

Einwohnerrat versus Gemeindeversammlung

In Thayngen kommt eine interessante politische Grundsatzfrage aufs Tapet: Die Gemeinde wird sich damit auseinandersetzen können, welche Form der politischen Organisation sie bevorzugt. Im Folgenden eine Gegenüberstellung und ein Interview mit einem Politexperten.

Tobias Bolli

THAYNGEN. Es ist eine politische Grundsatzfrage, die in Thayngen mit der eingereichten Initiative zur Abschaffung des Einwohnerrats beispielhaft aufblitzt: Soll das Stimmvolk im Rahmen einer Gemeindeversammlung direkt über die Geschicke der Gemeinde entscheiden oder seine Macht an gewählte Volksvertreter übertragen? Für beide Organisationsformen der gesetzgebenden Gewalt lassen sich Argumente und Gegenargumente finden. Die folgende Übersicht ist inspiriert von der online zugänglichen Studie «Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament» von Andreas Ladner, der verschiedene Forschungsprojekte im Themenbereich der Kommunal- und Parteienforschung geleitet hat. Einschränkend muss gesagt werden, dass die beiden diskutierten Modelle in der Schweiz selten in Reinform auftreten. So können Stimmberechtigte in Thayngen auch vor und nach den Wahlen auf die Gemeindepolitik einwirken (siehe Zweitstoff).

Die Gemeindeversammlung kann als radikalste Ausprägung der Demokratie verstanden werden. Stimmberechtigte entscheiden ohne Umweg über andere Personen direkt über Sachgeschäfte, die vom Gemeinderat vorgestellt werden. In dieser Unmittelbarkeit der politischen Gestaltungsmacht lässt sich – bereits an und für sich – ein Vorteil sehen. Zum Beispiel bräuchten Stimmberechtigte nicht auf einen Badi-Neubau zu warten, sondern könnten ihren Willen an einer Gemeindeversammlung direkt in Tatsachen überführen, ohne ihre Hoffnung auf Seilschaften verschiedener Fraktionen setzen zu müssen. Alle Stimmberechtigten können sich an einer Gemeindeversammlung direkt zu Wort melden, kritische Nachfragen stellen oder mit Änderungsanträgen Einfluss auf den politischen Prozess nehmen.

Günstiger und zurückhaltender

Weiter ist eine Gemeindeversammlung schlicht günstiger als ein Einwohnerrat: Der Druck einiger Dokumente, ein Apéro im Anschluss an die Versammlung – damit sind die Kosten bereits umrissen. Existiert ein Einwohnerrat, sind dagegen Sitzungsgelder, Spesen, Anträge, womöglich ein Parlamentssekretariat und weitere Ausga-

ben in Rechnung zu stellen. Nicht zuletzt hat Ladner in seiner Untersuchung festgestellt, dass Gemeinden mit einem Parlament durchschnittlich deutlich weniger unternehmen, um ihre Nettoverschuldung abzubauen. Auch senkten sie den Steuerfuss weniger oft. Als Erklärungsmöglichkeit für diese Finanzpolitik nennt der Autor eine höhere Freigiebigkeit von Gemeindeparlamentariern, die sich beispielsweise mit Infrastrukturprojekten profilieren möchten. Gemeindeversammlungen seien dagegen mit Ausgaben und Steuererhöhungen generell zurückhaltender.

Als Kritikpunkt an Gemeindeversammlungen kann die schwache und immer schwächer werdende Beteiligung genannt werden sowie die Untervertretung jüngerer Stimmberechtigter. Umgekehrt sind andere Gruppen oft übervertreten und leichter in der Lage, weitere Personen für ihre Interessen zu mobilisieren. Nicht zuletzt kann die Entscheidung durch Handheben bei polarisierenden Fragen von sozialem Druck beeinflusst sein, da sie vor Ort und für alle sichtbar vorgenommen wird.

Zusätzliche Kontrolle

Als Vorteil der Parlamentsgemeinden hebt Ladner die klare Strukturiertheit der politischen Debatten hervor, die durch die verschiedenen Parteien besser sichtbar werde. Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung sind stets dieselben Entscheidungsträger anwesend und stehen in der Pflicht, mit aktuellen Themen vertraut zu sein. Das erlaube die produktive Auseinandersetzung mit komplizierten Sachgeschäften. Zudem erwähnt Ladner die zuletzt von Einwohnerrat Hannes Wipf (GLP) hervor gehobene Aufsichtsfunktion des Einwohnerrats. Ein eingespieltes Parlament sei eher dazu in der Lage, die Arbeiten des Gemeinderats zu verfolgen und diese zum Beispiel mit einer Geschäftsprüfungskommission auch kritisch zu durchleuchten.

Zudem kann das Vorhandensein einer zusätzlichen Kontrollinstanz auch präventiv wirken – wer ständig kontrolliert wird, neigt weniger dazu, eigennützige Entscheidungen zu fällen. Zuletzt: Auch wenn das Interesse an Lokalpolitik in Gemeinden mit Einwohnerrat laut Lindner deutlich tiefer ausfällt, sei die Wahlbeteiligung generell etwas höher, da mehr Personen und Parteien kandidierten.



Thayngen hatte bis 2002 eine Gemeindeversammlung, sie könnte zurückkehren (im Bild das Gemeindehaus).

BILD ROBERTA FELE

Thayngens Ortsverfassung unter die Lupe genommen

Obschon der im Proporzverfahren gewählte Einwohnerrat weitgehende Kompetenzen hat, sind diese keinesfalls absolut. Die Thaynger Ortsverfassung unterstellt verschiedene Entscheide dem obligatorischen Referendum, schreibt also bei gewissen Entschlüssen zwingend eine Volksabstimmung vor. Dazu zählt die Änderung der Gemeindeverfassung und die Verschiebung von Gemeindegrenzen; übersteigen geplante Ausgaben eine definierte Marke, muss dazu ebenfalls das Stimmvolk befragt werden – so beim Beschluss einmaliger Ausgaben von über 600 000 Franken und wenn jährlich wiederkehrende Summen in der Höhe von über 100 000 Franken gesprochen werden sollen. Auch würde eine Änderung des Reglements über die Umwandlung der Spar- und Leihkasse Thayngen in eine Aktiengesellschaft ein obligatorisches Referendum auslösen.

Darüber hinaus können Stimmberechtigte auf zweierlei Weise aktiv auf die Gemeindepolitik einwirken: zum einen über ein fakultatives Referendum, zum anderen über eine mindestens 150 Unterschriften erfordernde Initiative, wie sie zuletzt von Yvonne Müller ergriffen wurde. Lassen sich innerhalb von 20 Tagen nach Bekanntgabe eines Beschlusses 100 damit unzufriedene Stimmberechtigte finden, muss bereits über einmalige Ausgaben von über 150 000 Franken abgestimmt werden, genauso über jährlich wiederkehrende Ausgaben von über 50 000 Franken. Auch eine Änderung von Gemeindesteuern oder Gebühren und Beiträgen müsste dann vom Souverän gutgeheissen werden. Die Petition ist eine weitere Interaktionsmöglichkeit, die (nicht nur) den Stimmberechtigten offen steht. Sie besitzt allerdings keine Verbindlichkeit. (tbo)

Ein Parlament ist eher dazu in der Lage, die Arbeiten der Exekutive zu verfolgen und kritisch zu durchleuchten.

Nachgefragt

«Ich würde das Kind nicht mit der Badi ausschütten»

Herr Kuster, wie hebt sich Schaffhausen im Hinblick auf die Gemeindeorganisation von anderen Kantonen ab?

Claudio Kuster: In Schaffhausen herrscht eine ungewöhnlich hohe Autonomie: Schaffhauser Gemeinden sind sehr frei, was die Festlegung ihrer Organisationsform betrifft. Theoretisch könnte die Stadt Schaffhausen das Parlament abschaffen und auf dem Herrenacker eine Gemeindeversammlung einberufen; umgekehrt stünde es Beggingen frei, einen Einwohnerrat einzuführen. Zudem sind in Schaffhausen sogar Mischformen von Einwohnerrat und Gemeindeversammlung möglich. Sicher gehört Schaffhausen in puncto Gemeindeorganisation zu den liberalsten Kantonen der Schweiz. In anderen Kantonen ist die Schaffung eines Gemeindeparlaments ab einer gewissen Bevölkerungsanzahl schlicht vorgeschrieben. Noch striktere Regeln gelten in der Westschweiz. In Genf diktiert zum Beispiel der Kanton, dass alle Gemeinden ein Gemeindeparlament haben müssen.



Claudio Kuster

Kuster ist Mitglied der «Stiftung für direkte Demokratie» und arbeitet als politischer Sekretär für Ständerat Thomas Minder.

Gemeinden besitzen bereits ab einer Bevölkerungsanzahl von rund 3000 Einwohnern Parlamente, in Thurgau und Zürich sind Gemeindeparlamente dagegen erst in Gemeinden mit einer etwa fünfmal so hohen Bevölkerungsanzahl zu beobachten. In den Gemeinden Diessenhofen, Rafz und Eglisau ist die Einführung eines Gemeindeparlaments zum Beispiel gar kein Thema. So gesehen, wäre ein Thayngen ohne Einwohnerrat in Schaffhausen eine Anomalie, schweizweit gesehen aber sozusagen der Normalfall.

Wie hoch schätzen Sie die Chancen der Initiative ein?

Kuster: Im Zusammenhang mit der Badi-Diskussion hat sich ein akuter Unmut kanalisiert, von dem die Volksinitiative in Thayngen profitiert hat. Ich denke aber nicht, dass die Initiative letzten Endes Erfolg haben wird – selbst wenn sie im ersten Anlauf durchkommt. Da sie keinen ausgearbeiteten Verfassungsentwurf darstellt, sondern in der Form einer allgemeinen Anregung verfasst ist, wäre nach einer Annahme eine umfassende Überarbeitung der Ortsverfassung nötig. Es müssten viele Aufgaben neu verteilt werden, von der erhöhten Budgetkompetenz des Gemeinderats bis hin zur Wahl des Feuerwehrkommandanten. Das wäre ein grosser Aufwand.

Den Unmut gegenüber dem Einwohnerrat verstehen Sie nicht?

Kuster: Ich finde, das Kontrollorgan hat seine Arbeit eigentlich lehrbuchmässig gemacht. Es ist legitim, gerade bei einem solchen Grossprojekt verschiedene Varianten zu prüfen, zu diskutieren, aber auch zur Überarbeitung zurückzuweisen, da offensichtlich noch Raum zur Optimierung und Kompromissfindung besteht. Eine Badi-Sanierung ist eine Exekutivaufgabe; der Einwohnerrat hat einfach kritische, aber richtige Fragen gestellt. Im Übrigen sind solche Zusatzschlaufen keinesfalls eine Eigenheit von parlamentarisch organisierten Gemeinden; im Gegenteil weisen Gemeindeversammlungen solche Projekte eher noch häufiger zurück, da dort ein grösseres Wissensgefälle herrscht und es viel schwieriger ist, in Versammlungen ad hoc sinnvolle und zulässige Änderungsanträge zu formulieren. Ich würde im Falle von Thayngen also empfehlen, das «Kind nicht mit der Badi» auszuschütten. Strukturelle Defizite oder gar einen Basis-Elite-Konflikt sehe ich in dieser Gemeinde nicht.

Trotzdem gibt es wahrscheinlich Verbesserungsmöglichkeiten.

Kuster: Ich finde, 15 Einwohnerratsmitglieder sind für Thayngen zu wenig. Sehen wir uns beispielsweise den umstrittenen Badi-

Entscheid an: Das war ein 8:7-Wackelentscheid, eine einzige Person hat den Ausschlag gegeben. Wenn nur ein Einwohnerrat in Quarantäne gewesen wäre, hätte der Entscheid völlig anders ausfallen können. Bei einem Blick auf die Kommissionen fällt auf, dass diese oft acht oder gar ein Dutzend Mitglieder haben und damit nicht viel kleiner sind als die gesamte Legislative. Das zeigt doch, dass hier ein gewisses Missverhältnis herrscht. Schweizweit betrachtet gibt es nur wenige Gemeinden dieser Grösse, die weniger Einwohnerräte stellen.

Welche Änderungen würden Sie anregen?

Kuster: Ich würde empfehlen, den Einwohnerrat auf 20 oder 25 Personen aufzustocken, was auch Parteilosen helfe. Zweitens würde ich den Gültigkeitsbereich der Volksinitiative ausweiten. Heute ist es in Thayngen schwierig, ein bauliches Anliegen in Initiativform zu kleiden. Das sollte einfacher werden. Zuletzt würde ich die Volksmotion einführen, also eine Möglichkeit für alle Einwohner, schnell und unerschwerlich ans Parlament zu gelangen. Dieses müsste sich dann – im Gegensatz zu einer Petition – mit dem Input auseinandersetzen und darüber abstimmen.

Interview: Tobias Bolli

Wie hängt die Grösse einer Gemeinde mit ihrer Organisationsform zusammen?

Kuster: Generell haben grössere Gemeinden Parlamente, wohingegen kleinere eine Gemeindeversammlung haben. Auch hier ist Schaffhausen ein Spezialfall: Unsere