

Antrag der Geschäftsleitung*
vom 21. September 2006

KR-Nr. 375a/2005

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Annelies Schneider-Schatz, Bärenswil,
Thomas Heiniger, Adliswil, und
Romana Leuzinger, Zürich, vom 19. Dezember 2005
betreffend Änderung des Kantonsratsgesetzes**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung
vom 21. September 2006,

beschliesst:

I. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

7. Schadenersatzansprüche, Ermahnungen, Aufhebung der Immunität

§ 35. Abs. 1 bis 3 unverändert.

⁴ Der Kantonsrat beschliesst zunächst darüber, ob der Antrag der Interpellantin bzw. des Interpellanten oder der Kommission von der Hand zu weisen oder die beteiligte Behörde zur Stellungnahme aufzufordern sei.

⁵ Der Rat spricht die ihm notwendig erscheinenden Ermahnungen aus. Hält er die Haftungs- oder Rückgriffsansprüche für begründet, beschliesst er, gegen wen Klage zu erheben ist.

Abs. 6 unverändert.

Schadenersatz-
ansprüche

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Hartmuth Attenhofer, Zürich (Präsident); Ursula Moor-Schwarz, Höri; Regula Thalmann-Meyer, Uster; Hans Peter Frei, Embrach; Raphael Golta, Zürich; Esther Guyer, Zürich; Alfred Heer, Zürich; Prof. Dr. Richard Hirt, Fällanden; Ruedi Lais, Wallisellen; Emy Lalli, Zürich; Jürg Leuthold, Aeugst a. A.; Peter Reinhard, Kloten; Dr. Anna Maria Riedi, Zürich; Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil; Dr. Beat Walti, Zollikon; Sekretär: Raphael Golta, Zürich.

- Ermahnung § 36. Die Bestimmungen des § 35 sind sinngemäss anwendbar, wenn ein Mitglied des Rates wegen einer dem Regierungsrat, dem Kassationsgericht, dem Obergericht, dem Sozialversicherungsgericht, dem Verwaltungsgericht oder der Ombudsperson zur Last gelegten Verletzung von Verfassung, Gesetzen oder Amtspflichten eine Ermahnung beantragen will.
- Marginalie zu § 37:
Aufhebung der Immunität
a) wegen Äusserungen in den Verhandlungen des Kantonsrates und seiner Organe
- b) wegen anderer Handlungen § 38. Abs. 1 unverändert.
² Entsprechende Anträge von Mitgliedern des Kantonsrates oder der genannten Behörden oder Gerichte sowie Anzeigen und Ermächtigungsgesuche Dritter sind an die Geschäftsleitung zu richten. Diese werden der Justizkommission zur Antragstellung an die Geschäftsleitung zugewiesen. Die Geschäftsleitung stellt dem Rat Antrag. Offensichtlich unbegründete Anzeigen und Ermächtigungsgesuche kann die Geschäftsleitung auf Antrag der Justizkommission ohne Weiterungen oder nach Beizug der Akten und einer schriftlichen Stellungnahme der betroffenen Person selbstständig von der Hand weisen.
³ Die Geschäftsleitung kann auch von sich aus dem Rat Antrag gemäss Abs. 2, Satz 1 stellen.
Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 4 und 5.
- Kostenauflage § 40. Der Rat beziehungsweise die Geschäftsleitung oder die zuständige Aufsichtskommission können bei Erledigung von Aufsichtseingaben, Ermächtigungsgesuchen und Ausstandsbegehren eine Staatsgebühr von Fr. 100 bis Fr. 1000 und die Verfahrenskosten erheben.
- Zuständigkeit § 43. Abs. 1 unverändert.
a) Allgemeines ² Die Geschäftsleitung prüft Bericht und Antrag des Regierungsrates über die gegen die Kantonsratswahlen erhobenen Rekurse und stellt Antrag.
Abs. 2–6 werden zu Abs. 3–7.
- c) Petitionen; Aufsichtseingaben; Ausstandsbegehren § 44. ¹ Die Geschäftsleitung nimmt an den Kantonsrat gerichtete Petitionen, Aufsichtseingaben über die kantonale Verwaltung und die Rechtspflege sowie Ausstandsbegehren gegen Mitglieder des Regierungsrates, des Kassationsgerichts, des Obergerichts, des Sozialversicherungsgerichts und des Verwaltungsgerichts entgegen.

² Sie leitet Aufsichtseingaben an eine der Aufsichtskommissionen oder an die Ombudsperson weiter. Die Aufsichtskommissionen können mit der abschliessenden Erledigung oder mit der Antragstellung zuhänden der Geschäftsleitung beauftragt werden.

Abs. 3 und 4 unverändert.

⁵ Schuldet eine Person, die eine Eingabe an den Kantonsrat macht, aus früheren Verfahren Gebühren oder Kosten oder hat sie ihren Wohnsitz ausserhalb der Schweiz, so kann ihr der Rat oder die Geschäftsleitung einen Kostenvorschuss in Höhe der mutmasslichen Staatsgebühr und der Kosten auferlegen.

§ 49 b. ¹ Die Geschäftsprüfungskommission ist zuständig für die Prüfung der Geschäftsberichte des Regierungsrates sowie für die weitere Prüfung und Überwachung der staatlichen Verwaltung, der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte, die Prüfung von ihr zur Behandlung zugewiesenen Aufsichtseingaben über die kantonale Verwaltung sowie anderer ihr zugewiesener Spezialberichte und Geschäfte. Geschäfts-
prüfung-
kommission

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 49 c. Abs. 1 unverändert.

² Sie prüft Aufsichtseingaben über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte. Justiz-
kommission

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 21. September 2006

Im Namen der Geschäftsleitung
des Kantonsrates

Der Präsident:

Hartmuth Attenhofer

Der Sekretär:

Raphael Golta

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Gestützt auf die Beratungen der Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des Beschwerdehandbuchs reichten am 19. Dezember 2005 Annelies Schneider-Schatz, Thomas Heiniger und Romana Leuzinger die Parlamentarische Initiative betreffend Änderung des Kantonsratsgesetzes ein, welche der Kantonsrat am 30. Januar 2006 mit 132 Stimmen vorläufig unterstützte.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates lud den Regierungsrat mit Schreiben vom 17. Februar 2006 zur Stellungnahme im Sinn von § 28 des Kantonsratsgesetzes ein. Dieser liess sich am 19. April 2006 wie folgt vernehmen:

1. Allgemeines

Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative soll das Kantonsratsgesetz geändert werden. Gemäss Begründung der Initiative ergibt sich der Änderungsbedarf daraus, dass das Handbuch des ehemaligen Beschwerde- und Petitionsausschusses überarbeitet wurde. Die Überarbeitung sei abgeschlossen und ein Reglement betreffend das Verfahren bei Eingaben an den Kantonsrat verfasst worden. Dieses Reglement soll das Handbuch ersetzen. Das Reglement könne aber erst in Kraft gesetzt werden, wenn das Kantonsratsgesetz entsprechend angepasst worden sei.

Die von den Initianten vorgeschlagenen Änderungen sind vorwiegend formeller Natur. Die Änderungen bezwecken eine Anpassung an andere Vorschriften des geltenden Rechts, insbesondere durch eine Änderung einzelner Begriffe. Ausserdem sollen die Verfahrensabläufe vereinheitlicht und die Bestimmungen durch Neuformulierungen und Ergänzungen praxistauglicher gestaltet werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Änderung des 7. Titels

Der Titelteil «Mahnungen, Anklagen und Klagen» soll durch «Ermahnungen, Aufhebung der Immunität» ersetzt werden. Diese Änderung dient der Klarheit und der besseren Auffindbarkeit der betreffenden Normen. Von Mahnungen, Anklagen und Klagen ist in den einzelnen Paragraphen nicht die Rede. Die §§ 37 f. regeln nicht die Klage bzw. das gerichtliche Verfahren an sich, sondern einzig die

Voraussetzungen, unter denen die Immunität der Behördenmitglieder aufgehoben werden kann. Über die Klagen bzw. Anklagen wird im Strafverfahren oder im Verfahren der Ehrverletzungsklage, d. h. auf dem ordentlichen Prozessweg (§ 38 Abs. 3), entschieden. Der Untertitel «Anklagen und Klagen» innerhalb des Titels «Verfahrensordnung» ist deshalb irreführend.

Auch der Wechsel zur Bezeichnung «Ermahnungen» an Stelle von «Mahnungen» erscheint zweckmässig in Anbetracht der Marginalie zu § 36. Konsequenterweise sollte aber auch in den §§ 35 Abs. 5 und 36 der Ausdruck «Mahnungen» durch «Ermahnungen» ersetzt werden.

2.2 Ergänzung von § 35 Abs. 4

§ 35 Abs. 4 wird dahingehend ergänzt, dass nicht nur bei Anträgen der Kommissionen zu beschliessen ist, ob sie von der Hand gewiesen werden, sondern auch bei Anträgen von Interpellantinnen und Interpellanten. Die verfahrensrechtliche Gleichbehandlung aller Anträge unbesehen ihrer Urheberchaft ist zu begrüssen.

2.3 Änderung der Marginalien zu den §§ 37 und 38

Beide Paragraphen regeln ausschliesslich die Voraussetzungen, unter denen die Immunität aufgehoben werden kann. Konsequenterweise werden die Marginalien zu §§ 37 f. in diesem Sinn präzisiert.

2.4 Ergänzung von § 38 Abs. 2

§ 38 Abs. 2 soll mit folgendem neuen dritten Satz ergänzt werden: «Die übrigen Anträge, Anzeigen und Ermächtigungsgesuche leitet sie [die Geschäftsleitung] an die Justizkommission zur Antragstellung weiter.» Diese Formulierung ist inhaltlich nicht klar; es ist nicht ersichtlich, aus welchen Fällen sich die beiden Gruppen zusammensetzen, die hier offenbar unterschieden werden. Wir vermuten, dass die Anträge der Geschäftsleitung nicht an die Justizkommission zur Antragstellung weitergeleitet werden sollen, die Anträge aller andern Personen und Organe indessen schon. Denn neben den Mitgliedern des Kantonsrates, der genannten Behörden oder Gerichte sowie Dritter sind, abgesehen von der Geschäftsleitung, keine weiteren Antragsteller denkbar. Wir regen deshalb folgende Formulierung an, wobei die Aufteilung des Absatzes in mehrere Absätze zu prüfen wäre.

«Entsprechende Anträge von Mitgliedern des Kantonsrates oder der genannten Behörden oder Gerichte sowie Anzeigen und Ermächtigungsgesuche Dritter sind an die Geschäftsleitung zu richten. Diese leitet sie an die Justizkommission zur Antragstellung weiter. Die Geschäftsleitung kann dem Rat auch von sich aus Antrag stellen. Offensichtlich unbegründete Anzeigen und Ermächtigungsgesuche kann (...).»

Der geltende dritte Satz von Abs. 2 soll in dem Sinn ergänzt werden, dass die Geschäftsleitung offensichtlich unbegründete Anzeigen und Ermächtigungsgesuche nicht mehr von sich aus, sondern nur noch auf Antrag der Justizkommission soll von der Hand weisen können. Die Kompetenzeinschränkung der Geschäftsleitung gerade in diesen Fällen ist wenig sinnvoll.

Da § 38 über vier Absätze verfügt, muss es korrekt lauten: «Abs. 3 und 4 unverändert.».

2.5 Änderung der §§ 40 und 44 Abs. 5

Nach dem geltenden § 40 kann der Rat bei der Erledigung von «Gesuchen, Beschwerden, Anzeigen, Ermächtigungsgesuchen und Ausstandsbegehren» eine Staatsgebühr erheben. Mit der Revision sollen diese Begriffe durch den Ausdruck «Eingaben an den Kantonsrat» ersetzt werden. In gleicher Weise soll in § 44 Abs. 5 eine Aufzählung von Begriffen durch den Ausdruck «Eingaben an den Kantonsrat» ersetzt werden.

Die Verwendung eines Oberbegriffs an Stelle der Aufzählung ist wegen der damit verbundenen Kürzung des Gesetzestextes an sich zweckmässig. Wir möchten aber darauf hinweisen, dass mit dem Begriff «Eingaben» auch Einzelinitiativen, Petitionen und gewöhnliche Schreiben an den Kantonsrat erfasst werden, womit dann auch bei solchen Geschäften eine Staatsgebühr sowie Verfahrenskosten erhoben werden könnten. Dies lehnen wir ab.

2.6 Einfügung eines neuen Absatzes in § 43

In einem neuen Abs. 2 soll ausdrücklich geregelt werden, dass die Geschäftsleitung den Bericht und Antrag des Regierungsrates über Rekurse, die gegen Wahlen erhoben wurden, prüft und dem Rat Antrag stellt. Dies entspricht der geltenden Praxis. Aus zeitlichen und ökonomischen Überlegungen ist es in der Tat zweckmässig, wenn entsprechende Anträge des Regierungsrates von der Geschäftsleitung des Kantonsrates vorgeprüft werden und diese dem Kantonsrat Antrag stellt. Die Norm liesse sich in dem Sinn präzisieren, dass es hier einzig um Rekurse anlässlich der Kantonsratswahl geht («... über die gegen die Kantonsratswahlen erhobenen Rekurse ...»); einzig bei diesen Wahlen wirkt der Kantonsrat als Rekursinstanz (vgl. § 149 Abs. 2 GPR).

Die Marginalie von § 43 soll neu «allgemein» lauten; bisher hiess sie «Allgemeines». Ist diese Neuformulierung, mit der wir keine inhaltliche Änderung verbunden sehen, beabsichtigt?

Da § 43 über sechs Absätze verfügt, muss es «Abs. 2 bis 6 werden zu Abs. 3 bis 7.» statt «Abs. 2 bis 5 werden zu Abs. 3 bis 6.» heissen.

2.7 Verwendung des Begriffes «Aufsichtseingabe» statt «Beschwerde» in den §§ 44, 49 b Abs. 1 und 49 c Abs. 2

In der Marginalie zu § 44 sowie in den §§ 44 Abs. 1 und 2, 49 b Abs. 1 und 49 c Abs. 2 soll der Ausdruck «Beschwerde» durch «Aufsichtseingabe» ersetzt werden. Dieser Begriff ist dem Zürcher Recht nicht bekannt. Der Sache nach dürfte es sich bei den Beschwerden im Sinn der genannten Bestimmungen sehr oft um Aufsichtsbeschwerden handeln, wobei auch andere Eingaben von Privaten oder Organisationen, in denen eine Rüge, ein Anliegen oder ein Wunsch vorgetragen wird, unter diesen Begriff fallen. Der Begriff der Beschwerde hat somit verhältnismässig unscharfe rechtliche Konturen. Im allgemeinen Sprachgebrauch hingegen ist er gut verankert. Aus diesem Grund regen wir dringend an, weiterhin diesen gebräuchlichen Begriff zu verwenden und auf den neu vorgesehenen, nicht üblichen Begriff «Aufsichtseingabe» zu verzichten.

2.8 Änderung von § 44 Abs. 2

Nach dem geltenden Abs. 2 von § 44 leitet die Geschäftsleitung (Aufsichts-)Beschwerden an eine Aufsichtskommission oder an die Ombudsperson weiter. Dabei kann die Aufsichtskommission mit der Antragstellung zuhanden der Geschäftsleitung oder «mit der abschliessenden Erledigung» beauftragt werden. Diese Regelung soll mit Nachsatz ergänzt werden, wonach die Entscheide der Aufsichtskommission endgültig sind, wenn diese mit der abschliessenden Erledigung betraut worden ist. Diese Ergänzung ist nicht erforderlich. Wenn eine Aufsichtskommission «mit der abschliessenden Erledigung» einer Beschwerde betraut wird, so ist klar, dass dieser Entscheid endgültig ist.

2.9 § 49 b

Da § 49 b nur über drei Absätze verfügt, muss es «Abs. 2 und 3 unverändert.» statt «Abs. 3 und 4 unverändert.» heissen.

2.10 Änderung von § 49 c Abs. 2

In § 49 c Abs. 2 wurde das Wort «ihr» («... und weitere zugewiesene Geschäfte ...») gestrichen. Wir vermuten, dass dies auf einem Versehen beruht. Da der Satz mit dem Wort «ihr» klarer ist, regen wir an, die geltende Formulierung beizubehalten.

3. Antrag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung hat die Stellungnahme des Regierungsrates in Beratung gezogen und gelangte zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

Änderung von § 38 Abs. 2

§ 38 Abs. 2 wurde nochmals neu formuliert und wird neu in zwei Absätze gegliedert. Mit der Neuformulierung soll klargestellt werden, dass grundsätzlich alle Anzeigen und Ermächtigungsgesuche der Justizkommission zur Antragstellung an die Geschäftsleitung zugewiesen werden, auch in den Fällen offensichtlich unbegründeter Anzeigen und Ermächtigungsgesuche. Diese letztgenannten Fälle kann die Geschäftsleitung wie bisher selbstständig von der Hand weisen. In den übrigen Fällen stellt sie Antrag an den Rat. In den Fällen, in welchen die Geschäftsleitung von sich aus eine Anzeige erstattet bzw. ein Ermächtigungsgesuch einreicht, stellt diese ohne vorherige Zuweisung an die Justizkommission Antrag an den Rat.

Änderung von § 40

In § 40 werden die «Eingaben an den Kantonsrat» durch eine abschliessende Aufzählung ersetzt, damit klar wird, für welche Eingaben Kosten auferlegt werden können: «Aufsichtseingaben, Ermächtigungsgesuchen und Ausstandsbegehren». In § 44 Abs. 5 dagegen ist eine Ersetzung des Ausdrucks «Eingabe an den Kantonsrat» nicht nötig, da ohnehin nur für kostenpflichtige Eingaben, die nun in § 40 abschliessend aufgezählt sind, ein Kostenvorschuss auferlegt werden kann.

Verwendung des Begriffs «Aufsichtseingabe» statt «Beschwerde»

Zur Verwendung des Begriffs «Aufsichtseingabe» an Stelle von «Beschwerde» ist Folgendes festzuhalten: Mit der Änderung vom Begriff der Beschwerde zum Begriff der Aufsichtseingabe ist keine materielle Änderung verbunden. Mit dem Begriff der Aufsichtseingabe soll besser zum Ausdruck gebracht werden, dass der Kantonsrat eine verwaltungsexterne Aufsicht ausübt, die im Gegensatz zur verwaltungsinternen Aufsicht lediglich eine Oberaufsicht bzw. parlamentarische Kontrolle mit beschränkten Mitteln darstellt. § 34 a Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes sieht nämlich vor, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder geändert werden können. § 34 a Abs. 3 hält fest, dass zu einer Überprüfung der richterlichen Urteile in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht der Kantonsrat und seine Organe nicht befugt sind. Parlamentarische Kontrolle oder Oberaufsicht

bedeutet somit nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der so genannten (verwaltungsinternen) Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über die ihr unterstellten Ämter und Angestellten, welche den zur Ausübung der Aufsicht kompetenten Organen eine stärkere Befugnis in die Hand gibt, namentlich die Möglichkeit der Änderung oder Aufhebung einer Verfügung, das Erteilen von Weisungen oder das Ergreifen administrativer Massnahmen. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle kann sich der Kantonsrat insbesondere nicht in einzelne Verfahren einmischen und kann den Behörden und Amtsstellen auch keine Weisungen erteilen.

Die parlamentarische Kontrolle bedeutet somit die Prüfung der Verwaltungs- und Justiztätigkeit im Allgemeinen, was nicht ausschliesst, dass der Kantonsrat auch einzelnen Anzeigen oder Beschwerden nachgeht, soweit dies im Rahmen seiner Kontrollfunktion als geraten erscheint. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind aber in einem grösseren Zusammenhang zu werten und der Kantonsrat muss sich im Wesentlichen auf Feststellungen zum äusseren Ablauf und allfällig vorhandener systematischer Mängel beschränken. Die individuell-konkrete Entscheidung ist nicht Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle.

Der Begriff der Aufsichtseingabe soll also zum Ausdruck bringen, dass die Kontrolle des Kantonsrates politischer und gesetzgeberischer Natur ist und durch Erlass oder Änderung von Gesetzen, Genehmigung von Jahresrechnungen, Budgets und Jahresberichten ausgeübt wird, womit wichtige Voraussetzungen für ein möglichst reibungsloses Funktionieren von Justiz und Verwaltung geschaffen werden.

Schliesslich ist ausdrücklich festzuhalten, dass die Erläuterungen zur Aufsichtseingabe beim Kantonsrat in keiner Weise den Begriff und Inhalt der (Aufsichts-)Beschwerde abändern sollen.

Im Übrigen hat auch der Bund die Unterscheidung zwischen der ans Parlament gerichteten (Aufsichts-)Eingabe und der verwaltungsinternen Aufsichtsbeschwerde vorgenommen:

In Art. 129 des Parlamentsgesetzes wird festgehalten, dass Eingaben zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes den Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen werden. In der Praxis hat sich dafür der Begriff Aufsichtseingabe eingebürgert.

Im Verwaltungsverfahrensgesetz, welches Anwendung findet auf das Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind, wird unter der Marginalie «Aufsichtsbeschwerde» gere-

gelt, dass jedermann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amts wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen kann.

Änderung von § 44 Abs. 2

Der Anmerkung der Regierung zu § 44 Abs. 2 kann zugestimmt werden, da ohnehin die Rechtsmittelzüge auf Grund der neuen Kantonsverfassung und des künftigen Bundesgerichtsgesetzes umfassend überprüft und zum Teil neu geregelt werden müssen. Eine Änderung von § 44 Abs. 2 erscheint daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll.

Im Übrigen wurden die weiteren Hinweise des Regierungsrates in den vorliegenden Antrag aufgenommen.

Die Geschäftsleitung beantragt daher dem Kantonsrat einstimmig, die Parlamentarische Initiative in der Form des Antrags der Geschäftsleitung definitiv zu unterstützen.