



Auszug aus dem Protokoll vom

22. März 2004

---

50	01.05	Abstimmungen und Wahlen, allgemeine und komplexe Akten
	01.05.40	Volksbegehren, Referendum
	16.04	Gemeinderat
	16.04.25	Initiativen

**Vorlage Nr. 2/2004: Bericht und Antrag des Stadtrates zur Einzelinitiative von Peter Schnüriger für die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung**

---

Referent des Stadtrates

Peter Voser, Stadtpräsident

A. Initiativbegehren

Am 14. Oktober 2003 ist von Peter Schnüriger, Zürcherstrasse 18, eine Initiative für die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung eingegangen. Sie hat folgenden Wortlaut:

„Als Stimmbürger von Schlieren stelle ich das nachfolgende Initiativbegehren:

**Es sei den Stimmberechtigten eine neue Gemeindeordnung vorzulegen, welche als Kernstück die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung und damit die Aufhebung des Parlamentes zum Inhalt hat.**

Begründung:

- In Schlieren wurde die Organisation mit Grossem Gemeinderat (Parlament) 1974 eingeführt. Damals glaubte man noch an ein beträchtliches Wachstum. Die offizielle Grün- und Erholungsrichtplanung der Gemeinde rechnete im so genannten Vollausbau mit rund 26'000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie 25'000 Beschäftigten.
- Tatsächlich ist Schlieren seit der Arbeitsaufnahme des Gemeinderates nur unwesentlich gewachsen. Die Zahl der Stimmberechtigten geht seit einigen Jahren sogar zurück.
- Die Gemeindeversammlung erlaubt allen Stimmberechtigten eine direkte Mitsprache und gewährleistet so eine echte, lebendige Demokratie.
- Zahlreiche Zürcher Gemeinden mit wesentlich mehr Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Stimmberechtigten sind der Gemeindeversammlung treu geblieben und damit sehr zufrieden. Als Beispiele können Thalwil, Horgen, Regensdorf, Wetzikon, Zollikon, Volketswil und andere angeführt werden.
- Eine Arbeitsgruppe des Zukunftsprojektes „Schlieren macht vorwärts“ ist nach gründlichen Abklärungen zum Schluss gekommen, für Schlieren empfehle sich ein Systemwechsel zurück zur Gemeindeversammlung. Die Beweggründe dazu sind kürzlich veröffentlicht worden. Sie sind überzeugend und bedürfen keiner Ergänzung.
- Die Organisation mit Gemeindeversammlung ist wesentlich kostengünstiger als diejenige mit Grossem Gemeinderat. Parlamente sind arbeitsaufwändige Einrichtungen, was sich bei den Verwaltungskosten niederschlägt. Der hohe Aufwand führt zu keiner besseren Dienstleistungsqualität für die Bevölkerung.
- Es wird für alle Parteien zunehmend schwieriger, ausgewiesene und fähige Persönlichkeiten für die Mitarbeit im Parlament zu gewinnen, was ebenfalls für die Rückkehr zur Gemeindeversammlung spricht.

Das Begehren stützt sich auf § 19 der geltenden Gemeindeordnung und auf die §§ 96 ff. des kantonalen Gemeindegesetzes.“



Rechtlich gesehen handelt es sich um eine Einzelinitiative in der Form der allgemeinen Anregung über einen Gegenstand, der dem Obligatorischen Referendum untersteht.

#### B. Vorläufige Unterstützung durch den Gemeinderat

Gemäss dem Vorprüfungsbericht und Antrag des Stadtrates vom 27. Oktober 2003 ist an der Sitzung des Gemeinderates vom 17. November 2003 die Initiative von 16 Mitgliedern des Parlamentes (nötiges Quorum mindestens 12 Stimmen) vorläufig unterstützt worden. Damit wurde das Begehren zur (inhaltlichen) Prüfung und Antragstellung an den Stadtrat überwiesen.

#### C. Mögliche Organisationsformen nach dem Gesetz über das Gemeinwesen des Kantons Zürich

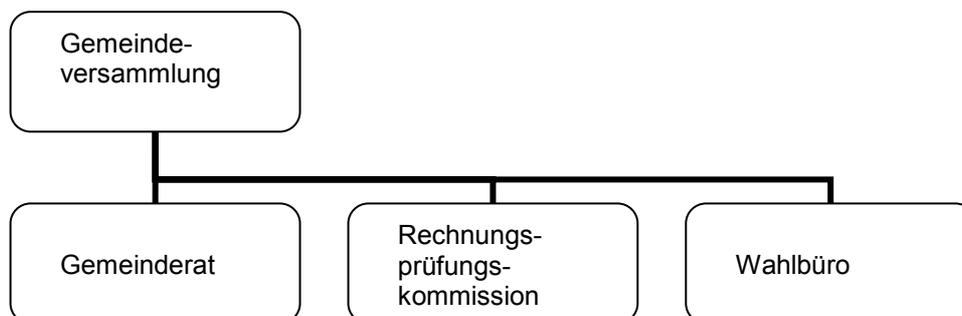
Gemäss den Bestimmungen des kantonalen Gemeindegesetzes sind die Gemeinden im Kanton Zürich in der Wahl ihrer Organisationsform grundsätzlich frei. Es stehen folgende Varianten zur Verfügung:

- Ordentliche Gemeindeorganisation (Gemeindeversammlung)
- Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung
- Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat

Die Kompetenzen der einzelnen Organe sind in der Gemeindeordnung festzulegen. Den Rahmen bildet die kantonale Gesetzgebung. Die Eigenheiten der drei Systeme sind kurz zusammengefasst:

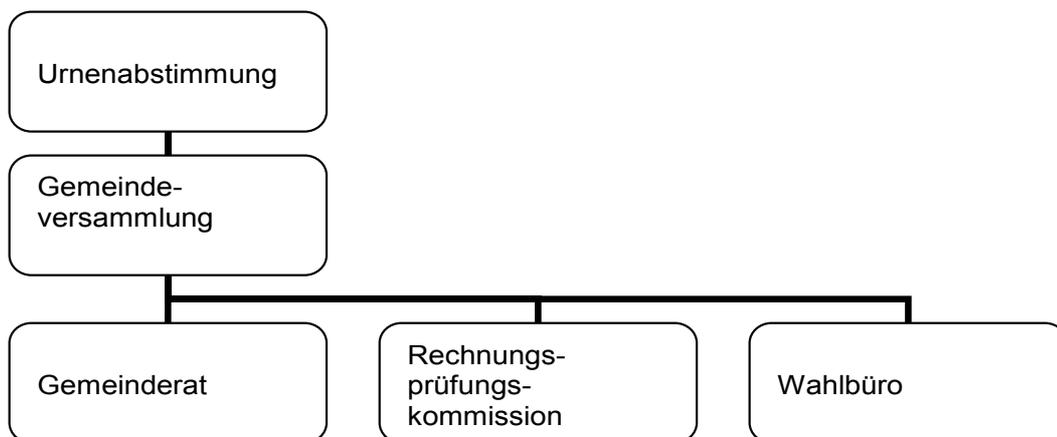
##### a) Ordentliche Gemeindeorganisation

Diese Organisationsform ist vor allem in kleineren und kleinsten Gemeinden wie auch bei den Kirchgemeinden verbreitet. Alle in die Befugnis der Gemeinde - d. h. der Stimmberechtigten - fallenden Angelegenheiten werden abschliessend durch die Gemeindeversammlung behandelt.



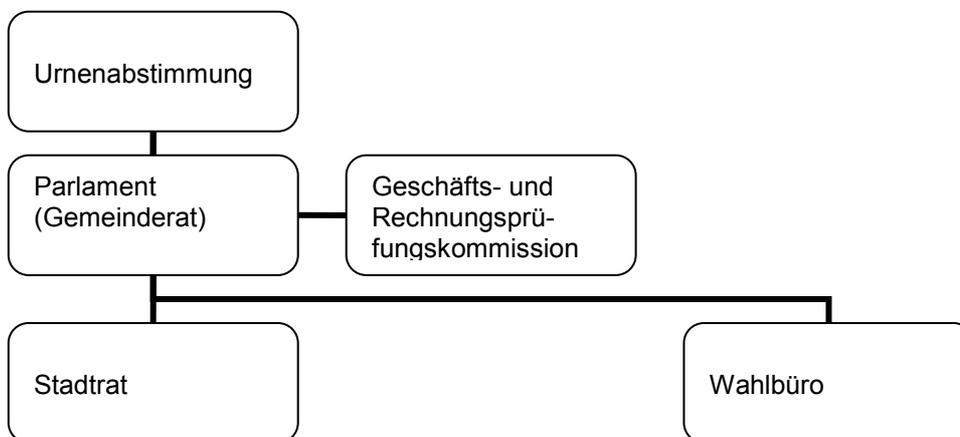
##### b) Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung

Bei dieser Organisationsform fallen bestimmte Entscheide - beispielsweise Kredite ab einer gewissen Höhe - in die Kompetenz der Stimmberechtigten, die an der Urne entscheiden. An der Gemeindeversammlung findet lediglich eine Vorberatung ohne eigentliche Beschlussfassung statt. Andere Geschäfte - vor allem Voranschlag, Steuerfuss und Rechnungsabnahme - werden von der Gemeindeversammlung abschliessend behandelt. Die Einzelheiten regelt die Gemeindeordnung. Schlieren hatte diese Form vor der Einführung des Parlamentes im Jahr 1974.



c) Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grossem Gemeinderat

Der Grosse Gemeinderat (in Schlieren wie auch in den übrigen Gemeinden mit dieser Organisation kurz Gemeinderat genannt) ist das Parlament einer Gemeinde. Es ersetzt im Wesentlichen die Gemeindeversammlung und nimmt die Aufgaben der Legislative wahr. Über Voranschlag, Steuerfuss, Rechnung und Geschäftsbericht sowie Kredite bis zu einer gewissen Höhe entscheidet der Grosse Gemeinderat abschliessend. Für andere Beschlüsse gilt je nach Bedeutung das Fakultative oder das Obligatorische Referendum. Alle Parlamentsgemeinden bezeichnen sich als Stadt. Das Gemeindegesetz lässt diese Organisationsform für Gemeinden ab 2'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu, verbreitet ist sie aber nur in Gemeinden oder Städten mit mehr als 10'000 Personen.



D. Organisation der grösseren Zürcher Gemeinden

Bis 1971 hatten die Städte Zürich (seit 1895), Winterthur (seit 1922), Uster (seit 1927), Dietikon (seit 1959) und Kloten (seit 1970) ein Parlament. 1974 wurde die Organisation mit Grossem Gemeinderat in Adliswil, Bülach, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Opfikon, Schlieren und Wädenswil eingeführt. Seit 1974 ist der Kreis der Parlamentsgemeinden nicht mehr erweitert worden. 1997 haben die Stimmberechtigten von Illnau-Effretikon eine Initiative auf Wiedereinführung der Gemeindeversammlung mit 2'012 Ja- und 2'591 Nein-Stimmen verworfen. In Wetzikon ist 2002 eine Initiative auf Einführung eines Parlamentes mit 2'316 Ja- und 2'766 Nein-Stimmen ebenfalls abgelehnt worden. Gegenwärtig ist auch in Bülach eine Initiative hängig, welche die Rückkehr zur Gemeindeversammlung fordert.



Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die geltende Organisation in den grösseren „Land“-Gemeinden im Kanton Zürich (ohne die nicht vergleichbaren Städte Zürich und Winterthur):

<u>Gemeinden mit Parlament</u>			<u>Gemeinden mit Gemeindeversammlung</u>		
<u>Name</u>	<u>Einwohner</u>	<u>Stimmbe- rechtigte</u>	<u>Name</u>	<u>Einwohner</u>	<u>Stimmbe- rechtigte</u>
Adliswil	15'902	10'115	Horgen	17'712	11'063
Bülach	14'096	9'083	Küsnacht	12'710	9'168
Dietikon	21'747	11'279	Meilen	11'581	8'272
Dübendorf	22'474	14'069	Regensdorf	15'336	8'766
Illnau-Effretikon	14'948	9'928	Richterswil	10'960	7'379
Kloten	17'012	10'625	Rüti	11'153	7'152
Opfikon	12'668	6'639	Stäfa	12'305	8'644
<b>Schlieren</b>	<b>13'128</b>	<b>6'613</b>	Thalwil	16'037	10'911
Uster	28'714	18'727	Volketswil	14'418	9'040
Wädenswil	19'061	12'588	Wallisellen	12'240	7'925
			Wetzikon	18'921	12'031
			Zollikon	11'941	8'763

Stichtag Einwohner: 31.12.2003 / Stichtag Stimmberechtigte 8.2.2004

Die Liste zeigt, dass Schlieren bezüglich Einwohnerzahl die zweitkleinste und bezüglich der Stimmberechtigten die kleinste Parlamentsgemeinde ist. Alle aufgeführten Versammlungsgemeinden haben entweder mehr Einwohner oder mehr Stimmberechtigte.

Die Nachbargemeinde Urdorf mit 9'226 Einwohnern und 6'147 Stimmberechtigten wird nächstens über eine Revision der Gemeindeordnung abstimmen. Die Einführung eines Parlamentes wurde zwar diskutiert, doch hat die Prüfung ergeben, man wolle bei der volksnäheren Form der Gemeindeversammlung bleiben.

Die Aufzählung kann durch einen Blick über die Kantonsgrenzen ergänzt werden: Im Kanton St. Gallen haben die Stimmberechtigten von Rorschach am 8. Februar 2004 mit einem Ja-Anteil von 63 % die Abschaffung ihres seit 1909 bestehenden Parlamentes beschlossen. Die Limmattaler Gemeinde Neuenhof im Kanton Aargau (7'700 Einwohner/4'000 Stimmberechtigte) hatte von 1966 bis 1997 die parlamentarische Organisation und ist auf den 1. Januar 1998 zur Gemeindeversammlung zurückgekehrt. Gleich entschied die Nachbargemeinde Spreitenbach (9'850 Einwohner/4'350 Stimmberechtigte), wo von 1974 bis 1985 ein Parlament tätig war.

## E. Beurteilung der Organisationsformen

Es kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass beide Systeme die Voraussetzungen schaffen, um die Aufgaben einer grösseren Gemeinde zu erfüllen. Das Durchführen der Gemeindeversammlungen bietet auch bei einer grösseren Zahl von Stimmberechtigten - von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen - keine Schwierigkeiten.

Es geht um die Grundsatzfrage, ob die Stimmberechtigten alle 4 Jahre ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament wählen oder ob sie die Möglichkeit haben sollen, die politischen Rechte an den Gemeindeversammlungen selber wahrzunehmen. Im Rahmen des Reformprojektes „*Schlieren macht vorwärts*“ hat sich eine Teilprojektgruppe eingehend mit den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme auseinandergesetzt. Das Ergebnis lautet, ein Wechsel zur früheren Organisationsform mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung wäre für Schlieren vorteilhaft. Die Einzelheiten sind im nächsten Abschnitt aufgezeigt.

Auch der Übergang auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung setzt nicht zwingend die Organisation mit Grosseem Gemeinderat voraus. Es gibt verschiedene Versammlungsgemeinden, die sich mit ähnlichen Reformprojekten wie Schlieren befassen.



## F. Situation in Schlieren

Der Wechsel zur Organisation mit Grosseem Gemeinderat ist 1974 erfolgt. Er ging auf eine Initiative zurück. Das damalige Begehren war wie folgt begründet:

- zu erwartender sprunghafter Bevölkerungszuwachs (von rund 11'000 Personen 1970 auf 18'000 Personen bis 1978 bis zu einem Vollausbau von 26'000 Personen)
- komplexe Probleme und Aufgaben bedürften einer seriösen und speditiven Bearbeitung (Überforderung der Gemeindeversammlung)
- geringes Interesse an der Gemeindeversammlung mit entsprechend tiefer Beteiligung

Die von den Stimmberechtigten 1973 genehmigte Gemeindeordnung wurde 1998 ersetzt. Kernstück der Totalrevision war die Verkleinerung der Mitgliederzahl des Stadtrates von 9 auf 7. Gleichzeitig sind die Kompetenzen angepasst worden. Auch hat eine Straffung der Behördenstruktur stattgefunden. Die Organisation der Stadtverwaltung ist den neuen Verhältnissen angepasst worden. Nicht ernsthaft hinterfragt wurde im Rahmen der Revision die Frage der Weiterführung der parlamentarischen Organisation. Die geltende Gemeindeordnung kann als modernes und zeitgemässes Regelwerk bezeichnet werden.

In der Projektarbeit „*Schlieren macht vorwärts*“ werden alle Strukturen und Einrichtungen ohne Voreingenommenheit und ohne Wertung der Tätigkeit der beteiligten Organe überprüft. Eine Teilprojektgruppe hat sich mit der Frage einer möglichen Rückkehr zur Gemeindeversammlung befasst. Mit einem umfassenden Kriterienkatalog sind die zur Verfügung stehenden Organisationsformen bewertet worden. Das Ergebnis der Arbeit:

Für ein Parlament sprechen:

- Zusammenarbeit Exekutive-Parteien
- Kontinuität der Entscheidungen
- Einfluss der Parteien
- Kontrolle von Exekutive und Verwaltung
- zügiger Projektfortschritt „*Schlieren macht vorwärts*“

Für die Gemeindeversammlung sprechen:

- Beteiligungsmöglichkeit der Stimmberechtigten
- kleinerer administrativer Aufwand
- geringere Kosten und bessere Wirtschaftlichkeit
- einfache und klare Strukturen
- weniger Reibungsverluste
- schnelle Reaktionsfähigkeit der Führung
- Zufriedenheit von Exekutive und Behörden
- Mitarbeitendenzufriedenheit
- Information und Transparenz
- Zeitaufwand für Exekutive

Bei der Behandlung der Einzelinitiative von P. Schnüriger im Gemeinderat ist vor allem der Wille mehrerer Mitglieder zum Ausdruck gekommen, das Initiativbegehren sei den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

## G. Kosten

Die Frage nach den Kosten des Parlamentes lässt sich nicht in allen Teilen schlüssig und verbindlich beantworten. In Schlieren sind für den Gemeinderat im laufenden Jahr 225'000 Franken budgetiert. Der Betrag deckt vor allem die Entschädigungen und den Sitzungsbetrieb. Eine Vollkostenrechnung wird nicht geführt. Der restliche Aufwand kann deshalb nicht genau ermittelt werden. Es gilt aber allgemein als Tatsache, dass die parlamentarische Organisation allein schon wegen der persönlichen Vorstösse, aber auch



wegen der umfangreicheren Debatten und der gründlicheren Vorberatung von Anträgen aufwändiger ist als die Erledigung der gleichen Aufgaben durch die Gemeindeversammlung.

Ein Beratungsunternehmen hat vor einiger Zeit im Auftrag einer vergleichbaren Versammlungsgemeinde die Kosten eines Systemwechsels ermittelt und ist auf den Betrag von rund 600'000 Franken pro Jahr gekommen. In Bülach ist im Zusammenhang mit einer zur Zeit noch hängigen Initiative auf Abschaffung des Grossen Gemeinderates gar von Kosten in der Grössenordnung von einer Million Franken jährlich gesprochen worden, was eher hoch scheint. In Illnau-Effretikon wurde - ebenfalls im Zusammenhang mit einer Initiative auf Wiedereinführung der Gemeindeversammlung - von Kosten im Rahmen von 400'000 Franken jährlich gerechnet. In Schlieren ist im Projekt „Finanzielle Verbesserungen und Planung“ im Jahr 2000 das Sparpotenzial bei der Abschaffung des Gemeinderates auf rund 600'000 Franken pro Jahr geschätzt worden.

Es darf als sicher angenommen werden, dass die Rückkehr zur Gemeindeversammlung zu Einsparungen von mehreren hunderttausend Franken jährlich führen würde. Dazu ist aber auch zu sagen, dass dem höheren Aufwand des parlamentarischen Systems je nach Betrachtungsweise auch eine bessere Qualität der Legislativarbeit gegenüber steht.

#### H. Projekt „Schlieren macht vorwärts“

Im Herbst 2001 hat der Gemeinderat für das Reformprojekt „Schlieren macht vorwärts“ einen Rahmenkredit von 600'000 Franken bewilligt. Seit Frühjahr 2002 arbeiten unter der Federführung des Stadtrates die drei Ebenen Legislative, Exekutive und Verwaltung intensiv an der Neugestaltung der Aufgabenverteilung, der Zusammenarbeit und der verschiedensten Abläufe. Ziel ist, mit dem Übergang auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung das Dienstleistungsangebot für die Bevölkerung zu optimieren und gleichzeitig die Attraktivität der Behördenarbeit wie auch der Tätigkeiten in der Verwaltung zu verbessern. Erarbeitet wurde ein Steuerungsmodell für den politischen Bereich und ein Führungsmodell für die Stadtverwaltung. Ein wichtiger Teil des Steuerungsmodells ist das neue Instrument eines Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplanes SER, der Entwicklungen, angestrebte Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung sowie die dafür benötigten Mittel für eine jeweils vier Jahre dauernde Periode zusammenfasst. Bei Annahme der Initiative auf Wiedereinführung der Gemeindeversammlung müsste dieses Instrument überprüft und allenfalls angepasst werden, weil die Erarbeitung in enger Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern des Gemeinderates, des Stadtrates und Vertretern der Verwaltung vorgesehen ist. Im Übrigen dürfte aber eine allfällige Rückkehr zur Gemeindeversammlung keine ernsthaften oder gar negativen Auswirkungen auf das Projekt „Schlieren macht vorwärts“ haben. Die wesentlichen Ziele scheinen nach dem heutigen Wissensstand auch bei einem Systemwechsel erreichbar.

#### I. Gesamtbeurteilung

Die eingehende inhaltliche Prüfung des Initiativbegehrens zeigt deutlich auf, dass die künftigen Aufgaben von Schlieren sowohl mit der Wiedereinführung der Gemeindeversammlung als auch mit der Weiterführung der parlamentarischen Organisation bewältigt werden können. Wichtigste Voraussetzung ist, dass auch in Zukunft fähige und einsatzfreudige Persönlichkeiten für die anforderungsreichen Funktionen in der politischen Führung gewonnen werden können. Ebenfalls von grosser Wichtigkeit ist es, für die operativen Aufgaben in der Verwaltung ausgewiesene Fachkräfte verpflichten zu können. Weitere wichtige Punkte sind das zielorientierte Zusammenwirken aller Beteiligten und das Vertrauen einer aufgeschlossenen Bevölkerung in die Zukunft der Gemeinde und in die Tätigkeit der Beteiligten. Hier wird den Parteien auch in Zukunft bei beiden Systemen eine bedeutungsvolle Rolle zukommen.

Nach 30 Jahren Erfahrung mit dem Parlament ist ein Hinterfragen dieser Organisationsform durchaus angezeigt. Aus der Sicht des Stadtrates sollen die Stimmberechtigten das entscheidende Wort haben. Dem Gemeinderat wird daher beantragt, das Begehren definitiv zu unterstützen und dem Volk zur Annahme zu empfehlen.



#### K. Weiterer Ablauf

In einem ersten Schritt ist festzustellen, ob das Begehren vom Gemeinderat definitiv unterstützt wird. Erforderlich sind wiederum 12 Mitglieder. Kommt die definitive Unterstützung nicht zu Stande, ist das Begehren erledigt. Wird die definitive Unterstützung beschlossen, hat der Gemeinderat zu entscheiden, ob er das Begehren den Stimmberechtigten zur Annahme oder zur Ablehnung empfiehlt.

Bei der Ablehnung der Initiative an der Urne ist sie ebenfalls erledigt. Wird sie angenommen, haben Stadtrat und Gemeinderat den verbindlichen Auftrag, eine neue Gemeindeordnung auszuarbeiten, welche dem Initiativbegehren Rechnung trägt. Im Vordergrund wird die so genannte Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung stehen. Nach der Beratung des Entwurfs durch das Parlament werden die Stimmberechtigten Gelegenheit erhalten, in einer zweiten Abstimmung zur neuen Gemeindeordnung Stellung zu nehmen. Findet sie Zustimmung, wird der Systemwechsel auf den Beginn der nächsten Amtsdauer der Gemeindebehörden (Frühjahr 2006) vorgenommen. Wird der Entwurf abgelehnt, gilt die heutige Gemeindeordnung weiter, und es wird anfangs 2006 wiederum ein Parlament für die bis 2010 dauernde neue Amtsdauer gewählt.

Der Stadtrat wird bei der definitiven Unterstützung der Initiative und im Fall ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten alles daran setzen, damit die Gemeindeabstimmung über die neue Gemeindeordnung in der zweiten Jahreshälfte 2005 stattfinden kann.

Der umfassenden und sachlichen Information der Stimmberechtigten kommt in dieser wichtigen Frage eine grosse Bedeutung zu. Der Stadtrat wird sich nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat dafür verwenden, dass eine orientierende Veranstaltung durchgeführt wird.

#### Antrag an den Gemeinderat

1. Die Einzelinitiative von Peter Schnüriger für die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung wird definitiv unterstützt und den Stimmberechtigten zur Annahme empfohlen.
2. Der Stadtrat wird beauftragt, die Urnenabstimmung anzuordnen und die Weisung an die Stimmberechtigten zu verfassen.

Für richtigen Protokollauszug

STADTRAT SCHLIEREN  
Präsident                      Schreiber

Peter Voser                      Peter Hubmann

Versand: