

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 278/2018

Sitzung vom 28. November 2018

1135. Anfrage (Durchlaufzeiten von Geschäften in Stimmrechtsfragen in Bezirksräten)

Die Kantonsräte Christian Hurter und Christian Schucan, Uetikon a. S., haben am 10. September 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Beschwerden verzögern Prozesse in der Exekutivpolitik. Reicht ein Stimmbürger Beschwerde ein, dann muss er innerhalb von fünf Tagen nach einer Gemeindeversammlung Beschwerde einreichen. Kurze Fristen gelten auch für die Stellungnahme der Exekutivbehörden gegenüber dem Bezirksrat. Gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz sind die entsprechenden Verfahren rasch zu behandeln. Je schneller ein Entscheid im Beschwerdefall daher gefällt wird, desto schneller können Projekte und Prozesse weitergeführt und Rechtssicherheit hergestellt werden. Die Bevölkerung und die Exekutivbehörden sind von einer raschen Bearbeitung abhängig. Aktuell sind aber Fälle bekannt, bei denen Beschwerden in Stimmrechtsfragen aus dem Jahr 2017 erstinstanzlich immer noch nicht behandelt wurden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass oft Monate vergehen, bis Beschwerden durch den Bezirksrat abgearbeitet werden? Wenn ja, was sind die Gründe für die langen Bearbeitungszeiten?
2. Wie ist die Aufsicht über die Bezirksräte sichergestellt? Wie oft werden diese wahrgenommen? Welche Kriterien werden geprüft?
3. Werden die Bezirksräte im Rahmen der Aufsicht hinsichtlich der pendenten Geschäfte und deren Abarbeitung systematisch kontrolliert?
4. Gibt es Richtlinien für maximale Bearbeitungszeiten und wie werden Geschäfte priorisiert?
5. Welche Massnahmen stehen dem Regierungsrat zur Verfügung, wenn einzelne Bezirksräte Geschäfte nicht in hinreichender zeitlicher Frist erledigen (können)?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christian Hurter und Christian Schucan, Uetikon a. S., wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 4:

Der Regierungsrat ist Aufsichtsorgan über die Bezirksbehörden (vgl. § 45 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1]). Er ist in kommunalen Stimmrechtssachen aber nicht Rechtsmittelinstanz. Der Rechtsmittelweg in kommunalen Stimmrechtssachen geht über den Bezirksrat an das Verwaltungsgericht. Derselbe Rechtsmittelweg gilt auch für Beschwerden, mit denen ein unrechtmässiges Verzögern eines erstinstanzlichen Rekursentscheids durch einen Bezirksrat in Stimmrechtssachen gerügt wird («Rechtsverzögerungsbeschwerden», vgl. § 19 Abs. 1 lit. b Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Weil somit Rechtsmittel- und Aufsichtszuständigkeit im Bereich der kommunalen Stimmrechtssachen auseinanderfallen, verfügt der Regierungsrat über weniger und unvollständigere Informationen in Bezug auf die durchschnittliche Verfahrensdauer als in Bereichen, in denen er sowohl Aufsichts- als auch Rechtsmittelinstanz ist.

Nachfolgende Zahlen wurden der Direktion der Justiz und des Innern von den Bezirksbehörden zur Verfügung gestellt: Zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 30. September 2018 wurden bei den Bezirksräten insgesamt 175 Rekurse in Stimmrechtssachen eingereicht. Rekurse in Stimmrechtssachen sind innert einer Frist von fünf Tagen zu erheben (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Ebenfalls nur fünf Tage beträgt die Vernehmlassungsfrist (§ 26b Abs. 2 VRG). Diese kurzen Fristen zielen in erster Linie darauf ab, dass Mängel in Abstimmungs- und Wahlverfahren frühzeitig erkannt und, sofern notwendig, noch vor einem Urnengang oder einer Gemeindeversammlung behoben werden können. Rekurse, die vor einer Abstimmung erhoben werden, werden von den Bezirksräten in der Regel innert weniger Wochen entschieden. Die Bearbeitung der übrigen Rekurse in Stimmrechtssachen dauert tendenziell länger. Solche Rekursverfahren waren vor den Bezirksräten durchschnittlich 78 Tage (2,6 Monate) häufig. Die Bearbeitungszeit nach Abschluss des Schriftenwechsels betrug dabei durchschnittlich 39 Tage (1,3 Monate). Die im Rekursverfahren geltende Behandlungsfrist von 60 Tagen nach Abschluss der Sachverhaltsermittlungen (vgl. § 27c Abs. 1 VRG) wurde damit im Durchschnitt aller Fälle eingehalten.

Es gibt unterschiedliche Gründe, weshalb die Frist von 60 Tagen bei Entscheiden über Rekurse in Stimmrechtssachen ausnahmsweise nicht eingehalten werden kann. Dazu gehören etwa die anhaltend hohe Geschäftslast vieler Bezirksrakanzleien, der Umfang und die Komplexität bestimmter Rechtsmittelverfahren oder die Tatsache, dass andere Verfahren eine höhere Priorität aufweisen und dementsprechend vorgezogen werden müssen, wie z. B. Entscheide über superprovisorische oder vorwegende Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes.

In Bezug auf die anhaltend hohe Geschäftslast vieler Bezirksrakanzleien ist anzufügen, dass die Direktion der Justiz und des Innern und die Bezirksbehörden im Sommer 2018 eine externe Studie zum Mittelbedarf der Bezirksverwaltung in Auftrag gegeben haben. Im Rahmen dieser Studie soll in einem ersten Schritt abgeklärt werden, für welche Aufgaben wie viele Mittel aufgewendet werden. In einem zweiten Schritt soll die Studie gestützt auf die vorgenommene Bestandesaufnahme möglichen Optimierungsbedarf in der Organisation und der Aufgabenerfüllung der Bezirksverwaltung aufzeigen.

Im Nachgang zu dieser Abklärung ist auch der Indikator des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) zu den fristgerecht erledigten Rechtsmitteln (Leistungsgruppe Nr. 2251, Wirtschaftlichkeitsindikator B1) zu überprüfen.

Zu Fragen 2 und 3:

Die Bezirksbehörden haben dem Regierungsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten, namentlich auch über ihre Ausübung der Aufsicht über die Gemeinden (vgl. § 8 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 [BezVG, LS 173.1] und § 165 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [LS 131.1]). Heute erfolgt die Berichterstattung in Bezug auf Rekursverfahren zu weiten Teilen mit Blick auf die aktuelle Pendenzlast (Anzahl im Berichtsjahr neu eingegangener, erledigter und noch hängiger Rekurse) und die Art der Rekurerledigung (Nichteintreten, Abweisung, Gutheissung, Abschreibung usw.). Im Rahmen der künftigen Aufsichtstätigkeit ist geplant, diese Berichterstattung weiter zu verfeinern, namentlich auch mit Blick auf die Altersstruktur der Fälle.

Im Nachgang zu den Ereignissen rund um das Statthalteramt Dietikon beauftragte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern am 17. Mai 2017, ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden auszuarbeiten (RRB Nr. 468/2017). Im Verlauf der Arbeiten am Aufsichtskonzept stellte sich heraus, dass eine wirksame Ausübung der Aufsicht über die Bezirksbehörden eine Delegation untergeordneter Aufsichtsaufgaben des Regierungsrates an die Direktion der Justiz und des Innern erfordern würde. In der Folge beschloss der Regierungsrat am 13. Dezember

2017, die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) entsprechend anzupassen (vgl. RRB Nr. 1202/2017). Mit Erlass eines neuen § 76a VOG RR delegierte der Regierungsrat die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung an die Direktion der Justiz und des Innern, wobei er die Direktion ermächtigte, der Bezirksverwaltung in besagtem Rahmen auch Weisungen zu erteilen. Am 24. Januar 2018 wurde den Bezirksbehörden der Entwurf des geplanten Aufsichtskonzepts bis am 30. April 2018 zur Konsultation unterbreitet. Das den Bezirksbehörden unterbreitete Konzept sah unter anderem auch eine Prüfung der Altersstruktur der bei den Bezirksbehörden hängigen Fälle vor. Am 31. Januar 2018 erhoben die zwölf Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten vor Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verordnungsänderung vom 13. Dezember 2017. Aufgrund des hängigen Beschwerdeverfahrens sistierte die Direktion der Justiz und des Innern das Konsultationsverfahren zum Aufsichtskonzept, was sie den Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten am 14. Februar 2018 mitteilte. Das Verwaltungsgericht trat am 19. September 2018 auf die Beschwerde der Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten nicht ein (AN. 2018.00001). Das Verwaltungsgericht hielt dabei in einer Eventualbegründung fest, dass sich die Beschwerde – selbst wenn darauf einzutreten wäre – als unbegründet erweisen würde und deshalb abzuweisen wäre. Das Gericht bestätigte in seinen materiellen Erwägungen, dass die vom Regierungsrat und der Direktion der Justiz und des Innern vorgesehene Neuregelung der Aufsicht über die Bezirksverwaltung verfassungs- und gesetzeskonform ist. Der Nichteintretensbeschluss ist rechtskräftig. Entsprechend hat die Direktion der Justiz und des Innern die Arbeiten am Aufsichtskonzept wieder aufgenommen und wird den Konzeptentwurf den Bezirksbehörden in Kürze erneut zur Konsultation unterbreiten. Der Entwurf des Aufsichtskonzepts wird weiterhin eine Prüfung der Altersstruktur der hängigen Fälle umfassen. Die Verabschiedung des Aufsichtskonzepts durch den Regierungsrat ist für die erste Hälfte 2019 geplant.

Zu Frage 5:

Die Bezirksbehörden sind beim Entscheid über ein Rechtsmittel an keine Weisungen gebunden, ausgenommen bei der Rückweisung durch eine höhere Instanz (§ 3 BezVG). Der Regierungsrat ist zwar Aufsichtsbehörde über die Bezirksbehörden, er ist aber nicht Rechtsmittelinstanz in kommunalen Stimmrechtssachen (vgl. Beantwortung der Fragen 1 und 4). Entsprechend hat der Regierungsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit zu beachten, dass die Bezirksbehörden in Rekursverfahren nicht an Weisungen gebunden sind und dass das Verwaltungsge-

richts Rechtsmittelinstanz in kommunalen Stimmrechtssachen ist. Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit beschränkt sich der Regierungsrat folglich auf die Überprüfung des äusseren Geschäftsgangs der Bezirksbehörden. Während eine Verfahrensverzögerung in einem konkreten Verfahren grundsätzlich im Rahmen einer Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht zu rügen ist, überprüft der Regierungsrat aufsichtsrechtlich in erster Linie, ob die beförderliche Behandlung von Rekursen durch die Bezirksbehörden insgesamt gewährleistet ist. Der Regierungsrat hat mit den Bezirksbehörden in administrativer, organisatorischer und personeller Hinsicht sicherzustellen, dass die 60-tägige Behandlungsfrist nach Abschluss der Sachverhaltsermittlung in der überwiegenden Mehrheit der Fälle eingehalten wird. Im Rahmen der genannten Aufsichtstätigkeit geht es deshalb weniger um die Durchsetzung von Parteirechten in konkreten Verfahren, als vielmehr um die Behebung struktureller Mängel organisatorischer, administrativer oder personeller Natur, die bei den Bezirksbehörden zu überlangen Verfahren führen können. Der Regierungsrat greift im Fall einer Rechtsverzögerung daher aufsichtsrechtlich nur ein, wenn der äussere Gang des konkreten Verfahrens aufgrund struktureller Probleme dem ordentlichen Geschäftsablauf offensichtlich nicht mehr entspricht. Für den Fall, dass ein Eingreifen erforderlich wird, stehen verschiedene aufsichtsrechtliche Massnahmen zur Verfügung (z. B. das Erteilen von Weisungen zur beförderlichen Behandlung oder zur Priorisierung bestimmter Fälle oder Fallkategorien oder zur Vornahme organisatorischer, administrativer oder personeller Anpassungen, das befristete Zurverfügungstellen personeller Mittel zum Abbau von Pendenzen oder zur Bewältigung von vorübergehenden Belastungsspitzen).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli