

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 2. November 2016

**1054. Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend
Ombudsperson (Schreiben an die Geschäftsleitung des Kantonsrates)**

1. Mit Schreiben vom 22. August 2016 hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates den Regierungsrat zur Stellungnahme zur Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes eingeladen. Direkt angeschrieben und zur Vernehmlassung eingeladen wurden ferner jene 16 Gemeinden, welche die Dienste der kantonalen Ombudsperson heute in Anspruch nehmen.

Gegenstand der Gesetzesänderung bilden der Wechsel vom Versicherungs- zum Beitragssystem bei der Finanzierung der Tätigkeit der Ombudsperson für Gemeinden (Gemeindebeiträge) sowie Änderungen der Regelungen betreffend die Unterstützung der Ombudsperson durch ihre Ersatzleute und das Verhältnis der Ombudsperson zur Geschäftsleitung des Kantonsrates.

Anlass zur Gesetzesänderung sind eine Motion und eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2014 (KR-Nrn. 259/2014 und 306/2014). Bei den Vorstössen liegt die Absicht zugrunde, die Gemeindebeiträge an die Ombudsperson anzupassen, weil diese in der Summe bisher höher ausfielen als die Aufwendungen der Ombudsperson für die Gemeinden.

2. Der Regierungsrat kann die von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verfolgten Ziele grundsätzlich unterstützen. In einzelnen Punkten schlägt er aber einen anderen Weg zur Erreichung der Ziele vor.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

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. Schreiben an die Geschäftsleitung des Kantonsrates:

Mit Schreiben vom 22. August 2016 haben Sie uns eingeladen, zur Vernehmlassungsvorlage betreffend Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Gemeindebeiträge an die Ombudsperson) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns gerne wie folgt:

a) Im Hinblick auf die Geltung der geänderten Gesetzesbestimmungen für alle politischen Gemeinden sowie Schulgemeinden des Kantons Zürich hätte es der Regierungsrat begrüsst, wenn der Kreis der direkt Angeschriebenen weiter gefasst worden wäre. Insbesondere hätte bei jenen Gemeinden, welche die Tätigkeit der Ombudsperson heute nicht in Anspruch nehmen, abgeholt werden können, ob die geplante Rechtsänderung

aus ihrer Sicht zu einer Verbesserung führt. Als weitere Adressaten wären vor allem der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute sowie der Verband Zürcher Schulpräsidien infrage gekommen.

b) Der Regierungsrat unterstützt die Zielsetzung der Gesetzesänderung, die Beiträge der Gemeinde an die Ombudsperson so anzupassen, dass sie die zugrunde liegenden Aufwendungen der Ombudsperson für die Gemeinden nicht überschreiten. Es ist keineswegs sachgerecht, dass die Ombudsperson über die Beiträge der Gemeinden Aufwendungen für ihre Tätigkeit in kantonalen Belangen finanziert.

Kritisch wird hingegen der geplante Wechsel vom Versicherungs- zum Verursachersystem beurteilt (§ 94 Abs. 3 E-VRG). Je nach Beanspruchung der Ombudsperson kann der Systemwechsel – wie dies auch die Geschäftsleitung im Erläuternden Bericht festhält – bei einzelnen Gemeinden zu einem Kostenanstieg führen. Der Regierungsrat befürchtet, dass das Verursachersystem somit gerade für jene Gemeinden, in welchen die Ombudsperson (regelmässig) überdurchschnittlich in Anspruch genommen wird, finanziell unattraktiv ist und sie deshalb auf die Tätigkeit der kantonalen Ombudsperson für ihre Gemeinde eher verzichten. Denn der Bedarf nach einer Ombudsperson dürfte oft genau in jenen Gemeinden am höchsten sein, die bei Anwendung des Verursachersystems mehr zahlen müssten. Gerade der Umstand, dass die Gemeinden die Tätigkeit der kantonalen Ombudsperson freiwillig in Anspruch nehmen können, spricht somit letztlich dafür, die für die Gemeinde resultierenden Kosten mit dem Versicherungssystem planbar zu halten und sie solidarisch unter den Gemeinden zu verteilen.

Aus diesen Überlegungen unterstützt der Regierungsrat die mit der parlamentarischen Initiative (KR-Nr. 306/2014) vorgeschlagene Massnahme zur Senkung der Gemeindebeiträge und lehnt das Ansinnen der Motion (KR-Nr. 259/2014) sowie den darauf basierenden Lösungsansatz der Vernehmlassungsvorlage ab.

Sollte die Geschäftsleitung des Kantonsrates am vorgeschlagenen Lösungsansatz festhalten, wäre zumindest gesetzlich zu verankern, dass die Ombudsperson dem Kantonsrat nach vier Jahren einen Bericht darüber ablegt, wie sich die Zahl der Gemeinden entwickelt hat, welche die Tätigkeit der Ombudsperson in Anspruch nehmen. Sollte diese Zahl drastisch sinken, wäre das Finanzierungsmodell erneut zu überarbeiten.

c) Es ist sachgerecht, die Zuständigkeit zum Erlass der Vollzugsbestimmungen betreffend Gemeindebeiträge – weiterhin – dem Kantonsrat zu belassen und sie nicht seiner Geschäftsleitung zu übertragen. Auch wenn es sich um reine Vollzugsbestimmungen handelt, besteht bei deren kon-

kreten Ausgestaltung ein erheblicher Regelungsspielraum, gibt die geplante Gesetzesbestimmung doch lediglich die Höchstgrenze vor. Ferner kommt der Verordnung infolge der Anwendbarkeit auf sämtliche politischen Gemeinden und Schulgemeinden eine nicht unerhebliche politische Bedeutung zu und schliesslich ist die zu regelnde Materie dergestalt, dass sie den Mitgliedern des Kantonsrates durchaus zugänglich ist.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Spesenpauschale (§ 94 Abs. 3 letzter Satz E-VRG) fragt sich, ob eine solche nötig und sinnvoll ist, wenn sich der Stundenansatz künftig nach dem Gesamtbudget (einschliesslich Spesen) geteilt durch die Gesamtstundenzahl bemessen soll (vgl. S. 12 des Erläuternden Berichts).

d) In Bezug auf die erweiterte Tätigkeitsmöglichkeit der Ersatzleute der Ombudsperson (§ 87 Abs. 2 E-VRG) unterstützt der Regierungsrat die Zielsetzung einer sinnvollen Arbeitsteilung und einer Entlastung für die Ombudsperson. Im Hinblick auf Art. 81 Abs. 1 KV muss aber die klare Führungs- und Repräsentationsfunktion der Ombudsperson innerhalb der Ombudsstelle gewahrt bleiben. Gerade auch weil die Ombudsperson selbst die vorgeschlagene Gesetzesänderung ablehnt (vgl. www.ombudsmann.zh.ch/sites/default/files/Ausfuehrungen%20zum%20Revisionsvorhaben.pdf), erscheint eine Überprüfung der Änderung angezeigt.

e) Die Änderung von § 87 Abs. 3 VRG betreffend die Unterstellung der Ombudsperson unter die Geschäftsleitung des Kantonsrates wird abgelehnt. Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht kommt den Begriffen «administrativ zugeordnet» und «unterstellt» in der kantonalen Gesetzgebung unterschiedliche Bedeutung zu. Die Unterstellung beinhaltet regelmässig ein Weisungsrecht des übergeordneten Organs, während ein solches bei der «administrativen Zuordnung» zumindest in Bezug auf die Behandlung einzelner Geschäfte fehlt (vgl. etwa § 30 OG RR). Der Begriff «administrativ zugeordnet» wird überdies auch beim Datenschützer (§ 30 Abs. 3 Gesetz über die Information und den Datenschutz, IDG) und bei der Finanzkontrolle (§ 1 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz) verwendet, sodass die vorgeschlagene Rechtsänderung im Interesse einer einheitlichen und klaren Begrifflichkeit abzulehnen ist.

f) Hält die Geschäftsleitung des Kantonsrates am Verursachersystem fest und ordnet die Ombudsperson die von den Gemeinden zu tragenden Kosten im Einzelfall an, muss auch ein Rechtsmittel gegen diese Anordnungen möglich sein. Anstelle einer Aufzählung der denkbaren Anfechtungsobjekte schlägt der Regierungsrat eine allgemeinere Formulierung vor, um die Regelung offenzuhalten.

Schliesslich betreffen §§ 91 ff. VRG mit der Obermarginalie «Verfahren» bislang ausschliesslich das Verfahren vor der Ombudsperson. Das Rechtsmittelverfahren sollte als nachgelagertes Verfahren deshalb ausserhalb dieser Obermarginalie geregelt werden.

Formulierungsvorschlag:

Rechtsschutz

§ 94b. Gegen Anordnungen der Ombudsperson kann bei der Verwaltungskommission der Geschäftsleitung des Kantonsrates Rekurs erhoben werden.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi