

Daniel Kettiger

Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell?

Anmerkungen zu einer Untersuchung der Universität Zürich

Eine im Frühjahr 2014 veröffentlichte Untersuchung der Universität Zürich befasst sich mit dem Erfolg der Schlichtung nach Art. 197 ff. ZPO und kommt zum Schluss, dass gerichtsnahe Schlichtungsmodelle tiefe, unabhängige Schlichtungsbehörden demgegenüber hohe Erfolgsquoten aufweisen. Der Beitrag falsifiziert und verifiziert diese Untersuchung vor dem Hintergrund weiterer verfügbarer Statistiken sowie der Ergebnisse eines laufenden Forschungsprojekts. Dabei wird bestätigt, dass das Schlichtungsmodell des Kantons Bern besonders erfolgreich zu sein scheint.

Beitragsarten: Science

Zitiervorschlag: Daniel Kettiger, Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/3

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
 - 1.1 Evaluation des Schlichtungsverfahrens als Ausgangspunkt
 - 1.2 Die Organisation der Schlichtungsbehörden im Kanton Bern
- 2 Prüfung möglicher Verfälschungen der Untersuchung
 - 2.1 Einteilung der Schlichtungsbehörden nach organisatorischen Kriterien
 - 2.2 Einbezug der Schlichtung in Miet- und Pachtsachen
 - 2.3 Vertrauen der Bevölkerung
 - 2.4 Fallzahlen in Relation zur Bevölkerung
 - 2.5 Unterschied zu den anderen Schlichtungsamts-Modellen
- 3 Fazit
- 4 Weiterer Forschungsbedarf
 - 4.1 Bewährung auf Dauer?
 - 4.2 Zeitgerechtigkeit als (zusätzlicher) Erfolgsmassstab?

1 Einleitung

1.1 Evaluation des Schlichtungsverfahrens als Ausgangspunkt

[Rz 1] Mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO)¹ am 1. Januar 2011 wurde auch das Schlichtungsverfahren vereinheitlicht. Das Bundesrecht regelt abschliessend, in welchen Fällen ein Schlichtungsverfahren durchzuführen ist (Art. 197–199 ZPO) und wie dieses abzulaufen hat (Art. 202 ff. ZPO). Demgegenüber bleibt die Organisation der Schlichtungsbehörde Sache der Kantone; das Bundesrecht schreibt einzig die paritätische Besetzung bei Schlichtungen in Miet- und Pachtsachen und in Gleichstellungsfragen vor (Art. 200 ZPO).

[Rz 2] In einer im Jahr 2014 veröffentlichten Untersuchung nehmen Prof. Dr. iur. ISAAK MEIER und MLaw SARAH SCHEIWILLER eine Evaluation des Schlichtungserfolgs im interkantonalen Vergleich vor.² Untersucht wird das allgemeine Schlichtungsverfahren, ohne Einbezug besonderer paritätischer Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtrecht oder Gleichstellungsfragen. Verglichen und beurteilt werden die *Einigungsquote*, d.h. die Quote der einvernehmlichen Streitbeilegung³, sowie die *Gesamterledigungsquote*, d.h. die Quote aller Fälle, die durch die Schlichtungsbehörde abschliessend erledigt werden konnten (Vergleich, Anerkennung, Rückzug, rechtskräftiger Urteilsvorschlag, Entscheid, Nichteintreten, Abschreibung, z.B. infolge Säumnis)⁴. In der Untersuchung wird eine Unterscheidung nach drei Organisationsmodellen der Schlichtung vorgenommen:⁵

- *Friedensrichter-Modell* (Kantone AG, AI, AR, BL, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, VS, ZG, ZH): Die Schlichtungsbehörde besteht aus der traditionellen Friedensrichterin bzw. aus dem traditionellen Friedensrichter. Es handelt sich in der Regel um vom Volk gewählte Laien im Nebenamt.⁶
- *Gerichtsinterne Schlichtung* (Kantone BS, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VD): Die Schlichtung ist an ei-

¹ Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008, SR 272.

² Vgl. ISAAK MEIER/SARAH SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO, ZSR 2014 I, S. 155 ff.; Details der Untersuchung einsehbar unter <<http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/meier/Umfrage.docx.pdf>>, zuletzt besucht am 16. Juli 2014.

³ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 158 f.

⁴ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 159 f.

⁵ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 157.

⁶ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 164 f.

ne oder mehrere Personen delegiert, welche dem Gericht angehören (Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten; Mitglied des Gerichts; Gerichtsschreiberinnen und -schreiber).⁷

- *Schlichtungsamts-Modell (Kantone BE, NW, OW, UR)*: Für die Schlichtung sind eine oder mehrere vom Gericht getrennte und unabhängige, gerichtsförmig organisierte Stellen vorgesehen.⁸

[Rz 3] Im Ergebnis zeigt sich, dass die drei Modelle ziemlich klare Unterschiede in den Erfolgsquoten aufweisen. Dabei erweist sich das Schlichtungsamts-Modell als das klar erfolgreichste.⁹ Die Schlichtung im Kanton Bern war innerhalb der Schlichtungsamts-Kantone für sich noch einmal signifikant erfolgreicher (10–15% höhere Einigungs- bzw. Erledigungsquote).¹⁰ Während der Durchschnitt der Einigungsquoten im Jahr 2012 für das Friedensrichtermodell bei 49,3 Prozent, für die gerichtsnahe Schlichtung bei 43,9 Prozent und für das Schlichtungsamtsmodell bei 65,4 Prozent liegt, weist die Schlichtung im Kanton Bern für das Jahr 2012 eine Einigungsquote von 81,0 Prozent und eine Gesamterledigungsquote von 84,0 Prozent auf.¹¹ Diese Erfolgsquote scheint sich für das Jahr 2013 zu bestätigen.¹²

[Rz 4] Ein derart abgehobenes Resultat erweckt Zweifel hinsichtlich Richtigkeit und Aussagekraft der Studie. Nachfolgend (Ziff. 2) sollen deshalb das Resultat und die daraus von MEIER/SCHEIWILLER gezogenen Folgerungen kritisch hinterfragt werden. Zuvor soll aber das Organisationsmodell der Schlichtungsbehörden im Kanton Bern kurz dargestellt werden.

1.2 Die Organisation der Schlichtungsbehörden im Kanton Bern

[Rz 5] Vor der Vereinheitlichung durch die ZPO kannte der Kanton Bern hinsichtlich der allgemeinen Schlichtung den so genannten Aussöhnungsversuch durch die Gerichtspräsidentin bzw. den Gerichtspräsidenten des örtlich zuständigen erstinstanzlichen Zivilgerichts (Art. 114 aZPO BE¹³), also ein Modell der gerichtsnahen Schlichtung. Der Aussöhnungsversuch war grundsätzlich vor der Einreichung der Klage obligatorisch (Art. 144 Abs. 1 aZPO BE). Es bestand aber eine ganze Reihe von Ausnahmen. So fand insbesondere kein Aussöhnungsversuch statt in den Fällen, in denen die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident abschliessend urteilen konnte (Art. 145 Abs. 1 Bst. a aZPO BE i.V.m. Art. 294 ff. aZPO BE)¹⁴ und wenn die Parteien einvernehmlich auf die Schlichtung verzichteten. Faktisch fand in den Jahren vor dem Inkrafttreten der ZPO nur noch selten ein Aussöhnungsversuch statt. Als Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtsachen bestanden die so genannten Mietämter (Art. 71 ff. aGOG BE¹⁵). Es war Sache der Einwohner-

⁷ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 165 f.

⁸ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 157.

⁹ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 163 und 170.

¹⁰ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 169 und 170.

¹¹ Vgl. MEIER/SCHEIWILLER(Fn. 2), S. 161, 169 und 170.

¹² Vgl. plädoyer 4/2014, S. 5; gemäss einer «stichprobenweisen Erhebung von plädoyer» wiesen die Schlichtungsbehörden des Kantons Bern im Jahr 2013 bei 6'625 Fällen eine Gesamterfolgsquote von 85 Prozent auf.

¹³ Gesetz über die Zivilprozessordnung vom 7. Juli 1918, in Kraft bis 31. Dezember 2010 (Stand: 24. Dezember 2010).

¹⁴ Das waren alle summarischen Verfahren, alle vermögensrechtlichen Verfahren mit einem Streitwert bis Fr. 8'000.– sowie enumerativ weitere zivilrechtliche Verfahren einer langen Liste (vgl. damals gültige Art. 2 und 3 EG ZGB), darin eingeschlossen die Ehescheidung und Ehetrennung.

¹⁵ Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen vom 14. März 1995, in Kraft bis 31. Dezember 2010.

gemeinden, Mietämter zu schaffen, wobei sie sich zusammenschliessen konnten (Art. 71 aGOG BE). Beim Inkrafttreten der neuen ZPO bestanden im Kanton Bern mehrheitlich interkommunale Mietämter.¹⁶ Die Mietämter bestanden mehrheitlich aus nebenamtlich tätigen Personen, wobei zumindest die Präsidentin bzw. der Präsident über eine abgeschlossene juristische Hochschulbildung verfügen musste (Art. 5 Abs. 2 aGOG BE). Für arbeitsrechtliche Streitigkeiten bestanden teilweise Arbeitsgerichte, welche die Gemeinden auf freiwilliger Basis errichten konnten (Art. 60 ff. aGOG BE). Letztlich bestand für die Schlichtung von Streitigkeiten aus dem Gleichstellungsgesetz (GIG)¹⁷ eine zentrale Schlichtungsstelle bei der Staatskanzlei.

[Rz 6] Seit dem 1. Januar 2011 bestehen im Kanton Bern für jede der vier Gerichtsregionen (Berner Oberland, Bern-Mittelland, Emmental-Oberaargau, Berner Jura-Seeland) eine regionale Schlichtungsbehörde (Art. 84 GSOG BE¹⁸). Diese setzt sich aus mehreren hauptamtlichen Vorsitzenden¹⁹ sowie aus Fachrichterinnen und Fachrichtern (für die paritätische Besetzung nach Art. 200 ZPO bzw. Art. 88 GSOG BE) zusammen. Grundsätzlich führt die Schlichtungsbehörde ihre Verfahren in Einerbesetzung durch; bei Miet- und Pachtsachen sowie arbeitsrechtlichen Streitigkeiten besteht eine Dreierkammer, bei Gleichstellungsfragen eine Fünferkammer (Art. 88 Abs. 2–4 GSOG)²⁰. Die Schlichtungsbehörde verfügt über eigene Gerichtsschreiberinnen und -schreiber sowie nichtjuristische Sekretärinnen und Sekretäre.

[Rz 7] Sachlich sind die Schlichtungsbehörden für alle Schlichtungsfälle zuständig; Streitigkeiten aus dem Gleichstellungsgesetz behandelt für den ganzen Kanton zentral die Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland.

2 Prüfung möglicher Verfälschungen der Untersuchung

2.1 Einteilung der Schlichtungsbehörden nach organisatorischen Kriterien

[Rz 8] In der Studie von MEIER/SCHWEIWILLER werden die Schlichtungsbehörden differenziert nach den drei Kategorien Friedensrichter-Modell, gerichtsnahe Schlichtung und Schlichtungsamts-Modell untersucht.²¹ Es stellt sich die Frage, ob diese Unterscheidung hinsichtlich der Organisationsform methodisch und sachlich richtig ist oder ob sie das Ergebnis zum vornherein beeinflusst. In einer Untersuchung, die fast gleichzeitig im Rahmen des Forschungsprojekts «Grundla-

¹⁶ In der Regel nach dem so genannten Sitzgemeinde-Modell: Die umliegenden Gemeinden schlossen sich dem Mietamt der Sitzgemeinde mittels Vertrags an.

¹⁷ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) vom 24. März 1995, SR 151.1.

¹⁸ Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009 (GSOG), BSG 161.1.

¹⁹ Anzahl Vorsitzende (total 14,5 Vollzeitstellen, verteilt auf 17 Personen): Berner Jura-Seeland 4; Emmental-Oberaargau 3; Bern-Mittelland 6; Berner Oberland 4.

²⁰ Bei Streitigkeiten aus Miete und Pacht besteht die Schlichtungsbehörde aus einer oder einem Vorsitzenden sowie aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter der Mieter- und Vermieterseite oder der Pächter- und Verpächterseite. Bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten besteht die Schlichtungsbehörde aus einer oder einem Vorsitzenden sowie aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Bei Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz fällt die Schlichtungsbehörde ihre Entscheide in Fünferbesetzung; der Spruchkörper besteht aus einer oder einem Vorsitzenden und einer paritätischen Vertretung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und des öffentlichen und privaten Bereichs; die Geschlechter müssen paritätisch vertreten sein.

²¹ Siehe oben Ziffer 1.1.

gen guten Justizmanagements in der Schweiz»²² vollständig unabhängig von der Untersuchung von MEIER/SCHWEIWILLER durchgeführt wurde,²³ wurde ebenfalls eine Unterscheidung nach institutionellen Kriterien gemacht («What are the institutional models of conciliation authorities in the Swiss cantons?») und es wurden dieselben drei Kategorien gebildet²⁴. Allerdings bestehen bezüglich Zuordnung der Kantone zu den Kategorien teilweise Differenzen:²⁵

- *Type 1 (entspricht der gerichtsweginternen Schlichtung)*: Beide Studien ordnen folgende Kantone identisch diesem Type zu: BS, FR, GE, JU, NE. MEIER/SCHWEIWILLER ordnen auch SO, TI und VD diesem Type zu. SO wird von SCHWENKEL dem Type 3 zugeordnet, weil dieser Kanton neben der gerichtsweginternen Schlichtung durch das Amtspräsidium (Hauptfall, § 10 Abs. 1 GO SO²⁶) noch vom Volk gewählte Friedensrichterinnen und Friedensrichter kennt (Ausnahmefall, § 5 GO SO); ähnlich verhält es sich in TI (Hauptfall: Segretario assessore, pretore e pretore aggiunto, Art. 3 LACPC TI²⁷; Ausnahmefall: giudice di pace, Art. 2 LACPC TI).²⁸ In VD ist für die Schlichtung im Sinne von Art. 197 ff. ZPO immer das in der Sache zuständige Gericht selber zuständig (Art. 41 CDPJ²⁹), es handelt sich somit – wie MEIER/SCHWEIWILLER richtig festhalten – um eine gerichtsweginterne Schlichtung (Type 1, nicht Type 2).³⁰
- *Type 2 (entspricht dem Schlichtungsamts-Modell)*: Beide Studien ordnen folgende Kantone identisch diesem Type zu: BE, NW, OW, UR. SCHWENKEL rechnet dieser Kategorie zudem die Kantone AR, GR, LU, SG, SH, VD zu. AR hat drei regionale Vermittlerinnen bzw. Vermittler, die vom Kantonsrat gewählt werden (Art. 2 f. Justizgesetz³¹) und gehört angesichts der Einwohnerzahlen der Kreise und angesichts der Tatsache, dass es sich um Laien handelt, eher zum Typ 3.³² GR hat 11 regionale Vermittlerinnen bzw. Vermittler, die vom Bezirksgericht gewählt werden und gehört angesichts der Einwohnerzahlen der Bezirke und angesichts der Tatsache, dass es sich meistens um Laien mit Pensen von 5–50 Prozent handelt, ebenfalls eher zum Typ 3.³³ LU hat vier regionale Friedensrichterkreise mit Pensen der Präsidien von 50 bis 80 Prozent (vom Kantonsrat gewählt; § 83 ff. Justizverordnung³⁴) und gehört trotz der Bezeichnung eher hierhin als zum Typ 3.³⁵ In SG verhält es sich ähnlich wie in GR.³⁶ In SH bestehen als ordentliche Schlichtungsbehörde vier Friedensrichterämter in den entspre-

²² Zum Forschungsprojekt siehe www.justizforschung.ch (zuletzt besucht am 16. Juli 2014).

²³ Vgl. CHRISTOF SCHWENKEL, Confidence in Alternative Dispute Resolution: Experience from Switzerland, International Journal for Court Administration (IJCA), Vol. 6 No. 1, June 2014.

²⁴ Vgl. SCHWENKEL (Fn. 23), S. 3 ff.

²⁵ Vgl. SCHWENKEL (Fn. 23), S. 3 ff.

²⁶ Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977, BGS 125.12.

²⁷ Legge di applicazione del codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC) del 24 giugno 2010.

²⁸ Vgl. auch MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 166.

²⁹ Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010, 211.02.

³⁰ Die «Justices de paix» in den neun Distrikten sind trotz ihres Namens nicht eigentliche Friedensrichterämter sondern besondere regionale Gerichte, denen im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit auch die Funktion der Schlichtungsbehörde zukommt.

³¹ Justizgesetz vom 13. September 2010, bGS 145.31.

³² In diesem Sinne auch MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164.

³³ In diesem Sinne auch MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164.

³⁴ Verordnung zum Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizverordnung) vom 26. März 2013, SRL Nr. 262.

³⁵ Andere Einschätzung MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164.

³⁶ In diesem Sinne auch MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164; es wird im Übrigen auf die Verordnung über die Schlichtungsbehörden vom 14. November 2008 (sGS 941.12) verwiesen.

chenden Kreisen, die Amtsinhaberinnen bzw. Amtsinhaber werden vom Kantonsparlament gewählt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 9 JG SH³⁷); für die Zuordnung gilt das Gleiche wie für GR und SG.³⁸ VD gehört zum Typ 1 (siehe oben).

- *Type 3 (entspricht dem Friedensrichter-Modell)*: Beide Studien ordnen folgende Kantone identisch diesem Type zu: AG, AI, BL, GL, SZ, TG, VS, ZG, ZH. SCHWENKEL rechnet dieser Kategorie zudem die Kantone SO und TI zu; MEIER/SCHWEIWILLER die Kantone AR, GR, LU, SG, SH. Die Gründe wurden bereits genannt.

[Rz 9] Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kategorisierung in Friedensrichtermodell, gerichtsinterne Schlichtung und Schlichtungsamts-Modell sachlich zutreffend und zielführend ist. Die teilweise unterschiedliche Zuweisung der Kantone zu den Organisationsmodellen der Schlichtung gründet insbesondere in der Tatsache, dass aus politikwissenschaftlicher Sicht die Volkswahl ein Hauptkriterium des Friedensrichter-Modells ist³⁹, sowie in der unterschiedlichen Einschätzung der Subsidiarität der Friedensrichterämter in den Kantonen SO und TI. Auch MEIER/SCHWEIWILLER weisen darauf hin, dass sich das Friedensrichter-Modell an das Schlichtungsamts-Modell annähern kann.⁴⁰ Von der personellen Dotation und von den Einwohnerzahlen der Kreise her heben sich allerdings die bernischen Schlichtungsbehörden deutlich von den anderen dem Schlichtungsamts-Modell zugeordneten Kantonen ab.⁴¹

2.2 Einbezug der Schlichtung in Miet- und Pachtsachen

[Rz 10] Die Schlichtungsbehörden des Kantons Bern sind die einzigen, bei welchen die Werte in der Studie von MEIER/SCHWEIWILLER auch die Erfolge der Schlichtung in Miet- und Pachtsachen einbeziehen.⁴² Es wäre mithin denkbar, dass die (guten) Ergebnisse der Mietschlichtung die gesamte Einigungs- und Erfolgsquote beim Kanton Bern vergleichsweise verfälschen würden. Die Erfolgsquoten für die Schlichtung in Miet- und Pachtsachen werden seit Jahren durch die Statistik des Bundsamts für Wohnungswesen (BWO) erfasst.⁴³ Die Erfolge der Mietschlichtung im Kanton Bern können somit im schweizerischen Vergleich in einer Zeitreihe ermittelt werden (vgl. Tabelle 1⁴⁴).

³⁷ Justizgesetz (JG) vom 9. November 2009, SHR 173.200.

³⁸ In diesem Sinne auch MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164.

³⁹ Vgl. SCHWENKEL (Fn. 23), S. 9.

⁴⁰ Vgl. MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 164 f, mit Kriterien für die Zuweisung.

⁴¹ Sie dazu auch nachfolgend Ziffer 2.5.

⁴² Vgl. MEIER/SCHWEIWILLER (Fn. 2), S. 162.

⁴³ Vgl. www.bwo.admin.ch/themen/mietrecht/00161/index.html?lang=de (Stand: 16. Juli 2014).

⁴⁴ Zusammenstellung durch den Verfasser auf der Grundlage der BWO-Statistik.

Tabelle 1: Erfolge der Schlichtungen im Miet- und Pachtrecht im Kanton Bern

Zeitraum	Anzahl Fälle Kanton Bern ⁴⁵	Einigungsquote (%)		Erledigungsquote (%) ⁴⁶	
		BE	CH	BE	CH
1. Halbjahr 2009	1'548	50.32	47.15	89.21	83.19
2. Halbjahr 2009	1'418	49.01	46.15	91.89	83.15
1. Halbjahr 2010	1'444	47.02	48.08	88.20	82.21
2. Halbjahr 2010	1'483	49.76	46.96	87.73	81.18
1. Halbjahr 2011	979	83.9	44.7	95.5	82.9
2. Halbjahr 2011	1'121	78.5	48.4	91.5	83.1
1. Halbjahr 2012	1'317	79.7	48.6	93.4	83.3
2. Halbjahr 2012	1'275	74.6	47.2	91.4	83.2
1. Halbjahr 2013	1'527	89.1	50.7	92.8	82.3
2. Halbjahr 2013	1'658	77.9	50.7	91.9	83.8

[Rz 11] Der Anteil der Fälle der Schlichtungen in Miet- und Pachtsachen an allen Schlichtungsfällen im Kanton Bern betrug im Jahr 2012 2'592 von 6'292 (41%), im Jahr 2013 3'185 von 6'625 (48%) und könnte damit das Gesamtergebnis beeinflussen.

[Rz 12] Um einen mit der «Erfolgsquote der einverständlichen Streitbeilegung» der Studie von MEIER/SCHWEILLER vergleichbaren Wert zu erhalten, muss zur Einigungsquote der Statistik in Miet- und Pachtsachen noch die Quote der rechtskräftigen Urteilsvorschläge hinzugerechnet werden. Dies ergibt für die bernischen Schlichtungsbehörden nur bezogen auf Miet- und Pachtsachen eine «Erfolgsquote der einverständlichen Streitbeilegung» von 83,8 Prozent im ersten und 80,2 Prozent im zweiten Halbjahr 2012.⁴⁷ Die Erfolgsquote für alle Schlichtungsfälle beträgt für das Jahr 2012 81,0 Prozent.⁴⁸ Der Einbezug der Schlichtungen in Miet- und Pachtsachen beim Kanton Bern vermag mithin die Quote der einvernehmlichen Streitbeilegung nicht bzw. nicht massgeblich zu beeinflussen.

[Rz 13] Aus der Zeitreihe (vgl. Tabelle 1) wird zudem ersichtlich, dass mit dem Wechsel des Organisationsmodells der Schlichtung im Kanton Bern die Einigungsquote in Miet- und Pachtsachen signifikant und weit über das schweizerische Mittel anstieg. Dies stützt die These, dass ein Zusammenhang zwischen Schlichtungs-Modell und Erfolgsquote besteht.

⁴⁵ Behandelte Fälle als Ausgangsgrösse der Erledigungen bzw. Nicht-Erledigungen.

⁴⁶ Bis 2010: 100 Prozent minus Prozentsatz der Nichteinigungen; ab 2011: 100 Prozent minus Prozentsatz der Feststellung der Nichteinigung und der Klagebewilligungen nach abgelehntem Urteilsvorschlag zusammen.

⁴⁷ In einer Zeitreihe ergeben sich für die Schlichtung in Miet- und Pachtsachen die folgenden Werte der «Erfolgsquote der einverständlichen Streitbeilegung» in Prozenten: 1/2011 62.3; 2/2011 82.7; 1/2012 83.8; 2/2012 80.2; 1/2013 92.4; 2/2013 81.8.

⁴⁸ Vgl. MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 161.

2.3 Vertrauen der Bevölkerung

[Rz 14] Vertrauen in die Justizbehörden ist ein wesentliches Element für die Akzeptanz deren Handelns, insbesondere für die Akzeptanz der Entscheide.⁴⁹ Die Erfolgsquote einer Schlichtungsbehörde könnte somit dadurch beeinflusst sein, dass seitens der Bevölkerung und damit auch der Parteien im Schlichtungsverfahren ein hoher Vertrauensüberschuss besteht und dadurch die Vergleichs- und Urteilsvorschläge häufiger angenommen werden. Wäre dies in einem hohen Ausmass der Fall, könnte allenfalls nicht mehr von der Erfolgsquote auf die Eignung des Schlichtungsmodells geschlossen werden.

[Rz 15] Das Vertrauen der Bevölkerung sowohl in die Gerichte⁵⁰ wie auch in die Schlichtungsbehörden⁵¹ im Kanton Bern liegt leicht unterhalb des schweizerischen Mittels. Es besteht zudem generell kein Zusammenhang zwischen dem Organisationsmodell der Schlichtung und dem Vertrauen der Bevölkerung.⁵²

2.4 Fallzahlen in Relation zur Bevölkerung

[Rz 16] MEIER/SCHWEIWILLER führen zwar die Zahl der behandelten Fälle auf, zeigen aber nicht die Unterschiede in Bezug auf die Bevölkerungszahl. Während 2012 im Kanton Zug 109, im Kanton Glarus 90, im Kanton Genf 78, im Kanton Bern 63 (nur allgemeine Schlichtungen 37,2), im Kanton Zürich 62 und im Kanton Basel-Stadt 48 Fälle pro 10'000 Einwohnenden von Schlichtungsbehörden behandelt wurden, liegt diese Zahl in anderen Kantonen weit tiefer (z.B. 16 in JU, 22 in FR, 22 in UR, 33 in NE, 38 in SO).⁵³ Die vergleichsweise tiefen Erfolgsquoten in den Kantonen mit gerichtsnaher Schlichtung (FR, JU, NE oder SO) könnten somit darauf zurück zu führen sein, dass weniger Fälle an die Schlichtungsbehörden gebracht werden, und es sich dabei dann eher um solche Fälle handelt, die nicht aussergerichtlich beigelegt werden konnten. Allerdings spricht gegen diese These, dass die neue, schweizweit einheitliche ZPO die Schlichtung grundsätzlich als Voraussetzung für die Klageeinreichung im ordentlichen Prozess vorsieht und es wegen des Kostenaspekts (die Gesuch stellende Partei muss gemäss Art. 207 ZPO die Kosten des Schlichtungsverfahrens bezahlen, wenn keine Einigung entsteht und in der Regel die Kosten auch vorschliessen) wohl kaum viele freiwillige Schlichtungen gibt. Vor die Schlichtungsbehörde trägt man einen Rechtsstreit in der Regel erst dann, wenn man eine Klage an ein Gericht in Aussicht nimmt. Die Unterschiede in der Anzahl Schlichtungsverfahren pro 10'000 Einwohner könnten wohl nur mit der Klagehäufigkeit an sich und damit mit einer anderen «Klage-Kultur» (einem anderen Umgang mit Rechtsstreitigkeiten aus traditionellen bzw. kulturellen Gründen) erklärt werden.

[Rz 17] Nun befindet sich aber der Gerichtsstand in der überwiegenden Zahl der Fälle – sieht man von miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten ab – am Wohn- bzw. Geschäftssitz der beklagten

⁴⁹ Vgl. RUTH KUNZ/MARC BÜHLMANN, Vertrauen in die Justiz: Unabhängigkeit und Legitimität von Justizsystemen im Vergleich, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2011/3, Rz. 2.

⁵⁰ Vgl. CHRISTOF SCHWENKEL/STEFAN RIEDER, Die Wahrnehmung der Justiz durch die Bevölkerung, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/1, Rz. 9 i.V.m. Rz. 11.

⁵¹ Vgl. SCHWENKEL(Fn. 23), S. 6.

⁵² Vgl. SCHWENKEL(Fn. 23), S. 11.

⁵³ Der Verfasser dankt CHRISTOF SCHWENKEL für diesen Hinweis.

Partei, nicht an jenem der klagenden Partei. Mithin hat die Klagefreundlichkeit der Bevölkerung keinen unmittelbaren Einfluss auf die Anzahl Schlichtungsfälle in einem bestimmten Kanton; dies zeigt sich auch darin, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Anzahl Schlichtungsfälle pro 10'000 Einwohnende und der Häufigkeit der Kontakte der Bevölkerung zur Schlichtungsbehörde⁵⁴ gibt. Massgeblich für die Zahl der Schlichtungsfälle dürfte vielmehr sein, wie viele eigentliche Wirtschaftsstandorte es im Kanton hat und ob sich dort Unternehmen mit kundinnen- und kundenunfreundlichem Verhalten angesiedelt haben.

[Rz 18] Insgesamt ist somit die Frage der Schlichtungsfälle pro Einwohnende nicht geeignet, das Resultat der Studie zu beeinflussen.

2.5 Unterschied zu den anderen Schlichtungsamts-Modellen

[Rz 19] Die Schlichtung im Kanton Bern war innerhalb der Schlichtungsamts-Kantone (zu denen ergänzend wohl auch LU gehört)⁵⁵ – wie bereits erwähnt – für sich noch einmal signifikant erfolgreicher (10–15% höhere Einigungs- bzw. Erledigungsquote).⁵⁶ Die Schlichtungsbehörden in den Kantonen Luzern, Nidwalden, Obwalden und Uri weisen heute ersichtlich eine hohe Professionalität auf, dennoch bestehen zu allen vier Schlichtungsbehörden im Kanton Bern doch erhebliche Unterschiede:

- Die Schlichtungsbehörde hat nur eine vorsitzende Person, so dass ähnlich wie beim Friedensrichter-Modell eine starke Personalisierung der Behörde stattfinden kann⁵⁷. Bei den bernischen Schlichtungsbehörden mit 3 bis 6 Vorsitzenden wird demgegenüber die Schlichtungsbehörde – ähnlich einem Gericht – als Behörde wahrgenommen. Den meisten Schlichtungsparteien ist die jeweils vorsitzende Person (im Gegensatz zu Friedensrichterinnen und Friedensrichter⁵⁸) nicht persönlich bekannt.
- Der Anstellungsgrad der Vorsitzenden beträgt zwischen 40 und 80 Prozent einer Vollzeitstelle.⁵⁹ Bei Anstellungsgraden bis 60 Prozent erfolgt eine Professionalisierung durch Erfahrung kaum oder mit zeitlicher Verzögerung, dies umso mehr als teilweise kleine Fallzahlen vorliegen.⁶⁰ Der berufliche Schwerpunkt und damit das berufliche Hauptinteressen kann bei Anstellungsgraden bis 50 Prozent zudem durchaus bei einer zweiten Beschäftigung liegen. Letztlich kann die Zweittätigkeit in einem Spannungsverhältnis (Interessenkonflikt) zum Vorsitz der Schlichtungsbehörde stehen.⁶¹
- Den alleinigen Vorsitzenden fehlt der kollegiale Erfahrungsaustausch innerhalb der Behörde.⁶²

⁵⁴ Vgl. SCHWENKEL(Fn. 23), S. 7, Abbildung 2.

⁵⁵ Siehe oben Ziffer 2.1.

⁵⁶ Vgl. MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 169 und 170; siehe auch oben Ziffer 1.1.

⁵⁷ Vgl. MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 164: «Typisch ist auch, dass der Friedensrichter das Amt als Person verkörpert».

⁵⁸ Vgl. MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 164, mit Hinweisen.

⁵⁹ Vgl. MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 168; Justizverordnung LU (Fn. 34).

⁶⁰ Behandelte Fälle (allgemeine Schlichtung) pro vorsitzende Person: NW 187; OW 148; UR 79; dagegen BE 218.

⁶¹ Der Präsident der Schlichtungsbehörde des Kantons Obwalden ist zugleich auch Sekretär der Steuerrekurskommission. Die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörde des Kantons Nidwalden und des Kantons Uri sind praktizierende Anwälte.

⁶² Vgl. dazu MEIER/SCHWEILLER(Fn. 2), S. 176 f. und 178.

- Die bernischen Schlichtungsbehörden verfügen über Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie eine eigene Kanzlei. Demgegenüber verfügen die Schlichtungsbehörden in anderen Kantonen mit Schlichtungsamts-Modell oft nur über ein administratives Sekretariat.⁶³

[Rz 20] Diese Unterschiede, die rein organisatorischer Art sind, vermögen die erheblich höheren Erfolgsquoten der bernischen Schlichtungsbehörden zumindest teilweise zu begründen. Das bernische Organisationsmodell der Schlichtungsbehörde ist in der Schweiz singulär.

3 Fazit

[Rz 21] Die Verifizierung bzw. Falsifizierung der Studie von MEIER/SCHWEILLER zeigt auf, dass die Ergebnisse und Folgerungen der Studie eine hohe Plausibilität aufweisen. Die Organisationsform von Schlichtungsbehörden scheint somit einen grossen Einfluss auf deren Erfolgsquoten zu haben. Das Schlichtungsamts-Modell – insbesondere das Organisationsmodell der Schlichtungsbehörden im Kanton Bern – erweist sich dabei als erfolgreichste Form der Schlichtung gemäss Art. 197 ff. ZPO.

4 Weiterer Forschungsbedarf

4.1 Bewährung auf Dauer?

[Rz 22] Die Untersuchung von MEIER/SCHWEILLER erfolgt relativ zeitnahe an der Einführung des neuen Zivilprozessrechts und stützt sich insbesondere auf die Zahlen des zweiten Geschäftsjahrs nach Einführung der ZPO ab. Unmittelbar nach einer Reform können die Werte der Performance sowohl durch Anlaufschwierigkeiten wie durch Anfangserfolge beeinflusst sein. Es ist zu hoffen, dass die Untersuchung in gleicher Weise in einigen Jahren oder in regelmässigen Abständen wiederholt wird. Durch eine Wiederholung der Studie bzw. durch eine Pannelstudie wird ersichtlich, ob die organisationsbezogenen Unterschiede in der Performanz der Schlichtungsbehörden von Dauer sind. Zudem könnten die Ergebnisse nach einem allfälligen Modell-Wechsel in einem Kanton zusätzlichen Aufschluss darüber geben, welches die organisatorischen Erfolgsfaktoren bei Schlichtungsbehörden sind.

4.2 Zeitgerechtigkeit als (zusätzlicher) Erfolgsmassstab?

[Rz 23] Die zeitgerechte Herbeiführung eines Urteils oder noch besser einer Einigung zählt heute zu den wesentlichen Qualitäts- und Leistungsmerkmalen in der Ziviljustiz.⁶⁴ Es bestehen sogar Hinweise aus der wissenschaftlichen Forschung, dass die Zeitgerechtigkeit der Ziviljustiz einen

⁶³ Im Kanton Obwalden wird das Sekretariat beispielsweise durch das Amt für Justiz geführt.

⁶⁴ Vgl. beispielsweise GIULIANA PALUMBO ET AL., *The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1060, S. 9: «Also, as emphasised by the adage 'justice delayed is justice denied', timeliness is a prerequisite for achieving justice. Moreover, the length of trials is also generally associated with other crucial measures of performance such as confidence in the justice system.»

signifikanten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hat.⁶⁵

[Rz 24] Es wäre deshalb von Interesse, bei künftigen Studien zum Erfolg der Schlichtung nach Art. 197 ff. ZPO auch die Frage der Zeitgerechtigkeit des Schlichtungsverfahrens zu berücksichtigen, nicht nur die Erfolgsquoten an sich. Diesbezüglich interessant wäre es, aufzuzeigen, ob allenfalls ein Zusammenhang zwischen der Erledigungszeit und dem Erfolg der Schlichtungsbestrebungen besteht. Ebenfalls untersucht werden könnte dann, ob ein Zusammenhang zwischen dem Organisationsmodell und der zeitgerechten Erledigung besteht.

DANIEL KETTIGER, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt, Berater und Justizforscher, Bern.

Dieser Beitrag ist ein Ergebnis des Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF).

⁶⁵ Vgl. BERND HAYO/STEFAN VOIGT, The Relevance of Judicial Procedure for Economic Growth, CESifo Working Paper No. 2514, December 2008, S. 3 und 15.