



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

11.1966.04

Basel, 29. Januar 2013

Kommissionsbeschluss
Vom 28. Januar 2013

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zum

**Bericht des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative
„Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!“**

und

Bericht der Kommissionsminderheit

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Ausgangslage	3
3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
3.1 Beratung und Beschlussfassung	3
4. Erwägungen der Kommissionsmehrheit	4
4.1 Mietrecht als Teil der sozialen Gesetzgebung.....	4
4.2 Auch nach Annahme der Initiative keine Prozessflut	4
4.3 Keine Abwertung des Schlichtungsverfahrens vor der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten	6
4.4 Zugang zum Recht, unentgeltliche Rechtspflege	6
4.5 Finanzielle Auswirkungen	6
4.6 Gegenvorschlag	7
5. Antrag der Kommissionsmehrheit	7

Bericht der Kommissionsminderheit

2. Ausgangslage

Die kantonale Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ (inskünftig Initiative) verlangt, dass die Verfahren an der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten oder deren Weiterzug an das Zivilgericht und an das Appellationsgericht nicht mit Gerichtskosten oder Auslagen belastet werden dürfen. Diese Änderung soll im Gesetz über die Gerichtsgebühren vom 16. Januar 1975 in einer neuen Bestimmung verankert werden. Die InitiantInnen vertreten die Ansicht, dass die Verfahrenskosten bei Mietstreitigkeiten gemäss geltender Regelung für viele Mieter abschreckend wirkten, so dass diese sich oftmals zum Abschluss von unvorteilhaften Schlichtungsvergleichen drängen liessen. Bei der Initiative handelt es sich um ein formuliertes Volksbegehren.

Am 23. November 2011 hat die Staatskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 3'111 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Grosse Rat erklärte sie auf Antrag des Regierungsrates mit Beschluss vom 14. März 2012 für rechtlich zulässig. Für die Ausführungen betreffend Vornahme einer unumgänglichen Änderung am Wortlaut der Initiative wird auf den Bericht 11.1966.03 des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ verwiesen. Am 18. April 2012 überwies der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung bis zum 18. Oktober 2012.

Mit Beschluss vom 16. Oktober 2012 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat seinen Bericht 11.1966.03 zur kantonalen Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ (inskünftig Bericht) mit dem Antrag die Initiative dem Volk mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten vor. Für die näheren Ausführungen wird auf den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

Am 14. November 2012 hat der Grosse Rat den Bericht seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

3.1 Beratung und Beschlussfassung

Die JSSK hat sich an insgesamt drei Sitzungen (12. Dezember 2012, 19. Dezember 2012, 9. Januar 2013) mit der Vorlage befasst. An ihrer ersten Sitzung hat sie sich den Bericht durch Regierungspräsident Dr. Guy Morin und Dr. Simone Peter, Rechtsdienst Präsidialdepartement, vorstellen lassen. An der Sitzung vom 19. Dezember 2012 erhielten die beiden Vertreterinnen des Mieterinnen- und Mieterverbandes Basel (MV Basel) lic. iur. Kathrin Bichsel (Präsidentin) und Patrizia Bernasconi (Geschäftsleiterin) unter Beisein der Verwaltung die Gelegenheit, sich zur Initiative zu äussern. Zwecks Klärung von offenen Fragen und Stellungnahme erfolgte zudem am 9. Januar 2013, wiederum in Anwesenheit der Verwaltung, die Anhörung von lic. iur. Andreas Schmidlin, Präsident am Zivilgericht Basel-Stadt.

Nachdem die Anhörungen der VertreterInnen der Verwaltung, des MV Basel und des Zivilgerichts Basel-Stadt intensiv zur Fragestellung genutzt wurde, hat die Kommission in der Schlussabstimmung vom 9. Januar 2013 mit 5 zu 4 Stimmen ohne Enthaltungen beschlossen, dem Grossen Rat die Annahme der Initiative ohne Vorlage eines Gegenvorschlages zu

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

beantragen und ihre Argumentation je in einem Bericht der Kommissionsmehrheit (Ziffer 4. dieses Berichts) und der Kommissionsminderheit (Beilage zu diesem Bericht) darzulegen.

Zur Kommissionsmehrheit, welche den Antrag auf Annahme der Initiative ohne Vorlage eines Gegenvorschlages unterstützt, gehören: Felix Meier, Sibel Arslan, Ursula Metzger Junco, Otto Schmid und Kerstin Wenk.

Zur Kommissionsminderheit, welche die Ablehnung der Initiative ohne Vorlage eines Gegenvorschlages gemäss regierungsrätlichem Antrag beantragt, gehören: André Auderset, Peter Bochsler, Toni Casagrande und Andreas Zappalà.

Die Kommissionsmitglieder Pasqualine Ballmelli Gallacchi und Emmanuel Ullmann waren an der Schlussabstimmung nicht anwesend.

Der vorliegende Bericht (Ziffern 2. bis. 3.) wurde auf dem Zirkularweg von der Gesamtheit der Kommissionsmitglieder einstimmig verabschiedet.

4. Erwägungen der Kommissionsmehrheit

4.1 Mietrecht als Teil der sozialen Gesetzgebung

Rund 84% der Basler EinwohnerInnen sind MieterInnen. Das Wohnen betrifft zudem ähnlich wie die Arbeit einen existentiellen Lebensbereich. Ein möglichst behinderungsfreier Zugang, sich in Mietangelegenheiten auch an ein Gericht wenden zu können, ist damit Teil der sozialen Verantwortung und ist Bestandteil der Gewährleistung des sozialen Friedens. Andere Teile der sozialen Gesetzgebung, wie etwa Streitigkeiten aus dem Arbeitsrecht und nach dem Gleichstellungsgesetz, kennen ebenfalls Erleichterungen bei den Verfahrenskosten, indem eine teilweise oder totale Befreiung von Gerichtsgebühren vorgesehen ist. Eine Angleichung des Verfahrens vor Mietgericht erscheint der Kommissionsmehrheit deshalb nicht als eine Besonderheit, sondern als „natürliche“ Folge der sozialen Gesetzgebung.

4.2 Auch nach Annahme der Initiative keine Prozessflut

Während im Verfahren vor der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten keine Parteientschädigungen gesprochen werden dürfen (Art. 113 Abs. 1 ZPO), sind gemäss Bundesrecht (Art. 106 ZPO) die Prozesskosten grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen. **Die Parteientschädigung bildet denn auch nicht Gegenstand der Initiative, sondern nur die Verfahrenskosten.** Auch nach Annahme der Initiative bleibt das Risiko, bei Unterliegen vor Gericht die Parteientschädigung beider Seiten übernehmen zu müssen, bestehen. Aus diesem Grunde wird auch künftig eine Partei nicht ohne Grund den Weg an das Zivilgericht beschreiten. Die Kommissionsmehrheit geht davon aus, dass auch nach allfälliger Annahme der Initiative die Parteien seitens der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten in aller Deutlichkeit darüber aufgeklärt werden, dass die Kostenlosigkeit hinsichtlich der Gerichtsgebühren nicht auch die Befreiung von allfälligen Parteientschädigungen im nachfolgenden Prozess bedeutet.

Der Regierungsrat verweist in seinem Bericht (Seite 7 ff.) auf die im Vergleich zu den übrigen gerichtlichen Auseinandersetzungen bereits bestehende gebührenrechtliche Privilegierung von mietrechtlichen Streitigkeiten. Für Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Geschäftsräumen sowie aus landwirtschaftlicher Pacht, sofern der Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Miet- oder Pachtverhältnisses betroffen ist, gelten reduzierte Tarife, die maximal 30% der ordentlichen Gebühr betragen dürfen.

Anlässlich der Anhörungen hat sich aber gezeigt, dass die Berechnung und die Vorhersehbarkeit von Gerichtsgebühren im Einzelfall sehr komplex sind. Trotz des Merkblatts Prozesskosten, welches das Zivilgericht zusammen mit der Kostenvorschussverfügung an die Klagpartei abgibt, sind die zu erwartenden Gebühren für den Laien beinahe nicht zu eruieren resp. nur schwer nachzuvollziehen. Die Praxis des Zivilgerichts hierzu erscheint der Kommissionsmehrheit zudem nicht eindeutig transparent.

So bezieht sich die Anwendung des reduzierten Tarifs von CHF 750 bis max. 30% der normalen Gebühr nur auf die Fälle gemäss Art. 243 Abs. 2 lit. c ZPO („Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen sowie aus landwirtschaftlicher Pacht, 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“). Alle anderen Fälle berechnen sich nach dem normalen Tarif gemäss § 2 Abs. 3 der Verordnung über die Gerichtsgebühren. Gerade bei Kündigungen und Mietzinserhöhungen können aber sehr schnell hohe Streitwerte, deren Berechnung vom Bundesrecht vorgegeben wird, erreicht werden, so dass die Gerichtsgebühren, selbst unter der Anwendung des reduzierten kantonalen Tarifs, immer noch eine grosse Belastung bedeuten.

Ausserdem ist festzuhalten, dass ein hoher Mietzins nicht per se den Rückschluss auf gute finanzielle Verhältnisse erlaubt. Eine 4-köpfige Familie des Mittelstandes ist unter Umständen gezwungen, eine teure Wohnung zu mieten, ohne dass daraus geschlossen werden könnte, dass sie über hohe finanzielle Reserven verfügt. Im Falle einer Streitigkeit müssen sich gerade auch Familien des Mittelstandes sehr wohl überlegen, ob sie aufgrund des hohen Streitwertes und der damit verbundenen Gerichtskosten, welche bei einem Verlieren zusätzlich zu den eigenen Parteikosten und der Parteientschädigung für die Gegenpartei aufzubringen wären, überhaupt einen Prozess auf sich nehmen will.

Die Kostenlosigkeit der Gerichtsverfahren würde zudem zu einer erheblichen Steigerung der Transparenz führen. Wie gesagt, ist dies heute nicht gegeben, was zu einer zusätzlichen Verunsicherung führt.

All diese Erwägungen zeigen, dass entgegen den Erläuterungen des Regierungsrates nicht mit leichtfertigem Prozessieren zu rechnen ist. Auch der in der Kommission angehörte Präsident des Zivilgerichtes erwartet nicht, dass es bei einer Annahme der Initiative zu einer Prozessflut käme.

Es wird auch nach wie vor jede Partei abschätzen müssen, ob sie den persönlichen aber auch finanziellen Aufwand eines Prozesses auf sich nehmen will. Die Beurteilung, welche Chancen ein Verfahren vor Zivilgericht hätte, wird nach wie vor an erster Priorität stehen. Im Übrigen ist eine gewisse Zunahme der Gerichtsfälle ja gerade gerechtfertigt, wenn Personen, neu aufgrund der Streichung der Gerichtsgebühren, nicht einfach kapitulieren, sondern ihre berechtigten Anliegen weiterverfolgen würden.

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

4.3 Keine Abwertung des Schlichtungsverfahrens vor der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten

Auch bei Annahme der Initiative bleibt die Anrufung der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten gemäss Bundesrecht zwingend (Art. 197 ZPO). Hier besteht kein kantonaler Spielraum.

Die Staatliche Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten genießt sowohl in der Bevölkerung als auch seitens der Gerichte einen ausgezeichneten Ruf. Es ist deshalb nicht nachzuvollziehen, weshalb dieser durch die Annahme der Initiative geschmälert werden sollte.

Die Kommissionsmehrheit geht nicht davon aus, dass sich die hohe Erledigungsquote (80%) der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten durch die Befreiung von Gerichtsgebühren massgeblich verringern würde. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass niemand gerne vor Gericht geht und somit das Prozessrisiko in der Regel auch nur dann auf sich nimmt, wenn er mit dem „Entscheid“ der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten absolut nicht einverstanden ist. Wie oben ausgeführt, bildet zudem das Risiko, bei einem Unterliegen im Prozess die Parteienschädigungen (insb. Anwaltskosten) tragen zu müssen, eine ausreichende Hemmschwelle, um leichtfertige Prozesse zu verhindern. Das vornehmliche Ziel des Schlichtungsverfahrens, eine einvernehmliche Regelung herbeizuführen, liegt letztendlich im Interesse beider Parteien, zumal das Mietverhältnis in der Regel weitergeführt werden soll. Hieran ändert sich auch bei Annahme der Initiative nichts.

Das Bekenntnis des Regierungsrates, wonach eine abschreckende Wirkung der Gerichtsgebühren geradezu erwünscht sei, ist bei einem derart existenziellen Bereich wie dem Wohnen, nicht akzeptabel.

4.4 Zugang zum Recht, unentgeltliche Rechtspflege

Der Regierungsrat verweist hinsichtlich des Zugangs zur Rechtspflege für bedürftige Personen auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege. (Vgl. Bericht Ziffer 4.3)

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist jedoch nicht voraussetzungslos. Gerade für Personen (unter anderem auch Familien) des Mittelstandes, welche die Bedingungen für die unentgeltliche Rechtspflege nicht oder nur knapp nicht erfüllen, kann die Frage, ob Kostenvorschuss und Gerichtsgebühren zu leisten sind oder nicht, das entscheidende Element sein, ob sie ihre (berechtigten) Interessen wahrnehmen oder nicht. Jedenfalls sollen nach der Kommissionsmehrheit in diesem besonders existenziellen Lebensbereich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse kein entscheidender Faktor sein, ob jemand seine Interessen verfolgt oder nicht.

4.5 Finanzielle Auswirkungen

Die Gebühren aus erstinstanzlichen Mietprozessen belaufen sich jährlich auf insgesamt rund CHF 50'000. Der Regierungsrat rechnet für den Kanton bei Annahme der Initiative mit einem Kostenausfall in mindestens dieser Höhe.

Nach Auskunft des Vertreters des Zivilgerichts handelt es sich bei dieser Zahl von CHF 50'000 um eine Referenzgrösse basierend auf den Gebühreneinnahmen aus den Verfahren vor Einzelrichter (inkl. Mietrichter) und Kammer aus dem Jahre 2011. Aus der Behandlung

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

von 84 Fällen resultierten Einnahmen von CHF 39'417 und im Zusammenhang mit noch hängigen Fällen Kostenvorschüsse von CHF 24'400. Seitens des Vertreters wurde aber darauf hingewiesen, dass die Fallzahlen resp. Gebühreneinnahmen in den Einzelrichter- und Kammerfällen sehr schwankend sind, so dass sich die Einnahmen sowohl nach unten als auch nach oben bewegen können. Die Kommissionsmehrheit erachtet den Kostenausfall von rund CHF 50'000 in Relation zum Mehrwert, welcher für den Bürger durch den erleichterten Zugang zur Rechtspflege geschaffen wird, für den Kanton als ausdrücklich verkräftbar.

4.6 Gegenvorschlag

Die Vertreterinnen des MV Basel haben anlässlich der Anhörung grundsätzlich Offenheit für einen Gegenvorschlag signalisiert. Obwohl eine teilweise Befreiung von den Gerichtskosten wie im Arbeitsrecht offenbar in den Kantonen Waadt und Freiburg funktioniert, erachtet die Kommissionsmehrheit eine solche mindestens nicht als prioritär. Wie bereits dargelegt, ist die Regelung der Gerichtsgebühren sehr komplex. Eine nur teilweise Befreiung würde die Übersichtlichkeit zusätzlich erschweren und somit zu einer weiteren Verkomplizierung führen. Berücksichtigt man, dass eine vollkommene Befreiung nur einen relativ geringen Finanzausfall von 50'000 CHF zur Folge hätte, würde im Vergleich dazu eine Teilbefreiung wenig Sinn machen. Die vollkommene Befreiung von den Gerichtsgebühren entspräche im Übrigen der Lösung des Kantons Genf.

5. Antrag der Kommissionsmehrheit

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Mehrheit der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat dem nachstehenden Entwurf zum Grossratsbeschluss zur kantonalen Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ zuzustimmen. Als Kommissionssprecher/-in wird deren Präsident/-in bestimmt.

Im Namen der Kommissionsmehrheit



Felix Meier
Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss der Kommissionsmehrheit

Grossratsbeschluss

betreffend

Kantonale Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.11.1966.03 vom 16. Oktober 2012 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 11.1966.04 vom 28. Januar 2013, beschliesst:

Die von 3'111 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ mit dem folgenden Wortlaut:

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reichen die Unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

§ 2 des Gesetzes über die Gerichtsgebühren lautet neu wie folgt:

Die Verfahren an der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten oder deren Weiterzug an das Zivilgericht und an das Appellationsgericht dürfen nicht durch die Erhebung von Gerichtskosten oder Auslagen belastet werden.

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Annahme und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Bericht der Kommissionsminderheit

1. Einleitung

Mit diesem Bericht beantragt eine Minderheit der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission entsprechend des Antrages des Regierungsrats die formulierte Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!“ der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

Zusammengefasst ist die Kommissionsminderheit der Meinung, dass das Mietrecht bereits ein ausreichendes kostenloses Verfahren auf Ebene Schlichtungsstelle vorsieht. Die Bedeutung der Schlichtungsstelle würde bei einem kostenlosen Mietverfahren auf Gerichtsebene abgewertet. Schliesslich bestünde die Gefahr von Prozesslawinen bei Mietstreitigkeiten.

2. Mitglieder und Sprecher der Kommissionsminderheit

Der Kommissionsminderheit gehören an: André Auderset, Peter Bochsler, Toni Casagrande und Andreas Zappalà.

Als Sprecher der Kommissionsminderheit wird André Auderset bestimmt.

3. Initiative und mietrechtliches Schlichtungsverfahren

Die Initiative und deren Forderungen können nicht beurteilt werden, ohne dass man das mietrechtliche Schlichtungsverfahren kennt.

3.1. Inhalt der Initiative

Die Initiative verlangt ein kostenloses Verfahren in Mietstreitigkeiten bis und mit Appellationsgericht („die Verfahren an der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten oder deren Weiterzug an das Zivilgericht oder das Appellationsgericht (...) sollen nicht durch die Erhebung von Gerichtskosten oder Auslagen belastet werden“). Unbestritten ist, dass es den Initianten nur um die Gerichtskosten und nicht auch um die sog. ausserordentlichen Prozesskosten, also die Anwaltskosten, geht. Diese würden unabhängig einer Annahme der Initiative nach wie vor bezahlt werden müssen.

3.2. Die mietrechtliche Schlichtungsstelle

Das Mietrecht sieht in Mietstreitigkeiten eine vorgelagerte Schlichtungsstelle vor, welche paritätisch (neben dem Vorsitzenden je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Mieterschaft und Vermieterschaft) zusammengesetzt ist und sämtliche Streitigkeiten aus einem Mietverhältnis beurteilt. Mit Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung per 1. Januar 2011 wurde auch das Mietschlichtungsverfahren dem neuen Gesetz unterstellt und damit neu

organisiert. Allerdings wurde die Schlichtungsstelle in Mietstreitigkeiten mit besonderen Verfahrensschritten ausgestattet, welche zusammengefasst wie folgt aussehen:

3.3 Versöhnungsversuch und Klagebewilligung

Hauptaufgabe der Schlichtungsstelle ist die Versöhnung der Parteien. Sie unterbreitet deshalb den Parteien einen Vergleichsvorschlag. Wird dieser von beiden Parteien angenommen, ist das Streitverfahren mit Erledigung vor der Schlichtungsstelle beendet. Der unterzeichnete Vergleich hat die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids. Lehnt eine Partei den Vergleich ab, stellt die Schlichtungsstelle die Klagebewilligung aus, und zwar:

- Bei der Anfechtung von Mietzinserhöhungen: der Vermieterin/dem Vermieter
- In den übrigen Fällen: der klagenden Partei

Innerhalb von 30 Tagen seit Erhalt der Klagebewilligung kann vor Gericht geklagt werden.

3.4. Urteilstvorschlag und Klagebewilligung

Die Schlichtungsstelle hat in nachstehenden Fällen aber auch die Möglichkeit, anstelle der Klagebewilligung den Parteien einen Urteilstvorschlag zu unterbreiten: Bei Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, sofern

- a) die Hinterlegung von Miet- und Pachtzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Miet- und Pachtverhältnisses betroffen ist sowie
- b) bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis zum einem Betrag von Fr. 5000.--.

Jene Partei, die nach Prüfung den Urteilstvorschlag nicht annehmen will, kann diesen innerhalb von 20 Tagen ablehnen. Die Schlichtungsstelle hat nun die Klagebewilligung auszustellen und zwar wie folgt:

- In den Fällen von a): der ablehnenden Partei
- In den Fällen von b): der klagenden Partei

Mit der Möglichkeit der Unterbreitung eines Urteilstvorschlages nimmt die Schlichtungsstelle Einfluss auf einen allfälligen späteren Gerichtsprozess, indem sie die Parteirolle festlegt. Während bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten immer die klagende Partei die Klägerrolle im Prozess behält, kann dies bei Mietstreitigkeiten in Fällen, die den Kündigungsschutz, die Erstreckung des Mietverhältnisses, den Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen sowie die Mietzinshinterlegung bei Mängeln betrifft, ändern. Die ablehnende Partei, also jene Partei, die das Verfahren nicht auf Schlichtungsstellenebene beenden will, muss vor Gericht klagen. Mit dieser speziellen Regelung hat der Gesetzgeber also bewusst dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schlichtungsstelle die Mietstreitigkeit bei der Unterbreitung eines Urteilstvorschlags zweimal, sowohl hinsichtlich des

Sachverhalts wie auch der rechtlichen Gegebenheit geprüft hat. Wer trotzdem der Auffassung der Schlichtungsstelle nicht folgen und die Angelegenheit gerichtlich geprüft haben will, soll die Klägerrolle übernehmen müssen.

4. Argumente, die gegen die Anliegen der Initiative sprechen

4.1 Ausreichendes kostenloses Verfahren auf Schlichtungsstellenebene

Das Mietrecht und das Zivilprozessrecht sehen bereits heute für Mietstreitigkeiten ein ausreichendes kostenloses Verfahren vor. Die Schlichtungsstelle hat nicht nur die Aufgabe, zwischen den Parteien eine Aussöhnung zu erreichen, sondern kann mit dem Mittel des Urteilsvorschlags das Verfahren auch materiellrechtlich beeinflussen oder gar entscheiden. Während der Vergleichsvorschlag vor allem die Aussöhnung der Parteien bezweckt, bringt die Schlichtungsstelle ihre materiellrechtliche Beurteilung im Urteilsvorschlag vermehrt zum Ausdruck. Mit dem Urteilsvorschlag verteilt sie die Parteirolle für den anschliessenden Zivilgerichtsprozess, indem jene Partei vor Gericht klagen soll, deren Prozessaussichten die Schlichtungsstelle aufgrund ihrer materiellrechtlichen Prüfung der Angelegenheit als geringer einschätzt (Ausnahme bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis Fr. 5000.--). Die Parteien dürfen und müssen davon ausgehen, dass der Urteilsvorschlag jene mietrechtliche Würdigung der Streitigkeit enthält, die auch ein Gericht übernehmen könnte. Die Parteien können auch darauf vertrauen, dass die Schlichtungsstelle den Streitfall eingehend geprüft hat, da eine erste Prüfung dem Aussöhnungsversuch und eine zweite Prüfung dem Urteilsvorschlag vorangeht. Dieses „zweistufige“ Verfahren soll nicht relativiert werden, indem eine (vor allem uneinsichtige) Partei wegen der Kostenlosigkeit der weiteren Verfahren eine weitere materiellrechtliche Prüfung durch ein Gericht provoziert. Es kann nicht sein, dass diese Partei nun auf Kosten der Steuerzahler den Gerichtsweg beschreiten kann, ohne dass ihm dabei Gerichtskosten auferlegt werden. Auf das Argument, dass die Gerichtskosten nur den kleinen Teil der Prozesskosten ausmachen, wird unter 4.3 eingegangen.

4.2 Entwertung der Schlichtungsstelle

Die Rolle und die Bedeutung der Schlichtungsstelle werden durch ein kostenloses Gerichtsverfahren entwertet. Insbesondere in mietrechtlichen Streitigkeiten wurde die Aufgabe der Schlichtungsstelle in den letzten Jahren ausgebaut und aufgewertet. Während sie bis 1989 vorwiegend auf ihre Aussöhnungsaufgabe beschränkt wurde, erhielt sie mit der Mietrechtsrevision 1990 Entscheidkompetenzen. Bei Kündigungen konnte sie neu über deren Gültigkeit sowie über die Erstreckung entscheiden; bei Mietzinshinterlegungen konnte sie neu über die Verwendung der hinterlegten Mietzinse entscheiden.

Mit der neuen Zivilprozessordnung erfolgte eine weitere Aufwertung, indem zwar die Entscheidkompetenz durch den Urteilsvorschlags ersetzt worden ist, allerdings mit der zusätzlichen Erweiterung auf Streitigkeiten betreffend den Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen und vermögensrechtliche

Streitigkeiten bis zum Betrag von Fr. 5000.--. Bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Betrag von Fr. 2000.-- kann die Schlichtungsstelle auf entsprechendes Begehren einer Partei gar einen Entscheid fällen. Dieser kann nicht mit Berufung an das Zivilgericht weitergezogen werden, sondern unterliegt lediglich der Beschwerde an das Appellationsgericht, welches nur noch die korrekte Gesetzesanwendung prüft.

Wird das Streitverfahren in Mietsachen generell kostenlos, so wird auch die Trennung zwischen dem vorgerichtlichen Schlichtungsverfahren und dem eigentlichen gerichtlichen Zivilprozess verwässert. Die Aussöhnungsaufgabe sowie die Aufgabe zur Verteilung der Prozessrollen verlieren an Bedeutung, da das Prozessrisiko wegen des Wegfalls des Kostenrisikos eine untergeordnete Rolle spielt. Was steht einer Partei, die ihre Anliegen vor der Schlichtungsstelle nicht durchsetzen konnte, entgegen, die Sache nun auch noch gerichtlich prüfen zu lassen, wenn auch im anschliessenden Prozess keine Gerichtskosten erhoben werden. Die dafür benötigten Unterlagen sind bereits aufgearbeitet, da diese schon im Schlichtungsverfahren vorgelegt werden mussten. Zudem hat die Schlichtungsstelle in der Begründung des Vergleichsvorschlags oder Urteilsvorschlags ihre Auffassung bereits ausführlich dargetan. Man hat also eine rechtliche Unterweisung bereits kostenlos erhalten und kann sich nun für das gerichtliche Verfahren dementsprechend vorbereiten. Unter diesen Umständen ist auch der Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts nicht mehr zwingend nötig.

4.3 „Prozesslawine“

Die Initianten bestreiten, dass das kostenlose Gerichtsverfahren eine Prozesslawine auslösen wird. Ihnen ist insoweit zuzustimmen, als die baselstädtischen Gerichte kaum mit mietrechtlichen Klagen überflutet werden dürften. Hingegen werden aber viele Mietstreitigkeiten, die bis anhin vor der Schlichtungsstelle erledigt worden sind, oder die nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren (ohne Urteilsvorschlag der Schlichtungsstelle) nicht weiterverfolgt wurden, an das Gericht gehen. Dies dürfte insbesondere auf viele sogenannte Bagatellfälle zutreffen, deren Forderungsbetrag die heutigen Gerichtskosten nicht erreicht oder nur wenig übertrifft. Mietrechtliche Vermögensstreitigkeiten drehen sich oft um solche kleine Beträge wie zum Beispiel Nachforderungen eines Monatsmietzinses oder des Saldos einer Nebenkostenabrechnung und dergl. Hier sind es vor allem die Gerichtskosten, die die Parteien zur Unterzeichnung des Vergleichsvorschlags veranlassen resp. von einer Klage an das Gericht absehen lassen. Denn bei solchen Bagatellbeträgen wird oft auf den Beizug eines Advokaten verzichtet. Fällt die Schwelle der Gerichtskosten, so geht vor allem ein Grossteil dieser Fälle ans Gericht. Die Hemmschwelle, einen Vergleichsvorschlag nicht zu unterzeichnen resp. einen Urteilsvorschlag abzulehnen, sinkt, wenn der Weg ans Gericht ohne Kostenfolge möglich ist.

Der Einwand, die Gerichtskosten würden im Vergleich zu den weiteren Prozesskosten wie Anwaltshonorare und dergl. nicht ins Gewicht fallen, vermag unter diesem Aspekt nur bedingt zu überzeugen. Denn gerade in den oben geschilderten Bagatellfällen erscheinen die Parteien aus Kostengründen oft

ohne Anwälte vor der Schlichtungsstelle. Bei der Überlegung, ob die Mietstreitigkeit gerichtlich weiterverfolgt werden soll oder nicht, sind es somit heute in vielen Fällen lediglich die Gerichtskosten, welche in eine Kosten-/Nutzenrechnung einfließen resp. berücksichtigt werden müssen. Fällt diese Schranke, so wird auch das Hemmnis, die Sache durch ein Gericht überprüfen zu lassen, kleiner. In den Fällen mit kleinem Streitbetrag ist der Beizug eines Anwalts durchaus entbehrlich. Zum einen hat man sich für das Verfahren vor der Schlichtungsstelle bereits mit der Sache und den rechtlichen Gegebenheiten auseinandergesetzt; zum anderen hat auch schon die Schlichtungsstelle rechtliche Anhaltspunkte bei ihrer Begründung geliefert. Im Übrigen können sich die Parteien bei ihren Interessenverbänden beraten und durch eine Vertrauensperson begleiten lassen.

4.4 Unentgeltliche Rechtspflege

Die Initiative will grundsätzlich ein kostenloses Gerichtsverfahren in Mietrechtsstreitigkeiten, ohne die Finanzkraft der Parteien zu berücksichtigen. Die Parteien des Mietvertrags, insbesondere Mieterinnen und Mieter, welche über keine finanziellen Ressourcen verfügen, kommen schon heute in den Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege. Zudem haben Mieter und Vermieter die Möglichkeit, über ihre Interessenverbände Rechtsschutzversicherungen zu vergünstigten Bedingungen abzuschließen. Es ist somit aus Sicht der Kommissionsminderheit nicht Sache des Staates, den Parteien Gerichtskosten zu finanzieren, wenn diese die finanziellen Mittel haben, um einen Prozess zu führen.

4.5 Reduzierte Gerichtskosten

Wie die Mitglieder der Kommission den Ausführungen des Vertreters des Zivilgerichts sowie dem entsprechenden Merkblatt, das dort aufgelegt wird, entnehmen konnten, finden bei mietrechtlichen Streitigkeiten bereits heute reduzierte Kostenansätze Anwendung. Mietrechtliche Auseinandersetzungen vor dem Zivilgericht sind also bereits heute kostengünstiger als andere zivilrechtliche Streitigkeiten. Dass das Merkblatt resp. die Handhabung der Berechnung dieser Kosten unklar oder verwirrend sind, stellt keinen überzeugenden Grund dar, das Gerichtsverfahren in Mietstreitigkeiten generell kostenlos zu erklären.

4.6 Vergleich zum arbeitsrechtlichen Verfahren

Für das kostenlose Gerichtsverfahren in mietrechtlichen Streitigkeiten wird oft der Vergleich zum arbeitsrechtlichen Verfahren ins Feld geführt. Für die Kommissionsminderheit ist dieser Vergleich nur bedingt zulässig.

Mietrecht und Arbeitsrecht haben einen gewichtigen Unterschied: So fallen zwar beide Verfahren unter den Titel des sozialen Zivilprozesses. Materiellrechtlich kennen sie allerdings eine verschiedene Ausgestaltung. So führt zum Beispiel eine missbräuchliche Kündigung im Arbeitsrecht lediglich zu

Schadenersatz. Im Mietrecht wird dieser Missbrauch mit der Aufhebung der Kündigung sanktioniert. Im Ergebnis werden im Arbeitsrecht meist nur vermögensrechtliche Streitigkeiten ausgetragen, was im Mietrecht keineswegs der Fall ist. Die Aufgabe der Schlichtungsstelle zur Prozessrollenverteilung findet in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten weit weniger statt als in mietrechtlichen Streitigkeiten, denn bei vermögensrechtlichen Sachen befindet sich immer jene Partei in der Klägerrolle, welche eine Forderung stellt.

Nicht zu vergessen ist, dass das arbeitsrechtliche Verfahren nicht grundsätzlich kostenlos ist, sondern lediglich bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.-- keine Gerichtskosten verlangt werden. Damit wird den finanziellen Ressourcen der Streitparteien Rechnung getragen. Wer einen höheren Betrag als diese Streitwertgrenze einklagt, hat die finanziellen Ressourcen zur Bezahlung der Gerichtskosten. Dieses Argument soll bei Mietstreitigkeiten nicht zur Anwendung gelangen: Initianten und Kommissionsmehrheit wollen unabhängig der Finanzkraft einer Partei ein kostenloses Verfahren.

Würde man bei mietrechtlichen Streitigkeiten eine Grenze in der Grössenordnung wie diese bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten gilt, einführen, so hätte dies nach Aussage des Regierungsrats kaum Auswirkungen, da die meisten mietrechtlichen Streitwerte unter dieser Grenze liegen. Das Problem der Bagatellfälle wäre also nicht gelöst.

5. Zusammenfassung und Genehmigung

Die Kommissionsminderheit kann der Initiative des Mieterinnen- und Mieterverbands nichts abgewinnen. Sie befürchtet im Falle der Annahme die Zunahme von mietrechtlichen Streitfällen an den basel-städtischen Gerichten. Die Rolle der Schlichtungsstelle würde abgewertet, da eine zusätzliche Instanz, nämlich das Gericht, ohne Kostenfolge angegangen werden kann. Das Argument, dass die Anwaltskosten nach wie vor bezahlt werden müssen, vermag nicht zu greifen, da viele Streitigkeiten im Mietrecht, insbesondere in Bagatellfällen, von den Parteien selbst und ohne Beizug von Anwälten ausgefochten werden. Aus grundsätzlichen Überlegungen sollen zudem dort, wo die Parteien aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten die Gerichtskosten bezahlen können, diese durchaus auch selber tragen müssen. Es kann nicht sein, dass der Staat diese Kosten übernehmen muss. Deshalb ist es für die Kommissionsminderheit auch nicht von Belang, dass die Annahme der Initiative den Steuerzahler lediglich Fr. 50'000.-- im Jahr kosten würde. Da das Mietrecht bereits ein ausreichendes und kostenloses Mietschlichtungsverfahren kennt, besteht für die Kommissionsminderheit keine Veranlassung, an der heutigen Prozesskostenregelung etwas zu ändern.

Dieser Minderheitenbericht wurde mit Zirkulationsbeschluss genehmigt.

6. Antrag an den Grossen Rat

Die Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat einstimmig (mit 4:0), die formulierte Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für

alle!“ der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

Im Namen der Kommissionsminderheit

A handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'A.' followed by a stylized, cursive name.

Andreas Zappalà

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss der Kommissionsminderheit

Grossratsbeschluss

betreffend

Kantonale Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.11.1966.03 vom 16. Oktober 2012 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 11.1966.04 vom 28. Januar 2013, beschliesst:

Die von 3'111 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte Volksinitiative „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle“ mit dem folgenden Wortlaut:

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 reichen die Unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

§ 2 des Gesetzes über die Gerichtsgebühren lautet neu wie folgt:

Die Verfahren an der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten oder deren Weiterzug an das Zivilgericht und an das Appellationsgericht dürfen nicht durch die Erhebung von Gerichtskosten oder Auslagen belastet werden.

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative wird die entsprechende Gesetzesänderung sofort wirksam.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.