

Bericht und Antrag der Spezialkommission 2015/9 betreffend «Zusammenlegung der Friedensrichterämter»

16-97

vom 22. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Die Spezialkommission 2015/9 hat die Vorlage des Regierungsrats vom 17. November 2015 (Amtdruckschrift 15-98) betreffend die Änderung des Justizgesetzes (Zusammenlegung der Friedensrichterämter) in zwei Kommissionssitzungen beraten. Die Kommissionssitzungen wurden jeweils vom Volkswirtschaftsdirektor, Regierungsrat Ernst Landolt, dem Leiter des Amts für Justiz und Gemeinden, Andreas Jenni sowie dem Obergerichtsvizepräsidenten, Prof. Dr. Arnold Marti (1. Sitzung) beziehungsweise Frau Obergerichtspräsidentin, Dr. iur. Annette Dolge (2. Sitzung) begleitet. Mit der Protokollführung waren Verena Casana Galetti sowie Veronika Michel betraut.

1. Ausgangslage

Am 1. Dezember 2014 hat der Kantonsrat die Motion Nr. 2014/3 von Peter Neukomm betreffend Zusammenlegung der Friedensrichterämter erheblich erklärt. Der Motionär verlangt darin, das Justizgesetz sowie die Verordnung über die Friedensrichterkreise zu ändern und die vier bestehenden Friedensrichterkreise zu einem einzigen Friedensrichterkreis zusammenzulegen.

Bereits in der Volksabstimmung vom 7. März 2010 entschied der Souverän zu dieser Thematik; damals basierend auf der Gegebenheit mit rund 30 bestehenden Friedensrichtern, die über seinerzeit sämtliche Gemeinden des Kantons aufgeteilt waren. Bekanntlich obsiegte dort die Variante mit vier Friedensrichterämtern gegenüber der von der Regierung favorisierten Lösung mit nur noch einem Friedensrichteramt.

2. Eintretensdebatte

Bereits in der Eintretensdebatte wurden die divergierenden Meinungen sehr engagiert und ausführlich dargelegt. Der Motionär legte dabei einleitend die Beweggründe für seinen Vorstoss ausführlich dar. Die Meinungspole erstreckten sich im Plenum von «Zwängerei» und «bürgerfremdem Zentralismus» bis hin zu «bürgerfreundlichere, weil raschere und professionellere Dienstleistung». Dabei wurde auch auf die Organisation der Schlichtungsstelle für Mietsachen hingewiesen, die ebenfalls ausschliesslich in Schaffhausen tagt und es niemandem in den Sinn käme, diese dezentralisieren zu wollen. Es lag aufgrund der eingebrachten Voten buchstäblich auf Messers Schneide, ob die Kommission Eintreten beschliessen würde oder eben nicht, was sich in der entsprechenden Abstimmung auch so manifestierte:

Aus der Abstimmung über Eintreten resultierte eine Ja-Mehrheit von 5 zu 4 Stimmen.

3. Detailberatung

Seitens der Regierung wurde dargelegt, dass sie aufgrund der erheblich erklärten Motion von Peter Neukomm, eine Vorlage erarbeitet habe, die im Konzept noch einen einzigen Friedensrichterkreis vorsehe, wobei Verhandlungen nach wie vor in den vier aktuell noch bestehenden Friedensrichter-gemeinden – sprich Schaffhausen, Thayngen, Stein am Rhein und Neunkirch – durchgeführt werden könnten.

Es wurde ein Antrag auf Rückweisung an die Regierung gestellt. Dies, weil sie in ihrer Vorlage zu wenig die Vor- und Nachteile einer Zusammenführung dargelegt und abgewogen habe. Diese Analyse solle in einer neuen Vorlage ihren Niederschlag finden.

Der Rückweisungsantrag wurde mit **5 zu 4 Stimmen abgelehnt**.

Eine Minderheit in der Kommission tat ihre ablehnende Haltung kund, weil es für sie nicht akzeptabel sei, die vier Friedensrichterkreise aufzuheben und dadurch das System zu zentralisieren, weil sich die Bürgerinnen und Bürger stark mit ihren Wohnsitzen oder unmittelbaren Regionen identifizieren würden.

Weiter wurde dargelegt, dass es sehr wohl eine Rolle spiele, wo eine Verhandlung vor dem Friedensrichter stattfindet. Die Kompromissbereitschaft sei, so wurde argumentiert, weitaus grösser, wenn eine Auseinandersetzung in vertrautem Umfeld stattfinden könne.

Zusätzlich wurden Bedenken geäussert, dass für die Fallzuteilung und die generelle Koordinationsaufgaben gar noch eine weitere Stelle geschaffen werden müsste.

Demgegenüber wurde von der Kommissionsmehrheit argumentiert, dass die ausschliesslich in der Stadt Schaffhausen ansässige Schlichtungsstelle für Mietsachen bestens funktioniere, diese Strukturen allgemein akzeptiert seien und nie Bedenken hinsichtlich fehlender Bürgernähe laut geworden seien.

Im Weiteren zeige sich, dass es nicht einfach zu gewährleisten sei, dass für alle vier Friedensrichterkreise entsprechende Friedensrichterinnen oder Friedensrichter gestellt werden könnten, die selbst auch in diesen Kreisen wohnhaft seien und dadurch die regionalen Spezifikationen kennen würden. Zudem sei das derzeitige Konzept mit den fixen Pensen alles andere als optimal und führe oft zu umständlichen Umdispositionen.

Die überwiegende Mehrheit der Fälle betrifft arbeitsrechtliche Streitigkeiten, bei denen die fachliche Kompetenz der Friedensrichterperson für die involvierten Parteien von weitaus grösserer Bedeutung ist als eine regionale Verankerung der zuständigen Amtsperson.

Ergänzend wurde bemerkt, dass sich mit den heutigen Strukturen die Koordination der Friedensrichtereinsätze oftmals als nicht einfach manifestieren würde. Das führe nicht selten dazu, dass dafür die Obergerichtspräsidentin involviert werde, was aus aufgaben- und kostenspezifischer Optik suboptimal sei.

Es zeichnete sich in der Diskussion ab, dass die Stimmenverhältnisse innerhalb der Kommission, so lange und intensiv man sämtliche vorliegenden Aspekte noch ausleuchten will, äusserst knapp ausfallen werden. Es war damit allen Mitgliedern klar, dass es aufgrund einer derartigen Konstellation wohl kaum zielführend wäre, dieses Geschäft mit einer solchen Vorlage in den Rat zu bringen.

Ein Antrag aus der Kommission, der gordische Knoten sei nur durch Finden eines Kompromisses zu lösen, fand nach und nach Sympathie. Dieser sieht vor:

- Amtssitz ist in der Stadt Schaffhausen (zentrale Anlaufstelle, zentrale Amtsadresse)
- Amt verfügt über mehrere Friedensrichter, die in einen Stellenpool eingegliedert sind
- Parteien können einen der vier bisherigen Kreishauptorte als Verhandlungsort bestimmen

Es wurde **mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen** entschieden, es sei durch die Regierung eine aus den Erkenntnissen der 1. Sitzung und dem genannten **Kompromissvorschlag überarbeitete Variante** als Grundlage für die 2. Kommissionssitzung zu erarbeiten.

Zu Beginn der 2. Sitzung zeichnete sich erfreulicherweise ab, dass die nun vorliegenden Anpassungen im Gesetzesentwurf insofern nicht mehr derart explizit umstritten waren, als nun keine äusserst knappen Abstimmungsverhältnisse wie bisher zu erwarten waren.

Art 2 Abs. 2 lit. d (JG)

Es wurde beantragt, die Bezeichnung «*administrative* Leiterin oder *administrativer* Leiter» zu verwenden. Das solitäre Wort «Leiter» suggeriere eine Chefposition, die selbstredend auch als ein Upgrade in der Lohnklasse – sprich Mehraufwand bei den Personalkosten – bedeute oder zu pekuniären Begehrlichkeiten führe.

Demgegenüber wurde eingebracht, dass sich die solitäre Bezeichnung «Leiterin bzw. Leiter» an andere Bezeichnungen im Justizgesetz anlehne und man dies – im Rahmen einer redaktionellen Einheitlichkeit – auch so belassen solle. Im Fortgang der Diskussion wurde aber im Sinn einer Kompromissfindung beschlossen, das Wording «*administrative* Leiterin bzw. Leiter» zu verwenden.

Mit **6 zu 3 Stimmen** wird dem **Antrag zugestimmt**, die Bezeichnung «*administrative* Leiterin bzw. *administrativen* Leiter» zu verwenden.

Art. 2 Abs. 3 (JG)

Bei der Vorlage des Regierungsrates hat sich bezüglich Art. 2 Abs. 3 JG ein Versehen eingeschlichen: Geändert werden soll nicht der ganze Abs. 3, sondern nur der zweite Satz. Der erste Satz, wonach grundsätzlich die Wahlbehörde für die Ernennung von ausserordentlichen Mitgliedern eines Gerichts oder einer Behörde zuständig ist, bleibt bestehen. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Ergänzung bezieht sich deshalb auf Art. 2 Abs. 3 Satz 2 JG.

Der Hinweis hinsichtlich notwendiger Ergänzung zum bestehenden Abs. 3, der in der ursprünglichen Form aus zwei Sätzen besteht und mit dem neu formulierten dritten Satz «Ausserordentliche Friedensrichterinnen oder ausserordentliche Friedensrichter ernennt das Obergericht.» ergänzt wird.

Sinngemäss muss dazu im zweiten Satz von Abs. 3 auch vor dem Wort «Staatsanwälte» die Bezeichnung «ausserordentliche» eingefügt werden.

Diese Aspekte führten in der Kommission zu keinerlei Wortmeldungen und wurden – ohne darüber abzustimmen – als stillschweigend akzeptiert angenommen.

Art. 9 Abs. 2 (JG)

Es wurde Antrag gestellt, den Wortlaut «[...] zwei bis vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter...» durch «[...]bis zu vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter» zu ersetzen. Die explizite Nennung von «zwei» könnte suggerieren, dass zwei Vollzeitstellen geschaffen werden können, was dezidiert nicht der Wunsch von einigen Kommissionsmitgliedern sei. Im Wissen darum, dass es sich dabei um eine Interpretations-Spitzfindigkeit handelt und auch mit der beantragten Änderung de facto gleichwohl eine Konstellation von zwei Vollzeitstellen möglich wäre, stimmte die Kommission wie folgt ab:

Der Antrag, den **Wortlaut «bis zu vier»** zu verwenden wurde mit **5 zu 4 Stimmen angenommen**.

Art. 9 Abs. 3 (JG)

Eine Kommissionsminderheit stellte den Antrag, Abs. 3 so zu stipulieren, dass der Grundsatz einer Fallzuteilung nach regionalen Gesichtspunkten berücksichtigt werde. Ebenso müsse der Aspekt hinsichtlich Stellvertretungen im Gesetzestext seinen Niederschlag finden.

Dazu wurden insofern Bedenken laut, weil die Ansicht bestand, dass mit der Schaffung einer administrativen Leiterin beziehungsweise einem administrativen Leiter nicht auf Gesetzesstufe in die operative Arbeit des Friedensrichteramts eingegriffen werden sollte und dürfe. Man dürfe davon ausgehen, dass die Fallzuteilung nach den Gesichtspunkten des gesunden Menschenverstands, was auch die Berücksichtigung der Regionalität umfasse, erfolge.

Zudem wurde infrage gestellt, ob die Regionalität wirklich von allen Parteien als das Mass aller Dinge empfunden werde oder nicht doch eher die fachlichen Kompetenzen im Mittelpunkt stünden. Wenn es sich zum Beispiel um eine arbeitsrechtliche Streitigkeit handle, würden die involvierten Parteien der fachlichen Kompetenz weitaus mehr Bedeutung zumessen als der Tatsache, ob die Amtsperson aus demselben Kantonsteil stamme. Es sei davon auszugehen, dass bei nachbarschaftsrechtlichen Auseinandersetzungen möglichst eine regional ansässige Amtsperson zugeteilt werde.

Auch bislang hatte das Obergericht keine Weisungen über die Fallzuteilung erlassen, was zu keinerlei Beanstandungen in dieser Hinsicht geführt hat.

Weiter wurde den Antragstellern entgegnet, dass es alles andere als gewährleistet sei, dass in Zukunft alle Friedensrichterinnen oder Friedensrichter ausgewogen aus verschiedenen Kantons- teilen beziehungsweise ehemaligen Friedensrichterämtern rekrutiert werden könnten.

Der Antrag wurde schliesslich mit **5 zu 4 Stimmen abgelehnt**.

Art. 9 Abs. 5 (JG)

Dieser Absatz wurde aufgrund der Dissonanzen in der 1. Kommissionssitzung neu hinzugefügt und soll den Anliegen der knappen Kommissionsminderheit Rechnung tragen und schlussendlich dazu führen, eine mehrheitsfähige Vorlage in den Kantonsrat zu bringen.

Die Ergänzung mit Abs. 5 in Art. 9 wurde mit **8 zu 1 Stimmen** genehmigt.

4. Schlussabstimmung

Mit **7 zu 2 Stimmen** beantragt die Kommission dem Kantonsrat, der Revision des Justizgesetzes mit den beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

Lorenz Laich (Vorsitz)
Linda De Ventura
Willi Josel
Marcel Montanari
Peter Neukomm
Rainer Schmidig
Hans Schwaninger
Jürg Tanner
Ueli Werner

Justizgesetz (JG)

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Justizgesetz vom 9. November 2009 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 lit. d JG

Das Obergericht wählt:

d) die [administrative](#) Leiterin oder den [administrativen](#) Leiter des Friedensrichteramtes.

Art. 2 Abs. 3 Satz 2 JG

Ausserordentliche Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte ernennt der Regierungsrat, ausserordentliche Friedensrichterinnen oder Friedensrichter das Obergericht.

Titel vor Art. 9

1. Friedensrichteramt

Art. 9 Friedensrichteramt

¹ Das Friedensrichteramt ist die für den ganzen Kanton zuständige Schlichtungsbehörde bei streitigen Zivilsachen, soweit hierfür nicht eine besondere Schlichtungsbehörde besteht.

² Der Kantonsrat bestimmt zwei bis zu vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter und legt nach Anhörung des Obergerichts das Gesamtpensum des Friedensrichteramtes fest.

³ Das Friedensrichteramt behandelt die Fälle in Einerbesetzung. ~~Der Leiter~~ Die administrative Leiterin oder der administrative Leiter des Friedensrichteramtes ist für die Fallzuteilung zuständig. Das Friedensrichteramt organisiert sich im Übrigen selbst.

⁴ Der Regierungsrat bezeichnet die Gemeinden, in denen Schlichtungsverhandlungen stattfinden können. Diese haben geeignete Amtsräume zur Verfügung zu stellen.

⁵ Mit der Einreichung des Schlichtungsgesuchs kann die klagende Partei und innert 10 Tagen seit der Eingangsanzeige auch die beklagte Partei die Durchführung der Schlichtungsverhandlung in einer vom Regierungsrat bezeichneten Gemeinde vorschlagen. Im Streitfall bestimmt die Friedensrichterin oder der Friedensrichter den Verhandlungsort.

Art. 12 Abs. 1

¹ Das Friedensrichteramt besorgt seine Kanzleigeschäfte selber.

II.

Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Die Sekretärin: