

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

(Änderung vom ...; Kostendeckende Parteientschädigungen im Rechtsmittelverfahren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom ...,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

e. Parteientschädigung

§ 17.

Abs. 1 unverändert.

² Im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht haben obsiegende Parteien Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten.

³ Stehen sich im Verfahren private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüber, wird die Parteientschädigung in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt.

⁴ Obsiegt eine Partei nur teilweise, ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen.

⁵ Keine Parteientschädigung wird in der Regel zugesprochen, wenn

a. die Vertreterin oder der Vertreter in einem Arbeitsverhältnis zur obsiegenden Partei steht,

b. die obsiegende Partei nicht anwaltlich oder sonst berufsmässig vertreten ist,

c. Behörden und Gemeinwesen in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen.

* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Wäfler, Gossau (Präsident); Mandy Abou Shoak, Zürich; Anita Borer, Uster; Leandra Columberg, Dübendorf; Andrea Gisler, Gossau; Beat Hauser, Rafz; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Andreas Keiser, Glattfelden; Dieter Kläy, Winterthur; Lisa Letnansky, Zürich; Christoph Marty, Zürich; Silvia Rigoni, Zürich; Angie Romero, Zürich; Mario Senn, Adliswil; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Sekretärin: Pierrine Ruckstuhl.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 18. Dezember 2023 reichten Davide Loss und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Kostendeckende Parteientschädigungen im Rechtsmittelverfahren» ein. Sie wurde am 4. März 2024 im Kantonsrat behandelt und mit 121 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative (PI) hat folgenden Wortlaut:
Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG ZH, LS 175.2) wird wie folgt geändert:

e. Parteientschädigung

§ 17

¹ *Im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.*

² *Im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht haben obsiegende Parteien Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten.*

³ *Die Parteientschädigung umfasst:*

- a. das Anwaltshonorar oder die Entschädigung für eine nichtanwaltliche berufsmässige Vertretung,*
- b. die Auslagen, namentlich die Kosten für das Kopieren von Schriftstücken, die Reise-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten, die Porti und die Telefonspesen,*
- c. die Mehrwertsteuer für die Entschädigungen nach den Buchstaben a und b, soweit eine Steuerpflicht besteht und die Mehrwertsteuer nicht bereits berücksichtigt wurde.*

⁴ *Unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt.*

⁵ *Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung entsprechend zu kürzen.*

⁶ *Keine Parteientschädigung ist geschuldet, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht.*

⁷ *Behörden haben nur Anspruch auf eine Parteientschädigung, wenn der Rechtsverfolgungsaufwand die üblichen Amtspflichten übersteigt.*

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Der Initiant hat sein Recht auf Anhörung in der Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) wahrgenommen und angeregt, die aus dem Jahr 1959 stammende Regelung zur Parteientschädigung für obsiegende Parteien im Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgericht zu überdenken. Heute erhalte man zwar eine Parteientschädigung, wenn man obsiege, deren Höhe müsse aber nur «angemessen» ausfallen. Das stelle einen grossen Missstand dar, weil die Parteien auf einem erheblichen Teil ihrer Anwaltskosten sitzen blieben, selbst wenn sie gänzlich obsiegt und zu Recht eine Anordnung des Staates angefochten hätten. Personen, welchen zu Unrecht der Führerausweis entzogen oder die beantragte Arbeitsbewilligung verweigert wurde, sollten nicht auf ihren Anwaltskosten sitzen bleiben. Aus Sicht des Initianten gibt es keinen Grund, weshalb die Parteientschädigung nicht kostendeckend ausfallen sollte. Die vorgeschlagene Regelung entspreche derjenigen des Bundesverwaltungsgerichts.

Gemäss Direktion der Justiz und des Innern hat sich im Kanton Zürich die Praxis der «angemessenen» Entschädigung dahingehend entwickelt, dass die obsiegenden Parteien einen Drittel bis die Hälfte der Kosten entschädigt erhalten.

Das Verwaltungsgericht hat sich in der KJS gegen die Gesetzesänderung ausgesprochen und dies u.a. mit der Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren begründet. In der Praxis sei es zwar in der Regel so, dass nur ein Teil der effektiv angefallenen Verfahrenskosten der obsiegenden Partei zugesprochen werde, aber das sei kein Missstand. Die Rechtsprechung zum Begriff «angemessen» habe sich so entwickelt. Das Gericht müsse den Sachverhalt von Amtes wegen untersuchen und wende das entsprechende Recht an, wodurch der Prozessführungsaufwand für die Parteien deutlich geringer ausfalle als im Privatrecht. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Forderungen der PI sieht das Verwaltungsgericht beim Mehrparteienverfahren im Baurecht oder bei Verfahren, in denen sich Private gegenüberstehen, wie z.B. beim Gewaltschutz. Dort würde sich das Prozesskostenrisiko für Private um ein Vielfaches erhöhen. Weiter sieht es einen zusätzlichen Aufwand für das Gericht, weil die Honorarnoten geprüft und allfällige Abweichungen begründet werden müssten, während heute Pauschalen ausgerichtet werden.

Die Direktion der Justiz und des Innern hat in der KJS darauf hingewiesen, dass die geforderte Gesetzesänderung auch die verwaltungsinternen Instanzen wie Regierungsrat oder Direktionen betreffen würde. Auch diese hätten einen zusätzlichen Aufwand bei der Prüfung der Honorarnoten.

Die Kommission sieht gesetzgeberischen Handlungsbedarf, da das Verwaltungsgericht seine gängige Praxis nicht ändern will, auch wenn diese in

der Lehre immer wieder kritisiert wird. Die Forderung der PI, dass auch notwendige Auslagen wie Spesen, Mehrwertsteuer, Porti und Kopierkosten zu entschädigen sind, kann die KJS zwar ebenfalls nachvollziehen. Wegen des hohen Detaillierungsgrades will sie das aber nicht auf Gesetzesstufe regeln. Sie vertraut darauf, dass das Verwaltungsgericht die Forderung mit einer Anpassung seiner Gebührenverordnung umsetzt.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit stimmt dem Erlassentwurf einstimmig zu.

3. Erläuterung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht sollen obsiegende Parteien den Anspruch auf eine Parteientschädigung in Höhe ihrer notwendigen Kosten erhalten.

3.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

§ 17

Abs. 2

Die Parteientschädigung im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht muss die Kosten der obsiegenden Partei, die für das Verfahren notwendig waren, abdecken. Diese beinhalten einerseits das Anwaltshonorar bzw. die Entschädigung für eine berufsmässige Vertretung, Auslagen wie Kopierkosten oder Reisespesen sowie die Mehrwertsteuer der Honorarnoten.

Es sollen keine Parteientschädigungen für eine Vertretung gesprochen werden, wenn eine solche nicht notwendig gewesen wäre. Wenn es im Verfahren nur darum geht, einen Sachverhalt darzulegen, was eine Person selber anhand einer Steuererklärung oder Kontoauszügen tun kann, wird beispielsweise keine Notwendigkeit vorliegen. Übermässiger Aufwand soll nicht entschädigt werden. Ob Kosten als notwendig eingestuft werden, muss im Einzelfall analog zum Verfahren bei unentgeltlicher Rechtsvertretung oder amtlicher Strafverteidigung geprüft werden. Bei einem Verfahren mit komplexen Fragestellungen kann es auch gerechtfertigt sein, einen Spezialisten beizuziehen.

Abs. 3

Diese Regelung entspricht geltendem Recht.

Abs. 4

Die Regelung, dass die Parteientschädigung gekürzt wird, wenn eine Partei nur teilweise obsiegt, entspricht der gängigen Praxis des Verwaltungsgerichts.

Abs. 5

Absatz 5 legt diejenigen Fälle fest, bei denen in der Regel keine Parteientschädigung gesprochen wird.

lit. a

Wenn die Vertreterin oder der Vertreter in einem Arbeitsverhältnis zur obsiegenden Partei steht, soll in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden. Wenn ein Anwalt für eine Aktiengesellschaft, bei der er angestellt ist, einen Bauprozess führt, gehört das zu seinen üblichen Tätigkeiten und ist für die Arbeitgeberin nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden. Mit der Formulierung «in der Regel» wird sichergestellt, dass bei besonders aufwendigen Fällen, die eine Person intensiv beschäftigt haben, trotzdem eine Parteientschädigung gesprochen werden kann.

lit. b

Im Verwaltungsrecht besteht aufgrund des fehlenden Anwaltsmonopols die freie Wahl der Vertretung. Als Vertretung kommen etwa Juristen ohne Anwaltspatent, Treuhänder, ideelle Organisationen, Beistände, Ehegatten, etc. in Frage.

Parteientschädigungen für Honorarnoten sollen nur zugesprochen werden, wenn die obsiegende Partei anwaltlich oder berufsmässig vertreten ist. Mit der Formulierung «berufsmässig vertreten» soll anderweitig klargestellt werden, dass es neben dem Anwaltshonorar auch um eine Entschädigung für nicht anwaltliche, aber berufsmässige Vertretung geht. Mit der berufsmässigen Vertretung wird ein Einkommen generiert. Ein Ehepartner, welcher die obsiegende Partei vertritt, tut dies nicht berufsmässig und hat damit auch keinen Anspruch auf Entschädigung.

lit. c

Behörden und Gemeinwesen haben keinen Anspruch auf Entschädigung, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Ausgenommen sind Verfahren, in denen sie als Privatperson auftreten oder betroffen sind, wie z.B. als Grundstückseigentümerin.

4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Der Regierungsrat wird gebeten, zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Legiferierung Stellung zu nehmen.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss § 65 Abs. 2 KRG nimmt der Regierungsrat zum vorläufigen Beratungsergebnis der Kommission Stellung und äussert sich insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung. Von der Gesetzesänderung sind die Gemeinden betroffen. Im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG bittet die Kommission, zum Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen und ihr das Ergebnis innert neun Monaten zukommen zu lassen.

Zürich, 10. April 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Daniel Wäfler	Pierrine Ruckstuhl