



L
U
Z
E
R
N

Organisationsentwicklung 2017 der Luzerner Gerichte

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf
Justizgesetz und weitere Erlasse*



Zusammenfassung

Das Kantonsgericht hat im Rahmen der Organisationsentwicklung 2017 die Geschäftsabläufe der Gerichte überprüft. Es schlägt vor, die Aufgaben der Schlichtungsbehörde Arbeit dem Arbeitsgericht zu übertragen. Die Zuständigkeit von Einzelrichterinnen und Einzelrichtern soll innerhalb des Gerichtswesens vereinheitlicht werden. Einer Anpassung bedarf zudem das Kostenrecht im verwaltungsrechtlichen Verfahren.

Im Zusammenhang mit dem Konsolidierungsprogramm KP17 haben Regierungsrat und Kantonsgericht strategische Massnahmen betreffend Organisationsentwicklung, Prozessoptimierung, Querschnittsfunktionen und Strukturbereinigung (OE17) in Aussicht gestellt. Das Kantonsgericht nimmt das Projekt OE17 zum Anlass, die Abläufe bei den Gerichten, den Konkurs- und den Grundbuchämtern zu überprüfen. Ziel ist es, die Abläufe zu vereinfachen und die verfügbaren Mittel effizienter einzusetzen. Im Zuge dieser Analyse wurden verschiedene Massnahmen erarbeitet, welche eine Gesetzesanpassung notwendig machen. Die erarbeiteten Massnahmen werden in dieser Vorlage zusammengefasst.

Der Einsatz von Einzelrichterinnen und Einzelrichtern leistet einen wichtigen Beitrag zur raschen Erledigung von Verfahren. Das Kantonsgericht schlägt vor, die Aufgaben der Schlichtungsbehörde Arbeit einem Einzelrichter oder einer Einzelrichterin des Arbeitsgerichtes zu übertragen und künftig auf die Schlichtungsbehörde Arbeit zu verzichten. Die Schlichtungsbehörde Arbeit besteht im Kanton Luzern seit 1. Januar 2011. Die Schlichtungsbehörde ist paritätisch zusammengesetzt: Ein Mitglied des Arbeitsgerichtes führt zusammen mit einer Vertretung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite die Schlichtungsverhandlung durch. Die erwarteten Einsparungen aus der Übertragung der Aufgaben der paritätischen Schlichtungsbehörde auf das Arbeitsgericht umfassen die Entschädigungen für die paritätische Vertretung und betragen rund 60'000 Franken pro Jahr.

Die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin soll auch bei Beschwerden betreffend Grundbuchabgaben und bei der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz an die Regelungen in den übrigen Bereichen angeglichen werden. Die vorgeschlagene Änderung des Justizgesetzes bei der Zuständigkeit in Ausstandsfällen setzt eine neue Anforderung des Bundesgerichtes um.

Nach Einschätzung des Kantonsgerichtes bedürfen die Kostenbestimmungen in verwaltungsrechtlichen Verfahren in zwei Punkten einer Änderung: Bei der unentgeltlichen Rechtspflege soll die Nachzahlungspflicht neu auch die amtlichen Kosten umfassen. Diese Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege betrifft die Verfahren vor den Gerichts- und den Verwaltungsbehörden. Überprüft das Gericht einen Entscheid der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, so sollen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verfahrensparteien bei der Verteilung der Kosten berücksichtigt werden können. Für diese Änderung des Kostenrechts ist eine Anpassung des Einführungsgesetzes zum ZGB vorgesehen.

1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Konsolidierungsprogramm KP17 haben Regierungsrat und Kantonsgericht strategische Massnahmen betreffend Organisationsentwicklung, Prozessoptimierung, Querschnittfunktionen und Strukturbereinigung in Aussicht gestellt. Im Rahmen dieser unter der Bezeichnung Organisationsentwicklung 2017 (OE17) verfolgten Projekte überprüften die Gerichte die bestehenden Geschäftsabläufe. Das Kantonsgericht schlägt verschiedene Massnahmen vor, die eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzen. Diese dienen der Vereinfachung der Geschäftsabläufe und der Effizienzsteigerung. Die vorgeschlagene Änderung bei Entscheiden in Ausstandsfällen setzt ein neueres Urteil des Bundesgerichtes um. Im Rahmen dieser Vernehmlassung unterbreiten wir Ihnen die vom Kantonsgericht erarbeiteten Änderungen des Justizgesetzes vom 10. Mai 2010 (JusG, SRL Nr. 260), des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG, SRL Nr. 40), des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB, SRL Nr. 200) und des Enteignungsgesetzes vom 29. Juni 1970 (EntG, SRL Nr. 730).

2 Schlichtungsverfahren im Zivilprozess

Die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) schreibt vor, dass dem gerichtlichen Entscheidverfahren ein Schlichtungsversuch vor einer Schlichtungsbehörde vorausgehen muss (Art. 197). Die Organisation der Schlichtungsbehörden ist grundsätzlich Sache der Kantone (Art. 3 ZPO). Im Kanton Luzern führen in den meisten Fällen die Friedensrichterinnen und -richter die Schlichtungsverfahren durch. Daneben bestehen drei spezialisierte Schlichtungsbehörden: die Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht, die Schlichtungsbehörde Arbeit und die Schlichtungsbehörde Gleichstellung. Am Bezirksgericht führt der Einzelrichter oder die Einzelrichterin den Einigungsversuch bei familienrechtlichen Streitigkeiten durch. Er oder sie ist zudem zuständig für alle Schlichtungsverfahren, wenn zusammen mit dem Vermittlungsgesuch ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wird (§ 35 Abs. 11 JusG).

2.1 Neugestaltung des arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahrens

Das Bundesrecht verlangt in zwei Bereichen eine paritätische Zusammensetzung der Schlichtungsbehörde: bei Streitigkeiten aus der Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen und bei Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz. Dabei führt der vorsitzende Richter oder die vorsitzende Richterin die Schlichtungsverhandlung zusammen mit den paritätischen Vertreterinnen und Vertretern durch (Art. 200 ZPO). Im Kanton Luzern ist auch die Schlichtungsbehörde Arbeit paritätisch zusammengesetzt. Die Luzerner Regelung geht damit über die bundesrechtlichen Anforderungen hinaus.

Die Schlichtungsbehörde Arbeit behandelt Streitigkeiten aus dem privaten Arbeitsrecht. Gemäss § 48 JusG führt sie ihre Verfahren in Dreierbesetzung durch. Ein Mitglied des Arbeitsgerichtes leitet die Verhandlung, eine Vertretung der Arbeitgeber- und eine Vertretung der Arbeitnehmerseite wirkt bei der Schlichtung mit. Eingeführt wurde die paritätische Ausgestaltung der arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren mit Inkrafttreten des Justizgesetzes am 1. Januar 2011. Vor 2011 fand die Schlichtung zu Beginn des erstinstanzlichen Verfahrens am Arbeitsgericht statt. Dabei wurden auch Fachrichterinnen und -richter mit spezifischen Fach- und Branchenkenntnissen eingesetzt. Im Zuge der Vereinheitlichung der Prozessordnungen übernahmen die Fachrichterinnen und -richter des Arbeitsgerichtes eine neue Funktion als paritätische Vertreter im arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren (vgl. zu dieser Neuorganisation die Ausführungen in der Botschaft B 137 vom 15. Dezember 2009 zu den Entwürfen eines Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafverfahren [OGB] und damit zusammenhängender Gesetzesänderungen sowie eines Kantonsratsbeschlusses, in: GR 2010 S. 545 f.).

Ein Vergleich mit den Deutschschweizer Kantonen zeigt, dass neben Luzern nur die Kantone Bern und St. Gallen eine paritätische Ausgestaltung der arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren kennen. Alle anderen Kantone der Deutschschweiz beschränken die paritätische Ausgestaltung der Schlichtungsverfahren auf das bundesrechtliche Minimum. Sie übertragen die arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren jener Behörde, welche auch die übrigen Schlichtungsverfahren im Zivilrecht

durchführt. In einigen Kantonen übernehmen Friedensrichterinnen und -richter oder Vermittlerinnen und Vermittler diese Aufgabe (AI, AR, GL, GR, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZH), in anderen Kantonen die Vorsitzenden oder die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber der erstinstanzlichen Gerichte (AG, BL, BS, FR). Im Kanton Wallis obliegt die Durchführung der arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken einer Verwaltungsbehörde.

Die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens in Dreierbesetzung ist organisatorisch aufwendiger als bei einer Einerbesetzung. Termine und Einsichtnahme in die Prozessakten müssen zwischen den drei mitwirkenden Behördenmitgliedern und den Parteien koordiniert werden. Die Mitwirkung von zwei zusätzlichen Personen an der Schlichtungsverhandlung erhöht den Personalaufwand.

Ein Vergleich mit den Friedensrichterinnen und -richtern zeigt, dass die Schlichtung durch eine Einzelperson ähnlich erfolgreich ist wie die Schlichtung durch eine paritätisch zusammengesetzte Dreierbehörde. Gemäss Geschäftsbericht 2016 konnten die Friedensrichterinnen und -richter 77 Prozent der bearbeiteten Verfahren zum Abschluss bringen. Von 2014 bis 2016 konnten durchschnittlich 78 Prozent der Verfahren durch die Schlichtungsbehörde Arbeit abgeschlossen werden. In mehr als drei Viertel der Fälle fand damit kein Weiterzug an die Bezirksgerichte beziehungsweise an das Arbeitsgericht statt.

Die Arbeitsrichterinnen und -richter verfügen dank ihrer Tätigkeit am Arbeitsgericht über das nötige Fach- und Branchenwissen. Als Einzelrichterinnen und -richter entscheiden sie gerichtliche Verfahren bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken alleine. Im Kanton Luzern sehen sich die Rechtssuchenden beim Schlichtungsverfahren einem Dreiergremium gegenüber. Beim anschliessenden Gerichtsverfahren liegt die Entscheidungsbefugnis bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken dagegen in der Hand einer einzigen Person.

Mit dem Verzicht auf die paritätische Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten übernehmen die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder des Arbeitsgerichtes als Einzelrichterinnen und -richter die Aufgaben der heutigen Schlichtungsbehörde Arbeit. Im Ergebnis wird die Schlichtungsaufgabe dem Arbeitsgericht übertragen, weshalb auf eine separate Schlichtungsbehörde Arbeit verzichtet werden kann. Der Arbeitsaufwand für die Mitglieder des Arbeitsgerichtes bleibt in etwa gleich. Wahl und Entschädigung der paritätischen Mitglieder entfallen. Die administrativen Abläufe beim Arbeitsgericht können vereinfacht und beschleunigt werden.

Die Schweizerische Zivilprozessordnung hält fest, dass die Mitwirkung im Schlichtungsverfahren für sich allein kein Ausstandsgrund für die Mitwirkung im anschliessenden erstinstanzlichen Hauptverfahren ist (Art. 47 Abs. 2 lit. b ZPO). Ein Arbeitsrichter oder eine Arbeitsrichterin, der oder die die Schlichtungsverhandlung leitet, kann grundsätzlich in derselben Streitsache auch im erstinstanzlichen Verfahren mitwirken. Für das Arbeitsgericht sind im Moment drei Richterinnen und Richter tätig. Damit können bei Bedarf verschiedene Behördenmitglieder das Schlichtungsverfahren und das einzelrichterliche Entscheidungsverfahren in derselben Streitsache übernehmen.

2.2 Unentgeltliche Rechtspflege im Schlichtungsverfahren

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ergibt sich aus Artikel 29 der Schweizerischen Bundesverfassung. Demnach hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Wird einer Verfahrenspartei die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, so muss sie keinen Kostenvorschuss leisten. Ausserdem ist sie vorläufig von den amtlichen Kosten, den Gerichtskosten, befreit. Die Anwaltskosten gehen vorerst zulasten des Staates. Verbessert sich die wirtschaftliche Situation der Verfahrenspartei während oder nach Abschluss des Verfahrens, wird sie zur Rückzahlung verpflichtet. Im Bundesrecht sind die Verfahren festgelegt, bei denen keine amtlichen Kosten erhoben werden dürfen und deshalb auch keine Rückzahlungspflicht bestehen kann.

Die unentgeltliche Rechtspflege kann einer bedürftigen Partei auch für das Schlichtungsverfahren gewährt werden. Das Justizgesetz sieht vor, dass in diesem Fall ein Einzelrichter oder eine Einzelrichterin des Bezirksgerichtes über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege entscheidet und die Schlichtungsverhandlung durchführt (§ 35 Abs. 2l JusG). Die Zuständigkeit des Bezirksgerichtes hat sich aus Sicht des Kantonsgerichtes bewährt. Sie führt dazu, dass die Friedensrichterinnen und -richter die Entschädigungen für die unentgeltliche Rechtspflege weder festsetzen und ausbezahlen noch nachfordern müssen. Diese Aufgabe übernehmen die Bezirksgerichte.

Unklar blieb bisher, wie der zuständige Einzelrichter oder die zuständige Einzelrichterin vorzugehen hat, wenn das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Verhandlung abgewiesen oder auf das Gesuch nicht eingetreten werden kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die betroffene Person über genügend finanzielle Mittel verfügt oder das von ihr angestrebte Verfahren offensichtlich aussichtslos ist.

Die vorgeschlagene Änderung sieht vor, dass der Einzelrichter oder die Einzelrichterin in einem ersten Schritt einen Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege fällen kann. Dieser Entscheid wird der betroffenen Partei eröffnet. Gegen den ablehnenden Entscheid kann innert zehn Tagen Beschwerde beim Kantonsgericht eingereicht werden. Nach Rechtskraft des Entscheids über die unentgeltliche Rechtspflege überweist der Einzelrichter oder die Einzelrichterin das Schlichtungsgesuch dem zuständigen Friedensrichter oder der zuständigen Friedensrichterin. Er oder sie kann die gesuchstellende Partei zur Leistung eines Kostenvorschusses auffordern und anschliessend die Schlichtungsverhandlung durchführen.

3 Zuständigkeit von Einzelrichterinnen und -richtern am Kantonsgericht und bei der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz

In den vergangenen Jahren wurde die Zuständigkeit von Einzelrichterinnen und -richtern in allen Rechtsgebieten ausgebaut. Mit der Schaffung des Kantonsgerichtes per 1. Juni 2013 wurde der Einzelrichter oder die Einzelrichterin in Zivil-, Vollstreckungs- und Verwaltungssachen für Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von weniger als 10'000 Franken zuständig erklärt. Auf den 1. März 2017 wurde diese Streitwertgrenze auf 20'000 Franken angehoben (§ 18a Abs. 1a und 2a JusG; vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. 5.8 der Botschaft B 55 über das Konsolidierungsprogramm 2017 [KP17] vom 6. September 2016). Seit dem 1. April 2017 beurteilen Einzelrichterinnen und -richter an den Bezirksgerichten die erstinstanzlichen Strafverfahren, in denen die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr beantragt (§ 35 Abs. 2b JusG; vgl. Botschaft B 54 über Einzelrichterinnen und Einzelrichter in Strafverfahren an den erstinstanzlichen Gerichten vom 23. August 2016)

3.1 Harmonisierung der Streitwertgrenzen beim Kantonsgericht

Das Kantonsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden, welche die kantonalen Grundbuchabgaben betreffen (§ 93k Abs. 2 EGZGB). Dabei beträgt die Streitwertgrenze für die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin 10'000 Franken. Aus Gründen der Einheitlichkeit soll diese Streitwertgrenze ebenfalls auf 20'000 Franken angehoben werden.

3.2 Zuständigkeit des Präsidenten der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz

Die Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz legt Entschädigungen fest, welche bei der Enteignung gestützt auf kantonales Recht zu leisten sind. Seit dem 1. Januar 2016 ist die Schätzungskommission dem Bezirksgericht Luzern angegliedert (§ 38a Abs. 1 EntG; vgl. Botschaft B 125 über die Neuorganisation der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz vom 23. September 2014). Sie entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung. Der Präsident und die Vizepräsidentin gehören dem Bezirksgericht Luzern an. Die weiteren Mitglieder der Schätzungskommission sind Sachverständige, beispielsweise Architektinnen oder Landwirte.

Mit der Schaffung des Kantonsgerichtes wurde eine neue Bestimmung in das Justizgesetz aufgenommen, wonach der Einzelrichter oder die Einzelrichterin am Kantonsgericht in sämtlichen Verfahren entscheidet, die ohne Urteil in der Sache beendet werden können (Art. 18a Abs. 3 JusG).

Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Rechtsmittelfrist nicht eingehalten ist, der Kostenvorschuss nicht fristgerecht überwiesen oder das Rechtsmittel zurückgezogen wird. In diesen Fällen fehlt es an einer Prozessvoraussetzung. Das Gericht kann die aufgeworfene Frage materiell nicht behandeln, es fällt einen Abschreibungs- oder einen Nichteintretensentscheid. Eine vergleichbare Regelung sieht das Justizgesetz für die erstinstanzlichen Zivilverfahren vor (§ 35 Abs. 1a). Diese Regelungen beschleunigen den Abschluss der Verfahren und senken die Gerichtskosten der betroffenen Verfahrensparteien.

Bei der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz konnte der Präsident oder die Präsidentin bisher nur im Einverständnis mit den Verfahrensparteien als Einzelrichter beziehungsweise -richterin entscheiden (§ 39 Abs. 4 EntG). Eine den erstinstanzlichen Gerichten und dem Kantonsgericht entsprechende Regelung für Abschreibungs- oder Nichteintretensentscheide fehlte. Die vorgeschlagene Änderung erlaubt es dem Präsidenten oder der Präsidentin der Schätzungskommission, künftig als Einzelrichter beziehungsweise -richterin zu entscheiden, wenn kein Entscheid in der Sache möglich ist. In allen anderen Fällen entscheidet die Schätzungskommission wie bisher in Dreierbesetzung.

4 Kosten im verwaltungsrechtlichen Verfahren

4.1 Nachzahlung von amtlichen Kosten

Wird einer Verfahrenspartei gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, wird sie ganz oder teilweise von der Kostenvorschusspflicht und von der Kostentragungspflicht befreit (§ 204 Abs. 1 VRG). Die Anwaltskosten gehen vorerst zulasten des Staates. Wenn die Partei später dazu imstande ist, hat sie dafür Ersatz zu leisten (§ 204 Abs. 3 VRG). Bei verwaltungsrechtlichen Verfahren kann die Nachzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege bisher nur für die ausgerichteten Anwaltskosten verlangt werden. Neu sollen auch die amtlichen Kosten nachgefordert werden können. Die vorgeschlagene Änderung betrifft die kantonalen Verfahren vor Verwaltungsbehörden und vor Gerichten. Viele Deutschschweizer Kantone sehen bereits eine Nachzahlungspflicht vor (AG, BE, GL, NW, OW, TG, SZ, ZH). Die Kantone orientieren sich dabei an den Bestimmungen der gesamtschweizerischen Prozessordnungen. Die Zivil- und die Strafprozessordnung sehen eine Nachzahlungspflicht während zehn Jahren vor (Art. 123 Abs. 2 ZPO, Art. 135 Abs. 5 StPO). Diese Frist soll auch in das VRG übernommen werden.

4.2 Verteilung der Prozesskosten bei der gerichtlichen Überprüfung von Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist zuständig für sämtliche erstinstanzliche Entscheide im Kindes- und Erwachsenenschutz. Entscheide der KESB können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Diese Rechtsmittelverfahren weisen eine grosse Nähe zu den familienrechtlichen Verfahren auf, welche vom Gericht nach der Zivilprozessordnung durchgeführt werden.

Das Beschwerdeverfahren vor Kantonsgericht bestimmt sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Dieses Gesetz ist in erster Linie auf Einparteienverfahren ausgerichtet, wobei die betroffene Person in der Regel den Verwaltungsentscheid anfechtet. Die Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde betreffen oft mehrere Parteien, beispielsweise Kinder, Eltern oder weitere Angehörige. Für diese Verfahren sind die Kostenbestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes aus Sicht des Kantonsgerichtes weniger geeignet. Die Schweizerische Zivilprozessordnung sieht demgegenüber vor, dass das Gericht in familienrechtlichen Verfahren auch die wirtschaftliche Situation der Parteien mitberücksichtigen kann (Art. 107 Abs. 1 lit. c ZPO). Das Gericht kann die Verfahrenskosten nach Ermessen verteilen. Damit wird der spezifischen familienrechtlichen Situation Rechnung getragen, und es können sachgerechte Lösungen getroffen werden. Die vorgeschlagene Änderung schlägt eine Erweiterung der Verteilungsgrundsätze bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der KESB vor, welche sich an den bewährten Grundsätzen der Zivilprozessordnung orientiert.

5 Entscheid über strittige Ausstandsbegehren in Zivil- und Strafverfahren

Will eine Verfahrenspartei einen Richter oder eine Richterin, ein Mitglied der Schlichtungsbehörde, einen Gerichtsschreiber oder eine Gerichtsschreiberin ablehnen, muss sie dies dem Gericht umgehend mitteilen und ein Ausstandsgesuch stellen. Ein Ausstandsgrund liegt beispielsweise vor, wenn die betroffene Gerichtsperson in der Sache ein persönliches Interesse hat.

Sieht die betroffene Gerichtsperson den Ausstandsgrund als erfüllt an, tritt sie in den Ausstand. Der Abteilungspräsident oder die Abteilungspräsidentin ergänzt den Spruchkörper gemäss den gesetzlichen Bestimmungen. Bestreitet die betroffene Gerichtsperson den geltend gemachten Ausstandsgrund, so muss ein Gericht darüber entscheiden (Art. 50 ZPO). Das Justizgesetz sieht vor, dass das Kantonsgericht im Sinn einer Aufsichtsbehörde über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes bei den Schlichtungsbehörden und bei einem ganzen erstinstanzlichen Gericht entscheidet (vgl. § 79 Abs. 1a und 1d).

Mit Urteil vom 5A_697/2016 vom 25. November 2016 hat das Bundesgericht diese Regelung als nicht bundesrechtskonform beurteilt. Das Bundesgesetz über das Bundesgericht verpflichtet die Kantone, als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen (Art. 75 Abs. 2 BGG). Im Zivilrecht gilt daher das Prinzip des doppelten Instanzenzugs (double instance): Eine zivilrechtliche Streitigkeit muss von zwei kantonalen Instanzen beurteilt werden. Gemäss Bundesgericht gilt dieses Prinzip auch für Entscheide über den Ausstand eines oder mehrerer Mitglieder der Schlichtungsbehörde oder eines erstinstanzlichen Gerichtes.

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass der Entscheid über den Ausstand von Mitgliedern der Schlichtungsbehörden künftig von einem Abteilungspräsidenten oder einer Abteilungspräsidentin des jeweiligen Bezirksgerichtes gefällt wird. Wird der Ausstand aller Mitglieder einer Abteilung verlangt, entscheidet darüber wie bisher eine andere Abteilung des betroffenen Gerichtes (§ 79 Abs. 1c JusG). Den Entscheid über den Ausstand aller Mitglieder eines erstinstanzlichen Gerichtes weist der Kantonsgerichtspräsident oder die Kantonsgerichtspräsidentin einem anderen erstinstanzlichen Gericht zu. Der erstinstanzliche Entscheid über den Ausstand kann mit Beschwerde beim Kantonsgericht und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden.

Eine Ausnahme vom Prinzip des doppelten Instanzenzugs bilden Entscheide über den Ausstand von Richterinnen und Richtern an den obersten Kantonsgerichten. Gegen diesen Entscheid steht weiterhin direkt die Beschwerde in Zivilsachen beim Bundesgericht offen. Diese Ausnahme lässt das Bundesgericht ausdrücklich zu (BGE 137 III 426).

6 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Justizgesetz

§ 3

Das Arbeitsgericht übernimmt neu die Aufgabe der Schlichtungsbehörde Arbeit (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2.1). Die Schlichtungsbehörde Arbeit ist daher aus der Aufzählung in Absatz 1 zu streichen.

§ 35

Die Vermittlung in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten soll in die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin am Arbeitsgericht fallen. Die Ergänzung von Absatz 1k (Teilsatz 2) schafft die entsprechende Zuständigkeitsnorm.

Wer in einem Verfahren nach der Zivilprozessordnung die unentgeltliche Rechtspflege beanspruchen will, hat ein begründetes Gesuch zu stellen (Art. 119 ZPO). Die vorgeschlagene Änderung von Absatz 1l verwendet der Klarheit halber die Begriffe der Zivilprozessordnung. Anstelle des Begriffs "Begehren" ist neu von einem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege die Rede. Der neue Absatz 1l klärt die Zuständigkeiten, wenn das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Ver-

handlung abgewiesen wird oder der zuständige Einzelrichter beziehungsweise die zuständige Einzelrichterin auf das Gesuch nicht eintreten kann. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.2.

§ 43

Das Arbeitsgericht übernimmt neu die Aufgabe der Schlichtungsbehörde Arbeit. Die Schlichtungsbehörde Arbeit ist daher aus der Aufzählung in Absatz 1 zu streichen.

§ 46

Das Justizgesetz hält im Abschnitt zu den Friedensrichterinnen und -richtern nochmals fest, in welchen Fällen eine andere Behörde für das Schlichtungsverfahren zuständig ist. Absatz 1b entspricht dem neuen § 35 Absatz 1k. Die Änderung in Absatz 1c entspricht dem neuen § 35 Absatz 1c.

Zwischentitel vor § 48, §§ 48 und 49

Mit der Aufhebung der Schlichtungsbehörde Arbeit kann § 48 über deren Zuordnung aufgehoben werden.

Die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin für das arbeitsrechtliche Schlichtungsverfahren ergibt sich neu aus § 35 Absatz 1k. § 49 kann daher ebenfalls aufgehoben werden.

§ 79

Die Änderungen dieser Bestimmung gehen zurück auf einen Bundesgerichtsentscheid über die Anforderungen des doppelten Instanzenzuges im Zivilprozess. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel 5.

Absatz 1a: Bis Ende 2010 entschied im Kanton Luzern der Amtsgerichtspräsident oder die Amtsgerichtspräsidentin des betreffenden Gerichtsbezirks über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes bei Friedensrichterinnen und -richtern sowie Mitgliedern der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht. In Anlehnung an dieses frühere Recht soll ein Abteilungspräsident oder eine Abteilungspräsidentin des Bezirksgerichtes im betreffenden Gerichtsbezirk diesen Entscheid fällen. Wird der Ausstand in einem Verfahren nach der Zivilprozessordnung verlangt, so kann der Entscheid des Bezirksgerichtes innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (Art. 50 Abs. 2 ZPO). Für den Entscheid über den Ausstand ist damit in örtlicher Hinsicht jenes Bezirksgericht zuständig, welches auch das anschliessende erstinstanzliche Hauptverfahren durchführen wird. Die Friedensrichterkreise entsprechen im Kanton Luzern den Gerichtsbezirken (§ 45 JusG). Die Zuständigkeit der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht ergibt sich aus dem Ort der gelegenen Sache (Art. 33 ZPO). Zuständig ist in diesen Fällen das Bezirksgericht, in dessen Gerichtsbezirk das Miet- oder Pachtobjekt liegt.

Absatz 1d: Denkbar ist, dass eine Verfahrenspartei in einer bestimmten Streitsache den Ausstand aller gewählten Mitglieder eines erstinstanzlichen Gerichtes im Sinn des § 23 JusG verlangt. In diesem seltenen Fall bestimmt der Präsident oder die Präsidentin des Kantonsgerichtes die Abteilung eines anderen erstinstanzlichen Gerichtes, die über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes entscheidet. Der Gerichtsentscheid kann mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden.

Wird beim Kantonsgericht der Ausstand aller Mitglieder einer Abteilung verlangt, kann darüber eine andere Abteilung des Kantongerichtes befinden. Wird der Ausstand aller Richterinnen und Richter des Kantonsgerichtes verlangt, stehen für diesen Entscheid vom Kantonsrat gewählte Ersatzrichterinnen und -richter zur Verfügung. Da das Kantonsgericht in zivilrechtlichen Verfahren als zweitinstanzliches Gericht entscheidet, lässt das Bundesgericht den direkten Weiterzug an das Bundesgericht zu.

6.2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

In Verfahren nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ist die Pflicht zur Nachzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege auf die Anwaltskosten beschränkt (§ 204 Abs. 3 VRG). Amtliche

Kosten, von denen die Verfahrenspartei ganz oder teilweise befreit wurden, können nicht zurückgefordert werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Partei mittlerweile imstande wäre, diese dem Staat zurückzuzahlen. Neu sollen auch die amtlichen Kosten verwaltungsrechtlicher Verfahren nachgefordert werden können. Der bisherige Satz 2 des § 204 Absatz 3 wird als Absatz 4 ausgestaltet und bezieht sich nun auf Kosten des amtlichen Verfahrens gemäss Absatz 1 und die Anwaltskosten gemäss Absatz 3. Die Bestimmung orientiert sich am Wortlaut von Artikel 123 Absatz 1 ZPO, welcher die Nachzahlung im Zivilverfahren regelt. In Absatz 3 kann der Zwischensatz, der die Gegenpartei erwähnt, gestrichen werden, da dieser Fall bereits in § 201 Absatz 1 VRG geregelt ist. Das Opferhilfegesetz sieht Ausnahmen von der Nachzahlung vor, welche bereits in der geltenden Fassung aufgeführt sind. Dieser Verweis wird beibehalten.

Das Finanz- und Rechnungswesen der Gerichts- oder der Verwaltungsbehörde kann die betroffene Verfahrenspartei zur Nachzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege auffordern. Die Frist für eine solche Rückforderung soll auf zehn Jahre nach rechtskräftigem Abschluss der Streitsache festgelegt werden (Abs. 5), dies analog Artikel 123 Absatz 2 ZPO. Verweigert eine Verfahrenspartei die Nachzahlung, fällt die Behörde, welche die unentgeltliche Rechtspflege gewährt hat, einen Entscheid über den Umfang der Nachzahlungspflicht. Dieser Entscheid kann auf dem ordentlichen Rechtsweg angefochten werden. Die Vollstreckung der Nachzahlung erfolgt gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1).

§ 204 gilt nicht nur für die Verfahren vor Gericht, sondern auch für Verfahren vor Verwaltungsbehörden. Soweit das Bundesrecht die Kostenlosigkeit nicht vorschreibt, müssen die amtlichen Kosten künftig in allen Verwaltungsverfahren festgesetzt werden.

Bei der Nachforderung der unentgeltlichen Rechtspflege handelt es sich um eine prozessuale Bestimmung, welche grundsätzlich ab dem Inkrafttreten anwendbar ist. Eine Rückforderung ist für jene unentgeltliche Rechtspflege möglich, welche nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderung gewährt wurde.

6.3 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 53

Die Kostenfolgen bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde richten sich nach den Bestimmungen des VRG (vgl. § 47 EGZGB). § 198 VRG sieht vor, dass grundsätzlich die unterliegende Partei die Kosten eines Rechtsmittelverfahrens zu tragen hat. Diesem Verteilungsgrundsatz folgt auch die Zivilprozessordnung (Art. 106). Bei familienrechtlichen Verfahren kann indes das Gericht in begründeten Fällen von diesem Verteilungsgrundsatz abweichen und die Verfahrenskosten nach Ermessen verteilen (Art. 107 Abs. 1 lit. c ZPO). Die vorgeschlagene Ergänzung der Bestimmung des EGZGB gibt dem Gericht im Kindes- und Erwachsenenschutz die Möglichkeit, die Kosten unabhängig von Obsiegen und Unterliegen der Parteien nach Ermessen zu verteilen. Damit kann den wirtschaftlichen Verhältnissen der Verfahrensparteien angemessen Rechnung getragen werden.

§ 93k

Seit dem 1. März 2017 beurteilt am Kantonsgericht der Einzelrichter oder die Einzelrichterin Rechtsmittel und Klagen, soweit der Streitwert weniger als 20'000 Franken beträgt. Dies gilt für zivil-, vollstreckungs- und verwaltungsrechtliche Verfahren. Analog soll der Streitwert für die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin bei Beschwerden, welche Grundbuchabgaben betreffen, auf 20'000 Franken angehoben werden.

6.4 Enteignungsgesetz

Leistet eine Verfahrenspartei keinen Kostenvorschuss, ist die Schätzungskommission offensichtlich unzuständig oder fehlt das Rechtsschutzinteresse, tritt die Schätzungskommission auf die Begehren nicht ein. Diesen Entscheid soll neu der Präsident oder die Präsidentin der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz als Einzelrichter oder Einzelrichterin fällen können (§ 40 Abs. 1a EntG). Die Zustimmung der Parteien ist nicht erforderlich. Die materielle Beurteilung der

Entschädigungen bleibt weiterhin der Schätzungskommission überlassen, welche in der Regel in Dreierbesetzung entscheidet.

7 Auswirkungen

Das Ziel der vorgeschlagenen Änderungen besteht darin, die Geschäftsabläufe zu straffen und effizienter zu gestalten. Mit der Abschaffung der Schlichtungsbehörde Arbeit entfallen die Wahl und die Entschädigung der paritätischen Vertreterinnen und Vertreter. Zu erwarten sind jährliche Einsparungen von etwa 60'000 Franken. Dieser Betrag entspricht den durchschnittlichen Entschädigung der paritätischen Vertreterinnen und Vertretern in den letzten Jahren. Hinzu kommen nicht quantifizierbare Einsparungen aus den organisatorischen Vereinfachungen in der Verfahrensführung beim Arbeitsgericht. Die Administration der Verfahren am Arbeitsgericht kann beschleunigt werden. Fallen die paritätischen Vertreterinnen und Vertreter weg, erhöht dies den Arbeitsaufwand der Arbeitsrichterinnen und -richter nicht. Für die Rechtssuchenden fallen auch keine Mehrkosten an. Bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken schreibt das Bundesrecht zudem zwingend ein kostenloses Verfahren vor.

Der vermehrte Einsatz von Einzelrichterinnen und Einzelrichtern, wie mit dieser Vorlage verschiedentlich vorgeschlagen, führt zu einem Effizienzgewinn. Dieser verkürzt die Dauer der betroffenen Verfahren. Mit den bestehenden Mitteln lassen sich daher mehr Verfahren erledigen.

Die Nachforderung der amtlichen Kosten erhöht den Personalaufwand für die Bewirtschaftung. In einzelnen Fällen wird sie zu Mehreinnahmen für die Verwaltung und die Gerichte führen. Die Erfahrungen aus dem Zivil- und Strafrecht zeigen, dass die zusätzlichen Einnahmen den Aufwand je nach Jahr auch leicht übersteigen können. Die vorgeschlagene Kostenregelung bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hat für den Kanton geringe finanzielle Auswirkungen. Die geplante Regelung führt dazu, dass in einzelnen Fällen vermehrt die Parteien die verursachten Kosten tragen. So muss beispielsweise eine wirtschaftlich starke Partei Kosten übernehmen, welche unter der geltenden Regelung im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege vom Staat getragen wurden.

Die geplante Änderung über die Zuständigkeit bei strittigen Ausstandsbegehren führt in einzelnen Verfahren eine zusätzliche Instanz ein. Da es sich um wenige Einzelfälle handelt, hat diese Änderung keine nennenswerten Kostenfolgen.

Die Umsetzung der Vorlage kann im Rahmen der ordentlichen Geschäftstätigkeit erfolgen. Eine besondere Finanzierung ist nicht notwendig.

8 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren wird die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement in Zusammenarbeit mit dem Kantonsgericht überarbeitet. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung ist auf den 1. Januar 2019 geplant, da auf diesen Zeitpunkt die Mitglieder der Schlichtungsbehörden und der erstinstanzlichen Gerichte für deren Amtsdauer 2019–2023 neu gewählt werden. Sollte sich die Inkraftsetzung verzögern, ist bei der Wahl der Mitglieder der Schlichtungsbehörde Arbeit ein entsprechender Vorbehalt anzubringen.



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 68 94
vernehmlassungen.jsdds@lu.ch
www.lu.ch