Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

1. Mai 2018 B 127

Organisationsentwicklung 2017 der Luzerner Gerichte

Entwurf Änderung des Justizgesetzes und weiterer Gesetze

Zusammenfassung

Das Kantonsgericht hat im Rahmen der Organisationsentwicklung 2017 die Geschäftsabläufe der Gerichte überprüft. Mittels Gesetzesänderungen soll die Zuständigkeit der Einzelrichterinnen und -richter innerhalb des Gerichtswesens vereinheitlicht werden. Bei der Verlegung der Verfahrenskosten sind zwei Änderungen vorgesehen. Zum einen soll bei unentgeltlicher Rechtspflege die Nachzahlungspflicht neu auch die amtlichen Kosten umfassen. Zum anderen soll das Kantonsgericht in Beschwerdeverfahren gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verfahrensparteien bei der Verteilung der Kosten berücksichtigen können.

Im Zusammenhang mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 haben Regierungsrat und Kantonsgericht strategische Massnahmen betreffend Organisationsentwicklung, Prozessoptimierung, Querschnittfunktionen 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, die Gesetzesanpassungen notwendig machen. Diese Massnahmen werden dem Kantonsrat mit der vorliegenden Botschaft des Regierungsrates zum Beschluss unterbreitet.

Der Einsatz von Einzelrichterinnen und -richtern leistet einen wichtigen Beitrag zur raschen Erledigung von Verfahren. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sehen vor, bei Beschwerden betreffend Grundbuchabgaben und in bestimmten Fällen bei der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz die Zuständigkeit des Einzelrichters oder der Einzelrichterin an die Regelungen in der übrigen Verfahrensordnung anzugleichen. Für diese Massnahmen sind das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch und das Enteignungsgesetz zu ändern. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Justizgesetzes bei der Zuständigkeit in Ausstandsfällen bei den Friedensrichterinnen und -richtern sowie den Bezirksgerichten wird eine Anforderung des Bundesgerichtes umgesetzt. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs über die Vertretungsverbote in Zwangsvollstreckungsverfahren wird eine Änderung des Bundesrechts umgesetzt.

Vorgesehen sind zudem zwei Änderungen im Kostenrecht: 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 den Entscheid einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, sollen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verfahrensparteien bei der Verteilung der Kosten berücksichtigt werden können. Für diese Änderungen des Kostenrechts ist eine Anpassung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgesehen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf von Änderungen des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG) vom 10. Mai 2010 (SRL Nr. 260) sowie des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40), des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) vom 20. November 2000 (SRL Nr. 200), des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EGSchKG) vom 22. Oktober 1996 (SRL Nr. 290) und des Enteignungsgesetzes (EntG) vom 29. Juni 1970 (SRL Nr. 730).

1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17) haben der Regierungsrat und das 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. Mit der vorgesehenen Änderung bei Entscheiden in Ausstandsfällen wird zudem ein neueres Urteil des Bundesgerichtes und mit der Zuständigkeitsnorm über die Vertretungsverbote vor Gericht in Schuldbetreibungs- und Konkurssachen neueres Bundesrecht umgesetzt. Im Rahmen dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den vom Kantonsgericht erarbeiteten Entwurf für vier Gesetzesänderungen.

2 Grundzüge der Revision

2.1 Zuständigkeit bei Entscheiden über die 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, 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 Nachzahlung verpflichtet. Im Bundesrecht sind die Verfahren festgelegt, bei denen keine amtlichen Kosten erhoben werden dürfen und deshalb auch keine Nachzahlungspflicht 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 zuständigen Bezirksgerichtes über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege entscheidet und die Schlichtungsverhandlung durchführt (§ 35 Abs. 1l 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 Rechtpflege weder festsetzen und auszahlen noch bei den Parteien, die zu einem späteren Zeitpunkt zur Nachzahlung in der Lage sind, nachfordern müssen. Diese Aufgabe übernehmen die Bezirksgerichte und deren Kanzleien.

Unklar blieb bisher, wie der zuständige Einzelrichter oder die zuständige Einzelrichterin vorzugehen hat, wenn das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Verhandlung abgewiesen wird 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 angestrengte Verfahren offensichtlich aussichtslos ist. Die vorgeschlagene Änderung sieht vor, dass der Einzelrichter oder die Einzelrichterin am Bezirksgericht in einem ersten Schritt einen Entscheid über die unentgeltliche Rechtspflege fällt. 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 (vgl. § 35 Abs. 1l und § 46 Abs. 1c JusG-Entwurf). Der Friedensrichter oder die Friedensrichterin kann die gesuchstellende Partei zur Leistung eines Kostenvorschusses auffordern und in der Folge die Schlichtungsverhandlung durchführen.

2.2 Zuständigkeit von Einzelrichterinnen und -richtern am Kantonsgericht

In den vergangenen Jahren wurde die Zuständigkeit der Einzelrichterinnen und -richter 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 unsere 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).

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

2.3 Einzelrichterliche Zuständigkeit bei 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). Die Schätzungskommission entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung (§ 39 Abs. 1 EntG). Der Präsident oder die Präsidentin und der Vizepräsident oder 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 wird oder das Rechtsmittel zurückgezogen wurde. In diesen Fällen fehlt es an einer Prozessvoraussetzung. Das Gericht kann die aufgeworfene Frage materiell nicht behandeln, sondern 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 oder -richterin entscheiden (§ 39 Abs. 4 EntG). Eine den erstinstanzlichen Gerichten und dem Kantonsgericht entsprechende Regelung für Abschreibungs- und Nichteintretensentscheide fehlte. Die vorgeschlagene Änderung erlaubt es dem Präsidenten oder der Präsidentin der Schätzungskommission, künftig als Einzelrichter beziehungsweise Einzelrichterin zu entscheiden, wenn kein Entscheid in der Sache möglich ist (vgl. § 40 Abs. 1bis EntG-Entwurf). In allen anderen Fällen entscheidet die Schätzungskommission wie bisher in Dreierbesetzung.

2.4 Kosten im verwaltungsrechtlichen Verfahren

2.4.1 Nachzahlung von amtlichen Kosten

Wird einer Verfahrenspartei gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege die unentgeltliche Rechtspflege gewährt, wird sie ganz oder teilweise von der Kostenvorschuss- und von der Kostentragungspflicht befreit. Die Anwaltskosten gehen vorerst zulasten des Staates. Wenn die Partei später finanziell dazu imstande ist, hat sie dem Staat dafür Ersatz zu leisten (vgl. zum Ganzen § 204 Abs. 1 und 3 VRG).

Bei verwaltungsrechtlichen Verfahren mit unentgeltlicher Rechtspflege konnte die Behörde von der Verfahrenspartei bisher nur die Nachzahlung für die ausgerichteten Anwaltskosten verlangen. 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 solche 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 Schweizerische Zivilprozessordnung [ZPO] vom 19. Dezember 2008; SR 272, und Art. 135 Abs. 5 Schweizerische Strafprozessordnung [StPO] vom 5. Oktober 2007, SR 312.0). Diese Frist

soll auch in das Verwaltungsrechtspflegegesetz übernommen werden (vgl. § 204 Abs. 5 VRG-Entwurf).

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

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind 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 dem 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 anficht. Die Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden betreffen oft mehrere Parteien, beispielsweise Kinder, Eltern und 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. 1c ZPO). Das Gericht kann die Verfahrenskosten dabei nach Ermessen verteilen. Damit wird der spezifischen familienrechtlichen Situation Rechnung getragen, und es können sachgerechte Lösungen getroffen werden. Mit der geplanten Änderung wird eine Erweiterung der Verteilungsgrundsätze bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der KESB vorgeschlagen, welche sich an den bewährten Grundsätzen der Zivilprozessordnung orientiert (§ 53 Abs. 2 EGZGB-Entwurf).

2.5 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 das Vorliegen eines Ausstandsgrundes, muss ein Gericht darüber entscheiden. Das geltende Recht sieht vor, dass das Kantonsgericht im Sinn einer Aufsichtsbehörde über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes bei den Schlichtungsbehörden und bei einem ganzen erstinstanzlichen Gericht entscheidet (§ 79 Abs. 1a und 1d JusG).

Mit Urteil 5A_697/2016 vom 25. November 2016 hat das Bundesgericht diese Regelung hinsichtlich der luzernischen Bezirksgerichte als nicht bundesrechtskonform beurteilt. Das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) verpflichtet die Kantone, als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen (Art. 75 Abs. 2 BGG). Im Zivilrecht gilt daher das Prinzip des doppelten Instanzenzuges (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 einer Instanz. Aufsichtsrechtliche Aspekte spielen für die Bestimmung des Instanzenzuges keine Rolle.

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 (§ 79 Abs. 1a JusG-Entwurf). 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 (§ 79 Abs. 1d JusG-Entwurf). Der erstinstanzliche Entscheid über den Ausstand kann mit Beschwerde beim Kantonsgericht und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden.

Eine Ausnahme vom Prinzip des doppelten Instanzenzuges bilden Entscheide über den Ausstand von Richterinnen und Richtern an den obersten kantonalen Gerichten. Gegen diesen Entscheid steht weiterhin direkt die Beschwerde in Zivilsachen beim Bundesgericht offen. Diese Ausnahme lässt das Bundesgericht ausdrücklich zu (BGE 137 III 424 E. 2.2 S. 426).

3 Vernehmlassung

3.1 Vernehmlassungsverfahren

Im Januar 2018 hat unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den vom Kantonsgericht ausgearbeiteten Entwurf einer Änderung des Justizgesetzes und weiterer Gesetze im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung 2017 der Luzerner Gerichte in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Mitte März 2018. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die politischen Parteien, der Luzerner Anwaltsverband, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern, fünf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie das Kantonsgericht und die Verwaltung. Es gingen zehn verwaltungsexterne Stellungnahmen ein.

3.2 Vernehmlassungsergebnis

Die in den Kapitel 2.1–2.5 aufgeführten, bereits im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Gesetzesänderungen dieser Botschaft fanden bei den im Kantonsrat vertretenen Parteien mit Ausnahme der Grünen Zustimmung. Die Grünen lehnten die Ausdehnung der Nachzahlungspflicht bei unentgeltlicher Rechtspflege angesichts der Luzerner Steuerpolitik aus grundsätzlichen Erwägungen ab.

Auf Ablehnung bei Parteien und Verbänden stiess die im Vernehmlassungsentwurf enthaltene Neuorganisation des arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahrens. Die Abschaffung der paritätischen Schlichtungskommission stiess bei keiner Partei, ausgenommen der FDP, auf Zustimmung. Die FDP bezeichnete die Neuorganisation als vertretbar und sinnvoll. Die übrigen Parteien äusserten sich wie der Luzerner Anwaltsverband (LAV), die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern (DJL) sowie der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB) in ablehnendem Sinn. Insbesondere wurde der Einsparungserfolg in Frage gestellt oder sogar von Mehraufwendungen für den Kanton ausgegangen, wenn es zu mehr Gerichtsverfahren käme. Bezweifelt wurde auch, ob ein Einzelrichter oder eine Einzelrichterin die gleiche Akzeptanz der

Streitparteien finden könnte wie die heute paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde. Die Erfahrung zeige, dass bei Vergleichsgesprächen die Meinung des «eigenen» Vertreters oft den Ausschlag zum Vergleichsabschluss gebe. Ausserdem wurde seitens der Organisationen auf Fachwissen und Praxisbezug der paritätischen Vertretungen hingewiesen.

Aufgrund der klaren und begründeten Ablehnung in der Vernehmlassung wie auch entsprechender Äusserungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in den Medien erachtet es unser Rat als angebracht, auf die Vorlage dieser Änderung des Justizgesetzes zu verzichten. Allerdings hält das Kantonsgericht an der vom ihm selbst vorgeschlagenen Einsparungsmöglichkeit fest. Dem Präsidenten des Kantonsgerichtes steht in den Verhandlungen Ihres Rates zu Gesetzgebungsgeschäften, die hauptsächlich die Organisation des Kantonsgerichtes oder der ihm unterstellten Gerichte und Behörde betreffen, beratende Stimme und Antragsrecht zu (vgl. §§ 24 Abs. 3c und 39a Abs. 2 Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976; SRL Nr. 30). Das Kantonsgericht wird somit Ihrem Rat beantragen können, die entsprechenden im Vernehmlassungsverfahren vorgelegten Änderungen des Justizgesetzes betreffend Verzicht auf die paritätische Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens zu beschliessen.

3.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungbotschaft - Botschaft an den Kantonsrat

Für die Ausarbeitung dieser Botschaft an Ihren Rat wurden sämtliche Kapitel der Vernehmlassungsbotschaft redaktionell bearbeitet. Das neue Kapitel 3 orientiert über die Vernehmlassungsergebnisse und die Weiterbearbeitung des Gesetzesentwurfs.

Unser Gesetzesentwurf in dieser Botschaft unterscheidet sich inhaltlich im Wesentlichen dadurch vom Vernehmlassungsentwurf, dass die Bestimmungen über die Neuorganisation der Schlichtungsbehörde Arbeit nicht mehr enthalten sind. Die Änderungen von § 79 JusG betreffend die Zuständigkeit in Ausstandsfällen und von § 204 VRG betreffend die Nachzahlungspflicht bei unentgeltlicher Rechtspflege wurden klarer gefasst. Infolge geänderten Bundesrechts beantragen wir ausserdem auf Antrag des Kantonsgerichtes neu die Aufhebung von § 82 JusG. Stattdessen ist im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs eine Zuständigkeitsnorm einzufügen.

4 Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

4.1 Justizgesetz

§ 35

Der (nach dem Strichpunkt) ergänzte Absatz 1l klärt die Zuständigkeiten, wenn der Einzelrichter oder die Einzelrichterin am Bezirksgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Verhandlung abgewiesen hat oder der zuständige Einzelrichter oder die zuständige Einzelrichterin auf das Gesuch nicht eingetreten ist. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.1. Gleichzeitig wird nun der Begriff des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege aus der Schweizerischen Zivilprozessordnung übernommen (Art. 119 ZPO).

§ 46
Das Justizgesetz hält im Abschnitt zu den Friedensrichterinnen und -richtern nochmals fest, in welchen Fällen eine andere Behörde für das Schlichtungsverfahren zuständig ist. Die Änderung in Absatz 1c entspricht dem neuen § 35 Absatz 1l.

§ 79
Die Änderungen dieser Bestimmung gehen zurück auf einen Bundesgerichtsentscheid über die Anforderungen des doppelten Instanzenzuges im Zivilprozess. Wir verweisen zum Ganzen auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.5.

Absatz 1a: Bis Ende 2010 entschied im Kanton Luzern der Amtsgerichtspräsident oder die Amtsgerichtspräsidentin des betreffenden Gerichtsbezirkes 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 zuständigen Bezirksgerichtes den Entscheid fällen. Für den Entscheid über den Ausstand soll in örtlicher Hinsicht grundsätzlich jenes Bezirksgericht zuständig sein, welches auch das anschliessende erstinstanzliche Hauptverfahren durchführen wird. Die Friedensrichterkreise entsprechen im Kanton Luzern den Gerichtsbezirken (§ 45 JusG), womit sich unmittelbar die Zuständigkeit des entsprechenden Bezirksgerichtes ergibt. Die Zuständigkeit bei Ausstandsfällen der Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht ergibt sich aus der Gerichtszuständigkeit am Ort der gelegenen Sache (Art. 33 ZPO): Zuständig ist das Bezirksgericht, in dessen Gerichtsbezirk das Miet- oder Pachtobjekt liegt. Bei der Schlichtungsbehörde Arbeit ergibt sich die Gerichtszuständigkeit aus dem Wohnsitz oder Sitz der beklagten Partei oder aus dem Ort, an dem der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin gewöhnlich die Arbeit verrichtet (Art. 34 Abs. 1 ZPO); es wird somit auf die Umstände im Einzelfall ankommen. Der Entscheid des Bezirksgerichtes kann innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfochten werden (Art. 50 Abs. 2 ZPO).

Absatz 1d: Denkbar ist, dass eine Verfahrenspartei in einer bestimmen 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 ein anderes erstinstanzliches Gericht, welches über das Vorliegen eines Ausstandsgrundes entscheiden soll. Welche Abteilung des bezeichneten Gerichtes entscheidet, ergibt sich aus der entsprechenden Geschäftsordnung. 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 Kantonsgerichtes 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.

§ 82
Seit dem 1. Januar 2018 ist jede handlungsfähige Person berechtigt, andere Personen im Zwangsvollstreckungsverfahren zu vertreten. Die Vertretungsbefugnis gilt auch bei gewerbsmässiger Vertretung. Die Kantone können einer Person aus wich-

tigen Gründen die gewerbsmässige Vertretung verbieten (Art. 27 Abs. 1 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG] vom 11. April 1889, SR 281.1, gemäss Änderung vom 25. September 2015 [Bundesblatt 2015 S. 7161]). Weitere kantonalrechtliche Einschränkungen sind indes nicht zulässig, weshalb § 82 JusG aufzuheben ist. Zur aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit vergleiche unsere Ausführungen in Kapitel 4.4.

4.2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

§ 204

In Verfahren nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ist die Pflicht zur Nachzahlung der unentgeltlichen Rechtspflege heute auf die Anwaltskosten beschränkt (§ 204 Abs. 3 VRG). Amtliche Kosten, von denen die Verfahrenspartei ganz oder teilweise befreit wurde, können derzeit nicht nachgefordert werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Partei mittlerweile imstande wäre, diese dem Gemeinwesen nachzuzahlen. Neu sollen auch die amtlichen Kosten verwaltungsrechtlicher Verfahren von Gericht und Verwaltungsbehörden nachgefordert werden können.

§ 204 Absatz 3 Satz 2 wird neu im Absatz 4 Satz 1 aufgenommen und bezieht sich nun auf die Kosten des amtlichen Verfahrens und auf die Anwaltskosten gemäss dem entsprechend angepassten Absatz 3. Die Bestimmung orientiert sich am Wortlaut von Artikel 123 Absatz 1 ZPO, welcher die Nachzahlung im Zivilverfahren regelt. Das Opferhilfegesetz des Bundes sieht Ausnahmen von der Nachzahlung vor. Es ist bereits im geltenden Absatz 3 (Satz 3) erwähnt; der Verweis findet sich nun im neuen Absatz 4 (Satz 2).

Das Finanz- und Rechnungswesen der Gerichts- oder der Verwaltungsbehörde kann die betroffene Verfahrenspartei zur Nachzahlung der Kosten 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 zu 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.

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

Die Regelung über die Nachforderung der Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege soll grundsätzlich ab deren Inkrafttreten anwendbar sein. Eine Nachforderung ist somit für Kosten aus Rechtsfällen möglich, für die nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderung die unentgeltliche Rechtspflege durch Entscheid gewährt worden ist.

4.3 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 53

Die Kostenfolgen bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden richten sich nach den Bestimmungen des VRG (vgl. § 47 EGZGB). § 198 Absatz 1c 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. 1c 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.

4.4 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs

§ 7a
Gemäss Artikel 27 Absatz 1 SchKG können die Kantone einer Person aus wichtigen Gründen die gewerbsmässige Vertretung in Zwangsvollstreckungsverfahren verbieten. Zuständig für ein solches Vertretungsverbot soll die untere Aufsichtsbehörde im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen sein (§ 7a EGSchKG). Untere Aufsichtsbehörde sind im Kanton Luzern die Bezirksgerichte (§ 31 JusG, § 4 Abs. 1 EGSchKG) beziehungsweise innerhalb des zuständigen Bezirksgerichtes ein Einzelrichter oder eine Einzelrichterin (§ 35 Abs. 1i JusG).

4.5 Enteignungsgesetz

§ 40
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. 1bis EntG). Die Zustimmung der Parteien, wie nach geltendem Recht (§ 39 Abs. 4 EntG), ist nicht mehr erforderlich. Die materielle Beurteilung der Entschädigungen bleibt weiterhin der Schätzungskommission überlassen, welche in der Regel in Dreierbesetzung entscheidet.

Schon seit dem Inkrafttreten des VRG ist der Ausdruck «rekursfähig» in § 40 Absatz 3 überholt, was seither in einer Fussnote vermerkt wurde. Deshalb soll er durch den Begriff «beschwerdefähig» ersetzt werden.

4.6 Inkrafttreten (Teil IV)
Die Gesetzesänderung kann frühestens auf den 1. Januar 2019 in Kraft treten. Da es sich um organisationsrechtliche Bestimmungen handelt, die auf Dauerhaftigkeit angelegt sind, ist deren Befristung nicht sinnvoll.

5 Auswirkungen

Das Ziel der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen besteht darin, die Geschäftsabläufe zu straffen und effizienter zu gestalten. Der vermehrte Einsatz von Einzelrichterinnen und Einzelrichtern, welche das Kantonsgericht vorgeschlagen hat und unser Rat in dieser Vorlage durchgehend aufgenommen hat, führt zu einem Effizienzgewinn. Dieser verkürzt die Dauer der betroffenen Verfahren. Mit den vorhandenen Mitteln können die Gerichte daher mehr Verfahren erledigen. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist allerdings nicht möglich, da die Verfahrensdauer von verschiedenen Faktoren abhängt.

Für die Bewirtschaftung der Nachforderungen von amtlichen Kosten muss mit einem höheren Personalaufwand gerechnet werden. In einzelnen Jahren werden die Nachforderungen zu Mehreinnahmen führen. Die Erfahrungen der Gerichte aus der Bewirtschaftung der Nachforderungen aus den Verfahren des Zivil- und des Strafrechts zeigen, dass die zusätzlichen Einnahmen den erhöhten Personalaufwand je nach Jahr auch leicht übersteigen können. Die Gerichte gehen über die Jahre von zusätzlichen Einnahmen von höchstens 15'000 Franken pro Jahr aus. Die vorgeschlagene Kostenregelung bei der gerichtlichen Beurteilung von Entscheiden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden hat für den Kanton nur geringe finanzielle Auswirkungen. Insgesamt behandelt das Kantonsgericht rund hundert Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Die geplante Regelung führt dazu, dass in einzelnen Fällen vermehrt die Parteien die verursachten Kosten tragen müssen. So muss beispielsweise künftig eine wirtschaftlich starke Partei Kosten übernehmen, welche unter der geltenden Regelung im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege vom Staat getragen wurden.

Mit der geplanten Änderung über die Zuständigkeit bei strittigen Ausstandsbegehren wird in einzelnen Verfahren eine zusätzliche Instanz eingeführt. Da es sich um wenige Einzelfälle handelt, hat diese Änderung keine nennenswerten Kostenfolgen.

Die Änderungen können im Rahmen der ordentlichen Geschäftstätigkeit der Gerichte umgesetzt werden.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Justizgesetzes und weiterer Gesetze zuzustimmen.

Luzern, 1. Mai 2018

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Guido Graf
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 1. Mai 2018

Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 40 | 200 | 260 | 290 | 730
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 1. Mai 2018,

beschliesst:

I.

Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG) vom 10. Mai 2010[1] (Stand 1. April 2018) wird wie folgt geändert:

§ 35 Abs. 1

[1] Der Einzelrichter oder die Einzelrichterin ist in Zivilverfahren und in Verfahren nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889[2] (SchKG) zuständig

l. *(geändert)* für die Vermittlung, sofern mit dem Begehren um Vermittlung ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wird; wird das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Verhandlung abgewiesen oder wird auf das Gesuch nicht eingetreten, erfolgt nach Rechtskraft des Entscheids die Überweisung des Schlichtungsgesuches an den zuständigen Friedensrichter oder die zuständige Friedensrichterin,

§ 46 Abs. 1

[1] Anstelle des Friedensrichters oder der Friedensrichterin sind zuständig

c. *(geändert)* die Bezirksgerichte für die Vermittlung, sofern mit dem Begehren um Vermittlung ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wird; wird das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohne Verhandlung abgewiesen oder wird auf das Gesuch nicht eingetreten, erfolgt nach Rechtskraft des Entscheids die Überweisung des Schlichtungsgesuches an den zuständigen Friedensrichter oder die zuständige Friedensrichterin,

§ 79 Abs. 1

[1] Ist streitig, ob ein Ausstandsgrund besteht, entscheidet darüber

a. *(geändert)* bei den Schlichtungsbehörden: ein Abteilungspräsident oder eine Abteilungspräsidentin des Bezirksgerichtes des betreffenden Gerichtsbezirkes,

d. *(geändert)* bei einem ganzen erstinstanzlichen Gericht: ein anderes, durch den Präsidenten oder die Präsidentin des Kantonsgerichtes bestimmtes erstinstanzliches Gericht.

---

[1] SRL Nr. 260

[2] SR 281.1. Auf dieses Gesetz wird im Folgenden nicht mehr hingewiesen.

§ 82
aufgehoben

II.

1.

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972[3] (Stand 1. September 2017) wird wie folgt geändert:

§ 204 Abs. 3 *(geändert)*, **Abs. 4** *(neu)*, **Abs. 5** *(neu)*

[3] Die amtlichen Kosten und die Anwaltskosten gehen, soweit keine Gegenpartei dafür aufkommt, zulasten des Gemeinwesens.

[4] Eine Partei, der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, ist zur Nachzahlung der Kosten gemäss Absatz 3 verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist. Ausgenommen sind das Opfer und seine Angehörigen gemäss Artikel 30 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 23. März 2007[4].

[5] Der Anspruch des Gemeinwesens auf Nachzahlung verjährt zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens.

2.

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) vom 20. November 2000[5] (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 53 Abs. 2 *(neu)*

[2] Das Kantonsgericht kann bei der Auferlegung der Prozesskosten von den Verteilungsgrundsätzen nach den §§ 198 ff. VRG abweichen und diese nach Ermessen verteilen.

§ 93k Abs. 2 *(geändert)*

[2] Das Kantonsgericht entscheidet bei Beschwerden, welche die Grundbuchabgaben betreffen, in Einzelrichterbesetzung, wenn der Streitwert weniger als 20 000 Franken beträgt.

3.

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EGSchKG) vom 22. Oktober 1996[6] (Stand 1. Mai 2016) wird wie folgt geändert:

§ 7a *(neu)*

Verbote der gewerbsmässigen Vertretung

[1] Die untere Aufsichtsbehörde ist zuständig für Verbote der gewerbsmässigen Vertretung gemäss Artikel 27 Absatz 1 SchKG.

4.

Enteignungsgesetz (EntG) vom 29. Juni 1970[7] (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

---

[3] SRL Nr. 40
[4] SR 312.5
[5] SRL Nr. 200
[6] SRL Nr. 290
[7] SRL Nr. 730

§ 40 Abs. 1bis *(neu)*, **Abs. 3** *(geändert)*

[1bis] Der Präsident der Schätzungskommission entscheidet in sämtlichen Verfahren, die ohne Entscheid in der Sache beendet werden können.

[3] Die Schätzungskommission entscheidet selber über ihre Zuständigkeit. Der Entscheid ist beschwerdefähig.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am .... in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch