

02.008

Botschaft über die Änderung des Arbeitsvermittlungsgesetzes

vom 9. Januar 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur Änderung des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Ihnen, sehr geehrter Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Januar 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Per 1. Juni 2001 wurde die revidierte Bestimmung von Artikel 343 Absatz 2 Obligationenrecht (OR) in Kraft gesetzt, wonach sich die Streitwertgrenze für das kostenlose Verfahren von 20 000 auf 30 000 Franken erhöhte. Diese Revision erfolgte gestützt auf die parlamentarische Initiative 97.417, Arbeitsrecht. Erhöhung der Streitwertgrenze für kostenlose Verfahren (Thanei). Begründet wurde die Initiative damit, dass die Streitwertgrenze für kostenlose Verfahren im Jahre 1972 auf 5 000 Franken festgelegt worden war und zwölf Jahre später aufgrund der Teuerung auf 20 000 Franken angehoben wurde. In der Zwischenzeit sei sie zufolge der Teuerungsentwicklung sowie der Entwicklung der Löhne mehr als überholt, weshalb sie dringend angepasst und mindestens auf 30 000 Franken angehoben werden müsse.

Den Initianten, dem Gesetzgeber wie auch der Verwaltung war dabei jedoch entgangen, dass auch im Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG; SR 823.11) in den Artikeln 10 und 23 eine solche Streitwertgrenze für ein kostenloses Verfahren besteht.

In der Folge ersuchte Nationalrätin Thanei den Bundesrat mit der einfachen Anfrage 01.1027, die Streitwertgrenze in den Artikeln 10 und 23 AVG ebenfalls von 20 000 auf 30 000 Franken zu erhöhen, da es nie die Meinung des Parlamentes gewesen ist, Temporärangestellte und Stellensuchende im Gerichtsverfahren schlechter zu behandeln.

Der Bundesrat war in seiner Antwort der Ansicht, dass dieser Unterschied behoben werden muss, und er stellte dem Parlament in Aussicht, ihm eine formelle Gesetzesänderung zu unterbreiten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Artikel 343 OR¹ 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.

Im Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)² wurde bei der Revision vom 6. Oktober 1989, welche auf den 1. Juli 1991 in Kraft getreten ist, mit dem Artikel 10 für Streitigkeiten aus dem Vermittlungsverhältnis zwischen Stellensuchenden und Vermittler und dem Artikel 23 für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis zwischen den verliehenen Arbeitnehmern und dem Verleiher eine Regelung eingeführt, welche Artikel 343 OR mit geringen Abweichungen nachgebildet war. Insbesondere wurde in den Absätzen 2 jeweils auch die Streitwertgrenze, bis zu der die Kantone ein einfaches und rasches Verfahren vorzusehen haben, auf 20 000 Franken festgelegt.

1.2 Erhöhung der Streitwertgrenze in Artikel 343 OR

1.2.1 Die Parlamentarische Initiative 97.417, Arbeitsrecht. Erhöhung der Streitwertgrenze für kostenlose Verfahren (Thanei)

Am 28. April 1997 wurde von Frau Nationalrätin Thanei eine Parlamentarische Initiative eingereicht, die eine Revision von Artikel 343 Absatz 2 OR verlangte: Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis sollten neu bis zu einem Streitwert von 30 000 Franken – und nicht wie nach geltendem Recht nur bis zu einem solchen von 20 000 Franken – kostenlos sein.

Im Sinne des Antrags der Mehrheit seiner Kommission für Rechtsfragen beschloss der Nationalrat am 16. März 1998 mit 79:78 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. Im Anschluss daran arbeitete die Kommission für Rechtsfragen einen Vorentwurf zu einer Gesetzesrevision aus.

Über diesen Vorentwurf führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag der Rechtskommission ein Vernehmlassungsverfahren durch, das vom 25. August bis Ende November 1999 dauerte. Der Kreis der Vernehmlassungsteilnehmer wurde auf die Kantone, die Sozialpartner und das Bundesgericht beschränkt, weil die vorgeschlagene Gesetzesänderung bloss eine prozessuale Frage betraf.

Es gingen 35 Stellungnahmen von offiziell begrüssteten Institutionen, und zwar 26 von den Kantonen, acht von den Sozialpartnern und eine vom Bundesgericht ein.

Die meisten Vernehmlasser, nämlich 18 Kantone und sieben Organisationen (vor allem Gewerkschaften) befürworteten die Erhöhung der Streitwertgrenze von 20 000

¹ SR 220

² SR 823.11

auf 30 000 Franken. Acht Kantone und drei Organisationen, namentlich der Centre Patronal, der Schweizerische Gewerbeverband und die Vereinigung Schweizerischer Arbeitgeberverbände, sprachen sich dagegen aus.

Die wichtigsten Argumente für diese Änderung waren die folgenden:

Die Praxis zeige, dass die Arbeitnehmer ihre arbeitsrechtlichen Forderungen häufig zu tief ansetzen, um die Verfahrensvorteile nach Artikel 343 OR zu wahren. Der zunehmende wirtschaftliche Druck erhöhe die Bedeutung des erleichterten Zugangs zu den Gerichten. Die Erhöhung der Streitwertgrenze rechtfertige sich ganz speziell im Hinblick auf die missbräuchlichen Kündigungen. Verschiedene Kantone, beispielsweise der Kanton Wallis oder der Kanton Waadt, hatten 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 hielten die Befürchtung, dass die Anzahl Streitfälle zunehmen werde, für unbegründet. Gewisse Kantone befürworteten sogar eine Erhöhung des Streitwertes auf 40 000 Franken.

Acht Kantone sowie drei Organisationen hatten 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 wurde 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.

Die Kommission für Rechtsfragen verabschiedet am 8. Mai 2000 ihren Bericht³, worin eine Mehrheit die Heraufsetzung der Streitwertgrenze befürwortete. Eine Minderheit von 6 Nationalräten sprach sich dagegen aus.

1.2.2 Stellungnahme des Bundesrates vom 30. August 2000 zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

In seiner Stellungnahme vom 30. August 2000⁴ unterstützte der Bundesrat die von Frau Nationalrätin Thanei vorgeschlagene Gesetzesrevision.

Er führte aus, dass Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis, die 20 000 Franken übersteigen, keineswegs selten seien. Zu denken sei beispielsweise an die Klage eines Arbeitnehmers wegen missbräuchlicher Kündigung, mit der eine Entschädigung in Höhe von sechs Monatslöhnen verlangt werde (vgl. Art. 336a Abs. 2 OR), oder an die Klage eines Arbeitgebers wegen Verletzung eines Konkurrenzverbots, mit der eine Konventionalstrafe und der weitere Schaden geltend gemacht werde (vgl. Art. 340b Abs. 2 OR). Nun sei aber in der Praxis häufig festzustellen, dass – vor allem auf Arbeitnehmerseite – die an sich höhere Forderung bei der gerichtlichen Geltendmachung auf 20 000 Franken herabgesetzt wird, um in den Genuss des kostenlosen Verfahrens nach Artikel 343 OR zu kommen. Diese Feststellung entkräfte oder relativiere zumindest stark die im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Be-

³ BBl 2000 3475

⁴ BBl 2000 4859

fürchtungen, dass die vorgeschlagene Erhöhung der Streitwertgrenze zu einer Erhöhung der Zahl arbeitsrechtlicher Prozesse und somit zu einer Überlastung der Gerichte führen werde. Bei den meisten Fällen werde es sich namentlich um Prozesse handeln, die der Kläger sowieso durchführe, allerdings bei Geltendmachung einer tieferen Forderung als derjenigen, die ihm nach seiner Meinung tatsächlich zustünden.

Aus diesem Grund erweise sich auch die Angst als wenig begründet, dass eine Erhöhung der Streitwertgrenze im Sinne der Parlamentarischen Initiative mehr Kosten für die Gerichte und insbesondere für die Kantone verursache, was in Anbetracht der angespannten finanziellen Verhältnisse kaum zu verkraften sei.

Dem Argument, wonach die unentgeltliche Prozessführung bereits heute Härtefälle zu vermeiden vermöge, könne entgegengehalten werden, dass dieses Institut auf die finanziellen Verhältnisse des Klägers – sowie auf seine Erfolgchancen im Prozess – abstelle und daher häufig nicht beansprucht werde. Mit der Höhe der geltend gemachten Forderung habe die unentgeltliche Prozessführung zudem nichts zu tun.

Der Bundesrat wies darauf hin, dass Artikel 343 OR paritätisch ausgestaltet sei, so dass die Erhöhung der Streitwertgrenze sowohl den Arbeitnehmern wie auch den Arbeitgebern zugute kommen werde.

Seitens der Arbeitgeber wurde in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass jede gerichtliche Auseinandersetzung auch interne und externe Kosten generiert, die nicht über das kostenlose Gerichtsverfahren abgegolten werden. Zusammen mit drei Kantonen hatte der Bundesrat deshalb ein gewisses Verständnis dafür, dass auch eine blosse Anpassung des Grenzwertes an die zwischenzeitlich eingetretene Teuerung, d.h. eine Festlegung bei 25 000 Franken ins Auge gefasst werden könnte. Andererseits wurde von mehreren Kantonen und Organisationen auch eine Erhöhung über die Schwelle von 30 000 Franken gefordert. In Abwägung der vorgebrachten Argumente gelangte der Bundesrat zur Auffassung, dass eine Festlegung auf 30 000 Franken gerechtfertigt ist, zumal der die Teuerung überschreitende Betrag im Sinne einer Vorgabe für die kommenden Jahre aufgefasst werden könne.

1.2.3 Behandlung des Entwurfes zu Revision von Artikel 343 OR im Parlament

In den Räten wurde ähnlich argumentiert wie bereits in der Vernehmlassung. Im Nationalrat wurde der Entwurf am 5. Oktober 2000 schliesslich mit 87:64 Stimmen angenommen. Im Ständerat war dies am 6. Dezember 2000 mit 27:11 Stimmen der Fall. In der Schlussabstimmung vom 15. Dezember 2000 erfolgte im Nationalrat die Annahme mit 119:70 Stimmen, im Ständerat mit 32:8 Stimmen.

1.3 Bedeutung für die Heraufsetzung der Streitwertgrenze in den Artikeln 10 und 23 AVG

Es ist offensichtlich, dass hier der Gesetzgeber und die Verwaltung übersehen haben, dass im AVG eine analoge Streitwertgrenze zu Artikel 343 OR besteht, die ebenfalls hätte geändert werden müssen. Würde für die Heraufsetzung der Streit-

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone

Bezüglich der Änderung von Artikel 343 OR wurde in der Stellungnahme des Bundesrates vom 30. August 2000⁷ in Aussicht gestellt, dass dies für die Kantone negative finanzielle Folgen im Sinne einer Mindereinnahme von Gerichtsgebühren haben könne, weil mehr unentgeltliche Verfahren durchgeführt werden müssten. Es wurde aber nur mit bescheidenen Auswirkungen gerechnet, da die Zahl der arbeitsrechtlichen Prozesse kaum steigen werde, weil nach der Heraufsetzung es nicht mehr nötig sei, den Streitwert auf 20 000 Franken herabzusetzen, sondern die wahre höhere Forderung geltend gemacht werden könne.

Dieselben Annahmen wurden in der Stellungnahme des Bundesrates auch für den Bund angeführt. Beim Bund wurde aber noch ergänzt, dass diese Problematik auch von der Totalrevision der Bundesrechtspflege, genauer von der Höhe des Streitwertes, ab welchem Beschwerden an das Bundesgericht zugelassen sind, abhängen werde. Im Entwurf des Bundesgesetzes über das Bundesgericht⁸ ist nun als Streitwertgrenze 40 000 Franken vorgesehen. Damit werden diese Auswirkungen für den Bund grösstenteils obsolet, da unterhalb dieser Streitwertgrenze das Bundesgericht nur soll angerufen werden können, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Diese Überlegungen haben selbstverständlich auch für die vorgeschlagene Änderung der Artikel 10 und 23 AVG zu gelten.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999-2003⁹ nicht angekündigt. Da die neue Streitwertgrenze im OR jedoch bereits in Kraft ist und „normale“ und verliehene Arbeitnehmer nicht ungleich behandelt werden sollten, ist diese Vorlage trotzdem dringlich und muss dem Parlament möglichst rasch vorgelegt werden.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Weder im Europarecht im Allgemeinen noch in den noch nicht in Kraft getretenen bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EG im Besonderen finden sich Bestimmungen über die Streitwertgrenze für kostenlose Gerichtsverfahren. Mangels grundsätzlicher Kompetenz der EU im Bereich des Zivil- und Zivilprozessrechts sind in naher Zukunft auch keine entsprechenden Harmonisierungsbestrebungen zu erwarten. Auch im Grünbuch der Kommission vom 9. Februar 2000 über die «Prozesskostenhilfe in Zivilsachen: Probleme der Parteien bei grenzüberschreitenden Streitsachen» (KOM[2000] 51 endgültig) werden lediglich die bestehenden Hinder

⁷ BBl 2000 4859

⁸ BBl 2001 4480

⁹ BBl 2000 2276

