

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die Änderung des Justizgesetzes
(Zusammenlegung der Friedensrichterämter)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Änderung des Justizgesetzes im Bereich der Friedensrichterämter. Damit verbunden sind die Aufhebung der Verordnung über die Friedensrichterkreise sowie der Erlass einer neuen Verordnung (Verordnung über die Amtsräume des Friedensrichteramtes). Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Das Bundesrecht legt fest, dass die Organisation der Schlichtungsbehörden auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache der Kantone ist, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (vgl. Art. 3 der Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Das kantonale Recht regelt die Schlichtungsbehörden in Zivilsachen im Justizgesetz vom 9. November 2009 (JG; SHR 173.200). Gemäss Art. 9 Abs. 1 JG besteht der Kanton Schaffhausen aus höchstens vier Friedensrichterkreisen mit je einem Friedensrichteramt, welches seinen Sitz am Kreishauptort hat. In Art. 9 Abs. 2 JG wird der Regierungsrat ermächtigt, die Kreise festzusetzen, deren Hauptorte zu bestimmen und ihnen die einzelnen Gemeinden zuzuweisen. Dies hat der Regierungsrat in der Verordnung über die Friedensrichterkreise vom 21. Dezember 2010 (SHR 173.201) geregelt. Nach § 1 der Verordnung über die Friedensrichterkreise besteht der Kanton Schaffhausen aus den vier Friedensrichterkreisen Schaffhausen (Hauptort Schaffhausen), Stein (Stein am Rhein), Reiat (Thayngen) und Klettgau (Neunkirch).

Der Kantonsrat hat am 1. Dezember 2014 die Motion 2014/3 von Peter Neukomm für erheblich erklärt, mit der verlangt wird, das Justizgesetz sowie die Verordnung über die Friedensrichterkreise zu ändern und die vier Friedensrichterkreise zu einem Friedensrichterkreis zusammenzulegen. Die Motion nimmt eine Thematik auf, welche bereits beim Erlass des Justizgesetzes zu Diskussionen geführt hat: Der Regierungsrat bevorzugte die Schaffung eines Friedensrichterkreises, der Kantonsrat hingegen entschied sich für vier Friedensrichterkreise und unterbreitete dies dem Volk als Hauptvorlage und die Schaffung von einem Friedensrichterkreis lediglich als Variante. In der Volksabstimmung vom 7. März 2010 folgten die Stimmberechtigten dem Kantonsrat und gaben der Hauptvorlage mit vier Friedensrichterkreisen den Vorzug.

Die Motion verlangt die Zusammenlegung der *Friedensrichterkreise*, äussert sich hingegen nicht zur Wahl der Friedensrichter *durch den Kantonsrat*. Sie scheint unbestritten, zumal die Friedensrichter gemäss ZPO über richterliche Kompetenzen verfügen.

2. Praxis der Friedensrichterämter in den vergangenen Jahren

Obschon die Fallzahlen in den vergangenen vier Jahren über den ganzen Kanton gesehen relativ konstant geblieben sind, führen die pro Kreis fest zugeteilten Stellenprozente zu einer unbefriedigenden Situation. Sie sind zu wenig flexibel, um der schwankenden Arbeitslast gerecht zu werden, wie nachfolgende Tabelle zeigt.

	Jahr	2011	2012	2013	2014
	Pensum	Geschäftslast			
Schaffhausen	100 %	288	278	274	284
Stein	10 %	26	42	47	35
Reiat	15 %	36	36	26	30
Klettgau	25 %	56	71	46	64
Total	150 %	406	427	393	413

Zum Ausgleich dieser – bezogen auf die Stellenprozente – ungleichen Geschäftslast haben andere Friedensrichterämter stellvertretend einzelne Fälle übernommen. Das Obergericht als Aufsichtsbehörde über die Friedensrichterämter erachtet aber eine dauerhafte Massnahme wie die Zusammenlegung der vier Friedensrichterkreise zu einem Friedensrichterkreis als erforderlich (vgl. Amtsbericht Obergericht 2013, S. 6 und 12 sowie Amtsbericht Obergericht 2014, S. 6 und 10).

3. Vorteile eines einzigen Friedensrichterkreises

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 19. Mai 2009 bereits ausführte, sorgt die Zusammenlegung bezüglich Stellvertretung, fachlichem Austausch und Kommunikation für eine klare und einfache Lösung. Gegen die Regelung mit nur einem Friedensrichterkreis haben beim Erlass des Justizgesetzes lediglich föderalistische Überlegungen gesprochen.

Dem Bedürfnis einzelner Gemeinden oder allenfalls auch der Rechtssuchenden, die Schlichtungsverhandlungen dezentral durchzuführen, kann auch bei der Zusammenlegung der Friedensrichterkreise entsprochen werden. Auch künftig soll es möglich bleiben, die Schlichtungsverhandlungen an den bisherigen Kreishauptorten Schaffhausen, Stein am Rhein, Thayngen und Neunkirch durchzuführen. Voraussetzung ist, dass diese Gemeinden wie jetzt schon die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Der Kanton sorgt wie bisher für die Bürogeräte und das Büromaterial.

4. Änderungen im Justizgesetz

Gemäss dem geltenden Art. 9 Abs. 2 JG bestimmt der Regierungsrat die Zahl der Friedensrichterkreise per Verordnung. Die von der Motion verlangte Änderung könnte er daher von sich aus erfüllen. Da sich der Kantonsrat und die Stimmberechtigten allerdings vor nicht allzu langer Zeit gegen die Schaffung eines einzigen Friedensrichterkreises ausgesprochen haben, beantragt der Regierungsrat, die Motion mittels Gesetzesänderung umzusetzen. Nachfolgend die Änderungen im Detail.

Art. 2 JG

Die Leiterin respektive der Leiter des Friedensrichteramtes hat im Vergleich zu den übrigen Friedensrichterinnen und Friedensrichtern keine zusätzlichen richterlichen Funktionen. Eine Wahl durch den Kantonsrat ist somit nicht notwendig. Die Wahl der Leiterin respektive des Leiters aus der Zahl der vom Kantonsrat gewählten Friedensrichterinnen und Friedensrichter ist dem Obergericht als Aufsichtsbehörde zu übertragen (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. d JG).

Ausserordentliche Mitglieder sind durch die Aufsichtsbehörde zu ernennen. Wie bereits bisher die Ernennung von ausserordentlichen Staatsanwälten durch den Regierungsrat erfolgt, werden ausserordentliche Friedensrichter durch das Obergericht ernannt (Art. 2 Abs. 3 JG).

Art. 9 Abs. 1 JG

Kern der Motion ist der Zusammenschluss der vier Friedensrichterkreise zu einem einzigen Kreis, d.h. die Schaffung eines einzigen Friedensrichteramtes.

Alle Justizbehörden haben ihren Sitz in Schaffhausen, sofern nichts anderes bestimmt ist (vgl. Art. 8 JG). Bisher musste eine Regelung getroffen werden, da es vier Friedensrichterkreise gab. Mit nur einem Kreis erübrigt sich eine spezielle Regelung, d.h. der Sitz des Friedensrichteramtes ist Schaffhausen.

Die bisherigen Absätze 1 und 2 (Festlegung von vier Kreisen und Zuweisung der Gemeinden durch den Regierungsrat) sind somit aufzuheben.

Art. 9 Abs. 2 JG

Die bisherige Regelung, wonach der Kantonsrat *die Zahl* der Friedensrichterinnen und Friedensrichter bestimmt, wird dahingehend geändert, dass der Kantonsrat *zwei bis vier* Friedensrichterinnen und Friedensrichter bestimmt. Bei einem Gesamtpensum des Friedensrichteramtes von ca. 150 % braucht es mindestens zwei Friedensrichterinnen und Friedensrichter. Ziel der oberen Begrenzung von vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter ist es, die Einzelpensen auf mindestens ca. 40 % festzulegen und somit Kleinstpensen zu vermeiden, weshalb es nicht mehr als vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter geben sollte. Wenn es künftig nur noch zwei bis vier Friedensrichterinnen und Friedensrichter gibt, kann es vorkommen, dass in einem einzelnen Fall einmal alle Friedensrichterinnen und Friedensrichter in den Ausstand treten müssen. In einem solchen Fall, in dem eine interne Stellvertretung nicht möglich ist, braucht es eine ausserordentliche Vertretung. Es ist nicht

zweckmässig, hierfür den Kantonsrat mittels ordentlichem Wahlvorbereitungsverfahren (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 JG) zu beanspruchen.

Wie beim Kantonsgericht, dem Obergericht und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde soll der Kantonsrat jedoch nicht das Pensum des einzelnen Friedensrichters festlegen, sondern das Gesamtpensum des Friedensrichteramtes. Dies ermöglicht Pensensverschiebungen, ohne dass der Kantonsrat bemüht werden muss. Gründe dafür könnten sein: Schwangerschaft, zeitintensive Weiterbildungen etc. Solche Pensensverschiebungen müssten durch das Obergericht als Aufsichtsbehörde bewilligt werden.

Die Gesetzesrevision wird voraussichtlich per 1. Januar 2017, d.h. auf die neue Amtsdauer, in Kraft treten. Der Kantonsrat hat es dannzumal in der Hand, nicht nur das Gesamtpensum des Friedensrichteramtes (heute 150 Stellenprozente), sondern auch die genaue Anzahl Friedensrichterinnen und Friedensrichter (heute fünf Personen; neu zwei bis vier) zu bestimmen.

Art. 9 Abs. 3 JG

Die Aufgaben der Friedensrichterinnen und Friedensrichter ergeben sich aus der ZPO. Sie üben ihre Funktion allein aus. Es gibt keine Gesamtbehörde, wie das beim Kantonsgericht, bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder beim Obergericht der Fall ist.

Es ist deshalb nicht nötig, für das Friedensrichteramt ein Präsidium zu schaffen. Jedoch sollte es eine Leiterin oder einen Leiter des Friedensrichteramtes geben, welche/r – da es künftig nur noch einen Friedensrichterkreis gibt – für die Fallzuteilung zuständig ist. Die Leiterin oder der Leiter des Friedensrichteramtes soll vom Obergericht gewählt werden (vgl. Art. 2 Abs. 2 JG). Im Übrigen kann es den gewählten Friedensrichterinnen und Friedensrichtern überlassen werden, wie sie sich organisieren. Falls nötig können sie dabei durch das Obergericht als Aufsichtsbehörde beraten werden.

Art. 9 Abs. 4 JG

Wie schon bisher sollen die Schlichtungsverhandlungen auch ausserhalb der Stadt Schaffhausen stattfinden können. Welche Gemeinden dafür infrage kommen, ist nicht auf Gesetzesstufe zu regeln, sondern die Festlegung ist wie heute schon dem Regierungsrat zu überlassen. Im Gesetz zu regeln ist hingegen, dass die Bereitstellung der erforderlichen Amtsräume Sache der jeweiligen Gemeinde ist, diese somit auch die Raumkosten trägt. Der bisher in Art. 9 Abs. 6 JG enthaltene Hinweis, die zur Verfügung gestellten Amtsräume müssten geheizt und beleuchtet sein, scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein und gehört jedenfalls nicht in ein Gesetz im formellen Sinn. Es ist davon auszugehen, dass die Archivräume in Schaffhausen sind und somit an einem einzigen Ort zusammengeführt werden.

Der Entscheid darüber, wo die Schlichtungsverhandlung durchgeführt wird, liegt bei der zuständigen Friedensrichterin oder beim zuständigen Friedensrichter und hängt von verschiedenen Faktoren ab (Wohnort der Streitparteien, Notwendigkeit eines Augenscheins, Verfügbarkeit von geeigneten Schlichtungsräumlichkeiten, Zusammenlegung von verschiedenen Terminen am selben Ort etc.).

Art. 12 Abs. 1 JG

Bisher waren, mit Ausnahme des Kreises Schaffhausen, alle Friedensrichterämter durch lediglich eine Person besetzt, d.h. die Friedensrichterin respektive der Friedensrichter waren für die eigene Administration zuständig. Mit der Zusammenlegung zu einem einzigen Kreis stellt sich die Frage, ob ein eigenes Sekretariat geschaffen werden soll, welches allenfalls auch noch die Kanzleigeschäfte der Schlichtungsstelle für Mietsachen sowie der Schlichtungsstelle bei Diskriminierungen im Erwerbsleben führt. Darauf wird jedoch verzichtet. Die administrativen Aufgaben, die nicht zwingend mit der Friedensrichtertätigkeit verbunden sind, fallen nur in einem bescheidenen Umfang an und mussten teils bereits jetzt schon geregelt werden (Mithilfe bei der Erstellung von Budget, Rechnung und Geschäftsbericht, Regelung der Stellvertretungen und des Telefondienstes, Vereinbarung von Schlichtungsverhandlungen etc.). Für die Schlichtungsverhandlung dürfte es sogar von Vorteil sein, wenn die Friedensrichterin oder der Friedensrichter bereits von der ersten Kontaktaufnahme an involviert ist.

5. Verordnung über die Friedensrichterkreise und Verordnung über die Amtsräume des Friedensrichteramtes

Die bisherige Regelung, wonach der Regierungsrat ermächtigt ist, die Friedensrichterkreise festzusetzen, deren Hauptorte zu bestimmen und ihnen die einzelnen Gemeinden zuzuweisen, wird aufgrund der Zusammenlegung obsolet. Die *Verordnung über die Friedensrichterkreise* vom 21. Dezember 2010 (SHR 173.201) kann mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung aufgehoben werden.

Neu zu erlassen ist hingegen die *Verordnung über die Amtsräume des Friedensrichteramtes*: Der Sitz des Friedensrichteramtes befindet sich in der Stadt Schaffhausen. Es ist jedoch durchaus möglich, dass das Friedensrichteramt zur Führung von Schlichtungsverhandlungen auch Räumlichkeiten in anderen Gemeinden benutzen kann. Die Kompetenz dazu liegt gemäss Art. 9 Abs. 4 JG beim Regierungsrat. Er bezeichnet die Gemeinden, in denen Schlichtungsverhandlungen durchgeführt werden. Es handelt sich dabei um die bisherigen Kreishauptorte Schaffhausen, Stein am Rhein, Thayngen und Neunkirch. Die Verordnung enthält zudem Bestimmungen über die Ausstattung der Räume und legt fest, dass es Sache jeder einzelnen Friedensrichterin und jedes einzelnen Friedensrichters ist, zu entscheiden, wo die Schlichtungsverhandlung durchgeführt wird.

Der genaue Wortlaut der Verordnung kann jedoch erst festgelegt werden, wenn der Gesetzestext beschlossen ist.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Gesetzesänderung hat weder unmittelbare noch zwingende personelle Auswirkungen. Die amtierenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter sind bis zum Ablauf der Amtsperiode Ende 2016 gewählt. Die Neuwahlen werden mit dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung per 1. Januar 2017 koordiniert.

Finanziell erhebliche Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten, da die Reorganisation (mit Ausnahme einer kleinen Anpassung für die Leitung des Friedensrichteramtes) keinen Einfluss auf die Gehälter hat.

Zudem bleibt es im Bereich der Amtsräume faktisch beim bisherigen System, wonach die Schlichtungsverhandlungen auch künftig in den bisherigen Kreishauptorten stattfinden können.

Die Reorganisation führt gegenüber der heutigen Situation hingegen zu einer besseren und flexibleren Auslastung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- *auf die Vorlage einzutreten und der im Anhang beigefügten Gesetzesänderung zuzustimmen;*
- *die Motion 2014/3 "Zusammenlegung der Friedensrichterämter" als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 17. November 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

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

Das Obergericht wählt:

d) die Leiterin oder den Leiter des Friedensrichteramtes.

Art. 2 Abs. 3

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

Titel vor Art. 9

1. Friedensrichteramt

Art. 9

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

² Der Kantonsrat bestimmt zwei bis 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 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.

Art. 12 Abs. 1

¹ Das Friedensrichteramt besorgt seine Kanzleigeschäfte selber.

II.

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: