

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

Sitzung vom 17. November 2010

### **1635. Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsstelle (Vernehmlassung durch den Kantonsrat)**

#### **A. Ausgangslage**

Am 5. August 2010 reichte der Ombudsmann des Kantons Zürich dem Kantonsrat einen Verordnungsentwurf ein, mit dem die Kostenbeteiligung der Gemeinden an der kantonalen Ombudsstelle geregelt werden soll. In der Folge lud die Geschäftsleitung des Kantonsrates 17 Gemeinden und den Regierungsrat ein, zum Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen.

#### **B. Materiell-rechtliche Beurteilung des Verordnungsentwurfs**

##### **1. Grundlagen**

Sieht eine Gemeindeordnung dies vor, kann die kantonale Ombudsperson auch in Gemeinden tätig werden (Art. 81 Abs. 4 KV). Ist dies der Fall, hat sich die betreffende Gemeinde an den Kosten der Ombudsstelle zu beteiligen (§ 94 Abs. 2 VRG). Die jährliche Beteiligung beträgt zwischen Fr. 1 und Fr. 4 pro Einwohnerin und Einwohner. Sie wird auf Antrag der Ombudsperson vom Kantonsrat festgelegt. Bei der genauen Festlegung der Gebühr hat der Kantonsrat die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner aller Gemeinden zu berücksichtigen, deren Gemeindeordnung das Tätigwerden der Ombudsperson vorsieht (§ 94 Abs. 3 VRG).

##### **2. Verordnungsentwurf im Überblick**

Der Antrag des Ombudsmannes sieht im Grundsatz eine Bemessung der Gebühren in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) vor. In der Annahme, dass die Beanspruchung der Ombudsperson bei grösseren Gemeinden überproportional ansteigt, wird ein mit der Einwohnerzahl progressiv ansteigender Gebührenansatz vorgeschlagen (§ 1).

In Abhängigkeit von den von einer Gemeinde angebotenen Leistungen wird überdies eine nach Gemeindetyp (politische Gemeinden, Primar- und Oberstufenschulgemeinden sowie Kombinationen von diesen Typen) unterschiedliche Kostenauflegung vorgesehen (§§ 2 f.).

Schliesslich werden die Schulgemeinden verpflichtet, der Ombudsperson zur korrekten Festlegung der Gebühren die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner mitzuteilen (§ 4).

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates im Überblick**

Im Hinblick auf die heute weitgehend fehlenden statistischen Grundlagen für eine korrekte Bemessung der Gebühren und für deren Auferlegung auf die verschiedenen Gemeindetypen wird die Aufnahme einer zusätzlichen Regelung vorgeschlagen. Mit dieser soll die Ombudsperson verpflichtet werden, die Kosten der für die Gemeinden erbrachten Leistungen zu erfassen und gestützt darauf eine periodische Überprüfung der Vereinbarkeit der Kostenbemessung mit den gesetzlichen und verfassungsmässigen Vorgaben vorzunehmen.

Weiter wird eine Änderung der im Dispositiv vorgesehenen Rechtsmittelbelehrung vorgeschlagen, da kantonsrätliche Verordnungen beim Verwaltungsgericht und nicht beim Bundesgericht anzufechten sind.

### **C. Rechtsetzungstechnische Beurteilung**

Der Antrag des Ombudsmannes gibt aus rechtsetzungstechnischer Sicht zu verschiedenen Bemerkungen Anlass, die ebenfalls Eingang in die Stellungnahme an den Kantonsrat finden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

#### **I. Schreiben an die Geschäftsleitung des Kantonsrates:**

Mit Schreiben vom 20. September 2010 haben Sie uns zur Stellungnahme zum Entwurf der genannten Verordnung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **A. Materiell-rechtliche Beurteilung**

a) Die Begründung des Antrags des Ombudsmannes an den Kantonsrat zeigt auf, dass verlässliche statistische Grundlage für eine sachgerechte Bemessung der Gebühren und für deren Auferlegung an die verschiedenen Gemeindetypen noch weitgehend fehlen. Entsprechend sieht sich der Ombudsmann verschiedentlich gezwungen, die Gebührenbemessung auf Annahmen abzustützen. Dieser Umstand ist bei der Einführung neuer Gebühren zuweilen unvermeidbar und rechtlich nicht zu beanstanden. Indessen gilt es sicherzustellen, dass die heute getroffenen Annahmen künftig verifiziert und die Gebührenbemessung periodisch auf ihre Rechtmässigkeit (Einhaltung des Kostendeckungsprinzips usw.) hin überprüft werden. Dies bedingt, dass die Ombudsperson die tatsächlich anfallenden Kosten für die verschiedenen Ge-

meindetypen und -grössen individuell erfasst. Eine entsprechende Verpflichtung ist aus Sicht des Regierungsrates ausdrücklich in der Verordnung vorzusehen.

*Formulierungsvorschlag:*

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

Eine künftige Überprüfung der Gebühren erscheint insbesondere auch deshalb als angezeigt, als (nur) der Pro-Kopf-Beitrag bei kleinen Gemeinden in der Nähe der tatsächlichen Kosten für den Kanton liegt, was die Kostendeckung in diesen Fällen plausibel erscheinen lässt (vgl. Seite 9 des Antrags, wonach im Kanton Kosten von Fr. 0.86 pro Kopf anfallen). Für mittlere und grössere Gemeinden steigt dieser Beitrag rasch auf das Anderthalb- bis Zweieinhalbfache an. Dieser Kostenanstieg ist nur dann gerechtfertigt, wenn eine entsprechende Zunahme auch bei den Fallzahlen vorliegt.

b) Was die Höhe der Gebühren anbelangt, erscheinen diese in erster Linie für kleinere Gemeinden attraktiv. Da sich unter den Gemeinden, die die Ombudsperson schon heute in Anspruch nehmen, überwiegend kleinere Gemeinden befinden, dürfte die Verordnung hier keinen Nachfragerückgang bewirken. Bei grossen Gemeinden fallen die Gebühren hingegen verhältnismässig hoch aus. So muss etwa eine Einheitsgemeinde mit 20000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Gebühr von Fr. 36500 entrichten, was bei einem Lohn einer eigenen kommunalen Ombudsperson von Fr. 180000 immerhin 20 Stellenprozenten entspricht.

c) Gemäss Art. 79 Abs. 2 KV und § 42 lit. b Ziff. 3 VRG können Erlasse des Kantonsrates unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht Zürich angefochten werden. Betroffen sind sämtliche Erlasse, die nicht im Verfahren der Gesetzgebung ergehen und insbesondere nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. Dispositiv Ziff. III. ist entsprechend anzupassen.

In Bezug auf die Rechtsmittelbelehrung ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass nicht «Ziff. I dieses Beschlusses» mit einem Rechtsmittel angefochten werden kann, sondern die Verordnung als solche.

## **B. Rechtsetzungstechnische Beurteilung**

a) Es wird empfohlen, das Dispositiv des Kantonsratsbeschlusses folgendermassen zu formulieren:

*Formulierungsvorschlag (Änderungen unterstrichen):*

*Der Kantonsrat*

Auf Antrag ... vom ...,

*beschliesst:*

I. Es wird eine Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsstelle erlassen.

II. [gemäss Antrag der Ombudsperson]

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

IV. [gemäss Antrag der Ombudsperson]

V. [gemäss Antrag der Ombudsperson]

b) Der Verordnungstext als solcher erscheint in zwei Punkten verbesserungsfähig.

Einerseits drängt sich zur besseren Transparenz eine Anpassung der Formulierung von § 1 hinsichtlich des «Zusatzbetrages pro Einwohnerin und Einwohner (in Fr.)» auf. Bei Gemeinden mit bis zu 6000 Einwohnerinnen und Einwohnern soll gemäss Weisung für jede Einwohnerin und jeden Einwohner ein Zusatzbetrag von Fr. 1 bezogen werden. Bei Gemeinden von über 6000 Einwohnern fällt ein Zusatzbetrag von Fr. 1.50 pro Einwohnerin und Einwohner an. Aus dem Erlasstext selbst ist nicht ersichtlich, dass sich im zweiten Fall der Zusatzbetrag auf die Einwohner(zahl) über dem Schwellenwert von 6001 bezieht. Mit anderen Worten könnte aus dem Wortlaut auch gefolgert werden, dass sich der Betrag von Fr. 1.50 auf sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner, d. h. auch jene unterhalb des Schwellenwertes von 6001, bezieht.

*Formulierungsvorschlag (Änderungen unterstrichen):*

§ 1. Nimmt eine Gemeinde die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch, so entrichtet sie dieser jährlich folgende Gebühren (vgl. Anhang):

Einwohnerzahl	Sockelbetrag (in Fr.)	Zusatzbetrag pro zusätzliche Einwohnerin oder zusätzlichen Einwohner (in Fr.)
bis 6 000	–	1.00
6 001–9 000	6 000	1.50
9 001–12 000	10 500	2.00
ab 12 001	16 500	2.50

Wird diesem Änderungsvorschlag gefolgt, ergibt sich die Berechnung der Gebühr klar und abschliessend aus §§ 1 ff., weshalb auf den Anhang verzichtet werden kann/soll.

Andererseits wird eine Bereinigung von §§ 2 f. vorgeschlagen, da § 3 Konstellationen erfasst, die bereits in § 2 ausdrücklich geregelt sind. So stellt die Einheitsgemeinde (§ 2 lit. a) nichts anderes als eine Kombination der Gemeindetypen gemäss § 2 lit. b bis d dar und die vereinigte Schulgemeinde erbringt die Leistungen der Primar- und Oberstufenschulgemeinde (§ 2 lit. c und d). Eine ausdrückliche Nennung von «Gemeindekombinationen» in § 2, obwohl diese in allgemeiner Weise in § 3 geregelt werden, führt zu Wiederholungen und damit zu einer in sich widersprüchlichen Regelung.

*Formulierungsvorschlag:*

§ 2. Die Gebühren gemäss § 1 werden wie folgt verlegt:

- a. politische Gemeinde 60%
- b. Primaschulgemeinde 20%
- c. Oberstufenschulgemeinde 20%

§ 3. [gemäss Antrag der Ombudsperson]

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi