

Regierungsratsbeschluss

vom 5. Juli 2021

Nr. 2021/1075

KR.Nr. A 0236/2020 (STK)

Auftrag Justizkommission: Kosten im verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Anpassung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen zu prüfen, mit der die Kostenfolgen für beschwerdeführende Parteien, welche mit ihrer Beschwerde in erster Linie öffentliche oder eine Vielzahl von Menschen betreffende Interessen verfolgen, reduziert werden könnten.

2. Begründung

Verwaltungsakte von Kanton und Gemeinden können auf dem verwaltungsinternen und dem verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeweg überprüft werden. Dabei kann es um verschiedene Gegenstände wie beispielsweise Baugesuche, Führerausweisentzüge, Verfahrenshandlungen an Gemeindeversammlungen oder die Linienführung von Kantonsstrassen gehen. Zwar ist es so, dass häufig private oder monetäre Interessen der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen der Grund für die Anhebung eines Rechtsmittels sind. Gerade im Bereich der politischen Rechte oder betreffend Verkehrsmassnahmen engagieren sich beschwerdeführende Parteien aber häufig in erster Linie zur Verteidigung von öffentlichen Interessen oder von Interessen einer Vielzahl von Personen (beispielsweise als Vertreter einer politischen Minderheit oder einer Vielzahl von Betroffenen einer Verkehrsmassnahme). Es erscheint der Justizkommission störend, wenn für solche beschwerdeführenden Parteien dieselben Massstäbe der Kostenbemessung angelegt werden, wie für jene, welche ihre eigenen privaten Interessen auf dem Rechtsweg durchsetzen wollen. Es kommt sogar vor, dass in Fällen, welche politische Rechte betreffen, wo eine Beschwerde teilweise gutgeheissen wird (und damit beispielsweise eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten einer ganzen Gemeinde festgestellt wird), den beschwerdeführenden Parteien gleichwohl ein Teil der Verfahrenskosten auferlegt wird. Das Verwaltungsverfahren des Kantons könnte die Kostenverteilung der Beschwerdeführung in solchen Fällen anders regeln, als in einem Fall, wo private Interessen im Vordergrund stehen. Konkret könnten in solchen Fällen generell tiefere Verfahrenskosten erhoben werden, wozu auch eine Senkung der entsprechenden Kostenvorschüsse gehört, um die Schwelle für die Beschwerdeführung zur Durchsetzung öffentlicher Interessen nicht ungebührlich zu hoch anzusetzen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Keine Popularbeschwerde

Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerden stehen nur Parteien offen, die aktuelle *eigene* schützenswerte Interessen geltend machen, und die durch eine Verfügung oder einen Entscheid *besonders* berührt werden (§ 11^{bis} und § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, VRG;

BGS 124.11). Wenn Interessen einer Gemeinde betroffen sind, ist der Gemeinderat zur Beschwerde befugt, sofern die Gemeinde wie eine Privatperson betroffen ist oder in ihrer gesetzlich garantierten Autonomie eingeschränkt wird (§ 12 Abs. 2 VRG). Die sogenannte «Popularbeschwerde» gibt es nicht. Das entspricht einem allgemein gültigen Grundsatz der Verwaltungsrechtspflege in der ganzen Schweiz zur Beschwerdelegitimation (statt vieler: Urteil 1C_497/2017 des Bundesgerichts vom 23. Februar 2018, E. 2.1 zu einer Verkehrsanordnung/Tempo 30-Zone in Dornach). Die Wahrung der öffentlichen Interessen ist grundsätzlich Aufgabe der dafür gewählten Behörden und Organe.

Für die Vertretung von fremden oder Drittinteressen steht die Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht offen. Dass Private primär öffentliche Interessen wahrnehmen, ist gesetzlich nicht vorgesehen. Wenn sie z.B. eine Verkehrsmassnahme bekämpfen, die der Gemeinderat als dazu zuständiges Organ angeordnet hat, müssen sie selber besonders von dieser Massnahme in ihren eigenen Interessen betroffen sein, um überhaupt Beschwerde führen zu dürfen. Die öffentlichen Interessen werden in diesem Fall vom dazu gewählten Gemeinderat wahrgenommen. Bei Beschwerden im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von politischen Rechten gilt dasselbe. Auch dort muss die beschwerdeführende Partei stets selber beschwert sein, um Beschwerde erheben zu können. Allgemeine Interessen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Rechten, können Privatpersonen mittels politischen Vorstössen wahrnehmen.

Etwas weiter gefasst ist die Legitimation von Privatpersonen nur in Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren, indem dort auch nahestehende Personen von Betroffenen zur Beschwerde befugt sind. Diese Ausnahme ist im Bundesrecht, im ZGB, geregelt.

3.2 Ausnahme: Verbandsbeschwerderecht

Ausnahmsweise steht das Beschwerderecht auch einer Organisation zu. Bei der sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde muss es um die Vertretung der Interessen der Verbandsmitglieder einer Organisation gehen, die statutarisch zur Wahrung dieser Interessen verpflichtet ist; zusätzliche Voraussetzungen sind, dass es um die Interessen einer grossen Anzahl von Mitgliedern geht und dass jedes dieser Mitglieder selber zur Beschwerde befugt wäre (vgl. etwa Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, N 962 ff.).

Das Vertreten von öffentlichen Interessen schliesslich steht bei der sogenannten ideellen Verbandsbeschwerde ausnahmsweise Organisationen zu, die vom Bundesrecht dazu gesetzlich ermächtigt sind; das kommt primär im Bereich des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes vor (siehe z.B. Art. 12 des eidg. Natur- und Heimatschutzgesetzes, NHG; SR 451).

3.3 Massvolle Kostenauflegung in der Praxis

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das Verwaltungsverfahren vor erster Instanz – welches nicht Gegenstand des Auftrags ist – unentgeltlich ist, sofern nichts anderes bestimmt ist (§ 37 Abs. 1 VRG). Im Kanton Solothurn sind denn auch die meisten erstinstanzlichen Verfahren kostenlos. Dies betrifft erstinstanzliche Verfahren vor Behörden von Kanton und Gemeinden (z.B. das Einspracheverfahren gegen Baugesuche vor der kommunalen Baubehörde). Die Verteilung der Verfahrenskosten im Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowie im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Grundsätzen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272; siehe § 37 Abs. 2 und § 77 VRG i.V.m. Art. 95 ff. ZPO). Danach gilt in aller Regel (zu den Ausnahmen s. unten, Ziff. 3.4): Wenn jemand nicht vollständig Recht erhält, weil sie oder er Anträge gestellt hat, die nicht vollumfänglich gutgeheissen werden können, muss diese Person einen Teil der Verfahrenskosten tragen (Art. 106 Abs. 2 ZPO).

Die Kosten im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind im Kanton Solothurn sowohl nach dem Gebührentarif wie auch insbesondere nach der Praxis eher tief angesetzt. In Beschwerdeverfahren betragen sie, wenn es nicht um grosse Streitsummen geht, meist zwischen 800 und 1'500 Franken. Wenn mehrere Private von demselben Entscheid in gleicher Weise betroffen sind, können sie gemeinsam Beschwerde führen und sich die Kosten teilen. Auf die einzelne Person entfallen dann nur noch geringere Kosten, also im Umfang von einem Bruchteil der Kosten. Entsprechendes gilt auch für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren.

Die Kostenvorschüsse im verwaltungsgerichtlichen Verfahren richten sich nach den voraussichtlich anzusetzenden Gerichtsgebühren (§ 76^{ter} Abs. 2 VRG); es kommt sehr selten vor, dass nachträglich zusätzliche Kosten erhoben werden. Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren vor den Departementen und dem Regierungsrat wird es in der Regel ähnlich gehandhabt (§ 38 Abs. 2 VRG).

3.4 Ausnahmen vom Grundsatz der Kostenpflicht bereits vorgesehen

Vom oben (Ziff. 3.3) erwähnten Grundsatz, wonach die unterliegende Partei die Verfahrenskosten trägt, kann bereits heute im Einzelfall abgewichen werden. So können die Verfahrenskosten dann nach Ermessen verteilt werden, wenn eine Partei in guten Treuen zur Prozessführung veranlasst war oder wenn andere besondere Umstände vorliegen, die eine Verteilung nach dem Ausgang des Verfahrens als unbillig erscheinen lassen (Art. 107 Abs. 1 Bst. b und f ZPO). Verfahrenskosten, welche weder eine Partei noch Dritte veranlasst haben, können aus Billigkeitsgründen dem Kanton auferlegt werden (Art. 107 Abs. 2 ZPO). Allerdings sind diese Ausnahmen nach der Praxis stark begrenzt. So kommt der Ausnahmegrund der gutgläubigen Prozessführung (Art. 107 Bst. b ZPO) namentlich dann zur Anwendung, wenn die Partei auf eine Praxis vertraut hat, die ausgerechnet in ihrem Fall geändert wird (vgl. Botschaft zur ZPO, in: BBl 2006 7221, S. 7297). Vom Auffangtatbestand (Art. 107 Bst. f ZPO) soll nur mit äusserster Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden, so beispielsweise bei einem sehr ungleichen wirtschaftlichen Kräfteverhältnis der Parteien; das Bundesgericht bezeichnet ihn als eigentliches «Notventil» (BGer 1C_350/2016 vom 2. Februar 2017, E. 2.3.2). Beim Billigkeitstatbestand von Artikel 107 Absatz 2 ZPO wiederum genügt nicht, dass einer Instanz Fehler unterlaufen sind, sondern die Auferlegung der Kosten auf den Kanton kommt nur bei einer eigentlichen «Justizpanne» zum Tragen (BGer 5A_737/2016 vom 27. März 2017, E. 2.3.).

Zu erwähnen ist auch der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, welcher Parteien, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen und deren Begehren nicht aussichtslos sind, von Verfahrenskosten befreit. Dieser Anspruch besteht im verwaltungsinternen und im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren (§§ 39^{ter} und 76 VRG).

Für die sachgerechte Verteilung der Verfahrenskosten bzw. für den Verzicht auf die Erhebung von Verfahrenskosten im konkreten Einzelfall bestehen folglich bereits heute ausreichende Rechtsgrundlagen.

3.5 Ausscheiden von «privaten» und «öffentlichen» Interessen bei Beschwerden kaum möglich

Die Begriffe «Verfolgung von öffentlichen Interessen» oder «Interessen einer Vielzahl von Personen» als Kriterien für die Befreiung, resp. Senkung von Kosten oder Kostenvorschüssen sind problematisch und führen in der Anwendung zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Wie gesagt, sind nur solche Privatpersonen zur Beschwerde legitimiert, die eigene «private» Interessen verfolgen. Das Beschwerdeverfahren dient geradezu – abgesehen von der ideellen Verbandsbeschwerde – der Verfolgung privater Interessen. In der Praxis wäre es kaum möglich, allfällige öffentliche Interessen, die eine beschwerdeführende Partei neben ihren eigenen Interessen auch noch verfolgt, auszuschneiden bzw. zu quantifizieren und jeweils in rechtsgleicher Weise bei der Kostenbemessung zu berücksichtigen.

3.6 Fazit

Zusammenfassend können wir festhalten: Öffentliche Interessen werden grundsätzlich von den dazu gewählten Behörden wahrgenommen. In Beschwerdeverfahren geht es um den Schutz von eigenen privaten Interessen. Ein Ausscheiden von öffentlichen und privaten Interessen in einem Beschwerdeverfahren, das von Privatpersonen geführt wird, ist kaum möglich. Die vom Regierungsrat, den Departementen und den verwaltungsgerichtlichen Behörden in Beschwerdeverfahren erhobenen Gebühren halten sich in engen Grenzen, insbesondere wenn es nicht um primär monetäre Interessen geht. Entsprechendes gilt bezüglich der Kostenvorschüsse. Für eine Anpassung des VRG im Sinne des Auftrags besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Departemente (5)
Verwaltungsgericht
Kantonale Schätzungskommission
Kantonales Steuergericht
Aktuariat JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat