

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Januar 2018

Nr. 2018/133
KR.Nr. K 0225/2017 (STK)

Kleine Anfrage Simon Bürki (SP, Biberist): Wie können Prozesse für alle erschwinglich gemacht werden? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Im Kanton Solothurn war seit jeher ein unkomplizierter Zugang zu den Zivilgerichten gewährleistet. Die kantonale Zivilprozessordnung zeichnete sich im schweizweiten Vergleich durch moderate Kosten und geringe formelle Hürden aus. Mit dem Inkrafttreten der schweizerischen Zivilprozessordnung am 1. Januar 2011 hat sich dies in mehrfacher Hinsicht grundlegend geändert. Die neuen Bestimmungen zu den Gerichtskosten und der aus den verschärften formellen Bestimmungen resultierende faktische Zwang, eine anwaltliche Vertretung beizuziehen, haben dazu geführt, dass der Zugang zu den Gerichten für einen grossen Teil der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist. Pointiert ausgedrückt, können nur noch Arme und sehr Reiche problemlos einen Prozess führen. Betroffen ist die Mehrheit der Bevölkerung, nämlich alle Personen, welche nicht mittellos sind und deshalb keinen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege haben, aber auch nicht über finanzielle Mittel verfügen, um einen Prozess «aus der Portokasse» finanzieren zu können.

Gerade Prozesse, welche lebensprägende Ansprüche betreffen, können Personen aus dem Mittelstand finanziell ruinieren. Rechtsprofessor Isaak Meier hat in einem Artikel in der NZZ vom 20. Juni 2017 das Beispiel einer Person genannt, die 100'000 Franken pro Jahr verdient, durch einen Autounfall arbeitsunfähig wird und die Versicherung einklagen muss, weil diese Leistungen verweigert. Bei einem Streitwert von 1.5 Mio. Franken können auch im Kanton Solothurn Gerichtskosten von bis zu 200'000 Franken entstehen (allein die maximale Gerichtsgebühr nach Gebührentarif beträgt 97'500 Franken für die erste und ebenso viel für die zweite Instanz, dazu kommen Auslagen für Gutachten usw.), zuzüglich bis zu 40'000 Franken für das Bundesgericht. Selbst bei Obsiegen bleibt die klagende Partei unter Umständen auf den Gerichtskosten sitzen, denn sie muss diese zunächst vorschliessen und erhält den Vorschuss – anders als früher – nicht zurückerstattet, sondern muss ihn bei der möglicherweise zahlungsunfähigen oder unwilligen Gegenpartei eintreiben. Zu den Gerichtskosten hinzu kommen Kosten für den eigenen und (bei Unterliegen) für den Gegenanwalt, die eine ähnliche Grössenordnung erreichen können.

Mit anderen Worten: Einen solchen Prozess kann nur eine Partei führen, die in der Lage ist, einen erheblichen sechststelligen Betrag aufzubringen. Dem Normalbürger und der Normalbürgerin ist der Rechtsweg in einem solchen Fall, der uns alle treffen kann, verwehrt. Auch andere Konstellationen, z.B. Bauprozesse, sind mit Kosten verbunden, welche der Mittelstand, aber auch viele KMUs nicht tragen können. Dies ist eines Rechtsstaats unwürdig und bedarf der Korrektur.

Die Mängel dieser durch die neue ZPO geschaffenen Situation wurden inzwischen schweizweit erkannt. Rechtslehre und Medien haben die Problematik vermehrt thematisiert. Im Bundesamt für Justiz wird derzeit geprüft, ob sich Anpassungen der ZPO aufdrängen. Da einige in diesem Zusammenhang relevante Kompetenzen bei den Kantonen verblieben sind, stellt sich aber auch die Frage, inwiefern der Kanton Solothurn diese ihm verbliebenen Kompetenzen nutzen könn-

te, um die Schwelle für den Zugang zu den Gerichten herabzusetzen, wie es der eingangs erwähnten, althergebrachten solothurnischen Philosophie entspricht.

Der Regierungsrat wird daher gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche Möglichkeiten belässt das Bundesrecht dem Kanton, um die Prozesskosten (Gerichts- und Anwaltskosten) generell oder bezogen auf einzelne Rechtsgebiete zu reduzieren?
2. Welche Möglichkeiten hat der Kanton, um die Prozesskosten konkret für den Mittelstand und die KMU zu reduzieren?
3. Hat der Kanton Handlungsmöglichkeiten, um die formellen Hürden zum Zugang zu den Gerichten herabzusetzen, so dass es dem Bürger/der Bürgerin erleichtert wird, seine/ihre Anliegen auch ohne Anwalt/Anwältin zu vertreten?
4. Hat der Kanton weitere Möglichkeiten, um die legitime Rechtsverfolgung auf dem Prozessweg zu erleichtern?
5. Ist der Regierungsrat bereit, sich im Rahmen der laufenden Überprüfung der schweizerischen Zivilprozessordnung für eine bürgerfreundliche Regelung einzusetzen, welche die Zugangshürden zu den Zivilgerichten herabsetzt?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten und hat die vorher im Zivilprozessrecht gültigen, kantonalen Zivilprozessordnungen abgelöst. Die Schweizerische Zivilprozessordnung schafft grundsätzlich eine einheitliche und umfassende bundesrechtliche Regelung des Zivilprozessrechts in der Schweiz. Einzig für die Regelung der Gerichtsorganisation inklusive Festlegung der sachlichen und funktionellen Zuständigkeit der Gerichte belässt sie eine gesetzgeberische Zuständigkeit der Kantone (Art. 3 und 4 Abs. 1 ZPO). Soweit es jedoch um das Verfahren geht, ist die Schweizerische Zivilprozessordnung für die Kantone verbindlich und diese können nichts legiferieren, ausser sie würden durch ausdrückliche Vorgaben der ZPO dazu ermächtigt. Solche Bereiche gibt es nur wenige, namentlich erwähnt werden können z.B. die Öffentlichkeit der Urteilsberatungen (Art. 54 Abs. 2 ZPO), die Möglichkeit der Zulassung gewerbmässiger qualifizierter Vertreter in bestimmten Verfahren (Art. 68 Abs. 2 Bst. b ZPO) und die Festsetzung der Tarife für die Prozesskosten (s. nachfolgend).

Die ZPO regelt die Prozesskosten in den Art. 95 ff., wobei unter dem Begriff «Prozesskosten» zum Einen die Gerichtskosten, zum Andern die Parteientschädigung verstanden wird (Art. 95 Abs. 1 ZPO). Die Schweizerische Zivilprozessordnung überlässt es dabei – gleich wie vor der vereinheitlichten ZPO – den Kantonen, die Tarife für die Prozesskosten aufzustellen (Art. 96 ZPO). Im Kanton Solothurn werden die entsprechenden Gerichtsgebühren in den §§ 144 und 145 Gebührentarif (GT; BGS 615.11) bestimmt, während sich der Tarif für die Parteientschädigungen sowie die Entschädigungen der unentgeltlichen Rechtsbeistände in § 160 GT finden.

Für die Urteilsgebühren der Gerichte im Zivilprozess ist in § 145 Abs. 1 GT ein nach dem Streitwert abgestufter Gebührenrahmen festgelegt, welcher gegenüber demjenigen vor Geltung der Schweizerischen Zivilprozessordnung nicht erhöht worden ist (s. § 162 Abs. 3 aGT). Die Entschä-

digung für die anwaltliche Vertretung (als Bestandteil der Parteientschädigung; s. Art. 95 Abs. 3 ZPO) bemisst sich heute im Wesentlichen nach dem Stundenaufwand, dies im Gegensatz zur früheren Rechtslage, als auch hierfür der Streitwert ein Bemessungsfaktor war (wobei aber bereits vor der Schweizerischen Zivilprozessordnung die Solothurner Gerichte seit längerer Zeit die Parteientschädigungen für die anwaltliche Vertretung nach dem Zeitaufwand bemessen haben). Gemäss § 160 Abs. 2 GT wird für die anwaltliche Vertretung (je nach Komplexität des Falles) durch die Gerichte ein Stundenansatz zwischen 230 und 330 Franken angewendet. Die zugesprochene Parteientschädigung ist jeweils von der unterliegenden Partei zu bezahlen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vereinbarung des Stundenansatzes zwischen dem Anwalt und seiner Klientschaft frei erfolgen kann. Es kommt deshalb vor, dass die vom Gericht der obsiegenden Partei zugesprochene Parteientschädigung deren Anwaltskosten nur teilweise deckt. Eine Herabsetzung der Stundenansätze für die Parteientschädigung im Gebührentarif würde somit vermehrt zu einer Differenz zwischen zugesprochenem und von der Partei an ihren Anwalt zu bezahlendem Honorar führen. Eine Verbesserung würde dies nicht bedeuten.

Auch nach der früheren Solothurnischen Zivilprozessordnung konnten vom Kläger Kostenvorschüsse verlangt werden. Neu sieht die Schweizerische Zivilprozessordnung vor, dass der Vorschuss auch bei Obsiegen nicht zurückerstattet wird, sondern von der Gegenpartei zurückverlangt werden muss (Art. 111 Abs. 2 ZPO). Das Risiko der Uneinbringlichkeit trägt neu somit nicht mehr der Staat, sondern der Kläger selber. Im geschilderten Beispiel mit einer Versicherung auf der Beklagtenseite dürfte die Einbringlichkeit kein Problem darstellen. Andere Fälle, in welchen die Problematik zu Tage getreten wäre, nennt der Vorstoss keine. In Fällen, in denen die Gegenpartei erkennbar zahlungsunfähig ist, stellt sich für den Kläger so oder so die Frage, inwiefern es Sinn macht, diese einzuklagen. Nicht zu vergessen ist die Filterfunktion des Kostenvorschusses für nicht ernsthafte Anliegen bzw. aussichtslose oder querulatorische Eingaben.

Der mit dem Vorstoss erweckte Eindruck, seit Inkrafttreten der Schweizerische Zivilprozessordnung sei es für den Mittelstand bzw. für «die Mehrheit der Bevölkerung» kaum mehr möglich, einen Zivilprozess ohne Anwalt erfolgreich zu führen, bzw. Prozesse seien für diese Personen unerschwinglich geworden, täuscht. So wurden die formellen Bestimmungen der ZPO nicht einfach verschärft und der Zugang zur Justiz erschwert. Zwar trifft es zu, dass die vereinheitlichte ZPO das Verfahren – vor allem das ordentliche Verfahren – gegenüber dem früheren kantonalen Zivilprozess formalisiert hat. Beispielsweise können neue Tatsachen und Beweismittel vor der zweiten Instanz nur noch unter bestimmten Voraussetzungen vorgebracht werden (Art. 317 Abs. 1 ZPO), weshalb in komplexeren Fällen heute eher als früher der Beizug eines Anwalts empfohlen wird. Immerhin geht dem eigentlichen Zivilprozess in den meisten Fällen aber ein Schlichtungsverfahren voraus, das relativ formlos und kostengünstig ist (Art. 197 ff. ZPO). Auch das vereinfachte Verfahren nach den Art. 243 ff. ZPO ist laienfreundlich ausgestaltet (s. dazu unten, Ziff. 3.4). Einen Zwang, bei einem Prozess einen Anwalt beizuziehen (sog. Anwaltszwang), kennt die ZPO auch nicht.

3.2 Zu Frage 1: *Welche Möglichkeiten belässt das Bundesrecht dem Kanton, um die Prozesskosten (Gerichts- und Anwaltskosten) generell oder bezogen auf einzelne Rechtsgebiete zu reduzieren?*

Der Kanton könnte im Gebührentarif die Gebühren der Gerichte (s. namentlich §§ 144 und 145 GT) herabsetzen. Nachdem mit Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung die entsprechenden Gebührenrahmen unverändert belassen worden sind (s. oben, Ziff. 3.1) und die Komplexität der Prozesse seither nicht abgenommen haben dürfte, erachten wir dies aber nicht als sinnvoll. Es würde zu einem noch kleineren Kostendeckungsgrad bei den Gerichten führen als heute schon. Reduzierte Gebühren würden tendenziell zudem zu vermehrten Prozessen und auch dadurch zu höheren Kosten zu Lasten der Staatskasse führen.

Auch eine Reduktion der Stundenansätze für die Entschädigung der anwaltlichen Vertretung im Rahmen der Parteientschädigung (§ 160 Abs. 2 und 3 GT) erachten wir als nicht zielführend.

Damit würde sich wohl vor allem die Differenz zwischen dem vereinbarten und dem vom Gericht zugesprochenen Stundenansatz für die obsiegende Partei vergrössern, so dass diese am Ende trotz ihres Obsiegens mehr selber bezahlen müsste (s. oben, Ziff. 3.1).

Die Regelung der Kostenliquidation im Zivilprozess, namentlich die Auferlegung des Risikos der Uneinbringlichkeit eines einbezahlten Kostenvorschusses bei der Gegenpartei, ist Gegenstand des für die Kantone verbindlichen Bundesrechts (Art. 111 Abs. 2 ZPO). Der Kanton kann dazu nicht legiferieren.

In Art. 116 ZPO wird festgehalten, dass die Kantone neben den in Art. 114 ZPO erwähnten Verfahren weitere Befreiungen von den Prozesskosten gewähren können. Solche weitergehenden, allgemeinen Kostenbefreiungen hat der Kanton Solothurn in Fortführung der vor der Schweizerischen Zivilprozessordnung geltenden Rechtslage nicht vorgesehen.

Art. 239 ZPO entsprechend hat der Kanton Solothurn bereits reduzierte Gerichtskosten für Verfahrenserledigungen ohne Sachurteil und Entscheide ohne schriftliche Begründung vorgesehen (§ 145 Abs. 4 GT).

3.3 *Zu Frage 2: Welche Möglichkeiten hat der Kanton, um die Prozesskosten konkret für den Mittelstand und die KMU zu reduzieren?*

In Frage käme eigentlich nur eine generelle Reduktion der Gerichtsgebühren. Es wird dazu auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen (s. oben, Ziff. 3.2).

3.4 *Zu Frage 3: Hat der Kanton Handlungsmöglichkeiten, um die formellen Hürden zum Zugang zu den Gerichten herabzusetzen, so dass es dem Bürger/der Bürgerin erleichtert wird, seine/ihre Anliegen auch ohne Anwalt/Anwältin zu vertreten?*

Kaum. Mit der Schweizerischen Zivilprozessordnung wurde das Verfahrensrecht vereinheitlicht. Die Kantone sind – von punktuellen, ausdrücklichen Vorbehalten in der ZPO zu Gunsten des kantonalen Rechts abgesehen – nur noch zuständig für die Gerichtsorganisation sowie für die Tarife (s. dazu oben, Ziff. 3.1 und 3.2). Sodann kann auf die bereits bestehende Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens (Art. 243 ff. ZPO) hingewiesen werden. Dieses Verfahren kommt bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von CHF 30'000 zur Anwendung sowie – ohne Rücksicht auf den Streitwert – bei den Streitsachen gemäss Art. 243 Abs. 2 (z.B. Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz oder aus Miete und Pacht). Im vereinfachten Verfahren sind die Anforderungen an eine Klage gering, diese kann auch mündlich bei Gericht zu Protokoll gegeben werden (Art. 244 Abs. 1 ZPO). Auf der Homepage des Bundesamts für Justiz ist auch ein Formular für eine solche Klage im vereinfachten Verfahren abrufbar (ein Link darauf ist auf der Homepage der Solothurner Gerichte aufgeschaltet). Damit ist die Klageeinreichung auch einem Laien möglich.

Wenn im Einzelfall die Bezahlung des Kostenvorschusses kurzfristig eine grosse Belastung wäre, insbesondere wenn die Voraussetzungen der unentgeltlichen Rechtspflege nur knapp nicht erfüllt sind, macht der Zivilrichter bereits heute von der Möglichkeit Gebrauch, eine Partei zumindest vorläufig von der Kostenvorschusspflicht zu entbinden, nicht den gesamten Gerichtskostenvorschuss zu verlangen oder Ratenzahlungen zu bewilligen (s. dazu BGer 4A_356/2014, E. 1.2.2). Nach Art. 98 ZPO muss nämlich nicht zwingend ein (voller) Kostenvorschuss erhoben werden.

Schliesslich steht es in der Prozessleitungsbefugnis der Richterinnen und Richter, die formellen Anforderungen laienfreundlich zu interpretieren, so insbesondere in Erfüllung der richterlichen Fragepflicht nach Art. 56 ZPO.

3.5 Zu Frage 4: *Hat der Kanton weitere Möglichkeiten, um die legitime Rechtsverfolgung auf dem Prozessweg zu erleichtern?*

Es wird dazu auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.4) verwiesen.

3.6 Zu Frage 5: *Ist der Regierungsrat bereit, sich im Rahmen der laufenden Überprüfung der schweizerischen Zivilprozessordnung für eine bürgerfreundliche Regelung einzusetzen, welche die Zugangshürden zu den Zivilgerichten herabsetzt?*

Ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren ist vom Bund noch nicht eröffnet worden, weshalb dazu zum heutigen Zeitpunkt noch nicht Stellung bezogen werden kann.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)

Bau- und Justizdepartement

Obergericht, Zivilkammer

Gerichtskonferenz, p.Adr. Ueli Kölliker, Amtsgerichtspräsident Bucheggberg-Wasseramt, Amt-
haus 1

Gerichtsverwaltung

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat