



Interpellation von Philip C. Brunner

betreffend Betreuungswesen im Kanton Zug – Ist das historisch überlieferte gemeindliche «Sportelsystem» heute noch «zeitgemäss» und für den Steuerzahler «attraktiv»?
(Vorlage Nr. 3374.1 - 16865)

Antwort des Obergerichts
vom 20. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Philip C. Brunner hat am 15. Februar 2022 die einleitend erwähnte Interpellation (Vorlage Nr. 3374.1 - 16865) eingereicht. Der Kantonsrat hat diese am 3. März 2022 dem Obergericht zur Beantwortung überwiesen.

1. Vorbemerkungen

Die Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses bzw. der Besoldung (Sportelsystem oder Fixbesoldung) der Betreibungsbeamten und -beamtinnen ist Teil der Verwaltungsorganisation der Gemeinden und betrifft die Gemeindeautonomie. Das Obergericht hat deshalb am 8. März 2022 die Gemeinden, den Regierungsrat sowie den Verband der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten zu einem Mitbericht eingeladen. Der Regierungsrat hielt in seiner Stellungnahme fest, er könne zum Interpellationsanliegen materiell nicht Stellung beziehen, da der Kanton keine Erfahrungen mit dem Sportelsystem habe. Nach Eingang der Stellungnahmen der Gemeinden und des Verbands der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten nimmt das Obergericht zu den Fragen des Interpellanten wie folgt Stellung:

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1.a)

Es wäre von hohem öffentlichem Interesse zu erfahren, wie die Erfahrungen im Kanton Zug mit dem aktuellen Sportelsystem sind?

Bei Anwendung des Sportelsystems bezieht der jeweilige Betreibungsbeamte oder die Betreibungsbeamtin als Vergütung die in der Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (GebV SchKG¹) geregelten Gebühren und Entschädigungen für Verrichtungen in Anwendung des SchKG oder anderer Erlasse des Bundes im Rahmen einer Zwangsvollstreckung. Zusätzlich erhalten sie pro Betreuung einen Pauschalbetrag der Gemeinde, welcher je nach Gemeinde variiert und vom vertraglichen Verhältnis zwischen dem Betreibungsbeamten oder der Betreibungsbeamtin und der Gemeinde abhängig ist. Ebenfalls abhängig von der vertraglichen Ausgestaltung bezahlt die Gemeinde einen Anteil an die Kosten für Büroräumlichkeiten, Soft-/Hardware, Büromaterial usw. und übernimmt die Sozialleistungen und Personenversicherungen.

¹ SR 281.35

Die Gemeinde Hünenberg führt im Mitbericht aus, sie habe mit dem Sportelsystem gute Erfahrungen gemacht (erfolgreiche Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Betriebsbeamten). Nachteilig sei die geringe Möglichkeit der direkten Einflussnahme (z.B. Standortwahl, Löhne usw.). Auch die Gemeinde Risch berichtet von guten Erfahrungen mit dem Sportelsystem (Stärkung unternehmerischen Handelns; hohe Effizienz beim Eintreiben von Forderungen). Das System liege sowohl im Interesse des Betriebsbeamten wie auch der Kunden (Betriebsbeamte als von der Gemeinde unabhängige Drittpartei). Zudem müsse die Gemeinde keine Ressourcen zur Führung des Betriebsamtes zur Verfügung stellen und sie sei auch nicht Anlaufstelle für Problemfälle. Die Gemeinde Menzingen hält fest, das Sportelsystem mit der unternehmerischen Komponente habe sich grundsätzlich bewährt und funktioniere einwandfrei. Die Gemeinde Cham weist im Mitbericht auf die grundsätzlich sehr positiven Erfahrungen hin. Der gewählte Leiter des Betriebsamtes führe diesen Bereich selbständig und unternehmerisch. Er trage somit auch das Risiko (z.B. betreffend Umsatz; Stellenbesetzungen; Ausfälle von Mitarbeitenden). Es sei ein sehr hohes Interesse an der sauberen und korrekten Führung des Betriebsamtes festzustellen. Die Gemeinden Ober- und Unterägeri halten fest, sie hätten mit dem Sportelsystem gute Erfahrungen gemacht.

Frage 1.b)**Welche Gemeinden betreiben dieses System noch?**

Im Kanton Zug werden von den insgesamt neun Betriebsämtern sechs im Sportelsystem geführt (Betriebsämter Ägerital [Gemeinden Unter- und Oberägeri], Cham, Hünenberg, Menzingen, Neuheim, Risch). Drei Betriebsämter (Zug [Gemeinden Zug und Steinhausen], Baar, Walchwil) kennen die feste Besoldung.

Frage 1.c)**Stösst das System bei den stark steigenden Einwohnerzahlen nicht an seine Grenzen?**

Das Sportelsystem gibt es seit mehr als 100 Jahren. Da es vielen Gemeinden aus finanziellen Gründen nicht möglich war, vollamtliche Bedienstete anzustellen, wurde eine Möglichkeit geschaffen, damit die Beamten und Beamtinnen ihren Lohn – mittels Gebühren bzw. Gebührenanteilen (sog. Sporteln) – selber erarbeiten und ausbezahlen konnten. Auch wenn das System ursprünglich auf kleinere Verhältnisse ausgelegt war, stösst es auch bei steigenden Einwohnerzahlen nicht an seine Grenzen. Zum einen steigt die Anzahl Betreibungen nicht linear zur Einwohnerzahl. Beispielsweise ist die Einwohnerzahl in der Gemeinde Risch in den letzten Jahren gestiegen, während die Zahl der Betreibungen gesunken ist. Zum anderen bedarf es zur Bewältigung einer grösseren Arbeitslast – unabhängig vom Besoldungssystem – insbesondere gut ausgebildeten Personals. Die Gemeinde Baar, welche die Fixbesoldung kennt, betont, dass zwar in der Tendenz kleinere Gemeinden das Sportelsystem im Einsatz hätten. Wichtiger als die Frage der Systemform sei aber die Beurteilung, ob die Betriebsämter ihre Aufgabe in fachlicher und betriebswirtschaftlicher Hinsicht optimal erfüllen könnten. Zusammenfassend ist die Beibehaltung des Sportelsystems eine Frage der Organisation der Gemeinde, worauf die Einwohnerzahl keinen direkten Einfluss hat.

Frage 1.d)**Gibt es Zuger Gemeinden, die bald einen Systemwechsel anstreben?**

Die Gemeinde Hünenberg wird in den nächsten Jahren einen Systemwechsel prüfen. Aktuell wird ein Neubau des Gemeindehauses geplant, wobei der aktuelle Betriebsbeamte beim prognostizierten Bezugsdatum sein Pensionsalter erreicht haben wird. Dieser Anlass wird genutzt, um die Standortwahl sowie den Systemwechsel zu prüfen. Auch wenn aktuell eine

Tendenz auf vollständige standortmässige und organisatorische Integration in die Gemeindeverwaltung besteht, wird das künftige Modell noch abgeklärt und auf seine Vor- und Nachteile geprüft werden. Auch die Gemeinde Menzingen wird zum Zeitpunkt der Pension des Betriebsbeamten in voraussichtlich fünf Jahren das Anstellungssystem überprüfen. Die Gemeinde Cham hält im Mitbericht fest, beim letzten Wechsel der Leitung des Betriebsamtes sei der Entscheid noch zugunsten des Sportelsystems ausgefallen, da die positiven Seiten überwogen hätten. Bereits damals sei indes festgestellt worden, dass bezüglich der finanziellen Aspekte die Grenze zum Wechsel des Systems wohl bald erreicht sein werde. Bei einer neuen Ausschreibung der Stelle des Betriebsbeamten bzw. der Betriebsbeamtin würde ein allfälliger Wechsel geprüft. Die Gemeinde Walchwil prüft derzeit im Rahmen der vorzeitigen Pensionierung der Stelleninhaberin per 31. Dezember 2022, ob weiterhin an der Fixbesoldung festgehalten oder zum Sportelsystem gewechselt werden soll.

Fragen 2.a)

Haben neben der Stadt Zug und Steinhausen weitere Gemeinden ihr Betriebswesen fusioniert oder planen dies zukünftig zu tun?

Die Betriebsämter Unterägeri und Oberägeri haben zum Betriebsamt Ägerital fusioniert. Die Betriebsämter Menzingen und Neuheim werden vom selben Betriebsbeamten geführt, werden aber separat betrieben. Die Gemeinde Baar wäre bereit, z.B. im Falle einer Pensionierung des Betriebsbeamten einer anderen Zuger Gemeinde, deren Betriebswesen zu übernehmen und den Betriebskreis zu vergrössern. Sie verspricht sich durch eine optimale Losgrösse des Betriebsamtes und einen grösseren Betriebskreis eine bessere Nutzung von Synergien, die Verminderung von Grenzkosten sowie eine Steigerung der Effizienz und Effektivität. Die Gemeinde Cham plant aktuell keine Fusion, zeigt sich aber gesprächsbereit, falls seitens einer anderen Ennetsee-Gemeinde Interesse bestehen würde. Die Gemeinde Walchwil prüft derzeit im Rahmen der vorzeitigen Pensionierung der Stelleninhaberin per 31. Dezember 2022 die Fusion mit einem anderen Zuger Betriebsamt.

Fragen 2.b)

Wenn ja, was sind die Auswirkungen auf die jeweiligen gemeindlichen Rechnungen?

Die Zusammenlegung mit dem Betriebsamt Zug hat für die Jahresrechnung der Gemeinde Steinhausen eine Kostenoptimierung mit sich gebracht. Sämtliche Administrativkosten für Personal, Soft-/Hardware, Raumaufwand, Büromöbel usw. sind entfallen. Mit der Umstellung vom Sportelsystem auf die Fixbesoldung konnten die Nettokosten nach Angaben der Gemeinde reduziert werden. Die Zusammenlegung mit dem Betriebsamt Zug hat zu tieferen Kosten geführt. Auch die Gemeinde Baar geht davon aus, dass im Falle eines Zusammenschlusses die Gebühren für Amtshandlungen (Betriebsgebühren) stärker steigen würden als der im Betriebsamt anfallende Personal- und sonstiger Aufwand, womit sich das Nettoergebnis in der Jahresrechnung verbessern würde.

Fragen 2.c)

Wenn nein, was spricht dagegen, dass sich sogar mehr als zwei Gemeinden dazu zukünftig zusammentun?

Darüber gehen die Meinungen auseinander. Die Stadt Zug und die Gemeinde Steinhausen erachten eine Vergrösserung der Betriebskreise als sinnvoll und – aufgrund der Grösse des Kantons – auch eine Zentralisierung für prüfenswert (Betriebsbeamte oder -beamtin im Vollamt; Regelung der Stellvertretung würde Problematik eines unerwarteten Ausfalls entschärfen; Nachfolgeregelung erleichtert; Wissenstransfer; erleichterte Rekrutierung von Personal).

Wie auch der Verband der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten weisen sie zudem darauf hin, dass geographische und topographische Aspekte geprüft werden müssten. Voraussetzung sei in jedem Fall, dass das Amt in fachlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht seine Aufgaben optimal erfüllen könne. Für die Gemeinde Cham spricht grundsätzlich nichts gegen eine Fusion, wobei sich die Frage stelle, welche Dienstleistungen man vor Ort erbringen wolle.

Die Sportelbeamten und -beamtinnen sehen hingegen in einem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden die daraus resultierende grosse Gebietsfläche als gewichtigen Nachteil. Ihrer Ansicht nach entstünden dadurch lange Anfahrtswege und entsprechend längere Reaktionszeiten im Fall von dringlichen Massnahmen. Zudem leide die Qualität, da weniger Abklärungen vor Ort vorgenommen werden könnten. Durch die langen Anfahrtswege würden auch die Verfahrenskosten aufgrund der Mehrzeitschädigung steigen. Weiter würde dies auch zu einem Abbau des Service Public führen (u.a. längere Wege für die Laufkundschaft; zwingende persönliche Kontakte zwischen Schuldner und Betreibungsbeamten oder Betreibungsbeamtin führten zu Zeitverlust) und die Nähe zum Schuldner ginge verloren. Dadurch würde das Risiko renitenter Schuldner sowie das Risiko für Sozialfälle steigen (weniger Kenntnis der familiären Verhältnisse; Eruierung von pfändbarem Gut erschwert; schlechtere Zahlungsmoral aufgrund fehlender persönlicher Kontakte; geringerer Informationsaustausch mit den Gemeindebehörden).

Frage 3.a)

Wo sieht das Obergericht die Vorteile des Sportelsystems und wie sehen das die Gemeinden, welche dieses System zurzeit noch beibehalten?

Das Sportelsystem ermöglicht den Gemeinden Spielraum bei der Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses bzw. der Besoldung der Betreibungsbeamten und -beamtinnen. Ferner hat die Gemeinde administrativ wenig Aufwand. Auch die Gemeinde Risch weist im Mitbericht auf diese Vorteile hin und betont zudem, dass es sich aus Sicht der betriebenen Personen beim Betreibungsbeamten oder der -beamtin um eine Drittpartei handle, die von der Gemeinde unabhängig sei. Die Gemeinde Walchwil sieht einen Vorteil darin, dass das Sportelsystem unter Umständen kleineren Gemeinden die Rekrutierung des Betreibungsbeamten oder der Betreibungsbeamtin im Teilpensum erleichtern könne. Die Gemeinde Unterägeri hebt hervor, dass das Sportelsystem für sie einfach zu handhaben sei. Das Betreibungsamt organisiere sich selbst und verursache keine weiteren Aufwendungen.

Frage 3.b)

Veröffentlichen die Gemeinden, welche das Sportelsystem betreiben zu den jeweiligen Betreibungsämtern weitergehende Informationen, auch finanzielle Auswirkungen z.B. in ihren jeweiligen gemeindlichen Jahresberichten?

Die Gemeinde Hünenberg weist in der Botschaft zur Jahresrechnung den Nettoaufwand des Betreibungsbeamten in einer separaten Position aus. Zudem werden im Verwaltungsbericht die statistischen Zahlen veröffentlicht. In der Gemeinde Risch werden die Einnahmen und Ausgaben des gemeindlichen Teils des Betreibungsamtes auf einer separaten Kostenstelle verbucht und in den Detailkonti sowohl für den Abschluss als auch das Budget jährlich publiziert. Die Gemeinde Cham führt das Betreibungsamt in einer separaten "Institution" in der Erfolgsrechnung, woraus ersichtlich wird, welche Kosten für die Gemeinde entstehen. Als das Betreibungsamt Steinhausen noch als Sportelamt geführt wurde, erschien einzig der Personalaufwand in der Jahresrechnung. Der Gebührenertrag floss vollumfänglich zum Betreibungsbeamten und war in der Jahresrechnung der Gemeinde nicht ersichtlich. In den Abweichungsbegründungen zur Jahresrechnung wurden die Anzahl Betreibungen und der Nettoaufwand im Vergleich zum Vorjahr aufgeführt. Die Gemeinde Unterägeri weist im Mitbericht darauf hin, dass

der Aufwand für das Betreibungsamt in der Erfolgsrechnung transparent ausgewiesen werde. Die Gemeinde Oberägeri veröffentlicht keine Informationen zum Betreibungsamt Ägerital.

Frage 4

Welche Haltung hat das Obergericht, welche Haltung die jeweiligen Gemeinden bezüglich einer zukünftigen Aufhebung des Sportelsystems im Kanton Zug mittels einer gesetzlichen Änderung, so wie das im Kanton Zürich und im Kanton Luzern teilweise gemacht wurde?

Wie bereits eingangs erwähnt vertritt das Obergericht die Ansicht, dass die Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses bzw. der Besoldung (Sportelsystem oder Fixbesoldung) der Betreibungsbeamten und -beamtinnen die Gemeindeautonomie betrifft. Daher sind diesbezügliche Entscheide den jeweiligen Gemeinden zu belassen.

Die Gemeinden Baar, Hünenberg, Menzingen und Risch erachten eine diesbezügliche Gesetzesänderung als Eingriff bzw. Schwächung der Gemeindeautonomie und lehnen sie daher ab. Jede Gemeinde habe für sich selbst zu entscheiden, ob das Sportelsystem zu ihr passe oder nicht. Die Stadt Zug und die Gemeinde Steinhausen halten das Sportelsystem zwar für ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert und stellen grundsätzlich die Frage, ob es noch in eine moderne, professionelle Leistungsverwaltung passt (z.B. Ungleichbehandlung der Betreibungsbeamten und -beamtinnen aufgrund unterschiedlicher Besoldungssysteme bei gleicher Arbeit). Schliesslich betonten aber auch diese beiden Gemeinden, dass unter Wahrung der Gemeindeautonomie jede Gemeinde für sich das passende System finden müsse. Auch die Gemeinden Unter- und Oberägeri sehen keinen Bedarf für einen Systemwechsel.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 20. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Obergericht des Kantons Zug

Der Präsident: Felix Ulrich

Die stv. Generalsekretärin: Fabienne Wiget