

# Ist die Gemeindeversammlung die geeignete Legislativform?

Besonders in grösseren Gemeinden stellt sich immer häufiger die Frage, ob die Gemeindeversammlung noch die passende Legislativform ist. Sie gilt mit ihren vielfältigen Mitwirkungsrechten zwar als Besonderheit des politischen Systems der Schweiz, weist allerdings auch Nachteile auf. Eine Analyse aus rechtsstaatlicher und demokratietheoretischer Sicht.

Am 23. September hat das Stimmvolk der Gemeinde Wetzikon über die Einführung eines Gemeindeparlaments abgestimmt. Das Resultat fiel mit 57,6 Prozent Ja-Stimmen deutlich aus: In Wetzikon wird die Gemeindeversammlung abgeschafft. Die Frage nach der «richtigen» Legislativform auf Gemeindeebene ist nicht neu und stellt sich insbesondere in grösseren Gemeinden immer häufiger. Zudem lassen die meist leeren Säle die Gemeindeversammlung in einem schlechten Licht erscheinen. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist die tiefe Stimmbeteiligung aber bei Weitem nicht das einzige Defizit der Gemeindeversammlung. Es stellt sich daher im Folgenden die Frage, ob die Gemeindeversammlung ihrer Funktion als Legislative überhaupt gerecht werden kann.

## Pragmatische Lösungen statt Politisierung von Sachfragen

Die Gemeindeversammlung weist einige wichtige Vorteile auf, die von den Stimmberechtigten geschätzt werden und eine Besonderheit des politischen Systems der Schweiz ausmachen. So lassen die umfangreichen Mitwirkungsrechte die Stimmberechtigten unmittelbar am politischen Geschehen teilhaben und geben ihnen die Möglichkeit, Informationen aus erster Hand zu erhalten. Die Stimmberechtigten dürfen nicht nur Ja oder Nein sagen, sondern haben die Chance, Fragen zu den Geschäften zu stellen und ihre eigene Meinung kundzutun. Sie können sogar die Anträge der Exekutive nach ihren Vorstellungen abändern. Diese vielfältigen Mitwirkungsrechte stellen eine ideale Ausgestaltung der direkten Demokratie dar und sind wohl der ausschlaggebendste Vorteil der Gemeindeversammlung. Der rege Informationsaustausch zwischen Exekutive und Stimmberechtigten schafft Nähe zur Bevölkerung. Diese Volksnähe ist dann auch Garant für eine hohe Qualität der politischen Diskussion. Sie erlaubt der Exekutive, die Bedürfnisse der Stimmberechtigten zu erkennen und optimal darauf zu reagieren. Damit



Gemeindeversammlungen lassen die Stimmberechtigten unmittelbar am politischen Geschehen teilhaben.

Bild: Gemeindeverwaltung Eggenwil

kann nicht zuletzt eine Politisierung von Sachfragen verhindert und können pragmatische Lösungen gesucht werden, die im Interesse der Gemeinde liegen. Es ist überdies nicht zu bestreiten, dass es sich bei der Gemeindeversammlung um eine äusserst effiziente und kostengünstige Form handelt, die anstehenden Geschäfte zu behandeln.

## Ungenügendes Gegengewicht zur Exekutive

Die Gemeindeversammlung wird aber auch häufig idealisiert. Bei genauerer Betrachtung kann die Versammlungsdemokratie den hohen Ansprüchen der Rechtsstaatlichkeit kaum gerecht werden. Ein besonders erhebliches Defizit ist die nicht verwirklichte Gewaltenteilung. Die Zuordnung der Staatsmacht und damit der staatlichen Kompetenzen an verschiedene Organe gehört zu den Grundanliegen eines Rechtsstaates. Die Gewaltenteilung dient der Beschränkung und Kontrolle staatlicher Macht. Den Stimmberechtigten steht die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung zu. Dieser Aufsichtsfunktion nachzukommen, erweist sich allerdings als

schwierig, fehlen den Stimmberechtigten doch die Dossierkenntnisse fast gänzlich. Aufgrund dieses Informationsdefizits können die Stimmberechtigten kaum ein genügendes Gegengewicht zur Exekutive darstellen. Dass sie darüber hinaus kaum organisiert sind, erschwert die Kontrolle der Gemeindebehörden zusätzlich. Unterstützung erhalten die Stimmberechtigten einzig von der Rechnungsprüfungskommission, deren Kompetenzen allerdings auf Geschäfte mit finanzieller Tragweite beschränkt sind.

Negativ ins Gewicht fällt ausserdem, dass die in der Bundesverfassung (BV) garantierte freie Stimmabgabe kaum gewahrt wird. Art. 34 Abs. 2 der BV garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Dazu gehört auch das Stimmgeheimnis. An der Gemeindeversammlung ist die offene Abstimmung die Regel. Obwohl die Möglichkeit besteht, eine geheime Abstimmung durchzuführen, ist es für die Stimmberechtigten schwierig, das gesetzlich festgelegte Quorum zu erreichen. Beim offenen Abstimmungsverfahren aber besteht die Gefahr, dass

Stimmberechtigte in ihrer freien Meinungsäusserung gehemmt werden und letztlich aus gesellschaftlichem Druck eine nicht gewollte Stimmabgabe erfolgt.

Der wohl am häufigsten genannte Kritikpunkt betrifft die äusserst tiefe Beteiligungsquote, die sich im Kanton Zürich im Jahr 2008 auf durchschnittlich 4,5 Prozent belief. Im Vergleich dazu war die Stimmbeteiligung an kommunalen Urnenabstimmungen im selben Jahr knapp zehn Mal höher und belief sich auf 43 Prozent. Die Legitimität der von der Gemeindeversammlung gefassten Beschlüsse wird durch die tiefen Beteiligungsquoten stark infrage gestellt. Eine tiefe Beteiligungsquote begünstigt zudem Manipulationen durch die Stimmberechtigten. Sind beispielsweise nur wenige Stimmberechtigte anwesend, kann eine Interessengruppe durch die Teilnahme ihrer Mitglieder das Abstimmungsergebnis massgeblich zu ihren Gunsten beeinflussen.

Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass die Möglichkeiten der Stimmabgabe im Vergleich zu den Urnenabstimmungen sehr eingeschränkt sind. Sind Stimmberechtigte am Versammlungsabend verhindert, ist keine Stimmabgabe möglich. Da die Gemeindeversammlung stets an einen festen Ort und Termin gebunden ist, werden bestimmte Personenkreise von einer Teilnahme systematisch ausgeschlossen. Man denke z.B. an Eltern mit Kleinkindern ohne Betreuungsmöglichkeiten, betagte Personen oder Schichtarbeitende.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die heutige Ausgestaltung der Gemeindeversammlung zu einigen Bedenken Anlass gibt. Es stellt sich daher die Frage nach Alternativen.

### **Gemeindeparlament als zeitgemässe Legislativform für grössere Gemeinden**

Wie von Wetzikon aufgezeigt, bietet sich für grössere Gemeinden das Parlament

an. Dank der Umsetzung der Gewaltenteilung, der erhöhten Dossierkenntnisse und Informationsmöglichkeiten der Parlamentarier sowie durch die repräsentative Vertretung des Volkes, welche die tiefe Beteiligungsquote an den Gemeindeversammlungen ausgleicht, kann das Gemeindeparlament den hohen Anforderungen eines Rechtsstaates wie der Schweiz gerecht werden und stellt eine zeitgemässe Legislativform für die grösseren Gemeinden dar.<sup>1</sup> Unbestritten weist auch das Gemeindeparlament Mängel auf. So gelten Parlamente generell als schwerfällig und kostenintensiv. Die Einführung eines Gemeindeparlaments hat zudem eine Kompetenzbeschränkung der Stimmberechtigten zur Folge und wird daher als Demokratieabbau betrachtet. Doch auch in Gemeinden mit Parlament verfügen die Stimmberechtigten über die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum zu ergreifen oder eine Initiative einzureichen, wodurch die direkte Mitwirkung der Stimmberechtigten gewährleistet bleibt.

### **Versammlungsdemokratie mit Gesetzesanpassungen verbessern**

Da die Beteiligungsquote in kleineren Gemeinden weit höher liegt als in grösseren, ist die Gemeindeversammlung in den kleineren Gemeinden beizubehalten. Die Institution der Gemeindeversammlung ist in diesen Gemeinden oft fest verankert und funktioniert gut. Trotzdem könnten die Versammlungsdemokratie mit einigen Gesetzesanpassungen stark verbessert und die Defizite grösstenteils behoben werden. Zu denken ist beispielsweise an den Ausbau der Kompetenzen der kommunalen Urnenabstimmung. Dies könnte mit vermehrt stattfindenden vorberatenden Gemeindeversammlungen kombiniert werden, wodurch die umfangreichen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten beibehalten werden. Weiter könn-

ten die Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellt werden, womit eine erhöhte demokratische Legitimität erwirkt wird. Auch die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission, die nicht nur die finanzielle Tragweite der Geschäfte, sondern auch deren Recht- und Zweckmässigkeit überprüft, ist zu begrüssen. Zu guter Letzt muss zur Wahrung des Stimmgeheimnisses die geheime Abstimmung nicht die Ausnahme, sondern die Regel sein. Auf diese Weise kann die Gemeindeversammlung in den kleineren Gemeinden als lebendige und volksnahe Institution, welche die rechtsstaatlichen Anforderungen erfüllt, weiterleben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es nicht die einzig «richtige» Legislativform auf Gemeindeebene gibt. In kleineren Gemeinden vermag die Gemeindeversammlung auch in Zukunft die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu erfüllen, während grössere Gemeinden dem Beispiel von Wetzikon folgen und die Einführung eines Gemeindeparlaments in Betracht ziehen sollten.

*Martina Buri*

<sup>1</sup> Obwohl die meisten Defizite der Gemeindeversammlung unabhängig von der Gemeindegrösse bestehen und die Stimmbeteiligung bereits ab einer Einwohnerzahl von 2000 stark abnimmt, ist die Einführung eines Parlaments aus praktischen Gründen ab einer Einwohnerzahl von 10 000 in Betracht zu ziehen.

Der Artikel basiert auf der Bachelorarbeit «Die Gemeindeversammlung – eine rechtsstaatliche und demokratische Betrachtung», welche die Autorin im Rahmen ihres Wirtschaftsrechtsstudiums an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) verfasst hat. Die Untersuchung beschränkte sich auf Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich.