

## REGIERUNGSRAT

20. Juni 2015

15.28

**Motion Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil (Sprecherin), Bruno Gretener, FDP, Mellingen, Josef Bütler, FDP, Spreitenbach, Andreas Senn, CVP, Würenlingen, René Bodmer, SVP, Arni, Wolfgang Schibler, SVP, Buchs, Ruedi Weber, Grüne, Menziken, und Rosmarie Groux, SP, Berikon, vom 3. März 2015 betreffend Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG); Ablehnung**

---

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

### 1. Vorbemerkung

Das Anliegen der Motion betrifft ausschliesslich die Zuständigkeit der Schuldbetreibungs- und Konkurskommission (SchKK) des Obergerichts. Aus diesem Grund wurde die Justizleitung der Gerichte des Kantons Aargau zur Stellungnahme aufgefordert. Diese wird nachfolgend wiedergegeben.

### 2. Stellungnahme der Justizleitung der Gerichte Kanton Aargau

#### 2.1 Vorbemerkungen

Die Motion wird eingeleitet mit der Bemerkung, dass die Schuldbetreibungs- und Konkurskommission (SchKK) des Obergerichts am 14. Mai 2012 die Einführung einer Einheitssoftware für alle Betreibungsämter des Kantons Aargau beschlossen habe, ohne die Gemeinden anzuhören.

Dem muss widersprochen werden. Am 9. Januar 2012 fand eine Orientierungssitzung am Obergericht unter Teilnahme von Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertretern der Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten, der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, der Finanzverwalterinnen und Finanzverwalter sowie der Gemeindeammänner statt. Das Konzept mit der Einführung einer Einheitssoftware wurde von den anwesenden Vertreterinnen und Vertreter unterstützt. Seitens des Vertreters der Gemeindeammänner-Vereinigung wurde eine zentrale Lösung unterstützt und "verschiedene Softwares" als nicht ideal angesehen. Finanziell seien hier keine Probleme vorhanden, da der Aufwand aus Gebühren gedeckt werden könne (vgl. Protokoll der Sitzung vom 9. Januar 2012, S. 2). Eine Mitarbeit in der Projektgruppe wurde seitens der Verbände und insbesondere der Gemeindeammänner-Vereinigung nach Rücksprache mit deren Präsidentin, die heutige Motionärin, als nicht notwendig erachtet (vgl. E-Mail Gemeindeammänner-Vereinigung vom 30. Januar 2012 sowie Schreiben des Verbands der Finanzfachleute vom 31. Januar 2012). Zuge-

sagt wurde seitens der SchKK eine periodische Orientierung über den Stand des Projekts, welche jeweils erfolgte.

## **2.2 Bundesrechtliche Grundlagen des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)**

Seit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 ist das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht bundesrechtlich organisiert. Im Wesentlichen ist die Organisation der Schuldbetreibungs- und Konkursbehörden in den Art. 1–30a SchKG geregelt. Im hier interessierenden Schuldbetreibungsrecht bildet das Gebiet jedes Kantons für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise (Art. 1 SchKG). In jedem Betreibungskreis besteht ein Betreibungsamt, das vom Betreibungsbeamten geleitet wird (Art. 2 SchKG). Die Besoldung des Betreibungsbeamten ist Sache der Kantone (Art. 3). Gemäss Art. 15 SchKG übte das Bundesgericht die Oberaufsicht über das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen aus mittels Erlass der erforderlichen Verordnungen und Reglemente sowie Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden. Seit dem 1. Januar 2007 ist diese Aufsichtskompetenz an das Bundesamt für Justiz übergegangen. Gemäss Art. 13 SchKG hat jeder Kanton zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter eine Aufsichtsbehörde zu bezeichnen.

Das Betreibungswesen ist von Bundesrechts wegen eine kantonale Angelegenheit (insbesondere Art. 1 und 2 SchKG). Dementsprechend haftet auch der Kanton für fehlerhafte Handlungen von Betreibungsorganen (Art. 5 SchKG). Entsprechend muss er auch bestimmen können, wie und mit welchen Hilfsmitteln gearbeitet wird. Daran ändert nichts, dass die Betreibungsämter durch die Gemeinden betrieben werden. Die Verantwortung bleibt beim Kanton.

## **2.3 Kantonalrechtliche Grundlagen der Aufsicht**

Gestützt auf Art. 1 der Schlussbestimmungen des SchKG und § 78 Abs. 1 der Kantonsverfassung hat der Kanton Aargau mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) vom 22. Februar 2005 (in Kraft seit 1. Januar 2006) in § 16 die Schuldbetreibungs- und Konkurskommission des Obergerichts als obere kantonale Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter und das Konkursamt bestimmt. Gemäss § 17 EG SchKG ist für die administrative Aufsicht, welche insbesondere die Durchführung von Inspektionen sowie den Erlass von Weisungen umfasst, ausschliesslich die obere Aufsichtsbehörde zuständig. Gemäss § 18 EG SchKG wurde zur Unterstützung der oberen kantonalen Aufsichtsbehörde im Bereich der Betreibungsämter ein Betreibungsinspektorat eingesetzt, das der Schuldbetreibungs- und Konkurskommission des Obergerichts unterstellt ist. Gemäss § 18 Abs. 3 tragen die Gemeinden die Kosten des Betreibungsinspektorats.

## **2.4 Alleinige Aufsichts- und Weisungskompetenz der Schuldbetreibungs- und Konkurskommission**

Die Aufsichtsfunktion der kantonalen Aufsichtsbehörden beinhaltet die Überwachung der Zwangsvollstreckungsorgane unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit (rechtliche Aufsicht) sowie die administrative Aufsicht über die unterstellten Betreibungs- und Konkursämter. Daneben stehen die Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Bundesgericht (heute Bundesamt für Justiz) sowie die Pflicht zur Erstellung von Betreibungsstatistiken. Weiter sind die Aufsichtsbehörden Disziplinar- und Beschwerdeinstanzen. Teilweise wird ihnen sogar die Kompetenz zum Erlass von Rechtsverordnungen zugestanden, von der in der Praxis, auch vorliegend von der aargauischen Schuldbetreibungs- und Konkurskommission, nie Gebrauch gemacht wurde (dazu FRANK EMMEL, in: Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Basel 1998, N. 1 zu Art. 13 SchKG und dort zitierte). Als Inhalt der rechtlichen Aufsicht wachen die Aufsichtsbehörden über die Einhaltung aller betreibungsrechtlichen Erlasse des Bundes, der Kantone, in Konkordaten und Staatsverträgen sowie ungeschriebener Grundsätze des Betreibungsrechts (FRANK EMMEL, a.a.O., N. 4 zu Art. 13 SchKG). Zur Überwachung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit

gehören zunächst das auf den individuell und konkreten Fall bezogene Weisungs- oder Instruktionsrecht (individuelle Dienstanweisung) sowie das Recht zum Erlass von Vorschriften über die Art und Weise der Amtsführung (generelle Dienstanweisung) mittels Verwaltungsverordnungen oder Kreisschreiben (FRANK EMMEL, a.a.O., N. 5 zu Art. 13 SchKG und dort zitierte: NÖTZLI, 25, GILLIÉRON, 51 ff.).

Wie bereits ausgeführt, ist die administrative Aufsicht über die unterstellten Betriebs- und Konkursämter bundesrechtlich geregelt. Art. 13 Abs. 1 SchKG gesteht den Kantonen nur das Recht zu, eine Aufsichtsbehörde zu bezeichnen. Aufgabe und Inhalt der Aufsichtsfunktion sind bundesrechtlich definiert. Dieses Aufsichtsrecht beinhaltet wie bereits dargestellt, dass individuelle, auf den konkreten Fall bezogene Weisungs- oder Instruktionsrecht (individuelle Dienstanweisung) sowie das Recht zum Erlass von Vorschriften über die Art und Weise der Amtsführung im Sinne von generellen Dienstanweisungen im Sinne einer Verwaltungsverordnung (vgl. FRANK EMMEL, a.a.O., N. 5 zu Art. 13, NÖTZLI, 25, GILLIÉRON, 51 f.). Von diesem Weisungsrecht hat die SchKK bezüglich der Einführung und des Betriebes von EDV im Betreuungswesen mit dem Erlass von diversen Weisungen Gebrauch gemacht (vgl. oben angeführte).

## **2.5 Weisung betreffend Anwendung von EDV im Betreuungswesen**

Die Anwendung von EDV-Programmen in der heutigen umfassenden Form geht über eine nur unterstützende Form weit hinaus. Ein EDV-Betreibungsprogramm stellt nicht nur eine herkömmliche Adressverwaltung oder Tabellenkalkulation dar, sondern ist eine eigentliche Prozess-EDV zur Erstellung von Verwaltungsakten. Sie dient nicht nur in einem formellen Sinne der Unterstützung der Verwaltungstätigkeit, sondern erstellt materiell gestaltend Verwaltungsverfügungen. So ist die Darstellung und Erstellung eines Zahlungsbefehls, einer Pfändungsurkunde, eines Kollokationsplanes, einer Verteilliste und eines Verlustscheins im Sinne der früher vom Bundesgericht als obligatorisch zu verwendenden Formulare streng vorgegeben. Die dafür heute verwendete EDV ist daher administrativ aufsichtsrechtlich zu genehmigen und zu kontrollieren. Die betriebsrechtliche EDV kann daher nicht im Sinne der Motion lediglich als Infrastruktur gleich wie Büroräumlichkeiten, Büromobiliar und Anstellungsmodalitäten der Betriebsbeamten bezeichnet werden.

Die Weisungskompetenz der Schuldbetriebs- und Konkurskommission sowie deren Berechtigung zum Erlass von Kreisschreiben stützen sich auf die genannten Rechtsgrundlagen im Sinne genereller Dienstanweisungen. Von diesem Weisungsrecht hat die SchKK bezüglich der Einführung und des Betriebes von EDV im Betreuungswesen mit dem Erlass von diversen Weisungen Gebrauch gemacht: "Richtlinien (Rahmenbedingungen) für die Einführung und den Betrieb der elektronischen Verarbeitung bei den Betriebsämtern des Kantons Aargau" (KKS.2005.9). Gemäss Ziff. I/1.5. dieses Kreisschreibens bedarf die Einführung der EDV in einem Betriebsamt der Bewilligung der SchKK. Weiter bedarf es für die Änderung, Ergänzung oder Erweiterung der verwendeten Programme gemäss Ziff. II/10.2 des Kreisschreibens ebenfalls einer Bewilligung der SchKK, sofern es sich dabei nicht nur um den blossen Ersatz verwendeter Standardprogramme durch neue Versionen ("Upgrade", "Update") handelt. Das Kreisschreiben stützt sich explizit auf die Verordnung des Bundesgerichts über die Aufbewahrung der Betriebs- und Konkursakten (VABK vom 5. Juni 1996, SR 281.33). Vorgänger dieses Kreisschreibens waren dasjenige gleichen Inhalts vom 26. Februar 1999 (KDI.2004.121) sowie diejenigen vom 21. Juni 1989 beziehungsweise 14. März 1983.

Neben dem genannten Kreisschreiben wurden weitere Weisungen zur Amtsführung mit EDV als Anhang 1 sowie ein Backup-Konzept zur Datensicherung als Beilage 1 sowie ein Virenschutzkonzept als Beilage 2 im Hinblick auf die damalige Millenniumsproblematik erlassen. Diese Kreisschreiben samt Anhängen sind nach wie vor in Kraft.

Aufgrund dieser Darlegungen wäre die von der Motionärin beabsichtigte kantonale rechtliche Delegation des Weisungsrechts bezüglich EDV an die Gemeinden als bundesrechtswidrig anzusehen.

## **2.6 Vorteile einer einheitlichen Betriebssoftware**

Neben den bundesrechtlich geregelten Voraussetzungen (und damit durch kantonales Recht nicht abänderbaren Voraussetzungen) ergeben sich jedoch auch praktische Vorteile bei der Etablierung einer einheitlichen Software auf dem Gebiet des ganzen Kantons Aargau.

Eine einheitliche Software bietet bei Schulung und Instruktion beziehungsweise Ausbildung als auch Prüfung der Betriebsbeamten Vorteile, indem Prüfungsmaterial und Ausbildung nur auf ein einziges EDV-System ausgerichtet werden müssen. Zudem wird die Prüfung zum Erwerb des Fähigkeitsausweises zur Führung eines Betriebsamts mittels EDV abgenommen, was bei Verwendung verschiedener Programme durch die einzelnen Kandidaten unmöglich würde. Zudem ist die Weiterentwicklung der EDV, der Erfahrungsaustausch unter den Betriebsbeamtinnen und Betriebsbeamten, die Zusammenführung von Betriebsämtern sowie das Stellvertretungswesen bei Anwendung einer einheitlichen EDV-Lösung ganz wesentlich vereinfacht. Bei Existenz verschiedener paralleler EDV-Lösungen wären Kompatibilität sowie einheitliche Weiterentwicklung verunmöglicht. Überdies müsste der bestehende, durch die EDV-Kommission des Betriebsbeamtenverbands gewährte "First Level Support" im Sinne einer unterstützenden Hotline und einer für den Erfahrungsaustausch eingerichteten EDV-Austausch-Plattform eingestellt oder bei verschiedenen parallel geführten EDV-Programmen wesentlich verkompliziert werden. Ebenso würde die Erreichung der Ziele von E-Government im Kanton Aargau erschwert. Zuletzt wäre auch für das Betriebsinspektorat als auch die SchKK als Aufsichtsbehörde bei der Überwachung, Kontrolle und Beratung erheblicher Mehraufwand zu gewärtigen, welcher nur durch eine Verstärkung des Betriebsinspektorats bewältigt werden könnte. Würden doch Fehlerbehebungen, Fragestellungen und Lösung von Problemen durch eine Mehrzahl der Programme potenziert.

Insgesamt würde die Bewilligung von verschiedenen parallel zur Anwendung zugelassenen EDV-Programmen ganz generell einen erheblichen Rückschritt in der Fortentwicklung des Betriebswesens des Kantons Aargau bedeuten, würden sich doch im Kanton der Regionen aufgrund der nachbarschaftlichen Beziehungen der einzelnen Betriebsämter im Limmattal wohl die Zürcher-Lösung, im Fricktal die Basler-Lösung und im Freiamt die Innerschweizer-Lösung durchsetzen. Es würde EDV-mässig wieder ein Zustand wie vor Einführung des Eidgenössischen Schuldbetriebs- und Konkursrechts im Jahr 1889 geschaffen (bis dahin galt im Fricktal die Vollstreckungsordnung des habsburgischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs, im Berner Aargau die bernische Geldtags-Verordnung und im Freiamt die innerschweizerische Vollstreckungsverordnungen).

## **2.7 Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung**

Bei einer Freigabe der Computerprogramme ergäbe sich für das Inspektorat und die SchKK, aber auch für die einzelnen Gemeinden, folgender Mehraufwand:

Für den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2015–2019 gäbe es keine Veränderungen. Aufgrund der bis auf drei Ämter eben neu eingeführten Software entstünden in den nächsten vier Jahren zusätzliche zeitliche Aufwendungen von einem Monat jährlich für das Inspektorat und eine Woche für die SchKK sowie für die Gemeinden/Betriebsämter, da sie nicht auf den zentralen Support des Betriebsinspektorats und der EDV-Kommission zurückgreifen könnten, sondern "Sonderlösungen" warten müssten.

Für den AFP ab 2020 ff. gäbe es folgende Veränderungen:

Infolge zunehmender Zersplitterung der Computerprogramme (zu rechnen ist mit ca. vier verschiedenen sich etablierender Programme) müsste mit zusätzlich 50 % für das Betriebsinspektorat und 10 % für die Kanzlei des Betriebsinspektorats sowie einem Monat Mehraufwand für die SchKK durch vermehrte Schulungen/Einführungen, schwierigere Inspektionen, potentieller Vervielfachung aller EDV-spezifischen Fragen, Bewilligungen, Weiterentwicklungen, Problemlösungen etc.

gerechnet werden. Auch eine zentrale Hotline/Unterstützung durch die EDV-Kommission des Verbands wäre erschwert, und die Gemeinden hätten grösseren Einarbeitungsaufwand bei Personalwechseln zwischen den Ämtern. Zudem ergäben sich schwer zu beziffernde Mehraufwendungen bei künftigen Projekten wie Weiterentwicklung von e-SchKG sowie E-Government

Demnach würden sich die jährlichen Betriebskosten geschätzt etwa wie folgt darstellen:

### Betriebskosten (jährlich)

Sachbereich	AFP-Jahr 2020 ff.
<b>Personalaufwand</b>	
BI Inspektor 50 %	Fr. 105'000.–
BI Kanzlei 10 %	Fr. 15'000.–
SchKK (OG) Präsidium und Mitglieder	Fr. 30'000.–
TOTAL	Fr. 150'000.–

### 2.8 Schlussbemerkung

Wenn in der Motion die bislang durch die SchKK getätigte Rechtsauslegung und Rechtsanwendung als in krasser Weise als den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz widersprechend beschrieben werden, muss darauf hingewiesen werden, dass im Sinne dieser Äquivalenz den Gemeinden neben den Auslagen für den äusseren Betrieb der Betreibungsämter immerhin die in der Regel diese Auslagen übersteigenden Gebühreneinnahmen zustehen. Auch würde die Risiko-Äquivalenz verletzt, indem dem Kanton die Primäre Staatshaftung zufällt, er jedoch bei den einzusetzenden Mitteln nicht mitbestimmen könnte. Die geltende Ordnung entspricht daher der bei Erlass des geltenden EG SchKG in Ablehnung der damals zuerst vorgesehenen Kantonalisierung des Betreibungswesens erzielten ausgewogenen Aufgabenteilung. Der Schuldbetreibungs- und Konkurskommission stehen sämtliche Kompetenzen zur gesetzes- und fachgemässen (EDV-unterstützten) Amtsführung zu, den Gemeinden hingegen die räumliche, personelle und äussere Organisation der Betreibungsämter samt Gebühreneinnahmen. Die aktuelle Software "eXpert" ist bis auf drei Ämter erfolgreich eingeführt, funktioniert einwandfrei und der Zufriedenheitsgrad der Beteiligten wird mit über 90 % angegeben. Eine spezielle "Lex Spreitenbach beziehungsweise Niederrohrdorf" wäre, selbst wenn sie bundesrechtlich zulässig wäre, aus strategischen und praktischen Gründen abzulehnen.

Die Justizleitung stellt demgemäss den Antrag, die Motion Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil, zur Ablehnung zu empfehlen.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat schliesst sich den Ausführungen der Justizleitung an und beantragt aus den dargelegten Gründen die Abweisung der Motion.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'643.–.

### Regierungsrat Aargau