

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Mittwoch (Nachmittag), 25. November 2015

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

**72 2015.RRGR.348 Motion 118-2015 Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Standesinitiative Erfolgsmodell Schlichtungsverhandlung ausbauen**

Vorstoss-Nr.: 118-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 19.03.2015
Eingereicht von:

Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
(Sprecher/in)
Freudiger (Langenthal, SVP)

Weitere Unterschriften: 19
RRB-Nr.: 1059/2015 vom 2. September 2015
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Standesinitiative Erfolgsmodell Schlichtungsverhandlung ausbauen

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 BV unterbreitet der Kanton Bern der Bundesversammlung folgende Standesinitiative:

Die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) ist wie folgt zu ergänzen:

1. Art. 212 Abs. 1 Satz 2 (neu): Die Kantone können diese Streitwertgrenze bis auf maximal Fr. 4000.- erhöhen.
2. Art. 210 Abs. 1 Bst. c Satz 2 (neu): Die Kantone können diese Streitwertgrenze bis auf maximal Fr. 8000.- erhöhen.
3. Art. 198 Bst. f Satz 2 (neu): Die Kantone, die ein Handelsgericht nach Art. 6 ZPO eingesetzt haben, können vorsehen, dass auch für Streitigkeiten nach diesem Artikel ein Schlichtungsverfahren durchzuführen ist.

Begründung:

Die neue eidgenössische Zivilprozessordnung sieht für streitige Zivilsachen grundsätzlich einen obligatorischen, vorgängigen Schlichtungsversuch vor. In gewissen Streitigkeiten kann die Schlichtungsbehörde den Parteien sogar einen Urteilsvorschlag unterbreiten (Art. 210 ZPO) oder auf Antrag der klagenden Partei gar entscheiden (212 ZPO).

Der hierin zum Ausdruck kommende Gedanke «schlichten statt richten» ist zu begrüßen und bewirkt eine Entlastung der Zivilgerichte. Gerade für den Kanton Bern ist die Schlichtungsbehörde ein Erfolgsmodell. Das zeigt sich namentlich in der hohen Gesamterledigungsquote von 85 Prozent. Mit einer weiter gefassten Möglichkeit der Schlichtungsbehörde, Rechtsstreitigkeiten per Entscheid zu erledigen, könnten die Zivilgerichte noch zusätzlich entlastet und möglicherweise aufwändige Prozesse vermieden werden. Das stärkt den Rechtsfrieden. Konkret soll das kantonale Recht die Kompetenzen der Schlichtungsbehörden wie folgt erweitern können:

- Die Schlichtungsbehörden sollen in vermögensrechtlichen Streitigkeiten gemäss Art. 212 Abs. 1 ZPO neu bis zu einem Streitwert von maximal 4000 Franken auf Antrag der klagenden Partei einen Entscheid fällen können. Heute ist dies nur bis zu einem Streitwert von 2000 Franken möglich.
- Die Schlichtungsbehörden sollen in den übrigen vermögensrechtlichen Streitigkeiten gemäss Art. 210 Abs. 1 Bst. c ZPO neu bis zu einem Streitwert von 8000 Franken den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten können. Heute ist dies nur bis zu einem Streitwert von 5000 Franken möglich.

- Schliesslich sollen die Kantone, die (wie der Kanton Bern) ein Handelsgericht eingesetzt haben, auch für die durch dieses nach Art. 6 ZPO zu beurteilenden Streitigkeiten ein Schlichtungsverfahren vorsehen können (in Kantonen ohne Handelsgericht ist für handelsrechtliche Streitigkeiten bereits heute grundsätzlich ein Schlichtungsverfahren durchzuführen).

Da die Schlichtungsbehörden heute nicht in jedem Kanton nach dem gleichen Modell arbeiten (denkbar sind ein Schlichtungsmodell wie im Kanton Bern, ein Friedensrichtermodell oder das Modell einer gerichtsinternen Schlichtung) und auch die Gesamterledigungsquote nicht überall gleich hoch ist, wäre hier eine gesamtschweizerisch gleichgeschaltete Lösung suboptimal. Es soll vielmehr den Kantonen vorbehalten bleiben, von dieser erweiterten Regelungskompetenz auch Gebrauch machen zu können. Angesichts der bereits heute unterschiedlichen Modelle von Schlichtungsbehörden und der Tatsache, dass Kantone nicht zur Errichtung von Handelsgerichten verpflichtet sind, sind auch allfällige Befürchtungen vor einer Zersplitterung des Zivilprozessrechts durch die vorgeschlagene Änderung unbegründet.

Da die Schlichtungsbehörden im Kanton Bern besonders effizient arbeiten, hat der Kanton Bern ein entsprechendes Interesse an einer Teilrevision der ZPO. Der Weg der Standesinitiative drängt sich deshalb auf.

Antwort des Regierungsrats

Die Schweizerische Zivilprozessordnung trat per 1. 1. 2011 an die Stelle der 26 kantonalen Regelwerke, womit das Zivilprozessrecht schweizweit vereinheitlicht wurde. Der Zugang zum Recht wurde dadurch vereinfacht, was den Rechtsalltag sowohl für die Rechtssuchenden selber als auch für die Anwältinnen und Anwälte erleichterte. Bei den Arbeiten zur ZPO kam der vor- bzw. aussergerichtlichen Streitbeilegung ein hoher Stellenwert zu. Bereits vor der Vereinheitlichung auf Bundesebene kannten die meisten kantonalen Zivilprozessordnungen das Prinzip «Zuerst schlichten, dann richten», wobei die kantonale Organisation und Terminologie sehr uneinheitlich war. Die ZPO gewährleistet für das Verfahren nun ein einheitliches System und verlangt nicht nur ein grundsätzliches Obligatorium des Schlichtungsversuchs, sondern auch eine gewisse Qualität. Ausserdem kommen den Schlichtungsbehörden in beschränktem Umfang auch richterliche Kompetenzen zu. Die unterschiedliche Organisation der Schlichtungsbehörden in den Kantonen konnte auch nach Einführung der ZPO bestehen bleiben. Dies weil nach der allgemeinen Bestimmung von Art. 3 ZPO die Organisation der Gerichte und Schlichtungsbehörde grundsätzlich Sache der Kantone ist (vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrates zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, BBl 2006, S. 7223 und 7328).

Die Justizleitung begrüsst in ihrer Stellungnahme an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die vom Motionär vorgeschlagenen Änderungen der ZPO grundsätzlich. So erklärt sie sich sowohl mit der Erhöhung der Streitwertgrenze in Art. 210 ZPO (Urteilsvorschlag) als auch derjenigen in Art. 212 ZPO (Entscheid) einverstanden. Die Einführung eines Schlichtungsverfahrens in handelsrechtlichen Streitigkeiten wertet sie unter gewissen Bedingungen ebenfalls positiv. Kritisch äussert sich die Justizleitung jedoch gegenüber dem Ansinnen des Motionärs, die Kompetenz zur Umsetzung der angestrebten Änderungen den Kantonen zu überlassen.

Dem Regierungsrat ist bekannt, dass sich das in der ZPO vorgesehene vorgerichtliche Schlichtungsverfahren im Kanton Bern sehr bewährt. So wirkt es sich nicht nur positiv auf die Belastung der Zivilgerichte aus, sondern erleichtert den Rechtssuchenden gleichzeitig auch den Zugang zur Justiz. Der Regierungsrat begrüsst daher grundsätzlich Massnahmen zur weiteren Stärkung bzw. zum Ausbau des Schlichtungsverfahrens.

Als sinnvoll erachtet der Regierungsrat insbesondere die Erhöhung des Streitwertes, bis zu welchem die Schlichtungsbehörde den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten kann, von heute 5000 Franken auf 8000 Franken (Art. 210 Abs. 1 Bst. c ZPO) sowie des Streitwertes, bis zu welchem die Schlichtungsbehörde auf Antrag einer Partei ein Urteil fällen kann, von 2000 Franken auf 4000 Franken (Art. 212 Abs. 1 ZPO). Mit diesen Massnahmen könnte die Kompetenz der Schlichtungsbehörde, in der Sache einen Entscheid zu fällen, deutlich erweitert werden, was zu einer zusätzlichen Entlastung der Gerichte führen würde. Auch aus Sicht der Rechtssuchenden erscheinen diese Änderungen wünschenswert, da sich damit bei kleineren vermögensrechtlichen Streitigkeiten aufwändige Gerichtsverfahren vermeiden lassen. Die Erhöhung des Streitwertes in Art. 210 Abs. 1 Bst. c bzw. Art. 212 Abs. 1 ZPO erscheint auch deshalb unproblematisch, weil die Schlichtungsbehörden lediglich das Recht, nicht aber die Pflicht haben, einen Urteilsvorschlag zu unterbreiten bzw. ein Urteil zu fällen. Dazu kommt, dass der Urteilsvorschlag nach Art. 210 Abs. 1 Bst. c ZPO von den

Parteien abgelehnt und ein Urteil nach Art. 212 Abs. 1 ZPO nur auf Antrag der klagenden Partei gefällt werden kann. Schliesslich betrifft diese Kompetenzerweiterung lediglich die kleineren vermögensrechtlichen Streitigkeiten, womit die Haupttätigkeit der Schlichtungsbehörden das klassische Schlichten bleibt.

Ebenfalls als grundsätzlich positiv wertet der Regierungsrat die Forderung des Motionärs, bei handelsrechtlichen Streitigkeiten ein Schlichtungsverfahren auch dann vorzusehen, wenn ein Handelsgericht nach Art. 6 ZPO für deren Beurteilung zuständig ist. So finden sich bei handelsrechtlichen Verträgen immer häufiger Mediationsklauseln, was darauf hindeutet, dass sich diese Streitigkeiten für eine Schlichtung oder Mediation durchaus eignen. Dazu kommt, dass in Kantonen, die kein Handelsgericht im Sinne von Art. 6 ZPO kennen, auch bei handelsrechtlichen Streitigkeiten ein Schlichtungsverfahren zu durchlaufen ist. Der in Art. 198 Bst. f ZPO verankerte Ausschluss des Schlichtungsverfahrens und damit des Vorteils eines raschen Einigungsverfahrens vor der gerichtlichen Klage lässt sich deshalb sachlich nur schwer begründen (vgl. James T. Peter, in Berner Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Art. 198 N. 9 und 10). Der 1. Entwurf zur ZPO sah ursprünglich denn auch bei Streitigkeiten, für die ein Handelsgericht im Sinne von Art. 6 ZPO als einzige kantonale Instanz zuständig ist, einen Schlichtungsversuch vor (vgl. auch Botschaft des Bundesrates zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, BBl 2006, S. 7329). Erst im Laufe des weiteren Gesetzgebungsprozesses wurde der Ausnahmekatalog von Art. 198 erweitert und der Ausschluss der Streitigkeiten vom Schlichtungsversuch, für die ein Handelsgericht als einzige kantonale Instanz zuständig ist, beschlossen. Demgegenüber ist aber auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in Kantonen in denen ein Fachgericht nach Art. 6 ZPO als einzige kantonale Instanz über handelsrechtliche Streitigkeiten urteilt, auch ohne Schlichtungsverfahren ein rasches Verfahren bzw. ein rasches Urteil von einer in der Sache kompetenten Gerichtsbehörde gewährleistet ist. Insgesamt erachtet es der Regierungsrat deshalb als sinnvoll, in handelsrechtlichen Streitigkeiten zwar grundsätzlich ein Schlichtungsverfahren vorzusehen, dem Kläger jedoch die Möglichkeit einzuräumen, auf die Durchführung eines solchen zu verzichten (vgl. Art. 199 Abs. 2 ZPO).

Nicht unterstützen kann der Regierungsrat dagegen die Forderungen des Motionärs, die Kompetenz zur Einführung der angestrebten Änderungen den Kantonen zu übertragen. Neben den bundesrechtlichen Vorschriften zum Schlichtungsversuch müssten die Rechtssuchenden bzw. die Anwältinnen und Anwälte jeweils die entsprechenden kantonalen und von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Bestimmungen berücksichtigen. Damit würde die erst mit der Einführung der ZPO im Jahr 2011 gelungene Vereinheitlichung des Zivilprozesses im zentralen Bereich der aussergerichtlichen Streitbeilegung bereits wieder relativiert. Eine solche Entwicklung widerspricht dem Ziel einer möglichst weitgehenden Vereinheitlichung des Prozessrechts auf Bundesebene und ist deshalb zu vermeiden. Das vom Motionär in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argument, dass sich eine kantonale Regelung aufdränge, weil auch die Organisation der Schlichtungsbehörden Sache der Kantone sei und diese äusserst verschiedene Modelle gewählt hätten, ist aus Sicht des Regierungsrates nicht zutreffend. Die allgemeine Bestimmung von Art. 3 ZPO sieht vor, dass die Organisation der Gerichte und der Schlichtungsbehörden Sache der Kantone ist. Dementsprechend mussten die Kantone bei der Einführung der ZPO keine neuen Gerichte einführen und die unterschiedliche Organisation der Schlichtungsbehörden (Schlichtungsbehörde, Friedensrichterin oder Schlichtungsversuch vor erstinstanzlichem Richter) konnte bestehen bleiben. Grund dafür war in erster Linie, dass das einheitliche Prozessrecht bei den Kantonen keine Mehrkosten verursachen sollte. Demgegenüber regelt die ZPO das Verfahren vor den schweizerischen Gerichten und Schlichtungsbehörden einheitlich und abschliessend. Die vom Motionär gestellte Forderung würde dieses Prinzip durchbrechen. Eine kantonal unterschiedliche Regelung der bei Art. 210 Abs. 1 Bst. c und Art. 212 Abs. 1 ZPO massgebenden Streitwerte scheint auch deshalb nicht angezeigt, weil diese Bestimmungen den Schlichtungsbehörden lediglich das Recht einräumen und nicht die Pflicht auferlegen, Urteilsvorschläge zu unterbreiten bzw. Urteile zu fällen.

Fazit: Inhaltlich begrüsst der Regierungsrat die vom Motionär vorgeschlagenen Änderungen. Er ist bereit, die Motion anzunehmen und eine Standesinitiative einzureichen, allerdings im Sinne seiner Antwort.

Der Regierungsrat beantragt:

Annahme

Präsident. Der Regierungsrat will die Motion annehmen. Ist dieser Antrag im Rat bestritten? – Das ist nicht der Fall. Somit kommen wir zur Abstimmung.

Abstimmung

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja: 132

Nein: 0

Enthalten: 1

Präsident. Sie haben die Motion angenommen.