



Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 257 50 00

Zürich, 2. September 2025

**KR-Nr. 421/2023 Parlamentarische Initiative Davide Loss, Thalwil, und
Mitunterzeichnende betreffend Kostendeckende Parteientschädigungen im
Rechtsmittelverfahren; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 30. Juni 2025 und die Gelegenheit zur Vernehmlassung in obiger Sache, welche wir hiermit gerne wahrnehmen.

Das Verwaltungsgericht hat sich bereits bei früherer Gelegenheit gegen die Statuierung eines Anspruchs auf kostendeckende Parteientschädigungen im Rechtsmittelverfahren ausgesprochen. An dieser Auffassung des Gerichts hat sich nichts geändert.

1. Kostengünstiger Justizzugang als Grundrecht und als Instrument zur Verwirklichung des Verwaltungsrechts

Das Recht auf Zugang zum Gericht ist in der Bundesverfassung verbrieft (Rechtsweggarantie; Art. 29a) und garantiert jeder Person, bei Rechtsstreitigkeiten in einem fairem Verfahren angehört und beurteilt zu werden. Das Recht auf Rechtsschutz durch Zugang zur Justiz ist eines der zentralsten Grundrechte, die ein Mensch hat, da ohne die Möglichkeit zur Rechtsdurchsetzung Rechtsansprüche wirkungslos blieben. Das Wissen darum, bei Rechtsverletzungen auf das Bestehen von wirksamem Rechtsschutz vertrauen zu können, trägt sodann wesentlich zur Integration des Einzelnen in die (Rechts-)Gemeinschaft bei. Entsprechend dürfen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Höhe der Gerichtskosten den Zugang zur Justiz nicht übermässig und ungebührlich erschweren. Die Zürcher Kantonsverfassung verstärkt diese bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben, indem sie jeder Person den Anspruch auf *wohlfeile* Erledigung des Rechtsprechungsverfahrens vermittelt (Art. 18). Jede Person soll ohne allzu grosses finanzielles Risiko Zugang zu den Gerichten (und den Verwaltungsinstanzen) haben. Drohende Kosten allein dürfen die rechtssuchende Person nicht von der Beschreitung des prozessualen Weges abhalten.

Neben dem Individualrechtsschutz stellt der Justizzugang ein wichtiges Instrument zur Verwirklichung des Verwaltungsrechts dar. Zum Beispiel grosse Bau- oder Planungsprojekte sind für das Gemeinwesen von besonderer Bedeutung, weshalb eine gerichtliche Rechtmässigkeitsüberprüfung auch im Interesse der Öffentlichkeit liegt. Gleichermassen hat der Staat mit Blick auf einen fairen Wettbewerb und den haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln ein Interesse daran, dass die Vergabe eines öffentlichen Auftrags nach

behauptet sachfremden Kriterien von einer unterlegenen Anbieterin einer gerichtlichen Kontrolle des Submissionsverfahrens zugeführt wird. Das Verwaltungsrecht konkretisiert dabei öffentliche Interessen, sodass dessen unrechtmässige Anwendung nicht nur die Interessen der betroffenen Privaten berührt, sondern auch das Gemeinwohl. Für die Verwirklichung des Verwaltungsrechts ist daher das Vorhandensein von Rechtsmitteln unabdingbar. Auch unter dem Blickwinkel des öffentlichen Interesses am Ausgang eines Verfahrens ist ein niederschwelliger, und damit auch kostengünstiger, Rechtsschutz angezeigt.

2. Unterschiede zum Zivilprozess

Im Zivilrecht, wo sich im Normalfall Private begegnen, sind keine vergleichbaren öffentlichen Interessen am Ausgang des Verfahrens anzutreffen. Darüber hinaus gilt im Zivilrecht die Verhandlungsmaxime, sodass es Aufgabe der Parteien ist, den Sachverhalt zu ermitteln und dem Gericht darzulegen. Demgegenüber ist nach der im öffentlichen Verfahrensrecht vorherrschenden Untersuchungsmaxime die entscheidende (Gerichts-)Behörde für die Ermittlung des massgebenden Sachverhalts verantwortlich. Hinzu kommt, dass bei verwaltungsrechtlichen Rechtsstreitigkeiten die entscheidende (Gerichts-)Behörde die einschlägigen Normen eruiert und sie von sich aus anwendet (Rechtsanwendung von Amtes wegen). Diese wesentlichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Verfahrensordnung haben zur Folge, dass der notwendige Prozessführungsaufwand für die Rechtssuchenden in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren deutlich geringer sind als in einem Zivilprozess.

3. Verteuerung des Verfahrens als (ungebührliche) Einschränkung des Gerichtszugang (in Mehrparteienverfahren)

Mit Blick auf die obigen Ausführungen ist die aktuelle Regelung in § 17 Abs. 2 VRG, wonach gegebenenfalls eine *angemessene* Entschädigung zuzusprechen ist, somit durchaus sachgerecht. Die verwaltungsgerichtlich festgesetzte angemessene Parteientschädigung fällt in der Regel zwar tiefer aus als die aufgewendeten Kosten der entschädigungsberechtigten Partei, was mit dem Initianten in den von ihm genannten Gerichtsverfahren betreffend unzulässigen Führerausweisentzug und betreffend einer zu Unrecht verweigerten Arbeitsbewilligung unbefriedigend erscheinen mag. Neben diesen Zweiparteienverfahren, in dem eine private Partei einzig einer Amtsstelle gegenübersteht, ist vor Verwaltungsgericht aber auch die Konstellation anzutreffen, in der an der Seite einer Amtsstelle eine private Partei einer anderen privaten Partei gegenübersteht. In solchen Mehrparteienverfahren, zu denen mit dem Bau- und Planungsrecht und dem Submissionsrecht gerade solche zählen, an denen das Gemeinwesen ein erhöhtes öffentliches Interesse am Verfahrensausgang hat (siehe oben), hat die mit der PI bezweckte Besserstellung der obsiegenden Partei mit der damit einhergehenden Verteuerung des Gerichtsverfahrens empfindliche finanzielle Auswirkungen für die unterliegende Partei. In Baubewilligungs- und beschaffungsrechtlichen Verfahren wäre regelmässig eine an den *notwendigen* Kosten im Sinne der PI orientierte Ausrichtung einer Parteientschädigungen von deutlich über Fr. 10'000.- an die obsiegende private Gegenpartei anzutreffen. Ein dermassen hohes Entschädigungsrisiko dessen Bezahlung zu den ohnehin anfallenden Gerichtsgebühren hinzukommt ist klarerweise geeignet, den Einzelnen 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. Insgesamt wäre der Zugang zum Recht in Fällen mit hohen Streitwerten und mit vermögensstarken Gegnern für den «einfachen Bürger» und einkommens- bzw. finanzmittelschwächere Personen und verbandsbeschwerdeberechtigte Organisationen gefährdet. Der rechtsgleiche Zugang Aller zum Gericht wird damit erschwert.

4. Prüfung der Honorarnoten als zusätzlicher Aufwand

Als oberste kantonale Gerichtsinstanz im Bereich des Verwaltungsrechts obliegt dem Verwaltungsgericht neben der Gewährleistung von Rechtsschutz auch die Weiterentwicklung und Fortbildung des kantonalen Verwaltungsrechts. Insofern gehört die detaillierte Prüfung der Honorarnoten sowie die Begründung allfälliger Abweichungen nicht zu den vorrangigsten Aufgaben des Verwaltungsgerichts.

Schliesslich lässt sich die zu erwartende Gesamtsumme der Parteientschädigungen gemäss Frage 8 des Fragebogens mit vertretbarem Aufwand nicht ergründen, da die betreffenden Zahlen statistisch nicht erfasst werden.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Im Namen der Verwaltungskommission
Der Präsident: Die Generalsekretärin:

Dr. iur. A. Moser lic. iur. N. Marti