

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. Mai 2024
362

EINGANG GR		
5.6.24		
24	GE 3	20

Botschaft zur Änderung 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)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwürfe zur Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB 271.1), der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO; RB 177.22), des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) und des Verantwortlichkeitsgesetzes (VerantwG; RB 170.3).

1. Ausgangslage / Einleitung 1.1. Ursprünglicher gesetzlicher Änderungsbedarf

Mit Botschaft vom 17. Dezember 2019 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat verschiedene Gesetzesentwürfe und einen Verordnungsentwurf im Zusammenhang mit der damaligen Überprüfung der Justizorganisation. Eine vorgeschlagene Änderung von § 22 ZSRG strebte u.a. eine Lösung für die Schwierigkeiten an, die entstehen können, wenn Berufsrichterinnen oder Berufsrichter der Bezirksgerichte längere Zeit infolge Schwangerschaft und Mutterschaft, Erfüllung gesetzlicher Pflichten, Krankheit oder Unfall abwesend sind oder das Gericht durch ein ausserordentliches Verfahren den ordentlichen Betrieb nicht mehr gewährleisten kann. Der Anpassungsvorschlag zu § 22 ZSRG, insbesondere das Ernennungsverfahren für die ausserordentlichen Ersatzrichterinnen oder -richter, wurde im Parlament intensiv diskutiert. Schliesslich wurde ein neuer § 22 Abs. 3 ZSRG verabschiedet, der festhält, dass der Grosse Rat auf Antrag des Obergerichtes für maximal zwei Jahre eine ausserordentliche Berufsrichterin oder einen ausserordentlichen Berufsrichter wählen kann, wenn die Voraussetzungen von § 22 Abs. 2 ZSRG erfüllt sind. Das ganze Justizreformpaket trat am 1. Januar 2022 in Kraft.

Infolge eines Krankheitsfalls beim Bezirksgericht Arbon stellte die Obergerichtspräsidentin dem Grossen Rat am 4. Februar 2022 den Antrag für eine Ersatzlösung im Sinne

der obgenannten Bestimmung. Dabei zeigte sich, dass die Suche nach geeigneten Personen relativ schwierig ist und sich die geltenden Unvereinbarkeitsbestimmungen betreffend anwaltliche Tätigkeit und Zugehörigkeit zum Grossen Rat als hinderlich erweisen. Die Fraktionspräsidentenkonferenz des Grossen Rates schlug schliesslich an ihrer Sitzung vom 10. März 2022 eine Anpassung der Richtlinien des Büros des Grossen Rates (RB 171.111) vor und gab der Erwartung Ausdruck, dass der Regierungsrat eine Anpassung der Regelung betreffend die anwaltliche Tätigkeit im ZSRG vorschlagen werde. Dieser Auftrag soll mit der vorliegenden Botschaft erfüllt werden.

Die Anpassung des ZSRG soll zusätzlich genutzt werden, um ein Bundesgerichtsurteil vom 28. Januar 2021 bezüglich der Gewährleistung des doppelten Instanzenzuges im Zusammenhang mit der Ernennung eines Ersatzgerichtes durch das Obergericht umzusetzen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 4A_520/2020 vom 28. Januar 2021).

Im Weiteren sollen die Aufsichtszuständigkeiten für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft angepasst werden.

Die Einführung von Assistenzanwältinnen und Assistenzanwälten und von Untersuchungsbeauftragten für die Erledigung von einfacheren Straffällen macht auch eine Anpassung der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (Besoldungsverordnung, BesVO; RB 177.22) notwendig. Dies wiederum ermöglicht es, einen Antrag des Verwaltungsgerichtes zur Aufhebung des auf 35 % bis 60 % beschränkten Beschäftigungsgrades für die übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes und die gegenüber den übrigen Mitgliedern des Obergerichtes tiefere prozentuale Einstufung aufzuheben. Im Anhang 1 zur BesVO wird zudem eine Anpassung der Lohneinstufungen für die Angehörigen des Polizeikorps vorgeschlagen. Angestrebt wird eine Loslösung des Dienstgrades von der starren Lohnklasseneinteilung und eine Angleichung an das übrige Staatspersonal. Damit kann den unterschiedlichen Aufgaben der Korpsangehörigen besser Rechnung getragen werden. Eine generelle Höhereinreihung der polizeilichen Funktionen ist damit nicht verbunden.

1.2. Zusätzlicher gesetzlicher Änderungsbedarf

Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) setzt einen doppelten kantonalen Instanzenzug voraus, damit das Bundesgericht auf eine Beschwerde überhaupt eintritt. Nach Art. 75 Abs. 2 lit. b BGG unterliegen der Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht auch öffentlich-rechtliche Entscheide, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht stehen. Mit Urteil des Bundesgerichts 5A_370/2023 vom 24. Januar 2024 wurde der Kanton Thurgau im Zusammenhang mit einer Verantwortlichkeitsklage verpflichtet, ein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen, um die Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes zu erfüllen.

Aus diesen Gründen und im Zuge der Umsetzung des höchstrichterlichen Urteils sind mit dem vorliegenden Gesetzgebungsprojekt zusätzlich die kantonalrechtlichen Regelungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) sowie im Verantwortlichkeitsgesetz (VerantwG; RB 170.3) an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.

1.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergeben sich somit folgende Änderungspunkte:

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

Für die Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

2. Gesetzgeberisches Konzept

Die gesetzgeberischen Anpassungen (ZSRG, BesVO mit Anhang 1, EG ZGB und VerantwG) sind so unterschiedlich, dass die einzelnen Änderungen aufgrund der fehlenden Einheit der Materie nicht in einem einzigen Erlass beschlossen werden können. Der bundesrechtlich geforderte Grundsatz der Einheit der Materie gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV; SR 101) gibt vor, dass die einzelnen Teile einer Gesetzesvorlage einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen müssen. Wird die Einheit der Materie verneint, unterliegt jede einzelne Gesetzesänderung der Beschlussfassung des Parlamentes und somit auch dem Behördenreferendum und dem fakultativen Referendum.

Mit der Zusammenfassung in einer einzigen Botschaft zuhänden des Grossen Rates besteht jedoch die Möglichkeit, dass das Parlament die Gesetzesentwürfe zeitgleich behandelt. Sie stellt damit eine integrale Sichtweise und Behandlung sicher.

3. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

3.1. Zusammenfassung

Vom 6. Oktober 2023 bis 16. Januar 2024 wurde zu den Entwürfen der Vorlage 1 ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt gingen 27 Stellungnahmen ein. Im Grundsatz und grossmehrheitlich werden die Änderungen des ZSRG und der BesVO begrüsst. Namentlich zu erwähnen ist die vorgebrachte und politisch grossmehrheitlich positive Kritik hinsichtlich Limitierung des Jahrespensums für

ausserordentliche Berufsrichterinnen oder ausserordentliche Berufsrichter sowie die vorgeschlagene Anpassung der Lohnklassen im Bereich der Justiz und Polizei.

3.2. Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf erfahren nur wenige Bestimmungen eine Änderung oder Präzisierung. E-§ 15 Abs. 3 ZSRG präzisiert die Stellvertretungs- und Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter. E-§ 22a Abs. 3 ZSRG nimmt aus rechtspolitischen Überlegungen und als Ausfluss aus dem Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich Abstand von der Limitierung des Jahrespensums für die ausserordentliche Berufsrichterin oder den ausserordentlichen Berufsrichter.

Keine Änderung, aber gänzlich neu und nicht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens besprochen sind die kantonalrechtlichen Bestimmungen, die das Bundesgerichtsurteil vom 24. Januar 2024 umsetzen (siehe vorne Ziff. 1.2; E-§ 3 Abs. 3 VerantwG und § 11d EG ZGB). Es bietet sich an, diese Änderungen zeitgleich im Rahmen dieser Revision im Justizbereich dem Grossen Rat vorzuschlagen.

Nicht Eingang in den vorliegenden Entwurf fand die angeregte Entlastung der erstinstanzlichen Gerichte mit der Einführung von Kompetenzen der Einzelrichterin oder des Einzelrichters im Bereich des Strafrechts. Entsprechende Bestrebungen wurden vom Grossen Rat wiederholt abgelehnt.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrheit der vorgeschlagenen Erlassanpassungen ist organisatorischer Natur ohne direkte finanziellen Auswirkungen. Anders verhält es sich jedoch bei den folgenden Änderungen:

Die bundesrechtlich verlangte Schaffung eines doppelten innerkantonalen Instanzenzuges führt zwangsläufig bei den betroffenen Gerichten zu Mehrkosten, die aber kaum berechenbar sind und dennoch anfallen werden. Die angedachte Schaffung eines zweiten Vizepräsidiums beim Obergericht wirkt sich mit Kosten von rund Fr. 11'000 aus.

Die vom Verwaltungsgericht beantragte Anpassung von § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO führt bei Umsetzung der beabsichtigten Erhöhung des Pensums eines teilamtlichen Gerichtsmitglieds von 50 % auf 80 % zu Mehrkosten von Fr. 68'987 (von Fr. 114'977 auf Fr. 183'964).

Die vorgeschlagene Anpassung der Besoldung von 100 % auf 105 % bewirkt bei den vier teilamtlichen Gerichtsmitgliedern mit einem Pensum von 50 % eine Erhöhung der Besoldung von Fr. 114'977 auf Fr. 120'726, also um Fr. 5'749 pro Richterin oder Richter. Beim teilamtlichen Gerichtsmitglied, das neu zu 80 % tätig sein soll, führt die Anpassung der Besoldung zu einer Erhöhung von Fr. 183'964 auf Fr. 193'162, also um Fr. 9'198. Gesamthaft ergibt die Besoldungsanpassung Mehrkosten von Fr. 32'194.

Ebenso messbar sind die neu zu schaffenden Stellen für die geplante Übertretungsgruppe der Generalstaatsanwaltschaft. Dabei ist mit Lohnkosten in der Höhe von insgesamt Fr. 763'256 zu rechnen.

Die angedachte Änderung des Anhangs 1 zur BesVO im Bereich der Justiz und Polizei hat vorerst keine finanziellen Konsequenzen. Eine Überprüfung und gegebenenfalls neue Einreihung der jeweiligen Stellen könnten aber zu einem späteren Zeitpunkt zu höheren Besoldungskosten führen.

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgabe an einen doppelten kantonalen Instanzenzug im Rahmen von Art. 75 Abs. 2 BGG kommt es im Falle eines Klageverfahrens zu Mehrkosten für das als erste Instanz vorgesehene zuständige Bezirksgericht. Diese Kosten können derweil kaum beziffert werden. Prozesskosten werden in der Regel der unterliegenden oder bei Nichteintreten und bei Klagerückzug der klagenden Partei auferlegt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Erlassen und Bestimmungen

5.1. Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG)

§ 15

Bis zum 31. Dezember 1995 war der Kanton Thurgau in 32 Friedensrichter- und Betreibungskreise eingeteilt. Die Friedensrichterin oder der Friedensrichter wurde vom Volk gewählt und führte gemäss § 13 des früheren Gesetzes über die Organisation der Zivilrechtspflege sowie des Betreibungs- und Konkurswesens vom 6. Juli 1988 (Gerichtsorganisations-gesetz) das Betreibungsamt.

Mit einer Gemeindereorganisation wurde der Kreis Neukirch an der Thur auf den 1. Januar 1996 aufgehoben, da sämtliche Gebiete dieses Kreises Gemeinden angeschlossen wurden, die anderen Kreisen angehörten.

Im Rahmen eines Teilpaketes zu verschiedenen Justizreformen wurde das Gerichtsorganisationsgesetz am 9. Juni 1999 dahingehend geändert, dass der Kanton gemäss einem Anhang zu diesem Gesetz neu in je 20 Friedensrichter- und 20 Betreibungskreise eingeteilt wurde. Damit liessen sich erhebliche Synergieeffekte erzielen und Lohnkosten einsparen, da die anfallenden Arbeiten mit weniger Personal und stufengerechter erledigt werden konnten. Weiter wurde die Bestimmung aufgehoben, wonach die Friedensrichterin oder der Friedensrichter das Betreibungsamt zu führen hatte. Gemäss § 13 Abs. 4 des Gerichtsorganisationsgesetzes durfte die Friedensrichterin oder der Friedensrichter zwar weiterhin das Betreibungsamt führen. Die Verbindung bestand aber nicht mehr von Amtes wegen. Der Grund für diese Änderung lag darin, dass mit § 1 der früheren Verordnung des Obergerichts über die Prüfung und den Fähigkeitsausweis der Betreibungsbeamten vom 10. November 1988 das Erfordernis eines Fähigkeitsausweises zur Übernahme und Führung eines Betreibungsamtes geschaffen wurde. Dies führte dazu, dass infolge der Ämterkombination eine echte Wahl der Friedensrichterin oder des Friedensrichters praktisch nicht mehr gewährleistet war, da jeweils – wenn überhaupt – nur eine sehr beschränkte Zahl an Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stand.

Während die Friedensrichterin oder der Friedensrichter weiterhin durch das Volk gewählt wurde, ernannte neu der Regierungsrat die Betreibungsbeamtin oder den Betreibungsbeamten.

Auf den 1. Januar 2011 wurden mit der Bezirksreorganisation die Friedensrichter- und Betreibungskreise Affeltrangen und Münchwilen aufgehoben. Diese Massnahme drängte sich auf, weil die Gemeinden jener beiden Kreise neu in verschiedenen Bezirken zu liegen kamen, was sich mit der Zuständigkeit der Bezirksgerichte als untere Aufsichtsbehörde nicht vereinbaren liess. Weiter wurde die Bestimmung, wonach die Friedensrichterin oder der Friedensrichter das Betreibungsamt zu führen hat, mit § 57 Abs. 1 ZSRG erneut aufgenommen. Der Grund für die Änderung bestand darin, dass die Geschäftslast der Friedensrichterämter häufig unter 10 % lag und damit für eine sinnvolle Beschäftigung eindeutig zu tief war. Die Übergangsfrist für die damalige Zusammenführung der beiden Ämter lief bis zum 1. Januar 2016.

Mit Botschaft des Regierungsrates vom 16. September 2014 zur Umsetzung der Massnahmen aus der Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung (Entlastungspaket LÜP) wurde dem Grossen Rat u.a. eine Anpassung von § 15 ZSRG vorgeschlagen, wonach die Friedensrichterämter auf Bezirksebene angesiedelt werden sollten. Die Betreibungsämter sollten zudem nicht mehr von Gesetzes wegen durch die Friedensrichterin oder den Friedensrichter geführt werden. Ausgeschlossen ist dies jedoch nach wie vor nicht. Aufgrund des Umstandes, dass die Friedensrichterinnen und Friedensrichter im Kanton Thurgau keinen Beschäftigungsgrad von 100 % aufweisen, wurde zudem vorgeschlagen, dass diese administrativ dem Betreibungsamt angegliedert werden sollen. Diese administrative Zuordnung sollte sich allerdings vorab auf die Budgetierung, das Controlling, die Administration, die Personal- und die Rechnungsführung beschränken. Die entsprechende Gesetzesanpassung trat am 1. Juni 2016 in Kraft. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, hat sich diese Lösung indessen nicht bewährt. Die Tätigkeiten der Friedensrichterämter und der Betreibungsämter sind zu unterschiedlich. Zudem stellen sich bei dieser Angliederung auch Fragen bezüglich richterliche Unabhängigkeit und Amtsgeheimnis.

Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, in § 15 Abs. 1 ZSRG den Satzteil „und ist administrativ dem Betreibungsamt angegliedert“ zu streichen. Damit kommen neu die Aufsichtszuständigkeiten gemäss § 2 ZSRG durch das Obergericht zum Tragen.

Darüber hinaus soll im Sinne einer Bereinigung und Klarstellung Abs. 2 mit einem Satz ergänzt werden. E-§ 15 Abs. 1 ZSRG sieht – wie soeben erläutert – vor, dass der Passus der administrativen Angliederung an das Betreibungsamt gestrichen wird. Mit dem Wechsel in die Justiz soll inskünftig das Pensum der einzelnen Friedensrichterinnen oder Friedensrichter im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses durch das Obergericht festgelegt werden – wie bereits heute bei den Bezirksgerichten und den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Das Obergericht beaufsichtigt die Zivil- und Strafrechtspflege der Gerichte und Schlichtungsbehörde und erlässt die notwendigen Ausführungsvorschriften (§ 2 Abs. 4 ZSRG). Nach § 19 Abs. 2 ZSRG legt das Obergericht die Zahl der Berufsrichterinnen oder Berufsrichter sowie der nebenamtlichen Mitglieder und Ersatzmitglieder der Bezirksgerichte durch Verordnung fest (vgl. Verordnung des Obergerichts über die personelle Orga-

nisation der Bezirksgerichte; [RB 173.12]). Für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) findet sich eine analoge Kompetenz des Obergerichts in § 16a Abs. 2 EG ZGB, wonach das Obergericht den gesamten Beschäftigungsgrad der Präsidien, der Mitglieder und der Sekretariate der KESB bestimmt (vgl. § 1 bis § 2a der Verordnung des Obergerichts zum Kindes- und Erwachsenenschutz [Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV; RB 211.24]).

Für die Festlegung der Pensen der Friedensrichterinnen und Friedensrichter soll § 15 Abs. 2 ZSRG entsprechend ergänzt werden. Die Bestimmung des einzelnen Pensums soll dabei ausdrücklich „nach Rücksprache mit den Bezirksgerichtspräsidien“ erfolgen. Dieses angedachte Vorgehen findet seine Stütze auch in § 15 Abs. 5 ZSRG, wonach die Friedensrichterinnen und Friedensrichter unter der Aufsicht der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten (und der Oberaufsicht des Obergerichts) stehen.

§ 22

Der geltende § 22 ZSRG soll der Leserfreundlichkeit und Verständlichkeit halber aufgeteilt und auch neu aufgesetzt werden. Der nun vorgeschlagene § 22 ZSRG nimmt sich der Frage über den Ausstand an. Ein neuer Paragraph (§ 22a ZSRG) widmet sich der Problematik der Arbeitsüberlastung.

Art. 75 Abs. 2 und Art. 80 Abs. 2 BGG schreiben den Kantonen in zivil- und strafrechtlichen Streitigkeiten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – einen doppelten innerkantonalen Instanzenzug vor (sog. Grundsatz der „double Instance“). Das geltende Recht des Kantons Thurgau verwirklicht diese Vorgabe nicht in allen Konstellationen. So unterliegt der Entscheid des Obergerichtes über die Bestellung eines Ersatzgerichts gemäss § 22 Abs. 1 ZSRG keiner innerkantonalen Anfechtungsmöglichkeit. Deswegen erklärte das Bundesgericht im unter Ziffer 1 erwähnten Urteil vom 28. Januar 2021, der Kanton Thurgau sei verpflichtet, einen zweitinstanzlichen Spruchkörper zu schaffen. Das Obergericht entschärft dieses Problem in seiner aktuellen Praxis – im Sinn einer Übergangslösung –, indem es gerichtsintern eine Beschwerdemöglichkeit an die nicht mit dem Fall befasste Abteilung eröffnet.

Mit der nun vorgeschlagenen Änderung von § 22 Abs. 1 ZSRG sollen die bundesrechtlichen Vorgaben dadurch umgesetzt werden, dass der Entscheid über den Ausstand an ein anderes, vom Obergericht bestimmtes Bezirksgericht übertragen wird. Gegen jenen Entscheid kann dann Beschwerde beim Obergericht erhoben werden (vgl. den neuen § 22 Abs. 2 ZSRG). Dies entspricht dem üblichen Instanzenzug. Wird der Ausstand vom darüber entscheidenden Bezirks- oder Obergericht bejaht, wird ein vom Obergericht bestimmtes Bezirksgericht als Ersatzgericht eingesetzt (vgl. den neuen § 22 Abs. 3 ZSRG). Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich bereits in § 36 der per 1. April 2023 in Kraft gesetzten revidierten Verordnung des Obergerichts über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRV; RB 271.11). Mit E-§ 22 Abs. 4 ZSRG wird auf Gesetzesstufe die Delegation zur Rechtsetzung durch die obergerichtliche Verordnung geschaffen. Dies ermöglicht dem Obergericht die notwendige Flexibilität. Im Übrigen ist die bisherige Marginalie des geltenden § 22 ZSRG „Ersatzlösungen“ wenig aussagekräftig, weshalb der Titel der Bestimmung ebenfalls der Klarheit halber geändert werden soll.

§ 22a (neu)

§ 22a ZSRG nimmt neu die bisherigen Bestimmungen des geltenden § 22 Abs. 2–3 ZSRG auf. Der neue Paragraph erhält zudem den Titel „Massnahmen, wenn ein ordentlicher Betrieb nicht mehr möglich ist“, der den Regelungsgehalt der Norm wiedergibt.

§ 22 Abs. 2 Ziff. 1 ZSRG wird tel quel zu § 22a Abs. 1 Ziff. 1 ZSRG überführt. Nach § 22a Abs. 1 Ziff. 2 ZSRG kann ein aus den im Gesetz genannten Gründen überlastetes Bezirksgericht im Einverständnis mit den Parteien durch ein anderes Gericht ersetzt werden. Mit dem Einverständnis verzichten die Parteien auf das von Gesetzes wegen an sich zuständige Gericht, was verfassungsrechtlich (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV) ebenfalls zulässig ist. Auf den gesetzlichen Anspruch kann seinerseits aber genauso verzichtet werden. Im Übrigen führte die bisherige Praxis zu keinen Rechtsstreitigkeiten.

Der vorgeschlagene § 22a Abs. 3 ZSRG nimmt das Anliegen der Fraktionspräsidienkonferenz des Grossen Rates aus der Sitzung vom 10. März 2022 auf. Wie eingangs erwähnt, erwies sich bereits im ersten Anwendungsfall die Suche nach einer ausserordentlichen Berufsrichterin als relativ schwierig hinsichtlich der Unvereinbarkeit mit einer anwaltlichen Nebentätigkeit. Die neu vorgeschlagene formell-gesetzliche Regelung soll dem entgegenwirken. Als Erkenntnis aus dem Vernehmlassungsverfahren wird aus staatspolitischen Überlegungen nunmehr auf eine Limitierung des Jahrespensums verzichtet. Eine derartige (zusätzliche) Beschränkung der Zulässigkeit von Anwältinnen oder Anwälten als ausserordentliche Berufsrichterin oder ausserordentlicher Berufsrichter ist nicht zielführend. Wie sich gezeigt hat, dürfte es ohnehin äusserst schwierig sein, im Bedarfsfall für eine befristete ausserordentliche richterliche Tätigkeit eine fachlich geeignete Person zu finden, die zudem möglichst schnell einspringen kann. Faktisch bleiben die Möglichkeiten auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie ehemalige Berufsrichterinnen und Berufsrichter beschränkt; der Beizug von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern würden die zu regelnde Problematik in aller Regel nur auf die Ebene der Gerichtsschreibenden verlagern. Dieser Kreis möglicher Personen sollte nicht durch zusätzliche Hindernisse weiter reduziert werden. Im Bedarfsfall wird der Ersatzbedarf zudem selten nur ein Pensum von 30 % betragen. Andernfalls dürfte sich das aufwändige Verfahren zur Bestellung einer ausserordentlichen Berufsrichterin oder eines ausserordentlichen Berufsrichters kaum lohnen. Dies hätte auch zur Folge, dass entweder Anwältinnen und Anwälte als ausserordentliche Berufsrichterinnen und Berufsrichter faktisch ausgeschlossen blieben oder in jeder Bedarfssituation gleichzeitig mehrere geeignete Personen gefunden werden müssten. Auch vor dem Hintergrund, dass die Bestellung befristeter ausserordentlicher Berufsrichterinnen und Berufsrichter einer Bewilligung des Grossen Rats bedarf und ein aufwendiges Verfahren mit sich bringt, ist eine zusätzliche Hürde nicht sinnvoll. Ansonsten besteht das Risiko, dass die ursprünglich angedachte Regelung faktisch zum toten Buchstaben verkommt. Allfälligen rechtsstaatlichen Bedenken wird bereits mit der zeitlichen Befristung sowie der Beschränkung der anwaltlichen Tätigkeit auf die Tätigkeit ausserhalb des Bezirks vollends Rechnung getragen. Unzulässig ist hingegen die anwaltliche Tätigkeit in jenem Bezirk, in dem sie oder er als ausserordentliche Richterin oder ausserordentlicher Richter am Bezirksgericht eingesetzt wurde. Die Unzulässigkeit einer Tätigkeit beim Obergericht oder des Zwangsmassnahmengerichts oder einer Schlichtungsbehörde im fraglichen Bezirk ist eine Folge aus § 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101). Darüber hinaus ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass mit einem Verzicht auf eine Limitie-

zung des Jahrespensums keine Mehrfachanstellung gemäss § 4a der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) einhergeht. Eine solche liegt vor, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons gleichzeitig mehrere Dienstverhältnisse oder bezahlte Engagements im Rahmen von Kommissionen, im Nebenamt oder als Expertinnen und Experten innehaben. Der maximale Beschäftigungsgrad der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters darf dabei 110 % nicht übersteigen. Eine ausserordentliche Berufsrichterin oder ein ausserordentlicher Berufsrichter, die oder der zu einem Teilzeitpensum an einem Bezirksgericht tätig ist und daneben einer privaten anwaltschaftlichen Tätigkeit nachgeht, ist von einer Mehrfachanstellung nicht betroffen.

§ 23

Mit der vorgeschlagenen Anpassung von § 23 Abs. 2 ZSRG soll auch beim Zwangsmassnahmengericht der Grundsatz der „double Instance“ bei der Bestellung eines Ersatzgerichtes umgesetzt werden. Die Erläuterungen zu § 22 Abs. 1 ZSRG gelten sinngemäss.

§ 25

Die steigende Geschäftslast des Obergerichts und die im Jahr 2022 neu geschaffene Richterstelle machten eine gerichtsinterne Reorganisation notwendig. Um die ihm zur Verfügung gestellten Ressourcen möglichst effizient und effektiv einzusetzen, bildete das Obergericht per 1. April 2023 drei Abteilungen. Dadurch können gerichtsinterne Zuständigkeiten vereinfacht und die Abläufe verschlankt werden.

Das Obergerichtspräsidium führt die erste Abteilung, das Vizepräsidium die zweite Abteilung und ein durch das Plenum des Obergerichts gewähltes Abteilungspräsidium die dritte Abteilung. Das Obergerichtspräsidium leitet ausserdem das Gesamtgericht und vertritt es nach aussen. Das Vizepräsidium ist die Stellvertretung des Obergerichtspräsidiums. Davon abgesehen erfüllen das Vizepräsidium und das Abteilungspräsidium der dritten Abteilung im Arbeitsalltag des Obergerichts die gleichen Aufgaben: Sie leiten und instruieren die Verfahren, regeln organisatorische Abläufe der Verfahren (z.B. Traktandieren) mit der Obergerichtskanzlei, treffen Zwischenentscheide, stellen die Redaktion der Urteile sicher, leiten die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber bei der Begründung der Urteile, sind verantwortlich für eine möglichst kohärente Rechtsprechung und vertreten die Entscheide der Abteilung gegenüber den Rechtsuchenden.

Für diese gerichtsintern bereits erfolgte Bildung von drei Abteilungen soll mit einer Änderung von § 25 Abs. 1 ZSRG auch noch die formell-gesetzliche Grundlage für ein zweites, durch das Gericht selbst zu wählendes Vizepräsidium geschaffen werden. Zukünftig soll jeder Abteilung entweder das Obergerichtspräsidium oder ein Vizepräsidium vorstehen. Wie dargelegt, erfüllen das Abteilungspräsidium und das Vizepräsidium bereits heute im Wesentlichen die gleichen Aufgaben, womit ein vom Gesetzgeber geschaffenes zusätzliches Vizepräsidium die konsequente Weiterentwicklung der organisatorischen Reformen am Obergericht darstellt und die Zuständigkeiten innerhalb des Gerichts klärt.

Angesichts der zwischenzeitlichen Grösse des Obergerichts drängt sich ein zweites Vizepräsidium auch aus einem weiteren Grund auf. Bei Abwesenheit des Obergerichtspräsidiums hat das Vizepräsidium zusätzlich zu seinen eigenen Aufgaben sämtliche präsidialen Aufgaben zu übernehmen. Diese haben in den letzten Jahren namentlich im administrativen und personellen Bereich deutlich zugenommen. Insbesondere bei länger dauernden Abwesenheiten des Obergerichtspräsidiums beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen können mit einem zweiten Vizepräsidium eine reibungslose Fortsetzung der präsidialen Alltagsgeschäfte am Obergericht und auch die nahtlose Weiterführung der vom Obergerichtspräsidium geführten Verfahren gewährleistet werden. Die „Krisenresistenz“ des Gesamtgerichts wird damit deutlich gestärkt. Diese Änderung führt nicht zu einer Aufstockung der Anzahl Richterinnen und Richter am Obergericht.

Das Obergericht arbeitet grundsätzlich nach dem Referentenmodell: Das Abteilungspräsidium instruiert das Verfahren und führt den Fall zur Spruchreife, danach erarbeitet ein Gerichtsmitglied (Referentin oder Referent) einen Urteilsentwurf.

Es ist unsicher, ob gemäss geltendem Recht nur das Abteilungspräsidium als vorsitzende Richterin oder vorsitzender Richter das Verfahren instruieren und den Fall zur Spruchreife führen darf. Dabei besteht in der Praxis hin und wieder das Bedürfnis, dass die Referentin oder der Referent bereits zu einem früheren Zeitpunkt in die Instruktion des Verfahrens einbezogen wird und Verfahrensanordnungen treffen kann. Dies führt zu Synergien und einem Effizienzgewinn. Darauf ist das Instruktionsrichtermodell ausgerichtet. Es erlaubt dem Abteilungspräsidium, die Verfahrensleitung an ein Gerichtsmitglied zu delegieren. Es wird beispielsweise beim Bundesgericht, aber auch in anderen Kantonen eingesetzt. Mit einer Ergänzung von § 25 Abs. 3 ZSRG soll die Grundlage geschaffen werden, um auch am Obergericht das Instruktionsrichtermodell einzuführen. Die nähere Ausgestaltung hat auf Stufe der Geschäftsordnung zu geschehen.

Das Instruktionsrichtermodell ist nicht mit einer Einzelrichterzuständigkeit zu verwechseln. Auch in diesem Modell bleibt ein Dreiergremium für den Endentscheid zuständig.

§ 28

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Thurgau erfüllt einen gesetzlich klar definierten Auftrag und stellt die Rechtssicherheit durch eine einheitliche Rechtsanwendung sowie eine konsequente Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs sicher. Das sind wichtige und auch sinnvolle Aufgaben für die Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens und für das gute Funktionieren der Gesellschaft. Eine rechtsstaatlich korrekt und gut funktionierende Staatsanwaltschaft schafft in der Bevölkerung Vertrauen und Sicherheit. Bei ihrer Aufgabenerfüllung hat sich die Staatsanwaltschaft von Gesetzes wegen an die Grundsätze des Verfolgungszwangs und des Beschleunigungsgebots zu halten. Trotz ausgewiesener Mehrbelastung und dem zunehmend anspruchsvoller werdenden Auftrag muss sie auch inskünftig eine wirkungsorientierte und zeitgerechte Strafverfolgung sicherstellen und für alle Partnerorganisationen jederzeit ein verlässlicher und tatkräftiger Partner sein.

Der Personalbestand, die Organisationsstruktur und die Prozessabläufe der Staatsanwaltschaft sind wichtige Rahmenbedingungen und legen das Fundament für eine nach-

haltige Tätigkeit. Da die Staatsanwaltschaft fortwährend inneren und äusseren Einflüssen ausgesetzt ist, muss regelmässig überprüft werden, wie stabil und zukunftsgerichtet das bestehende personelle und organisatorische Fundament ist. Notwendige Anpassungen müssen zeitnah, situationsgerecht und zielorientiert eingeleitet werden, damit die Flexibilität und Leistungsfähigkeit der Staatsanwaltschaft erhalten werden kann.

Mit einer Situations- und Bedürfnisanalyse vom 27. Juli 2020, die dem Regierungsrat am 18. August 2020 und der Subkommission Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) des Grossen Rates am 8. März 2021 vorgestellt und eingehend erläutert wurde, zeigte die Staatsanwaltschaft anhand verschiedener Kennzahlen auf (Bevölkerungsentwicklung, Falleingänge, Verfahrensschritte, Anklagen usw.), in welchem Ausmass ihre Arbeitsbelastung seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) angestiegen ist. Weiter wurde konkret und ausführlich begründet, weshalb eine gestaffelte Personalaufstockung zwingend notwendig ist, damit die Staatsanwaltschaft ihren Grundauftrag auch in den kommenden Jahren erfüllen und weiterhin eine wirkungsorientierte Strafverfolgung sicherstellen kann.

In den Budgetberatungen der Jahre 2021 bis 2024 genehmigten der Regierungsrat und der Grosse Rat die ersten von der Staatsanwaltschaft gestaffelt eingereichten Stellenanträge.

Die Falleingänge bei den Verbrechen und Vergehen (SUV-Geschäfte) und bei den Übertretungen (SBV-Geschäfte) haben sich seit dem Jahr 2020 so entwickelt, wie von der Staatsanwaltschaft in der erwähnten Situations- und Bedürfnisanalyse prognostiziert worden ist. Während im Jahr 2020 total 5'011 SUV-Geschäfte eröffnet wurden, waren es im Jahr 2023 bereits 5'791 SUV-Geschäfte. Dies entspricht einer Fallzunahme von 15.56 %.

Auch die Falleingänge bei den Übertretungen (SBV-Geschäfte) haben sich seit dem Jahr 2020 massiv erhöht. Während im Jahr 2020 total 15'508 SBV-Geschäfte eröffnet wurden, waren es im Jahr 2023 insgesamt 17'700 SBV-Geschäfte. Dies entspricht einer Fallzunahme von 14.13 %

Es ist davon auszugehen, dass das Arbeitsvolumen der Staatsanwaltschaft auch in den kommenden Jahren weiter ansteigen wird. So wird die Bevölkerungszahl gemäss Prognose der Dienststelle für Statistik des Kantons Thurgau in den kommenden Jahren weiter zunehmen (prognostiziertes Bevölkerungswachstum von jährlich 1 % bei einer mittleren Zuwanderung), was voraussichtlich auch eine weitere Zunahme der Kriminalität nach sich ziehen wird. Ebenfalls bemerkbar machen wird sich die vom Grossen Rat am 6. Mai 2020 beschlossene Erhöhung des Sollbestandes der Kantonspolizei Thurgau von 384 auf 475 Polizistinnen und Polizisten (+23.70 %). Denn jede Bestandeserhöhung bei der Kantonspolizei führt unweigerlich auch zu einer höheren polizeilichen Kontrolltätigkeit. Insbesondere im Bereich der sogenannten „Holkriminalität“ (Delikte, die erst durch entsprechende Ermittlungen und Kontrollen bekannt werden) werden durch zusätzliche Polizeikräfte mehr Delikte rapportiert und bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht. Darunter fallen sämtliche Deliktsarten (Übertretungen, Vergehen und Verbrechen).

Ebenso zunehmen wird die Arbeitsbelastung pro Fall, dies aufgrund der erhöhten Komplexität bei der Fallbearbeitung. Dafür sorgen unter anderem die stets neu auftretenden Kriminalphänomene, aber auch die Weiterentwicklung des materiellen und formellen Strafrechts (z.B. die Revision des Strassenverkehrsgesetzes [SVG; SR 741.01] und der StPO). Nicht zuletzt überträgt die Rechtsprechung immer mehr präventive Aufgaben an die Staatsanwaltschaft.

Die bedeutsamsten Änderungen aufgrund der erwähnten StPO-Revision für die Arbeit der Staatsanwaltschaft sind die folgenden (beispielhafte Aufzählung):

- Die Stellung der Privatklägerschaft (Opfer, Geschädigte, Zivilklägerinnen und -kläger) im Strafverfahren wird verbessert; die Privatklägerschaft ist umfassend zu informieren; sie kann die unentgeltliche Rechtspflege zur Durchsetzung der Strafklage ohne Rückerstattungspflicht beantragen; ihr können Zivilforderungen auch im Strafbefehlsverfahren zugesprochen werden; schliesslich ist sie auch zur Einsprache gegen den Strafbefehl legitimiert.
- Beim Siegelungsverfahren werden neu weitreichende und aufwendige Regelungen für das Entsiegelungsverfahren aufgestellt.
- Vor Erlass eines Strafbefehls besteht neu die Pflicht, die beschuldigte Person staatsanwaltschaftlich einzuvernehmen, wenn sich eine unbedingte Freiheitsstrafe abzeichnet.

Die Umsetzung der revidierten StPO-Bestimmungen führt zu einer Verkomplizierung der Verfahren in strafprozessualer Hinsicht. Bei der Staatsanwaltschaft ist dadurch mit einem deutlichen Zusatzaufwand zu rechnen.

Zur besseren Bewältigung der anstehenden Herausforderungen, zur weiteren Prozessoptimierung und zur Entlastung der regionalen Staatsanwaltschaften vom Massengeschäft der Übertretungen hat die Staatsanwaltschaft per 1. Januar 2024 eine Anpassung der Organisationsstruktur im Bereich der Übertretungsstrafverfahren umgesetzt.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 142 IV 70 E. 4 S. 80 ff.) ist es zulässig, dass bei Übertretungen innerhalb der Staatsanwaltschaft nicht nur Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, sondern auch andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (z.B. Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sowie Untersuchungsbeauftragte) für den Erlass von Strafbefehlen zuständig erklärt werden können. Erforderlich ist hierfür jedoch eine formell-gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht.

In den nachfolgend aufgeführten Kantonen wurde die Bearbeitung und die Erledigung von Übertretungsstrafverfahren in den kantonalen Gesetzen auf unterschiedliche Weise geregelt (keine abschliessende Aufzählung):

Kanton	Verfahren	Delegation an	Rechtliche Grundlage
AG	Übertretungsstrafverfahren	Assistenz-Staatsanwälte	§ 8 Abs. 2 EG StPO
BL	Übertretungsstrafverfahren	Untersuchungsbeauftragte	§ 12 und 12a EG StPO
BE	Übertretungsstrafverfahren	Erfahrene Sachbearbeitende	Art. 59 Abs. 2 EG ZSJ
GL	Übertretungsstrafverfahren	Weitere Mitarbeitende	Art. 13 Abs. 1 EG StPO
GR	Übertretungsstrafverfahren	Sachbearbeitende Übertretungsstrafbehörde	Art. 15 Abs. 2 EGzStPO Art. 18 Abs. 1 EGzStPO
SG	Übertretungsstrafverfahren	Sachbearbeiter mit StA-Befugnissen	Art. 13 Abs. 1 EG-StPO
SH	Übertretungsstrafverfahren	Kantonale Verwaltungen	Art. 27 Abs. 1 und 2 EG StGB
SO	Übertretungsstrafverfahren	Verwaltungsstellen, Behörden	§ 23 Abs. 1 EG StPO
ZG	Übertretungsstrafverfahren	Untersuchungsbeauftragte	§ 51 Abs. 1-3 GOG
ZH	Übertretungsstrafverfahren	Statthalterämter	§ 89 Abs. 1 GOG

Bei Übertretungen handelt es sich nicht um schwere Delikte, und es geht insbesondere auch nicht um die Anordnung von Zwangsmassnahmen und Freiheitsstrafen. Der Anwendungsbereich beschränkt sich auf Übertretungen, die gemäss Art. 106 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) – besondere Bestimmungen vorbehalten – mit Bussen bis höchstens Fr. 10'000 bedroht sind. Für die Übertretung kantonaler Gesetze können höhere Bussen vorgesehen werden.

Ein grosser Teil der Übertretungsstrafbefehle sind Verkehrsbussen, die den Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens (Fr. 300) übersteigen und in der Praxis mehrheitlich tarifgemäss bemessen werden, insbesondere anhand der Empfehlungen der Schweizerischen Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK). Es liegt auf der Hand, dass solche Fälle nicht generell durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bearbeitet werden müssen.

Im Kanton Thurgau wurde von der in Art. 17 StPO statuierten Delegationsmöglichkeit im Übertretungsstrafverfahren bislang noch kein Gebrauch gemacht, weshalb die Kompetenz zum Erlass von Strafbefehlen im Übertretungsstrafverfahren nach wie vor einzig und alleine bei den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten liegt. Dies macht verfahrensökonomisch und auch in finanzieller Hinsicht wenig Sinn.

Um die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei den regionalen Staatsanwaltschaften sowie bei der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsstraffälle und Organisierte Kriminalität zukünftig vom Massengeschäft der reinen Übertretungsstrafverfahren zu entlasten (jährlich rund 17'000 bis 18'000 Verfahren), damit sie sich auf die von ihnen zu führenden Strafverfahren und Anklagevertretungen im Bereich der mittleren und schweren Kriminalität (Vergehen und Verbrechen; jährlich rund 6'000 Verfahren) konzentrieren können, soll eine formell-gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Strafbefehlen im Bereich der Übertretungsstrafverfahren auch an Untersuchungsbeauftragte geschaffen werden. Dies erfordert eine entsprechende Anpassung von § 28 ZSRG, in dem ein neuer Abs. 1^{bis} einzufügen ist. Untersuchungsbeauftragte können Personen mit einer juristischen Ausbildung oder mit langjähriger Erfahrung in der Strafverfolgung sein

(z.B. Polizistinnen oder Polizisten bei der Kriminalpolizei oder langjährige Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter bei der Staatsanwaltschaft). Hierbei ist jedoch festzuhalten, dass Untersuchungsbeauftragte nicht vor dem Strafgericht auftreten, was den Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten vorbehalten ist. Untersuchungsbeauftragte unterstehen auch stets der Leitung und Aufsicht einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts. Schliesslich werden sie auch hinsichtlich des Lohnes tiefer eingestuft.

Mit der weiteren, vorgeschlagenen Anpassung von § 28 Abs. 1 ZSRG wird ferner ermöglicht, dass ausgebildete Juristinnen oder Juristen mit einem Universitätsabschluss (MLaw), jedoch wenig Erfahrung in der Strafverfolgung, als Assistenzstaatsanwältin oder Assistenzstaatsanwalt angestellt werden können. Zudem haben sie eine Weiterbildung im Form des CAS Forensik zu absolvieren. Wenn sich diese Personen bewähren, können sie zu einem späteren Zeitpunkt – sofern eine entsprechende Stelle neu zu besetzen ist – zur Staatsanwältin oder zum Staatsanwalt befördert werden. Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sind hinsichtlich ihres Lohnes tiefer eingereiht als Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte.

Abschliessend ist in diesem Zusammenhang auch zu betonen, dass Strafbefehle keine Urteile darstellen, sondern lediglich Urteilsvorschläge sind. Der Strafbefehl muss die verfügende Behörde und die beschuldigte Person bezeichnen sowie eine präzise Beschreibung des vorgeworfenen Sachverhalts, des dadurch erfüllten Straftatbestands sowie der zur Anwendung gelangenden Sanktion enthalten. Im Gegensatz zu einem Urteil muss ein Strafbefehl jedoch nicht begründet werden.

Um die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft trotz dieser Änderung weiterhin schlank halten zu können, wurde per 1. Januar 2024 für die Bearbeitung der Übertretungsstrafverfahren jedoch keine neue Behörde oder Abteilung geschaffen. Vielmehr werden sämtliche Übertretungsstrafverfahren unter der Leitung einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts zentral bei der Generalstaatsanwaltschaft bearbeitet und erledigt.

Das dafür notwendige Team umfasst folgende Funktionen:

- 1 Ressortleiterin oder Ressortleiter (Staatsanwältin oder Staatsanwalt; 100 %)
- 1 Ressortleiterin Stv. oder Ressortleiter Stv. (Staatsanwältin oder Staatsanwalt; 100 %)
- 2 Untersuchungsbeauftragte (200 %)
- 3 Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter (300 %)

Die durch die Zentralisierung der Übertretungsstrafverfahren entstehenden Vorteile können wie folgt zusammengefasst werden:

- Mit der Zentralisierung können die regionalen Staatsanwaltschaften und die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsstraffälle und Organisierte Kriminalität vom Massengeschäft entlastet werden.
- Mit der Zentralisierung kann bei den Übertretungsstrafverfahren die einheitliche Praxis und Rechtsanwendung besser sichergestellt werden.

- Mit der Zentralisierung kann eine Prozessoptimierung bei der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (insbesondere Kantonspolizei) erzielt werden, da bei der Staatsanwaltschaft nur noch ein Einfallstor besteht.
- Mit der Zentralisierung können die Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für langjährige und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne juristische Grundausbildung, vor allem aber auch für Studienabgängerinnen und -abgänger, verbessert werden.
- Mit der Zentralisierung können für die Bearbeitung und Erledigung der Übertretungsstrafverfahren auch qualifizierte Personen ohne juristische Grundausbildung (Untersuchungsbeauftragte) eingesetzt werden, was zu Kosteneinsparungen führt.

Die aufgezeigte Änderung machte eine Anpassung von § 28 Abs. 1 ZSRG notwendig, indem die Assistenzstaatsanwältinnen und die Assistenzstaatsanwälte aufzuführen sind. Gleichzeitig ist die in dieser Bestimmung bisher fehlende Position der leitenden Jugendanwältin oder des leitenden Jugendanwaltes zu ergänzen. Zudem ist ein neuer Abs. 1^{bis} in § 28 ZSRG aufzunehmen, der die Schaffung von Untersuchungsbeauftragten ermöglicht.

§ 57

Per Ende Dezember 2022 wurden gemäss Empfehlung des Amtes für Betreibungs- und Konkurswesen und entsprechender Zustimmung des Regierungsrates die zwei Aussenstellen Bischofzell und Steckborn in die Betreibungsämter der Bezirke Weinfelden und Frauenfeld integriert. Die Führung von Aussenstellen hat sich in der Praxis für die Betreibungsämter nicht bewährt. Die Gesetzesbestimmung ist daher noch redaktionell anzupassen, weshalb § 57 Abs. 1 Satz 2 ZSRG gestrichen werden soll. Dies bedingt auch eine Anpassung von § 57 Abs. 2 ZSRG, in dem der Satzteil „und bestimmt die Aussenstellen sowie deren Kompetenzen“ zu streichen ist.

§ 62, § 63, § 64, § 68

Diese Übergangs- und Schlussbestimmungen sind obsolet und können daher ersatzlos aufgehoben werden.

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

§ 33

Im Jahr 2008 wurden aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben die Rekurskommissionen für die ALV und die AHV/IV aufgehoben und deren Aufgabenbereiche dem Verwaltungsgericht als Versicherungsgericht übertragen. Zur Bewältigung dieser neuen Aufgaben wurde das Verwaltungsgericht damals um 150 % Richterstellen (ein vollamtlicher und ein nebenamtlicher Richter) aufgestockt. Seither setzt sich das Verwaltungsgericht aus zwei vollamtlichen Mitgliedern (Präsident und Vizepräsident), fünf nebenamtlichen Mitgliedern (je 50 %) und drei Ersatzmitgliedern (je 10 %) zusammen. Während der letzten 15 Jahre hat sich an diesen insgesamt 480 % nichts verändert.

In den vergangenen Jahren hat indessen der Aufwand für die einzelnen zu bearbeitenden Fälle sowohl im Bereich des Verwaltungsgerichts wie auch des Versicherungsgerichts, insbesondere auf der Stufe des verfahrensleitenden Präsidiums, erheblich zugenommen.

So verursachen veränderte bundesgerichtliche Vorgaben betreffend die Gewährung des rechtlichen Gehörs zusätzlichen Aufwand bei der Verfahrensleitung. Ebenso führen diese dazu, dass insbesondere im Bereich der Invalidenversicherung und der Unfallversicherung häufig Rückfragen an die Administrativgutachterinnen und -gutachter, aber auch an die Parteien erforderlich sind. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt zudem, dass vermehrt Gerichtsgutachten einzuholen sind. Dabei sind angesichts von weitreichenden Änderungen im Rahmen der Gesetzgebung bei der Erstellung von Gutachten erheblich gesteigerte Anforderungen zu erfüllen.

Im Weiteren hat das Verwaltungsgericht in den letzten Jahren eine zunehmende Anzahl Klagen zu behandeln. Klageverfahren sind wesentlich aufwendiger als Beschwerdeverfahren, weil das Verwaltungsgericht in diesen Verfahren erste kantonale Instanz ist. Das Verwaltungsgericht hat in diesen Klageverfahren gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz den Sachverhalt von Grund auf selbst zu erheben und kann nicht auf vorinstanzlichen Abklärungen und Überlegungen aufbauen.

In Nachachtung einer bundesgerichtlichen Klarstellung hat das Verwaltungsgericht im Jahr 2012 seine frühere Praxis, wonach § 69a Abs. 1 Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) keine Zuständigkeit für Streitigkeiten aus Taggeldversicherungen aus dem Versicherungsvertragsgesetz begründet, aufgegeben. Dies hat in der Folge dazu geführt, dass diese Streitigkeiten nicht mehr von den Bezirksgerichten und vom Obergericht, sondern vom Verwaltungsgericht als Versicherungsgericht zu beurteilen sind. Während diese Praxisänderung in den Jahren bis 2018 – wohl zufolge Unkenntnis bei den Rechtssuchenden – noch nicht zu einem markanten Anstieg der Klageeingänge führte, sind seit 2019 durchschnittlich rund sieben Klagen pro Jahr zu verzeichnen.

Gemäss § 69a Abs. 2 VRG ist das Verwaltungsgericht kantonales Schiedsgericht für Streitigkeiten zwischen Leistungserbringerinnen und -erbringern und der Invalidenversicherung, den Krankenversicherern und den Unfallversicherern. Während in den Jahren 2003 bis 2017 in diesem Bereich nur dreizehn Schiedsgerichtsverfahren beim Verwaltungsgericht anhängig gemacht wurden, waren es seit 2018 24 Verfahren.

Gemäss § 64 VRG hat das Verwaltungsgericht verwaltungsrechtliche Klagen zu beurteilen. Während im Bereich der Verantwortlichkeitsklagen (§ 64 Ziff. 4 VRG) in den Jahren 2003 bis 2018 nur 27 Eingänge zu verzeichnen waren, waren es seit 2019 21 Verfahren.

Zugenommen hat schliesslich auch der vom verfahrensleitenden Präsidium zu bewältigende administrative Aufwand, der insbesondere auf nachfolgende Ursachen zurückzuführen ist. Für das Verwaltungsgericht sind insgesamt 21 Personen tätig. Die Belastung im Bereich der Personaladministration (erhöhte Anforderungen im Bereich Mitarbeiterbeurteilung, zunehmende administrative Aufgaben) hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Zudem hat das Präsidium im Bereich der Personaladministration auch zusätzli-

che Aufgaben hinsichtlich der Aufsicht über die Rekurskommissionen und die Enteignungskommission zu bewältigen.

Der vom Bundesrat am 15. Februar 2023 verabschiedete Entwurf für ein Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) sieht vor, dass der Rechtsverkehr in der Justiz zwischen den Behörden und zwischen Anwältinnen und Anwälten und Behörden künftig elektronisch abgewickelt werden soll. Zur Bewältigung der diesbezüglich anstehenden Aufgaben laufen Projektarbeiten, an denen sich auch das Verwaltungsgericht zu beteiligen hat. In den nächsten Jahren werden durch dieses Projekt nicht unerhebliche personelle Ressourcen gebunden sein.

Diese Veränderungen in den vergangenen Jahren führen dazu, dass insbesondere auf der Stufe des verfahrensleitenden Gerichtspräsidiums (Präsident und Vizepräsident) Mehrbelastungen eingetreten sind. Grundsätzlich hat das Verwaltungsgericht den Stellenplan für die nebenamtlichen Mitglieder von 300 % nicht ausgeschöpft, weil der Anstellungsgrad der fünf nebenamtlichen Mitglieder 50 % beträgt, gemäss § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO das Maximum aber bei 60 % liegt. Die negativen Auswirkungen der Mehrbelastung auf der Stufe des Gerichtspräsidiums lassen sich durch eine Erhöhung des Anstellungsgrades bei den nebenamtlichen Mitgliedern, die nicht vor Ort am Gericht tätig sind und daher nicht in die Verfahrensleitung involviert sind, nicht beheben. Allerdings hat sich nun eine nebenamtliche Richterin bereit erklärt, ihren Anstellungsgrad auf 80 % zu erhöhen, vor Ort am Gericht auch verfahrensleitend tätig zu sein und damit das Gerichtspräsidium zu entlasten. Die formellen Voraussetzungen dafür sind in § 59 Abs. 1 und § 69a Abs. 3 VRG gegeben. Das Verwaltungsgericht hat daher beschlossen, diese Aufstockung sobald als möglich zu beantragen. Der Stellenplan lässt diese Aufstockung auf insgesamt 280 % bei den nebenamtlichen Mitgliedern (4 x 50 % + 80 %) ohne weiteres zu, da er für diese ein Maximum von 300 % festlegt. Der vom Verwaltungsgericht angestrebten Lösung steht aber § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO insofern entgegen, als er den maximalen Anstellungsgrad der nebenamtlichen Mitglieder auf 60 % limitiert. Somit bedarf es einer Änderung dieser Bestimmung. Das Verwaltungsgericht beantragt daher eine Anpassung von § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO, indem in dieser Ziffer der Klammervermerk, wonach sich der Anstellungsgrad der nebenamtlichen Mitglieder zwischen 35 % und 60 % zu bewegen hat, ersatzlos gestrichen wird. Mit der zusätzlichen Flexibilität könnte auch bei einem längeren temporären Ausfall des Präsidiums oder des Vizepräsidiums das Pensum eines teileamtlichen Mitglieds während dieser Zeitperiode ohne Probleme über 60 % aufgestockt werden. Zusammengefasst ist wesentlich, dass die Möglichkeit geschaffen wird, flexibel eine Richterstelle mit einem Pensum über 60 % bis 100 % realisieren zu können.

Die beantragte Revision von § 33 Abs. 1 Ziff. 7 BesVO soll zudem genutzt werden, um die unterschiedliche Einstufung der übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichts (100 % des Maximums der obersten Besoldungsklasse) gegenüber den übrigen Mitgliedern des Obergerichts (105 %) aufzuheben. Gestützt auf die fachlichen Anforderungen an die Richterinnen und Richter ist diese Unterscheidung nicht mehr gerechtfertigt. Neu sollen auch die übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes mit 105 % entschädigt werden. Damit werden alle übrigen Richterinnen und Richter des Obergerichts und Verwaltungsgerichts gleichmässig entschädigt. Diese Ungleichbehandlung zwischen Richterinnen und Richtern des Verwaltungsgerichts und des Obergerichts ist historisch begründet. Nach der Schaffung des Verwaltungsgerichts im Jahr 1984 gab es

Verwaltungsrichter (und Ersatzrichter), die über keinen juristischen Abschluss verfügten. Namentlich aus diesen Überlegungen ist eine Ungleichbehandlung heute nicht mehr gerechtfertigt.

Die vom Obergericht vorgeschlagene Bildung eines zweiten Vizepräsidiums und die damit verbundene Änderung von § 25 Abs. 1 ZSRG erfordert zudem eine Anpassung von § 33 Abs. 1 Ziff. 2 BesVO.

Anhang 1

Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von § 28 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} ZSRG ist auch eine Ergänzung von Anhang 1 zur BesVO im Bereich der Justiz und Polizei nötig, indem die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sowie die Untersuchungsbeauftragten im Einreichungsplan der Justiz und Polizei neu aufzuführen sind.

Gleichzeitig soll die Revision dazu genutzt werden, die Einreichungen der nachfolgend aufgeführten Positionen gemäss dem bereits geltenden und mit dem Personalamt abgesprochenen internen Einreichungsplan der Staatsanwaltschaft Thurgau explizit zu regeln:

- Stv. Oberstaatsanwälte und stv. Oberstaatsanwältinnen 23–24
- Stv. leitender Jugendanwalt oder stv. leitende Jugendanwältin 23–24
- Ressortleiter und Ressortleiterin Übertretungen 22–24
- Stv. Ressortleiter und stv. Ressortleiterin Übertretungen 21–23
- Staatsanwälte und Staatsanwältinnen 21–23
- Jugendanwälte und Jugendanwältinnen 21–23

Diese Ergänzung soll eine Differenzierung zwischen Funktion, Aufgabengebiet (Übertretungen und Vergehen/Verbrechen) und Verantwortung ermöglichen. Die Ergänzung hat keine finanziellen Auswirkungen auf heute bereits bestehende Anstellungsverhältnisse, da keine Staatsanwältin oder kein Staatsanwalt höher eingereiht oder zurückgestuft werden muss. Diese Einstufungen entsprechen der geltenden Praxis und stellen keine Beförderungsrunde dar.

In den vergangenen Jahren haben sich die gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen geändert. Die Ansprüche und die Erwartungen an die Kantonspolizei und an deren Arbeit sind gestiegen. So hat sich insbesondere das Umfeld für die Bearbeitung der Tatbestände stark verändert. Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und der damit einhergehenden Veränderung der Kriminalität, aber auch aufgrund der mit der Digitalisierung neu entstandenen Möglichkeiten für die Kantonspolizei sind die Verfahren heute umfangreicher und komplexer, was auch dazu führt, dass vermehrt entsprechend qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten eingesetzt werden müssen. Der allgemein feststellbare Fachkräftemangel trifft schliesslich auch die Kantonspolizei. Diese veränderten Rahmenbedingungen erfordern Anpassungen an die aktuellen Gegebenheiten.

Deshalb wird auch aus personalrechtlichen Überlegungen die Einreihung im Anhang 1 zur BesVO im Bereich der Polizei geändert. Dies mit dem Ziel, Mitarbeitende entspre-

chend der ihr zugewiesenen Funktion zu entlöhnen sowie organisatorische Flexibilität zu schaffen, um konkurrenzfähig und als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben. Damit geht die Trennung von Lohn und Dienstgrad einher. Als Beförderung gilt nicht mehr der Aufstieg im Dienstgrad, sondern die Einweisung in eine höher eingereihte Funktion, was zu einer Neubeurteilung des Leistungsanteils in einer höheren Lohnklasse führt. Dies stellt auch eine Harmonisierung mit dem Personalrecht der kantonalen Verwaltung dar. Die Beförderungen werden vom DJS auf Antrag der Polizeikommandantin oder des Polizeikommandanten und nach vorheriger Stellungnahme des Personalamtes vorgenommen. Die Zuweisung in einen Dienstgrad gilt neu als Ernennung.

Die Kantonspolizei bleibt weiterhin hierarchisch organisiert und behält weiterhin die Dienstgrade, welche die Stufenordnung transparent abbilden. Die bisherigen Strukturen nach Graden werden somit beibehalten. Neu soll aber analog der übrigen Verwaltung für die Entlöhnung nicht mehr der Grad, sondern die Anforderungen an die effektive Funktion massgebend sein. Insofern werden Privilegien gegenüber dem übrigen Staatspersonal abgegeben.

Der Grossteil der Mitarbeitenden der Kantonspolizei wird weiterhin die vier Stufen der Mannschaftsgrade durchlaufen. Diese umfassen die Dienstgrade Polizist (Pol), Gefreiter (Gfr), Korporal (Kpl) und Wachtmeister (Wm) und bezeichnen die polizeilichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Die Ernennung in den nächst höheren Grad erfolgt jeweils nach vier Dienstjahren und ist nicht an die Erfüllung von besonderen Aufgaben gebunden. Gleichzeitig erfolgt die Beförderung in die höhere Lohnklasse, was der heutigen Regelung und Praxis entspricht. Für den Grossteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei ändert somit nichts, sie bleiben auch gemäss der neuen Funktionsumschreibung als polizeiliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den bisherigen Lohnklassen. Es gibt keine generelle Höhereinreihung dieser Funktion.

Oberhalb der Funktion der polizeilichen Sachbearbeiterin oder des polizeilichen Sachbearbeiters stehen neu zwei Laufbahnen zur Verfügung: Die Fachlaufbahn und die Führungslaufbahn. Dies gab es rudimentär bereits in der bisherigen Gradstruktur. Im Unterschied zur übrigen kantonalen Verwaltung wurde aber pro Grad nur eine Lohnklasse zugewiesen, was dem Grundsystem widerspricht: In der kantonalen Verwaltung stehen grundsätzlich pro Funktion zwei bis drei Lohnklassen zur Verfügung. Daher werden die bisherigen Dienstgrade, die den Mannschaftsgraden (polizeiliche Sachbearbeiterin oder polizeilicher Sachbearbeiter) übergeordnet sind, in den beiden Laufbahnen neu in jeweils drei Lohnklassen zusammengeführt und neu benannt (z.B. polizeiliche Fachspezialistin oder polizeilicher Fachspezialist anstelle von Wachmeisterin oder Wachtmeister mit besonderen Aufgaben, Feldweibelin oder Feldweibel und Adjutantinnen oder Adjutant). Auch diese Anpassungen führen nicht generell zu einer höheren Einreihung von Funktionen im Vergleich zu heute. Die beantragten Änderungen im Anhang 1 ermöglichen es aber, im Projekt Lohninstrumente allenfalls Korrekturen vorzunehmen. Die Korrekturen werden wie bei allen anderen Ämtern im Projekt Lohninstrumente beantragt und müssen vom Personalamt bewilligt werden. Dadurch ist sichergestellt, dass die Kosten nur durch die beantragten und budgetierten Anträge über das Personalamt erhöht werden könnten. Ohne die beantragte Änderung sind Korpsmitarbeitende vom Projekt Lohninstrumente ausgeschlossen.

Die Fachlaufbahn und die Führungslaufbahn werden somit neu beschrieben. Dies schafft die Möglichkeit, die Funktionen an die Organisationsstruktur anzupassen und entsprechend zu erweitern.

Die Kantonspolizei verfügt über Stellenbeschriebe für die jeweiligen Funktionen, nach denen folglich auch die Einreihung in den entsprechenden Lohnklassen erfolgen soll. Das beinhaltet ebenso, dass mit der Übernahme einer tiefer eingereihten Funktion in der Regel eine Abstufung des Dienstgrades und der Lohnklasse erfolgt.

Die Schaffung der Funktionen polizeiliche Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Fachexpertinnen und Fachexperten ermöglicht eine marktgerechte Besoldung. Damit soll die Kantonspolizei auch für Personen aus der Privatwirtschaft attraktiver und finanziell ansprechender wirken. Zudem bietet sie eine Perspektive für langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit grosser Facherfahrung. Dies ist auch zwingend notwendig, um als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. Die Kantonspolizei ist heute spürbar von einem Fachkräftemangel betroffen. Sie bildet keine Ausnahme in der schweizerischen Polizeilandschaft. Schweizweit fehlt eine grosse Zahl ausgebildeter Polizistinnen und Polizisten, sodass die Polizeikörpers in einem ernsthaften Wettbewerb untereinander, aber auch zur Privatwirtschaft stehen. Oft haben sich ehemalige Polizistinnen und Polizisten in der Privatwirtschaft in Bereichen weitergebildet, die für eine professionelle Polizeiarbeit unabdingbar sind (z.B. Forensik, Wirtschaftskriminalität, Cyberkriminalität). Solche Personen sollen mit zeitgemässen Anstellungsbedingungen wieder für die Polizeiarbeit gewonnen werden. Zudem sollen erfahrene langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch attraktive Entwicklungsmöglichkeiten im Korps gehalten werden.

Abgesehen vom Polizeikommandanten und seiner Stellvertretung, die auch weiterhin mit dem Dienstgrad und einer fixen Lohnbandbreite aufgeführt werden sollen, wird für die übrigen Führungspersonen bei der Kantonspolizei entsprechend ihrer Funktion eine Einteilung in die polizeilichen Führungskräfte der Stufen 1 bis 3 vorgenommen. Durch die Zusammenführung in die drei Lohnklassen wird eine präzisere und besser definierte Ernennung und Einreihung ermöglicht. Diese basiert auf den tatsächlichen Aufgaben, der übernommenen Verantwortung sowie erbrachten Leistungen und setzt berufliche Erfahrung sowie die persönliche Eignung voraus. Durch diese definierten Voraussetzungen soll auch vermieden werden, dass gewisse Funktionen aufgrund der angedachten Änderungen automatisch befördert werden. Folgende Einreihung wird vorgeschlagen:

Eingereiht in die polizeiliche Führungskräfte der Stufe 1 werden die Dienstgruppenchefinnen und Dienstgruppenchefs, die Postenchefinnen und Postenchefs, die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Dienstzweigchefinnen und Dienstzweigchefs, die Dienstzweigchefinnen und Dienstzweigchefs, die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Dienstchefinnen und Dienstchefs, die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Hauptpostenchefinnen und Hauptpostenchefs, die Dienstchefinnen und Dienstchefs, die Hauptpostenchefinnen und Hauptpostenchefs sowie die Stellvertreterinnen und Stellvertreter von Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern. In die Stufe 2 fallen die Dienstchefinnen und Dienstchefs, die Hauptpostenchefinnen und Hauptpostenchefs, die Regionenchefinnen und Regionenchefs sowie die Stellvertreterinnen und Stellvertreter

von Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern. Schliesslich sind in die Stufe 3 die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter einzuordnen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen dürften zu keinen Mehrkosten führen. Mit einer Beförderung im Rang wird heute automatisch eine Beförderung in der Lohnklasse vollzogen. Insofern wird das bisherige System übersteuert. Die Kantonspolizei will vielmehr auf das System der kantonalen Verwaltung zugehen. Es wird keine höheren und vorgängigen Einreihungen geben und es ist nur eine kleine Anzahl betroffen. Die Anpassungen treffen den Rang von der Lohnklasse und schaffen kein Präjudiz im Hinblick auf die Funktionsüberprüfung.

5.3. Änderung des Gesetzes über die Verantwortlichkeit (Verantwortlichkeitsgesetz)

§ 3

Diese allgemeine Bestimmung behält andere Normen gegenüber dem allgemeinen kantonalen Verantwortlichkeitsrecht vor. Der nunmehr vorgeschlagene Abs. 3 verweist einzig auf den neu einzuführenden Paragraphen im EG ZGB, der seinerseits die bundesrechtlichen Vorgaben im kantonalen Recht ausführt. Es kann daher auf die nachfolgende Erläuterung jener Bestimmung verwiesen werden.

5.4. Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 11d

Nach Art. 454 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 101) ist der Kanton haftbar, wenn eine Person im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird (sog. kausale Staatshaftung). Das Verfahren, um den Schadenersatz geltend zu machen, richtet sich nach dem kantonalen (Verantwortlichkeits-)Recht. Nach geltendem Recht (§ 64 Abs. 1 Ziff. 4 VRG) beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz Klagen gemäss § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit.

E-§ 11d setzt für Fälle aus Art. 454 ZGB Bundesrecht gemäss Art. 75 BGG um. Nach letzterer bundesrechtlichen Bestimmung ist die Beschwerde an das Bundesgericht nur gegen Entscheide zulässig, die ein oberes kantonales Gericht als Rechtsmittelinstanz gefällt hat (Prinzip des doppelten Instanzenzuges im Bereich des Zivilrechts). Das Verwaltungsgericht entscheidet heute im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes rechtlichen Verantwortlichkeitsrechts als oberes kantonales Gericht, aber nicht als Rechtsmittelinstanz, sondern als einzige kantonale Instanz. Wie das Bundesgericht in seinem Urteil 5A_370/2023 vom 24. Januar 2024 nun festgehalten hat (E. 2), widerspricht der geltende kantonale Rechtsweg Bundesrecht.

Abs. 1: Das EG ZGB soll nun an diese bundesrechtlichen Anforderungen angepasst werden. Hierfür sollen Klagen gemäss Art. 454 Abs. 3 ZGB i.V.m. § 12 Abs. 1 VerantwG erstinstanzlich durch das Bezirksgericht am Sitz des vormundschaftlichen Organs beurteilt werden. Der Entscheid, die Klage durch ein Zivilgericht beurteilen zu las-

sen, lässt sich damit begründen, dass die zivile Gerichtsbarkeit bereits heute auch andere zivilrechtliche Haftungsfälle beurteilt. Zudem umfasst der verlangte doppelte Instanzenzug zwei unabhängige richterliche Instanzen. Der bezirksgerichtliche Entscheid kann in der Folge beim Obergericht als Rechtsmittelinstanz angefochten werden. Ferner unterliegen schliesslich beim Bundesgericht generell Entscheide auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts aufgrund ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Zivilrecht der Beschwerde in Zivilsachen. Der Rechtsschutz und der Rechtsweg werden damit und insgesamt umfassend gewahrt.

Abs. 2: Derselbe Schadenersatzanspruch gilt nach Art. 454 Abs. 2 ZGB, wenn sich die Aufsichtsbehörde widerrechtlich verhalten hat. Das Obergericht nimmt die fachliche Aufsicht gegenüber den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wahr (vgl. § 11c Abs. 2 EG ZGB). Für die Beurteilung einer Klage gegen das Obergericht als Aufsichtsbehörde wegen widerrechtlichen Verhaltens ist eine besondere Regelung zu treffen, weil das Obergericht als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide eines Bezirksgerichts nicht über solche gegen das Obergericht gerichtete Klagen befinden kann. Aus diesem besonderen Grund hat das Verwaltungsgericht als erste Instanz über eine solche Klage zu befinden. Das Verwaltungsgericht fungiert damit als Zivilgericht und wendet die entsprechenden Verfahrensbestimmungen an (siehe Abs. 3). Ein solcher erstinstanzlicher verwaltungsgerichtlicher Entscheid ist hernach beim selben Gericht anzufechten, das Verwaltungsgericht hat aber in einer anderen Zusammensetzung als Rechtsmittelinstanz zu entscheiden. Diese besondere Lösung kann nicht dadurch vermieden werden, dass ein Bezirksgericht eine Klage gegen das diesem übergeordneten Gericht beurteilt.

Abs. 3: Aufgrund dessen, dass vorgeschlagen wird, haftungsrechtliche Fragen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes durch ein Zivilgericht klären zu lassen, sollen für das Verfahren die Bestimmungen der ZPO zur Anwendung gelangen. Zwar handelt es sich bei Art. 454 ZGB der Natur nach um dem öffentlichen Recht ähnliche Ansprüche, doch geht es bei diesem Haftungsanspruch klarerweise um eine Forderung des Bundeszivilrechts.

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Gesetzesentwürfe und den Verordnungsentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



Beilagen:

- Entwurf des Regierungsrates Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG)
- Entwurf des Regierungsrates Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und des Verantwortlichkeitsgesetzes (VerantwG)
- Entwurf des Regierungsrates Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (BesVO)
- Synopse Änderung des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG)
- Synopse Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und des Verantwortlichkeitsgesetzes (VerantwG)