



An den Grossen Rat

21.5517.04

JSD/P215517

Basel, 27. Mai 2026

Regierungsratsbeschluss vom 26. Mai 2026

Anzug Beat Leuthardt und Konsorten betreffend «gleich lange Spiesse in den Quartieren bei Bauvorhaben»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2024 vom Schreiben Nr. 21.5517.03 vom 24. April 2024 des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Beat Leuthardt und Konsorten betreffend «gleich lange Spiesse in den Quartieren bei Bauvorhaben» stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Die schöne Eckliegenschaft am St.Johanns-Platz mit der Pizzeria «Da Gianni» und ihrem schattigen Garten hat für sehr viele Menschen in- und ausserhalb des Quartiers einen wichtigen Stellenwert. Entsprechend kam es seit Bekanntwerden eines Umnutzungsprojekts zu vielen Interventionen auf politischer, medialer und juristischer Ebene.

Die demokratischen Grundprinzipien blieben soweit erkennbar formell gewahrt. Dies gilt aber genauer betrachtet nicht für alle juristischen Aspekte. Es wäre nämlich auch aus quartierdemokratischer und individueller Optik wichtig, dass in einem solchen Fall kantonale Gerichte über die Rechtmässigkeit der Umnutzung (im vorliegenden Fall eines Abbruchs unter Umwandlung in Stockwerkeigentum) hätten entscheiden können, sofern der Wille zur Überprüfung vonseiten Betroffener vorhanden ist.

Vorliegend war dieser Wille sehr wohl vorhanden, doch Einsprachen scheiterten, weil die Kostenrisiken von Quartierbewohnenden und NGOs viel zu hoch waren und Verfahren daher vorzeitig abgebrochen werden mussten.

Dies entspricht einem Kernproblem im Baurecht: Gerichtsgebühren (auch wenn sie ermässigt sind) und erst recht die Risiken hoher fünf- bis sechstelliger anwaltlicher Kosten der Bauherrschaft führen regelmässig dazu, dass Betroffene auf demokratisch legitimierte Überprüfungsmöglichkeiten verzichten müssen. Dieses Problem stellt sich nicht nur beim «Da Gianni», sondern immer mal wieder in Liegenschaften in allen Quartieren.

Es stünde daher einem Rechtsstaat gut an, dass er die Ausübung demokratischer Mittel in gewissem «normalen» Rahmen erlaubt und nicht (ungewollt) vereitelt. Das Beispiel des Bau- und Gastgewerbeinspektorats mit seinem kostenlosen Einspracheverfahren belegt, dass dies grundsätzlich möglich ist, und zwar unter voller Wahrung der Zielsetzungen des Raumplanungsrechts wie dem Beschleunigungsgebot.

Es besteht daher genügend Anlass, eine ähnliche Regelung auch für das kantonale Rekursverfahren vorzusehen. Niemand wird unter einer gerechten neuen Kostenregelung zu leiden haben, und es ist keine zeitliche Verzögerung zu befürchten. Wie sich im parallelen Anliegen bei zivilrechtlichen Streitigkeiten, dem der vorliegende Gesetzestext nachempfunden ist (§ 2a Gerichtsgebührengesetz), zeigt.

setz, 154.800), zeigt, ist es seit Einführung jener Regelung per 5. Juli 2018 zu keinen Veränderungen in den einschlägigen Verfahren gekommen.

Und sollte ausnahmsweise - was überall vorkommen kann, beispielsweise durch einen missgünstigen Nachbarn - ein Rekursverfahren offensichtlich verzögernd («trölerisch») wirken, so ist mit der vorgeschlagenen Formulierung in § 2b Abs. 3 dafür gesorgt, dass solches Verhalten erst gar nicht vorkommt und auch nicht belohnt wird.

Die Unterzeichnenden möchten die Regierung verpflichten, innert 6 Monaten eine Vorlage vorzulegen, durch welche das Gesetz über die Gerichtsgebühren vom 16.1.1975 (154.800) wie folgt ergänzt wird:

§ 2b (neu)

1 In Verfahren vor kantonalen Rekursinstanzen, die ihren Ursprung beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat haben und die ein Bauvorhaben für einzelne Quartierliegenschaften betreffen, werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

2 In solchen Verfahren betragen die Gerichtsgebühren minimal Fr. 200 und maximal Fr. 500.

3 Bei mutwilliger Prozessführung können einer Partei die Verfahrenskosten ganz oder teilweise auferlegt werden.

Beat Leuthardt, Thomas Müry, Joël Thüring, Pascal Pfister, Tim Cuénod, Felix Wehrli, Balz Herter, Bülent Pekerman, Barbara Heer, Beatrice Messerli, Christian von Wartburg, Michelle Lachenmeier, Alex Dill, Christoph Hochuli»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Gegenstand des vorliegenden Anzugs ist die Kostenverlegung in baurechtlichen Rekursverfahren im Zusammenhang mit Verfügungen des Bau- und Gastgewerbeinspektorates (BGI), das unter anderem für die Erteilung von Baubewilligungen zuständig ist. Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, ob für gewisse Fallkonstellationen Ausnahmeregelungen geschaffen werden können, die von den für die übrigen baurechtlichen Rekursverfahren geltenden Rechtsgrundlagen zur Gebührenerhebung und zur Verteilung der Parteikosten abweichen.

Seit der letzten Berichterstattung wurden die Möglichkeiten für allfällige Erleichterungen bei der Kostenverteilung in Verfahren im Zusammenhang mit gewissen Bauprojekten vertieft geprüft. Dabei stand insbesondere die Sicherstellung eines in sich stimmigen und mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbaren Systems der Kostenverteilung in öffentlich-rechtlichen Verfahren im Vordergrund.

2. Baurechtliche Rekursverfahren als öffentlich-rechtliche Verfahren

Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2022 (Nr. 21.5517.02) dargelegt hat, handelt es sich bei auf Baurecht fussenden Rekursverfahren um öffentlich-rechtliche Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren, die dem öffentlich-rechtlichen Verfahrens- bzw. Prozessrecht unterstehen. Ausgangspunkt solcher Verfahren bildet jeweils eine behördliche Verfügung, die angefochten wird, etwa die Erteilung oder die Ablehnung einer Baubewilligung durch das BGI. Es stehen sich demnach der verfügende Staat und die meist privaten Verfügungsadressaten gegenüber. Auch bei der Beteiligung von Dritten – beispielsweise Nachbarn als Rekursparteien oder als sogenannte Beigeladene (parteiähnliche Stellung) sowie Verbände mit gesetzlichem Verbandsbeschwerderecht – gelten die öffentlich-rechtlichen Verfahrensbestimmungen, da der Staat stets in seiner hoheitlichen Funktion beteiligt ist.

In öffentlich-rechtlichen Verfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz. Danach haben alle Instanzen – von den verfügenden Behörden bis hin zu den verschiedenen Rekursinstanzen – den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen zu untersuchen sowie sämtliche relevanten Faktoren unabhängig von den Vorbringen und Darstellungen der Parteien zu beachten. Entsprechend sind die Anforderungen an die Prozessführung nicht allzu formell. Eine anwaltliche Vertretung ist nicht zwingend notwendig, da die Behörden das Recht von Amtes wegen, also von sich aus, anwenden. Dieses Prinzip wird von den verschiedenen Instanzen gerade bei nachbarlichen Laienrekursen berücksichtigt, indem diese nicht im Sinne des strengen Rügeprinzips arbeiten, sondern den angefochtenen Entscheid von sich aus, hinsichtlich der in Frage kommenden Grundlagen auf dessen Rechtmässigkeit untersuchen.

Davon zu unterscheiden sind Zivilprozesse zwischen zumeist Privaten, etwa bei gerichtlichen Streitigkeiten aus Vertragsverhältnissen wie Mietstreitigkeiten, Arbeitsstreitigkeiten, Prozessen um Werkverträge oder Aufträge sowie um andere zivilrechtliche Verhältnisse. Diese unterstehen dem Zivilprozessrecht und somit anderen Verfahrensregeln. Im Gegensatz zu den verwaltungsrechtlichen Rekursinstanzen haben sich die Gerichtsinstanzen in diesen Verfahren primär an den Vorbringen der Parteien und den von ihnen zu beschaffenden Beweisen zu orientieren. Der Zivilprozess zeichnet sich zudem durch eine grosse Formstrenge aus.

Die geschilderten unterschiedlichen Verfahrensrechte für öffentlich-rechtliche Rekursverfahren einerseits und für Zivilprozesse jeder Stufe andererseits zeigen sich auch in unterschiedlichen Kostenregelungen.

3. Verfahrenswege und Kostenverlegung in Rekursverfahren in Baurechtssachen

3.1 Vorbemerkung zum Einspracheverfahren

Bei Verfahren auf Erteilung einer Verfügung – etwa einer Baubewilligung durch die zuständigen Behörden (vorliegend das BGI) – ersucht eine Bauherrschaft um Bewilligung für ein konkretes Bauvorhaben, beispielsweise einen Dachausbau, einen Hausanbau, den Bau einer Terrasse, eine Sanierung oder die Neuerstellung eines Einfamilien-, Mehrfamilien- oder Geschäftshauses. Gegen die Erteilung der Baubewilligung können von Gesetzes wegen Dritte, wie Nachbarn und weitere Berechtigte, Einsprache erheben. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens (mit und ohne Einsprache) wird die Rechtmässigkeit der Erteilung oder Nichterteilung einer Baubewilligung behördlich geprüft.

Die Einsprache ist gemäss geltendem Recht und Gerichtspraxis kostenlos. Demgemäss werden keine behördlichen Gebühren für den Einspracheentscheid erhoben und es wird keine Parteientschädigung festgelegt und zugesprochen, weshalb die Einsprechenden, falls sie bereits im Einspracheverfahren anwaltlich vertreten sind, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens ihre Parteikosten (Anwaltskosten) immer selbst zu tragen haben.

3.2 Rekursverfahren vor der Baurekurskommission

Gegen Einspracheentscheide können die Bauherrschaft oder die am Einspracheverfahren Beteiligten Rekurs bei der Baurekurskommission erheben. Bei der Baurekurskommission wird die Sache ein zweites Mal in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend beurteilt.

Die Kosten für das Verfahren vor der Baurekurskommission richten sich gemäss Verweis im Gesetz betreffend die Baurekurskommission (BRKG, SG 790.100) nach dem Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100) und dem Gesetz über die Gerichtsgebühren (SG 154.800). Gestützt auf das Gesetz über die Gerichtsgebühren, ist der Rahmen für die

Höhe der Entscheidgebühr im vom Gerichtsrat erlassenen Reglement über die Gerichtsgebühren (Gerichtsgebührenreglement, GGR, SG 154.810) festgelegt.

Die gesetzlichen Vorschriften zur Verteilung der Kosten in einem Rekursentscheid sehen vor, dass die staatliche Entscheidgebühr (auch sog. ordentliche Kosten/Gerichtsgebühr/Spruchgebühr) in der Regel der unterliegenden Rekurrentschaft oder der/den beigeladenen Person/en aufzuerlegen ist. Im Falle des Unterliegens in einem Rekursverfahren kann von der Rekursinstanz den Parteien, Beigeladenen oder der Vorinstanz (Behörde) zusätzlich eine Parteientschädigung an die Gegenpartei auferlegt werden, falls die obsiegende private Gegenpartei eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt beigezogen hat. Der Vorinstanz (Behörde) wird im Falle ihres Obsiegens keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 30 VRPG).

In der Praxis der Baurekurskommission wird die Höhe der gegebenenfalls aufzuerlegenden Entscheidgebühr im Voraus abgeschätzt und entspricht regelmässig dem Kostenvorschuss, den die Rekurrierenden zu leisten haben. Für die Bemessung des Kostenvorschusses beziehungsweise der ordentlichen Kosten werden die Anzahl sowie die Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen sowie die Grösse des angefochtenen Projekts berücksichtigt. Des Weiteren einbezogen wird die Diversität der betroffenen Fachgebiete. Je mehr Fachgebiete in einem Rekurs angesprochen werden, desto mehr Sachverständige sind durch die Baurekurskommission beizuziehen. Auf diese Weise gibt es seit dem Jahr 2022 Kostenvorschüsse zwischen 700 und 3'000 Franken, wobei sich ein üblicher Kostenvorschuss auf 1'600 Franken beläuft. Bei Gutheissung des Rekurses wird der Kostenvorschuss zurückerstattet.

Die Höhe der Parteientschädigung wird im Verfahren vor der Baurekurskommission praxisgemäss pauschal festgesetzt und steht in Abhängigkeit zu den ordentlichen Kosten. Die Höhe der Parteientschädigung liegt in aller Regel leicht über den jeweiligen ordentlichen Kosten. Gleichwohl ist es oft so, dass eine zugesprochene Parteientschädigung die tatsächlich entstandenen Parteikosten nicht auszugleichen vermag. Die Praxis der Baurekurskommission, pauschale und vergleichsweise tiefe Parteientschädigungen zuzusprechen, beruht auf der Überlegung, dass es sich beim Baurekursverfahren um ein kostengünstiges Verfahren handeln soll, bei dem auch das Risiko, im Falle des Unterliegens der Gegenseite eine Parteientschädigung ausrichten zu müssen, in überblickbarem Rahmen bleibt.

3.3 Rekursverfahren vor dem Verwaltungsgericht

In einem dritten Schritt kann innerkantonale im Anschluss an die Baurekurskommission noch das Verwaltungsgericht angerufen werden. Hier gelten bezüglich der Verteilung der Kosten und der Höhe der Kosten die gleichen gesetzlichen Vorgaben wie im Verfahren vor der Baurekurskommission. Die Verteilung der Kosten richtet sich nach dem VRPG. Im Falle des Unterliegens sind in der Regel die Entscheidgebühren des Verwaltungsgerichts zu übernehmen und die unterliegende Partei (das kann auch eine Behörde sein) kann zudem zu einer Parteientschädigung an die obsiegende Partei verurteilt werden. Auch hier erhält die Vorinstanz und je nachdem die ursprünglich verfügende Behörde im Falle ihres Obsiegens keine Parteientschädigung (§ 30 VRPG). Gestützt auf das Gesetz über die Gerichtsgebühren, ist der Rahmen für die Höhe der Entscheidgebühren im vom Gerichtsrat erlassenen GGR festgelegt.

In der Praxis des Verwaltungsgerichts beträgt gemäss Auskunft des Verwaltungsgerichts die Höhe der Entscheidgebühr bei Baurekursen seit 2021/2022 in der Regel zwischen 2'000 und 2'500 Franken, wobei es auch einige Fälle mit geringeren Gebühren gibt (z.B. 300 Franken), aber in der Regel keine Fälle mit höheren Gebühren vorkommen. Daran orientiert sich auch der jeweilige Kostenvorschuss, der regelmässig zwischen 1'500 und 2'500 Franken angesiedelt ist, aber gelegentlich auch weniger, aber nicht mehr beträgt. Der Kostenvorschuss wird mit der schlussendlich gesprochenen Entscheidgebühr verrechnet, bzw. den obsiegenden Rekurrierenden zurückerstattet. Gibt es mehrere parallele Rekursverfahren in der gleichen Sache, so wird die Gebühr vom Verwaltungsgericht je Verfahren reduziert.

Entsprechend der offenen Formulierung in § 30 Abs. 1 VRPG wird vom Verwaltungsgericht in vielen Fällen darauf verzichtet, zulasten unterliegender beigeladener Nachbarn bzw. zugunsten der obsiegenden Bauherrschaft eine Parteientschädigung festzusetzen. Dennoch gibt es die Zusprechung von Parteientschädigungen zulasten der unterliegenden Nachbarschaft (und damit zugunsten der Bauherrschaft). In den entsprechenden Urteilen seit 2021/2022 wurden zum Teil in ursprünglich aus mehreren in der Folge zusammengelegten Verfahren insgesamt meistens Parteientschädigungen in der Höhe zwischen 2'300 Franken und 3'000 Franken gesprochen, die oft aufgeteilt zu tragen waren. In einem Fall waren es 1'280 Franken und in einem weiteren 7'530 Franken, wobei beim letzteren die unterliegende Nachbarschaft nur ein Viertel der Gesamtsumme zu tragen und dieses Viertel unter mehreren Nachbarn aufzuteilen hatte. Es wird vom Verwaltungsgericht im Übrigen für die Berechnung einer Parteientschädigung, unabhängig vom privaten Stundenansatz einer Anwältin/eines Anwaltes, ein Stundenansatz von 250 Franken zugrunde gelegt.

3.4 Nachbemerkung zur unentgeltlichen Rechtspflege, zum Kostenerlass und zur Trölerei

Der Vollständigkeit halber soll bezüglich des Verfahrens vor den Rekursinstanzen noch Folgendes bemerkt werden: Grundsätzlich gelten für alle verwaltungsrechtlichen Verfahren – also auch für baurechtliche Verfahren – die Regelungen zur Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, die sowohl die Gebühren als auch die Parteikosten betreffen. Es muss aber festgestellt werden, dass die unentgeltliche Rechtspflege in Baurechtsangelegenheiten aus verschiedenen Gründen keine nennenswerte Rolle spielt.

In allen verwaltungsrechtlichen Verfahren gibt es für die Gebühren der Behörden bereits heute die Möglichkeit des Kostenerlasses, beispielsweise in § 30 VRPG für Entscheidgebühren bei Rekursen. In einem Bauverfahren käme es hierfür auf die konkrete Konstellation an.

Trölerei oder mutwillige Prozessführung wird in der Gerichtspraxis mit grosser Zurückhaltung angenommen. Selbst bei einem sturen, querulatorisch anmutenden Festhalten einer rekurrierenden Partei am eigenen Standpunkt könnte durch alle Instanzen hindurch nur ganz ausnahmsweise eine Kostenaufgabe wegen mutwilliger Prozessführung erfolgen. Daher würde eine entsprechende Ausnahme von einer Kostenprivilegierung im Baurekursverfahren in der Praxis nur von geringer Bedeutung sein.

4. Erwägungen

4.1 Mögliche Fallkonstellationen

Der Text des Anzugs lässt darauf schliessen, dass dessen Ziel nicht darin liegen sollte, in sämtlichen in der Verfügungskompetenz des BGI liegenden Fällen von baurechtlichen Rekursen Kosten erleichterungen für alle Parteien zu schaffen. Dies würde namentlich auch die Bauherrschaft umfassen, die in einem zweiseitigen Verfahren gegen die Behörden prozessiert, etwa weil sie von der Bewilligungsbehörde auf Gesuch hin keine Baubewilligung erhalten hat oder mit behördlichen Bauauflagen nicht einverstanden ist.

Der Anzug legt den Fokus vielmehr auf Fälle von Rekursen aus der Nachbarschaft gegen die behördlich verfügte Bewilligung von Bauprojekten einer Bauherrschaft. Es wird dabei zumindest implizit auf Fälle abgezielt, in denen nicht nur eine Einzelpartei, sondern mehrere Personen aus der Nachbarschaft gegen die behördliche Bewilligung vorgehen wollen. Zudem soll sich die Bewilligung nicht auf jedes Bauvorhaben, sondern nur auf Bauvorhaben zu einzelnen, sich von anderen Liegenschaften abhebenden Liegenschaften beziehen. Zur Veranschaulichung wird auf einen spezifischen Fall verwiesen, bei dem auf einem Privatgrundstück in einem beliebten Restaurant eine Art

Quartiertreffpunkt entstanden sei, der durch einen auf dem Grundstück geplanten Neubau mit Eigentumswohnungen gefährdet sei.

Hierzu ist festzuhalten, dass Einzelfälle als Grundlage für eine allgemein-abstrakte und für eine Vielzahl von Sachverhalten anwendbare Gesetzgebung meist nicht geeignet sind und sich nicht unmittelbar in gesetzliche Bestimmungen überführen lassen. So lassen sie sich nur bedingt verallgemeinern, da sie stark von den jeweiligen konkreten Umständen geprägt sind. Dadurch besteht das Risiko, dass daraus abgeleitete Regelungen zu eng gefasst sind oder künftige, anders gelagerte Fälle nicht angemessen erfassen. Zudem besteht bei der Normierung anhand von Einzelfällen das Risiko einer sachlich nicht gerechtfertigten Privilegierung oder Ungleichbehandlung.

Dies zeigt sich insbesondere im konkreten Anwendungsfall: Dem Ansatz des Anzugs folgend wäre eine Bauherrschaft im baurechtlichen Verfahren unterschiedlichen Kostenregelungen ausgesetzt, je nachdem, ob Dritte sich am Verfahren beteiligen oder nicht. Auch kann allein die Anzahl der rekurswilligen Nachbarinnen und Nachbarn keine sachlich gerechtfertigte Privilegierung dieser Personengruppe begründen, da die Beweggründe für einen Protest gegen ein Bauprojekt unterschiedlich sein können oder zwar gleichgerichtet, aber letztlich nicht in besonderer Weise schutzwürdig sind, etwa bei Einwänden gegen eine Beeinträchtigung der Aussicht. Auch bei der Festlegung, welche Arten von Bauobjekten bzw. Liegenschaften eine Ausnahmeregelung rechtfertigen würden, wäre nicht auszuschliessen, dass politische Wertungen in ein rechtsstaatlich neutral auszugestaltendes Verfahren einfließen würden. Dies wäre beispielsweise der Fall bei einer Beschränkung auf grosse Gebäude, auf Gebäude im Eigentum und unter der Bauherrschaft von juristischen Personen, oder auf Gebäude, deren Bau etwa den Wegfall eines Einkaufsladens oder Restaurants zugunsten von Wohnungen bedeutet oder umgekehrt, bei denen ein potentiell lautes Restaurant den Wegfall von Wohnungen bedeutet.

4.2 Kostenrisiko

4.2.1 Gebühren der Rekursinstanzen

Unter Ziffer 3.2 und 3.3 wurden zur Höhe und zur Verteilung der Entscheidgebühren der beiden Rekursinstanzen Baurekurskommission und Verwaltungsgericht aufgeführt. Es kann festgestellt werden, dass die je nach Verfahrensausgang anfallenden Gebühren bereits anlässlich des Kostenvorschusses abgeschätzt werden können. So entspricht der Kostenvorschuss meist der Entscheid-/Gerichtsgebühr. Vor der Baurekurskommission beträgt dieser im Regelfall 1'600 Franken, beim Verwaltungsgericht zwischen 1'500 und 2'500 Franken.

Es handelt sich um Gebühren für weiterführende gerichtliche Instanzen, die bereits heute vergleichsweise moderat und im Sinne der Zugänglichkeit angesetzt werden. In Konstellationen, in denen eine grössere Anzahl von Nachbarinnen und Nachbarn sowie allenfalls weitere Rekursberechtigte nach erfolgloser Einsprache ein Bauvorhaben weiterhin anfechten wollen, stellt ein untereinander aufteilbarer Kostenvorschuss in den genannten Höhen üblicherweise denn auch kein unüberwindliches Hindernis für die Ergreifung eines Rekurses dar.

Für die persönliche Entscheidung, gegen eine behördliche Verfügung oder einen Entscheid einen Rekurs zu erheben, wird im Übrigen meist das gesamte Prozessrisiko und nicht nur das Kostenrisiko abgeschätzt. Neben den Kosten werden insbesondere auch die Erfolgchancen sowie der organisatorische und persönliche Aufwand berücksichtigt.

4.2.2 Parteikosten

Die Baurekurskommission und das Verwaltungsgericht haben die rechtliche Vorgabe, dass sie die Zahlung einer Parteientschädigung der unterliegenden Partei an die gewinnende Partei auferlegen *können*. Während die Baurekurskommission Pauschalen leicht über der jeweiligen Entscheidgebühr zuspricht, akzeptiert das Verwaltungsgericht einen Stundenansatz von höchstens

250 Franken und setzt die Parteientschädigungen häufig im Bereich von 2'500 bis 3'000 Franken fest. Oft verzichtet das Verwaltungsgericht jedoch gänzlich auf die Zusprechung einer Parteientschädigung. Beide Rekursinstanzen haben insoweit einen Ermessensspielraum und sind von Gesetzes wegen letztlich gehalten, einen allen Aspekten eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens angemessenen Betrag an die Parteikosten zu verlegen.

In der Praxis werden denn auch regelmässig nicht die gesamten Kosten einer anwaltlichen Vertretung als Parteientschädigung berücksichtigt. Die im Anzug für die rekurswillige Nachbarschaft geschilderte Gefahr, wonach die rekurswillige Nachbarschaft mit fünf- bis sechststelligen Anwaltskosten der Bauherrschaft belastet werden könnte, besteht angesichts dieser Praxis nicht. Die zugesprochenen Parteientschädigungen bewegen sich vielmehr im niedrigen vierstelligen Bereich.

Als Ausgangslage hat jede Partei ihre eigene Rechtsvertretung nach Massgabe des jeweiligen Auftragsverhältnisses selbst zu finanzieren. Nach heutigem Recht kann die obsiegende Partei die von der Rekursinstanz festgesetzte Parteientschädigung von der Gegenseite ersetzt erhalten. Diese deckt die eigenen Anwaltskosten teilweise oder gar vollständig. Bei einer Niederlage kommt zu den eigenen Anwaltskosten hinzu, dass eine festgesetzte Parteientschädigung an die obsiegende Gegenseite bezahlt werden muss.

Gemäss dem im Anzug vorgeschlagenen Ansatz würden die Parteien weiterhin ihre eigenen Anwaltskosten tragen. Sie müssten jedoch keine Parteientschädigung bezahlen und würden im Ob-siegsenfall auch keinen Beitrag an ihre eigene Anwaltskosten erhalten. Eine Reduktion des Kostenrisikos ergäbe sich somit einzig im Wegfall des Risikos, bei einer Niederlage neben den eigenen Anwaltskosten zusätzlich noch eine Parteientschädigung an die Gegenseite bezahlen zu müssen.

Ein wesentlicher Teil des Kostenrisikos bei einer Rekurerhebung – aber möglicherweise bereits bei der Erhebung einer Einsprache mit anwaltlicher Vertretung – liegt demnach nicht in den Gerichtsgebühren oder den von den Rekursinstanzen verlegten Parteientschädigungen, sondern in den eigenen Anwaltskosten. Diese können sowohl auf Seiten Nachbarschaft als auch Bauherrschaft höher ausfallen als die zugesprochene Parteientschädigung und verbleiben auch bei der im Anzug vorgeschlagenen Lösung bei den Parteien.

Gerade auch in den anvisierten Fällen, in denen eine grössere Gruppe von Personen gemeinsam gegen ein konkretes Bauvorhaben Rechtsmittel ergreift, können die Parteikosten beziehungsweise die Parteientschädigungen von den Rekursinstanzen unter den Beteiligten der unterliegenden Parteien aufgeteilt werden.

4.3 Sozialpolitische Überlegungen

In den im Anzug als Vergleich herangezogenen Mietrechtsverfahren, aber auch in arbeitsrechtlichen Verfahren, basieren die bestehenden gesetzlichen Erleichterungen für Mietende und Arbeitnehmende auf dem Grundsatz, dass diese Vertragsparteien strukturell bedingt regelmässig die wirtschaftlich schwächere Position einnehmen. Diese Komponente ist in baurechtlichen Verfahren, bei denen es um ein Gesuch und die Erteilung einer Bewilligung geht, nicht gegeben. Zu verschiedenen und zahlenmässig ausgeglichen sind hier die Rollenverteilungen, Interessenlagen und Fallkonstellationen. Es kann daher nicht generell davon ausgegangen werden, dass Gesuchstellende für baurechtliche Bewilligungen oft am längeren Hebel gegenüber den Bewilligungsbehörden sitzen und daher oft auch die Nachbarschaft strukturell benachteiligt wäre.

Auch der grundsätzliche Vergleich mit anderen Verwaltungsverfahren – wie etwa anderen Bewilligungsverfahren, Steuerverfahren, Migrationsverfahren oder Verfahren im Schul- oder Gesundheitsbereich – lässt nicht rechtfertigen, warum es in Bauverfahren von vornherein unterschiedliche Kostenverteilungsgrundsätze geben soll.

Baurechtlich relevante Sachverhalte weisen zwar keine strukturellen Benachteiligungen einer klar definierbaren Gruppe von Beteiligten auf. Sie sind jedoch insofern besonders, dass sie häufig eine weitere Gruppe von Personen als nur die eigentlichen Verfügungsadressatinnen und -adressaten betreffen. Auf diese Besonderheit geht das heutige Recht mit einem gewissen Ausbau der Zugänglichkeit zum Rechtsschutz ein. So haben im Baurechtsverfahren neben den eigentlichen Verfügungsadressatinnen und -adressaten eben auch Dritte – wie Nachbarinnen und Nachbarn – Verfahrensrechte. In verwaltungsrechtlichen Verfahren ist dies eher die Ausnahme. Zudem ist ein kostenloses und niederschwelliges Einspracheverfahren vorgesehen, das es ebenfalls nicht in allen verwaltungsrechtlichen Verfahren gibt. In diesem wird bereits ein erstes Mal eine nochmalige Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Ausübung des zulässigen behördlichen Abwägungsspielraums vorgenommen. Darüber hinaus sind die Anforderungen in öffentlich-rechtlichen Verfahren weniger streng als im Zivilprozess, was den Zugang zusätzlich erleichtert und das Risiko eines Vorgehens ohne Rechtsvertretung begrenzt.

Abschliessend ist im Sinne der staatsrechtlichen Einordnung festzuhalten, dass die Erteilung von Bewilligungen im Baubereich und die Möglichkeit, im konkreten Einzelfall rechtlich dagegen vorzugehen, Mittel des individuellen Rechtsschutzes sind und nicht demokratische Mitwirkungsrechte betreffen. Dies gilt selbst dann, wenn mehr als eine Partei an einer erteilten oder verweigerten Bewilligung interessiert ist. Im Baurecht besteht die demokratische Mitwirkung im Vorfeld und in genereller Weise in den gesetzlich festgelegten Möglichkeiten der Mitwirkung bei der Zonen- oder Bebauungsplanung.

Vor diesem Hintergrund sind für den Regierungsrat keine sozialpolitischen Gründe ersichtlich, die eine andere Kostenregelung für Rekursverfahren beim Vorgehen von mehreren Personen gegen bestimmte Bauvorhaben als gerechtfertigt erscheinen liessen.

5. Fazit

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass keine nachvollziehbare und daher rechtsstaatlich vertretbare Ausnahmesituation vorliegt, die unterschiedliche Kostenregeln innerhalb der baurechtlichen Verfahren oder im Vergleich zu anderen verwaltungsrechtlichen Verfahren rechtfertigen würde.

Die vertiefte Analyse der Kostenverlegungsregeln sowie der Praxis der beiden Rekursinstanzen zeigt zudem, dass mit dem im Anzug vorgeschlagenen Modell keine grundlegende Reduktion des Kostenrisikos für rekurswillige Nachbarschaften von Bauprojekten erreicht werden kann. Das Kostenrisiko der eigenen Parteivertretung bleibt bestehen, während zugleich die Möglichkeit entfällt, im Obsiegsfall eine Parteientschädigung zu erhalten.

Insgesamt erweist sich der vorgeschlagene Ansatz daher weder als geeignet, das angestrebte Ziel wirksam zu erreichen, noch als mit einem kohärenten und rechtsgleichen System der Kostenverteilung vereinbar.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Beat Leuthardt und Konsorten betreffend gleich lange Spiesse in den Quartieren bei Bauvorhaben abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin