

«Exekutiven leben ganz gut mit Gemeindeversammlungen»

Gemeindeversammlung oder Parlament? Für den Politologen Andreas Ladner gibt es kein schlüssiges Patentrezept

Glaubt man den Schätzungen, wird Wallisellen nach Abschluss zahlreicher Bauprojekte eine Gemeinde mit über 15 000 Einwohnern sein. Ist da die Gemeindeversammlung noch das richtige Instrument, um demokratisch legitimierte Entscheide zu treffen? Im Gespräch mit dem «AvW» geht Politikwissenschaftler Andreas Ladner auf diese und andere Fragen rund um die Legislative auf Gemeindeebene ein.

■ Interview: Adis Merdzanovic

«Anzeiger von Wallisellen»: Herr Ladner, ab 10 000 Einwohnern gilt eine Gemeinde gemeinhin als Stadt. Gibt es eigentlich eine Richtgrösse, ab wann ein Gemeindeparlament die Gemeindeversammlung als Legislative ablösen sollte?

Andreas Ladner: Schön wäre es, doch das gibt es effektiv nicht. Denn ob Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung ist zumindest teilweise eine kulturelle Frage. Es gibt Kantone, die gar keine Gemeindeversammlungen kennen. In Genf oder Neuenburg zum Beispiel haben auch die kleinen Gemeinden Parlamente in irgendeiner Form. Dann gibt es Gebiete – den französischsprachigen Teil des Wallis, Fribourg oder das Tessin beispielsweise – bei denen schon Gemeinden mit 3000 bis 4000 Einwohnern über ein Gemeindeparlament verfügen. In Bern überlegt man es sich ab einer Grösse von 6000 Einwohnern. Wenn man sich dann gegen Zürich hin, also in die Nord- und Ostschweiz, bewegt, werden Parlamente seltener. In Zürich gibt es die Grenze von 10 000 Einwohnern, ab welcher man seriös über ein Parlament diskutieren kann.

Welche anderen Faktoren neben der Gemeindegrösse spielen denn noch eine Rolle bei der Beurteilung ob Versammlung oder Parlament?

Es ist schon die Frage, inwieweit die direkte Versammlungsdemokratie eine geeignete Form für die lokale Organisation darstellt. In unseren Studien stellen wir immer tiefere Beteiligungen an den Gemeindeversammlungen fest. Dennoch ist dieses System relativ weit verbreitet; sehr viele Gemeinden praktizieren die Gemeindeversammlung. Dies ist verständlich, wenn man sich die Gemeindestruktur anschaut. Rund die Hälfte der Schweizer Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner. Insofern wird man wohl oder übel mit Gemeindeversammlungen leben müssen, denn Gemeindeparlamente haben in diesen Fällen praktisch keinen Sinn.

Sie haben in einigen Studien die Politik auf Gemeindeebene untersucht. Sind denn Gemeindeparlamente in grösseren Gemeinden auf dem Vormarsch?

Hintergrund dieser Idee wäre natürlich, dass man häufiger und leichter zu Gemeindeparlamenten wechselt, weil diese dem heutigen Lebensrhythmus besser entsprechen. Die Leute sind immer weniger involviert und entsprechend weniger bereit, sich an Versammlungen zu beteiligen und lassen sich darum immer öfter repräsentieren. So einen Trend sieht

man zwar, es ist aber keine grosse Welle. In Wetzikon brauchte es beispielsweise acht Versuche, bevor ein Gemeindeparlament eingeführt werden konnte. Auch lassen sich gegenläufige Tendenzen feststellen – also Gemeinden, die über 20 000 Einwohner haben, aber trotzdem an der Gemeindeversammlung festhalten. Die grösste davon ist Rapperswil-Jona, die bei der Fusion explizit keine Abschaffung der Gemeindeversammlung wollte. Es gibt sogar Beispiele aus dem Kanton Aargau, wo man von Parlamenten zurück zu Versammlungen gewechselt hat. Hier war man der Meinung, ein Gemeindeparlament passe nicht in die lokalpolitische Landschaft hinein.

Welche Vorteile bringt denn ein Parlament gegenüber einer Gemeindeversammlung?

Ein Parlament ermöglicht, die politische Auseinandersetzung auf eine Art und Weise zu strukturieren, die in einer Gemeindeversammlung schwer möglich ist. In einem Parlamentsbetrieb gibt es einen bestimmten Kreis an Personen, die sich regelmässiger mit der Lokalpolitik auseinandersetzen. Das Engagement ist also kontinuierlich und weniger abhängig von Einzelfall oder Interesse. Man muss aber wissen, dass Parlamente und Parlamentsgemeinden als Pendant ein funktionierendes System an lokalen Parteien brauchen. Nur wenn dieses vorhanden ist, funktioniert eine Parlamentsgemeinde auch einigermaßen. Es braucht Parteien, die eine gewisse Leistungsfähigkeit haben. Sie müssen Leute rekrutieren und diese motivieren, sich aufstellen zu lassen. Und idealerweise unterstützen diese Parteien dann auch ihre Vertreter bei der politischen Arbeit im Parlament.

Hat der Parlamentsbetrieb denn auch Einfluss auf die Qualität der Entscheide?

Dies würde man sich wünschen. Dann könnte man nämlich – alles andere gleichgehalten – sagen, eine Gemeinde mit einem Parlament sei erfolgreicher als eine Gemeinde mit einer Versammlung. Methodisch ist dies jedoch sehr schwierig zu überprüfen, weil es sehr wenige identische Gemeinden gibt, die man auf diese Weise vergleichen könnte. Einen Vorteil des Gemeindeparlaments gegenüber der Gemeindeversammlung kann man also nicht allgemein nachweisen.

Gemeindeversammlungen wirft man immer wieder vor, dass sie unzureichend legitimiert sind. Denn oftmals entscheidet ein relativ geringer Prozentsatz der Bevölkerung über die Anliegen.

Demokratiethoretisch gesehen ist dies eines der Hauptargumente gegen die Gemeindeversammlung. Manche Theoretiker stören sich beispielsweise auch daran, dass offen abgestimmt wird. Über diese Punkte kann man in der Tat diskutieren. Was man aber nicht vergessen darf, ist, dass viele Gemeindeversammlungs-systeme gewisse Korrekturen vorsehen. Diese verhindern, dass Entscheide auf eine in hohem Masse undemokratische Art und Weise zustande kommen. So hat man beispielsweise die Möglichkeit, geheime Abstimmungen zu verlangen. Oder man kann einen Entscheid von der Gemeindeversammlung an die Urne ziehen, wenn man das Gefühl hat, zu wenige Leute seien anwesend oder



Andreas Ladner: «Ein Parlament muss immer in die Gemeinde hineinpassen und sollte dabei die politische Struktur der Gemeinde nicht verändern.»

(Foto: Anne Morgenstern)

die Zusammensetzung der Versammlungsteilnehmer entsprechen nicht den wahren Verhältnissen in der Gemeinde. Häufig hat man auch die Möglichkeit, im Nachhinein das Referendum gegen einen Entscheid der Gemeindeversammlung zu ergreifen. Die Frage bei diesen Korrekturen ist immer, wie die Gemeinden sie ausgestalten. Wenige Personen müssen die Möglichkeit haben, eine geheime Abstimmung zu verlangen. Auch sollte es nicht der Mehrheit bedürfen, um ein Geschäft an die Urne zu verweisen. Für die Ergreifung eines Referendums sollte aber schon eine grössere Unterstützung vorhanden sein. Die Ausgestaltung dieser Regeln ist also immer ein Austarieren verschiedener Interessen. Viele Gemeindegesetze geben den Gemeinden sehr viele Kompetenzen in diesem Bereich.

Diese Korrekturen wirken auch einem weiteren Kritikpunkt entgegen: gewisse Akteure, wie ein Sportverein beispielsweise, besitzen ein grosses Mobilisierungspotenzial und können so Entscheide in ihrem Sinn beeinflussen.

Solche Vorkommnisse gibt es tatsächlich, das hört man immer wieder aus den Gemeinden. Aber durch das Referendum gäbe es theoretisch die Möglichkeit, solche Entscheide anzufechten. Verschiedene Studien kamen jedoch zum Schluss, dass diese Möglichkeiten sehr wenig genutzt werden. Die Leute sind sehr zurückhaltend und in der Regel bereit, Entscheide der Gemeindeversammlung zu akzeptieren. Dies hängt mit der Bedeutung der politischen Institutionen zusammen. Leute unterstützen Entscheide, die sie persönlich vielleicht nicht richtig finden, trotzdem, weil sie die Institution respektieren, die diese Entscheidung ge-

troffen hat. Sie akzeptieren auch die Spielregeln dieser Institution. Man hätte sich schliesslich an der Versammlung beteiligen können, wenn man es gewollt hätte. Die Glarner Landsgemeinde ist so ein Beispiel. Nachdem die Gemeindefusionen angenommen wurden, hat man sich nochmals in kleinerem Kreis getroffen. Viele haben dabei für die Fusion votiert, obwohl sie an der Versammlung dagegen waren; ansonsten hätte man nämlich die Landsgemeinde an sich delegitimiert.

Wie verhält es sich denn mit den Kosten von Versammlung und Parlament?

Parlamente verursachen natürlich schon höhere Kosten als Gemeindeversammlungen. Es gibt durchaus eine gewisse Politisierung der Gemeindepolitik durch die Tätigkeiten der Parlamentarier. Gemeinden, die Parlamente abgeschafft haben, brachten oftmals das Argument, dass immer vor Wahlen eine wahre Antragsflut der Parlamentarier stattfindet. Durch Vorstösse wollen sich einige profilieren und zeigen, welche Positionen sie beziehen. Dies ist sicher aufwändiger, nicht zuletzt für die Exekutive. Ehrlicherweise muss man sagen, dass Gemeinderäte mit dem Versammlungssystem relativ gut leben. Das heisst nicht, dass die Versammlung immer dem Gemeindepräsidenten folgt. Die Exekutive hat hier das Zepter aber eher in der Hand als in einer Parlamentsgemeinde.

Wann hat der Wechsel hin zu einem Parlament Sinn?

Die Hauptfrage ist, wie das politische Leben funktioniert und wie die Interessen liegen. Auch die Bereit-

Zur Person

Andreas Ladner ist Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) an der Universität Lausanne. Er promovierte mit einer Arbeit über die Schweizer Gemeinden und leitete verschiedene Forschungsprojekte des Schweizerischen Nationalfonds im Themenbereich der Kommunal- und Parteienforschung. Zurzeit leitet er ein Nationalfondsprojekt, welches sich mit der Wahlhilfe-Plattform «smartvote» befasst.

schaft der Leute, sich zu beteiligen oder sich repräsentieren zu lassen, spielt eine Rolle. Dies wird dann von Fall zu Fall entschieden. Im Kanton Zürich haben wir sehr viele Gemeinden vergleichbarer Grösse, die das eine oder das andere System gewählt haben. Ein Parlament muss immer in die Gemeinde hineinpassen. 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. Es muss eine politische Bereitschaft der Akteure vorhanden sein, den Betrieb aufrechtzuerhalten. Wenn verschiedene Parteien die unterschiedlichen Interessen in der Gemeinde abbilden und die Leute bereit sind, sich repräsentieren zu lassen, kann ein Parlamentssystem etwas sehr Sinnvolles sein. Man muss es aber so ausgestalten, dass hier auch wirklich im Milizsystem gearbeitet werden kann. Letztlich sind es aber nicht Berater oder Politiker, die zwischen Gemeindeversammlung und Parlament entscheiden. Vielmehr müssen die Leute vom neuen System überzeugt werden.