

Sitzung vom 26. April 2000

660. Anfrage (Rücktritte aus Gemeinde- und Bezirksbehörden/Amtszwang)

Die Kantonsräte Bernhard Egg, Elgg, und Hansruedi Schmid, Richterswil, haben am 7. Februar 2000 folgende Anfrage eingereicht:

Wer aufmerksam amtliche Publikationen liest oder selber in einer Aufsichtsbehörde sitzt, konnte in den letzten Monaten feststellen, dass sehr viele Rücktritte aus Gemeindebehörden, aber auch aus Bezirksbehörden während der Amtsdauer erfolgen. Es entsteht der Eindruck, die Rücktritte würden sich in den letzten Jahren häufen. Parallel dazu wird es mancherorts immer schwieriger, die Nachfolge zu regeln. Die grosse Tagespresse ist kürzlich, aufgeschreckt durch Berichte in Lokalzeitungen, ebenfalls auf das Thema aufmerksam geworden. Sie reduziert aber die nötige Frage nach den Ursachen für die abzusehende Entwicklung gar vereinfachend auf die Reformen im Schulwesen. Im angesprochenen Problemkreis muss man sich ferner fragen, wie es mit dem Grundsatz des Amtszwangs in der Praxis noch steht.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Rücktritte aus den Gemeindebehörden (mit Amtszwang und ohne; Parlamentsgemeinden separat) sind seit den Wahlen vom Frühjahr 1998 erfolgt (allenfalls durch Umfrage bei den Bezirksratskanzleien zu ermitteln)? Wie lauteten die Zahlen in der vorangehenden Amtsdauer?
2. Gibt es Angaben über die Gründe der Rücktritte (Wegzug aus der Gemeinde, berufliche Belastung bzw. Überbelastung im Amt, Ausbildung, Schwangerschaft usw.)?
3. Wie verhält es sich bei den Bezirksbehörden?
4. Wie lautet im Rekursfall (Gemeindebehörden) und/oder im Falle eigener Zuständigkeit für die Entlassung aus dem Amt die Praxis des Regierungsrates zum Amtszwang? Welche Rücktrittsgründe werden als Gründe für vorzeitigen Rücktritt akzeptiert, welche nicht?
5. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, dem Exodus aus Behörden entgegenzuwirken?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bernhard Egg, Elgg, und Hansruedi Schmid, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Die nachfolgende Aufstellung gibt Auskunft über die Anzahl der Rücktritte von kommunalen Behördenmitgliedern während der laufenden Amtsdauer ab Frühjahr 1998 bis etwa Ende März 2000 (eingeschlossen die Rücktritte von Behördenmitgliedern der Kirchgemeinden). Den in Klammern angegebenen Zahlen kann die entsprechende Anzahl von Rücktritten während der letzten Amtsdauer entnommen werden.

Versammlungsgemeinden Parlamentsgemeinden
(Politische, Schul- und Kirchgemeinden) (Politische Gemeinden)

	Behörden mit Amtszwang (insbes. Kirchenpflegen)	Behörden ohne Amtszwang (insbes. Legislativen)	Behörden mit Amtszwang (insbes. Legislativen)	Behörden ohne Amtszwang
Bezirk Zürich	0 (0)	84 (131)	54 (69)	23 (42)
Bezirk Affoltern	20 (32)	16 (19)	—	—
Bezirk Horgen	22 (31)	14 (24)	10 (8)	15 (22)
Bezirk Meilen	28 (36)	16 (22)	—	—
Bezirk Hinwil	33 (52)	6 (15)	—	—
Bezirk Uster	15 (26)	13 (21)	6 (10)	14 (20)
Bezirk Pfäffikon	34 (44)	11 (23)	6 (10)	1 (2)
Bezirk Winterthur	33 (47)	30 (59)	18 (26)	11 (18)
Bezirk Andelfingen	22 (36)	4 (9)	—	—
Bezirk Bülach	24 (42)	14 (23)	2 (7)	16 (20)

Bezirk Dielsdorf	31 (46)	11 (19)	—
Bezirk Dietikon	17 (36)	11 (11)	8 (11) 16 (19)
Total	279 (428)	230 (376)	104 (141) 96 (143)

Allgemein ist eine Zunahme von Rücktritten aus Gemeindebehörden festzustellen. Anzumerken ist, dass erfahrungsgemäss jeweils im ersten und im letzten Jahr der Amtsdauer deutlich weniger Rücktritte zu verzeichnen sind als im zweiten und dritten Jahr und dass bei Behörden mit Amtszwang der Anteil der Rücktritte von Mitgliedern der Schulpflegen den verhältnismässig grössten Teil darstellt.

Als Gründe für den Rücktritt aus einem Amt mit Amtszwang werden, soweit feststellbar, in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit berufliche Mehrbelastung, Wegzug aus der Gemeinde, gesundheitliche Probleme und familiäre Veränderungen genannt. Augenfällig ist, dass Rücktrittsgesuche zusehends mit gesteigerten Anforderungen in der Erwerbstätigkeit begründet werden. Während der letzten Amtsperiode war demgegenüber der Wegzug aus der Gemeinde Hauptgrund für den Rücktritt aus einer Gemeindebehörde.

Da Gesuche um Entlassung aus einer Behörde ohne Amtszwang teilweise nicht begründet werden, können diesbezüglich keine aussagekräftigen Angaben gemacht werden. Soweit ersichtlich werden aber im Wesentlichen dieselben Gründe vorgebracht wie bei den Gesuchen um Entlassung aus einem Amt mit Amtszwang, wobei Rücktritte vermehrt auch aus persönlichen Motiven erklärt werden.

Bisher lässt sich bei Bezirksbehörden grundsätzlich keine Zunahme von Rücktritten gegenüber früheren Amtsperioden feststellen. Während der laufenden Amtsdauer (1997–2001) ist bis anhin nur ein Mitglied der Bezirksräte zurückgetreten. Während der letzten waren hingegen zwei Entlassungen zu verzeichnen. Demgegenüber treten auf Grund der grossen Mitgliederzahl zahlreiche Mitglieder der Bezirksschulpflegen vorzeitig zurück; in der laufenden Amtszeit (1997–2001) waren es 98, während der letzten 93. In dieser Amtsperiode (1999–2003) demissionierte im Weiteren auch ein Mitglied der Bezirkskirchenpflege, während in der letzten Amtsdauer insgesamt 13 Mitglieder zurücktraten. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass in der vorangehenden Amtszeit (1990–1996) 41 Mitglieder der Bezirksgerichte, in der laufenden bisher 22 Mitglieder vom Obergericht entlassen wurden.

Für Bezirksbehörden besteht grundsätzlich kein Amtszwang. Soweit Entlassungsgesuche Begründungen enthalten, entsprechen diese insbesondere für Rücktritte von Mitgliedern der Bezirksschulpflege im Wesentlichen denjenigen in Entlassungsgesuchen von Gemeindebehörden.

Die Entlassung aus einem Amt mit Amtszwang darf gemäss den gesetzlichen Vorgaben nur bei Vorliegen spezieller Gründe gewährt werden. Diese sind insbesondere in §115 Abs. 1 Wahlgesetz (LS 161) genannt. Dabei handelt es sich einerseits um Sachverhalte, die an objektiv klar feststellbare Umstände anknüpfen (wie Alter, Unvereinbarkeit, Wegzug aus der Gemeinde) und deshalb in aller Regel kaum Probleme bei deren Beurteilung geben. Andererseits sind es Gründe, die der Entscheidbehörde einen gewissen Ermessensspielraum einräumen und damit hauptsächlich Gegenstand in Rekursfällen sind. Hierzu gehören gesundheitliche oder andere wichtige Gründe, welche die Unzumutbarkeit der Amtsausübung zur Folge haben. Da bei solchen Entscheiden auf den Einzelfall abzustellen ist, können zur Rekurspraxis des Regierungsrates keine allgemein gültigen Aussagen gemacht werden. Grundsätzlich werden Rekursfälle entsprechend dem Charakter dieser Ausnahmebestimmung mit einem eher strengen Massstab beurteilt. Zur Anschauung können folgende Fälle dienen:

Soweit ersichtlich ist bis anhin keine Entlassung aus politischen Gründen bewilligt worden. Ebenfalls nicht zu einem Rücktritt berechtigenden grundsätzlich Meinungsverschiedenheiten in der Behörde oder mit Aussenstehenden. Entlassungen aus beruflichen Gründen sind bisher nur dann geschützt worden, wenn eine Unzumutbarkeit tatsächlich belegt werden konnte. So wurde beispielsweise der Rücktritt gewährt bei einer erheblichen, nicht voraussehbaren Veränderung der beruflichen Belastung eines Selbstständigerwerbenden, um den Fortbestand seines Betriebs zu sichern, oder bei einer nachgewiesenen wesentlichen Behinderung des beruflichen Fortkommens eines Betroffenen in Verbindung mit weiteren Gründen. Abgewiesen wurden Rechtsmittel von Rekurrierenden, die allgemein eine stärkere Belastung im Beruf, die Absicht, sich selbstständig zu machen oder eine Weiterbildung zu beginnen, geltend gemacht haben. Aus gesundheitlichen Gründen wurden Behördenmitglieder grundsätzlich nur auf Grund aussagekräftiger Arztzeugnisse oder entsprechender

Untersuchungen durch den Bezirksarzt entlassen, die zumindest belegen, dass ein Weiterverbleib im Amt nachteilige Folgen für deren Gesundheitszustand haben würde.

Die Zunahme von Rücktritten aus Behörden ist hauptsächlich auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel zurückzuführen, der die Mitglieder von Milizbehörden vor allem im Beruf und in der Familie vermehrt grösseren Belastungen und Veränderungen aussetzt. Der zunehmende Umfang und die steigende Komplexität der Aufgaben von Behördenmitgliedern tragen ebenfalls zur Häufung von Entlassungen bei.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2000–2003 (KEF 2000) bekennt sich der Regierungsrat bei den strategischen Zielsetzungen der Entwicklungsplanung der Direktion der Justiz und des Innern zu einer Optimierung föderalistischer Staatsstrukturen und einer Förderung von Milizengagements. In diesem Sinn werden die mancherorts bereits eingeleiteten Gemeindereformen bzw. Strukturreformen der Milizbehörden unterstützt (z.B. im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der teilautonomen Volksschulen). Mit ihnen werden unter anderem vermehrt Kompetenzen auf die Verwaltungsebene oder die Schulleitung delegiert, um die Behördentätigkeit weitgehend von der Verwaltungs- und Routinearbeit zu befreien und auf wesentliche Fragen zu konzentrieren. Dies bedingt auch, dass der administrative Bereich professionalisiert wird. Mit solchen entlastenden Strukturreformen oder allenfalls durch Schaffung von Voll- oder Halbämtern für vereinzelte Behördenmitglieder kann auch die Mitgliederzahl von Exekutivbehörden verkleinert oder die Anzahl von Spezialbehörden (Kommissionen) vermindert werden, was zu einer höheren Effizienz der Exekutivarbeit führen kann. Dasselbe Ziel wird ermöglicht, wenn durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden und durch vermehrte Vereinigungen von politischen Gemeinden und Schulgemeinden öffentliche Aufgaben effizienter und fachkundiger bewältigt werden. Mit der Erhöhung von Entschädigungen für die Amtstätigkeit oder der Handlungsautonomie von Behörden kann ebenfalls ein Beitrag geleistet werden, die Attraktivität eines Behördenamts zu steigern. Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang so- dann auch der Förderung von Weiterbildungen für Behördenmitglieder zu. Demgegenüber ist es grundsätzlich fraglich, ob eine Verschärfung des Amtszwangs das zweckdienliche Mittel darstellt, Mandatsträger in den Behörden zu halten.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi