

Schlichtungsstelle

Bericht und Antrag Nr. 283 betreffend das kirchliche Gesetz über die
Schlichtungsstelle, 1. Lesung

Luzern, 19. Oktober 2016

1. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten der neuen Kirchenverfassung am 1. Januar 2017 wird ein neues landeskirchliches Organ, die Schlichtungsstelle, geschaffen. Die Schlichtungsstelle benötigt Organisations- und Verfahrensvorschriften. Gemäss § 46 Abs. 3 KiV regelt das kirchliche Gesetz das Nähere, insbesondere zur Konstituierung und zum Verfahren. Da die Schlichtungsstelle ein Organ der Landeskirche ist (§ 24 lit. d KiV), sind die Vorschriften über die Schlichtungsstelle in das neu zu schaffende Gesetz über die Organisation der landeskirchlichen Organisation (§ 34 Abs. 1 lit. c KiV) aufzunehmen. Dieses Organisationsgesetz kann aber erst erlassen werden, wenn die neue Organisationsstruktur der landeskirchlichen Organisation (insbesondere von Synodalarat und Synodalverwaltung) feststeht. Der Synodalarat ist jedoch der Meinung, dass die Schlichtungsstelle möglichst schnell ihre Tätigkeit aufnehmen soll. Im Sinne einer Übergangsregelung schlägt er deshalb den Erlass des vorliegenden kirchlichen Gesetzes vor. Diese Regelung ist später in das Gesetz über die Organisation der landeskirchlichen Organisation zu überführen.

Der Entwurf des kirchlichen Gesetzes basiert auf dem Schlichtungsverfahren der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO). Dieses Verfahren ist mit dem Verfahren vor der Schlichtungsstelle am Ehesten vergleichbar. Es ist auch ein relativ einfaches und niederschwelliges Verfahren. Zudem kann damit nötigenfalls auf die Praxis zum Schlichtungsverfahren gemäss ZPO zurückgegriffen werden.

2. Inhalt

Zu den einzelnen Paragraphen sind folgende Erläuterungen zu machen:

§ 1 Stellung

Diese Bestimmung ist an sich nur eine Wiederholung von § 24 KiV. Die vorberatende Synodekommission Verfassungsrevision wünschte jedoch, dass im Gesetz die Unabhängigkeit der Schlichtungsstelle ausdrücklich festgehalten wird.

§ 2 Wahl und Konstituierung

Absatz 1 fasst § 33 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und § 45 Abs. 2 KiV zusammen. Absatz 2 überlässt es der Schlichtungsstelle, sich selber zu konstituieren und zu organisieren.

Die Kirchenverfassung würde eine Vorschrift erlauben, wonach die Mitglieder der Schlichtungsstelle bestimmter Berufsgruppen angehören müssen. Da die von der Schlichtungsstelle zu behandelnden Streitigkeiten aber verschiedenartigster Natur sein können, erscheint eine solche Regelung nicht sinnvoll und auch bei der kleinen Anzahl Mitglieder kaum realisierbar.

§ 3 Besetzung

Die Schlichtungsstelle ist grundsätzlich in Dreierbesetzung tätig. Sie kann jedoch auch ein einzelnes Mitglied mit der Durchführung eines Verfahrens beauftragen, wo dies sinnvoll ist. Ebenso können Abklärungen aus Gründen der Zweckmässigkeit und der Verfahrensökonomie an ein einzelnes Mitglied delegiert werden.

§ 4 Zuständigkeit und Tätigwerden

§ 46 Abs. 1 KiV nennt die wichtigsten Anwendungsfälle des Schlichtungsverfahrens. Der Synodalrat hat auch geprüft, ob in das Gesetz eine ausführlichere und abschliessende Zuständigkeitsvorschrift aufgenommen werden sollte. Angesichts der vielen denkbaren Streitfälle würde eine solche Liste jedoch lang und unübersichtlich. Eine abschliessende Aufzählung bringt zudem die Gefahr mit sich, dass ein möglicher Anwendungsfall übersehen wird. In Abs. 1 und 2 wird daher die Zuständigkeit nur allgemein umschrieben (Streitigkeiten oder Spannungen innerhalb der Landeskirche) und für bestimmte Fälle ausgeschlossen. Damit werden auch in der Kirchenverfassung nicht ausdrücklich genannte Fälle (beispielsweise ein Streit zwischen einem Kirchgemeindeglied und dem Kirchenvorstand) erfasst.

In Abs. 3 wird festgehalten, dass die Schlichtungsstelle nicht von sich aus tätig werden kann, sondern nur auf Gesuch einer Partei hin.

§ 5 Notwendigkeit des Schlichtungsverfahrens

Da die Schlichtungsstelle keine Entscheidkompetenz hat und längst nicht alle Streitigkeiten in ein formelles Verfahren münden, ist es nicht sinnvoll, das Schlichtungsverfahren für alle Streitigkeiten zwingend vorzuschreiben. Die Schlichtungsstelle stellt ein Angebot zur Konfliktbeilegung dar. Es soll den Parteien aber offen stehen, die Probleme auf andere Weise zu lösen. Die Anrufung der Schlichtungsstelle ist deshalb nur in einem Fall vorgeschrieben, nämlich wenn eine Partei eine Beschwerde an den Synodalrat (gemäss § 44 Abs. 1 lit. I KiV) erheben will. Bevor sich der Synodalrat mit einer solchen Beschwerde befassen muss, soll eine Einigung in einem einfachen, niederschweligen Verfahren gesucht werden.

§ 6 Aufgaben

Die Absätze 1 und 2 entsprechen § 46 Abs. 1 und 2 KiV. Zusätzlich erhält die Schlichtungsstelle in Abs. 3 die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben, um gleiche oder ähnliche Streitfälle in Zukunft vermeiden zu können. So kann etwa auf bestehende Mängel (z.B. organisatorischer Art) hingewiesen werden. In Abs. 4 wird ausdrücklich festgehalten, dass die Schlichtungsstelle keine Entscheidkompetenz besitzt.

§ 7 Einleitung des Verfahrens

Um den Parteien einen einfachen Zugang zum Schlichtungsverfahren zu ermöglichen, sind die formellen und inhaltlichen Anforderungen an ein Schlichtungsgesuch gering zu halten. Erforderlich sind einzig die Bezeichnung der Gegenpartei und eine kurze Umschreibung des Streitgegenstands.

Abs. 2 verpflichtet die Schlichtungsstelle, das Verfahren umgehend durchzuführen.

§ 8 Verhandlung

Um die Vertraulichkeit zu wahren (vgl. auch § 11) ist die Verhandlung vor der Schlichtungsstelle nicht öffentlich. Das Gesetz legt nur fest, dass die Parteien anzuhören sind. Im Übrigen liegt die Gestaltung der Verhandlung im Ermessen der Schlichtungsbehörde.

Nach Abs. 4 muss eine Partei gegen ihren Willen nicht an weiteren Verhandlungen teilnehmen. Bei mangelnder Vergleichsbereitschaft wären die Einigungschancen ohnehin gering.

§ 9 Persönliches Erscheinen und Säumnis

Das persönliche Erscheinen ist Voraussetzung, dass eine wirkliche Aussprache stattfinden kann. Dies schliesst aber nicht aus, dass sich eine Partei durch eine Vertrauensperson oder einen Rechtsbeistand begleiten lassen kann. Diese "Verbeiständung" ist auch in der ZPO vorgesehen.

Grundsätzlich muss eine Partei deshalb persönlich an der Schlichtungsverhandlung teilnehmen. Aus wichtigen Gründen (z.B. wegen Krankheit) ist eine Vertretung durch eine andere Person an der Verhandlung möglich. Möglich ist in solchen Fällen selbstverständlich auch eine Verschiebung des Verhandlungstermins.

Die Absätze 2 und 3 regeln die Folgen des unentschuldigtem Nichterscheins einer Partei.

§ 10 Abklärungen

Zum besseren Verständnis der Streitsache und insbesondere im Hinblick auf einen Einigungsvorschlag muss die Schlichtungsstelle die Möglichkeit haben, eigene Abklärungen zu treffen. Formvorschriften für diese Abklärungen sind nicht erforderlich, da die Schlichtungsbehörde keine Entscheidkompetenz hat und die Parteien einen allfälligen Einigungsvorschlag ohne Nachteil ablehnen können.

Absatz 2 verpflichtet alle kirchlichen Behörden, die von der Schlichtungsstelle angeforderten Unterlagen herauszugeben. In welchen Fälle die Herausgabe verweigert werden kann, ergibt sich aus den entsprechenden Bestimmungen der ZPO (vgl. Art. 160 ff. ZPO).

§ 11 Vertraulichkeit des Verfahrens

Damit sich die Parteien frei aussprechen können, muss das Schlichtungsverfahren vertraulich sein. Dies setzt einerseits voraus, dass die Verhandlung nicht öffentlich ist (vgl. § 8 Abs. 1), andererseits ist erforderlich, dass die Aussagen der Parteien nicht protokolliert und nur im Rahmen der Einigungsbemühungen der Schlichtungsstelle verwendet werden dürfen.

§ 12 Einigung

Eine Einigung muss von der Schlichtungsstelle protokolliert und von den Parteien unterzeichnet werden. Zur Erleichterung einer späteren Vollstreckung (z.B. bei einer Verpflichtung zu einer Geldzahlung) kann die Schlichtungsstelle im Protokoll vermerken, dass die Einigung der Parteien die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheides hat.

§ 13 Nichteinigung

Bleiben die Vermittlungsbemühungen der Schlichtungsstelle ohne Erfolg, ist diese Tatsache ohne weitere Begründung im Protokoll festzuhalten.

Da die Erhebung einer Beschwerde an den Synodalrat ein Schlichtungsverfahren voraussetzt (§ 5 Abs. 1), muss dessen Einfluss auf die Beschwerdefrist geregelt werden. Absatz 3 sieht deshalb vor, dass die Beschwerdefrist erst am Tag nach Zustellung des Protokolls der Schlichtungsstelle zu laufen beginnt.

§ 14 Einigungsvorschlag

Die Regelung des in § 46 Abs. 2 KiV vorgesehenen Einigungsvorschlags orientiert sich am Konzept des Urteilsvorschlags von Art. 210 f. ZPO. Danach muss der Einigungsvorschlag von einer oder beiden Parteien ausdrücklich abgelehnt werden. Andernfalls gilt er als angenommen. Die Ablehnung ist nicht zu begründen.

Nach Absatz 2 kann im Einigungsvorschlag zur Erleichterung einer späteren Vollstreckung vorgesehen werden, dass er bei seiner Annahme die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheides hat (§ 12 Abs. 2). Wird der Einigungsvorschlag abgelehnt, steht die Nichteinigung fest und es gilt § 13.

§ 15 Kosten

Die Anrufung der Schlichtungsstelle ist grundsätzlich freiwillig (§ 5). Um dieses Streitbeilegungsangebot zu fördern, sind keine Verfahrenskosten zu erheben. Jede Partei trägt die Kosten für ihre eigenen Aufwendungen selber. Die Schlichtungsstelle erhebt auch keine amtlichen Kosten.

Eine Ausnahme sieht Absatz 2 lediglich dort vor, wo das Schlichtungsverfahren obligatorisch ist. In diesen Fällen sollen einer säumigen Partei Verfahrenskosten auferlegt werden können.

§ 16 Ergänzendes Recht

Der Synodebeschluss regelt bewusst nicht alle Verfahrensdetails. Ergänzend ist daher die staatliche Gesetzgebung heranzuziehen (§ 8 Abs. 3 KiV). Da das kantonale Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) kein Schlichtungsverfahren kennt, ist auf die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu verweisen. Diese ist sinngemäss anwendbar.

§ 17 Inkrafttreten

Das kirchliche Gesetz soll auf den Beginn der neuen Legislatur der kantonalkirchlichen Organe, also auf den 1. Juli 2017, in Kraft treten.

3. Kostenfolgen

Die Tätigkeit der Schlichtungsstelle wird Kostenfolgen für die landeskirchliche Organisation haben (Sitzungsgelder, Infrastruktur etc.). Diese Kosten lassen sich kaum schätzen, da sich nur schwer vorhersagen lässt, wie häufig die Schlichtungsstelle angerufen wird. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass Kosten in grösserem Umfang anfallen.

4. Stellungnahme des Synodalrats

Der Synodalrat erachtet es als sinnvoll, sich an das Schlichtungsverfahren der Schweizerischen Zivilprozessordnung anzulehnen, da dieses Verfahren am Ehesten für das Verfahren vor der Schlichtungsstelle passt. Dies gilt umso mehr, als in den Verwaltungsrechtspflegegesetzen kein analoges Verfahren vorgesehen ist.

Der Synodalrat erachtet das vorgeschlagene Verfahren und die Organisation der Schlichtungsbehörde als einfach und schlank. Eine Regelung wird nur getroffen, soweit es unbedingt notwendig ist. Im Übrigen bleibt der Schlichtungsstelle bei der Organisation und der Durchführung der Verfahren ein grosser Spielraum.

5. Antrag des Synodalrats

Der Synodalrat beantragt der Synode, dem beigehefteten kirchlichen Gesetz zuzustimmen.

Namens des Synodalrates
der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern

Rosemarie Manser
a.o. Vorsitzende

Peter Möri
Synodalsekretär