



Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege im Hinblick auf neue Stellvertretungs- und Zusammenschlussmöglichkeiten für die gemeindlichen Friedensrichterämter

Bericht und Antrag des Obergerichts
vom xx. xxxx 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Antrag auf eine kleine Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz; GOG¹). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Aktuelle Beurteilung der Lage
3. Problemerkfassung
4. Vernehmlassungsverfahren
5. Lösungsvorschlag - Änderung von § 11, 37 und 38 GOG und Schaffung von § 37a-b GOG
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Antrag

1. In Kürze

1.1 Mit der beantragten Revision des GOG soll es künftig - vor allem auch für kleinere Gemeinden - möglich werden, den Zusammenschluss ihrer Friedensrichterämter zu vereinbaren, ohne gleichzeitig Einbussen bei der Gemeindesouveränität zu erleiden bzw. den Anspruch auf die Wahl einer eigenen Friedensrichterin bzw. eines eigenen Friedensrichters aufgeben zu müssen. Hierzu soll mit § 37b GOG eine neue Bestimmung "Zusammenschluss von Friedensrichterämtern" geschaffen werden. Zudem soll § 37a GOG mit einer geänderten Stellvertretungsregelung mehr Flexibilität ermöglichen und so ein jederzeitiger gesetzeskonformer Zugang zu einer niederschweligen Schlichtungsbehörde auf Gemeindeebene sichergestellt werden.

1.2 Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird die vom Kantonsrat am 16. Dezember 2021 erheblich erklärte Motion von Fabio Iten, Laura Dittli, Michael Felber und Peter Rust betreffend "Anpassungen des Gerichtsorganisationsgesetzes für die Stellvertretung und den Zusammenschluss bei den Friedensrichterämtern unter Einhaltung der Gemeindesouveränität" (Vorlage Nr. 3172.1-16455) vom 11. November 2020 umgesetzt.

¹ BGS 161.1

2. Beurteilung der aktuellen Lage

2.1 Im Kanton Zug sind die Friedensrichterämter die ordentlichen Schlichtungsbehörden in Zivilsachen, soweit nicht eine der besonderen Schlichtungsbehörden – namentlich die Schlichtungsbehörde für Miet- und Pachtrecht oder die Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht – sachlich zuständig ist (vgl. § 49 der Verfassung des Kantons Zug [KV²] und § 38 Abs. 1 GOG). Alle sechs Jahre wählt jede Einwohnergemeinde für ihr Gebiet an der Urne eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Wählbar sind dabei alle in der Gemeinde wohnenden und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger (§ 49 Abs. 2 KV und § 37 Abs. 1 GOG). Zwei oder mehrere Gemeinden können durch einen Vertrag ein gemeinsames Friedensrichteramt mit Sitz in einer der Gemeinden einsetzen, wobei diesfalls für die vorstehend beschriebene Wahl alle beteiligten Gemeinden zusammen einen Wahlkreis bilden (§ 37 Abs. 2 GOG).

2.2 Die gemeindlichen Friedensrichterämter nehmen seit jeher eine sehr wichtige Rolle bei der niederschweligen Streitbeilegung ein. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung des Rechtsfriedens und zur Entlastung der Zivilgerichte. In den letzten Jahren konnten im Durchschnitt jeweils rund die Hälfte aller Verfahren durch Rückzug, Anerkennung oder Vergleich abgeschlossen werden. Die Geschäftslast bei den einzelnen Friedensrichterämtern ist aufgrund der Einwohnerzahl und der Zahl juristischer Personen naturgemäss sehr unterschiedlich und teilweise recht grossen Schwankungen unterworfen.

2.3 Um zu vermeiden, dass unerfahrene Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter nur in einzelnen Fällen zum Einsatz kommen, sind die Friedensrichterämter so organisiert, dass sich die Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter das Pensum mit ihren Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern im Verhältnis 50 zu 50 bis 67 zu 33 Prozent aufteilen. In Gemeinden mit kleineren Fallzahlen haben die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber teilweise weniger als zehn Fälle pro Jahr zu bearbeiten. Diese Situation erschwert die Aneignung von Wissen sowie den steten Aufbau von Erfahrung und Routine, was angesichts der schon auf Schlichtungsstufe zunehmenden Komplexität der Verfahren problematisch ist. Bei den Inspektionen der Friedensrichterämter durch das Obergericht, den Visitationen durch die Justizprüfungskommission und auch im Rahmen der Kantonsratsdebatten zu den Rechenschaftsberichten des Obergerichts wurde diese Problematik bereits thematisiert. Dabei entstand der Gedanke, dass die Organisation von kleinen Friedensrichterämtern überdacht und allenfalls neu strukturiert werden müsste (vgl. Protokoll der Kantonsratssitzung vom 5. Juli 2018, Vormittag, S. 2498 ff.; Protokoll der Kantonsratssitzung vom 27. August 2020, Vormittag, S. 1034 ff.).

3. Problemerkennung

3.1 Wie aufgezeigt, bestünde bereits heute eine Handhabe, dass sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einem gemeinsamen (grösseren) Friedensrichteramt zusammenschliessen. Damit verbunden wäre - nebst einer mutmasslichen Kosteneinsparung - auch der Aufbau einer breiteren Erfahrung und die Erlangung grösserer Routine. Bis heute wurde von dieser Möglichkeit indessen kein Gebrauch gemacht. Diese Zurückhaltung dürfte möglicherweise auch darauf zurückzuführen sein, dass diesfalls - aufgrund des aktuell vorgesehenen gemeinsamen Wahlkreises - nicht mehr sichergestellt wäre, dass jede der vertraglich verbundenen Einwohnergemeinden weiterhin zumindest eine Person - sei es als Friedensrichterin oder Friedensrichter bzw. als Stellvertreterin oder Stellvertreter - für das gemeinsame Friedensrichteramt stellen kann

² BGS 111.1

(faktische Einschränkung der Gemeindesouveränität). Aber auch die heute geltende Vorschrift, wonach im Falle eines vertraglichen Zusammenschlusses das gemeinsame Friedensrichteramt Sitz in *einer* der Gemeinden hätte, kann als Schwächung der gemeindlichen Selbstbestimmung empfunden werden.

3.2 Gemäss heutiger Regelung können die Friedensrichterinnen und Friedensrichter nötigenfalls, z.B. beim Vorliegen von gesetzlichen Ausstandsgründen, Ortsabwesenheit oder Krankheit, jeweils nur durch die Stellvertreterin oder den Stellvertreter der gleichen Gemeinde ersetzt werden. Diese Problematik hat zwar gemäss Einschätzung des Obergerichts in der Vergangenheit noch zu keinen grösseren Problemen geführt. Indessen sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen eine erweiterte Stellvertretungsmöglichkeit notwendig sein könnte (vgl. Ziff. 5.3).

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1 Die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Regierungsrat, die Einwohnergemeinden, das Verwaltungsgericht, das Kantonsgericht, der "Verband zugerischer Friedensrichter und Stellvertreter" sowie der Anwaltsverein des Kantons Zug wurden eingeladen, sich im Rahmen der Vernehmlassung zu den vorgesehenen Gesetzesänderungen zu äussern.

(Ergebnis der Vernehmlassung)

5. Lösungsvorschlag - Änderung von § 11, 37 und 38 GOG und Schaffung von § 37a-b GOG

5.1 Nach Einschätzung des Obergerichts kann der oben unter Ziffer 3.1 dargestellten Problematik bei vertraglichen Zusammenschlüssen von Friedensrichterämtern begegnet werden, indem vorerst in § 37 Abs. 1 erster Satz GOG neu festgeschrieben wird, dass jede Einwohnergemeinde für ihr Gebiet eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter sowie *grundsätzlich* eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter wählt.

5.2 Sodann empfiehlt es sich, für die gemeindeübergreifende Stellvertretung (neuer § 37a GOG) und den Zusammenschluss von Friedensrichterämtern (neuer § 37b GOG) je einen eigenen Paragraphen zu schaffen. Daher ist der Verweis in § 11 Abs. 1 GOG anzupassen. § 37 GOG gilt - soweit § 37a und § 37b GOG nichts anderes vorsehen - auch bei der gemeindeübergreifenden Stellvertretung oder beim Zusammenschluss. Der neue § 37b GOG ersetzt § 37 Abs. 2 GOG. In letzterem soll neu die heutige Praxis über die (gemeindeinterne) Aufteilung der Geschäftsfälle zwischen Friedensrichterin oder Friedensrichter und Stellvertreterin oder Stellvertreter gesetzlich normiert werden (s. dazu auch § 7 Abs. 2 der Verordnung des Obergerichts über die Schlichtungsbehörden³). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind hierzu abstrakte Kriterien im Voraus zu definieren, was jedoch auch in Form einer gefestigten Praxis erfolgen kann (Urteil 6B_383/2018 vom 15. November 2018 E. 1.1). Eine gefestigte Praxis kann etwa sein, dass sich die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und die Stellvertreterinnen und Stellvertreter die Fälle nach Eingang monatsweise alternierend oder im Rhythmus "zwei-Monate-ein-Monat" zuteilen.

5.3 Neu sollen gemäss § 37a GOG neben den ordentlichen Stellvertreterinnen und Stellvertretern alle im Kanton Zug gewählten Friedensrichterinnen und Friedensrichter oder Stellvertreterinnen und Stellvertreter für ein anderes Friedensrichteramt die Stellvertretung übernehmen können (ausserordentliche Stellvertretung). Die Stellvertretung kann für einzelne Geschäftsfälle (namentlich wenn die Friedensrichterin oder der Friedensrichter sowie die Stellvertreterin oder der Stellvertreter beide im Ausstand sind, Art. 47 der schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO⁴]) oder für mehrere Fälle über eine bestimmte (limitierte) Dauer erfolgen (namentlich bei andauernder Verhinderung wegen Krankheit oder wegen Arbeitsüberlastung beider Schlichterinnen oder Schlichter einer Gemeinde). Für jeden Einsatz ist ein Vertrag über die Zusammenarbeit abzuschliessen (§ 40 Abs. 2 und § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes⁵). Denkbar ist auch die Ausfertigung eines Rahmenvertrages mit einzelnen Einsatzverträgen, in welchen jeweils der Grund für die Stellvertretung (beispielsweise "Ausstand wegen Verwandtschaft gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d ZPO") anzugeben ist. § 37a GOG schafft keinen Freipass für eine gemeindeübergreifende Stellvertretung, sondern erlaubt bloss, auf Ausnahmesituationen adäquat reagieren zu können. Die Stellvertretung, die über einzelne Geschäftsfälle hinausgeht, muss zudem vom Obergericht genehmigt werden.

5.4 In § 37b GOG wird der Zusammenschluss von Friedensrichterämtern neu geregelt. Nach einem Zusammenschluss wählt jede beteiligte Gemeinde nur noch je eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter und keine Stellvertreterin oder keinen Stellvertreter mehr. Dabei entsteht kein gemeinsamer Wahlkreis. Jede Gemeinde behält "ihre" Friedensrichterin oder "ihren" Friedensrichter. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter können auf dem Gebiet aller

³ BGS 161.4

⁴ SR 272

⁵ BGS 171.1

am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden tätig sein und sich gegenseitig vertreten, beides wiederum nach Massgabe von im Voraus festgelegten Kriterien. Um es den Gemeinden zu ermöglichen, auch während einer laufenden Amtsdauer einen Zusammenschluss ihrer Friedensrichterämter zu vereinbaren, ist eine "stete Übergangsbestimmung" aufzunehmen. Gemäss dieser bleiben die gewählten Stellvertreterinnen oder Stellvertreter bis zum Ende der Amtsperiode im Amt, sind aber im Falle eines vorzeitigen Rücktritts nicht mehr zu ersetzen. Damit wird dem Erfordernis Rechnung getragen, dass das Gesetz die Anzahl Stellvertreterinnen oder Stellvertreter bestimmen muss (§ 49 Abs. 2 KV). Sodann ist es den Gemeinden überlassen, ob sie ein gemeinsames Amt mit Sitz in einer Gemeinde schaffen wollen oder ob die Gemeinden ihr eigenes Friedensrichteramt behalten. Der Vertrag über den Zusammenschluss ist vom Obergericht zu genehmigen. Bei einem Zusammenschluss umfasst die örtliche Zuständigkeit (Art. 9 ff. ZPO) das Gebiet aller beteiligten Gemeinden, weshalb § 38 Abs. 2 GOG zu ergänzen ist.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Mit der vorgeschlagenen Regelung sind auf Stufe Kanton keine finanziellen Mehrbelastungen zu erwarten.

6.2 Ob sich im Falle eines Zusammenschlusses einer oder mehrerer Einwohnergemeinden zu einem gemeinsamen Friedensrichteramt wesentliche Kosteneinsparungen, z.B. zufolge Professionalisierung und Rationalisierung, ergeben werden, wird sich zeigen. Höhere Kosten sind indessen auch auf Stufe Einwohnergemeinden längerfristig nicht zu erwarten.

7. Zeitplan

1. Juni 2023	Kommissionsbestellung (Überweisung an die erweiterte Justizprüfungskommission: § 19 Abs. 5 GO KR)
Juni/Juli 2023	Kommissionssitzung
August 2023	Kommissionsbericht
31. August 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
30. November 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
7. Dezember 2023	Publikation Amtsblatt
7. Februar 2024	Ablauf Referendumsfrist
Im Jahr 2024	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2025	Inkrafttreten nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. ... – ... einzutreten;
2. den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen gemäss beiliegender Synopse zuzustimmen;
3. die erheblich erklärte Motion von Fabio Iten, Laura Dittli, Michael Felber und Peter Rust betreffend "Anpassungen des Gerichtsorganisationsgesetzes für die Stellvertretung und den Zusammenschluss bei den Friedensrichterämtern unter Einhaltung der Gemeindegemeinschaft" (Vorlage Nr. 3172.1-16455) als erledigt abzuschreiben.

Zug, xx. xxxx 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Obergericht des Kantons Zug

Der Präsident: Marc Siegart

Die Generalsekretärin: Manuela Frey