

Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2011

**4849**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«Rechtsschutz für alle (Mietgericht gebührenfrei)»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2011,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Rechtsschutz für alle (Mietgericht gebührenfrei)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1) verlangt:

«§ 200 «Kostenfreiheit»:

Keine Gerichtskosten werden auferlegt

c. im Verfahren vor Mietgericht (neu)»

**Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Wegen den hohen Verfahrenskosten verzichten heute viele Mieterinnen und Mieter darauf, sich gerichtlich gegen missbräuchliche Mietzins erhöhungen und Kündigungen zu wehren. Im heute noch kostenlosen Verfahren vor Schlichtungsbehörde werden sie mit dem Hinweis auf die hohen Gerichtskosten dazu gedrängt, unvorteilhafte Vergleiche zu akzeptieren.

Mit der neuen Zivilprozessordnung verlieren die Schlichtungsbehörden die Kompetenz, in Kündigungsschutzverfahren und bei Mietzins hinterlegungen Entscheide zu fällen. Neu kann die Schlichtungsbehörde bei Mietzins erhöhungen einen «Urteilstvorschlag» unterbreiten, gegen den die Parteien klagen müssen, wenn sie nicht einverstanden sind. Mit diesen Neuerungen wird der Druck auf die Mieterinnen und Mieter noch steigen, ungünstige Vorschläge der Schlichtungsbehörden zu akzeptieren.

Im Kanton Zürich sind die Gerichtskosten durch die Anpassung der Gebührenordnung in den Jahren 1987, 1993 und 2007 deutlich stärker gestiegen als die Teuerung. Die Prozesshürden für wirtschaftlich schwächere Parteien sind damit zusätzlich erhöht worden. Offen ist, ob auch für einzelne Verfahren vor Schlichtungsbehörde Gerichtsgebühren eingeführt werden.

In der Sozialschutzgesetzgebung wird in der Regel darauf verzichtet, für erstinstanzliche Entscheide Gerichtskosten zu erheben. Im sozialpolitisch besonders sensiblen Mietrecht wird dieser Grundsatz durchbrochen. Der Bund stellt es den Kantonen jedoch ausdrücklich frei, für die Verfahren vor Mietgericht auf die Erhebung von Gerichtsgebühren zu verzichten. Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf kennen schon heute solche Regelungen.

Mit dem von der Initiative angestrebten Verzicht auf die Erhebung von Gerichtsgebühren im Verfahren vor Mietgericht wird sichergestellt, dass die Schutzbestimmungen des Mietrechts greifen. Damit würde auch klargestellt, dass die Verfahren vor Schlichtungsbehörde kostenlos bleiben.

---

## **Weisung**

### **1. Formelles**

Am 8. März 2011 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 12. November 2010 (ABI 2010, 2400) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Rechtsschutz für alle (Mietgericht gebührenfrei)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 6. Mai 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2011, 1441).

Mit Beschluss vom 6. Juli 2011 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig sei, und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB Nr. 884/2011).

### **2. Gültigkeit**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

2.1 Die Volksinitiative hat nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

2.2 In Art. 114 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) ist ausgeführt, in welchen Verfahren keine Gerichtskosten gesprochen werden dürfen. Gemäss Art. 116 Abs. 1 ZPO können die Kantone jedoch weitere Befreiungen von Gerichtskosten gewähren. Die Volksinitiative, die in (kantonalen) Verfahren vor Mietgericht ein gebührenfreies Verfahren verlangt, verstösst mithin nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.3 Da schliesslich das Begehren ohne Weiteres durchführbar ist, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

### **3. Ausgangslage**

Für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen bestehen spezialisierte Schlichtungsbehörden, die paritätisch zusammengesetzt sind (Art. 200 Abs. 1 ZPO, §§ 63 ff. GOG). Das Ver-

fahren ist kostenlos (Art. 113 Abs. 2 lit. c ZPO). Aufgabe der Schlichtungsbehörden ist, die Parteien in formloser Verhandlung zu versöhnen. Unabhängig vom Streitwert können sie den Parteien sodann einen Urteilsvorschlag unterbreiten, sofern die Hinterlegung von Miet- und Pachtzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Miet- oder Pachtverhältnisses betroffen ist (Art. 210 Abs. 1 lit. b ZPO). Bei Streitigkeiten mit einem Streitwert bis zu Fr. 2000 kann die Schlichtungsbehörde entscheiden, wenn die klagende Partei einen entsprechenden Antrag stellt (Art. 212 Abs. 1 ZPO).

In mietgerichtlichen Verfahren werden – wie unter bisherigem Recht – Gerichtskosten gesprochen (Art. 114 ZPO e contrario). Eine mittellose Partei hat jedoch, wie in anderen Verfahren auch, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 117 ZPO).

Gemäss der Angabe des Obergerichts würde ein kostenloses Verfahren vor dem Mietgericht zu einem Ausfall an Gebührenerträgen von ungefähr Fr. 900 000 im Jahr führen.

#### **4. Stellungnahme**

Mietrechtliche Auseinandersetzungen gelangen zuerst an die Paritätischen Schlichtungsbehörden. Wie ausgeführt, sind deren Verfahren unentgeltlich. Bestrebungen, daran etwas zu ändern, bestehen nicht, weshalb es – entgegen den Ausführungen in der Begründung der Initiative – auch nichts klarzustellen gibt. Die paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsbehörde versucht sodann, im Interesse der Parteien, den förmlichen Prozess zu vermeiden und eine gütliche Einigung herbeizuführen. In der Praxis kann denn auch eine Vielzahl der Streitfälle effizient, rasch und kostengünstig von den Schlichtungsbehörden erledigt werden. Die möglichen Kosten eines mietgerichtlichen Verfahrens sind bei den Schlichtungsstellen für die Parteien oft ein wichtiges Argument, sich auf einen Schlichtungsvorschlag einzulassen. Fällt das Kostenrisiko bei den Mietgerichten dahin, wird es zu zahlreicheren gerichtlichen Verfahren kommen; das bewährte Instrument der Schlichtungsbehörden würde geschwächt. Auch die Vermieterinnen und Vermieter würden sich weniger auf einen Einigungsvorschlag einlassen und so die Mieterinnen und Mieter zwingen, einen Prozess vor Mietgericht anzustrengen bzw. sich auf einen Prozess einzulassen. Dass sich eine Partei mitunter auch Überlegungen zu den allenfalls entstehenden Kosten bzw. zu den Prozessaussichten machen muss, bevor sie die gerichtlichen Instanzen anruft, erscheint durchaus sinnvoll.

Soweit die Initiantinnen und Initianten ferner davon ausgehen, dass die Schlichtungsbehörden heute den Parteien für Mieterinnen und Mieter ungünstige Vergleichsvorschläge unterbreiten, kann diese Annahme nur schon deshalb kaum zutreffen, weil die Schlichtungsbehörden paritätisch, mithin auch mit einer Vertretung der Mieterinnen und Mieter, besetzt sind.

In Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis werden zwar den Parteien bis zu einem Streitwert von Fr. 30 000 keine Gerichtskosten auferlegt. Im Unterschied zu den mietrechtlichen Auseinandersetzungen sind dort von Bundesrechts wegen jedoch keine paritätischen Schlichtungsbehörden vorgeschrieben und im Kanton Zürich auch nicht eingerichtet.

Bei den mietgerichtlichen Verfahren besteht im Weiteren, wie ausgeführt, die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege. Dieses Institut stellt ein angemessenes Mittel dar, um Gerichtsgebührenbelastungen für finanziell enge Haushaltbudgets im Einzelfall zu vermeiden. Die unentgeltliche Rechtspflege befreit die klagende Partei denn auch von einer allfälligen Kostenvorschusspflicht (Art. 118 Abs. 1 lit. a ZPO). Auf die Einforderung eines Kostenvorschusses kann das Gericht sodann gleichfalls aus Billigkeitsgründen verzichten. Wenn beispielsweise die klagende Partei nur wenig über dem Existenzminimum lebt, sodass die Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege knapp nicht erfüllt sind, sollte das Gericht nicht den gesamten Vorschuss verlangen. Andernfalls wird ihr der Zugang zum Gericht faktisch verwehrt (Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 28. Juni 2006 [Botschaft zur ZPO], BBl 2006, 7293). Damit liegt es im pflichtgemässen Ermessen des Gerichts, auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und/oder finanzielle Liquidität einer vorschusspflichtigen Person bei der Festlegung des Kostenvorschusses gebührend Rücksicht zu nehmen. An diese Grundsätze haben sich die Mietgerichte zu halten. Die Gerichte können ferner die ordentliche Gebühr in Verfahren über die Anfechtung der Kündigung und die Erstreckung des Miet- und Pachtverhältnisses für Wohn- und Geschäftsräume bis auf zwei Drittel ermässigen. Bei Streitigkeiten über wiederkehrende Leistungen und Nutzungen gemäss Art. 92 ZPO (z. B. Kündigung, Erstreckung, Mietzinserhöhungen) wird die Grundgebühr in der Regel ermässigt (§§ 4 Abs. 3 und 7 lit. a Gebührenverordnung des Obergerichts [GebV OG, LS 211.111]). Schliesslich verfügen zahlreiche Mieterinnen und Mieter über eine Rechtsschutzversicherung, die Verfahrenskosten übernimmt.

Nicht ausser Acht zu lassen ist, dass sich durch die vermehrte Anrufung des Mietgerichts die Verfahrensdauern bis zur Erledigung einer mietrechtlichen Auseinandersetzung erheblich verlängert dürften.

Dies könnte sich letztlich auch negativ auf die Attraktivität des Wohnungsmarktes für Investorinnen und Investoren auswirken, wodurch sich die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärfen würde.

## **5. Antrag**

Nach diesen Ausführungen wird dem Mieterschutz und den sozialpolitischen Gesichtspunkten durch die heutigen Regelungen Genüge getan, weshalb der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, die Volksinitiative «Rechtsschutz für alle (Mietgericht gebührenfrei)» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:      Der Staatsschreiber:  
Gut-Winterberger      Husi