

BGE 148 II 369

Bundesgericht (BGE), 2022-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_148_II_369

FR: ATF 148 II 369

IT: DTF 148 II 369

Regeste

Regeste Art. 49 und Art. 186 Abs. 4 BV; Art. 66 Abs. 4, Art. 89 Abs. 2 lit. a und Art. 111 Abs. 2 BGG; § 13 und § 65a Abs. 2 VRG/ZH; Sinn und Zweck der Behördenbeschwerde des Bundes und entsprechende Verteilung kantonaler Gerichtskosten. Sinn und Zweck der Behördenbeschwerde des Bundes ist die Sicherstellung der einheitlichen und korrekten Anwendung von Bundesrecht. Sie ist ein Mittel der Bundesaufsicht, welches zu diesem Zweck auf das kantonale Rechtsmittelsystem zurückgreift und gegenüber diesem in gewisser Weise autonom ist. Der Aufsichtszweck der Behördenbeschwerde des Bundes wird wesentlich erschwert, wenn kantonales Verfahrensrecht in einer Weise ausgelegt und angewendet wird, dass der Bundesbehörde unter Vorbehalt von Ausnahmen kantonale Gerichtskosten auferlegt werden können. Einer Bundesbehörde, welche im Rahmen einer Behördenbeschwerde ihre spezialgesetzlich vorgesehene Aufsichtsfunktion ohne jegliche Vermögensinteressen im kantonalen Verfahren wahrnimmt, dürfen, unter Vorbehalt einer Ausnahme im Sinne von Art. 66 Abs. 4 BGG, keine kantonalen Gerichtskosten auferlegt werden (E. 3).

Regeste Art. 49 et art. 186 al. 4 Cst.; art. 66 al. 4, art. 89 al. 2 let. a et art. 111 al. 2 LTF; § 13 et § 65a al. 2 VRG/ZH; sens et but du recours des autorités fédérales et répartition correspondante des frais de justice cantonaux. Le sens et le but du recours des autorités fédérales est de garantir une application uniforme et correcte du droit fédéral. Il s'agit d'un moyen de surveillance fédérale qui s'appuie sur le système cantonal de recours tout en étant d'une certaine manière autonome par rapport à celui-ci. L'objectif de surveillance du recours des autorités fédérales est sérieusement compromis si le droit de procédure cantonal est interprété et appliqué de telle manière que les frais judiciaires puissent, sauf exceptions, être mis à la charge de l'autorité fédérale. Une autorité fédérale qui assure sa fonction spéciale de surveillance prévue par la loi dans le cadre d'un recours sans que son intérêt patrimonial ne soit en cause ne doit pas se voir imputer les frais judiciaires cantonaux, sous réserve d'une exception au sens de l'art. 66 al. 4 LTF (consid. 3).

Regesto Art. 49 e art. 186 cpv. 4 Cost.; art. 66 cpv. 4, art. 89 cpv. 2 lett. a e art. 111 cpv. 2 LTF; § 13 e § 65a cpv. 2 VRG/ZH; senso e scopo del ricorso delle autorità federali e conseguente ripartizione delle spese giudiziarie cantonali. Il senso e lo scopo del ricorso delle autorità federali è quello di garantire un'applicazione uniforme e corretta del diritto federale. Si tratta di un mezzo di sorveglianza federale, che si appoggia a tal fine sul sistema di impugnazione cantonale, restandone però in un certo senso autonomo. Quando il diritto procedurale cantonale è interpretato e applicato in modo tale che le spese giudiziarie possono, salvo eccezioni, essere messe a carico dell'autorità federale, la sorveglianza cui mira il ricorso delle autorità federali è resa sostanzialmente più difficile. A un'autorità federale che esercita nel quadro di un ricorso la sua funzione di sorveglianza, prevista come tale da una legge specifica, senza che i suoi interessi patrimoniali siano in qualche modo in

discussione, non possono essere imputate spese giudiziarie cantonali; è riservata un'eccezione nel senso indicato dall'art. 66 cpv. 4 LTF (consid. 3).

Erwägungen

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung von Art. 66 Abs. 4 BGG sowie von Art. 49 Abs. 2 und Art. 186 Abs. 4 BV . Er macht im Wesentlichen geltend, in Art. 66 Abs. 4 BGG komme der bundesrechtliche Grundsatz zum Ausdruck, wonach Behörden, welche gemeinsam amtliche Aufgaben wahrnehmen würden, sich nicht gegenseitig Kosten auferlegen. Bundesbehörden dürften im Rahmen einer Behördenbeschwerde im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG aufgrund Bundesrecht auch im kantonalen Verfahren keine Gerichtskosten auferlegt werden. Art. 66 Abs. 4 BGG sei bei Behördenbeschwerden des Bundes im kantonalen Verfahren zumindest sinngemäss wenn nicht direkt anzuwenden. Gemäss Art. 111 Abs. 2 BGG werde das kantonale Rechtsmittelsystem bei der Behördenbeschwerde des Bundes für die Zwecke der Bundesaufsicht instrumentalisiert. Dass dem Beschwerdeführer vor kantonalen Instanzen Gerichtskosten auferlegt worden seien, verletze auch Sinn und Geist der Bundesaufsicht nach Art. 49 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 186 Abs. 4 BV . Die Behördenbeschwerde des Bundes sei ein Aufsichtsmittel desselben im Rahmen von Art. 49 Abs. 2 BV .

E. 3.2

Die Vorinstanz hat im Wesentlichen erwogen, das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) enthalte keine Vorschrift über die Kostenaufgabe bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Es sei nicht auszuschliessen, dass die A. AG ihre Statuten bereits angepasst hätte, wenn sie telefonisch oder postalisch auf die Vorbehalte aufmerksam gemacht worden wäre. Dem Beschwerdeführer sei es frei gestanden, Beschwerde zu erheben, wobei er an die 30-tägige Beschwerdefrist gebunden gewesen sei. Da alle Parteien zu einem gewissen Teil das Verfahren erforderlich gemacht bzw. dessen Gegenstandslosigkeit verursacht hätten, erscheine es gerechtfertigt, die Gerichtskosten den Beteiligten gestützt auf § 65a Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG/ZH zu je einem Drittel aufzuerlegen (vgl. im Detail Bst. B oben). BGE 148 II 369 S. 373

E. 3.3.1

Gemäss Art. 111 Abs. 2 BGG können Bundesbehörden, die zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sind, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen und sich vor jeder kantonalen Instanz am Verfahren beteiligen, wenn sie dies beantragen. Die Behördenbeschwerde des Bundes im Sinne von Art. 111 Abs. 2 bzw. Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG ist Ausfluss von Art. 49 Abs. 2 BV , wonach der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen hat (BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 11 zu Art. 111 BGG ; ALEXANDER RUCH, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 29 zu Art. 49 BV). Sie ist demnach ein Instrument der Bundesaufsicht, dem zumindest gemäss der Lehre Priorität gegenüber anderen Aufsichtsmitteln (wie direkten Weisungen an die Kantone, Kassation von kantonalen Akten) einzuräumen ist (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 44 zu Art. 49 BV ; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, Rz. 826 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI,

Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes [nachfolgend: Verwaltungsrechtspflege], 3. Aufl. 2013, Rz. 1495).

E. 3.3.2

Art. 111 BGG steht unter dem Randtitel "Einheit des Verfahrens". Diese Einheit soll unter anderem dadurch sichergestellt werden, dass die vor Bundesgericht beschwerdeberechtigten Bundesbehörden auch im vorinstanzlichen, kantonalen Verfahren legitimiert sind und die entsprechenden Rechtsmittel einlegen können. Das Bundesrecht greift in diesem Sinne auf die kantonalen Rechtsmittel zurück. Die Behördenbeschwerde des Bundes ist nicht nur unabhängig von den allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 BGG, d.h. erfordert deshalb kein besonderes Berührtsein (im Sinne eines gesteigerten, öffentlichen Interesses) und ist insofern "abstrakt". Sie ist aufgrund ihrer Ausgestaltung zudem "autonom", denn die Bundesbehörde kann (entgegen Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG) auch erst gegen den letztinstanzlichen, kantonalen Entscheid Beschwerde erheben und ist nicht an Einschränkungen des Streitgegenstandes im kantonalen Verfahren gebunden, sondern kann neue Begehren stellen (BGE 136 II 359 E. 1.2).

E. 3.3.3

Art. 111 Abs. 2 BGG verweist nicht auf Art. 66 Abs. 4 BGG, wonach dem Bund in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden dürfen, wenn er in seinem amtlichen Wirkungskreis betroffen BGE 148 II 369 S. 374 ist und es sich nicht um seine Vermögensinteressen handelt. Der Gesetzgeber hat allerdings zu dieser Bestimmung ausgeführt, der Bund sei von Verfassung wegen von den Gerichtskosten befreit (Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., 4305). Zu Art. 111 BGG hat er festgehalten, die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug von Bundesrecht solle mit Hilfe von Rechtsmitteln gewährleistet werden. Da die Aufsichtsmittel des Bundes nur lückenhaft geregelt seien, nutze der Bund die kantonalen Rechtsmittel, was den Vorteil habe, dass die Kantone über eigene Gerichte allfällige Verletzungen von Bundesrecht korrigieren könnten. Diesbezüglich könne der Bund sämtliche Parteirechte des kantonalen Rechts ausüben, z.B. Beweisanträge stellen oder sich am Verfahren beteiligen, ohne selbst Partei zu sein (BBl 2001 4202 ff., 4349 f.; BGE 135 II 338 E. 2.1; YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, 2008, Rz. 4429. Ausserdem kann der Bund ohne Beteiligung am kantonalen Verfahren die Behördenbeschwerde erst vor Bundesgericht ergreifen, vgl. E. 3.3.2 oben.). Angesichts der Nutzung des kantonalen Rechtsmittelsystems für die Zwecke der Behördenbeschwerde des Bundes stellt sich die Frage, ob sich diesbezüglich die Kostenverteilungsregel nicht aus Bundesrecht ergibt bzw. ob die Bundesbehörde das Risiko der Auferlegung kantonalen Gerichtskosten in Kauf nehmen muss.

E. 3.3.4

§ 65a Abs. 2 VRG/ZH verweist bezüglich der Kostenverteilung im (kantonalen) verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf § 13-16 VRG/ZH. Laut § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG/ZH sind die Kosten in der Regel nach dem Unterliegerprinzip zu verteilen. Gemäss kantonalen Praxis können auch der Bund, der Kanton oder die Gemeinden kostenpflichtig werden für Amtshandlungen, die auch für Private kostenpflichtig gewesen wären, wobei in der Lehre das Beispiel eines kantonalen Hochbauvorhabens, sprich der Kanton als Bauherr, genannt wird. Zudem sollen erstinstanzlich anordnenden Behörden Verfahrenskosten auferlegt werden können, nicht aber weiteren Vorinstanzen, da letztere ausschliesslich die

ihnen anvertrauten öffentlichen Interessen zu wahren haben (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG] [nachfolgend: Kommentar VRG], Alain Griffel [Hrsg.], 3. Aufl. 2014, N. 46 ff. zu § 13 VRG/ZH). Eine spezifische Regelung, wie die Kosten im Falle einer Behördenbeschwerde des Bundes auf kantonaler Ebene zu verteilen sind, enthält das VRG/ZH nicht. Ebenso BGE 148 II 369 S. 375 wenig regelt es die Kostenverteilung bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Praxisgemäss orientieren sich die Zürcher Behörden diesbezüglich an den Regeln, welchen auch das Bundesgericht folgt. Bei Gegenstandslosigkeit ohne Zutun der Parteien werden die Kosten nach den Prozessaussichten bzw. dem mutmasslichen Prozessausgang verteilt (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 72 BZP [SR 273]; BGE 142 V 551 E. 8.2; PLÜSS, Kommentar VRG, a.a.O., N. 74 f. zu § 13 VRG/ZH; HANSJÖRG SEILER, in: Bundesgerichtsgesetz [BGG] [nachfolgend: SHK-BGG], Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer [Hrsg.], 2. Aufl. 2015, N. 37 zu Art. 66 BGG). Ist die Gegenstandslosigkeit auf die Abstandserklärung einer Partei bzw. deren ausdrückliche oder konkludente Unterziehung zurückzuführen, gilt die den Abstand erklärende Partei als unterliegend und hat folglich die Gerichtskosten nach dem Unterliegerprinzip zu tragen (PLÜSS, Kommentar VRG, a.a.O., N. 79 zu § 13 VRG/ZH; SEILER, SHK-BGG, a.a.O., N. 35 zu Art. 66 BGG ; Urteil 5A_658/2016 vom 9. Mai 2017).

E. 3.3.5

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf kantonales Verfahrensrecht von Bundesrechts wegen nicht so ausgestaltet oder angewendet werden, dass dadurch die Verwirklichung von Bundesrecht vereitelt oder wesentlich erschwert wird (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; BGE 134 I 125 E. 2.1; BGE 116 Ib 50 E. 4a). Dieser Grundsatz folgt aus Art. 49 Abs. 1 BV bzw. dem Vorrang von Bundesrecht gegenüber kantonalem Recht (BGE 134 I 125 E. 2.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsrechtspflege, a.a.O., Rz. 107). Demgemäss drängt sämtliches Bundesrecht widersprechendes kantonales Recht zurück (BGE 143 I 272 E. 2.2.1). Ob kantonales Recht mit dem Vereitelungsverbot vereinbar ist, prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 134 I 125 E. 2.1; BGE 133 I 286 E. 4.2).

E. 3.3.6

Nachdem das einschlägige, kantonale Verfahrensrecht gar keine explizite Regelung enthält, wie bei einer Behördenbeschwerde des Bundes die Gerichtskosten zu verteilen sind, und sich bei anderen nicht ausdrücklich geregelten Fragestellungen bezüglich Kosten an den Normen für das bundesgerichtliche Verfahren oder der Praxis des Bundesgerichts orientiert, erscheint es naheliegend, auch bezüglich der Behördenbeschwerde des Bundes auf kantonaler Ebene den Fokus auf den Sinn und Zweck der Behördenbeschwerde zu legen. Dies ist insofern angezeigt, als die Kostenbelastung einer Bundesbehörde, welche mittels Behördenbeschwerde auf kantonaler Ebene ihre Aufsichtsfunktion wahrnimmt, durchaus geeignet ist, die Ergreifung der Behördenbeschwerde auf kantonaler Ebene und damit die BGE 148 II 369 S. 376 Verwirklichung von Bundesrecht wesentlich zu erschweren. Die Gerichtskosten eines einzelnen Verfahrens mögen wie vorliegend bescheiden sein. In der Summe mehrerer Verfahren können sie jedoch ein erhebliches Ausmass annehmen. Wenn die Behördenbeschwerde der Bundesbehörden als "autonomes" Rechtsmittel (BGE 136 II 359 E. 1.2) oder als integrale Beschwerde (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsrechtspflege, a.a.O., Rz. 1495; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. 2021, Rz. 983; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN,

Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 1477; MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar VRG, a.a.O., N. 139 zu § 21 VRG/ZH) verstanden wird, muss dieses Rechtsmittel konsequenterweise bezüglich Kostenbelastung auch entsprechend seiner Funktion behandelt werden.

E. 3.3.7

Sinn und Zweck der Behördenbeschwerde des Bundes im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. a und Art. 111 Abs. 2 BGG ist die Sicherstellung der einheitlichen und korrekten Anwendung von Bundesrecht. Sie ist ein Mittel der Bundesaufsicht (vgl. nicht publ. E. 1.5 und 3.3.1 oben). Dem ist durch verfassungs- respektive bundesrechtskonforme Auslegung des VRG/ZH Rechnung zu tragen (vgl. zur verfassungskonformen Auslegung BGE 146 I 70 E. 4; BGE 145 I 73 E. 2; BGE 138 I 321 E. 2; Urteile 2C_187/2020 vom 9. Juli 2020 E. 4.1; 1C_262/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.2 ff.). Der Zweck der Behördenbeschwerde des Bundes wird wesentlich erschwert, wenn § 13 VRG/ZH bzw. das VRG/ZH in einer Weise angewendet wird, dass Bundesbehörden bei Einlegung des genannten Rechtsmittels auf kantonaler Stufe die Gerichtskosten auferlegt werden können (unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausnahmen). Eine solche Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts verstösst gegen den Sinn und Geist von Art. 49 Abs. 2 BV und Art. 111 Abs. 2 BGG und hat deshalb als bundesrechtswidrig zurückzutreten. Davon abzugrenzen sind Konstellationen, bei denen gemäss expliziter bundesrechtlicher Vorschrift im kantonalen Verfahren der unterliegenden Partei die (kantonalen) Gerichtskosten aufzuerlegen sind (vgl. beispielsweise Art. 144 Abs. 1 und Art. 145 Abs. 2 DBG [SR 642.11]) und die Bundesbehörde mit ihrer Behördenbeschwerde nicht nur eine Aufsichtsfunktion wahrnimmt, sondern auch Vermögensinteressen verfolgt (sog. Doppelnatur der Behördenbeschwerde). Wenn somit beispielsweise die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) im kantonalen Verfahren eine Behördenbeschwerde ergreift - mithin als Beschwerdeführerin auftritt und nicht bloss eine BGE 148 II 369 S. 377 Vernehmlassung einreicht - ist davon auszugehen, dass sie auch Vermögensinteressen verfolgt, weshalb es sich in solchen Fällen rechtfertigt, der Bundesbehörde im Falle des Unterliegens die kantonalen Gerichtskosten aufzuerlegen (vgl. Urteil 2C_200/2014 vom 4. Juni 2015 E. 3.4 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Ebenso muss die Möglichkeit vorbehalten bleiben, einer Bundesbehörde im Rahmen eines Behördenbeschwerdeverfahrens ausnahmsweise die kantonalen Gerichtskosten aufzuerlegen, wenn sie unnötige Kosten verursacht hat. Art. 66 Abs. 4 i.V.m. Art. 66 Abs. 3 BGG erlaubt in einem solchen Fall, einer Behörde (oder mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisation) ausnahmsweise die Gerichtskosten des bundesgerichtlichen Verfahrens aufzuerlegen (Der Gesetzeswortlaut "in der Regel" von Art. 66 Abs. 4 BGG lässt dafür den nötigen Spielraum. Vgl. dazu beispielsweise BGE 142 V 551 E. 9; Urteil 9C_354/2020 vom 8. September 2020 E. 5). Im vorliegenden Kontext wäre dies etwa denkbar, wenn eine im kantonalen Bewilligungsverfahren begrüsste Bundesbehörde vernehmlassungsweise zunächst keine Bedenken äussert, dann aber die entsprechende Verfügung oder den entsprechenden Entscheid beim kantonalen Verwaltungsgericht anfigt.

E. 3.3.8

Die Vereinigung der betroffenen Abteilungen des Bundesgerichts (I. und II. öffentlich-rechtliche Abteilung, I. und II. sozialversicherungsrechtliche Abteilung) hat an ihrer Sitzung vom 18. Januar 2022 im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 23 Abs. 2 BGG aufgrund des Gesagten verneint, dass einer Bundesbehörde, welche im Rahmen einer

Behördenbeschwerde ihre spezialgesetzlich vorgesehene Aufsichtsfunktion (ohne jegliche Vermögensinteressen) im kantonalen Verfahren wahrnimmt, auch dann kantonale Gerichtskosten auferlegt werden können, wenn keine Ausnahme im Sinne von Art. 66 Abs. 4 BGG vorliegt. Dies gilt entsprechend auch für § 13 VRG/ZH bzw. das VRG/ZH generell. Vorliegend verfolgte der Beschwerdeführer mit seiner Behördenbeschwerde im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens lediglich eine Aufsichtsfunktion und keine Vermögensinteressen, setzte er sich doch dafür ein, dass eine kantonale Aufsichtsbehörde die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts beachte (Bst. B oben). Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin 1 nach Eingang der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ihre Statuten rasch angepasst hat (Bst. B oben), bedeutet zudem nicht, dass die Ergreifung dieses Rechtsmittels unnötig war bzw. der Beschwerdeführer unnötige Kosten verursacht hat.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.