

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00021 vom 23. Juli 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-07-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2020.00021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2020.00021)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00021 du 23 juillet 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2020.00021 del 23 luglio 2020

## Regeste

Beschluss betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020 | [Beschwerde eines Mitglieds des Kantonsrats gegen den Beschluss der Beschwerdegegnerin betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020] Das Verwaltungsgericht ist zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden sowohl gegen kantonsrätliche Verordnungen als auch gegen Beschlüsse über den Zeitpunkt von deren Inkrafttreten; die betreffenden Beschlüsse sind nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wie die Verordnung selbst generell-abstrakter Natur (E. 1.1). Das Bundesgericht verlangt auch bei Beschwerden von Behördenmitgliedern, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass spezifisch (in ihrer Stellung als Mitglied dieser Behörde) berührt ist. Der Beschwerdeführer rügt jedoch einzig die falsche Rechtsanwendung, ohne ein spezifisches schutzwürdiges Interesse darzutun. Wird er durch die neue Entschädigungsverordnung aus Sicht des Bundesgerichts selbst nicht persönlich belastet (BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020), kann dies denn auch nicht bei deren Inkraftsetzung der Fall sein. Dass allenfalls der Kantonsrat für die Inkraftsetzung der Verordnung zuständig gewesen wäre und nicht die Beschwerdegegnerin, ändert an dieser Einschätzung nichts, genügt die Berufung auf das allgemeine öffentliche Interesse an der Einhaltung der Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Parlament und Beschwerdegegnerin doch - wie gesagt - für die Bejahung seiner Beschwerdelegitimation nicht (zum Ganzen E. 1.2). Nichteintreten.

## Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 23.03.2021 AN.2020.00021 Zurich Verwaltungsgericht 23.03.2021 AN.2020.00021 Zurigo Verwaltungsgericht 23.03.2021 AN.2020.00021

Beschluss betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020 | [Beschwerde eines Mitglieds des Kantonsrats gegen den Beschluss der Beschwerdegegnerin betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020] Das Verwaltungsgericht ist zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden sowohl gegen kantonsrätliche Verordnungen als auch gegen Beschlüsse über den Zeitpunkt von deren Inkrafttreten; die betreffenden Beschlüsse sind nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wie die Verordnung selbst generell-abstrakter Natur (E. 1.1). Das Bundesgericht verlangt auch bei Beschwerden von Behördenmitgliedern, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass spezifisch (in ihrer Stellung als Mitglied dieser Behörde) berührt ist. Der Beschwerdeführer rügt jedoch einzig die falsche Rechtsanwendung, ohne ein spezifisches schutzwürdiges Interesse darzutun. Wird er durch die neue Entschädigungsverordnung aus Sicht des Bundesgerichts selbst nicht persönlich belastet (BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020),

kann dies denn auch nicht bei deren Inkraftsetzung der Fall sein. Dass allenfalls der Kantonsrat für die Inkraftsetzung der Verordnung zuständig gewesen wäre und nicht die Beschwerdegegnerin, ändert an dieser Einschätzung nichts, genügt die Berufung auf das allgemeine öffentliche Interesse an der Einhaltung der Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Parlament und Beschwerdegegnerin doch - wie gesagt - für die Bejahung seiner Beschwerdelegitimation nicht (zum Ganzen E. 1.2). Nichteintreten.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: AN.2020.00021 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: AN.2020.00021 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 23.03.2021 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Beschluss betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020 [Beschwerde eines Mitglieds des Kantonsrats gegen den Beschluss der Beschwerdegegnerin betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020] Das Verwaltungsgericht ist zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden sowohl gegen kantonsrätliche Verordnungen als auch gegen Beschlüsse über den Zeitpunkt von deren Inkrafttreten; die betreffenden Beschlüsse sind nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wie die Verordnung selbst generell-abstrakter Natur (E. 1.1). Das Bundesgericht verlangt auch bei Beschwerden von Behördenmitgliedern, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass spezifisch (in ihrer Stellung als Mitglied dieser Behörde) berührt ist. Der Beschwerdeführer rügt jedoch einzig die falsche Rechtsanwendung, ohne ein spezifisches schutzwürdiges Interesse darzutun. Wird er durch die neue Entschädigungsverordnung aus Sicht des Bundesgerichts selbst nicht persönlich belastet (BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020), kann dies denn auch nicht bei deren Inkraftsetzung der Fall sein. Dass allenfalls der Kantonsrat für die Inkraftsetzung der Verordnung zuständig gewesen wäre und nicht die Beschwerdegegnerin, ändert an dieser Einschätzung nichts, genügt die Berufung auf das allgemeine öffentliche Interesse an der Einhaltung der Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Parlament und Beschwerdegegnerin doch - wie gesagt - für die Bejahung seiner Beschwerdelegitimation nicht (zum Ganzen E. 1.2). Nichteintreten. Stichworte: ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE BEHÖRDENMITGLIED BESCHWERE INKRAFTSETZUNGSBESCHLUSS NICHEINTRETEN SCHUTZWÜRDIGES INTERESSE VIRTUELLE BETROFFENHEIT Rechtsnormen: § 21 Abs. 1 VRG § 21b Abs. 1 VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 4. Abteilung AN.2020.00021 Beschluss der 4. Kammer vom 23. März 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Geschäftsleitung des Kantonsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Beschluss betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 27. Januar 2020 erliess der Kantonsrat Zürich eine "Entschädigungsverordnung des Kantonsrates" (Entschädigungsverordnung) und setzte als Datum für deren Inkrafttreten den 1. Mai 2020 fest. Dispositiv-Ziff. III des Beschlusses hielt fest, dass über das Inkrafttreten erneut entschieden werde, wenn gegen die Verordnung ein Rechtsmittel ergriffen werden sollte. Am 13. Februar 2020 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und in der Hauptsache die Aufhebung der Entschädigungsverordnung vom 27. Januar 2020 verlangen.

Dieses Rechtsmittel wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Juli 2020 ab (AN.2020.00003), wogegen A am 14. September 2020 ans Bundesgericht gelangte. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2020 wies das Bundesgericht in dem betreffenden Verfahren (1C\_506/2020) ein Gesuch von A um aufschiebende Wirkung ab. Am 22. Oktober 2020 – noch während des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens – beschloss die Geschäftsleitung des Kantonsrats daraufhin, "die Entschädigungsverordnung des Kantonsrates vom 27. Januar 2020 rückwirkend auf den 1. Mai 2020 in Kraft" zu setzen (Dispositiv-Ziff. I) und den "Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates und für die Fraktionen vom 26. April 1999 [...] auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Dispositiv I" aufzuheben (Dispositiv-Ziff. II). II. A liess am 9. November 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss der Geschäftsleitung des Kantonsrats vom 22. Oktober 2020 betreffend die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung vom 27. Januar 2020 aufzuheben; in prozessualer Hinsicht ersuchte er zudem darum, gegenüber der Geschäftsleitung des Kantonsrats "klarzustellen, dass der vorliegenden Beschwerde von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt". Mit Präsidialverfügung vom 11. November 2020 entsprach das Verwaltungsgericht letzterem Begehren. Am 3. Dezember 2020 trat das Bundesgericht auf die Beschwerde von A im Verfahren 1C\_506/2020 nicht ein, weil er – so die Begründung des Gerichts – nicht über die erforderliche Beschwerdelegitimation verfüge, um die Änderung oder die Aufhebung der Entschädigungsverordnung zu beantragen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrats liess mit Beschwerdeantwort vom 8. Dezember 2020 unter Entschädigungsfolge die Abweisung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beantragen, soweit darauf einzutreten sei. Mit weiteren Stellungnahmen von A vom 4. und 18. Januar 2021 sowie der Geschäftsleitung des Kantonsrats vom 12. Januar 2021 wurde an den jeweiligen Anträgen (sowie Ausführungen) 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 sowohl gegen kantonsrätliche Verordnungen als auch gegen Beschlüsse über den Zeitpunkt von deren Inkrafttreten; die betreffenden Beschlüsse sind nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wie die Verordnung selbst generell-abstrakter Natur (Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 75; ferner VGr, 17. Januar 2012, VB.2011.00722, E. 1.2 mit Hinweis). Das Gericht entscheidet in Fünferbesetzung (■.nbsp;38a Abs. 1 VRG), wobei der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammensetzen ist (§ 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 Das Bundesgericht erwog in dem die abstrakte Kontrolle der Entschädigungsverordnung des Kantonsrats vom 27. Januar 2020 betreffenden Urteil vom 3. Dezember 2020, dass der Beschwerdeführer als Mitglied des Kantonsrats in finanzieller Hinsicht mit der angefochtenen Verordnung ausschliesslich eine Begünstigung erfahre, weshalb der von ihm geltend gemachte Nachteil bloss darin bestehen könne, dass er die neue Regelung für rechtswidrig halte (vgl. seine Rüge des Verstosses gegen das Gewaltenteilungs- bzw. Legalitätsprinzip). Das persönliche Interesse an einer richtigen Rechtsanwendung sei jedoch nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein schutzwürdiges.

Entsprechend verneinte das Bundesgericht die – vom Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 23. Juli 2020 (AN.2020.00003) noch offengelassene Frage der – Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers und trat auf dessen Rechtsmittel nicht ein (zum Ganzen BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020, E. 2). Auch hier gilt es daher vorgängig zu klären, wie es sich hinsichtlich der Legitimation des Beschwerdeführers verhält, sich gegen den Beschluss zu wehren, mit welchem die Entschädigungsverordnung nunmehr rückwirkend in Kraft gesetzt werden soll. 1.2.1 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; zum Ganzen bereits VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003, E. 1.2, auch zum Folgenden; vgl. ferner BGE 145 I 26 E. 1.2, 144 I 43 E. 2.1). Wie das Bundesgericht in dem den Beschwerdeführer betreffenden Entscheid vom 3. Dezember 2020 nochmals ausdrücklich betonte, reicht ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse für die Bejahung der Beschwerdelegitimation nicht aus, das heisst, die beschwerdeführende Partei muss im eigenen Interesse – und nicht im Interesse der Allgemeinheit – Beschwerde führen (BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020, E. 2.1 mit Hinweis unter anderem auf BGE 144 I 43; vgl. ferner 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]; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 34). 1.2.2 Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang unter Hinweis auf "BGE 144 I 43 ff. [E. 2.2]" geltend, dass die Beschwerdegegnerin mit dem angefochtenen Beschluss in die Zuständigkeit des Kantonsrats eingreife, welchem Dispositiv-Ziff. III des Beschlusses vom 27. Januar 2020 den (erneuten) Entscheid über die Inkraftsetzung der Entschädigungsverordnung zuweise, weshalb er als Ratsmitglied "ohne Weiteres – und unabhängig von seiner Legitimation mit Blick auf die Entschädigungsverordnung selbst –" legitimiert sei, den Inkraftsetzungsbeschluss anzufechten. Dabei scheint er zu verkennen, dass das Bundesgericht in dem von ihm angerufenen Entscheid zwar (teilweise) auf seine bisherige restriktive Praxis (vgl. BGE 91 I 110 E. 2) im Zusammenhang mit der Bejahung der Beschwerdelegitimation von Behördenmitgliedern zurückgekommen ist und sich für ein grosszügigeres Eintreten in solchen Fällen aussprach; die blosse Zugehörigkeit zu einer Behörde begründet allerdings auch nach der dort vertretenen Meinung für sich allein keine Legitimation, Entscheide dieser Behörde anzufechten (BGE 144 I 43 E. 2.1; s. ferner den den Beschwerdeführer betreffenden BGr, 3. Dezember 2020, 1C\_506/2020, E. 2.1, und BGE 145 I 121 E. 1.5.3.4 [jeweils mit Hinweis auf BGE 144 I 43], auch zum Folgenden; vgl. sodann VGr, 19. September 2018, AN.2018.00001, E. 1.2). Das Bundesgericht verlangt in derartigen Konstellationen vielmehr, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass spezifisch in ihrer Stellung als Mitglied dieser Behörde berührt ist (BGE 144 I 43 E. 2.1 f.), wovon es in dem betreffenden (konkreten) Fall ausging, weil der strittige Erlass das parlamentarische Initiativrecht auf die Ersatzabgeordneten eines kantonalen Parlaments ausgeweitet und so dazu geführt hätte, dass der Beschwerdeführer als ordentliches Mitglied dieses Parlaments ("député titulaire") gegebenenfalls eine grössere Zahl an Geschäften zu bearbeiten gehabt hätte ("L'introduction du droit d'initiative

parlementaire aux députés suppléants peut en effet conduire à une augmentation des projets ou des interventions qui seront soumis aux députés titulaires. De ce point de vue une atteinte virtuelle peut être envisagée."). Vorliegend rügt der Beschwerdeführer jedoch einzig die falsche Rechtsanwendung bzw. die Missachtung von Dispositiv-Ziff. III des Beschlusses des Kantonsrats vom 27. Januar 2020, ohne ein spezifisches schutzwürdiges Interesse darzutun. Wird er durch die neue Entschädigungsverordnung aus Sicht des Bundesgerichts selbst nicht persönlich belastet, kann dies denn auch nicht bei deren (rückwirkenden) Inkraftsetzung der Fall sein. Dass allenfalls – wie der Beschwerdeführer vorbringt – der Kantonsrat für die Inkraftsetzung der Verordnung zuständig gewesen wäre und nicht die Beschwerdegegnerin, ändert an dieser Einschätzung nichts. Die Ausgangslage lässt sich entgegen der Beschwerde gerade nicht mit der einem Verfahren in Stimmrechtssachen zugrunde liegenden vergleichen, wo es auf Beschwerde einer stimmberechtigten Person zu beurteilen gilt, ob ein Geschäft zu Unrecht nicht dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wurde; in derartigen Fällen hat der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin kein besonderes schutzwürdiges Interesse darzutun, sondern ergibt sich die Beschwerdelegitimation bereits aus seiner bzw. ihrer Stimmberechtigung in der betreffenden Angelegenheit (vgl. den vom Beschwerdeführer zitierten BGr, 23. August 2017, 1C\_17/2017, E. 1; ferner BGr, 18. Juli 2008, 1C\_412/2007, E. 1 mit Hinweis ). Eine Beschwerde in Stimmrechtssachen darf also auch ausschliesslich zur Wahrung öffentlicher Interessen erhoben werden (Michel Besson, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neurungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 403 ff., S. 414). Der Beschwerdeführer müsste dagegen – wie oben ausgeführt – darlegen können, dass bzw. inwiefern er durch den Inkraftsetzungsbeschluss spezifisch (als Privatperson oder in seiner Stellung als Mitglied des Kantonsrats) berührt ist. Die Berufung auf das allgemeine öffentliche Interesse an der Einhaltung der Kompetenzordnung im Verhältnis zwischen Parlament und Beschwerdegegnerin genügt für die Bejahung seiner Beschwerdelegitimation nicht (vgl. auch VGr, 5. Oktober 2016, VB.2016.00370, E. 1.3). 1.2.3 Dass der angefochtene Inkraftsetzungsbeschluss nichtig wäre, legt der Beschwerdeführer schliesslich nicht dar, und solches ist auch nicht ersichtlich, zumal jedenfalls nicht von einer absoluten Unzuständigkeit der Beschwerdegegnerin zur Fällung eines entsprechenden Beschlusses auszugehen ist (vgl. die Materialien [ABI 2014\_11\_07] zu § 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 [LS 170.5], wonach der Kantonsrat "[s]elbstverständlich" auch die Beschwerdegegnerin damit beauftragen könne, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen). 1.3 Damit vermag sich der Beschwerdeführer nicht auf ein schützenswertes virtuelles Interesse zu berufen und ist ihm insofern die Legitimation zur Beschwerdeerhebung abzusprechen. Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten. 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). Die Beschwerdegegnerin beantragt ebenfalls eine Parteientschädigung. Die Zuspreehung 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) der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung verwehrt bleibt (vgl. bereits VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003,

E. 4.2 betreffs den Kantonsrat). Demgemäss beschliesst die Kammer: 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'500.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 170.-- Zustellkosten, Fr. 1'670.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer auferlegt. 4. Parteienschädigungen werden nicht zugesprochen. 5. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14. 6. Mitteilung an ...

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