

Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2006

4352

**Einführungsgesetz
zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung
und Konkurs (EG SchKG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2006,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

1. Abschnitt: Betreuungswesen

A. Betreibungskreise

§ 1. ¹ Ein Betreibungskreis umfasst das Gebiet einer oder mehrerer, in der Regel im gleichen Bezirk liegenden politischen Gemeinden. Für die Städte Zürich und Winterthur können mehrere Kreise gebildet werden. Im Allgemeinen

² Der Regierungsrat legt die Betreibungskreise fest. Er berücksichtigt dabei insbesondere, dass die Betreibungsämter ihre Aufgabe in fachlicher und betriebswirtschaftlicher Hinsicht optimal erfüllen können. Er hört vorgängig die Gemeinden an und holt einen Bericht des Obergerichtes ein.

³ Umfasst ein Betreibungskreis mehrere, in verschiedenen Bezirken liegende Gemeinden, bestimmt sich seine Bezirkszugehörigkeit nach dem Sitz des betreffenden Betreibungsamtes.

§ 2. ¹ Umfasst ein Betreibungskreis mehrere Gemeinden, vereinbaren diese Zusammenarbeit unter Gemeinden

- a. den Sitz und die Bezeichnung des Betreibungsamtes,
- b. wer die Rechte und Pflichten wahrnimmt, die nach Gesetz der Gemeinde oder einem Gemeindeorgan zukommen.

² Zuständig für den Vertragsabschluss sind die Gemeinderäte. Vorbehalten bleibt § 7 Abs. 2 und 3. Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Regierungsrates.

B. Betriebsämter

Bestand	§ 3. In jedem Betriebskreis besteht ein Betriebsamt, das von der Betriebsbeamtin oder dem Betriebsbeamten geleitet wird.
Amtsräume und Einrichtungen	§ 4. Die Gemeinde stellt die erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen zur Verfügung.
Gebühren	§ 5. Die vom Betriebsamt erhobenen Gebühren fallen in die Gemeindekasse.
Aufsicht des Gemeinderates	<p>§ 6. ¹ Der Gemeinderat beaufsichtigt das Betriebsamt in organisatorischer und personeller Hinsicht, soweit die Aufsicht nicht in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach § 17 fällt.</p> <p>² Er kann soweit in die Geschäftsführung des Betriebsamtes Einsicht nehmen, als es für die Organisation des Amtes, die Abrechnung der vom Amt erhobenen Gebühren und für die Festsetzung der Löhne erforderlich ist.</p> <p>³ Die Aufsichtsbehörden nach § 17 und der Gemeinderat informieren sich gegenseitig über Wahrnehmungen, die für die Aufsichtstätigkeit der anderen Behörde von Bedeutung sein können, namentlich über getroffene Massnahmen.</p>

C. Betriebsbeamtinnen und Betriebsbeamte

Wahlorgan	<p>§ 7. ¹ Die Wahl oder Ernennung der Betriebsbeamtin oder des Betriebsbeamten richtet sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte.</p> <p>² Umfasst ein Betriebskreis mehrere Gemeinden, bestimmt sich das Wahlorgan wie folgt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sehen alle Gemeinden die Wahl oder Ernennung durch den Gemeinderat vor, ist der Gemeinderat der Sitzgemeinde Wahlorgan. Der Vertrag regelt, ob die Betriebsbeamtin oder der Betriebsbeamte gewählt oder ernannt wird. In den übrigen Fällen erfolgt die Wahl durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten des Betriebskreises an der Urne.
-----------	---

³ Die Bezeichnung eines anderen Wahlorgans bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden im Betreibungskreis.

§ 8. Der Gemeinderat ernennt nach vorgängiger Anhörung der Stellvertretung
Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten die ordentliche
und die ausserordentliche Stellvertretung.

§ 9. ¹ Als Betreibungsbeamtin oder Betreibungsbeamter oder als
ordentliche Stellvertretung kann nur gewählt oder ernannt werden, Wählbarkeits-
voraussetzung
wer über einen Wahlfähigkeitsausweis verfügt.

² Das Obergericht kann geeigneten Bewerberinnen und Bewerber
im Hinblick auf die Amtsausübung einen befristeten proviso-
rischen Wahlfähigkeitsausweis ausstellen.

§ 10. Der Gemeinderat regelt die Arbeitsverhältnisse der Betrei- Arbeits-
bungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten und der weiteren verhältnis
Mit-
arbeitenden des Betreibungsamtes. Diese Personen unterstehen dem
Personalrecht der Gemeinde und werden von ihr entlohnt.

D. Wahlfähigkeitsausweis und Fähigkeitsprüfung

§ 11. ¹ Das Obergericht erteilt den Wahlfähigkeitsausweis Erteilung und
Bewerberinnen und Bewerbern, die Entzug des
Ausweises
a. handlungsfähig und zutrauenswürdig sind,
b. die Fähigkeitsprüfung für Betreibungsbeamtinnen und Betrei-
bungsbeamte bestanden haben.

² Es kann die Prüfung ganz oder teilweise erlassen, wenn die
Bewerberin oder der Bewerber auf gleichwertige andere Weise die
Fachkenntnisse nachweist, die für die pflichtgemässe Amtsführung
erforderlich sind.

³ Es entzieht einer Person den Wahlfähigkeitsausweis bei Verlust
der Handlungsfähigkeit oder Zutrauenswürdigkeit oder bei einer
Amtsentsetzung im Sinne von Art. 14 Abs. 2 Ziff. 4 SchKG. Das Ver-
fahren richtet sich nach § 19.

§ 12. Zur Fähigkeitsprüfung wird zugelassen, wer Zulassung zur
Prüfung
a. handlungsfähig und zutrauenswürdig ist,
b. über eine berufsspezifische Vorbildung verfügt und
c. während mehrerer Jahre auf einem Betreibungsamt praktisch tätig
war.

Prüfungs- kommission	<p>§ 13. ¹ Das Obergericht wählt auf seine Amtsdauer eine Prüfungscommission, in der die Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten angemessen vertreten sind.</p> <p>² Die Prüfungskommission entscheidet über die Zulassung zur Fähigkeitsprüfung und nimmt die Prüfung ab.</p>
Gebühren	<p>§ 14. ¹ Es werden folgende Gebühren erhoben:</p> <p>a. für die Erteilung oder den Entzug des Wahlfähigkeitsausweises Fr. 500 bis Fr. 2500,</p> <p>b. für die Durchführung der Prüfung Fr. 1000 bis Fr. 2500.</p> <p>² Die Gebühr kann bei besonders hohem Aufwand bis auf das Doppelte erhöht und bei geringem Aufwand bis auf einen Fünftel herabgesetzt werden.</p>
Rechtsschutz	<p>§ 15. Gegen Entscheide des Obergerichts im Zusammenhang mit der Erteilung und dem Entzug des Wahlfähigkeitsausweises und gegen Entscheide der Prüfungskommission kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde gemäss §§ 41 ff. VRG erhoben werden.</p>

2. Abschnitt: Konkurswesen

§ 16. Die Einteilung des Kantons in Konkurskreise und die Organisation der Konkursämter richten sich nach dem Notariatsgesetz vom 9. Juni 1985.

3. Abschnitt: Aufsichtsbehörden

Zuständigkeit	<p>§ 17. ¹ Die Bezirksgerichte sind untere Aufsichtsbehörden über die Betreibungs- und Konkursämter. Obere Aufsichtsbehörde ist das Obergericht.</p> <p>² Die Bezirksgerichte und das Obergericht üben die Aufsicht nach Massgabe des SchKG und des GVG aus.</p>
Beschwerde- verfahren nach Art. 17 f. SchKG	<p>§ 18. Soweit das Bundesrecht keine Regelung enthält, richten sich das Beschwerdeverfahren und der Weiterzug nach §§ 109 f. GVG.</p>
Disziplinar- verfahren	<p>§ 19. ¹ Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens erfolgt auf Anzeige hin oder von Amtes wegen, wenn objektive Anhaltspunkte für eine Dienstpflichtverletzung vorliegen. Es kann eine vorsorgliche Einstellung im Amt angeordnet werden. Anzeigerstattenden kommen keine Verfahrensrechte zu.</p>

² Im Übrigen richten sich das Verfahren und der Weiterzug nach §§ 109 f. GVG.

4. Abschnitt: Richterliche Behörden

§ 20. ¹ Nachlassrichter ist die Einzelrichterin oder der Einzelrichter am Bezirksgericht. Oberes Nachlassgericht ist das Obergericht. Zuständigkeit

² Die Zuständigkeit für weitere Entscheide, die das SchKG richterlichen Behörden zuweist, richtet sich nach dem GVG.

§ 21. Das ordentliche, das beschleunigte und das summarische Verfahren sowie der Weiterzug richten sich nach den Bestimmungen der ZPO, soweit das SchKG keine abweichenden Vorschriften enthält. Verfahren

5. Abschnitt: Weitere Zuständigkeiten

§ 22. ¹ Depositenanstalt im Sinne von Art. 24 SchKG ist die Zürcher Kantonalbank. Depositenanstalten

² Das Obergericht kann in begründeten Fällen eine andere Bank als Depositenanstalt bezeichnen.

§ 23. ¹ Für Schuldbetreibungen gegen Gemeinden sind die Notariate zuständig. Bei den Städten Zürich und Winterthur bestimmt das Obergericht das zuständige Notariat. Schuldbetreibung gegen Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts

² Für Schuldbetreibungen gegen andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts sind die Betreibungsämter zuständig.

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

§ 24. Das Obergericht regelt durch Verordnung namentlich folgende Bereiche: Ausführungsrecht

- a. die näheren Voraussetzungen zur Erlangung des Wahlfähigkeitsausweises für Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte, insbesondere hinsichtlich Ausbildung, Zulassung, Durchführung und Erlass der Fähigkeitsprüfung sowie der Gebühren, und für den Entzug des Wahlfähigkeitsausweises,
- b. die Zusammensetzung und Besetzung der Prüfungskommission sowie die Entschädigung der Mitglieder,
- c. die Organisation und Geschäftsführung der Betreibungsämter.

- Aufhebung bisheriger Rechts § 25. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbeitreibung und Konkurs vom 27. Mai 1913 wird aufgehoben.
- Änderungen bisherigen Rechts § 26. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:
- a. **Gemeindengesetz** vom 6. Juni 1926:
- § 100 a. ¹ Durch die Gemeindeordnung kann das Gemeindegebiet in Verwaltungskreise eingeteilt werden, die in der Regel zugleich Friedensrichterkreise bilden. Auf Antrag des Gemeinderates kann der Regierungsrat nach Anhören des Obergerichtes mehrere Friedensrichterkreise vereinigen.
- Abs. 2 unverändert.
- b. **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959:
- § 41. Abs. 1 unverändert.
- ² Ausserdem ist die Beschwerde zulässig gegen Anordnungen
- a. des Obergerichtes im Zusammenhang mit der Erteilung des Anwaltspatentes und mit der Erteilung und dem Entzug des Wahlfähigkeitsausweises für Betreibungsbeamte und des Fähigkeitsausweises oder Wahlfähigkeitszeugnisses für Notare;
- b. der Prüfungskommissionen betreffend die Fähigkeitsprüfung für Betreibungsbeamte und Notare;
- c. der Aufsichtskommission über die Anwältinnen und Anwälte und der Anwaltsprüfungskommission.
- Übergangsrecht § 27. ¹ Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte und ihre ordentliche Stellvertretung, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt sind, können ihr Amt ohne Wahlfähigkeitsausweis längstens ausüben:
- a. bis zum Ablauf der Amtsdauer 2010 bis 2014, wenn sie gewählt sind,
- b. bis Ende 2014 in den übrigen Fällen.
- ² Das Obergericht erteilt ihnen den Wahlfähigkeitsausweis ohne Fähigkeitsprüfung, wenn sie beim Inkrafttreten dieses Gesetzes langjährig, erfolgreich und mit angemessener Geschäftslast als Betreibungsbeamtinnen oder Betreibungsbeamte oder als ordentliche Stellvertretungen tätig waren.
- Genehmigung und Inkrafttreten § 28. Dieses Gesetz tritt nach seiner Genehmigung durch den Bund auf den vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Allgemeine Ausführungen

I. Heutige Organisation des Betreibungs- und Konkurswesens

Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) bildet das Gebiet jedes Kantons für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise. Die Kantone bestimmen die Zahl und Grösse dieser Kreise, wobei ein Konkurskreis mehrere Betreibungskreise umfassen kann (Art. 1 Abs. 2 und 3 SchKG). Das SchKG sieht sodann in Art. 2 Abs. 1 und 2 vor, dass in jedem Betreibungskreis ein Betreibungsamt und in jedem Konkurskreis ein Konkursamt besteht, das vom Betreibungsbeamten bzw. vom Konkursbeamten geleitet wird. Im Übrigen bestimmen die Kantone die Organisation der Betreibungs- und Konkursämter. Die Kantone bestimmen demnach u. a. die Frage der Wahlart, der Amtsdauer, der Wahlfähigkeit, des Vollamtes oder Nebenamtes und der Entschädigung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten. Den Kantonen steht es überdies frei, zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter nur eine oder eine obere und eine untere Aufsichtsbehörde einzuführen (Art. 13 SchKG). Die Oberaufsicht über das Betreibungs- und Konkurswesen übt heute das Bundesgericht (Art. 15 SchKG) und ab 1. Januar 2007 der Bundesrat aus (Art. 15 SchKG in der mit dem Bundesgerichtsgesetz, BGG, vom 17. Juni 2005 geänderten Fassung [AS 2006 1205 und 1069]).

Im Kanton Zürich ist die Organisation der Betreibungsämter vorab im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG zum SchKG, LS 281) und diejenige der Konkursämter im Notariatsgesetz (NotG, LS 242) geregelt. Die Städte Zürich und Winterthur haben mehrere Betreibungs- und Konkurskreise, wobei den Konkurskreisen zum Teil noch einzelne Gemeinden angegliedert sind. Ansonsten bildet in der Regel jede Gemeinde einen eigenen Betreibungskreis (§ 1 Abs. 1 EG zum SchKG), jedoch bilden immer mehrere Gemeinden zusammen einen Konkurskreis (§ 2 NotG). Folgende Gemeinden haben von der Möglichkeit der freiwilligen Bildung eines Zweckverbandes (§ 1 Abs. 2 EG zum SchKG) Gebrauch gemacht und bilden einen gemeinsamen Betreibungskreis:

- Hirzel, Hütten und Schönenberg (Betreibungs- und Gemeindeammannamt an der Sihl)
- Hettlingen und Dägerlen (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Hettlingen-Dägerlen)
- Dachsen, Feuerthalen, Flurlingen und Laufen-Uhwiesen (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Ausseramt)
- Männedorf, Uetikon am See und Oetwil am See (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Männedorf-Uetikon a. S.-Oetwil a. S.)
- Kilchberg und Rüschlikon (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Kilchberg-Rüschlikon)
- Eglisau, Hüntwangen, Rafz und Wil (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Rafzerfeld)
- Geroldswil und Oetwil an der Limmat (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Geroldswil-Oetwil an der Limmat).

44 Gemeinden lassen zudem die Aufgaben der Betriebsbeamtin oder des Betriebsbeamten durch die gleiche Person besorgen, so dass 20 Betriebsbeamtinnen und -beamte jeweils zwei und mehr Betriebsämter in Personalunion leiten. Die Betriebsbeamtinnen und -beamten haben gleichzeitig noch die Funktion des Gemeinde- bzw. Stadtmanns (§ 84 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). In Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Versammlungsgemeinden) vermutet das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) für die Gemeindeammänner und Betriebsbeamten die Urnenwahl. Die Gemeinden können aber in der Gemeindeordnung die Wahl durch die Gemeindeversammlung oder die Wahl oder die Ernennung durch die Gemeindevorsteherchaft vorsehen (§ 40 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 GPR). In Parlamentsgemeinden vermutet das Gesetz die Wahl durch den Grossen Gemeinderat, wobei die Gemeinden in der Gemeindeordnung die Urnenwahl oder die Wahl oder Ernennung durch die Gemeindevorsteherchaft vorsehen können (§ 41 Abs. 2 und 3 GPR). Heute werden die Betriebsbeamtinnen und -beamten schon in 41 Gemeinden und in einem Zweckverband durch die Exekutive gewählt oder ernannt. Das Amt der Konkursbeamtin oder des Konkursbeamten wird durch die Notarin oder den Notar ausgeübt. Diese werden von den Stimmberechtigten des Notariatskreises aus den Bewerberinnen und Bewerbern, die das Wahlfähigkeitszeugnis besitzen, gewählt und unterstehen dem kantonalen Personalrecht (§§ 1 lit. c, 10 und 19 NotG). Im Kanton Zürich sind die Bezirksgerichte untere Aufsichtsbehörden über die Betriebs- und Konkursämter. Obere Aufsichtsbehörde ist das Obergericht (§ 11 Abs. 1 EG zum SchKG; §§ 33 ff. NotG). Das Obergericht lässt das Notariatsinspektorat die unmittelbare Aufsicht über die Amtsführung der Notariate ausüben und das Rechnungswesen kontrollieren. Im Wesentli-

chen die gleiche Funktion kommt dem Betriebsinspektorat hinsichtlich der Betriebsämter zu. Das Obergericht sorgt für eine einheitliche Instruktion der Betriebs- und Konkursbeamtinnen und -beamten.

II. Anstösse zur Revision und Vorarbeiten für ein neues EG SchKG

1. Parlamentarische Vorstösse

Mit KR-Nr. 94/1995 betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 27. März 1995 wurde der Regierungsrat eingeladen, folgende Änderungen zu prüfen: Vergrösserung der Betriebskreise und Schaffung von Vollämtern, Abschaffung des Sportelsystems und Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses für Betriebsbeamtinnen und -beamte und deren Stellvertretung. Der Regierungsrat äusserte in seinem Bericht zu diesem Postulat vom 29. Juli 1998 die Absicht, in der nächsten Legislaturperiode den Reformprozess im Betriebswesen in die Wege zu leiten (Vorlage 3662, ABl 1998, S. 1022). Dieses Postulat wurde daraufhin am 15. Februar 1999 als erledigt abgeschrieben, nachdem der Kantonsrat dem Regierungsrat am 9. November 1998 das Postulat KR-Nr. 289/1995 betreffend Überprüfung und Aktualisierung des Betriebswesens im Kanton Zürich zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen hatte. Zur Klärung der Frage, wie die Forderungen der beiden Postulate, die sich im Wesentlichen inhaltlich decken, erfüllt werden könnten bzw. auf welche Weise und in welche Richtung der Reformprozess in die Weg zu leiten sei, wurde in der Folge eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Behörden, eingesetzt. In seinem Bericht zum Postulat betreffend Überprüfung und Aktualisierung des Betriebswesens im Kanton Zürich vom 31. Oktober 2001 (Vorlage 3907, ABl 2001, S. 1525) wies der Regierungsrat vorab auf folgende Problempunkte hin:

- Viele kleine bzw. kleinste Betriebsämter, die von Betriebsbeamtinnen und -beamten im Nebenamt geführt werden;
- administrative Aufsicht über die Gemeindeammänner und Betriebsbeamtinnen und -beamten;
- Volkswahl der Betriebsbeamtinnen und -beamten;
- Sportelsystem.

Der Regierungsrat zeigte alsdann zur Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung des Betriebswesens verschiedene Massnahmen und ihre Wirkungen auf: Vergrösserung der Betriebskreise, Wahlfähigkeitszeugnis für Betriebsbeamtinnen und -beamte und ihre

Stellvertretung, Regelung der Dienstaufsicht, Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und des Sportelsystems. Der Regierungsrat kam in seinem Bericht zum Schluss, dass das Betreibungswesen im Kanton Zürich zwar grundsätzlich gut funktioniert, aber dennoch in Teilbereichen ein Handlungs- bzw. Änderungsbedarf besteht. Er äusserte die Absicht, über die im Bericht dargelegten Vorschläge eine Vernehmlassung durchzuführen und hernach die Reform konkret umzusetzen. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 289/1995 gestützt auf seinen Bericht als erledigt abzuschreiben.

Die Kommission für Staat und Gemeinden stimmte in ihrem Antrag vom 1. März 2002 (Vorlage 3907 a, ABl vom 22. März 2002) der Abschreibung des Postulates zu und legte seine Überlegungen zum weiteren Vorgehen dar. Sie hielt im Bericht namentlich fest, sie spreche sich klar für die rasche Schaffung von Wahlfähigkeitsvoraussetzungen für Betreibungsbeamtinnen und -beamte aus. Ebenfalls unbestritten sei die Neuregelung der Aufsicht und die Vergrösserung der Betreibungskreise, wobei die definitiven Grössenverhältnisse noch zu überprüfen seien. Verbunden mit diesen Neuerungen sei die Abschaffung des Sportelsystems. Der Entscheid über die Beibehaltung oder Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten solle sodann den Gemeinden überlassen werden. Die Frage der Kantonalisierung des Betreibungswesens sei durch den Regierungsrat zu prüfen und in der vorgesehenen Vernehmlassung als Zusatzfrage aufzunehmen. Der Kantonsrat hat am 9. September 2002 über die Anträge des Regierungsrates und der Kommission für Staat und Gemeinden beraten, diesen zugestimmt und das Postulat als erledigt abgeschrieben.

2. Gesetzgebungskonzept und Vernehmlassungsentwurf

Der Regierungsrat verabschiedete in der Folge am 8. Januar 2003 ein Gesetzgebungskonzept, das sich in den Grundzügen nach Vorlage 3907 richtete. Das Grobkonzept des Revisionsvorhabens umfasst folgende Punkte:

- Einführung von Wahlfähigkeitsvoraussetzungen für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und ihre Stellvertretung,
- Vergrösserung der Betreibungskreise und Festlegung durch den Regierungsrat,
- Übertragung der organisatorischen und personellen Aufsicht über die Betreibungsämter auf die Gemeindevorsteherchaft, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Gerichte fällt,

- Abschaffung des sogenannten Sportelsystems,
- Keine Kantonalisierung des Betreuungswesens.

Anfang 2003 gab der Direktor der Justiz und des Innern das Grobkonzept in eine breite Vernehmlassung. Es gingen insgesamt 136 Vernehmlassungen ein. Bezüglich der ausdrücklich unterbreiteten Frage der Kantonalisierung des Betreuungswesens gingen die Meinungen der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser weit auseinander. Die Auffassung, dass grundsätzlich Reformbedarf besteht, eine gleichzeitige Kantonalisierung aber abgelehnt wird, hat jedoch überwogen.

Gestützt auf das durch den Regierungsrat verabschiedete Grobkonzept wurde daraufhin ein Vorentwurf für eine Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG zum SchKG) ausgearbeitet. Die Arbeiten wurden durch eine erweiterte Arbeitsgruppe begleitet. Eine Totalrevision des EG zum SchKG drängte sich vor allem deshalb auf, weil in diesem verhältnismässig kurzen Gesetz seit seinem Erlass am 27. Mai 1913 zahlreiche Bestimmungen aufgehoben wurden und die neuen Regelungen schlecht in den bisherigen Aufbau des Gesetzes passten. Der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern mit Beschluss vom 14. Juli 2004 ermächtigt, über den Vorentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen, worauf Behörden, Gerichte, politische Parteien und Organisationen eingeladen wurden, zum Vorentwurf für ein neues EG zum SchKG Stellung zu nehmen. Bis Mitte November 2004 gingen 103 Vernehmlassungen und sieben Mitberichte ein. Insgesamt haben sich 84 Gemeinden und ein Zweckverband zur Vorlage geäußert.

3. Vernehmlassungsergebnis

Den Vernehmlassungsadressaten wurde die Frage einer Kantonalisierung des Betreuungswesens bereits im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Grobkonzept unterbreitet. Es wurde daher darauf verzichtet, ihnen diese Frage in der Vernehmlassung zum Vorentwurf erneut ausdrücklich zu stellen. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende lehnten indessen den Vorentwurf ab, weil das Betreuungswesen ihrer Ansicht nach kantonalisiert werden sollte. So sprachen sich 31 Gemeinden für eine Kantonalisierung aus und zwei weitere Gemeinden wollten eine Kantonalisierung geprüft haben. Auf der anderen Seite lehnten 21 Gemeinden den Vorentwurf ab, weil sie keine oder weniger weit gehende Änderungen im Betreuungswesen wünschen. 12 Gemeinden waren ausdrücklich gegen eine Kantonalisierung. 12 von 64 Gemeinden und 9 von 14 weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden (Obergericht, Parteien und Organisationen), die

sich überhaupt in grundsätzlicher Art zum Vorentwurf geussert haben, stimmten diesem (mit einzelnen Vorbehalten) insgesamt zu. Von den Stellungnahmen, die nicht von den Gemeinden verfasst wurden, lehnten fünf den Vorentwurf grundsätzlich ab; vier davon waren für eine Kantonalisierung des Betreuungswesens und eine Person war der Auffassung, dass eine Revision nicht notwendig sei. Die Berufsorganisationen der Betreibungsbeamtinnen und -beamten bzw. der Betreibungsämter nahmen gegenüber dem Vorentwurf eine grundsätzlich positive Haltung ein. Der grössere Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden, die sich dazu geussert haben, begrüsst sodann eine Vergrösserung der Betreuungskreise. 25 Gemeinden lehnten es aber ab, dem Regierungsrat die Kompetenz zur Festlegung der Betreuungskreise zu übertragen. 46 Gemeinden und vier weitere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser verlangten ferner die Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten. Drei Gemeinden ebenso wie die Betroffenen bzw. ihre Berufsorganisationen haben sich hingegen ausdrücklich für die Beibehaltung der Volkswahl ausgesprochen. Im Weiteren wurde die Einführung eines Fähigkeitsausweises als Voraussetzung für eine Wahl oder Anstellung als Betreibungsbeamtin oder Betreibungsbeamter und der Stellvertretung mehrheitlich als zweckmässig erachtet. Nach der Auffassung mehrerer Vernehmlassungsteilnehmenden ist die fachliche, personelle und organisatorische Aufsicht über die Betreibungsämter bzw. deren Personal sodann zwar theoretisch aber nicht praxistauglich geregelt. Nur durch eine Kantonalisierung der Betreibungsämter könnten die negativen Auswirkungen der Aufteilung der Verantwortungen verhindert werden. Schliesslich überwogen die befürwortenden Stellungnahmen zur Abschaffung des Sportelsystems die ablehnenden klar. Die weitere Darstellung des Vernehmlassungsergebnisses bzw. der Einwände gegen den Vorentwurf erfolgt an geeigneter Stelle.

Eine Auswertung des Ergebnisses der Vernehmlassungen zur Frage der Kantonalisierung des Betreuungswesens war vor allem bezüglich der Haltung der einzelnen Gemeinden, die sich überhaupt dazu geussert haben, schwierig zu interpretieren. Im Gegensatz dazu hat sich der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) stets für eine Kantonalisierung eingesetzt. Aus diesem Grund wurde die Frage der Kantonalisierung des Betreuungswesens noch einmal aufgenommen, und es fand zu diesem Thema im Frühling 2005 eine Aussprache mit Vertretern des Obergerichts, des GPV, dem Verband der Betreibungsbeamten und Gemeindeammänner des Kantons Zürich (VGBZ), dem Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und der Konferenz der Stadtammänner von Zürich statt. In der Folge führte der Leitende Ausschuss des GPV bei den Gemeinderäten der Politischen Gemeinden eine Um-

frage bezüglich ihrer Haltung zu einer Kantonalisierung des Betreibungswesens durch. Auf Grund des knapp negativen bzw. ausgeglichenen Ergebnisses dieser Umfrage (78 zu 72 gegen eine Kantonalisierung) schloss der Leitende Ausschuss des GPV, dass die befragten Gemeinden mehrheitlich, aber nicht deutlich gegen eine Kantonalisierung der Betreibungsämter seien. Er verzichtete deshalb auf die weitere Verfolgung des Themas.

In der Folge wurden die Gesetzgebungsarbeiten wieder aufgenommen und der Vorentwurf überarbeitet.

III. Grundzüge der Totalrevision des neuen EG SchKG

1. Professionalisierung des Betreibungswesens

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Im Kanton bestehen gegenwärtig 171 Betreibungsämter. 56 Betreibungsämter hatten 2005 weniger als 400 Betreibungen zu bearbeiten, davon 18 weniger als 100 Betreibungen. In 25 der heute 44 in Personalunion geführten Betreibungsämtern war die Anzahl der Betreibungen 2005 kleiner als 400. Von den 20 Betreibungsbeamtinnen und -beamten, die mehr als ein Betreibungsamt führen, hatten sechs jährlich weniger als 400 Betreibungen durchgeführt. Davon ausgehend, dass ein Vollamt jährlich ungefähr mindestens 700 Betreibungen umfasst, bestanden und bestehen im Kanton eine Vielzahl von kleinen bzw. kleinsten Betreibungsämtern, die von Betreibungsbeamtinnen und -beamten im Nebenamt geführt werden. Dies erschwert eine professionelle Aufgabenerfüllung. Namentlich haben die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber in kleinen Betreibungskreisen nicht die Möglichkeit, sich die neben ihrem theoretischen Wissen für die Ausübung ihrer fachlich anspruchsvollen Tätigkeit ebenfalls notwendige Erfahrung anzueignen.

1.1.2 Das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht ist eine komplexe Materie, die auch für juristisch ausgebildete Personen anspruchsvoll ist. Gleichwohl bestehen heute keinerlei fachlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Amtes einer Betreibungsbeamtin oder eines Betreibungsbeamten. Der Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich führt zwar bereits heute in Zusammenarbeit mit dem Betreibungsinspektorat eine Höhere Fachbildung für Betreibungsbeamte und regelmässig Fachbildungskurse und Weiterbildungsveranstaltungen durch. Gemäss dem Reglement über die Höhere Fachbildung der Gemeindeammänner und Betreibungsbeam-

ten des Kantons Zürich vom 15. Mai 2002 umfasst diese Ausbildung in der Regel fünf Semester. Zum Ausbildungsstoff gehören Schulbetriebs- und Konkursrecht, Personen-, Familien-, Erb-, Sachen- und Obligationenrecht, Verfahrensrecht sowie Buchhaltung. Nach jedem Semester hat die Kandidatin oder der Kandidat eine schriftliche Prüfung abzulegen; die Schlussprüfung besteht aus einer Hausaufgabe und einer schriftlichen und mündlichen Prüfung. In Planung ist sodann auf Herbst 2006 ein neuer Studiengang von vier Semestern für einen Fachausweis für Betriebs- und Konkursbeamte in Zusammenarbeit mit der AKAD Business in Zürich (vgl. <http://www.vgbz.ch/kurse>, § 90 der Verordnung über die Gemeindeammann- und Betriebsämter, LS 281.1). Die Teilnahme an der Aus- und Weiterbildung ist heute freiwillig.

1.2 Vergrößerung der Betriebskreise

Um die nachteiligen Folgen eines kleinen Amtes wirksam zu beseitigen, sollen die Betriebskreise mindestens so weit vergrössert werden, dass das Amt der Betriebsbeamtin oder des Betriebsbeamten und der Stellvertretung nicht als Neben-, sondern als Vollamt ausgeübt werden kann. Als unter dem Gesichtspunkt der örtlichen Distanz und Flexibilität optimale Grösse der Betriebskreise ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur hat die vorne unter A. II. 1. erwähnte Arbeitsgruppe Betriebe mit drei bis fünf Angestellten und rund 3000 Betreibungen im Jahr bezeichnet. Gestützt darauf hat sie einen ersten Vorschlag für die Einteilung des Kantons in 72 Betriebskreise ausgearbeitet, welche die Bezirksgrenzen wahren und die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen. Der Vorschlag sieht im Bezirk bzw. der Stadt Zürich keine Zusammenlegung der Betriebskreise vor; die zwölf Verwaltungskreise sollen weiterhin die Betriebskreise bilden. In den weiteren Bezirken sollen folgende Betriebskreise gebildet werden: In den Bezirken Andelfingen zwei, Affoltern drei, Pfäffikon vier, Dielsdorf, Dietikon, Hinwil, Horgen, Meilen und Uster je sechs, Winterthur sieben sowie Bülach acht Betriebskreise.

Eine Vergrößerung der Betriebskreise wird den Gemeinden auch finanzielle Vorteile bringen. Wird der Kostenaufwand der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich für die damals 182 Betriebs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter im Jahr 1999, der auf Grund der Auswertung einer entsprechenden Umfrage bei allen Betriebsämtern errechnet wurde, der Berechnung des Kostenaufwandes der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich bzw. des Kantons Zürich für die Betriebs- und Gemeindeammann-/Stadtammann-

ämter bei teilweiser Vergrößerung der Betreuungskreise und Verkleinerung der Anzahl Ämter von 182 auf 72 mit bzw. ohne Kantonalisierung gegenübergestellt, ergab sich nämlich folgendes Ergebnis: Bei der gegenwärtigen Organisation des Betreuungswesens entstanden den Gemeinden bzw. den Städten im Kanton Zürich im Jahr 1999 für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter Kosten von netto Fr. 10 262 800; eine Betreuung kostete durchschnittlich Fr. 36.30. Bei einer Vergrößerung der Betreuungskreise ohne Kantonalisierung wurden anhand der Zahlen aus dem Jahr 1999 Nettokosten der 72 Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter von insgesamt Fr. 7 924 815 errechnet, was zu durchschnittlichen Kosten von Fr. 28.02 pro Betreuung führte. Dabei wurde von 47 fixbesoldeten Ämtern und von 25 Sportelämtern ausgegangen. Die Höhe der angenommenen Fixbesoldung entsprach den damaligen Verhältnissen. Zu berücksichtigen ist daher, dass einige Gemeinden sehr tiefe Löhne bezahlten. Schliesslich ergaben sich bei einer Vergrößerung der Betreuungskreise mit Kantonalisierung Nettokosten für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter von Fr. 9 367 300 und durchschnittlichen Kosten pro Betreuung von Fr. 33.10. Die Besoldung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und der weiteren Angestellten wurde hier nicht anhand der damaligen Löhne, sondern konkret innerhalb des kantonalen Einreichungsplans festgelegt. Auf Grund dieser Berechnungen erwies sich eine Vergrößerung der Betreuungskreise ohne Kantonalisierung als die kostengünstigste Variante. Diese Kosten für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter dürften sich zwischenzeitlich erhöht haben, nachdem die Anzahl der Betreibungen im Kanton Zürich seit 1999 um rund ein Drittel zugenommen hat.

Wie bereits ausgeführt, können sich heute schon mehrere Gemeinden des gleichen Bezirks durch einen Zweckverband zu einem Betreuungskreis zusammenschliessen und so die Aufgaben des Betreibungsbeamten gemeinsam besorgen lassen (§ 1 Abs. 2 EG zum SchKG). Von dieser Möglichkeit haben denn auch mehrere Gemeinden Gebrauch gemacht (vgl. vorne unter A.I.). Ausserdem ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Einführung eines Fähigkeitsausweises für Betreibungsbeamtinnen und -beamte als Voraussetzung für ihre Wahl oder Ernennung zur Folge hätte, dass zahlreiche kleinere Gemeinden, die jährlich nur eine geringe Anzahl Betreibungen zu bearbeiten haben, Schwierigkeiten hätten, Betreibungsbeamtinnen und -beamte zu finden, die über die verlangte fachliche Qualifikation verfügen. Diese Gemeinden wären früher oder später, insbesondere bei Stellenneubesetzungen, faktisch gezwungen, sich mittels Zweckverband zu einem Betreuungskreis zusammenzuschliessen und die Aufgaben der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten gemeinsam besorgen zu

lassen. Auf diese Weise könnte zwar (indirekt) eine Vergrößerung der Betreuungskreise und damit der Betreibungsämter erreicht werden. Eine solche weitgehend dem Zufallsprinzip überlassene Vergrößerung der Betreuungskreise ist jedoch nicht zielführend. Einerseits würde sich so der Prozess der Vergrößerung der Betreuungskreise über Jahre hinziehen. Andererseits sollten die Art und Weise des Zusammenschlusses und die Festlegung der Betreuungskreise aus einer Gesamtsicht und nicht einzig aus den konkreten Interessenlagen der einzelnen Gemeinden heraus erfolgen. Die Kompetenz zur Festlegung der Betreuungskreise ist daher dem Regierungsrat zu übertragen. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass die Kreise unter Berücksichtigung der geografischen Verhältnisse gebildet werden und die Betreibungsämter von ihrer Grösse und Organisation her auch in der Lage sind, ihre Aufgaben langfristig nachhaltig in optimaler Weise zu erfüllen.

1.3 Wahlfähigkeitsausweis für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und ihre Stellvertretung

Die Einführung eines Wahlfähigkeitsausweises als Voraussetzung für die Wahl oder Ernennung soll gewährleisten, dass alle Betreibungsbeamtinnen und -beamten die für die Führung eines Betreibungsamtes notwendigen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen mitbringen. Diese Massnahme – zusammen mit einer Vergrößerung der Betreuungskreise – ist zweifellos geeignet, eine Professionalisierung und Qualitätssteigerung im Betreibungswesen zu erreichen. Fähigkeitsausweise für Betreibungsbeamtinnen und -beamte kennen übrigens auch andere Kantone wie Aargau, Bern, Luzern, Schwyz, Thurgau und Zug.

In der Vernehmlassung wurde gegen das Erfordernis eines Fachausweises angeführt, in den Gemeinden gebe es noch andere wichtige Funktionen, die ebenfalls keinen Fähigkeitsausweis erforderten. Dazu ist zu bemerken, dass die Betreibungsbeamtin bzw. der Betreibungsbeamte heute in den meisten Gemeinden durch die Stimmberechtigten an der Urne gewählt wird. Bei einer Volkswahl kann namentlich die fachliche Kompetenz einer Bewerberin oder eines Bewerbers weniger gut beurteilt werden als dies etwa bei einer Anstellung durch die Exekutive der Fall wäre. Dieser Nachteil wird durch die neue Wählbarkeitsvoraussetzung behoben. Für die Ausübung der Tätigkeit einer Betreibungsbeamtin oder eines Betreibungsbeamten besteht sodann gegenwärtig noch keine anerkannte Berufsausbildung.

Als Betreibungsbeamtin oder Betreibungsbeamter soll somit nur gewählt oder ernannt werden können, wer über einen entsprechenden Fähigkeitsausweis verfügt, der durch das Obergericht auf Grund von

persönlichen und fachlichen Voraussetzungen erteilt wurde. In fachlicher Hinsicht wird das erfolgreiche Absolvieren einer Fähigkeitsprüfung verlangt. Damit soll die Bewerberin oder der Bewerber den Nachweis erbringen, dass sie oder er über die zur Berufsausübung erforderlichen fachlichen Kenntnisse verfügt. Zur Abnahme der Prüfung wählt das Obergericht eine Prüfungskommission. Das Obergericht kann die Prüfung aber ganz oder teilweise erlassen, wenn der Nachweis für die fachliche Kompetenz zur pflichtgemässen Amtsführung auf andere gleichwertige Weise erbracht wird. Zu denken ist hier an Bewerberinnen und Bewerber, die eine mindestens gleichwertige Prüfung absolviert haben, so etwa Inhaberinnen und Inhaber des Diploms der Höheren Fachbildung der Gemeindeammänner und Betriebsbeamten des Kantons Zürich oder eines gleichwertigen Fähigkeitsausweises eines anderen Kantons. Die Zulassung zur Fähigkeitsprüfung bedingt neben den für die Erteilung des Fähigkeitsausweises notwendigen persönlichen Voraussetzungen eine berufsspezifische Vorbildung und eine ausreichende praktische Tätigkeit auf einem Betriebsamt. Nicht erforderlich ist das Schweizer Bürgerrecht der Bewerberin oder des Bewerbers. Es ist nämlich möglich, dass Gemeinden für die Anstellung eines Betriebsbeamten oder einer Betriebsbeamtin und/oder ihrer Stellvertretung das Schweizer Bürgerrecht nicht vorschreiben. Die näheren Voraussetzungen zur Erlangung des Wahlfähigkeitsausweises, insbesondere hinsichtlich Ausbildung, Zulassung und Durchführung der Fähigkeitsprüfung und für einen Erlass der Fähigkeitsprüfung soll das Obergericht in einer neuen Verordnung regeln. Das Obergericht hat über einen Entwurf einer entsprechenden Verordnung bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Der Entwurf wird derzeit überarbeitet. Für die gegenwärtigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, denen der Fähigkeitsausweis nicht gestützt auf die neuen Bestimmungen erteilt werden kann, weil sie keine gleichwertige Prüfung absolviert haben, soll eine angemessene Übergangsregelung erlassen werden.

Wird für die Betriebsbeamtinnen und -beamten ein Wahlfähigkeitsausweis eingeführt, soll der Besitz eines solchen Ausweises für ihre Stellvertretung ebenfalls vorausgesetzt werden. Übernimmt die Stellvertretung nämlich die Funktion der Amtsvorsteherin oder des Amtsvorstehers, handelt sie mit den gleichen Wirkungen wie diese oder dieser und trägt die volle Verantwortung für das Amt. Eine angemessene Übergangsregelung ist auch hier notwendig.

2. Regelung der (Dienst-)Aufsicht

2.1 Ausgangslage

Unbefriedigend ist heute die Regelung der Aufsicht über die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamten. Diese geh6ren auf Grund ihrer Wahl oder Ernennung und 6rtlichen Zuständigkeit der Gemeinde an. Sie 6ben jedoch Funktionen der kantonalen Rechtspflege aus, die der Gemeinde zur Erf6llung 6bertragen sind. Die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamten gelten daher als Gemeindebeamtinnen bzw. -beamte. Die herrschende Meinung ging stets davon aus, dass sie, als Einzelbeamte, zwar durch die Stimmberechtigten der Gemeinde gewählt, durch die Gemeinde besoldet oder entschädigt werden, jedoch ausserhalb der kommunalen Verwaltungshierarchie und nicht unter der Dienstaufsicht der Gemeinden stehen (Thalmann, Kommentar zum Z6rcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, § 87 N. 1, § 100 a N. 3). Diese Auffassung d6rfte sich heute f6r diejenigen Betreibungsbeamtinnen und -beamten, die nunmehr durch den Gemeinderat ernannt bzw. angestellt werden, nicht mehr vertreten lassen.

Die Zuständigkeit der Gerichte (Bezirksgericht und Obergericht) als Aufsichtsbeh6rde in fachlicher und disziplinarrechtlicher Hinsicht im Rahmen der Abwicklung von Verfahren nach SchKG oder im Bereich der Zivilrechtspflege ist unbestritten und insoweit klar (§ 87 GG, § 11 EG zum SchKG, § 108 Gerichtsverfassungsgesetz, GVG, LS 211.1). Unklarheit herrschte oft bei amtsinternen Schwierigkeiten, die losgel6st von einem bestimmten Betreibungsverfahren oder besonderen Verrichtungen des Gemeindeammannes auftreten. F6r solche, sich seit Jahrzehnten immer wieder stellenden Probleme, wie z. B. im Zusammenhang mit der Amtsinfrastruktur, der administrativen Tätigkeit oder im Bereich der Personalf6hrung, war vor allem bez6glich der Frage der Zuständigkeit und des Administrativ- und Disziplinarverfahrens eine Regelung zu treffen.

2.2 Abgrenzung der Aufsicht nach SchKG und der (Dienst-)Aufsicht

Neu wird ausdr6cklich festgehalten, dass die organisatorische und personelle Aufsicht 6ber die Betreibungsämter, soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Gerichte fällt, den Gemeinderäten zukommt. Betreibungsbeamtinnen und -beamte sind – wie andere Angestellte der Gemeinde auch – dem kommunalen Personalrecht unterstellt. Damit soll namentlich verhindert werden, dass die Betreibungsämter bzw. die Betreibungsbeamtinnen und -beamten in einem (Teil-)Bereich keiner

Aufsicht unterstellt sind. Eine gegenseitige Informationspflicht soll den Aufsichtsbehörden sodann ermöglichen, ihre Aufsicht wirksam auszuüben. Damit lassen sich wohl gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der betriebsrechtlichen Aufsichtsbehörde nach SchKG (Bezirksgerichte und Obergericht) und der Dienstaufsicht nicht gänzlich vermeiden, wie einige Vernehmlassungsteilnehmende zu Recht vorbringen. Sie würden aber auch bestehen, wenn die – nicht betriebsrechtliche – Aufsicht einer kantonalen Behörde übertragen würde. Soll das Betreuungswesen Gemeindeaufgabe bleiben (vgl. unten A.III.5), käme zudem eine solche kantonale Aufsicht von vornherein nicht in Frage, da die Gemeinden andernfalls nur noch für die Wahl oder Ernennung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und die Finanzierung der Betreibungsämter zuständig wären, dabei aber weder weitere Kompetenzen noch irgendwelchen Handlungsspielraum hätten.

3. Lohnsystem

3.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat in seinem Entwurf über eine Änderung des SchKG die feste Entlohnung von Betreibungsbeamtinnen und -beamten vorgeschlagen. Das Sportelsystem sei nicht mehr zeitgemäss. Es bestehe kein Grund, die Betreibungs- und Konkursbeamten lohnmassig anders zu behandeln als andere kantonale Beamte. Der Entschädigung eines Beamten entsprechend seinen Amtshandlungen hafte überdies etwas Unwürdiges an. Ein Beamter habe die Pflichten zu erfüllen, die sein Amt mit sich bringe. Tue er dies, so verdiene er seinen Lohn unabhängig von der Anzahl der Amtshandlungen, die er vornehme. Das Sportelsystem verleite in diesem Sinne höchstens zu den als «Gebührenschildereien» bekannten Missbräuchen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. Mai 1991, BBl 1991 III S. 23 f.). Der Vorschlag der Abschaffung des Sportelsystems von Bundesrechts wegen fand nicht Eingang im Gesetz. Die Entlohnung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten ist somit weiterhin Sache der Kantone; sie können das Sportelsystem anwenden.

Gemäss § 7 EG zum SchKG fallen die Gebühren für die Schuldbetreibung dem Betreibungsbeamten zu. Vorbehalten bleibt das Recht der Gemeinde, dem Gemeindeammann eine feste Entlohnung auszurichten und dafür die Gebühren zuhanden der Gemeindekasse zu beziehen. Heute wird immer noch der grösste Teil der zürcherischen Gemeindeammann- und Betreibungsämter im so genannten Sportel-

system geführt. Nur 60 der 171 Ämter kennen die feste Entlohnung. Die 111 «Sportelämter» bearbeiteten indessen lediglich rund 25% aller Geschäfte im Kanton. Nach dem Sportelsystem bezieht die Betriebsbeamtin oder der Betriebsbeamte als Lohn die für jede einzelne Verrichtung in der Gebührenverordnung (GebV SchKG, SR 281.35) festgesetzten Beträge. Zum Teil wird das Sportelsystem dadurch verwässert, indem die Gemeinden die Betriebsbeamtin oder den Betriebsbeamten für jede Betreibung – zusätzlich zu den Gebühren gemäss GebV SchKG – mit einem pauschalen Betrag entschädigen, der von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich hoch ist.

3.2 Abschaffung des Sportelsystems

Mit dem Bundesrat ist festzuhalten, dass nicht einzusehen ist, weshalb sich die Betriebsbeamtinnen und -beamten lohnmassig von anderen Angestellten der Gemeinde oder des Kantons, z. B. einem Grundbuchverwalter, Handelsregisterführer oder Notar, unterscheiden sollen. Eine Entschädigung durch Sporteln birgt ferner die Gefahr des Missbrauchs und schafft ungleiche Verhältnisse, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in verschiedenen Gemeinden innerhalb des Kantons die gleiche Arbeit verrichten und sehr unterschiedliche Entschädigungen und Sozialleistungen erhalten. Nachdem grössere Betreibungskreise gebildet und die Betreibungsämter nicht mehr im Nebenamt geführt werden sollen, rechtfertigt es sich, die feste Entlohnung vorzuschreiben, auch wenn dies einen Eingriff in die in diesem Bereich ohnehin stark eingeschränkte Gemeindeautonomie zur Folge hat. Dies umso mehr, als die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der sorgfältigen Haushaltsführung zum gleichen Schluss kommen müssten. Gemäss der erwähnten Berechnung des Aufwandes der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich für die Betreibungs- und Gemeindeammann/Stadtammannämter im Jahr 1999 (A. III. 1.2) betragen die durchschnittlichen Kosten pro Betreibung in Gemeinden oder Städten mit «Sportelämtern» mehr als Fr. 100, während in Gemeinden oder Städten mit dem System der Festbesoldung der öffentlichen Hand Kosten von lediglich gut Fr. 20 entstanden sind. Zum Schluss, dass das Sportelsystem den Gemeinden höhere Kosten verursacht, kam offenbar auch eine im Kanton Aargau in Auftrag gegebene Studie über die finanziellen Auswirkungen einer Verkleinerung der Zahl der Betreibungsämter im Kanton Aargau.

4. Keine Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten

In vielen Vernehmlassungen wurde die Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten verlangt. Tatsächlich bestehen kaum sachliche Gründe für die Beibehaltung der Volkswahl. So ist die Tätigkeit der Betreibungsbeamtinnen oder -beamten durch das SchKG und die Verordnungen rechtlich stark gebunden. Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten üben denn auch keine politische Tätigkeit aus. Bei ihrer Tätigkeit spielt vielmehr das Fachwissen eine entscheidende Rolle. Diese fachliche Kompetenz kann durch die Exekutive zweifellos besser beurteilt werden, als dies bei einer Volkswahl möglich ist. Nachdem nunmehr aber ein Fähigkeitsausweis als Wählbarkeitsvoraussetzung für Betreibungsbeamtinnen und -beamte eingeführt werden soll und so die fachliche Qualifikation der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers auch bei einer Volkswahl gewährleistet werden kann, ist die Frage des Wahlorgans den Gemeinden zu überlassen, wie dies das Gesetz über die politischen Rechte vorsieht (§§ 40 f. GPR).

Bilden mehrere Gemeinden einen Betreibungskreis, sollen die subsidiären Regelungen in § 7 Abs. 2 E-EG SchKG sicherstellen, dass die Gemeinden die Vereinbarung über das Wahlorgan nicht in jedem Fall den Stimmberechtigten unterbreiten müssen.

5. Das Betreibungswesen als Gemeindeaufgabe

Nach der geltenden Ordnung ist das Betreibungswesen eine Gemeindeaufgabe. Jede politische Gemeinde bildet einen Betreibungskreis und sie wählt oder ernennt die Betreibungsbeamtin oder den Betreibungsbeamten (§ 1 Abs. 1 EG zum SchKG, §§ 40 f. GPR). In materieller Hinsicht haben jedoch Betreibungsorgane mit den Gemeinden nichts zu tun. Sie üben vielmehr Funktionen der kantonalen Rechtspflege aus und handeln als Behörden des kantonalen Rechts. Der Kanton ist für seine Betreibungsämter denn auch verantwortlich (Art. 1, 2 Abs. 5 und 5 SchKG). Eine Kantonalisierung des Betreibungswesens würde jedoch eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden darstellen und einen grundlegenden Systemwechsel bedeuten. Sie brächte für den Kanton neben den einmaligen Kosten, die für die Systemänderung anfallen würden, eine zusätzliche finanzielle Belastung von jährlich rund 10 Mio. Franken und für die Gemeinden demgemäss eine entsprechende Entlastung. Die Nettokosten für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtam-

mannämter im Kanton liessen sich durch eine Kantonalisierung sodann nicht massgeblich senken (vgl. vorne A. III. 1.2.).

Nachdem das mit der Reform vorab angestrebte Ziel der Professionalisierung des Betreuungswesens mit den mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen erreicht werden kann bzw. sich die festgestellten Probleme mit weniger einschneidenden Anpassungen der bestehenden Strukturen lösen lassen, erscheint eine Kantonalisierung des Betreuungswesens mit der dadurch bewirkten Systemänderung, mithin ein vollständiger Umbau des Betreuungswesens, weder notwendig noch erwünscht und daher wohl auch politisch kaum realisierbar. Das Betreuungswesen soll deshalb eine Aufgabe der Gemeinden bleiben.

IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen der Vorlage

Die Umsetzung der Neuorganisation der Gemeindeammann- und Betreibungsämter bzw. die Zusammenlegung der Ämter wird zwar nicht näher quantifizierbare einmalige Investitionskosten für die Gemeinden, namentlich für die Infrastruktur, mit sich bringen. Eine Vergrösserung der Betreibungskreise und damit der Betreibungsämter wird letztlich jedoch eine Verminderung der jährlichen Nettokosten der Gemeinden für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter bewirken (vgl. A. III. 1.2). Die Abschaffung des Sportelsystems wird sodann zusätzlich zu einer Kostensenkung führen (vgl. A. III. 3.2). Finanzielle Vorteile für die Gemeinden würden selbst bei allfälligen höheren Lohnkosten für die Betreibungsbeamtinnen und -beamten und ihrer Stellvertretung infolge besserer Qualifikation noch bestehen bleiben.

Auf Grund der Verkleinerung der Anzahl der Betreibungsämter und ihrer erhöhten Fachkompetenz kann mit einer gewissen Entlastung des Betreibungsinspektorates in seiner beratenden Funktion gerechnet werden.

Die Einführung eines Fähigkeitsausweises für die Betreibungsbeamtinnen und -beamten und ihre Stellvertretung hat finanzielle und personelle Auswirkungen. Die Kandidatinnen und Kandidaten haben indessen die Kosten für die Ausbildung zur Erlangung des Wahlfähigkeitsausweises (z. B. Fachkurse) selber zu tragen, und ihnen werden für die Absolvierung der Fähigkeitsprüfung und die Erteilung des Wahlfähigkeitsausweises Gebühren auferlegt.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Betreuungswesen

1. Betreuungskreise

§ 1 E-EG SchKG:

Die Kompetenz zur Festlegung der Betreuungskreise ist dem Regierungsrat zu übertragen, um sicherzustellen, dass die Kreise nach sinnvollen und zweckmässigen Gesichtspunkten, namentlich auch unter Berücksichtigung der geografischen Verhältnisse, gebildet werden und von der Grösse und Organisation her Betreuungskreise bestehen, die ihre Aufgabe in optimaler Weise erfüllen können. Es ist nicht nur hohes fachliches Wissen der Betreibungsbeamten und -beamtinnen anzustreben (vgl. § 9 E-EG SchKG), sondern auch dessen Anwendung in der Praxis sicherzustellen. Sodann soll mit vorhandenen personellen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen ein Höchstmass an Qualität der Aufgabenerfüllung gewährleistet sein. Unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe ist ferner die Kreisbildung darauf anzulegen, dass weder in räumlicher Hinsicht allzu grosse Distanzen zu überwinden sind, noch in Bezug auf Kundenorientierung zu grosse Abstriche an der Dienstleistungsqualität gemacht werden müssen.

Dabei sind die Betreuungskreise im Kanton mindestens so weit zu vergrössern, dass die Stellvertretung innerhalb des Amtes geregelt und das Amt der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten und der Stellvertretung nicht nur als Neben-, sondern als Vollamt ausgeübt werden kann. Die zu bildenden Betreuungskreise sollen sich mit den heute bereits bestehenden Betreuungskreisen oder Zweckverbänden decken bzw. werden zu einer Vergrösserung der bestehenden Kreise führen. Diese bestehenden Lösungen hat der Regierungsrat neben den genannten Gesichtspunkten zu berücksichtigen, wenn er die Betreuungskreise nach vorgängiger Anhörung der Gemeinden festlegt. Dabei soll der Regierungsrat einen Betreuungskreis – wenn möglich – nur dort gegen den Willen der betroffenen Gemeinden festlegen, wenn diese selber keine tragfähigen Lösungen finden.

In der Regel sollen die Betreuungskreise Gemeinden umfassen, die im gleichen Bezirk liegen. Auch wenn das Obergericht und zwei Gemeinden bezirksübergreifende Betreuungskreise aus der Sicht der unteren kantonalen Aufsichtsbehörden und des Sachrichters als nicht sinnvoll erachten, weil dies zu unklaren Zuständigkeiten und Doppelspurigkeiten führe, soll diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden. Sofern alle Beteiligten (Gemeinden, Obergericht und Regierungsrat) einverstanden sind, sollte vielmehr im Sinne einer Ausnahme, d. h. nur wenn gewichtige Gründe vorliegen, die Möglich-

keit zur Bildung eines bezirksübergreifenden Kreises offen stehen. Diesfalls richtet sich die örtliche Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde nach dem Sitz des betreffenden Betreibungsamtes (Abs. 3).

In den Städten Zürich und Winterthur sollen – wie heute schon – mehrere Kreise gebildet werden können. Solche Betreibungskreise werden in der Regel einen oder mehrere Verwaltungskreise umfassen (vgl. § 100 a GG).

§ 2 E-EG SchKG:

Der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Durchführung der Schuldbetreibung in ihrem Betreibungskreis soll nicht nur in der Form eines Zweckverbandes erfolgen können. Vielmehr sind auch andere Formen der öffentlichrechtlichen Zusammenarbeit denkbar, insbesondere der blosser Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrages zwischen den beteiligten Gemeinden. In jedem Fall muss geregelt sein, wer die Rechte und Pflichten wahrnimmt, die nach Gesetz der Gemeinde oder einem Gemeindeorgan übertragen sind. In diesem Sinne muss etwa festgelegt werden, wer den Betreibungsbeamten oder die Betreibungsbeamtin wählt bzw. ernennt oder die Stellvertretung ernennt, wer sie entschädigt und wer für sonstige personelle Belange zuständig ist. Dabei geht es also nicht darum, ob eine Aufgabe gemeinsam erfüllt werden soll. Umfasst ein Betreibungskreis mehrere Gemeinden, sind diese vielmehr zur Zusammenarbeit in der einen oder anderen Form verpflichtet. Es rechtfertigt sich daher, grundsätzlich die Gemeinderäte für den Abschluss eines Vertrages für zuständig zu erklären, wie dies etwa auch im Zivilstandswesen der Fall ist (§ 1 Abs. 2 der kantonalen Zivilstandsverordnung, LS 231.1). Bezüglich der Bestimmung des Wahlorgans für Betreibungsbeamtinnen und -beamte ist ein Vorbehalt anzubringen. Diese Regelung muss allenfalls durch die Stimmberechtigten im Betreibungskreis genehmigt werden (vgl. § 7 Abs. 2 und 3 E-EG SchKG und die Bemerkungen dazu).

Statuten von Zweckverbänden bedürfen gemäss Art. 92 Abs. 4 KV und § 7 Abs. 1 GG der Genehmigung durch den Regierungsrat. Es rechtfertigt sich, die Vereinbarung der Gemeinden auch bei der Regelung der Zusammenarbeit in der Form eines Vertrages der Genehmigung durch den Regierungsrat zu unterstellen, der sie auf ihre Rechtmässigkeit überprüft.

Die Gründung und Beschlussfassung über die Statuten eines Zweckverbandes richtet sich nach den Gemeindeordnungen der betreffenden Gemeinden.

§ 3 E-EG SchKG:

Dieses Bestimmung entspricht Art. 2 Abs. 1 SchKG.

§§ 4 und 5 E-EG SchKG:

Vgl. die Bemerkungen zu § 10 E-EG SchKG.

§ 6 E-EG SchKG:

Vgl. vorab die Ausführungen unter A. III. 2. Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten unterstehen in fachlicher und disziplinarrechtlicher Hinsicht der betriebsrechtlichen Aufsichtsbehörden nach Art. 13 SchKG bzw. § 17 E-EG SchKG. Ergeben sich demgegenüber amtsinterne Schwierigkeiten, die losgelöst von einem bestimmten Betriebsverfahren auftreten, unterstehen die Betriebsbeamtinnen und -beamten der Dienstaufsicht der Gemeinden.

Zu Abs. 2 und 3: Damit sich die Gemeinden auch Grundlagen beschaffen können, um die in ihrer Kompetenz liegenden Entscheide zu fällen, sollen sie berechtigt sein, in die Geschäftsführung des Betriebsamtes – soweit notwendig, d. h. soweit zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich – Einsicht zu nehmen. Die Aufsichtsbehörden im Sinne von § 17 E-EG SchKG und der Gemeinderat sind ferner zu verpflichten, sich gegenseitig über die im Rahmen ihrer Aufsicht gemachten wesentlichen Wahrnehmungen, namentlich auch über getroffene Massnahmen, zu informieren. Diese Informationspflicht gewährleistet, dass die Aufsicht über die Betriebsämter umfassend und wirksam ausgeübt werden kann.

2. Betriebsbeamtinnen und Betriebsbeamte

§ 7 E-EG SchKG:

Umfasst ein Betriebskreis eine einzige Gemeinde oder einen Teil einer Gemeinde, so bestimmt sich das Wahlorgan und die Wahlform nach dem Gesetz über die politischen Rechte und den ergänzenden Regelungen dieser Gemeinde (§§ 40 f. GPR).

Abs. 2 und 3: Bilden mehrere Gemeinden einen Betriebskreis, sollen subsidiäre Regelungen sicherstellen, dass die Gemeinden die Bestimmung des Wahlorgans nicht in jedem Fall den Stimmberechtigten vorlegen müssen. Umfasst ein Betriebskreis mehrere Gemeinden, so erfolgt die Wahl der Betriebsbeamtin oder des Betriebsbeamten durch die Stimmberechtigten des Betriebskreises an der Urne (§ 7 Abs. 2 lit. b E-EG SchKG). Sehen jedoch alle Ge-

meinden im Betreuungskreis die Wahl oder Ernennung durch den Gemeinderat vor, so wird vermutet, dass der Gemeinderat am Sitz des Betreibungsamtes die Betreibungsbeamtin oder den Betreibungsbeamten wählt oder ernennt. Die Gemeinderäte regeln, ob der Betreibungsbeamte gewählt oder ernannt wird (§ 7 Abs. 2 lit. a E-EG SchKG). Damit soll vermieden werden, dass in Fällen, wo alle Gemeinden die Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten abgeschafft haben (vgl. vorne A. I.), die Urnenwahl (wieder) vermutet wird. Die Gemeinden können aber in jedem Fall ein anderes Wahlorgan bestimmen. Dafür soll nicht die Zustimmung jeder Gemeinde verlangt werden, sondern es rechtfertigt sich, hier die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden im Betreuungskreis vorauszusetzen (§ 7 Abs. 3 E-EG SchKG).

§ 8 E-EG SchKG:

Dass vor der Anstellung einer ordentlichen und ausserordentlichen Stellvertretung die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte anzuhören ist, stellt eine Selbstverständlichkeit dar, die hier gleichwohl ausdrücklich zu erwähnen ist.

Der Vorentwurf sah neben einer ordentlichen und ausserordentlichen Stellvertretung die Möglichkeit vor, eine interimistische Stellvertretung zu bestimmen. Das Obergericht hat sich in der Vernehmlassung dahingehend geäußert, dass eine Unterscheidung zwischen ausserordentlicher und interimistischer Stellvertretung weder notwendig noch sinnvoll sei. Sei sowohl die Betreibungsbeamtin bzw. der Betreibungsbeamte als auch die ordentliche und ausserordentliche Stellvertretung an der Leitung des Amtes verhindert, obliege es nach der neuen Zuständigkeitsregelung dem Gemeinderat, möglichst rasch eine neue oder zusätzliche ausserordentliche Stellvertretung zu ernennen. Dem ist beizupflichten, weshalb eine Regelung betreffend eine interimistische Stellvertretung nicht mehr vorgeschlagen wird.

§ 9 E-EG SchKG:

Die Einführung von Wahlfähigkeitsvoraussetzungen, namentlich eines auf Grund einer erfolgreich abgelegten Fachprüfung erteilten Fähigkeitsausweises, soll gewährleisten, dass alle Betreibungsbeamtinnen und -beamten und ihre ordentliche Stellvertretung die für die Führung eines Betreibungsamtes notwendigen fachlichen Voraussetzungen mitbringen. Vgl. auch die Ausführungen unter A. III. 1.3.

Mit der Möglichkeit der Erteilung eines provisorischen Wahlfähigkeitsausweises soll sichergestellt werden, dass Vakanzen besetzt werden können, auch wenn die Bewerberin oder der Bewerber die fachli-

chen Voraussetzungen für die Erteilung des Fähigkeitsausweises noch nicht erfüllt, dies aber in absehbarer Zeit der Fall sein wird. Nach Ablauf der Gültigkeitsdauer fällt der provisorische Ausweis dahin.

§ 10 E-EG SchKG:

Die Betriebsbeamtinnen und -beamten sind Angestellte der Gemeinden und unterstehen damit – wie die Stellvertretung und die weiteren Mitarbeitenden – kommunalem Personalrecht. Die Gemeinderäte sind für die Regelung der Arbeitsverhältnisse zuständig. Damit ist nicht gesagt, dass ihre Zuständigkeit bezüglich des weiteren Personals des Betriebsamtes nicht auch an die Betriebsbeamtin oder den Betriebsbeamten delegiert werden kann. Die Gemeinden entlohnen die Betriebsbeamtinnen und -beamten, die Stellvertretung und weiteren im Betriebsamt tätigen Angestellten nach den für das übrige Personal der Gemeinde geltenden Bestimmungen. Das bedeutet, dass eine Entschädigung der Betriebsbeamtin oder des Betriebsbeamten nach dem Sportelsystem nicht mehr zulässig ist. Demnach fallen die bei den Verrichtungen des Betriebsamtes zu erhebenden Gebühren in jedem Fall in die Gemeindekasse, was in § 5 E-EG SchKG ausdrücklich festgehalten werden soll. Die Gemeinden stellen denn auch die für den Betrieb des Betriebsamtes erforderlichen Lokalitäten und Einrichtungen zur Verfügung. Vgl. zur Abschaffung des Sportelsystems auch die Ausführungen unter A. III. 3.

3. Wahlfähigkeitsausweis und Fähigkeitsprüfung

§ 11 E-EG SchKG:

Zu Abs. 1 und 2: Vgl. dazu vorab die Ausführungen unter A. III. 1.3. Die Erteilung des Wahlfähigkeitsausweises setzt in persönlicher Hinsicht Handlungsfähigkeit und Zutrauenswürdigkeit der Bewerberinnen und Bewerber voraus. Diese persönlichen Voraussetzungen werden im Kanton Zürich auch für die Erteilung des Anwaltspatentes verlangt (§ 2 lit. a des Anwaltsgesetzes, AnwG, LS 215.1). Bei der Frage, ob eine Person mit Rücksicht auf ihren Leumund zum Beruf des Betriebsbeamten zuzulassen ist, ist zu prüfen, ob die Lebensführung dieser Person mit einem Makel behaftet ist, der sie für die Ausübung dieses Berufs ungeeignet erscheinen lässt (vgl. BGE 104 I a 189). Die Zutrauenswürdigkeit könnte auch durch grobes fachliches Ungenügen beeinträchtigt sein. In fachlicher Hinsicht wird vorausgesetzt, dass die Bewerberin oder der Bewerber eine Fähigkeitsprüfung erfolgreich absolviert hat. Dadurch soll der Nachweis erbracht werden, dass sie oder er über die für die Ausübung der Berufstätigkeit erforder-

lichen fachlichen Kenntnisse verfügt. Dabei ist zu beachten, dass eine berufsspezifische Vorbildung und eine mehrjährige Praxis auf einem Betreibungsamt Voraussetzungen sind, um überhaupt zur Prüfung zugelassen zu werden (vgl. § 12 lit. b und c E-EG SchKG).

Das Obergericht kann die Prüfung ganz oder teilweise erlassen, wenn die Bewerberinnen oder Bewerber auf mindestens gleichwertige andere Weise den Nachweis der für die pflichtgemäße Amtsführung erforderlichen fachlichen Kenntnisse erbringen. Dies soll kein «Schenkpatent» sein, wie es dies früher bei den Anwältinnen und Anwälten gab. Vielmehr soll es nur dann zu einem ganzen oder teilweisen Erlass der Prüfung kommen, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine mindestens gleichwertige Prüfung erfolgreich absolviert hat und zusätzlich über Berufspraxis auf einem Betreibungsamt sowie ebenfalls über eine berufsspezifische Vorbildung verfügt.

Abs. 3: Liegen die persönlichen Voraussetzungen für die Erteilung des Wahlfähigkeitsausweises nicht mehr vor oder erfolgt eine Amtsentsetzung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 Ziff. 4 SchKG, entzieht das Obergericht den Wahlfähigkeitsausweis.

§ 12 E-EG SchKG:

Vgl. die Bemerkungen zu § 11 Abs. 1 und 2 E-EG SchKG.

§ 13 E-EG SchKG:

Das Obergericht wählt eine Prüfungskommission, die die Fähigkeitsprüfung abnimmt. Sie entscheidet über die Zulassung zur Prüfung und über Bestehen oder Nichtbestehen der Prüfung. In der Prüfungskommission sollen Betriebsbeamtinnen und -beamte angemessen vertreten sein. Über die genauere Zusammensetzung der Prüfungskommission und deren Besetzung erlässt das Obergericht nähere Bestimmungen (§ 24 lit. b E-EG SchKG).

§ 14 E-EG SchKG:

Das Obergericht legt die Gebühren für die Erteilung und den Entzug des Wahlfähigkeitsausweises sowie die Durchführung der Fähigkeitsprüfung im vorgesehenen Rahmen fest (§ 24 lit. a E-EG SchKG). Der Höchstrahmen kann bei besonders hohem Aufwand, etwa bei der Wiederholung der Prüfung oder einzelner Prüfungen, bis auf das Doppelte erhöht werden. Bei geringem Aufwand, etwa unter Umständen bei Rückzug eines Gesuchs um Erteilung des Wahlfähigkeitsausweises oder um Zulassung zur Fähigkeitsprüfung, bei Abweisung der Zulassung sowie bei Erlass der Fähigkeitsprüfung, kann die Gebühr bis auf einen Fünftel des unteren Gebührenrahmens herabgesetzt werden.

§ 15 E-EG SchKG:

Zwar handelt es sich bei einer Anordnung betreffend das Ergebnis der Fähigkeitsprüfung nicht um eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. BGE 2P.110/2002 betr. Notariatsprüfung). Art. 77 KV und die noch nicht in Kraft getretene Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) wird zu beachten sein. Die Prüfungskommission ist kein Gericht und die Beschwerde ans Bundesgericht wird – nach dem Bundesgerichtsgesetz, BGG, das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird (Art. 83 lit. t) – auch nicht zulässig sein. Gegen Entscheide der Prüfungskommission soll daher die Beschwerde ans Verwaltungsgericht zulässig sein. Gegen Entscheide des Obergerichts betreffend die Erteilung und den Entzug des Fähigkeitsausweises ist innerkantonal ebenfalls ein Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen.

II. Konkurswesen

§ 16 E-EG SchKG:

Diese Bestimmung entspricht dem heutigen § 2 EG zum SchKG und verweist für die Organisation des Konkurswesens auf das Notariatsgesetz.

III. Aufsichtsbehörden

§ 17 E-EG SchKG:

Gemäss Art. 13 SchKG hat jeder Kanton zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter eine Aufsichtsbehörde zu bezeichnen und kann für einen oder mehrere Kreise untere Aufsichtsbehörden bestellen. Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht dem heutigen § 11 EG zum SchKG und erfüllt die Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes, das bei Beschwerden in Zivilsachen, denen auch Entscheide in Schuldbetreibungs- und Konkursachen unterliegen (Art. 72 Abs. 2 lit. a BGG), als Vorinstanz ein oberes kantonales Gericht vorschreibt, das als (erste oder zweite) Rechtsmittelinstanz entscheidet (Art. 75 Abs. 2 BGG).

Umfasst ein Betreibungskreis ausnahmsweise mehrere, in verschiedenen Bezirken liegende Gemeinden, ist dasjenige Bezirksgericht als untere Aufsichtsbehörde örtlich zuständig, in dessen Bezirk das Betreibungsamt seinen Sitz hat (vgl. § 1 Abs. 3 E-EG SchKG).

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende möchten die Einführung einer einstufigen kantonalen Aufsicht, angesiedelt beim Obergericht,

prüfen. Ein einstufiges Beschwerdeverfahren ist indessen abzulehnen. Angesichts der Tatsache, dass in den letzten Jahren durchschnittlich rund ein Fünftel der durch die Bezirksgerichte als untere Aufsichtsbehörde in SchKG-Sachen erledigten Beschwerden ans Obergericht weitergezogen wurden, ist eine Filterwirkung der ersten Beschwerdeinstanz durchaus vorhanden. Wenn alle durchschnittlich rund 500 Beschwerden im Jahr durch das Obergericht als erste und einzige Beschwerdeinstanz behandelt werden müssten, würde dies auf Grund der höheren Lohnkosten wohl letztlich teurer zu stehen kommen, als ein zweistufiges Beschwerdeverfahren. Gemäss geltendem § 14 Abs. 1 EG zum SchKG können die schwerwiegendsten Disziplinar massnahmen der Amtseinstellung und der Amtsentsetzung nur durch das Obergericht, d. h. die obere Aufsichtsbehörde angeordnet werden. Daran ist nicht festzuhalten, entfällt in diesen Fällen doch eine Überprüfungsmöglichkeit im Kanton, was den Vorgaben gemäss Art. 77 KV nicht entspricht.

In Abs. 2 wird namentlich auf Art. 13 f. SchKG und §§ 106 f. GVG verwiesen.

§ 18 E-EG SchKG:

Bestimmungen über das Beschwerdeverfahren und den Weiterzug finden sich in Art. 17–21 und 36 SchKG sowie namentlich in Art. 76 und 77 Abs. 2 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG). Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach §§ 109 f. GVG.

§ 19 E-EG SchKG:

Die positivrechtliche Regelung des materiellen Disziplinarrechts nach SchKG erschöpft sich in Art. 14 Abs. 2 SchKG, der (nicht abschliessenden) Nennung der Disziplinarunterworfenen sowie der (abschliessenden) Aufzählung der Disziplinar massnahmen. In formellrechtlicher Hinsicht beschränkt sich die genannte Bestimmung auf die Einsetzung von kantonalen Aufsichtsbehörden als Disziplinarbehörden. Die weitere Organisation der Aufsichtsbehörden sowie das Disziplinarverfahren ist Sache der Kantone (Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG I, a. a. O., N. 5 ff. zu Art. 14; Amonn/Walther, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 7. Aufl., Bern 2003, § 5 N. 3). Das Disziplinarverfahren ist somit im SchKG nicht geregelt, weshalb im kantonalen Recht entsprechende Vorschriften zu erlassen sind.

Abs. 1: Dritten, namentlich den Betreibungsparteien, steht kein Anspruch auf disziplinarische Ahndung, sondern lediglich ein Verzei- gungsrecht zu, das jederzeit und formlos ausgeübt werden kann. Die

Aufsichtsbehörden leiten das Disziplinarverfahren nur von Amtes wegen, entweder selbsttätig oder auf Anzeige hin, ein. Zur Einleitung müssen genügend objektive Anhaltspunkte für eine Dienstpflichtverletzung vorliegen; ein unbestimmter Verdacht alleine genügt nicht. Die Disziplinarbehörde bestimmt nach pflichtgemäßem Ermessen, ob ein Disziplinarverfahren einzuleiten bzw. fortzusetzen ist. Die Verzeigerin oder der Verzeiger hat im Unterschied zur oder zum Disziplinierten weder Anspruch auf Akteneinsicht noch auf Erledigung durch einen beschwerdefähigen Entscheid (vgl. Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG I, a. a. O., N. 12 zu Art. 14 und dort zit. Entscheide; Hauser/Schweri, Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz, Zürich 2002, N. 17 f., 43, 45 und 47 zu § 108). Im Disziplinarverfahren kann im Sinne einer vorsorglichen Massnahme eine vorsorgliche Einstellung im Amt angeordnet werden (vgl. heute § 14 Abs. 2 EG zum SchKG).

Abs. 2: Vgl. Hauser/Schweri, a. a. O., N. 46 zu § 108.

IV. Richterliche Behörden

§ 20 E-EG SchKG:

Nach Art. 23 SchKG bezeichnen die Kantone die richterlichen Behörden, die für die im SchKG dem Richter zugewiesenen Entscheidungen zuständig sind.

Abs. 1 entspricht § 16 EG zum SchKG in seiner heutigen Fassung. Die Zuständigkeit für weitere Entscheide, die das SchKG richterlichen Behörden zuweist, richtet sich nach dem Gerichtsverfassungsgesetz.

§ 21 E-EG SchKG:

Nach Art. 25 SchKG haben die Kantone Prozessbestimmungen für Streitsachen, die im beschleunigten Verfahren zu behandeln sind, und Bestimmungen über das summarische Prozessverfahren zu erlassen. Diese Bestimmungen finden sich in der Zivilprozessordnung. Im Kanton Zürich gelten für das beschleunigte Verfahren die Vorschriften über das ordentliche Verfahren, sofern nicht besondere Bestimmungen im Gesetz bestehen (vgl. §§ 53 Abs. 1, 93 ff., 104 lit. a, 119 Ziff. 1, 129 Abs. 2 Ziff. 1 ZPO). Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des SchKG. Für das summarische Verfahren vgl. §§ 204 ff., 213 f. ZPO. Die sachliche Zuständigkeit richtet sich nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (§ 20 E-EG SchKG).

V. Weitere Zuständigkeiten

§ 22 E-EG SchKG:

Die Kantone bezeichnen die Anstalten, die gehalten sind, in den im SchKG vorgesehenen Fällen Depositen anzunehmen (Art. 24 SchKG). Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem heutigen § 10 EG zum SchKG.

§ 23 E-EG SchKG:

Nach Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (GSchG, SR 282.11) haben die Kantone die Stelle, welche die Verrichtungen des Betreibungsamtes bei Schuldbetreibungen gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts auszuüben hat, zu bezeichnen. Diese Regelung hat der Regierungsrat im Beschluss betreffend Schuldbetreibungen gegen Körperschaften des öffentlichen Rechts vom 11. Juni 2003 getroffen (LS 281.6). Sie ist nunmehr (teilweise) in das EG SchKG zu integrieren.

Die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts richtet sich nach dem GSchG. Ausserdem enthält das Gemeindegesezt Bestimmungen über Massnahmen bei Gefährdung der Zahlungsfähigkeit bzw. bei Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde (§§ 149 f. GG). Die Bestimmungen im heutigen EG zum SchKG zur Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden sind daher nicht ins neue Einführungsgesetz aufzunehmen.

VI. Schlussbestimmungen

§ 24 E-EG SchKG:

Das Obergericht erlässt in den angeführten Bereichen nähere Bestimmungen.

§ 25 E-EG SchKG:

Mit Inkrafttreten des neuen EG SchKG wird das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 27. Mai 1913 aufgehoben.

§ 26 E-EG SchKG:

§ 100 a GG:

Neu soll der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden die Betreuungskreise nach Massgabe von § 1 Abs. 1 und 2 E-EG SchKG festlegen. Für Änderungen der Kreise ist ebenfalls der Regierungsrat zuständig. Daher sind die Betreuungskreise in dieser Bestimmung nicht mehr zu nennen.

§ 41 Abs. 2 VRG:

Zwar handelt es sich bei einer Anordnung betreffend das Ergebnis der Fähigkeitsprüfung nicht um eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. BGE 2P.110/2002 betreffend Notariatsprüfung). Art. 77 KV und die noch nicht in Kraft getretene Rechtsweggarantie (Art. 29 a BV) wird zu beachten sein. Die Prüfungskommission ist kein Gericht und die Beschwerde ans Bundesgericht wird – nach dem Bundesgerichtsgesetz, BGG, das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird (Art. 83 lit. t) – auch nicht zulässig sein. Gegen Entscheide der Prüfungskommission soll daher die Beschwerde ans Verwaltungsgericht zulässig sein. Gegen Entscheide des Obergerichts betreffend die Erteilung und den Entzug des Fähigkeitsausweises ist innerkantonale ebenfalls ein Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Aus dem gleichen Grund wird vorgeschlagen, auch gegen Entscheide der Prüfungskommission betreffend die Fähigkeitsprüfung für Notarinnen und Notare neu die Beschwerde ans Verwaltungsgericht vorzusehen. Sodann ist gegen Entscheide des Obergerichts betreffend die Erteilung und den Entzug des Wahlfähigkeitsausweises für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und gleichfalls des Fähigkeitsausweises oder des Wahlfähigkeitszeugnisses für Notarinnen und Notare die Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht zu öffnen. Dies gilt auch für Entscheide des Obergerichts betreffend die Erteilung des Anwaltspatentes.

§ 27 E-EG SchKG:

Grundsätzlich sollen auch die heutigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber den Wahlfähigkeitsausweis erwerben müssen. Betreibungsbeamtinnen und -beamte sowie Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt sind, sollen jedoch ihr Amt bis zum Ende der Amtsdauer 2010–2014 oder diejenigen, die nicht auf Amtsdauer gewählt oder ernannt sind, bis längstens Ende 2014 ohne Wahlfähigkeitsausweis ausüben dürfen. Wenn sie weiterhin als Betreibungsbeamtin oder -beamter oder als Stellvertretung tätig sein möchten, bleibt jenen Amtsinhaberinnen und -inhabern, die nicht

von der Prüfungspflicht befreit sind, genügend Zeit, die für die Zulassung zur Fähigkeitsprüfung vorausgesetzte Vorbildung zu erlangen und die Prüfung zu absolvieren.

Von der Prüfungspflicht können einerseits – gestützt auf § 11 Abs. 2 E-EG SchKG – etwa Inhaberinnen und Inhaber des Diploms der Höheren Fachbildung der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich oder eines anderen mindestens gleichwertigen Fachausweises befreit werden und andererseits – gestützt auf § 27 Abs. 2 E-EG SchKG – jene Betreibungsbeamtinnen und -beamten und Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die ihr Amt langjährig und erfolgreich ausgeübt und dabei eine angemessene Anzahl Betreibungen selbständig bearbeitet haben.

Durch diese Übergangsregelung wird dem Grundsatz der Besitzstandswahrung weitergehend Rechnung getragen, als dies noch im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen wurde.

§ 28 E-EG SchKG:

Nach Art. 29 SchKG bedürfen die von den Kantonen in Ausführung des SchKG erlassenen Gesetze und Verordnungen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Liegt die Genehmigung vor, bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (§ 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes, LS 170.5).

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Diener

Der Staatsschreiber:

Husi