

97.417

**Parlamentarische Initiative
Arbeitsrecht. Erhöhung der Streitwertgrenze
für kostenlose Verfahren (Thanei)**

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

vom 8. Mai 2000

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt mit 17 zu 0 Stimmen, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen (ein Minderheitsantrag liegt bei).

8. Mai 2000

10982

Im Namen der Kommission

Der Präsident: J. Alexander Baumann

Bericht

I Allgemeiner Teil

1 Ausgangslage

Am 28. April 1997 reichte Nationalrätin Thanei eine Parlamentarische Initiative ein, welche verlangt, die Bestimmungen des Zehnten Titels des Obligationenrechtes (OR)¹ so zu ändern, dass Streitverfahren aus dem Arbeitsverhältnis bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken kostenlos sind.

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beantragte auf Grund ihrer Vorprüfung vom 12. Januar 1998 mit 10 zu 9 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

Der Nationalrat folgte am 16. März 1998 dem Antrag der Kommissionsmehrheit und beschloss mit 79 zu 78 Stimmen², der Initiative Folge zu geben.

Gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes³ beauftragte der Nationalrat seine Kommission für Rechtsfragen, einen Entwurf zu einer Gesetzesänderung auszuarbeiten.

2 Arbeiten der Kommission

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat am 25. Januar 1999 den Vorentwurf geprüft und beschlossen, ihn in die Vernehmlassung zu geben. Am 8. Mai 2000 hat die Kommission von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis genommen und den Beschlussentwurf mit 17 zu 0 Stimmen angenommen. Eine Minderheit der Kommission möchte den geltenden Artikel 343 OR⁴ nicht ändern und schlägt deshalb vor, auf den Gesetzesentwurf nicht einzutreten (vgl. Kommentar Ziff. 4.2).

2.1 Vernehmlassung

Gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes⁵ hat die Kommission beschlossen, den Bundesrat zu beauftragen, eine Vernehmlassung durchzuführen, damit die betroffenen Kreise vom Vorentwurf Kenntnis nehmen und vor der Beratung im Erstrat ihre Stellungnahmen abgeben können. Da die beantragte Änderung eine Verfahrensfrage betrifft, hat die Kommission den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmer auf die Kantone, die Sozialpartner und das Bundesgericht beschränkt. Das für die Vernehmlassung zuständige Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat 37 Stellungnahmen erhalten; davon kamen 26 von den Kantonen, acht von den Sozialpartnern und eine vom Bundesgericht.

¹ SR 220

² AB 1998 N 588

³ SR 171.11

⁴ SR 220

⁵ SR 171.11

Der Vorentwurf ist bei den meisten Vernehmlassern auf ein positives Echo gestossen: 18 Kantone sowie sieben Organisationen (mehrehtlich Gewerkschaften) haben die Erhöhung der Streitwertgrenze von 20 000 auf 30 000 Franken befürwortet.

Die wichtigsten Argumente für diese Änderung waren die folgenden:

Die Praxis zeigt, dass die Arbeitnehmer ihre arbeitsrechtlichen Forderungen häufig zu tief ansetzen, um die Verfahrensvorteile nach Artikel 343 OR zu wahren. Der zunehmende wirtschaftliche Druck erhöht die Bedeutung des erleichterten Zugangs zu den Gerichten. Die Erhöhung der Streitwertgrenze rechtfertigt sich ganz speziell im Hinblick auf die missbräuchlichen Kündigungen. Verschiedene Kantone, beispielsweise der Kanton Wallis oder der Kanton Waadt, haben positive Erfahrungen mit der Erhöhung der Streitwertgrenze gemacht oder, wie der Kanton Genf, mit der Einführung einer kostenlosen Rechtshilfe bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten in erster Instanz. Gewisse Kantone halten die Befürchtung, dass die Anzahl Streitfälle zunehmen wird, für unbegründet. Gewisse Kantone würden sogar eine Erhöhung des Streitwertes auf 40 000 Franken befürworten.

Acht Kantone sowie drei Organisationen haben sich gegen eine Erhöhung des Streitwertes ausgesprochen, dies u.a. mit der Begründung, dass die angespannten finanziellen Verhältnisse eine solche Erhöhung nicht zuliesse. Ausserdem vermöge die unentgeltliche Prozessführung bereits heute, Härtefälle zu vermeiden. Ebenfalls befürchtet wird eine Überlastung der Gerichte. Drei Kantone und eine Organisation, die gegen eine Erhöhung des Streitwertes auf 30 000 Franken sind, sprachen sich für eine Erhöhung auf höchstens 25 000 Franken aus.

II Besonderer Teil

3 Geltendes Recht

Artikel 343 OR verpflichtet die Kantone bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis zu besonderen Verfahrensregeln.

Gemäss Absatz 2 dieses Artikels haben die Kantone bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis bis zu einem Streitwert von 20 000 Franken ein einfaches und rasches Verfahren vorzusehen. Dieser Streitwert bemisst sich nach der eingeklagten Forderung, ohne Rücksicht auf Widerklagebegehren.

Gemäss Absatz 3 dürfen bei Streitigkeiten im Sinne des vorangehenden Absatzes den Parteien weder Gebühren noch Auslagen des Gerichts auferlegt werden; jedoch kann der Richter bei mutwilliger Prozessführung gegen die fehlbare Partei Bussen aussprechen und ihr Gebühren und Auslagen des Gerichts ganz oder teilweise auferlegen.

Die Streitwertgrenze wurde 1972 für einfache, rasche und kostenlose Verfahren auf 5000 Franken festgelegt. 1988 wurde dieser Betrag im Rahmen der Revision der Kündigungsschutzbestimmungen auf 20 000 Franken heraufgesetzt, um ihn der seit 1972 eingetretenen Teuerung anzupassen⁶. Die geltende Fassung von Artikel 343 OR, welche den Streitwert auf 20 000 Franken festlegt, ist seit dem 1. Januar 1989 in Kraft.

⁶ BBl 1984 II S. 614

4 Erläuterungen des Entwurfes

4.1 Kommissionsmehrheit

4.1.1

Alle Personen, die arbeitsrechtliche Forderungen stellen, sollten, unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, den gleichen Zugang zum Recht haben. Dies ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine wirksame Durchsetzung der Sozialgesetzgebung, zu der auch das Arbeitsrecht gehört. Die Aussicht, mit Gerichtskosten konfrontiert zu werden, stellt vor allem für die schwächere Partei ein nicht zu unterschätzendes Hindernis dar, das im Widerspruch zum Sinn und Zweck der materiellen Sozialschutzbestimmungen steht. Die Gefahr einer «Klassenjustiz», bei der nur noch jene prozessieren, die es sich leisten können, wird immer grösser.

4.1.2

Ein guter Rechtsschutz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist heute besonders wichtig. Mit der geltenden Grenze für kostenlose Verfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten ist dies allerdings nicht mehr gewährleistet, da die Ansprüche der Arbeitnehmer allzu oft die Streitwertgrenze von 20 000 Franken übersteigen.

Als Beispiel seien hier die Ansprüche genannt, die gestützt auf Artikel 336a OR⁷ erhoben werden. Gemäss dieser Bestimmung kann bei einer missbräuchlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses eine Entschädigung in der Höhe von bis zu sechs Monatslöhnen gefordert werden. Die Höchstentschädigung würde demnach bei einem Monatslohn von 5000 Franken die Streitwertgrenze für ein kostenloses Verfahren bereits um 10 000 Franken übersteigen. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass viele Ansprüche, die vor den Gerichten geltend gemacht werden, unter der Streitwertgrenze von 20 000 Franken liegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die klagende Partei ihre Ansprüche oft freiwillig herabsetzt, um die Verfahrenskosten zu vermeiden, dies umso mehr, als das Prozessrisiko, insbesondere das Kostenrisiko, schwer abschätzbar und vorhersehbar ist. Dies zeigt, dass die heutige Streitwertgrenze von 20 000 Franken verfehlte Wirkungen haben kann.

4.1.3

Die negativen Auswirkungen der geltenden Bestimmung werden dadurch gemildert, dass die Parteien in Fällen, bei denen der Streitwert über 20 000 Franken liegt, nötigenfalls eine unentgeltliche Prozessführung beantragen können. Allerdings ist die Praxis zur Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung von Gericht zu Gericht sehr unterschiedlich. Zudem kommen der so genannte Mittelstand und diejenigen, die mühsam Ersparnisse gebildet haben, nicht in den Genuss der unentgeltlichen Prozessführung. Mit einer Erhöhung der Streitwertgrenze könnte diesen Ungleichheiten entgegengewirkt werden.

⁷ SR 220

4.1.4

Gewisse Arbeitslosenkassen verlangen von den Versicherten im Falle einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses, dass sie ein Gerichtsverfahren einleiten. Verzichtet ein Arbeitnehmer auf dieses Verfahren, riskiert er, dass die Kasse davon ausgeht, dass er die Kündigung selbst verschuldet hat, und somit die Leistungen schmälert. Um derartige Bestrafungen zu vermeiden, ist es deshalb wichtig, dass den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein einfaches und kostenloses Verfahren gewährleistet wird.

4.1.5

Im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des Arbeitsrechts, die am 1. Januar 1989 in Kraft trat, hatte man auf die Festlegung einer Streitwertgrenze verzichtet. Demnach wäre für jede arbeitsrechtliche Streitigkeit unabhängig vom Streitwert ein einfaches, rasches und kostenloses Verfahren vorgesehen gewesen. Dieser Vorschlag wurde allerdings von den Kantonen heftig bekämpft, da sie eine Zunahme der Prozesse und eine unerträgliche Überlastung der Gerichte befürchteten⁸. Schliesslich wurde der Streitwert lediglich an die Teuerung angepasst, d.h. von den seit 1972 geltenden 5000 auf 20 000 Franken heraufgesetzt.

Berücksichtigt man die gestiegenen Lebenskosten und die Lohnentwicklung, so würde die Streitwertgrenze heute einem Betrag von rund 25 000 Franken entsprechen. Der Landesindex der Konsumentenpreise betrug 1989 durchschnittlich 115,4 Punkte⁹ und 1998 144 Punkte. Die Teuerung zwischen 1989 und 1998 ist somit höher als 25%. Die vorgeschlagene Anhebung der Streitwertgrenze für ein einfaches, rasches und kostenloses Verfahren auf 30 000 Franken ist somit nicht übertrieben, da sie nur unwesentlich über dem Anstieg der Lebenskosten liegt. Bei der Beratung der Parlamentarischen Initiative Rechsteiner Paul («Erhöhung der Streitwertgrenze im Arbeitsrecht», 96.430) vom 6. Oktober 1997¹⁰ lehnte der Nationalrat die geforderte Erhöhung auf 50 000 Franken ab, weil er sie für übertrieben hielt. Eine Erhöhung auf 30 000 Franken erscheint heute als vernünftig.

4.2 Kommissionsminderheit

Eine Minderheit der Kommission will Artikel 343 Absatz 2 OR¹¹ nicht ändern. Sie beantragt deshalb, auf den Gesetzesentwurf nicht einzutreten. Sie weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Erhöhung den seit der letzten Anpassung von Artikel 343 OR eingetretenen Anstieg der Lebenshaltungskosten um 5000 Franken überschreitet. Die letzte Anpassung lag bereits massiv über dem Lebenskostenanstieg. Weiter führt sie an, dass eine solche Anpassung den Kantonen auf jeden Fall finanzielle Probleme bereiten würde, da dadurch die Anzahl der Prozesse, deren Kosten die Kantone selbst tragen müssten, anstiege. Schliesslich befürchtet die Minderheit, dass eine solche Erhöhung die Antragsteller dazu verleiten könnte, ihre Forderungen so-

⁸ BBl 1984 II S. 614

⁹ Landesindex der Konsumentenpreise, Basis Dezember 1982 = 100.

¹⁰ AB 1997 N 1968

¹¹ SR 220

