

5. Rechenschaftsbericht Verwaltungsgericht 2021

Antrag der Justizkommission vom 8. Juni 2022
JUKO Justizkommission
KR-Nr. 114/2022

Ratspräsidentin Esther Guyer: Eintreten auf die Vorlage ist obligatorisch. Wir haben freie Debatte beschlossen.

Jean-Philippe Pinto (Die Mitte, Volketswil), Präsident der Justizkommission (JUKO): Bevor ich zum Inhalt des Rechenschaftsberichts und damit zur Arbeit des Verwaltungsgerichts und der ihm unterstellten Gerichte komme, möchte ich dem neuen Präsidenten des Gerichts, Peter Sprenger, alles Gute für seine Aufgabe wünschen und freue mich auf eine gute Zusammenarbeit in den kommenden Jahren. Damit soll auch dem abtretenden Präsidenten Andreas Frei für seine wertvolle Arbeit und den konstruktiven Austausch gedankt sein.

Die Corona-Pandemie beschäftigte das Verwaltungsgericht auch im Berichtsjahr weiterhin. So mussten die Covid-19-Schutzkonzepte für die öffentlichen Verhandlungen laufend den aktuellen Vorgaben angepasst werden. Das Homeoffice wurde insoweit institutionalisiert, als dass bei einer Anstellung ab 60 Prozent maximal zwei Tage und bei einem niedrigeren Pensum maximal einen halben Tag für die Arbeit von zu Hause aus möglich ist. Diese Praxis hat sich bewährt und die Mitarbeitenden des Verwaltungsgerichts erzielten im Homeoffice unverändert gute Arbeitsergebnisse.

Die Zahl der neu eingegangenen Rechtsmittel ist im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr 2020 leicht von 1116 auf 1107 Fälle gesunken. Angestiegen ist die Anzahl der Eingänge insbesondere in den Bereichen der abstrakten Normenkontrolle – Covid-Verordnungsgebung –, der baurechtlichen Bewilligungen, der Bildung, des Finanzausgleichs und der Staatsbeiträge, des Personalrechts, des Steuerrechts, der Strassenprojekte sowie der Volkswirtschaft. Coronabedingt rückläufig, aber noch immer an zweithöchster Stelle der Eingänge – nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht mit 29 Prozent –, stehen mit 27 Prozent der Fälle im Bereich des Niederlassungs- und des Aufenthaltsrechts. Weitere Rückgänge sind bei den Rechtsgebieten der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen, der Fürsorge und des Straf- und Massnahmenvollzugs zu verzeichnen.

Die Fälle im Beschaffungswesen, welche sechs Prozent der Eingänge ausmachen, blieben während der letzten Berichtsjahre konstant hoch bei 62 beziehungsweise 63 Fällen. Im Berichtsjahr wurden 1030 Verfahren erledigt, das sind 113 Fälle weniger als im Vorjahr. Die Anzahl der Pendenzen stieg im Vergleich zum Vorjahr von 398 auf 475 Fälle und somit auf 19,35 Prozent. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 5,1 Monate, wobei 73 Prozent der Verfahren innert sechs Monaten erledigt wurden, was eine Abnahme um 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

Die Zahlungen des Staats an unentgeltliche Rechtsbeistände haben sich im Berichtsjahr drastisch verändert. Die im Jahr 2020 erfolgten Zahlungen von insgesamt 207'324 Franken schrumpften im Jahr 2021 um mehr als die Hälfte auf 102'200 Franken. Dieser starke Einbruch begründet sich teilweise mit der Fallabnahme im Bereich des Ausländerrechts und des Straf- und Massnahmenvollzugs. Das Verwaltungsgericht hat sich, wie andere Gerichte auch, vermehrt mit Ressourcenfragen zu beschäftigen. Der durchschnittliche Personalbestand lag im Berichtsjahr aufgrund von Zu- und Abgängen mit 37,6 Stellen etwas unter dem Wert des Vorjahres von 38,8 Stellen. Die Fluktuation war weiterhin tief. Das Verwaltungsgericht weist aber wiederum auf die schwierige Lage bei der Rekrutierung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern hin. Die Differenz der finanziellen Entschädigung im Vergleich zur Privatwirtschaft ist weiterhin signifikant und stellt eine grosse Herausforderung dar. Damit eine unabhängige und für Rechtssicherheit garantierte Rechtsprechung weiterhin gewährleistet werden kann, bewilligte der Kantonsrat mit Beschluss vom 1. November 2021 – KR-Nr. 408/2020 – auf Antrag der Justizkommission die zusätzlich beantragten Stellenprozente im Umfang von 100 Stellenprozenten und konnte die neuen Mitglieder in diesem Jahr bereits wählen.

Auch für die Verwaltungsrechtspflege bleibt der digitale Aktenverkehr ein grosses Thema. Bereits vor der Pandemie zeichnete sich ab, dass in Sachen Digitalisierung der Gerichte noch ein weiter Weg bevorsteht. Während der letzten beiden Jahre drängte sich das Thema der Digitalisierung jedoch mit einer noch nie zuvor dagewesenen Dringlichkeit auf, da insbesondere Arbeitsmodelle wie Homeoffice ermöglicht und Geschäftsverwaltungssysteme abgelöst werden müssen. Die dem Verwaltungsgericht zur Verfügung stehende digitale Infrastruktur wird von diesem als umständlich in der Handhabung bezeichnet. Um diese bestehenden Mängel der digitalen Infrastruktur anzugehen, hat das Verwaltungsgericht im März 2021 seine Digitalisierungsstrategie verabschiedet und im Oktober 2021 das Programm «Digitale Transformation» festgelegt, welches den Zeitplan zur Erreichung der Strategieziele auslegt.

Weiterhin ist auch die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft für das Verwaltungsgericht als Ersatz für die mittlerweile sanierungsbedürftige Liegenschaft an der Militärstrasse/Freischützgasse ein Thema. Es wurden diverse Mietliegenschaften genauer geprüft, wobei auch der bisherige Suchperimeter ausgeweitet wurde.

Das Baurekursgericht, als mögliche Vorinstanz des Verwaltungsgerichts, blickt trotz andauernder Corona-Pandemie auf ein erfolgreiches Geschäftsjahr zurück. Zugenommen haben vor allem die Augenscheintermine, die vermehrt auch durch die Parteien verlangt werden und generell sehr häufig bei Einordnungsfragen und im Bereich des Heimatschutzes stattfinden. Die Anzahl der Rekurseingänge stieg im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr erneut und das dritte Jahr in Folge von 956 auf 984. Die Zunahme ist umso bemerkenswerter, als im Vorjahreswert als Sondereffekt ein Massenrekurs mit 59 Eingängen enthalten war. Der Anstieg der Eingänge ist auf die unvermindert hohe Bautätigkeit im Kanton zurückzuführen.

81,3 Prozent der Eingänge sind dem Rechtsgebiet Baupolizei-, Umweltschutzrecht und baurechtliches Verfahren zuzuordnen. 5 Prozent betreffen das Rechtsgebiet Natur- und Heimatschutz. Auch im zehnten Jahr der Zuständigkeit des Baurekursgerichts gingen keine landwirtschaftlichen Streitigkeiten ein. Neben den Eingängen stiegen auch die Pendenzen per Ende Jahr auf einen Stand von 733 Geschäften, was ein Plus von 32 Geschäften im Vergleich zum Vorjahr ausmacht. Das Baurekursgericht ist jedoch zuversichtlich, die vermehrten Pendenzen in den Folgejahren bei gleichbleibenden Eingängen abbauen zu können. Wie das Verwaltungsgericht, so beklagt auch das Baurekursgericht Schwierigkeiten bei der Rekrutierung des Personals, insbesondere im administrativen Bereich.

Beim Steuerrekursgericht als weitere mögliche Vorinstanz des Verwaltungsgerichts lag die Anzahl der neu eingegangenen Rechtsmittel im Berichtsjahr mit 480 Geschäften deutlich tiefer als im Vorjahr mit 592 Geschäften. Zurückgegangen ist die Anzahl der Eingänge vor allem in den Hauptrechtsgebieten der Direkten Bundessteuer sowie der Staats- und Gemeindesteuern. Hingegen ist in den übrigen Rechtsgebieten die Anzahl der Eingänge gestiegen. Im Berichtsjahr konnten rund 567 Geschäfte erledigt werden, was leicht unter dem Vorjahreswert und deutlich unter dem Planungswert von 640 Geschäften liegt. Unbezahlte Urlaube und eine Pensumsreduktion bei den Gerichtsschreibenden führten zu einem Beschäftigungsumfang von lediglich 15,8 statt der geplanten 16,1 Stellen. Zudem standen vermehrte Abwesenheiten zufolge Mutterschaft und Feriennachholung einer höheren Erledigungsquote entgegen. Dennoch fiel die Anzahl der pendenten Geschäfte dank der verminderten Eingänge im Vergleich zum Vorjahr und zur Planung markant um 19,6 Prozent auf 357 Geschäfte.

Am 31. Dezember 2021 trat der Gerichtspräsident Dr. iur. Christian Mäder in den Ruhestand. Am 6. Dezember 2021 wählte der Kantonsrat lic. iur. Walter Balsiger zum neuen Präsidenten des Steuerrekursgerichts. Die Justizkommission hat erkannt, dass die Wahl eines Gerichtspräsidenten durch den Kantonsrat nicht dem bei den anderen Gerichten bestehenden Grundsatz der Selbstkonstituierung entspricht und hat eine entsprechende PI (KR-Nr. 42/2022) eingereicht, welche es dem Steuerrekursgericht ermöglicht, sein Präsidium selbst zu wählen. Das Verwaltungsgericht sowie das Steuerrekursgericht stehen diesem Vorstoss grundsätzlich positiv gegenüber.

Zusammenfassend kann ich Ihnen mitteilen, dass wir auch diesen Rechenschaftsbericht eingehend geprüft haben und dessen Genehmigung beantragen. Auch bedanken wir uns herzlich beim Verwaltungsgericht und den ihm unterstellten Gerichten für ihre Arbeit. Auch die Mitte genehmigt den Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts. Besten Dank.

Peter Sprenger, Präsident des Verwaltungsgerichts: Ich freue mich, Ihnen zu Beginn meiner Amtstätigkeit als Präsident des Verwaltungsgerichts den Jahresbericht präsentieren zu können. Vorab herzlichen Dank dem Herrn Kommissionspräsidenten für seine Ausführungen und für seine wohlwollende Würdigung un-

serer Arbeit im Berichtsjahr 2021. Der Herr Kommissionspräsident hat das Wesentliche schon ausgeführt. Ich möchte mich deshalb auf einige ganz wenige Aspekte beschränken.

Wie erwähnt, sind die Eingänge im Berichtsjahr leicht zurückgegangen. Sie liegen aber mit 1107 Fällen immer noch sehr hoch, auch im Vergleich zu den Vorjahren. Was auch erwähnt wurde und was mir wesentlich erscheint, ist auch, dass sich die Verteilung auf die Rechtsgebiete doch erheblich verändert hat. Wir haben einen sehr markanten Anstieg der Fälle der sogenannten abstrakten Normenkontrolle erlebt. Diese Fälle stiegen von 22 auf 39 im Berichtsjahr. Im Vergleich 2019 waren dies noch drei Fälle, 2018 zwei Eingänge in diesem Bereich. Es handelt sich hier vor allem um Covid-Verordnungen, die angefochten worden sind. Diese Fälle sind teilweise sehr aufwendig. Sie sind grundsätzlich in Fünferbesetzung zu entscheiden, im Gegensatz zu den übrigen Fällen, die in Dreierbesetzung oder auch einzelrichterlich entschieden werden können.

Weiter haben auch die Eingänge im Bereich der Bildung zugenommen von fünf auf 23 Fällen. Auch dies ist teilweise auf Anordnungen im Zusammenhang mit der Covid-Situation zurückzuführen. Wir haben demgegenüber eine markante Abnahme im Migrationsrecht. Aufenthalt und Niederlassung, zu verzeichnen. Weiter auch auffällig: Die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Gegen solche Anordnungen kann ja am Verwaltungsgericht kantonale Beschwerde geführt werden. Es sind offenbar im Zusammenhang mit der teilweise faktischen Unmöglichkeit von Ausschaffungen in Heimatstaaten im Kanton schlicht und einfach weniger solche Massnahmen verhängt worden. Dies hat zu einem entsprechenden Rückgang der Beschwerden beim Verwaltungsgericht von 55 auf 27 Fälle geführt. Wir haben im Berichtsjahr nicht mehr ganz so viele Fälle erledigen können, wie im Rekordjahr 2020. Die Erledigungen sind 9 Prozent tiefer ausgefallen. Wir liegen aber mit 1030 Erledigungen immer noch über dem Mittel der letzten Jahre. Es ist auch hier anzumerken, dass 2020 gewisse Sondereffekte eine Rolle spielten; es gab aufgeschobene Ferien, es gab Dienstaltes-Geschenke. Dies ist nun halt 2021 weggefallen. Auch die erwähnten Verschiebungen in Rechtsgebieten führten zu einem Mehraufwand. Die Zusammensetzung der Fälle erforderten mehr Ressourcen als der Mix des Vorjahres. Im durchschnittlichen Personalbestand sind wir um 1,2 Prozent unter dem Vorjahreswert gelegen, wobei auch eine Richterstelle für zwei Monate vakant war. Von den 1030 erledigten Rechtsmitteln waren 30 Prozent erfolgreich, das heisst, diese Rechtsmittel wurden ganz oder teilweise gutgeheissen oder die Sache wurde an die Vorinstanz zurückgewiesen.

In personeller Hinsicht haben wir einige Änderungen erfahren. Das langjährige Mitglied des Verwaltungsgerichts, Herr Dr. Rudolf Bodmer, ist als Mitglied per Juli zurückgetreten. Sie wählten dann als seinen Nachfolger als vollamtlichen Richter Daniel Schweikert. Dieser hat sein Amt im Oktober antreten können. Wir haben auch seit Sommer 2020 das auf der ersten Abteilung bestehende Co-Präsidium weitergeführt. Das hat sich aus unserer Sicht sehr bewährt. Ich bin dabei allerdings etwas befangen, weil dieses Co-Präsidium seit Sommer 2021 durch Frau Dr. Sandra Wintsch und durch mich ausgeübt wird.

Sie haben dann im November 2021 dem Verwaltungsgericht eine Vollzeitstelle mehr bewilligt. Die Stellenprozentage wurden von 1000 Prozent auf 1100 Prozent erhöht. Das Gericht ist Ihnen sehr dankbar dafür. Diese Verstärkung ist uns sehr willkommen, und wir hoffen, damit auch weiterhin zu einer möglichst fundierten und qualitativ hochstehenden Verwaltungsrechtspflege im Kanton beitragen zu können. Die beiden neugewählten Richter Dr. José Krause und Dr. Franz Kessler Coendet werden beide im Oktober antreten können.

Es ist auch schon erwähnt worden, die digitale Transformation hat uns auch 2021 sehr beschäftigt. Wir haben hier Probleme, wie alle Gerichte in der Schweiz, nicht nur im Kanton Zürich. Das Tröstliche dabei ist, wir sind im Zusammenhang mit diesen Problemen nicht alleine; wir sind nicht auf uns alleine gestellt. Wir sind auch gut in verschiedene Projekte eingebunden, sei dies auf Bundes- oder Kantonebene. Wir sind zuversichtlich, dass wir zwar noch etwas Zeit brauchen, bis das alles klappt, aber doch dass wir das Ziel schliesslich erreichen werden. In der Zwischenzeit führt dies, wie auch schon ausgeführt wurde, zu erheblichem Mehraufwand; elektronische Eingaben führen insbesondere dazu, dass das Verwaltungsgericht eben dann Papier zu produzieren hat, weil halt alles wieder ausgedruckt werden muss – teilweise eingescannt ausgedruckt werden muss.

Wir sind immer noch auf der Suche nach einer neuen Liegenschaft. Wir haben verschiedene Projekte evaluiert. Es hat sich gezeigt, dass bis jetzt nichts absolut zu überzeugen vermochte. Wir haben halt die gerichtsspezifischen Anforderungen, auch was Sicherheitsüberlegungen anbelangt. Wir sind aber auch hier zuversichtlich, dass wir etwas Passendes in absehbarer Zeit finden werden.

Zu den dem Verwaltungsgericht unterstellten Gerichten. Baurekursgericht – es ist schon erwähnt worden – wurde ein markanter Anstieg der Eingänge verzeichnet: Den neu 984 Eingängen standen 952 Erledigungen gegenüber, was zu einem Anstieg der Pendenzen führte. Das Baurekursgericht konnte in 52 Prozent der Fälle die Verfahren durch Rückzug oder Gegenstandslosigkeit erledigen. Dies ist auch den Bemühungen des Baurekursgerichts zu verdanken, jeweils eine gütliche Einigung zwischen den Parteien zu finden.

Wenn Sie mir hier einen kurzen Ausblick erlauben, was die Geschäftslast anbelangt: Wir haben gesehen, dass im ersten Trimester 2022 die Eingänge beim Baurekursgericht nochmals um rund einen Sechstel angestiegen sind. Dies gilt es sicherlich im Auge zu behalten, wie mit der erneut gestiegenen Belastung umgegangen werden kann. Zum Steuerrekursgericht: Hier sind die Eingänge markant zurückgegangen dank der 567 Erledigungen; es verbleiben noch 357 Pendenzen. Der Pendenzenberg konnte also abgebaut werden. Die Verfahrensdauer konnte auch von 8,9 auf 8,7 Monate leicht verkürzt werden. Die personellen Änderungen hat der Herr Kommissionspräsident schon erwähnt. Wir haben als Nachfolger vom Dr. Christian Mäder neu Walter Balsiger im Amt; als vollamtlicher Steuerrichter amtiert neu Marc Gerber. Ich bitte Sie abschliessend, den Rechenschaftsbericht zu genehmigen und danke Ihnen für ihre Aufmerksamkeit.

Hans-Peter Amrein (parteilos, Küssnacht): Ich werde dem Geschäftsbericht des Verwaltungsgerichts nicht zustimmen.

Ich denke, das wäre schon wichtig. Ich begründe dies wie folgt: Richter werden nach Parteienproporz gewählt. Ergo erwarte ich – und dürften wir alle hier drin, und vor allem die Bürger in diesem Kanton –, dass die Spruchkörper auch einigermassen nach Parteienproporz zusammengesetzt werden respektive dass dem Rechnung getragen wird. Das ist in der vierten Kammer des Verwaltungsgerichtes nicht der Fall respektive dem wird in der vierten Kammer nicht Rechnung getragen. Und es ist nirgendwo so offensichtlich, und es ist wahrscheinlich auch nirgendwo so wichtig wie am Verwaltungsgericht, denn diese Kammer ist die, welche die Bürger und das Rechtsempfinden der Bürger in diesem Kanton am meisten betrifft. Falls Sie diese Aussage in Frage gestellt haben oder in Frage stellen, sehr geehrte Damen und Herren von der Ratslinken, dann rate ich Ihnen, dass Sie eine Studie in Auftrag geben, wie dies im Kanton Aargau bei der Lehrerschaft getan wurde. Dann wird es offensichtlich werden, was da in der vierten Kammer dieses Gerichts geschieht. Ich bitte den neuen Gerichtspräsidenten, dies in der Vollversammlung – oder wie Sie sich in Ihrem Gericht nennen – zur Sprache zu bringen und zu korrigieren. Denn die Zusammensetzung – da muss man nicht blind sein – dieses Gerichts ist nicht nach Parteienproporz zusammengesetzt. Herzlichen Dank für die Kenntnisnahme, hoffentlich gibt es Abkehr von diesem Zustand.

Detailberatung

I.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 150 : 1 Stimme (bei 1 Enthaltung), dem Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts für das Jahr 2021 zuzustimmen.

II. und III.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäfts ist erledigt.