

§ 9 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Kantonalisierung des Schlichtungswesens)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) und weiterer Gesetze unterbreitet, mit welcher eine Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden erfolgen soll. Organisatorisch wird die neue Kantonale Schlichtungsbehörde bei den Gerichten angesiedelt. Mit der Vorlage wird der Forderung eines parlamentarischen Vorstosses nachgekommen.

Ausgangslage

Die Schlichtungsbehörden haben gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) die Aufgabe, in rechtlichen Streitigkeiten eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Aufwändige förmliche Prozesse sollen so vermieden und die Gerichte entlastet werden. Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörden beschränkt sich grundsätzlich auf die Behandlung von Zivilstreitigkeiten (z. B. Forderungsklagen, arbeits- oder erbrechtliche Klagen, Nachbarschaftsklagen, Klagen aus Miet- oder Pachtstreitigkeiten).

Die Schlichtungsbehörden haben die Kompetenz, bis zu einem Streitwert von 5000 Franken (teilweise unbeschränkt in miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten) einen Urteilsvorschlag zu erlassen und auf Antrag einer Partei bis zu einem Streitwert von 2000 Franken selbstständig zu entscheiden. Ausserdem erteilen sie Auskunft über Fragen, die das Vorgehen bei Klagen, Begehren usw. betreffen.

Im Kanton Glarus existieren derzeit drei separate allgemeine Schlichtungsbehörden in den Gemeinden (Vermittlerämter) sowie je eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Miete und Pacht (Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse) und eine für Streitigkeiten aus Diskriminierungen im Erwerbsleben nach dem Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz). Insgesamt bestehen somit fünf Schlichtungsbehörden auf zwei Staatsebenen.

Mit einer im September 2015 eingereichten Motion verlangten mehrere Landräte die Zusammenlegung der beiden kantonal organisierten Schlichtungsbehörden sowie der drei kommunalen Vermittlerämter zu einer einzigen Schlichtungsbehörde. Diese sei organisatorisch beim Kanton anzusiedeln. Im April 2016 überwies der Landrat die Motion und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Neues Modell für den Kanton Glarus

In mehreren Kantonen sind Bestrebungen im Gange, die Schlichtungsbehörden zu regionalisieren oder zu kantonalisieren. Dabei stehen zwei Modelle zur Diskussion:

- *Das sogenannte Schlichtungsamt-Modell kennen von der Grösse her vergleichbare Kantone wie Nidwalden, Obwalden und Uri. Dort existiert jeweils nur eine kantonale Schlichtungsbehörde. Daneben kennen die Kantone Bern und Luzern dieses Modell auf regionaler Stufe. Die Schlichtungsbehörden nehmen gemäss diesem Modell sämtliche zivilrechtlichen Schlichtungsaufgaben wahr – also auch jene in den Bereichen Miete, Pacht und Gleichstellung – und sind als Amtsstellen ausgestaltet.*
- *Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Freiburg, Tessin, Jura, Genf, Waadt und Neuenburg sind gemäss dem Gerichte-Modell organisiert. Schlichter ist dort der Gerichtspräsident, ein Richter oder ein Gerichtsschreiber.*

Regierungs- und Landrat erachten das Schlichtungsamt-Modell als das geeignetste. Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll sich aus einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin und einem Vizepräsidenten bzw. einer Vizepräsidentin sowie acht Laienmitgliedern zusammensetzen. Sie wird bei den Gerichten eingegliedert, jedoch räumlich von diesen getrennt. Für eine Ansiedlung bei den Gerichten spricht der stärkere fachliche Bezug zur Materie. Die Schlichtung ist dem Gerichtsverfahren vorgelagert. Die Schlichtungsbehörde dient als Vorzimmer zum Gericht, durch deren Ausbau und Stärkung diese entlastet werden sollen. Synergien sind zu erwarten. Wie die Gerichte ist auch die Kantonale Schlichtungsbehörde fachlich unabhängig. Die Wahl von Präsidium und Vizepräsidium erfolgt durch den Landrat, wobei die Verwaltungskommission der Gerichte ein Vorschlagsrecht besitzt. Die Wahl der übrigen Mitglieder wird direkt durch die Verwaltungskommission der Gerichte vorgenommen. Beaufsichtigt wird die Schlichtungsbehörde durch den Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts.

Die Bürger und Bürgerinnen erhalten mit der Kantonalen Schlichtungsbehörde eine für alle Schlichtungsbereiche zu Bürozeiten stets erreichbare Stelle. Die neue Behörde hat ihren Sitz in Glarus. Dort

finden normalerweise die Verhandlungen statt. Jedoch soll die Möglichkeit bestehen, auf Wunsch der Parteien die Schlichtungsverhandlung auch in den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd durchzuführen. Dadurch soll die Nähe zur Bevölkerung und die Niederschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens zusätzlich garantiert werden.

Behandlung im Landrat

Im Landrat wie in der vorberatenden Kommission wurden Anträge auf Nichteintreten gestellt. Argumentiert wurde, dass hinsichtlich Kosten und Qualität kein unmittelbarer Handlungsbedarf bestehe und sich die bisherige Regelung als sehr bürgernah erwiesen habe. Die Mehrheit des Landrates beurteilte jedoch eine einzige, kantonale Schlichtungsbehörde für alle Verfahren als einfacher für den Rechtsuchenden. Sie sei auch effizienter als die bisherige Lösung mit drei Vermittlerämtern in den Gemeinden und zwei Schlichtungsbehörden beim Kanton. Mit klarer Mehrheit sprach sich der Landrat für Eintreten und in der Detailberatung für Zustimmungen zu den Kommissionsanträgen aus. Diese sahen unter anderem ein paritätisch zusammengesetztes Dreiergremium bei Schlichtungen in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten sowie die Wahl des Präsidiums und des Vizepräsidiums durch den Landrat vor. Einem Antrag auf Ablehnung der gesamten Vorlage verweigerte der Landrat hingegen die Gefolgschaft.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Forderung nach einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden

Mit einer Ende September 2015 eingereichten Motion verlangten mehrere Landräte die Zusammenlegung der beiden kantonal organisierten Schlichtungsbehörden sowie der drei kommunalen Vermittlerämter zu einer einzigen Schlichtungsbehörde. Diese sei organisatorisch beim Kanton anzusiedeln. Als Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass damit merkliche Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen erzielt werden könnten. Der Regierungsrat anerkannte zwar in seiner Antwort ein Optimierungspotenzial im Schlichtungswesen, ortete aber keinen dringenden Handlungsbedarf. Er empfahl dem Landrat deshalb, die Motion abzulehnen, signalisierte jedoch auch, dass er sich einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden nicht grundsätzlich verschliesse. Im April 2016 überwies der Landrat die Motion und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. In einer im Dezember 2016 dem Landrat unterbreiteten Gesetzesänderung schlug der Regierungsrat schlussendlich eine kantonalisierte Behörde nach dem Schlichtungsamt-Modell vor. Gleichzeitig hielt er jedoch fest, dass zwar Optimierungspotenzial gegeben sei, aber kein dringender Handlungsbedarf bestehe.

1.2. Zweck und Aufgabe der Schlichtungsbehörden

Die Schlichtungsbehörden haben gemäss der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) die Aufgabe, in rechtlichen Streitigkeiten eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Sie versuchen, den Rechtsfrieden möglichst schnell wiederherzustellen. Aufwändige förmliche Prozesse sollen so vermieden und die Gerichte entlastet werden. In dieser Wirkung liegt der eigentliche Zweck der Schlichtungstätigkeit. Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörden beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Behandlung von Zivilstreitigkeiten, d. h. Streitigkeiten über private Rechte. Nicht zuständig sind sie für die Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten und Strafsachen. Als dem Gericht vorgelagerte Behörden nehmen die Schlichtungsbehörden im Lauf eines Prozesses eine wichtige Position ein. Sie sind grundsätzlich vor einer Klage stets anzurufen. Nachfolgend werden die wesentlichen Bereiche aufgezählt, in denen eine Schlichtung zu erfolgen hat:

- Forderungsklagen / Konsumentenstreitigkeiten (Geldstreitigkeiten aus privaten und geschäftlichen Beziehungen aus Kaufvertrag, Auftrag, Werkvertrag usw.);
- arbeitsrechtliche Klagen (Lohn, Überzeit, Kündigung, Arbeitszeugnisse usw.);
- Klagen aus Miet- und Pachtstreitigkeiten bei Wohn- und Geschäftsräumen;
- Diskriminierungsklagen nach dem Gleichstellungsgesetz;
- Klagen aus Motorfahrzeug- und Fahrradunfällen;
- Sachenrecht (Pfandrechte, dingliche Rechte an Grundstücken);
- erbrechtliche Klagen (Testamentsanfechtung, Erbteilungsklagen usw.);
- Nachbarschaftsklagen (Lärm, Klagen wegen Pflanzen usw.);
- Persönlichkeitsverletzungen.

Die Schlichtungsbehörden haben die Kompetenz, bis zu einem Streitwert von 5000 Franken (teilweise unbeschränkt in miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten) einen Urteilsvorschlag zu erlassen und auf Antrag einer Partei bis zu einem Streitwert von 2000 Franken selbstständig zu entscheiden. Sie erteilen ausserdem Auskunft über Fragen, die das Vorgehen bei Klagen, Begehren usw. betreffen.

1.3. Aktuelle Organisation des Schlichtungswesens im Kanton Glarus

Im Kanton Glarus existieren drei separate, allgemeine Schlichtungsbehörden (Vermittlerämter) in den Gemeinden sowie je eine kantonale paritätische Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten aus Miete und Pacht (Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse) sowie eine für Streitigkeiten aus Diskriminierungen im Erwerbsleben nach dem Gleichstellungsgesetz (Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz). Insgesamt bestehen somit derzeit fünf Schlichtungsbehörden auf zwei Staatsebenen. Diese sind wie folgt aufgebaut:

Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse

- Besetzung: 1 Präsident/in (aktuell Departementssekretär des Departements Volkswirtschaft und Inneres [DVI] in Personalunion), 1 Vizepräsident/in (Stabsjuristin DVI in Personalunion), 2 weitere Mitglieder (paritätisch; Mieter/Vermieter), 2 Ersatzmitglieder (paritätisch), Sekretariat;
- Tagung in Dreierbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Verwaltung (administrativ dem DVI zugewiesen).

Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz

- Besetzung: 1 Präsident/in, 2 weitere Mitglieder (paritätisch; Arbeitgeber/Arbeitnehmer), 1 Ersatzmitglied, Sekretariat;
- Tagung in Dreierbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Verwaltung (administrativ der Staatskanzlei zugewiesen).

Vermittlerämter in den Gemeinden

- Besetzung: 1 Vermittler/in pro Gemeinde, 1 Stellvertretung pro Gemeinde;
- Tagung in Einerbesetzung;
- Eingliederung / Aufsicht: Gemeindeverwaltung-/kanzlei und Kantonsgerichtspräsidium.

Die Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse wird als Verwaltungsstelle geführt. Präsidium und Vizepräsidium sind durch Personen mit juristischer Ausbildung besetzt. Diese werden von einem Sekretariat unterstützt. Die übrigen Mitglieder sind Laien im Nebenamt, die Kenntnisse im Mietrecht aufweisen. Diese Ausgestaltung der Schlichtungsbehörde entspricht dem sogenannten Schlichtungsamt-Modell. Auch die Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz ist diesem Modell zuzuordnen. Die Vermittler in den Gemeinden sind alle Laien, die im Nebenamt tätig sind. Dies entspricht dem Grundtyp des Friedensrichter-Modells. Den dritten Grundtyp bildet das sogenannte Gerichte-Modell. Schlichter ist hier der Gerichtspräsident, ein Richter oder ein Gerichtsschreiber. Dieses Modell existiert im Kanton Glarus nicht.

1.4. Interkantonaler Vergleich

In den drei mit dem Kanton Glarus von der Grösse her vergleichbaren Kantonen Nidwalden, Obwalden und Uri sind die Schlichtungsbehörden jeweils zusammengelegt. Dort existiert jeweils nur eine kantonale Schlichtungsbehörde. Diese nimmt sämtliche zivilrechtlichen Schlichtungsaufgaben wahr, also auch jene in den Bereichen Miete, Pacht und Gleichstellung. Die Schlichtungsbehörden dieser Kantone sind als Amtsstellen ausgestaltet und entsprechen damit dem Grundtyp des Schlichtungsamt-Modells. In verschiedenen Kantonen werden heute Zusammenlegungen geprüft und kontrovers diskutiert. In den Kantonen Bern und Luzern wurden die Schlichtungsbehörden regionalisiert und ebenfalls nach dem Schlichtungsamt-Modell organisiert.

Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Freiburg, Tessin, Jura, Genf, Waadt und Neuenburg sind gemäss dem Gerichte-Modell organisiert. Neben Glarus weisen heute noch die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Aargau, Basel-Landschaft, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Wallis, Zug und Zürich das Friedensrichter-Modell auf. Vielerorts sind die Schlichter aber auch in diesen Kantonen nicht Laien, sondern besitzen juristische Ausbildungen und stehen in einem Anstellungsverhältnis.

2. Kantonale Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus

2.1. Modell

Das Schlichtungsamt-Modell wird als das geeignetste für den Kanton Glarus erachtet. Im Folgenden wird basierend darauf die für die Kantonale Schlichtungsbehörde im Kanton Glarus vorzusehende Struktur im Einzelnen dargestellt.

2.2. Besetzung

Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll sich aus einem Präsidenten bzw. einer Präsidentin und einem Vizepräsidenten bzw. einer Vizepräsidentin sowie acht Laienmitgliedern zusammensetzen. Die Verhandlungen erfolgen in Einerbesetzung. Lediglich dort, wo gesetzlich verlangt, tagt die Schlichtungsstelle als Kollegialbehörde. Dies ist bei Mietstreitigkeiten, bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten sowie bei Gleichstellungsfragen der Fall. Hier finden die Verhandlungen jeweils in Dreierbesetzung (Vorsitz mit zwei paritätisch ausgewählten Mitgliedern) statt. Vier der insgesamt acht paritätisch zu wählenden Mitglieder der Schlichtungsstelle sind Ersatzmitglieder. Je nach Verhandlungsgegenstand legt das Präsidium jeweils die Besetzung der Schlichtungsbehörde fest.

Gegenüber der bisherigen Organisation erfolgt mit der Kantonalisierung eine personelle Reduktion der im Schlichtungsbereich tätigen Behördenmitglieder von insgesamt 16 auf 10. Bisher gab es drei Vermittler in den Gemeinden und je einen Präsidenten der kantonalen Schlichtungsstellen für Miete und Pacht bzw. Gleichstellung mit den entsprechenden Stellvertretungen. Mit der Kantonalisierung werden diese Funktionen in einem Präsidium zusammengefasst, in Ausnahmefällen oder bei Abwesenheit in einem Vizepräsidenten oder einer Vizepräsidentin als Stellvertretung. Die kantonalisierte Schlichtungsbehörde soll zudem durch ein Sekretariat unterstützt werden.

2.3. Eingliederung

Aufgrund der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren wird vorgeschlagen, die Kantonale Schlichtungsbehörde organisatorisch den Gerichten zuzuordnen. Dafür spricht der fachliche Bezug zur Materie. Ausserdem stellt die Schlichtung die erste formelle Stufe in einer Rechtsstreitigkeit dar. In der Vernehmlassungsvorlage war noch vorgesehen, die zusammengeführte Kantonale Schlichtungsstelle in der Verwaltung beim DVI einzugliedern. Grund dafür war der geringere organisatorische Aufwand, zumal sich die Aufgaben der kommunalen Vermittler bzw. der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz dort einfach in die heutige Mietschlichtungsbehörde integrieren liessen.

Insbesondere seit der Verwaltungsreorganisation 2006 soll dem Kriterium der fachlichen Relevanz bei organisatorischen Fragen aber der Vorrang zukommen. Der fachliche Zusammenhang mit den Gerichten ist im vorliegenden Fall besonders ausgeprägt: Die Schlichtung ist dem Gerichtsverfahren vorgelagert. Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft zur ZPO die Schlichtungsbehörde als Vorzimmer zum Gericht, durch deren Ausbau und Stärkung diese entlastet werden könnten. Wird die Kantonale Schlichtungsbehörde den Gerichten zugeordnet, sind Synergien zu erwarten, die höher zu gewichten sind als der zusätzliche organisatorische Aufwand. In praktisch allen Kantonen mit dem Schlichtungsamt-Modell unterstehen die Schlichtungsbehörden denn auch den Gerichten. Genauso, wie das Verwaltungsgericht, das Obergericht und das Kantonsgericht voneinander getrennt und fachlich unabhängig sind, soll dies auch für die Kantonale Schlichtungsbehörde gelten. Der Unterschied von Schlichten und Richten wird damit nach aussen ebenso deutlich sichtbar.

2.4. Aufsicht

Die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde ist innerhalb der Gerichte dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts zu übertragen. Diese beschränkt sich bei deren Ausübung auf die Steuerung und Kontrolle im Bereich der Ressourcen (Budget, Personal usw.) sowie die Gewährleistung der richtigen Geschäftsführung (Qualität und Quantität). In der Beurteilung des konkreten Falles ist die Schlichtungsbehörde unabhängig. Derzeit ist die Aufsicht im Schlichtungswesen im Kanton Glarus komplex, heterogen und teilweise nicht klar geregelt. So besteht bei den Vermittlern in den Gemeinden eine geteilte Aufsicht. Während die Gemeinde im Bereich der Ressourcen zuständig ist, beaufsichtigt der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichts die Richtigkeit der Geschäftsführung. Die Mietschlichtungsbehörde und die Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz werden hingegen heute von der vorgesetzten kantonalen Verwaltungsstelle beaufsichtigt. Mit der Schaffung der Kantonalen Schlichtungsbehörde kann die Aufsicht über das gesamte Schlichtungswesen an einem Ort angesiedelt werden.

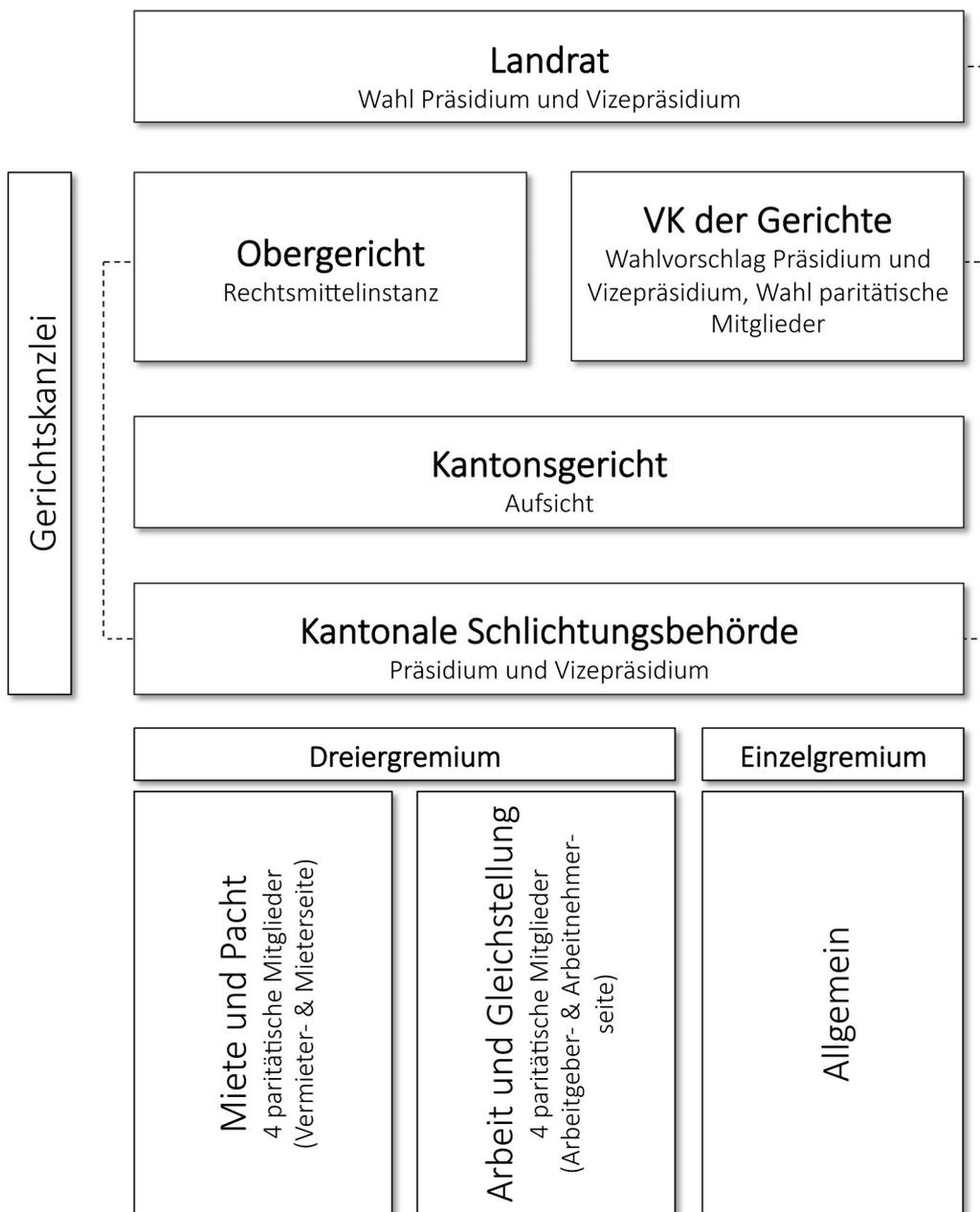
2.5. Wahlorgan

Die Vermittler bzw. Vermittlerinnen und ihre Stellvertretungen werden heute von der Gemeindeversammlung gewählt. Der Regierungsrat wählte bisher die Mitglieder der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse und der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz (inkl. Präsidium und Vizepräsidium).

Künftig soll der Landrat das Präsidium und das Vizepräsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde auf Amtsdauer wählen. Dies auf Vorschlag der Verwaltungskommission der Gerichte (VKG). Die weiteren Mitglieder sollen durch die VKG selbst gewählt werden. Die Wahl durch die Landsgemeinde ist nicht in Betracht zu ziehen, zumal den Mitgliedern der Schlichtungsbehörde nicht der Status von Richtern zukommt. Die Volkswahl ist im Kanton Glarus den obersten Repräsentanten und Repräsentantinnen der drei Staatsgewalten vorbehalten. Der Landrat ist heute zuständig für die Wahl der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, der Finanzkontrolle sowie des Datenschutzbeauftragten. Die Wahl der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde durch die Verwaltungskommission der Gerichte ist stufengerecht, zieht man in Betracht, dass der Regierungsrat etwa die Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wählt.

Gestärkt wird die Selbstständigkeit der Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde durch die Trennung zwischen Wahl- und Aufsichtsbehörde. Weiter sollen die Schlichter bzw. Schlichterinnen auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, was ihre Stellung zusätzlich festigt. Dem Landrat kommt nebst der Wahl von Präsidium und Vizepräsidium sodann die Oberaufsicht über die Gerichte zu.

Das nachfolgende Organigramm zeigt die Eingliederung der Kantonalen Schlichtungsbehörde in die Gerichte sowie die Wahl- und Aufsichtsorgane auf.



2.6. Sitz

Die Kantonale Schlichtungsbehörde hat ihren Sitz in Glarus. Dort finden normalerweise die Verhandlungen statt. Jedoch sollen diese auf Wunsch der Parteien auch in den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd durchgeführt werden können. Die rechtsuchenden Bürger und Bürgerinnen hätten so die Möglichkeit, nach wie vor in ihren Gemeinden die Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dadurch soll die Nähe zur Bevölkerung und die Niederschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens zusätzlich garantiert werden. Zu bemerken ist jedoch, dass im Kanton Glarus die Nähe zur Bevölkerung auf allen Staatsebenen, auch auf kantonaler Stufe, ohnehin als gegeben erachtet werden kann. Die Vermittler in den Gemeinden werden von der Bevölkerung zudem schon heute eher als Amtspersonen denn als überall bekannte Persönlichkeiten aus dem Dorf wahrgenommen. Die Schlichtung stellt im Leben eines Bürgers oder einer Bürgerin zudem einen eher seltenen Behördengang dar. Im Vordergrund steht für diese heute, im Falle einer Rechtsstreitigkeit möglichst unkompliziert und schnell an eine kompetente Schlichtungsstelle zu gelangen. Bei einer Kantonalen Schlichtungsbehörde hätten die Bürger und Bürgerinnen für alle Schlichtungsbereiche eine zu den Bürozeiten stets erreichbare Stelle.

3. Personelle und finanzielle Auswirkungen

3.1. Dotation

Im Kanton Glarus sind insgesamt durchschnittlich rund 325–350 Fälle pro Jahr zu schlichten. Dazu kommen Rechtsauskünfte sowie die Rechtsberatung in Mietsachen als zusätzliche Dienstleistung. Um die Geschäftslast bewältigen zu können, ist die Kantonale Schlichtungsbehörde mit einem Präsidium, inkl. Sekretariat, im Umfang von rund 140 Stellenprozent auszustatten. Es wird sich im Rahmen der Besetzung der Funktionen zeigen, wie diese im Einzelnen zu dotieren sind. Für das Präsidium sind 60–80 Stellenprozent vorgesehen. Je nach dem fällt die Dotation des Sekretariats aus. Dies erlaubt eine arbeitsteilige Organisation im Schlichtungswesen: Der Schlichter kann sich auf die Schlichtungstätigkeit konzentrieren und die administrativen Aufgaben weitgehend an ein Sekretariat delegieren. Das Fallaufkommen bei den heutigen Vermittlerämtern in den einzelnen Gemeinden erweist sich hierfür als zu klein. Die Schlichter sind dort deshalb neben dem eigentlichen Kernauftrag zusätzlich zu einem grossen Teil mit administrativen Tätigkeiten beschäftigt.

Bei den Vermittlern in den Gemeinden ist das effektive Pensum, das diese für die Aufgabenerfüllung aufwenden, schwierig zu ermitteln, zumal sie nach Aufwand (also pro Fall) vergütet werden. Gemäss den Vermittlern würden 200 Fälle pro Jahr einem Vollzeitpensum entsprechen. Dabei stützen sich diese teilweise auf Erhebungen bei den Friedensrichtern im Kanton Zürich. Das durchschnittliche Fallaufkommen bei allen Vermittlern in den Gemeinden zusammen lag in den letzten Jahren bei etwas über 200 Fällen. Im Glarner Schlichtungswesen werden somit heute faktisch mehr Stellenprozente eingesetzt, als dies bei einer Zusammenlegung aller Schlichtungsbehörden erforderlich wäre.

3.2. Kosten

Beim Schlichtungswesen handelt es sich um einen stark rechtlich geprägten Bereich. Das Präsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde soll daher mit einer Person besetzt werden, die qualifizierte Kenntnisse in dieser Hinsicht mitbringt. Das Präsidium der Mietschlichtungsbehörde ist derzeit von einer juristisch ausgebildeten Person besetzt. Sinnvollerweise soll dies im Grundsatz auch bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde der Fall sein. Die Besetzung der Funktion des Vizepräsidiums mit einer Person, die ausgewiesene fachliche Kompetenzen (z. B. im Bereich Schlichtung oder Mediation) mitbringt, ist dabei ebenso denkbar. Für das Sekretariat ist kaufmännisch ausgebildetes Personal vorgesehen. Umgerechnet auf die erforderlichen Pensen im Umfang von gesamthaft 140 Stellenprozent für das Präsidium und das weniger hoch zu entgeltende Sekretariat lässt sich somit bei einer zusammengelegten Schlichtungsbehörde von Personalkosten von rund 120'000 Franken ausgehen (ohne Arbeitgeberbeiträge und Sitzungsgelder für die weiteren nebenamtlichen Laienmitglieder von je rund 15'000 Fr.).

Die Vergütung der Vermittler und Vermittlerinnen in den Gemeinden besteht heute aus den Gebühreneinnahmen und Pauschalbeiträgen der Gemeinden (gemischtes Sportelsystem). Das Personal der kantonalen Mietschlichtungsbehörde ist angestellt. Die heute ausgerichteten Vergütungen für alle Schlichtungsbehörden im Kanton liegen bei ungefähr 150'000 Franken (ohne Arbeitgeberbeiträge/Sitzungsgelder). Auf kommunaler Stufe ist allerdings ein Trend in Richtung Professionalisierung feststellbar. So wird bei den Vermittlern die Absolvierung einer zertifizierten Ausbildung für die Ausübung der Schlichtungstätigkeit immer mehr als erstrebenswert angesehen. Die Höhe der Entschädigung angesichts des geleisteten Arbeitspensums bildet zudem Gegenstand von Diskussionen. Hier verbergen sich mögliche zusätzliche Kosten, die künftig im Falle der Beibehaltung der aktuellen Strukturen auf die Gemeinden zukommen könnten.

Was die weiteren anfallenden Kosten betrifft, wird die Zusammenlegung eine Verringerung derselben bringen, zumal anstelle von fünf nur noch eine Behörde existieren würde. Dafür ist weniger Infrastruktur erforderlich. Es handelt sich hier insbesondere um Kosten im Bereich Räume, EDV, Büromaterial und Telefonie. Eine detaillierte Darstellung einer Vollkostenrechnung erübrigt sich vorliegend, da diese Aufwendungen kleinere Beträge bzw. ohnehin anfallende Fixkosten betreffen. Die Kantonale Schlichtungsbehörde soll zudem den Gerichten angegliedert werden. Es lässt sich daher auf bereits vorhandene Infrastruktur beim Kanton zurückgreifen. Heute stellen die Gemeinden das Vermittlungszimmer und den Arbeitsplatz zur Verfügung.

4. Fazit

Das vorgeschlagene Modell für eine Kantonale Schlichtungsbehörde lässt nach dem Gesagten eine Reduktion der bisherigen Ausgaben im Bereich des Schlichtungswesens von bis zu 30'000 Franken erwarten. Die Vereinigung führt dazu, dass mehr Fälle von einer Stelle bearbeitet werden können, wodurch auch Erfahrung und Fachwissen bei dieser steigen. Die Geschäfte lassen sich so schneller bzw. mit weniger Ressourcen erledigen. Eine Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden würde aber auch merklich effizientere Abläufe im Geschäftsverkehr mit anderen Stellen, insbesondere mit den Wahl- und Aufsichtsbehörden ermöglichen. Mit dem Präsidenten oder der Präsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde besteht eine Ansprechperson. Es muss nur einmal gewählt, einmal beaufsichtigt und einmal Rechenschaft abgelegt werden. Die Kantonalisierung beseitigt gleichzeitig auch heute bestehende Unklarheiten über die Stellung der Vermittlerämter in den Gemeinden bzw. die Aufsichtstätigkeit und die damit zusammenhängenden Aufgaben. Für die Entschädigung der Vermittler und Vermittlerinnen fehlt es derzeit an einer ausreichenden Rechtsgrundlage. Diese beruht heute auf dem Sportelsystem, was immer wieder Anlass zu Kritik gibt. Das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus hat in einem Beschwerdeentscheid aus dem Jahr 2015 der Gemeinde Glarus Süd eine Revision des aktuellen Entschädigungssystems nahegelegt. Mit der Kantonalisierung würde diese Pendenz erledigt.

Gerechnet werden darf bei einer Zusammenlegung der Schlichtungsbehörden aufgrund der Zunahme von Erfahrung und Fachwissen neben der quantitativen auch mit einer zusätzlichen qualitativen Stärkung der Schlichtungstätigkeit. Verbindliche Aussagen über deren Ausmass sind allerdings schwierig zu machen, zumal sich die Qualität im vorliegenden Bereich nicht einfach messen lässt. Ein Anhaltspunkt hierfür kann im Anteil der Streiterledigungen vor der Schlichtungsbehörde gesehen werden, die nicht zur Ausstellung einer Klagebewilligung an das Gericht geführt haben. Der Vergleich mit den Streiterledigungsquoten über die letzten Jahre (2012–2015) in anderen Kantonen weist für den Kanton Glarus einen Anteil von 61 Prozent, für Uri von 69 Prozent, für Nidwalden von 67 Prozent und für Obwalden von 57 Prozent aus. Die Kantone Bern und Basel-Stadt, die ebenfalls nach dem Schlichtungsamt-Modell organisierte Schlichtungsbehörden aufweisen, besitzen sogar Streiterledigungsquoten um die 80 Prozent.

Die Schlichtungsquote der heutigen Schlichtungsbehörden lässt sich in qualitativer Hinsicht durchaus als ordentlich bezeichnen. Durch die Ablösung der Laienstrukturen und der Ermöglichung der Bearbeitung von mehr Fällen durch eine Stelle ist mit einer Kantonalisierung insgesamt von einer verbesserten Dienstleistung auszugehen. Die Ansiedlung der Schlichtungsbehörde bei den Gerichten trägt dazu zusätzlich bei. Rechtliche Fragestellungen können frühzeitig einlässlicher und damit kompetenter gegenüber dem rechtssuchenden Bürger beantwortet werden, unabhängig davon, ob es am Schluss zu einer Einigung kommt oder nicht. Die Erreichbarkeit für den Bürger lässt sich zudem sehr gut gewährleisten. Was die Streiterledigungsquote anbetrifft, lässt sich mit Blick auf die anderen, bereits das Schlichtungsamt-Modell aufweisenden Kantone von einer Steigerung im Bereich von 5 Prozent ausgehen. Dies würde gleichzeitig zu einer Entlastung des Gerichts beitragen, weil dort weniger Klagen eingehen, insbesondere auch im Bereich des Arbeitsrechts.

Wie erwähnt, dürfte eine Kantonale Schlichtungsbehörde weniger Ausgaben verursachen, als heute im Kanton und den Gemeinden für das Schlichtungswesen zusammengezählt anfallen. Durch die Übernahme der Vermittler-Aufgaben von den Gemeinden entstehen jedoch zusätzliche Ausgaben beim Kanton, während die Gemeinden im Umfang der von ihnen an die Vermittler ausgerichteten Leistungen entlastet werden. Die zusätzlichen Ausgaben für den Kanton belaufen sich auf rund 50'000 Franken, die jedoch durch Gebühreneinnahmen aus den allgemeinen Vermittlungen wieder ausgeglichen werden.

Mit der vorgeschlagenen Schaffung einer Kantonalen Schlichtungsbehörde wird bestehendes Optimierungspotenzial genutzt. Die Qualität der Dienstleistung gegenüber dem rechtssuchenden Bürger kann verbessert und gleichzeitig ein weiterer Schritt in Richtung schlanker und effizienter Behörden- und Verwaltungsstruktur getan werden. Die Kantonale Schlichtungsbehörde erweist sich insgesamt gesehen als günstiger als die bisherige Organisation des Schlichtungswesens mit fünf selbstständigen Schlichtungsbehörden. Das diesem zugrunde liegende Schlichtungsamt-Modell wird in den bisher getätigten Untersuchungen denn auch schweizweit als das erfolgreichste Organisationsmodell im Schlichtungswesen angesehen.

5. Vernehmlassung

5.1. Ergebnis

Ende Oktober 2016 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage in die Vernehmlassung. Eingeladen waren die Gemeinden, die im Landrat vertretenen politischen Parteien, der Glarner Anwaltsverband, der Verbund der Glarner Vermittler, die Verwaltungskommission der Gerichte sowie die kantonale Verwaltung (Staatskanzlei inkl. Gleichstellungskommission und alle Departemente). Die Vernehmlassung wurde zudem im Amtsblatt öffentlich angezeigt. Insgesamt gingen 19 Stellungnahmen ein. Die Teilnehmenden äusserten sich gegenüber der Vorlage weitgehend positiv bzw. zeigten sich offen. Eine ablehnende Haltung nahmen zwei Vernehmlassungsadressaten ein.

5.1.1. Gemeinden

Die Vorlage wurde von den Gemeinden Glarus und Glarus Süd ausdrücklich befürwortet. Sie betrachteten die Vermittlertätigkeit als artfremd in der Gemeinde. Die Gemeindeautonomie werde nicht tangiert, sondern eine längst fällige Bündelung der Ressourcen vorgenommen. Die Gemeinden hätten faktisch keinen Einfluss auf die Vermittler. Die Aufsicht über die Vermittler läge schon heute im Wesentlichen beim Gericht. Aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse sei die Bürgernähe auch bei einer Kantonalisierung ohne Weiteres gegeben, es würde dadurch die in Rechtsfragen wichtige Objektivität sogar zusätzlich gestärkt. Aufgrund der justiziellen Merkmale der Schlichtungstätigkeit verlangte die Gemeinde Glarus, dass die neu geschaffene Kantonale Schlichtungsbehörde den Gerichten angegliedert wird und dass die Mitglieder vom Landrat gewählt werden.

Nur die Gemeinde Glarus Nord sprach sich gegen die Vorlage aus. Aus ihrer Sicht würde mit dem Wegfall der Schlichtungstätigkeit auf kommunaler Ebene ein weiteres Stück Gemeindeautonomie verloren gehen. Die Gemeindeversammlung hätte nicht mehr die Möglichkeit, basisdemokratisch den Vermittler zu wählen. Weiter wurde auf die Bürgernähe des Vermittlers verwiesen. Er sei auch ausserhalb der normalen Arbeitszeiten erreichbar und spreche von Bürger zu Bürger, ohne bereits juristisches Fachwissen einzuschalten.

5.1.2. Politische Parteien

Die Mehrheit der Parteien begrüsst die Vorlage bzw. die Kantonalisierung des Schlichtungswesens. Bürgernähe, Verhandlungsgeschick und gesunder Menschenverstand dürften dadurch allerdings nicht verloren gehen, sondern müssten auch wesentliche Merkmale einer Kantonalen Schlichtungsbehörde bilden. Mit Blick auf die Gewaltenteilung verlangten einige Parteien, die neu zu schaffende Kantonale Schlichtungsbehörde nicht wie vom Regierungsrat vorgeschlagen der Verwaltung, sondern den Gerichten zuzuordnen. Wahlorgan der Kantonalen Schlichtungsbehörde solle sodann der Landrat sein. Eine Partei schlug die Einführung einer paritätischen Schlichtungsbehörde im Arbeitsrecht vor, eventuell in Personalunion mit der Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz. Eine weitere Partei forderte zudem, dass mindestens der Präsident bzw. die Präsidentin eine juristische Ausbildung hat.

Lediglich eine Partei lehnte die Vorlage vollständig ab. Ihrer Ansicht nach habe sich die heutige Struktur bewährt. Die Kosten hielten sich im bezahlbaren Rahmen. Kantonalisierung und Professionalisierung würden, wie die Erfahrung zeige, nicht zwangsläufig zu einer Effizienzsteigerung bzw. Kostensenkung führen, sondern könne das Gegenteil bewirken bzw. mehr Formalismus bedeuten. Für die schnelle Erledigung der Fälle wurde die Bürgernähe als zentral erachtet.

5.1.3. Weitere externe Vernehmlassungsteilnehmer

Die Vermittler der drei Gemeinden bedauerten die Abschaffung der kommunalen Vermittlungsämter, verschlossen sich aber einer Kantonalisierung der Schlichtungsbehörden nicht. Sie erachteten die Vorlage als wegweisend und sahen darin ein grosses Potenzial, wobei Bürgernähe und Niederschwelligkeit sicherzustellen seien. Die Vermittler regten schliesslich an, die aussergerichtliche Streitbeilegung mittels Mediation zu stärken. Befürwortet wurde die Vorlage praktisch uneingeschränkt vom Glarner Anwaltsverband und mit Detailbemerkungen von der Gleichstellungskommission.

5.2. Wesentliche Anpassung nach der Vernehmlassung

Der in der Vernehmlassung vielfach geäusserte Vorschlag, die Kantonale Schlichtungsbehörde nicht wie ursprünglich beabsichtigt in der Verwaltung (beim DVI), sondern bei den Gerichten anzusiedeln, wurde berücksichtigt. Als ausschlaggebend dafür erwies sich die thematische Nähe des Schlichtungswesens zur Justiz. Dem damit einhergehenden, zusätzlichen organisatorischen Aufwand ist weniger Gewicht beizumessen, zumal es sich bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde um eine sehr kleine Organisationseinheit handelt. Das beim DVI derzeit für Mietschlichtungen angestellte Personal soll die Möglichkeit haben, bei den Gerichten weiter für die neue Kantonale Schlichtungsbehörde tätig zu sein.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

Das Schlichtungswesen im Kanton Glarus ist heute hauptsächlich im Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) sowie im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) geregelt. Der Regierungsrat sah zunächst vor, die Kantonale Schlichtungsbehörde in die Verwaltung einzugliedern. Mit dem Entscheid, die Kantonale Schlichtungsbehörde bei den Gerichten anzusiedeln, ist deren Ausgestaltung jedoch im Gerichtsorganisationsgesetz zu regeln, zumal dieses das relevante Gesetz für gerichtsorganisatorische Fragen bildet. Die Anpassungen werden nachfolgend im Einzelnen erläutert.

Artikel 3; Verbotene Parteivertretung

Die Anpassung in Absatz 1 ist terminologischer Natur. Der Ausdruck «Vermittlungsamt» wird durch «Kantonale Schlichtungsbehörde» ersetzt. Sodann wird in Absatz 2 festgelegt, dass die Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde nicht vor den Glarner Gerichten als Parteivertreter auftreten dürfen.

Titel 2. Kantonale Schlichtungsbehörde

Der bisherige 2. Titel «Vermittlerämter» wird geändert. Die wesentlichen Bestimmungen zur Kantonalen Schlichtungsbehörde sind unter diesem Titel in fünf Artikeln zusammengefasst.

Artikel 4; Bestand und Wahl

Absätze 1 und 2 legen die Zusammensetzung der Kantonalen Schlichtungsbehörde fest. Insgesamt besteht diese aus zehn Mitgliedern. Vier davon sind Ersatzmitglieder. Die Kantonale Schlichtungsbehörde tagt grundsätzlich in Einerbesetzung mit dem Präsidenten bzw. der Präsidentin oder dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin. Nur in den von der ZPO vorgeschriebenen Fällen (Miete und Pacht bzw. Gleichstellung) sowie bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten amtet sie in Dreierbesetzung. In Absatz 3 wird der Landrat als Wahlorgan für den Präsidenten bzw. die Präsidentin sowie den Vizepräsidenten bzw. die Vizepräsidentin festgelegt. Der VKG steht ein Vorschlagsrecht zu. Die übrigen Mitglieder der Schlichtungsbehörde werden direkt durch die VKG gewählt (Abs. 4). Hierzu wird im Weiteren auf die einlässlichen Ausführungen unter Ziffer 2.5 verwiesen. Absatz 5 hält fest, dass der Präsident bzw. die Präsidentin und der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde dem kantonalen Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) unterstellt sind. Bei der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse ist dies bereits heute faktisch der Fall, jedoch nicht explizit geregelt. Das Vizepräsidium der Kantonalen Schlichtungsbehörde soll im Nebenamt tätig sein können.

Artikel 5; Ausstand und Verhinderung

In Absatz 1 wird das Vorgehen für den Fall geregelt, dass sich Präsidium und Vizepräsidium oder alle weiteren Mitglieder im Ausstand befinden oder verhindert sind. Bisher bezog sich Artikel 5 nur auf die Vermittler in den Gemeinden. Die Bestimmung ist im Hinblick auf die Kantonalisierung des Schlichtungswesens anzupassen. Im genannten Fall bestimmt die Verwaltungskommission der Gerichte eine ausserordentliche Stellvertretung.

Artikel 6; Zuständigkeit

In Absatz 1 wird festgehalten, dass für die gemäss ZPO vorgängig zu einem Gerichtsverfahren durchzuführenden Schlichtungsverhandlungen im Kanton Glarus eine Schlichtungsbehörde besteht. Diese fungiert auch als von der ZPO vorgeschriebene Rechtsberatungsstelle für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen. Die bisherige Regelung in Artikel 6 erweist sich mit der Kantonalisierung des Schlichtungswesens als obsolet.

Artikel 6a; Geschäfts- und Verfahrensleitung

Die Kantonale Schlichtungsbehörde wird vom Präsidenten oder von der Präsidentin geleitet. Er bzw. sie ist die Ansprechperson nach aussen. Dem Vizepräsidium soll allerdings nicht nur zwingend die Stellvertretungsfunktion zukommen. Ihm und allenfalls weiteren Mitgliedern werden vom Präsidenten bzw. der Präsidentin regelmässig Fälle zur Bearbeitung zugewiesen. Präsidium und Vizepräsidium und allenfalls weitere Mitglieder leiten die Verfahren und treffen die hierfür notwendigen Anordnungen bzw. Entscheide, worunter auch die formellen Prozessentscheide fallen.

Artikel 7; Aufsicht

Die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde soll dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichts übertragen werden. Er erstattet jährlich Bericht über die Tätigkeit während des abgelaufenen

Amtsjahres an das Obergericht und dieses an den Landrat. Es wird im Weiteren auf die Ausführungen unter Ziffer 2.4 verwiesen.

Artikel 22; Allgemeines und Entscheid über Ausstand

Absatz 2 Buchstabe a ist bezogen auf die Kantonale Schlichtungsbehörde terminologisch anzupassen. In Absatz 2 Buchstabe a wird festgehalten, dass der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichts für die Klärung strittiger Ausstandsfragen zuständig ist.

Artikel 54; Aufgaben

Die Gerichtskanzlei erledigt sämtliche administrativen Arbeiten für alle Gerichte (Kantonsgericht, Obergericht, Verwaltungsgericht), einschliesslich der Verwaltungskommission. Mit der Ansiedlung der Kantonalen Schlichtungsbehörde bei den Gerichten sollen auch für diese die Sekretariatsarbeiten durch die Gerichtskanzlei erfolgen. Die Schaffung eines separaten Sekretariats für die Kantonale Schlichtungsbehörde erwies sich als nicht effizient und widerspräche auch der derzeitigen Organisation mit einer zentralen Administration innerhalb der Gerichte. Vielmehr sollen deshalb die bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde anfallenden Sekretariatsaufgaben sinnvoll in die Gerichtskanzlei eingegliedert werden. Die Absätze 1 und 2 sind entsprechend anzupassen.

Artikel 74; Gebühren und Tarife

In Absatz 1 wird bisher ausdrücklich der Vermittlungstarif erwähnt. Dieser braucht nicht länger genannt zu werden. Der Vermittlungstarif ist in den in Absatz 1 aufgeführten Spruch- und Kanzleigeühren über die Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechtspflege enthalten.

Artikel 78; Inkrafttreten und Geltung

Absatz 3 bestimmt, dass die vorliegende Gesetzesrevision auf das Ende der aktuellen verfassungsmässigen Amtsdauer am 1. Juli 2018 in Kraft treten soll. Im Weiteren wird hierzu auf die Ausführungen unter Ziffer 6.6 verwiesen.

6.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann

Im bisherigen Artikel 6 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonales Gleichstellungsgesetz) werden Zuständigkeit und Ausgestaltung der Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz geregelt. Aufgrund der Zusammenlegung der Schlichtungsbehörden ist diese Bestimmung terminologisch anzupassen.

6.3. Gesetz über das Personalwesen

In Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe i des Personalgesetzes wird die Unvereinbarkeit von Präsidium und Vizepräsidium der Schlichtungsbehörde mit dem Landratsamt verankert.

6.4. Gemeindeggesetz

Gemäss Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe f des Gemeindeggesetzes wählen die Stimmberechtigten der Gemeinden an der Gemeindeversammlung die Vermittler bzw. Vermittlerinnen und deren Stellvertretungen. Bei einer Überführung der Vermittlerämter zum Kanton bzw. zu den Gerichten entfällt diese Wahlkompetenz der Gemeindeversammlung. Die Bestimmung ist aufzuheben.

6.5. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung

Mit der Kantonalisierung des Schlichtungswesens wird im Kantons Glarus nur noch eine Schlichtungsbehörde bestehen. Diese ist zuständig für alle vor einem Zivilgerichtsverfahren durchzuführenden Schlichtungsverhandlungen und fungiert auch als Rechtsberatungsstelle für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen gemäss Artikel 201 Absatz 2 ZPO. Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben e–g EG ZPO sind deshalb entsprechend aufzuheben bzw. terminologisch anzupassen. Unter Ziffer 3 in den Artikeln 8–11 fanden sich bisher ebenfalls Regelungen zu den Schlichtungsbehörden und deren Ausgestaltung. Das Schlichtungswesen wird neu im Gerichtsorganisationsgesetz an einem Ort normiert. Ziffer 3 bzw. die Artikel 8–11 EG ZPO sind deshalb aufzuheben.

6.6. Inkrafttreten und Übergangsrecht

Die Gesetzesrevision soll auf das Ende der aktuellen verfassungsmässigen Amtsdauer am 1. Juli 2018 in Kraft treten. Dies ermöglicht terminlich einen nahtlosen Übergang von der aktuellen Struktur auf die neue Organisation. Die laufenden Amtsdauern können zu Ende geführt werden. Sodann bleibt genügend Zeit, um die notwendigen Umsetzungsarbeiten durchzuführen. Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bei den bisherigen Vermittlern bzw. Schlichtungsbehörden noch hängigen Schlichtungsverfahren werden von der neuen Kantonalen Schlichtungsbehörde weitergeführt (Art. 78 Abs. 3 Gerichtsorganisationsgesetz).

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit der Vorlage. Im Rahmen der Eintretensdebatte diskutierte die Kommission den Handlungsbedarf für eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens. Der Regierungsrat habe gemäss Auftrag des Landrates eine Vorlage zur überwiesenen Motion ausgearbeitet. Nach wie vor sei dieser aber der Ansicht, dass kein dringender Handlungsbedarf bestehe. Aus der Mitte der Kommission wurde dagegen vorgebracht, dass es bei dieser Vorlage um die Weiterentwicklung des Justizwesens im Kanton Glarus gehe. Sie zeige das Potential für Verbesserungen in qualitativer wie quantitativer Hinsicht auf, die eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens mit sich bringe. Jede erzielte Verbesserung auf Stufe Schlichtung entlaste die Gerichte und spare Kosten für die beteiligten Rechtsuchenden. Letzteres treffe gerade bei kleinen Forderungen in relativ hohem Ausmass zu.

Über die Eingliederung der Schlichtungsbehörde bei den Gerichten könnten diese im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion auf die Tätigkeit der Schlichtungsbehörde einwirken und so zu Verbesserungen beitragen. Dies wiederum reduziere die Pendenzen der Gerichte. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen, die eine ähnliche Ausgestaltung hätten, würden das vorhandene Potenzial bestätigen. Zentral sei jedoch, dass die Behörde gut ausgestaltet werde. So lasse sich die Bürgernähe wahren und gleichzeitig eine professionellere Dienstleistung erbringen. Gerade Letzteres schütze den Rechtsunkundigen, indem er nicht zu für ihn ungünstigen Vergleichen gedrängt werde. Die Beratungsfunktion werde gegenüber heute gestärkt. Die Chance solle genutzt werden. Es sei Zeit, auch dem Justizwesen einen Anstoss zur Weiterentwicklung der Strukturen zu geben.

In der Kommission wurde jedoch auch ein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Das aktuelle System habe sich bewährt. Die Kosten hielten sich im Rahmen. Zentralisierung und Professionalisierung brächten nicht zwingend bessere Lösungen. Dies lasse sich etwa bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden beobachten. Die drei neuen Gemeinden wiesen sodann eine Grösse auf, die es erlaube, die Aufgabe der Vermittlungstätigkeit zu bewältigen. Es bestehe somit kein Druck. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie solle an der Zuständigkeit der Gemeinden für Vermittlung in Rechtsstreitigkeiten nichts geändert werden. Die regionale Verbundenheit der Vermittler führe zu guten Lösungen, gerade in Bausachen oder Nachbarschaftsstreitigkeiten. Die Kommission trat am Ende aber dennoch mit klarer Mehrheit auf die Vorlage ein.

In der Detailberatung schlug die Kommission mehrere Änderungen vor, um vor allem das Laienelement in der Behörde zu stärken:

- Neu sollen auch arbeitsrechtliche Streitigkeiten von einem paritätisch zusammengesetzten Dreiergremium geschlichtet werden. Dies bedeute nicht nur, dass je ein Arbeitnehmer und ein Arbeitgeber bei der Schlichtung vertreten sind, sondern auch, dass mindestens zwei Laien und Nichtjuristen in diesen Streitigkeiten mitverhandeln.
- Zudem sollen nicht nur Präsidium und Vizepräsidium, sondern auch die Mitglieder Schlichtungsverhandlungen leiten können. Das mache Sinn, weil nicht jede Frage hochjuristisch sei und so fallbezogen und – mit der juristischen Unterstützung im Hintergrund – auf die Fähigkeiten der Fachmitglieder zurückgegriffen werden könne.

Weiter beantragte die Kommission, Präsidium und Vizepräsidium seien entgegen der regierungsrätlichen Vorlage nicht von der Verwaltungskommission der Gerichte, sondern vom Landrat auf Amtsdauer zu wählen. Der Verwaltungskommission der Gerichte solle in diesen beiden Fällen lediglich ein Vorschlagsrecht zukommen. Ausserdem beantragte die Kommission noch einige Präzisierungen mit geringer inhaltlicher Tragweite.

Die Gerichte hätten daneben besonders betont, dass die Trennung von Schlichten und Richten weiterhin gegen aussen gut sichtbar sein soll, auch wenn die Ansiedlung bei den Gerichten die richtige Lösung sei. Die Verhandlungen sollen daher nicht im Gerichtshaus stattfinden, sondern an einem separaten Ort, wo die Niederschwelligkeit auch gegen aussen zum Ausdruck komme.

Die Kommission beantragte dem Landrat mit Zweidrittelmehrheit, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

7.2. Landrat

Im Landrat wurde eine ausgedehnte Eintretensdebatte geführt. Einleitend hielt der Kommissionpräsident fest, dass das Schlichtungsverfahren den Bürgern weniger präsent als die Gerichte sei. Dabei sei die Schlichtung etwas vom Wichtigsten am ganzen Instanzenzug, da damit vielfach lange und aufwändige Prozesse vermieden werden könnten. Ein gutes, effizientes Schlichtungsverfahren sei für das Funktionieren des Justizwesens zentral. Bei dieser Vorlage gehe es darum, das Schlichtungswesen noch besser für den Rechtsuchenden auszugestalten: zentral, aber trotzdem bürgerfreundlich, einfach und niederschwellig. Die Vorlage habe genau das zum Ziel, indem eine einzige Kontaktstelle für die Anliegen der Rechtsuchenden geschaffen wird. Juristisches Know-how werde dort mit der Lebenserfahrung und den Fähigkeiten der Mitglieder aus Hauseigentümer-, Mieter-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervverbänden kombiniert. Damit steigere man die Qualität der Vermittlung. Mit jedem Fall, der nicht an die Gerichte gelangt, spare man bares Geld. In der Eintretensdebatte unterstützten die Mehrzahl der Parteien und auch der regierungsrätliche Sprecher diese Argumentation.

Dagegen wurde vor allem von einer Fraktion und einem Gemeindepräsidenten eingewendet, dass selbst der Regierungsrat keine unmittelbare Notwendigkeit für eine Kantonalisierung des Schlichtungswesens sehe. Zudem würde das Element der Bürgernähe bei der Schlichtung aufgegeben, es handle sich um eine Juristenvorlage. Eine Professionalisierung sei nicht immer besser, dafür aber sicher teurer. Heute sei alles vorhanden, während mit der neuen Schlichtungsstelle alles neu organisiert werden müsste. Den Gemeinden werde etwas weggenommen, das gut funktioniere und sehr viel bürgernäher als eine kantonale Stelle sei. Der Landrat folge dieser Argumentation jedoch nicht und beschloss beinahe mit einer Zweidrittelmehrheit, auf die Vorlage einzutreten.

In der Detailberatung folgte der Landrat der vorberatenden Kommission. Das Schlichtungsverfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten wurde nochmals zur Diskussion gestellt. Ein Antrag, bei Artikel 4 Absatz 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes bei der ursprünglichen regierungsrätlichen Fassung zu bleiben, wurde nach kurzer Diskussion abgelehnt, nachdem sich auch der Regierungsrat der Kommission anschloss. So soll auch bei Streitigkeiten im Arbeitsrecht neu ein paritätisch zusammengesetztes Dreiergremium schlichten. Die Kommissionsänderung, wonach Präsident und Vizepräsident der neuen Behörde durch den Landrat und nicht durch die Verwaltungskommission der Gerichte gewählt werden sollen, blieb im Plenum unbestritten. Angenommen wurde einzig ein Antrag, wonach die landrätliche Finanzaufsichtskommission zu prüfen habe, ob die angekündigte Stellenverschiebung vom Departement Volkswirtschaft und Inneres zur neuen Schlichtungsbehörde stattgefunden habe. Ein am Schluss der Debatte gestellter Ablehnungsantrag wurde ebenso klar abgelehnt wie der Antrag auf Nichteintreten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2017)

I.

GS III A/2, Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz) vom 6. Mai 1990 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gerichtspräsidenten dürfen nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und der Kantonalen Schlichtungsbehörde auftreten.

² Die Mitglieder des Obergerichtes, des Kantonsgerichtes und der Kantonalen Schlichtungsbehörde dürfen in Zivil- und Strafsachen nicht als Parteivertreter vor glarnerischen Gerichten und der Kantonalen Schlichtungsbehörde auftreten. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes und der verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen dürfen vor ihrer eigenen Behörde und deren Vorinstanzen nicht als Parteivertreter auftreten.

Titel nach Art. 3c (geändert)

2. Kantonale Schlichtungsbehörde

Art. 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu)

¹ Die Kantonale Schlichtungsbehörde besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und acht nebenamtlichen paritätischen Mitgliedern.

² In den Fällen nach Artikel 200 Absatz 1 und Absatz 2 der Zivilprozessordnung tagt die Kantonale Schlichtungsbehörde in Dreierbesetzung mit dem Vorsitzenden und zwei paritätischen Mitgliedern. Bei Streitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und aus dem Arbeitsvermittlungsgesetz tagt sie in Dreierbesetzung mit dem Vorsitzenden sowie einer paritätischen Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Im Übrigen tagt sie in Einerbesetzung.

³ Der Landrat wählt für die verfassungsmässige Amtsdauer den Präsidenten und den Vizepräsidenten der Kantonalen Schlichtungsbehörde auf Vorschlag der Verwaltungskommission der Gerichte.

⁴ Für die Wahl der paritätischen Mitglieder der Kantonalen Schlichtungsbehörde ist die Verwaltungskommission der Gerichte zuständig.

⁵ Der Präsident und der Vizepräsident der Kantonalen Schlichtungsbehörde unterstehen dem Personalgesetz, wobei der Vizepräsident auch im Nebenamt tätig sein kann.

Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

Ausstand und Verhinderung (Sachüberschrift geändert)

¹ Befinden sich der Präsident und der Vizepräsident oder alle paritätischen Mitglieder im Sinne von Artikel 200 ZPO im Ausstand, beziehungsweise sind diese verhindert, wird durch die Verwaltungskommission der Gerichte eine ausserordentliche Stellvertretung bestimmt.

² *Aufgehoben.*

Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

Zuständigkeit (Sachüberschrift geändert)

¹ Die Kantonale Schlichtungsbehörde führt sämtliche Schlichtungsverhandlungen nach den Artikeln 197 ff. ZPO durch und ist Rechtsberatungsstelle im Sinne von Artikel 201 Absatz 2 ZPO.

² Streitigkeiten über Gleichstellungsfragen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen richten sich nach Artikel 7 des Kantonalen Gleichstellungsgesetzes.

Art. 6a (neu)

Geschäfts- und Verfahrensleitung

¹ Die Geschäftsleitung der Kantonalen Schlichtungsbehörde obliegt dem Präsidenten. Dieser, der Vizepräsident oder ein weiteres Mitglied leitet die ihm zugewiesenen Verfahren und fällt die prozessleitenden Entscheide.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Dem Präsidenten der Zivilabteilung des Kantonsgerichtes obliegt die Aufsicht über die Kantonale Schlichtungsbehörde.

² Er erstattet dem Obergericht jährlich Bericht über die Tätigkeit während des abgelaufenen Amtsjahres.

Art. 22 Abs. 2 (geändert)

² Kommt eine Gerichtsperson dem Ausstandsbegehren einer Partei nicht nach, entscheidet unter dem Vorbehalt von Artikel 59 Strafprozessordnung darüber:

- a. (geändert) beim Präsidenten, Vizepräsidenten und den weiteren Mitgliedern der Kantonalen Schlichtungsbehörde der Präsident der Zivilabteilung des Kantonsgerichtes;

Art. 54 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Gerichtskanzlei erledigt die administrativen Arbeiten der Kantonalen Schlichtungsbehörde sowie der Gerichte und Gerichtspräsidenten.

² Die Gerichtskasse betreut das Rechnungswesen und vollstreckt alle Geldforderungen aus Entscheiden der Gerichte sowie der Kantonalen Schlichtungsbehörde. Ihr kann die Vollstreckung weiterer finanzieller Leistungen im Sinne von Artikel 442 StPO übertragen werden.

Art. 74 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Landrat regelt die in der Straf-, Zivil- und in der Verwaltungsrechtspflege zu erhebenden Spruch- und Kanzleigebühren.

Art. 78 Abs. 3 (neu)

³ Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen vom Mai 2017 hängigen Schlichtungsverfahren werden von der Kantonalen Schlichtungsbehörde weitergeführt.

II.**1.**

GS I E/1/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonales Gleichstellungsgesetz) vom 5. Mai 1996 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

¹ Schlichtungsbehörde für Streitigkeiten nach dem eidgenössischen Gleichstellungsgesetz ist die Kantonale Schlichtungsbehörde.

2.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2016), wird wie folgt geändert:

Art. 28 Abs. 1

¹ Dem Landrat dürfen nicht angehören:

- i. (neu) der Präsident bzw. die Präsidentin sowie der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin der Kantonalen Schlichtungsbehörde.

3.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 30 Abs. 2

² Die Stimmberechtigten wählen an der Gemeindeversammlung:

- f. *Aufgehoben.*

4.

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2 (geändert)

² Eine derartige Bestreitung ist innerhalb Monatsfrist bei der Kantonalen Schlichtungsbehörde oder, falls dafür in den Statuten ein Schiedsgericht vorgesehen ist, durch Einreichung des Rechtsbegehrens beim Schiedsgericht beziehungsweise durch Zustellung des Rechtsbegehrens an die Gegenpartei mit der Aufforderung zum Abschluss des Schiedsvertrages, gemäss den Bestimmungen der Zivilprozessordnung, anhängig zu machen.

5.

GS III C/1, Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Gerichtliche Befugnisse im Zivilprozess haben:

- e. (geändert) die Kantonale Schlichtungsbehörde;
- f. Aufgehoben.
- g. Aufgehoben.

Titel nach Art. 7

3. (aufgehoben)**Art. 8**

Aufgehoben.

Art. 9

Aufgehoben.

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 11

Aufgehoben.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2018 in Kraft.

§ 10 Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) unterbreitet. Mit dieser soll insbesondere das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene, teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes umgesetzt werden. Ausserdem fliessen die seit der letzten RBG-Revision im Jahr 2010 gemachten Erfahrungen in diese Vorlage ein. Es ergab sich in verschiedenen Bestimmungen Anpassungsbedarf. Betroffen sind insbesondere die Erlass- und Rechtsmittelverfahren bei verschiedenen kommunalen Planungsinstrumenten.

Ausgleich von Mehrwerten

Wesentlichen Bestandteil der RPG-Revision von 2014 bildeten die Erneuerung der Bestimmungen über den Ausgleich von Mehr- und Minderwerten, die durch Planungen entstehen. Dazu wurden im Bundes-