

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Céline Widmer betreffend
Wahlvoraussetzungen für BezirksrichterInnen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. April 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 353/2013 von Céline
Widmer wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung
beschlossen.

***Minderheitsantrag von Michael Welz, René Isler, Rolando Keller,
Walter Langhard, Peter Ritschard, Claudio Schmid und Barbara
Steinemann:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 353/2013 von Céline
Widmer wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 16. April 2015

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Barbara Steinemann

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann
(Präsidentin), Regensdorf; Isabel Bartal, Zürich; Beat Bloch, Zürich; Rico Bra-
zerol, Horgen; Cäcilia Hänni-Etter, Zürich; Andreas Hauri, Zürich; René Isler,
Winterthur; Rolando Keller, Winterthur; Dieter Kläy, Winterthur; Walter Langhard,
Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Claudio Schmid,
Bülach; Rafael Steiner, Winterthur; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Ema-
nuel Brügger.

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess

**(Änderung vom; Wählbarkeitsvoraussetzungen
für Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. April 2015,

beschliesst:

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

Mitglieder

§ 8. Abs. 1 unverändert.

² Wählbar als Mitglied ist, wer ein juristisches Studium gemäss
Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000 (BGFA)
abgeschlossen hat.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

Ersatz-
mitglieder

§ 11. Abs. 1 unverändert.

² Als Ersatzmitglied kann ernannt werden, wer in der Schweiz poli-
tischen Wohnsitz gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die politi-
schen Rechte vom 17. Dezember 1976 hat und ein juristisches Studium
gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000
(BGFA) abgeschlossen hat.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-
rendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäfts-
leitung verfasst.

IV. Wer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... als
Mitglied eines Bezirksgerichts gewählt ist, kann wiedergewählt wer-
den, auch wenn diese Person die Voraussetzung gemäss § 8 Abs. 2 nicht
erfüllt.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 2. Dezember 2013 von Céline Widmer und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 12. Mai 2014 mit 87 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 19. Mai 2014 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2014 auf. An der Sitzung vom 10. Juli 2014 erhielt die Erstunterzeichnerin Gelegenheit, die parlamentarische Initiative zu begründen und zu erläutern. An derselben Sitzung wurden zwei Mitglieder der Konferenz der nicht vollamtlichen Bezirksrichter angehört. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 28. August 2014 mit der Anhörung des Präsidenten des Obergerichts, der Präsidentin des Bezirksgerichts Dielsdorf und dem Präsidenten des Bezirksgerichts Horgen fortgesetzt. An der Sitzung vom 2. Oktober 2014 wurden die Beratungen vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderungen des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG):

§ 8. Abs. 1 unverändert.

² Wählbar als Mitglied ist, wer ein juristisches Studium gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000 (BGFA) abgeschlossen hat.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

§ 11. Abs. 1 unverändert.

² Als Ersatzmitglied kann ernannt werden, wer in der Schweiz politischen Wohnsitz gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 hat und ein juristisches Studium gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000 (BGFA) abgeschlossen hat.

3. Beratung in der Kommission

In der Kommission wurde für die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative vorgebracht, dass die Zuständigkeit der Einzelrichter mit der Einführung der eidgenössischen Prozessordnungen erweitert worden sei. Von den rund 4000 Verfahren jährlich würden nur noch rund 130 Verfahren vom Kollegialgericht behandelt, sodass die Laienrichter auch als Einzelrichter eingesetzt werden müssten. Die Laienrichter könnten aber nicht in sämtlichen Rechtsgebieten als Einzelrichter eingesetzt werden. Die Bezirksgerichte müssten ihre Organisation daher nach den gewählten Laienrichtern ausrichten und einen vergleichsweise hohen Aufwand für deren Einarbeitung betreiben. Bedenken wurden bezüglich der Unabhängigkeit der Laienrichter als Einzelrichter geäussert, wenn diese während Monaten in konkreten Fällen von erfahrenen Richtern begleitet werden müssten. Das Bundesgericht habe zudem festgehalten, dass man bei einem neuen Laienrichter, der von einem erfahrenen Gerichtsschreiber begleitet werde, nicht mehr von einem verfassungsmässigen Richter sprechen könne.

Zur Ablehnung der parlamentarischen Initiative wurde ausgeführt, dass man meist gute Erfahrungen mit Laienrichtern gemacht habe. Sie brächten aus ihrer hauptberuflichen Tätigkeit andere Erfahrungen mit als die Berufsrichter. Sie seien zudem ein Sprachrohr der Bürger.

Da mit der parlamentarischen Initiative auch die bisherigen Laienrichter nicht mehr gewählt werden könnten, hat die Kommission mit 14:0 Stimmen beschlossen, den Regierungsrat zur Stellungnahme zu einer (noch auszuarbeitenden) Übergangsregelung einzuladen, wonach bisherige Laienrichter für weitere Amtsdauern wiedergewählt werden könnten.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 4. März 2015 nahm der Regierungsrat nach Rücksprache mit dem Obergericht zum Ergebnis der Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 353/2013 betreffend Wahlvoraussetzungen für Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat wählt die Mitglieder und die Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte; die Mitglieder der übrigen Gerichte werden vom Volk, die Ersatzmitglieder von der übergeordneten Gerichtsstanz gewählt (Art. 75 Kantonsverfassung, KV, LS 101). Die Mitglieder der Bezirksgerichte werden also vom Volk gewählt.

In den Kantonsrat, den Regierungsrat, die obersten kantonalen Gerichte und den Ständerat kann gewählt werden, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist. Wer in die übrigen Behörden gewählt werden kann, bestimmt das Gesetz (Art. 40 Abs. 1 KV). Berechtigt, sich als Mitglied eines Bezirksgerichts wählen zu lassen, sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das 18. Altersjahr zurückgelegt und politischen Wohnsitz im Kanton haben (§§ 3 lit. a und b und 23 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte [GPR; LS 161]). Die Wählbarkeit der Bezirksrichterinnen und -richter ist nicht abhängig vom Ausweis einer juristischen Ausbildung. Wählbar sind somit auch Personen ohne juristische Ausbildung, d. h. sogenannte Laien. An den Bezirksgerichten sind gegenwärtig insgesamt 18 Laienrichterinnen und Laienrichter tätig.

B. Stellungnahme

4.1. Verfassungsmässigkeit

Die Konferenz der nicht vollamtlichen Bezirksrichterinnen und -richter im Kanton Zürich ist der Auffassung, dass eine Abschaffung der Laienrichterinnen und -richter auf Verfassungsstufe erfolgen müsste, und zwar in Art. 75 KV.

Art. 75 KV beschränkt sich auf die Bezeichnung des Wahlorgans der Mitglieder der Gerichte (Niklaus Schmid, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung [im Folgenden: Kommentar KV], 2007, Art. 75 N. 1). Um die hier interessierende Frage der Voraussetzungen der Wählbarkeit geht es in Art. 40 KV (vgl. auch die Marginalie).

Gemäss Art. 40 Abs. 1 KV kann in den Kantonsrat, den Regierungsrat, die obersten kantonalen Gerichte und den Ständerat gewählt werden, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist. Wer in die übrigen Behörden gewählt werden kann, bestimmt das Gesetz. Der Begriff der Behörde umfasst grundsätzlich alle Staatsfunktionen (Rechtsetzung, Regierung, Vollziehung und Rechtsprechung), soweit die Bestellung der mit Staatsaufgaben betrauten Organe auf eine feste

Amtsdauer erfolgt (Walter Haller, Kommentar KV, Art. 40 N. 10), also u. a. auch die Bezirksgerichte (Art. 41 Abs. 2 KV). Im Gegensatz zu den in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 KV genannten Behörden (vgl. dazu BGE 137 I 77) kann das Gesetz aufgrund des klaren Wortlautes von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 KV für die Mitglieder der Bezirksgerichte Voraussetzungen für die Wählbarkeit vorsehen, so auch eine besondere juristische Befähigung zur Gewährleistung der fachlichen Qualität. Keine andere Verfassungsbestimmung verbietet es, zusätzliche Anforderungen an die Wählbarkeit der Mitglieder der Bezirksgerichte vorzuschreiben. Zwar wurde im Verfassungsrat und in der vorberatenden Kommission die Frage der Wahlvoraussetzungen für die vom Volk zu wählenden Richterinnen und Richter wiederholt und eingehend diskutiert. Eine Regelung, wonach das Gesetz für Richterinnen und Richter die fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Amtes festlegen soll, wurde schliesslich verworfen, weil einzelne Votanten die Mitwirkung von Laienrichtern und -richtern an den Bezirksgerichten gefährdet sahen bzw. eine Abschaffung des Laienrichtertums, namentlich an den Bezirksgerichten, vermeiden wollten (Walter Haller, a. a. O., Art. 40 N. 7; Niklaus Schmid, Kommentar KV, Art. 75 N. 11; Prot. Plenum 2959, 3062). Dies ändert indessen nichts am klaren Wortlaut von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 KV, der bezüglich der Voraussetzungen der Wählbarkeit auf die Gesetzgebung verweist. Wenn der Verfassungsrat den Gesetzgeber nicht zur Aufstellung von besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen für Richterinnen und Richter verpflichten wollte (Walter Haller, a. a. O., Art. 40 N. 7), heisst dies nicht, dass der Gesetzgeber dies für Bezirksrichterinnen und -richter nicht darf (a. M. wohl Niklaus Schmid, a. a. O., Art. 75 N. 11). Die mit der PI vorgeschlagene Gesetzesänderung ist unseres Erachtens verfassungskonform.

4.2.1 Laienrichtertum: Ursprung und in neuerer Zeit

Das heutige Laienrichtertum ist historisch gesehen ein Überbleibsel aus der politischen Aufklärung im 19. Jahrhundert. Die Gewaltenteilung war bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts kein Thema. Bis 1831 waren beispielsweise in Zürich Mitglieder der Exekutive als Richter tätig. Man wollte damals neu ausdrücklich Laien oder Schöffen, wie sie in Deutschland bezeichnet wurden, in der Gerichtsbesetzung haben, weil sie besser in der Lebenswirklichkeit verankert waren. Es kann vor diesem Hintergrund durchaus von einem ursprünglich demokratischen Element des Laienrichtertums gesprochen werden.

In der heutigen Zeit der Gewaltentrennung tragen die Volkswahlen der Mitglieder der erstinstanzlichen Gerichte dem demokratischen Anspruch umfassend Rechnung. Die politische Durchmischung ist ge-

geben, und dank des Bildungssystems haben auch Personen aus weniger privilegierten Verhältnissen die Möglichkeit, eine Richterlaufbahn einzuschlagen. Das Laienrichtertum bewährte sich an den Landgerichten, solange die Laienrichterinnen und -richter zur Hauptsache in einem Kollegialgericht eingesetzt werden konnten. Bis vor wenigen Jahrzehnten wurden Ehescheidungsverfahren und Vaterschaftsprozesse stets vor dem Kollegialgericht verhandelt. Die Laienrichterinnen und -richter konnten so im Kollegialgericht während Jahren Erfahrungen sammeln und sich ein Grundwissen aneignen.

Soweit in Erfahrung gebracht werden konnte, setzt der Kanton Zürich als einziger grösserer Deutschschweizer Kanton Laienrichterinnen und -richter regelmässig bzw. gar zur Hauptsache am Einzelgericht ein. Der Kanton Zürich hat in den vergangenen Jahren die Einzelrichterkompetenz zulasten des Kollegialgerichts sehr stark ausgeweitet. Das gesamte Familienrecht liegt heute in Einzelrichterkompetenz. Strafsachen, bei denen eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr beantragt wird, und zivilrechtliche Forderungen bis Fr. 30 000 werden ebenfalls in Einzelrichterkompetenz entschieden. Kollegialgerichtsfälle, bei denen im Rahmen der Beratungen Erfahrungen und Wissen weitergegeben werden können, haben deshalb deutlich abgenommen. Derzeit werden an den Bezirksgerichten nur noch knapp 3,5% aller Verfahren durch das Kollegialgericht behandelt.

4.2.2 Unterstützung von Laienrichterinnen und -richtern

Richterinnen und Richter, die neu gewählt werden, müssen nach Amtsantritt umgehend ihre Tätigkeit aufnehmen und ihre Entscheide vom ersten Tag an selbst fällen. Das Einführen und Begleiten von neuen Laienrichterinnen und -richtern während Monaten in konkreten Fällen erscheint unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmässigen, unabhängigen Richters fragwürdig.

Die Parteien haben einen Anspruch darauf, dass ihre Sache von Richterinnen und Richtern entschieden wird, die in der Lage sind, eigenständig den Prozessstoff zu durchdringen und eigenverantwortlich darüber zu entscheiden. Diese sollten in der Praxis die wesentlichen Fakten und Rechtssätze selbst erarbeiten und nicht von Gerichtsschreiberinnen und -schreibern instruiert werden. Es besteht zwar kein verfassungsmässiger Anspruch auf juristisch gebildete Richterinnen und Richter. Der Anspruch auf eine unabhängige Richterin bzw. einen unabhängigen Richter bzw. auf ein faires Verfahren kann aber berührt sein, wenn unerfahrene Laienrichterinnen oder -richter ohne Möglichkeit der Mithilfe einer unabhängigen Fachperson ihres Amtes walten (BGE 134 I 16).

Die Gerichtsschreiberstellen an den erstinstanzlichen Gerichten im Kanton Zürich sind unter anderem auch Ausbildungsstellen. In juristischen Belangen sollten die vom Volk gewählten Richterinnen und Richter die Verantwortung tragen und nicht die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber.

4.2.3 Laufbahn einer Richterin bzw. eines Richters

Bei der Rechtsprechung geht es darum, die Gesetze anzuwenden und auszulegen, und dies in Kenntnis der Gerichtspraxis. Weil Richterinnen und Richter heute vom Amtsantritt an zum allergrössten Teil als Einzelgericht tätig sind, müssen sie sich diese Fähigkeit bereits vorher im Studium und in der Gerichtspraxis – als Auditorin oder Auditor und Gerichtsschreiberin oder -schreiber – aneignen können.

Der übliche Berufsweg von Juristinnen und Juristen, welche die Richterlaufbahn anstreben, führt über ein Auditorat bei einem Bezirksgericht zu einer Gerichtsschreiberstelle zunächst bei einem Bezirksgericht und hernach beim Obergericht. Dort werden die Juristinnen und Juristen bei entsprechender Eignung und Interesse in der Regel nach einem Jahr nebenamtliche Ersatzrichterinnen oder -richter. Frühestens nach zwei Jahren und nach Durchlaufen eines Einführungskurses für Richterinnen und Richter können sie sich für eine vollamtliche Ersatzrichterstelle an einem Bezirksgericht bewerben.

Werden solche Juristinnen und Juristen anschliessend zur Bezirksrichterin oder zum Bezirksrichter gewählt, kennen sie die Aufgaben des Richteramts in der Regel schon sehr gut.

4.2.4 Verhältnis zwischen Richterschaft, Anwaltschaft und den Parteien

Jeder Richterin und jedem Richter stehen in der Regel juristisch gebildete Rechtsvertreterinnen oder -vertreter gegenüber. Im Bereich des Strafrechts sind es die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Verteidigung und die Geschädigtenvertretung. Ist nur eine Partei von einem Anwalt unterstützt, ist es im Zivilprozess Aufgabe der Richterin oder des Richters, mithilfe der rechtlichen Mittel, namentlich der richterlichen Fragepflicht, dafür zu sorgen, dass die nicht vertretene Partei nicht übervorteilt wird.

Schliesslich ist zu bemerken, dass mittlerweile beinahe für alle Funktionen in der Rechtspflege ein fachlicher Leistungsausweis erforderlich ist: das Anwaltspatent für Anwältinnen und Anwälte, das Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw.

für Notarinnen und Notare, der Wahlfähigkeitsausweis für Betreibungsbeamtinnen und -beamte. Einzig die Wahl zur Richterin bzw. zum Richter und zur Friedensrichterin bzw. zum Friedensrichter kann ohne Nachweis einer juristischen Ausbildung und einer einschlägigen praktischen Tätigkeit erfolgen.

Auch wenn in Zukunft einmal keine Laiinnen und Laien mehr als Bezirksrichterinnen oder -richter gewählt würden, wird das Laienrichtertum im Kanton Zürich weiterhin einen grossen Stellenwert haben: Der allergrösste Teil der Friedensrichterinnen und Friedensrichter hat keine juristische Ausbildung. Wichtige Funktionen bleiben den juristischen Laiinnen und Laien auch als Beisitzerinnen und Beisitzer der Miet- und Arbeitsgerichte. Dort sind sie aber regelmässig in eine Kollegialbehörde eingebunden.

4.3. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen befürworten wir in Übereinstimmung mit dem Obergericht als Aufsichtsbehörde über die Bezirksgerichte die beantragte Einführung von Wählbarkeitsvoraussetzungen für Bezirksrichterinnen und -richter.

4.4. Übergangsbestimmung

An einzelnen Bezirksgerichten sind langjährige, nicht juristisch ausgebildete Richterinnen und Richter tätig. Es liesse sich mit Treu und Glauben nicht vereinbaren, diesen Personen durch eine neu eingeführte Wählbarkeitsvoraussetzung die wirtschaftliche Existenzgrundlage teilweise zu entziehen. Es kommt hinzu, dass diese langjährigen Richterinnen und Richter über lange Zeit Erfahrung und Wissen angesammelt haben, sodass sie heute wertvolle Mitglieder der Gerichte sind. Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Übergangsbestimmung vor: «Wer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... als Mitglied eines Bezirksgerichts gewählt ist, kann wiedergewählt werden, auch wenn diese Person die Voraussetzung gemäss § 8 Abs. 2 nicht erfüllt.»

4.5. Antrag

Wir beantragen, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 353/2013 zuzustimmen und mit der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zu ergänzen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission zog die Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 16. April 2015 in Beratung. Die Kommissionsmehrheit sieht sich durch den Bericht des Regierungsrates in ihrer Haltung unterstützt. Die Ergänzung der parlamentarischen Initiative um die vom Regierungsrat im Auftrag der Kommission ausgearbeitete Übergangsbestimmung ist unbestritten. Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative entsprechend zu ändern und die Gesetzesänderung zu beschliessen. Die Kommissionsminderheit hält an ihren Argumenten und ihrem Standpunkt fest und beantragt, die parlamentarische Initiative abzulehnen.