

4127

KR-Nr. 211/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 211/2001 betreffend
Überlebens- und Qualitätssicherung
der Milizsysteme in Behörden der Gemeinden,
der Bezirke und des Kantons Zürich**

(vom 12. November 2003)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. Dezember 2001 folgendes von den Kantonsräten Jörg Kündig, Gossau, und Dr. Beat Walti, Erlenbach, am 2. Juli 2001 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Massnahmepaket auszuarbeiten, welches den Fortbestand der Milizämter auf Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsstufe durch eine Steigerung der Attraktivität langfristig sicherstellt.

Die auszuarbeitenden Massnahmen sollen sich an den folgenden Zielen orientieren:

- Reduktion und Flexibilisierung der zeitlichen Inanspruchnahme durch Milizämter
- Attraktivitätssteigerung durch Konzentration auf strategische Führungs- und Kontrollaufgaben
- Entlastung der Mitglieder von operativer Tätigkeit durch Schaffung verbesserter Support-Strukturen
- Angemessene Entschädigung
- Schaffung von Anreizen oder Kompensationsmöglichkeiten für Arbeitgeber, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Behördentätigkeiten zur Verfügung stellen
- Weiter- und Ausbildungsmöglichkeiten, die auch einen zivilen Nutzen bringen (Zertifizierung)

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen, wenn immer möglich, nicht in die Gemeindeautonomie eingreifen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Das Milizsystem, d. h. die freiwillige nebenberufliche Behördentätigkeit von Bürgerinnen und Bürgern, hat in der Schweiz Tradition. Es ermöglicht, auf einfache Weise berufliches und privates Wissen für die öffentliche Aufgabenerfüllung zu erschliessen, und zeichnet sich durch verhältnismässig geringe Kosten aus. Gemäss herkömmlichem Verständnis wird die nebenamtliche Behördentätigkeit ehrenamtlich geleistet, ohne den damit verbundenen Zeitaufwand voll zu entgelten.

Durch die hohe Zahl von öffentlichen Körperschaften im Kanton Zürich und der dadurch bedingten grossen Anzahl an öffentlichen Ämtern ist der Bedarf an geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten ausgesprochen hoch. Der grösste Anteil der zu besetzenden Ämter entfällt dabei auf die Gemeindeebene. Allein die politischen Gemeinden benötigen mehr als 4200 Stimmberechtigte für die Besetzung ihrer wichtigsten Milizämter: So nehmen rund 1100 Bürgerinnen und Bürger ein Exekutiv- und 550 ein Parlamentsamt in einer Gemeinde wahr. Ungefähr 900 Stimmberechtigte sind Mitglied einer Rechnungsprüfungskommission und 2200 Mitglied einer kommunalen Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (wie z. B. einer Sozial- oder Vormundschaftsbehörde). Hinzu kommen rund 3200 Stimmberechtigte für die Besetzung der Ämter in Zweckverbänden, wobei davon auszugehen ist, dass mehr als die Hälfte der Ämter durch Mitglieder der kommunalen Exekutivbehörden wahrgenommen werden.

Die Schwierigkeit, genügend und qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für die zahlreichen politischen Ämter zu finden, ist weder ein zürcherisches noch ein neues Problem. Insbesondere die Kommunalforschung bestätigt, dass die Rekrutierung von Behördenmitgliedern in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren in allen Kantonen schwieriger geworden ist. Auch der Regierungsrat hat mit Bezug auf die Gemeindeebene bereits auf diese Entwicklung hingewiesen. Im schweizerischen Vergleich scheint allerdings der Kanton Zürich gemäss einer Untersuchung weniger Probleme aufzuweisen (vgl. Andreas Ladner und Reto Steiner, Gemeindereformen im Kanton Zürich, 2001, S. 26).

Die Rekrutierungsprobleme müssen allerdings differenziert beurteilt werden je nach Ebene des Gemeinwesens: Bei der Besetzung von kantonalen Milizämtern sind keine ernsthaften Probleme ersichtlich, die einen Fortbestand der Milizbehörden in Frage stellen. So konnte beispielsweise für die diesjährige Wahl des Kantonsrates eine Rekordbeteiligung von Kandidatinnen und Kandidaten verzeichnet werden.

Gleiches gilt auch für die Bezirksebene, konnte doch grundsätzlich keine wesentliche Zunahme von Rücktritten gegenüber früheren Amtsperioden festgestellt werden, was als Anzeichen für ernsthafte Schwierigkeiten der Milizbehörden hätte gewertet werden können. Zwar ist in Bezirksschulpflegen die Anzahl von Rücktritten verhältnismässig hoch. Nach Annahme des Bildungsgesetzes in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 sollen jedoch die Bezirksschulpflegen aufgehoben und deren Aufsichts- und Rechtsprechungsfunktionen auf ein anderes Organ übertragen werden.

Demgegenüber ist die Gemeindeebene von der genannten Problematik zweifellos am ausgeprägtesten betroffen. Allgemein kann hier eine Zunahme von Rücktritten aus Gemeindebehörden festgestellt werden, wobei hinsichtlich Behörden mit Amtszwang der Anteil der Rücktritte von Mitgliedern der Schulpflege den verhältnismässig grössten Teil ausmacht. Während der letzten kommunalen Amtsdauer traten in einem Zeitraum von Frühjahr 1998 bis Frühjahr 2000 insgesamt 383 Behördenmitglieder aus Milizbehörden mit Amtszwang sowie 326 aus Milizbehörden ohne Amtszwang zurück. In der vorletzten Amtsperiode (1994 bis 1998) waren es demgegenüber 569 Behördenmitglieder mit Amtszwang und 519 Behördenmitglieder ohne Amtszwang, die zurückgetreten sind. Daraus darf gefolgert werden, dass die Milizbehörden der Gemeinden am ehesten unter Druck geraten sind.

2. Parlamentarische Vorstösse

In den vergangenen Jahren hatte der Regierungsrat im Rahmen parlamentarischer Vorstösse schon verschiedentlich Gelegenheit, sich zu den Schwierigkeiten des Milizsystems zu äussern. In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 60/2000 hat er sich insbesondere mit den Rücktritten aus Gemeinde- und Bezirksbehörden und dem Amtszwang beschäftigt und Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Milizbehörden auf kommunaler Ebene gestärkt werden können.

Am 14. März 2001 nahm der Regierungsrat zum Postulat KR-Nr. 1/2001 Stellung, mit dem verlangt wurde, die Entschädigung für nebenamtliche Behörden- und Parlamentstätigkeit vollständig von der Einkommenssteuer zu befreien oder allenfalls die einschlägigen Steuerabzüge wesentlich zu erhöhen. Dabei kam er zum Schluss, dass eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes zur Befreiung der Behördenentschädigungen dem Bundesrecht widerspräche. Ausserdem müsse auf Grund von Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass die zulässigen pauschalen Steuerabzüge höher bemessen seien als die tatsächlichen Auslagen für die nebenamtliche Behörden- und Parla-

mentstätigkeit. Daher rechtfertige sich auch keine Erhöhung der genannten Pauschale. Im Sinne des Antrags des Regierungsrates beschloss der Kantonsrat in der Folge am 4. Februar 2002, das Postulat nicht zu überweisen.

Mit Anfrage KR-Nr. 161/2001 erkundigten sich sodann die Fragestellenden im Wesentlichen nach Massnahmen für die zeitliche Entlastung von Milizbehörden sowie zur Verbesserung der Bereitschaft von Unternehmen, Mitarbeitende für die Miliztätigkeit zur Verfügung zu stellen. In seiner Antwort vom 18. Juli 2001 legte der Regierungsrat ausführlich dar, welche Massnahmen er bereits für die Unterstützung der Tätigkeit von Milizbehörden in die Wege geleitet habe. Im Besonderen hielt er fest, dass er auf Grund der wirtschaftlichen Lage wenig Einfluss auf Unternehmen im Kanton habe, um deren Bereitschaft zu fördern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein Behördenamt freizustellen. Ferner erachtet er es als nicht belegt, dass die rückläufige Bereitschaft zur Übernahme eines Milizamtes hauptsächlich auf eine ablehnende Haltung der Unternehmen zurückzuführen sei.

Im Weiteren beantragte der Regierungsrat am 19. September 2001 dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 226/2001, mit dem eine Erhöhung der Entschädigungen für Nebenämter und eine Straffung des Prüfungswesens im Bereich der Berufsbildung gefordert wurde, nicht zu überweisen. Zu Begründung führte er an, dass die wünschbare Straffung des Prüfungswesens nicht im Kompetenzbereich der Kantone liege und auf Grund der angespannten Finanzlage des Kantons auf eine Erhöhung der Entschädigungen im Bereich der beruflichen Lehrabschlussprüfungen verzichtet werden müsse. Am 10. März 2003 überwies der Kantonsrat das Postulat dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 260/2001 nahm der Regierungsrat sodann am 21. November 2001 ablehnend Stellung zum Anliegen der Einführung einer Erwerbsersatzordnung für die Milizbehörden-tätigkeit auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene. In seinen Erwägungen ging er davon aus, dass eine Versicherungslösung zu erheblich höheren Kosten für die Entschädigung der Miliztätigkeit in Gemeinden, Bezirken und Kanton führen werde und mit einem beträchtlich höheren administrativen Aufwand verbunden sei. Ausserdem werde durch die Anwendung einheitlicher Ansätze für die Behördenentschädigung die Autonomie der Gemeinden, eigene Ansätze festzulegen, eingeschränkt. Und schliesslich sei der mit einer Versicherungslösung verbundene Grundsatz einer finanziellen Schadloshaltung unerwünscht, führe er doch zu einer ungleichen Behandlung der Behördenmitglieder, da an sich gleichwertige Arbeit ungleich entschädigt werde.

Am 28. November 2001 beantwortete der Regierungsrat schliesslich die Anfrage KR-Nr. 287/2001. Darin wurde der Regierungsrat ersucht, den Gemeinden Erfahrungswerte hinsichtlich Behördenentschädigungen zur Verfügung zu stellen oder allenfalls bei entsprechenden Erhebungen mitzuwirken. In der Beantwortung der Anfrage wies der Regierungsrat darauf hin, dass eine zahlenmässige Erhebung auf Grund der unterschiedlichen Grösse, Organisation und Finanzkraft der Gemeinden sowie der verschiedenartigen Modelle für die Entschädigung der Miliztätigkeit aufwendig und wenig aussagekräftig wäre. In der Praxis würden die Gemeinden bei der Überarbeitung ihrer Entschädigungsverordnungen die ihnen sinnvoll und notwendig erscheinenden Quervergleiche mit Regelungen anderen Gemeinden ohnehin selbstständig vornehmen. Ein Handlungsbedarf sei daher nicht ersichtlich.

3. Gründe für die Entwicklung

Obwohl seit einigen Jahren immer wieder in der öffentlichen Diskussion beklagt wird, dass das Milizsystem unter Druck geraten sei, hat sich die Politikforschung nur am Rande mit dieser Frage beschäftigt. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Gründe für den Rückgang der Bereitschaft, sich für ein Milizamt zur Verfügung zu stellen, vielschichtig und miteinander verflochten sind. Soweit ersichtlich, sind in Untersuchungen und insbesondere in der Kommunalforschung folgende wesentliche Faktoren als Gründe für diese Entwicklung ermittelt worden:

Einhellig wird vertreten, dass der beschleunigte gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel der vergangenen Jahre, der die Bürgerinnen und Bürger im Beruf und in der Familie grösseren Belastungen und Anforderungen aussetzt und damit die zeitliche Verfügbarkeit der Behördenmitglieder schranken setzt, ein Hauptgrund ist für den Rückgang des Milizengagements. Diese Aussage wird auch durch den Umstand bestätigt, dass in Rücktrittsgesuchen aus einem kommunalen Amt mittlerweile die gesteigerten Anforderungen in der Erwerbstätigkeit am häufigsten genannt werden.

Ebenfalls wird vorgebracht, dass der zunehmende Umfang und die steigende Komplexität der Aufgaben dazu beitragen, dass die Anforderungen und die Belastungen in Milizämtern wachsen. Untersuchungen in Gemeinden zeigen auf, dass weniger die Zunahme von Sachgeschäften, sondern insbesondere die verstärkte Politisierung der Gemeindepolitik zur Wahrnehmung steigender Belastung der Gemeindeexekutiven führt. So werden bei einem grösseren Prozentsatz

der Geschäfte langwierigere und strittigere Diskussionen geführt als früher.

Allgemein lässt sich sodann die Entwicklung auf die abnehmende politische Partizipation und die steigende Entsolidarisierung zurückführen. So verliert der Gemeinsinn gegenüber der Selbstverwirklichung, die vermehrt im Privaten stattfindet, an Bedeutung. Entsprechend nimmt die Bereitschaft zur Übernahme eines Milizamtes ab. Auch führt diese Entwicklung gemäss Untersuchungen zu einer zunehmenden Anspruchshaltung von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber dem Gemeinwesen, was die Konfliktbereitschaft zum Nachteil der Belastung der Milzbehörden fördert. Der Rückgang des Milizengagements zeigt sich im Übrigen gemäss Studien bereits bei der Rekrutierung neuer Mitglieder der politischen Parteien.

Weitgehend Einigkeit besteht sodann darüber, dass die Identifikation mit den lokalen Strukturen schwindet, bedingt durch die gesteigerte Mobilität und das Auseinanderfallen von Arbeits-, Freizeit- und Wohnort. Allgemein ist schliesslich auch feststellbar, dass sich Politik und Wirtschaft zusehends auseinander entwickeln. Die Verankerung von Unternehmen in der lokalen Politik hat sich abgeschwächt. Haben die Unternehmen früher die Milizaktivitäten ihrer Mitarbeitenden eher gefördert, ist heute die Ausübung von Milizämtern der Karriere in der Wirtschaft eher hinderlich.

4. Beurteilung des Postulats

Der Kanton hat nur einen begrenzten Einfluss auf die vorstehend dargelegten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die unsere Zeit wesentlich prägen. Entsprechend ist eine Einflussnahme auf die Milizproblematik lediglich beschränkt möglich. Hinzu kommt, dass die gegenwärtig angespannte Finanzlage des Kantons, die zu einem einschneidenden Sanierungsprogramm zwingt, Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen zurzeit Grenzen setzt. Ausserdem steht die allgemeine, auch im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben feststellbare Entwicklung zur Professionalisierung von gewissen Aufgabebereichen dem Milizprinzip entgegen. Diese Rahmenbedingungen schränken den Handlungsspielraum ein. Im Rahmen der Möglichkeiten gilt es aber, wertvolles Milizengagement zu fördern. In dieser Hinsicht hat sich der Regierungsrat denn auch bereits verschiedentlich geäussert.

a) Bezirks- und Kantonsebene

Mit Bezug auf den Kanton ist kein unmittelbarer Handlungsbedarf erkennbar. Eine eigentliche Gefährdung des Fortbestands der Milizämter auf Bezirks- und auf Kantonsebene ist nicht ersichtlich. Dieser Umstand mag darin begründet sein, dass die Ausübung eines Milizamtes auf Bezirks- und Kantonsstufe mit mehr Wertschätzung verbunden ist und in aller Regel besser entschädigt wird als auf kommunaler Ebene. Auf Grund von Untersuchungen kann im Weiteren davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Milizbehörden der Exekutive und weniger die Spezialbehörden an Grenzen stossen. Auch dies relativiert die Probleme der Milizbehörden auf Kantons- und Bezirksebene. Mit der Parlaments- und Verwaltungsreform im Kanton sind sodann bereits wesentliche Schritte im Sinne des Postulats unternommen worden, die zu einer Verwesentlichung der Tätigkeit und einer Steigerung der Effizienz der kantonalen Milizorgane sowie der Professionalisierung der diese unterstützenden Verwaltungen führen sollen. Zu den Massnahmen auf Stufe Kantonsrat gehören beispielsweise die Schaffung ständiger Kommissionen, der Ausbau und die Professionalisierung der Parlamentsdienste, die Einführung neuer parlamentarischer Instrumente und die Erhöhung der Entschädigungen.

Kantonsrat und Regierungsrat beurteilen die Parlaments- und Verwaltungsreform mehrheitlich als erfolgreich (vgl. Schlussbericht der Reformkommission vom 7. Februar 2003 über die Bilanz der Parlamentsreform im Kanton Zürich; *wif!*-Schlussbericht des Regierungsrates vom 16. April 2003). Für die Sicherung der bereits erreichten Ergebnisse und die bessere Verankerung der Reformen sind die Handlungsfelder im Weiteren bereits beschlossen worden. Diese zielen unter anderem darauf hin, die Steuerungs- und Führungsinstrumente und insbesondere die politische Steuerung durch den Kantonsrat zu verbessern. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass sich diese Vorkehrungen im Sinne der Zielsetzung des Postulats für die Miliztauglichkeit der Behörden der Bezirks- und Kantonsebene vorteilhaft auswirken werden.

b) Gemeindeebene

Handlungsbedarf für eine Förderung des Milizengagements ist vor allem auf der kommunalen Ebene auszumachen. Dort sind denn auch regelmässig Veränderungen in der politischen und administrativen Kultur und im soziokulturellen, demografischen und ökonomischen Umfeld am unmittelbarsten spürbar. In erster Linie sind indessen die Gemeinden gefordert, als selbstständige autonome Gebietskörper-

schaften geeignete Vorkehrungen zu treffen, um ihre Milizbehörden zu unterstützen und das örtliche Milizengagement zu fördern. Auf Grund ihrer Organisations- und Finanzautonomie sowie der Vorteile der lokalen Nähe sind sie weitaus besser als der Kanton in der Lage, für ihre Verhältnisse massgeschneiderte Lösungsansätze zu entwickeln. Ausserdem würden kantonale Vorgaben, die im Sinne des Postulats organisatorische und finanzielle Regelungen für die kommunalen Milizbehörden vorschreiben, unweigerlich in die Gemeindeautonomie eingreifen, was weder sachlich gerechtfertigt noch wünschbar ist. Im Übrigen sind die Gemeinden diesbezüglich nicht untätig geblieben, sondern haben in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Reformen eingeleitet bzw. durchgeführt (vgl. Ladner/Steiner, Gemeinde-reformen im Kanton Zürich, Bern, 2001).

5. Gemeindereformen

Die in den letzten Jahren von den Gemeinden in die Wege geleiteten Reformen haben in aller Regel nicht unmittelbar zum Ziel, die Miliztauglichkeit ihrer Behörden zu verbessern. Mittelbar dienen jedoch die Reformen mehrheitlich auch diesem Anliegen. Mehr als die Hälfte der Gemeinden hat gemäss der vorstehend genannten Studie Reformen ihres politisch-administrativen Systems vorgenommen. In der Zwischenzeit dürfte sich dieser Anteil noch klar vergrössert haben. Die zentralen Reformen in den Gemeinden bilden die Verlagerung der Kompetenzen von den jeweils übergeordneten Organen an die Gemeindebehörden und -verwaltungen, damit diesen mehr Entscheidungsfreiheiten zukommen und die demokratischen Einflussmöglichkeiten auf das Wesentliche beschränkt werden, sowie die Erhöhung der Entschädigung der Behördenmitglieder. Aus den genannten Gründen wurden sodann in den politischen Gemeinden auch vermehrt Spezialbehörden aufgehoben. Ausserdem kann festgestellt werden, dass die Gemeindeverwaltungen professionalisiert und zunehmend Aufgaben an Dritte übertragen werden. Zahlreiche Gemeinden sind sodann im Begriff, ihre Verwaltungen zu modernisieren, wobei sie auf Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zurückgreifen. In den vergangenen fünf Jahren haben zudem 26 Schulgemeinden die Vereinigung mit 21 politischen Gemeinden beschlossen. Dies entspricht einer Verkleinerung der Anzahl Schulgemeinden um rund 14%, und dieser Trend geht, soweit ersichtlich, weiter. In den letzten zehn Jahren hat sodann eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit stattgefunden.

Die genannten Massnahmen sind vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an die Mitglieder der Behörden sowie der stei-

genden Schwierigkeiten, für diese Ämter geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, durchaus sinnvoll und entsprechen auch den Lösungsvorschlägen, welche die Kommunalforschung empfiehlt. Daher darf davon ausgegangen werden, dass diese Vorkehrungen – wenn auch zeitlich verzögert – eine gewisse Entspannung der unter Druck geratenen kommunalen Milizbehörden bewirken werden.

In der Forschung werden sodann weitere Massnahmen vorgeschlagen wie die Verkleinerung der Behörden, die Fusion von politischen Gemeinden, die Unterstützung der politischen Parteien und teilweise auch, was allerdings umstritten ist, die Schaffung von Spezialbehörden. Diese Vorschläge haben jedoch im Kanton Zürich wenig Anklang gefunden.

6. Unterstützung der kommunalen Milizbehörden

Der Kanton ist bereits verschiedentlich tätig geworden hinsichtlich der Förderung wertvollen Milizengagements und der Sicherung von geeigneten Milizstrukturen. Im Wesentlichen stehen folgende Handlungsfelder im Vordergrund:

a) Schulung und Beratung

Eine zentrale Bedeutung für die Unterstützung kommunaler Milizämter kommt der Aus- und Weiterbildung der Behördenmitglieder zu. Nebst der Vermittlung von notwendigem Wissen für die Einführung in ein Amt bzw. für die Ausübung einer Milztätigkeit dient die Behörden-schulung dazu, die Bereitschaft für die Übernahme eines Milizamtes zu erhöhen. Sämtliche Direktionen führen bereits fachlich orientierte Schulungsveranstaltungen durch, deren Gebühren grösstenteils nicht kostendeckend sind. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Anzahl der Behördenschulungen in den letzten Jahren teilweise stark zugenommen hat und dabei die Qualität der Aus- und Weiterbildungen ständig verbessert werden konnte. Im Weiteren unterstützt der Regierungsrat das Anliegen einer Koordination der Behördenschulung, wie er in seiner Stellungnahme zum dringlich erklärten Postulat KR-Nr. 26/2003 dargelegt hat. Über das Internet erfolgt bereits eine einheitliche Veröffentlichung von Schulungsangeboten der Direktionen, und es wurde dafür auch schon eine Informationsgruppe gebildet. Für eine intensivere Aus- und Weiterbildung von Behördenmitgliedern zu Fach- und Führungsthemen wäre zusätzlich die Schaffung eines Schulungszentrums im Sinne einer Fachakademie für Milizbehörden denk-

bar. Insbesondere für das Verwaltungskader der Gemeinden besteht bereits mit dem Institut für Verwaltungs-Management der Zürcher Hochschule Winterthur, das vom Kanton finanziell mit getragen wird, eine solche Institution. Wegen der gegenwärtigen Finanzlage des Kantons lässt sich ein solches Engagement aber zurzeit nicht verwirklichen. Im Übrigen bieten auch die Fachverbände der Gemeinden und die Privatwirtschaft Schulungsveranstaltungen in Fach- und Führungsbereichen an.

Weiterer zentraler Schwerpunkt für die Förderung des Milizengagements bildet die Beratung der Gemeinden, mit der kommunale Milizbehörden bei ihren Entscheidungsfindungen durch kantonale Fachstellen unmittelbar unterstützt und entlastet werden können. Sämtliche Direktionen bieten in ihren Fachbereichen Beratungen für Behördenmitglieder und Gemeindeverwaltungen an. Allgemein kann eine Zunahme von telefonischen und elektronischen Anfragen festgestellt werden. In letzter Zeit sind sodann vermehrt Handbücher (z. B. Handbuch für Zürcher Schulbehörden, Handbuch Einbürgerungen, Handbuch für Vergabestellen) und Hilfsmittel wie Formulare, Musterordnungen usw. entstanden oder in Planung. Diese sollen als Arbeitsmittel dazu beitragen, dass der Aufwand der Milizbehörden verkleinert werden kann. Zu diesem Zweck wird auch vermehrt das Internet eingesetzt. Der eingeschlagene Weg, die Milizbehörden mit Beratungen zu unterstützen, soll kontinuierlich fortgeführt werden.

b) Schaffung günstiger Rahmenbedingungen

Im Weiteren sind zahlreiche Schritte unternommen worden, um günstige Rahmenbedingungen für die nebenamtliche Tätigkeit zu schaffen. Bei Gesetzesrevisionen mit Auswirkungen auf Milizämter wird allgemein dem Kriterium der Miliztauglichkeit Beachtung geschenkt. Schwerpunktmässig zielen die gegenwärtig verfolgten Ansätze auf eine Modernisierung der Verwaltung hin. Beispielsweise ist im Rahmen der Volksschulreform mit dem Modell der teilautonomen Schulen unter anderem die Entlastung der Schulpflegen angestrebt worden. Die Rekrutierungsschwierigkeiten sind denn auch hier am ausgeprägtesten feststellbar. Die Stimmberechtigten haben allerdings am 24. November 2002 die Revision des Volksschulgesetzes abgelehnt. Im Rahmen der Behandlung zweier parlamentarischer Initiativen (KR-Nrn. 342/2002 und 366/2002) soll aber gegenwärtig ein neues Volksschulgesetz erarbeitet werden, das die unbestrittenen Elemente der Volksschulreform enthalten soll. Dazu soll auch die allgemeine Einführung von geleiteten Schulen gehören, womit viele operative oder weniger wichtige Entscheidungen an die Schulleitungen delegiert

werden können. Auch die politischen Gemeinden werden unterstützt bei der Modernisierung ihrer Verwaltungen im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die ebenfalls auf eine Verwesentlichung der Tätigkeit der Milizbehörden hinzielt und zu einer Entlastung der Behördenmitglieder führen soll. Ob die Milizbehörden dadurch tatsächlich entlastet werden, kann während der laufenden Erprobungsphase noch nicht abschliessend beurteilt werden. Weiter ist beispielsweise auch die Erleichterung der Wohnsitzvoraussetzung für Mitglieder von kommunalen Behörden vorgesehen. Gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte, das der Kantonsrat am 1. September 2003 verabschiedet hat, wird die Wohnsitzpflicht in der Gemeinde für Mitglieder von kommunalen Spezialbehörden nicht mehr zwingend durch den Kanton vorgeschrieben. Auch kann bei Wegzug aus einer Gemeinde dem Behördenmitglied die Beendigung der Amtsdauer bewilligt werden (vgl. §§ 23 und 24). Aus finanziellen Gründen ist sodann der Vorschlag zur Schaffung von Anreizen oder Kompensationsmöglichkeiten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Mitarbeitende für eine Milizbehördentätigkeit zur Verfügung stellen würden, abzulehnen. Im Übrigen hat der Regierungsrat zu ähnlichen Anliegen bereits begründet ablehnend Stellung genommen (Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 161/ 2001 und 260/2001). Immerhin ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Kanton als einer der grössten Arbeitgeber eine grosszügige Praxis bei der Übernahme von Milizämtern durch kantonale Angestellte aufweist. Abschliessend ist auch zu erwähnen, dass die Pflicht für Kanton und Gemeinden, günstige Rahmenbedingungen für die nebenamtliche Tätigkeit in Behörden zu schaffen, verfassungsrechtlich verankert werden soll (Art. 56 Entwurf für die neue Kantonsverfassung).

c) Engagement für die Demokratie

Wesentlich für eine Förderung des Milizengagements sind sodann auch Massnahmen, die auf eine Motivierung der Stimmberechtigten hinzielen, ein öffentliches Amt auszuüben sowie vermehrt am politischen Leben teilzunehmen. Aus diesem Grund beteiligt sich der Kanton zusammen mit den Gemeinden an einer Kampagne, die unter anderem auch die Anerkennung und Wertschätzung der Behördenmitglieder für ihre wertvolle Tätigkeit steigern und damit beitragen soll, die Besetzung von öffentlichen Ämtern mit Fachleuten zu erleichtern (Kampagne Dem-ok-ratie). Da die Frage der Beweggründe für ein Engagement in Milizbehörden wissenschaftlich noch wenig untersucht worden ist, wird sodann erwogen, ein Forschungsprojekt über die Freiwilligenarbeit in Schulbehörden mit zu finanzieren. Die Studie

soll über die Gründe für ein Milizengagement in Schulbehörden sowie über die Auswirkungen der professionelleren Schulgestaltung auf die kommunalen Milizbehörden und ihre öffentliche Führungs- und Aufsichtsfunktion Auskunft geben.

Eine Verbesserung der Partizipation am politischen Leben ist längerfristig betrachtet ebenfalls sinnvoll für die Stärkung des Milizengagements, besteht doch ein Zusammenhang zwischen Teilnahme an den politischen Prozessen und der Bereitschaft, sich für ein Milizamt zur Verfügung zu stellen. Auch diesbezüglich sind bereits Schritte eingeleitet worden, die eine Verbesserung der politischen Teilnahme zum Ziel haben (z. B. Rechtsgrundlage zur Schaffung von kommunalen Kinder- und Jugendparlamenten mit institutionalisierten Teilhaberechten; Projekt e-Voting). Dem gleichen Zweck dienen auch die Art. 44 und 45 des Entwurfs für eine neue Kantonsverfassung, wonach Kanton und Gemeinden verpflichtet werden sollen, das demokratische politische Engagement sowie auch politische Parteien zu unterstützen.

d) Stärkung der Gemeindeautonomie

Allgemein betrachtet, trägt eine Stärkung der Gemeindeautonomie ebenfalls zu einer Stärkung der kommunalen Milizbehörden bei. Werden den Gemeinden lediglich Aufgaben zum reinen Vollzug übertragen und kommen ihnen dabei kaum Handlungsspielräume zu, sind auch die Gestaltungsräume der Gemeindepolitik klein, und die Miliztätigkeit wird dadurch unattraktiv. Daher kommt der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine besondere Bedeutung zu. Mit der vorgesehenen Ergänzung von Art. 48 der Kantonsverfassung (LS 101), die Gegenstand der kommenden Volksabstimmung vom 30. November 2003 ist, soll das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz für die Aufgabenteilung verfassungsrechtlich verankert werden. Damit würde der Gesetzgeber inskünftig verpflichtet, sich an diesem Leitprinzip zu orientieren und den Gemeinden die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Handlungsspielräume zu gewähren. Als unterstützende Massnahme zur Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens wird der Regierungsrat dem Kantonsrat sodann alle vier Jahre einen Bericht über den Stand der Aufgabenteilung und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstatten.

7. Schlussfolgerung

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass dem Anliegen des Postulats im Wesentlichen bereits entsprochen wird. Auf Gesetzesstufe und im Rahmen der ständigen Verwaltungstätigkeit sind bereits zahlreiche Vorkehrungen getroffen worden, die letztlich auf allen Staatsebenen im Sinne der Zielsetzung des Postulats auf eine Unterstützung der Milizbehörden hinauslaufen. Viele eingeleitete Massnahmen betreffen aber nur mittelbar die Milizproblematik und sind unabhängig voneinander in den verschiedensten Bereichen ergangen. Soweit kantonale Massnahmen gefordert werden, die den Gemeinden im Sinne der Ziele des Postulats verbindliche Regelungen vorschreiben, steht dem Anliegen der Postulanten der Grundsatz der Gemeindeautonomie entgegen und ist das Postulat aus diesem Grund abzulehnen.

Die Unterstützung von Milizbehörden ist eine Aufgabe, die dauernd wahrzunehmen ist und gegebenenfalls intensiviert werden muss. In einem nächsten Schritt gilt es aber zu verfolgen, ob die bereits getroffenen Vorkehrungen zu einer Entlastung der Milizbehörden führen. Erst gestützt auf verlässliche Abklärungen ist sodann zu entscheiden, ob zusätzliche Massnahmen ins Auge gefasst werden sollen.

8. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 211/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi