



Parteistellung, Äusserungsrecht und Legitimation

Prof. Dr. Markus Schott, LL.M.

Zürich, 12. März 2024



Inhalte / Lernziele

- Parteistellung
- Äusserungsrecht
- Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege
- Mitwirkungspflicht
- Beschwerdelegitimation



Parteistellung

1. Legaldefinition:

"Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht." (vgl. Art. 6 VwVG)

2. Voraussetzungen:

- a. Partei- und Prozessfähigkeit;
- b. Schutzwürdiges Interesse: Jedes praktische oder rechtliche Interesse; oder
- c. Gesetzliche Ermächtigung zur Verfahrensteilnahme/Beschwerderecht.



Parteistellung: Parteifähigkeit

1. Fähigkeit in **eigenem Namen prozessuale Rechte** auszuüben bzw. **prozessuale Pflichten** zu haben (prozessuale Rechtsfähigkeit)

2. Parteifähig sind:
 - a. Natürliche Personen (vgl. Art. 11 ZGB)
 - b. Juristische Personen des Privatrechts (vgl. Art. 53 ZGB)
 - c. Juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Körperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden oder selbstständige Anstalten wie die Universitäten)
 - d. Ausnahmsweise nicht-rechtsfähige Akteure des öffentlichen Rechts soweit ihnen aufgrund gesetzlicher Vorschrift ein Rechtsmittel gegen eine Verfügung zusteht (vgl. Art. 6 VwVG *in fine*)



Parteistellung: Prozessfähigkeit

1. Fähigkeit, ein **Verfahren selber zu führen** oder durch einen gewählten Vertreter **führen zu lassen** (prozessuale Handlungsfähigkeit)

2. Prozessfähig sind:
 - a. Volljährige und urteilsfähige natürliche Personen (vgl. Art. 12 ff. ZGB)
 - b. Urteilsfähige Handlungsunfähige: Vertretung durch gesetzlichen Vertreter; ausgenommen sind höchstpersönliche Rechte (vgl. Art. 19 ZGB)
 - c. Juristische Personen des Privatrechts (vgl. Art. 54 f. ZGB): Handeln durch ihre Organe
 - d. Juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Körperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden oder selbstständige Anstalten wie die Universitäten): Handeln durch ihre Organe
 - e. Ausnahmsweise nicht-rechtsfähige Akteure des öffentlichen Rechts soweit ihnen aufgrund gesetzlicher Vorschrift ein Rechtsmittel gegen eine Verfügung zusteht (vgl. Art. 6 VwVG *in fine*): Handeln durch Mitglieder bzw. Vorsteher oder andere, dazu ermächtigte Stellen



Parteistellung: Folgen

Parteirechte

- Antragsrecht
- Verfahrensgarantien
- Individuelle Eröffnung der Verfügung
- Einlegung und Rückzug von Rechtsmitteln
- Äusserungsrechte
- Recht auf unentgeltliche Rechtspflege
- Festlegung des Streitgegenstandes

Parteipflichten

- Mitwirkungspflichten
- Kostenpflicht



Äusserungsrecht (I/III)

1. **Gegenstand:** Alle tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Entscheids
 - a. Zum **Sachverhalt**
 - b. Zum **anwendbaren Recht**
 - c. Grundsätzlich kein Anspruch, die **Rechtsauffassung und Würdigung des Sachverhalts der Behörde** vor Erlass der Verfügung zu kennen und dazu Position beziehen zu können. Ausgenommen, wenn die von der Behörde beabsichtigte Rechtsanwendung von den Parteien vernünftigerweise nicht vorhersehbar ist (z.B. unerwartete Rechtsgrundlage, Praxisänderung, grosser Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum).
 - d. **Replikrecht:** Recht auf Äusserung zu allen tatsächlichen und rechtlichen Vorbringen der Gegenpartei(en) und weiterer Verfahrensbeteiligter (vgl. Art. 31 VwVG: "*erheblich erscheinen und nicht ausschliesslich zugunsten der anderen*").

2. **Zeitpunkt:** Vor dem behördlichen Entscheid



Äusserungsrecht (II/III)

3. Modalitäten:

- a. In der Regel **schriftlich**
- b. Grundsätzlich kein Anspruch auf mündliche Stellungnahmen
- c. Ausnahmsweise mündliche Stellungnahme bei zeitlicher Dringlichkeit, komplexem Sachverhalt, wenn die persönlichen Eigenschaften entscheidungswesentlich sind oder ein Erlass dies vorsieht (inbs. Art. 6 EMRK)

4. **Verweigerung** der Anhörung (vgl. Art. 30 Abs. 2 VwVG):

- a. Zwischenverfügungen, die nicht selbstständig mit Beschwerde anfechtbar sind
- b. Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind
- c. Verfügungen, in denen die Behörde den Parteibegehren vollkommen entspricht
- d. Vollstreckungsverfügungen
- e. Andere erstinstanzliche Verfügungen, wenn Gefahr im Verzug (vgl. BGE 104 Ib 129)



Äusserungsrecht (III/III)

5. **Prüfungspflicht als Korrelat** (vgl. Art. 32 Abs. 1 VwVG)
 - a. Behörde hat alle **wesentlichen Vorbringen** der Parteien zu **würdigen**
 - b. "wesentliche Vorbringen": Vorbringen, die für den Erlass der Verfügung von Bedeutung sein können.
 - c. **Verspätete Parteivorbringen** (vgl. Art. 32 Abs. 2 VwVG): Trotz der "Kann-Formulierung" sind verspätete, aber relevante Vorbringen gemäss Lehre und Rechtsprechung zwingend zu berücksichtigen
 - d. **Antizipierte Beweiswürdigung**: Behörde darf auf Abnahme von Beweismitteln verzichten, wenn sie aufgrund bereits abgenommener Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, ihre Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert



Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (I/II)

1. **Grundsatz:** *"Die Beschwerdeinstanz [...] befreit eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf **Antrag** von der Bezahlung der **Verfahrenskosten**, sofern ihr Begehren nicht Aussichtslos erscheint."* (Art. 65 Abs. 1 VwVG)
2. Anspruch besteht entgegen dem Wortlaut bei jedem staatlichen Verfahren (nicht nur im Beschwerdeverfahren)
3. **Anspruchsberechtigte Personen:**
 - a. Natürliche Personen
 - b. Juristische Personen nur ausnahmsweise, wenn ihr **einziges Aktivum im Streit** liegt und auch die **wirtschaftlich Beteiligten mittellos** sind



Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (II/II)

4. Voraussetzungen

a. Antrag

b. **Bedürftigkeit:** Bedürftig ist, wer die Kosten eines Prozesses nicht aufzubringen vermag, ohne jene Mittel anzugreifen, deren er zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts für die Familie bedarf. Einkommen und Vermögen werden berücksichtigt.

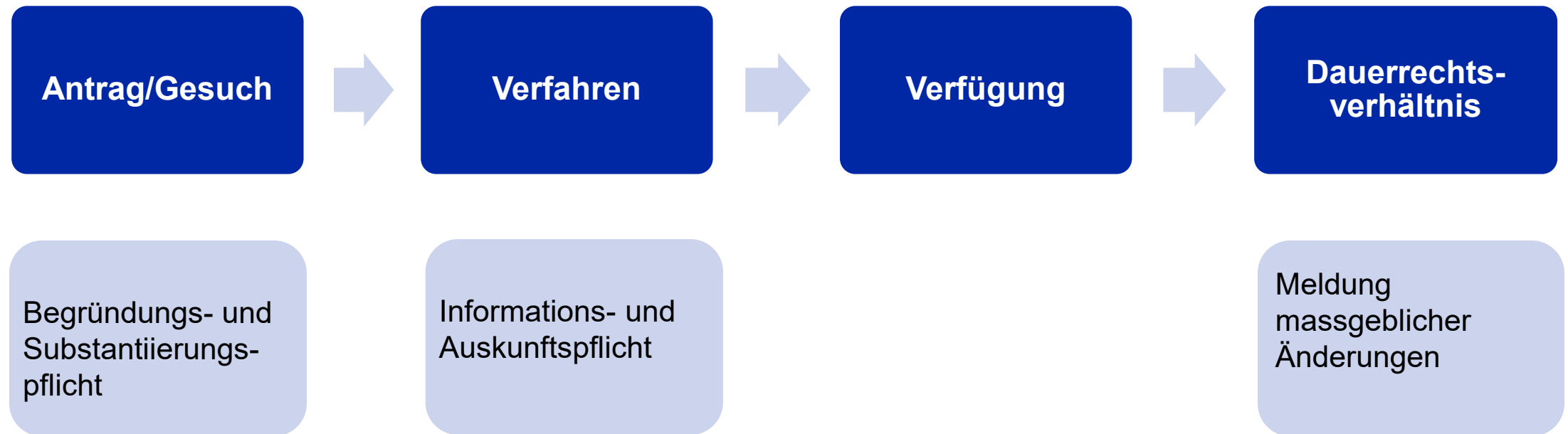
c. **Erfolgsaussicht/Nichtaussichtslosigkeit:** Gewinnaussichten sind nicht beträchtlich geringer als die Verlustgefahren. Würde sich eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, bei vernünftiger Überlegung zur Einlegung des Rechtsmittels entschliessen und den Prozess auf eigene Rechnung und Gefahr führen?

5. Umfang: **Verfahrenskosten und eigene Vertretungskosten**, nicht aber Parteientschädigung der Gegenpartei

Fallstudie

Hat der Verband Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege?

Mitwirkungspflicht: Eine Dauerpflicht





Mitwirkungspflicht: Wann gilt sie?

1. Mitwirkungspflicht besteht üblicherweise in den folgenden Fällen:
 - a. Eine Person leitet ein Verfahren **von sich aus ein** oder stellt eigene **Begehren** (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b VwVG): Z.B. Einreichung eines Bewilligungsgesuchs
 - b. Abgeleitet aus dem Grundsatz von **Treu und Glauben** (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV)
 - c. Besserer **Zugang zu Beweismitteln**: Z.B. Gesundheitszustand der Person; Verhältnisse im Heimatland
 - d. Besondere Vorschrift in **Spezialgesetz**: Z.B. Art. 8 AsylG; Art. 36 Abs. 3 FINMAG oder Art. 40 KG
2. Kein Recht, sich nicht selbst belasten zu müssen: Mitwirkungspflicht gilt auch, wenn sich Partei selbst belastet (vorbehältlich Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Art. 16 VwVG)
3. Verhältnis zwischen verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflicht und **strafrechtlichem Aussageverweigerungsrecht** nicht abschliessend geklärt. Rechtsprechung uneinheitlich.
4. Umstritten ist auch, ob die in einem Verwaltungsverfahren durch Mitwirkung der Parteien erhobenen Beweismittel in einem nachfolgenden **Strafverfahren** verwertet werden dürfen.

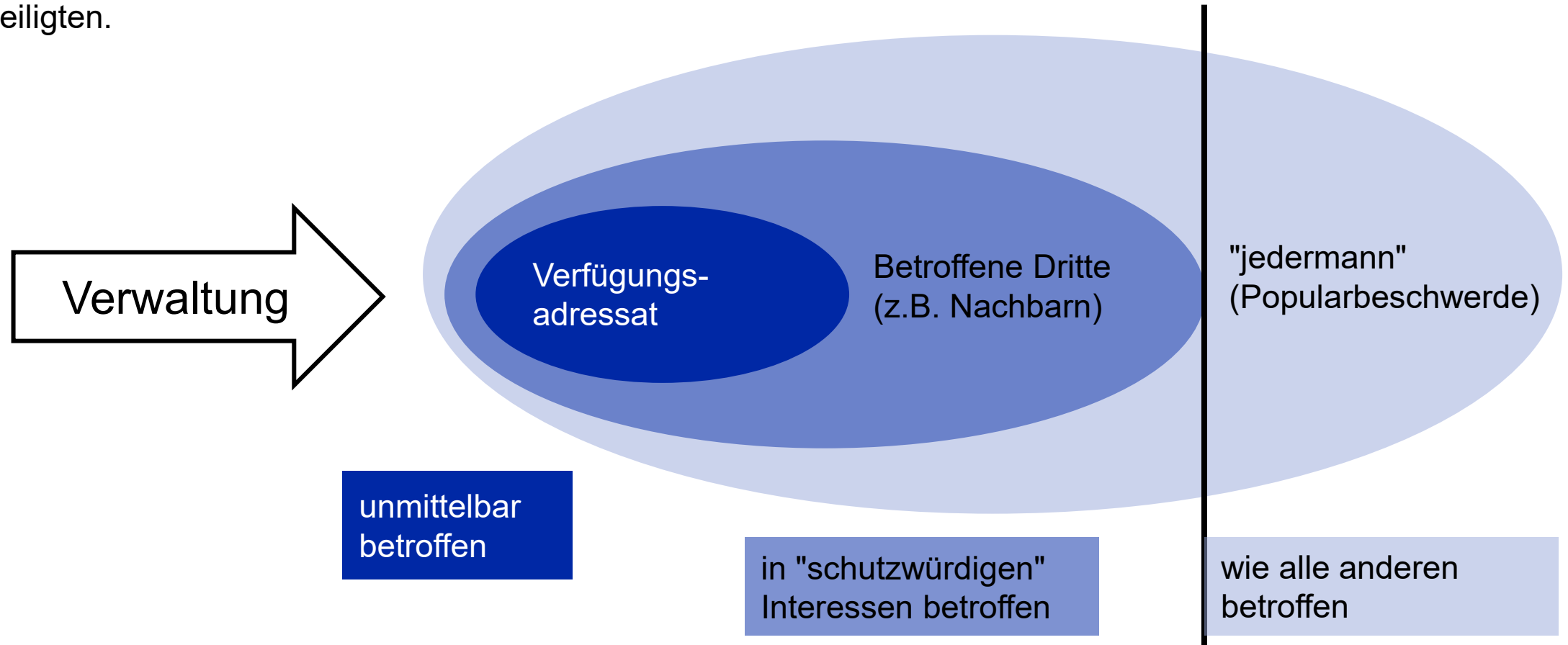


Mitwirkungspflicht: Rechtsfolgen bei Missachtung

1. Es wird gar **nicht** erst auf ein Begehren **eingetreten** (vgl. Art. 13 Abs. 2 VwVG)
Ausnahme: Behandlung steht im öffentlichen Interesse
2. Berücksichtigung bei **Beweiswürdigung** (Rechtsnachteile)
3. Ungünstige **Kostenfolgen** (vgl. Art. 63 Abs. 3 VwVG)
4. Besondere **spezialgesetzliche Rechtsfolgen**: Z.B. Verzicht auf Weiterführung des Verfahrens (vgl. 8 Abs. 3^{bis} AsylG)

Beschwerdelegitimation: Übersicht

Beschwerdelegitimation als Kernproblem im öffentlichen Verfahrensrecht: Dient der Eingrenzung der Beteiligten.





Beschwerdelegitimation: Allgemeine Voraussetzungen

1. Voraussetzungen des Beschwerderechts (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG; Art. 89 Abs. 1 BGG):
 - a. **Formelle Beschwer:** Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz
 - b. **Materielle Beschwer:** "Besonders berührt"
 - c. **Rechtsschutzinteresse:** Jedes aktuelle und praktische Interesse
2. Besondere **spezialgesetzliche** Beschwerdelegitimation (vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG; Art. 89 Abs. 2 BGG)
3. Sonderfall **Stimmrechtsbeschwerde** (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG)



Beschwerdelegitimation: Rechtsschutzinteresse im Besonderen

1. Jedes aktuelle und praktische Interesse
 - a. **Praktisch:** Der Nachteil (Beschwer) könnte durch erfolgreiche Beschwerdeführung beseitigt werden
 - b. **Aktuell:** Der Nachteil (Beschwer) besteht im Urteilszeitpunkt noch
2. Ausnahme vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses:
 - a. Umstrittene Frage kann sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen;
 - b. Die Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung, so dass an ihrer Beantwortung ein öffentliches Interesse besteht; und
 - c. Die Frage kann sonst kaum je rechtzeitig entschieden werden.

Fallstudie

Kann Z gegen die Entscheide des BBL rechtlich vorgehen?



Beschwerdelegitimation: Drittbetroffene

1. In "**schutzwürdigen Interessen**" betroffen
 - a. Wer **durch den Entscheid stärker als jedermann** betroffen ist und
 - b. In einer **besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache** steht
2. Beispiele:
 - a. Anwohner einer Mobilfunkantenne in bestimmtem Umkreis (vgl. BGE 128 II 163)
 - b. Anwohner einer Anlage, von der im Normalbetrieb keine Emissionen ausgehen, durch die aber ein besonderer Gefahrenherd geschaffen wird und die Anwohner deshalb einem erhöhten Risiko aussetzt (vgl. 140 II 315 oder BGE 120 Ib 379).
 - c. Konkurrierendes Lotterieuunternehmen, wenn die Behörde beim Entscheid über die Zulassung einer Lotterie auch die Frage des Bedürfnisses prüfen kann (vgl. BGE 127 II 264).
3. Spezialfall **Submissionsrecht**: Nichtberücksichtigte Mitbewerbende gelten wie Zuschlagsempfängerin als Verfügungsadressaten; beschwerdeberechtigt bei legitimer Chance auf Zuschlag oder Wiederholung der Ausschreibung (vgl. BGE 141 II 14)

Beschwerdelegitimation: Verbandsbeschwerde (I/II)

Eigene Legitimation

- Verband als juristische Person ist selber legitimiert, da er in **eigenen Interessen betroffen** ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG)
- Beispiel: Der WWF erhält für eine Protestaktion keine Bewilligung

"Egoistische" Verbandsbeschwerde

- Verband als juristische Person kann **Ansprüche seiner Mitglieder** geltend machen
- Voraussetzungen:
 1. Ist gemäss Statuten verpflichtet, die konkret in Frage stehenden Interessen der Mitglieder zu schützen
 2. Mindestens eine grosse Anzahl Mitglieder oder eine Mehrheit betroffen
 3. Jedes Mitglied wäre selbst beschwerdelegitimiert

"Ideelle" Verbandsbeschwerde

- Verband als juristische Person ist selber kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung zur **Wahrnehmung öffentlicher Interessen** legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 2 VwVG; Art. 89 Abs. 2 d BGG)
- Beispiele:
 - Arbeitnehmerverbände nach Art. 7 GIG
 - Umweltschutzverbände nach Art. 66 USG
 - Kantonale Anwaltsverbände nach Art. 6 Abs. 4 BGFA



Beschwerdelegitimation: Verbandsbeschwerde (II/II)

Fallstudie

Ist der Verband zur Beschwerde gegen die Zuschlagserteilung legitimiert?



Beschwerdelegitimation: Gemeinwesen und Behörden

Betroffen wie Private

- Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG bzw. Art. 89 Abs. 1 BGG
- Voraussetzungen gemäss Rechtsprechung: Gemeinwesen wie Privater in eigenen Interessen betroffen

Betroffen in wichtigen öffentlichen Interessen

- Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG bzw. Art. 89 Abs. 1 BGG
- Gemeinwesen ist in hoheitlichen Befugnissen berührt und hat eigenes schutzwürdiges Interesse an Aufhebung oder Änderung
- Beispiele:
 - Vermögensrechtliche Interessen des Gemeinwesens als Submissionsempfänger oder Gläubiger von Kausalabgaben
 - Nicht blosses Interesse an richtiger Rechtsanwendung

Gesetzlich Ermächtigung

- Ermächtigung in Verfahrens- oder Spezialgesetz
- Formelle Beschwer nicht notwendig
- Kein spezifisches schutzwürdiges (öffentliches) Interesse vorausgesetzt
- Beispiele:
 - Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG
 - § 21 Abs. 2 Bst. c VRG ZH
 - Kantone und Gemeinden: Art. 34 Abs. 2 RPG
 - Kantonale Verwaltungen: Art. 146 DBG



Literatur

1. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 1421-1514
2. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. Zürich 2013, Rz. 463-467, 524-535, 656-662, 922-1002
3. RHINOW/KOLLER/KISS/TURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl. Basel 2021, Rz. 1198 ff., 1547 ff., 1925 ff.