

VFZH Präsidium | %o, Friedensrichteramt Obfelden | Hölibachstrasse 14 | 8912 Obfelden

Per e-Mail an: kanzlei.gsjj@ji.zh.ch
Direktion der Justiz und des Innern
z.H.v. Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Obfelden, 16. Mai 2023

Stellungnahme des VFZH zum Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (Änderung; Organisation der Friedensrichterkreise)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Verbands der Friedensrichter und Friedensrichterinnen des Kantons Zürich (VFZH) danke ich für Ihre geschätzte Einladung zur Stellungnahme zur vorgesehenen Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG), welche auf die Motion KR-Nr. 364/2022 vom 3. Oktober 2023 betreffend Optimierte Organisation der Friedensrichterkreise zurückgeht.

Der Verband hat den Gesetzesentwurf den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern im Kanton Zürich zur Vernehmlassung zukommen lassen. Die nachfolgende Stellungnahme gibt den Tenor der Rückmeldungen der Bezirksverbände und einzelner Friedensrichterämter wieder.

Am Ende der Stellungnahme findet sich zusammenfassend der konkrete Vorschlag zur Formulierung des Gesetzestextes mit Erläuterungen des VFZH.

Ausgangslage

In den 160 Zürcher Gemeinden gibt es derzeit 164 Friedensrichterämter, wovon es sich bei rund ca. 45 Friedensrichterämtern um Kleinstämter (Arbeitspensum < 5%) handelt. Je nach Amt gehen jährlich zwischen Null und rund 650 Schlichtungsgesuchen bei einem Friedensrichteramt ein. Bereits heute amtieren 26 der 125 Friedensrichterinnen und Friedensrichter parallel in mehr als einer Gemeinde, vereinzelt auch in Gemeinden verschiedener Bezirke. Sie bearbeiten die Schlichtungsgesuche für jeweils zwei bis zu fünf Friedensrichterämter. Die Gemeinden Kilchberg und Rüslikon haben sich vor einigen Jahren zum Friedensrichterkreis Kilchberg-Rüslikon zusammengeschlossen und bilden damit das bisher einzige Beispiel eines Zweckverbandes im Friedensrichterwesen. Die Stadt Zürich ist in sechs Kreisämter aufgeteilt. Die Stadt Winterthur betreibt ein Friedensrichteramt, das von drei Friedensrichterinnen besetzt wird.

Neben den Amtierenden beschäftigen immer mehr Friedensrichterämter auch Kanzlei- bzw. Sekretariatspersonal, um der Friedensrichterin oder dem Friedensrichter die immer weiter zunehmende administrative Arbeitslast abzunehmen.

Die Landschaft der Friedensrichterämter im Kanton Zürich gestaltet sich damit sehr heterogen, sowohl in Bezug auf die Organisation als auch hinsichtlich der jeweiligen Arbeitslast. Auch die Entlöhnung und die Entschädigungsmodelle der Friedensrichterinnen und Friedensrichter divergieren sehr stark.

Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre, wobei es bei Gesamterneuerungswahlen durchschnittlich zu Mutationen in rund einem Drittel der Ämter kommt. Im Zuge der Gesamterneuerungswahlen 2021 kam es in 55 Friedensrichterämtern zu Mutation. 47 neu gewählte Friedensrichterinnen und Friedensrichter absolvierten die vom VFZH angebotene Grundausbildung, darunter sowohl juristische Laien, meist mit einem tertiären Abschluss, als auch Juristen. Grundausbildung und Weiterbildung der Amtierenden werden vom Obergericht des Kantons Zürich und in der Regel von den Gemeinden der teilnehmenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter mitfinanziert.

Gerade die Grundausbildung der neu gewählten Friedensrichterinnen und Friedensrichter aber auch die stetige Weiterbildung der Amtierenden ist wichtig, sichern sie doch eine einheitliche Praxis und die hohe Qualität des Schlichtungsverfahrens im Kanton. Verständlich ist indessen, dass es gerade für kleinere Gemeinden administrativ und wirtschaftlich herausfordernd ist, eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter für eine Hand voll Schlichtungsverfahren aus- und weiterbilden zu lassen, zu entlohnen und eine eigene vollständige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die besonders in Kleinstämtern besonders stark variierende Arbeitslast stellt dort amtierende Friedensrichterinnen und Friedensrichter gleichermaßen vor Herausforderungen, wird doch heute auch von Kleinstämtern die ständige Erreichbarkeit und die zeiteffiziente Fallbearbeitung erwartet.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der VFZH die Motion und die durch den Gesetzesentwurf vorgesehene Flexibilisierung in der Organisation der Friedensrichterkreise.

Vorteile der geplanten Gesetzesänderung

Der Vorteil wird vor allem in der Möglichkeit gesehen, kleineren Gemeinden eine – im Vergleich zum Zweckverband – einfachere und flexiblere Alternative zum kostenintensiven Betrieb eines eigenen Friedensrichteramtes mit manchmal nur einer Hand voll Schlichtungsgesuchen zu bieten. Besonders begrüsst wird, dass der Gesetzesentwurf die situative Beurteilung weiterhin den politischen Gemeinden und der betroffenen Stimmbevölkerung überlässt, ob der gemeinsame Betrieb eines Friedensrichterkreises einem kommunalen Bedürfnis entspricht und jeweils genügend Rückhalt in der Stimmbevölkerung findet. Eine Zwangsverkreisung dürfte aktuell insbesondere in den ländlichen Gebieten kaum auf demokratische Unterstützung stossen.

Die erleichterte Bildung von Friedensrichterkreisen kann besonders für kleinere Gemeinden zu Kostensparnissen führen. So können insbesondere Ausgaben für die derzeit von jeder Gemeinde zu stellende Infrastruktur sowie für die Grundausbildung und Weiterbildung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter optimiert werden. Ein Zusammenschluss von einem oder mehreren Kleinstämmern führt zu einer Erhöhung der zu bearbeitenden Schlichtungsgesuche, was die Arbeitsroutine und -effizienz an den Friedensrichterämtern fördert.

Schliesslich verspricht sich der VFZH von der Bildung von Friedensrichterkreisen eine schrittweise Harmonisierung der heute sehr unterschiedlichen Anstellungsbedingungen und Entschädigungsmodellen.

Nachteile und Risiken der geplanten Gesetzesänderung

Direkte Nachteile und Risiken bringt die geplante Gesetzesänderung nicht. Soweit die Gesetzesänderung aber verbreitet zur Bildung von Friedensrichterkreisen führen sollte, geht diese Zentralisierung zwangsläufig mit Einbussen bei der räumlichen und persönlichen Bürgernähe und der Niederschwelligkeit des Justizzugangs einher. Weiter besteht die Gefahr, dass die heute hohe Qualität der Arbeit der Friedensrichterämter unter rein kostenorientierten Effizienzbestrebungen leiden könnte.

Sorge bereitet der Gedanke, dass die Bildung von Friedensrichterkreisen ausserhalb der ordentlichen Amtsdauern von sechs Jahren zur Absetzung von amtierenden Friedensrichterinnen und Friedensrichtern führen könnte. Sollten grosse Friedensrichterkreise mit nur einer Person besetzt werden, wird zudem der Reiz des Friedensrichterberufs abnehmen, besteht aktuell die Attraktivität dieses Milizamts auch in den flexiblen Teilzeitpensen.

Diese Risiken und Sorgen können die politischen Gemeinden durch gut geplante und bedürfnisgerechte Bildung von Friedensrichterkreisen, frühzeitige Einbindung und Konsultation der amtierenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter, konsistente Ausgestaltung der Anschlussverträge und durchdachte Pensumplanung auffangen.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen

§ 53 Abs. 1 GOG

Jede politische Gemeinde hat mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter.

Keine Bemerkungen oder Anregungen.

§ 53 Abs. 1 GOG

Mehrere Gemeinden desselben Bezirks können sich mit Anschlussvertrag oder Zweckverband zu einem Friedensrichterkreis zusammenschliessen. Die Wahl der Friedensrichterin oder des Friedensrichters erfolgt durch die Stimmberechtigten des Friedensrichterkreises an der Urne.

Gegenvorschlag des VFZH:

§ 53 Abs. 2 GOG

Mehrere politische Gemeinden können sich mittels Anschlussvertrag oder Zweckverband zu einem Friedensrichterkreis zusammenschliessen. Ein Friedensrichterkreis kann mit mehreren Friedensrichterinnen oder Friedensrichtern besetzt werden. Umfasst ein Friedensrichterkreis mehrere, in verschiedenen Bezirken liegende Gemeinden, bestimmt sich seine Bezirkszugehörigkeit nach dem Sitz des Amtlokals des betreffenden Friedensrichterkreises.

§ 12 Abs. 1 GPR

Wahlleitende Behörde ist:

[...]

c. der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes, eines Notariatskreises, eines Friedensrichterkreises oder eines Betreuungskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet.

[...]

Begründung und Erläuterungen zum Gegenvorschlag

Keine Beschränkung von Anschlussverträgen auf Gemeinden desselben Bezirks

Anschlussverträge oder Zweckverbände kategorisch nur innerhalb desselben Bezirks zuzulassen, erscheint nicht zeit- und sachgerecht, auch wenn dies die Regel bleiben dürfte (vgl. auch § 1 Abs. 1 EG SchKG). Bereits heute gibt es Friedensrichterinnen und Friedensrichter, die in unterschiedlichen Bezirken tätig sind.

Die örtliche Zuständigkeit betreffend Instanzenzug und Fachaufsicht (Bezirksrat bzw. Bezirksgericht) kann bei bezirksübergreifenden Anschlussverträgen oder Zweckverbänden analog § 1 Abs. 3 EG SchKG dem Sitz des Amtlokals folgen. Die Aufsicht ist innerhalb des Rahmens von Art. 94 KV und § 81 Abs. 1 lit. a GOG ohnehin zwingend im Anschlussvertrag oder in den Statuten zu regeln (§ 76 Abs. 1 lit. f GG).

Ausdrückliche Möglichkeit mehrerer Friedensrichterinnen oder Friedensrichter pro Friedensrichterkreis

Die Möglichkeit, einen durch Anschlussvertrag oder Zweckverband gebildeten Friedensrichterkreis mit mehreren amtierenden Friedensrichterinnen oder Friedensrichtern (auch im Teilzeitpensum) zu besetzen, soll ausdrücklich möglich sein, insbesondere bei Friedensrichterkreisen mit grösserer Arbeitslast. Die Besetzung eines Friedensrichterkreises mit mehreren Friedensrichterinnen oder Friedensrichtern erleichtert die Stellvertretung und erhält die Attraktivität des Milizamtes als Nebentätigkeit.

Verzicht auf Regelung des Wahlverfahrens im GOG

Die Urnenwahl ist bereits in § 40 lit. a Ziff. 5 GPR hinreichend geregelt und gehört auch systematisch nicht ins GOG. Die ausdrückliche Nennung der Urnenwahl in § 53 Abs. 2 VE-GOG könnte die Möglichkeit der stillen Wahl gemäss § 54 GPR ungewollt ausschliessen. Stille Wahl soll auch bei der Wahl auf dem Gebiet eines Friedensrichterkreises möglich bleiben, sofern die Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden, der Anschlussvertrag oder die Statuten die stille Wahl vorsehen.

Gesetzliche Definition der Wahlleitenden Behörde (Ergänzung des GPR)

Aus Sicht des VFZH ist die Wahlleitende Behörde für die Wahl auf dem Gebiet eines Friedensrichterkreises gesetzlich zu definieren und kann nicht nur im Anschlussvertrag erfolgen. Dies erfordert eine entsprechende Ergänzung von § 12 Abs. 1 GPR.

§ 53 Abs. 3 GOG

Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Zweckverband zusammen, holt der Regierungsrat vor der Genehmigung einen Bericht des Obergerichts ein.

Auch den Anschlussvertrag einer Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat zu unterstellen, wäre systemwidrig und würde dem Hauptanliegen der Motion nicht gerecht, den Gemeinden neben dem Zweckverband ein flexibleres Instrument zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Der Schutz der wichtigen rechtsstaatlichen Funktion ist durch § 78 Abs. 1 lit. a GG genügend gewahrt.

Die Variante bzw. die systemwidrige Genehmigungspflicht des Anschlussvertrages wird nicht als erforderlich betrachtet. Auch scheint die Einholung eines Berichts des Obergerichts nicht erforderlich.

Idealerweise wird den politischen Gemeinden – zum Beispiel durch das Gemeindeamt – ein konsistenter und gutdurchdachter Muster-Anschlussvertrag zur Verfügung gestellt, damit ein Wildwuchs an unterschiedlichen Anschlussverträgen möglichst vermieden wird.

Darüber hinaus ist dem VFZH besonders wichtig, dass die politischen Gemeinden bei Ausarbeitung eines Anschlussvertrages die amtierenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter oder den VFZH miteinbeziehen und bei der Bildung von Friedensrichterkreisen auf die ordentlichen Amtsdauern Rücksicht nehmen.

Zusammenfassung

Das Anliegen der Motion bzw. die Flexibilisierung in der Organisation der Friedensrichterkreise erscheint sinnvoll und zweckmässig. Der VFZH unterstützt die vorgesehene Gesetzesänderung gemäss obigen Ausführungen. Eine Genehmigung durch den Regierungsrat bei Anschlussverträgen und das Einholen eines Berichts des Obergerichts erscheint nicht nötig. Aus Sicht des VFZH ist die Berücksichtigung des lokalen Willens der Stimmbevölkerung, die konsistente Ausarbeitung eines Anschlussvertrages, die Erhaltung des Friedensrichteramts als Laien- und Milizamt und die frühzeitige Einbindung der amtierenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter unter Beachtung der ordentlichen Amtsdauern durch die Gemeinden zentral.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



RA lic. iur. Reto Aschwanden, LL.M.
Präsident VFZH

Konkreter Vorschlag zur Formulierung des Gesetzestextes mit Erläuterungen des Verbands der Friedensrichter und Friedensrichterinnen des Kantons Zürich

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
-----------------	------------	---------------

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 (Änderung vom ; Organisation der Friedensrichterkreise)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

Amtskreis

§ 53. ¹ Jede politische Gemeinde hat mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter. Mehrere Gemeinden desselben Bezirks können die Aufgaben der Friedensrichterin oder des Friedensrichters gemeinsam besorgen lassen.

§ 53. ¹ Jede politische Gemeinde hat mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter.

Der erste Satz von Abs. 1 bleibt unverändert und bildet künftig den neuen Abs. 1.

Keine Bemerkungen.

² Mehrere politische Gemeinden ~~desselben Bezirks~~ können sich mittels Anschlussvertrag oder Zweckverband zu einem Friedensrichterkreis

Die Beschränkung auf Anschlussverträge oder Zweckverbände im selben Bezirk erscheint nicht zeit- und sachgerecht, auch wenn dies die Regel bleiben dürfte (vgl. § 1 Abs. 1 EG SchKG). Die örtliche

zusammenschliessen. Ein Friedensrichterkreis kann mit mehreren Friedensrichterinnen oder Friedensrichterinnen besetzt werden. Umfasst ein Friedensrichterkreis mehrere, in verschiedenen Bezirken liegende Gemeinden, bestimmt sich seine Bezirkszugehörigkeit nach dem Sitz des Amtlokals des betreffenden Friedensrichterkreises.

~~Die Wahl der Friedensrichterin oder des Friedensrichters der Friedensrichterinnen oder Friedensrichter eines Friedensrichterkreises erfolgt durch die Stimmberechtigten des Friedensrichterkreises an der Urne.~~

² Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Friedensrichterkreis (Zweckverband) zusammen, holt der Regierungsrat vor der Genehmigung einen Bericht des Obergerichts ein.

³ Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Zweckverband zusammen, holt der Regierungsrat vor der Genehmigung einen Bericht des Obergerichts ein.

Variante:

³ Besteht das Gemeindegebiet aus mehreren Verwaltungskreisen, kann der Regierungsrat auf Antrag des Gemeindevorstands und nach Anhörung des Obergerichts Friedensrichterkreise zusammenschliessen.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

Zuständigkeit betreffend Instanzenzug und Fachaufsicht (Bezirksrat bzw. Bezirksgericht) bei **bezirksübergreifender Zusammenarbeit** kann analog § 1 Abs. 3 EG SchKG dem Sitz des Friedensrichterkreises folgen. Die Aufsicht ist ohnehin zwingend im Anschlussvertrag oder in den Statuten zu regeln (§ 76 Abs. 1 lit. f GG).

Die Möglichkeit, einen durch Anschlussvertrag gebildeten Wahl- oder Friedensrichterkreis mit **mehreren amtierenden Friedensrichterinnen oder Friedensrichtern** (auch im Teilzeitpensum) zu besetzen, soll ausdrücklich möglich bleiben.

Die Urnenwahl ist bereits in § 40 lit. a Ziff. 5 GPR hinreichend geregelt. Die ausdrückliche Nennung der Urnenwahl in § 53 Abs. 2 VEGOG könnte die Möglichkeit der stillen Wahl gemäss § 54 GPR ausschliessen. **Stille Wahl** soll auch bei der Kreiswahl möglich bleiben, soweit die Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden oder der Anschlussvertrag die stille Wahl vorsehen.

Den Anschlussvertrag einer Genehmigungspflicht zu unterstellen, wäre systemwidrig und würde dem Hauptanliegen der Motion nicht gerecht, den Gemeinden neben dem Zweckverband ein flexibleres Instrument zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Der Schutz der wichtigen rechtsstaatlichen Funktion ist durch § 78 Abs. 1 lit. a GG genügend gesichert

Die Variante bzw. die systemwidrige Genehmigungspflicht des Anschlussvertrages wird nicht als erforderlich betrachtet. Auch scheint die Einholung eines Berichts des Obergerichts nicht erforderlich.

Keine Bemerkungen.

Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003

Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003 (Änderung vom ; Organisation der Friedensrichterkreise)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),

beschliesst:

II. Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 12. ¹ Wahlleitende Behörde ist:

- a. der Regierungsrat für kantonale Wahlen und Abstimmungen,
- b. der Bezirksrat für Wahlen im Bezirk,
- c. der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes, eines Notariatskreises oder eines Betreibungskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet,
- d. der Gemeindevorstand für Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde.

§ 12. ¹ Wahlleitende Behörde ist:

- a. der Regierungsrat für kantonale Wahlen und Abstimmungen,
- b. der Bezirksrat für Wahlen im Bezirk,
- c. der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes, eines Notariatskreises, eines **Friedensrichterkreises** oder eines Betreibungskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet,
- d. der Gemeindevorstand für Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde.

III. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Aus Sicht des VFZH ist die Wahlleitende Behörde für die Wahl auf dem Gebiet eines Friedensrichterkreises gesetzlich zu definieren und kann nicht nur im Anschlussvertrag erfolgen. Dies erfordert eine entsprechende Ergänzung von § 12 Abs. 1 GPR.