

BGer 5C 1/2009 vom 16. Juni 2009

Bundesgericht, 2009-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_5C_1_2009

FR: TF 5C 1/2009 du 16 juin 2009

IT: TF 5C 1/2009 del 16 giugno 2009

Regeste

Reglement über die Betreuungskreise; Reorganisation | Schuldbetreibungs- und Konkursrecht

Erwägungen

E. 1

Der Beschluss des Regierungsrats über die Festsetzung der Betreuungskreise ist ein Erlass (Art. 82 lit. b BGG) und unmittelbar mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar, weil kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 87 Abs. 1 BGG). Für die Beurteilung der - im Weiteren rechtzeitig erhobenen (Art. 101 BGG) - Beschwerde ist die II. zivilrechtliche Abteilung des Bundesgerichts zuständig (Art. 32 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 des Reglementes für das Bundesgericht, BgerR, SR 173.110.131).

E. 2.1

Soweit sich die Beschwerdeführerinnen auf die Gemeindeautonomie berufen (Ziff. 3.3 der Beschwerdeschrift), sind sie als Gemeinden gestützt auf die besondere Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG grundsätzlich zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, da sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die beschwerdeführenden Gemeinden durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerinnen hoheitlicher Gewalt berührt sind und eine Verletzung der Autonomie geltend machen. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Autonomie im konkreten Fall tatsächlich verletzt worden ist (BGE 129 I 410 E. 1.1 S. 412 ; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Im vorliegenden Fall trifft der angefochtene Beschluss die beschwerdeführenden Gemeinden in ihren hoheitlichen Befugnissen und machen diese die Verletzung ihrer Autonomie geltend, womit sie ohne weiteres zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert sind.

E. 2.2

Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich

der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 133 I 128 E. 3.1 S. 130 f. ; 129 I 290 E. 2.1 S. 294; je mit Hinweisen).

E. 2.3

Die Voraussetzungen für die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs sind vorliegend offensichtlich nicht erfüllt: Die Festlegung der Betreuungskreise ist in § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH abschliessend geregelt. Es ist weder ersichtlich noch dargetan, inwiefern die Beschwerdeführerinnen in Bezug auf die Festlegung der Betreuungskreise über ein Selbstbestimmungsrecht verfügen sollen. Sie haben lediglich Anspruch auf vorgängige Anhörung durch den Regierungsrat und können in diesem Rahmen Vorschläge unterbreiten. Dass ihr Vorschlag für den Regierungsrat verbindlich wäre, ergibt sich weder aus dem Wortlaut des Gesetzes, das allein den Regierungsrat mit der Festsetzung der Betreuungskreise betraut, noch aus der Weisung des Regierungsrats, in der es dazu heisst, der Regierungsrat solle einen Betreuungskreis - wenn möglich - nur dort gegen den Willen der betroffenen Gemeinden festlegen, wenn diese selber keine tragfähigen Lösungen finden (Amtsblatt des Kantons Zürich 2006 1201 S. 1223). Die Beschwerde erweist sich somit hinsichtlich der gerügten Verletzung der Gemeindeautonomie zwar als zulässig, wegen Fehlens eines geschützten Autonomiebereichs aber als unbegründet.

E. 3.1

Die beschwerdeführenden Gemeinden rügen die Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte, insbesondere Willkür (Ziff. 3 und 4 der Beschwerdeschrift). Sie sind gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerdeführung zuzulassen, wenn der angefochtene Beschluss schutzwürdige eigene hoheitliche Interessen der Gemeinden berührt (vgl. BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 ; 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3.1 S. 158 f.). Wie es sich mit dieser Beschwerdeberechtigung im Einzelnen verhält, kann aus nachstehenden Gründen letztlich dahingestellt bleiben.

E. 3.2

Art. 1 SchKG mit der Marginalie "Betreibungs- und Konkurskreise" sieht vor, dass das Gebiet jedes Kantons für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise bildet (Abs. 1), die Kantone die Zahl und die Grösse dieser Kreise bestimmen (Abs. 2) und ein Konkurskreis mehrere Betreuungskreise umfassen kann (Abs. 3). Weitere Vorgaben macht der Bundesgesetzgeber den Kantonen mit Bezug auf die Bildung von Betreuungskreisen nicht. Die Regelungszuständigkeit der Kantone steht freilich unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass die Einteilung der Kreise die bundesrechtskonforme Durchführung der Schuldbetreibungen und Konkurse nicht beeinträchtigen darf (Art. 49 Abs. 1 BV ; vgl. BGE 114 III 1 E. 2a S. 3 f.). Darauf berufen sich die Beschwerdeführerinnen indessen nicht. Sie rügen ausschliesslich eine unrichtige Umsetzung der in § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH enthaltenen Vorgaben durch den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats. Die Absicht des kantonalen Gesetzgebers, mit dem neu geschaffenen Einführungsgesetz die Betreuungskreise insbesondere unter Berücksichtigung der fachlich und betriebswirtschaftlich optimalen Aufgabenerfüllung festzusetzen (vgl. § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH) und aus diesem Grund zu vergrössern (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrats, Amtsblatt des Kantons Zürich 2006 1201 S. 1214 ff. Ziff. 1.2), entspricht einer seit langem gestellten Forderung von Lehre und Praxis (vgl.

die Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins von 1932 in ZSR NF 51/1932 mit den Referaten von HAAB, Vereinfachungen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes, S. 245a ff., 277a f., und von CARRY, La révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, S. 373a ff., 424a f., je mit Hinweisen, sowie z.B. der Diskussionsbeitrag von KELLERHALS, S. 594a).

E. 3.3

Gemäss § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH legt der Regierungsrat die Betreuungskreise nach Anhörung der Gemeinden fest. Die Beschwerdeführerinnen rügen zwar eine Verletzung ihres Rechts auf vorgängige Anhörung, doch belegen der geschilderte Verfahrensablauf (Bst. B hiervor) und die eingereichten Akten, dass die Beschwerdeführerinnen Vorschläge zu den künftigen Betreuungskreisen machen konnten und gemacht haben und zur konkret beabsichtigten Bildung des Betreuungskreises "Gossau-Grünigen-Hinwil" nochmals Stellung nehmen konnten und auch Stellung genommen haben. Ihre Verfassungsrüge betrifft nicht das kantonale Verfahren, sondern den Umstand, dass der Regierungsrat ihrem Vorschlag nicht gefolgt ist, und damit den Inhalt des angefochtenen Beschlusses. Ob der vorgeschlagene, aus den beiden beschwerdeführenden Gemeinden bestehende Betreuungskreis als tragfähige Lösung im Gesetzessinne hätte anerkannt werden müssen und der Einbezug von Hinwil als willkürlich erscheint, ist nachstehend zu prüfen.

E. 3.4

Bei der Festsetzung der Betreuungskreise berücksichtigt der Regierungsrat gemäss § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH insbesondere, dass die Betreibungsämter ihre Aufgabe in fachlicher und betriebswirtschaftlicher Hinsicht optimal erfüllen können.

E. 3.4.1

Vom kantonalen Gesetzgeber ausdrücklich erwähntes Kriterium ist neben der fachlichen Kompetenz der Betreibungsbeamten eine aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvolle Grösse der Betreuungskreise. Die vom Regierungsrat zur Klärung der Frage eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der beteiligten Behörden, hat Betriebe mit drei bis fünf Angestellten und rund 3000 Betreibungen im Jahr als optimale Grösse der Betreuungskreise bezeichnet (vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich 2006 1201 S. 1209 und S. 1214 sowie 2001 1625 S. 1627 und S. 1629). Die Ermittlung der Richtgrösse fechten die Beschwerdeführerinnen nicht als fehlerhaft an. Unangefochten steht sodann fest, dass sie die erwähnten 3000 Betreibungen jährlich nicht annähernd erreichen (rund 1872 Betreibungen im Jahr), hingegen in einem gemeinsamen Betreuungskreis mit der Gemeinde Hinwil bei Weitem übertreffen (alle zusammen über 4000 Betreibungen im Jahr).

E. 3.4.2

Der Regierungsrat lässt eine Unterschreitung der Richtgrösse von 3000 Betreibungen und damit Einbussen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht zu, wenn besondere topographische Verhältnisse, mangelnde verkehrsmässige Erschliessung oder geringe Bevölkerungsdichte vorliegen. Unter dieser Voraussetzung genügt für die Bildung eines Betreuungskreises eine Geschäftslast von 2000 Betreibungen jährlich. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerinnen berücksichtigt der Regierungsrat somit nicht nur die betriebswirtschaftlichen Anforderungen, sondern beachtet die Formulierung des Gesetzes ("insbesondere") und trägt den besonderen Verhältnissen der Gemeinden bei der Bildung der Betreuungskreise Rechnung. Die Beschwerdeführerinnen erreichen die herabgesetzte

Mindestzahl von 2000 Betreibungen jährlich auch auf Grund der vor Bundesgericht neu behaupteten Zahlen zur Geschäftslast (1943 Betreibungen im Jahr 2008) nicht.

Unangefochten steht zudem fest, dass in ihrem Fall die erwähnten besonderen Verhältnisse gar nicht vorliegen, die es ausnahmsweise gestatteten, für einen eigenen gemeinsamen Betreibungskreis eine Mindestgeschäftslast von 2000 Betreibungen im Jahr genügen zu lassen. Hinwil ist von Grüningen und Gossau aus mit dem öffentlichen Verkehr bei einmaligem Umsteigen in Wetzikon in rund dreissig Minuten erreichbar.

E. 3.4.3

Die Beschwerdeführerinnen rügen, der Regierungsrat habe ihre enge Zusammenarbeit auf einer grossen Zahl von Gebieten (Abwasser, Friedensrichteramt, Schule, Zivilschutz u.v.a.m.) wie auch die gute verkehrsmässige Verbindung untereinander nicht beachtet und auf rein betriebswirtschaftliche Kriterien abgestellt. Der Regierungsrat hat die lokalen Gegebenheiten, wie sie von den Beschwerdeführerinnen geschildert wurden, im angefochtenen Beschluss erwähnt, in der Festsetzung der Betreibungskreise dann aber nicht berücksichtigen wollen und unter Willkür Gesichtspunkten auch nicht berücksichtigen müssen. Der kantonale Gesetzgeber hat nach dem klaren Wortlaut von § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH Betreibungskreise insbesondere auch in betriebswirtschaftlich optimaler Grösse schaffen wollen (E. 3.4.1 soeben). Vom betriebswirtschaftlich Optimalen können gewiss Abstriche zugelassen werden, wenn ein teilweises Abweichen davon mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse und damit sachlich als gerechtfertigt erscheint (E. 3.4.2 soeben). Was hingegen die Beschwerdeführerinnen verlangen, läuft auf eine Festsetzung der Betreibungskreise praktisch ungeachtet der betriebswirtschaftlichen Anforderungen und insoweit auf eine Missachtung des gesetzgeberischen Willens hinaus. Dass der Regierungsrat auf die weiteren lokalen Gegebenheiten nicht abgestellt hat, bedeutet deshalb keine Willkür (Art. 9 BV ; vgl. zum Begriff: BGE 134 I 140 E. 5.4 S. 148; 134 II 124 E. 4.1 S. 133).

E. 3.5

Aus den dargelegten Gründen erweist sich der angefochtene Beschluss weder als verfassungswidrig mit Blick auf die bundesrechtlichen Vorgaben (E. 3.2) noch als willkürlich, was die Anwendung des kantonalen Rechts anbetrifft (E. 3.3 und 3.4 soeben).

E. 4

Insgesamt muss die Beschwerde abgewiesen werden, soweit darauf einzutreten ist. Den unterliegenden Gemeinden sind hier keine Gerichtskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.