



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 19. Juni 2018
Kantonsratspräsidentin Vroni Thalmann-Bieri

M 425 Motion Dalla Bona-Koch Johanna und Mit. über die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) betreffend Parteientschädigungen / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung.

Johanna Dalla Bona-Koch beantragt Erheblicherklärung als Postulat.

Johanna Dalla Bona-Koch: Es ist Aufgabe der Politik, Ungerechtigkeiten zu beseitigen und eine faire Gleichbehandlung aller anzustreben. Auf dieser gerne von mir benutzten Aussage basiert meine Motion. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, konkreter über die Parteientschädigungen von Verfahrenskosten, ist eine Regelung festgesetzt, welche für mich nicht zufriedenstellend ist. In § 201 wird definiert, dass in Rechtsmittelverfahren der obsiegenden Partei zulasten der unterlegenen Partei eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen wird. Vorinstanzen erhalten keine Entschädigungen, sie können aber zu einer Entschädigung verpflichtet werden, wenn grobe Verfahrensfehler oder Rechtsverletzungen vorliegen. Beispiele aus der Praxis zeigen auf, dass diese Bestimmungen in der Vergangenheit immer wieder zu Ungerechtigkeiten gegenüber dem Gemeinwesen geführt haben. Bei Rechtsverfahren, welche Baubewilligungen betreffen, treten der Kanton sowie die Gemeinden meistens als Vorinstanz und nicht als Partei auf. Sie leisten in mehrjährigen Verfahren einen enormen Aufwand, welcher grosse Kosten generiert. Grundsätzlich ist es schon so, dass die Erhebung und Behandlung von Rechtsmitteln zu den amtlichen Aufgaben einer Behörde gehört. Doch ist es nicht mehr als gerecht, wenn der beim Verfahren unterlegene Verursacher auch einen Teil dieser Staatskosten trägt. Mit meinem Vorschlag, die Vorinstanzen den Parteien gleichzustellen, werden klarere Verhältnisse geschaffen. Einerseits gibt es keine Privilegierung der Behörden mehr, alle werden gleichbehandelt, und andererseits wird verhindert, dass sich Richter oft nicht an den Grundsatz halten, nur bei besonderen Fehlentscheiden und groben Verfahrensfehlern die Gemeinde zur Kasse zu bitten. Ist es wirklich ein grober Verfahrensfehler, wenn eine Gemeinde bei der Frage nach der Rechtmässigkeit eines Ofens in einem Bienenhaus ausserhalb der Bauzone das Alter des Ofens zu wenig genau abgeklärt hat? Wie sieht es mit der Verhältnismässigkeit einer Einsprache aus, weil eine bewilligte Gebäudehöhe von 458 Metern angeblich um 12 Zentimeter überschritten wurde? Die Gemeinde wurde nicht nur gezwungen, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren für diese wenigen Zentimeter durchzuführen, sie musste als Vorinstanz auch noch die Hälfte der Verfahrenskosten bezahlen. Mit der Gleichbehandlung von Parteien und Vorinstanzen haben wir im Kanton Luzern in Zukunft eine zufriedenstellende Regelung. Ich bin überzeugt, dass entgegen den Ausführungen des Regierungsrates für Kanton und Gemeinden weniger Kosten anfallen, auch wenn sie künftig als Vorinstanzen beim Unterliegen oder Rückzug eines Begehrens neu auch Entschädigungen zahlen müssen. Die Erfahrung zeigt, dass die ganz grosse Mehrzahl der Fälle abgewiesen wird, oder es wird der Rückzug erklärt. Die Gemeinwesen

haben also nichts zu befürchten, im Gegenteil, sie werden Kosten sparen. Es ist mir wichtig festzuhalten, dass ich in keiner Weise unsere demokratischen Rechte beschneiden oder eine grössere Hürde für den Zugang zur Justiz schaffen will. Wenn aber mit der neuen Regelung der Wildwuchs an oft rechtsmissbräuchlichen Verwaltungsbeschwerden am Kantonsgericht etwas eingedämmt werden kann, weil die unterlegene Partei mit grösseren Verfahrenskosten zu rechnen hat, so kann das nur zum Nutzen aller sein. Ich bin deshalb bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Hans Stutz: Anlass für den Vorstoss ist ein Gerichtsverfahren, das eine vermögende Person gegen den Neubau von Hochhäusern bis vor das Bundesgericht gebracht hat. Es mag sein, dass dieser Widerstand querulatorisch war, aber Tatsache ist, dass die Einsprecherin verloren hat und Kosten von über 20 000 Franken tragen muss. Das Hochhaus kann gebaut werden, wenn auch später als es die Bauherrschaft und der Krienser Bauvorstand sich erhofft hatten. Nun verlangt die Motion, dass Beschwerden gegen Entscheide von Behörden gemäss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege so erschwert werden, dass sich nur noch Vermögende und Einkommensstarke Verfahren gegen Behördenentscheide leisten können – oder wie es der Regierungsrat in seiner Antwort ausgedrückt hat: „Wegen der abschreckenden Wirkung einer solchen Regelung würde ein wirksamer Rechtsschutz in Verwaltungsstreitsachen in vielen Fällen infrage gestellt.“ Die genannte Person, die gegen diese Hochhäuser angekämpft hat, wäre davon sicher nicht betroffen gewesen. Die Motionärin flunkert etwas, wenn sie erklärt, dass in gewissen Fällen Gemeindebehörden eine Parteientschädigung an Obsiegende bezahlen müssten. Das ist tatsächlich so, aber es muss sich dabei um sehr grobe Verfahrensfehler oder offensichtliche Rechtsverletzungen handeln. Allerdings stellen die Gerichte auch häufig Verfahrensfehler von Gemeinden fest, trotzdem führen nicht viele dazu, dass die Behörden Entschädigungen bezahlen müssten. Bei Annahme der Motion würden die Gemeinden die Kosten übernehmen, wenn die Einsprecher recht erhalten. Das beinhaltet auch die amtlichen Kosten. Die Gemeinden müssten in diesem Fall mehr als bis anhin bezahlen. Die Grüne Fraktion lehnt sowohl eine Erheblicherklärung als Motion wie auch als Postulat ab.

Pirmin Müller: Die Absicht der Motion ist durchaus nachvollziehbar, denn die Gemeinden treten in vielen Fällen als Vorinstanz auf und haben immer wieder mit rechtsmissbräuchlichen Einsprachen zu kämpfen. Das verursacht einen grossen Aufwand, der nicht oder nur teilweise entschädigt wird. Wir halten aber fest, dass nach geltender Rechtslage an einem verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren oder an einem Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligten Behörden normalerweise keine Parteientschädigungen zugesprochen werden. Sowohl für die amtlichen Kosten als auch für die Parteientschädigungen gilt somit für die Behörden eine Spezialregelung, denn die Behörden treten als Träger von öffentlichen Aufgaben auf und handeln von Amtes wegen, und es steht ihnen deshalb in den wenigsten Fällen frei, über eine Teilnahme oder das Fernbleiben an einem Beschwerdeverfahren zu entscheiden. Aus diesem Grund sollen sie auch nicht jedes Mal kosten- oder entschädigungspflichtig werden, wenn sie in einem Beschwerdeverfahren unterliegen. Es ist gerechtfertigt, dass sie in der Regel ein Kostenprivileg geniessen. Die Nebenfolgen von Verwaltungsprozessen sind in eine verwaltungsprozessrechtliche Gesamtkonstruktion eingebaut. Die Parteientschädigung ist ein Element davon, darum kann nicht ein einzelnes Element ohne einen kompletten Umbau verändert werden. Die SVP-Fraktion lehnt sowohl die Erheblicherklärung als Motion wie auch als Postulat ab.

Markus Hess: Die GLP-Fraktion lehnt die Motion ab. Die Behörden handeln von Amtes wegen und sind deswegen Partei in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren. Ihre Aufgabe und damit verbundene Aufwände sind als Service public zu verstehen und vom Gesetzgeber so gewollt und zu leisten. Dafür müssen und sollen sie nicht speziell entschädigt werden. Würde ein Gemeinwesen in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren obsiegen, müsste es auch bei Niederlagen belangt werden können. Das würde zu einer Verteuerung des Beschwerdeverfahrens führen und für Private eine Erhöhung der Zugangsschranke zum Recht schaffen. Das würde eine neue Ungerechtigkeit schaffen.

Ylfete Fanaj: Die Motion zielt auf eine Regulierung der Anzahl Beschwerden ab, was für die SP nicht angeht. Privatpersonen hätten mit der Annahme der Motion ein erheblich grösseres Kostenrisiko zu tragen. Damit wird eine unnötige zusätzliche Hürde zum Zugang zur Justiz geschaffen. Die Vorinstanz braucht sich an diesem Verfahren vor dem Kantonsgericht nicht mehr aktiv zu beteiligen, denn wie der Regierungsrat richtig festhält, ist sie nicht Partei mit eigenen Interessen, sondern Vorinstanz. Als Gemeinde oder Kanton ist von Amtes wegen das Recht richtig anzuwenden und der Sachverhalt sorgfältig abzuklären. Damit erfüllen die Vorinstanzen eine Staatsaufgabe, und sie brauchen ihren Entscheid vor dem Kantonsgericht nicht zu verteidigen. Ihren rechtlichen Standpunkt haben sie korrekt im vorinstanzlichen Bewilligungsentscheid darzulegen. Hierfür können sie auch Gebühren erheben. Wir wollen an diesem System nichts ändern. Im umgekehrten Fall muss sonst die Vorinstanz der obsiegenden Partei ebenfalls eine Parteientschädigung bezahlen, was zu Mehraufwendungen im ganzen System führt, und die Verfahren würden insgesamt teurer. Die SP-Fraktion lehnt sowohl die Erheblicherklärung als Motion wie auch als Postulat ab.

Carlo Piani: Auf den ersten Blick erscheint diese Neuregelung reizvoll, weil sie dem Gemeinwesen die gleichen Rechte einräumt wie den privaten Parteien. Die Stellungnahme der Regierung zeigt jedoch die Konsequenzen für das Gemeinwesen auf. Eine generelle Kosten- und Entschädigungspflicht von Behörden würde bedeuten, dass im umgekehrten Fall der obsiegenden Partei bei jedem Entscheid eine Entschädigung bezahlt werden müsste. Die Gemeinde müsste nicht nur bei groben Verfahrensfehlern bezahlen, sondern auch bei anderen Entscheiden. Die Privilegien für das Gemeinwesen würden entfallen, und die Beschwerdeverfahren würden sich für die Behörden erheblich verteuern. Auch aus Sicht der Privaten würden sich die Kosten erheblich erhöhen, und der Rechtsschutz würde eingeschränkt. Daher lehnt die CVP-Fraktion die Motion ab.

Urs Marti: Bei den Parteientschädigungen handelt es sich tatsächlich um ein Problem, insbesondere dann, wenn die Einsprecher nur eine Verzögerung beziehungsweise eine nicht redliche Verhinderung beabsichtigen. Dies habe ich als Unternehmer eines KMU im Kiesabbau eindrücklich erleben müssen, hat uns doch ein Konkurrent, nun per Bundesgerichtsurteil bestätigt, rechtsmissbräuchlich die Bewilligung um Jahre verzögert und uns damit in unserer Geschäftstätigkeit behindert. Deshalb habe ich den Vorstoss mitunterzeichnet. Leider führt die Motion weder zur gewünschten Änderung noch zu einer Abschreckung. Wie die Regierung in ihrer Stellungnahme ausführt, würde die Erheblicherklärung der Motion zu Widersprüchen und für private Parteien zu Kostenfolgen führen, welche eigentlich durch die öffentlichen Interessen abzudecken sind. Zusätzlich würde mit einer Neuregelung der Kostenverteilung auch das Risiko bestehen, dass Gemeinden und Behörden in Baurechtsfragen noch vorsichtiger werden könnten, was auch nicht im Sinn der Gesuchstellenden wäre. Wir sollten deshalb gemeinsam nach anderen Lösungen suchen. In diesem Sinn bitte ich Sie, sowohl die Erheblicherklärung als Motion wie auch als Postulat abzulehnen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Es gibt ein Behördenprivileg für Gemeindebehörden und den Kanton, wenn diese in Verwaltungssachen ein Verfahren gegen Private führen. Dieses Privileg ist nicht ganz unbedenklich, denn rechtsstaatlich ist ein Privileg immer fragwürdig. Die Luzerner Regelung wurde vom Bundesgericht bis jetzt als problematisch angesehen, aber geschützt, weil die Behörde von Amtes wegen verpflichtet ist, solche Verfahren zu führen. Sie bekommt aber wegen dieser Privilegierung keine Entschädigung, wenn sie gewinnt. Jetzt will man mit der Motion quasi eine doppelte Privilegierung schaffen – das geht wirklich nicht. Laut der Motionärin sollte die Politik ungerechte Situationen beseitigen. Als Regierungsvertreter kann ich dazu nur sagen, dass wir keine Ungerechtigkeit einführen dürfen. Es würde auch bedeuten, dass die Gemeinden für die Verfahren bezahlen müssten, wenn sie unterliegen. Da der Kanton oder die Gemeinden aber oftmals einfach dazu gezwungen sind, Verfahren zu führen, gilt auch dieses Kostenprivileg. Eine doppelte Privilegierung können wir Ihnen nicht empfehlen, da es auch um die Fairness und die Rechtsstaatlichkeit geht. Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen.

Der Rat lehnt die in ein Postulat umgewandelte Motion mit 71 zu 19 Stimmen ab.