

# **BGer 5C 2/2009 vom 5. November 2009**

Bundesgericht, 2009-11-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_5C\\_2\\_2009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_5C_2_2009)

FR: TF 5C 2/2009 du 5 novembre 2009

IT: TF 5C 2/2009 del 5 novembre 2009

## **Regeste**

Reglement über die Betreuungskreise; Reorganisation | Schuldbetreibungs- und Konkursrecht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die beiden Beschwerden richten sich gegen denselben kantonalen Beschluss, der für alle Beschwerdeparteien auf dem gleichen Sachverhalt beruht. Es rechtfertigt sich deshalb, die beiden Beschwerdeverfahren zu vereinigen und in einem Urteil zu erledigen ( Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP ). Die Beschwerdeschriften stimmen in den wesentlichen Rügen überein, wobei auf Einzelfragen gesondert einzugehen sein wird (E. 8 und 9 hiernach).

### **E. 2**

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 ) - Beschwerden 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). Da eine allfällige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts keine aufschiebende Wirkung hat ( Art. 103 BGG ), ist der Unzuständigkeitsentscheid rechtskräftig und das sistierte bundesgerichtliche Verfahren ohne förmliche Verfügung fortzusetzen.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Gemeindeautonomie.

#### **E. 3.1**

Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wenn 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. Gleiches gilt grundsätzlich für den beschwerdeführenden Zweckverband, zu dem sich die beiden beschwerdeführenden Gemeinden Rüslikon und Kilchberg zwecks Betriebs unter anderem eines gemeinsamen Betreibungskreises zusammengeschlossen haben (Beilage Nr. 3 zur Beschwerde 5C\_2/2009), zumal Zweckverbände gemäss Art. 92 Abs. 3 KV/ZH selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (vgl. JENNI, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N. 14 zu Art. 92 KV/ZH ). Die Beschwerdelegitimation des Zweckverbandes nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG kann folglich nicht verneint werden (vgl. BGE 134 I 204 E. 2.2 S. 206).

### **E. 3.2**

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. 3.3**

Die Voraussetzungen für die Anerkennung eines geschützten kommunalen Autonomiebereichs sind vorliegend offensichtlich nicht erfüllt: Die Festlegung der Betreibungskreise ist in § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH abschliessend geregelt. Es ist weder ersichtlich noch dargetan, inwiefern die Beschwerdeführer in Bezug auf die Festlegung der Betreibungskreise 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 Betreibungskreise betraut, noch aus der Weisung des Regierungsrats betreffend Einführungsgesetz zum SchKG, in der es dazu heisst, der Regierungsrat solle einen Betreibungskreis - 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).

### **E. 3.4**

Aus der verfassungsmässig gewährleisteten Gemeindeautonomie können die Beschwerdeführer im vorliegenden Zusammenhang nichts ableiten. Gemäss Art. 50 Abs. 1 BV ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet, und im kantonalen Recht bestimmt hier nicht unmittelbar die Kantonsverfassung, sondern erst das Gesetz und damit § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH, welche Aufgaben die Gemeinden zu erfüllen haben und wie viel Autonomie ihnen dabei zukommt (vgl. JAAG, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N. 10 zu Art. 85 KV/ZH ). Kraft Gesetzes aber liegt die Befugnis zur Festlegung der Betreibungskreise allein beim Regierungsrat.

### **E. 3.5**

Aus den dargelegten Gründen erweisen sich die Beschwerden hinsichtlich der gerügten Verletzung der Gemeindeautonomie zwar als zulässig, wegen Fehlens eines geschützten Autonomiebereichs jedoch als unbegründet.

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführer rügen die Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte, insbesondere Willkür und rechtsungleiche Behandlung. 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.; vgl. für einen Gemeindezweckverband: BGE 134 I 204 E. 2.3 S. 206 ff.). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann dahingestellt bleiben, da die Beschwerden aus nachstehenden Gründen nicht gutgeheissen werden können.

#### **E. 5**

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 Betreibungskreise umfassen kann (Abs. 3). Weitere Vorgaben macht der Bundesgesetzgeber den Kantonen mit Bezug auf die Bildung von Betreibungskreisen 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.). Mit dem neuen Einführungsgesetz zum SchKG beabsichtigt der kantonale Gesetzgeber, die Betreibungskreise 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). Die Gesetzesnovelle verwirklicht eine seit langem gestellte Forderung von Lehre und Praxis. Eine Einteilung, die aus politischen Gründen praktisch jede Gemeinde zu einem eigenen Betreibungskreis macht (vgl. noch Art. 61 KV/ZH von 1869), soll danach vermieden werden, weil zu kleine Einheiten die Ernennung fachlich ausgewiesener Betreibungsbeamten behindern können (vgl. die Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins von 1887 in ZSR NF 6/1887 mit dem Referat von REICHEL, Das Betreibungsamt im schweizerischen Recht, S. 567 ff., 591 ff., und den Thesen des Correferenten MARTIN, S. 607 f., sowie 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, und z.B. der Diskussionsbeitrag von KELLERHALS, S. 594a; vgl. zu den Vor- und Nachteilen grösserer Betreibungskreise: MÖCKLI, Kurzkomentar SchKG, Basel 2009, N. 3 zu Art. 1 SchKG ). Die Beschwerdeführer rügen eine verfassungswidrige Umsetzung der in § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH enthaltenen Vorgaben durch den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats.

#### **E. 6**

Zur Gewährleistung einer nach einheitlichen Gesichtspunkten vorzunehmenden Bildung der Betreuungskreise hat der Regierungsrat allgemein abstrakte Grundsätze festgelegt. Die Beschwerdeführer wenden sich einerseits gegen die Festlegung dieser Grundsätze (E. 7) und andererseits gegen deren Anwendung in ihrem Fall (E. 8 und 9 hiernach). Das Bundesgericht greift nur ein, wenn die Grundsätze willkürlich sind, d.h. wenn der entsprechende Erlass des Regierungsrats sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist ( Art. 9 BV ; vgl. BGE 134 I 23 E. 8 S. 42). Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung ( Art. 8 Abs. 1 BV ) ist verletzt, wenn der Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (vgl. BGE 134 I 23 E. 9.1 S. 42 f.). Es prüft die Verletzung der Grundrechte zudem nur insofern, als solche Rügen in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden sind ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung von Grundrechten rügen, ist auf die Rechtsmittel nur einzutreten, sofern diese entsprechende Begründungen enthalten (vgl. BGE 134 I 23 E. 5.2 S. 30 f.).

## **E. 7**

Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens hat der Regierungsrat die fachlichen und betriebswirtschaftlichen Anforderungen an optimale Betreuungskreise durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der beteiligten Behörden klären lassen. Gestützt darauf hat er seine "Grundsätze zur Bildung von Betreuungskreisen" erlassen.

### **E. 7.1**

Das Ergebnis der Abklärungen gibt der Beschluss vom 28. Mai 2008 betreffend "797. Reorganisation des Betreuungswesens; Kriterien für die Bildung von Betreuungskreisen und Vorgehen" im Kapitel "Grundsätze zur Bildung von Betreuungskreisen" wie folgt wieder: "Zur Sicherstellung der Fachkunde und ausreichenden Berufserfahrung sind die Betreuungskreise so festzulegen, dass das Amt der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten und der Stellvertretung als Vollamt ausgeübt werden kann. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind Einheiten mit mindestens drei bis fünf Angestellten und mindestens rund 3000 Betreibungen pro Jahr erwünscht. Unter besonderen geografischen, topografischen und organisatorischen Verhältnissen können auch Kreise mit weniger Betreibungen sinnvoll sein. Die von einem Amt zu bearbeitende Zahl der Betreibungen soll 2000 aber nicht unterschreiten. Massgebend ist jeweils der Durchschnittswert der Jahre 2003-2007" (S. 3 Bst. C des Beschlusses vom 28. Mai 2008).

### **E. 7.2**

Der Regierungsrat hat über die Ergebnisse der Abklärungen seiner Arbeitsgruppe informiert und die betroffenen Gemeinden in die Entscheidungsfindung einbezogen. Nach Festlegung der "Kriterien für die Bildung von Betreuungskreisen" konnten sich die Gemeinden äussern

und Vorschläge unterbreiten. Die vorgesehenen Betreuungskreise hat der Regierungsrat den Gemeinden vor dem Entscheid nochmals zur Stellungnahme unterbreitet. Auch die beschwerdeführenden Gemeinden wurden angehört, wie es § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH dem Regierungsrat vorschreibt. Dass ihnen der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 2 BV ) weitergehende Mitwirkungsrechte im Verfahren der Rechtsetzung gewährleistetete, rügen die Beschwerdeführer in keiner den formellen Anforderungen genügenden Weise ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). Es kommt hinzu, dass gemäss dem Bericht einer Wirtschaftsprüfungsfirma, den die Beschwerdeführer dem kantonalen Verwaltungsgericht eingereicht haben, die Daten- und Informationsbeschaffung zur Ermittlung von praktikablen Kriterien für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und des Kennzahlenvergleichs der Betreuungsamter mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Selbst bei grösseren Gemeinden und Städten mit ausführlicheren und detaillierteren Daten und Informationen lassen sich danach nur teilweise aussagekräftige Erkenntnisse und Schlüsse über die Wirtschaftlichkeit ziehen. Der Grund dafür soll in der fehlenden Aufbereitung, namentlich der ungenügenden Verknüpfung des erhobenen Datenmaterials liegen (S. 7 f. Ziff. 4.1.1 des Berichts, Beilage-Nr. 3 zur Stellungnahme, Aktennummer 11). Auch mit Rücksicht darauf hat sich der Regierungsrat willkürfrei auf die Fachkenntnis und das Erfahrungswissen der von ihm eingesetzten Arbeitsgruppe stützen dürfen (vgl. S. 8 Ziff. 35-37 der Beschwerde 5C\_2/2009 und S. 7 f. Ziff. 31-34 der Beschwerde 5C\_3/2009).

### **E. 7.3**

Während von der Arbeitsgruppe die Entscheidungsgrundlage zu beschaffen war, hat der Entscheid und damit die Festsetzung der Betreuungskreise allein in der Zuständigkeit und Verantwortung des Regierungsrats gelegen. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe waren für den Regierungsrat nicht verbindlich. Sein Entscheid, dass im Betreuungskreis "jährlich mindestens 3000 Betreibungen" anfallen müssen, kann nicht beanstandet werden, auch wenn die Arbeitsgruppe 2000 bis 3000 Betreibungen pro Jahr als optimale Grösse eines Betriebs bezeichnet hat. Mit Bezug auf die Mindestzahl der Vollzeitstellen (drei bis fünf Angestellte) hat der Regierungsrat den Vorschlag der Arbeitsgruppe übernommen. Dass die Arbeitsgruppe 200 Stellenprozent hätte genügen lassen wollen, ist unbelegt (vgl. Beilagen Nr. 6 zur Beschwerde 5C\_2/2009 und Nr. 5 zur Beschwerde 5C\_3/2009). Abweichungen ergeben sich, was die Ausnahmen von der Richtgrösse angeht, die der Regierungsrat auf besondere topografische Verhältnisse, mangelnde verkehrsmässige Erschliessung oder geringe Bevölkerungsdichte beschränkt hat. Keine Ausnahme will der Regierungsrat - anders als die Arbeitsgruppe - wegen "besonderen organisatorischen Verhältnissen" zulassen. Die Streichung ist nicht zu beanstanden. Zweck der Beschlüsse ist die "Reorganisation des Betreuungswesens", so dass eine Ausnahme von der Reorganisation sinnvoll nicht mit den bestehenden organisatorischen Verhältnissen begründet werden sollte. Richtig ist, dass die fachlichen und betriebswirtschaftlichen Kriterien gemäss § 1 Abs. 2 EG SchKG/ZH "insbesondere" zu berücksichtigen sind und weitere Ausnahmen auf Grund des offen formulierten Gesetzestextes nicht ausgeschlossen werden können, aber auch nicht ausgeschlossen wurden.

### **E. 7.4**

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist der Regierungsrat von Einheiten mit mindestens drei bis fünf Angestellten und mindestens rund 3000 Betreibungen jährlich ausgegangen. Die Beschwerdeführer bezweifeln die Richtigkeit, auf Fallzahlen abzustellen, und befürchten, dass schematische bzw. an der Verwaltungspraktikabilität ausgerichtete Lösungen zu

unsachlichen Ergebnissen führen und vor dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht standhalten könnten (vorab S. 8 f. Ziff. 38-42 der Beschwerde 5C\_2/2009 und S. 8 f. Ziff. 35 und 40-43 der Beschwerde 5C\_3/2009).

#### **E. 7.4.1**

In quantitativer und qualitativer Hinsicht gibt die angenommene Messgrösse an, dass ein Angestellter im Vollamt jährlich zwischen wenigstens 600 und höchstens 1000 Betreibungen zeitgerecht und fachlich einwandfrei bewältigt. Die Messgrösse entspricht den in früheren Gutachten erhobenen Fallzahlen von 750 - 850 Betreibungen im Jahr (JOOS, Handbuch für die Betreibungsbeamten der Schweiz, Wädenswil 1964, S. 25, mit Hinweis), erhöht die obere Grenze mit Rücksicht auf die seitherige Entwicklung beispielsweise im Informatikbereich und senkt die untere Grenze, um der Komplexität einzelner Betreibungsfälle und zusätzlicher Dienstleistungen angemessen Rechnung zu tragen. Die Notwendigkeit drei bis fünf Vollzeitstellen in einer Einheit zusammenfassen, ergibt sich aus den Anforderungen vorab an die Professionalisierung (spezialisierte Mitarbeiter, Betreuung grosser Einzelfälle u.ä.) und an die Erreichbarkeit des Amtes (Öffnungszeiten, Vertretungen u.ä.). Dass die Zahl von jährlich 3000 Betreibungen "mindestens" erreicht werden muss, bestätigt beispielsweise die von einer externen Treuhandfirma erhobene Studie für die mit dem Kanton Zürich vergleichbaren Verhältnisse im Kanton Aargau. Danach sind Betreibungsämter mit weniger als 4000 Betreibungen pro Jahr im Durchschnitt nicht kostendeckend. Ein eindeutiger Kostenvorteil kommt ab einer Grösse von rund 6000 Betreibungen pro Jahr zum Tragen (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 7. Juli 2004, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [EG SchKG], Bericht und Entwurf, S. 9 f.). Die regierungsrätliche Wahl der Messgrösse lässt sich insgesamt sachlich und nachvollziehbar begründen und erscheint nicht als willkürlich.

#### **E. 7.4.2**

Die Beschwerdeführer verlangen die Berücksichtigung weiterer und anderer Indikatoren als die Fallzahlen. Die Geschäftslast liege bei ihnen anhand der Kenngrösse der Betreibungssummen und der Geschäfte mit Grundpfandbezug an der oberen Grenze. Es trifft an sich zu, dass reine Fallzahlen im Allgemeinen zusätzlicher Erläuterung bedürfen und eine Gewichtung der einzelnen Geschäfte bessere Indikatoren abgibt. Im besonderen Fall gilt es aber zu beachten, dass die durchaus anspruchsvolle Tätigkeit der Betreibungsbeamten in einem grossen Umfang formalisiert ist und oftmals dieselben oder ähnliche Sachverhalte in einem beschränkten Gebiet der Zwangsvollstreckung betrifft. Fallzahlen gestatten deshalb im Betreibungswesen eher schlüssige Leistungsbeurteilungen als beispielsweise bei Gerichten. Es kommt hinzu, dass gemäss dem eingereichten Bericht einer Wirtschaftsprüfungsfirma die weitere Datenlage keine oder nur beschränkt aussagekräftige Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit der Betreibungsämter zulässt (E. 7.2 hiavor). Der Befund wird durch die Eingaben der beschwerdeführenden Gemeinden Kilchberg und Rüslikon an den Regierungsrat bestätigt. Die erwähnten aufwändigen Grundpfandfälle als Indikatoren der Wirtschaftlichkeit des gemeinsamen Amtes werden nicht belegt, während die Betreibungssummen im Jahreswechsel derartigen Schwankungen unterliegen (z.B. rund 67 Mio. Fr. von 2006 zu 2007 und rund 6 Mio. Fr. von 2007 zu 2008), dass sie als Kenngrösse nicht geeignet sind (vgl. Beilagen Nrn. 5, 9 und 12a zur Beschwerde 5C\_2/2009 bzw. Beilage Nr. 4 der Beschwerde 5C\_3/2009).

### **E. 7.4.3**

Der Gefahr von schematischen und damit unsachlichen Lösungen begegnet einerseits die grosse Bandbreite der Fallzahlen von jährlich mindestens 3000 Betreibungen mit drei bis fünf vollzeitlichen Angestellten pro Amt, so dass im Einzelfall ein höherer Schwierigkeitsgrad der abzuwickelnden 3000 Betreibungen durch die Höchstzahl von fünf Angestellten ausgeglichen werden kann. Andererseits wird besonderen Verhältnissen durch die zugelassenen Ausnahmen (E. 7.3 hiervor) gebührend Rechnung getragen.

### **E. 7.5**

Aus den dargelegten Gründen können die vom Regierungsrat festgelegten "Grundsätze zur Bildung von Betreibungskreisen" unter Willkür Gesichtspunkten nicht beanstandet werden. Im Vergleich zu anderen Kantonen darf angenommen werden, dass der Regierungsrat die für einen Betreibungskreis zu erreichenden Mindestwerte (3 - 5 Vollzeitstellen für 3000 Betreibungen im Jahr) eher tief angesetzt hat und damit die tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten eher zurückhaltend gewichtet hat.

### **E. 8**

Der Regierungsrat hat den Vorschlag der beschwerdeführenden Gemeinden Rüslikon und Kilchberg, einen eigenen Betreibungskreis zu bilden, anhand der vorgenannten Kriterien geprüft und abgelehnt, weil in einem solchen gemeinsamen Betreibungskreis lediglich rund 2115 Betreibungen im Jahr anfallen, weil kein Ausnahmetatbestand vorliegt, weil für die unterschiedliche Behandlung der vergleichsweise angerufenen Betreibungskreise sachliche Gründe bestehen und weil die Organisationsautonomie mit Bezug auf den Zweckverband gewahrt bleibt (E. 3d S. 7 f. des angefochtenen Beschlusses). Die beiden Gemeinden und der Zweckverband wiederholen bezogen auf die konkrete Beurteilung durch den Regierungsrat die Einwände, die sie allgemein gegen die Entscheidungsgrundlage des Regierungsrats erhoben haben (S. 9 ff. Ziff. 43-53 der Beschwerde 5C\_2/2009). Diesbezüglich kann auf bereits Gesagtes verwiesen werden (E. 7 hiervor). Die Beschwerdeführer räumen ein, dass sich die Zulassung von Betreibungskreisen mit einer geringeren Anzahl jährlicher Betreibungen in anderen Bezirken auf die regierungsrätlichen Ausnahmetatbestände stützen lässt (S. 11 Ziff. 51 der Beschwerde 5C\_2/2009), so dass eine rechtsungleiche Behandlung zu verneinen ist. Sie rügen, der Regierungsrat hätte mit Rücksicht auf den Zweckverband der beiden beschwerdeführenden Gemeinden ebenfalls eine Ausnahme machen müssen (S. 11 Ziff. 52 der Beschwerde 5C\_2/2009). Inwiefern der gegenteilige Standpunkt des Regierungsrats willkürlich sein könnte, legen die Beschwerdeführer nicht dar und ist auch nicht ersichtlich, hat doch die beschwerdeführende Gemeinde Rüslikon dem Regierungsrat in ihrer Eingabe vom 28. Januar 2009 mitgeteilt, der Zweckverband sei offen für die Aufnahme der Gemeinde Thalwil in den Zweckverband und die bestehende Infrastruktur könne ohne grossen Aufwand den neuen Bedürfnissen angepasst werden (S. 3 der Beilage Nr. 9 zur Beschwerde 5C\_2/2009). Die regierungsrätliche Ablehnung eines Betreibungskreises, bestehend einzig aus den Gemeinden Kilchberg und Rüslikon, erweist sich weder als willkürlich noch sonstwie als verfassungswidrig.

### **E. 9**

Dass der bisherige Betreibungskreis Thalwil die geforderten Mindestzahlen mit rund 3300 Betreibungen im Jahr bei 4.6 Stellen erreicht (S. 8 Ziff. 36 der Beschwerde 5C\_3/2009), ist im Verfahren vor dem Regierungsrat unbestritten geblieben. Der Regierungsrat hat die drei

Gemeinden Kilchberg, Rüschnikon und Thalwil in einem Betreuungskreis zusammengefasst, weil die Siedlungsgebiete der drei Gemeinden ohne nennenswerte topografische Hindernisse nahezu nahtlos aneinander grenzen, weil die beiden Gemeinden Kilchberg und Rüschnikon allein keinen Betreuungskreis bilden können und weil innerhalb des Bezirks Horgen als zusätzliche Gemeinde zur Bildung eines grösseren Betreuungskreises bloss noch die Gemeinde Thalwil in Frage kommt, die an die Gemeinde Rüschnikon angrenzt (E. 3d S. 7 des angefochtenen Beschlusses). Bezogen auf die konkrete Beurteilung durch den Regierungsrat erneuert die beschwerdeführende Gemeinde die Einwände, die sie allgemein gegen die Entscheidungsgrundlage des Regierungsrats erhoben hat. Sie macht zusätzlich geltend, den beiden Gemeinden Kilchberg und Rüschnikon allein hätte ein gemeinsamer Betreuungskreis bewilligt werden müssen, so dass sich die Frage nach der Bildung eines Betreuungskreises, bestehend aus den Gemeinden Kilchberg, Rüschnikon und Thalwil, nicht mehr stelle (S. 8 ff. Ziff. 37-38 und Ziff. 44-54 der Beschwerde 5C\_3/2009). Diesbezüglich kann auf bereits Gesagtes verwiesen werden (E. 7 und 8 hiavor). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin hat der Regierungsrat auch nicht übersehen, dass mit der Zusammenlegung der bisherigen Betreuungskreise und dem Ansteigen der jährlichen Betreibungen auf rund 5500 die Betriebskosten des Amtes ansteigen dürften (S. 7 f. Ziff. 34 und S. 12 Ziff. 54 der Beschwerde 5C\_3/2009). Entscheidend ist indessen die langfristige Kostenentwicklung. Dazu hat der Regierungsrat festgehalten, dass ein gemeinsamer Betreuungskreis der drei Gemeinden langfristig tiefere Durchschnittskosten aufweisen und finanziell besser dastehen dürfte als ein eigener Betreuungskreis der Gemeinde Thalwil, weil sich die Grenzkostenrechnung mit der Zunahme der Anzahl Betreibungen im Kreis gemeinhin verbessert (E. 3d S. 8 des angefochtenen Beschlusses). Die Aussage kann sich auf die zitierten Erhebungen für den Kanton Aargau stützen, wonach ein Betreibungsamt erst ab rund 4000 Betreibungen im Jahr kostendeckend arbeitet und erst ab rund 6000 Betreibungen im Jahr ein Kostenvorteil eintritt (E. 7.4.1 hiavor). Der Beschluss des Regierungsrats, die Gemeinde Thalwil mit den Gemeinden Kilchberg und Rüschnikon in einem gemeinsamen Betreuungskreis zu vereinigen, kann weder als willkürlich noch unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit beanstandet werden.

#### **E. 10**

Mit beiden Beschwerden wird im Eventualantrag eine Abänderung von Ziff. II des angefochtenen Beschlusses verlangt, wonach die Gemeinden eingeladen wurden, dem Regierungsrat bis am 30. September 2009 die Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zur Genehmigung einzureichen. Die Beschwerdeführer beantragen, eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit erst auf den Beginn der nächsten Amtsdauer nach Eintritt der Rechtskraft des angefochtenen Beschlusses vorzulegen. Abgesehen davon, dass der Antrag zufolge Ablaufs der eingeräumten Frist gegenstandslos geworden ist, setzen sich die Beschwerdeführer mit der Begründung nicht auseinander, mit der der Regierungsrat ihr gleichlautendes Gesuch, eine Umsetzung der Reorganisation auf frühestens 2014 zu vertagen, abgewiesen hat. Auf den Eventualantrag kann deshalb nicht eingetreten werden. Die Ansetzung einer neuen Frist ist Sache des Kantons.

#### **E. 11**

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.