

An den Landrat

Glarus, 6. Mai 2014

Interpellation SP-Fraktion „Vermittlungskosten Kanton Glarus“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 21. Januar 2014 reichte die Sozialdemokratische Fraktion des Kantons Glarus die Interpellation „Vermittlungskosten Kanton Glarus“ ein (s. Beilage).

2. Beantwortung

Zu Frage 1. – Die Vermittlerämter fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden. Bezüglich der Entschädigungen macht der Kanton denn auch nur wenige grundsätzliche Vorgaben. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (GS III A/2, GOG) haben die Gemeinden für eine angemessene Entschädigung der Vermittler zu sorgen. Sodann stellen sie die für die Ausübung der Tätigkeit notwendige Infrastruktur zur Verfügung und bestimmen, ob die anfallenden Gebühren der Gemeinde oder dem Vermittleramt zufallen (Art. 6 Abs. 2 GOG). Das Gesetz überlässt es somit weitgehend den Gemeinden, die Entschädigung ihrer Vermittler zu bestimmen. In allen Gemeinden haben die zuständigen Behörden entschieden, dass die Gebühren den jeweiligen Vermittlerämtern zufallen sollen. Dass die Kosten des Vermittlungsverfahrens einen direkten Lohnbestandteil darstellen, basiert somit auf den Vorgaben des Gesetzes und dem durch dieses den Gemeinden eingeräumten Organisationsspielraum. Es handelt sich nicht um eine Praxis. Zusätzlich zu den Gebühren erhalten die Vermittler von den Gemeinden für ihre Tätigkeit eine vom Gebühreneinkommen unabhängige Pauschalentschädigung von rund 33'000 Franken. Vorliegend und auch in den übrigen Antworten zu den in dieser Interpellation gestellten Fragen wird auf eine Darstellung der auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Beträge verzichtet, zumal ausschliesslich die Gesamtkosten interessieren. Zusätzlich zur Pauschalentschädigung werden von den Gemeinden die Kosten für Papier und Informatik-Verbrauchsmaterialien sowie teilweise für Software und Internetzugang übernommen. Die restlichen Kosten tragen die Vermittler. Das Vermittlungszimmer, teilweise auch der Büroarbeitsplatz, wird zur Verfügung gestellt. Festgehalten sei an dieser Stelle nochmals, dass die Frage der Ausgestaltung der Entschädigung der Vermittler gemäss Gesetz grundsätzlich in die Gemeindekompetenz fällt. Die Forderung nach einer Änderung in diesem Bereich wäre daher in erster Linie an die jeweilige Gemeinde zu adressieren. Eine Intervention des Kantons in Form einer Gesetzesanpassung, welche die Art der Entschädigung vorschreibt,

würde den Handlungsspielraum der Gemeinden in einem für diese wesentlichen Bereich verhältnismässig stark einschränken. Für diesen Fall fragt sich, ob eine kommunale Zuständigkeit im Bereich des Vermittlungswesens überhaupt noch sinnvoll ist, zumal mit ihr dann praktisch keine Gestaltungsmöglichkeiten einhergehen, sondern nur kantonale Vorgaben zu vollziehen wären.

Zu Frage 2. – Gemäss Artikel 2 der landrätlichen Zivil- und Strafprozesskostenverordnung vom 22. Dezember 2010 (GS III A/5) beträgt im Schlichtungsverfahren die Pauschalgebühr 100–800 Franken. Dieser Kostenrahmen wird nach wie vor als angemessen betrachtet. Der Zeitaufwand für die auch bei kleinen Fällen regelmässig anfallenden Tätigkeiten bzw. zu erledigenden Formalitäten rechtfertigen die gesetzliche Minimalgebühr von 100 Franken. Eine behördliche Weisung, die eine Mindestgebühr von 200 Franken vorschreibt, existiert weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene. Sofern die Vermittler diesbezüglich selber Richtlinien ausgearbeitet haben, wären diese dann zu hinterfragen, wenn jeweils unabhängig vom effektiven Aufwand fix 200 Franken an Gebühren für ein Schlichtungsverfahren verrechnet würden. Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass die durch die Vermittler auferlegten Gebühren von den betroffenen Parteien angefochten werden können.

Zu Frage 3. – Es trifft zu, dass die Gemeinden bei kostenlosen Verfahren – wie im Arbeitsrecht – unterschiedliche Lösungen bei der Entschädigung ihrer Vermittler entwickelt haben. Sämtliche Lösungen beinhalten jedoch eine separate Entschädigung durch die Gemeinden an die Vermittler für die regelmässig anfallenden arbeitsrechtlichen Streitigkeiten. Damit soll verhindert werden, dass sich die Vermittler dazu verleiten lassen, den Einkommensverlust aus den kostenlosen Verfahren über höhere Gebühren bei den kostenpflichtigen Verfahren zu kompensieren. Die Gemeinden richten die Entschädigung für arbeitsrechtliche Streitigkeiten in Form von Gesamtpauschalen oder Pauschalen pro Streitfall aus.

Zu Frage 4. – Diese Frage ist unter Verweis auf die Antwort zur Frage 3 mit Nein zu beantworten.

Zu Frage 5. – Ein Vergleich zwischen den Kosten für die jetzige Organisationsform mit drei Vermittlerämtern in den Gemeinden und den Kosten für eine zentrale kantonale Vermittlerbehörde, der unabhängig von den Gebühreneinnahmen eine feste Entschädigung ausgerichtet wird, ist nur sehr schwer anzustellen. Grund dafür sind die verschiedenen kostenverursachenden Faktoren und deren starke Abhängigkeit von der jeweils bestehenden Situation. Zu einer einigermaßen genauen Feststellung der Kosten bräuchte es vertieftere, zeitintensive Abklärungen, deren Vornahme sich im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Interpellation als nicht zweckmässig erweist. Der Kostenvergleich soll daher approximativ und dort, wo aufwändige Abklärungen erforderlich sind, basierend auf Annahmen bzw. Schätzungen erfolgen. Nachfolgend werden die wesentlichen Kostenfaktoren und die für diese getroffenen Annahmen kurz dargestellt:

- *Anzahl Verfahren:* Es wird von durchschnittlich rund 250 Streitfällen pro Jahr ausgegangen. Dieser Wert stützt sich auf die im Amtsbericht publizierten Fallzahlen der letzten 16 Jahre. Dabei wurde gewichtet, dass seit Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung im Jahre 2011 neu auch in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten ein Vermittlungsverfahren durchzuführen ist. Zur Berücksichtigung gelangte sodann, dass in den Jahren 2011 und 2012 ausnahmsweise aufgrund einer grösseren Streitsache wesentlich mehr Fälle zu verzeichnen waren als dies normalerweise üblich ist.
- *Vereinnahmte Gebühren:* Die Gebühren werden zusammen für alle drei Gemeinden auf durchschnittlich 60'000 Franken pro Jahr festgesetzt. Die Ermittlung dieses Wertes fusst auf den von den Vermittlerämtern auf Nachfrage bekannt gegebenen Gebühreneinnahmen, inkl. Stellvertreter, für die letzten drei Jahre. Die effektiven Einnahmen

weisen für diese Zeit einen höheren Betrag aus, was auf das ausnahmsweise wesentlich höhere Falleinkommen in den Jahren 2011 und 2012 zurückzuführen ist. Bei der Bestimmung der durchschnittlichen jährlichen Gebühreneinnahmen wurden diese Ausreisser berücksichtigt.

- *Infrastrukturkosten:* Jede Gemeinde stellt ein Sitzungszimmer zur Verfügung. Teilweise werden den Vermittlern auch Büroräumlichkeiten zur Verfügung gestellt. Diese und weitere damit zusammenhängende Aufwendungen fielen bei einer Zentralisierung des Vermittlungswesens nur einmal an. Allerdings dürften die betreffenden Räumlichkeiten in den Gemeinden auch von anderen Amtsstellen genutzt werden, weshalb sich hier zumindest teilweise von ohnehin anfallenden Kosten ausgehen lässt. Beim Kostenvergleich wurden in beiden Fällen Infrastrukturaufwendungen, inkl. Informatik, im Umfang von jährlich 20'000 Franken angenommen.
- *Zeitaufwand:* Es wird davon ausgegangen, dass mit einem Arbeitspensum von 100 Prozent ein Fallaufkommen von durchschnittlich 250 Streitfällen im Jahr bewältigt werden kann. Diese Annahme müsste allerdings anhand von Befragungen, Fallanalysen und Vergleichen in anderen Kantonen noch näher verifiziert werden. Abweichungen hinsichtlich des erwähnten Arbeitspensums, insbesondere nach oben, lassen sich nicht ausschliessen.
- *Lohnkosten:* Bei der Bestimmung der jährlichen Lohnkosten gilt es zu beachten, dass es sich bei einem guten Teil der Tätigkeit des Vermittlers um eigentliche Sekretariatsarbeit handelt. Angenommen wird solche vorliegend im Umfang von 30 Prozent. Auch diesbezüglich bedürfte es, wie hinsichtlich des Zeitaufwandes, einer näheren Prüfung. Für die Bestimmung der Höhe des Lohnes des Vermittlers wäre zudem eine Funktionsanalyse erforderlich. Provisorisch wird für den approximativen Kostenvergleich mit den über Gebühreneinnahmen entschädigten Vermittlern von einem Jahreslohn von 115'000–125'000 Franken ausgegangen. Dies entspricht in der Verwaltung der Entlohnung von Funktionen, für die normalerweise Fachhochschul- oder Hochschulabschlüsse erforderlich sind. Hinsichtlich der Sekretariatsarbeit wird ein Jahreslohn von 72'800 Franken angenommen. Die Berücksichtigung der Lohnnebenkosten erfolgt pauschal mit 20 Prozent.

Der Kostenvergleich zwischen den gebührenfinanzierten Vermittlerämtern auf Gemeinde-stufe und einer festentlohnten zentralen Vermittlungsbehörde auf kantonaler Stufe sieht somit wie folgt aus:

Kosten Vermittlerbehörde pro Jahr	Gemeinde (drei Behörden)	Kanton (eine Behörde)
Jahrespauschale durch Gemeinde, inkl. arbeitsrechtliche Streitigkeiten	33'000 Fr.	0 Fr.
Löhne inkl. Lohnnebenkosten		122'808–131'208 Fr.
- Vermittler (70 %)	0 Fr.	96'600–105'000 Fr.
- Sekretariat (30 %)	0 Fr.	26'208 Fr.
Infrastruktur	20'000 Fr.	20'000 Fr.
Gebühreneinnahmen	0 Fr.	60'000 Fr.
Total Kosten	53'000 Fr.	82'808–91'208 Fr.

Die Darstellung zeigt, dass das derzeitige System der Entlöhnung anhand der eingenommenen Gebühren, ergänzt durch eine Pauschalentschädigung, rund 30'000–40'000 Franken günstiger sein dürfte als für eine kantonale Vermittlungsbehörde. Wesentlich beeinflusst wird der Aufwand durch die Lohnkosten. Das System mit einem Vermittler auf kantonaler Stufe hätte zur Folge, dass diese Funktion nicht mehr wie heute im Nebenamt ausgeübt werden könnte. Damit einhergehen dürften auch zusätzliche Anforderungen an die Ausübung des Amtes, insbesondere in fachlicher Hinsicht. Derzeit stellt die Vermittlerfunktion ein reines Laienamt dar. Die Ausbildung betreffend bestehen weder besondere formelle noch informelle Voraussetzungen. Die Zusammenführung der Vermittlerämter auf kantonaler Stufe zu einer Behörde bedeutete folglich eine Professionalisierung dieser Funktion. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Höhe der Entschädigung. Allerdings darf bei einer stärkeren Professionalisierung regelmässig mit einem Mehrwert in qualitativer und quantitativer Hinsicht gerechnet werden. Auch wenn die Erledigungsquote der jetzigen Vermittlerämter nicht zu beanstanden ist, zeigt sich doch, dass in den vergangenen drei Jahren in rund 40 Prozent der Streitfälle Klagebewilligungen an das Gericht ausgestellt wurden und rund 60 Prozent der Verfahren von den Vermittlerämtern selber erledigt werden konnten. Gelänge es, die Erledigungsquote auf Vermittlerstufe weiter zu erhöhen, liessen sich zum Beispiel die Gerichte entlasten.

Wie sich die Professionalisierung auf die oben dargestellten Kosten unmittelbar auswirken würde, lässt sich nur schwer beziffern. Wird der Blick hingegen weniger auf den effektiven Netto-Aufwand gerichtet, sondern danach gefragt, welche der beiden Organisationsformen des Vermittlungswesens sich unter dem Strich vom Kosten-Nutzen-Verhältnis her als günstiger erweist, so rücken die beiden Systeme näher aneinander. Zwar ist die Frage des Interpellanten, ob eine festentlohnte Vermittlungsbehörde unter Berücksichtigung der Gebühreneinnahmen durch den Kanton sich gegenüber der heutigen Variante als kostengünstiger erweist, zu verneinen. Dennoch soll die Organisation des Vermittlungswesens im Kanton Glarus in der aktuellen Legislaturperiode einer näheren Prüfung unterzogen und die Kostenfrage vertiefter hinsichtlich des erzielbaren Mehrwertes analysiert werden. Dabei ist vorgesehen, den Rahmen weiter aufzuspannen. Geklärt werden soll insbesondere, ob die Schaffung einer zentralen Behörde angebracht sei, die für sämtliche Schlichtungen bei Rechtsstreitigkeiten zuständig ist, wozu auch Mietfälle und Gleichstellungsfragen gehören. Heute existiert auf kantonaler Stufe eine Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse und eine Gleichstellungskommission. Die Umsetzung allfälliger Änderungen in der Organisation des Vermittlungswesens im dargestellten Sinne ist auf anfangs der nächsten Legislaturperiode vorgesehen. Die Ausarbeitung der entsprechenden Vorlage ist für die Jahre 2016/17 geplant.

Zu Frage 6. – Im Schlichtungsverfahren beträgt die Pauschalgebühr 100–800 Franken. Die von den Vermittlerämtern verlangten Kostenvorschüsse haben sich ebenfalls in diesem Rahmen zu bewegen. Personen, die nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, können bereits in diesem Stadium des Verfahrens das Begehren um unentgeltliche Rechtspflege stellen. Die im Schlichtungsverfahren auferlegten Gebühren sind an sich tief, so dass sie nicht mit der Rechtsweggarantie konfliktieren. Gerade bei Streitigkeiten mit geringem Streitwert, wie sie vom Interpellanten angeführt werden, dürften die im Schlichtungsverfahren veranschlagten Gebühren bzw. Kostenvorschüsse deutlich unter 800 Franken liegen. Solche Beträge eignen sich grundsätzlich nicht zur Abschreckung von Personen mit geringerem Einkommen vor dem Prozessieren. Dies auch dann nicht, wenn sie zusätzlich zum Gerichtskostenvorschuss hinzukommen. Für das Bestehen einer Praxis von zu hohen Kostenvorschüssen gibt es keine konkreten Anhaltspunkte und solche werden in der Interpellation auch nicht genannt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

Beilage:
- Interpellation