



Regierungsrat

Luzern, 22. Mai 2018

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 425

Nummer: M 425
Eröffnet: 18.09.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 22.05.2018 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 530

Motion Dalla Bona-Koch Johanna und Mit. über die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) betreffend Parteientschädigungen

Die Motion M 425 verlangt, dass die Vorinstanzen in Verwaltungsverfahren bei Obsiegen für ihren Aufwand entschädigt werden.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG) regelt die Kosten und Entschädigungen in Verwaltungsverfahren vor Behörden (z.B. Gemeinderat, Dienststellen, Departement, Regierungsrat) und in Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Kantonsgericht. In solchen Verfahren stehen regelmässig Privatpersonen (eine oder mehrere Parteien) einer Behörde gegenüber.

Nach geltender Rechtslage werden den an einem verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren oder an einem Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligten Behörden in der Regel keine amtlichen Kosten auferlegt (§ 199 Abs. 1 VRG). Ebenso werden ihnen normalerweise auch keine Parteientschädigungen auferlegt oder zugesprochen. Sowohl für die amtlichen Kosten als auch die Parteientschädigungen gilt somit für Behörden eine Spezialregelung. Demgegenüber hat eine unterliegende private Partei die amtlichen Kosten zu tragen (§ 198 Abs. 1 VRG). In Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren stehen sich normalerweise nur eine Partei und eine Behörde gegenüber (Einparteienverfahren). In dieser Standardsituation hat die obsiegende Partei in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung und muss ihre Anwaltskosten selber bezahlen – das, obwohl sie Recht erhalten hat. Sie trägt damit ein erheblich grösseres Kostenrisiko als die Behörde. Nur in einem Mehrparteienverfahren wird der obsiegenden Partei zu Lasten der unterliegenden eine Parteientschädigung zugesprochen (§ 201 Abs. 1 VRG). Auch mit Blick auf die amtlichen Kosten eines Verfahrens zeigt sich ein deutlicher Unterschied in der Behandlung von beteiligten Privaten und Behörden. Bei einem Unterliegen tragen die Privaten das volle Kostenrisiko, die Behörden in der Regel keines (§§ 198 und 199 VRG).

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 an einem Beschwerdeverfahren zu entscheiden. Demgegenüber können Private ein drohendes Kostenrisiko dadurch ausschliessen, dass sie auf die Ergreifung eines Rechtsmittels verzichten. Behörden haben diese Möglichkeit nicht. Deswegen ist es gerechtfertigt, dass sie in der Regel ein Kostenprivileg geniessen. Behörden sollen nicht jedes Mal kosten- und entschädigungspflichtig werden, wenn sie in einem Beschwerdeverfahren unterliegen.

Eine generelle Kosten- und Entschädigungspflicht von Behörden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis in einem Verfahren unterliegen, erscheint aus diesen Gründen nicht sachgerecht. Von der gesetzlichen Regel kann ausnahmsweise abgewichen werden. So werden einem Gemeinwesen bei Unterliegen Kosten und Parteientschädigungen auferlegt, wenn es selber Beschwerde geführt hat oder wie ein Privater handelt (§ 199 Abs. 2 VRG). Das Gemeinwesen kann auch kosten- und entschädigungspflichtig werden, wenn es als Vorinstanz einen besonderen Fehlentscheid gefällt hat. Das ist dann der Fall, wenn der Vorinstanz grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen (§ 199 Abs. 3 und § 200 Abs. 2 VRG). Entgegen der Einschätzung der Motionäre wird ein qualifizierter Rechtsfehler gemäss unseren Erfahrungen nicht leichthin angenommen.

Die Motion M 425 verlangt eine Änderung von § 201 Absatz 1 VRG, so dass in einem Mehrparteienverfahren auch der Vorinstanz im Fall der Bestätigung ihres Entscheides eine Parteientschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei zuzusprechen ist. Dies würde bedeuten, dass die unterliegende private Partei in einem Mehrparteienverfahren nicht nur die amtlichen Kosten und die Kosten des eigenen Anwalts zu tragen hätte, sondern auch eine Parteientschädigung an die obsiegende Partei und die Behörde bezahlen müsste. Die Behörden würden damit in einem solchen Verfahren bezüglich Parteientschädigung gleichbehandelt wie Private. Die Gemeinwesen kämen fortan zwar in den Genuss einer Parteientschädigung, wenn eine ihrer Behörden in einem Beschwerdeverfahren obsiegen würde. Konsequenterweise bedingten dann aber sowohl das Gebot der Gleichbehandlung als auch die Aspekte der Gerechtigkeit und Fairness (vgl. Art. 29 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18.04.1999 [BV]) eine Änderung von § 201 Absatz 2 VRG. Erhält eine Behörde nämlich im Fall der Bestätigung ihrer Verfügung eine Parteientschädigung, müsste sie im umgekehrten Fall der obsiegenden Partei auch immer eine Parteientschädigung bezahlen – nicht nur dann, wenn ihr grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen zur Last fallen. Im Fall der mit der Motion M 425 beantragten Änderung des VRG liesse es sich nicht mehr rechtfertigen, die Behörden gegenüber den Parteien in Bezug auf die Pflicht zur Zahlung einer Parteientschädigung bevorzugt zu behandeln. Das Beschwerdeverfahren würde sich damit für Private und für Behörden im Fall ihres Unterliegens erheblich verteuern.

Zu beachten ist ferner Folgendes: Die Parteientschädigung ist heute eine Vergütung für die Kosten der berufsmässigen Parteivertretung sowie das notwendige Erscheinen der Parteien vor Behörden und Sachverständigen (§ 193 Abs. 3 VRG). Unter berufsmässiger Parteivertretung ist die Vertretung durch eine Drittperson (z.B. Anwalt) zu verstehen. Die Vertretung eines Gemeinwesens durch seine Organe (z.B. Gemeinderat) fällt nicht darunter. Gemeinwesen haben deshalb in aller Regel bereits aus diesem Grund keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Exemplarisch zeigt sich das im in der Motion M 425 erwähnten Gerichtsverfahren 7H 16 25. Von den Behörden wird aber auch verlangt, sich so zu organisieren, dass sie ihre Verwaltungsstreitsachen selbst austragen können. Denn die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den ureigensten amtlichen Aufgaben einer Behörde. Streitigkeiten im Bereich der Verwaltungsrechtspflege betreffen regelmässig Rechtsgebiete, in denen Gemeinwesen gegenüber den beteiligten Privaten einen Wissensvorsprung besitzen. Aus diesem Grund benötigen sie in der Regel keinen Rechtsvertreter. Das Bundesgericht geht denn auch bei der Bemessung einer Entschädigung davon aus, dass insbesondere grosse Gemeinden in der Lage sind, ohne anwaltliche Vertretung zu handeln. Hinzu kommt, dass Behörden für ihre Verfügungen Gebühren erheben und sich für ihren Aufwand entschädigen lassen können. Zur Minimierung des Aufwandes kann in einem anschliessenden Beschwerdeverfahren ohne Weiteres auf eine Vernehmlassung verzichtet werden. Als hoheitlich handelndes Organ des Verwaltungsrechts ist eine Behörde (z.B. im Baubewilligungsverfahren) nämlich Entscheidungsträgerin und nicht Interessenträgerin. Sie hat ihre Entscheide nicht zu verteidigen. Kantonale Behörden verzichten deswegen regelmässig in Beschwerdeverfahren auf eine Vernehmlassung. Diese Möglichkeit würde auch den Gemeinden zustehen, um ihre Kosten zu reduzieren.

Wir erachten es deshalb nach wie vor als sinnvoll, Behörden weiterhin im Normalfall keinen Entschädigungsanspruch zuzuerkennen. Das umso mehr, als dies für den Privaten wesentlich höhere Kosten zur Folge hätte, was nicht im Interesse des Rechtsschutzes ist. Sollte dem Anliegen der Motion M 425 Rechnung getragen werden, müsste nach dem Gebot der Gleichbehandlung und aus Gerechtigkeitsgründen auch das Behördenprivileg bei den Verfahrenskosten abgeschafft werden. Werden Behörden in Bezug auf die Parteientschädigungen Privaten gleichgestellt, liesse sich ihre Privilegierung in Bezug auf die Verfahrenskosten nicht mehr rechtfertigen. Das würde bedeuten, dass eine Behörde im Fall des Unterliegens stets auch die amtlichen Kosten zu tragen hätte und nicht mehr nur im Fall von groben Verfahrensmängeln oder offenbaren Rechtsverletzungen. Das hätte erhebliche Zusatzkosten für die Gemeinwesen zur Folge.

Aus unserer Sicht gibt es somit gute Gründe, die bestehende Regelung der Parteientschädigung beizubehalten. Die Motion M 425 beantragt lediglich eine punktuelle Änderung des VRG in Bezug auf die Parteientschädigung. Das würde zu Widersprüchen im Gesamtsystem der Kosten- und Entschädigungsregelung führen. Ungerechtigkeiten würden damit nicht beseitigt, sondern es entstünden neue. Eine private Partei hätte damit zu rechnen, im Fall des Unterliegens nicht nur der privaten Gegenpartei eine Parteientschädigung leisten zu müssen, sondern auch den Vorinstanzen für deren Rechtsvertretung. Wegen der abschreckenden Wirkung einer solchen Regelung würde ein wirksamer Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen in vielen Fällen in Frage gestellt. Dies ist nicht im Interesse eines fairen Zugangs zur Justiz. Im aktuell laufenden Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Zivilprozessordnung wird denn auch vorgeschlagen, für jene Personen die Kostenvorschüsse zu reduzieren, die weder besonders begütert sind, noch in den Genuss der unentgeltlichen Rechtspflege kommen. Das mit dem Ziel, die faktische Zutrittsschranke zur Justiz zu minimieren. Die mit der Motion M 425 beantragte Änderung des VRG steht diesem Anliegen diametral entgegen. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion M 425 abzulehnen.