



**Teilrevision des Gesetzes
über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) –
Anpassung der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Gebühren**

Bericht und Antrag des Verwaltungsgerichts
vom 15. März 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend unseren Bericht und Antrag zu einer partiellen Anpassung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG ¹).

Unsere Ausführungen gliedern sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Entscheide des Bundesgerichts vom 22. Januar 2020 und vom 29. September 2021
3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich des VRG
4. Vorschlag für eine neue Fassung von § 22 und einen neuen § 22a VRG
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Zeitplan
7. Zusammenfassung und Antrag des Verwaltungsgerichts

1. Ausgangslage

Gemäss § 22 Abs. 1 VRG erhebt die Verwaltungsbehörde für ihre Amtshandlungen Gebühren nach Tarif. Weiter sieht Abs. 2 vor, dass das Verwaltungsgericht eine Verordnung über die Gebühren des Verwaltungsgerichts erlässt. Gemäss der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (KoV VG ²) in der Fassung vom 25. Oktober 2017 erhebt das Verwaltungsgericht für Dienstleistungen der Gerichtskanzlei Gebühren nach bestimmten Ansätzen, so auch für die Abgabe von anonymisierten Entscheiden (§ 9a Abs. 1 lit. d). Hierfür berechnet sich die Gebühr nach dem Stundenaufwand bei einem Ansatz von Fr. 90.–/h. Gemäss Absatz 2 können bei besonders geringem Aufwand oder für wissenschaftliche Zwecke diese Gebühren angemessen herabgesetzt oder erlassen werden. Dienstleistungen für zugerische Amtsstellen erfolgen kostenlos (Abs. 3).

2. Entscheide des Bundesgerichts vom 22. Januar 2020 und vom 29. September 2021

Mit Urteil 1C_497/2018 vom 22. Januar 2020 entschied das Bundesgericht, dass ungeachtet des in Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) verankerten und auch von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 14 UNO-Pakt II vorgesehenen Prinzips der Justizöffentlichkeit für die Anonymisierung und Zustellung von Urteilen des Verwaltungsgerichts die Erhebung einer Gebühr zulässig sei. Indessen erweise sich die vom Verwaltungsgericht erhobene Gebühr mangels hinreichender Verankerung in einem formellen Gesetz als bundesrechtswidrig.

¹ BGS 162.1

² BGS 162.12

Das Bundesgericht hielt fest, dass gemäss Verfassungsrecht (Art. 127 Abs. 1 BV) die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln seien. Die Bestimmung von § 22 Abs. 2 VRG sehe aber einzig vor, dass das Verwaltungsgericht eine Verordnung über die Gebühren des Verwaltungsgerichts erlasse. Weitere Angaben im Gesetz fehlten.

Nicht erfüllt seien im Weiteren die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung statuierten Voraussetzungen für ein Abweichen vom strengen abgaberechtlichen Legalitätsprinzip. So gelte das Gebot der Gesetzesform nicht bei der Kanzleigebühr als einer Sonderform der Kausalabgabe, die ein Entgelt in geringer Höhe für einfache Tätigkeiten der Verwaltung darstelle, die keinen besonderen Prüfungs- oder Kontrollaufwand erforderten. Dies sei hier nicht der Fall, gehe doch selbst das Verwaltungsgericht von einem "sehr erheblichen" Aufwand aus, der zudem den Beizug eines Gerichtsschreibers erfordere und damit nicht mehr allein von der Gerichtskanzlei erbracht werden könne. Zum andern lasse sich bei dem vom Verwaltungsgericht im beurteilten Fall berechneten Betrag von 2'000 Franken nicht mehr von einer geringen Höhe sprechen. Weiter könnten nach der Rechtsprechung die Vorgaben betreffend die Bemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wenn die Höhe der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt werde. Allerdings könnten das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip diese Schutz- bzw. Begrenzungsfunktion nur dann übernehmen, wenn eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspreche, was sich ausdrücklich oder sinngemäss aus dem Gesetz ergeben müsste. Gerade im Bereich der Gerichtsgebühren deckten allerdings erfahrungsgemäss die von den Gerichten eingenommenen Gebühren die entsprechenden Kosten bei Weitem nicht und aus den §§ 22 ff. VRG ergebe sich nicht, dass der Gesetzgeber des Kantons Zug hiervon abweichend kostendeckende Gebühren – sei dies für die Kosten eines Verwaltungsgerichtsverfahrens, sei dies für besondere Dienstleistungen des Verwaltungsgerichts wie beispielsweise die Anonymisierung von Entscheiden – hätte vorsehen wollen. Schliesslich vermöchte eine langandauernde Übung in gewisser Hinsicht eine formell-gesetzliche Grundlage zu ersetzen, doch bestünden bei den Gebühren für ausserhalb eines Verwaltungsgerichtsverfahrens erbrachte Dienstleistungen für eine lang andauernde Übung keine Anhaltspunkte.

Mit einem weiteren die Zuger Gerichte betreffenden Urteil 1C_411/2020 vom 29. September 2021 erkannte das Bundesgericht, dass auch die vom Obergericht für die Herausgabe anonymisierter Gerichtsurteile erhobene Gebühr mangels hinreichender Verankerung in einem formellen Gesetz bundesrechtswidrig sei. Deshalb beantragt bereits auch das Obergericht mit Vorlage Nr. 3352.1 eine Anpassung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG ³) zur Gewährleistung einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Gebühren.

3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich des VRG

Als Folge der Entscheide des Bundesgerichts ist vom Gesetzgeber sicherzustellen, dass für die Gerichtsgebühren – die nicht unmittelbar Gegenstand der Bundesgerichtsentscheide waren – und die ausserhalb der Gerichtsverfahren erhobenen Gebühren des Verwaltungsgerichts zweifelsfrei eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Demzufolge sind der Gebührenrahmen und die Grundzüge der Gebührenerhebung des Verwaltungsgerichts in Gerichtsverfahren wie auch ausserhalb von solchen neu direkt im VRG und damit in einem formellen

³ BGS 161.1

Gesetz zu verankern. Bisher sind der – ohne materielle Änderungen – im VRG zu verankernde Gebührenrahmen wie auch die Grundzüge der Gebührenerhebung einzig in einer Verordnung des Gerichts, nämlich in der KoV VG enthalten. Weiter sind auch die Ausnahmen von der Abgabepflicht im Gesetz zu nennen, weil die Befreiung den gleichen Anforderungen an die Gesetzmässigkeit unterliegt wie die Erhebung von Abgaben. Weiterhin soll aber das Verwaltungsgericht in seiner KostenVO bzw. in separat beschlossenen Richtlinien die genaue Festlegung der Gerichtskosten in den verschiedenen Rechtsgebieten beschliessen.

Anzufügen ist der Vollständigkeit halber, dass alle seit 1. Januar 2020 ergehenden verfahrensabschliessenden Verwaltungsgerichtsentscheide bereits in anonymisierter Form auf einer öffentlich zugänglichen Datenbank des Verwaltungsgerichts publiziert werden.

Nachdem nur formelle Änderungsvorschläge anstehen, konnte auf eine interne und externe Vernehmlassung verzichtet werden. Die von den kantonalen und gemeindlichen Verwaltungsbehörden gemäss dem unveränderten § 22 Abs. 1 VRG erhobenen Verwaltungsgebühren stützen sich weiterhin insbesondere auf den Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif⁴). Hier drängen sich aufgrund der beiden Bundesgerichtsentscheide keine Änderungen auf.

4. Vorschlag für eine neue Fassung von § 22 und einen neuen § 22a VRG

Der mit "Kosten – Tarif" betitelte § 22 VRG hat aktuell folgenden Wortlaut:

¹ Die Verwaltungsbehörde erhebt für ihre Amtshandlungen Gebühren nach Tarif.

² Das Verwaltungsgericht erlässt eine Verordnung über die Gebühren des Verwaltungsgerichts."

Im Rahmen einer klaren und sachgerechten gesetzlichen Verankerung der vom Verwaltungsgericht zu erhebenden Gebühren drängt sich eine Aufteilung des bisherigen Regelungsgehalts von § 22 VRG auf. Der § 22 VRG soll inskünftig nur noch aus dem bisherigen Absatz 1 bestehen und in der neuen Fassung den Titel «Kosten vor den Verwaltungsbehörden» tragen.

Demgemäss soll Absatz 2 von § 22 VRG aufgehoben und sollen die das Verwaltungsgericht betreffenden Kostenregeln in einem separaten, neuen § 22a VRG mit dem Titel «Kosten vor dem Verwaltungsgericht» verankert werden. In diesem sollen neu die Grundsätze der Gebührenerhebung (Gegenstand der Gebühren und deren Bemessung, während der Kreis der Gebührenpflichtigen vorgegeben ist) sowie ein Gebührenhöchstbetrag wie folgt festgeschrieben werden:

¹ Das Verwaltungsgericht erhebt eine Spruchgebühr für die Kosten und Barauslagen des Gerichtsverfahrens sowie eine Gebühr für Kosten von Dienstleistungen ausserhalb des Gerichtsverfahrens, sofern die Gesetzgebung nicht ausdrücklich Kostenfreiheit festlegt.

² Die Verfahrenskosten richten sich nach dem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse. Die Spruchgebühr beträgt in der Regel 400–15'000 Franken. In ausserordentlichen Fällen besteht keine Bindung an die untere oder obere Bemessungsgrenze.

⁴ BGS 641.1

³ Die Gebühren für Dienstleistungen ausserhalb des Gerichtsverfahrens werden grundsätzlich nach dem Zeitaufwand berechnet, zu einem Satz von 90 Franken pro Stunde. Bei besonders geringem Aufwand, bei Gesuchen für wissenschaftliche Zwecke und gegenüber Amtsstellen kann die Gebühr angemessen herabgesetzt oder erlassen werden.

⁴ Das Verwaltungsgericht erlässt Ausführungsbestimmungen zu den Kosten. Es kann insbesondere die Erhebung pauschaler Gebühren für bestimmte Dienstleistungen vorsehen. "

5. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung sind keine finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung zu erwarten, da mit der neuen gesetzlichen Grundlage Gebühren wie bis anhin im Rahmen von § 9a KoV VG erhoben werden können.

6. Zeitplan

31. März 2022	Kommissionsbestellung (Überweisung an die erweiterte Justizprüfungskommission: § 19 Abs. 5 GO KR)
April/Mai 2022	Kommissionssitzung
Mai 2022	Kommissionsbericht
2. Juni 2022	Kantonsrat, 1. Lesung
25. August 2022	Kantonsrat, 2. Lesung
2. September 2022	Publikation Amtsblatt
2. November 2022	Ablauf Referendumsfrist
2023	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2024	Inkrafttreten nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch das Volk

7. Zusammenfassung und Antrag des Verwaltungsgerichts

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision des VRG wird in Nachachtung der neueren Bundesgerichtsurteile inskünftig eine genügende gesetzliche Grundlage geschaffen für die Erhebung der Spruchgebühren in den Verfahren vor Verwaltungsgericht wie auch für die Abgeltung von zeit- und arbeitsintensiven Arbeiten im Zusammenhang mit Dienstleistungen der Gerichtskanzlei. Damit können insbesondere für die Herausgabe anonymisierter Urteile des Verwaltungsgerichts angemessene Gebühren erhoben werden.

Wir beantragen Ihnen abschliessend Eintreten auf die Vorlage Nr. 3394.2 - 16905 sowie Übernahme der vorgeschlagenen Anpassungen, dies auch in Berücksichtigung der bei Ihnen anstehenden, analogen Teilrevision des GOG für die Erhebung von Gebühren (Vorlage Nr. 3352.1).

Zug, 15. März 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung

Verwaltungsgericht des Kantons Zug

Der Präsident: Aldo Elsener

Der Generalsekretär: Patrick Trütsch