



Kanton Zürich

# Kantonale Volksabstimmung 5. Juni 2016

Vorlage  
**Wählbarkeit von Bezirksrichterinnen  
und Bezirksrichtern**



**Truhe im Zürcher Rathaus**

Die antike Truhe diente zum sicheren Transport von wichtigen Dokumenten und Wertgegenständen. Sie befindet sich im Foyer des Rathauses.

Quelle: Kantonale Denkmalpflege

# Kurz und bündig

Vorlage

## **Wählbarkeit von Bezirksrichterinnen und Bezirksrichtern**

Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter entscheiden erstinstanzlich in Zivil- und Strafverfahren. Sie werden durch das Volk gewählt und sind bisher auch ohne juristische Ausbildung wählbar. Eine juristische Ausbildung ist heute aber eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Tätigkeit als Richterin oder Richter. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess soll darum dahingehend geändert werden, dass als Mitglied oder Ersatzmitglied eines Bezirksgerichts nur gewählt oder ernannt werden kann, wer über ein abgeschlossenes juristisches Studium verfügt.

**Kantonsrat  
und Regierungsrat  
empfehlen:**

**Ja**

# Wählbarkeit von Bezirksrichterinnen und Bezirksrichtern

Verfasst vom Regierungsrat



## Parlament

Der Kantonsrat hat der Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (Wählbarkeitsvoraussetzungen für Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter) am **30. November 2015 mit 88 zu 60 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja**

**Die Anforderungen an die Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter sind im Kanton Zürich in den letzten Jahren gestiegen. Ihre Kompetenz zum Entscheid als Einzelrichterin oder Einzelrichter wurde sehr stark ausgeweitet. Professionell und effizient können darum praktisch nur noch Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter arbeiten, die über eine juristische Ausbildung verfügen. Als Mitglied oder Ersatzmitglied eines Bezirksgerichts soll darum nur noch gewählt oder ernannt werden können, wer ein juristisches Studium abgeschlossen hat. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess soll entsprechend geändert werden. Dagegen wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen.**

Die zwölf Bezirksgerichte im Kanton behandeln vorwiegend erstinstanzliche Zivil- und Strafverfahren. Die Mitglieder dieser Gerichte werden – anders als die Mitglieder der obersten Gerichte – vom Volk gewählt; die Ersatzmitglieder werden durch das Obergericht ernannt. Heute sind als Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter auch Personen ohne juristische Ausbildung wählbar, also sogenannte Laiinnen und Laien. An den Bezirksgerichten waren Ende 2015 135 Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter mit juristischer Ausbildung und 18 ohne juristische Ausbildung tätig.

### Das Laienrichtertum ist nicht mehr zeitgemäss

Das heutige Laienrichtertum ist historisch gesehen ein Überbleibsel aus der politischen Aufklärung im 19. Jahrhundert. Davor waren Regierungsmitglieder auch als Richter tätig. Man wollte damals aber ausdrücklich auch Laien an den Gerichten, weil sie besser in der Lebenswirklichkeit verankert waren. In der heutigen Zeit der Gewaltentrennung tragen die Volkswahlen der Mitglieder der erstinstanzlichen Gerichte dem demokratischen Anspruch umfassend Rechnung. Die politische Durchmischung ist gegeben, und grundsätzlich haben auch Personen aus weniger privilegierten Verhältnissen die Möglichkeit, eine Richterlaufbahn einzuschlagen.

Heute werden an den Bezirksgerichten nur noch sehr wenige Verfahren (knapp 3,5%) durch das Kollegialgericht, d. h. in Dreierbesetzung, behandelt. Laienrichterinnen und Laienrichter können somit nicht mehr zur Hauptsache in einem Kollegialgericht eingesetzt werden, wo sie im Rahmen der Beratungen von der Erfahrung und dem juristischen Wissen der Richterkolleginnen und -kollegen profitieren könnten. Sie tragen vielmehr in der Regel als Einzelrichterinnen und Einzelrichter alleine die Verantwortung für die Entscheide.

In den Nachbarkantonen verfügen die voll- und teilamtlichen Richterinnen und Richter, die in erstinstanzlichen Zivil- und Strafverfahren als Einzelrichterin oder Einzelrichter tätig sind, über eine juristische Ausbildung.

### Professionelle Ausübung des Richterberufs

Richterinnen und Richter, die neu gewählt werden, müssen nach Amtsantritt umgehend ihre Tätigkeit aufnehmen und ihre Entscheide vom ersten Tag an selbst fällen. Bei der Rechtsprechung, der Kernaufgabe einer Richterin oder eines Richters, geht es

bekanntlich darum, die Gesetze anzuwenden und auszulegen, und dies in Kenntnis der Gerichtspraxis. Wenn heute Richterinnen und Richter praktisch vom ersten Tag an grösstenteils im Einzelgericht tätig sind, müssen sie sich dieses Wissen bereits vorher im Studium und in der Gerichtspraxis – als Auditorin oder Auditor, Gerichtsschreiberin oder Gerichtsschreiber und Ersatzrichterin oder Ersatzrichter – aneignen. Personen, denen dieser Teil der Berufsausbildung fehlt, müssen heute zum Teil während Monaten in ihr Amt eingeführt und in konkreten Fällen begleitet werden. Dies ist nicht nur unwirtschaftlich und teuer, sondern erscheint vor allem unter dem Gesichtspunkt der von der Verfassung geforderten Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter 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 verstehen und eigenverantwortlich darüber zu entscheiden. Diese sollten in der Praxis die wesentlichen Fakten und Rechtssätze selber erarbeiten und nicht von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern instruiert werden. Es besteht zwar kein verfassungsmässiger Anspruch auf juristisch gebildete Richterinnen und Richter. Der Anspruch auf eine unabhängige Richterin oder einen unabhängigen Richter bzw. auf ein faires Verfahren kann aber berührt sein, wenn unerfahrene Laienrichterinnen oder Laienrichter nur mithilfe einer Fachperson ihres Amtes walten können. Die Gerichtsschreiberstellen an den erstinstanzlichen Gerichten im Kanton Zürich sind auch Ausbildungsstellen. Die Richterschaft soll die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ausbilden und nicht umgekehrt. Zudem sollen die vom Volk gewählten Richterinnen und Richter die Verantwortung für die Rechtsprechung tragen und nicht die Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber.

### **Verhältnis zwischen Richterschaft, Anwaltschaft und Parteien**

Jede Richterin und jeder Richter steht in der Regel juristisch gebildeten Rechtsvertreterinnen oder -vertretern gegenüber. Im Bereich des Strafrechts sind es Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die Verteidigung und die Geschädigtenvertretung. Wird nur eine Partei von einer Anwältin oder 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 benachteiligt wird.

Mittlerweile ist für fast alle Funktionen in der Rechtspflege ein fachlicher Leistungsausweis erforderlich: Das Anwaltspatent für Anwältinnen und Anwälte, das Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für Notarinnen und Notare, der Wahlfähigkeitsausweis für Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte. Einzig die Wahl zur Richterin oder zum Richter kann ohne Nachweis einer juristischen Ausbildung und einer entsprechenden praktischen Tätigkeit erfolgen.

Auch wenn schliesslich in Zukunft keine Laiinnen und Laien mehr als Bezirksrichterinnen oder -richter gewählt werden sollten, behält das Laienrichtertum im Kanton Zürich weiterhin einen grossen Stellenwert: Der allergrösste Teil der Friedensrichterinnen und Friedensrichter hat keine juristische Ausbildung, was für eine Schlichtungsbehörde kein Nachteil ist. 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.

### **Übergangsbestimmung**

Eine Übergangsbestimmung stellt sicher, dass bereits gewählte Mitglieder der Bezirksgerichte weiterhin tätig sein und auch wiedergewählt werden können, auch wenn sie nicht über die verlangte juristische Ausbildung verfügen.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

**Stimmen Sie folgender Vorlage zu?**

**Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (Änderung vom 30. November 2015; Wählbarkeitsvoraussetzungen für Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter)**



## **Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates**

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Gesetzesänderung ab und unterstützt das Referendum dagegen aus folgenden Gründen:

### **Demokratische Mitwirkung**

Mit der Gesetzesänderung werden die demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ohne Not massiv beschnitten. Wenn nur noch Juristinnen und Juristen mit einem abgeschlossenen Masterstudium in Rechtswissenschaft zu Richterinnen und Richtern gewählt werden können, wird die Auswahl an möglichen Kandidatinnen und Kandidaten stark eingeschränkt. Auch in der Justiz als dritter Gewalt des Staates soll wie in den beiden anderen Staatsgewalten die Mitwirkung grundsätzlich aller geeigneten Bürgerinnen und Bürger möglich sein. Die Parteien sind sich zudem ihrer besonderen Verantwortung bei den Bezirksrichterwahlen bewusst und schlagen Kandidatinnen und Kandidaten vor, die der anspruchsvollen Aufgabe gewachsen sind.

### **Akzeptanz der Rechtsprechung**

Das Rechtsempfinden der Bevölkerung kann ohne Laienrichterinnen und Laienrichter nicht mehr direkt Eingang in die Rechtsprechung finden. Ohne die Mitwirkung einer breiteren Bevölkerung an den Gerichten wird die Rechtsprechung weiter an Volksnähe verlieren, weil sie stark juristisch geprägt sein wird. Sie wird weniger verstanden und damit auch weniger akzeptiert werden.

### **Qualität der Rechtsprechung**

Für die Qualität der Rechtsprechung sind insbesondere auch menschliche Fähigkeiten von grosser Bedeutung wie die Fähigkeit, sich in die Parteien einfühlen zu können, zwischen ihnen zu vermitteln und Respekt auszustrahlen. Richterinnen und Richter ohne juristischen Berufshintergrund bringen zudem Fachwissen aus anderen Bereichen und eine vielfältige Lebenserfahrung mit. Dies ermöglicht ihnen ein anderes Verständnis für die Rechtsuchenden. Die Bezirksgerichte können so auch auf zusätzliche Kompetenzen zurückgreifen; das macht insbesondere in den vielen familienrechtlichen Fällen Sinn. Die Qualität der Rechtsprechung ist am höchsten, wenn sowohl Berufsrichterinnen und -richter wie auch Laienrichterinnen und -richter am Gericht tätig sind.

Laienrichterinnen und -richter können nach wie vor auch als Einzelrichterinnen und -richter eingesetzt werden. Sie stehen mit ihren Berufskolleginnen und -kollegen am Gericht in ständigem Austausch. Zudem werden sie in jedem Fall von juristisch ausgebildeten Gerichtsschreiberinnen und -schreibern unterstützt.

### **Kein Verbot in der Verfassung**

Die Verfassung erlaubt das Laienrichtertum. Die Wahlen in den letzten Jahren haben denn auch immer wieder gezeigt, dass die Stimmberechtigten Laiinnen und Laien wählen oder diese gegenüber Juristinnen oder Juristen bevorzugen.



**Gesetz  
über die Gerichts- und Behördenorganisation  
im Zivil- und Strafprozess (GOG)**

**(Änderung vom 30. November 2015; 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:*

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

Ersatz einer Bezeichnung:

In § 98 Abs. 1 lit. a wird der Ausdruck «des Anwaltsgesetzes vom  
23. Juni 2000 (BGFA)» durch «BGFA» ersetzt.

§ 8. Abs. 1 unverändert.

Mitglieder

<sup>2</sup> Wählbar als Mitglied ist, wer ein juristisches Studium gemäss Art. 7  
Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältin-  
nen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (BGFA) abgeschlossen hat.

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

§ 11. Abs. 1 unverändert.

Ersatz-  
mitglieder

<sup>2</sup> Als Ersatzmitglied kann ernannt werden, wer in der Schweiz poli-  
tischen Wohnsitz gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen  
Rechte vom 17. Dezember 1976 hat und ein juristisches Studium ge-  
mäss Art. 7 Abs. 1 lit. a BGFA abgeschlossen hat.

**Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. November 2015**

Wer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom 30. Novem-  
ber 2015 als Mitglied eines Bezirksgerichts gewählt ist, kann wieder-  
gewählt werden, auch wenn diese Person die Voraussetzung gemäss § 8  
Abs. 2 nicht erfüllt.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Theresia Weber-Gachnang

Der Sekretär:

Roman Schmid

# Informationen zur Abstimmung online



Das Statistische Amt informiert am Abstimmungssonntag ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Bis zum Vorliegen des Schlussresultats veröffentlicht es zudem halbstündlich aktualisierte Hochrechnungen. [www.statistik.zh.ch/abstimmung](http://www.statistik.zh.ch/abstimmung)

Wer am Abstimmungssonntag unterwegs ist, kann den kostenlosen SMS-Dienst abonnieren und erhält dann im Verlauf des Nachmittags die Abstimmungsergebnisse auf das Mobiltelefon übermittelt. [www.statistik.zh.ch/sms](http://www.statistik.zh.ch/sms)

In der Woche nach dem Urnengang veröffentlicht das Statistische Amt ausserdem eine detaillierte Abstimmungsanalyse. [www.statistik.zh.ch/politik](http://www.statistik.zh.ch/politik)



Zusammenfassungen zu den aktuellen Abstimmungsvorlagen finden Sie im Vorfeld auf der Facebook-Seite des Kantons Zürich. Am Abstimmungssonntag werden dort die Resultate publiziert. [www.facebook.com/kantonzuerich](http://www.facebook.com/kantonzuerich)



Der Twitter-Kanal des Kantons Zürich vermeldet ebenfalls die Abstimmungsergebnisse. [www.twitter.com/kantonzuerich](http://www.twitter.com/kantonzuerich)

## Impressum

Abstimmungszeitung  
des Kantons Zürich  
für die kantonale  
Volksabstimmung vom  
5. Juni 2016

## Herausgeber

Regierungsrat  
des Kantons Zürich

## Redaktion

Staatskanzlei  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

## Auflage

900 000 Exemplare

## Internet

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung](http://www.sk.zh.ch/abstimmungszeitung)  
[www.wahlen.zh.ch/abstimmungen](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen)

Bei Fragen zum Versand der  
Abstimmungsunterlagen wenden  
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.