Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 359/2020

Sitzung vom 2. Dezember 2020

1162. Anfrage (Information über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksbehörden)

Die Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma, Uster, Silvia Rigoni, Zürich, und Wilma Willi, Stadel, haben am 21. September 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Gemeinden, Zweckverbände und alle weiteren Träger kommunaler Aufgaben stehen unter der (allgemeinen) Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrats (§ 94 Kantonsverfassung). Die beaufsichtigten Aufgabenträger, die Aufsichtsbehörden und die Pflicht zur Berichterstattung der Bezirksräte an den Regierungsrat sind im Gemeindegesetz definiert (§§ 163–165 GG). Ebenso sind Bestimmungen zu den Bezirksbehörden, insbesondere zu den Bezirksräten und Statthalterämtern, im Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) zu finden. Dass öffentliche Organe von sich aus über ihre Tätigkeiten von allgemeinem Interesse informieren müssen ist im Gesetz über die Information und den Datenschutz definiert (§ 14 IDG).

Die Berichterstattung der Bezirksräte zuhanden des Regierungsrats dient dazu, dass dieser seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen kann. Die Kontrolle über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte, die Kenntnisnahme allfälliger Mängel in den Gemeindeverwaltungen und die Einleitung entsprechender Aufsichtsmassnahmen von gesamtkantonaler Bedeutung, zählen hierzu (s. Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz (GG), 2017, T. Jaag, M. Rüssli und V. Jenni (Hrsg.), S. 856 ff). Im selben Kommentar ist festgehalten, dass «die Berichte der Bezirksräte in einem von der Direktion der Justiz und des Inneren herausgegebenen Bericht zur Aufsicht über die Gemeinden integriert» werden und dieser «öffentlich zugänglich ist» und «auf der Homepage der Direktion publiziert» wird. Im Mai 2020 fanden sich auf der Website der Direktion einige wenige aggregierte Berichte. Der aktuellste Bericht betraf dazumal das Jahr 2015. Seit Juli 2020 stehen der Öffentlichkeit auf der kantonalen Website gar keine aggregierten Berichte über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte mehr zur Verfügung.

Den Regierungsrat bitten wir deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb publiziert die Direktion der Justiz und des Inneren den o. e. zusammenfassenden Bericht über die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte seit 2016 nicht mehr auf der Website des Kantons Zürich?
2. Wann plant die Direktion diesen aggregierten Bericht wieder auf der kantonalen Website zu veröffentlichen?
3. Wie gedenkt die Direktion sicherzustellen, dass dieser Bericht nicht nur über rein quantitative Aspekte der Aufsichtstätigkeit, sondern auch über qualitative Aspekte wie die Schwerpunkte der Visitationen und der eingegangenen, erledigten und pendenten Aufsichtsbeschwerden sowie die Art der repressiven Massnahmen Auskunft gibt?
4. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Bezirksbehörden die Öffentlichkeit im Sinne des IDG direkt über ihre Aufsichtstätigkeiten und deren Ergebnisse – sofern von allgemeinem Interesse – informieren müssen? Falls ja, wie stellt der Regierungsrat sicher, dass diese Behörden künftig ihre Informationspflicht umfassender wahrnehmen?
5. Das IDG definiert auch das Informationszugangsrecht. Kann auf Gesuch hin Einsicht in die einzelnen Tätigkeitsberichte der Bezirksräte verlangt werden? Kann die Einsichtnahme auch durch Zusendung der Tätigkeitsberichte gewährt werden? Und ist sichergestellt, dass die Zustellung dieser Berichte kostenlos, also ohne die Erhebung einer Gebühr erfolgt?
6. In der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 328/2017 von Kantonsrat Michael Zeugin, Winterthur, hat der Regierungsrat am 8. Februar 2018 in Aussicht gestellt, die Veröffentlichungspraxis der Bezirksräte im Rahmen ihrer zukünftigen Aufsichtstätigkeit zu thematisieren, weil sie selber ein gewisses Verbesserungspotenzial festgestellt hatte. Wie hat sich seither die Veröffentlichpraxis der Bezirksräte konkret verbessert?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Karin Fehr Thoma, Uster, Silvia Rigoni, Zürich, und Wilma Willi, Stadel, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bis vor wenigen Jahren erstellte das Gemeindeamt in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt und den Bezirksräten jeweils jährlich einen Bericht zur Aufsicht über die Gemeinden zuhanden der Direktion der Justiz und des Innern (JI). Der Bericht wurde auf der Webseite der JI veröffentlicht. Der Bericht betrug durchschnittlich rund 90 Seiten und

war in die drei Kapitel «Gemeindeamt: Aufsichtsrechtliche Tätigkeit» (rund 5 Seiten), «Bezirksräte: Aufsicht Gemeindewesen» (rund 15 Seiten) und «Gemeindeamt: Finanzkennzahlen» (rund 65 Seiten) unterteilt. Vorangestellt wurde diesen Kapiteln jeweils ein Inhaltsverzeichnis und eine Zusammenfassung (rund 5 Seiten). Im Ergebnis waren rund drei Viertel des Berichts den Finanzkennzahlen und der Finanzaufsicht über die Gemeinden gewidmet. Die Erstellung des Berichts war jeweils sehr zeitintensiv. Zudem konnte der Grossteil des Berichtsinhalts auch direkt aus der Webapplikation «Gemeindefinanzportrait» (vgl. heute zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zahlen-gemeindefinanzen/gemeindefinanzportrait-hrm2.html) sowie von der Webseite des Gemeindeamtes (vgl. heute zh.ch/gaz) heruntergeladen werden. Zahlen zur Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte über die Gemeinden ergaben sich zudem bereits aus dem (ebenfalls elektronisch zugänglichen) Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (vgl. Leistungsindikatoren L4 und L5 der Leistungsgruppe Nr. 2251, Bezirksräte, auf zh.ch/kef).

Aufgrund der Änderung vom 13. Dezember 2017 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) erhielt die JI den Auftrag, in einer genehmigungsbedürftigen Verwaltungsverordnung (Weisung) die Mittel der allgemeinen Aufsicht, die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt festzulegen (§ 76b Abs. 2 und 3 VOG RR). Anlässlich der Arbeiten an dieser Weisung kam die JI zum Schluss, dass der Bericht über die Aufsicht über die Gemeinden in seiner bisherigen Form in Bezug auf Umfang, Inhalt und Schwerpunktsetzung nicht mehr zeitgemäss ist und dass Doppelspurigkeiten zu anderen online verfügbaren kantonalen Informationsquellen bestehen. Deshalb entband die JI das Gemeindeamt von der Aufgabe, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt und den Bezirksbehörden den Bericht zu erstellen. Zudem verzichtete die JI im Zuge der Überarbeitung des kantonalen Webauftritts darauf, die nicht mehr aktuellen Berichte zur Aufsicht über die Gemeinden auf die neue kantonale Webseite überzuführen.

Zu Frage 2:

Mit Beschluss Nr. 1110/2019 genehmigte der Regierungsrat die gestützt auf § 76b VOG RR erlassene Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019. Ziff. 15 der Weisung konkretisiert die Rechenschaftsablage der Bezirksräte gegenüber dem Regierungsrat über die Ausübung der Gemeindeaufsicht (gemäss § 165 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [LS 131.1]). Die Bezirksräte werden gegenüber dem Regierungsrat künftig nach einem einheitlich aufgebauten Raster Rechenschaft

über ihre Aufsichtstätigkeit ablegen. Die Vereinheitlichung der Berichterstattung wird die Erstellung eines konsolidierten Tätigkeitsberichts an den Regierungsrat erleichtern und die Vergleichbarkeit zwischen den Bezirken verbessern. Die erstmalige Berichterstattung der Bezirksräte nach dem vereinheitlichten Raster erfolgt 2021 für das Jahr 2020. Zurzeit laufen innerhalb der JI Bestrebungen, diesen Berichterstattungsprozess zu digitalisieren, wobei die erste digitalisierte Berichterstattung mangels personeller und finanzieller Mittel voraussichtlich nicht vor 2022 möglich sein wird.

Gestützt auf die erste Berichterstattung der Bezirksräte nach dem neuen Raster im Jahr 2021 soll die künftige Ausrichtung eines an die breite Öffentlichkeit gerichteten Berichts über die Gemeindeaufsicht festgelegt werden.

Zu Frage 3:

Die inhaltliche Ausrichtung der Berichterstattung steht noch nicht fest. Sie wird nach der Wiederaufnahme der konzeptionellen Arbeiten unter Einbezug der betroffenen Kreise festgelegt.

Zu Frage 4:

Gemäss § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) informiert ein öffentliches Organ von sich aus über seine Tätigkeiten von allgemeinem Interesse. Hierzu gehört auch die Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte über die Gemeinden. Deshalb informieren mehrere Bezirksratskanzleien jährlich mittels Medienmitteilung über das Erscheinen ihres Jahresberichts, der auch Informationen zu ihrer Aufsichtstätigkeit über die Gemeinden enthält. Für das geplante Nachfolgeprojekt zu dem in der Zwischenzeit eingestellten Bericht über die Aufsichtstätigkeit über die Gemeinden wird auf die Beantwortung der Fragen 2 und 3 verwiesen.

Zu Frage 5:

Für Privatpersonen richtet sich der Zugang zu den Tätigkeitsberichten der einzelnen Bezirksräte nach §§ 20 ff. IDG. Wer die Berichte einsehen möchte, stellt ein Gesuch beim jeweiligen Bezirksrat (vgl. § 24 IDG). Wenn der Tätigkeitsbericht nicht ausnahmsweise Informationen enthält, an denen ein überwiegendes öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse besteht (vgl. § 23 IDG), gewährt der Bezirksrat ohne Einschränkungen Zugang. Enthält der Tätigkeitsbericht Informationen, an denen ein überwiegendes öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse besteht, verweigert der Bezirksrat die Bekanntgabe dieser Informationen und gewährt nur teilweise Zugang zu seinem Bericht (vgl. § 23 IDG). Der Bezirksrat kann auf elektronischem Weg antworten, wenn die verlangte Information keine Personendaten enthält oder die Personendaten vor

unbefugtem Zugriff Dritter ausreichend geschützt sind (vgl. § 10 Abs. 3 Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [LS 170.41]). Verursacht die Gewährung des Zugangs nur einen geringen Aufwand, ist sie kostenlos (vgl. § 29 Abs. 1 IDG).

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat hat am 25. September 2019 das Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden festgesetzt und die JI mit dessen Umsetzung betraut (RRB Nr. 886/2019). Gemäss Ziff. 3.2 des Aufsichtskonzepts führt die JI in der Regel alle zwei Jahre in jedem Bezirk Visitationen durch. 2021 werden die Visitationen der ersten sechs Bezirke stattfinden, 2022 werden die nächsten sechs Bezirke visitiert. Die Publikationspraxis bildet ein Thema der Visitation, und es soll den Bezirksbehörden ein Indikator vorgeschlagen werden, an dem die Fortschritte in diesem Bereich konkret gemessen werden können.

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