

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

(Änderung vom ...; Parteientschädigungen im Rechtsmittelverfahren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 20. August 2026,

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 obsiegende Partei nicht anwaltlich oder sonst berufsmässig vertreten ist,
- b. die Vertreterin oder der Vertreter der obsiegenden Partei in einem Arbeitsverhältnis zu dieser steht,
- 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; Sabine Arnold, Zürich; Anita Borer, Uster; Andrea Gisler, Gossau; Beat Hauser, Rafz; David Garcia Nuñez, Zürich; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Andreas Keiser, Glattfelden; Dieter Kläy, Winterthur; Christoph Marty, Zürich; Angie Romero, Zürich; Mario Senn, Adliswil; Dimitri Witzig, Zürich; 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.

Zürich, 20. August 2026

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Daniel Wäfler	Pierrine Ruckstuhl

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:*

- das Anwaltshonorar oder die Entschädigung für eine nichtanwaltliche berufsmässige Vertretung,*
- die Auslagen, namentlich die Kosten für das Kopieren von Schriftstücken, die Reise-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten, die Porti und die Telefonspesen,*
- 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 öffentliche 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 KJS stimmt der Vernehmlassungsvorlage einstimmig zu.

Vernehmlassungsvorlage

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.

3. Rückmeldung aus der Vernehmlassung und Stellungnahme des Regierungsrates vom 14. Januar 2026

1. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Nach Ansicht der KJS muss die Parteientschädigung im Rekursverfahren und im Verwaltungsgerichtsverfahren die Kosten der obsiegenden Partei, die für das Verfahren notwendig waren, abdecken. Die KJS begründet den gesetzgeberischen Handlungsbedarf damit, dass das Verwaltungsgericht seine gängige Praxis nicht ändern wolle, auch wenn diese in der Lehre immer wieder kritisiert werde. Die Forderung der PI, dass auch notwendige Auslagen wie Spesen, Mehrwertsteuer, Porti und Kopierkosten zu entschädigen seien, könne die KJS zwar ebenfalls nachvollziehen. Wegen des hohen Detaillierungsgrades wolle sie das aber nicht auf Gesetzesstufe regeln. Sie vertraue darauf, dass das Verwaltungsgericht die Forderung mit einer Anpassung seiner Gebührenverordnung umsetze.

2. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung wurde von der Direktion der Justiz und des Innern durchgeführt. Sie dauerte vom 30. Juni bis 30. September 2025. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Interessenverbände der Gemeinden und weitere Körperschaften, die Gerichte, die verwaltungsexternen Rekurskommissionen und weitere Rekursinstanzen, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten (mit anstaltsinternem Rekursverfahren), der Zürcher Anwaltsverband sowie die Demokratischen Jurist*innen Zürich. Von den 21 eingeladenen Adressatinnen und Adressaten haben 13 eine inhaltliche Vernehmlassungsantwort eingereicht. Das detaillierte Ergebnis der Vernehmlassung kann der beigelegten Zusammenstellung der Vernehmlassung entnommen werden. Zusammengefasst äusserten sich die Vernehmlassungsteilnehmenden wie folgt:

Die Interessenverbände der Gemeinden kamen nach Berücksichtigung der Vor- und Nachteile einer Gesetzesänderung zu unterschiedlichen Schlüssen. Während der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute die vorgeschlagenen Änderungen von § 17 VRG grösstenteils unterstützt, lehnt sie der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) ab. Die gesetzlichen Grundlagen böten – so der GPV – bereits heute Spielraum, um berechnete Entschädigungsansprüche angemessen zu berücksichtigen, ohne dabei die bewährten Grundsätze der Effizienz, Gleichbehandlung und Kostenkontrolle aufzugeben. Die Städte Zürich und Winterthur unterstützen die PI im Grundsatz.

Die Gerichte (Verwaltungsgericht, Baurekursgericht und Steuerrekursgericht) lehnen die PI ab. Zur Begründung bringen sie unter anderem vor, dass mit dem Anspruch auf kostendeckende Parteientschä-

digungen das Prozessrisiko (insbesondere im Mehrparteienverfahren) erheblich erhöht würde. Dadurch würden «einfache Bürgerinnen und Bürger», einkommens- bzw. finanzmittelschwächere Personen und verbandsbeschwerdeberechtigte Organisationen von der Beschreitung des prozessualen Weges abgehalten. Der rechtsgleiche Zugang Aller zum Gericht werde damit erschwert. Neben dem Individualrechtsschutz stelle der Justizzugang ein wichtiges Instrument zur Verwirklichung des Verwaltungsrechts dar. Eine gerichtliche Rechtmässigkeitsprüfung einer Streitsache liege oftmals – im Unterschied zum Zivilprozess – auch im Interesse der Öffentlichkeit. Die Aussicht auf eine kostendeckende Entschädigung sei einer schlanken, kostenbewussten Prozessführung abträglich. Sie berge auch ein neues Konfliktpotenzial und dürfte zu längeren Rechtsmittelverfahren führen. Dies wirke sich ferner auch auf die festzulegende Gerichtsgebühr aus. Unterliegende Parteien müssten letztlich im Vergleich zur heutigen Regelung höhere Parteientschädigungen und höhere Verfahrenskosten tragen.

Der Anwaltsverband und die Demokratischen Jurist*innen begrüßen die Vorlage. Es lasse sich unter keinem Titel rechtfertigen, obsiegenden Parteien für die ihnen im Rechtsmittelverfahren entstandenen notwendigen Kosten keine volle Entschädigung zuzusprechen. Die durch die Revision entstehenden Mehrkosten seien sowohl überschaubar als auch vertretbar. In Verfahren, in denen sich zwei Private gegenüberstünden, erhöhe sich das Prozesskostenrisiko nicht, sondern werde zu Recht auf die unterliegende Partei verlagert. Die angestrebte Revision führe zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Verfahrensfairness, baue Hürden beim Zugang zur Justiz ab und entspreche dem allgemeinen Grundsatz, wonach eine Person für die Folgen rechtswidrigen staatlichen Handelns schadlos zu halten sei. Das System mit kostendeckenden Parteientschädigungen habe sich im Bund, in anderen Kantonen sowie in anderen Rechtsgebieten bewährt.

Unterstützt wird der Erlassentwurf grundsätzlich auch von der Psychiatrischen Universitätsklinik und der Römisch-katholischen Körperschaft. Auf Ablehnung stiess er insgesamt bei der Evangelisch-reformierten Landeskirche.

3. Stellungnahme

a. Allgemeine Bemerkungen

Wenn eine Partei in einem kantonalen Verfahren obsiegt, besteht von Bundesrechts wegen grundsätzlich kein Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann aber ausnahmsweise ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Parteientschädigung bestehen, nämlich dann, wenn die Abweisung des Entschädigungsbegehrens einer privaten Partei gegenüber dem Gemein-

wesen in stossender Weise dem Gerechtigkeitsempfinden zuwiderliefe, sodass eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 Bundesverfassung, SR 101) vorläge (BGE 117 V 401 E. II/1b, Urteil des Bundesgerichts 1C_99/2014 vom 16. Dezember 2014, E. 3).

Im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden, das heisst im erstinstanzlichen unstreitigen Verfahren, besteht im Kanton Zürich – wie auch beim Bund und in den anderen Kantonen – kein Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 17 Abs. 1 VRG). Das ist die grosse Mehrheit der Verfahren. Lediglich im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht hat die obsiegende Partei grundsätzlich Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Der obsiegenden Partei steht auch dann eine angemessene Parteientschädigung zu, wenn die Rechtsbegehren der unterliegenden Partei offensichtlich unbegründet waren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet war (§ 17 Abs. 2 lit. b VRG). Die Parteientschädigung ist nach freiem, aber pflichtgemäsem Ermessen festzusetzen, wobei in Anwendung von § 8 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr; LS 175.252) die Bedeutung der Streitsache, die Schwierigkeit des Prozesses sowie der Zeitaufwand und die Barauslagen zu berücksichtigen sind. Ausgangspunkt für die Bemessung einer angemessenen Entschädigung sind die objektiv notwendigen Kosten, die der entschädigungsberechtigten Partei im Prozess entstanden sind. § 8 Abs. 1 GebV VGr wird analog auch für die verwaltungsinternen Rekursverfahren angewendet. Auch bei Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung nach § 16 Abs. 2 VRG bemessen sich die Leistungen der Rechtsbeistandin oder des Rechtsbeistandes nach dem notwendigen Zeitaufwand, der wiederum von der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Verfahrens sowie den Barauslagen abhängt (§ 9 Abs. 1 GebV VGr).

b. Kostendeckende Parteientschädigung

Der Begriff der «angemessenen Parteientschädigung» wird vom Verwaltungsgericht so ausgelegt, dass in der Regel nur ein Teil des tatsächlichen Aufwands für die mandatierte Rechtsvertretung als entschädigungspflichtig angesehen wird. Eine Gleichsetzung der «angemessenen Entschädigung» mit den tatsächlich angefallenen Rechtsverfolgungskosten wird abgelehnt. Die angemessene Parteientschädigung vergütet höchstens die notwendigen Rechtsverfolgungskosten. Bei anwaltlich vertretenen Parteien liegt die Parteientschädigung in der Regel deutlich unter den tatsächlichen Honorarkosten der notwendigerweise beigezogenen Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter und selten über deren

Hälfte (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00814 vom 7. Januar 2021, E. 3.3; VB.2018.0005 vom 14. Januar 2019, E. 2). Mit anderen Worten lehnt die Praxis einen Anspruch auf eine kostendeckende Parteientschädigung ab.

Kostendeckende Parteientschädigungen sieht aber nicht nur das Zürcher Verwaltungsrecht nicht vor. Solche Entschädigungen sind im Schweizer Recht allgemein systemfremd. So werden weder in Verfahren vor Bundesgericht noch vor Bundesverwaltungsgericht noch vor kantonalen Zivilgerichten oder Strafbehörden kostendeckende Parteientschädigungen ausgerichtet. Die Entschädigungen richten sich vielmehr nach in Verordnungen festgelegten Tarifen bzw. – bei nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten – nach einem bestimmten Kostendach (vgl. Reglement über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 [SR 173.110.210.3], Reglement über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE; SR 173.320.2], Verordnung über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 [AnwGebV; LS 215.3]). Die kantonalen verwaltungsrechtlichen Rechtsordnungen sprechen von «angemessenen Parteientschädigungen» (so etwa diejenigen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Uri), von «notwendigen Parteientschädigungen», «Ersatz notwendiger Auslagen» oder «verursachten notwendigen Kosten» (so etwa diejenigen der Kantone Bern, Freiburg, Graubünden und Zug), von «notwendigen und angemessenen Entschädigungen» bzw. von «angemessenem und erforderlichem Aufwand» (so etwa diejenigen der Kantone Appenzell Innerrhoden und St. Gallen) oder von «volle Parteientschädigung für notwendigen Zeitaufwand und Auslagen» (Kanton Thurgau).

Gemäss Begründung der PI geht die vorgeschlagene Änderung auf Art. 64 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) zurück. Auch wenn nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes «notwendige Kosten» zu erstatten sind, werden keine kostendeckenden Entschädigungen gewährt.

Vielmehr wird darauf abgestellt, ob die Kosten «angemessen» sind (statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2532/2024 vom 26. Juni 2025, E. 7.2). Mit anderen Worten muss auch bei einer anzuwendenden Rechtsnorm, wonach die Parteientschädigung die notwendigen Kosten umfasst, im Einzelfall geprüft werden, welche Kosten als notwendig erscheinen. Als notwendig gelten grundsätzlich jene Kosten einer Partei, die zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls objektiv unerlässlich sind. Die aufgewendeten Kosten müssen für die betreffende Partei

in der betreffenden Prozesssituation – unter Berücksichtigung der behördlichen Untersuchungspflicht – unvermeidbar gewesen sein. Deshalb kann auch bei einem Anspruch auf Ersatz der «notwendigen Kosten» die Parteientschädigung stark von den tatsächlich angefallenen Kosten bzw. von den Kosten, welche die Rechtsvertretung in Rechnung stellt, abweichen.

Das Vernehmlassungsverfahren hat ergeben, dass der Kostendeckungsgrad im Kanton Zürich bei vollumfänglichem Obsiegen je nach Rechtsgebiet unterschiedlich ausfällt: In steuerrechtlichen Verfahren beträgt der Kostendeckungsgrad nach heutiger Bemessungsgrundlage teilweise über 100%, bei sehr komplexen Fällen mit Beizug hochspezialisierter Fachanwältinnen und -anwälte wird er auf 30% bis 40% und bei Beizug anderer Vertreterinnen und Vertreter (insbesondere Treuhänderinnen und Treuhänder) auf 60% bis 70% geschätzt. In ausländerrechtlichen Verfahren deckt die Parteientschädigung mutmasslich rund 80% der angefallenen Kosten, in baurechtlichen Verfahren (Mehrparteienverfahren) variiert der Kostendeckungsgrad in der Regel zwischen 20% bis 40%. Der aus Sicht der obsiegenden Parteien zu tiefe Kostendeckungsgrad in Mehrparteienverfahren, wozu das Bau- und Planungsrecht sowie das Submissionsrecht zählen, hat folgenden Hintergrund:

In solchen Verfahren wäre regelmässig eine an den notwendigen Kosten im Sinne der PI orientierte Ausrichtung einer Parteientschädigung von deutlich über Fr. 10 000 an die obsiegende private Gegenpartei anzutreffen. Ein dermassen hohes Entschädigungsrisiko – dessen Bezahlung zu den ohnehin anfallenden Verfahrensgebühren hinzukommt – ist geeignet, eine Person in ungebührlicher Weise von der Beschreitung des Rechtsweges abzuhalten, zumal regelmässig die allfällige Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung nicht von der Bezahlung der Parteientschädigung an die obsiegende Gegenpartei entbindet. Gleichermassen müssten verbandsbeschwerdeberechtigte Organisationen bei komplexen Verfahren für den immer einzukalkulierenden Fall des Unterliegens einen nicht unbeachtlichen Teil ihres Jahresbudgets für eine allfällige Entschädigung der Gegenseite vorbehalten, was die eigentliche Funktion des Verbandsbeschwerderechts – die Durchsetzung des Rechts insbesondere im Umweltbereich – aushöhlen könnte.

c. Verhältnis zur Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsverteistandung

Im Kanton Zürich fällt die Parteientschädigung regelmässig tiefer aus als die Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsverteistandung (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], Zürich 2014, § 16 Rz. 101).

In der Bundesverwaltungsrechtspflege, das heisst insbesondere im Verfügungsverfahren der Bundesverwaltung und im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, sind die Entschädigungen gleich hoch (vgl. Stefan Meichssner, in: Bernhard Waldmann / Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Zürich 2023, Art. 65, Rz. 91 mit Hinweisen). Im Kanton Bern darf die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes im Verwaltungsverfahren höchstens der Parteientschädigung entsprechen (Art. 112 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [BSG 155.21] in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 Satz 1 Kantonales Anwaltsgesetz des Kantons Bern vom 28. März 2006 [BSG 168.11]).

Im Verfahren vor dem Bundesgericht wird die Entschädigung der amtlich bestellten Anwältin oder des amtlich bestellten Anwalts gleich bemessen wie die Parteientschädigung, kann jedoch im Vergleich zu dieser um einen Drittel gekürzt werden (Art. 10 Reglement über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht). Im Kanton St. Gallen wird die Entschädigung bei unentgeltlicher Prozessführung um einen Fünftel reduziert (Art. 31 Abs. 3 Anwaltsgesetz des Kantons St. Gallen vom 11. November 1993 [sGS 963.70]). Solche Reduktionen bei amtlichen Mandaten im Vergleich zu freien Mandaten sind bundesrechtlich zulässig (BGE 141 I 124 E. 3.2; 139 IV 261 E. 2.2.1).

In anderen Kantonen ist der Stundenansatz bei einem unentgeltlichen Rechtsbeistand tiefer (Art. 3 und 5 Verordnung des Kantons Graubünden über die Bemessung des Honorars der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vom 17. März 2009 [BR 310.250]) oder höchstens gleich hoch (§§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 1 Verordnung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Thurgau über den Anwaltstarif für Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht, dem Versicherungsgericht, der Enteignungskommission und den Rekurskommissionen vom 2. September 2009 [RB 176.61]) wie bei einer Parteientschädigung. Allerdings ist nicht ohne Weiteres klar, ob die übrige Berechnung der Entschädigungen gleich erfolgt.

d. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 17 Abs. 2 E-VRG

Die PI lässt aufgrund des gewählten Titels eine Forderung nach «kostendeckenden» Parteientschädigungen vermuten. Gemäss Wortlaut von § 17 Abs. 2 E-VRG soll der Anspruch demgegenüber auf die «notwendig erwachsenen» Kosten beschränkt sein. Die Begriffe «kostendeckend» und «notwendig» sind nicht deckungsgleich. Die Festsetzung der angemessenen Parteientschädigung gemäss geltendem Recht erfolgt in der Praxis regelmässig durch Ausrichtung einer Pauschale. Dabei werden

oftmals nicht alle notwendig erwachsenen Kosten gedeckt. Die vorgeschlagene Änderung soll sicherstellen, dass obsiegende Parteien nicht mehr einen (grossen) Teil ihrer notwendigen Kosten selbst tragen müssen.

Die vorgeschlagene Änderung bringt aber gewichtige Nachteile mit sich: Das Prozessrisiko wird weniger abschätzbar, da die Höhe der Parteientschädigung anders als die heutigen Pauschalen, die sich in einem relativ engen Rahmen bewegen, sehr unterschiedlich ausfallen kann. Dadurch wird die Chancengleichheit eingeschränkt. Wer finanziell nicht gut gestellt ist, wird sich vermehrt von der Prozessführung abhalten lassen, während finanziell Besserbemittelte nicht auf die Parteientschädigung angewiesen sind. Das erhöhte Kostenrisiko für private Parteien in Mehrparteienverfahren gilt unter anderem für Verfahren im öffentlichen Baurecht, wo sich das Prozessrisiko aufgrund der Komplexität des Rechtsgebiets oft nur schwer ermitteln lässt. Bei einer Umsetzung der geplanten Änderung würde sich das Prozessrisiko unmittelbar auch auf das Kostenrisiko auswirken. Kostenintensiven Vertretungen kann kaum mehr Einhalt geboten werden, da unter Umständen nur schwer nachvollzogen werden kann, ob die ausgewiesenen Kosten tatsächlich notwendig waren. Zudem bergen die Honorarnoten der Rechtsvertretungen ein neues, zusätzliches Konfliktpotenzial zwischen den Parteien und der Verfahrensaufwand wird steigen (unter anderem wegen der erforderlichen, detaillierten Prüfung der Honorarnoten).

Unterliegende Behörden, Gemeinwesen, private Personen und Organisationen werden letztlich den berufsmässig vertretenen obsiegenden Parteien höhere Entschädigungen ausrichten müssen.

§ 17 Abs. 3 E-VRG

Gemäss den Erläuterungen zu § 17 Abs. 3 E-VRG entspricht diese Regelung dem geltenden Recht. Die rein redaktionelle Ersetzung des Worts «Entschädigung» durch «Parteientschädigung» ist nicht zu beanstanden.

§ 17 Abs. 4 E-VRG

Die Regelung von § 17 Abs. 4 E-VRG, wonach die Parteientschädigung bei nur teilweisem Obsiegen entsprechend zu kürzen ist, leitet sich aus dem Unterliegerprinzip ab und entspricht der ständigen und allgemein anerkannten Praxis. Nach Ansicht des Regierungsrates besteht kein Bedarf nach einer ausdrücklichen Regelung im Gesetz.

§ 17 Abs. 5 Ingress E-VRG

§ 17 Abs. 5 E-VRG regelt diejenigen Fälle, bei denen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen wird. Aus den Erläuterungen zu § 17 Abs. 5 E-VRG erschliesst sich der Anlass für diese Regelungen nicht. Unklar ist unter anderem, ob mit diesem neuen Absatz eine ab-

schliessende Aufzählung beabsichtigt wird oder nicht. Offen bleibt z. B. auch die Frage, ob weiterhin einer entschädigungsberechtigten Partei die Parteientschädigung gekürzt oder verweigert werden kann, soweit diese ihre eigenen Kosten unnötigerweise verursacht hat. Bei der Auslegung der neuen Fassung wird sich jedenfalls die Frage stellen, ob und was sich gegenüber der geltenden Praxis ändert, womit unnötige Rechtsunsicherheiten geschaffen werden. Ein summarischer Abgleich der geplanten Regelung mit der aktuellen Praxis des Verwaltungsgerichts zeigt zumindest gewisse Akzentverschiebungen (vgl. nachfolgend die Bemerkungen zu den einzelnen Literae), ohne dass diese in den Erläuterungen näher beleuchtet worden sind. Da nicht ersichtlich ist, weshalb und inwiefern die langjährige und konstante Praxis einer Korrektur bedarf, ist nach Ansicht des Regierungsrates auf den vorgeschlagenen § 17 Abs. 5 E-VRG zugunsten der Rechtssicherheit zu verzichten.

§ 17 Abs. 5 lit. a E-VRG

Die verwaltungsgerichtliche Praxis zur geltenden Regelung macht die Zusprechung einer Parteientschädigung an eine in einem Arbeitsverhältnis zur obsiegenden Partei stehende Vertretung regelmässig von einem besonderen Aufwand abhängig, während § 17 Abs. 5 lit. a E-VRG diese Vertretungen von der Zusprechung einer Parteientschädigung grundsätzlich ausschliesst. § 17 Abs. 5 lit. a E-VRG könnte den Fehlanreiz setzen, regelmässig externe Rechtsvertretungen zu beauftragen. Dies würde aber unnötig höhere Kosten verursachen, was abzulehnen ist.

§ 17 Abs. 5 lit. b E-VRG

Gemäss geltendem § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann eine Partei entschädigungsberechtigt sein, wenn (1.) die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte oder schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder (2.) den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Beim Entschädigungstatbestand des besonderen Aufwands muss ein objektiv notwendiger, nicht bloss geringfügiger Aufwand vorliegen. Ein solcher wird von der Rechtsprechung etwa bejaht, wenn der erforderliche Aufwand das in einem solchen Verfahren übliche Ausmass übersteigt, wenn wegen der Komplexität des Streitfalls aufwendige Darlegungen notwendig sind, wenn ein erheblicher Zeitaufwand notwendig war, der auf Kosten der Berufs- bzw. Erwerbstätigkeit der in eigener Sache prozessierenden Person ging, oder wenn der Beizug einer externen Vertretung gerechtfertigt gewesen wäre. Eine nicht durch einen Rechtsbeistand vertretene Partei ist mithin grundsätzlich ebenso wie eine anwaltlich vertretene Partei entschädigungsberechtigt, allerdings nur für den das übliche Mass erheblich übersteigenden Rechtsverfolgungsaufwand. Der gerechtfertigte Beizug einer externen Vertretung setzt zudem nicht voraus, dass es sich bei der Vertreterin bzw. beim Vertreter um eine an-

waltlich tätige Person handelt; dies wäre nicht vereinbar mit der im Verwaltungsrecht aufgrund des fehlenden Anwaltsmonopols bestehenden freien Wahl der Vertretung. Der Beizug einer nichtanwaltlichen Vertretung erscheint dann gerechtfertigt, wenn die vertretende Person zur Prozessführung aufgrund von Fachkenntnissen besser geeignet ist als die Partei selbst, wobei die Qualität der geleisteten Arbeit eine Entschädigung rechtfertigen muss. Als Vertretung kommen etwa Treuhänderinnen und Treuhänder, ideelle Organisationen, Beistände oder Ehegatten infrage. Ausbildung und Berufstätigkeit der Vertreterin bzw. des Vertreters können einen Einfluss auf die Bemessung der Parteientschädigung haben. Demgegenüber schliesst § 17 Abs. 5 lit. b E-VRG nicht anwaltlich oder berufsmässig vertretene obsiegende Parteien grundsätzlich von der Zusprechung einer Parteientschädigung aus.

Nach Ansicht des Regierungsrates setzt auch § 17 Abs. 5 lit. b E-VRG unnötigerweise den Fehlanreiz, auch dann eine anwaltliche oder berufsmässige Rechtsvertretung beizuziehen, wenn die Partei entweder selbst über genügend Fachwissen verfügt, um sich im Verfahren selbst zu vertreten, oder sich ausreichende Unterstützung von Personen oder Organisationen holen könnte, die nicht unter «anwaltliche oder berufsmässige Vertretung» fallen und damit weniger Kosten verursachen. Das geltende Recht (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG) und die Rechtsprechung dazu erscheinen nach wie vor sinnvoll und ausgewogen.

Demgegenüber benachteiligt § 17 Abs. 5 lit. b E-VRG nicht anwaltlich oder berufsmässig vertretene Personen, ohne dass ein plausibler Grund dafür vorliegt. Der Regierungsrat lehnt diese Änderung deshalb ab.

§ 17 Abs. 5 lit. c E-VRG

Den Gemeinwesen ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine Parteientschädigung zuzusprechen. Insofern dürfte § 17 Abs. 5 lit. c E-VRG in Verbindung mit dem Ingress («in der Regel») der Praxis des Verwaltungsgerichts entsprechen. Eine ausdrückliche Regelung erscheint deshalb entbehrlich.

e. Weitere Bemerkungen

Der Regierungsrat schliesst aus dem Erlassentwurf, dass die Konstellationen gemäss geltendem § 17 Abs. 2 lit. b VRG (offensichtlich unbegründete Rechtsbegehren oder offensichtlich unbegründete Anordnung) keinen Entschädigungsgrund mehr darstellen sollen. Damit wird ohne ersichtlichen Grund die Möglichkeit abgeschafft, bei mutwilligen, leichtsinnigen oder querulatorischen, d. h. offensichtlich unbegründeten Rekursen der unterliegenden Verfahrenspartei zugunsten einer privaten Partei, einer Behörde oder eines Gemeinwesens eine Parteientschädigung zuzusprechen. Denn selbst wenn das Führen von Rechtsmittelver-

fahren zum amtlichen Wirkungskreis der Behörden gehört, ist es nicht zu verantworten, dass das Gemeinwesen bzw. die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zugunsten von leichtsinnig oder mutwillig prozessierenden oder querulatorischen Rekurrentinnen und Rekurrenten den eigenen Aufwand vollständig selbst tragen müssen.

f. Zusammenfassung

Der Regierungsrat lehnt einen grundsätzlichen Anspruch auf eine kostendeckende Parteientschädigung im Rechtsmittelverfahren ab. Das geltende Recht lässt mit einer «angemessenen Entschädigung» Raum für kostendeckende Parteientschädigungen, soweit die Kosten im konkreten Fall als notwendigen Rechtsverfolgungsaufwand zu qualifizieren sind. Gleichzeitig schützt es die unterliegende Partei vor überhöhten oder unnötigen Kosten, die von der obsiegenden Partei geltend gemacht werden könnten. Nach geltendem Recht besteht ein Anreiz für eine kosteneffiziente Prozessführung, und die Beschreitung des Rechtsmittelweges wird auch für finanzschwache Parteien nicht unnötigerweise erschwert.

Der Regierungsrat lehnt deshalb die vorgeschlagenen Änderung des VRG ab. Diese hätte zur Folge, dass die langjährige, bewährte Praxis aufgegeben würde, was mit Rechtsunsicherheiten verbunden wäre.

Falls sich die Forderung nach einer kostendeckenden Parteientschädigung im Sinne der PI durchsetzen sollte, bräuchte es wohl Konkretisierungen auf Verordnungsstufe. Die Verordnung bzw. deren Änderung kann das Verwaltungsgericht gestützt auf § 40 Abs. 1 lit. b VRG erlassen. Sie bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat (§ 40 Abs. 2 VRG).

Geregelt werden sollten wohl zum einen die verrechenbaren Stundenansätze für anwaltliche und nichtanwaltliche Vertretungen, wie das beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht (Art. 10 Abs. 2 VGKE) oder das Obergericht (§ 3 AnwGebV) getan haben. Zudem könnte die Festlegung von Kostendächern geprüft würde, um eine minimale Gleichbehandlung aller Parteien zu gewährleisten und das Prozesskostenrisiko einzuschränken, wie das beispielsweise das Bundesgericht (vgl. z. B. Art. 6 Reglement über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht), der Kanton Bern (Art. 11 Verordnung über die Bemessung des Parteikostenersatzes [BSG 168.811]) oder der Kanton Luzern (§ 4b Abs. 3 Gebühren- und Kostenverordnung für die Staatsverwaltung [SRL Nr. 681]) getan haben. Sinnvoll erschiene möglicherweise auch eine Regelung auf Verordnungsstufe, wonach bei einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen dem Streitwert bzw. der nicht vermögensrechtlichen Streit- sache und dem geltend gemachten notwendigen Rechtsververtretungsaufwand die Entschädigung auf einen angemessenen Betrag herabgesetzt

werden könnte. Gleichermassen könnte eine Überschreitung der Bemessungsgrenze vorgesehen werden, wenn die konkreten Umstände des Einzelfalls eine Erhöhung rechtfertigen.

4. Bereinigung der Vorlage

Die KJS hat basierend auf der Rückmeldung der Redaktionskommission gewisse redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

5. Erläuterung der Vorlage

5.1 Grundzüge der Vorlage

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

5.2 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

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

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. b

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. 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.

6. Regulierungsfolgen und finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der Angaben der Rechtsmittelbehörden im Rahmen des durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens dürfte sich der Mehraufwand für kantonale Behörden und Gemeinden bei einem Anspruch auf kostendeckende Parteientschädigungen auf über Fr. 500000 pro Jahr belaufen. Für private Parteien dürften die Mehrkosten insgesamt mehr als 1 Mio. Franken pro Jahr betragen. Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass sie auf den in der Vergangenheit ausgerichteten Parteientschädigungen sowie auf Schätzungen des mutmasslichen (ebenfalls in der Vergangenheit liegenden) Kostendeckungsgrades beruhen. Dabei

kann es sein, dass die untersuchte Periode nicht repräsentativ und auch die Schätzung des Kostendeckungsgrades nicht korrekt ist. Bei den Angaben handelt es sich deshalb um grobe Schätzungen.

Zudem sind Veränderungen in der Zukunft möglich (z. B. Veränderung bei den Fallzahlen und/oder dem Anteil von Gutheissungen). Bei einer Annahme der PI ist zudem damit zu rechnen, dass die Parteien vermehrt eine anwaltliche Rechtsvertretung beiziehen würden. Als Folge davon müssten unterliegende Behörden, Gemeinden sowie Privatpersonen und Organisationen vermehrt eine Parteientschädigung ausrichten, zumal der Anspruch auf eine Parteientschädigung im Unterschied zur geltenden Regelung nicht mehr komplizierte Sachverhalte oder schwierige Rechtsfragen voraussetzt, die einen besonderen Aufwand erfordern oder den Beizug einer externen Vertretung rechtfertigen.

Die Gesetzesänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetzes vom 27. Oktober 2025 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgenabschätzung.

7. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 13 Sitzungen:

- 16. Mai 2024: Anhörung Initiant, Stellungnahme Direktion
- 30. Mai 2024: Beratung
- 13. Juni 2024: Grundsatzentscheid über Eintreten
- 26. September 2024: Beratung
- 7. November 2024: Beratung
- 5. Dezember 2024: Beratung
- 27. Februar 2025: Beratung
- 13. März 2025: Beratung
- 10. April 2025: vorbehaltener Beschluss
- 12. März 2026: Beratung
- 7. Mai 2026: Beratung
- 21. Mai 2026: Beratung
- 20. August 2026: Schlussabstimmung

8. Antrag der Kommission

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantragt dem Kantonsrat mit 14 zu 1 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.