

Sitzung vom 18. April 2018

370. Anfrage (Vorzeitige Entlassung aus Amt mit Amtszwang)

Die Kantonsräte Hanspeter Hugentobler und Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, sowie Markus Späth-Walter, Feuerthalen, haben am 12. Februar 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Immer wieder kommt es in Gemeinden vor, dass langjährige ältere Mitglieder von Gemeinderäten, Rechnungsprüfungskommissionen, Schulpflegen oder anderen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen altershalber oder im Sinne eines geordneten gestaffelten Übergangs vorzeitig zurücktreten wollen. Sie machen dabei die Erfahrung, dass solche Rücktrittsgesuche von den zuständigen Bezirksräten mit Verweis auf § 35 Abs. 2 in Verbindung mit § 31 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte in der Regel abgelehnt werden, da nur um vorzeitige Entlassung aus einem Amt mit Amtszwang ersucht werden kann, wenn der Wahablehnungsgrund nicht schon bei der Wahl bestanden hatte, gesundheitliche Gründe vorliegen oder ein Wegzug erfolgt.

Mit der Pensionierung ist ein neuer Lebensabschnitt verbunden, der viele Änderungen mit sich bringt. In manchen Fällen werden daher dann Rücktrittsgründe im Sinne einer Unzumutbarkeit der weiteren Ausübung des Amtes «konstruiert». Meist erfolgt dies mittels Beibringung eines Arztzeugnisses.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Behördenmitglieder wurden durch die Bezirksräte im Kanton Zürich in der laufenden Legislatur (2014–2018) vorzeitig aus ihrem Amt entlassen? Was waren die Gründe dafür (Behördenamt, Alter der Gesuchsteller, Grund und Anzahl)?
2. Wie viele Gesuche von Behördenmitgliedern für eine vorzeitige Entlassung aus ihrem Amt wurden im gleichen Zeitraum abgelehnt? Was waren die Gründe dafür (Behördenamt, Alter der Gesuchsteller, Grund und Anzahl)?
3. Sind seitens der Direktion der Justiz und des Innern seit 2014 Weisungen an die Bezirksräte erlassen worden, die Praxis zu verschärfen? Wenn ja, wann, mit welchem Inhalt und welchem Ziel?
4. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass es für das Rechtsempfinden störend ist, wenn für einen Rücktritt während einer Amtsdauer selbst ältere langjährige Behördenmitglieder gesundheitliche Rücktrittsgründe mittels Beibringung eines Arztzeugnisses «konstruieren» müssen?

5. Wie schätzt der Regierungsrat den Vorteil eines flexibleren Rücktritts langjähriger Behördenmitglieder, wie er z. B. im Bundesrat Praxis ist, im Hinblick auf die Vermeidbarkeit eines Rücktritts des grössten Teils oder sogar der gesamten Behörde auf Ende der Amtsdauer ein?
6. Wäre der Regierungsrat bereit, für Behördenmitglieder mit zwei Amtsdauern Erfahrung ab 65 Jahren den Amtszwang aufzuheben und dazu eine entsprechende Anpassung von § 35 des Gesetzes über die politischen Rechte vorzubereiten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hanspeter Hugentobler und Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, sowie Markus Späth-Walter, Feuerthalen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Die Zahl der gutgeheissenen und abgewiesenen Gesuche um vorzeitige Entlassung in den Jahre 2014 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

Bezirk	gutgeheissene Gesuche	abgewiesene Gesuche
Andelfingen	53	6
Affoltern a. A.	34	1
Bülach	52	3
Dielsdorf	52	2
Dietikon	22	0
Hinwil	40	1
Horgen	46	0
Meilen	14	0
Pfäffikon	34	0
Uster	43	1
Winterthur	85	0
Zürich	120	0
Total	595	14

Die Gründe der vorzeitigen Entlassungen werden von den Bezirksbehörden bei Geschäftsabschluss nicht besonders ausgewiesen. Ihre Feststellung würde deshalb die Prüfung jedes Entscheids erfordern, worauf aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtet wurde.

Zu Frage 3:

Es gab und gibt keine entsprechenden Weisungen. Auch haben die Bezirksräte ihre Praxis bei der Beurteilung von Gesuchen um vorzeitige Entlassung aus dem Amt nicht verschärft.

Zu Frage 4:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) sieht wie bereits das zuvor geltende Wahlgesetz für gewisse kommunale Behörden einen Amtszwang vor. Daran wurde bewusst festgehalten. Die Vorschriften über den Amtszwang bezwecken die Sicherstellung der Behördenbestellung und das ordentliche Funktionieren der (kommunalen) Behörden. Der Amtszwang ist zudem Ausdruck bestehender Bürgerpflichten. Auch ergeben sich auf kommunaler Ebene teilweise Schwierigkeiten, geeignete Behördenmitglieder zu finden.

Mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1, in Kraft seit dem 1. Januar 2018) wurden auch einzelne Bestimmungen des GPR geändert. Insbesondere wurde auch aufgrund des Postulats KR-Nr. 333/2012 betreffend Amtszwang im Kanton Zürich die Frage erneut diskutiert, ob der Amtszwang beibehalten werden soll. In der Folge wurde unter anderem der bisherige Amtszwang für Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (mit Ausnahme der Schulpflege) fallengelassen. Betroffen vom Amtszwang sind mithin bloss noch der Gemeindevorstand, die Rechnungsprüfungskommission, die Schulpflege und das Wahlbüro (vgl. § 31 Abs. 1 lit. a GPR).

Kein Amtszwang besteht allerdings bei Vollämtern und bei kommunalen Ämtern, wenn die Amtsträgerin oder der Amtsträger nicht in der Gemeinde wohnt. Zudem besteht ebenfalls kein Amtszwang für Personen, die mehr als 60 Jahre alt sind, bereits ein Gemeindeamt oder ein anderes von den Stimmberechtigten zu wählendes Amt ausüben, schon während zwei Amtsdauern Mitglied des betreffenden Organs waren oder denen die Ausübung des Amtes aus anderen wichtigen Gründen nicht zumutbar ist (§ 31 Abs. 2 und 3 GPR). Im letztgenannten Fall sind insbesondere das Interesse des Mitglieds eines Organs, das um vorzeitige Entlassung ersucht, und das Interesse an der Funktionsfähigkeit des Organs zu berücksichtigen. Dabei kann gegebenenfalls auch der Rücktritt anderer Organmitglieder berücksichtigt werden.

Der Amtszwang soll das Funktionieren der kommunalen Behördenämter sicherstellen. Er kann zudem eine gewisse Hemmschwelle darstellen, das Amt leichtfertig aufgrund politischer Umstände frühzeitig zu verlassen. Ein gewisser Durchhaltewillen soll damit gefördert werden. Mit dem Amtszwang unmittelbar verbunden bzw. das entsprechende Pendant dazu sind die Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung aus dem Amt. So wird für diese auch ausdrücklich auf die Wahlablehnungsgründe verwiesen, das heisst die persönlichen Ausnahmen vom Amtszwang.

Diese persönlichen Ausnahmen vom Amtszwang sind weitreichend und verhältnismässig; es rechtfertigt sich deshalb grundsätzlich, diese (grosszügigen) Voraussetzungen mit einer gewissen Strenge anzuwenden. Dies ergibt sich auch gestützt auf die Rechtssicherheit und den Grundsatz von Treu und Glauben. Die in der Anfrage erwähnten betroffenen Personen haben anlässlich ihrer Wahl entschieden, das Amt anzutreten. Dies erfolgte im Wissen um ihre Möglichkeit, dass sie gar nicht vom Amtszwang betroffen wären bzw. einer der erwähnten Wahlablehnungsgründe anführen könnten. Wenn sie sich aber für die Annahme der Wahl entscheiden, darf gemäss Treu und Glauben auch erwartet werden, dass sie für die volle Amtsdauer zur Verfügung stehen. Trotzdem ist auch ein vorzeitiger Rücktritt vom Amt möglich, wenn sich im Lauf der Amtsdauer veränderte Verhältnisse ergeben. Diese können persönlicher, beruflicher oder auch medizinischer Natur sein. Insbesondere im Zusammenhang mit beruflichen oder gesundheitlichen Veränderungen, welche die weitere Ausübung des Amtes unzumutbar machen, werden die Gesuche um vorzeitigen Rücktritt in der Regel grosszügig gewährt. Davon ausgenommen sind beantragte Rücktritte aufgrund vom Verlust von politischen Mehrheiten (innerhalb des Organs) oder aus persönlichen Unverträglichkeitsgründen mit Amtskolleginnen oder Amtskollegen. Diese Unterscheidung ist gerechtfertigt, weshalb nichts dagegenspricht, an dieser Praxis festzuhalten. Grundsätzlich besteht ein genügend grosser Handlungsspielraum, bei veränderten Verhältnissen einen vorzeitigen Rücktritt zu gewähren, ohne dass Rücktrittsgründe «konstruiert» werden müssen.

Zu Frage 5:

Die für den Bundesrat geltende Praxis eines flexiblen Rücktritts kann für kommunale Behördenmitglieder im Kanton Zürich nicht massgebend sein, da für Mitglieder des Bundesrates kein Amtszwang besteht. Zudem sind sogenannte gestaffelte Rücktritte im Gesetz nicht vorgesehen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in der Praxis Amtsübergaben während der Amtsdauer grundsätzlich ohne grössere Probleme erfolgen. Unbestreitbar besteht bei Rücktritten sämtlicher oder von einer Mehrheit von Behördenmitgliedern eine gewisse Gefahr eines Wissens- und Erfahrungsvakuums. Immerhin kann aber in diesem Zusammenhang die Rolle der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers erwähnt werden. Sie oder er ist in der Regel langjährig für eine Gemeinde tätig, insbesondere länger als einzelne Behördenmitglieder, sodass sie oder er gerade im Milizsystem wesentlich zu einer kohärenten Praxis und einer gewissen Konservierung des Wissens beiträgt (vgl. hierzu Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, Jenni, § 52 N. 2).

Zu Frage 6:

Wie bereits erwähnt, hat der Kantonsrat vor rund drei Jahren anlässlich der Totalrevision des Gemeindegesetzes grundsätzlich am Amtszwang festgehalten. Im heutigen Zeitpunkt besteht nach so kurzer Zeit für den Regierungsrat keine Veranlassung, dem Kantonsrat eine Änderung der entsprechenden Bestimmung zu beantragen.

Bei entsprechenden Vorstössen aus dem Kantonsrat müssten im Rahmen einer der nächsten Revisionen des GPR die Konsequenzen einer Erleichterung von vorzeitigen Rücktritten von älteren und zugleich langjährigen Behördenmitgliedern genau geprüft und die konkreten Auswirkungen untersucht werden. Aus Sicht des Regierungsrates ergibt sich angesichts der vorgenannten Praxis heute kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

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