



**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)

Bericht und Antrag des Obergerichts  
vom 26. Oktober 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und Antrag zur 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), welche der Kantonsrat am 17. Dezember 2020 an das Obergericht überwiesen hat.

Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1. Anliegen der Motion
2. Die geltende Regelung
3. Geschäftslast der Friedensrichterämter
4. Problematik
5. Lösungsansätze
6. Stellvertretungsregelung allgemein
7. Schlussfolgerung
8. Antrag

**1. Anliegen der Motion**

Mit der Motion wird das Obergericht beauftragt, dem Kantonsrat eine Anpassung des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz; GOG; BGS 161.1) vorzulegen, um die Regelung der Organisation der Friedensrichterämter zu flexibilisieren. Den Gemeinden soll offengelassen werden, ob sie ein gemeinsames Friedensrichteramt mit Sitz in einer Gemeinde einsetzen möchten oder ob weiterhin jede Gemeinde ihr eigenes Friedensrichteramt betreibt. Auch im Rahmen eines Zusammenschlusses soll jede Gemeinde einen Friedensrichter oder eine Friedensrichterin wählen. Die Stellvertretung soll allerdings der Friedensrichter oder die Friedensrichterin aus einer jeweils anderen Gemeinde übernehmen können. Zudem soll geprüft werden, ob die Stellvertreterregelung auch beim heutigen Modell angepasst werden kann, so dass bei Befangenheit, Interessenkonflikten oder Krankheit ein Friedensrichter oder eine Friedensrichterin aus einer anderen Gemeinde die Stellvertretung übernehmen kann.

**2. Die geltende Regelung**

Die Friedensrichterämter sind die ordentlichen Schlichtungsbehörden in Zivilsachen, soweit nicht eine der besonderen Schlichtungsbehörden – die Schlichtungsbehörde für Miet- und Pachtrecht oder die Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht – sachlich zuständig ist (vgl. § 38 Abs. 1 GOG). Nach § 37 GOG wählt jede Einwohnergemeinde für ihr Gebiet eine Friedensrichterin oder einen Friedensrichter und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter. Wählbar sind alle

in der Gemeinde wohnhaften und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger (§ 37 Abs. 1 GOG). Zwei oder mehrere Gemeinden können durch einen Vertrag, der vom Obergericht genehmigt werden muss, ein gemeinsames Friedensrichteramt mit Sitz in einer der Gemeinden einsetzen. In diesem Fall besteht für die Wahl nach Absatz 1 ein Wahlkreis über das Gebiet aller beteiligten Gemeinden (§ 37 Abs. 2 GOG).

### 3. Geschäftslast der Friedensrichterämter

Wie die Motionäre zutreffend festhalten, nehmen die gemeindlichen Friedensrichterämter eine sehr wichtige und unverzichtbare Rolle bei der niederschweligen Streitbeilegung ein. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung des Rechtsfriedens und zur Entlastung der Zivilgerichte. In den letzten Jahren konnte durchschnittlich knapp die Hälfte aller Verfahren durch Rückzug, Anerkennung oder Vergleich abgeschlossen werden. Die Geschäftslast bei den einzelnen Friedensrichterämtern ist sehr unterschiedlich und teilweise grösseren Schwankungen unterworfen. Die Übersicht über die Geschäftslast der Jahre 2019 und 2020 zeigt folgendes Bild (Quelle: ROG 2020):

	vom Vorjahr anhängig	Neueingang	Erledigung	Übertrag
<b>2019</b>				
Zug	69	320	303	86
Oberägeri	6	25	23	8
Unterägeri	2	16	17	1
Menzingen	3	11	10	4
Baar	21	153	139	35
Cham	10	70	66	14
Hünenberg	5	46	45	6
Steinhausen	11	44	50	5
Risch	10	49	53	6
Walchwil	4	12	12	4
Neuheim	1	5	4	2
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>751</b>	<b>722</b>	<b>171</b>
<b>2020</b>				
Zug	87*	302	313	76
Oberägeri	8	22	26	4
Unterägeri	1	15	15	1
Menzingen	4	3	7	-
Baar	35	121	125	31
Cham	14	77	80	11
Hünenberg	6	37	40	3
Steinhausen	5	36	32	9
Risch	6	46	43	9
Walchwil	4	13	15	2
Neuheim	2	11	11	2
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>683</b>	<b>707</b>	<b>148</b>

\*Ein Fall Differenz, da 2019 ein Fall aus 2016 nicht dazugerechnet wurde. Dieser war sistiert bis zum 31.03.2021.

#### 4. Problematik

Um zu vermeiden, dass unerfahrene Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter nur in einzelnen Fällen zum Einsatz kommen, sind die Friedensrichterämter in der Regel so organisiert, dass sich die Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter das Pensum mit ihren Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern je zur Hälfte aufteilen. In Gemeinden mit kleineren Fallzahlen hat die bzw. der Einzelne damit weniger als zehn Fälle pro Jahr zu bearbeiten, was die Aneignung und den Aufbau von Erfahrung und Routine erschwert. Eine gewisse Erfahrung und Routine wird jedoch angesichts der schon auf Schlichtungsstufe zunehmenden Komplexität der Verfahren immer wichtiger, um die Schlichtungsfunktion effektiv wahrnehmen zu können. Bei den jährlichen Inspektionen der Friedensrichterämter durch das Obergericht, den Visitationen durch die Justizprüfungskommission und auch im Rahmen der Kantonsratsdebatten zu den Rechenschaftsberichten des Obergerichts wurde denn auch verschiedentlich die mangelnde Routine von Friedensrichterinnen und Friedensrichtern kleinerer Gemeinden thematisiert und (teilweise) gefordert, die Organisation von kleinen Friedensrichterämtern zu überdenken und allenfalls neu zu strukturieren (vgl. Protokoll der Kantonsratssitzung vom 5. Juli 2018, Vormittag, S. 2498 ff.; Protokoll der Kantonsratssitzung vom 27. August 2020, Vormittag, S. 1034 ff.).

#### 5. Lösungsansätze

Die Frage, ob anstelle der Friedensrichterämter eine zentrale Schlichtungsbehörde geschaffen werden soll, wurde im Rahmen der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 2010 ausführlich diskutiert. Der Kantonsrat sprach sich schliesslich mit 54 zu 18 Stimmen für die Beibehaltung der gemeindlichen Friedensrichterämter aus, wobei als Hauptargumente die Gemeindeautonomie, die Niederschwelligkeit und die Bürgernähe ins Feld geführt wurden (vgl. Protokoll der Kantonsratssitzung vom 6. Mai 2010, Vormittag, S. 2464 ff.; Nachmittag, S. 2469 ff.). Auf diesen Entscheid soll nicht zurückgekommen werden, was auch mit der vorliegenden Motion nicht angestrebt wird.

Die Einsetzung eines gemeinsamen Friedensrichteramtes durch zwei oder mehrere Gemeinden (§ 37 Abs. 2 GOG) würde insofern zu einer Professionalisierung führen, als die Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter und die Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter eine grössere Anzahl Fälle zu bearbeiten hätten und sich deshalb – besonders in kleineren Gemeinden – auch eine grössere Routine aneignen könnten. Von der Möglichkeit, durch einen Vertrag ein gemeinsames Friedensrichteramt für mehrere Gemeinden einzusetzen, wurde bisher nicht Gebrauch gemacht. Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass nach § 37 Abs. 2 GOG (letzter Satz) für die Wahl der Friedensrichterinnen bzw. Friedensrichter und der Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter ein Wahlkreis über das Gebiet aller beteiligten Gemeinden bestünde. Dies könnte – wie die Motionäre zutreffend festhalten – dazu führen, dass die einwohnerschwächere Gemeinde bei der Wahl über den gesamten Wahlkreis keine eigenen Friedensrichter bzw. Friedensrichterinnen stellen könnte, da sich die Kandidatinnen bzw. Kandidaten einer grösseren Gemeinde gegenüber denjenigen einer kleineren Gemeinde durchsetzen. Im Ergebnis müsste sich also die kleinere Gemeinde auf der Stufe des Friedensrichteramtes faktisch der «Gerichtbarkeit» der grösseren Gemeinde unterziehen, was einer Einschränkung der Gemeindegouvernanz gleichkommen würde.

Nach dem von den Motionären skizzierten Modell soll es zwei oder mehreren Gemeinden bei Bedarf weiterhin möglich sein, sich zusammenzuschliessen. Dabei soll den Gemeinden offen gelassen werden, ob sie ein gemeinsames Friedensrichteramt mit Sitz in einer Gemeinde einsetzen möchten oder ob weiterhin jede Gemeinde ihr eigenes Friedensrichteramt betreibt. Jede Gemeinde eines Zusammenschlusses soll einen Friedensrichter oder eine Friedensrichterin wählen können. Die Stellvertretung würde allerdings der Friedensrichter oder die

Friedensrichterin aus einer jeweils anderen Gemeinde übernehmen. Auch mit diesem Modell wäre zwar eine Einschränkung der Gemeindesouveränität verbunden, weil die sich zusammenschliessenden Gemeinden die Stellvertreterin bzw. den Stellvertreter des Friedensrichteramtes nicht mehr selbst wählen könnten. Da die Gemeinden aber die Friedensrichterin bzw. den Friedensrichter selbst wählen könnten, würde die Einschränkung der Gemeindesouveränität bedeutend weniger weit gehen, als bei einem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden nach geltendem Recht.

## **6. Stellvertretungsregelung allgemein**

Nach den Erkenntnissen des Obergerichts aus den alljährlichen Inspektionen bei den Friedensrichterämtern hat sich die von den Motionären zusätzlich angesprochene Problematik der Stellvertretung zufolge Befangenheit, Interessenkonflikten oder Krankheit unter der geltenden Regelung bisher nicht aktualisiert. Es sind aber durchaus Konstellationen denkbar, in denen sowohl für die Friedensrichterin bzw. den Friedensrichter als auch für die Stellvertreterin bzw. den Stellvertreter in gleicher Weise ein Ausstandsgrund gegeben sein könnte. Mit der Neuregelung der Stellvertretungsmöglichkeiten bei Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinden könnte auch die Stellvertretungsregelung beim Vorliegen von Ausstandsgründen angepasst und flexibler gestaltet werden.

## **7. Schlussfolgerung**

Das geltende Recht erlaubt zwar die Einsetzung eines gemeinsamen Friedensrichteramtes durch zwei oder mehrere Gemeinden, doch kann ein solcher Zusammenschluss mit einer Einschränkung der Gemeindesouveränität für die einwohnerschwächere Gemeinde verbunden sein. Das von den Motionären skizzierte Modell würde einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden mit einer weniger weit gehenden Einschränkung der Gemeindesouveränität ermöglichen. Gleichzeitig könnte die Stellvertretungsregelung beim Vorliegen von Ausstandsgründen flexibilisiert werden.

## **8. Antrag**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen erachtet das Obergericht das Anliegen der Motion als begründet und beantragt Ihnen deshalb,

die 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) erheblich zu erklären.

Zug, 26. Oktober 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung

Obergericht des Kantons Zug

Der Präsident: Felix Ulrich

Die Generalsekretärin: Manuela Frey