

Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat Nr. 101/1989 betreffend den Schutz von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bei Disziplinarstrafen durch kommunale, regionale oder kantonale Organe

(vom 22. September 1993)

Der Kantonsrat überwies dem Regierungsrat am 30. Oktober 1989 folgendes, von den Kantonsräten Franz Signer, Zürich, und Heini Bloch, Schlieren, am 22. Mai 1989 eingereichtes Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung:

Der Regierungsrat wird ersucht, das Verwaltungsrechtspflegegesetz oder allenfalls das Gerichtsverfassungsgesetz dahin zu ergänzen, dass Rekurse oder Klagen bei Disziplinarfällen durch Arbeitnehmer möglich sind, die durch kommunale, regionale oder kantonale Organe wie Werkkommissionen, Zweckverbände usw. beschäftigt sind.

Der Regierungsrat erstattet hiezuh folgenden Bericht:

A. Gegenwärtige Verhältnisse

Die Disziplinarstrafen für Behördemitglieder und das Personal sind zurzeit im Ordnungsstrafengesetz vom 30. Oktober 1866 geregelt. Nach § 4 des Gesetzes sind folgende Ordnungsstrafen möglich: Verweis, Geldbusse und Einstellung in den Dienstverrichtungen für höchstens zwei Monate. Andere Gesetze ergänzen dies durch vorzeitige Entlassung, Einstellung im Amt und Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis (§ 62 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates, § 72 des Gemeindegesetzes und § 74 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes).

Diese Ordnungsstrafen können grundsätzlich nicht durch Behörden, sondern, je nach den dafür geltenden Bestimmungen, auch durch Verwaltungsstellen und ähnliche Institutionen ausgefällt werden.

Als Rechtsmittel sieht § 5 des Ordnungsstrafengesetzes allgemein einen besonderen Rekurs an die vorgesetzte Behörde vor, welche letztinstanzlich entscheidet. Demgegenüber bestimmt jedoch § 77 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, dass die schwersten Ordnungsstrafen, nämlich vorzeitige Entlassung, Einstellung im Amt und Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis, unmittelbar mit Rekurs an das Verwaltungsgericht angefochten werden können, dies aber nur, wenn sie durch Stadt- oder Gemeinderäte, den Regierungsrat, das Obergericht, den Erziehungsrat oder den Kirchenrat ausgesprochen wurden. § 72 Abs. 2 des Gemeindegesetzes wiederholt das für den Gemeindebereich. Diese Vorschriften gehen § 5 des Ordnungsstrafengesetzes vor.

§ 77 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist jedoch nicht so zu verstehen, dass die dort genannten Behörden diese Disziplinarstrafen erstinstanzlich ausgefällt haben müssten, damit der Rekurs ans Verwaltungsgericht möglich ist; letzteres ist auch dann zulässig, wenn sie im Rechtsmittelverfahren entschieden haben.

Demnach ergibt sich gegenwärtig für die Rechtsmittel im wesentlichen folgende Ordnung:
leichte Disziplinarstrafen (Verweis und Busse): Die übergeordnete Behörde entscheidet endgültig, ohne Weiterzugsmöglichkeit;
schwere Disziplinarstrafen (vorzeitige Entlassung, Einstellung im Amt, Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis):

Der Weiterzug ans Verwaltungsgericht ist möglich,

- wenn die Strafe durch eine in § 77 VRG genannte Behörde angeordnet wurde,
- wenn die Strafe durch eine Instanz ausgefällt wurde, welche der obengenannten Behörde direkt unterstellt ist, so dass diese aufgrund eines Rekurses nach § 5 des Ordnungsstrafengesetzes entscheidet; auch das wird aber im Gesetz nicht ausdrücklich festgehalten.

In den übrigen Fällen hat es mit dem Weiterzug an die vorgesetzte Behörde nach § 5 des Ordnungsstrafengesetzes sein Bewenden. Eine gerichtliche Beurteilung ist ausgeschlossen. Es besteht auch nicht die Möglichkeit, die Arbeitsgerichte oder andere gerichtliche Instanzen anzurufen.

Diese Ordnung ist unbefriedigend. Eine Änderung ist nötig.

B. Vorstösse

Das vorliegende Postulat bezieht sich auf einen Teilaspekt. Es will Arbeitnehmern, welche im Kanton und bei den Gemeinden nicht direkt den obersten Instanzen im Sinne von § 77 VRG unterstellt sind, ebenfalls Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung ihrer Streitfälle verschaffen. Ob das Verwaltungsgericht oder ein Zivilgericht entscheiden soll, bleibt dabei offen, ebenso, wie der Rechtsmittelweg zu ordnen ist.

Daneben sind jedoch noch andere Vorstösse pendent:

- So verlangt die Motion KR-Nr. 84/1992, dass eine gerichtliche Beurteilung nicht nur der schweren Disziplinarstrafen, sondern auch aller anderen Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im öffentlich-rechtlichen Bereich zu gewährleisten sei, wobei wiederum offenbleibt, wie dies zu erfolgen habe.
- Weiter verlangt die Einzelinitiative KR-Nr. 304/1992, dass das Verwaltungsgericht sämtliche Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im öffentlichen Bereich als einzige Instanz entscheide. Hier wäre im Bereich der Disziplinarstrafen vorgegeben, dass alle Disziplinarfälle, ob leicht oder schwer, und gleichgültig, wer sie ausgesprochen hat, durch Rekurs unmittelbar beim Verwaltungsgericht angefochten werden könnten.

C. Lösungsansätze

Für den Entscheid der aufgeworfenen Fragen sind folgende Randbedingungen wesentlich:

- a) Die Beurteilung von Disziplinarstrafen den Zivilgerichten zu übertragen, fällt ausser Betracht. Diese Verfahren sind regelmässig mit einer Fülle weiterer, zum Teil verwaltungsin-
terner Beanstandungen und Begehren verknüpft. Sie haben zudem einen strafrechtsähnlichen Aspekt. An der gerichtlichen Beurteilung durch das Verwaltungsgericht ist deshalb festzuhalten.
- b) Es ist nicht sinnvoll, auch für geringfügige Disziplinarstrafen (Verweise und Bussen) den Weg an ein Gericht zu öffnen. Die gerichtliche Anfechtung ist auf höhere Bussenbeträge zu beschränken.
- c) Die direkte Anrufung des Verwaltungsgerichtes gegenüber den höchsten Instanzen der Verwaltung ist sinnvoll. In den übrigen Fällen ist noch zu prüfen, ob nicht noch eine Zwischeninstanz eingeschaltet werden soll, welche einerseits viele Fälle bereits endgültig erledigen und andererseits für eine gewisse Einheitlichkeit der Praxis sorgen könnte. Insbesondere erscheint beispielsweise der Sprung von der Abteilung einer Gemeindeverwaltung direkt ans Verwaltungsgericht ohne die Möglichkeit einer vorgängigen Korrektur durch eine höhere Verwaltungsinstanz doch wohl zu unvermittelt.

Es wird zurzeit eine Vorlage zur Revision des Ordnungsstrafengesetzes vorbereitet, welche eine bessere Ordnung der Rechtsmittelzüge in den anderen vom Gesetz umfassten Bereichen regeln soll (Ordnungsstrafen für Verfahrensbeteiligte, Disziplinarstrafen nach dem kantonalen Strafvollzugsgesetz sowie Disziplinarstrafen gegen Personen, die unter einem «besonderen Gewaltverhältnis» stehen - Anstaltsinsassen, Schüler usw. -), da die Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention allgemein für schwere Disziplinarstrafen die richterliche Überprüfung verlangt. Auch hier zeichnet sich die Notwendigkeit ab, in den meisten Fällen eine Kontrollinstanz der Verwaltung einzuschieben und andererseits Bagatellfälle auszuschneiden.

D. Die Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

Gegenwärtig ist eine umfassende, auch die vorliegenden Fragen erfassende Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes im Gange. Weil diese Arbeiten in erheblichem Masse Zeit beanspruchen, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat am 5. August 1992 eine Fristerstreckung für die Stellungnahme zum vorliegenden Postulat um ein Jahr bis 30. Oktober 1993 beantragt, die am 14. September 1992 bewilligt worden ist. Dabei liess er sich von der Erwartung leiten, die Vorlage könne bis dahin zuhanden des Kantonsrates verabschiedet werden. Diese Erwartung erwies sich als zu optimistisch; die Fülle der zu regelnden komplexen Sachverhalte und die wachsende Komplizierung der Verwaltung haben immer wieder neue, zusätzliche Probleme aufgeworfen. Aus diesem Grunde kann das Vernehmlassungsverfahren erst im Spätsommer abgeschlossen werden; es ist deshalb ausgeschlossen, den früher ins Auge gefassten Termin zu wahren. Dass die Behandlung des vorliegenden Postulates wie auch der beiden anderen erwähnten Vorstösse in diesem Zusammenhang und nicht in gesonderter Vorlage erfolgen muss, ist sachlich richtig. Der wichtige Punkt der Rechtspflege im Personalbereich kann nicht ausgeklammert werden.

E. Antrag

Dementsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat im Sinne von § 24 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes Vorderhand stehenzulassen. Der Regierungsrat wird seine Anträge zur Sache dem Kantonsrat im Zusammenhang mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes unterbreiten, sobald alle Querbezüge des vorliegenden Fragenkomplexes hinreichend geklärt sind. Dabei wird er sich von den oben dargelegten Überlegungen leiten lassen. Er wird hernach dem Kantonsrat, entweder im Zusammenhang mit dieser Vorlage oder nachher mit dem Geschäftsbericht, die Abschreibung des Postulates beantragen können.

Zürich, den 22. September 1993

Im Namen des Regierungsrates
 Der Präsident: Der Staatsschreiber:
 Honegger Roggwiler