

Gemeindeversammlungen haben bedeutende Mängel.  
Aber diesen lässt sich mit Reformen begegnen **SEITE 9**

15 000 Schaulustige kamen 1974 in Genf zusammen,  
um eine unbeirrbar Kommunistin zu feiern **SEITE 11**

# Was macht eigentlich Didier Burkhalter?

Der Aussenminister gibt sich in seinem Schlüsseldossier bedeckt – und befördert damit Spekulationen über seine europapolitische Agenda

Am Donnerstag beginnt mit der Brexit-Abstimmung eine der heissesten Phasen in der Schweizer Europapolitik, dem Schlüsseldossier des diskreten FDP-Aussenministers Didier Burkhalter. Was hat er vor?

HEIDI GMÜR, BERN

Welche Agenda hat der freisinnige Aussenminister Didier Burkhalter in der Europapolitik? Über die Antwort wird in den Medien seit Wochen spekuliert, und die SVP glaubt sie gar zu kennen. Die «Aargauer Zeitung» klagt: «Niemand stoppt Didier Burkhalter»; der Aussenminister bastle an einem chancenlosen institutionellen Rahmenabkommen, und der Bundesrat schau zu. Die «Weltwoche» meint, Burkhalters Plan sei offensichtlich: Er wolle die Umsetzung der Zuwanderungsinitiative mit dem Rahmenvertrag verknüpfen, um das Ganze «als genialen Kompromiss zur Rettung des bilateralen Königswegs zu verkaufen und sich selbst als Retter feiern zu lassen». Und SVP-Strategie Christoph Blocher glaubt in der «Neuen Luzerner Zeitung» zu wissen: «Der Aussenminister und sein ganzer Stall voll EU-Turbos ist in der Europafrage auf SP-Linie»; Burkhalter treibe das Rahmenabkommen voran, das «uns über die Hintertür in die EU führen will».

## Unwägbar Verhandlungen

Wenn ein Magistrat schweigt, wird für ihn gesprochen. Burkhalter dürfte sich daran gewöhnt haben. Er mochte es nie besonders, als Person im Rampenlicht zu stehen und mit Interviews die innenpolitische Debatte aufzumischen – seine hohe Visibilität während des Präsidentschaftsjahrs 2014 war die überraschende Ausnahme von der Regel. Seine diskrete Art war schon davor bisweilen bemängelt worden. Nun aber steigt der Druck auf den Neuenburger unerbitlich. Die Brexit-Abstimmung vom Donnerstag ist der Startschuss für eine der heissesten europapolitischen Phasen der Schweizer Politik. Danach bleibt – im (besten) Fall



International ist Burkhalter bestens vernetzt. Doch die Feuerprobe wartet auf der nationalen Bühne.

ALESSANDRO DELLA VALLE / KEYSTONE

eines Verbleibs der Briten in der EU – ein kleines Zeitfenster für eine Einigung der Schweiz mit der EU in der Frage der Zuwanderung, damit die Regierung wie erhofft bis im September dem Parlament eine einvernehmliche Lösung vorlegen kann. Eine Verknüpfung dieser Frage mit dem umstrittenen institutionellen Rahmenabkommen, über das der Bundesrat seit 2014 auf Wunsch der EU verhandelt, wäre innenpolitisch explosiv, zumal Blocher dessen Bekämpfung zur Schlacht aller Schlachten in der Europapolitik deklariert hat, als Neuaufgabe seines Kampfs gegen den EWR.

Das weiss der Bundesrat, das wissen auch Burkhalter und sein Chefunterhändler Jacques de Watteville. Der Auftrag der Regierung ist daher klar: Zuerst muss eine Einigung bei der Zuwande-

rung her, um das Personenfreizügigkeitsabkommen zu retten, das Rahmenabkommen hat hintanzustehen. Eine Sistierung, gar ein Abbruch der Verhandlungen mit der EU bei den institutionellen Fragen steht derzeit jedoch nicht zur Debatte; das wäre «dumm», heisst es im Aussendepartement, da man die EU unnötig vor den Kopf stossen und eine Einigung bei der Zuwanderung zusätzlich behindern würde. Es wäre eine «unnötige Kriegserklärung», sagt auch FDP-Fraktionschef Ignazio Cassis.

Was die EU will, ist freilich eine andere Frage; dass sie nach dem Motto «Ich gebe dir, du gibst mir» auf einer Verknüpfung bestehen könnte, ist nicht auszuschliessen. Das wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit sie überhaupt bereit ist, der Schweiz bei der Zu-

wanderungsfrage entgegenzukommen. Wie der Verhandlungspoker tatsächlich ausgehen wird, weiss man zwar frühestens in ein paar Wochen. Aber sosehr man eine wie auch immer geartete Verknüpfung ablehnt: Die Frage zu tabuisieren, ist falsch; beruhigend wäre jedenfalls zu wissen, dass der Bundesrat sich auch auf ein solches Szenario vorbereitet. Hinweise darauf gibt es aber nicht.

Dass Burkhalter weiterhin auf den Abschluss eines Rahmenabkommens mit der EU hofft, ist kein Scoop. Ist er deswegen ein Euro-Turbo, wie ihm Kritiker vor allem in der SVP vorwerfen? Nein, betont die St. Galler FDP-Ständerätin Karin Keller-Sutter, die dem Rahmenabkommen selber skeptisch gegenübersteht. Burkhalter werde falsch verstanden, sagt sie. Der Aussenminister

wolle keinen EU-Beitritt, sein Ziel sei einzig, den bilateralen Weg für die nächste Generation zu sichern.

## Burkhalters Bewährungsprobe

Das Präsidentschaftsjahr mag Burkhalters Sternstunde gewesen sein, die Europapolitik aber ist das Schlüsseldossier, an dem man ihn als Bundesrat messen wird. Kaum bestritten ist, dass er seit seinem Amtsantritt als Aussenminister im Jahr 2012 intensiv daran gearbeitet hat, die Beziehungen zu den EU-Ländern zu verbessern. Er verfügt über einen direkten Draht zu Regierungschefs. Das hält anerkennend auch ein Wirtschaftsvertreter fest. Diese Beziehungspflege hilft in der momentan vertrackten Situation.

Dass Burkhalter seiner bisher schwierigsten Mission gewachsen ist, diesen Beweis wird er aber nicht auf dem internationalen Parkett, sondern auf der Schweizer Bühne antreten müssen, wo die Konflikte weniger diplomatisch ausgetragen werden, als es dem harmoniebedürftigen Aussenminister lieb ist. Allein an ihm liegt es freilich nicht, ob es gelingen wird; in der Verantwortung ist das ganze Gremium, insbesondere auch SP-Bundesrätin Simonetta Sommaruga, die für die Zuwanderung zuständig ist, und Bundespräsident Johann Schneider-Ammann (fdp.). Burkhalter obliegt als Aussenminister aber die Koordination der bundesrätlichen Europapolitik; sein Führungsanspruch war bisher jedoch kaum erkennbar. «Burkhalter ist der Tätschmeister, er müsste die Zügel stärker im Griff haben», heisst es in einem anderen Departement. Stattdessen hat sich der Aussenminister in den vergangenen Jahren wiederholt mit allzu optimistischen Einschätzungen zur Lösungsfindung mit der EU in die Nesseln und damit auch selber unnötig unter Druck gesetzt.

Denn dass die Ausgangslage hoch komplex ist und es keine einfache, allgemein befriedigende Antwort gibt, ist klar. Wann immer ein Resultat vorliegen wird, es wird innenpolitischen Zündstoff enthalten. Umso wichtiger wird sein, dass der Bundesrat weiss, was er will, und geschlossen auftreten kann. Davon ist er im Moment noch weit entfernt.

# Licht ins Dunkel der Gemeindeversammlungen

Erkenntnisse zur politischen Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene und Vorschläge für Mindestanforderungen

Eine wissenschaftliche Analyse bestätigt Vermutungen zu Gemeindeversammlungen: Die Beteiligung sinkt, Neuzuzüger sind untervertreten. Deshalb, so die Quintessenz, drängen sich Reformen auf.

P.S. · Was man weiss und doch nicht kennt: Unter dieses Motto lässt sich die kollektive Kenntnis über die tatsächliche politische Entscheidungsfindung in den Schweizer Gemeinden stellen. Besonders für jene Mehrheit der Kommunen, in denen die Gemeindeversammlung als Legislative fungiert, existiert keine bis wenig Evidenz zur quantitativen Repräsentation des Stimmvolks oder zur Art, wie Entscheide zustande kommen.

Licht in dieses Dunkel bringt nun der Politikwissenschaftler Andreas Ladner, der am Institut für höhere Studien zur öffentlichen Verwaltung der Universität Lausanne forscht und lehrt. Ladner hat dafür die gesamtschweizerischen Befragungen von Schweizer Gemeinden zur

politischen Organisation und zur lokalen Politik ausgewertet, die seit 1998 durchgeführt werden.

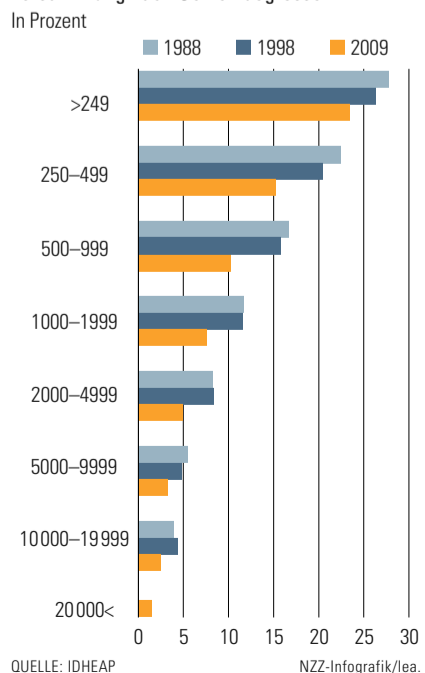
## Je grösser, desto weniger

Die deutsche und die lateinische Schweiz unterscheiden sich bezüglich ihrer legislativen Strukturen. Diesseits der Saane und des Gotthards sind in radikaldemokratischer Tradition Gemeindeversammlungen die «ordentliche» Organisationsform. Jenseits davon dominieren gemäss dem liberal-repräsentativen Credo Gemeindeparlamente. Ausnahmen sind Parlamente in grossen Gemeinden der Deutschschweiz und kleine Gemeinden mit Versammlungen in der West- und Südschweiz.

Der Unmittelbarkeit der Mitbestimmung, die eine Gemeindeversammlung ermöglicht, stehen auch bedeutende Defizite gegenüber, die bis anhin aus selektiven Betrachtungswinkeln vor allem vermutet wurden und die in der neuen Publikation nun mit Zahlen untermauert werden. Dazu gehört allen voran die Stimmbeteiligung, die nicht

## Sinkende Beteiligung

Durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse



nur über die Jahre abgenommen hat, sondern die auch umso geringer ist, je grösser eine Gemeinde ist (vgl. Grafik).

Weitere Defizite sind die soziale Kontrolle, welche die Unvoreingenommenheit bei der Stimmabgabe beeinträchtigt, sowie die Schlagseite bei der Repräsentation verschiedener Einwohnergruppen. So sind beispielsweise Alteingesessene und Senioren in 32 bzw. 35,5 Prozent der Gemeinden an den Versammlungen übervertreten, während Neuzuzüger in 74,5 Prozent der Fälle untervertreten sind.

## Angemahnte Reformen

Hinzu kommt, dass die Interessenbindungen von Wotanten für nicht Eingeweihte oft schwer zu entschlüsseln sind. Trotz all diesen Feststellungen gebe es «keine empirisch erhärtete Evidenz, welche eindeutig für das eine oder andere System» spreche, schreibt Andreas Ladner. Indessen propagiert er fünf Massnahmen, mit denen sich den Defiziten von Gemeindeversammlungen begegnen liesse:

■ Wahlen an der Urne. Wahlen und Entscheide zur Gemeindeordnung sollten an der Urne gefällt werden.

■ Effektive Kontrolle. Starke Aufsichtskommissionen sollten Gemeinderat und Verwaltung überwachen.

■ Geheime Stimmabgabe. Kleine Minderheiten (bis 20 Prozent) von Versammlungsteilnehmern sollten geheime Abstimmungen veranlassen können.

■ Antrag auf Urnenabstimmung. Eine qualifizierte Minderheit (30 Prozent) sollte veranlassen können, dass über ein Geschäft an der Urne abgestimmt wird.

■ Referendumsmöglichkeit. 10 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten sollten eine Referendumsabstimmung über Entscheide erwirken können, die an der Gemeindeversammlung gefällt wurden.

Andreas Ladner: Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden. Lausanne 2016. 102 S., Fr. 25.–.