

6. Transparenz auch für Entscheide der Bezirksbehörden

Parlamentarische Initiative Urs Glättli (GLP, Winterthur), Mario Senn (FDP, Adliswil), Stefan Feldmann (SP, Uster), Nicole Wyss (AL, Zürich), Tina Deplazes (Die Mitte, Hinwil), Tobias Mani (EVP, Wädenswil) vom 29. Januar 2024
STGK Kommission für Staat und GemeindenKR-Nr. 41/2024

Urs Glättli (GLP, Winterthur): Die Bezirksbehörden benötigen eine Extraeinladung zur Veröffentlichung ihrer Entscheide. Sie ignorieren das seit Jahren geltende Öffentlichkeitsprinzip weitgehend. Sogar ihre Rechtsmittelentscheide werden regelmässig erst dann publik, wenn sie vom Verwaltungsgericht wieder aufgehoben werden. So kann das nicht weitergehen, das muss geändert werden. Die Bezirksräte und Statthalterämter brauchen dafür einen ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag, damit sie sich da nicht mehr weiter verstecken können. Es ist das Bezirksverwaltungsgesetz anzupassen, und zwar so, dass nicht zwölf verschiedene Bezirksbehörden ihre Entscheide nach ihrem Gusto und irgendwann einmal doch noch veröffentlichen. Nein, es bedarf einer koordinierten, zentralen, elektronischen Veröffentlichung im Internet, es bedarf bereits bei der Umsetzung der Koordination. Darum ist es angezeigt, dass die für das Bezirkswesen zuständige Direktion auch für die Umsetzung und Initialisierung sorgen muss. Dort hat es genügend aufgebautes Projektpersonal. Die Direktion verfügt über eine eigene ausgebaute «Digital Solution», sie ist also durchaus besser als die Bezirksverwaltungen in der Lage, für die Umsetzung zu sorgen. Es ist klar, dass dies nach dem Stand der Technik erfolgen soll, und es ist heute möglich, mit elektronischen Mitteln und Schnittstellen eine medienbruchfreie Aufschaltung zu schaffen.

Seit 2006 sind die Zürcher Behörden verpflichtet, von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Der Regierungsrat veröffentlicht seine Entscheide seit 2008 zentral zugänglich und mit Volltextsuche im Internet, ebenso verfahren Behörden vieler Gemeinden. Die Öffentlichkeit, Gemeinden und besonders betroffene Personen interessiert es sehr wohl, was die Bezirksbehörden entscheiden und wie sie es begründen. Sie erfahren jedoch bis heute regelmässig nicht, wenn ein ihre Gemeinde betreffender Aufsichtsentscheid ergangen ist und was genau darin steht. Auch der Wählerschaft bleibt das Schaffen der von ihr gewählten Mitglieder der Bezirksbehörden intransparent. Spezifische Gemeinden oder einen spezifischen Gegenstand betreffende Entscheide der Bezirksbehörden sind nicht auffindbar. Die herrschende Intransparenz erschwert insbesondere die Ausübung der gemeindeinternen politischen Oberaufsicht in Parlaments- und Versammlungsgemeinden. Auch Stimmrechtsrekurse findet man erst dann, wenn sie zweitinstanzlich vom Verwaltungsgericht entschieden wurden.

Eine koordinierte Veröffentlichung gäbe erstmals Hinweise, ob die Behörden aller zwölf Bezirke eine einheitliche Rechtspraxis pflegen, was insbesondere bei politisch umstrittenen Themen, wie der Prüfung gebundener Ausgaben oder strassenrechtlicher Verfahren, interessieren würde. Eine öffentliche Diskussion wird

erst mit der Veröffentlichung ermöglicht. Die für eine lebendige Demokratie und einen funktionierenden Staat notwendige kritische Öffentlichkeit, die Medien und die politischen Parteien, die Gesetzgebenden sowie Wissenschaft und Forschung können ihre jeweiligen Aufgaben nur sachgerecht erfüllen, wenn sie Zugang zur Entscheidungspraxis haben und diese analysieren, hinterfragen und kritisch würdigen können. Die Entscheidungsöffentlichkeit sorgt für die notwendige Transparenz staatlicher Machtausübung und fördert das Vertrauen in unsere Bezirksbehörden.

Da der Informationsgehalt von anonymisierten Strafbefehlen für die Öffentlichkeit tief ist, sollen sie von der Veröffentlichung ausgenommen werden. Aufsichtsbeschwerden sollen dann veröffentlicht werden, wenn daraus eine Anordnung oder Empfehlung erwächst, jedoch dann nicht, wenn ihnen gar keine Folge geleistet wird. Beteiligte Gemeinden sind nicht zu anonymisieren. Im Übrigen ist mittels Anonymisierung der Entscheide dem Persönlichkeitsschutz gemäss IDG (*Gesetz über die Information und den Datenschutz*), das sowieso gilt, hinreichend Rechnung zu tragen.

Ich komme zum Schluss: Die breite Unterstützung von sechs einreichenden Fraktionen zeigt die hohe politische Akzeptanz des Anliegens, und ich danke den Mitreichenden und ihren Fraktionen für ihre Unterstützung. Es ist höchste Zeit und erweist sich als notwendig, die vorliegende parlamentarische Initiative zu unterstützen und auf den Weg zu schicken, um die Dunkelkammern der Bezirksbehörden auszuleuchten. Herzlichen Dank.

Mario Senn (FDP, Adliswil): Die Bezirksbehörden fliegen häufig unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung. Das hängt auch damit zusammen, dass sie regelmässig nach Parteiproporz zusammengesetzt werden und die Behördenmitglieder nicht selten in stillen Wahlen bestimmt werden. Trotzdem haben die Bezirksbehörden zum Teil weitreichende Kompetenzen. Sie sind häufig die erste Instanz im verwaltungsrechtlichen Verfahren und sie üben die Aufsicht über die Gemeinden aus. Damit wird auch klar, dass die Entscheide der Bezirksbehörden nicht nur die Öffentlichkeit interessieren sollten, sondern auch die anderen Gemeinden in einem Bezirk. Das Nicht-Veröffentlichen trotz Öffentlichkeitsprinzip führt aber auch zu unnötiger Unsicherheit, wie ich anhand eines persönlichen Beispiels darlegen kann: Als Mitglied des Grossen Gemeinderates Adliswil war ich 2014 in ein Verfahren involviert. Es gab eine Gemeindebeschwerde gegen die neue Geschäftsordnung unseres Stadtparlaments. Gemeinsam mit Davide Loss, der damals noch in Adliswil wohnte und politisierte, bevor er dann – vielleicht aus Steuergründen – nach Thalwil umzog, wirkte ich an den Rechtsschriften mit. Der Bezirksrat Horgen hiess die Beschwerde in erster Instanz gut. Das Verwaltungsgericht gab dann aber im Wesentlichen uns beziehungsweise dem Grossen Gemeinderat Adliswil recht. Dieses Urteil ist öffentlich und fasst die nicht nachvollziehbare Haltung des Bezirksamtes Horgen zusammen. Aber den Entscheid aus Horgen findet man nicht. Während des ganzen Verfahrens war es ziemlich mühsam, nicht zu wissen, ob man den Beschluss des Bezirksamtes nun veröffentlichen darf oder nicht. Durfte man ihn den Medien geben oder nicht? Hätte der Bezirksrat seinen Beschluss selber veröffentlicht, hätte diese Unsicherheit nicht bestanden.

Gleichzeitig hätte mehr Transparenz bei den Bezirksbehörden einen weiteren Vorteil: Würden die Beschlüsse öffentlich, könnte die Öffentlichkeit, die Wählerinnen und Wähler, auch die Arbeit der Bezirksbehörden bewerten. Heute sind sie – und ich nutze dasselbe Wort wie Urs Glättli – fast ein wenig Dunkelkammern. Es gibt also genügend Gründe, weshalb auch die Bezirksbehörden, wie von der Kantonsverfassung verlangt, dem Öffentlichkeitsprinzip Rechnung tragen sollen. Auch Statthalter und Bezirksräte sollen über ihre Beschlüsse informieren oder sie zumindest veröffentlichen, sofern keine Gründe dagegen sprechen.

Die FDP unterstützt deshalb die vorliegende parlamentarische Initiative vorläufig. Dabei ist für uns auch klar, dass eine kostengünstige Lösung im Vordergrund steht. Solche bestehen ja bereits. Die meisten Gemeinden, aber auch der Regierungsrat verfügen über die technischen Mittel, um Beschlüsse auf ihren Homepages öffentlich zugänglich zu machen.

Benjamin Krähenmann (Grüne, Zürich): Die Bezirksbehörden treffen sehr viele Entscheide, die oftmals nur verfahrenstechnische Aspekte betreffen. All diese kleinen Entscheide zu veröffentlichen, bringt zu wenig Mehrwert bei zu grossem Aufwand. In diesem Sinne würde eine Veröffentlichung aller Entscheide die Transparenz sogar unterlaufen, weil die Informationsflut zu gross wäre. Wir Grüne sind daher der Ansicht, dass nur die wesentlichen Entscheide der Bezirksbehörden offengelegt werden sollen und nicht die ganze Masse. Zu den wesentlichen Entscheiden gehören aus unserer Sicht zum Beispiel diejenigen in Stimmrechtssachen ergangenen Rekursentscheide, die nicht zweitinstanzlich vom Verwaltungsgericht entschieden wurden. Auch die Veröffentlichung von Aufsichtsbeschwerden, wenn daraus eine Anordnung oder Empfehlung erwächst, erachten wir als sinnvoll. Weiter ist eine koordinierte Veröffentlichung und Umsetzung ebenfalls begrüssenswert, um den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den Informationen möglichst niederschwellig zu gestalten. Und wie von den Initiantinnen und Initianten gefordert, ist es aus Sicht der Grünen zentral, bei der Veröffentlichung der Entscheide Personendaten gemäss IDG mittels Anonymisierung oder Entfernung zu schützen. Wir Grüne unterstützen die parlamentarische Initiative aus diesen Gründen vorläufig. Besten Dank.

Stefan Feldmann (SP, Uster): Auch die SP hat diese parlamentarische Initiative mitunterzeichnet und unterstützt sie heute vorläufig. Es wurde gesagt, Hauptargument ist die Herstellung von Transparenz für die breite Öffentlichkeit. Lassen Sie mich aber als Mitglied einer kommunalen Exekutive auch sagen, dass es auch aus Sicht der Gemeinden von Interesse ist, die Rechtsprechung der Bezirksräte zu kennen. Die Bezirksräte üben ja die Aufsicht über die Gemeinden aus und es sind immer wieder ähnliche Themen, die den Bezirksrat oder die Gemeinden in rechtlichen Auseinandersetzungen beschäftigen. Denken wir an die Fragen der gebundenen Kosten beziehungsweise die Grenzen des Handlungsspielraums, den die Gemeinden haben, oder auch an Fragen, die die politischen Rechte betreffen. Und da ist es natürlich für die Gemeinden von Interesse, die Rechtsprechung nicht nur des eigenen Bezirkes beziehungsweise der eigenen Fälle zu kennen, sondern

vielleicht, wie eine Frage in einem anderen Bezirk auch schon entschieden wurde. Das würde in diesen Bereichen den Gemeinden vieles erleichtern. Deshalb, aus diesen beiden Gründen – Transparenz für die allgemeine Öffentlichkeit, aber auch Transparenz für die Gemeinden in den sie betreffenden rechtlichen Bereichen – ist eine solche Entscheidungsdatenbank von Interesse. Deshalb unterstützt die SP-Fraktion diese parlamentarische Initiative vorläufig. Besten Dank.

Christian Pfaller (SVP, Bassersdorf): Im Grundsatz begrüsst die SVP/EDU-Fraktion die Transparenz von Behörden und damit die konsequente Umsetzung des gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips. Diese findet aus unserer Sicht auch schon auf Stufe Bezirksbehörden mit der Veröffentlichung von Leitentscheiden statt. Namentlich werden praxisbegründende, prägende, gestaltende Entscheide auf derselben Plattform wie diejenigen des Regierungsrates veröffentlicht. Heute wird also die Veröffentlichung von Entscheiden über die Staatskanzlei abgewickelt. Müssten künftig alle Entscheide der Bezirksbehörden veröffentlicht werden – und wir sprechen da gemäss Geschäftsbericht des Jahres 2022 von insgesamt rund 2885 Rekursen, Aufsichtsbeschwerden, Beschwerden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes sowie erstinstanzlichen Entscheiden –, müssten nun all diese Entscheide veröffentlicht werden, ist mit allen Nebenarbeiten, wie Anonymisieren, Zusammenfassen et cetera, von einem unverhältnismässigen Aufwand auszugehen. Aus diesem Grund macht für uns die von der PI geforderte Abweichung von der bisherigen Praxis keinen Sinn. Die SVP/EDU-Fraktion wird die vorliegende PI nicht unterstützen.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Die Alternative Liste hat diese PI mitunterzeichnet, weil uns Transparenz ein grosses Anliegen ist. Der Bezirksrat zum Beispiel entscheidet über eine Vielzahl von wichtigen Geschäften: So in der ersten Instanz im öffentlichen Personalrecht, im Aufsichtsrecht gegenüber Gemeinden, er trifft Entscheide gegen die KESB. Um die gemeindeinterne politische Oberaufsicht wahrnehmen zu können und für eine Vergleichbarkeit der Rechtspraxis aller zwölf Bezirke ist Transparenz gefragt. Darum unterstützen wir vorläufig diese PI, tun Sie es uns gleich. Danke.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Auch wir als EVP-Fraktion sind für mehr Transparenz bei den Entscheidenden der Bezirksbehörden. Das, was mit dieser PI gefordert wird, tönt mehr als selbstverständlich, und es erstaunt, dass dies nicht längst so ist. Konkret sollen Bezirksbehörden ihre Entscheide und aufsichtsrechtlichen Anordnungen oder Empfehlungen koordiniert im Internet veröffentlichen, soweit nichts dagegenspricht. Transparenz ist uns ein wichtiges Anliegen und bildet insbesondere eine wichtige Voraussetzung für Meinungsbildung und staatliche Kontrolle.

Um den Fächer vielleicht noch ein bisschen zu öffnen: Es sind aktuell zwei Transparenz-Vorstösse hängig. Es gibt auch noch die Motion «Transparenzdatenbank für Bezirksgerichtsentscheide» (KR-Nr. 86/2024). Es ist uns bewusst, dass Bestellungen, Forderungen nach Transparenz nicht gratis zu haben sind. Es gilt genau

hinzuschauen und es gibt auch Grenzen, denn mit solchen Vorstössen wird ein erheblicher administrativer Aufwand ausgelöst. Wir haben uns gefragt, ob die zusätzliche Arbeit, die generiert wird, wirklich verhältnismässig ist. Beim Bezirksrat macht es für uns als EVP-Fraktion Sinn. Dass man über seine Entscheide nur wenig erfährt, ist in der Tat unbefriedigend, zumal diese Entscheide politisch, vielleicht speziell auch lokalpolitisch, bedeutsam sein können. Und es trägt natürlich auch zur Rechtssicherheit bei. Bei den Bezirksgerichten sehen wir die Publikationspflicht kritisch, aber dazu mehr, wenn dieses Geschäft dann in den Rat kommt. Wir bitten Sie, die PI zu unterstützen, die geforderte Transparenz für die Qualität der Arbeit der Bezirksbehörden zu verbessern und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken und das berechtigte Informationsbedürfnis zu erfüllen.

René Isler (SVP, Winterthur): Wenn keine anderen Gründe vorliegen, soll man es veröffentlichen. Ich glaube, da liegt eben schon der Hase begraben. Ich weiss nicht, wer von Ihnen schon beim Bezirksrat Einsprache gemacht hat. Ich habe das schon des Öfteren gemacht, vor allem im Mandat meiner privaten Beistandschaften. Und da geht es meistens um Anordnungen, mit denen man nicht ganz einverstanden ist, bei denen es aber um ganz persönliche Vertretung meinerseits einer mir anvertrauten Person geht. Und wenn wir das so hochhalten, braucht es manchmal Entscheidungen, bei denen ich mir eben nicht sicher bin, ob wir diese Behörde – bei mir war es zweimal die KESB (*Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde*) – dann wieder irgendwie in ein schiefes Licht tragen. Natürlich kann man sagen, man kann das anonymisieren, aber es sind ganz offensichtlich und ganz oft Entscheide zu persönlichen Schicksalen, die so eine Bezirksbehörde dann fällen muss. Und solche Fälle zu veröffentlichen, kommt mir sehr, sehr schräg vor. Also wer entscheidet dann, dass man das jetzt zum Beispiel nicht veröffentlicht? Also machen wir dann wieder eine Behörde über diese Behörde, die dann anschaut, welche Fälle veröffentlicht werden und welche nicht? Also ich bin mir da nicht ganz sicher, auch an die Kolleginnen und Kollegen von der linken Seite, ob ihr das alles fertiggedacht habt. Natürlich, ihr habt ja gesagt, ihr unterstützt das mal vorläufig. Aber die entscheidenden Kommissionen – also da würde ich dann schon noch hellhörig werden. Ich bin mir nicht einmal sicher, ob das auch bei der Bevölkerung dermassen auf Zustimmung stösst. Denn ein Bezirksrat entscheidet ja meistens über etwas, das schon eine andere staatliche Behörde einmal angeordnet hat und gegen das man einmal Einspruch erhebt oder das gerichtliche Gehör verlangt. Was das mit der KESB zu tun hat? Ich stehe sehr wohl für die KESB ein und die müssen halt manchmal Entscheidungen fällen, weil sie keine weiteren Befugnisse mehr haben. Und dann gibt es eine Güterabwägung. Und wenn wir da jetzt sagen «ihr müsst immer alles veröffentlichen», dann kommt das bei mir definitiv nicht gut an.

Und zu guter Letzt ist einfach meine Überlegung: Weshalb gerade der Bezirksrat? Wir könnten auch sagen, veröffentlichen wir doch auch sämtliche Entscheide des Bezirksgerichts oder veröffentlichen wir doch auch alle Entscheide, die irgendwo sonst eine Behörde anordnet. Wieso genau ausgerechnet nur der Bezirksrat? Ich könnte jetzt für die Stadt Winterthur oder für den Bezirk Winterthur sagen, weil

die GLP dort nicht vertreten ist – das wird sie ja vorderhand auch nicht sein, aber Spass beiseite, nein, das ist eben keine Spasssache: Mir fehlt der Glaube. Also wenn wir von Transparenz sprechen möchten, dann müssten wir ja eigentlich über alle Stufen unserer Gerichtsbarkeit alles öffentlich machen und ausbreiten. Aber es gibt ganz viele Fälle, wo es um Einzelschicksale geht und wo ich tatsächlich mit meinen zwei privaten Beistandschaften nicht will, dass das an die Öffentlichkeit kommt.

Urs Glättli (GLP, Winterthur) spricht zum zweiten Mal: Vielleicht noch eine Entgegnung an Kantonsrat Pfaller von der SVP: Gemäss ihm braucht es diese PI nicht, da das Öffentlichkeitsprinzip bereits gelte. Dem muss entgegnet werden: Es braucht diese Änderung sehr wohl, die Bezirksbehörden brauchen diese Extraeinladung. Lesen Sie bitte nach im «Landboten», wie die dortige SVP-Statthalterin (*Altkantonsratspräsidentin Karin Egli*) auf Nachfrage antwortete: Ihr Bezirksrat Winterthur mache das schon und wende das Öffentlichkeitsprinzip schon an. An Peinlichkeit ist diese Aussage fast nicht zu überbieten, sie musste von den Medien aufgeklärt werden: In den letzten zehn Jahren wurden gerade mal 13 Entscheide von Bezirksräten veröffentlicht, also rund einer pro Bezirksratsbehörde innert zehn Jahren; das ist doch der reinste Hohn. Es wundert mich aber nicht, besetzt ihre Partei, die SVP, doch so viele Statthalterämter wie keine andere Partei. Ihre Delegation gehört ja auch hier heute zu den Konservativen, die alles beim Alten, im Dunkeln lassen wollen. Herzlichen Dank.

Ratspräsident Jürg Sulser: Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 41/2024 stimmen 124 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Jürg Sulser: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.