

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00003 vom 27. Januar 2020**

ZH Verwaltungsgericht, 2020-01-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2020.00003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2020.00003)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00003 du 27 janvier 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00003 del 27 gennaio 2020

## **Regeste**

Entschädigungsverordnung des Kantonsrates (EVKR) vom 27. Januar 2020 | Es erscheint fraglich, ob bzw. inwiefern der Beschwerdeführer, welcher einen Verstoß gegen Art. 38 KV rügt, durch den angefochtenen Erlass dereinst unmittelbar in schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte, was Voraussetzung für die Bejahung seiner Beschwerdelegitimation bildete. Die Frage kann allerdings offenbleiben, da sich die Beschwerde bei materieller Behandlung ohnehin als unbegründet erweist und deshalb abzuweisen ist (zum Ganzen E. 1). Gemäss Art. 38 KV sind «alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts» in der Form des Gesetzes zu erlassen (Abs. 1), während sich die Verordnungskompetenz auf weniger wichtige Rechtssätze zu beschränken hat (Abs. 2). Hier legt das Kantonsratsgesetz selbst den Grundsatz der Leistungsgewährung und die Art der Leistungen fest, an den Beschwerdegegner als Verordnungsgeber delegiert werden bloss die betragsmässige Festsetzung und die Modalitäten der Auszahlung. Politisch mag eine Regelung auch dieser Punkte auf Gesetzesstufe wünschbar erscheinen, in (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht ist sie jedoch nicht geboten. Entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdeführers ist die delegierte Materie nämlich nicht nur genau umschrieben, sondern diese erscheint auch nicht als «wichtig» im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV. Es kommt hinzu, dass sich mit Art. 50 Abs. 2 KV bereits in der Kantonsverfassung selbst eine Ober- und Untergrenze für die Entschädigungen der Kantonsräte verankert findet, an welcher sich der Verordnungsgeber bei der Regelung der delegierten Materie denn auch orientiert hat (zum Ganzen E. 3). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung AN.2020.00003 Urteil der 4. Kammer vom 23. Juli 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Kantonsrat des Kantons Zürich, vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, betreffend Entschädigungsverordnung des Kantonsrates (EVKR) vom 27. Januar 2020, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 27. Januar 2020 erliess der Kantonsrat Zürich eine «Entschädigungsverordnung des Kantonsrates» (EVKR) und setzte als Datum für deren Inkrafttreten den 1. Mai 2020 fest. Dieser Beschluss wurde am 31. Januar 2020 im Amtsblatt veröffentlicht (Meldungsnummer RS-ZH02-0000000068). II. A liess am 13. Februar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020 vollumfänglich,

eventualiter teilweise – nämlich betreffs die §§ 1–7 EVKR –, aufzuheben. Der Kantonsrat liess mit Beschwerdeantwort vom 17. März 2020 unter Entschädigungsfolge die Abweisung der Beschwerde beantragen und darum ersuchen, dieser insoweit die aufschiebende Wirkung zu entziehen, als sie sich gegen die §§ 8 ff. EVKR richte. Mit weiteren Stellungnahmen von A vom 16. April und 7. Mai 2020 sowie des Kantonsrats vom 30. April 2020 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen kantonsrätliche Verordnungen. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da die angefochtene Verordnung Verwaltungsrecht betrifft, ist der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammenzusetzen (§ 38a Abs. 2 VRG). Die Besetzung erfolgt gemäss dem Plenarbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 30. Juni 2020 über dessen Konstituierung per 1. Juli 2020 (ABl 2020-07-03 [Nr. 127], Meldungsnummer RS-ZH04-0000000037). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABl 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; VGr, 26. Februar 2020, AN.2019.00003, E. 1.3; BGE 145 I 26 E. 1.2, 144 I 43 E. 2.1). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse reicht nicht aus, das heisst, die beschwerdeführende Partei muss im eigenen Interesse – und nicht im Interesse der Allgemeinheit – Beschwerde führen (vgl. BGE 145 I 121 E. 1.5.3.2, 142 II 451 E. 3.4.1, 136 I 59 E. 2.1, 135 I 43 E. 1.4 [jeweils mit Hinweisen, auch zum Folgenden]; ferner Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 34). So vermag etwa das (mittelbare) Interesse an der Vermeidung einer Erhöhung der Steuerlast durch einen Ausgabenbeschluss oder jenes (öffentliche) an der richtigen Rechtsanwendung bzw. am korrekten Gang der Behördentätigkeit allein dem Mitglied bzw. den Mitgliedern einer Behörde noch keine Beschwerdelegitimation zu verschaffen (vgl. BGE 123 I 41 E. 5c/aa f.; VGr, 5. Oktober 2016, VB.2016.00370, E. 1.3 – 6. September 2017, VB.2017.00168, E. 4.1 – 28. März 2018, VB.2017.00862, E. 3.1; bloss vermeintlich weitergehend BGE 144 I 43 E. 2, wo davon ausgegangen wurde, dass der Beschwerdeführer von dem aus seiner Sicht rechtswidrigen Erlass direkt in schutzwürdigen persönlichen Interessen betroffen sei, und die [bejahte] Beschwerdebefugnis folglich nicht [bloss] auf seiner Zugehörigkeit zu einer Behörde gründete). Beim Beschwerdeführer handelt es sich um ein Mitglied des Kantonsrats Zürich. Als solcher sei er – so die Beschwerde – von der streitbetroffenen Entschädigungsverordnung besonders berührt, da eine ihm gestützt darauf gewährte Entschädigung verfassungswidrig wäre und ihn somit «per se beeinträchtigt[e]». Auf den ersten Blick ist allerdings nicht ersichtlich, inwiefern dem Beschwerdeführer im Fall des Obsiegens ein unmittelbarer persönlicher Vorteil entstünde. In finanzieller Hinsicht jedenfalls erfährt er mit der angefochtenen Verordnung ausschliesslich eine Begünstigung, werden die ihm und seinen Ratskolleginnen und

-kollegen ausgerichteten Mandatsentschädigungen und Spesenersatzleistungen damit doch im Vergleich zum geltenden Recht merklich erhöht (vgl. zur Verneinung der Beschwerdelegitimation eines Richters in einem vergleichbaren Fall BGr, 15. April 2020, 8C\_768/2019, E. 5.2). Der Beschwerdeführer macht denn auch keinen drohenden wirtschaftlichen oder materiellen Schaden geltend, sondern bringt sinngemäss vor, dass der angefochtene Erlass für ihn insofern einen ideellen Nachteil mit sich bringe, als er gezwungen wäre, gegen seinen Willen und die ihn als Mandatsträger treffende Verpflichtung gegenüber Volk und Verfassung eine höhere Entschädigung entgegenzunehmen, welche auf keiner genügenden gesetzlichen Grundlage beruhe bzw. nicht demokratisch legitimiert sei. Ob dies genügt, um eine Betroffenheit im Sinn von § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG zu begründen, ist fraglich, zumal es dem Beschwerdeführer mit der Beschwerde letztlich primär um die Verfolgung des öffentlichen Interesses an der richtigen Rechtsanwendung zu gehen scheint. Die Frage der Legitimation des Beschwerdeführers kann allerdings offenbleiben, da sich die Beschwerde – wie sich sogleich zeigt – bei materieller Behandlung ohnehin als unbegründet erweist und deshalb abzuweisen ist.

2. Das Gesuch des Beschwerdegegners um (teilweisen) Entzug der aufschiebenden Wirkung wird mit dem heutigen Endentscheid gegenstandslos.

3. 3.1 Gemäss § 10 Abs. 1 f. des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1) erhalten die Kantonsratsmitglieder für ihre parlamentarische Tätigkeit eine Entschädigung und die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident sowie die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten zusätzlich eine pauschale Zulage. Der Kantonsrat regelt in einer Verordnung die Einzelheiten der Entschädigung, insbesondere die Ansätze der Sitzungsgelder, die Pauschalentschädigungen und die Spesenpauschalen (§ 10 Abs. 3 KRG). Nach § 32 Abs. 4 KRG leistet er zudem den Fraktionen einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Tätigkeit (Satz 1) und legt diesen in einer Verordnung fest (Satz 2). In Umsetzung dieser Gesetzesbestimmungen bzw. konkret der – ebenfalls per 1. Mai 2020 in Kraft gesetzten (vgl. § 146 KRG) – §§ 10 Abs. 3 und 32 Abs. 4 (Satz 2) KRG legt die angefochtene Verordnung unter anderem die Höhe der den Mitgliedern des Kantonsrats geschuldeten jährlichen (Grund-)Entschädigungen (§ 2 Abs. 1 EVKR), Sitzungsgelder (§ 2 Abs. 2 EVKR) und Auslagen (§§ 5 f. EVKR) fest sowie jene des Sitzungsgelds und der Jahrespauschalen des Präsidiums (§ 3 EVKR) und der Fraktionsentschädigung (§ 7 EVKR).

3.2 Der Beschwerdeführer bestreitet unter Berufung auf das Gewaltenteilungs- bzw. Legalitätsprinzip die Befugnis des Beschwerdegegners zur Regelung der Entschädigung seiner Mitglieder. So hätte der betreffende Regelungsinhalt nach dem Dafürhalten des Beschwerdeführers nicht vom formellen Gesetzgebungsorgan (Beschwerdegegner unter Einschluss des fakultativen Referendums) an den Beschwerdegegner als Ordnungsgeber (mit Ausschluss des Referendums) delegiert werden dürfen, weil die Frage der Höhe dieser Entschädigungen als wichtiger Rechtssatz im Sinn von Art. 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) einzustufen sei und daher allein vom formellen Gesetzgeber geregelt werden könne. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung des Kantonsrats im Staatsgefüge und namentlich Art. 50 KV, der den Gesetzgeber zur Organisation eines Milizparlaments verpflichte, handle es sich beim delegierten Regelungsinhalt nämlich um eine Frage von hoher staatspolitischer Bedeutung, sodass das Volk als Teil des ordentlichen Gesetzgebungsorgans nicht durch eine Delegationsnorm vom Entscheid ausgeschlossen werden dürfe. Dies gelte umso eher, als die angefochtene Entschädigungsverordnung des Kantonsrats zu ganz erheblichen Mehrausgaben für den Kanton und damit die Bevölkerung führe. Selbst wenn aber eine Delegation der Kompetenz

zur Festlegung der Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrats an den Verordnungsgeber im Grundsatz als zulässig eingestuft würde, erwiese sich die mit § 10 Abs. 3 KRG gewählte Formulierung nach der Auffassung des Beschwerdeführers jedenfalls als zu offen bzw. nicht als genügend bestimmt, werde darin doch die Regelung der wesentlichen bzw. grundlegenden Aspekte der Entschädigungshöhe wie die Berechnungsgrundlage, die Festlegung von Maximal- resp. Minimalbeträgen ohne inhaltliche Vorgaben an den Beschwerdegegner in der Funktion als Verordnungsgeber delegiert.

3.3 Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]; Art. 2 Abs. 1 KV) besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (BGE 141 II 169 E. 3.1 mit Hinweis). Nicht verlangt wird, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das (mehr demokratisch als rechtsstaatlich motivierte) Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (vgl. zum Ganzen Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 2 N. 8 ff.). Art. 38 KV legt in diesem Sinn für den Bereich des kantonalen Rechts präzisierend fest, dass «alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts» in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Abs. 1), während sich die Verordnungskompetenz auf weniger wichtige Rechtssätze zu beschränken hat (Abs. 2). Die Wichtigkeit einer Norm bzw. eines Rechtssatzes lässt sich dabei anhand gewisser Kriterien bestimmen, wozu insbesondere die Grösse des Adressatenkreises, die Zahl der geregelten Sachverhalte, die Intensität eines Eingriffs in Grundrechtspositionen Betroffener, die Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung oder deren Akzeptanz bei den Betroffenen gehören (vgl. Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 226 ff., 230; so auch Matthias Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 38 N. 3 und 15). Wegleitend kann auch eine verbreitete, seit Langem bestehende und in anderen Kantonen ebenfalls gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht – für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 128 I 113 E. 3c mit Hinweisen). Art. 38 Abs. 1 lit. a–h KV präzisiert sodann durch eine nicht abschliessende Aufzählung, welche Materie als grundlegend bzw. wichtig zu betrachten ist und welche sie betreffenden Bestimmungen daher in Gesetzesform zu erlassen sind (vgl. BGr, 30. Oktober 2019, 2C\_502/2019, E. 4.3.2). Als wichtige Rechtssätze gelten demgemäss etwa die wesentlichen Bestimmungen über «die Ausübung der Volksrechte» (lit. a), «die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte» (lit. b), die «Organisation und Aufgaben der Behörden» (lit. c) und die «Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe» (lit. d). Ist die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Verfassung nicht ausgeschlossen («wichtige Rechtssätze» im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV oder expliziter Ausschluss in einer anderen Verfassungsnorm), hat sie sodann folgende weitere – von der Lehre und Rechtsprechung entwickelte – Voraussetzungen zu erfüllen: Die Delegation muss in einem formellen Gesetz enthalten sein (so ausdrücklich Art. 38 Abs. 3 KV, wonach Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können). Die Grundzüge der delegierten Materie müssen im Gesetz selber umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird, und die Delegation muss sich auf

einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränken (zum Ganzen Hauser, Art. 38 N. 40; ferner statt vieler BGE 128 I 113 E. 3c mit Hinweisen). 3.4 Die umstrittene Verordnung stützt sich auf eine formell-gesetzliche Grundlage, nämlich – wie aufgezeigt – auf die §§ 10 Abs. 3 und 32 Abs. 4 (Satz 2) KRG, welche den Kantonsrat ermächtigen, die Einzelheiten der seinen Mitgliedern und Fraktionen nach § 10 Abs. 1 und 2 sowie § 34 Abs. 4 Satz 1 KRG für ihre parlamentarische Tätigkeit und ihre Auslagen in diesem Zusammenhang geschuldeten finanziellen Leistungen näher zu regeln. Das Kantonsratsgesetz legt mithin selbst den Grundsatz der Leistungsgewährung und die Art der Leistungen («Sitzungsgelder, die Pauschalentschädigungen und die Spesenpauschalen» sowie einen «Beitrag zur Deckung der Kosten [...der] Tätigkeit» der Fraktionen) fest, an den Beschwerdegegner als Verordnungsgeber delegiert werden bloss die betragsmässige Festsetzung und die Modalitäten der Auszahlung. Politisch mag eine Regelung auch dieser Punkte auf Gesetzesstufe wünschbar erscheinen, in (verfassungs-)rechtlicher Hinsicht ist sie jedoch nicht geboten. Entgegen dem Dafürhalten des Beschwerdeführers ist die delegierte Materie in den §§ 10 Abs. 3 und 32 Abs. 4 (Satz 2) KRG nämlich nicht nur genau umschrieben, sondern diese erscheint auch nicht als «wichtig» im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV, greift sie doch nicht intensiv in die Rechtsstellung der davon «betroffenen» Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein, ist deren Zahl mit 180 Personen überschaubar und sind demzufolge auch die finanziellen Auswirkungen der angefochtenen Entschädigungsverordnung gemessen an den Gesamtausgaben des Kantons nur schon für das kantonale Personal vergleichsweise gering. Weshalb die Frage der konkreten Höhe der Entschädigung der Kantonsrätinnen und Kantonsräte von besonderer Bedeutung für das politische System des Kantons Zürich sein sollte, ist sodann ebenfalls nicht ersichtlich, zumal die wesentlichen Grundsätze der Entschädigungspflicht und des Milizsystems für das Kantonsparlament bereits von Verfassung und (formellem) Gesetz vorgegeben sind (siehe dazu sogleich). Die Zuständigkeit des Beschwerdegegners als Verordnungsgebers zur Festlegung seiner Entschädigung erscheint aufgrund der wünschenswerten Anpassungsfähigkeit der betreffenden Leistungen etwa an die Teuerung oder den gestiegenen Arbeitsaufwand der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausserdem als sachlich gerechtfertigt (BGE 88 I 149 E. 4d) und entspricht der langjährigen Praxis des Kantons Zürich sowie diverser weiterer Kantone (siehe zur bisherigen Regelung im Kanton Zürich den Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates und für die Fraktionen vom 26. April 1999 [LS 171.13]). Es kommt hinzu, dass sich bereits in der Kantonsverfassung selbst eine Ober- und Untergrenze für die Entschädigungen der Kantonsräte verankert findet, an welcher sich der Verordnungsgeber bei der Regelung der delegierten Materie zu orientieren hat bzw. hatte. So ist der Kantonsrat gemäss Art. 50 Abs. 2 KV als «Milizparlament» ausgestaltet, woraus die herrschende Lehre folgert, dass die den Parlamentarierinnen und Parlamentariern (unstreitig) geschuldete Entschädigung mindestens so hoch sein müsse, dass ein grosser Teil der Stimmberechtigten wirtschaftlich die Möglichkeit habe, eine solche nebenamtliche Tätigkeit neben den familiären und beruflichen Aufgaben wahrzunehmen, und die Leistungen umgekehrt nicht so hoch sein dürften, dass die Kantonsrätinnen und Kantonsräte zu eigentlichen «Berufspolitikern» würden (Hauser, Art. 50 N. 31 f.). Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe wurde bei der Ausgestaltung der angefochtenen Verordnung hinreichend Rechnung getragen. So lässt sich dem Bericht der Geschäftsleitung des Beschwerdegegners dazu entnehmen, dass die Höhe der Grundentschädigung gemäss § 2 Abs. 1 EVRK einerseits der Bedeutung des Amtes als Kantonsrätin bzw. Kantonsrat

entsprechen, andererseits aber auch dem Milizcharakter dieses Amtes gerecht werden solle. Ausgehend vom Durchschnitt der «Einkommen» aus Milizämtern im Kanton Zürich – umgerechnet auf ein parlamentarisches Mandat von 30 %, welcher durchschnittliche wöchentliche Arbeitsaufwand sich aus empirischen Studien sowie Berechnungen der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) ergab, – und unter Berücksichtigung des vorgenannten «idealistischen Abzugs» wurde die Grundentschädigung deshalb neu auf Fr. 12'000.- (vorher seit 2001: Fr. 4'000.-) festgesetzt (im Vergleich: die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier erhalten ein pauschales Jahreseinkommen [ohne Sitzungsgeld] «für die Vorbereitung der Ratsarbeit» von Fr. 26'000.-, wobei man von einem Pensum von durchschnittlich 50–70 % ausgeht [vgl. Art. 2 des Parlamentsressourcengesetzes vom 18. März 1988 {SR 171.21} sowie die im Jahr 2017 veröffentlichte Studie der Universität Genf über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier, abrufbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Services > News > SDA-Meldung vom 23. Mai 2017 «Parlament – Studie demontiert Ideal vom Milizparlament» {zuletzt abgerufen am 13. Juli 2020}, auf welche sich auch der Beschwerdegegner beruft]; siehe dazu auch Adrian, Vatter, Das politische System der Schweiz, 3. A., Baden-Baden 2018, S. 282 ff.). Das Sitzungsgeld wiederum wurde lediglich der Teuerung angepasst und von bislang Fr. 200.- auf Fr. 220.- erhöht (§ 2 Abs. 2 EVKR); in Nachachtung eines Bundesgerichtsentscheids aus dem Jahr 2018, welcher die kantonale Praxis bezüglich der (weitgehenden) Befreiung des Sitzungsgelds der Kantonsrätinnen und Kantonsräte von der AHV-Beitragspflicht als widerrechtlich beanstandet hatte (BGr, 16. Oktober 2018, 9C\_641/2017), ist das Sitzungsgeld überdies neu voll sozialversicherungspflichtig. Bei durchschnittlich 74 Sitzungen pro Jahr erzielt ein Ratsmitglied demnach neu eine Gesamtentschädigung von brutto Fr. 28'280.- (vorher: Fr. 18'800.-), was – so die Geschäftsleitung des Beschwerdegegners – «nicht genügt, um damit den Lebensunterhalt [im Kanton Zürich] zu bestreiten». Ebenfalls nach Erfahrungswerten und Berechnungen der SVA ermittelt und fixiert wurden schliesslich die Präsidiumszulagen (§ 3 Abs. 2 EVKR), die Spesenpauschale (§ 5 EVKR) und die Fraktionsentschädigung (§ 7 EVKR). Der Beschwerdegegner agierte beim Erlass der beanstandeten Entschädigungsverordnung somit nicht frei, sondern fühlte sich an die Vorgaben des Art. 50 Abs. 2 KV gebunden. Aus § 10 sowie § 34 Abs. 4 KRG ergibt sich zudem, dass die darin geregelten finanziellen Leistungen als Pauschalen bzw. nach der Anzahl Sitzungen zu bemessen sind, was den Spielraum des Beschwerdegegners zusätzlich einschränkte. Nebst der sich solcherart ergebenden (ungefähren) Begrenzung berücksichtigte der Beschwerdegegner sodann – wie aufgezeigt – ergänzend die bisherigen Erfahrungen zur (seit 2001 gestiegenen) durchschnittlichen Arbeitslast der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie Erhebungen zu den im Kanton Zürich üblicherweise gewährten Entschädigungen für die Ausübung anderer Milizämter (siehe dazu auch Pirmin Bundi/Daniela Eberli/Sarah Bütikofer, Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons, Swiss Political Science Review 27/1, S. 1 ff., auf deren wissenschaftliche Erkenntnisse sich der Beschwerdegegner ebenfalls berief). Der Beschwerdegegner vermag die beanstandete Festsetzung der Entschädigungen der Kantonsrätinnen und Kantonsräte nach § 10 Abs. 1 f. KRG innerhalb des von Verfassung und (Kantonsrats-)Gesetz vorgegebenen Rahmens mit anderen Worten mit verschiedenen Aspekten sachlich zu begründen, wogegen der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht nichts einwendet. 3.5 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass eine Verletzung des Legalitäts- und Gewaltenteilungsprinzips nicht ausgemacht werden kann.

Die beanstandete Delegation ist im Übrigen insofern nicht unwiderruflich, als die Stimmberechtigten jederzeit die Möglichkeit haben, auf dem Weg der Verfassungs- oder Gesetzesinitiative (§§ 23 ff. KV) eine Ordnung herbeizuführen, nach welcher die Höhe der den Mitgliedern des Kantonsrats ausgerichteten Entschädigungen in einem formellen Gesetz festzusetzen und eine Delegation ausgeschlossen ist (BGE 88 I 149 E. 4d).

#### **E. 4.1**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 4.2**

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihm nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der Beschwerdegegner beantragt ebenfalls eine Parteientschädigung. Die Zusprechung einer Parteientschädigung an Gemeinwesen kommt nach gefestigter Praxis jedoch nur unter besonderen Umständen infrage, namentlich, wenn ausserordentliche Bemühungen notwendig waren (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 50 ff.). Ein solcher Ausnahmetatbestand liegt hier nicht vor, weshalb (auch) dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung verwehrt bleibt.

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