

Grossratsgeschäfts-Nummer: 24/GE 3/20
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DJS

Bericht der Kommission zur Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG)

Präsident: Dietz Mathias, Sozialpädagoge FH, Diakon, Eschlikon

Mitglieder: Biondi Alessandra, Rechtsanwältin, Frauenfeld
Büchi Cornelia, Verwaltungsökonomin, Uesslingen
Engeli-Sager Brigitta, dipl. Psychologin, Kreuzlingen
Guhl Andreas, Meisterlandwirt, Oppikon
Häberli Jürgen, dipl. Rettungssanitäter HF, Landschlacht
Indergand Aline, Betriebsökonomin FH, Altnau
Koch Christian, lic. iur., Bezirksrichter, Matzingen
Leu Thomas, lic. iur. MAS ECI, Rechtsanwalt,
Mannenbach-Salenstein
Senn Norbert, a. Leiter Volksschulamt AI, Romanshorn, Die
Mitte/EVP
Schmidiger Ciril, Gemeindepräsident, Oberhofen
Strähl-D'Ambrosio Raffaella, M.A. HSG, Gemeindepräsidentin,
Siegershausen
Strähl-Obrist Michèle, lic. iur., Rechtsanwältin, Weinfelden
Wiesli Jürg, Fachexperte Lebensmittelrecht, Dozwil
Wittwer Marcel, Eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer, Schocherswil

Beobachter/in: Leuthold Stefan, Unternehmer, Frauenfeld

Vertreter des Departements

Regierungsrätin Sonja Wiesmann-Schätzle, Chefin DJS
Stephan Felber, Generalsekretär DJS
Sandro Körber, Rechtsdienst DJS (Protokollführer)

Die Kommission zur Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG) behandelte die Vorlage in zwei Sitzungen und dankt den Vertretern des Departementes Justiz und Sicherheit für die wertvollen Erläuterungen und die kompetente Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission hat die Gesetzesvorlagen und eine Verordnungsvorlage an einer Sitzung in erster Lesung und an einer Sitzung in zweiter Lesung durchberaten und beantragt dem Grossen Rat **einstimmig** die vorliegenden Fassungen der Änderungen des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG), der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO), des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und des Verantwortlichkeitsgesetzes (VerantwG) zu genehmigen (24/GE 3/20).

Allgemeines

Mit der Botschaft des Regierungsrates vom 21. Mai 2024 wurde detailliert über die geplanten Änderungen des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG), der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO), des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und des Verantwortlichkeitsgesetzes (VerantwG) informiert.

Kurz vor den Vorberatungen kam ein Antrag der Präsidentin des Obergerichts für eine weitere Anpassung im ZSRG im Zusammenhang mit dem Ernennungsverfahren von ausserordentlichen Friedensrichterinnen und Friedensrichter analog der Bestimmung zu ausserordentlichen Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter hinzu.

Zusammenfassend hatte die vorberatende Kommission folgende Punkte zu beraten:

- Änderung der Aufsichtszuständigkeiten für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter
- Schaffung eines zweiten Vizepräsidiums am Obergericht
- Ernennungsverfahren für die ausserordentlichen Berufsrichterinnen und Berufsrichter an den Bezirksgerichten
- Ernennungsverfahren für die ausserordentlichen Friedensrichterinnen und Friedensrichter
- Aufhebung des beschränkten Beschäftigungsgrades am Verwaltungsgericht
- Einführung von Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten
- Anpassung der Lohneinstufungen für die Angehörigen des Polizeikorps
- Doppelter Instanzenzug im Zusammenhang mit der Ernennung eines Ersatzgerichtes
- Einführung einer zweiten Rechtsmittelinstanz im Bereich der Kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit

In der zweiten Sitzung befasste sich die vorberatende Kommission vor allem mit der Besoldungsverordnung. Für ausführliche Informationen zum Lohngefüge bei der Staatsanwaltschaft Thurgau und der Problematik der Rekrutierung von Fachpersonal wurde Generalstaatsanwalt Stefan Haffter eingeladen. Dieser gab sehr detailliert Auskunft über geplante Änderungen und Anpassungen. Auf Wunsch der vorberatenden Kommission in der ersten Sitzung standen für die darauffolgende Sitzung die Lohnvergleiche mit den umliegenden Ostschweizer Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen und Schaffhausen zur

Verfügung. Die Anpassungen beim Verwaltungsgericht und bei dem Polizeikorps gaben nach den ausführlichen Erläuterungen kaum zu Diskussionen Anlass.

Eintreten

Die Kommission ist einstimmig auf die beantragten Erlassänderungen eingetreten. Das Vorgehen des Regierungsrates mit umfangreichen Vernehmlassungen und die Beratungen in der Kommission haben gezeigt, dass die Änderungen schlüssig und im Gesamtgefüge der Organisation eines funktionierenden Justizsystems unumgänglich sind. Notwendige Anpassungen sind hierfür die Ersatzlösungen bei den Bezirksgerichten und die Einführung doppelter Instanzenzüge. Die Urteile des Bundesgerichtes diesbezüglich fordern den Kanton zu einer Anpassung an das Bundesrecht auf. Im Ganzen sei die Rechtstaatlichkeit zu berücksichtigen, doch sollen Ersatzlösungen möglich werden, damit das gesamte System funktionieren kann. Zentral sei die Einführung einer Übertretungsgruppe bei der Generalstaatsanwaltschaft, damit diese gut funktioniert.

Detailberatung

Praktisch jeder Gesetzesparagraf wurde in den Beratungen von den begleitenden Vertretern des DJS, Regierungsrätin Sonja Wiesmann Schätzle, Generalsekretär Stephan Felber und/oder Generalstaatsanwalt Stefan Haffter erläutert, was für alle Kommissionsmitglieder sehr wertvoll war.

Folgende Paragraphen wurden in erster und zweiter Lesung beraten und nur bei wenigen Paragraphen wurden Änderungsvorschläge gemacht.

§ 15 ZSRG

Mit der Revision des § 15 ZSRG soll der Grundstein für eine Reorganisation der Friedensrichterämter gelegt werden. Aus historischen Gründen waren die Friedensrichterinnen und Friedensrichter beim Amt für Betreibungs- und Konkurswesen angegliedert. Ihrer Tätigkeit entsprechend sollen sie neu auch organisatorisch bei der Justiz angegliedert werden. In Abs. 1 von § 15 ZSRG wird die administrative Angliederung beim Betreibungsamt gestrichen und in Abs. 3 die Kompetenz des Obergerichts zur Festlegung der Pensen (analog der Regelung bei den Gerichten und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) eingefügt. Damit soll auch das Obergericht anstelle des Amtes für Betreibungs- und Konkurswesen die Organisation der Friedensrichterämter regeln (vgl. Botschaft).

Die Regelung von Stellvertretungslösungen bei längerem Ausfall einer Friedensrichterin oder eines Friedensrichters war bisher unklar. Die Stellvertretungslösungen bei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern der Bezirksgerichte soll nun analog auch für Friedensrichterinnen und Friedensrichter gelten.

Für die vorberatende Kommission sind diese Neuerungen schlüssig, bestehende Unklarheiten werden beseitigt.

§ 22a ZSRG (neu)

Es erwies sich als sinnvoll, die zu regelnde Materie in zwei Paragrafen aufzuteilen. § 22 ZSRG behandelt die Situation beim Ausstand, § 22a ZSRG behandelt die Situation bei Verhinderungen aus anderen Gründen. Diese beiden Situationen in einem einzigen Paragrafen zu regeln, erwies sich als ziemlich unleserlich, deshalb wurde neu § 22a ZSRG geschaffen.

In der Diskussion zeigte sich, dass betreffend Unvereinbarkeit auch die Schlichtungsbehörden aufgeführt werden müssen, denn niemand darf seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören. Das Risiko sei zwar minim, sollte aber dennoch erwähnt werden, um die Sache ganz korrekt zu regeln. Als Beispiel wurden Schlichtungsbehörden in Miet- und Pachtsachen genannt, welche von Juristinnen oder Juristen geleitet werden. Diese Juristin oder dieser Jurist dürfe nicht als ausserordentliche Berufsrichterin oder ausserordentlicher Berufsrichter tätig sein, weil sie oder er der unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören würde. Zur Präzisierung wurde auch noch die Wendung «im gleichen Bezirk» eingefügt.

Alle Änderungsvorschläge und Ergänzungen wurden einstimmig angenommen.

§ 23 ZSRG

Auch beim Zwangsmassnahmengericht soll bei der Bestellung eines Ersatzgerichtes der Grundsatz von zwei unabhängigen Instanzen «double Instance» umgesetzt werden. Hierzu gab es keine Voten.

§ 25 ZSRG

Die grundsätzliche Meinung in der Kommission war, dass es unschön ist, wenn die eine Abteilungsleiterin Präsidentin und der andere Abteilungsleiter Vizepräsident des Gerichts ist, der dritte Abteilungsleiter jedoch ohne entsprechende Stellung im Gesamtgericht. Er hat zwar die gleichen Aufgaben und die gleiche Verantwortung als Abteilungsleiter aber nicht die gleiche Besoldung wie der andere Vizepräsident. Die angedachten Kosten von Fr. 11'000 sind ebenfalls in der Botschaft ausgewiesen.

Aufgrund der Fallzahlen ist es nicht mehr realistisch, dass nur die Präsidentin oder der Präsident resp. der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin ein Verfahren leiten. Die Möglichkeit, dass die Verfahrensleitung einer Richterin oder einem Richter übertragen werden kann, soll ausdrücklich gesetzlich festgehalten werden. Damit können Präsidium und Vizepräsidium zum Teil entlastet werden.

Die Kommission befürwortet die neuen Regelungen.

§ 28 Abs. 1 ZSRG

Mit der vorgeschlagenen Anpassung von § 28 Abs. 1 ZSRG wird ermöglicht, dass ausgebildete Juristinnen oder Juristen mit einem Universitätsabschluss

(MLaw), jedoch wenig Erfahrung in der Strafverfolgung, als Assistenzstaatsanwältinnen oder Assistenzstaatsanwälten angestellt werden können. Sie haben zudem eine Weiterbildung in Form des CAS Forensik zu absolvieren. Wenn sich diese Personen bewähren, können sie zu einem späteren Zeitpunkt zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt befördert werden, falls eine entsprechende Stelle neu zu besetzen ist.

Zusätzlich werden die bisher fehlende Position der leitenden Jugendanwältin oder des leitenden Jugendanwaltes ergänzt und der neue Abs. 1^{bis} in § 28 ZSRG regelt die Schaffung von Untersuchungsbeauftragten.

Die Kommission unterstützt diese Ergänzungen einstimmig.

§ 57 ZSRG

Per Ende Dezember 2022 wurden gemäss Empfehlung des Amtes für Betreibungs- und Konkurswesen und entsprechender Zustimmung des Regierungsrates die Aussenstellen bei den Betreibungsämtern aufgehoben und die Aussenstellen Bischofszell und Steckborn in die Betreibungsämter der Bezirke Weinfelden und Frauenfeld integriert. Der 2. Satz in Abs. 1 von § 57 ZSRG wurde deshalb gestrichen.

Die Übergangs- und Schlussbestimmungen in **§ 62, § 63, § 64, § 68 ZSRG** sind obsolet und können aufgehoben werden.

Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO)

§ 33

Bei der Änderung der Besoldungsverordnung hatte die Kommission folgende Themen zu beraten, wobei vor allem die Einstufungen bei der Staatsanwaltschaft Thurgau zu Diskussionen Anlass gab:

- Anpassung von § 33 Abs. 1 Ziff. 2 BesVO wegen Bildung eines zweiten Vizepräsidiums beim Obergericht

Siehe vorne zu § 25.

- Anpassung des Beschäftigungsgrades beim Verwaltungsgericht

Im aktuellen § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO ist im Rahmen einer Klammerbemerkung der Anstellungsgrad von nebenamtlichen Richtern auf 60% limitiert. Aufgrund der stetig zunehmenden – auch administrativen – Belastung des Präsidiums und des Vizepräsidiums wird vorgeschlagen, die Beschränkung von 60% zu streichen. Damit wird es möglich, dass auch eine nebenamtliche Richterin oder ein nebenamtlicher Richter in einem erhöhten Pensum arbeiten kann und somit verfahrensleitend tätig zu sein. Mit der entsprechenden Anpassung der Besoldungsverordnung ist vorgesehen, dass eine nebenamtliche Richterin ihr Pensum von 50% auf 80% aufstocken wird, womit das Gesamtpensum bei den nebenamtlichen Richtern 280% beträgt.

Im Zusammenhang mit diesen Anliegen hat sich gezeigt, dass die übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes gegenüber den übrigen Mitgliedern des Obergerichts beim Lohn nicht gleichgestellt sind, was nicht mehr zu rechtfertigen ist. Die Kommission hat diesbezüglich keine Einwände.

- Einreihung bei der Staatsanwaltschaft:

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden neu in den Lohnklassen 21–23 eingereiht. Die Einreihung in der Lohnklasse 24 ist für "normale" Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte nicht mehr möglich. Die Lohnklasse 24 bedingt eine Führungsfunktion. Dasselbe gilt auch bei den Jugendanwältinnen und Jugendanwälte (neu 21–23, vorhin 20–24). Bis anhin wurden die Stellvertretenden Oberstaatsanwältinnen und Oberstaatsanwälte nicht abgebildet. Die Besoldung ist aber nicht neu. Neu werden in diesem Bereich der Justiz und Polizei die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte mit den Lohnklassen 20–21 sowie die Untersuchungsbeauftragte mit den Lohnklassen 18–20 aufgeführt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens kam die Befürchtung auf, dass bei der Staatsanwaltschaft Thurgau eine Beförderungsrunde durchgeführt werden soll. Dem ist nicht so. Angedacht ist, die heute geltende breite Spanne in der Lohnklasse von 20–24 abzustufen im Sinne einer Karriereleiter.

In der vorberatenden Kommission gab vor allem die Einstufung bei den neuen Assistentenwältinnen und Assistentenwälden zu reden. Ein Antrag, diese bei Beginn in Lohnklasse 19 einzustufen, wurde wieder zurückgenommen. Generalstaatsanwalt Stefan Haffter zeigte plausibel auf, dass die Staatsanwaltschaft Thurgau nur mit einem Einstiegslohn in der Lohnklasse 20 mit den Ostschweizer Kantonen konkurrenzfähig sein kann. Hier handelt es sich um Personen mit einer universitären rechtswissenschaftlichen Ausbildung aber noch ohne berufliche Erfahrungen. Stefan Haffter ist überzeugt, dass langjährige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gut bezahlt sind; auch die Löhne bei Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit Führungsfunktionen halten dem Vergleich zu anderen Kantonen stand.

Die vorberatende Kommission ist klar der Meinung, dass die Staatsanwaltschaft Thurgau ihren Strafverfolgungsauftrag zu erfüllen hat, wofür die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden müssen. Der Kanton Thurgau soll Perspektiven bieten können; einerseits bezüglich des Lohnes, andererseits bezüglich Aufstiegsmöglichkeiten. Mit den vier Zonen innerhalb der einzelnen Lohnklassen kann im Einzelfall gestützt auf die Qualifikationen, die bisherigen Erfahrungen und Weiterbildungen den jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soweit es geht gerecht werden. Ein Ermessenspielraum ist vorhanden, genauso auch die notwendige Flexibilität. Mit diesen neu angedachten Lösungen bei der Staatsanwaltschaft besteht eine gute Möglichkeit, junge Leute im Thurgau zu beschäftigen und zu behalten.

- Einreihung im Bereich der Kantonspolizei:

Bei der Kantonspolizei geht es um die Schaffung eines anderen Systems und die Angleichung an die Kantonale Verwaltung (siehe Details Botschaft Seiten 18 ff.). Es geht

hier um zwei Karrieremöglichkeiten: Die Führungskarriere und die Fachkarriere. Diese sollen neu in den Lohnklassen und unabhängig des Dienstgrades abgebildet werden. Neu angedacht sind die Polizeilichen Führungskräfte in den Stufen 1–3. Diese gab es bis anhin nicht. Diverse Dienstgrade wie Oberleutnant, Leutnant, Adjutant etc. werden gestrichen. Hinzu kommen Polizeiliche Fachexpertinnen und Fachexperten, Polizeiliche Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Polizeiliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Mit Ausnahme der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten und ihrer oder seiner Stellvertretung werden die Ränge gestrichen und die Lohnklassen neu auf die Funktionen bezogen.

Für die Kommission sind diese Änderungen schlüssig und dieser Paradigmenwechsel bei der Kantonspolizei wird begrüsst. Heute werden viele neue Anforderungen gestellt. Dieses neue Modell, das in der ganzen Schweiz vermehrt zur Anwendung kommt, ist viel durchlässiger und ermöglicht der Kantonspolizei mehr Flexibilität, womit auch die Personen im Kanton Thurgau gehalten werden können. Das neue Modell ist eine Angleichung an die Lohnstruktur der Kantonalen Verwaltung.

Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 11d

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass im Bereich des Zivilrechts, wozu das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht materiell gehört, das Prinzip des doppelten Instanzenzuges innerhalb des Kantons gewährleistet werden müsse. In Zukunft soll im Rahmen der Kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit das Bezirksgericht als erste Instanz und das Obergericht als zweite Instanz über eine Klage befinden. Damit wird das Urteil des Bundesgerichts umgesetzt.

Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der Bezirksgerichte gegenüber den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wurden durch die organisatorische Trennung der beiden Institutionen relativiert. Zudem gelten die gesetzlichen Bestimmungen über den Ausstand auch für die Bezirksgerichte.

Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes

§ 3

Diese Änderung ist die Folge der Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und gab in der Kommission ebenfalls zu keinen Diskussionen Anlass.

Eschlikon, 10. Dezember 2024

Der Kommissionspräsident

Mathias Dietz

Beilagen:

Änderung ZSRG (RB 271.1):

- Fassung vorberatende Kommission
- Synopse geltendes Recht zu Fassung vorberatende Kommission

Änderung BesVO (RB 177.22):

- Fassung vorberatende Kommission
- Synopse geltendes Recht zu Fassung vorberatende Kommission
- Anhang 1 im Wordänderungsmodus

Änderung EG ZGB (RB 210.1) und Verantwortlichkeitsgesetz (RB 170.3):

- Fassung vorberatende Kommission
- Synopse geltendes Recht zu Fassung vorberatende Kommission