



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

A. Ausgangslage

Mit der Motion KR-Nr. 364/2022 vom 3. Oktober 2022 betreffend optimierte Organisation der Friedensrichterkreise ersuchen Michael Biber (FDP, Bachenbülach), Thomas Marthaler (SP, Zürich) und Urs Glättli (GLP, Winterthur) den Regierungsrat, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit zwei oder mehr Gemeinden die Aufgaben einer gemeinsamen Friedensrichterin oder eines gemeinsamen Friedensrichters wirkungsvoll organisieren können. Mit Schreiben an die Staatskanzlei vom 11. Oktober 2022 erklärte sich die Direktion der Justiz und des Innern bereit, die Motion entgegenzunehmen. Am 28. November 2022 überwies der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat.

B. Ziel der Motion

Ziel der Motion ist es, den Gemeinden zu ermöglichen, nicht nur wie bisher mittels Zweckverband, sondern neu auch mittels Anschlussvertrag einen gemeinsamen Friedensrichterkreis zu bilden. Ausserdem sollen die beteiligten Gemeinden den Sitz des gemeinsamen Friedensrichteramtes und den Wahlkreis vereinbaren können.

Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter führen in erster Instanz die obligatorischen Schlichtungsverfahren nach Art. 197 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) durch. Sie sind Schlichtungsbehörden im Sinne der ZPO (§ 52 lit. a und § 57 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG, LS 211.1]). Ihre Aufgabe ist es unter anderem, in formloser Verhandlung die Parteien zu versöhnen (vgl. Art. 201 Abs. 1 ZPO). Dadurch werden die Gerichte entlastet. Die Motionäre bringen vor, es sei wichtig, die Praxiserfahrung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter zu erhalten, weil die Anspruchshaltung der Verfahrensbeteiligten steige und die Verfahrenskomplexität zunehme. In kleineren Gemeinden mit einer tiefen Anzahl Fällen werde die

Friedensrichterin oder der Friedensrichter nicht genügend ausgelastet, weshalb sie oder er sich nicht selten auch in anderen Gemeinden ins Amt wählen lasse. Da diese Wahlen in jeder einzelnen Gemeinde stattfinden müssten, sei jeweils ungewiss, ob dieselbe Person für zwei oder mehr Gemeinden das Friedensrichteramt innehaben und so eine hinreichende Auslastung erreichen könne.

C. Umsetzung

Gemäss Art. 3 ZPO ist die Organisation der Schlichtungsbehörden Sache der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Unter geltendem Recht hat gemäss § 53 Abs. 1 GOG jede politische Gemeinde mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter, wobei mehrere Gemeinden desselben Bezirks die Aufgaben des Friedensrichteramts gemeinsam besorgen lassen können. Dies setzt gemäss § 53 Abs. 2 GOG die Bildung eines Zweckverbandes voraus. Davon wurde bisher nur vereinzelt Gebrauch gemacht. Neu sollen mehrere Gemeinden desselben Bezirks auch mittels eines Anschlussvertrages einen Friedensrichterkreis bilden können, weshalb es einer Änderung der § 53 Abs. 1 und 2 GOG bedarf.

Sieht das kantonale Recht nichts anderes vor, sind die Gemeinden frei in der Wahl der Form ihrer Zusammenarbeit. Dabei sind sie allerdings an die abschliessende Regelung der möglichen Rechtsformen in §§ 71 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) gebunden (vgl. Tobias Jaag, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017 [Kommentar GG], Vorbem. zu §§ 71–83, N. 20).

Bei einem Zweckverband nach § 73 Abs. 1 GG handelt es sich um einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem selbständigen Aufgabenträger mit Rechtspersönlichkeit, um gemeinsam eine oder mehrere Aufgaben zu erfüllen. Mit einem Anschlussvertrag nach § 71 GG können die Gemeinden vereinbaren, dass eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben für eine andere Gemeinde erfüllt oder dieser die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen ermöglicht. Mit anderen Worten erfüllt die Sitzgemeinde eine Aufgabe im Auftrag einer oder mehrerer Anschlussgemeinden. Anders als beim Zweckverband sind beim Anschlussvertrag nicht alle beteiligten Gemeinden gleichgestellt: Die Sitzgemeinde trägt die erforderlichen Investitionen, stellt das Personal an und ist für die korrekte Aufgabenerfüllung verantwortlich; ihre Organe treffen die erforderlichen

Entscheidungen. Die Anschlussgemeinden haben insbesondere ihre Kostenanteile zu leisten; Entscheidungsbefugnisse stehen ihnen nicht zu (Tobias Jaag, in: Kommentar GG, § 71 N. 8).

Die Anforderungen an die Rechtsgrundlagen von Anschlussverträgen und Zweckverbänden sind in den §§ 76 ff. GG geregelt. Für die selbständigen Aufgabenträger gelten höhere Anforderungen an das Verfahren als bei der vertraglichen Zusammenarbeit (vgl. Tobias Jaag, in: Kommentar GG, Vorbem. zu §§ 71–83, N. 18). Über die Rechtsgrundlage eines Zweckverbandes beschliessen die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde gemäss § 79 Abs. 1 GG an der Urne. Die Rechtsgrundlage des Zweckverbandes bedarf zudem der Genehmigung des Regierungsrates (§ 80 Abs. 1 GG).

Über den Abschluss und die Änderung eines Anschlussvertrages beschliessen die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden gemäss § 78 Abs. 1 GG nur dann an der Urne, wenn die Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt (lit. a) oder der Vertrag für die Gemeinde Ausgaben zur Folge hat, die an der Urne bewilligt werden müssen (lit. b). In den übrigen Fällen bestimmt sich die Zuständigkeit nach der Gemeindeordnung (§ 78 Abs. 2 GG). Da dem Friedensrichteramt hoheitliche Befugnisse zukommen, die abgegeben werden, ist auch beim Abschluss eines Anschlussvertrages zur Bildung eines Friedensrichterkreises eine Volksabstimmung notwendig. Demgegenüber entfällt die Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Regierungsrat. Insgesamt ist der Abschluss eines Anschlussvertrages folglich mit weniger Aufwand verbunden als die Gründung eines Zweckverbandes.

Gemäss Art. 85 Abs. 1 KV hat das kantonale Recht den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren. Anders als etwa im Betreibungsrecht und Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist den Gemeinden ein Zusammenschluss zu einem Friedensrichterkreis freigestellt. Deshalb drängt es sich umso mehr auf, neben dem Zweckverband auch den Anschlussvertrag als Mittel zur Bildung eines Friedensrichterkreises zuzulassen und es den beteiligten Gemeinden zu überlassen, die Wahlmodalitäten regeln sowie den Sitz des Friedensrichteramtes festzulegen. Es erscheint sinnvoll, den Gemeinden bei der Bildung von Friedensrichterkreisen möglichst freie Hand zu lassen, damit die Friedensrichterinnen und Friedensrichter ihr Amt fachlich kompetent, aber auch wirtschaftlich ausüben können. Der Hauptvorschlag enthält deshalb – wie die grundsätzlichen Lösung im Gemeindegesetz – keine Genehmigungspflicht für den



Abschluss eines Anschlussvertrages. Allerdings wäre es durchaus vertretbar auch die Anschlussverträge der Genehmigung durch den Regierungsrat zu unterstellen und einen Bericht des Obergerichts einzuholen. Dieses Vorgehen wird deshalb als Variante vorgeschlagen.

D. Auswirkungen

Die Motion kann mit einer Änderung von § 53 GOG, der zurzeit das Mittel zur Bildung eines gemeinsamen Friedensrichterkreises auf den Zweckverband beschränkt, umgesetzt werden. Die Gesetzesänderung hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

Da die Vorlage die Gemeindeautonomie berührt, sind die Gemeinden im Gesetzgebungsverfahren zwingend anzuhören (vgl. Art. 85 Abs. 3 KV; Urteil des Bundesgerichts 1C_477/2021 vom 3. November 2022).

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist vorliegend nicht nötig, da die Gesetzesänderung keine Auswirkungen auf Unternehmen hat.

F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.

G. Inkraftsetzung

Die Gesetzesänderungen sollen so bald wie möglich in Kraft gesetzt werden. Umsetzungsarbeiten sind nicht nötig.

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
<p>Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010</p>	<p>Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 (Änderung vom ; Organisation der Friedensrichterkreise)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),</p> <p><i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:</p>	<p><i>Amtskreis</i></p> <p>§ 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.</p> <p><i>Amtskreis</i></p> <p>§ 53. ¹ Jede politische Gemeinde hat mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter.</p> <p>Der erste Satz von Abs. 1 bleibt unverändert und bildet künftig den neuen Abs. 1.</p>
	<p>² Mehrere Gemeinden desselben Bezirks können sich <u>mit Anschlussvertrag</u> oder Zweckverband zu einem Friedensrichterkreis zusammenschliessen. <u>Die Wahl der Friedensrichterin oder des Friedensrichters erfolgt</u></p>	<p>Neben Zweckverbänden (§ 73 GG) sollen Gemeinden sich neu auch mittels Anschlussvertrag (§ 71 GG) zusammenschliessen können. Die Anforderung, dass die Gemeinden in demselben Bezirk liegen sollen, ist für eine einheitliche örtliche Zuständigkeit im Bereich des Instanzenzugs</p>

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
<p>² Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Friedensrichterkreis (Zweckverband) zusammen, holt der Regierungsrat vor der Genehmigung einen Bericht des Obergerichts ein.</p>	<p>durch die Stimmberechtigten des Friedensrichterkreises an der Urne.</p> <p>³ Schliessen sich mehrere Gemeinden <u>zu einem Zweckverband</u> zusammen, holt der Regierungsrat vor der Genehmigung einen Bericht des Obergerichts ein.</p>	<p>beizubehalten. Dies ist praktikabel und dient der Rechtssicherheit.</p> <p>Die Wahl der Friedensrichterinnen und Friedensrichter erfolgt gemäss § 40 lit. a Ziff. 5 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) an der Urne. Um die demokratische Legitimierung im ganzen Friedensrichterkreis sicherzustellen, ist im GOG ergänzend festzulegen, dass die Wahl der Friedensrichterin oder des Friedensrichters durch die Stimmberechtigten des Friedensrichterkreises erfolgen soll (vgl. auch § 7 Abs. 2 lit. b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG); LS 281).</p> <p>Gemäss § 80 Abs. 1 GG bedarf die Rechtsgrundlage von Zweckverbänden einer Genehmigung des Regierungsrats, der sie auf die Rechtmässigkeit prüft. Diese Genehmigungspflicht ergibt sich bereits aus Art. 92 Abs. 4 KV. Anschlussverträge sind nicht genehmigungspflichtig, falls ein Spezialgesetz nicht etwas Anderes vorsieht (Tobias Jaag, in: Kommentar GG, § 80 N. 1 f.).</p> <p>Die Bestimmung ist deshalb anzupassen. Die Genehmigung durch den Regierungsrat und die Berichterstattung des Obergerichts soll nur beim Zusammenschluss zu einem Zweckverband Anwendung finden, nicht aber beim Zusammenschluss mittels Anschlussvertrag. Eine Genehmigungspflicht für Anschlussverträge drängt sich vorliegend nicht auf, da keinerlei Zwang zur Bildung von Friedensrichterkreisen besteht und auch das bisherige Recht für die Bildung durch Friedensrichterkreise mittels Zweckverband keinerlei Kriterien, wie etwa die fachliche Eignung oder die wirtschaftliche und fachlich bestmögliche Aufgabenerfüllung, festlegte, die vom Regierungsrat zu prüfen gewesen wären (anders § 1 Abs. 2 EG SchKG und § 2 des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012, LS 232.3).</p>

Variante:

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

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

Denkbar wäre es, auch für den Zusammenschluss von Gemeinden zu einem Friedensrichterkreis mittels Anschlussvertrag eine Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat vorzusehen. Dies würde dem im Gemeindegesetz festgelegten Grundsatz für Anschlussverträge jedoch widersprechen. Allerdings hat das Friedensrichteramt als Justizbehörde mit beschränkter Entscheidkompetenz durchaus eine wichtige rechtsstaatliche Funktion. Es wäre deshalb durchaus vertretbar, dass das Obergericht sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zum Zusammenschluss äussern könnte.

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.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.