

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00315 vom 6. Februar 2008**

ZH Verwaltungsgericht, 2008-02-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00315](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00315)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00315 du 6 février 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00315 del 6 febbraio 2008

## **Regeste**

öffentliches Amt / Ausstandspflichten | Bewilligung zur Ausübung des Amtes als Kantonsrätin Die Beschwerdeführerin ist Staatsanwältin und wurde für die Amtsdauer 2007-2011 in den Kantonsrat gewählt. Sie ersuchte den Regierungsrat um Bewilligung zur Ausübung des Mandats als Kantonsrätin. Die Beschwerde richtet sich gegen eine personalrechtliche Anordnung des Regierungsrats, womit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben ist (E. 1.1). Die Streitsache weist keinen Streitwert auf, weshalb der Entscheid durch die Kammer zu fällen ist (E. 1.2). Die Tatsache, dass der Regierungsrat eine einschränkende Interpretation der Ausstandsbestimmungen vorgenommen hat und er die Ausübung des öffentlichen Amtes nur "im Sinne der Erwägungen" bewilligt hat, verleiht der Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Anordnung (E. 1.3). Mitglieder der Staatsanwaltschaft können gleichzeitig Mitglieder des Kantonsrats sein (E. 2.2). Der Kantonsrat ist das zuständige Organ für die Beurteilung von strittigen Ausstandspflichten (E. 2.4.1). Aus § 54 PG lassen sich keine Befugnisse des Regierungsrats ableiten, das öffentliche Amt der Beschwerdeführerin unter Auflagen bezüglich der Ausstandspflicht zu bewilligen (E. 2.4.2). Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung VB.2007.00315 Entscheid der 4. Kammer vom

### **E. 6**

Februar 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtssekretärin Sandra Wintsch. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Staatskanzlei des Kantons Zürich, Rechtsdienst, 8090 Zürich, diese vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend öffentliches Amt / Ausstandspflichten, hat sich ergeben: I. Staatsanwältin A ersuchte den Regierungsrat des Kantons Zürich um Bewilligung zur Ausübung des Mandats als Kantonsrätin. Sie wurde am 15. April 2007 durch die Stimmberechtigten für die Amtsdauer 2007–2011 in den Kantonsrat gewählt. Am 13. Juni 2007 beschloss der Regierungsrat auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern, A die Ausübung des öffentlichen Amtes als Mitglied des Kantonsrats im Sinne der Erwägungen zu bewilligen. In den Erwägungen hielt der Regierungsrat fest, dass A bei Geschäften im Bereich der Oberaufsicht über die Strafverfolgung sowie der Strafrechtspflege in den Ausstand zu treten habe. Eine Mitgliedschaft in der

Justizkommission, welche die Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden sowie die Rechtspflege ausübe, sei mit der dienstlichen Stellung von A nur in den Bereichen Sozialversicherungs-, Verwaltungs- und Landwirtschaftsgericht vereinbar. II. Dagegen erhob A am 13./16. Juli 2007 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, den Beschluss des Regierungsrats vom 13. Juni 2007 aufzuheben, ihr die Ausübung des Amtes als Kantonsrätin und die Bewilligung der Ausübung der Kantonsratstätigkeit ohne Einschränkung, insbesondere ohne Einschränkung bezüglich einer Tätigkeit als Mitglied der Justizkommission, zu bewilligen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich beantragte namens des Regierungsrats in ihrer Beschwerdeantwort, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Die Beschwerde richtet sich gegen eine personalrechtliche Anordnung des Regierungsrats gemäss § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; vgl. § 54 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10] und § 145 Abs. 1 lit. a der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVPG, LS 177.111]). Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist somit gegeben. 1.2 Die Streitsache weist keinen Streitwert auf, weshalb der Entscheid durch die Kammer zu fällen ist (§ 38 Abs. 1 VRG; vgl. VGr, 19. April 2000, PB.2000.00006, E. 1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); Andreas Keiser, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, ZBl 99/1998, S. 193 ff., 223). Die einzelrichterliche Behandlung ist sodann ausgeschlossen, wenn wie vorliegend Entscheide des Regierungsrats angefochten sind (§ 38 Abs. 3 Satz 2 VRG). 1.3 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch eine angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse besteht im materiellen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde der Beschwerdeführerin eintragen würde bzw. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der negative Entscheid zur Folge hätte. Dabei genügt die Beeinträchtigung rein tatsächlicher Interessen. Beeinträchtigungen müssen nach objektiver Betrachtungsweise vorliegen; eine subjektive Empfindlichkeit oder ein affektives Interesse sind nicht zu berücksichtigen. Könnte die geltend gemachte Beeinträchtigung selbst durch die Gutheissung des Rechtsmittels nicht abgewendet werden, ist das schutzwürdige Interesse zu verneinen ( Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999 , § 21 N. 21). Der Regierungsrat hat der Beschwerdeführerin die Ausübung des öffentlichen Amtes als Mitglied des Kantonsrats "im Sinne der Erwägungen" bewilligt (Dispositiv-Ziffer I). Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die in den Erwägungen gemachten einschränkenden Ausführungen. So ist der Regierungsrat unter anderem zum Schluss gekommen, dass eine Mitgliedschaft in der Justizkommission mit der dienstlichen Stellung der Beschwerdeführerin nur in den Bereichen Sozialversicherungs-, Verwaltungs- und Landwirtschaftsgericht vereinbar sei. In den übrigen Bereichen bestehe gemäss § 8a des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) eine Ausstandspflicht. Der Regierungsrat hat nicht nur auf die Ausstandspflicht gemäss § 8a KRG hingewiesen, sondern die Bestimmung für die Tätigkeit der Beschwerdeführerin im Kantonsrat konkretisiert und ausgelegt. Wenn der Regierungsrat lediglich auf die Ausstandspflichten hinweisen wollte, hätte er die Ausübung des öffentlichen Amtes ohne den Zusatz "im Sinne der Erwägungen" bewilligen können. So musste die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass für sie diese einschränkende Interpretation der Ausstandsbestimmungen gilt. Dabei ist

unerheblich, ob der Regierungsrat darüber überhaupt befinden durfte. Die Tatsache, dass er darüber befunden hat, verleiht der Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Anordnung. 1.4 Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Auch wenn die Beschwerde die Aufhebung des (ganzen) Beschlusses des Regierungsrats verlangt, scheint nicht umstritten zu sein, dass die Beschwerdeführerin für die Tätigkeit als Kantonsrätin Arbeitszeit bis zu einem halben Tag pro Woche beanspruchen kann. Übersteigt die beanspruchte Arbeitszeit diesen Rahmen, ist sie zu kompensieren (so ebenfalls Dispositiv-Ziffer I). Dies entspricht der Regelung in § 145 Abs. 2 VVPG. 2.2 Die Frage, ob Mitglieder der Staatsanwaltschaft gleichzeitig Mitglieder des Kantonsrats sein können, regeln §§ 25 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161; vgl. auch Art. 42 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]; Walter Haller in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 42 N. 7 ff.). Eine Unvereinbarkeit der beiden Funktionen besteht vorliegend weder aufgrund der Organfunktion (§ 25 GPR) noch eines Aufsichtsverhältnisses (§ 26 GPR). Strittig ist einzig die Frage der Ausstandspflicht, insbesondere was die Tätigkeit der Beschwerdeführerin in der Justizkommission anbelangt. 2.3 Soweit der Ausstand im Parlament in Frage steht, ergeben sich aus der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 19. April 1999 Schranken zulässiger gesetzlicher Ausstandsregelungen (Haller, Art. 43 N. 9). Lässt das kantonale Recht die Wahl von kantonalen Bediensteten in das Parlament zu, ist es dem Gesetzgeber nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung etwa verwehrt, solche Parlamentarier bei Abstimmungen im Parlament über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse generell für ausstandspflichtig zu erklären (BGE 123 I 97 E. 5, 125 I 289 E. 6 f.). 2.4 Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, tritt bei Geschäften, die sie oder ihn unmittelbar betreffen, in den Ausstand (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 KV). Davon ausgenommen ist die Rechtsetzung im Parlament (Satz 2). Näheres ist in § 8a KRG festgelegt. Dass der Regierungsrat die Beschwerdeführerin auf die Ausstandspflicht hinweisen wollte, ist nicht zu beanstanden, denn für die Beschwerdeführerin gilt als kantonale Angestellte die Treuepflicht gegenüber ihrem Arbeitgeber (vgl. § 49 PG). Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen jedoch ergibt, ist der Regierungsrat nicht befugt, die Ausstandspflicht anlässlich der Bewilligungserteilung für das Amt der Beschwerdeführerin im Kantonsrat wie vorgenommen zu konkretisieren, so dass die Beschwerdeführerin annehmen musste, die Ausübung des Amtes sei ihr lediglich unter konkreten Auflagen bezüglich der Ausstandspflicht bewilligt worden. 2.4.1 Ratsmitglieder haben Ausstandsgründe dem Präsidium zu Beginn der Beratung zu melden. Ist die Ausstandspflicht strittig, entscheidet der Rat (§ 8a Abs. 4 KRG). Damit ist der Kantonsrat das zuständige Organ für die Beurteilung von strittigen Ausstandspflichten. 2.4.2 Aus § 54 PG lassen sich ebenso keine Befugnisse des Regierungsrats ableiten, das öffentliche Amt der Beschwerdeführerin unter Auflagen bezüglich der Ausstandspflicht zu bewilligen. Nach Abs. 1 der Bestimmung ist zum einen überhaupt nur dann eine Bewilligung erforderlich, sofern vereinbarte Arbeitszeit beansprucht wird; andernfalls besteht lediglich eine Informationspflicht betreffend eine Kandidatur (Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 76). Zum andern kann die Bewilligung nur mit Auflagen zur Kompensation beanspruchter Arbeitszeit und zur Abgabe von Nebeneinnahmen verbunden werden (§ 54 Abs. 2 PG). Der

Wortlaut von § 54 Abs. 2 PG lässt es nicht zu, die Bewilligung mit weiteren Auflagen als den genannten zu verknüpfen. Der Gesetzgeber hat damit eine bewusst andere Regelung geschaffen, als sie für die Ausübung einer Nebenbeschäftigung gilt. Eine Nebenbeschäftigung ist nur dann zulässig, wenn sie die amtliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt und mit der dienstlichen Stellung vereinbar ist (§ 53 Abs. 1 PG). Die regierungsrätliche Weisung zum Personalgesetz führte aus, dass beim öffentlichen Amt grundsätzlich "eine eher grosszügigere Haltung erwünscht [sei] als bei Nebenbeschäftigungen". Angestellte sollen ihre Kandidatur für ein öffentliches Amt der vorgesetzten Stelle melden, die über eine allfällige Bewilligung vorentscheide, soweit es einer solchen bedürfe. Dies solle nur mehr der Fall sein, sofern Arbeitszeit beansprucht werde (vgl. Weisung vom 22. Mai 1996, ABI 1996, 1183). § 53 PG versucht zu verhindern, dass sich die Ausstandsfrage überhaupt stellt (VGr, 19. April 2000, PB.2000.00006, E. 6b, www.vgrzh.ch). Darauf wurde bei der Regelung in § 54 PG verzichtet, womit es dem Regierungsrat im Rahmen der Bewilligungserteilung nach § 54 PG nicht zusteht, die Ausstandsbestimmungen für die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Kantonsrätin in der vorgenommenen Weise auszulegen und ihr die Ausübung des öffentlichen Amts nur im Sinne der – teilweise umstrittenen – Erwägungen zu bewilligen.

2.5 Sind Interessenkonflikte genereller Natur, ist einer Interessenkollision nicht mit Ausstandsbestimmungen, sondern mit Unvereinbarkeitsvorschriften zu begegnen (BGE 123 I 97 E. 5c, 116 Ia 242 E. 3a/bb; vgl. Peter Reinert, Ausstand im Parlament, Zürich 1991, S. 4). Der zürcherische Gesetzgeber hat in Kenntnis der damit allenfalls verbundenen Interessenkonflikte die Wahl von Mitgliedern der Staatsanwaltschaft in den Kantonsrat zugelassen. Für allfällige Interessenkonflikte hat die Beschwerdeführerin gleichwohl im Einzelfall die Ausstandsbestimmungen zu beachten.

2.6 Zusammengefasst ist die Beschwerde daher gutzuheissen und der Satzteil "im Sinne der Erwägungen" in Dispositiv-Ziffer I des angefochtenen Beschlusses zu streichen.

3. 3.1 Wie gesehen, besteht in vorliegender Sache kein bezifferbarer Streitwert (vgl. vorn 1.2). Fehlt in personalrechtlichen Streitigkeiten ein unmittelbar bezifferbarer Streitwert, so sind in sinngemässer Anwendung von § 80b VRG Gerichtskosten nur zu erheben, wenn es um Entscheidungen grosser Tragweite geht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 3; VGr, 4. Juli 2001, PB.2001.00006, E. 3, www.vgrzh.ch). Davon ist vorliegend nicht auszugehen, weshalb Kostenfreiheit zu gewähren ist.

3.2 Die rechtskundige Beschwerdeführerin beantragte ohne nähere Begründung eine Parteientschädigung. Im Beschwerdeverfahren kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenseite verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Da vorliegend weder schwierige Rechtsfragen noch ein übermässig komplizierter Sachverhalt vorlag und zudem auch nicht ersichtlich ist, dass das Verfahren der Beschwerdeführerin einen besonderen Aufwand verursacht hätte, ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 27).

4. Vorliegend weist die Streitigkeit keinen Streitwert auf, womit es sich nicht um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt. Es kommt daher als Rechtsmittel nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) in Betracht (vgl. Art. 83 lit. g BGG; Thomas Häberli, Basler Kommentar, 2008, Art. 83 BGG N. 169 ff.). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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