

Sitzung vom 1. Juli 1992

2037. Interpellation

Kantonsrätin Regine Aeppli Wartmann, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 18. Mai 1992 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welches ist der Stand und der Zeitplan der durch die verschärften Anforderungen des Bundesrechts und durch die EMRK gebotenen Reform des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen?
2. Wie ist für eine rechtzeitige Koordination der von verschiedenen Direktionen betreuten Gesetzgebungsarbeiten gesorgt?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass diese Reformarbeiten in ein Gesamtkonzept eingebettet sein sollten?
4. Ist der Regierungsrat bereit, über ein solches Gesamtkonzept ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, bevor für die einzelnen Sachgebiete Detaillösungen erarbeitet werden?
5. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, der durch eine Vielzahl oberster Verwaltungsrechtspflegeinstanzen (Verwaltungs-, Sozialversicherungs-, Steuergericht) drohenden Zersplitterung der Justizverwaltung entgegenzuwirken?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Regine Aeppli Wartmann, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

A. Im Bereich der Verwaltungsrechtspflege werden zurzeit folgende wesentliche Vorhaben behandelt:

a) Anpassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an den neuen Art. 98a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 4. Oktober 1991 (OG). Dieser verlangt, dass die Kantone richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen bezeichnen, soweit ihre Entscheidungen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Das zürcherische Recht entspricht dieser Anforderung nur teilweise. Den Kantonen läuft für die Anpassung eine fünfjährige Frist bis 1997. Notfalls könnte der Regierungsrat die Anpassung vorläufig auf dem Verordnungsweg vornehmen.

Der Regierungsrat hat bereits am 31. Oktober 1990 beschlossen, eine Totalrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes einzuleiten, und er bestellte zu diesem Zweck Prof. Dr. Georg Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich, als Experten. Dessen Vorarbeiten sind, nach einer ersten Erhebung bei den interessierten Stellen über die Änderungsbedürfnisse, so weit gediehen, dass nach den Sommerferien 1992 eine Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit aufnehmen kann. Sie wird sich aus Vertretern der Direktionen und der Staatskanzlei, der interessierten Gerichte und weiterer Stellen und Organisationen zusammensetzen, mit der Aufgabe, auf Sonderprobleme in Einzelbereichen hinzuweisen, auf Lücken im Konzept aufmerksam zu machen, Vorschläge zu erarbeiten und die Koordination zwischen divergierenden Anliegen zu ermöglichen.

Der Auftrag an den Experten wie auch an die Arbeitsgruppe geht auch dahin, dafür besorgt zu sein, dass der Kanton im Verwaltungsrechtspflegebereich den Anforderungen der EMRK bzw. des Europäischen Gerichtshofs nachkommt. Dies ist allerdings nicht immer einfach, weil das Gericht seine Praxis ständig weiterentwickelt.

Die Frist, welche der Bundesgesetzgeber im Bereich von Art. 98 a OG den Kantonen gesetzt hat, wird wohl voll ausgenützt werden müssen, wenn bis dahin auch die Behandlung im Kantonsrat und die Volksabstimmung erfolgt sein sollen.

b) Die Koordination all dieser Bedürfnisse im Bereich der Verwaltungsrechtspflege wird kompliziert, weil immer wieder aufgrund parlamentarischer Vorstösse Spezialfragen in Angriff genommen werden müssen. Dabei muss zuweilen, ohne dass man Gesamtlösungen abwarten könnte, vorweg entschieden werden, weil die Fristen für die Behandlung von Motionen keinen grösseren Spielraum lassen. So hat der Regierungsrat z. B. dem Kantonsrat bereits bis Mai 1993 eine Vorlage zu einer erheblich erklärten Motion vorzulegen, welche eine Verlängerung der Rechtsmittelfristen verlangt (Unerledigte Überweisung Nr. 2381), was in den vorliegenden Zusammenhang gehört.

c) Um einen ähnlichen Fall handelt es sich bei der Gesetzesvorlage über das Sozialversicherungsgericht. Der Regierungsrat war durch eine am 10. Juli 1989 erheblich erklärte Motion verpflichtet, dem Kantonsrat bis Mitte 1992 eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten, was er mittlerweile getan hat. Die Koordinationsprobleme nahm der Regierungsrat dabei aber zum vornherein wahr, und er äusserte sich dazu auch in der Vorlage an den Kantonsrat, nachdem Gespräche mit dem Experten, dem Verwaltungsgericht und den beteiligten Direktionen geführt worden waren.

d) Eine Revision des Steuergesetzes wurde im wesentlichen durch das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes vom 14. Dezember 1990 veranlasst. Für die Kantone läuft die Anpassungsfrist bis 1. Januar 2001. Die Vorarbeiten zum revidierten Steuergesetz sind weiter gediehen als diejenigen für das Verwaltungsrechtspflegegesetz. Im laufenden Jahr soll ein Vernehmlassungsverfahren über einen Entwurf durchgeführt werden. Das Steuerrecht ist im übrigen ein Spezialgebiet, das sich vom allgemeinen Verwaltungsrecht deutlich abgrenzt. Bei der Erarbeitung neuer Normen ist darum hier keine allzu enge Zusammenarbeit mit andern Direktionen nötig. Die Koordination wird sich darum in verhältnismässig engen Grenzen bewegen.

e) Im Bereich des Planungs- und Baurechts sind sodann einzelne Probleme mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zu lösen. Es betrifft dies insbesondere die Koordination der Entscheidungen der Baubewilligungsinstanzen, wie dies das Bundesgericht zum Teil verlangt. Zudem soll eine transparentere Ordnung für die Bauherren und für andere Betroffene erreicht werden. Die in lit. a geschilderten Koordinationsmechanismen werden ohne weiteres ausreichen, um hier widerspruchsfreie Lösungen zu erzielen.

f) Jüngst ging der Vernehmlassungsentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für eine weitere Etappe der Revision des Familienrechts ein. Er berührt unter anderem auch die Rechtsmittelordnung im Vormundschaftswesen. Hier ist wieder vorgesehen, dass die Kantone gerichtliche Instanzen für ihre Rechtsmittelentscheidungen einsetzen müssen. Dergleichen besteht zurzeit im Kanton Zürich, in Übereinstimmung mit der bisherigen Konzeption des Zivilgesetzbuchs, nur ansatzweise. Eine Anpassung ist hier schon in die Wege geleitet. Die Justizdirektion hat bereits 1991 einen Experten mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein EMRK-konformes Verfahren im Vormundschaftsrecht beauftragt.

B. Die Koordination mit den übrigen Vorhaben wird in der obenerwähnten Arbeitsgruppe erfolgen. Schliesslich wird der Regierungsrat über die Koordinationsfragen zu entscheiden haben.

C. Es ist nicht möglich, ein ausführliches "Gesamtkonzept" herzustellen, welches als Vernehmlassungsvorlage dienen könnte. Dem Bedürfnis, das zürcherische Recht EMRK- und gleichzeitig bundesrechtskonform zu gestalten, muss durch laufende Anpassungen Rechnung getragen werden. Die Harmonisierungsarbeiten wegen übergeordneten Rechts stellen sich nicht wie etwa bei der Eurolex-Vorlage in einem Mal, sondern sie ergeben sich sukzessive, d.h. mit der fortlaufenden, sich ständig ändernden Rechtsprechung und Rechtsetzung. Dementsprechend muss auch der Kanton reagieren.

D. Es kann sich durchaus als vorteilhaft erweisen, die Verwaltungsrechtsprechung nicht auf ein einziges Gericht zu konzentrieren, sondern sie auf verschiedene, kleinere Gerichte zu verteilen; denn unter dem allgemeinen Begriff des Verwaltungsrechts sind die verschiedensten Materien zu verstehen, wie Steuer- oder Sozialversicherungsrecht. Der Regierungsrat wird seine Entscheidungen auch in diesem Punkt pragmatisch treffen. Es trifft nicht

zu, dass ein grosses, einheitliches Verwaltungsgericht effizienter und kompetenter arbeiten würde als mehrere kleinere. Die Erfahrungen sprechen für das Gegenteil. Bezüglich des Sozialversicherungsgerichts war eine Aufteilung zum vornherein richtig, weil die sachlichen Berührungspunkte mit dem bisherigen Verwaltungsgericht gering waren und die Justizverwaltung bei einer Zusammenlegung stärker anwachsen würde als bei einer Trennung.

Die Befürchtung, dass die Verwaltungsrechtspflege durch eine Aufteilung als Gesprächspartner an Gewicht verlieren könnte, ist nicht berechtigt. Eine solche Aufteilung besteht schon heute und führt nicht zu Problemen. Es ist im Gegenteil einfacher, kleine, überschaubare Gerichte zu durchleuchten als eine grössere Institution, in der die Verantwortlichkeiten und Abläufe viel undurchsichtiger sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz.

Zürich, den 1. Juli 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller