

Die Gemeindebehörden müssen sich bald mit einem politischen Dauerbrenner beschäftigen: Soll Wallisellen von der Gemeindeversammlung zu einem Gemeindeparlament wechseln? Der Lausanner Politologe Andreas Ladner hat im vergangenen Jahr ein interessantes Buch vorgelegt, das wichtige Hinweise für die Beantwortung dieser Frage liefert. Doch eines bleibt klar: den definitiven Entscheid können nur die Stimmbürger fällen.

■ *Adis Merdzanovic**

Ausgelöst durch die beiden Initiativen von Werner Meier und Tobias Hofstetter wollen sich Gemeinderat und Schulpflege in nächster Zeit Gedanken über die grundlegende Organisation der Gemeindestrukturen machen. Wie aus einer kurz vor den letzten Sommerferien veröffentlichten Medienmitteilung hervorgeht, soll das Projekt «Einheitsgemeinde Wallisellen 2022» neben dem Thema einer Vereinigung von Schulgemeinde und Politischer Gemeinde auch die Frage erörtern, ob Wallisellen im Legislativbereich von einer Gemeindeversammlung hin zu einem Gemeindeparlament wechseln sollte. Es stellt sich also die grundsätzliche Frage, was die Vor- und Nachteile der jeweiligen Systeme sind und unter welchen Voraussetzungen ein Wechsel vom einen ins andere sinnvoll wäre.

Hilfestellung bei der Beantwortung dieser Fragen könnten politikwissenschaftliche Studien leisten, die einen systematischen Vergleich zwischen beiden Legislativformen vornehmen. Das Problem ist allerdings, dass es kaum solche Studien gibt, denn die ihnen zugrundeliegenden Daten zu beschaffen, gestaltet sich in der Regel als äusserst aufwändig. Wichtige Indikatoren zu Gemeindeversammlungen – wie beispielsweise Teilnehmerzahlen, typische Abläufe, Anzahl der Wortmeldungen oder zu behandelnde Geschäfte – werden nirgends zentral erfasst und müssen somit bei den einzelnen Gemeinden nachgeforscht werden. Zudem steht die Schweiz mit ihrem Modell der mit weitreichenden Beschlusskompetenzen ausgestatteten Gemeindeversammlungen international gesehen äusserst alleine da. Einzig in den Neuenglandstaaten der USA ist dieses System ebenfalls bekannt, was natürlich auch die Anzahl internationaler Studien in diesem Bereich nicht gerade fördert.

Neue Studie vorgelegt

Vor diesem Hintergrund stellt die vom Politikwissenschaftler Andreas Ladner vorgelegte Studie «Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament» einen äusserst willkommenen und vor allem dringend benötigten Diskussionsbeitrag dar. Ladner, Professor für Schweizerische Verwaltung und Institutionelle Politik am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne, ist einer der renommiertesten Schweizer Gemeindeforscher und beschäftigt sich seit langem mit Fragen der institutionellen Unterschiede und lokalpolitischen Konsequenzen beider Legislativformen. Ohne Partei für Versammlung oder Parlament zu ergreifen, sucht seine Studie «diesen ohne Zweifel berechtigten und interessanten «Wettkampf der Systeme» mit empirischen Fakten zu untermauern», wie es im Vorwort heisst. «Sie fasst die in unseren Forschungsarbeiten aufgefundenen

Fakten zur Verbreitung und zum Funktionieren der beiden Systeme zusammen und thematisiert ihre Stärken und Schwächen.»

Datentechnisch stützt sich Ladner bei seinen Ausführungen neben öffentlich zugänglichen Statistiken insbesondere auf die von ihm und seinem Team seit 1988 durchgeführten Befragungen der Gemeindeglieder, von denen die letzte 2009 stattfand. Dieser Fragebogen wird regelmässig an alle Schweizer Gemeindeglieder versandt, wobei zwischen 60 und 85 Prozent von ihnen diesen auch wieder retournieren. Die Befragungen «geben zumindest einen ersten Einblick» in die Materie, wie Ladner schreibt, auch wenn «man bei Befragungen immer mit einer gewissen Vorsicht ans Werk gehen muss, da nicht alle Angaben auf den Webseiten der Gemeinden und Kantone überprüft werden können».

Spitzenreiter Versammlung

Wie die Studie eindrücklich darlegt, ist die Gemeindeversammlung die in der Schweiz am häufigsten verbreitete Legislativform auf lokaler Ebene. Knapp 80% aller Gemeinden organisieren sich auf diese Weise; im Jahr 2013 waren es beispielsweise 1857 von insgesamt 2352 Gemeinden. Auch wenn sich aufgrund von Gemeindefusionen die absoluten Zahlen verändert haben, ist dieser Anteil in den vergangenen 25 Jahren mehr oder minder stabil geblieben.

Bei der Verteilung zeigen sich regionale Unterschiede. Wie Ladner schreibt, ist die Gemeindeversammlung das dominante System in der Deutschschweiz, wo sie in der Regel auch von grösseren Gemeinden praktiziert wird. In der Westschweiz und im Tessin hingegen ist das Parlamentsmodell klar der Spitzenreiter, was auch an der kantonalen Gesetzgebung liegt. So kennen die Kantone Genf und Neuenburg keine Gemeindeversammlungen, während Tessiner Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern zwingend ein Parlament einführen müssen. Auch der Kanton Waadt kennt eine entsprechende Regel ab 1000 Einwohnern. Im Kanton Zürich steht es Gemeinden ab 2000 Einwohnern hingegen frei, ein Parlament einzuführen, wobei die Städte Zürich und Winterthur zwingend ein solches haben müssen.

Die grössten Gemeinden mit einem Versammlungssystem sind denn auch in der Deutschschweiz zu finden: Rapperswil-Jona SG mit 27 000 Einwohnern, Baar ZG mit 21 000 und Wetzikon ZH, das beim Wechsel aufs Parlamentsystem im Jahr 2012 doch immerhin 21 000 Einwohner hatte. Auch wenn das Versammlungssystem eher in kleineren Gemeinden vorherrscht – Durchschnittsgrösse 2150 Einwohner –, hatten 2013 immerhin gut 30% aller 147 Schweizer Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern ebenfalls dieses System. Von den 29 Zürcher Gemeinden, die 2013 mehr als 10 000 Einwohner hatten, setzten immerhin 16 auf eine Gemeindeversammlung.

Stetig sinkende Beteiligung

Während Gemeindeversammlungen also äusserst verbreitet sind und es keinen zwingenden Automatismus gibt, beispielsweise ab einer Grösse von 10 000 oder 15 000 Einwohnern zum Parlament zu wechseln, bestätigt Ladners Studie auch gewisse Negativtrends. Hierzu gehört die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, die nicht nur tief, sondern in den letzten Jahrzehnten auch stetig zurückgegangen ist: «In den kleinsten Gemeinden sind es durchschnittlich etwas mehr als 25 Personen, in den grössten Gemeinden gegen 200, die sich an die Versammlung begeben.» Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass in kleineren Gemeinden etwas



Andreas Ladner: «Ein Gemeindeparlament sollte nicht die politische Struktur einer Gemeinde verändern; aber die politische Struktur einer Gemeinde kann so sein, dass das Parlament die logische Folge davon ist.»

(Foto: © Christian Lanz)

über 20% der Stimmberechtigten an der Versammlung teilnehmen, während es in den grösseren Gemeinden zwei bis drei Prozent sind. Demokratietheoretisch betrachtet ist dies eine besorgniserregende Tendenz.

Ebenfalls sind Alteingesessene und ältere Stimmbürger an solchen Versammlungen übervertreten. Und während punktuelle Mobilisierungen durchaus zu lebhaften Diskussionen führen können, stellt Ladner nicht generell eine lebhaftere Debatte an Gemeindeversammlungen fest. Beispielsweise melden sich selbst in grösseren Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern mehrheitlich weniger als zehn Personen zu Wort oder stellen Anträge. «Fast könnte man sagen, dass es sich auch hier vielmehr um einen quasi Parlamentsbetrieb handelt, bei dem lediglich die Fraktionssprecher das Wort ergreifen», so Ladner.

Angesichts solcher Negativbefunde erscheint es sinnvoll, einen Wechsel zum Parlament hin zumindest zu diskutieren. Lediglich in 2,5% der Versammlungsgemeinden wurden gemäss der Studie in den letzten Jahren Versuche unternommen, zum Parlament zu wechseln. Berücksichtigt man dabei aber die Übervertretung kleinerer Gemeinden und beschränkt die Stichprobe auf Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, so wurden entsprechende Versuche in gut einem Drittel von ihnen registriert. Mit seinen aktuellen Diskussionen befindet sich Wallisellen also in guter Gesellschaft. Allerdings hält Ladner auch fest, dass Versuche eines Systemwechsels nur relativ selten erfolgreich waren und es häufig mehrere Anläufe brauchte.

Die meisten Gemeindeparlamente sind relativ klein und haben zwischen 16 und 30 (35%) oder 31 und 45 (33%) Mitglieder. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass es nicht immer einfach ist, genügend Personen für diese Ämter zu finden, insbesondere in kleineren oder mittelgrossen Gemeinden. Die stärkste Partei in kommunalen Parlamenten ist die FDP, gefolgt von der SP. CVP und SVP liegen deutlich zurück. Insbesondere in Städten ab 20 000 Einwohnern ist die SP die stärkste Partei, während die FDP diese Position in kleineren Städten innehat.

Parlament oder Versammlung?

Vergleicht man Parlaments- und Versammlungsgemeinden hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und dem Funktionieren lokaler Demokratie,

ergeben sich interessante Erkenntnisse: «Hinsichtlich der Finanzen und der allgemeinen Leistungsfähigkeit lässt sich nicht zeigen, dass Parlamentsgemeinden besser abschneiden, eher das Gegenteil ist der Fall», schreibt Ladner. «Bezüglich der Demokratieindikatoren zeigt sich demgegenüber in Parlamentsgemeinden eine höhere Wahlbeteiligung und eine grössere Bedeutung der Parteien, man kann aber nicht davon ausgehen, dass auch das politische Interesse der Einwohnerschaft in diesen Gemeinden grösser ist.»

Insofern kann die Entscheidung zwischen Versammlung oder Parlament nicht auf solchen Indikatoren beruhen, da ein systematischer Vergleich auch methodisch schwierig ist. Will man nämlich sagen, dass ein System besser funktioniert als das andere, so braucht man nahezu identische Gemeinden, die sich lediglich in der Systemform unterscheiden. Dies ist in der Realität kaum jemals gegeben, weswegen entsprechende Schlussfolgerungen auch mit Vorsicht zu geniessen sind.

Wie Ladner betont, gibt es unter dem Strich keine empirische Evidenz, die klar für das eine oder das andere System spricht. Man tut gut daran, seine Studie deshalb so zu verstehen, wie sie gemeint war, nämlich als eine Art Auslegeordnung der Stärken und Schwächen der beiden Systeme. Die Frage darf sodann nicht «Versammlung oder Parlament» lauten, sondern muss sich mit den Formen der jeweiligen Ausgestaltung beschäftigen.

Will die Gemeindeversammlung den wichtigen Ansprüchen an demokratische Systeme gerecht werden, muss sie gemäss Ladner folgende Punkte beachten: Wahlen und Gemeindeordnung gehören an die Urne, nicht an die Versammlung; eine effektive Kontrolle von Exekutive und Verwaltung muss gewährleistet werden, beispielsweise durch eine starke Aufsichtskommission mit weitreichenden Befugnissen; eine geheime Stimmabgabe muss möglich sein und von einer kleinen Minderheit (10–20% der Anwesenden) verlangt werden können; ebenfalls muss die Möglichkeit bestehen, einen Entscheid der Versammlung an die Urne weiterzuziehen, sei es direkt an der Versammlung mit einer qualifizierten Mehrheit der Anwesenden (ca. 30%) oder im Anschluss durch eine Art Referendum, das gut 10 bis 15% der Stimmbürger ergreifen können. Bei Gemeindeparlamenten ist es gemäss

Ladner wichtig, die Parlamentarier bei ihrer täglichen Arbeit durch die Parlamentsdienste zu unterstützen. Ebenfalls wichtig sind ab einem gewissen Grad an Komplexität permanente und auf bestimmte Fachgebiete spezialisierte Kommissionen.

Und in Wallisellen?

Die Frage, die vor den Walliseller Behörden steht, ist also keine leichte. Im einem Interview mit dem «Anzeiger von Wallisellen» vor rund vier Jahren sagte Andreas Ladner, dass ein Parlament immer in die Gemeinde hineinpassen müsse. «Es sollte nicht die politische Struktur der Gemeinde verändern; aber die politische Struktur einer Gemeinde kann so sein, dass das Parlament eine logische Folge davon ist.» Die oftmals aufgeworfene Frage, ob eine Gemeindeversammlung für eine Gemeinde mit nun über 15 000 Einwohnern und immer komplexeren Geschäften noch zeitgemäss ist, ist demnach falsch gestellt. Vielmehr müsste man fragen, ob die politische und gesellschaftliche Struktur Wallisellens eher für eine Versammlung oder für ein Parlament spricht.

Dabei drängt sich die Frage auf, ob insbesondere die Parteien, aber auch andere Bürgervereinigungen, genügend aktive Mitglieder aufbieten können, um die in einem Parlament erforderlichen Aufgaben zu erfüllen – und zwar nicht nur im Moment und im Hinblick auf einzelne Fragestellungen, sondern mit Blick auf die Zukunft und den gesamten Politbetrieb. Auch muss man sich fragen, ob es genügend Gruppierungen gibt, welche die Interessenvielfalt der Gemeinde auf eine solche Art und Weise abbilden, dass über eine Institutionalisierung in Form eines Parlamentsbetriebs nachgedacht werden kann. Während Politikwissenschaftler diese Fragen aufwerfen können, ist es an den Stimmbürgern, sie verbindlich zu beantworten.

Andreas Ladner: «Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden». Lausanne, 2016, IDHEAP.

* Dr. Adis Merdzanovic ist Politikwissenschaftler am European Studies Center des St Antony's College an der Universität Oxford und ehemaliger redaktioneller Mitarbeiter des «Anzeigers von Wallisellen».