



GEMEINDE WÄDENSWIL

Gemeinde-Abstimmung

vom 6. Juni 1971

An die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Wädenswil

Gestützt auf § 7 der Gemeindeordnung unterbreiten wir Ihnen zur Abstimmung durch die Urne:

Den Antrag des Gemeinderates betreffend Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat

Wir laden Sie ein, die Vorlage zu prüfen und am Abstimmungstage, **Sonntag, den 6. Juni 1971**, Ihre Stimme über Annahme oder Verwerfung des Antrages auf dem Stimmzettel mit «Ja» oder «Nein» abzugeben.

Wädenswil, 14. April 1971

Gemeinderat Wädenswil

Der Gemeindepräsident: F. Störi

Der Gemeinderatsschreiber: E. Bader

Weisung

des Gemeinderates an die Stimmberechtigten

betreffend Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat

Antrag

1. Auf das Frühjahr 1974 ist der Grosse Gemeinderat (Gemeindeparlament) anstelle der Gemeindeversammlung einzuführen.
2. Der Gemeinderat wird beauftragt, rechtzeitig einen entsprechenden Antrag auf Totalrevision der Gemeindeordnung zur Urnenabstimmung vorzulegen.

Bericht

Als die Politische Gemeinde Wädenswil 1927 sich eine neue Gemeindeordnung gab, tat sie bereits den ersten Schritt zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation im Sinne des kantonalen Gemeindegesetzes. Sie verzichtete teilweise auf die bis dahin gehabte reine Gemeindeversammlungsdemokratie, indem sie ihr die wichtigsten Geschäfte wegnahm und der sogenannten fakultativen Urnenabstimmung unterstellte. Mit diesem Organ wollte man die Stimmbeteiligung heben und wenigstens bedeutungsvollere Angelegenheiten Zufallsentscheiden der schon damals verhältnismässig schwach besuchten Gemeindeversammlung entziehen. So verständlich dieser Schritt war und so zweckdienlich er sich auswirkte, ein Nachteil wohnte ihm inne: mit der Wegnahme der wichtigeren gemeindepolitischen Sachgeschäfte verband sich eine Kompetenzeinbusse und damit eine den Besuch weiter herabsetzende Abwertung der Gemeindeversammlung.

Die seit den Zwanzigerjahren eingetretene siedlungsmässige, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung hat im Kreise der Einwohnerschaft wie der Behörden vermehrt zur Frage geführt, ob es nicht an der Zeit wäre, gelegentlich die volle ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat anstelle der nur noch beschränkt zur politischen Willensbildung herangezogenen Gemeindeversammlung einzuführen.

Dieses Postulat trat im Zusammenhang mit den im letzten Jahr durchgeführten Erneuerungswahlen der Gemeindebehörden besonders in den Vordergrund. Die interparteiliche Konferenz hat denn auch am 16. Juni 1970 den Gemeinderat ersucht, den Stimmbürgern in einer Vorlage die Frage der Einführung des Gemeindeparlamentes zur grundsätzlichen Stellungnahme zu unterbreiten und allenfalls eine neue Gemeindeordnung zu entwerfen. Der Gemeinderat nahm die Angelegenheit zur Prüfung entgegen, beschloss dann aber im September, zunächst die Meinung der einzelnen Parteien selbst zu erforschen. Dies ist inzwischen geschehen. Alle Parteien, nämlich

- die BGB-Mittelstandspartei,
- die Christlichsoziale Partei,
- die Evangelische Volkspartei,
- die Freisinnig-demokratische Partei,
- der Landesring der Unabhängigen und
- die Sozialdemokratische Partei

wünschen auf Grund ihrer Versammlungsbeschlüsse von der Gemeindevorstanderschaft, dass sie der Bürgerschaft die Grundsatzfrage über die Einführung des Grossen Gemeinderates zum Entscheid unterbreite.

Zur formellen und materiellen Prüfung des Problems liess sich der Gemeinderat vom Gemeinderatsschreiber ein Exposé erstatten. Dieses behandelt einlässlich die rechtliche und funktionelle Seite und gibt Aufschluss über Gründe, die für und gegen die Gemeindeversammlung bzw. den Grossen Gemeinderat vorgebracht werden. Auf diese im Anhang zu diesem Bericht etwas gekürzt wiedergegebene Darstellung sei hier ausdrücklich verwiesen. In der Folge hat die behördliche Beratung zu dem am Anfang der Weisung stehenden, im wesentlichen der Stellungnahme der Parteien entsprechenden Antrag geführt. Dieser geht davon aus, dass der Gemeindeversammlung unter anderem folgende immer mehr in Erscheinung tretende Schwächen und Mängel anhaften:

1. Die Tatsache, dass die Gemeindeversammlung neuerdings nur noch von rund 4 Prozent der Stimmberechtigten besucht wird, lässt darauf schliessen, dass dieses Organ der politischen (Teil-)Willensbildung vom Hauptharst der Bürgerschaft nicht mehr als sachgerecht und zeitgemäss gehalten wird.
2. Dass die Bürger in weit überwiegender Mehrzahl die Gemeindeversammlung meiden, hängt auch damit zusammen, dass diese wichtiger Elemente moderner Stimmrechtsgestaltung entbehrt. Im

Gegensatz zu Urnenabstimmungen und Urnenwahlen gibt es zur Stimmabgabe in der Gemeindeversammlung kein Stellvertretungsrecht, keine erleichterte vorzeitige Stimmabgabe und keine solche auf dem Korrespondenzweg. Kranke, Gebrechliche, Betagte, Mütter von Kleinkindern und Ortsabwesende sind so von der versammlungsmässigen Mitsprache und Mitentscheidung ausgeschlossen.

3. Als Organ der politischen Willensbildung ist die Gemeindeversammlung eine Einrichtung des vergangenen Jahrhunderts. Niemand konnte vor hundert und mehr Jahren die bevölkerungsmässige Entwicklung noch die Verleihung des Stimmrechts an die Frauen voraussehen. Die Versammlungsdemokratie war zugeschnitten auf kleine, einfache und leicht überschaubare Verhältnisse, aber auch eine weit geringere Zahl von Sachgeschäften als sie heute, unter in jeder Hinsicht ganz anders gearteten Verhältnissen, abgewickelt werden müssen.
4. Gemeindeversammlungen sind nicht Landsgemeinden gleichzusetzen, die im Jahr nur einmal unter freiem Himmel stattfinden. Sie sind, jährlich sich wiederholend, auf geschlossene Räume angewiesen. Einst stellte dies bei der verhältnismässig geringen Zahl an Stimmberechtigten kein besonderes Problem dar. Die gewaltige Bevölkerungsvermehrung und die Ausdehnung des Erwachsenenstimmrechts lassen aber heute die Versammlungsdemokratie von der Raumfrage her als äusserst fragwürdig erscheinen, wie folgende auf Wädenswil bezogene Zahlen dies zeigen:

Jahr	Zahl der Stimmberechtigten	Platzangebot in der Kirche	
		absolut	in %
1870	1300	1750	100 %
1900	1900	1750	92 %
1969	3300	1500	45 %
1970	8000	1500	18 %
1971 (Ende)	ca. 8500*	1500	17 %
1972	ca. 9500*	1500	15 %
1973/74	ca. 11000*	1500	13 %
1975/77	ca. 12500*	1500	12 %

* = Schätzung auf Grund der voraussichtlichen Bautätigkeit und der entsprechenden Bevölkerungszunahme.

5. Die Versammlungsdemokratie hat den Sinn, dass jeder Bürger durch sein Wort und seine Stimmabgabe politisch unmittelbar soll mitgestalten können. Das mag wohl angehen in kleineren Gre-

mien, nicht aber in Riesenversammlungen mit an die tausend und mehr Teilnehmern. Hier kann die Versammlung als Mitsprache- und Willensbildungsorgan nicht mehr so funktionieren, wie sie sollte. Bei der Vielzahl und zunehmenden Kompliziertheit der Geschäfte kann eine so grosse Versammlung aber auch die Handhabung ihrer Leitung äusserst erschweren. Es sei nur auf die in zwei getrennten Lokalen abgehaltene, von rund 2800 Bürgern besuchte Gemeindeversammlung in Meilen hingewiesen, deren Beschlüsse (in Sachen Aluisse) von Stimmberechtigten angefochten und vom Regierungsrat denn auch aufgehoben worden sind.

6. Immer wieder macht man sich im Blick auf die Wirkungsweise unserer Demokratie zu Recht Gedanken über die schlechte Stimmbeteiligung bei Urnengängen. Dabei kam Wädenswil bei Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten von 1965—1970 immerhin auf einen Beteiligungsdurchschnitt von 62,39 Prozent. Um wieviel mehr muss man sich über den Gemeindeversammlungsbesuch mit einem Durchschnitt von bloss 6,21 Prozent in derselben Zeitspanne und heute sogar nur noch rund 4 Prozent beklagen.

Der Gemeinderat macht kein Hehl daraus, dass auch ein Gemeindeparlament nicht vollkommen sein kann — wie nichts auf der Welt. Es bringt aber gegenüber dem heutigen Versammlungssystem doch ins Gewicht fallende Vorteile:

1. Die Stimmberechtigten, welche ihre starke politische Inanspruchnahme immer mehr anfechten, werden angemessen entlastet.
2. Die Gewähr, dass die stets vielgestaltiger und schwieriger werden den Geschäfte von den Mitgliedern des Grossen Gemeinderates gründlicher geprüft werden als von der Masse der zur Gemeindeversammlung aufgerufenen Bürger, ist grösser. Ein ungefähr monatlich tagendes Gemeindeparlament verspricht überdies eine speditive Abwicklung der öffentlichen Geschäfte.
3. Das Parlament kann die heutzutage vermehrt geforderte Verstärkung der Kontrolle über die Exekutive und deren Administration besser ausüben als die bis jetzt mit der Oberaufsicht über die Verwaltung betraute Gemeindeversammlung.
4. Wenn heute wie erwähnt die Gemeindeversammlungen durchschnittlich von nur noch etwa 4 Prozent der Stimmberechtigten besucht werden, wovon erst noch ein wesentlicher Teil auf Behördemitglieder und Arbeitnehmer der Gemeinde entfällt, kann man kaum

davon sprechen, der Grosse Gemeinderat als Volksvertretung schmälere entscheidend Rechte der gesamten Aktivbürgerschaft. Er wird sie ebenso gut wahren wie die dürftig besuchte Gemeindeversammlung.

Der Beschluss über die Einführung der vollen ausserordentlichen Gemeindeversammlung im Sinne des vorliegenden Antrages hat nur grundsätzliche bzw. vorläufige Bedeutung. Der Entscheid, ob der Grosse Gemeinderat eingeführt oder ob die Gemeindeversammlung weiter beibehalten werden soll, fällt endgültig erst mit der Annahme oder Verwerfung der neuen Gemeindeordnung. Der Gemeinderat hat diese in Verbindung mit einer von ihm aus den Behörden, Parteien und der Bürgerschaft zu bildenden Expertengruppe auszuarbeiten und den Stimmberechtigten — voraussichtlich im Frühjahr 1973 — zur Urnenabstimmung vorzulegen.

Bei dieser Anpassung der 45 Jahre alten Gemeindeordnung muss es sich um eine Totalrevision handeln. Die Gemeindegesetze sind weit hin veraltet und entsprechen den Anforderungen der jetzt nötigen Organisation sowie der Behörden- und Verwaltungstätigkeit nicht mehr. Die Frage, ob die heutigen Ansprüchen genügende Verbesserung der Gemeindegliederungen nicht auch ohne Grossen Gemeinderat möglich wäre, ist vorweg entschieden durch das nur eine zweistufige Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und eventueller fakultativer Urnenabstimmung und Gemeindebehörden oder eben eine dreistufige Organisation mit Urnenabstimmung, Grosse Gemeinderat und Gemeindebehörden vorschreibende Gemeindegesetz. Bis zu einem gewissen Grade liesse sich natürlich eine «Rationalisierung» der kommunalen Institutionen und ihrer Arbeit dadurch herbeiführen, dass dem Gemeinderat und den übrigen Gemeindebehörden bedeutend erweiterte sachliche und finanzielle Kompetenzen eingeräumt würden. Damit könnten die Geschäfte der Gemeindeversammlung weiter eingeschränkt werden und die Stimmberechtigten würden auf diesem Wege zu der von Vielen begehrten politischen Entlastung kommen. Ob eine solche Uebertragung bisheriger Kompetenzen der Legislative an die Exekutive d. h. Verwaltung dem mehrheitlichen Willen der Bürger und Bürgerinnen entspräche, muss bezweifelt werden. Sie dürften kaum bereit sein, wesentliche ihrer jetzigen Entscheidungsbefugnisse gänzlich der Verwaltungsebene zu überlassen. Auf der andern Seite darf aber doch erwartet werden, dass sie diese zur Oekonomisierung des gemeindepolitischen Geschehens der von ihnen zu bestellenden «Bürgervertretung», dem Grosse Gemeinderat, anvertrauen.

Es fällt auch dem Gemeinderat nicht ganz leicht, anstelle der Gemeindeversammlung das Gemeindeparlament vorzuschlagen. Er ist aber aus rein sachlichen Gründen zur Ueberzeugung gelangt, dass hergebrachte Vorstellungen überwunden werden müssen und dieser Schritt jetzt fällig ist. Unsere Gemeinde wächst. Alles deutet darauf hin, dass binnen kurzem die Einwohnerzahl von 20 000 erreicht sein wird, ohne dass damit ein Ende der bevölkerungsmässigen Entwicklung abzusehen wäre. Die immer komplexer werdenden Gemeindeprobleme erheischen gebieterisch auch auf organisatorischem Gebiet den Anforderungen der Zeit entsprechende Lösungen. Die ursprünglich auf ganz andere Verhältnisse und Grössenordnungen zugeschnittene Gemeindeversammlung nur aus historischen oder emotionellen Motiven beizubehalten, ist mit der Wirklichkeit nicht vereinbar. Die öffentlichen Aufgaben nehmen unermesslich zu. Sie lassen sich nicht länger mit hergebrachtem Routinetum und veralteten Institutionen lösen. Es geht für uns in erster Linie um die Bewältigung der Gegenwart und Zukunft und erst in zweiter Linie um die Bewahrung der Vergangenheit mit ihren überholten Mitteln und Formen.

Wir empfehlen den Stimmberechtigten, den vorliegenden Antrag gutzuheissen.

Wädenswil, 14. April 1971

Gemeinderat Wädenswil

Der Gemeindepräsident: F. Störi

Der Gemeinderatsschreiber: E. Bader

Anhang: Exposé des Gemeinderatsschreibers

10

Soll in Wädenswil die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grossem Gemeinderat eingeführt werden?

Aus dem Exposé von Gemeinderatsschreiber E. Bader

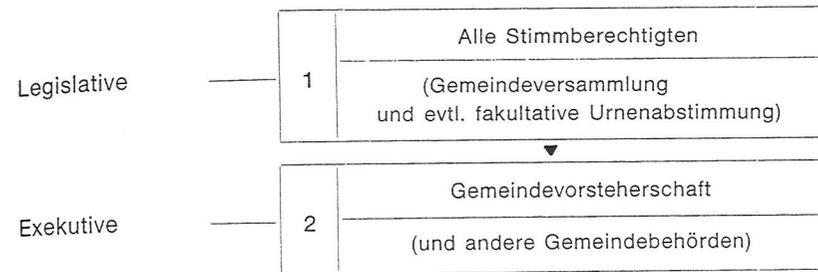
11

1	Das gemeindeparlamentarische System	13
2	Einrichtungen, Aufgaben und Kompetenzen beim parlamentarischen System	14
2.1	Stellung der Stimmberechtigten	14
2.2	Kompetenzen der Stimmberechtigten (Gemeinde), des Gemeindeparlamentes und des Gemeinderates	14
2.3	Wahl und Stellung des Grossen Gemeinderates	17
3	Ordentliche und ausserordentliche Gemeindeorganisation; Ueberblick und Gegenüberstellung	19
3.1	(Kleiner) Gemeinderat : Grosser Gemeinderat	19
3.2	Gewandelte Rechnungsprüfungskommission	20
3.3	Verbreitung des parlamentarischen Systems im Kanton Zürich	20
3.4	Mitwirkung der Stimmberechtigten bei der gemeindepolitischen Willensbildung in Wädenswil	21
3.5	Politische Rechte der Bürger; Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht	22
3.6	Die Raumfrage in der ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation	24
3.7	Der parlamentarische Betrieb im Grossen Gemeinderat	25
3.8	Die Kosten der parlamentarischen Organisation	26
4	Argumente für und gegen die ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) bzw. für und gegen die ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit Grosse Gemeinderat)	27
5	Ordentliche oder ausserordentliche Gemeindeorganisation? — Würdigung des Pro und Kontra	38

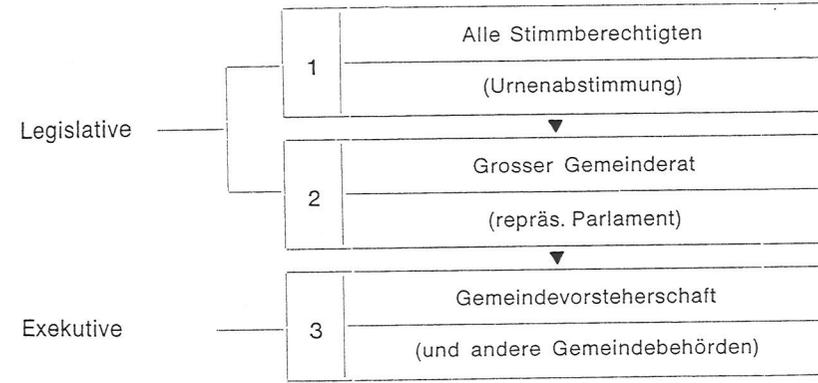
1 Das gemeindeparlamentarische System

Die für politische Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern (früher 5000) zulässige ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat unterscheidet sich von der ordentlichen Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) bzw. der halbausserordentlichen Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung wie in Wädenswil seit Erlass des Gemeindegesetzes 1926 bestehend) vor allem dadurch, dass die Gemeindeversammlung völlig wegfällt und die Stimmberechtigten sich nur noch an Urnenwahlen und Urnenabstimmungen beteiligen können und dafür der Grosse Gemeinderat als Gemeindeparlament zwischen die Stimmberechtigten und die Gemeindevorsteherschaft eingeschoben wird.

An Stelle der zweistufigen ordentlichen Gemeindeorganisation



tritt die dreistufige ausserordentliche Gemeindeorganisation



Politischen Gemeinde bestehenden Schul- und Zivilgemeinden (nicht aber Kirchgemeinden) bei Einführung der ausserordentlichen Organisation mit der Politischen Gemeinde zu verschmelzen seien. In Wädenswil ist die Schulgemeinde seit 1944 mit der Politischen Gemeinde vereinigt (eine Zivilgemeinde gab es hier nie), die Oberstufenschulgemeinde jedoch nicht, weil diese sich auf das Gebiet der Gemeinden Wädenswil, Schönenberg und Hütten erstreckt. Dort wo die Politische Gemeinde und die Spezialgemeinden nicht territorial zusammenfallen, ist nach Gesetz von einer Verschmelzung abzusehen. Diese Abweichung müsste auch bei uns beibehalten werden, weil es keine andere gesetzlich zulässige Lösung gibt. Mit der Schaffung eines Zweckverbandes oder einer Aufgabenübertragung würde nichts Brauchbares erreicht. Auch wenn die ausserordentliche Gemeindeorganisation eingeführt würde, müsste sich Wädenswil mit dem Nebeneinanderbestehen von zwei grundsätzlich verschmelzbaren Gemeinden abfinden, solange ihr Hoheitsgebiet und ihre personelle Trägerschaft nicht übereinstimmen.

2 Einrichtungen, Aufgaben und Kompetenzen beim parlamentarischen System

2.1 Stellung der Stimmberechtigten

Die Stimmberechtigten sind in ihrer Gesamtheit als «Gemeinde» nach wie vor oberstes Organ der Gemeinde, nur üben sie ihre diesbezüglichen Rechte nicht mehr in der Gemeindeversammlung resp. durch fakultative Urnenabstimmung, sondern ausschliesslich durch Urnenabstimmung aus.

2.2 Kompetenzen der Stimmberechtigten (Gemeinde), des Gemeindeparlamentes und des Gemeinderates

Die Kompetenzen der Gemeindeorgane sind grundsätzlich wie bei der ordentlichen Gemeindeorganisation durch die kantonale Gesetzgebung, vorab das Gemeindegesetz, festgelegt. Das staatliche Recht bestimmt weitgehend die Zuständigkeitsbereiche der drei Organstufen, soweit das im einzelnen nicht der Gemeindeordnung überlassen ist. Für alles, was im einzelnen nach dem Enumerationsprinzip nicht ausdrücklich der Gemeinde (d. h. den Stimmberechtigten) und dem Gemeindeparlament zugewiesen ist, bleiben wie bisher die Gemeindevorsteherchaft und die übrigen Gemeindebehörden zuständig. Der

(Kleine) Gemeinderat bleibt wie bei der ordentlichen Gemeindeorganisation die eigentliche Verwaltungs- und Vollzugsbehörde der Gemeinde.

In Angelegenheiten, die in die Befugnis der Gemeinde fallen, treten in der parlamentarischen Organisation zwei Organe anstelle der Gemeindeversammlung: Die Gesamtheit der Stimmberechtigten und der Grosse Gemeinderat.

Ueber einzelne besonders wichtige Geschäfte entscheiden die Stimmberechtigten mittels der Urnenabstimmung. Der Grosse Gemeinderat besitzt ihnen gegenüber nur ein Begutachtungs- und Antragsrecht. Wir haben es hier mit dem obligatorischen Referendum zu tun. Darunter fallen zum Beispiel der Erlass und die Aenderung der Gemeindeordnung sowie die in der Gemeindeordnung vorgesehene Krediterteilung für grössere Ausgaben. Weniger wichtige Geschäfte erledigt der Grosse Gemeinderat dagegen in eigener Kompetenz, doch kann eventuell von den Stimmberechtigten eine Gemeindeabstimmung verlangt werden, also: fakultatives Referendum. Hiezu macht das Gemeindegesetz allerdings einige wesentliche Vorbehalte:

§ 93. Folgende Geschäfte des Grossen Gemeinderates können der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden:

1. Die Wahlen;
2. die Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte;
3. die jährlichen Voranschläge und diejenigen besonderen Krediterteilungen, die durch gesetzliche Bestimmungen, durch die Gemeindeordnung sowie durch Beschlüsse der Gemeinde oder der zuständigen Gemeindebehörden bedingt sind;
4. die Festsetzung des Steueransatzes für die allgemeinen Gemeindesteuern, die Liegenschaften- und die Handänderungssteuer;
5. andere durch die Gemeindeordnung bezeichnete Geschäfte.

§ 94. Eine Gemeindeabstimmung kann nicht verlangt werden, wenn der Beschluss vom Grossen Gemeinderat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder als dringlich erklärt wird und der Gemeinderat durch besonderen Beschluss sein Einverständnis erklärt.

Dem fakultativen Referendum unterliegen im übrigen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates,

1. wenn die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Grossen Gemeinderates die Gemeindeabstimmung in der gleichen Sitzung beschliesst;

2. wenn binnen zwanzig Tagen von der Bekanntmachung des Beschlusses an eine durch die Gemeindeordnung zu bestimmende Zahl von Stimmberechtigten beim Gemeinderat das schriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreicht;
3. wenn binnen der nämlichen Frist ein Drittel der Mitglieder des Grossen Gemeinderates ein solches Begehren stellt.

Beispiel: In Dietikon können 500 Stimmberechtigte das Referendum ergreifen, in bürgerlichen Angelegenheiten 100.

Beim obligatorischen oder fakultativen Referendum der ausserordentlichen Gemeindeorganisation wickelt sich die Urnenabstimmung verfahrensmässig gleich ab, wie wir dies bei der jetzigen Gemeindeorganisation mit fakultativer Urnenabstimmung kennen.

Das Gesetz sieht bei der Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat eine besondere, in der ordentlichen Gemeindeorganisation in dieser Form unbekannte Einrichtung vor: den Doppelantrag. Es ist dies ein Antrag, den die Gemeindevorsteherchaft, d. h. die Exekutive, neben dem Antrag des Grossen Gemeinderates den Stimmberechtigten dann unterbreiten kann, wenn der Grosse Gemeinderat ihren ursprünglichen Antrag ablehnt oder abändert. Dieses Doppelantragsrecht hat nur der Gemeinderat als Gemeindevorsteherchaft. Er kann davon auch zu Gunsten der Spezialverwaltungsbehörden (Schul- oder Armenpflege) Gebrauch machen. Stellt der Gemeinderat den Doppelantrag, so haben die Stimmberechtigten gleichzeitig über zwei sich ihrem Inhalt nach ausschliessende Vorlagen abzustimmen. Ist der Grosse Gemeinderat auf die Vorlage überhaupt nicht eingetreten und hat er keinen eigenen Entwurf resp. Gegenentwurf ausgearbeitet, kann es zu keinem Doppelantrag kommen; der Antrag bzw. die Initiative des Gemeinderates bleibt wirkungslos, womit sich die Exekutive abzufinden hat.

In der zweistufigen d. h. ordentlichen Gemeindeorganisation kann jedes in die Kompetenz der Gemeindeversammlung bzw. der fakultativen Urnenabstimmung fallende Geschäft Gegenstand von Initiativen (früher Motionen) der Stimmberechtigten werden. In der dreistufigen Gemeindeorganisation treten an die Stelle der Gemeindeversammlung bzw. fakultativen Urnenabstimmung zwei Organe, nämlich die Gesamtheit der Stimmberechtigten (die Gemeinde) und das Gemeindeparlament. Das Initiativrecht der Stimmberechtigten umfasst nur Angelegenheiten, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, hingegen nicht Geschäfte, für die der Grosse Gemeinderat ausschliesslich und abschliessend zuständig ist. Findet eine Ein-

zinitiative in der Sitzung des Grossen Gemeinderates nicht die Unterstützung einer gewissen Anzahl von Mitgliedern (Dietikon 12 bzw. 5 in bürgerlichen Angelegenheiten), so gilt sie als abgelehnt. Die Zahl der für eine Volksinitiative erforderlichen Unterschriften wird durch die Gemeindeordnung bestimmt (Dietikon 50 bzw. 100). Bei einer parlamentarischen Gemeindeorganisation müssen Initiativen dem Präsidenten des Grossen Gemeinderates eingereicht werden und nicht mehr der Gemeindevorsteherchaft. Eine im Grossen Gemeinderat nicht unterstützte Einzelinitiative (Motion) hat in der parlamentarischen Organisation nur den Charakter einer Anregung (Petition). Die Gemeindebehörden haben in der parlamentarischen Organisation kein Initiativrecht mehr, sondern nur ein Initiativ-Begehrensrecht, d. h. sie können den Grossen Gemeinderat ersuchen, die Initiative zu Beschlüssen oder auch zu Anträgen an die Stimmberechtigten resp. die Gemeinde zu ergreifen. Dieses Initiativ-Begehrensrecht steht dem Gemeinderat wie den Spezialverwaltungsbehörden zu, nur unterliegen nunmehr alle Anträge der Spezialbehörden an den Grossen Gemeinderat ausnahmslos der Begutachtung durch den (Kleinen) Gemeinderat.

Unterstützte Initiativen von Stimmberechtigten müssen mit einem Gutachten und einem allfälligen Gegenvorschlag der zuständigen Gemeindebehörde innert sechs Monaten nach Einreichung zur Gemeindeurnenabstimmung vorgelegt werden. Ein die Initiative unterstützender Stimmberechtigter bzw. ein Vertreter der Initianten, der nicht Mitglied des Grossen Gemeinderates ist, darf die Initiative vor dem Parlament begründen, wenn ein Viertel der anwesenden Mitglieder sich damit einverstanden erklärt.

Bleibt dem Stimmbürger also das heutige Initiativrecht auch in der parlamentarischen Organisation grundsätzlich erhalten, so entfällt dagegen bei ihr sein jetziges Anfragerecht. Je nach der vom Grossen Gemeinderat für sich zu erlassenden Geschäftsordnung steht das Recht, eine Gemeindebehörde über Angelegenheiten der Gemeinde zu befragen, nur noch Mitgliedern des Parlaments zu (Interpellation; Kleine Anfrage).

2.3 Wahl und Stellung des Grossen Gemeinderates

Der Grosse Gemeinderat ist nicht, wie oft gedeutet wird, eine vergrösserte Gemeindebehörde neben dem Gemeinderat heutiger Ordnung. Er ist wie schon gesagt ein parlamentarisches Einschiebsel

zwischen Gemeinde d. h. Stimmberechtigten und Gemeinderat. Er verkörpert für bestimmte Geschäfte repräsentativ die Stimmbürger selbst. Er ersetzt also im grossen und ganzen die Gemeindeversammlung. Seine Wahl erfolgt im Verhältniswahlverfahren (Proporz) durch die Stimmberechtigten, wobei die Vorschriften des Wahlgesetzes über die Wahl des Kantonsrates massgebend sind. 15 Stimmberechtigte können demnach eine Wahlliste einreichen.

Die in den Grossen Gemeinderat gewählten Gemeindebürger bilden die bürgerliche Abteilung. Die Zahl der Parlamentsmitglieder ist durch die Gemeindeordnung festzusetzen. Die im Kanton bestehenden Gemeindeparlamente zählen an Mitgliedern: Zürich 125, Winterthur 60, Uster 36, Dietikon 36, Kloten 40.

Mitglieder des (Kleinen) Gemeinderates dürfen dem Grossen Gemeinderat nicht angehören, ebensowenig wie vom Gemeinderat, von der Schulpflege oder der Armenpflege gewählte Gemeindeangestellte.

Alle Sachgeschäfte, die der Grosse Gemeinderat behandelt, werden vom (Kleinen) Gemeinderat vorberaten, auch solche, welche Gegenstand von Initiativen der Stimmbürger sind. Mit andern Worten: das Parlament kann nichts beschliessen, ohne dass nicht Anträge der Gemeindeexekutive vorliegen. Ausgenommen sind natürlich rein formelle Eigengeschäfte des Grossen Gemeinderates wie Erlass der Geschäftsordnung, Ansetzung von Ratssitzungen usw.

Die Mitglieder des Grossen Gemeinderates müssen in den Ausstand treten, wenn sie bei einem Beratungsgegenstand persönlich beteiligt sind. Die Bestimmungen des Wahlgesetzes über die Wählbarkeit und deren Beschränkung infolge Unvereinbarkeit, Verwandtschaft usw. gelten auch für sie. Hingegen sind sie von der üblichen Schweigepflicht entbunden, weil die Sitzungen des Gemeindeparlamentes in der Regel öffentlich sind. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderates unterstehen an dessen Sitzungen im Gegensatz zu den Mitgliedern der Verwaltungsbehörden keinem Stimmzwang.

Die Mitglieder des (Kleinen) Gemeinderates sind berechtigt, an allen Beratungen des Grossen Gemeinderates — ohne Stimmrecht — teilzunehmen und Anträge zu stellen. Dasselbe Recht steht den Mitgliedern der Schulpflege und der Armenpflege bei der Beratung von Schul- und Armensachen zu. (Vgl. dazu auch den Abschnitt 3.7, Der parlamentarische Betrieb im Grossen Gemeinderat.)

3 Ordentliche und ausserordentliche Gemeindeorganisation; Ueberblick und Gegenüberstellung

3.1 (Kleiner) Gemeinderat : Grosser Gemeinderat

Werden dem Gemeinderat die ihm durch die Gemeindeordnung eingeräumten Befugnisse im wesentlichen auch unter der ausserordentlichen Gemeindeorganisation belassen, so beeinträchtigt das parlamentarische System aber doch dessen gemeindepolitische Stellung. Die heutige unmittelbare Konfrontation Exekutive : Bürger fällt weitgehend dahin. Alle Fragen, die nach Gesetz und Gemeindeordnung vor das Volk gebracht werden müssen, bedürfen der «Segnung» durch den Grossen Gemeinderat. Dieser kann je nach Kompetenzordnung selber entscheiden, eine Vorlage zuhanden die Stimmberechtigten begutachten oder aber auf ein ihm von der Exekutive unterbreitetes Geschäft überhaupt nicht eintreten. Durch den Nichteintretensbeschluss bzw. die Ablehnung können so Initiativen der Verwaltungsbehörden unterbunden werden. Nur wenn der Grosse Gemeinderat bei einem dem Referendum unterliegenden Geschäft der Bürgerschaft Ablehnung oder Aenderung gegenüber der beordlichen Vorlage beantragt, kann der Gemeinderat mit dem bereits geschilderten Doppelantrag seine Initiative an die Stimmberechtigten herantragen, unter Umständen sogar für die Spezialbehörden Schulpflege und Armenpflege. Dieses Recht erscheint als einziges Ueberbleibsel des heutigen direkten Kontaktes mit dem Souverän. Die der Exekutive gegebene Möglichkeit, vor der gesamten Bürgerschaft jedes Geschäft mündlich zu begründen, fällt mit der Aufhebung der Gemeindeversammlung dahin. Sie wird abgedrängt ins Forum des Grossen Gemeinderates bzw. zurückverlegt ins Gesprächsbereich der politischen Parteien oder einer öffentlichen Versammlung.

Mit der Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation wird das Aufsichtsrecht der Gemeindeversammlung dem Grossen Gemeinderat übertragen. Dieser kann gemäss seiner Zusammensetzung die Verwaltungsaufsicht besser ausüben als die Gemeindeversammlung, obschon sie von der selbständigen Rechnungsprüfungskommission unterstützt wird. Das verstärkte parlamentarische Aufsichtsrecht wird auch darin erkennbar, dass die Gemeindevorsteherchaft verpflichtet ist, jährlich einen Geschäftsbericht über die Tätigkeit der gesamten Gemeindeverwaltung dem Grossen Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen.

3.2 Gewandelte Rechnungsprüfungskommission

Unter der ordentlichen Gemeindeorganisation ist die Rechnungsprüfungskommission eine selbständige, unmittelbar vom Volk gewählte Gemeindebehörde. Sie ist nicht nur unabhängiges Finanzkontrollorgan, sondern zugleich eigentliches politisches Hilfsorgan der Gemeindeversammlung bzw. der fakultativen Urnenabstimmung.

Die ausserordentliche Gemeindeorganisation der Politischen Gemeinde kennt diese selbständige Rechnungsprüfungskommission nicht mehr. Sie wird ersetzt durch eine oder zwei Kommissionen zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes, und zwar als Ausschüsse des Grossen Gemeinderates, der die Kommissionsmitglieder aus seiner Mitte zu wählen hat. Diese Regelung ist eine zwangsläufige Folge der gesetzlichen Bestimmung, dass der Grosse Gemeinderat über Voranschlag, Steuerdekretierung und Rechnungsabnahme abschliessend befindet.

Die Prüfung von Spezialanträgen mit finanziellen Konsequenzen, die § 125 des Gemeindegesetzes unter der ordentlichen Gemeindeorganisation der selbständigen Rechnungsprüfungskommission zuweist, ist in dieser Form beim Rechnungsprüfungsausschuss des Grossen Gemeinderates nicht mehr vorgesehen; diese Aufgabe fällt unmittelbar dem Parlament zu, welches allerdings Vorberatungs- und Prüfungsaufträge jeder Art speziellen, von ihm ad hoc gebildeten Sonderausschüssen erteilen kann.

3.3 Verbreitung des parlamentarischen Systems im Kanton Zürich

Es wurde schon an anderer Stelle vermerkt: die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosselem Gemeinderat besteht in

Zürich	seit 1893	Dietikon	seit 1958
Winterthur	seit 1893	Kloten	seit 1970
Uster	seit 1927		

Vor seiner Eingemeindung zur Stadt unterstand auch Oerlikon von 1927 bis 1934 der ausserordentlichen Gemeindeorganisation.

In Horgen bestand die ausserordentliche Gemeindeorganisation von 1927 bis 1938. Eine Motion zur Wiedereinführung der ordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung wurde 1935 abgelehnt, eine zweite 1937 aber angenommen. Die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung erfolgte — wie man Publikationen entnehmen kann — teils wegen einer Vertrauenskrise zwischen Ge-

meinderat und Grosselem Gemeinderat und behaupteten Mängeln des Parlamentsbetriebes, teils, und vermutlich ausschlaggebend, weil die persönliche Anteilnahme der einzelnen Stimmberechtigten am gemeindepolitischen Geschehen geschmälert war. Eine 1965 durchgeführte grundsätzliche Abstimmung über die Frage, ob die ausserordentliche Gemeindeorganisation wieder eingeführt werden sollte, verlief in Horgen (mit 641 Ja- gegen 1365 Nein-Stimmen) negativ.

Angesichts der Einführung des Frauenstimmrechtes und der damit verbundenen Zunahme der Stimmberechtigten auf mehr als das Doppelte und der damit einhergehenden Komplikationen (Raummangel, Schwerfälligkeit des kommunalen Apparates usw.) beschäftigt man sich zur Zeit in verschiedenen grösseren zürcherischen Landgemeinden mit der Einführung des parlamentarischen Systems.

Keine der Landgemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation denkt daran, diese wieder aufzugeben, was auf gute Erfahrungen schliessen lässt.

3.4 Mitwirkung der Stimmberechtigten bei der gemeindepolitischen Willensbildung in Wädenswil

Es ist eine altbekannte Tatsache, dass die Beteiligung an Urnengängen grösser ist als an Gemeindeversammlungen. Das zeigt die folgende Uebersicht für die Jahre 1965 bis 1970:

Datum	Stimmberechtigte	Absolute Beteiligung	Prozentuale Beteiligung
Gemeindeversammlung			
27. 1. 1965	3180	187	5,88
22. 4. 1965		277	8,71
30. 6. 1965		102	3,20
22. 9. 1965		282	8,86
15. 12. 1965		214	6,72
1. 3. 1966	3200	426	13,31
28. 4. 1966		195	6,09
22. 6. 1966		127	3,96
27. 10. 1966		287	8,96
19. 12. 1966		343	7,59
7. 3. 1967		170	5,31
20. 6. 1967		166	5,18

Datum	Stimmberechtigte	Absolute Beteiligung	Prozentuale Beteiligung
30. 11. 1967		242	7,56
24. 1. 1968	3250	229	7,04
17. 4. 1968		186	5,72
28. 5. 1968		128	3,93
18. 12. 1968		212	6,52
9. 4. 1969	3350	107	3,19
1. 7. 1969		354	10,56
30. 9. 1969		173	5,16
17. 12. 1969		491	14,65
23. 4. 1970	7800	339	4,34
23. 6. 1970		199	2,55
25. 8. 1970	7900	329	4,16

Urnenabstimmung

16. 5. 1965	3104	1849	59,56
3. 10. 1965	3180	2014	63,33
6. 2. 1966	3240	1935	59,72
24. 4. 1966	3127	1910	61,08
9. 4. 1967	3190	2376	74,48
2. 7. 1967	3154	1745	55,32
18. 2. 1968	3221	1649	51,19
19. 5. 1968	3211	2056	64,02
23. 3. 1969	3371	1764	52,32
1. 6. 1969	3380	2461	72,81
14. 9. 1969	3326	2078	62,51
30. 11. 1969	3343	1958	58,57
26. 4. 1970	7761	3568	45,97
7. 6. 1970	7797	5788	74,23
27. 9. 1970	8003	5255	65,68
15. 11. 1970	8031	4759	59,48

3.5 Politische Rechte der Bürger; Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht

Die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation schaltet das direkte Mitspracherecht des einzelnen Bürgers — die Mitglieder des Grossen Gemeinderates ausgenommen — gänzlich aus. Er kann

indirekt mitsprechen bei Diskussionen allfälliger, rechtlich nicht entscheidungsfähiger Parteigremien oder öffentlicher Versammlungen. Er kann vor dem Grossen Gemeinderat eventuell eine von ihm ergriffene Initiative begründen. Er kann auf die Haltung einer Parteifraktion einwirken und unverbindlich mit Mitgliedern des Grossen Gemeinderates ins Gespräch kommen. Anstelle der unmittelbar mitredenden und mitentscheidenden Gesamtheit der Stimmberechtigten ist eben das Repräsentativorgan Grosser Gemeinderat getreten.

Als Relikt der ordentlichen Gemeindeorganisation ist bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation dem einzelnen Bürger das spezielle Recht zugestanden, während zehn Tagen vor einer Sitzung des Grossen Gemeinderates Einsicht in den Voranschlag und die Rechnung zu nehmen, mehr nicht.

Der Bürger muss in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation nicht nur den Wegfall seines direkten Mitspracherechtes in der Gemeindeversammlung hinnehmen, sondern auch die Einschränkung seiner politischen Rechte ganz allgemein, vor allem des Mitbestimmungsrechtes. Das zeigt die folgende Gegenüberstellung:

	Ordentliche Gemeindeorganisation	Ausserordentliche Gemeindeorganisation
Geschäfte der heutigen Gemeindeversammlung (gewisse Wahlen, Voranschlag, Steuerdekretierung, Rechnung, Sachvorlagen)	ja	nein ¹⁾
Geschäfte des heutigen oblig. Referendums/Urnenabstimmung (mit möglicher Veränderung des Umfanges)	ja	ja
Urnenabstimmung im fak. Referendum	ja	ja
Initiativ(Motions)recht	ja	ja
Anfragerecht (nur noch für Mitglieder des Grossen Gemeinderates)	ja	nein ¹⁾

¹⁾ Dieses «Nein» bezieht sich selbstverständlich nur auf die Politische Gemeinde; die Gemeindeversammlungen der Oberstufenschulgemeinde und der Kirchgemeinden bestehen weiter.

Wahl der Rechnungsprüfungskommission (neu: Ausschuss des Grossen Gemeinderates)

ja nein ²⁾

Das allgemeine staatsbürgerliche Engagement des Stimmberechtigten im Jahre 1969 und neu mit Parlament:

Ordentliche Gemeindeorganisation:

- Gemeindeversammlungen
- Urnengänge

4 X

4 X

zusammen

8 X

Ausserordentliche Gemeindeorganisation:

- Urnengänge

4 X

3.6 Die Raumfrage in der ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation

Die reformierte Kirche als grösster Besammlungsraum Wädenswils mit rund 1500 Sitzplätzen, Emporen und Notsitze mitgezählt, hat sich bis jetzt für die Abhaltung der Gemeindeversammlung als genügend gross erwiesen. Ein einziges Mal, nämlich am 13. Januar 1948, war die Kirche an einer Gemeindeversammlung mit 1213 Bürgern so stark besetzt, dass neben dem Schiff noch eine der beiden grossen Emporen benützt werden musste. Von «genügend gross» kann man aber nur angesichts der meist geringen Teilnehmerzahl sprechen, jedoch nicht im Verhältnis zur Gesamtheit aller Stimmberechtigten.

Die Sitzungen des Grossen Gemeinderates sind vom Gesetz ausdrücklich als öffentlich erklärt; nur aus wichtigen Gründen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Bei Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation muss also ein Sitzungsraum bereitgestellt werden, der nicht nur den 30—40 oder mehr Mitgliedern des Rates, sondern auch «Tribünenbesuchern» Platz bietet. Es sollten überdies kleinere Nebenräume für Besprechungen usw., eine Telefon-

²⁾ Die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde hat neu eine eigene, selbständige Rechnungsprüfungskommission zu wählen, kann durch die Gemeindeordnung gemäss § 134 Abs. 4 des kantonalen Gemeindegesetzes mit dieser Aufgabe aber auch die vom Grossen Gemeinderat bestellte Rechnungsprüfungskommission betrauen. Für den Sonderfall der Oberstufenschulgemeinde enthält das Gemeindegesetz bezüglich der Rechnungsprüfungskommission keine analoge Uebertragungsbestimmung wie für die Kirchgemeinde. Es handelt sich hierbei um eine offenkundige Gesetzeslücke, die auszufüllen ist. Das kann am zweckmässigsten dadurch geschehen, dass die Oberstufenschulgemeinde neu eine eigene selbständige Rechnungsprüfungskommission bestellt.

anlage und Garderoben vorhanden sein. Wädenswil fände dafür im grossen Engel-Saal mindestens vorläufig eine taugliche Lösung. Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines neuen Zentrums für die Gemeindeverwaltung müsste für die Zukunft die Einplanung von Parlamentsräumen ernsthaft geprüft werden.

3.7 Der parlamentarische Betrieb im Grossen Gemeinderat

Das Gemeindegesetz, die Gemeindeordnung und die vom Grossen Gemeinderat zu erlassende Geschäftsordnung bestimmen die Regeln für das Funktionieren des Gemeindeparlamentes.

Der Grosse Gemeinderat wählt seine Organe selbst, nämlich den Präsidenten, die Kommission(en) zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes und eventuell weitere Sonderausschüsse zur Vorprüfung bestimmter Sachfragen. Er wählt auch seine Stimmzähler und seinen Sekretär, welcher letzterer nicht Mitglied des Grossen Gemeinderates zu sein braucht und in diesem Falle nur beratende Stimme hat. Gewöhnlich stellt die Gemeindeverwaltung die Kanzlei, was durch die Gemeindeordnung oder die parlamentarische Geschäftsordnung bestimmt ist. In Dietikon und in Kloten ist der Gemeinderatsschreiber als Sekretär bezeichnet, in Uster ist es neuerdings ein Substitut des Gemeinderatsschreibers, nachdem sich die Lösung mit einer Person ausserhalb der Gemeindeverwaltung nicht bewährt hatte.

Die Tätigkeit des Gemeindeparlamentes hängt von der Konzeption der Geschäftsordnung und entscheidend aber von der Art der präsidentalen Leitung ab. Ob der Grosse Gemeinderat konstruktiv arbeitet oder — wie es im Volksmund gelegentlich heisst — zur «Schwatzbude» wird, ist eine Persönlichkeits- und Charakterfrage. Das Parlament soll sich immer bewusst sein, dass es als Repräsentativorgan die Gesamtheit der Bürger aller Schichten vertritt. Es muss darauf achten, die Sachgeschäfte nicht nach einseitig parteipolitischen und -taktischen Gesichtspunkten zu behandeln. Es liegt am Wesen der ausserordentlichen Gemeindeorganisation, dass der Grosse Gemeinderat dank seines von der Gemeindeversammlung übernommenen Aufsichtsrechtes verstärkt Einsicht und Einfluss nehmen kann auf die Verwaltungsbehörden und die Gemeindeverwaltung überhaupt. Im Interesse einer harmonischen Abwicklung der Geschäfte auf allen Ebenen darf das Parlament aber nicht zur eigentlichen «Fuchtel» der Exekutive werden. Es soll sich so verhalten, dass der Geschäftsablauf rationell bleibt, denn in der direkten Demokratie ist die Einführung des Parlamentarismus im Grunde nichts anderes als eine staatspolitische Rationalisierungsmassnahme.

Die Parlamente von Dietikon und Uster tagen jährlich 13—17 mal. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderates beziehen überall ein Sitzungsgeld (z. B. Dietikon Fr. 18.—, Uster Fr. 15.—) und je nach Gemeinde ein gewisses Fixum (z. B. Dietikon: Präsident Fr. 705.—, Präsident bürgerliche Abteilung Fr. 215.— je plus 2,5 Prozent Teuerungszulage, Präsident Rechnungsprüfungskommission/Geschäftsprüfungskommission: doppeltes Sitzungsgeld; Uster: Jedes Mitglied, für Aktstudium, Fr. 120.—, mit Fr. 500.— Zulage für den Präsidenten und Fr. 300.— für den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission/Geschäftsprüfungskommission; alles Stand 1970).

Das Gesetz schreibt die öffentliche Bekanntmachung aller Beschlüsse des Grossen Gemeinderates vor.

3.8 Die Kosten der parlamentarischen Organisation

Mit der Einführung des Grossen Gemeinderates ergeben sich für den Gemeindehaushalt zusätzliche Organisations-, Sach- und Personalkosten, denen andererseits Einsparungen infolge Wegfalls der Gemeindeversammlung gegenüberstehen.

Auf Grund des Zahlenmaterials der drei Zürcher Landgemeinden mit Grosselem Gemeinderat muss ungefähr mit folgenden neuen Jahresausgaben gerechnet werden:

Entschädigungen an die Mitglieder	Fr. 15 000.—	
Verschiedene Ausgaben für den Rat	Fr. 5 000.—	
Druck und Versand des Geschäftsberichtes, neu	Fr. 7 000.—	
Drucksachen, Vervielfältigungen usw.	Fr. 1 000.—	
insgesamt eine Arbeitskraft der Gemeindeverwaltung, mit Sozialleistungen usw.	Fr. 30 000.—	
	<hr/>	Fr. 58 000.—
abzüglich bisherige Ausgaben für Gemeindeversammlungen:		
Weisungen	Fr. 13 000.—	
Insertionen	Fr. 1 000.—	
Allgemeiner Verwaltungsaufwand	Fr. 1 000.—	Fr. 15 000.—
Mehraufwand ungefähr		<hr/> Fr. 43 000.—

Falls auf die gesetzlich nicht vorgeschriebene Zustellung von Voranschlag, Rechnung und Geschäftsbericht an die Stimmberechtigten verzichtet würde, reduziert sich dieser Aufwand um ca. Fr. 13 000.— bis Fr. 15 000.—. (Dietikon stellt alles zu; Uster nur Rechnung und Geschäftsbericht, während der Voranschlag angefordert werden muss.)

4 Argumente für und gegen die ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) bzw. für und gegen die ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit Grosselem Gemeinderat)

Nachfolgend wird versucht, das Pro und Kontra der beiden Organisationsformen, wie es in der allgemeinen Diskussion vertreten wird, im wesentlichen festzuhalten und objektiv-kritisch zu würdigen, soweit das möglich ist. Dabei werden gewisse Ueberschneidungen in der Darstellung allerdings nicht ganz zu vermeiden sein.

4.1 «Die ordentliche Gemeindeorganisation entspricht der reinen, direkten Demokratie»

Demokratie ist Volksherrschaft. Je mehr und umfassender das Volk in Dingen der Allgemeinheit mitdenken, mitreden und mitbestimmen kann, desto grösser ist das Mass der Volkssouveränität. Keine Form der staatlichen Demokratie gewährleistet diese so betont wie die ordentliche Gemeindeorganisation, deren Akzent auf dem unmittelbaren Mitspracherecht des Bürgers liegt. Diese Organisationsform ist das Ideal der reinen, direkten Demokratie.

Ideal bedeutet Vorbild, Wunschbild. Ob und wieweit es verwirklicht werden kann, hängt — zumal in der öffentlichen Gemeinschaft — von Gegebenheiten und Umständen ab, die den Verwirklichungsgrad erhöhen oder herabsetzen. Direkte Demokratie im Idealfall beinhaltet unmittelbare menschliche Begegnung, Auseinandersetzung und Willensbildung. Je kleiner die Gemeinschaft ist, umso leichter ist das direkte persönliche Zusammenwirken; je grösser sie ist, umso schwieriger wird es. Die «Massendemokratie» kann der Idealforderung der unmittelbaren Demokratie kaum entsprechen.

Geschichtlich gesehen ist die direkte Demokratie bzw. die schweizerische Versammlungsdemokratie nicht so alt, wie oft angenommen wird. Sie kam — abgesehen von gewissen Wahlvorgängen usw. — erst auf mit der Helvetik (1798—1802) und wurde im zürcherischen Staatsbereich erst vor rund 100 Jahren oberstes Gemeindeorgan zur allgemeinen und umfassenden politischen Willensbildung.

4.2 «Die Gemeindeversammlung ist überfordert; sie ist Zerrbild, nicht mehr Idealbild»

Wie bei den Urnengängen ist auch bei den Gemeindeversammlungen im Laufe der Jahre eine Art «Inflation» eingetreten. Die ständige Zunahme der Sachgeschäfte, zum Teil hervorgerufen durch das Festhalten an überholten, der Geldentwertung nicht angepassten Finanz-

kreditlimiten, führte zur vermehrten Beanspruchung der Gemeindeversammlung. Viele Bürger empfinden das als unerwünschte Zumutung, weil sie sich mit so zahlreichen Geschäften auseinandersetzen sollten. Auch der vermehrte Appell zu Urnengängen wird als Ueberforderung beurteilt. Dies liegt aber an der Einstellung des Einzelnen und nicht an der Institution der Gemeindeversammlung. Bei regerem Besuch der Bürger — schon vor Einführung des Frauenstimmrechtes — hätte die Gemeindeversammlung wirksamer sein können. Wenn das demokratische Ideal der Gemeindeversammlung verzerrt ist, liegt dies nicht an der Einrichtung als solcher, sondern vielmehr an der Einstellung jener Bürger, die sie nicht besuchen.

Man kann mit Recht einwenden, die Einrichtung sei für den Menschen geschaffen und nicht umgekehrt. Die menschlich-staatsbürgerliche Wandlung muss berücksichtigt werden.

4.3 «Die Gemeindeversammlung hat substantielle, strukturelle, organisatorische Mängel»

Man macht geltend, die Gemeindeversammlung sei bei geringem Besuch nicht mehr in der Lage, objektive Beschlüsse zu fassen. Je nach ihrer Zusammensetzung bestehe das Risiko von Zufalls- und Fehlentscheiden. Die Stimmberechtigten seien leicht beeinflussbar, und wüssten das Für und Wider nicht immer so zu beurteilen, wie es die Sache erheische. Diese einseitige Kritik ist nicht angebracht, denn bei einer Urnenabstimmung sieht man sich oft weit stärkerer Beeinflussung durch einseitige, unsachliche und auch demagogische Schlagwortpropaganda ausgesetzt. In der Gemeindeversammlung ist es immerhin möglich, in der Diskussion unsachlichen und unrichtigen Argumenten sachliche und richtige entgegenzuhalten und eine objektivere Betrachtungsweise zu bewirken. Sogenannte Zufallsentscheide d. h. Entscheide mit geringem Stimmenunterschied hat es immer gegeben und wird es immer geben, auch bei Urnenabstimmungen und ganz sicher im Parlament, wo Absenzen eine wichtige Rolle spielen können. Das entspricht dem demokratischen Mehrheitsprinzip. Es liegt also nicht unbedingt an der kleinen Teilnehmerzahl, wenn ein Zufalls- bzw. Fehlentscheid gefällt wird. Bekanntlich ist in Wädenswil in den letzten Jahrzehnten ein einziger, folgenschwere «Fehlentscheid» getroffen worden, nämlich am 13. Januar 1948, als die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung das von den Behörden vorgelegte Bau- und Finanzprogramm (das erste der Zürcher Landgemeinden überhaupt!) desavouierten und mit 531 gegen 520 Stimmen den Steuerfuss um 20 Prozent senkten und dadurch

eine finanzpolitische Einschnürung ohnegleichen einleiteten. Dabei war ausgerechnet diese Gemeindeversammlung von 45 Prozent aller Stimmberechtigten besucht...

Die Diskussion in einer Versammlung krankt oft daran, dass sich Vielredner immer wieder zum Wort melden, während sich andererseits manche Bürger in einer gut besuchten Versammlung scheuen, das Wort zu ergreifen. Darunter leidet die offene Aussprache auf weiter Ebene. Einzelne Bürger befürchten zudem geschäftliche bzw. berufliche Nachteile, wenn sie sich an der Diskussion beteiligen. Wenn dies auch hie und da zutreffen mag, so hat doch ein politisch tätiger Geschäftsmann erklärt, er habe zwar Kunden verloren, dafür aber auch neue gefunden. Solche befürchteten «Nachteile» müssten für Bürger, die in der exponierten Exekutive oder im Grossen Gemeinderat tätig sind, viel stärker fühlbar werden.

Je länger je mehr verbreitet sich weitherum die Meinung, die Wädenswiler Gemeindeversammlung habe durch ihre seit einigen Jahren angefügte «Umfrage» an Substanz und Gewicht nicht gewonnen. Das findet vor allem der Staatsbürger, der in der Gemeindeversammlung immer noch das Organ zur Erörterung und Entscheidung der ihr vom Gesetz ganz konkret übertragenen Aufgaben sieht. Man hört manchmal die Meinung, die Gemeindeversammlung sei durch die Fragestunde ab- statt aufgewertet worden, weil in der Umfrage meist Dinge zur Sprache kommen, welche die Allgemeinheit nicht oder nur wenig interessieren und die direkt an die Exekutive, die Verwaltung oder Beamte gerichtet werden könnten. Es geht dabei nicht nur um die Fragen, es geht auch um die Antworten: Oft sind die Behördemitglieder gar nicht in der Lage, an der Gemeindeversammlung sofort gründliche Auskunft zu erteilen.

Der Gemeindeversammlung wird nachgesagt, sie sei zu einseitig zusammengesetzt, wodurch es eben zu jenen Zufallsentscheiden kommen könnte. Wer die Wädenswiler Gemeindeversammlung seit Jahren kennt, weiss, dass dieser Einwand nicht stichhaltig ist. Die Versammlung entsprach vielmehr eh und je einem guten Querschnitt aller Schichten.

Struktur- bzw. Organisationsmängel werden der Gemeindeversammlung gelegentlich auch angekreidet,

— weil ein Drittel aller Versammlungsteilnehmer nötig ist, um einen Gemeindeversammlungsbeschluss nachträglich zur fakultativen Urnenabstimmung zu bringen;

— weil auf Anfragen im Sinne von § 51 des Gemeindegesetzes dem Antragsteller kein Schlusswort und den Versammlungsteilnehmern keine Diskussion zusteht.

Wenn man von der Tatsache ausgeht, dass die Kompetenzen der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung ohnehin schon stark geschmälert werden, kann man ein geringeres Quorum zur Herbeiführung der fakultativen Urnenabstimmung kaum motivieren, ohne das Organ der Gemeindeversammlung noch mehr zu unterhöhlen. Die Anfrage eines Bürgers nach § 51 des Gemeindegesetzes findet ihr Gegenstück in der «Kleinen Anfrage» beim Parlament, auf deren Beantwortung durch die Exekutive in der Regel auch keine Diskussion folgt. Das würde auch zu weit führen, weil es sich vielfach nur um Dinge handelt, die in die Kompetenz der Verwaltungsbehörden fallen. Hier noch Schlusswort und Diskussion einzuführen, wäre eine falsch verstandene Demokratisierung; alles Uebermass aber ist einer Sache nur abträglich.

Je stärker eine Versammlung besucht wird, desto schwerfälliger, unübersichtlicher und heterogener wird sie. Die Aussprache kommt zu kurz und die Willensbildung ist erst recht Zufälligkeiten ausgesetzt. Die Massen-Versammlung sprengt den Rahmen einer aktionsfähigen Gemeinschaft, die nur gut funktioniert, wenn sie überschaubar ist. Zu einer solchen Monsterversammlung könnte es in Wädenswil aber kommen, auch wenn nur ein Viertel, also gegen 2000, der Stimmberechtigten erscheinen würden. Das ist in einer Zeit ständiger Bevölkerungsvermehrung einer der entscheidenden Faktoren, welche die Funktionstüchtigkeit, ja die Existenz der Gemeindeversammlung in Frage stellen.

Die veränderte Einwohnerstruktur und die Bevölkerungsfluktuation erschweren die Rekrutierung der Stimmenzähler in der Gemeindeversammlung durch die Versammlungsleiter, die immer weniger Bürger persönlich kennen. Man hat auch gelegentlich den Eindruck, in der Gemeindeversammlung mache sich eine teilweise übersteigerte Empfindlichkeit auf Seite der Stimmberechtigten, aber auch auf Seite der Behörde bemerkbar. Entgegenen z. B. Behördevertreter auf Diskussionsvoten, ist oft gleich der Vorwurf bei der Hand, ein Bürger könne in der Gemeindeversammlung keine eigene, andere Meinung vertreten, ohne nicht «abekauft» zu werden. Der Versammlungsleitung wird manchmal vorgeworfen, sie sei zu autoritär.

4.4 «Die Gemeindeversammlung ist zu schwach besucht und nicht mehr repräsentativ für die Gesamtheit der Stimmberechtigten»

Es trifft zu, dass Versammlungen, gemessen an der Gesamtheit der Stimmberechtigten, in der Regel mässig bis schwach besucht sind (vgl. Abschnitt 3.4). Der Nachteil der Gemeindeversammlung ist, dass sie einen ganzen Abend beansprucht; aus ganz verschiedenen Gründen nehmen sich die Stimmbürger nicht mehr die Zeit dafür, ganz abgesehen von Alten, Kranken, Behinderten und Frauen mit Kleinkindern. Unter die Verhinderungsgründe fallen sportliche Betätigung, Vereinsaktivität, der Besuch von Kultur- und Bildungsveranstaltungen, vor allem aber Uebertragungen im Fernsehen, die mehr Sensation versprechen als eine Gemeindeversammlung. Die Ausübung der staatsbürgerlichen Pflichten wird oft vernachlässigt und die Gemeindeversammlung zieht den «Kürzeren».

Darüber hinaus gibt es noch mancherlei Gründe, die einen Stimmberechtigten veranlassen können, der Gemeindeversammlung fernzubleiben: Die Häufigkeit von Gemeindeversammlungen und Urnengängen; mangelndes Interesse an den kommunalpolitischen Vorgängen. Staat und Gemeinde werden vielfach nur noch einseitig als «Dienstleistungsbetriebe» angesehen, «man» erkennt sich nicht mehr als deren Träger und Gestalter. Dazu kommen reine Bequemlichkeit, die Angst, Stimmenzähler zu werden; mangelhafter, immer mehr schwindender Schulterschluss der Einwohner unter sich, die Vermassung, die Anonymität. Bürger, die z. B. aus der Stadt Zürich zuziehen, kennen das Organ der Gemeindeversammlung überhaupt nicht. Bürger bleiben auch zu Hause, wenn nur unwichtige, unumstrittene Geschäfte an der Gemeindeversammlung behandelt werden. Ueber die wichtigeren entscheidet ja die obligatorische Urnenabstimmung. Nur attraktive Geschäfte fördern den Versammlungsbesuch. Im Fernbleiben des Bürger kann aber auch eine Vertrauenskundgebung für die Behörden liegen; man glaubt, nicht an die Versammlung gehen zu müssen, wenn Vorlagen der Exekutive unumstritten sind.

Stimmberechtigte werden aber auch abgeschreckt durch «Jedesmal- und Viel-Redner» und Demagogen oder durch langweilige, nur die gedruckten Weisungen wiederholende Referate.

All dies zusammen wirkt ohne Zweifel abträglich auf den Versammlungsbesuch. Aber aus dem gelegentlich kleinen Versammlungsbesuch die Behauptung abzuleiten, die Gemeindeversammlung sei nicht mehr repräsentativ, geht doch zu weit. Eine Gemeindeversammlung von

200 Teilnehmern wie zum Beispiel die vom 23. Juni 1970 wies sich das Kontingent von mindestens ebensoviel urteilsfähigen, staatsbürgerlich geschulten «politischen Köpfen» aller Schichten auf wie ein Gemeindeparlament mit seinen 30 bis 40 Mitgliedern. Diese gehören schliesslich zum «Stammholz des Volkes» genau wie die Bürger an der Gemeindeversammlung. Bei Gottfried Keller lesen wir:

«Ei! Was wimmelt da für verschiedenes Volk im engen Raume, mannigfaltig in seiner Hantierung, in Sitten und Gebräuchen, in Tracht und Aussprache! Welche Schlauköpfe und welche Mondkälber laufen da nicht herum, welches Edelgewächs und welch Unkraut blüht da lustig durcheinander, und alles ist gut und herrlich und ans Herz gewachsen, denn es ist im Vaterland!»

Dieses, Gottfried Kellers «Durcheinander» haben wir beim Grosse Gemeinderat ebenso einzurechnen wie bei der Gemeindeversammlung.

Es gäbe ein Mittel, die Beteiligung an Gemeindeversammlungen zu erhöhen, nämlich die gesetzlich mögliche Einführung des Versammlungsobligatoriums. Praktisch kann es heute, bei einer Stimmberechtigtenzahl von mehr als 8000, aber gar nicht mehr erwogen werden.

4.5 «Es gibt keinen Versammlungsraum, der die heutige Zahl an Stimmberechtigten zu fassen vermöchte»

Mit der Einführung des Frauenstimmrechts erhöhte sich die Zahl der Stimmberechtigten in Wädenswil mit einem Schlag von 3376 auf 7570. Am 15. November 1970 waren es bereits 8031. Sollte die Stimmbeteiligung ausgedehnt werden bis und mit zu den Achtzehnjährigen, ergäbe sich, nach heutigen Verhältnissen, eine Gesamtzahl von rund 8500. Wenn einmal nur 20 Prozent der Stimmbürger und -bürgerinnen zur Gemeindeversammlung erscheinen würden, wäre die Kirche mit ihrem Platzangebot von ca. 1500 bereits überfordert. Nichtstimmberechtigte, die übrigens keinen Rechtsanspruch auf Zulassung besitzen, müssten bei Inanspruchnahme der Emporen für die Stimmberechtigten weggewiesen werden. Dass eine grössere Beteiligung im Bereiche des Möglichen liegt, zeigt Abschnitt 3.4 oder beispielsweise der Fall Meilen mit seiner als Notlösung in zwei voneinander getrennten Sälen simultan abgehaltenen Gemeindeversammlung wegen der Ansiedlung der «Alusuisse». Ein Besucheraufmarsch von rund 20 Prozent könnte

zu schweren praktischen und rechtlichen Komplikationen führen. Bürger, die keinen Platz fänden, könnten Gemeindeversammlungsbeschlüsse ohne weiteres anfechten. Es ist an anderer Stelle schon angedeutet worden: Die reine, direkte Demokratie ist auf kleinere bis mittelgrosse Gemeinwesen zugeschnitten und ihr Legislativorgan, die Gemeindeversammlung, auf eine entsprechend beschränkte Zahl von Stimmberechtigten. Die Gemeindeversammlung benötigt ausreichende Versammlungslokale. Heute sind diese in mittleren und besonders grösseren Gemeinden gar nicht mehr vorhanden. Die Ausweitung des Erwachsenenstimmrechts hat auch in Wädenswil eine vollkommen neue Lage geschaffen. Eine Gemeindeversammlung durchführen heisst heute darauf spekulieren, dass nur ein kleiner Teil der Bürger erscheint. In der Handhabung der Verfahren und Mittel zur kommunalpolitischen Willensbildung sich auf eine Spekulation zu verlassen, ist aber juristisch und praktisch ein untaugliches und auch unwürdiges Unterfangen. Aus dieser veränderten Sachlage, diesem Auseinanderklaffen von Stimmberechtigtenzahl und Platzangebot für Gemeindeversammlungen muss der Schluss gezogen werden, dass zumindest in grösseren Gemeinden die Gemeindeversammlungsdemokratie mit den heutigen Realitäten nicht mehr in Einklang steht.

4.6 «Die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat ist die zeitgemässe Organisationsform; sie behebt die Mängel der ordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung»

Mit der Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation wird dem offensichtlich immer grösser werdenden Kreis jener Bürger, die aus verschiedenen Gründen den Besuch der Gemeindeversammlung meiden, Rechnung getragen. Sie bringt für sie die Entlastung vom jährlich mehrmaligen Gemeindeversammlungsbesuch. Diese Problematik der Gemeindeversammlung wird immer grösser, je stärker das Kontingent der Stimmberechtigten anwächst. Der Ausweg aus dieser Situation kann rechtlich und organisatorisch nur darin gefunden werden, dass von der reinen, direkten zur vertretenden, repräsentativen Demokratie, d. h. von der Bürgerversammlung zum Parlament gewechselt wird. Man argumentierte schon, das parlamentarische System verbürge in der Gemeinde eine «bessere Gewaltentrennung», weil die Exekutive — abgesehen vom erwähnten Doppelantrag — nicht mehr direkt dem Stimmvolk gegenübergestellt sein wird. Das dazwischen geschaltete Parlament wirke als «Kontrollstelle», «Treuhandstelle», als «Sieb» für Anträge, Initiativen im weitesten Sinne der Gemeindebehör-

den. Wenn das Parlament loyal, ohne allzu grosse Umschweife und zielstrebig arbeitet, könnte erwartet werden, dass die Behandlung der einschlägigen Geschäfte rascher vor sich geht als in der ordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und unabhängiger RPK, der bekanntlich nach bisheriger Praxis eine Behandlungsfrist von vier Wochen zugestanden ist. Käme mit der Schaffung des Grossen Gemeinderates eine solche verfahrensmässige Beschleunigung, würde sich das auf den Gang der ganzen Gemeindeverwaltung positiv auswirken. Formen und Inhalte der ausserordentlichen Gemeindeorganisation vermögen den sich steigernden Anforderungen des Gemeindedaseins heute und morgen vollauf Rechnung zu tragen, während die der ordentlichen Gemeindeorganisation von «gestern» und überholt sind.

Im Gegensatz zu der in der Gemeindeversammlung möglichen Einseitigkeit bleibt das aus allen Schichten der Bevölkerung rekrutierte Parlament in seiner paritätischen Zusammensetzung konstant. Das gewährleistet eine folgerichtige und objektivere Willensbildung. Das Parlament ergänzt im politischen Denken und Handeln die Exekutive.

4.7 «Die parlamentarische Institution des Grossen Gemeinderates hat wesentliche Vorteile»

Der Grosse Gemeinderat übernimmt die bisher von der Gemeindeversammlung ausgeübte Aufsicht über die Verwaltung. Der Ausbau der Verwaltungskontrolle wird heute von verschiedener Seite als wünschbar bezeichnet. Es ist klar, dass das personell kleine, einigermassen homogene Gemeindeparlament dieses Postulat besser erfüllen kann als die von einer Masse von rund 8000 Stimmberechtigten «getragene» Gemeindeversammlung. Die Verstärkung der allgemeinen Aufsicht ergibt sich schon daraus, dass beim parlamentarischen System die Gemeindevorsteherchaft bzw. die Verwaltungsbehörden über die Verwaltung jährlich einen vom Grossen Gemeinderat zu genehmigenden Geschäftsbericht zu erstatten haben. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderates müssen sich einlässlicher mit den behördlichen Vorlagen befassen, als die Mehrzahl der Stimmberechtigten dies jetzt tut. Die Geschäfte dürften daher objektiver und kritischer beurteilt werden und es sollte weniger zu «Zufalls- bzw. Fehlentscheidungen» kommen.

Das Parlament gewährleistet eine effektvollere politische Meinungs- und Willensbildung. Es kann sich keine «Eskapaden» leisten. Das Parlament könnte die Arbeit der Exekutive erleichtern. Die Genehmi-

gung des Voranschlages und die Festlegung des Steuerfusses liessen sich mit weniger Aufwand, einfacher und flüssiger abwickeln als bei der Gemeindeversammlung.

Die Sitzungen des Grossen Gemeinderates sind öffentlich. Der Bürger kann unmittelbar Einblick nehmen in die Art und Weise der parlamentarischen Geschäftsbehandlung. Dieser Einblick verschafft den Bürgern die Möglichkeit, die Eignung der einzelnen Ratsmitglieder zu beurteilen, im Hinblick auf eine eventuelle Kandidatur in die Exekutivebehörde. Der Grosse Gemeinderat könnte also etwas wie eine «Schule für Behördemitglieder» werden, so dass auch das Nachwuchsproblem sich besser lösen liesse.

4.8 «Die politischen Parteien werden durch den Gemeindeparlamentarismus aufgewertet»

Eine Demokratie ohne Parteien ist nicht denkbar. In erster Linie werden die Parteien Listen für die Wahl des Grossen Gemeinderates aufstellen. Mit dem Wegfall der Gemeindeversammlung und der Ausschaltung der Bürger von der unmittelbaren politischen Meinungsäusserung und Willensbildung kommt dem politischen Gespräch innerhalb der Parteien erhöhte Bedeutung zu. Dies könnte den einen und andern bis jetzt parteipolitisch nicht engagierten Bürger veranlassen, künftig in einer Partei aktiv mitzumachen.

4.9 «Auch der Grosse Gemeinderat hat seine Mängel; auch seine Wirkungsweise kann unbefriedigend sein»

Während sich in der Gemeindeversammlung ein eher freies Spiel der politischen Kräfte entfaltet, ist das Parlament der Ort des «Fraktionsdenkens». Die Mitglieder sehen sich nur allzu oft veranlasst, wider besseres eigenes Wissen nach Parteiparole zu stimmen. Es besteht die Gefahr, dass alles, selbst ein rein sachliches Geschäft «verpolitisiert» wird. «Aus Mücken werden Elefanten» gemacht. Das Parlament ist das Podium für Gern- und Vielredner, für «politische Ehrgeizlinge». Ein Parlamentsmitglied steht im Rampenlicht und gerät leicht in Gefahr, nach Effekt zu haschen und Opportunismus zu betreiben.

Das Einschleichen eines Parlamentes zwischen Volk und Exekutive könnte dazu führen, dass der Bürger sich gewissermassen «doppelt regiert fühlt».

Es hängt in erster Linie von den persönlichen Qualitäten seiner Mitglieder ab, wie der Grosse Gemeinderat seine Aufgaben erfüllt. Ob-

schon nur gut ausgewiesene Vertreter ins Parlament gewählt werden sollten, verhindern parteiliche Bindungen und Partei-Interessen bei der Proporzwahl mit vorgedruckten Listen manchmal die Wahl der am besten geeigneten Stimmbürger. (Vgl. dazu auch Abschnitt 3.7.)

4.10 «Die Stimmberechtigten büssen unter der ausserordentlichen Gemeindeorganisation bisherige politische Rechte ein»

Die Möglichkeit, eine Initiative einzureichen oder zusammen mit andern Bürgern gegen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates das Referendum zu ergreifen, vermag den Verlust des Mitspracherechtes an Gemeindeversammlungen nicht aufzuwiegen. Dazu kommt der völlige Verlust des Anfragerechtes. Die Akteneinsicht bei Geschäften des Grossen Gemeinderates ist dem Bürger, abgesehen von Voranschlag und Rechnung, verwehrt. Allerdings dürfte diese Rechtsschmälerung die Bürger wenig berühren, weil sie bereits jetzt weithin auf die Akteneinsicht und den Versammlungsbesuch freiwillig verzichten.

Der Wegfall der Gemeindeversammlung wird durch öffentliche Versammlungen und Informationen in der Ortspresse wettgemacht, so dass die Bürger über das parlamentarische Geschehen gleichwohl unterrichtet werden.

4.11 «Die Stellung der Gemeindebehörden (Exekutive) wird durch die Einführung des Gemeindeparlamentes geschwächt»

Obschon der Grosse Gemeinderat nichts anderes als Ersatz für die Gemeindeversammlung ist, wird mit seiner Einführung die Stellung der Exekutive dennoch etwas geschwächt. Sie verliert bei der Meinungs- und Willensbildung weitgehend den direkten Kontakt mit den Bürgern. Auf ihre Initiativen im fakultativen Referendumsbereich braucht der Grosse Gemeinderat nicht einmal einzutreten. Im obligatorischen Referendumsbereich kann der Grosse Gemeinderat Initiativen der Exekutive durch ablehnende Gutachten beeinträchtigen oder gefährden. Auch die Verstärkung der Aufsicht könnte die Aktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörden unter Umständen eher lähmen statt fördern. Der Grosse Gemeinderat ist keine Verwaltungs-, keine Vollzugsinstanz. Er soll sich nicht unnötig in die Arbeit der Exekutive einmischen, deren Stellung heute ohnehin viel schwieriger und auch geschwächer ist als früher (Wachstum der Gemeinde, Aufgabenvermehrung an sich, Geldwertschwund = Schwund der finanziellen

Kompetenzen usw.). Es ist heute schon schwer, fähige Leute für die Exekutive zu finden; in Zukunft dürfte dies noch schwieriger werden, weil «gute Köpfe» sich nicht ohne weiteres z. B. in den «Kleinen» Gemeinderat portieren lassen, wenn sie befürchten, einem allzu einmischungsfreudigen Grossen Gemeinderat gegenüberzustehen.

Mindestens ebenso wichtig wie das Einrichten eines Parlamentes ist die gezielte Verbesserung der Stellung unserer Exekutivbehörden, denn auf sie kommt es in der Gestaltung der Kommunalpolitik, des ganzen Gemeindelebens und -Geschehens am Ende entscheidend an. Um im Interesse des Ganzen ein harmonisches, sich ergänzendes Nebeneinander von «Kleinem» Gemeinderat und Grosseem Gemeinderat zu ermöglichen, muss in der Gemeindeordnung auf sorgfältige, wohlabgewogene Kompetenzabgrenzung grösstes Gewicht gelegt werden. Das gilt auch für die vom Grossen Gemeinderat selbst zu erlassende Geschäftsordnung. Alles soll darauf angelegt sein, unnötige Reibungsflächen zwischen Parlament und Gemeinderat bzw. Exekutive zu vermeiden. Das gute Funktionieren des parlamentarischen Systems in der Beziehung zu den Verwaltungsbehörden, d. h. der Verwaltung überhaupt, hängt von personellen, menschlichen Faktoren ab, die bei der Wahl des Parlamentes und der Gemeindevorsteherchaft unbedingt beachtet werden müssen.

4.12 «Die Gemeindedemokratie wird beeinträchtigt, wenn die bisher vom Bürger gewählte selbständige Rechnungsprüfungskommission mit Einführung der parlamentarischen Organisation dahinfällt»

Unter dem parlamentarischen System muss nach Gesetz die bisherige Rechnungsprüfungskommission durch eine interne Rechnungsprüfungskommission des Grossen Gemeinderates ersetzt werden. Das führt zu einer «Verarmung» der föderalistischen Struktur der Gemeindedemokratie. Der vom Parlament aus seiner Mitte gewählte Prüfungsausschuss ist nicht mehr so unabhängig wie die Rechnungsprüfungskommission der ordentlichen Gemeindeorganisation.

4.13 «Es ist unbefriedigend, dass die Oberstufenschulgemeinde nicht in das parlamentarische System einbezogen werden kann»

Die gebietsmässig anders als die Politische Gemeinde geartete Oberstufenschulgemeinde Wädenswil muss, solange Hütten und Schönenberg ihr zugehören, die ordentliche Gemeindeorganisation mit Ge-

meindeversammlung beibehalten. Die Gemeindeversammlung dieser Spezialgemeinde wird deshalb in Zukunft wohl noch mehr unter Besuchermangel leiden, wenn sie unabhängig von der Politischen Gemeinde, evtl. nur noch zusammen mit der ebenfalls fortbestehenden Gemeindeversammlung der ev.-ref. Kirchgemeinde, abgehalten werden muss.

An dieser Situation lässt sich aus gemeinderechtlichen Gründen nichts ändern. So würde z. B. der Grosse Gemeinderat u. a. den Steuerfuss für die Politische Gemeinde festsetzen und deren Voranschlag genehmigen, während dies bei der Oberstufenschulgemeinde und den beiden Kirchgemeinden nach wie vor die Gemeindeversammlung resp. die Stimmberechtigten entscheiden. Dieser organisatorische Schönheitsfehler muss beim Uebergang zum parlamentarischen System in der Politischen Gemeinde vorläufig in Kauf genommen werden.

5 Ordentliche oder ausserordentliche Gemeindeorganisation? — Zusammenfassende Würdigung des Pro und Kontra

Mit der Frage, ob die Gemeindeorganisation gewechselt werden soll, steht nicht die Demokratie an sich zur Diskussion, sondern lediglich die Form ihrer Einrichtungen. Formen aber sind wandelbar und sollen veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Wenn wie in den Jahren 1945—1970 nur 6,3 Prozent der Bürger als Träger der Gemeindegouveränität an der Gemeindeversammlung teilnehmen, beweist das, dass diese Organisation nicht mehr dem mehrheitlichen Willen der Bürger entspricht. Dazu kommt, dass die Gemeindeversammlung heute, bei einem Total von rund 8000 Stimmberechtigten, überhaupt nicht mehr funktionieren könnte, selbst wenn nur ein Fünftel der Stimmberechtigten sich einfinden würde. Nicht nur fehlt der Raum, sondern die Versammlung wäre bei einer stärkeren Beteiligung der Stimmbürger kaum mehr aktionsfähig. Eine Massenversammlung kann weder mehrmals im Jahr einberufen werden, noch kann sie sachlich über Dutzende von Geschäften diskutieren und entscheiden. Bei der im vergangenen Jahrhundert eingerichteten Gemeindeversammlung hatte man bestimmt nur an einfache Verhältnisse gedacht. Der damalige Gesetzgeber konnte die Entwicklung zum heutigen Staats- und Gemeindegewesen und ihren Einfluss auf das sachliche und personelle Gefüge der Gemeindegouveränität unmöglich voraussehen.

Selbst ein überzeugter Verfechter der Gemeindeversammlung muss erkennen, dass die Versammlung als Organ der allgemeinen Meinungs- und Willensbildung die ihr einst zugedachte Aufgabe auf die Dauer nicht mehr ausreichend zu erfüllen vermag.

Das ständige Wachstum der Gemeinde setzt dem Fortbestand der Gemeindeversammlung seine Grenzen. Der Sachverhalt, dass z. Zt. privat 650 Wohnungen im Bau, ca. 700 vor dem Bau und 1700 geplant sind, redet eine deutliche Sprache. Wenn alle diese Wohnungen einmal bezogen sein werden, wird sich die Zahl der Stimmberechtigten Wädenswils auf ungefähr 13 000 erhöhen. Vermutlich wird aber die siedlungsmässige Entwicklung auch dann noch nicht abgeschlossen sein.

Die meisten der in Abschnitt 4 erwähnten Argumente, die gegen die Gemeindeversammlung vorgebracht werden, motivieren den Verzicht auf diese Institution nicht ausschlaggebend. Gegen die Erhaltung der Versammlung spricht ernsthaft und entscheidend eigentlich nur, dass die Gemeindeversammlung von der Lokalfrage und der allgemeinen Aktionsfähigkeit her beurteilt, den Anforderungen der «vermassten» Gemeindegouveränität objektiv nicht mehr genügt. Sie nur aus blosser Tradition und rein emotioneller Einstellung weiterzuführen, wäre unrealistisch und müsste je länger je mehr der künftigen gemeindepolitischen Entwicklung abträglich sein. Man darf es nicht dem Zufall überlassen, ob eine kleine Beteiligung die Abhaltung der Versammlung ermöglicht, eine grössere sie jedoch mangels Platz verunmöglicht. Eine zeitgemässe, funktionstüchtige Gemeindeorganisation darf nicht mit der Möglichkeit, ja Gefahr eines derartigen Versagens behaftet sein. Wir sind mit unserer Gemeindeversammlung in der Klemme: Einerseits möchte man sie aus grundsätzlichen-ideellen Gründen erhalten, andererseits aber kann man ihr Zurückbleiben hinter den tatsächlichen Ansprüchen von Gegenwart und Zukunft nicht übersehen. Es gibt nur einen Ausweg aus der gemeindepolitisch und gemeindegouveränitorisch unbefriedigenden Situation: die örtliche Gemeindeorganisation muss durch die ausserordentliche Gemeindeorganisation, die Gemeindeversammlung durch den Grossen Gemeinderat ersetzt werden.

Mancher Anhänger der Versammlungsdemokratie mag das bedauern. Es wird ihm aber nichts anderes übrig bleiben, als sich zur durch die heutigen Verhältnisse bedingten neuen ausserordentlichen Organisationsform zu bekennen. Der Uebergang von der alten zur neuen Form ist beileibe kein Unglück. Im einen wie im andern Falle kommt es auf den Menschen an, von ihm hängt es letztlich ab, ob eine Sache gut oder schlecht geführt wird, ob eine allen dienende Einrichtung spielt oder nicht. Dass auch unter der ausserordentlichen Gemeindeorganisation stehende Gemeinwesen leben und gedeihen können, lehren die Erfahrungen in Dietikon, Uster und anderswo.