

An den Landrat

Glarus, 4. September 2012

Memorialsantrag "Mietrechtsverfahren kostenlos"

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 10. November 2011 reichte der Mieterinnen- und Mieterverband des Kantons Glarus den Memorialsantrag „Mietrechtsverfahren kostenlos“ ein. Der Landrat erklärte ihn am 21. Dezember 2011 als rechtlich zulässig und erheblich. Der Memorialsantrag fordert einen neuen Artikel 19^a im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO): *„In Verfahren aus Miete und Pacht vor der Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse sowie vor Gerichtsbehörden werden den Parteien keine Prozesskosten auferlegt.“* (Begründung s. Beilage.)

Die von den Antragsstellern vorgesehene Bestimmung spricht allgemein von Prozesskosten. Als Prozesskosten gelten neben den eigentlichen Gerichtsgebühren auch die Parteientschädigungen, worunter ebenfalls die Anwaltskosten fallen. Im Memorialsantrag finden sich allerdings hierzu allerdings keine näheren Ausführungen. Nachfolgend wird daher auf die Parteientschädigung nur punktuell eingegangen.

2. Rechtslage

Für Streitigkeiten aus Miete von Wohn- und Geschäftsräumen besteht eine spezialisierte Schlichtungsstelle, die paritätisch zusammengesetzt ist (Art. 200 Abs. 1 ZPO, Art. 8 Abs. 2 EG ZPO). Das Verfahren ist kostenlos (Art. 113 Abs. 2 Bst. c ZPO). Parteientschädigungen werden keine gesprochen, d.h. jede Partei trägt ihre Anwaltskosten selber, auch im Falle des Obsiegens (Art. 113 Abs. 1 ZPO). In mietrechtlichen Auseinandersetzungen ist grundsätzlich zuerst an die Schlichtungsstelle zu gelangen (Art. 197 ff. ZPO). Deren Aufgabe ist die Versöhnung der Parteien in formloser Verhandlung. Unabhängig vom Streitwert kann sie den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten, sofern die Hinterlegung von Mietzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Mietverhältnisses betroffen sind (Art. 210 Abs. 1 Bst. b ZPO). Der Vorschlag gilt als angenommen, wenn keine Partei innert 20 Tagen ablehnt (Art. 211 Abs. 1 ZPO). Bei vermögens-

rechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis zu 2000 Franken kann die Schlichtungsbehörde entscheiden, wenn dies die klagende Partei beantragt (Art. 212 Abs. 1 ZPO).

Gemäss dem bis Ende 2010 geltenden alten Recht war die Schlichtungsstelle noch verpflichtet, in Fällen, welche die Hinterlegung des Mietzinses, den Kündigungsschutz und die Erstreckung des Mietverhältnisses betrafen, zu entscheiden. Nun liegt die Erledigungsart im Ermessen der Schlichtungsstelle. Diese kann entweder einen Urteilsvorschlag unterbreiten oder direkt eine Klagebewilligung an das Gericht ausstellen (Art. 209 ZPO).

Im gerichtlichen Verfahren werden Kostenvorschüsse und Kosten erhoben sowie Parteientschädigungen gesprochen (Art. 98, 104 ff. ZPO). Dies war bereits im alten Recht vor dem Inkrafttreten der ZPO der Fall. Eine mittellose Partei hatte jedoch damals wie heute und wie in anderen Verfahren Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Begehren nicht aussichtslos erschien bzw. erscheint (Art. 117 ZPO).

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Schlichtungsstelle ist paritätisch zusammengesetzt. Sie entscheidet in der Besetzung mit drei Mitgliedern (Präsident, 2 Mitglieder bzw. 2 Ersatzmitglieder, Art. 8 EG ZPO), in dem jeweils ein Vertreter der Vermieterschaft (i.d.R. delegiert vom Hauseigentümerverband) und ein Vertreter der Mieterschaft (i.d.R. delegiert vom Mieterverband) Einsitz nehmen. Das Präsidium wird vom Departementssekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres wahrgenommen. Mit dieser Zusammensetzung sind ausgeglichene Vergleichsvorschläge gewährleistet. Sowohl im Bereich des Gleichstellungsgesetzes wie auch bei arbeitsrechtlichen Verfahren bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken haben die Parteien zwar keine Gerichtskosten zu tragen (Art. 113 Abs. 2 Bst. a und d ZPO). Zudem sind die die Partei- bzw. Anwaltskosten auch im Falle des Obsiegens selber zu finanzieren. Im Unterschied zu den Auseinandersetzungen im Mietrecht besteht bei den arbeitsrechtlichen Streitigkeiten jedoch keine paritätische Schlichtungsstelle. Dort wird die Schlichtung lediglich von einem Vermittler vorgenommen. Im Bereich des Gleichstellungsrechts, wo eine paritätische Schlichtungsstelle existiert, geht es um das wesentliche öffentliche Interesse, die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verhindern. Beim Mietrecht steht die Regelung vertrags- und damit letztlich vermögensrechtlicher Fragen im Vordergrund. Das Schutzinteresse ist somit unterschiedlich hoch zu gewichten.

Ein wesentlicher Teil der Streitfälle kann von der Mietschlichtungsstelle durch Herbeiführen einer gütlichen Einigung effizient und rasch erledigt werden. Förmliche Prozesse lassen sich so vermeiden, was auch im Interesse des Mieters liegt. Von einer systemischen Unregelmässigkeit in der Sozialgesetzgebung lässt sich nicht sprechen. Die paritätische Zusammensetzung sichert den Schutz der Mieterinteressen. Die Kosten eines gerichtlichen Verfahrens bilden für die Parteien oft ein wichtiges Argument, sich zu einigen. Fiele das Kostenrisiko vor Gericht dahin, käme es vermehrt zu gerichtlichen Verfahren. Die bewährte Mietschlichtungsstelle würde geschwächt. Die Vermieter würden sich weniger auf einen Einigungsvorschlag einlassen und so die Mieter zwingen, einen Prozess anzustrengen bzw. sich auf einen solchen einzulassen. Dieser Entwicklung ist nicht Vorschub zu leisten. – Überlegungen zu den allenfalls entstehenden Kosten und den Prozessaussichten machen zu müssen, ehe gerichtliche Instanzen angerufen werden, erscheint durchaus sinnvoll. Auch in diesem Bereich besteht ein weiterer, praktisch bedeutsamer Unterschied zum Gleichstellungsrecht. Die mietrechtlichen Streitigkeiten kommen in viel grösserer Anzahl vor. Die Kostenlosigkeit des Gerichtsverfahrens in Gleichstellungsfragen hat somit ganz andere Auswirkungen als sie bei mietrechtlichen Streitigkeiten hätte.“

Entgegen der Begründung der Antragsteller wurden bereits unter dem alten kantonalen Prozessrecht durch die Gerichte von der klagenden Partei Kostenvorschüsse erhoben. Eine

zusätzliche Rechtswegbarriere liegt nicht vor. Die ZPO enthält des Weiteren Bestimmungen über die Rollenverteilung vor Gericht, die sich hinsichtlich der Leistung der Kostenvorschusses mieterfreundlich auswirken (Art. 209 Abs. 1 Bst. a, 211 Abs. 2 Bst. a ZPO). So muss bei Mietzinserhöhungen der Vermieter klagen, wenn keine Einigung zwischen den Parteien zustande kommt und er seine Forderung durchsetzen will. Damit trifft in diesem wichtigen Bereich des Mieterschutzes die Kostenvorschusspflicht stets den Vermieter.

Soweit die Schlichtungsstelle einen Urteilsvorschlag unterbreiten kann (Hinterlegung, Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen, Kündigungsschutz, Erstreckung des Mietverhältnisses; Art. 210 Abs. 1 Bst. b ZPO), kommt die Klägerrolle immer der den Urteilsvorschlag ablehnenden Partei zu (Art. 211 Abs. 2 Bst. a ZPO). Sie hat damit die Wahl, die Angelegenheit in diesem Verfahrensstadium enden zu lassen oder aber die Klägerrolle mit der Kostenvorschusspflicht zu übernehmen. Dies wirkt sich ebenfalls mieterfreundlich aus, zumal die paritätische Zusammensetzung der Mietschlichtungsbehörde die Mieterinteressen in besonderer Weise berücksichtigt. Wird z.B. im Urteilsvorschlag eine Erstreckung des Mietverhältnisses anerkannt und lehnt der Vermieter dies ab, so muss er klagen bzw. die Kosten vorschliessen. Gemäss der üblichen Rollenverteilung im Prozessrecht wäre dies umgekehrt. Die Regelung in der ZPO entspricht hinsichtlich der Rollenverteilung im Verfahren im Wesentlichen bisherigem Recht. Es fand also auch insoweit kein Abbau des Mieterschutzes statt.

Die Mietschlichtungsstelle stellt seit dem Inkrafttreten der neuen ZPO zudem keinesfalls regelmässig die Klagebewilligung aus, sie unterbreitet sehr wohl regelmässig Urteilsvorschläge. Unter den 152 von 2011 bis Mitte 2012 erledigten Mietrechtsangelegenheiten finden sich nur gerade 25 Fälle, in denen eine Klagebewilligung ausgestellt bzw. eine Nichteinigung festgestellt werden musste. Zu Urteilsvorschlägen kam es in 13¹ Fällen. Dies entspricht etwa dem Verhältnis vor dem Inkrafttreten der neuen ZPO. Urteilsvorschläge formuliert die Mietschlichtungsbehörde vor allem dann, wenn kein Vergleich erzielt werden konnte, aber die Aussicht auf eine Einigung noch besteht. Ist keine Kompromissbereitschaft feststellbar, erfolgt auch kein Urteilsvorschlag. Wesentlich ist vorliegend viel mehr, dass in 52 Fällen eine Einigung erzielt werden konnte und sich 62 anderweitig erledigen liessen, z. B. durch vorgängige Einigung der Parteien oder Nichteintretensentscheide infolge Unzuständigkeit. Dies belegt die Effektivität der Schlichtungsstelle.

Nicht feststellbar ist im Kanton Glarus auch eine die Zunahme von Prozessen mit der Beteiligung von Finanzinstituten und Grossinvestoren, wegen missbräuchlicher Mietzinserhöhung. Handlungsbedarf für einen kostenlosen Gerichtsprozess in Mietangelegenheiten besteht somit nicht. Vielmehr würde dadurch die Mietschlichtungsbehörde geschwächt. Streitigkeiten kämen in grösserer Zahl vor Gericht. Dies führte zu längeren Verfahrensdauern und deutlichen Mehrkosten, was weder im Interesse der Vermieter noch der Mieter läge. Auf eine übermässige Zurückhaltung der Schlichtungsstelle bei der Handhabung der Urteilsvorschläge könnte der Regierungsrat bzw. das zuständige Departement mittels Weisungen Einfluss nehmen. Eine Gesetzesanpassung erweist sich hierfür aber nicht als erforderlich.

Bei den mietgerichtlichen Verfahren ist sodann unentgeltliche Rechtspflege möglich (Art. 117ff. ZPO), was finanziell Bedürftigen im Einzelfall den Zugang zum Gericht öffnet. Die unentgeltliche Rechtspflege befreit die klagende Partei auch von einer Kostenvorschusspflicht, die zudem eine Kann-Vorschrift darstellt (Art. 98 ZPO). Das Gericht kann so aus Billigkeitsgründen auf die Erhebung eines Kostenvorschusses teilweise oder ganz verzichten, was regelmässig dann der Fall sein soll, wenn die klagende Partei nur wenig über dem Existenzminimum lebt. Damit liegt es im pflichtgemässen Ermessen des Gerichts, auf die finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht zu nehmen. Die Gerichte leben diesen Vorgaben nach.

¹ angenommene Urteilsvorschläge: 8; abgelehnte Urteilsvorschläge: 5.

2011 wurden nach erfolgloser Schlichtung zwölf Fälle gerichtshängig. Die Streitwerte bewegten sich jeweils unter 10'000 Franken. In der Regel wurden Vorschüsse bis 1000 Franken bei den Wohnungsmieten verlangt. Bildete die Miete von Geschäftsräumen Streitgegenstand, lagen die Vorschüsse zwischen 3000 und 6000 Franken. Dies entsprach den Gerichtskosten. In einem Fall wurde die unentgeltliche Prozessführung abgelehnt, die Situation aber gemildert, indem kein Kostenvorschuss zu entrichten war. Entgegen den Ausführungen im Memorialsantrag ist der Zugang zum Gericht für Personen mit engem Haushaltsbudget nicht verwehrt. Die unentgeltliche Rechtspflege umfasst auch die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bzw. Anwalts, wenn es zur Wahrung der Rechte einer Partei notwendig ist. Die vorstehenden Ausführungen gelten diesbezüglich sinngemäss. Viele Mieter verfügen erfahrungsgemäss über eine Rechtsschutzversicherung für mietrechtliche Angelegenheiten, welche die Verfahrenskosten, inkl. Anwaltskosten, übernimmt.

Dem Mieterschutz und den damit zusammenhängenden sozialpolitischen Gesichtspunkten tragen die heutigen Regelungen ausreichend Rechnung; die Ausführungen treffen übrigens auch auf Pachtverhältnisse zu. Hinsichtlich der Bemerkung, in der Rechtslehre sei seit Inkrafttreten der ZPO umstritten, ob Verfahren vor der Mietschlichtungsbehörde kostenlos seien, ist nochmals festzuhalten, dass von Bundesrechts wegen Verfahren vor der Mietschlichtungsstelle unentgeltlich sind (Art. 113 Abs. 2 Bst. c ZPO). Dies wird im Kanton Glarus seit jeher so gehandhabt. Bestrebungen, daran etwas zu ändern, sind nicht bekannt. Für eine Klarstellung besteht kein Anlass.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag „Mietrechtsverfahren kostenlos“ des Mieterinnen- und Mieterverbandes des Kantons Glarus der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Memorialsantrag