

# Regierungsratsbeschluss

vom 21. März 2017

Nr. 2017/525

KR.Nr. VA 171/2016 (STK)

## **Volksauftrag „Gleiche Prozesschancen für alle!“ Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Volksauftragstext**

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn wird aufgefordert, die Gesetzgebung im Kanton Solothurn derart zu ändern, dass in allen Verfahren vor Solothurnischen Gerichten die gleichen prozessualen Abklärungsmöglichkeiten garantiert werden. Wird eine nicht offensichtlich rechtsmissbräuchliche Partei- und Zeugenbefragung beantragt, muss diese mindestens einmal in einem Gerichtsverfahren durchgeführt werden.

### **2. Begründung**

Nach der aktuellen Rechtslage werden protokollarische Partei- und Zeugenbefragungen im Bereich des Zivil- und Strafverfahrens durchgeführt, in der Regel nicht jedoch in den für den Bürger und die Bürgerin ebenso wichtigen Verfahren vor dem Versicherungsgericht des Kantons Solothurn, dies obwohl es sich beim Versicherungsgericht um die erste und damit entscheidende Gerichtsinstanz im Verfahren handelt, dort der Sachverhalt verbindlich festgelegt wird und das Ergebnis dieses Verfahrens auch präjudizierende Auswirkungen auf andere Verfahren (z.B. auf einen nachgelagerten zivilen Haftpflichtprozess) hat. Meistens werden die Verfahren vor dem Versicherungsgericht als reine Aktenprozesse geführt. Die Unterzeichner des Auftrags verstehen nicht, weshalb etwa ein strafrechtlich Beschuldigter in den Genuss einer protokollarischen Parteibefragung gelangen kann, nicht jedoch Bürgerinnen und Bürgern, die jahrelang Beiträge an die sozialen Zwangsversicherungen bezahlt haben. Diese Ungleichbehandlung soll beseitigt werden.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

#### **3.1 Grundsätzliche Vorbemerkungen**

Wir lehnen den Volksauftrag - in Übereinstimmung mit dem Obergericht - ab, zusammengefasst aus folgenden Gründen:

Die Parteibefragung und die Zeugenbefragung sind Beweismittel. Beim Versicherungsgericht, das im Zentrum des Volksauftrags steht, ist die Erhebung und Würdigung von Beweismitteln bundesrechtlich geregelt, sodass kein Raum für zusätzliche kantonale Vorschriften besteht. Auch inhaltlich ist der Volksauftrag kaum mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit zu vereinbaren. Dessen Annahme würde zudem einen erheblichen Mehraufwand mit hohen jährlich wiederkehrenden Mehrkosten verursachen, welchen kein erkennbarer Nutzen gegenüber steht. Anstelle des Gerichts würde die Prozesspartei (bzw. deren Anwalt) über Beweismassnahmen bestimmen. Die Gerichte würden zu unnötigen Beweismassnahmen verpflichtet, was weder effizient noch sinnvoll ist. Ausserdem würden die Verfahren erheblich verlängert. Zu den Argumenten im Einzelnen halten wir weiter Folgendes fest:

### 3.2 Sozialversicherungsrecht: Verstoss gegen Bundesrecht

Nach Artikel 61 litera c des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) stellt das kantonale Versicherungsgericht die für den Entscheid erheblichen Tatsachen fest, erhebt die notwendigen Beweise und ist in der Beweiswürdigung frei. Zu erheben hat es demnach von Bundesrechts wegen diejenigen Beweise, die notwendig sind, um die für den Entscheid erheblichen Tatsachen festzustellen. Der Volksauftrag will die Gerichte darüber hinaus zwingen, bestimmte Beweise abzunehmen, auch wenn diese nicht notwendig sind oder für den Entscheid nicht erhebliche Tatsachen betreffen, sofern sie nicht nachgerade rechtsmissbräuchlich beantragt werden. Dies steht in einem klaren Widerspruch zur zitierten Gesetzesbestimmung. Es ist aber auch nicht sinnvoll. Vielmehr entspricht es einem Gebot der Effizienz, aber auch der Redlichkeit, dass Beweise nur dann abgenommen werden, wenn sie geeignet sein könnten, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen. Im Zentrum versicherungsgerichtlicher Verfahren, insbesondere in invaliden- und unfallversicherungsrechtlichen Fällen, steht in der Regel die Würdigung medizinischer Berichte und Gutachten. Ebenfalls bundesrechtlich vorgegeben ist dem Versicherungsgericht der Grundsatz des einfachen und raschen Verfahrens (Art. 61 lit. a ATSG). Die Umsetzung des Volksauftrags hätte erhebliche Verzögerungen zur Folge und würde diesem Grundsatz zuwiderlaufen.

### 3.3 Unterschiede zwischen Zivil-/Strafrecht und Verwaltungs-, insbesondere Sozialversicherungsrecht

Der Volksauftrag vergleicht die öffentlich-rechtlichen, insbesondere die sozialversicherungsrechtlichen Beschwerdeverfahren mit einem zivil- oder strafrechtlichen Prozess. Er geht davon aus, im Zivil- und Strafrecht würden regelmässig Partei- und Zeugenbefragungen durchgeführt, im Sozialversicherungsrecht dagegen nicht, und dies lasse sich nicht rechtfertigen. Diese teils impliziten, teils expliziten Aussagen sind im Folgenden richtigzustellen.

#### 3.3.1 Vorbemerkung

Partei- und Zeugenbefragungen sind Beweismittel. Davon zu unterscheiden ist das Recht einer Partei, ihren Standpunkt mündlich vor dem Gericht vorzutragen, entweder persönlich oder durch einen Anwalt. Dieses Recht, welches für zivilrechtliche Verfahren aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) abgeleitet wird, gilt, wenn es beantragt wird (was gemäss Versicherungsgericht selten ist), auch für die sozialversicherungsrechtlichen Verfahren in den zentralen Bereichen Invaliden-, Unfall-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Dieses Recht bildet nicht Gegenstand des Volksauftrags. Die hier zur Diskussion stehende Befragung von Parteien oder Zeugen dient dagegen dem Beweis von Tatsachen, welche eine Partei behauptet. Sie hat insofern dieselbe Funktion wie z.B. eingereichte Urkunden.

#### 3.3.2 Partei- und Zeugenbefragung im Zivil- und Strafverfahren

Die Parteibefragung im Zivilprozess richtet sich nach den Bestimmungen der Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272). Artikel 191 ZPO lautet wie folgt: «Das Gericht kann eine oder beide Parteien zu den rechtserheblichen Tatsachen befragen.» Auch hier besteht demnach («Kann-Bestimmung») keine Verpflichtung des Gerichts, die Parteien zu befragen, und die Befragung beschränkt sich auf die rechtserheblichen Tatsachen. Gegenstand der Parteibefragung bilden Tatsachen, über welche die betroffene Person aus eigener Wahrnehmung berichten kann. In einem Zivilprozess stellen sich oft Fragen, über welche die Parteien selbst Auskunft geben können (so etwa in familienrechtlichen Verfahren oder bei Forderungen, die sich aus einem bestimmten Vorfall ergeben). Deshalb wird im erstinstanzlichen Zivilprozess vergleichsweise oft eine Parteibefragung durchgeführt. Fragestellungen, welche besonderes Fachwissen voraussetzen, müssen aber auch im Zivilprozess durch ein Gutachten einer sachverständigen Person geklärt werden (z.B. der Wert einer Firma oder einer Liegenschaft, die Höhe eines Sachschadens oder medizinische Fragen); eine Parteibefragung ist diesbezüglich ungeeignet. Im Strafverfahren ist die per-

sönliche Anhörung grundsätzlich zwingend (vgl. Niklaus Schmid, Praxiskommentar StPO, Zürich 2009, N 3 zu Art. 157).

Ähnlich verhält es sich mit einer Zeugenbefragung: Auch im Zivil- und im Strafprozess müssen beantragte Zeugen durchaus nicht zwingend zugelassen werden. Über die Zulassung einer Zeugin oder eines Zeugen entscheidet das Gericht. Dieser Entscheid hängt davon ab, ob von dieser Beweismassnahme im konkreten Fall relevante Aussagen zu rechtserheblichen Tatsachen zu erwarten sind.

### 3.3.3 Partei- und Zeugenbefragung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren

Es trifft nach der vom Obergericht eingeholten Stellungnahme zu, dass Partei- und Zeugenbefragungen im Beschwerdeverfahren vor dem Versicherungsgericht (wie auch vor dem Verwaltungsgericht) selten sind. Dies entspricht der gesetzlichen Regelung, wonach die Verwaltungsgerichtsbehörden im Beschwerdeverfahren grundsätzlich aufgrund der Akten entscheiden (§ 71 Satz 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [VRG, BGS 124.11]).

Der Grund liegt darin, dass Partei- und Zeugenbefragungen in den meisten Fällen keine geeigneten Beweismittel bilden, um die sich stellenden (im Versicherungsrecht in der Regel medizinischen) Fragen zu klären. Ausnahmen kommen gelegentlich vor, wenn ein bestimmter Sachverhalt (z.B. der Hergang eines Unfalls oder die Umstände einer Entlassung) entscheidende Bedeutung hat und nicht hinreichend dokumentiert ist. In der Mehrzahl der Fälle vor Versicherungsgericht stehen aber reine Rechtsfragen und medizinische Fragen zur Diskussion. Bei medizinischen Fragen, etwa zur Arbeitsfähigkeit der versicherten Person, stützt sich das Gericht in aller Regel auf ärztliche Berichte und Gutachten. Die häufigsten Beweismassnahmen des Gerichts bestehen dementsprechend im Beizug schriftlicher Auskünfte von Ärzten oder Arbeitgebern sowie in der Einholung medizinischer Gutachten. Um beispielsweise die Schwere einer Depression zu beurteilen, ist eine gerichtliche Partei- oder Zeugenbefragung nicht geeignet, sondern es braucht eine Begutachtung durch einen Spezialarzt. Die dargestellte Praxis entspricht derjenigen in den anderen Kantonen, den bundesrechtlichen Vorgaben und auch der erwähnten kantonalesgesetzlichen Regelung. Auch im Strafprozess wird nicht eine Parteibefragung durchgeführt, sondern ein psychiatrisches Gutachten eingeholt, wenn (etwa mit Blick auf die Schuldfähigkeit) eine psychische Störung beurteilt werden muss.

Die unterschiedliche Häufigkeit von Parteibefragungen hat ihren Grund somit in den unterschiedlichen Tatfragen, die sich stellen. Zu rein medizinischen Fragen sind Parteibefragungen weder im Zivil- oder Strafprozess noch im Sozialversicherungs- oder in einem sonstigen Verwaltungsgerichtsverfahren sinnvoll.

Dasselbe gilt für Zeugenbefragungen. In sozialversicherungsrechtlichen Verfahren werden oft Familienangehörige oder Nachbarn als Zeugen angerufen, welche bestätigen sollen, dass die versicherte Person krank ist. Derartige Angaben können ein medizinisches Gutachten weder ersetzen noch ergänzen.

### 3.3.4 Instanzenzug

Ein weiterer Hauptunterschied zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht besteht darin, dass die Beweisabnahme im öffentlichen Recht nicht vollumfänglich im Beschwerdeverfahren vor Gericht, sondern zu einem wesentlichen Teil bereits im erstinstanzlichen Verfahren durch die zuständige Verwaltungsbehörde erfolgt. Diese Situation ist in einem grundsätzlichen, typisch schweizerischen Konzept angelegt: In der öffentlichen Rechtspflege erfolgt die erstinstanzliche Beurteilung nicht durch das Gericht, sondern durch eine Verwaltungsbehörde. In einer jüngst erschienenen Publikation hat der Vizepräsident des Bundesgerichts dies wie folgt beschrieben: «Der Ersatz des erstinstanzlichen Gerichts gemäss Zivil- oder Strafprozess durch eine Verwaltungsbehörde in der öffentlichen Rechtspflege ist eine typisch schweizerische Eigenheit. Vor der

Administration, sei sie Zentralverwaltung oder daraus ausgegliederte Durchführungsstelle, findet ein justizähnliches Verfahren statt, das ebenfalls von den rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 5 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) und Verfahrensgrundrechten (Art. 29 BV) geprägt ist. Die Verwaltung ist somit im Verfahren, das vor ihr stattfindet und in der Regel mit dem Erlass der anfechtbaren Verfügung endet, nicht Partei, sondern an Gesetz und Verfassung gebundenes Organ des Gesetzesvollzugs [...]» (Ulrich Meyer, Tatfrage – Rechtsfrage, in: Anwaltsrevue 5/2016, S. 211 ff., 215). Dementsprechend erfolgt ein wesentlicher Teil der Beweisaufnahme im Verwaltungsverfahren, wo die betroffenen Personen ebenfalls über Mitwirkungsrechte verfügen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat sich denn auch in den letzten Jahren mehrmals mit der Beweiserhebung durch die Sozialversicherungsträger, insbesondere die IV-Stellen, befasst. Im Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Gericht kann teilweise auf die im Verwaltungsverfahren erhobenen Beweise abgestellt werden. Dieses System gilt schweizweit seit vielen Jahrzehnten und hat sich bewährt. Es erlaubt es, die Gerichtsbarkeit im öffentlichen Recht schlank und kostengünstig auszugestalten. Es wäre wenn schon Sache des Bundes und nicht eines Kantons, dieses System grundsätzlich zu ändern und die gesamte Beweisabnahme, wie im Zivilprozess, in das gerichtliche Verfahren zu verschieben. Damit einhergehen müsste jedoch eine massive Verlagerung von Ressourcen.

### 3.4 Konflikt mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und unklarer Inhalt des Volksauftrags

Im Kanton Solothurn gilt – wie in allen anderen Kantonen auch – der verfassungsmässige Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV und Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn [KV, 111.1]). Danach sind die Gerichte in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Dabei muss die Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht nur gegenüber den andern Staatsgewalten, sondern auch gegenüber den Prozessparteien gewährleistet sein (vgl. Gerold Steinmann, in: St. Galler Komm. BV, 3. A., 2014, N 4 zu Art. 191c BV). Die richterliche Unabhängigkeit bildet einen Grundpfeiler des Rechtsstaats und trägt dazu bei, Vertrauen in Justiz zu schaffen. Sie gebietet, die Gerichte von jedem äusseren, *sachfremden* Einfluss auf die Rechtsprechung abzuschirmen (vgl. Steinmann, a.a.O., N 4 und 7 zu Art. 191c BV). Der Entscheid darüber, welche Beweismittel in einem konkreten Fall relevant sein können und zu erheben sind, fällt in den typischen Zuständigkeitsbereich des Gerichts. Wenn bestimmte Beweismittel, nämlich eine Partei- und Zeugenbefragung, generell als zwingend erklärt würden, würde damit in die Unabhängigkeit der Gerichte in der Rechtsprechung eingegriffen. Diese Gefahr ist mit dem Volksauftrag verbunden:

Der Volksauftrag verlangt, eine beantragte Partei- und Zeugenbefragung müsse immer durchgeführt werden. Der gemäss Volksauftrag vorbehaltene Rechtsmissbrauch dürfte kaum eine Rolle spielen. Für die Parteibefragung und das Zeugenverhör im Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden verweist § 56 VRG auf die (nachfolgend vorgestellten) Vorschriften der Zivilprozessordnung.

Eine Parteibefragung besteht in einer Befragung einer Partei durch das Gericht. Sie bezieht sich auf Wahrnehmungen der Partei und auf Fragen, die für den Entscheid relevant sind. Die Parteien können Ergänzungsfragen beantragen, welche diesen Anforderungen entsprechen. Über die Zulassung beantragter Zusatzfragen entscheidet das Gericht, das die Frage in der zugelassenen Form der Partei unterbreitet (Alfred Bühler, in: Berner Kommentar zu Art. 150-352 ZPO, 2012, N 76 zu Art. 191 und 192 ZPO). Sind aus Sicht des Gerichts keine Fragen zu stellen, welche für den Entscheid relevant sind und welche die Partei aus eigener Wahrnehmung beantworten kann, wird das Gericht auch die Ergänzungsfragen der Partei ablehnen. Unklar ist, ob mit dem Volksauftrag in diese Befugnis des Gerichts eingegriffen und die Zulassung von ungeeigneten oder irrelevanten Ergänzungsfragen vorgeschrieben werden soll (andernfalls würde ja der Zwang, eine Parteibefragung durchzuführen, wenig Sinn machen). Darin läge ein erheblicher Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit.

Bei der überdies verlangten Zeugenbefragung bestehen analoge Unklarheiten: Generell ist es in allen Rechtsgebieten, auch im Zivil- und Strafrecht, Sache des Gerichts zu entscheiden, ob ein Zeuge zu für den Entscheid relevanten Tatsachen aus eigener Wahrnehmung Angaben machen kann und deshalb anzuhören ist. Die Zeugen werden vom Gericht förmlich vorgeladen (Art. 170 Abs. 1 ZPO). In allen Verfahren (Zivil-, Straf-, Verwaltungsrecht) ist es möglich und üblich, dass das Gericht beantragte Zeugen als irrelevant ablehnt. Der Volksauftrag möchte dies anscheinend verunmöglichen. Soll die Partei eine beliebige Anzahl Zeugen benennen können und das Gericht gehalten sein, diese unbesehen ihrer Relevanz für den Entscheid vorzuladen und zu befragen (was auch mit einer Entschädigung verbunden ist)? Auch eine Zeugenbefragung erfolgt durch das Gericht, wobei die Parteien das Recht haben, Ergänzungsfragen zu beantragen, über deren Zulassung das Gericht entscheidet (vgl. Art. 173 ZPO). Wenn das Gericht keine relevanten Fragen erkennt, ist eine Befragung des Zeugen nicht vorgesehen. Unklar ist auch hier, ob mit dem Volksauftrag in diese Befugnis des Gerichts eingegriffen werden soll. Dies wäre ein erheblicher Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit.

### 3.5 Zu einzelnen Argumenten der Begründung des Volksauftrags

Um den Gerichten dieselben Abklärungsmöglichkeiten zu verschaffen, bedarf es keiner Änderung der Gesetzgebung. Dem Verwaltungs-, dem Versicherungs- und dem Steuergericht stehen bereits jetzt im Wesentlichen dieselben Möglichkeiten offen wie den Zivilgerichten, wobei der Bedarf wie geschildert unterschiedlich ist.

Das Argument, die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung wirke sich präjudizierend auf andere Verfahren aus, mag allenfalls in Einzelfällen faktisch eine Rolle spielen, eine rechtliche Bindung besteht jedoch nicht. Betroffen wäre ohnehin nur ein verschwindend kleiner Teil der Fälle, die das Versicherungsgericht zu beurteilen hat. Infrage kommen einzig seltene Dossiers der Unfallversicherung, in denen ein Dritter haftbar ist und sich in beiden Rechtsgebieten dieselben Fragen stellen (was meistens nicht der Fall ist, beurteilt sich doch bspw. die Adäquanz des Kausalzusammenhangs in den verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich). Dies trifft im Wesentlichen auf die natürliche Kausalität zu, die Frage also, ob bspw. eine bestimmte gesundheitliche Beeinträchtigung die Folge eines versicherten Unfalls ist. Diese Frage ist aber ausschliesslich medizinischer Natur und muss durch ärztliche Berichte oder Gutachten geklärt werden. Eine Partei- oder Zeugenbefragung zu dieser Frage verspricht in aller Regel keine entscheidenden Erkenntnisse.

### 3.6 Voraussichtlicher Mehraufwand und Mehrkosten

Würden die Gerichte im Sinne des Volksauftrags verpflichtet, Partei- und Zeugenbefragungen immer durchzuführen, wenn sie beantragt werden, wäre zu erwarten, dass derartige Anträge in zahlreichen Verfahren gestellt würden. Viele Anwälte würden sich – entgegen ihrer heutigen Praxis – aufgrund der anwaltlichen Sorgfaltspflicht gehalten fühlen, diese Möglichkeit wahrzunehmen und eine Verhandlung zu verlangen. Das Versicherungsgericht erledigte im Jahr 2014 393, im Jahr 2015 368 Fälle. Nach Abzug der formellen Erledigungen (Abschreibungen, Nichteintreten) verbleiben rund 300 Fälle. Davon entfallen deutlich über die Hälfte auf die Invalidenversicherung, der Rest verteilt sich auf die übrigen Versicherungszweige. Aufgrund der geschilderten Überlegungen zur anwaltlichen Sorgfaltspflicht ist damit zu rechnen, dass in mehr als 200 dieser Fälle neu Verhandlungen mit Partei- und Zeugenbefragungen und anschliessenden Parteivorträgen stattzufinden hätten. Wird berücksichtigt, dass es bereits jetzt vereinzelt Verhandlungen gibt, wäre (allein am Versicherungsgericht) grob geschätzt mit ca. 180 zusätzlichen Verhandlungen zu rechnen. Davon fiel ein geringer Teil, schätzungsweise ca. 30 Verfahren, in die einzelrichterliche Kompetenz, die übrigen 150 wären in Dreierbesetzung zu bestreiten.

Für diese zusätzlichen Verhandlungen wäre eine Dauer von rund zwei Stunden zu veranschlagen. Hinzu kommt ein zusätzlicher Vorbereitungsaufwand von geschätzt drei Stunden für das referierende Gerichtsmitglied und einer Stunde für die beiden weiteren Gerichtsmitglieder so-

wie drei Stunden (Vorbereitung und Protokoll) für den Gerichtsschreiber oder die Gerichtsschreiberin. Wie dem Kantonsrat seit vielen Jahren bekannt ist, kämpft das Versicherungsgericht konstant mit einer sehr hohen Belastung. Die aktuelle Dotierung erlaubt es knapp, die Arbeitslast zu bewältigen; ein zusätzlicher Aufwand kann aber nicht aufgefangen werden, sondern würde zusätzliche Ressourcen erfordern. Auf der Ebene der Richterinnen und Richter ergibt die obige Berechnung 1800 zusätzliche Stunden reine Fallarbeit ( $30 \times 5 + 150 \times 11$ ), was – unter Berücksichtigung des Umstands, dass nicht nur Fallarbeit anfällt – einem Pensum von 100 % entspricht. Auf der Ebene der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber wäre mit 900 ( $5 \times 180$ ) zusätzlichen Stunden zu rechnen, entsprechend einem Pensum von 50 %. Auf der Ebene der Kanzlei ist für zusätzliche interne und externe Terminvereinbarungen, die Suche nach Dolmetschern sowie für Vorladungen usw. ein Aufwand von gut einer Stunde pro Verhandlung zu veranschlagen, was 200 Stunden pro Jahr oder einem Pensum von rund 10 % entspricht. Unter Berücksichtigung der notwendigen Infrastruktur ist mit Mehrkosten von mindestens CHF 350'000.00 zu rechnen.

Die meisten Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in den invaliden- und unfallversicherungsrechtlichen Verfahren sind durch einen Anwalt oder eine Anwältin vertreten. Oft steht die versicherte Person im Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege, der Anwalt oder die Anwältin wird also durch den Staat bezahlt. Es kann davon ausgegangen werden, dass in rund 120 der genannten 180 zusätzlichen Fälle ein staatlich bezahlter Anwalt tätig ist. Dessen Aufwand umfasst die Verhandlung (geschätzt 2 Stunden), die Vorbereitung (geschätzt 2 Stunden) sowie die Hin- und Rückfahrt (geschätzt 1 Stunde). Dies ergibt einen Aufwand von 5 Stunden. Bei einem Stundenansatz von CHF 180.00, wie er im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege gilt, entspricht dies einem Honorar von CHF 900.00 plus Spesen und Mehrwertsteuer, insgesamt also rund CHF 1'000.00 pro Fall. Unter diesem Titel entstehen also voraussichtlich Mehrkosten von rund CHF 120'000.00.

In schätzungsweise 2/3 der Fälle, also 120 Verfahren, müsste ein Dolmetscher beigezogen werden. Bei einem durchschnittlichen Aufwand von 2 ½ Stunden und einem Ansatz von CHF 80.00 resultieren weitere Kosten von rund CHF 24'000.00.

Zeugen haben Anspruch auf ein Zeugengeld von CHF 20.00 sowie auf Ersatz des Verdienstausfalls und der Spesen (§§ 155 und 157 Gebührentarif). Rechnet man mit durchschnittlich zwei Zeugen pro Verfahren und durchschnittlichen Kosten von CHF 100.00 pro Zeuge, resultieren Kosten von CHF 36'000.00.

Insgesamt würden somit allein beim Versicherungsgericht Mehrkosten in der Grössenordnung von deutlich über CHF 500'000.00 anfallen. Hinzu kämen erhebliche weitere Mehrkosten beim Verwaltungsgericht und wohl auch gewisse Mehrkosten beim Steuergericht. Diese könnten jedenfalls im versicherungsgerichtlichen Verfahren nur in einem marginalen Umfang auf die Parteien überwält werden.

Selbst mit den erwähnten zusätzlichen Ressourcen liesse sich eine erhebliche Verzögerung der Verfahren nicht vermeiden. Wie die bisherige Erfahrung eindrücklich zeigt, führt insbesondere die Notwendigkeit, mit Anwaltskanzleien Verhandlungstermine zu vereinbaren, regelmässig zu Verzögerungen um mehrere Monate. Der durch das Bundesrecht vorgeschriebene Grundsatz des einfachen und raschen Verfahrens (Art. 61 lit. a ATSG) spricht daher ebenfalls klar gegen die Umsetzung des Volksauftrags.

#### **4. Fazit**

Der Volksauftrag verstösst gegen Gesetzesrecht des Bundes (Art. 61 lit. c ATSG) und tangiert den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV und Art. 88 Abs. 1 KV). Er zwingt die Gerichte zu unnötigen Beweismassnahmen und führt zu einer Aufblähung der Verfahren, dies

entgegen der für das Versicherungsgericht geltenden Vorgabe, das Verfahren habe einfach und rasch zu sein (Art. 61 lit. a ATSG). Der damit verbundene Mehraufwand führt zu geschätzten jährlichen Mehrkosten im mittleren bis oberen sechststelligen Bereich. Diesen Mehrkosten steht kein erkennbarer Nutzen gegenüber. Die Unterschiede zum Zivil- und Strafrecht sind historisch gewachsen, ergeben sich aber auch aus den unterschiedlichen «typischen» Fragestellungen. Der sinngemässen Aussage des Volksauftrags, der Rechtsschutz im öffentlichen Recht sei generell schlechter als im Zivil- und Strafrecht, kann nicht zugestimmt werden. Aus den dargelegten Gründen lehnen wir den Volksauftrag ab.

## **5. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

## **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

## **Verteiler**

Staatskanzlei  
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)  
Bau- und Justizdepartement  
Obergericht  
Kantonales Steuergericht  
Kantonale Schätzungskommission  
Aktuarin Justizkommission  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat  
Rémy Wyssmann, Sigriststrasse 22, 4566 Kriegstetten