

ZH_OBERGERICHT VB190008 vom 15. Oktober 2019

ZH Obergericht, 2019-10-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_obergericht_VB190008

FR: ZH_OBERGERICHT VB190008 du 15 octobre 2019

IT: ZH_OBERGERICHT VB190008 del 15 ottobre 2019

Erwägungen

E. 1

Am 15. Mai 2019 ging beim Bezirksgericht Meilen als untere kantonale Aufsichtsbehörde über die Friedensrichterinnen und Friedensrichter des Bezirkes Meilen ein Schreiben von Rechtsanwalt lic. iur. B. _____ ein, worin er zusammengefasst ausführte, dass er hinsichtlich seines beim Friedensrichteramt C. _____ am 29. März 2019 eingereichten Schlichtungsbegehrens seitens der Friedensrichterin lic. iur. A. _____ (fortan: Beschwerdegegnerin) bis dato keine Rückmeldung erhalten habe und diese trotz mehrmaligen Versuchs auch nicht erreichbar sei. Er ersuche das Bezirksgericht daher um Anordnung von Massnahmen, damit zur beantragten Schlichtungsverhandlung vorgeladen werden könne (act. 2/1).

E. 2

Aufgrund dieser Rückmeldung legte das Bezirksgericht Meilen das Verfahren Nr. BA190001-G an und setzte der Beschwerdegegnerin mit Präsidialverfügung vom 15. Mai 2019 Frist zur Stellungnahme an (act. 2/2). Diese liess sich jedoch innert Frist nicht vernehmen (act. 2/5/2). Zwar antwortete die Beschwerdegegnerin dem Bezirksgericht auf entsprechende Bitte hin per E-Mail, dass sie sich am 22. Mai 2019 beim Gericht melden würde (act. 2/4), diesem Versprechen kam sie jedoch nicht nach. Wegen der fehlenden Rückmeldung schrieb das Bezirksgericht Meilen die Beschwerdegegnerin sowohl am 31. Mai 2019 (act. 2/11) als auch am 6. Juni 2019 (act. 2/14) erneut brieflich an und bat sie, sich zwecks Terminvereinbarung mit dem Bezirksgericht in Verbindung zu setzen. Auch auf diese Schreiben reagierte die Beschwerdegegnerin nicht. Hingegen wandte sie sich am 20. Juni 2019 per E-Mail an die damalige Leitende Gerichtsschreiberin des Bezirksgerichts Meilen, lic. iur. D. _____, und ersuchte um ein persönliches Gespräch, was diese aber aufgrund des pendenten Verfahrens ablehnte (act. 2/16). Mit Beschluss vom 26. Juni 2019 eröffnete das Bezirksgericht Meilen gegen die Beschwerdegegnerin ein Disziplinarverfahren und lud sie zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs zur Anhörung an das Gericht vor (act. 2/17).

- 3 - Obwohl ihr der Beschluss am 28. Juni 2019 zugestellt werden konnte (act. 2/18/1), blieb die Beschwerdegegnerin der Anhörung unentschuldigt fern.

E. 2.1

Vorab stellt sich die Frage, ob diese Erwägungen des Bezirksgerichts Meilen betreffend die Zuständigkeit des Obergerichts des Kantons Zürich zur Behandlung des vorliegenden Disziplinarverfahrens nach wie vor zutreffend sind, insbesondere unter Beachtung der aktuell geltenden Rechtsordnung. Die Beschwerdegegnerin hat zwar keine Möglichkeit erhalten, sich hierzu zu äussern bzw. der Ansicht des Bezirksgerichts Meilen in seinem Beschluss vom 17. September 2019 gegebenenfalls zu widersprechen. Dies ist indes nicht

problematisch, da die Zuständigkeit des Gerichts als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen ist. Das Bezirksgericht Meilen stützte seine fehlende Zuständigkeit bzw. die Zuständigkeit des Obergerichts auf Ausführungen von Hauser/Schweri im

- 5 - GOG-Kommentar (act. 1 S. 5), welche wiederum ihre Meinung gestützt auf einen Entscheid des Gesamtobergerichts des Kantons Zürich vom

E. 2.2

In ihrem Beschluss vom 13. Dezember 1995, Nr. VU950116, bestätigte die Verwaltungskommission diese Rechtsprechung.

E. 2.3

Zu prüfen gilt im Folgenden, ob diese Praxis nach wie vor, d.h. auch unter dem Gerichtsorganisationsgesetz und dem geltenden Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1), Gültigkeit hat. Dementsprechend sind die massgeblichen Bestimmungen (§ 53 GG, § 80 f. GOG) auszulegen. Dabei gilt zu beachten, dass der Wortlaut der massgeblichen Norm(en) Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss ferner nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungs-

- 6 - geschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 142 V 457 E. 3.1, BGE 141 V 221 E. 5.2.1 S. 225; BGE 140 V 449 E. 4.2 S. 455; je mit Hinweisen; vgl. auch Art. 190 BV).

E. 2.4

Was den Wortlaut der massgeblichen Bestimmungen anbelangt, so ist Folgendes festzuhalten: Friedensrichter sind Angestellte der jeweiligen Gemeinde (GOG Kommentar-Hauser/Schweri, Vorbemerkungen zu § 53 ff. N 5; Art. 47 der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde C._____). Nach § 53 Abs. 1 GG untersteht das Arbeitsverhältnis von Gemeindeangestellten und damit des Friedensrichters dem öffentlichen Recht (vgl. auch GOG Kommentar-Hauser/Schweri, Vorbemerkungen zu § 53 ff. N 5 GOG). § 53 Abs. 2 GG zufolge gilt dabei sinngemäss das kantonale Personalrecht, soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen haben (in der Gemeinde C._____ unterstehen die Friedensrichter der Personalverordnung der Gemeinde, Art. 47 Abs. 2 der erwähnten Gemeindeordnung). Die Aufsicht über die Friedensrichter obliegt nicht den Gemeindebehörden bzw. dem Bezirksrat, sondern dem zuständigen Bezirksgericht als untere kantonale Aufsichtsbehörde und dem Obergericht des Kantons Zürich als obere kantonale Aufsichtsbehörde (§ 80 Abs. 2 Satz 1 GOG und § 81 Abs. 1 lit. a GOG). Als Aufsichtsbehörden obliegt ihnen die Pflicht, durch Gebrauch ihrer Aufsichts- und Disziplinargewalt auf entsprechende Anzeige hin eine tatsächlich oder vermeintlich unrecht- oder unzweckmässige Anordnung aufzuheben bzw. abzuändern (sog. sachliche Beschwerde) oder ein ordnungs- und rechtswidriges Verhalten einer Justizperson

administrativ zu ahnden (sog. administrative Beschwerde). Dabei dürfen sie die notwendigen Massnahmen verfügen (§ 82 Abs. 1 und 2 GOG), namentlich die Aufhebung einer Amtshandlung, die Aussprechung einer Ermahnung oder eines Verweises

- 7 - oder die Anordnung von personalrechtlichen Massnahmen nach §§ 22-24 und § 29 Personalgesetz (PG, LS 177.10), zumal die Personalverordnung der Gemeinde C. _____ hierzu keine Bestimmungen enthält. Eine Unterscheidung der Zuständigkeit des jeweiligen Aufsichtsorgans (Bezirksgericht oder Obergericht) je nach Schwere der anzuordnenden Massnahme ergibt sich aus den §§ 80 ff. GOG nicht. So enthält das Gerichtsorganisationsgesetz keine Bestimmung, wonach das Bezirksgericht lediglich für weniger schwerwiegende administrative Massnahmen zuständig wäre und die Anordnung von schwerwiegenden Sanktionen wie der Amtsenthebung dem Obergericht vorbehalten bliebe. Vielmehr spricht § 82 Abs. 2 GOG davon, dass die Aufsichtsbehörde die notwendigen Massnahmen anordne, d.h. jene Massnahme trifft, welche sich als erforderlich und adäquat erweist, ohne Einschränkungen in Bezug auf den Schweregrad der Sanktion. Der Wortlaut der massgeblichen Bestimmungen zur Aufsichtsbeschwerde enthält demnach keine Lücke und lässt somit grundsätzlich keinen Raum für deren Auslegung entsprechend der obzitierten obergerichtlichen Rechtsprechung bzw. für die Vornahme einer Analogie.

E. 2.5

In Bezug auf die historische Entwicklung der Gesetzgebung und Rechtsprechung kann sodann auf die erwähnte Praxis des zürcherischen Obergerichts verwiesen werden. Dieses erachtete sich nach gängiger Praxis zumindest bis ins Jahre 1995 als zuständig, Gemeindeangestellte bzw. -beamte als obere kantonale Aufsichtsbehörden direkt entlassen zu können (ZR 39 Nr. 92 S. 187 mit Hinweis auf einen weiteren Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich vom 19. März 1936 betreffend die Entlassung eines Stadtmannes). Dabei stützte es sich auf die analoge Anwendung von § 72 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, welcher vorsah, dass Beamte und Angestellte, die aus Absicht oder Fahrlässigkeit ihre Dienstpflicht schwer oder fortgesetzt verletzen, während ihrer Amtsdauer von ihrer Wahlbehörde entlassen werden konnten. Das Obergericht leitete daraus mit der unter Ziffer II.2.1 dargelegten Begründung ab, dass im Falle des Fehlens einer Wahlbehörde (bzw. im Fall einer Volkswahl) die obere kantonale Aufsichtsbehörde diese Aufgabe übernehme. Mit der Revision des Gemeinde-

- 8 - gesetzes vom 6. Juni 1926 im Jahre 2002 wurde die Bestimmung von § 72 Abs. 1 aGG fallen gelassen. Auch wurde sie nicht in das aktuell gültige Gemeindegesetz vom 20. April 2015 übernommen. Vielmehr wird im nun massgeblichen § 164 GG hinsichtlich der Fachaufsicht auf die spezialgesetzlichen Regelungen hingewiesen, mithin auf §§ 80 f. GOG, welche, wie dargelegt, keine Unterteilung der Zuständigkeiten für die verschiedenen administrativen Massnahmen vorsehen. Hinweise dafür, dass die bisherige obergerichtliche Praxis Eingang in die neue Gesetzgebung finden sollte, ergeben sich aus den Materialien zum Gerichtsorganisationsgesetz sodann keine. Auch kann aus anderen Rechtsgebieten nichts zugunsten der direkten obergerichtlichen Zuständigkeit abgeleitet werden. Zwar wird die Anordnung von einschneidenden Disziplinar-massnahmen wie der Amtsenthebung beispielsweise in § 22 des Notariatsgesetzes (NotG, LS 242) dem Obergericht vorbehalten, indem die besagte Bestimmung vorsieht, dass Ordnungsstrafen gemäss Art. 14 Abs. 2 SchKG und Art. 957 Abs. 2 ZGB, welche über Rüge, Verweis und Busse hinausgehen (d.h. namentlich die Amtsentsetzung im Sinne von Art. 14 Abs. 2 Ziff. 4

SchKG), nur durch das Obergericht angeordnet werden können. Diese Bestimmung wurde jedoch bereits vor zahlreichen Jahren erlassen und seither nicht mehr revidiert. Eine ähnliche Bestimmung enthielt früher auch das Einführungsgesetz zum SchKG (EG SchKG, LS 281). In § 14 altEG SchKG wurde vorgesehen, dass das Recht, Amtseinstellungen oder Amtsentsetzungen zu verhängen, nur dem Obergericht zustehe. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Revision des EG SchKG nicht in die aktuell gültige Fassung übernommen. Vielmehr wird in § 17 EG SchKG festgehalten, dass die Aufsichtsbehörden über Betreibungs- und Konkursämter - die Bezirksgerichte als untere und das Obergericht als obere kantonale Aufsichtsbehörde - die Aufsicht nach Massgabe des SchKG und §§ 80 f. GOG ausüben hätten. Ferner hält § 18 EG SchKG fest, dass - soweit das Bundesrecht keine Regelung enthält - sich das Beschwerdeverfahren und der Weiterzug nach §§ 83 f. GOG richten. Zu den Disziplinarverfahren sieht § 19 EG SchKG sodann vor, dass die Einleitung eines Disziplinarverfahrens auf Anzeige hin oder von Amtes wegen erfolge, wenn objekti-

- 9 - ve Anhaltspunkte für eine Dienstpflichtverletzung vorlägen, eine vorsorgliche Einstellung im Amt angeordnet werden könne und sich das Verfahren und der Weiterzug im Übrigen nach §§ 83 f. GOG richteten. Eine Zuständigkeit des Obergerichts für Amtsentsetzungen im Betreibungswesen bzw. die Absicht des Gesetzgebers, schwerwiegende Massnahmen weiterhin dem Obergericht vorzubehalten, ergibt sich aus den erwähnten Bestimmungen demnach nicht mehr. Vielmehr ist das Fallenlassen der bisherigen Bestimmung in § 14 Abs. 1 altEG SchKG als Indiz dafür zu werten, dass der Gesetzgeber eine solche Bestimmung nicht mehr befürwortet hat. Dasselbe kann aus der bisherigen Gesetzesentwicklung - wie dargelegt - auch in Bezug auf das Amt der Friedensrichterinnen und der Friedensrichter abgeleitet werden. Mit den Revisionen des Gemeindegesetzes wurde die Bestimmung zur Amtsenthebung fallen gelassen und wurde auf das Gerichtsorganisationsgesetz als anwendbares Recht verwiesen. Dass der Gesetzgeber eine Übernahme des Inhalts von § 72 aGG (Fassung vor der Revision im Jahre 2002) beabsichtigt hätte, davon kann unter diesen Umständen nicht ausgegangen werden.

E. 2.6

Selbst wenn man davon ausginge, der Wortlaut von § 82 Abs. 2 GOG sei offen und enthalte eine Lücke, so erschiene es nicht zweckmässig, an der früheren Rechtsprechung des Obergerichts festzuhalten. Dieses begründete sein Vorgehen in den bisherigen Entscheiden - wie dargelegt - damit, dass es das Beschleunigungsgebot bzw. das Interesse des betroffenen Friedensrichteramtes an einer baldigen Entscheidung gebiete, dass eine Amtsenthebung durch die obere kantonale Aufsichtsbehörde vorgenommen werde, zumal in Justizverwaltungssachen nicht der strenge Instanzenzug gelte wie im Prozessverfahren. Diese Erwägungen erscheinen im Lichte der heutigen Gesetzgebung nicht mehr adäquat bzw. zeitgemäss. Allein das Beschleunigungsgebot vermag eine Abweichung vom einem gesetzlich vorgesehenen Instanzenzug grundsätzlich nicht zu rechtfertigen. Mit dem Entzug eines solchen einher geht nämlich immer auch die Verletzung von Parteirechten, insbesondere des rechtlichen Gehörs als verfassungsmässiges Recht bzw. von Art. 29 BV generell. Diese Rechte sind - wenn nicht als gewichtiger als das

- 10 - Beschleunigungsgebot - so doch zumindest als gleichwertig zu betrachten. Ebenso wenig gefolgt werden kann der bisherigen Ansicht des Obergerichts, dass der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug in Justizverwaltungsangelegenheiten weniger streng zu handhaben sei als in eigentlichen Prozessverfahren. Ein Unterschied zu den

Prozessverfahren nach StPO bzw. ZPO besteht zwar darin, dass dem aufsichtsrechtlichen Administrativverfahren nicht eine Streitigkeit zwischen zwei privaten Parteien zugrunde liegt, sondern eine Angelegenheit zwischen der Aufsichtsbehörde und dem Beaufsichtigten als Staats- bzw. Gemeindeangestellter. Aber auch in Justizverwaltungsverfahren sind die gesetzlich vorgesehenen Parteirechte wie das rechtliche Gehör grundsätzlich zu wahren. So wird denn in § 83 Abs. 3 GOG ausdrücklich auf die sinngemässe Anwendbarkeit der Bestimmungen der Zivilprozessordnung hingewiesen. Sieht das Gesetz keine Ausnahmen vor, kann die Zulässigkeit einer solchen nicht ohne Weiteres impliziert werden, mit der Folge, dass der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug grundsätzlich einzuhalten ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass unter dem aktuell geltenden Recht ohnehin fraglich ist, ob eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Verwaltungskommission zu einer Verfahrensbeschleunigung führen würde. So sind grundsätzlich weder erstinstanzliche noch zweitinstanzliche Entscheide der Verwaltungskommission betreffend administrative Aufsichtsbeschwerden mit einem Rechtsmittel anfechtbar (Beschluss Verwaltungskommission OG ZH vom 20. Februar 2017, Nr. VB160024-O sowie Urteile des Bundesgerichts 4A_448/2015 vom 14. September 2015 bzw. 5A_961/2014 vom 19. Januar 2015; beachte aber die abweichende Ansicht von Hauser/Schweri im GOG Kommentar, wonach gegen zweitinstanzliche Entscheide der Verwaltungskommission, welchen eine administrative Aufsichtsbeschwerde zugrunde liegt, bei Amtsenthebungen die Beschwerde ans Verwaltungsgericht zur Verfügung stehe [GOG Kommentar-Hauser/Schweri, § 84 N 3]). Weiter gilt es zu beachten, dass Aufsichtsbehörden befugt und verpflichtet sind, bei Bedarf von Amtes wegen einzuschreiten und die notwendigen Massnahmen anzuordnen (Weisung GOG S. 1609 zu § 84), und somit die Pflicht haben, bei dringendem Verdacht einer Amtspflichtverletzung jederzeit

- 11 - von sich aus tätig zu werden (GOG Kommentar-Hauser/Schweri, § 82 N 47). Dieses Befugnis des jederzeitigen Einschreitens vermag aber am gesetzlich vorgesehenen Instanzenzug bzw. der Zuständigkeitsregelung nichts zu ändern.

E. 2.7

Unter allen diesen Umständen rechtfertigt es sich damit nicht mehr, der bisherigen obergerichtlichen Praxis zu folgen und das Obergericht als zuständig zu erachten, strengere Massnahmen als die Aussprechung einer Busse oder eines Verweises, namentlich die Amtsenthebung, direkt erstinstanzlich anzuordnen. Vielmehr ist den ordentlichen Regeln in § 80 ff. GOG zu folgen, mit der Folge, dass das Bezirksgericht Meilen als untere Aufsichtsbehörde erstinstanzlich zur Anordnung von jeglichen administrativen Massnahmen zuständig ist. Das Verfahren ist daher an dieses zur Prüfung der notwendigen Massnahmen zurückzuweisen, und das vorliegende Verfahren ist als dadurch erledigt abzuschreiben. Es wird beschlossen:

E. 3

Bereits mit Beschluss vom 24. Mai 2019 hatte das Bezirksgericht den Friedensrichter des Friedensrichteramtes E._____, F._____, als ausserordentlichen Stellvertreter für das Friedensrichteramt C._____ bestellt (act. 2/7). Dieser reichte dem Gericht auf entsprechende Aufforderung hin am 12. Juli 2019 bzw. am 23. August 2019 je einen Zwischenbericht über die aktuelle Lage am Friedensrichteramt C._____ ein (act. 2/19 und act. 2/22).

E. 4

Am 17. September 2019 beschloss das Bezirksgericht Meilen die Weiterleitung der Akten des Verfahrens Nr. BA190001-G an die Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich (act. 1). Diese eröffnete in der Folge das vorliegende Verfahren.

E. 5

Mit Eingabe vom 4. Oktober 2019 wandte sich die Beschwerdegegnerin an das Bezirksgericht Meilen und stellte die folgenden Anträge (act. 4): "1. Die ausserordentliche Stellvertretung durch das Friedensrichteramt E._____ sei per 1. November 2019 aufzuheben und die Amtsführung sei mir wieder zu übertragen. 2. Es sei eine Verwarnung auszusprechen sowie eine Probezeit von

E. 6

Nach § 83 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, LS 211.1) stellt die Rechtsmittelinstanz die Aufsichtsbeschwerde der Gegenpartei zur schriftlichen Stellungnahme zu, es sei denn, die Beschwerde sei sofort unzulässig oder unbegründet. Von der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens kann auch abgesehen werden, wenn sich ergibt, dass eine von

- 4 - Amtes wegen zu prüfende Prozessvoraussetzung bzw. ein entsprechendes Eintretenserfordernis nicht erfüllt ist. II. 1. Das Bezirksgericht Meilen begründete die Weiterleitung der Akten in seinem Beschluss vom 17. September 2019 (act. 1) zusammengefasst damit, im Rahmen eines administrativen Beschwerdeverfahrens sei die mit Disziplinargewalt ausgestattete Aufsichtsbehörde befugt, Sanktionen wie Dienstansweisungen zu erlassen oder gegen eine vorschriftswidrige Amtsführung einzuschreiten. Erstinstanzlich ahnde das Bezirksgericht Verstösse u.a. der Friedensrichter. Dabei könne es aber lediglich einen Verweis aussprechen oder eine Busse ausfällen. Die Anwendung einschneidenderen Disziplinarmassnahmen wie der Amtseinstellung oder des Amtsentzugs sei Sache des Obergerichts. Dies gelte insbesondere für die Amtsenthebung eines Friedensrichters. Vorliegend stehe eine schwerwiegende Amtspflichtverletzung der Beschwerdegegnerin im Raum, weshalb die Anordnung einer Busse bzw. eines Verweises nicht in Frage kämen. Strengere Massnahmen seien durch das Obergericht des Kantons Zürich auszusprechen, weshalb die Akten diesem zu überweisen seien.

E. 10

Februar 1939 (ZR 39 Nr. 92) gebildet haben (GOG Kommentar-Hauser/Schweri, § 81 N 20 und Vorbemerkungen zu § 53 ff. N 5). Im besagten Entscheid erwog das Obergericht, Friedensrichter würden nicht der Aufsicht der Gemeindebehörde, sondern des zuständigen Bezirksgerichts und des Obergerichts unterstehen. Die Amtsenthebung sei somit Aufgabe einer dieser Behörden, und zwar des Obergerichts. Nur bei einer obergerichtlichen Zuständigkeit werde dem Beschleunigungsgebot Rechnung getragen. Es liege im Interesse des betroffenen Friedensrichteramtes, dass die Angelegenheit schnellstmöglich erledigt werde. Dies sei nur gewährleistet, wenn das Obergericht direkt entscheiden könne. In Justizverwaltungssachen gelte nicht der strenge Instanzenzug wie im Prozessverfahren. Die oberste Verwaltungsbehörde in Rechtspflegesachen müsse von sich aus handeln können, wenn ein Eingreifen erforderlich sei. Gestützt auf die analoge Anwendung von § 72 Abs. 1 des (damals geltenden) Gemeindegesetzes könne die Aufsichtsbehörde, d.h. das Obergericht, somit die Entlassung eines Friedensrichters aus dem Amt anordnen (S. 187 f.).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.