

An den Landrat

Glarus, 29. März 2016

Motion Matthias Auer, Netstal, und Unterzeichnende „Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Inhalt der Motion

Landrat Matthias Auer und Unterzeichnende fordern in einer am 30. September 2015 eingereichten Motion die Zusammenlegung der kantonal organisierten Schlichtungsbehörden sowie der kommunalen Vermittlerämter in einer Organisation. Diese sei organisatorisch beim Kanton anzusiedeln. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur Anpassung des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung (EG ZPO) auszuarbeiten und dem Landrat vorzulegen (Begründung s. Beilage).

2. Grundlagen zum Schlichtungswesen

2.1. Zweck und Aufgabe

Die Schlichtungsbehörden sollen einerseits die Parteien davon abhalten, offensichtlich unbegründete Klagen zu erheben oder begründete Rechtsbegehren zu bestreiten. Andererseits sollen sie den Rechtsfrieden möglichst schnell wiederherstellen, ehe sich die Parteien vor den Schranken des Gerichts das Leben gegenseitig schwer machen. Sie versuchen, den förmlichen Prozess zu vermeiden und eine gütliche Einigung herbeizuführen.¹

2.2. Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage für das Schlichtungsverfahren findet sich im Bundesrecht in den Artikeln 197–212 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO). Die Organisation der Schlichtungsbehörden ist aber den Kantonen überlassen. Ein Eingriff des Bundes in die kantonale Organisationshoheit findet sich nur in Miet-, Pacht- und Gleichstellungsangelegenheiten, wo paritätische Schlichtungsbehörden einzusetzen sind.

2.3. Stellung

Die Schlichtungsbehörden nehmen im Lauf eines Prozesses als dem Gericht vorgelagert eine wichtige Position ein, da sie aufgrund des Schlichtungsobligatoriums grundsätzlich stets anzurufen sind. Das Schlichtungsverfahren ist aber noch kein gerichtliches Verfahren.

¹ Dolge, A., Infanger, D. (2012), *Schlichtungsverfahren nach Schweizerischer Zivilprozessordnung*, Zürich: Schulthess, S. 4 ff.

Schlichtungsbehörden brauchen deshalb auch nicht den Status eines Gerichts im formellen Sinn aufzuweisen. Dennoch haben die Schlichtungsbehörden in der Sache und personell von der Verwaltung unabhängig zu sein, zumal ihnen insbesondere auch richterliche Entscheidungskompetenzen zukommen.

2.4. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörden beschränkt sich grundsätzlich auf die Behandlung von Zivilstreitigkeiten, d. h. Streitigkeiten über privatrechtliche Rechte. Nicht zuständig sind die Schlichtungsbehörden vorneweg zur Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten und Strafsachen. Nicht ausgeschlossen ist von Bundesrechts wegen, dass eine Schlichtungsperson in Personalunion verschiedene Schlichtungsämter ausübt. Nachfolgend werden die wesentlichen Aufgabenbereiche zusammenfassend aufgezählt:

Obligatorische Schlichtung bei:

- Forderungsklagen/Konsumentenstreitigkeiten (Geldstreitigkeiten aus privaten und geschäftlichen Beziehungen aus Kaufvertrag, Auftrag, Werkvertrag usw.);
- arbeitsrechtlichen Klagen (Lohn, Überzeit, Kündigung, Arbeitszeugnisse usw.);
- Klagen aus Miet- und Pachtstreitigkeiten bei Wohn- und Geschäftsräumen;
- Diskriminierungsklagen nach dem Gleichstellungsgesetz;
- Klagen aus Motorfahrzeug- und Fahrradunfällen;
- Unterhaltsklagen;
- erbrechtlichen Klagen (Testamentsanfechtung, Erbteilungsklagen usw.);
- Nachbarschaftsklagen (Lärm, Einsprachen wegen Sträuchern, Bäumen, Pflanzen usw.);
- Persönlichkeitsverletzungen.

Keine Schlichtung bei:

- summarischen (beschleunigten) Verfahren (Rechtsöffnungs- und Konkursbegehren, Eheschutzverfahren usw.);
- Klagen über den Personenstand (Vaterschaftsklagen usw.);
- Scheidungsverfahren, inkl. Abänderungsklagen;
- Ehrverletzungsprozessen (Zuständigkeit bei Staatsanwaltschaft);
- fast allen Klagen gemäss Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs;
- einem Streitwert ab 100'000 Franken, wenn die Parteien einvernehmlich darauf verzichten;
- Verfahren nach dem Gleichstellungsgesetz, wenn die klagende Partei darauf verzichtet.

Entscheidungskompetenz bis zu einem Streitwert von:

- 2000 Franken als erste Gerichtsinstanz auf Antrag der klagenden Partei;
- 5000 Franken (unbeschränkt in miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten) in Form eines Urteilsvorschlags, der von den Parteien abgelehnt werden kann.

2.5. Auskünfte, Beratungen

Die Schlichtungsbehörden erteilen Auskunft über Fragen, die das Vorgehen bei Klagen, Begehren usw. betreffen. Die Schlichtungsbehörden im Miet- und Pachtrecht haben auch Rechtsberatungen durchzuführen. Diese können losgelöst von einem konkreten Schlichtungsversuch stattfinden, z. B. um abzuklären, ob sich die Einleitung eines Verfahrens überhaupt lohnt.

2.6. Abschluss des Schlichtungsverfahrens

Das Schlichtungsverfahren endet durch:

- Nichteintretensentscheid (bei Unzuständigkeit);
- Abschreibungsverfügung (bei Vergleich, Anerkennung, Rückzug);
- Klagebewilligung (bei ausbleibender Einigung);
- Entscheid oder angenommenen Urteilsvorschlag.

Erst die Klagebewilligung berechtigt zur Einreichung der Klage am Gericht. Die Schlichtungsbehörde ist nicht zu einem Entscheid oder Urteilsvorschlag verpflichtet. Letzterer hat die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheides, wenn ihn keine Partei innert 20 Tagen ablehnt. Im Falle einer Ablehnung wird von der Schlichtungsbehörde eine Klagebewilligung ausgestellt.

2.7. Kosten, Entschädigung

Das Schlichtungsverfahren ist grundsätzlich kostenpflichtig. Aus sozialpolitischen Gründen sieht die ZPO für bestimmte Rechtsgebiete die Kostenlosigkeit des Schlichtungsverfahrens vor. Zu nennen sind hier vor allem die Miet- und Pachtsachen (mit Ausnahme von Entscheiden) sowie die arbeitsrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken. Den Gebührenrahmen legen die Kantone fest. Ebenfalls Sache der Kantone ist es, die Entschädigung der Schlichtungsbehörde zu regeln.

2.8. Drei Grundtypen von Schlichtungsbehörden²

Die Ausgestaltung der Schlichtungsbehörden ist von Kanton zu Kanton verschieden. Ihre Organisation lässt sich in folgende drei Grundtypen unterteilen:

- Friedensrichter-Modell (wesentliche Merkmale: vorwiegend Laien; meist im Nebenamt ausgeübt; keine anonyme Amtsstelle; Streitparteien aus persönlichen Begegnungen bekannt; bürgernahe Personen);
- Schlichtungsamt-Modell (wesentliche Merkmale: professionelle Amtsstelle; nicht durch Schlichterpersönlichkeit geprägt; Schlichter aufgrund beruflichen Werdegang für die Tätigkeit prädestiniert, z. B. Jurist, Mediator, Erfahrung im Bereich Konfliktlösung usw.);
- gerichtliches Schlichtungsmodell (wesentliche Merkmale: Schlichter ist Gerichtspräsident, Mitglied des Gerichts oder Gerichtsschreiber; Schlichter weist i. d. R. juristische Ausbildung auf).

3. Schlichtungswesen im Kanton Glarus

3.1. Struktur

Im Kanton Glarus existieren drei separate allgemeine Schlichtungsbehörden (Vermittlerämter) in den Gemeinden sowie eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Miete und Pacht (Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse) und eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Diskriminierungen im Erwerbsleben nach dem Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz). Insgesamt bestehen somit fünf Schlichtungsbehörden auf zwei Staatsebenen. Bezogen auf die Grundtypen sind diese dem Friedensrichter-Modell (Vermittlerämter auf Gemeindeebene) und dem Schlichtungsamt-Modell (kantonale Schlichtungsbehörden) zuzuordnen.

3.2. Organisation und Stellung

Der organisatorische Aufbau und die Stellung der verschiedenen Schlichtungsbehörden im Kanton Glarus stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse

- Bestand: 1 Präsident³, 1 Vizepräsident, 2 weitere Mitglieder (paritätisch), 2 Ersatzmitglieder (paritätisch), Sekretariat
- Tagung: Dreierbesetzung

² Meier, I., Scheiwiler, S. (2015), *Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO*. In ZSR 2014 I, S. 157 ff.

³ Der Departementssekretär des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) ist in Personalunion Präsident und die Stabsjuristin in Personalunion Vizepräsidentin.

- Dienstverhältnis: Behörde (Mitglieder), Anstellung (Präsident, Vizepräsident, Sekretariat)
- Wahlorgan/Anstellungsbehörde: Regierungsrat (Mitglieder), Departement (Sekretariat)
- Organisatorische Eingliederung: Verwaltung (DVI, administrativ zugewiesen)
- Aufsicht: DVI (administrativ), Obergericht (fachlich)
- Verhandlungsort: Glarus

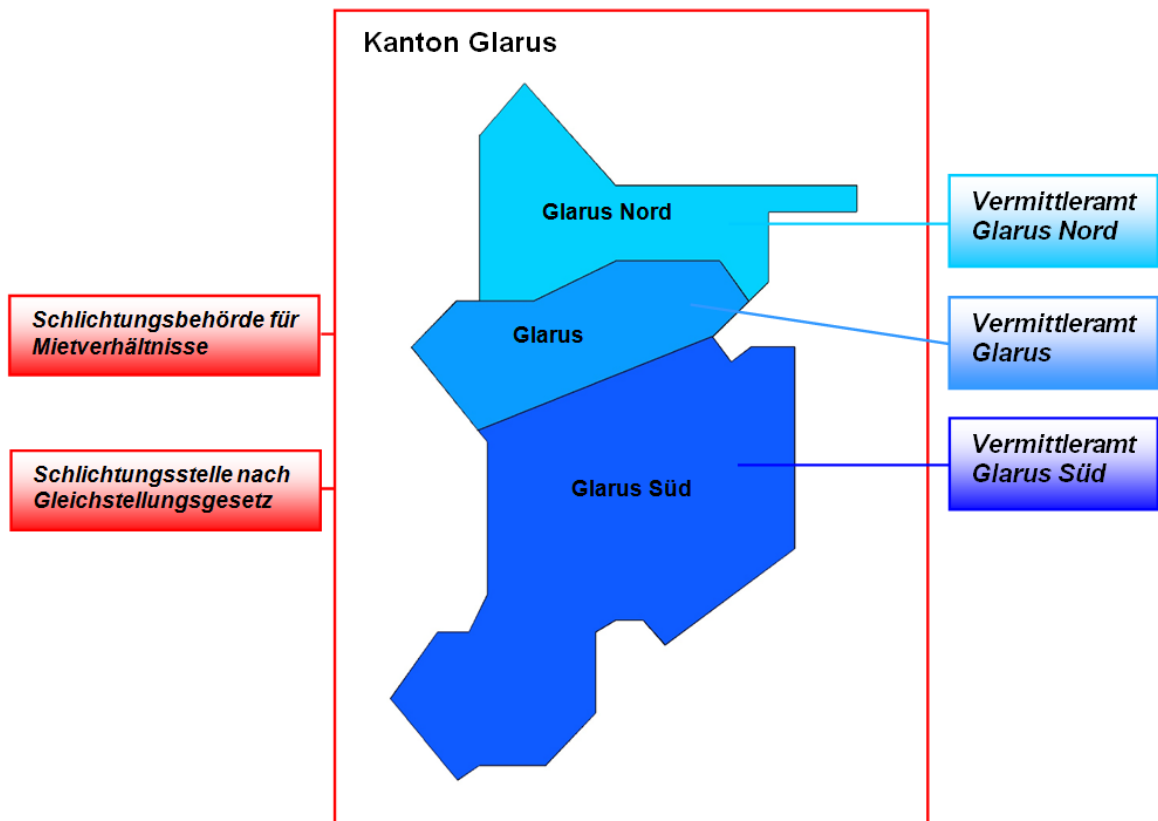
Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz

- Bestand: 1 Präsident, 2 weitere Mitglieder (paritätisch), 1 Ersatzmitglied, Sekretariat
- Tagung: Dreierbesetzung
- Dienstverhältnis: Behörde (Mitglieder), Anstellung (Sekretariat)
- Wahlorgan/Anstellungsbehörde: Regierungsrat (Präsident/Mitglieder), Staatskanzlei (Sekretariat)
- Organisatorische Eingliederung: Verwaltung (Staatskanzlei, administrativ zugewiesen)
- Aufsichtsbehörde: Regierungsrat
- Verhandlungsort: Glarus

Vermittlerämter in den Gemeinden

- Bestand: 1 Vermittler, 1 Stellvertreter
- Tagung: Einerbesetzung
- Dienstverhältnis: Behörde
- Wahlorgan/Anstellungsbehörde: Gemeindeversammlung
- Pensum: Entschädigung gemäss Geschäftslast (mit fixem Grundbetrag)
- Organisatorische Eingliederung: Gemeindeverwaltung (Kanzlei)
- Aufsichtsbehörde: Gemeinderat (administrativ), Kantonsgerichtspräsident (fachlich)
- Sitz: Näfels, Glarus, Mitlödi

Abbildung 1. Grafische Darstellung der Glarner Schlichtungsbehörden



3.3. Tätigkeit

Untenstehend wird die Tätigkeit der Schlichtungsbehörden im Kanton Glarus bezogen auf die letzten drei Jahre dargestellt.⁴ Sie erledigen zusammen insgesamt durchschnittlich rund 325 Fälle pro Jahr, dies mit einer Erfolgsquote von rund 64 Prozent. Bei einer solchen Leistung sind die Schlichtungsbehörden in der Lage, die eingehenden Fälle innert angemessener Frist so zu bearbeiten, dass nur ein vertretbarer, über die Zeit sich ausgleichender Pendenzenstock als Arbeitsvorrat übrig bleibt.⁵ Dies belegt die genügende Auslastung der Behörde. Das Mengengerüst wird als mittelfristig zutreffend betrachtet. Als Schlichtungserfolg gilt jede Fallerledigung, die nicht zur Ausstellung einer Klagebewilligung geführt hat:

Tabelle 1. Erledigungen; Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse

<i>Erledigungsart / Jahr</i>	<i>Einigungen</i>	<i>Urteilstvorschlag angenommen</i>	<i>Entscheide</i>	<i>Anderweitige Erledigungen</i>	<i>Klagebewilligungen</i>	<i>Total</i>
Ø 2013–2015	51	3	5	33	27	119
Ø in %	43	2	4	28	23	100

Tabelle 2. Erledigungen; Vermittlerämter in den Gemeinden

<i>Erledigungsart / Jahr</i>	<i>Einigungen</i>	<i>Urteilstvorschlag (angenommen)</i>	<i>Entscheide</i>	<i>Anderweitige Erledigungen</i>	<i>Klagebewilligungen</i>	<i>Total</i>
Ø 2013–2015	67	8	5	42	91	206
Ø in %	33	4	2	20	44	100

Tabelle 3. Erfolgsquoten

<i>Erfolgsquote Schlichtung in Miet- und Pachtstreitigkeiten (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>Erfolgsquote Schlichtung in allgemeinen Streitigkeiten (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>Erfolgsquote insgesamt (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>
77 % (92 Fälle) bei Ø 119 Fällen in den Jahren 2013–2015	56 % (115 Fälle) bei Ø 206 Fällen in den Jahren 2013–2015	64 % (207 Fälle) bei Ø 325 Fällen in den Jahren 2013–2015

3.4. Kosten

Im Schlichtungswesen ist das Personal hauptsächlicher Kostenfaktor. Die übrigen Ausgaben fallen weniger ins Gewicht. Die nachfolgende Kostendarstellung basiert deshalb der Einfachheit halber auf den jährlichen Lohnkosten für angestelltes Personal sowie Entschädigungen für nebenamtliches Personal.⁶

⁴ Auf die Darstellung der Tätigkeit der Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz wird verzichtet, da diese in den letzten Jahren praktisch keine Fälle verzeichnete.

⁵ Die pendenten Fälle sind mangels Aussagekraft ebenso wenig separat ausgewiesen, wie die eingegangenen Fälle. Wesentlich ist vorliegend die Fallzahl, die erledigt werden muss, damit keine übermässige Pendenzenlast entsteht. Gemäss Art. 203 Abs. 4 ZPO sind die Schlichtungsverfahren spätestens nach zwölf Monaten abzuschliessen. Diese Vorgabe wird eingehalten.

⁶ Zur ungefähren Höhe der übrigen Ausgaben wird auf die Ausführungen in Ziff. 5.2 verwiesen.

Tabelle 4. Kostenvergleich zwischen der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse und den Vermittlerämtern in den Gemeinden

<i>Schlichtungsbehörde</i>	<i>System</i>	<i>Betrag</i>
Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse	Präsident, Vizepräsident und Sekretariat gemäss Pensum und Anstellungsvertrag ⁷ , übrige Mitglieder gemäss Sitzungsgeldregelung ⁸	Fr. 85'000
Vermittlerämter in den Gemeinden	Gemischtes Sportelsystem (Pauschalentschädigung von 4'480 bis 8'000 Fr., zzgl. Gebühreneinnahmen) ⁹	Fr. 67'000
<i>Total</i>		<i>Fr. 152'000</i>

4. Interkantonaler Vergleich

4.1. Überblick

In drei mit dem Kanton Glarus von der Grösse her vergleichbaren Kantonen, nämlich Nidwalden, Obwalden und Uri, sind die Schlichtungsbehörden zusammengelegt. Gleiches gilt für den Kanton Bern. Diese Schlichtungsbehörden entsprechen alle dem Grundtyp des Schlichtungsamt-Modells. In verschiedenen Kantonen werden Zusammenlegungen geprüft und kontrovers diskutiert. Nachfolgend wird die Schlichtungsbehörde im Kanton Nidwalden näher dargestellt. Sie eignet sich zum Vergleich mit dem Kanton Glarus bezüglich einer zusammengelegten Schlichtungsbehörde aufgrund ähnlicher Geschäftslast und Bevölkerungszahl besonders gut.

4.2. Schlichtungsbehörde in Zivilsachen des Kantons Nidwalden

In Nidwalden existiert nur eine Schlichtungsbehörde. Diese nimmt sämtliche zivilrechtlichen Schlichtungsaufgaben wahr – auch jene in den Bereichen Miete, Pacht und Gleichstellung.

Organisation und Stellung

- Bestand: 1 Präsident, 2 Vizepräsidenten, 8 Mitglieder (paritätisch), Sekretariat
- Tagung: Dreierbesetzung (Miete, Pacht, Gleichstellung), Einerbesetzung (übrige Fälle)
- Dienstverhältnis: Behörde (Mitglieder), Anstellung (Sekretariat)
- Wahlorgan/Anstellungsbehörde: Regierungsrat, Gerichte (Sekretariat)
- Organisatorische Eingliederung: Gerichte
- Aufsichtsbehörde: Kantonsgerichtspräsidium (administrativ und fachlich)
- Verhandlungsort: Stans

Tabelle 5. Tätigkeit der Schlichtungsbehörde in Zivilsachen des Kantons Nidwalden¹⁰

<i>Erledigungsart / Jahr</i>	<i>Einigungen</i>	<i>Urteilstvorschlag (angenommen)</i>	<i>Entscheide</i>	<i>Anderweitige Erledigungen</i>	<i>Klagebewilligungen</i>	<i>Total</i>
Ø 2012–2014	94	7	10	78	89	278
Ø in %	34	3	4	28	31	100

⁷ Die Entschädigung des angestellten Personals beträgt 70'000 Fr. bei einem durchschnittlichen Pensum von 70 %. Die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen von zusätzlich pauschal rund 15 % sind darin nicht enthalten.

⁸ Das Sitzungsgeld beträgt 200 Fr. Dieses wird nicht pro Fall, sondern i. d. R. für einen mehrere Fälle umfassenden Verhandlungshalbtag ausgerichtet. Öfters wird für die Vorbereitung ebenfalls ein Sitzungsgeld gewährt. Pro Jahr belaufen sich die Sitzungsgelder auf durchschnittlich rund 13'000 Fr.

⁹ Die Gebühreneinnahmen wurden bei den drei Vermittlerämtern für die Jahre 2013 und 2014 nicht separat erhoben, sondern aufgrund der für das Jahr 2012 bekannten Gebühreneinnahmen und Fallzahlen extrapoliert.

¹⁰ Die Zahlen ergeben sich aus den Rechenschaftsberichten der Nidwaldner Gerichte. Auch hier bleibt bei einer Erledigungsleistung von rund 280 Fällen jährlich ein vertretbarer, sich über die Zeit ausgleichender Pendenzenstock als Arbeitsvorrat übrig. Das Mengengerüst wird als mittelfristig zutreffend betrachtet.

Tabelle 6. Erfolgsquote der Schlichtungsbehörde in Zivilsachen des Kantons Nidwalden

<i>Erfolgsquote Schlichtung in Miet- und Pachtstreitigkeiten (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>Erfolgsquote Schlichtung in allgemeinen Streitigkeiten (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>Erfolgsquote insgesamt (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>
87 % (81 Fälle) bei Ø 93 Fällen in den Jahren 2012–2014	58 % (109 Fälle) bei Ø 185 Fällen in den Jahren 2012–2014	69 % (189 Fälle) bei Ø 278 Fällen in den Jahren 2012–2014

Tabelle 7. Kosten der Schlichtungsbehörde in Zivilsachen des Kantons Nidwalden

<i>Schlichtungsbehörde</i>	<i>System</i>	<i>Betrag</i>
Schlichtungsbehörde in Zivilsachen des Kantons Nidwalden	Präsident und Vizepräsidenten gemäss Pensum und Entschädigungsregelung für Behörden, übrige Mitglieder gemäss Sitzungsgeld, Sekretariat gemäss Pensum und Anstellungsvertrag	Fr. 141'200 ¹¹

4.3. Erfolgsquoten und Kosten in anderen Kantonen¹²

Die ebenfalls nach dem Schlichtungsamt-Modell organisierten Schlichtungsbehörden in den Kantonen Obwalden, Uri und Bern weisen Erfolgsquoten gemäss nachfolgender Tabelle auf.

Tabelle 8. Erfolgsquote und Kosten in OW, UR und BE

<i>OW: Erfolgsquote insgesamt (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>UR: Erfolgsquote insgesamt (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>	<i>BE: Erfolgsquote insgesamt (Streiterledigung ohne Klagebewilligung)</i>
59 % (123 Fälle) bei Ø 210 Fällen in den Jahren 2012–2014	73 % (91 Fälle) bei Ø 125 Fällen im Jahr 2012–2013	in den Jahren 2012–2014 jeweils über 80 %

Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen BS, SO, FR, TI, JU, GE, VD und NE sind gemäss dem gerichtsinternen Modell organisiert. Danach wird die Schlichtung vom Gerichtspräsidenten oder einem Gerichtsschreiber durchgeführt, d. h. die Behörde ist praktisch vollständig in das Gericht integriert und nicht nur diesem angegliedert. Auf das gerichtsinterne Modell wird vorliegend nicht weiter eingegangen. Einerseits besitzen dieses nur einige grössere Kantone, was einen Vergleich schwierig macht. Andererseits sind die Erfolgsquoten der betreffenden Schlichtungsbehörden tiefer. Letzteres gilt auch für die übrigen Kantone mit dem Friedensrichter-Modell, zu denen neben GL heute AR, AG, AI, BL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, VS, ZG und ZH gehören.¹³ Unter Effizienzaspekten wird das Schlichtungsamt-Modell in den bisherigen Untersuchungen denn auch als das erfolgreichste Modell unter den drei Grundtypen bezeichnet.¹⁴

Keine weiteren vergleichenden Ausführungen erfolgen ebenfalls zu den Personalkosten der Schlichtungsbehörden in den verschiedenen Kantonen. Sie sind wenig aussagekräftig, zumal sich Entschädigungssysteme und Lohnniveau teilweise stark unterscheiden. Immerhin lässt sich sagen, dass das Präsidium bei allen Kantonen mit Schlichtungsamt-Modell zumindest teilweise durch juristisch ausgebildetes Personal besetzt ist. Die Einreihung in die Lohnbänder ist jedoch auch hier uneinheitlich.

¹¹ Der Betrag ist dem Budget des Kantons NW für das Jahr 2016 entnommen. Es entspricht den Ausgaben der Vorjahre für die Schlichtungsbehörde. Ohne Sitzungsgeld beläuft sich die Entschädigung auf 129'100 Fr. bei einem Pensum von 115 %. Die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen von zusätzlich pauschal rund 15 % sind darin nicht enthalten.

¹² Die Zahlen ergeben sich aus den Amts- und Rechenschaftsberichten zur Rechtspflege der genannten Kantone. In UR wird alle zwei Jahre Bericht erstattet.

¹³ Trotz ihrer Bezeichnung als Friedensrichterämter sind die Schlichtungsämter in LU eher dem Schlichtungsamt-Modell zuzuordnen. Es bestehen regionale Friedensrichterkreise mit Pensen der Präsidien von bis 80 %.

¹⁴ Meier, I., Scheiwiler, S. 168 f. u. 173 f.; Kettiger, D., (2014), *Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell?*. In Justice – Justiz – Giustizia 2014/3, S. 10

5. Modell einer kantonalisierten Schlichtungsbehörde

5.1. Pensen

Die Zusammenlegung sämtlicher fünf Schlichtungsbehörden im Kanton Glarus zu einer einzigen auf kantonaler Stufe hätte die Zentralisierung der Administration an einem Ort zur Folge. Dem Präsidenten der kantonalen Schlichtungsbehörde käme die Leitung der Schlichtungsverfahren zu, wobei er in Miet-, Pacht- und Gleichstellungsfragen zugleich als Vorsitzender der paritätisch zusammengesetzten Schlichtungsbehörden amten würde. Die in dieser Weise kantonalisierte Schlichtungsbehörde in Nidwalden weist für das Präsidium (inkl. Stellvertreter) ein Pensum von 60 Prozent und das Sekretariat ein Pensum von 55 Prozent auf – dies bei angenommenen durchschnittlich rund 280 Fällen pro Jahr. Die Personaldotation ist dabei als angemessen zu betrachten.

Im Kanton Glarus kann mit durchschnittlich 325 Fällen pro Jahr über sämtliche Schlichtungsbehörden hinweg gerechnet werden. Das sind rund 15 Prozent mehr als im Kanton Nidwalden. Eine zusammengelegte Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus benötigt also ein mit rund 70 Stellenprozent dotiertes Präsidium (inkl. Stellvertreter) bzw. ein mit rund 60 Stellenprozent ausgestattetes Sekretariat. Die Jahressollarbeitszeit (inkl. Ferien) beträgt in der kantonalen Verwaltung 226,5 Tage. Umgerechnet auf ein Pensum von 70 Prozent sind dies rund 159 bzw. auf ein Pensum von 60 Prozent rund 136 Arbeitstage pro Jahr.

Um 325 Fälle im Jahr zu erledigen wären somit vom Präsidium gut zwei Fälle pro Tag zu verhandeln bzw. zu erledigen.¹⁵ Die restliche Zeit stünde für Vorbereitung, Administration und Beratung zur Verfügung. Die Rechtsberatung stellt eine wichtige zusätzliche Dienstleistung der Schlichtungsbehörden, insbesondere derjenigen für Mietverhältnisse, dar. Mittelfristig ist somit für eine kantonalisierte Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus von einem Stellenetat im Umfang von 130 bis 140 Prozent im oben dargestellten Sinne auszugehen, damit diese die anfallende Geschäftslast in angemessener Weise bewältigen kann.

5.2. Kosten

Für die Personalkosten ist bezüglich des Präsidiums von einem Lohn auszugehen, der demjenigen eines fachlich höher qualifizierten Verwaltungsangestellten im Kanton Glarus entspricht (rund 120'000 Fr.). Hinsichtlich des Sekretariats ist eine jährliche Entschädigung von 70'000 Franken anzunehmen. Umgerechnet auf die erforderlichen Pensen der beiden Funktionen zusammen im Umfang von 130 bis 140 Prozent ist somit bei einer zusammengelegten Schlichtungsbehörde von Personalkosten von ungefähr 130'000 Franken auszugehen.¹⁶

Was die übrigen anfallenden Kosten betrifft, kann bei einer Zusammenlegung mit einer Verringerung derselben gerechnet werden, zumal anstelle von fünf nur noch eine Behörde existieren würde, was weniger Infrastruktur erfordert. Es handelt sich hier insbesondere um Raumkosten, EDV, Büromaterial, Spesen, Telefon usw. Im Kanton Nidwalden sind im Budget 2015 wiederkehrende Sachausgaben (inkl. Personalausgaben für Ausbildung, Spesen usw.) von insgesamt rund 34'000 Franken eingestellt, wobei die Kosten der Dienste des Personalamtes und der Finanzverwaltung sowie der Raumkosten alleine rund 25'000 Franken ausmachen.

¹⁵ Zu erwähnen ist im vorliegenden Zusammenhang der Vollständigkeit halber, dass es nicht in jedem Fall auch tatsächlich zu einer Schlichtungsverhandlung kommt. Oft erfolgen schon vorher Rückzüge bzw. ausseramtliche Einigungen (vgl. hierzu die Rubrik „Anderweitige Erledigungen“ in den Fallstatistiken unter Ziff. 3.3 u. 4.2).

¹⁶ Die Arbeitgeberbeiträge von pauschal rund 15 % an die Sozialversicherungen sind darin nicht enthalten, ebensowenig die Sitzungsgelder für die weiteren Behördenmitglieder. Ein Personalkostenvergleich mit anderen Kantonen ist wenig aussagekräftig (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. 3.2). In NW beispielsweise sind Lohnbandeinreihung und -niveau höher.

Eine solche Vollkostenrechnung für sämtliche der heute bestehenden fünf Schlichtungsbehörden im Kanton Glarus dürfte unter dem Strich höhere Ausgaben ergeben, nicht zuletzt schon aufgrund der Raumkosten. Keine genaueren Aussagen können derzeit über die bei einer Zusammenlegung entstehenden Aufbau- und Transaktionskosten gemacht werden, da unklar ist, inwieweit sich auf bereits vorhandene Infrastruktur zurückgreifen lässt (Räumlichkeiten, EDV usw.).

5.3. Struktur

Grob skizziert könnte die weitere Organisation und Stellung einer zusammengelegten kantonalen Schlichtungsbehörde wie folgt aussehen:

- Bestand: 1 Präsident, 1 Vizepräsident, 8 Mitglieder (paritätisch), Sekretariat
- Tagung: Dreierbesetzung (Miete, Pacht, Gleichstellung), Einerbesetzung (übrige Fälle)
- Dienstverhältnis: Behörde oder Anstellung auf Amtsdauer (Präsidium), Behörde (alle übrigen Mitglieder), Anstellung (Sekretariat)
- Wahlorgan/Anstellungsbehörde: Regierungsrat oder Landrat (ausgenommen Sekretariat)
- Pensen: Präsidium (70–75 %), Sekretariat (60–65 %)
- Organisatorische Eingliederung: Verwaltung oder Gerichte
- Aufsichtsbehörde: Kantonsgericht oder Obergericht (fachlich), Verwaltungskommission der Gerichte oder zuständiges Departement (administrativ)
- Sitz: Glarus

Die organisatorische Eingliederung, Wahl, Aufsicht usw. sind für die Effizienz kaum massgebend. Auf die nähere Umschreibung der Varianten und eine Abwägung derselben wird deshalb verzichtet.

6. Würdigung

6.1. Qualität und Quantität / Entlastung der Gerichte

Bis auf den Kanton Obwalden weisen alle Kantone, die zusammengelegte Schlichtungsbehörden nach dem Schlichtungsamt-Modell besitzen, über die letzten Jahre höhere Erfolgsquoten als der Kanton Glarus auf. Nur auf die Erfolgsquoten im Mietschlichtungsbereich bezogen, sind alle Kantone mit Schlichtungsamt-Modell erfolgreicher (NW: 87 %; OW 83 %; UR: 87 %; BE: 85 %), allerdings auf hohem Niveau. So besteht im Kanton Glarus bei der Schlichtung in Miet- und Pachtstreitigkeiten eine Erfolgsquote von durchschnittlich 77 Prozent. Die interne Ressourcenverwendung dürfte für die Resultate bei den Behörden in den anderen Kantonen wohl eine Rolle spielen. Allgemein lässt sich als Grund für die höheren Erfolgsquoten in den Kantonen mit zusammengelegten Schlichtungsbehörden die grössere Anzahl der Fälle, die durch eine Behörde zu behandeln sind, anführen. Dies ermöglicht die Aneignung von mehr Erfahrung, wodurch das Fachwissen steigt. Heute weisen die verschiedenen einzelnen glarnerischen Schlichtungsbehörden verhältnismässig geringe Fallzahlen auf, was die Routinisierung eher erschwert. Eine Zunahme der Erfolgsquote um beispielsweise 5–10 Prozent hiesse bei durchschnittlich 325 Fällen im Kanton Glarus bis 32 Klagebewilligungen jährlich weniger.

6.2. Kosten

Für eine zusammengelegte kantonale Schlichtungsbehörde ist von Personalkosten im Jahr von ungefähr rund 130'000 Franken auszugehen. Die heutigen Entschädigungen für alle Schlichtungsbehörden im Kanton dürfte bei rund 140'000 Franken liegen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Vermittler in den Gemeinden ihre Funktion heute mehr als Teilzeitjob denn als Nebenbeschäftigung bzw. politisches Laienamt (wie vorgesehen) wahrnehmen. Mittelfristig ist mit einer Professionalisierung der Vermittlerämter in den Gemeinden zu rechnen, was sich in höheren Kosten niederschlagen wird. Das aktuelle Sportelsystem steht bei

den Vermittlern in der Kritik.¹⁷ Auf der anderen Seite ist bei einer kantonalisierten Schlichtungsbehörde professionelles, gut qualifiziertes Personal aufgrund der Risikokonzentration eine wichtige Voraussetzung für das effiziente Funktionieren. Solches lässt sich unter einem bestimmten Lohnniveau aber nicht rekrutieren, was auch hier höhere Entschädigungen erforderlich machen bzw. kostentreibend wirken kann. Was die übrigen anfallenden Kosten betrifft, kann bei einer Zusammenlegung mit einer Verringerung derselben gerechnet werden.

6.3. Nähe zur Bevölkerung

Bei einer Kantonalisierung sämtlicher Schlichtungsbehörden würde eine bisherige Dienstleistung der Gemeinden für den Bürger aufgegeben. Die Nähe zur Bevölkerung wäre nicht mehr im gleichen Masse gegeben. Allerdings können im Kanton Glarus die Distanzen zu den Behörden auf allen Staatsebenen als gering bezeichnet werden. Die Vermittler in den Gemeinden werden von der Bevölkerung heute zudem eher als Amtspersonen bzw. Ämter, denn als Dorfautoritäten wahrgenommen. Die Schlichtung vor dem Vermittler stellt im Leben eines Bürgers sodann einen eher seltenen Behördengang dar. Im Vordergrund steht für diesen heute möglichst unkompliziert und schnell im Falle einer Rechtsstreitigkeit an einen kompetenten Schlichter zu gelangen. Bei einer Zusammenlegung können auch mehrere Verhandlungsorte vorgesehen werden. Der Draht des Vermittlers in der Gemeinde zum Bürger und den lokalen Gegebenheiten bleibt aber direkter, was als Vorteil des bestehenden Systems angesehen werden kann.

6.4. Weitere Aspekte

Eine Zusammenlegung der Schlichtungsbehörden würde eine Arbeitsteilung auch bei den allgemeinen Vermittlern (Entlastung im administrativen Bereich durch Sekretariat) und damit effizientere Abläufe ermöglichen. Entsprechendes gilt auch im Geschäftsverkehr mit anderen Amtsstellen, Vorgesetzten und Aufsichtsbehörden. Bei einer kantonalen Schlichtungsbehörde besteht mit dessen Präsidenten eine Ansprechperson. Es muss nur einmal gewählt, einmal beaufsichtigt und einmal Rechenschaft abgelegt werden.

Aus den allgemeinen Vermittlungen ergeben sich Gebühreneinnahmen von rund 50'000 Franken pro Jahr. Bei einer Kantonalisierung würden diese in die Staatskasse fließen. Werden die Gebühreneinnahmen von den prognostizierten Personalkosten einer kantonalen Schlichtungsbehörde von 130'000 Franken abgezogen, liegen diese bei 80'000 Franken. Die heutigen Personalkosten für die kantonale Mietschlichtungsbehörde belaufen sich auf durchschnittlich etwa 70'000 Franken im Jahr. Die Überführung der kommunalen Vermittlerämter in eine zentrale kantonale Schlichtungsbehörde würde im Bereich der Personalkosten also einen effektiven Nettomehraufwand für den Kanton von ungefähr 10'000 Franken ausmachen. In welchem Umfang Infrastruktur, Aufbau- und Transaktionskosten (Räumlichkeiten, EDV usw.) den Kanton bei einer Zusammenlegung infolge Überführung der Vermittlerämter zusätzlich belasten, ist nur schwer abschätzbar und hängt davon ab, wieweit auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann.

7. Fazit

Gestützt auf die obigen Ausführungen lässt sich sagen, dass die Zusammenlegung der heute fünf bestehenden Schlichtungsbehörden zu einer einzigen kantonalen Schlichtungsbehörde eine Optimierung bringen würde. Hinsichtlich Qualität, Quantität, Professionalität und auch Kosten dürften wohl Verbesserungen erzielt werden. Das wiederum würde auch zu einer Entlastung der Gerichte beitragen. Auf der anderen Seite kann konstatiert werden,

¹⁷ Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus hat zwar in einem Entscheid aus dem Jahr 2015 das Sportelsystem im Vermittlerwesen für die Gemeinde Glarus Süd an sich als zulässig erklärt, jedoch das Fehlen ausreichender Rechtsgrundlagen festgestellt und dabei eine andere Ausgestaltung des aktuellen Sportelsystems nahegelegt.

dass das System in seiner jetzigen Form aus Sicht des Regierungsrates im Wesentlichen funktioniert. Die Erfolgsquoten bewegen sich absolut gesehen auf stattlichem Niveau. Beschwerden bezüglich der Tätigkeit der Schlichtungsbehörden sind selten. Potenzial für eine Optimierung besteht zwar wie erwähnt. Mit einer Kantonalisierung sind aber im Ergebnis keine Verbesserungen in einem Ausmass (Steigerung der Erfolgsquote um 5–10 %, Kosteneinsparung um 10'000 Fr.) zu erwarten, die eine Realisierung zwingend aufdrängen. Das Kantonsbudget würde zudem bei einer Zusammenlegung zusätzlich belastet.

Vor diesem Hintergrund, und insbesondere mit Blick darauf, dass es sich bei den Vermittlerämtern um Gemeindeorgane handelt, möchte der Regierungsrat von der in der Motion beantragten Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden absehen. Nach den zahlreichen Reorganisationsprojekten und Effizienzanalysen der kantonalen und kommunalen Verwaltungen der letzten Jahre besteht keine Notwendigkeit, eine weitere Aufgabenanpassung bei den Gemeinden anzustossen. Im Wesentlichen aus den gleichen Gründen wurde vom zuständigen Departement Sicherheit und Justiz dieses Projekt dazumal nach eingehender Prüfung von der Agenda genommen.

Der Regierungsrat will sich aber einer allfälligen Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden nicht grundsätzlich verschliessen, zumal diese ein Optimierungspotenzial beinhaltet. Die Initiative hierzu soll aber von den Gemeinden ausgehen. Von einer Zusammenlegung sind in erster Linie sie betroffen. Im Falle einer Überweisung der Motion durch den Landrat befürwortet der Regierungsrat unter dem Gesichtspunkt der Schaffung bzw. Nutzung von Synergien bei Organisationsprojekten, eine kantonale Schlichtungsbehörde auf der bewährten kantonalen Mietschlichtungsbehörde aufzubauen.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

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:
- Motion