

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00163 vom 9. November 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-11-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00163](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00163)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00163 du 9 novembre 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00163 del 9 novembre 2023

## Regeste

Entschädigung als Friedensrichter | Die Festsetzung der Entschädigung für die Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter obliegt den Gemeinden; die Grundzüge der Entschädigung sind in einem Rechtssatz festzulegen (E. 4.1 f.). Im kommunalen Recht der Beschwerdegegnerin fehlt eine solche Regelung bis anhin. Im Rahmen der deshalb notwendigen Lückenfüllung ist vertretbar, bei der Festsetzung der Entschädigung nach den Bestimmungen der Personalverordnung vorzugehen (zum Ganzen E. 4.3 ff.). Die Einreihung des Beschwerdeführers in die Lohnklasse 19 – wo gemäss dem Einreihungsplan im Anhang der Personalverordnung sowohl die "Fachspezialisten/Bereichsleiter/in" als auch die "Fachgebietsleiter/in und GF-leiter/in" eingereiht werden – erweist sich nicht als rechtsfehlerhaft (E. 5.2). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

es sei festzustellen, dass die Abteilung Sicherheit der Stadt Uster für die Belange der Amtsperson des Friedensrichters nach § 56 GOG ZH zuständig ist;

### E. 4.1

Die per 1. Januar 2011 in Kraft getretene Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) folgt dem Grundsatz "zuerst schlichten, dann richten". Entsprechend stellt das erfolglose Schlichtungsverfahren als Prozessvoraussetzung grundsätzlich die Einleitung des Entscheidverfahrens vor dem erstinstanzlichen Gericht dar. Die Organisation der Schlichtungsbehörde ist Sache der Kantone (Art. 3 ZPO; Dominik Infanger, Basler Kommentar, 3. A., 2017, Art. 197/198 ZPO N. 9). Im Kanton Zürich bestimmt das – ebenfalls per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzte – Gerichtsorganisationsgesetz diesbezüglich, dass die Friedensrichterinnen und -richter die Schlichtungsbehörden gemäss Zivilprozessordnung sind. Jede politische Gemeinde hat mindestens eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter, die oder der vom Stimmvolk für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt wird (§ 53 Abs. 1 Satz 1 GOG und § 32 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [LS 161]). Die Aufsicht über die Friedensrichterämter obliegt in erster Instanz den Bezirksgerichten (§ 81 Abs. 1 lit. a GOG); das Obergericht nimmt die Oberaufsicht wahr (§ 80 Abs. 2 GOG). Die Bezahlung der Friedensrichterinnen und -richter ist Sache der Gemeinden. Nach § 56 Satz 1 GOG haben sie die Friedensrichterinnen und -richter zu entlönnen und ihnen die Auslagen für Räumlichkeiten, Büromaterialien und dergleichen zu vergüten. Die Einnahmen der Friedensrichterinnen und -richter fallen in die Gemeindekasse (§ 56 Satz 2 GOG).

### E. 4.2

Die Festsetzung der Entschädigung für die Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter obliegt somit den Gemeinden. Da es sich dabei um ein öffentliches Amt handelt, das durch Volkswahl bestellt wird, sind die Grundzüge der Entschädigung in einem Rechtssatz festzulegen.

#### **E. 4.3**

Im kommunalen Recht der Beschwerdegegnerin fehlte im Zeitpunkt der Wahl des Beschwerdeführers eine explizite Regelung zur Entlohnung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter. Art. 52 der damals massgeblichen Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 25. November 2007 (aufgehoben per 1. März 2022) bestimmte lediglich, dass das Friedensrichteramt administrativ in die städtische Verwaltung integriert ist (Abs. 2) und sich das Anstellungsverhältnis nach der – per 1. Juli 1999 durch die Personalverordnung abgelöst – Besoldungsverordnung der Stadt Uster richtet (Abs. 3). Art. 61 Abs. 3 der auf den 1. März 2022 in Kraft gesetzten aktuellen Gemeindeordnung vom 28. November 2021 (GO, 101.1) hält fest, dass sich die Entlohnung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter und die Vergütung von Auslagen nach dem städtischen Personalrecht bestimmt. In der Personalverordnung der Stadt Uster vom 17. Mai 1999 sowie den Ausführungsbestimmungen dazu wird das Amt der Friedensrichterin bzw. des Friedensrichters aber nicht erwähnt. Gleiches gilt für die Behördenentschädigungsverordnung vom 4. Oktober 2010, wobei letztere gemäss ihrer Zweckbestimmung (Art. 1) ebenso wie gemäss § 2 Abs. 2 PV bloss die Entschädigung der Mitglieder des Stadtrats und von Behörden im Nebenamt regelt. Damit erweist sich das Recht der Beschwerdegegnerin als lückenhaft und ist diese gehalten, die Höhe der Entschädigung der Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter in einem Rechtssatz festzulegen. Bis dahin ist die Lücke in Anlehnung oder Analogie an bestehende gesetzliche Regelungen zu füllen, ansonsten der Beschwerdeführer gar keinen Lohn erhielte (vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1237 ff.). Dabei lässt sich mit Blick auf das vorstehend Gesagte mit guten Gründen vertreten, bei der Festsetzung der Entschädigung der Friedensrichterin bzw. des Friedensrichters der Stadt Uster im Rahmen der Lückenfüllung nach den Bestimmungen der Personalverordnung vorzugehen.

#### **E. 4.4**

Für die hieraus resultierende besoldungsmässige Ungleichbehandlung zwischen der Friedensrichterin bzw. dem Friedensrichter der Stadt Uster und der jeweiligen Amtsinhaberin bzw. dem jeweiligen Inhaber des Präsidiums der Primarschulpflege, deren Entschädigung sich nach der Behördenentschädigungsverordnung bemisst, lassen sich sachliche Gründe anführen. Die Primarschulpflege Uster übt nicht nur die Aufsicht über acht Schuleinheiten, die Schulleitungen und die Lehrpersonen aus, unter anderem stellt sie letztere auch an, trifft Zuteilungsentscheide, organisiert die Angebote der Schule, erlässt ihr Organisationsstatut, vertritt die Schule gegen aussen und beschliesst in ihrem Aufgabenbereich in eigener Kompetenz über Ausgaben; ihre Präsidentin bzw. ihr Präsident ist ausserdem gleichzeitig Mitglied des Stadtrats (vgl. Art. 39 GO, Art. 31 Abs. 1 GO). Damit sind die Verantwortung und der Aufgabenkatalog der Präsidentin bzw. des Präsidenten der Schulpflege Uster ungleich grösser bzw. umfangreicher als die- bzw. derjenige der Friedensrichterin oder des Friedensrichters (dazu sogleich 5.2). Ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) liegt nicht vor. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung ist ebenfalls nicht gegeben. Die Friedensrichterin bzw.

der Friedensrichter ist nur administrativ in die städtische Verwaltung integriert (vgl. Art. 52 Abs. 2 aGO) und nicht etwa an die Weisungen des Leiters der Abteilung Sicherheit der Beschwerdegegnerin gebunden. Beaufsichtigt wird die Friedensrichterin bzw. der Friedensrichter in ihrer bzw. seiner Tätigkeit vom Bezirks- und vom Obergericht. Der Umstand allein, dass die Beschwerdegegnerin – nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers – für die Entlohnung der Friedensrichterin bzw. des Friedensrichters zuständig ist, eröffnet noch nicht die Möglichkeit einer unzulässigen Beeinflussung resp. politischen Instrumentalisierung. So kann die Exekutive den Lohn des Beschwerdeführers entgegen der Beschwerde nicht einfach nach "Gutdünken" kürzen oder erhöhen. Kommt hinzu, dass die Friedensrichterin bzw. der Friedensrichter ohnehin in erster Linie zwischen den Parteien eines Schlichtungsverfahrens zu vermitteln und nicht einen Entscheid zu fällen, das heisst (unabhängig) zu richten hat (dazu sogleich 5.2).

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdegegnerin durfte die Entschädigung bzw. den Lohn des Beschwerdeführers demnach nach den Vorgaben ihrer Personalverordnung bestimmen. 5.

#### **E. 5**

eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und die Sache entsprechend den Erwägungen der Rekursinstanz zur Neu beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

#### **E. 5.1**

Gemäss § 41 Abs. 1 PV stehen für die Besoldungseinreihung 24 Lohnklassen zur Verfügung. Für jede Lohnklasse ist ein Minimum (Stufe 1) und ein Maximum (Stufe 29) festgesetzt (§ 41 Abs. 2 Satz 1 PV). Die zwischen Minimum und Maximum definierten Lohnstufen sind als Orientierungshilfe für Neueinstellungen und Quervergleiche zu verwenden (§ 41 Abs. 2 Satz 2 PV). Die den einzelnen Klassen und Stufen zugeordneten Beträge gehen aus der – Bestandteil der Personalverordnung bildenden (§ 41 Abs. 4 PV) – Besoldungstabelle der Stadt Uster hervor (§ 41 Abs. 2 Satz 3 PV). Die Stellen werden entsprechend ihren Anforderungen dem Einreihungsplan im Anhang der Personalverordnung (Anhang VI.A) zugeordnet (§ 42 Abs. 1 Satz 1 PV). Danach werden etwa "Sachbearbeiter/in[nen]" in die Lohnklassen 9–12 eingereiht, "Sachbearbeiter/in[nen] mba" in die Lohnklassen 13–16, "Fachspezialisten/Bereichsleiter/in[nen]" in die Lohnklassen 17–20, "Fachgebietsleiter/in[nen] und GF-leiter/in[nen]" in die Lohnklassen 19–22 und der/die "Stadtschreiber/in" in die Lohnklasse 23 oder 24. Die Einreihung in eine Lohnklasse erfolgt durch Beschluss der Anstellungsbehörde auf Basis einer Arbeitsumschreibung (§ 42 Abs. 1 Satz 2 PV). Der Lohn berücksichtigt die Leistung und die Erfahrung (§ 42 Abs. 1 Satz 3 PV). Die Lohnfestsetzung hat im Rahmen der zugewiesenen Lohnklasse zu erfolgen (§ 42 Abs. 2 PV).

#### **E. 5.2**

Die Beschwerdegegnerin reihte den Beschwerdeführer – wie schon seinen Amtsvorgänger – bei Stellenantritt aufgrund des Stellenbeschriebs bzw. der Anforderungen an die Stelle einer Friedensrichterin bzw. eines Friedensrichters in die Lohnklasse 19 ein – eine Einreihung, die nach dem Einreihungsplan im Anhang der Personalverordnung sowohl für die "Fachspezialisten/Bereichsleiter/in" als auch die "Fachgebietsleiter/in und GF-leiter/in" gilt. Zur Begründung der Festsetzung der Lohnstufe 20 verwies die Beschwerdegegnerin auf das Alter und die Erfahrungen des Beschwerdeführers. Dieses Vorgehen erweist sich nicht als rechtsfehlerhaft: Gemäss Art. 201 Abs. 1 ZPO versucht die Schlichtungsbehörde

in formloser Verhandlung, die Parteien zu versöhnen. Weiter hat sie die Parteien von aussichtslosen Prozessen abzuhalten und muss ihnen Vergleichsvorschläge unterbreiten (Art. 208 Abs. 1 ZPO). Bis zu einem Streitwert von Fr. 2'000.- kann sie auf Antrag der Klägerin bzw. des Klägers selbständig entscheiden, bis zu einem Streitwert von Fr. 5'000.- den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten (Art. 212 Abs. 1 ZPO, Art. 210 Abs. 1 lit. c ZPO). Eine eigentliche Rechtsberatung hat die Schlichtungsbehörde nicht anzubieten, sondern höchstens Rechtsauskünfte zu erteilen. Selbst diese Auskünfte sind auf das Privatrecht beschränkt. Stellen sich komplexere Rechtsfragen, hat sie die Parteien an die Anwaltschaft weiterzuleiten. Ähnlich wie bei einer Fachspezialistin bzw. einem Fachspezialisten respektive einer Bereichsleiterin bzw. einem Bereichsleiter wird daher von einer Friedensrichterin bzw. einem Friedensrichter keine juristische Ausbildung verlangt. Im Gegensatz zu den Erstgenannten verfügt die Friedensrichterin bzw. der Friedensrichter allerdings nicht über Mitarbeitende und hat keine Führungsaufgaben wahrzunehmen. Auch allfällige Fehler wirken sich bei ihr bzw. bei ihm im Vergleich nur sehr beschränkt zum Nachteil Dritter aus, da sich eine Partei, die mit einem Vergleichs- oder Urteilsvorschlag nicht einverstanden ist, die Klagebewilligung ausstellen lassen kann. Die Einstufung des Beschwerdeführers in die Lohnklasse 19 ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal der Beschwerdegegnerin – wie aufgezeigt – bei der Lohneinstufung ein grosses Ermessen zukommt. Gleiches gilt hinsichtlich der Wahl der Lohnstufe, bei der die Beschwerdegegnerin nunmehr der konkreten Ausbildung des Beschwerdeführers (juristisches Studium, Anwaltspatent, Ausbildung als Mediator, rund zehnjährige Berufserfahrung als Anwalt und Mediator) und seinem Alter Rechnung trug. Der Beschwerdeführer hält dem denn auch nichts Substanziertes entgegen. Die von ihm in diesem Zusammenhang (einzig) geltend gemachte Ungleichbehandlung gegenüber seinem Amtsvorgänger erscheint insofern haltbar, als dieser bei Stellenantritt über 20 Jahre älter war und gemäss der Beschwerdegegnerin (ebenfalls) über eine tertiäre Ausbildung sowie (zusätzlich) über eine mehrjährige Erfahrung als Kanzleisekretär auf einem Friedensrichteramt verfügte.

#### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdegegnerin ist allerdings anzuhalten, ihre Praxis betreffend die Einstufung der Friedensrichterinnen und Friedensrichter in einen Rechtssatz zu überführen bzw. die Stelle der Friedensrichterin bzw. des Friedensrichters zumindest in den Einreichungsplan im Anhang der Personalverordnung aufzunehmen.

#### **E. 7**

Da der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt (vorn 1.5), ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 e contrario VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 8**

Der Streitwert beträgt mehr als Fr. 15'000.-, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 85 Abs. 1 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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