

Antrag der Geschäftsleitung* vom 16. März 2017

KR-Nr. 306/2014
KR-Nr. 259/2014

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
Martin Zuber betreffend Beteiligung der Gemeinden
an den Kosten der Ombudsperson**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 16. März 2017,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 306/2014 von Martin Zuber (SVP, Waltalingen) und Philipp Kutter (CVP, Wädenswil) wird geändert und es werden nachfolgende Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson beschlossen.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 259/2014 von Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf), Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau) und Cornelia Keller (BDP, Gossau) betreffend faire Gemeindebeiträge für die Nutzung der Ombudsstelle erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 16. März 2017

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:

Rolf Steiner

Der Sekretär:

Roman Schmid

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Rolf Steiner, Dietikon (Präsident); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Karin Egli, Elgg; Esther Guyer, Zürich; Dieter Kläy, Winterthur; Philipp Kutter, Wädenswil; Marcel Lenggenhager, Gossau; Peter Reinhard, Kloten; Benno Scherrer, Uster; Markus Späth, Feuerthalen; Jürg Trachsel, Richterswil; Thomas Vogel, Illnau-Effretikon; Erich Vontobel, Bubikon; Theresia Weber, Uetikon a. S.; Sekretär: Roman Schmid, Opfikon.

A. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

(Änderung vom; Revision der Höhe der Gemeindebeiträge an die Ombudsstelle)

Der Kantonsrat,

nach Einsicht in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 16. März 2017,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

- Wahl § 87. Abs. 1 unverändert.
² Die Ersatzleute amten als Stellvertretung der Ombudsperson. Sie unterstützen diese beim Abbau der Geschäftslast oder wenn sie ihre Obliegenheiten nicht rechtzeitig erfüllen kann.
 Abs. 3 unverändert.
 § 88 a wird aufgehoben.
- d. Kosten § 94. Abs. 1 und 2 unverändert.
³ Die Höhe der jährlichen Beteiligung beträgt maximal 1 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner und wird auf Antrag der Ombudsperson vom Kantonsrat festgelegt. Dieser berücksichtigt dabei die Einwohnerzahl aller Gemeinden, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht.
 Abs. 4 unverändert.
- e. Schweigepflicht § 94 a. Abs. 1 unverändert.
² Die Schweigepflicht entfällt:
- a. wenn die betroffene Person einverstanden ist,
 - b. wenn schwerwiegende öffentliche oder private Interessen überwiegen, die eine Weitergabe von Informationen rechtfertigen,
 - c. im Rahmen der Oberaufsicht gegenüber dem zuständigen parlamentarischen Organ.
- f. Rekurs § 94 b. Gegen Anordnungen der Ombudsperson in eigenen personalrechtlichen oder administrativen Belangen kann bei der Verwaltungskommission der Geschäftsleitung des Kantonsrates Rekurs erhoben werden.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Geschäftsleitung legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

B. Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson

(Änderung vom)

I. Die Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson vom 26. September 2011 wird wie folgt geändert:

§ 1. Sieht eine Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vor, entrichtet sie dieser eine Gebühr von jährlich 0.40 Franken pro Einwohnerin beziehungsweise Einwohner.

§ 3. Abs. 1 unverändert.

² Die jährliche zu entrichtende Gebühr gemäss §§ 1 und 2 reduziert sich um die Hälfte, wenn eine Gemeinde die Ombudsperson im laufenden Geschäftsjahr nicht mit einem Verfahren gemäss § 91 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beansprucht hat.

II. Gegen diese Änderung der Verordnung kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.

III. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Am 20. Oktober 2014 wurde die Motion KR-Nr. 259/2014¹ eingereicht, die eine Umgestaltung des heutigen Beitragsmodells für Gemeinden verlangt, welche die Ombudsstelle gemäss ihrer Gemeindeordnung nutzen. Sie sollen künftig nur für die effektiv ausgelösten Kosten aufkommen müssen, das heutige Versicherungsmodell sei durch ein Aufwandverrechnungsmodell zu ersetzen. Vier Wochen später, am 17. November 2016, wurde die parlamentarische Initiative KR-Nr. 306/2014² eingereicht. Sie will am bisherigen Beitragssystem im Sinne des Versicherungsmodells festhalten. Die Gemeinden sollen weiterhin Pauschalbeiträge pro Einwohner entrichten, jedoch seien die Tarifsätze gegenüber heute um 60% zu senken. Zudem solle den Ombudsgemeinden die Hälfte ihres Jahresbeitrags erlassen werden, wenn im laufenden Geschäftsjahr kein einziger Fall von der Ombudsstelle behandelt werden musste. (Beide Vorstösse sind im Anhang aufgeführt.)

2. Beratung im Rat

Der Kantonsrat behandelte beide Geschäfte am 31. August 2015. In der Ratsdebatte wurden insbesondere zwei Argumente für die Unterstützung vorgebracht: Erstens solle eine Quersubventionierung des Kantons durch überhöhte Gemeindebeiträge vermieden werden. Zweitens würde eine Gebührensenkung dazu beitragen, dass weitere Gemeinden ihrer Bevölkerung den Zugang zur Ombudsstelle ermöglichen. Die als zu hoch empfundenen Kosten seien in der Vergangenheit in mehreren Gemeinden der ausschlaggebende Grund gewesen, sich nicht der kantonalen Ombudsstelle anzuschliessen.³

¹ Motion KR-Nr. 259/2014 betreffend Faire Gemeindebeiträge für die Nutzung der Ombudsstelle (eingereicht durch Stefan Hunger, BDP, Mönchaltorf; Marcel Lenggenhager, BDP, Gossau; Cornelia Keller, BDP, Gossau).

² Parlamentarische Initiative KR-Nr. 306/2014 betreffend Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson (eingereicht durch Martin Zuber, SVP, Waltalingen; Philippe Kutter, CVP, Wädenswil).

³ Vgl. unten 4. Vernehmlassung.

Deutliche Mehrheiten unterstützten schliesslich die Stossrichtung der beiden Beratungsgegenstände. Die Motion KR-Nr. 259/2014 wurde mit 141 zu 13 Stimmen überwiesen und die parlamentarische Initiative KR-Nr. 306/2014 mit 141 Stimmen vorläufig unterstützt. Der Kantonsrat beauftragte damit seine Geschäftsleitung, einerseits eine ausformulierte Vorlage im Sinne der Motion und andererseits Bericht und Antrag zur parlamentarischen Initiative auszuarbeiten.

3. Erste Behandlung in der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung setzte sich daraufhin mit den beiden Lösungsvarianten auseinander. Weil die Anliegen der beiden Vorstösse einander gegenseitig ausschliessen, musste sie sich für eines der beiden Rechnungsmodelle entscheiden. Die allgemeine Stossrichtung, die Gebühren zu senken, unterstützte sie aber ausdrücklich.

3.1 Rechtslage und heutiges Gebührensystem

Der Zuständigkeitsbereich der kantonalen Ombudsstelle umfasst alle Behörden und Ämter des Kantons und der Bezirke mit einigen gesetzlich definierten Ausnahmen (§§ 89 und 90 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG])⁴. Darüber hinaus kann sie in Angelegenheiten jener Gemeinden tätig werden, die dies in ihrer Gemeindeordnung vorsehen (§ 81 Abs. 4 Kantonsverfassung [KV])⁵. Heute haben alle Gemeinden, die sich für einen Anschluss an die kantonale Ombudsstelle entscheiden (Ombudsgemeinden), jährliche Beiträge an deren Kosten zu leisten. Die übrigen Kosten der Ombudsstelle trägt der Kanton. Für die Ratsuchenden ist die Inanspruchnahme der Ombudsstelle kostenlos.

Die Höhe der Gemeindebeiträge wird im Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 94 Abs. 3 VRG) sowie in der Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson⁶ geregelt. Dabei legt das Gesetz folgende Eckwerte fest: Die jährlichen Gemeindebeiträge haben die Einwohnerzahl der Gemeinde zu berücksichtigen und müssen zwischen 1 und 4 Franken pro Einwohner liegen. Die vom Kantonsrat erlassene Verordnung konkretisiert diese Rahmenvorgaben. Massgebend für die Höhe der Kostenbeteiligung einer Ombudsgemeinde ist die

⁴ LS 175.2.

⁵ LS 101.

⁶ LS 176.5.

Einwohnerzahl. Für grössere Gemeinden gelten höhere Tarifsätze. Das heutige Modell folgt damit dem Versicherungsprinzip, das heisst, die effektiven Kosten pro Fall und Gemeinde sind für die Berechnung nicht massgebend.

Das bisherige Beitragsmodell gilt seit dem 1. Januar 2012. Es hat sich gezeigt, dass der Aufwand für Fälle aus den Gemeinden klar geringer ist als der Ertrag, den die Ombudsstelle aus den Gemeindebeiträgen erzielt. Im Ergebnis resultierte jedes Jahr eine Quersubventionierung des Kantons durch die Ombudsgemeinden (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Kosten- und Beitragsentwicklung seit Inkrafttreten des geltenden Beitragsmodells 2012⁷

Jahr	2012	2013	2014	2015
Arbeitsaufwand der Ombudsstelle für Fälle aus Ombudsgemeinden in Stunden	58	47	134	157
Aufwand der Ombudsstelle für Fälle aus Ombudsgemeinden, umgelegt in Franken (und in Prozenten des Gesamtaufwands der Ombudsstelle)	6 540 (0,6%)	5 735 (0,5%)	18 448 (1,5%)	20 724 (1,7%)
Von den Ombudsgemeinden geleistete Beiträge in Franken (und in Prozenten des Gesamtbudgets der Ombudsstelle)	43 490 (3,7%)	44 940 (4,0%)	45 460 (3,7%)	41 210 (3,4%)
Differenz in Franken	36 950	39 205	27 012	20 486

Zwar ist festzuhalten, dass es sich insgesamt um relativ geringe Frankenbeträge handelt und die Differenz zulasten der Ombudsgemeinden in den letzten zwei Jahren abgenommen hat. Auch gab es einzelne Gemeinden, bei denen die Aufwendungen der Ombudsstelle in einem Jahr den Kostenbeitrag überstiegen. In der Summe besteht aber ein Ungleichgewicht zulasten der Gemeinden, das unbefriedigend erscheint und sachlich kaum zu rechtfertigen ist. Der Ombudsmann selbst hat in seinen jährlichen Tätigkeitsberichten auf dieses Ungleichgewicht hingewiesen und sich für eine Überprüfung des Beitragsmodells durch den Kantonsrat ausgesprochen, um eine Senkung der Gemeindebeiträge zu erwirken.

⁷ Quellen: Tätigkeitsberichte des Ombudsmanns 2012–2015, Geschäftsberichte des Regierungsrates 2012–2015.

3.2 Grundsatzentscheid

Die Geschäftsleitung lud den kantonalen Ombudsmann zur Stellungnahme ein. Er unterstützt die gemeinsame Zielsetzung der beiden Varianten, die Gemeindebeiträge zu senken und damit den effektiven Kosten anzunähern. Vor allem aus Gründen der administrativen Einfachheit würde er indessen eine Lösung nach dem Versicherungsprinzip (parlamentarische Initiative KR-Nr. 306/2014) gegenüber einer Lösung nach dem Verursacherprinzip, wie sie die Motion KR-Nr. 259/2014 vorschlägt, vorziehen. Das Versicherungsprinzip erleichtere sowohl für ihn als auch für die Gemeinden die Budgetierung und Planung, weil es die Gemeindebeiträge nicht an den jährlich schwankenden Aufwand kopple. Zudem sei das Versicherungsprinzip sachlich gerechtfertigt, weil es berücksichtige, dass die Ombudsstelle ihre Kapazitäten nicht je nach Auslastung beliebig hoch- oder herunterfahren kann, sondern Infrastruktur und Personal quasi auf Vorrat bereithalten muss.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates sah bei beiden Lösungen Chancen und Risiken. Nach Abwägung verschiedener Argumente zog sie als auch für die Gemeinden die Budgetierung und Planung, weil es die Gemeindebeiträge nicht an den jährlich schwankenden Aufwand kopple. Zudem sei das Versicherungsprinzip sachlich gerechtfertigt, weil es berücksichtige, dass die Ombudsstelle ihre Kapazitäten nicht je nach Auslastung beliebig hoch- oder herunterfahren kann, sondern Infrastruktur und Personal quasi auf Vorrat bereithalten muss.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates sah bei beiden Lösungen Chancen und Risiken. Nach Abwägung verschiedener Argumente zog sie als auch für die Gemeinden die Budgetierung und Planung, weil es die Gemeindebeiträge nicht an den jährlich schwankenden Aufwand kopple. Zudem sei das Versicherungsprinzip sachlich gerechtfertigt, weil es berücksichtige, dass die Ombudsstelle ihre Kapazitäten nicht je nach Auslastung beliebig hoch- oder herunterfahren kann, sondern Infrastruktur und Personal quasi auf Vorrat bereithalten muss.

4. Vernehmlassung

Die Geschäftsleitung beauftragte die Parlamentsdienste, einen Erlassentwurf zur Motion KR-Nr. 259/2014 ausarbeiten. Dabei wurde ein weiterer notwendiger Revisionspunkt mitberücksichtigt, nämlich die Klärung der Stellvertretungsregel. Nach zwei Beratungen unterbreitete die Geschäftsleitung den Entwurf einem ausgewählten Kreis betroffener Gemeinden, der Ombudsstelle und dem Regierungsrat zur Vernehmlassung.

Mit Stichdatum 31. Oktober 2016 antworteten der Regierungsrat und der Ombudsmann sowie die Gemeinden Brütten, Glattfelden, Hombrechtikon, Kleinandelfingen, Mönchaltorf, Pfungen, Russikon und Zumikon. Die Gemeinden Brütten und Zumikon verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme, da beide Gemeinden den Anschluss an die Ombudsstelle aus der Gemeindeordnung gestrichen haben, die Loslösung aber noch nicht in Kraft getreten ist.

Der Regierungsrat hätte sich gewünscht, dass alle Gemeinden und Schulgemeinden oder zumindest die Verbände der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Gemeindeschreiber, der Verwaltungsfachleute sowie der Zürcher Schulpräsidien direkt angeschrieben worden wären. Davon hatte die Geschäftsleitung aber abgesehen, weil der Verwaltungsaufwand und die Auswirkung der gesetzlichen Regelung in keinem Verhältnis gestanden wären.

Nur eine Gemeinde, nämlich Kleinandelfingen, sprach sich für die Motion und damit für einen Systemwechsel aus. Die Gemeinden Glattfelden, Mönchaltorf, Russikon wie auch der Regierungsrat und der Ombudsmann sowie ein durch diesen eingebrachtes Gutachten⁸ empfahlen, das heutige Versicherungsmodell beizubehalten, jedoch den Tarif tiefer anzusetzen. Die Gemeinde Hombrechtikon war grundsätzlich gegen einen Beitrag der Ombudsgemeinden.

Für die Lockerung der Bestimmung über den Einbezug der Ersatzombudsperson sprachen sich Kleinandelfingen und der Regierungsrat aus. Letzterer hält jedoch fest, dass die klare Führung und Repräsentationsfunktion der Ombudsperson gegeben sein müsse. Die Gemeinde Russikon und der Ombudsmann sahen keine Möglichkeiten für Abstriche am monokratischen Prinzip, während das Gutachten in der neuen Vorschrift keine Verletzung der Verfassung erkannte.

5. Definitive Beratung in der Geschäftsleitung

Auf der Grundlage aller Antworten aus der Vernehmlassung fasste die Geschäftsleitung am 24. November 2016 einen Grundsatzentscheid. Mit 11 zu 4 Stimmen sprach sie sich aus folgenden Gründen definitiv für die parlamentarische Initiative und damit für das bisherige Versicherungsmodell aus, jedoch mit tieferen Tarifen:

- Das Versicherungsprinzip erleichtert sowohl dem Ombudsmann als auch den Gemeinden die Budgetierung und Planung, weil es die Gemeindebeiträge nicht an den jährlich schwankenden Aufwand koppelt. Zudem ist das Versicherungsprinzip sachlich gerechtfertigt. Es berücksichtigt, dass die Ombudsstelle ihre Kapazitäten nicht je nach Auslastung beliebig hoch- und herunterfahren kann und Personal sowie eine gewisse Infrastruktur für die Aufgabenerledigung bereithalten muss.

⁸ Rechtsgutachten zum Verhältnis zwischen dem Kantonsrat und der Ombudsperson (von Prof. Dr. Tobias Jaag, Rechtsanwalt, LL.M., und Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, LL.M., Zürich, vom 15. September 2016): publiziert auf www.ombudsmann.zh.ch

- Abgesehen von der Höhe der Beitragssätze hat sich das bisherige System gut bewährt und ist allen Beteiligten vertraut. Die verschiedenen Tarifstufen je nach Einwohnerzahl und Gemeindetyp sind in der administrativen Handhabung einfach. Die zugrunde liegende Annahme, dass die Bevölkerung grösserer und damit anonymerer Gemeinden eher bereit ist, Leistungen des Ombudsmanns in Anspruch zu nehmen, ist plausibel. Die parlamentarische Initiative würde das bisherige Beitragssystem neu justieren und für die Gemeinden attraktiver machen.
- Der Ombudsmann darf den Gemeinden über seine Tätigkeit nur begrenzt Auskunft erteilen, weil er der Schweigepflicht unterliegt, sofern die betroffene Person ihn nicht davon entbindet (§ 94a VRG). Bei einer aufwandbezogenen Abgeltung wäre zu befürchten, dass es zu langwierigen, aufwendigen Diskussionen mit einzelnen Gemeinden käme. Die parlamentarische Initiative birgt dieses Risiko nicht.

Als Argumente für die Lösung der Motion und damit für das Verursacherprinzip wurden vorgebracht:

- Das Aufwandsprinzip gemäss Motionslösung ist verursachergerecht, indem jede Ombudsgemeinde genau jene Kosten trägt, die ihre Einwohner auslösen. Das Versicherungsprinzip gemäss parlamentarischer Initiative würde demgegenüber bedeuten, dass weiterhin eine Quersubventionierung der Ombudsgemeinden mit teuren Ombudsfällen zulasten derjenigen mit wenigen oder gar keinen Fällen stattfinden würde.
- Die Beitragsberechnung nach der aufwandbasierten Lösung gemäss Vernehmlassungsvorlage ist denkbar einfach und nachvollziehbar: Der Jahresbeitrag jeder Gemeinde ergibt sich aus einer simplen Multiplikation der Anzahl aufgewendeter Arbeitsstunden pro Gemeinde mit einem einheitlichen Stundensatz. Die Arbeitsstunden pro Gemeinde werden von der Ombudsstelle bereits heute erfasst, sodass kein administrativer Mehraufwand entstünde. Der Stundensatz wäre vom Verordnungsgeber festzulegen und würde sich voraussichtlich an den einfach zu ermittelnden Durchschnittskosten der Ombudsstelle pro Arbeitsstunde orientieren.

In der 1. Lesung des Erlasstextes der parlamentarischen Initiative entschied die Geschäftsleitung des Weiteren, den Ombudsmann zu beauftragen, einen möglichen Einheitstarif zu berechnen (GL-Sitzungen Nrn. 63 und 66 vom 19. Januar und 23. Februar 2017). Die Mehrheit unterstützte diesen Einheitstarif, der noch konsequenter das Ziel der parlamentarischen Initiative verfolgt, den Anschluss der Gemeinden an die Ombudsstelle attraktiver zu gestalten. Zudem suggeriere das Gesetz nicht mehr, grosse Gemeinden seien aufwendiger für die Om-

budsstelle als kleine. Auf der Grundlage der Berechnungen des Ombudsmanns wurde ein Einheitstarif von 40 Rappen pro Einwohnerin und Einwohner beschlossen. Dieser Entscheid wurde in der zweiten Lesung und mit der Schlussabstimmung vom 16. März 2017 mit 10 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen bestätigt.

6. Ausführungen zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

6.1 Grundzüge der Revision

Kern der Revision ist die Anpassung des Beitragsmodells für die Ombudsgemeinden. Das bisherige Versicherungsprinzip wird beibehalten, jedoch ein Einheitstarif für alle Gemeinden eingeführt. Die Fixbeiträge der Gemeinden werden abgeschafft.

Entsprechend sind die Beiträge pro Einwohnerin oder Einwohner in § 94 Abs. 3 VRG auf maximal 1 Franken und nicht wie bis anhin auf eine Spanne zwischen 1 und 4 Franken anzusetzen. Die lineare Abstufung und die Sockelbeiträge werden abgeschafft. Zudem sollen die Gemeinden nur die Hälfte der Gesamtgebühr zahlen müssen, wenn sie in einem Rechnungsjahr die Ombudsstelle nicht in Anspruch nehmen.

Die Revision wird zudem genutzt, um die bisher sehr restriktiv geregelte Unterstützung des Ombudsmanns durch seinen Stellvertreter leicht zu flexibilisieren. Dabei soll am monistischen System der Ombudsstelle grundsätzlich festgehalten, dieses aber nicht apodiktisch umgesetzt werden. Des Weiteren wird bei § 94a VRG, Schweigepflicht, eine gesetzliche Präzisierung vorgenommen. Die Revision bezweckt eine Klärung des Umfangs der Oberaufsicht des Kantonsrates.

6.2 Beschluss A: Erläuterungen zu den Änderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz

§ 87. Wahl

Durch die Anpassung in Absatz 2 wird die Möglichkeit zum Einsatz der Ersatzperson leicht erweitert. So soll der Ombudsmann künftig auch beim Abbau der Geschäftslast Unterstützung durch die Ersatzperson erhalten können, also nicht nur dann, wenn die rechtzeitige Erfüllung der Obliegenheiten gefährdet ist. Bisher war das Amt des Ombudsmanns strikt monokratisch ausgerichtet. Man hatte die Institution der Ombudsstelle so ausgestaltet, dass der Amtsinhaber im Vordergrund steht, da ihre Wirksamkeit wesentlich von dessen Persönlichkeit abhängt. Auch sollte verhindert werden, dass die Stelle zur eigentlichen

«Gegenadministration» wird, ist es doch gerade Sinn und Zweck der Ombudsstelle, der Bürokratisierung entgegenzuwirken. Aus Sicht der Geschäftsleitung bleiben diese Zielsetzungen auch mit der vorgeschlagenen Neuregelung hinreichend gewahrt. Gleichzeitig kann die Ombudsperson mit einer pragmatischen, sanften Flexibilisierung bei Bedarf punktuell entlastet werden.

§ 88a. Personalrechtliche und administrative Belange

Der Inhalt des bisherigen § 88a wird unverändert beibehalten, erscheint neu aber in § 94b. Aus gesetzessystematischen Gründen ist die Bestimmung betreffend Rekursmöglichkeiten ans Ende des Kapitels zu verlegen.

§ 94. d. Kosten

In Absatz 3 wird der Rahmen definiert, in welchem der Verordnungsgeber die jährliche Beteiligung der Gemeinden festlegen kann. Liegt der Ermessensspielraum heute zwischen 1 und 4 Franken, soll er neu nur noch als Maximalwert bei 1 Franken angesetzt sein. Der zweite Satz von Absatz 3 bleibt unverändert.

§ 94a. e. Schweigepflicht

Im Rahmen der Vernehmlassung hat der Ombudsmann ein Gutachten⁹ in Auftrag gegeben. Darin wird festgehalten, dass die gesetzliche Formulierung der Informationsrechte des Kantonsrates und damit der Umfang der parlamentarischen Kontrolle¹⁰ unklar sei. Gemäss § 43 Abs. 3 KRG nimmt die Geschäftsleitung des Kantonsrates die Oberaufsicht über die Ombudsperson wahr, jedoch fehlt in § 34e Abs. 1 lit. a KRG eine explizite Erwähnung für die Anwendung der entsprechenden Informationsrechte.

Nach Auffassung der Geschäftsleitung ist dies eine formaljuristische Auslegung. Es handelt sich um ein gesetzgeberisches Versehen, das mit den über 20 Revisionen des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) und dem Wechsel der Aufsichtszuständigkeit von der Geschäftsprüfungskommission zur Geschäftsleitung leicht erklärt werden kann.

Problematischer erscheint der offene Punkt im Zusammenhang mit § 94a VRG. Dort wird die Ombudsperson für die Oberaufsicht nicht explizit von der Schweigepflicht entbunden. Zwar hatte man dies bisher aufgrund der verfassungsmässigen Stellung der parlamentarischen Kontrolle angenommen, es scheint aber im Gesetz nicht transparent genug festgehalten zu sein. Die parlamentarische Kontrolle, geläu-

⁹ Vgl. oben Fn. 8.

¹⁰ Parlamentarische Kontrolle und Oberaufsicht werden als Synonyme verwendet.

figer die Oberaufsicht des Kantonsrates, umfasst alle Behörden des Kantons oder Anstalten und Träger von öffentlichen Aufgaben, inklusive der Ombudsperson (Art. 57 KV in Verbindung mit § 34a KRG).

Der Begriff des Überwiegens schwerwiegender öffentlicher, bezieht sich aber vor allem auf das Strafverfahren und die Weitergabe von Akten an die Strafverfolgungsbehörden.¹¹ Der historische Gesetzgeber hat wohl den Begriff der «überwiegenden öffentlichen Interessen» mit dem Begriff der «schwerwiegenden Delikte» vermengt. In diesem Zusammenhang möchte die Geschäftsleitung auch aus Gründen der Transparenz gegenüber Dritten beliebt machen, § 94a Abs. 2 VRG mit einer Litera c zu ergänzen und festzuhalten, dass im Rahmen der Oberaufsicht durchaus Einsicht in die Akten genommen werden kann, wie es der heute gängigen Praxis entspricht.

Bei der Oberaufsicht prüft die Geschäftsleitung, ob die Ombudsperson ihre verfassungsmässige Funktion und Aufgabe wahrnimmt. Diese Funktionskontrolle, wie sie in der parlamentarischen Fachsprache genannt wird, tangiert die Unabhängigkeit der Ombudsstelle nicht. Die Oberaufsicht ist eine verfassungsmässige Aufgabe, die gerade dem Schutz von Organen oder Anstalten dient, die einer besonderen Unabhängigkeit für die Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen (z. B. Gerichte), die aber gleichwohl nicht von der Rechenschaftspflicht gegenüber dem demokratisch höher legitimierten Organ befreit sind.¹²

Im Rahmen der Funktionskontrolle nimmt das parlamentarische Organ keine Einsicht in die Akten spezifischer Einzelfälle, sondern prüft in Form einer Tendenzkontrolle stichprobenweise die Akten abgeschlossener Fälle. Sind Personendaten besonders schutzwürdig, z. B. auch aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren, so können Akten eingesehen oder herausgegeben werden, sofern die Personendaten abgedeckt sind, oder es kann ein besonderer Bericht dazu erstattet werden (vgl. § 34e Abs. 3 KRG). Die Funktionskontrolle wird hauptsächlich bei den Gerichten angewendet, deren verfassungsmässige Unabhängigkeit ein Grundrecht darstellt.¹³ Die besondere verfassungsmässige Unabhängigkeit des Ombudsmanns wird gerne als mit der «richterlichen Unabhängigkeit vergleichbar» beschrieben. Diese Ana-

¹¹ Tobias Jaag, in Kommentar VRG (2014) § 94a Rz. 7.

¹² Vgl. Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle (1991), S. 492f.

¹³ Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit (2001), S. 302; vgl. auch Matthias Hauser, Kommentar KV, Art. 57 Rz. 18; Thomas Säegger, in: Kommentar ParlG, Graf/Theiler/von Wyss (2014), Art. 26, Rz. 57.

logie ist überhöht und entbehrt jeglicher Grundlage.¹⁴ Gemäss § 34a Abs. 2 KRG dürfen der Kantonsrat oder dessen Organe die Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen nicht aufheben oder ändern.

Die verfassungsmässige Unabhängigkeit führt zwischen Kantonsrat und Ombudsperson zu einem ausgeklügelten Verhältnis: Im Bereich der administrativen Anordnungen und personalrechtlichen Belange ist die Verwaltungskommission der Geschäftsleitung (Ratspräsidium) erste Rekursinstanz, nicht aber Aufsichtsbehörde (§ 88a VRG). Im Bereich des Finanzwesens untersteht die Ombudsperson dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Budget und Rechnung werden vom Kantonsrat beschlossen (§ 87a VRG). Der Kantonsrat bestimmt zudem den Amtssitz, legt den Stellenplan der Kanzlei fest (§ 88 Abs. 1 und 2 VRG) und nimmt die Wahl der Ombudsperson und seiner Ersatzperson vor (Art. 81 Abs. 1 KV). Über die Tätigkeit der Ombudsperson gemäss Art. 81 Abs. 2 KV übt der Kantonsrat nur die parlamentarische Kontrolle aus. Dies soll mit der vorliegenden Revision für die Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit dem Datenschutz sichtbar gemacht werden.

§ 94b. f. Rekurs

Als letzte Bestimmung des Kapitels sind neu die Rekursmöglichkeiten aufgeführt, die in § 88a gestrichen wurden.

6.3 Beschluss B: Erläuterungen zu den Änderungen in der Verordnung des Kantonsrates über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson

§ 1

In § 1 wird neu der Einheitstarif von 40 Rappen festgelegt. Die Sockelbeträge entfallen. Es ist schwierig, die finanziellen Auswirkungen eines solchen Tarifs für die Zukunft zu bestimmen, denn dieser hängt von der Zunahme oder Abnahme der Anzahl Gemeinden ab, die sich der Ombudsstelle anschliessen. Im Vergleich zum Tarifsystem der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 306/2014 von Martin Zuber und Philip Kutter würden die Gesamteinnahmen der Ombudsstelle im Jahr

¹⁴ Die Funktion der Ombudsperson ist denn auch nicht in einem öffentlichen Verfahren zwischen Parteien zu entscheiden, sondern zwischen hilfesuchende Personen und Behörden in einem nicht öffentlichen Verfahren zu vermitteln. Seine öffentliche Rechenschaft liegt einzig in seiner jährlichen Berichterstattung (§ 87a Abs. 2 VRG).

2015 mit dem Einheitstarif um zirka 3,5% tiefer zu stehen kommen. Damit wären die Gesamteinnahmen um 66% tiefer als nach heutigem Tarifsistem.¹⁵

§ 3

In einem neuen Absatz 2 wird festgehalten, dass eine Gemeinde nur die Hälfte der Gebühren entrichten muss, wenn sie die Ombudsperson im laufenden Geschäftsjahr nicht beansprucht. Damit soll das Versicherungsmodell nicht aufgegeben, die finanzielle Belastung der Gemeinden aber adäquat und verursachergerecht abgeschwächt werden. Mit explizitem Verweis auf § 91 VRG soll der Grund für die Beanspruchung, die Auslösung eines Verfahrens, definiert werden.

7. Antrag

Die Geschäftsleitung beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 3 Stimmen, die parlamentarische Initiative mit den Änderungen anzunehmen und die Motion abzulehnen.

¹⁵ Vgl. Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle (1991), S. 492 f.

Anhang

1. Motion (KR-Nr. 259/2014) von Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf), Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau) und Cornelia Keller (BDP, Gossau) betreffend Faire Gemeindebeiträge für die Nutzung der Ombudsstelle vom 20. Oktober 2014:

Die Geschäftsleitung wird beauftragt, die Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson vom 26. September 2011 so anzupassen, damit die Gemeinden nur für die effektiv anfallenden Kosten aufkommen müssen.

Begründung

Der Kanton Zürich stellt den Gemeinden gegen ein Entgelt die Dienstleistungen einer Ombudsperson zur Verfügung. Die Gemeinden können über die Inanspruchnahme der Ombudsstelle selber entscheiden. Bis 6000 Einwohner bezahlen die Gemeinden pro Jahr einen jährlichen Beitrag von 1 Franken pro Einwohner. Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohnern bezahlen einen Sockelbeitrag plus einen zusätzlichen Betrag pro Einwohner. Der Zugang zum Ombudsmann ist einfach und unkompliziert. Es gibt kein kompliziertes Verfahren und keine Eintrittshürden, die Ratsuchenden müssen weder Vorschüsse leisten noch Verfahrenskosten oder Gebühren fürchten. Bei Schwierigkeiten mit der kantonalen Verwaltung oder einer kantonalen Behörde hört der Ombudsmann zu, informiert und gibt Rat. Private wie Verwaltung leisten dabei einen aktiven Beitrag zur Lösung des Konflikts.

Im Jahr 2013 hat der Ombudsmann insgesamt 47 Stunden für die Ombudsgemeinden geleistet, was einem Verrechnungsbetrag von total 5735 Franken entspricht. Insgesamt hat der Ombudsmann von den «Mitgliedsgemeinden» Beiträge in der Höhe von 44 940 Franken erhalten. Daraus ergibt sich eine Differenz zugunsten des Kantons von 39 205 Franken. Die Unausgeglichenheit hat sich im Berichtsjahr im Vergleich zu 2012 noch akzentuiert.

Es ist richtig, dass die Ombudsstelle kostendeckend arbeiten muss. Es kann jedoch nicht sein, dass die Ombudsstelle einen jährlichen Gewinn erwirtschaftet.

Wir bitten die Geschäftsleitung des Kantonsrates, das Gebührenreglement für die Gemeinden so anzupassen, dass diese nur für die effektiven Kosten aufkommen müssen und allfällige Überschüsse zurückerstattet oder gutgeschrieben werden.

2. Parlamentarische Initiative (KR-Nr. 304/2014) von Martin Zuber (SVP, Waltalingen) und Philipp Kutter (CVP, Wädenswil) betreffend Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson vom 17. November 2014:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

Kosten

§ 94. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Höhe der jährlichen Beteiligung beträgt maximal 1 Franken pro Einwohner und wird auf Antrag der Ombudsperson vom Kantonsrat festgelegt. Dieser berücksichtigt dabei die Anzahl Einwohner aller Gemeinden, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht.

II. Die Verordnung des Kantonsrates über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson vom 26. September 2011 wird wie folgt geändert:

§ 1. Sieht die Gemeindeordnung einer Gemeinde das Tätigwerden der Ombudsperson vor, entrichtet die Gemeinde der Ombudsperson jährlich folgende Gebühren:

Einwohnerinnen und Einwohner	Sockelbetrag (in Franken)	Zusatzbetrag pro Einw. (in Franken)
bis 6000	–	0.40
6001–9000	2400	0.60
9001–12 000	4200	0.80
ab 12 001	6600	1.00

§ 3^{bis}. Wird im laufenden Geschäftsjahr keine Ombudsbeschwerde gegen eine Gemeinde erhoben, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht, entrichtet sie die Hälfte der Gebühr gemäss §§ 1 und 2.

§ 5. Die Ombudsperson erfasst die Kosten der für die Gemeinden erbrachten Leistungen in Abhängigkeit von Gemeindegrösse und -typ. Gestützt darauf überprüft sie periodisch die Gebührengrundsätze und -verteilung gemäss §§ 1–3^{bis}.

Begründung

Gemäss Art. 81 Abs. 4 Kantonsverfassung (KV) kann der Ombudsmann auch in einer Gemeinde tätig werden, sofern deren Gemeindeordnung dies vorsieht.

§ 94 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) bestimmt, dass sich eine Gemeinde, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht, an den Kosten der Ombudsstelle beteiligt. § 94 Abs. 3 VRG legt die Höhe dieser Beteiligung wie folgt fest:

Die Höhe der jährlichen Beteiligung beträgt 1 Franken bis 4 Franken pro Einwohner und wird auf Antrag der Ombudsperson vom Kantonsrat festgelegt. Dieser berücksichtigt dabei die Anzahl Einwohner aller Gemeinden, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht.

Der Ombudsmann hat 2013 von den Ombudsgemeinden insgesamt Beiträge in der Höhe von 44 940 Franken (vgl. im 2012: 43 490 Franken) erhalten. Damit ergibt sich für das Berichtsjahr 2013 eine Differenz von insgesamt 39 205 Franken (vgl. im Berichtsjahr 2012: 36 950 Franken) zugunsten des Kantons. Dieses Resultat ist sehr unausgeglichene, dies auch bei Anerkennung des Versicherungsgedankens und des Umstandes, dass bereits nur wenige Fälle sehr aufwendig werden können. Die Senkung der Gemeindebeiträge ist darum angezeigt.

Soll das Ergebnis der Kostenreduktion darin bestehen, dass die Gemeinden neben einem überschaubaren Versicherungsanteil lediglich mit Kosten belastet werden, die tatsächlich entstanden sind, so sind die Zusatzbeträge pro zusätzliche Einwohnerin oder zusätzlichen Einwohner (in Franken) zu senken, und es ist die Gebühr für angeschlossene Gemeinden ohne Ombudsverfahren zu reduzieren. Dementsprechend werden die Zusatzbeträge pro zusätzliche Einwohnerin oder pro zusätzlichen Einwohner von 1.00 Franken auf 0.40 Franken, von 1.50 Franken auf 0.60 Franken, von 2.00 Franken auf 0.80 Franken und von 2.50 Franken auf 1.00 Franken herabgesetzt und die Sockelbeträge entsprechend von 6000 Franken auf 2400 Franken, von 10 500 Franken auf 4200 Franken und von 16 500 Franken auf 6600 Franken reduziert. Die auf diese Weise zu ermittelnde Gebühr wird für Ombudsgemeinden ohne Fälle im laufenden Geschäftsjahr um die Hälfte verringert. An der Unterteilung der Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl soll festgehalten werden.