



Die Beteiligung von Gemeindeparlamenten an kantonalen Entscheidungsprozessen gewinnt an Bedeutung

Reto Steiner und Andreas Ladner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern

Das Stadtparlament von Zürich hat an seiner Sitzung vom 25. Juni 2003 einstimmig eine Resolution verabschiedet, in der es sich gegen die geplanten Südanflüge auf den Flughafen Zürich-Kloten ausspricht, die vom Bundesamt für Zivilluftfahrt bewilligt worden sind. Der Bund solle sich für eine andere Anflugvariante einsetzen. Dem Entscheid war eine vehemente Debatte vorangegangen, in der sich die Vertreterinnen und Vertreter der städtischen Legislative darüber ärgerten, dass der Bund gegen die Interessen der grössten Schweizer Stadt entschieden habe, da der Südanflug über das dichtbesiedelte Gebiet der Stadt Zürich führe. Der Stadtpräsident unterstützte die Resolution des Parlaments im Rahmen der Debatte und warf dem zuständigen Bundesrat Führungsschwäche vor.

Die Resolution des Kommunalparlaments hat keine verbindliche rechtliche Wirkung. Sie ist lediglich als ein Signal an die Bundesbehörden zu verstehen. Das Beispiel zeigt aber, dass dort, wo Entscheide der Bundes- und Kantonspolitik direkte Auswirkungen auf die Bevölkerung einer Gemeinde haben, sich kommunale Parlamente gelegentlich vehement dagegen zur Wehr setzen. Insbesondere die Kantonspolitik beeinflusst die Freiheitsgrade einer Gemeinde: Artikel 50 der neuen Bundesverfassung hält fest, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist. Kommunen haben deshalb ein vitales Interesse, auf dieses kantonale Recht Einfluss zu nehmen und so ihren Handlungsspielraum mitbeeinflussen zu können. Dabei gilt es aus ihrer Sicht nicht nur, auf unliebsame Entscheidungen zu reagieren, sondern viel häufiger auch proaktiv den Entscheidungsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist die Fragestellung relevant, in welcher Form sich eine politische Gemeinde bei Entscheidungsprozessen der Kantone und gelegentlich auch des Bundes einbringen kann.

Der Beitrag fokussiert auf die Bedeutung und Rolle der kommunalen Parlamente bei den Entscheidungsprozessen der übergeordneten Staatsebenen. In einem ersten Teil werden die unterschiedlichen in der Schweiz verbreiteten Formen der Mitwirkung aufgezeigt, um den kantonalen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Dabei wird darauf eingegangen, welche kommunalen Akteure

diese Formen nutzen. In einem zweiten Teil werden neue Partizipationsmöglichkeiten aufgezeigt, um die Mitwirkung der Parlamente in Zukunft zu stärken.

Die Gemeinden können auf fünf verschiedene Arten die Entscheidungsprozesse der höheren politischen Ebene beeinflussen: Durch Lobbying, Arbeitsgruppen, Vernehmlassungen, Selbstorganisation und Opposition.

Lobbying

Unter Lobbying versteht man einen organisierten Versuch, Behörden – in diesem Fall Kantons- oder Bundesbehörden – zu beeinflussen. Es geht dabei insbesondere um eine Einflussnahme auf Legislativ- oder Exekutivmitglieder resp. die Verwaltung, welche bei einem Geschäft im Sinne der spezifischen Anliegen einer Kommune entscheiden sollen. Am Einfachsten dürfte dies bei Doppelmandatsträgern gelingen: Verschiedene kommunale Parlamentesmitglieder, insbesondere aber auch kommunale Exekutivpolitiker, haben ein Doppelmandat und wirken zugleich im kantonalen Parlament oder sogar im Bundesparlament mit. Zwischen den Behörden der unterschiedlichen Staatsebenen besteht in der Schweiz mit wenigen Ausnahmen keine generelle Unvereinbarkeit. Die Ausnahmefälle beziehen sich auf die Einsitznahme kantonaler Regierungsmitglieder in den eidgenössischen Räten. In mehr als der Hälfte der Kantone ist allerdings die Zahl der Vertreter beschränkt.

Doppelmandate können einerseits eine Multiplikatorfunktion für kommunale Anliegen haben, andererseits ermöglichen sie den Zugang zu Informationen der übergeordneten Staatsebenen. Dass diese Doppelmandate von den Kommunen als wichtig angesehen werden, zeigt sich beispielsweise am Kanton Bern, wo Exekutivvertreter aus allen grösseren Städten in einem übergeordneten Parlament mitwirken. Doppelmandate sind bei kommunalen Parlamentariern seltener als bei kommunalen Exekutivvertretern, da die Parlamentarier ihr Mandat nach der Wahl in das Kantonsparlament mit wenigen Ausnahmen niederlegen, was nicht zuletzt mit der grossen zeitlichen Belastung der Milizpolitiker zusammenhängen dürfte.

Die Beeinflussung von kantonalen Regierungsmitgliedern ist im Gegensatz zu der Beeinflussung der Doppelmandatsträger wohl tendenziell schwieriger, wird aber ebenfalls rege praktiziert. So laden etwa Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten in verschiedenen Regionen der Schweiz kantonale Regierungsmitglieder regelmässig zu Gesprächen ein und bringen ihre spezifischen Anliegen z. B. für den Strassenbau vor. Im Kanton Bern trifft der bernische Gemeindedirektor sogar alle 400 Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten einmal jährlich gleichzeitig zu einem gemeinsamen Informationsaustausch und auch im Kanton Zürich findet einmal jährlich ein Treffen mit den Gemeindevertretern und den zuständigen kantonalen Stellen statt. Dieses Lobbying dürfte in vielen Fällen eine gewisse Wirkung entfalten, sind doch die kantonalen Regierungsmitglieder auf das Wohlwollen der Kommunen und deren Bevölkerung in den Wahlregionen angewiesen.

Am Schwierigsten gestaltet sich der Zugang zu den Bundesbehörden. So ist in der Debatte des Zürcher Stadtparlaments zu den Südanflügen kritisiert worden, dass die Stadt Zürich nicht direkt mit dem zuständigen Bundesrat die Thematik erörtern könne. Ist vom Grundsatz her verständlich, dass der Bund mit den Kantonen und nicht mit den Gemeinden kommuniziert, zeigt sich an der Stadt Zürich die Unzulänglichkeit dieses Systems: Die grösste Schweizer Stadt zählt gleich viele Einwohnerinnen und Einwohner wie ein mittelgrosser Schweizer Kanton. Es scheint sich hier aber langsam eine Trendwende anzubahnen: So setzen sich bei der aktuellen Neudefinition der Agglomerationspolitik der Bund und die Städte gemeinsam an einen Tisch.

Eine weitere Form des Lobbying findet sich im persönlichen Kontakt von Gemeindevertretern zu Exponenten höherer Entscheidungsebenen. Die Kleinräumigkeit der Schweiz bringt es mit sich, dass über die verschiedensten Lebensbereiche (Schule, Militär, Beruf, Sport, usw.) ein dichtes Netz von sozialen Beziehungen entsteht, welche den direkten Zugang zu Exponenten höherer politischer Ebenen erleichtern. Eine wichtige Rolle kann dabei auch die Zugehörigkeit zur selben Partei spielen, auch wenn das, wie zum Beispiel im Falle von



Stadtpräsident Ledergerber und Bundesrat Leuenberger im Streit um die Südanflüge, nicht immer zu einem Einvernehmen führen muss.

Vernehmlassungen

Eine zweite Einflussmöglichkeit der Kommunen auf die Entscheidungsprozesse des Kantons ist die Mitwirkung bei Vernehmlassungen. Laden Kantone Gemeinden zur Vernehmlassung bei politischen Geschäften ein, kann dies auf freiwilliger Basis erfolgen oder in einem kantonalen Gesetz geregelt sein (z. B. Strassenbauprojekte im Kanton St. Gallen).

Die Einladung richtet sich mehrheitlich an die Exekutive, welche zusammen mit der Verwaltung eine Vernehmlassungsantwort formuliert. Bei Vernehmlassungen, an denen sich alle Interessierten beteiligen können, ist es grundsätzlich auch denkbar, dass sich ein kommunales Parlament äussert, falls ein geeignetes parlamentarisches Instrument zur Verfügung steht. Die Resolution des Zürcher Parlaments hätte beispielsweise so formuliert werden können, dass sie als eine Vernehmlassungsantwort verwendet werden kann.

Auch wenn sich die Vernehmlassung an die Exekutive richtet, dürfte die Haltung der kommunalen Parlamente nicht unwesentlich sein. Hat sich beispielsweise ein Parlament zu einem Thema geäussert, wird sich eine kommunale Regierung hüten, diese Haltung (zumindest in den Grundzügen) in ihrer Vernehmlassungsantwort nicht zu berücksichtigen.

Arbeitsgruppen

Die Mitwirkung in Arbeitsgruppen ist eine weitere Partizipationsmöglichkeit von Kommunen an Entscheidungsprozessen der übergeordneten Staatsebenen. Kantone ziehen oft den Rat von Gemeindevertretern bei, wenn sie ein Gesetz erarbeiten wollen, das die Gemeinden tangiert. So hat beispielsweise der Kanton Luzern bei der Neuregelung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs bewusst Gemeindevertreterinnen und -vertreter in die Projektgruppe intergiert, um eine Lösung zu entwickeln, welche von der Mehrzahl der Kommunen unterstützt wird und nicht im parlamentarischen Prozess oder bei einem allfälligen Referendum bekämpft wird.

Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter in solchen Arbeitsgruppen sind in der Regel wie bei den übrigen Partizipationsformen Exekutivmitglieder. Als Ressortvorsteherinnen und -steher zeichnen sie sich durch die höchste Sachkompetenz aus und garantieren eine gewisse Kontinuität bei

Folgeprojekten. Es ist jedoch denkbar und kommt gelegentlich vor, dass Parlamentsmitglieder in solchen Arbeitsgruppen mitwirken, dies ist aber in der Praxis selten verbreitet.

Von besonderem Interesse und bis anhin noch kaum systematisch untersucht ist hier, welche Gemeinden sich in diesen Arbeitsgruppen besonders gut einbringen und ihre Interessen geltend machen können.

Selbstorganisation der Gemeinden

Ein wichtiges Gefäss für das Einbringen von Gemeindeanliegen auf Kantons- und Bundesebene ist die Selbstorganisation der Gemeinden. So setzen sich der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband für die Anliegen ihrer Mitglieder, d. h. Kommunen ein. Der Schweizerische Gemeindeverband ist ein wichtiger Vernehmlassungspartner des Bundes für Vorlagen, welche die Gemeinden tangieren. Zudem betreibt er aktives Lobbying. Auf Kantonsebene kennen ebenfalls verschiedene Kantone Gemeindeverbände (bspw. Verband Bernischer Gemeinden, Verband Luzernerischer Gemeinden). Zudem sind auch verschiedene Berufsgruppen, wie beispielsweise die Gemeindegemeinschafterinnen und -schreiber in mehreren Kantonen organisiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Organisationsgrad und die Professionalität dieser Verbände entscheidend dazu beiträgt, wie stark die Interessen der Gemeinden berücksichtigt werden.

Die Delegierten der Gemeinden in diesen Interessenverbänden sind fast ausnahmslos Exekutivpolitiker resp. die Gemeindepräsidenten selbst. In den Berufsverbänden wirken Verwaltungskader mit. Die Mitwirkung der Parlamentsmitglieder kommt also faktisch kaum vor. Es gibt aber Ausnahmen: So treffen sich die Präsidien der St. Galler Gemeindeparlamente zu einem jährlichen Gedankenaustausch, um bei der Lösung zentralörtlicher Probleme zusammenzuarbeiten (vgl. Beitrag der Stadt St. Gallen in dieser Ausgabe). Man könnte also von einer institutionalisierten Kooperation der Parlamente sprechen.

Opposition

Die letzte verbreitete Form der Gemeindegemeinschaftsmitwirkung ist die Opposition. Diese kann sich in unterschiedlicher Form ausdrücken. Unmutsbekundungen sind beispielsweise durch Exekutiven oder Parlamente möglich. Die Zürcher Resolution gegen den Südanflug könnte in diese Kategorie eingereiht werden. Offene Briefe von Gemeindeexeku-

tiven sind ebenfalls hier zuzuordnen. Alle Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten des Obergeraues haben im Kanton Bern kürzlich in einem offenen Brief gegen die Asylpolitik des Bundes protestiert. Die Stadtexekutive von Zürich hat zum gleichen Thema in grossen Schweizer Tageszeitungen in Form eines ganzseitigen Inserats Stellung bezogen.

Denkbar sind auch Aufrufe zu Kundgebungen. In der Stadt Zürich haben beispielsweise an einer Strassenkundgebung gegen den Südanflug eine Vielzahl Exekutiv- und Legislativmitglieder teilgenommen. Die härteste Form der Opposition ist die Verweigerung der Umsetzung kantonalen Vorgaben. So haben sich unlängst mehrere Schweizer Gemeinden geweigert, Asylbewerberinnen und -bewerber aufzunehmen, die ihnen der Kanton zur Betreuung zugewiesen hat.

Stärkung der Parlamente möglich

Die Ausführungen haben aufgezeigt, dass die Beteiligung der Gemeinden an Entscheidungsprozessen der Kantone und einzeln auch des Bundes verbreitet und in unterschiedlichster Form praktiziert wird. Hauptsächlichster Ansprechpartner der übergeordneten Staatsebenen sind die Gemeindeexekutiven. Die Parlamente nehmen nur eine relativ unbedeutende Rolle ein. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, den Gemeindeexekutiven gewisse Leitplanken des Handelns in denjenigen Aufgabenbereichen vorzugeben, die einerseits in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fallen und andererseits in den Kompetenzbereich der Parlamente (insbesondere durch parlamentarische Vorstösse und die Verabschiedung von Gesetzen). Die Art und Weise, wie die Gemeindeexekutive diese Vorstösse umsetzt resp. wie die Exekutive gegebenenfalls mit dem Kanton zusammenarbeitet, um die Gemeindeinteressen zu wahren, liegt dann in ihrem Zuständigkeitsbereich. Dennoch sollen nachfolgend Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Mitwirkung der Parlamente gestärkt werden könnte, um der Meinung der Gemeinden grösseres legitimatorisches Gewicht zu geben.

Theoretisch denkbar wäre, dass auf Kantons- wie auf Bundesebene eine *zweite Parlamentskammer* geschaffen wird, die sich aus Gemeindevertreterinnen und -vertretern zusammensetzt. Dabei könnte es sich um kommunale Exekutiv- oder Legislativpolitiker oder sogar unabhängige Gemeindevertreter handeln, die an der Urne gewählt werden. Gesetze müssten zur Inkrafttretung von beiden Kammern verabschiedet werden.

Eine so genannte Kommunalkammer, wie sie in Deutschland bereits diskutiert wird,



erscheint uns aus mehreren Gründen keine sinnvolle Option. Erstens bestehen Kantone nicht wie der Bund aus selbstständigen Gliedstaaten. Der Bestand der Gemeinden ist nur nach kantonalem Recht garantiert. Zweitens sind in den kantonalen Parlamenten bereits heute viele Gemeindevertreter engagiert und es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass Entscheide von den Kammern grundsätzlich unterschiedlich behandelt würden. Und schliesslich käme ein solches System teuer zu stehen und wäre wohl in keinem sinnvollen Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Schon eher denkbar wäre ein *Referendumsrecht für Gemeinden* bei kantonalen Gesetzen, welche Auswirkungen auf die Gemeinden haben (die Frage, welche Gesetze dies wären, bleibt jetzt mal ausgeklammert). Dabei müsste aber auf jeden Fall ein Quorum an Gemeinden vorgegeben werden, das auch die Bevölkerungszahlen der Gemeinden berücksichtigt, damit nicht ein paar kleine Gemeinden mit wenigen Einwohnerinnen und Einwohnern das Referendum ergreifen können. Zudem wäre es möglich, zwingend einen Legislativentscheid vorzuschreiben, d. h. die Gemeindeversammlungen oder die Parlamente müssten einen formellen Entscheid fällen, damit die Stimme der Gemeinde zählt. In der Praxis würde dies bedeuten, dass beispielsweise gegen ein neues Finanzausgleichsgesetz entweder wie bisher X Tausend Stimmberechtigte das Referendum ergreifen können oder Y Gemeinden, welche Z % der Gesamtbevölkerung vertreten. Ein solches Gemeindereferendum würde voraussichtlich die "Gemeindeverträglichkeit" von Gesetzen stärken, der Handlungsspielraum der Kantone würde hingegen eingeengt.

Eine dritte Form, um die Mitwirkung der Parlamente bei kantonalen Entscheidungsprozessen zu stärken, wäre die Einführung einer *kommunalen Legislativinitiative*. Dies bedeutet, dass Gemeindeversammlungen und Parlamente die Traktandierung und Behandlung eines Geschäfts im Kantonsparlament erzwingen könnten analog zur Standesinitiative auf Bundesebene. Damit könnten sicher Diskussionen auf Kantons Ebene in Gang gesetzt werden, ohne den kantonalen Parlamentsbetrieb übermässig zu belasten und dessen Kompetenzen zu relativieren. Wie die bislang eingereichten Standesinitiativen und deren Behandlung durch das Parlament auf Bundesebene zeigen, ist die direkte Wirkung solcher Initiativen aber doch eher gering.

Schliesslich könnte die Rolle der Parlamente bei den kantonalen Entscheidungsprozessen durch eine *Anpassung der Kompetenzen innerhalb der Gemeinden* gestärkt werden: Die Gemeindeexekutiven lassen ihre Vernehmlassungsantworten durch die

Parlamente genehmigen, sofern eine Mehrheit des Parlaments wünscht, dass es zu einer Vernehmlassung Stellung beziehen kann. Dazu müsste ein neues Instrument geschaffen werden, das mit einem politischen Auftrag, wie er in NPM-Gemeinden verbreitet ist, vergleichbar ist. Ein potenzielles Problem liegt in der Vermischung von Legislativ- und Exekutivkompetenzen. Diese neuen möglichen Mitwirkungsformen sind als Anregung zu verstehen und keine vollzählige Auflistung. Die Vorschläge zeigen aber auf, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, die Rolle der Parlamente bei kantonalen Entscheidungsprozessen zu stärken, falls dies von den Kantonen und Gemeinden erwünscht wird und sich die kommunalen Parlamente als befähigt erweisen, einen aktiveren Part in der Politikgestaltung der übergeordneten Ebenen zu spielen.