

Regierungsratsbeschluss

vom 15. November 2011

Nr. 2011/2350

KR.Nr. A 080/2010 (BJD)

Auftrag überparteilich: Regelung von Kosten und Parteientschädigungen im Verwaltungsgerichtsverfahren (19.05.2010) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt Botschaft und Entwurf vorzulegen, mit welchem das Verwaltungsrechtspflegegesetz dahingehend geändert wird, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffend Auferlegung von Partei- und Prozesskosten für alle Beteiligten die Bestimmungen gemäss eidg. ZPO gelten.

2. Begründung

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 124.11) regelt die Kosten und Entschädigungen unter anderem im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und vor dem Verwaltungsgericht. Im Rahmen der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 5. Dezember 2007 wurde u.a. § 77 VRG in dem Sinne geändert, dass den Behörden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt werden können. Zuvor galt für das Verwaltungsgerichtsverfahren für alle Beteiligte die Regelung gemäss Zivilprozessordnung.

In einem Grundsatzentscheid hat das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn am 10. März 2010 seine Praxis betreffend Kostenauflegung und Parteientschädigung den geänderten gesetzlichen Bestimmungen angepasst. Das Verwaltungsgericht hat in dieser Entscheidung aufgezeigt, dass in den Fällen, wo sich nur ein Beschwerdeführer und die Behörde gegenüberstehen, was im Verfahren vor Verwaltungsgericht der Standardsituation entspricht, der obsiegende Beschwerdeführer in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung mehr hat. Die Ausnahmen werden analog der bisherigen Praxis zum verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren angewendet.

Die damals im Kantonsparlament geführte Debatte bezog sich auf einen Antrag auf Abänderung der bisherigen Regelung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren, welcher knapp unterlag. Offenbar war sich das Kantonsparlament als Gesetzgeber nicht bewusst, dass die Kostenregelung des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens neu auch für das Verwaltungsgerichtsverfahren gelten soll. In der Botschaft zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes war denn diese doch nicht unwesentliche und wie nun die Praxis zeigt einschneidende Änderung nur in einem Nebensatz erwähnt.

Der Auftrag will, dass alle an einem Gerichtsverfahren, insbesondere am Verwaltungsgerichtsverfahren Beteiligte, auch wenn es Behörden sind, bei Unterliegen eine Parteientschädigung an die anwaltlich vertretene Gegenpartei sowie die Kosten des Verfahrens zu bezahlen haben. Die heutige Regelung, die dazu führt, dass eine obsiegende Partei ihre Anwaltskosten selber berapen muss, wenn auf der Gegenseite eine Behörde prozessiert, ist wider jedem Rechtsempfinden und nicht begründet. Auch ein Vergleich mit andern Kantonen und dem Bund zeigt auf, dass

diese Regelung einzigartig ist. Spätestens vor dem Verwaltungsgericht sollen alle Parteien das Kostenrisiko im gleichen Ausmass tragen müssen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 5. Dezember 2007

Der Kantonsrat hat am 5. Dezember 2007 eine Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11) beschlossen (KRB Nr. RG 142/2007). Gegenstand der damaligen Vorlage waren verschiedene Anpassungen des in die Jahre gekommenen Gesetzes, um inhaltliche Mängel und Lücken zu beseitigen, die Verfahrensökonomie zu steigern und die Bestimmungen an seitherige Änderungen in der Gesetzgebung anzupassen. Gegenstand der beschlossenen Änderungen war unter anderem auch § 77 VRG, welcher die Gerichts- und Parteikosten (Parteientschädigung) im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zum Gegenstand hat. Diese Bestimmung wurde für das verwaltungsgerichtliche *Beschwerdeverfahren* (also nicht für das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren) an die entsprechende Regelung im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren der §§ 37 Absatz 2 Satz 2 und 39 VRG und die dazu bestehende, langjährige und gefestigte Praxis der Verwaltungsbehörden und Gerichte angepasst. Die Änderung bestand konkret darin, dass dem bis anhin aus einem einzigen Satz bestehenden § 77 VRG ("Die Gerichts- und Parteikosten werden nach den Grundsätzen der Zivilprozessordnung den Parteien auferlegt.") ein zweiter Satz angefügt wurde. Dieser Satz 2 lautet: "*Den am verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen oder auferlegt.*".

Die in der Begründung des Auftrags aufgestellte Behauptung, dass die Änderung von § 77 VRG in der Botschaft "nur in einem Nebensatz erwähnt" worden sei, ist falsch. Damit wird insinuiert, die Änderung sei in der Botschaft kaum ersichtlich gemacht bzw. begründet worden, was jedoch nicht zutrifft. Die Änderung von § 77 VRG wurde nämlich in der Botschaft vom 11. September 2007 (RRB Nr. 2007/1555) auf Seite 16 einlässlich begründet. Namentlich wurde an dieser Stelle ausgeführt, dass es um eine Angleichung an die geltende Regelung für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren gehe und in diesem Zusammenhang auf die hierzu bestehende Gerichts- und Verwaltungspraxis sowie die umfangreichen Erläuterungen dazu in Ziffer 1.4 der Vorlage verwiesen. Es kann daher auch nicht gesagt werden, wie dies im Auftrag getan wird, der Kantonsrat sei sich nicht darüber bewusst gewesen, dass die Kostenregelung des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens neu auch für das Verwaltungsgerichtsverfahren gelten würde. Dass dem nicht so war, geht bereits aus den damaligen Voten der Kantonsratsdebatte zur Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes hervor (Protokoll, VII. Session, 15. Sitzung vom 5. Dezember 2007, S. 1369 ff; s. im Speziellen die Voten zur Eintretensfrage des Sprechers der Justizkommission, Yves Derendinger, S. 1369, und der Erstunterzeichnenden des Auftrags, Susanne Schaffner, S. 1378, in welchen ausdrücklich auf die Änderung von § 77 VRG und deren Bedeutung Bezug genommen wurde). Der Kantonsrat war sich somit bei der Beratung der Vorlage durchaus bewusst, dass die Kostenregelung für Behörden von Kanton und Gemeinden im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Gegenstand einer entsprechenden Anpassung sein sollte.

3.2 Geltende Rechtslage

Nach § 37 Absatz 2 Satz 2 VRG werden den am verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt. Diesen werden in der Regel auch keine Parteientschädigungen auferlegt oder zugesprochen (§ 39 VRG). Zu diesen Regeln gibt es Ausnahmen, wozu eine umfangreiche Praxis besteht (s. SOG 1978, Nr. 34; GER 1987, Nr. 1, 1985, Nr. 1, 1982, Nr. 15 und 1989, Nr. 10). Diese für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren geltende Rechtslage wurde mit der Anpassung von § 77 VRG am 5. Dezember 2007

bewusst auch für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren (nicht jedoch für das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren) übernommen. Wir erachten es nach wie vor als sinnvoll, dass im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren dieselben Regeln gelten wie im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren. In jenen Fällen, in welchen es stossend wäre, den Behörden keine Kosten aufzuerlegen oder diesen keine Parteientschädigung zuzusprechen oder aufzuerlegen, kann nach der bewährten Praxis von der Regel abgewichen - und insbesondere einer Behörde auch eine Parteientschädigung auferlegt - werden.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 10. März 2010 (S. 14, E.11) erkannt, dass nach der Lehre kein allgemein anerkannter Rechtsgrundsatz bestehe, wonach der obsiegenden und durch einen Rechtsanwalt vertretenen Partei eine Parteientschädigung zugesprochen werden müsse. Ein solcher Grundsatz lasse sich auch nicht generell aus der Bundesverfassung (Art. 9 und 29 BV; SR 101) ableiten. In diesem Urteil (S. 15f., E.13) hat das Verwaltungsgericht die Gründe, welche eine Abweichung von der Regel erlauben, zusammenfassend wie folgt dargestellt: Kosten und Parteientschädigungen werden einem Gemeinwesen bei Unterliegen auferlegt, wenn es selber Beschwerde geführt hat oder wie ein Privater handelt. Dies gilt insbesondere bei personalrechtlichen Verfahren. Das Gemeinwesen wird ebenso kosten- und entschädigungspflichtig, wenn es als Vorinstanz einen besonderen Fehlentscheid gefällt hat. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn der Entscheid willkürlich, grobfahrlässig oder leichtfertig erfolgte oder auch bei besonderer Unkenntnis, Unbeholfenheit oder Nachlässigkeit der Behörde. Dasselbe gilt nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts im erwähnten Entscheid, wenn ein schwerer Eingriff in Grundrechte oder höchstpersönliche Rechte vorliegt oder wenn im Einzelfall die Verweigerung einer Parteientschädigung (für die obsiegende Partei) zu einem verfassungswidrigen, stossenden Ergebnis führen würde. Schliesslich ist eine Ausnahme auch zu machen, wenn die Behörde im Interesse des von ihr vertretenen Gemeinwesens gegenüber einem Bürger hoheitlich verfügt hat und dann im Beschwerdeverfahren ihre Verfügung zurücknimmt oder die Verfügung durch ihr Verhalten gegenstandslos wird (SOG 1995, Nr. 34).

Die unterschiedliche Behandlung von Behörden und Privaten erklärt sich daraus, dass Behörden meistens als Träger öffentlicher Aufgaben auftreten. Sie handeln dabei von Amtes wegen und es steht ihnen in den wenigsten Fällen frei, über eine Teilnahme oder ein Fernbleiben am Beschwerdeverfahren zu entscheiden. Demgegenüber können Private ein drohendes Kostenrisiko dadurch ausschliessen, dass sie auf die Ergreifung eines Rechtsmittels verzichten. Insbesondere die Gemeinden sollen nicht jedes Mal, wenn eine ihrer Behörden in einem Beschwerdeverfahren unterliegt, gleich zur Kasse gebeten werden, solange die aufgehobene Verfügung gewissenhaft gefällt worden ist und die Gemeinde nicht eigene Interessen wahrnimmt. Eine generelle Kosten- und Entschädigungspflicht von Behörden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis in einem Beschwerdeverfahren unterliegen, erscheint aus diesen Gründen nicht angemessen. Mit der dargestellten, langjährigen Ausnahmep Praxis kann denjenigen Fällen, in denen es stossend wäre, der Behörde im Beschwerdeverfahren keine Kosten oder Parteientschädigung aufzuerlegen oder keine Parteientschädigung zuzusprechen, in geeigneter Weise Rechnung getragen werden.

3.3 Folgen einer Anwendung der Kostenaufgabe- und Parteientschädigungsregelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren

Der Auftrag verlangt eine Anpassung des VRG dahingehend, dass im verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffend Auferlegung von Partei- und Prozesskosten für alle Beteiligten die Bestimmungen gemäss Schweizerischer Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272; BBl 2009, 21 ff.) gelten. Vor dem Verwaltungsgericht sollten alle Parteien das Kostenrisiko im gleichen Umfang tragen müssen. Dies würde mit einer Anpassung von § 77 VRG erreicht, welcher wie folgt lauten müsste: *„Die Prozesskosten werden in Anwendung der Artikel 106-109 der Schweizerischen Zivilprozessordnung auferlegt. Die am Verfahren beteiligten Behörden (inkl. Vorinstanzen) sind dabei als Parteien zu behandeln.“* Der derart angepasste § 77 VRG hätte zur Folge, dass die Prozesskosten (Gerichtskosten und Parteientschädigung) grundsätzlich der unterliegenden Partei aufer-

legt würden (Art. 106 Abs. 1 ZPO). Für die Privaten und die Behörden (bzw. für die vertretenen Gemeinwesen) würde dies Folgendes bedeuten:

Obsiegt die private Partei im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gegen eine Behörde, so würde ihr neu eine Parteientschädigung zulasten der Behörde zugesprochen. Im gegenteiligen Fall, wenn also die private Partei im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht unterliegt, hätte sie nicht nur die Gerichtskosten zu tragen, sondern auch eine Parteientschädigung an die Behörde zu bezahlen.

Die Behörden würden im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bezüglich Prozesskosten gleich behandelt wie Private, mit den entsprechenden Konsequenzen insbesondere auch für die Gemeinden. Diese kämen fortan zwar in den Genuss einer Parteientschädigung, wenn eine ihrer Behörden in einem Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht obsiegen würde. Im Gegenzug müssten sie jedoch auch im Falle des Unterliegens die Gerichtskosten ganz oder teilweise berappen sowie der obsiegenden anwaltlich vertretenen Partei eine Parteientschädigung ausrichten. Die Auferlegung von Gerichtskosten auf Behörden des Kantons käme einer verwaltungsinternen Umverteilung gleich und macht daher wenig Sinn. Bezogen auf die Gemeinden und andere selbständige Körperschaften und Anstalten mit gesetzlichen Verwaltungsaufgaben kann dies erhebliche Mehrausgaben im Vergleich mit der heutigen Rechtslage zur Folge haben. Die meist ehrenamtlich organisierten Behörden in den Gemeinden, welche wichtige und vielfältige öffentliche Aufgaben von Gesetzes wegen erfüllen müssen, würden im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht ein erhebliches Kostenrisiko tragen, auch wenn sie ohne eigene Interessen und nach bestem Wissen und Gewissen handeln und als Vorinstanz in der Regel keine Wahl haben, ob sie sich am Rechtsmittelverfahren beteiligen möchten oder nicht. Die Möglichkeit, dass ihnen zulasten unterliegender Privater auch vermehrt Parteientschädigungen zugesprochen werden könnten, wenn sie obsiegen, käme demgegenüber nur dann voll zum Tragen, wenn sich die Behörden im Beschwerdeverfahren von selbständigen Rechtsanwälten vertreten lassen würden, was heute wenig der Fall sein dürfte. Eine Anpassung der Regelung im Sinne des Auftrags könnte somit bewirken, dass die Behörden sich in Zukunft vermehrt anwaltlich vertreten lassen, um in den Genuss einer von der unterliegenden privaten Partei zu bezahlenden vollen Parteientschädigung zu kommen.

3.4 Fazit

Nach der geltenden Rechtslage können zwar Privaten, die mit einer Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht obsiegen und anwaltlich vertreten sind, im Regelfall keine Parteientschädigung zugesprochen werden, wenn auf der Gegenseite einzig eine Behörde als Vorinstanz steht. Auf der anderen Seite haben diese Privaten, wenn sie unterliegen, in der Regel auch keine Parteientschädigung an die Behörde zu bezahlen. In jenen Fällen, in welchen es stossend wäre, den Behörden keine Kosten aufzuerlegen oder diesen keine Parteientschädigung aufzuerlegen oder zuzusprechen, kann ausserdem nach der bewährten Praxis von der Regel abgewichen – und insbesondere einer Behörde eine Parteientschädigung auferlegt – werden (s. oben Ziff. 3.2). Dass die Regelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung über die Auferlegung von Prozesskosten (Gerichtskosten und Parteientschädigung) auch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zur Anwendung gebracht wird, ist deshalb und aus den oben (in Ziff. 3.3) genannten Gründen nicht angezeigt. Dies wäre bei gesamthafter Betrachtung auch nicht wirklich im Interesse des Privaten selber. In diesem Zusammenhang darf ausserdem auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass eine private Partei im Verwaltungsprozess ihre Rechte mit einem wesentlich geringeren Aufwand wahrnehmen kann als im Zivilprozess, weil völlig unterschiedliche Verfahrensgrundsätze anwendbar sind (Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsprozess, Verhandlungsgrundsatz im Zivilprozess).

Zusammenfassend sind wir aus den dargelegten Gründen der Auffassung, dass § 77 VRG nach der erst kürzlich erfolgten Änderung nicht erneut revidiert werden sollte. Die Bestimmung wurde im Jahr 2007 bewusst der geltenden Regelung für das verwaltungsinterne Beschwerdever-

fahren angeglichen, die sich bewährt hat. Wir erachten es nach wie vor als sinnvoll, dass im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren dieselben Regeln gelten wie im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF, 3)
Finanzdepartement
Departement des Innern
Departement für Bildung und Kultur
Volkswirtschaftsdepartement
Verwaltungsgericht
Versicherungsgericht
Kantonales Steuergericht
Kantonale Schätzungskommission
Staatskanzlei
Aktuarin JUKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat