

Regierungsratsbeschluss

vom 16. Januar 2007

Nr. 2007/28

KR.Nr. I 143/2006 (BJD)

Interpellation Fraktion FdP: Kostenexplosion im Bereich der unentgeltlichen Rechtspflege (31.10.2006) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

In den letzten Jahren hatte der Kantonsrat immer wieder Nachtragskredite für die unentgeltliche Rechtspflege zu genehmigen; zuletzt wurde ihm pro 2006 ein dringlicher Nachtragskredit von 840'000 Franken unterbreitet. Im laufenden Jahr ist somit für die unentgeltliche Rechtspflege mit einem Aufwand von rund 2,5 Mio. Franken zu rechnen. Diese Kostenentwicklung gibt Anlass zur Besorgnis. Der Regierungsrat wird daher um Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Wie haben sich die Ausgaben für die unentgeltliche Rechtspflege in den letzten 10 Jahren genau entwickelt? Mit welcher Entwicklung muss in der Zukunft gerechnet werden? Worin bestehen die Gründe für diese Entwicklung?
2. Über welche Möglichkeiten verfügt der Kanton Solothurn, um die Ausgaben für die unentgeltliche Rechtspflege zu reduzieren oder zumindest deren Wachstum zu bremsen?
3. Wird der Rückforderungsanspruch des Staates (§ 114 ZPO) konsequent durchgesetzt?
Wenn ja:
 - a) Wer setzt diesen Anspruch durch? Mit welcher personellen Dotierung?
 - b) Wie wird dieser Anspruch konkret durchgesetzt? Welche Mittel werden eingesetzt?
 - c) Wie haben sich die Einnahmen aus diesen Rückforderungen in den letzten 10 Jahren genau entwickelt?
 - d) Welchen prozentualen Anteil machen diese Einnahmen, gemessen an den Ausgaben für unentgeltliche Rechtspflege, aus? Wie hat sich dieser Anteil in den letzten 10 Jahren entwickelt? Wie ist dieser Anteil im interkantonalen Vergleich (z.B. Kantone Bern, Aargau und Zürich) zu beurteilen?

2. Begründung (Vorstosstext)

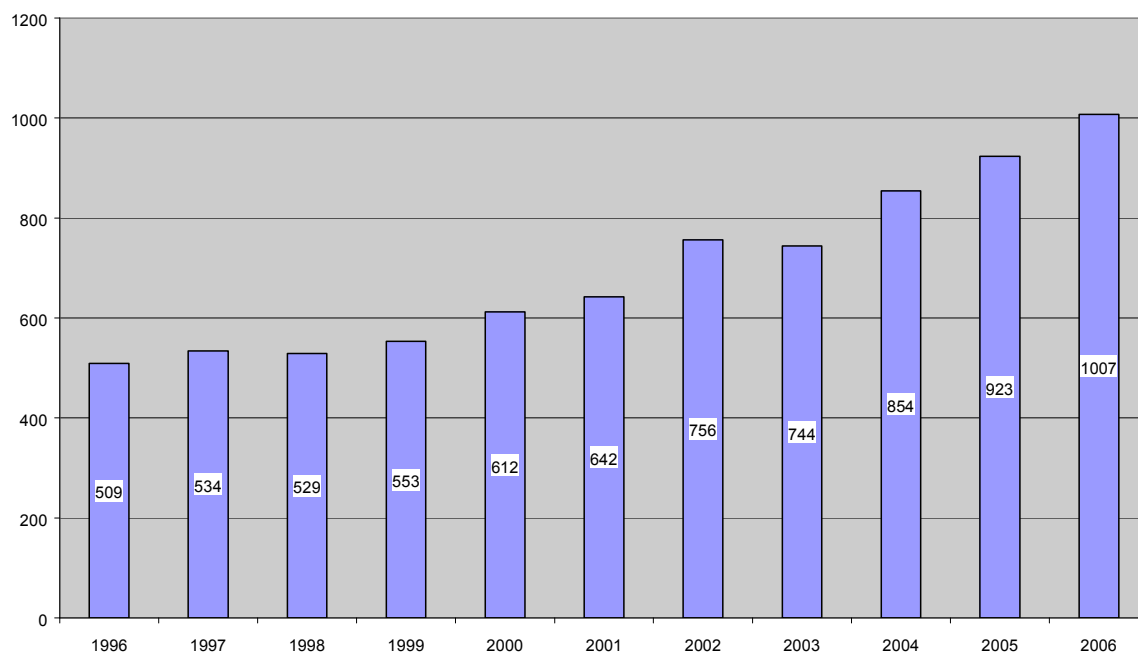
3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1

Das Aufwandkonto „unentgeltliche Rechtspflege“ (URP) wird zentral für alle Gerichte unter der Kostenstelle der Gerichtsverwaltung geführt. Es enthält die Aufwendungen für die Beordnung von unentgeltlichen Rechtsbeiständen (Zivilbereich, Zivilforderungen im Strafprozess und Verwaltungsgerichts- und Versicherungsgerichtsgebiet). In diesem Konto werden auch die Garantiefälle nach § 112 Absatz 1 der Zivilprozessordnung vom 11. September 1966 (ZPO, BGS 221.1) verbucht. Daneben fallen unter den Begriff der unentgeltlichen Rechtspflege (URP) auch die Gerichtsgebühren, auf deren Einforderung die Gerichte wegen Bedürftigkeit der kostenpflichtigen Partei (vorläufig) verzichten müssen. Beide Posten – die an beigeordnete, unentgeltliche Anwältinnen und Anwälte ausbezahlten Honorare wie die nicht eingezogenen Gerichtsgebühren – muss die Partei, welche nachträglich zu hinreichendem Vermögen oder Einkommen gelangt, dem Staat nach § 114 ZPO vergüten. Die wegen URP vorläufig erlassenen Gerichtsgebühren werden jedoch – dies im Gegensatz zu den oben erwähnten Honoraren für die unentgeltlichen Rechtsbeistände – nicht in einem Konto der Staatsrechnung geführt. Die entsprechenden Zahlen (Fallzahlen und Kosten) haben sich in den letzten 10 Jahren gemäss nachfolgenden Tabellen entwickelt (nominell):

- Entwicklung der Fallzahlen von URP von 1996 bis 2006 (Stichtag 19.12.2006):

URP Entwicklung der Fallzahlen



- *Anwaltskosten* URP für unentgeltliche Rechtsbeistände / Garantiefälle von 1996 bis 2006 (Stichtag 19.12.2006):

Jahr	Anzahl URP	Anzahl Garantie	Anzahl Total	URP+ Garantie Total Fr.	URP+ Garantie in %	URP+ Garantie Durchschn. pro Fall	URP+ Garantie Durchschn. pro Fall in %
1996	492	17	509	1'143'000	100	2'246	100
1997	501	33	534	1'170'000	102	2'191	98
1998	499	30	529	1'149'000	101	2'172	97
1999	529	24	553	1'248'000	109	2'257	100
2000	600	12	612	1'280'000	112	2'091	93
2001	636	6	642	1'298'000	114	2'022	90
2002	732	24	756	1'612'000	141	2'132	95
2003	719	25	744	1'505'000	132	2'023	90
2004	817	37	854	1'659'000	145	1'943	87
2005	881	42	923	2'020'000	177	2'188	97
2006 bis 19.12.	972	35	1'007	2'180'000	191	2'165	96
TOTAL	7'378	285	7'663	16'264'000		2'122	

- *Gerichtskosten* URP von 1996 bis 2006 (Stichtag 19.12.2006):

Jahr	Anzahl Total	Gerichtskosten URP	Gerichtskosten URP in %	Gerichtskosten URP Durchschn. pro Fall	Gerichtskosten URP Durchschn. Pro Fall in %
1996	509	278'033	100	546	100
1997	534	291'471	105	546	100
1998	529	303'130	109	573	105
1999	553	343'453	124	621	114
2000	612	316'508	114	517	95
2001	642	376'463	135	586	107
2002	756	462'717	166	612	112
2003	744	426'713	153	573	105
2004	854	456'183	164	534	98
2005	923	663'222	239	718	132
2006 bis 19.12.	1'007	678'670	244	674	123

TOTAL	7'663	4'596'563		600	
--------------	--------------	------------------	--	------------	--

– Gesamttotal der *Anwaltskosten* URP und der *Gerichtskosten* URP (Stichtag 19.12.2006):

Jahr	Anzahl Total	GESAMT- TOTAL	GESAMT- TOTAL in %	GESAMT- TOTAL Durchschn. pro Fall	GESAMT- TOTAL Durchschn. Pro Fall in %
1996	509	1'421'033	100	2'792	100
1997	534	1'461'471	103	2'735	98
1998	529	1'452'130	102	2'745	98
1999	553	1'591'453	112	2'878	103
2000	612	1'596'508	112	2'609	93
2001	642	1'674'463	118	2'608	93
2002	756	2'074'717	146	2'744	98
2003	744	1'931'713	136	2'596	93
2004	854	2'115'183	149	2'477	89
2005	923	2'683'222	189	2'907	104
2006 bis 19.12.	1'007	2'858'670	201	2'839	102
TOTAL	7'663	20'860'563			

Die Kostensteigerung in diesem Bereich ist auf eine starke Zunahme der Fälle zurückzuführen, in denen das Recht der unentgeltlichen Prozessführung gewährt werden musste. Die Zunahme erfolgt kontinuierlich und war in den letzten drei Jahren etwas stärker. Heute betragen die URP-Fälle etwa das Doppelte der im Jahr 1996 verzeichneten Fallzahlen.

Die durchschnittliche Entschädigung pro Fall blieb aber in den vergangenen 10 Jahren sozusagen gleich hoch. Die Kostensteigerung resultiert demzufolge einzig aus der Zunahme der Fälle und nicht aus einer grosszügigeren Entschädigungspraxis.

Der weitaus überwiegende Teil der armenrechtlichen Entschädigungen fällt auf familienrechtliche Verfahren, wie Ehescheidungen und Eheschutzverfahren (Trennungen). Bei der Aufhebung eines gemeinsamen Haushalts reicht im Gros der Fälle das Einkommen der Parteien nicht mehr aus, um zwei Haushalte zu finanzieren. Aus diesem Grund wird ein Grossteil der Scheidungen und Eheschutzverfahren unentgeltlich mit unentgeltlichem Rechtsbeistand abgewickelt. Die Steigerung der letzten drei Jahre ist deshalb zu verzeichnen, weil die Wartefrist für die strittigen Scheidungen von 4 auf 2 Jahre gesenkt wurde und somit gehäuft Kampfscheidungen anhängig gemacht wurden. Auch beim Verwaltungsgericht ist ein Anstieg der URP-Fälle zu beobachten, vor allem in den Rechtsgebieten Vormundschafts- und Ausländerrecht.

Eine Prognose über die künftige Entwicklung ist schwierig. Sie dürfte wesentlich von der Frage abhängen, ob die Scheidungs- und Trennungszahlen weiterhin zunehmen. Es darf angenommen werden, dass die letzten drei Jahre eine Spitze darstellen, da in dieser Periode, wie erwähnt, aufgrund der Verkürzung der Wartezeit überdurchschnittlich viele strittige Scheidungen anfielen. Hinzuweisen ist auch auf die neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche den amtlich bestellten Anwälten eine gewisse Minimalentschädigung garantiert (vgl. unten, 3.2, Antwort zu Frage 2), wodurch die Entschädigungshöhe pro Fall inskünftig eher ansteigen dürfte. Die URP-Ausgaben dürften für das ganze Jahr 2006 (Zahlen vorhanden per 19. Dezember 2006) jedoch nicht ganz so stark ansteigen, wie dies bei der Bewilligung des dringlichen URP-Nachtragskredites im Sommer 2006 erwartet worden war. Der an die unentgeltlichen Rechtsbeistände ausgerichtete Betrag für 2006 beträgt etwa 2,2 Millionen Franken statt wie angenommen 2,44 Millionen Franken.

3.2 Zu Frage 2

Die solothurnischen Gerichte verfolgen eine sehr restriktive Praxis, sowohl bei der Gewährung des Rechts der unentgeltlichen Prozessführung als auch bei der Festsetzung der anwaltlichen Honorare. Eine Verschärfung dieser Praxis würde vor der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht standhalten. In einem kürzlichen Entscheid hat das Bundesgericht ausdrücklich gesagt, der amtlich eingesetzte Anwalt habe Anrecht auf einen bescheidenen Verdienst (Urteil vom 6. Juni 2006, BGE 132 I 201). Ein solcher liesse sich erzielen mit einem Stundensatz von Fr. 180.--. Dieser Satz solle im schweizerischen Mittel gelten. Die Kostenfaktoren der solothurnischen Anwaltschaft liegen ziemlich genau im schweizerischen Mittel. Aus diesem Grund setzte die Gerichtsverwaltungskommission kürzlich den Ansatz mit Wirkung ab dem 1. Oktober 2006 auf Fr. 180.-- (ohne MwSt.) fest (bisheriger Ansatz: Fr. 170.--). Es ist aufgrund der bundesgerichtlichen Vorgaben nicht möglich, von diesem Satz nach unten abzuweichen.

Wie ausgeführt, sind die Gerichte bei der Bemessung der Honorare restriktiv. Eine Kostenreduktion durch eine strengere Praxis ist nicht möglich, resp. würde vom Bundesgericht nicht akzeptiert. Hingegen scheint uns eine Steigerung der Erträge durch ein konsequentes Bewirtschaften der Rückforderungsansprüche inskünftig möglich zu sein (vgl. unten, 3.3).

Dennoch wird die Gerichtsverwaltungskommission anfangs 2007 eine Arbeitsgruppe einberufen, die Lösungen suchen wird. Die Arbeitsgruppe wird aus Vertretern der Gerichte, der Verwaltung (BJD, AFIN) und der Anwaltschaft zusammengesetzt sein. Sofern gewünscht, können auch Vertreter des Kantonsrats Einsitz nehmen.

3.3 Zu Frage 3

3.3.1 Zu Frage 3 a)

§ 114 Absatz 3 ZPO sieht vor, dass das Gericht dem zuständigen Departement das Urteilsdispositiv zustellt, wenn einer Partei URP gewährt worden ist, damit dieses Departement die Forderung bei der Partei, welche nachträglich zu hinreichendem Vermögen oder Einkommen gelangt ist, mittels Verfügung geltend machen kann. Diese Bestimmung steht seit 1. August 1994 in Kraft. Mit RRB Nr. 875 vom 21. März 1995 wurde das Finanzdepartement mit der Geltendmachung der Rückforderungsansprüche nach § 114 ZPO betraut. Der Rückforderungsanspruch erlischt nach Ablauf von 10 Jahren seit der Rechtskraft des Urteils (§ 114 Abs. 2 ZPO). In der Regel macht es Sinn, die Voraussetzungen für eine Rückforderung erst ein paar Jahre nach der Rechtskraft des Urteils zu

prüfen, jedenfalls aber vor Ablauf der Zehnjahresfrist. Aus diesem Grund fanden in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der neuen Regelung auch nur sporadisch Rückforderungen statt. Seit 2004 wird das Inkasso systematisch durch das Amt für Finanzen wahrgenommen (1 Mitarbeiterin mit 10% Pensum; ab 1. Januar 2007 wird das Pensum auf 40% erhöht) und der Rückforderungsanspruch konsequent durchgesetzt.

3.3.2 Zu Frage 3 b)

Es werden alle Fälle, in denen URP gewährt wurde, gesichtet und daraufhin überprüft, ob die Person in günstigere finanzielle Verhältnisse gekommen ist als zum Zeitpunkt der Gewährung der URP. Angestrebt wird, dass nach 5 bzw. 7 Jahren seit dem rechtskräftigen Urteil ein Rückforderungsanspruch geprüft wird, da nach 10 Jahren der Anspruch erlischt. Die Kriterien zur Beurteilung, ob hinreichendes Vermögen oder Einkommen vorhanden ist, richten sich nach dem Kreisschreiben des Obergerichts an die Richterämter zur Anwendung des Zeugnisses zur Erlangung der unentgeltlichen Rechtspflege (SOG 1990 Nr. 17; abrufbar auf der Internetseite des Obergerichts), welches sinngemäss Anwendung findet. Auszugehen ist vom betriebsrechtlichen Existenzminimum gemäss den jeweiligen Richtlinien der Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs. Der Grundbetrag der gesuchstellenden Partei wird dabei angemessen (konkret um 20%) erhöht (BGE 109 Ia 8; 106 Ia 82; SOG 1977 Nr. 8). Für die Überprüfung der finanziellen Situation der Gesuchsteller kann Einsicht in die Steuerdaten genommen werden (§ 5 Abs. 1 Bst. I der Steuerverordnung Nr. 7 vom 1. Juli 1986, BGS 614.159.07). Falls die Person ausserhalb des Kantons Wohnsitz hat, erfolgt die Abfrage der Steuerdaten via Gemeinde. Die Rückforderung wird geltend gemacht, indem die Person zur Rückzahlung aufgefordert wird. Erfolgt aufgrund dieser ersten schriftlichen Aufforderung und auf eine weitere Mahnung hin keine Rückzahlung, wird der Rückforderungsanspruch gestützt auf § 114 ZPO vom Finanzdepartement verfügt.

3.3.3 Zu Frage 3 c)

Zu den Rückforderungen vor 2002 liegen uns keine Zahlen vor (zu den Gründen vgl. oben, 3.3.1). Folgende Einnahmen aus Rückforderungen sind seit 2002 zu verzeichnen bzw. budgetiert (in Fr.):

2002: 5'558
 2003: 150
 2004: 55'984
 2005: 78'687
 2006: 50'000 (Jahresendprognose per 10/06)
 VA07: 120'000 (aufgrund der Pensenerhöhung von 10 auf 40%).

3.3.4 Zu Frage 3 d)

Der prozentuale Anteil der Einnahmen aus erfolgreichen Rückforderungen an den Ausgaben für die URP (Gesamttotal von Anwaltsentschädigungen und Gerichtskosten) beträgt im Kanton Solothurn:

2002: 0.3%
 2003: 0.0%
 2004: 2.6%

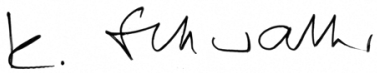
2005: 2.9%

2006: 1.7%.

Erhebungen in anderen Kantonen haben folgendes Bild ergeben:

- Im Kanton Zürich wurde mit der Schaffung des zentralen Inkassos am Obergericht auf den 1. Juni 2001 die Rückforderung einstweilen abgeschriebener Gerichtskosten professionalisiert. Für das Jahr 2002 konnten erstmals die entsprechenden Erträge separat ausgewiesen werden. Die Erträge aus Rückforderungen konnten zwischen 2002 und 2005 stetig gesteigert werden. Der prozentuale Anteil der erfolgreichen Rückforderungen an den Gesamtausgaben für URP liegt zwischen rund 3 bis 8.5%.
- Im Kanton Aargau betragen die entsprechenden Zahlen für den Zeitraum von 2002 bis 2005 zwischen rund 5 bis 10%.
- Im Kanton Bern bewegt sich der Anteil der Rückerstattungen an den Kosten für URP in den Jahren 2003 bis 2006 zwischen 11% und 14%. Diese Vergleichswerte beziehen jedoch, im Unterschied zum Kanton Solothurn, auch die Kosten und Rückerstattungen im Bereich der amtlichen Verteidigung (Strafverfahren), mit ein (im Strafbereich kennt der Kanton Solothurn keine nachträgliche Rückerstattungspflicht: vgl. §§ 10 und 35 Strafprozessordnung vom 7. Juni 1970, StPO, BGS 321.1; danach entscheidet der Richter bei Beendigung des Strafverfahrens endgültig über die Kostentragung bei amtlicher Verteidigung).
- Im Kanton Basel-Landschaft findet eine Rückforderung von URP-Leistungen nicht statt und ist auch nicht vorgesehen.
- Im Kanton Luzern wurde im Jahr 2006 erstmals mit Rückforderungen begonnen, wobei noch keine Ergebnisse vorliegen.

Im Kantonsvergleich wird deutlich, dass die Erfolgsquote bei den Rückerstattungen von URP-Leistungen in unserem Kanton noch steigerungsfähig sein dürfte. Zwar kennen einzelne Kantone eine solche Rückerstattungspflicht im Fall der Besserung der finanziellen Verhältnisse einer ehemals bedürftigen Prozesspartei gar nicht. In den Kantonen, welche entsprechende Rückforderungen geltend machen, fallen die Erträge aber deutlich besser aus als im Kanton Solothurn. Auch wenn Rückforderungen allgemein als sehr aufwändig empfunden werden (grosser administrativer Aufwand; häufiger Wohnortswechsel der Personen, die URP beanspruchten) zeigt sich, dass sich eine Intensivierung der Anstrengungen in diesem Bereich lohnt. Wir werden die Entwicklung der Erträge in diesem Jahr (mit der per 1. Januar 2007 erfolgten Pensenerhöhung der mit Rückforderungen beschäftigten Person im Amt für Finanzen) verfolgen. Mittelfristig ist eine Rückerstattungsquote von rund 10% der ausgerichteten URP-Leistungen realistisch. Wenn Rückerstattungen in diesem Umfang erreicht werden können, dann lohnt sich auch eine weitere personelle Aufstockung beim Amt für Finanzen zur Bearbeitung entsprechender Verfahren. Wir werden die entsprechenden Möglichkeiten prüfen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Schwaller'.

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Rechtsdienst Justiz (FF, 3)
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Gerichtsverwaltung
Aktuarin Juko
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat