

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Gerhard Fischer, Bäretswil, Peter Reinhard, Kloten,
und Lisette Müller-Jaag, Knonau,
vom 23. Februar 2004 betreffend
Erhöhung der Einzelrichterkompetenz**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 23. August 2005,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 68/2004 von Gerhard Fischer, Bäretswil, Peter Reinhard, Kloten, und Lisette Müller-Jaag, Knonau, wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. August 2005

Im Namen der Kommission für Justiz
und öffentliche Sicherheit

Die Präsidentin:

Regula Thalman-Meyer

Die Sekretärin:

Karin Tschumi-Pallmert

* Mitglieder: Regula Thalman-Meyer, Uster (Präsidentin); Ernst Bachmann, Zürich; Renate Büchi-Wild, Samstagern; Yves de Mestral, Zürich; Bernhard Egg, Elgg; Christoph Holenstein, Zürich; René Isler, Winterthur; Martin Naef, Zürich; Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden; Rolf André Siegenthaler-Benz, Zürich; Barbara Steinemann, Watt-Regensdorf; Jürg Trachsel, Richterswil; Johanna Tremp, Zürich; Thomas Vogel, Effretikon; Thomas Ziegler, Elgg; Sekretärin: Karin Tschumi-Pallmert

Erläuternder Bericht

I. Einleitung

Die Parlamentarische Initiative Fischer verlangt die Änderung der §§ 21 und 24 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Neu soll die Kompetenz der Einzelrichter in Zivilprozessen auf Fr. 50 000 und in Strafprozessen bis zu einer Freiheitsstrafe von höchstens einem Jahr oder einer Busse, ohne Massnahmen nach Art 42 und 43 Ziffer 1 Abs. 2 StGB und ohne Landesverweisung von mehr als zehn Jahren, erhöht werden. Die Initianten streben durch eine kürzere Verfahrensdauer eine Effizienzsteigerung verbunden mit einer Kosteneinsparung an.

II. Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative von Gerhard Fischer, Peter Reinhard und Lisette Müller-Jaag betreffend der Erhöhung der Einzelrichterkompetenz, welche vom Kantonsrat am 16. August 2004 mit 79 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, abgeschlossen. Die Kommission hat das Geschäft an einer Sitzung behandelt und dabei den Hauptinitianten sowie den Präsidenten des Obergerichtes angehört.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 16. November 2004 hat die Kommission nach eingehender Beratung mit 13 Stimmen bei einer Enthaltung – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die Parlamentarische Initiative nicht definitiv zu unterstützen.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die Erhöhung der Einzelrichterkompetenz im Ergebnis weder eine Effizienzsteigerung noch eine Kosteneinsparung bewirken würde. In Zivilprozessen würde die Erhöhung des Streitwertes die Bearbeitung zum Teil recht komplexer Fälle durch eine einzige Person nach sich ziehen. Einerseits bedeutet dies eine Änderung in der Struktur der Gerichte und andererseits könnte dies zu Problemen mit dem System des Laienrichtertums führen. Eine analoge Regelung findet sich denn auch in keinem andern vergleichbaren Kanton. Des Weiteren ist die Kommission der Ansicht, dass bei komplexen Zivilfällen wohl vermehrt das schriftliche Verfahren gewählt würde, was hinsichtlich der Effizienz keine effektive Verbesserung bedeuten würde.

Bei den Strafprozessen wäre die Kompetenzerhöhung sicher im Bereich der Möglichkeiten, auch bezüglich der Laienrichter und Laienrichterin. Es gilt jedoch zu bedenken, dass eine Freiheitsstrafe den grösstmöglichen staatlichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt. Die Akzeptanz eines gerichtlichen Entscheides dürfte bei den Betroffenen höher sein, wenn dieser von einem Dreierkollegium gefällt wird. Gleiches kann wohl bezüglich der Signalwirkung von Strafscheiden gesagt werden.

Dass der im kollegialgerichtlichen Verfahren vorhandene Austausch unter den Richterinnen und Richtern durch eine Kompetenzerhöhung der Einzelrichter zu einem grossen Teil verloren ginge, betrachtet die Kommission als nicht wünschenswert. Gerade für grössere, komplexere Fälle in Zivilsachen sowie für Strafprozesse mit höherer Strafe erscheint ihr dieser Austausch von grosser Wichtigkeit.

III. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat bezieht sich auf den Bericht der KJS vom 17. Januar 2005 und nimmt zum Ergebnis der Beratungen über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 68/2004 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Nach geltendem Recht entscheiden die Einzelrichterinnen und Einzelrichter zivilrechtliche Streitigkeiten, deren Streitwert mehr als Fr. 500 beträgt, aber Fr. 20 000 nicht übersteigt (§ 21 Abs. 1 GVG). In Strafsachen beurteilen sie Übertretungen und erstinstanzlich Verbrechen und Vergehen, wenn eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten beantragt wird und sie keine schwerere Strafe für angemessen halten. Sie sind jedoch nicht zuständig für die Anordnung der Verwahrung von Gewohnheitsverbrechern (Art. 42 StGB) und geistig abnormen Tätern (Art. 43 Ziffer 1 Abs. 2 StGB) und die Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt nach Art. 100^{bis} StGB. Ebenso wenig können sie eine Landesverweisung von mehr als fünf Jahren anordnen (§ 24 GVG). Liegt in zivilrechtlichen Streitigkeiten der Streitwert über Fr. 20 000 oder kann er nicht geschätzt werden, so ist das Bezirksgericht zuständig (§ 31 Ziffer 1 GVG). In Strafsachen beurteilt das Bezirksgericht erstinstanzlich Verbrechen und Vergehen, die nicht in die Zuständigkeit einer andern richterlichen Behörde – insbesondere jene der Einzelrichterinnen und Einzelrichter – fallen (§ 32 GVG).

Die Parlamentarische Initiative zielt auf eine Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenzen. In Zivilsachen soll die Streitwertgrenze von Fr. 20 000 auf Fr. 50 000 erhöht werden. In Strafsachen soll bei den

Freiheitsstrafen die Kompetenzgrenze von sechs Monaten auf ein Jahr verdoppelt werden. Ferner sollen die Einzelrichterinnen und Einzelrichter Landesverweisungen von bis zu zehn Jahren (bisher fünf Jahre) aussprechen können. Schliesslich sollen sie auch für Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt zuständig sein.

2. In der ursprünglichen Fassung vom 13. Juni 1976 (OS 46, 209) hat das Gerichtsverfassungsgesetz die Zuständigkeitsgrenze zwischen den Einzelrichterinnen und Einzelrichtern einerseits und dem Bezirksgericht andererseits wie folgt gezogen: In Zivilsachen waren die Einzelrichterinnen und Einzelrichter bis zu einem Streitwert von Fr. 3000 zuständig (§ 21 GVG). In Strafsachen oblag ihnen im Wesentlichen die erstinstanzliche Beurteilung von Verbrechen und Vergehen, wenn eine Freiheitsstrafe von höchstens drei Monaten oder eine Busse beantragt worden war. Sie konnten keine Massnahmen nach Art. 42–44 und 100^{bis} StGB und keine Landesverweisung von mehr als drei Jahren anordnen (§ 24 GVG). Zivilrechtliche Streitigkeiten und Strafrechtsfälle über diesen Grenzen waren vom Bezirksgericht zu beurteilen (§§ 31 f. GVG). Mit der Gesetzesnovelle vom 7. Dezember 1986 (OS 50, 111) wurde die zivilprozessuale Streitwertgrenze der Einzelrichterinnen und Einzelrichter auf Fr. 8000 und mit dem Rationalisierungsgesetz vom 24. September 1995 (OS 53, 271) schliesslich auf die noch heute geltenden Fr. 20 000 erhöht. Das Rationalisierungsgesetz vergrösserte ferner die einzelrichterliche Zuständigkeit in Strafsachen in dem Sinne, als die Einzelrichterinnen und Einzelrichter fortan erstinstanzlich Verbrechen und Vergehen beurteilen konnten, für die eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten beantragt worden war. Bei den Landesverweisungen wurde die Grenze von drei auf fünf Jahre erhöht.

Die einzelrichterliche Kompetenzgrenze von Fr. 20 000 besteht heute auch in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor dem Sozialversicherungsgericht (§ 38 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, LS 175.2; § 11 Abs. 1 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht, LS 212.81). Bei Verfahren vor den Steuerrekurskommissionen liegt sie tiefer, nämlich bei Fr. 10 000 (§ 114 Abs. 1 des Steuergesetzes, LS 631.1). Die Baurekurskommissionen hingegen treffen ihre Entscheidungen grundsätzlich in Dreierbesetzung (§ 335 des Planungs- und Baugesetzes, LS 700.1).

3. Bei der Festlegung von Zuständigkeitsgrenzen für gerichtliche Instanzen stehen Zielsetzungen im Raum, die sich zum Teil widersprechen. Einerseits ist eine möglichst hohe Qualität der richterlichen Rechtsprechung anzustreben. Das wird unter anderem dadurch erreicht, dass die Fälle von mehreren Richterinnen und Richtern gemeinsam beurteilt werden. Ihre Erfahrung und ihr Fachwissen werden

so vereint, und die Diskussion über einen Fall kann Gesichtspunkte zu Tage fördern, die einer einzeln tätigen Richterin oder einem einzeln tätigen Richter unter Umständen verborgen geblieben wären.

Andererseits unterliegen auch die Gerichte den finanziellen Einschränkungen, denen der Staat unterworfen ist. Auch wenn der Aufwand für die Fall erledigung bei mehrköpfiger Besetzung des Spruchkörpers nicht proportional zur Zahl der beteiligten Richterinnen und Richter zunimmt, so ist doch offensichtlich, dass drei selbstständig tätige Richterinnen und Richter in der gleichen Zeit mehr Fälle erledigen können als beim gemeinsamen Entscheid dieser Fälle. So begründete der Regierungsrat die mit Änderung des GVG vom 24. September 1995 erfolgte Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenzgrenze in Zivilsachen von Fr. 8000 auf Fr. 20 000 wie folgt: «Der Vorschlag erlaubt Einsparungen. Durch den Einsatz von Einzelrichtern gewinnen zwei von drei Richtern die Sitzungszeit des Kollegialgerichts für andere Arbeiten. Das Rationalisierungspotenzial ist beträchtlich: Rund 40% aller Forderungsprozesse (...) haben einen Streitwert von Fr. 8000 bis Fr. 20 000» (ABl 1994, 282).

4. In Zivilsachen ist es nach wie vor gerechtfertigt, die so genannte kleinere Gerichtsbarkeit in die Hände der Einzelrichterinnen und Einzelrichter zu legen. Damit lassen sich in erster Linie Kosten sparen, was nicht zuletzt auch den Parteien zugute kommt. Das Verfahren vor dem Einzelrichter ist darüber hinaus in der Regel rascher und flexibler; beispielsweise lässt sich einfacher ein Sitzungstermin finden, wenn seitens des Gerichts die Agenda von nur einer Person berücksichtigt werden muss. Mit zunehmender Höhe des Streitwerts nimmt jedoch die Betroffenheit der rechtsunterworfenen Person zu. Den erhöhten Ansprüchen an die Qualität der Streitentscheidung kann ein Kollegialgericht besser entsprechen, weil sich hier das Fachwissen und die Erfahrung der Richterinnen und Richter vereinigen. Die Möglichkeit des Gedankenaustausches und der kritischen Reflexion der Meinungen der Richterinnen und Richter trägt ebenfalls zur höheren Qualität des Entscheides bei. Dies wiederum bewirkt, dass die Parteien ein Urteil tendenziell besser annehmen. Zudem kann durch die häufigere Zusammenarbeit der Mitglieder eines Gerichts eher sichergestellt werden, dass sich am betreffenden Gericht eine einheitliche Entscheidungspraxis bildet.

In der Begründung der Parlamentarischen Initiative wird das Beispiel des Kantons Bern angeführt. In Zivilsachen seien dort die Einzelrichterinnen und Einzelrichter unbesehen des Streitwertes erstinstanzlich zuständig. Das habe zu keinen Problemen geführt. Es darf indessen nicht verkannt werden, dass im Kanton Bern einzig die Präsidentinnen und Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte als Einzel-

richterinnen bzw. Einzelrichter tätig sind (Art. 2 Abs. 1 der Zivilprozessordnung des Kantons Bern), wobei es sich hier in der Regel um Juristinnen und Juristen mit grosser richterlichen Erfahrung handeln dürfte. Im Kanton Zürich können demgegenüber auch Personen ohne fundierte juristische Ausbildung oder ohne grosse Berufserfahrung als Einzelrichterin oder Einzelrichter tätig sein.

5. In Strafsachen strebt die Parlamentarische Initiative an, dass Einzelrichterinnen und Einzelrichter fortan Verbrechen und Vergehen beurteilen können, für die eine Freiheitsstrafe von einem Jahr statt der bisherigen sechs Monate beantragt sind. Ferner soll die Höchstdauer einer Landesverweisung, die einzelrichterlich verhängt werden kann, von fünf auf zehn Jahre verlängert werden. Schliesslich sollen die Einzelrichterinnen und Einzelrichter auch die Einweisung in eine Arbeits Erziehungsanstalt anordnen dürfen.

Strafurteile wirken sich sehr einschneidend auf die Interessen der davon betroffenen Person aus, weshalb der Qualität der Rechtsprechung noch stärkeres Gewicht beizumessen ist als bei Zivilverfahren. Hinzu kommt, dass das Ermessen in Strafprozessen regelmässig grösser ist als in Zivilverfahren. Insbesondere bei der Strafzumessung besteht ein grosser Entscheidungsspielraum.

6. Durch die Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenz würde sich die Anzahl der Prozesse, die durch das Kollegialgericht erledigt werden, um rund die Hälfte vermindern. Das führte zwar gesamthaft zu einer Entlastung der Gerichte. Andererseits hätten Berufsrichterinnen und -richter mit wenig Berufserfahrung sowie Laienrichterinnen und -richter seltener Gelegenheit, durch die Zusammenarbeit mit erfahrenen Kolleginnen und Kollegen Erfahrungen zu sammeln. Richterliche Praxis aber kann nicht an der Universität gelernt, sondern nur in der praktischen Tätigkeit erworben werden.

Die Initiantin und der Initiant erhoffen sich durch die Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenz, dass die Rechtsprechung effizienter und damit kostengünstiger wird. Bei Prozessen, in denen sich keine grossen juristischen Schwierigkeiten stellen, ist tatsächlich davon auszugehen, dass diese durch die Einzelrichterin oder den Einzelrichter schneller und flexibler erledigt werden können als durch ein Kollegialgericht. Bei zunehmender Komplexität der juristischen Problemstellung werden sich die Einzelrichterinnen und Einzelrichter aber vermehrt gezwungen sehen, das schriftliche Verfahren nach § 124 Abs. 1 ZPO anzuordnen, was die Verfahrensdauer wieder verlängern würde. Hinzu kommt, dass ein Beweisverfahren im Prozess vor der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter nicht kürzer dauert als ein Beweisverfahren vor dem Kollegialgericht. Hingegen ist davon auszugehen, dass

die oben dargelegte verminderte Akzeptanz eines Urteiles durch die unterlegene Partei oder die verurteilte Person zu einem Anstieg der Rechtsmittelverfahren führen könnte, was wiederum mit höheren Kosten verbunden wäre.

7. Die Kompetenzgrenzen der Einzelrichterinnen und Einzelrichter sind stets unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen zu beurteilen. Ändern sich diese, so kann es angezeigt sein, die Grenzen neu zu bestimmen. Würde beispielsweise für Einzelrichterinnen und Einzelrichter ein auf Grund hinreichender Weiterbildung erteilter Fachausweis gefordert, so wäre die Kompetenzfrage neu zu beurteilen. Auch Änderungen des übergeordneten Rechts können zu einer Neuurteilung Anlass geben. Gemäss der Revision des Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002 können Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr in Bussen umgewandelt werden. Die Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung des kantonalen Strafprozessrechts an die genannte Revision nahm diese Grenze auf, indem sie alle umwandelbaren Freiheitsstrafen in die Kompetenz der Einzelrichterinnen und Einzelrichter legte.

8. Gesamthaft betrachtet ist es fraglich, ob die Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenz zu einer Kosteneinsparung führen würde. Die negativen Auswirkungen auf die Qualität der Rechtsprechung, die verminderte Akzeptanz eines Urteils durch die betroffenen Personen und die Beschränkung der Lernmöglichkeiten für Richterinnen und Richter mit wenig Berufserfahrung fallen hingegen stark ins Gewicht. Unter den heute gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Umständen drängt es sich deshalb auf, die einzelrichterlichen Kompetenzen nicht zu vergrössern.

Der Regierungsrat schliesst sich daher dem Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit des Kantonsrates an und lehnt die mit der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 68/2004 geforderte Ausdehnung der einzelrichterlichen Kompetenzen ab.

IV. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 12. Juli 2005 nahm die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis.

Nach Abschluss der Beratungen empfiehlt die Kommission dem Kantonsrat, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 68/2004 abzulehnen.