

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 16. Februar 2010

112

GRG NR.	08	IN 29	151
---------	----	-------	-----

**Interpellation Erwin Imhof, Hermann Lei und Urs Martin vom 26. August 2009
„zur Praxis der unentgeltlichen Rechtspflege im Kanton Thurgau“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

1. Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) gewährleistet in Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtssachen den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Der Anspruch ist eine allgemeine Verfahrensgarantie. Die Verfassung garantiert als Ausfluss der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und der Garantie eines fairen Verfahrens (Art. 29 Abs. 1 BV) gleichen Rechtsschutz für alle Rechtssuchenden, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Kraft. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist bisher in erster Linie durch das kantonale Prozessrecht geregelt. Art. 29 Abs. 3 BV enthält dazu die verfassungsmässige Minimalgarantie. Die Thurgauer Regelung und die Praxis der Gerichte orientieren sich an dieser bundesrechtlichen Minimalgarantie. Über Gesuche um unentgeltliche Prozessführung entscheiden die zuständigen Gerichte bzw. Behörden nach den kantonalen Prozessgesetzen. Voraussetzung für die Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung sind Bedürftigkeit und genügende Prozessaussichten. Für die Bemessung der Bedürftigkeit ist der prozessuale Notbedarf massgebend. Gemäss Rechtsprechung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts ist dafür das betriebsrechtliche Existenzminimum wegweisend. Die obersten kantonalen Gerichte haben in Grundsatzurteilen entschieden, dass für die Bemessung des prozessualen Notbedarfes auf die „Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG“ der Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz abgestellt wird (RBOG 1998 Nr. 20, TVR 2001 Nr. 8). Diese Regelung beruht auch auf einer entsprechenden Weisung des Obergerichts vom 25. Mai 2001 (RBOG 2001, Seite 15). Die Anwendung der kantonalen Prozessordnungen und die

Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung wird somit durch die Rechtsprechung der obersten Gerichte und nicht durch die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten bestimmt. Die erwähnten Richtlinien werden nach der Rechtsprechung der obersten kantonalen Gerichte als Grundlage zur Bemessung des prozessualen Notbedarfes verwendet, wobei die Gerichte Zuschläge vorsehen (RBOG 1998 Nr. 20, RBOG 2001, Seite 15: Weisung des Obergerichts vom 25. Mai 2001; TVR 2001 Nr. 8).

Es entspricht der Praxis der meisten Kantone, dass bei der Bemessung des prozessualen Notbedarfes vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum ausgegangen wird, zuzüglich der kantonal vorgesehenen Zuschläge. Die betreibungsrechtlichen Richtlinien gelten somit auf Grund der Rechtsprechung der obersten kantonalen Gerichte, welche die Anwendung der Prozessgesetze (Verfahrensrecht) mit ihrer Rechtsprechung bestimmen. Die Judikative ist nach dem Gewaltenteilungsprinzip (Art. 51 Abs. 1 BV; § 10 der Kantonsverfassung; KV, RB 101) für die Rechtspflege und die Anwendung der Prozessgesetze zuständig und kompetent (§§ 51 ff. KV). Die Legitimation der Rechtsprechung der obersten kantonalen Gerichte ist verfassungsrechtlich ohne weiteres gegeben. Sowohl das Obergericht als auch das Verwaltungsgericht werden vom Grossen Rat als dem direkten Repräsentanten des Volkes gewählt (§§ 20 Abs. 1 Ziff. 1 und 38 Abs. 2 KV).

2. Die betreibungsrechtlichen Richtlinien werden nach Massgabe der Rechtsprechung und Weisungen der obersten kantonalen Gerichte bei der Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege angewendet. Das Obergericht, welches die Anwendung der betreibungsrechtlichen Richtlinien bestimmt hat, hat mit Schreiben vom 27. August 2009 an die Bezirksgerichte festgehalten, dass auf Grund der Erhöhung der Ansätze per 1. Juli 2009 der Zuschlag auf den Grundbeträgen von 30% auf 25% gesenkt wird. Wie auf die Änderung der betreibungsrechtlichen Richtlinien reagiert wird, ist Sache der obersten kantonalen Gerichte, welche mit ihrer Rechtsprechung diese Richtlinien als anwendbar erklärt haben. Die kantonalen Gerichte sind vom Grossen Rat gewählt (§ 38 Abs. 2 KV), so dass aus Sicht des Regierungsrates im vorliegenden Zusammenhang keinerlei demokratischen Defizite ersichtlich sind.
3. Nachdem auf Grund der Erhöhung der Ansätze per 1. Juli 2009 der Zusatz auf den Grundbeträgen von 30% auf 25% herabgesetzt wurde, dürften sich die geänderten betreibungsrechtlichen Richtlinien auf den Finanzhaushalt nur in eher geringem Ausmass auswirken. Die Ausgaben für die unentgeltliche Rechtspflege werden sich deshalb kaum merklich erhöhen. Je nach den zu behandelnden Prozessen schwanken die für unentgeltliche Prozessführung aufgewendeten Beträge ohnehin von Jahr zu Jahr.
4. § 85 der thurgauischen Zivilprozessordnung (ZPO, RB 271) und § 52 Abs. 2 der thurgauischen Strafprozessordnung (StPO, RB 312.1) sind durchaus richtig und zielführend formuliert. Die gesetzliche Regelung ist denn auch nicht das Problem. Es besteht auch kein Vollzugsdefizit bezüglich § 85 ZPO. Die Schwierigkeit liegt vielmehr darin, dass es kaum Fälle gibt, in denen eine Person, welcher auf Grund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse vom Gericht die unentgeltliche Rechtspflege be-

willigt wurde, nachträglich zu besseren wirtschaftlichen Verhältnissen gelangt. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse müsste vom Staat bewiesen werden. Einer systematischen und periodischen Prüfung stehen indessen schon die fehlenden Informationsmittel entgegen, weil die Verbesserung der finanziellen Verhältnisse auf Grund des Amtsgeheimnisses, des Daten- und des Persönlichkeitsschutzes nicht feststellbar ist. Eine systematische und periodische Prüfung würde zudem eine personalintensive Inkassostelle bedingen, deren Kosten in keinem Verhältnis zu den damit allenfalls verbundenen Einnahmen stehen würden. Nach den Erfahrungen in ähnlichen Bereichen des Kantons und aus Kantonen mit einer weitergehenden Inkassoorganisation für Rückerstattungen ist bekannt, dass der Personalaufwand sehr gross ist und die erreichbaren Einnahmen die Kosten des gesamten Inkassowesens nicht decken.

Der Staat ist überdies für den Vermögenszuwachs beweispflichtig. Der zur Rückerstattung verpflichteten Person stehen zudem alle Rechtsmittel offen, allenfalls wiederum unter Beanspruchung der unentgeltlichen Rechtspflege. Eine eigentliche Inkassostelle würde daher unwirtschaftlich arbeiten. Wohl nur in Ausnahmefällen käme eine Rückerstattung in Frage. Über eine konkrete Rückerstattungspflicht hat das in der Sache zuständige Gerichtspräsidium zu entscheiden. Hinzu kommt, dass die angesprochene Regelung von § 85 ZPO auf Grund der gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes ohnehin nur noch bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar ist.

5. Die gesetzliche Ausgestaltung des Rückerstattungsverfahrens ist wie dargelegt nicht das Problem. Die Schwierigkeit liegt vielmehr bei der Feststellung von verbesserten wirtschaftlichen Verhältnissen bei einer Partei. Eine verstärkte Umsetzung von § 85 ZPO durch die Finanzverwaltung entfällt in absehbarer Zukunft ohnehin, da die kantonale ZPO und somit auch § 85 ZPO aufgehoben wird. Am 1. Januar 2011 treten die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, Bundesblatt 2009 21) und die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, Bundesblatt 2007 6977) in Kraft. Der Bund vereinheitlicht auf Grund der Justizreform schweizweit die Prozessordnungen (Art. 122 Abs. 1, Art. 123 Abs. 1 BV). Diese Bundesgesetze treten anstelle der kantonalen Prozessordnungen. Die kantonale ZPO und die kantonale StPO werden daher per 1. Januar 2011 aufgehoben. Ab diesem Datum ist die unentgeltliche Rechtspflege bundesrechtlich geregelt. Es gibt in absehbarer Zeit daher keine kantonale Regelung oder Regelungskompetenz mehr.

6. Ab 1. Januar 2011 gelten die schweizerischen Prozessordnungen (ZPO, StPO). Die unentgeltliche Rechtspflege ist in Art. 117 ff. ZPO und die amtliche Verteidigung in Art. 132 ff. StPO bundesrechtlich geregelt. Die §§ 36 und 49 des kantonalen Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege vom 17. Juni 2009 (ZSRG; Amtsblatt Nr. 26/2009) regeln die Zuständigkeit der Einzelrichterin oder des Einzelrichters des Bezirksgerichts zum Entscheid über die Rückerstattung. Im Gegensatz zum bisherigen § 85 ZPO ist eine Mitwirkung der Finanzverwaltung nicht mehr vorgesehen. Eine zentrale Inkassostelle wird es inskünftig daher nicht mehr geben. Die Aufwendungen für eine solche Stelle wären auch unverhältnismässig im Vergleich zu den

erzielbaren Einnahmen. Der Gesetzgeber hat am 17. Juni 2009 die für die Rückerstattung nach den Prozessgesetzen des Bundes zuständige Behörde bezeichnet. Der Grosse Rat hat keine zentrale Inkassostelle in der Verwaltung eingerichtet, sondern er hat die Aufgaben der Rückerstattung wieder folgerichtig den in der Sache zuständigen Gerichten der Zivil- und Strafrechtspflege übertragen. Die Referendumsfrist für das ZSRG ist am 26. September 2009 unbenutzt abgelaufen (Amtsblatt Nr. 40/2009). Das ZSRG wird mit den schweizerischen Prozessordnungen per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Der Entscheid über die Geltendmachung der Rückerstattung ist somit Sache des zuständigen Gerichts. Falls in Ausnahmefällen wesentlich verbesserte wirtschaftliche Verhältnisse nachweisbar sind, entscheidet die Einzelrichterin oder der Einzelrichter des zuständigen Bezirksgerichts gemäss Art. 123 ZPO bzw. Art. 135 StPO über die konkrete Rückerstattung.

7. Die unter dieser Frage angestellte Berechnung ist ein rein rechnerisches Extrembeispiel, das nicht repräsentativ ist und die Realität nicht widerspiegelt. In der Praxis hängt die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung selbstverständlich nicht von einem Franken Einkommen mehr oder weniger ab. Die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung hängt nicht nur vom Einkommen und dem prozessualen Notbedarf ab, sondern auch vom Vermögen bzw. den entsprechenden Kreditmöglichkeiten. Berücksichtigt werden auch die familienrechtlichen Unterstützungspflichten (Ehegatten, Verwandte). Bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sind die Umstände des Einzelfalles massgebend. Die zuständige Richterin oder der zuständige Richter hat diverse Möglichkeiten zur Abstufung. Sie oder er kann die unentgeltliche Rechtspflege mit oder ohne Offizialanwältin oder -anwalt bewilligen, sie auf einen bestimmten Verfahrensabschnitt beschränken, die unentgeltliche Prozessführung nur ab einem bestimmten, selbst zu tragenden Sockelbetrag gewähren oder Kostenvorschüsse auf ein tragbares Mass herabsetzen bzw. auf einen Kostenvorschuss verzichten. Neben der Möglichkeit der unentgeltlichen Prozessführung haben die Gerichte auch die Möglichkeit, den wirtschaftlichen Verhältnissen einer kostenpflichtigen Partei bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren Rechnung zu tragen (§ 3 Abs. 1 der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden; VGG, RB 638.1). Gemäss § 2 Abs. 1 VGG können die Gerichte in Fällen wirtschaftlicher Härte von der Erhebung von Gebühren ganz oder teilweise absehen. Davon wird in der Praxis recht häufig Gebrauch gemacht.

Es bestehen somit genügend Möglichkeiten, für den Einzelfall angemessene Lösungen zu treffen und für einen genügenden Ausgleich zu sorgen. Von einer massiven Benachteiligung des Mittelstandes kann deshalb nicht gesprochen werden. Das Institut der unentgeltlichen Rechtspflege hat schliesslich den Sinn und Zweck der Rechtsgleichheit im Prozess und dessen Handhabung verletzt das Rechtsgleichheitsgebot nicht.

8. Ab 1. Januar 2011 ist die unentgeltliche Rechtspflege wie erwähnt statt in den kantonalen Prozessgesetzen in den schweizerischen Prozessordnungen normiert. Die Regelung der unentgeltlichen Rechtspflege untersteht daher inskünftig der Bundes-

gesetzgebung. Das kantonale Recht bezeichnet nur noch die zuständige Behörde. Da die Gesetzgebung beim Bund liegt (Art. 122 Abs. 1, Art. 123 Abs. 1 BV) und das Bundesrecht vorgeht (Art. 49 Abs. 1 BV), kommt dem Kanton diesbezüglich keine weitere Regelungskompetenz mehr zu. Das Bundesrecht sieht keine Abstufung im Sinne der Frage der Interpellanten vor.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach