

Region

«Ein Parlament erfüllt nicht sofort alles»

Grenchen Ist für eine Stadt wie Grenchen ein politisches System mit Gemeindeversammlung angemessen, oder braucht es den Wechsel zum Parlament? Politologe Andreas Ladner tendiert auf letzteres – sagt aber auch: Es kommt drauf an.

Interview: Tobias Graden

Andreas Ladner, Sie sprechen heute Abend zum Thema «Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament». Was sehen Sie als Wissenschaftler, wenn Sie auf das politische System von Grenchen blicken?

Andreas Ladner: Grenchen ist ein Städtchen oder zumindest eine sehr grosse Gemeinde mit einem eigenartigen politischen System. Es hat eine Gemeindeversammlung und mit dem 15-köpfigen Gemeinderat ein Gremium, das weder reines Parlament noch reine Exekutive, sondern eine Mischform ist.

Gibt es diese Form auch an anderen Orten?

Um das zu beantworten, müsste man zuerst festlegen, ob der Gemeinderat nun eine Exekutive ist oder eine Legislative. Ich interpretiere ihn eher als Exekutive, aber dann ist diese eigentlich doppelt – es gibt ja noch den Stadtpräsidenten und die Gemeinderatskommission. Und wenn man ihn als Legislative betrachtet, ist diese verdoppelt – weil es auch die Gemeindeversammlung gibt. Hinzu kommen Kommissionen und die Stimmbevölkerung. Es ist schon eine recht eigentümliche Form, die es so fast nur im Kanton Solothurn gibt.

Dass Sie in Grenchen sprechen zeigt, dass offenbar Gesprächsbedarf vorhanden ist. Sind die politischen Strukturen Grenchens aus Ihrer Sicht problematisch?

Als Wissenschaftler bin ich zu vorsichtig, um mir darüber ein rasches Urteil zu erlauben. Zudem bin ich etwas weit weg von Grenchen und nicht selber betroffen von den politischen Entscheidungen. Man müsste untersuchen, ob falsche Entscheidungen getroffen werden und ob es zu besseren käme, wenn Grenchen anders organisiert wäre. Ich stelle in erster Linie die Unterschiedlichkeit fest und finde sie spannend.

Grenchen ist schweizweit eine der grössten Gemeinden, die noch das System mit der Gemeindeversammlung kennt. Ist dieses noch zeitgemäss für eine Stadt?

Es gibt sogar noch grössere Gemeinden, die das so halten, das geht bis zu solchen mit 25 000 Einwohnern. «Zeitgemäss» ist aber der falsche Begriff, «angemessen» wäre treffender. Das System kann funktionieren, doch ob es in eine Gemeinde passt, hängt von mehreren Faktoren ab: Wie heterogen ist eine Gemeinde, wie ausgeprägt sind ihre politischen Auseinandersetzungen, gibt es organisierte politische Akteure, welche zusätzlichen Instrumente sind vorhanden?

Sicher ist: Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen ist in der Regel sehr gering, nicht nur in Grenchen. Und sie nimmt seit Jahren ab. Ist dies nicht ein demokratiepolitisches Problem?

Jein. Tatsächlich gehen besonders in grossen Gemeinden nur noch ganz wenige der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen und es ist auch keine Trendwende in Sicht. Die entscheidende Frage ist aber: Welche Rolle kommt diesen Teilnehmern zu, was sind ihre Entscheidungskompetenzen und



Andreas Ladner,
Politikwissen-
schaftler.
ZVG/FELIX IMHOF

wie abschliessend sind diese? In einem Parlament sitzt schliesslich auch bloss ein kleiner Kreis von Personen und bezieht nicht die breite Bevölkerung mit ein, wenn er Entscheide trifft.

Allerdings sind Parlamentarier die Repräsentanten der Bevölkerung, das ist an einer Gemeindeversammlung nicht der Fall. Sie zeigen in Ihrer Forschung auf, wie dort einzelne Gruppen stark über- respektive untervertreten sind, etwa die Älteren gegenüber den Jüngeren. Gilt einfach: Wer nicht hingehet, ist selber schuld?

Grundsätzlich kann jeder hingehen, der will, und wer das nicht tut, akzeptiert die Entscheide, die gefällt werden. Aber natürlich fehlt diesen Entscheidungen die breitere Abstützung, wenn nur ein kleiner Kreis von Menschen sie fällt. Zudem kann es als störend empfunden werden, wenn es zu speziellen Mobilisierungsaktionen kommt und einzelne Interessengruppen wie Vereine oder Quartierbewohner geschlossen an eine Versammlung gehen und Entscheide zu ihren Gunsten beeinflussen. Das ist bei geringen Beteiligungen einfacher. Darum stellt sich die Frage nach allfälligen Korrektiven, um Entscheide breiter abzustützen oder auch darauf zurückzukommen.

In der Region haben Gemeinden wie Lyss oder Nidau ein Gemeindeparlament, Solothurn ist daran, es zu etablieren, Olten hat es schon lange. Ist dies Ausdruck eines Verständnisses für

«Grenchen ist eine Gemeinde mit einem eigenartigen politischen System.»

Professionalisierung, das in Grenchen noch fehlt?

«Professionalisierung» ist ein grosses Wort in der Gemeindepolitik, wenn doch meist nicht mal die Exekutive professionalisiert ist. Ein Parlament bedeutet aber sicherlich eine gewisse Bündelung des Wissens von Volksvertretern; es stellt eine gewisse Kontinuität her und strukturiert die politische Auseinandersetzung. Die Parlamente haben aber nicht alle Geschicke der Gemeinde in der Hand, sind im Milizprinzip organisiert, und die personelle Kontinuität ist auch nicht immer sichergestellt. Ein Parlament erfüllt nicht sofort alles, was man sich von ihm erhofft.

Gerade in Grenchen wird Politik nicht zuletzt in den Kommissionen gemacht, und deren Sitzungen sind im Gegensatz zu jenen des Gemeinderates der öffentlichen Beobachtung nicht zugänglich. Würde ein Parlament also helfen, mehr Transparenz in der politischen Entscheidungsfindung herzustellen?

Das ist so. Die Auseinandersetzung erfolgt stärker über Parteien und Fraktionen und in Parlamentsdebatten, das erleichtert die Berichterstattung darüber. So erhält die Politik stärkere Konturen, die in einer Gemeindeversammlung unter Umständen nicht gegeben sind – wenn etwa Personen das Wort ergreifen, von denen nicht alle Anwesenden wissen, ob sie jemanden vertreten oder nur für sich selber sprechen. Im Gegenzug kann es aber auch zu einer «Überpolitisierung» der Ge-

meindepolitik kommen, also ihrer allzu starken Ausrichtung entlang der Parteilinien. Diese sind nämlich nicht für alle Gemeinden gleich relevant und passend.

In Grenchen ist die politische Beteiligung generell tief – an den letzten Stadtpräsidentenwahlen betrug sie 26 Prozent. Sehen Sie einen Zusammenhang?

Es ist durchaus denkbar, dass die Beteiligung höher ist, wenn es ein Parlament gibt und die Wahlen dafür mit den Exekutivwahlen zusammengelegt werden. Zur Frage, ob ein Parlamentssystem zu einer besseren Politik führt, lässt sich allerdings kaum schlüssige empirische Evidenz herstellen. Dazu müsste man zwei identische Gemeinden haben, die sich nur durch Parlament und Gemeindeversammlung unterscheiden.

Lassen sich denn Aussagen zur Mobilisierung im historischen Vergleich machen? Wetzikon hat beispielsweise lange eine Gemeindeversammlung gehabt und dann das Parlamentssystem eingeführt.

Dazu ist der Zeitraum (vier Jahre, Anm. d. Red.) noch zu kurz. Und man müsste die Entwicklung insgesamt miteinbeziehen und die einzelnen Wahlgänge hinsichtlich spezieller mobilisierender Effekte analysieren. Wir haben Zürcher Gemeinden untersucht: Das Parlamentssystem hat einen kleinen mobilisierenden Effekt, aber der dürfte vor allem technischer Natur sein: Der Kreis von Personen, die zur Wahl stehen, wird grösser. Und so gehen auch mehr Leute wählen, weil sie die Kandidierenden besser kennen. Das muss also nicht für ein genuines zusätzliches Interesse an der Gemeindepolitik stehen.

In manchen Fällen wehrt sich das Volk gegen die Abschaffung der Gemeindeversammlung, weil es diese für die «wahre Demokratie» hält – etwa in Rapperswil-Jona, der grössten Schweizer Gemeinde ohne Parlament. Spielen also Mythen und Gefühle eine wichtige Rolle?

Rapperswil-Jona ist ein Spezialfall: Es war die Gemeindeversammlung, die beschlossen hat, auf das Traktandum nicht einzutreten – sie wollte sich nicht selber abschaffen. Eine solche Frage müsste man eher an der Urne entscheiden, um den Willen der Bevölkerung zu kennen. Hinzu kommt, dass man dieses Thema bei der Gemeindefusion bewusst nicht angegangen ist, um die Fusion nicht zu gefährden. Es ist also etwas unschön, das eine Thema dann doch noch durchsetzen zu wollen, wenn das andere im Trockenen ist. Sicher ist: Die Gemeindeversammlung ist in der Schweiz das dominierende politische System. 80 Prozent der Gemeinden halten es so. Und diese stehen ja nicht alle nah am Abgrund. Ab einer gewissen Gemeindegrösse stösst es allerdings an Grenzen.

In Klosters dagegen gibt es Bestrebungen, das Parlament abzuschaffen und die Gemeindeversammlung wieder einzuführen. Es heisst, die Bevölkerung fühle sich im Parlament nicht vertreten.

Das kann der Fall sein, wenn in Parlamenten Debatten um der Debatten willen geführt werden.

Der Kanton Graubünden lässt Gemeinden ohnehin alle Freiheiten: Manche Gemeinden haben Gemeindeversammlungen und ein Parlament.

Es fällt auf, dass in der Westschweiz die Gemeindeparlamente vergleichsweise gross sind. Nyon mit seinen etwas über 20 000 Einwohnern leistet sich ein Parlament mit 100 Sitzen.

Das ist vor allem in der Waadt der Fall. Dort herrscht ein anderes Politikverständnis als in der Deutschschweiz: Die repräsentative Demokratie wird für die bessere Lösung gehalten als die Versammlungsdemokratie. Das ist eine kulturelle Frage – man versteht die Wahl als Auftrag, den es im Sinne der Wählenden zu erfüllen gilt. In der Deutschschweiz ist der Dialog mit der Bevölkerung kontinuierlicher, man versucht gemeinsam herauszufinden, in welche Richtung sich die Gemeinde entwickeln soll.

Gibt es eine Grenze punkto Einwohnerzahl, ab der ein Parlament sinnvoller ist als die Gemeindeversammlung?

Das lässt sich nicht beziffern. Es kommt auf den Charakter der Gemeinde an. Zu einer heterogenen Gemeinde mit Zentrumscharakter und aktivem Innenleben passt ein Parlament besser als zu einem Ort, in dem alle Leute in der gleichen Partei sind und das Gleiche tun. Aber es spielen eben auch kulturelle Elemente hinein: In der Westschweiz gibt es ab einigen hundert Einwohnern eine Art Gemeindeparlament. Im Kanton Zürich wäre es speziell, für eine Gemeinde mit weniger als 10 000 Einwohnern ein Parlament zu fordern.

Was empfehlen Sie Grenchen?

Aus der grossen Distanz, von der aus ich Grenchen betrachte, denke ich: Es würde Sinn machen, sich zu überlegen, ob man ein Gemeindeparlament einführen möchte. Es ist doch ein Städtchen mit gewissem Zentrumscharakter, das sich positionieren will, in dem es Sachen zu gestalten gibt. Es gibt ja andere Gemeinden in dieser Grösse, von denen man gar nicht weiss, dass sie existieren.

Info: Referat heute Abend um 19.30 im Ratssaal des Parktheaters Grenchen auf Einladung des Forums Grenchen.

Zur Person

- geboren 1958
- Studium der **Soziologie, Volkswirtschaft und Publizistik**
- Promotion 1990 mit einer Arbeit über die **Schweizer Gemeinden**
- 2002 Venia Docendi für Politikwissenschaft an der Universität Bern für die Habilitationsschrift zu **«Stabilität und Wandel von Parteiensystemen»**
- 2003 bis 2006 Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern
- seit 2006 **Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik** an der Universität Lausanne
- leitete verschiedene Forschungsprojekte des Schweizerischen Nationalfonds im Themenbereich der Kommunal- und Parteienforschung *tg*