

Stadtrat

An das Parlament

Cyrill Stadler, Fraktion FDP

Motion vom 18. Februar 2014 betreffend Revision Gemeindeordnung,
„Abschaffung Stadtparlament“

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

An der Parlamentssitzung vom 18. Februar 2014 reichten Cyril Stadler, Fraktion FDP sowie 5 Mitunterzeichnende eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine neue Gemeindeordnung, welche kein Stadtparlament mehr vorsieht, zu erarbeiten und diese dem Stadtparlament in einer Botschaft vorzulegen.

Begründung:

Bei vielen Geschäftsfällen, die im Stadtparlament behandelt werden, wurde die Abgrenzung zwischen gesetzgebender Behörde und vollziehender Behörde aufgeweicht.

Gerade bei zwei aktuellen Geschäften (Skatepark und Sonnhalde+) wird eine fakultative Volksabstimmung von Parlamentariern vorgeschlagen, respektive hat das Stadtparlament bereits über eine solche befunden. Auch die Bildung einer ständigen Verkehrskommission (vom Stadtparlament grossmehrheitlich angenommen) greift in das Zusammenspiel Exekutive versus Legislative ein. Es ist damit die Frage gerechtfertigt, ob nicht ein System ohne Stadtparlament sinnvoller sein könnte.

Die Gemeindeordnung könnte zum Beispiel dahingehend angepasst werden, dass im Frühjahr und im Herbst eine Gemeindeversammlung („Seegemeinde“, in Anlehnung an die „Landsgemeinde“) zur Rechnungs- respektive Budgetdiskussion und Budgetbeschluss abgehalten wird. Die Anzahl Stadträte und eventuell unterstützende ständige Kommissionen stünden zur Diskussion.

Beantwortung

Vorerst kann rückblickend festgehalten werden, dass das Stimmvolk von Arbon am 03. März 2002 mit dem Ja zur neuen Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Arbon die Einführung des Stadtparlaments mit 2'318 Ja zu 1'193 Nein gutgeheissen hat. Die einstige organisatorische Neuausrichtung „weg von der Gemeindeversammlung – hin zum Stadtparlament“ wurde vor zwölf Jahren als Einführung moderner Mitwirkungs- und Entscheidungsinstrumente bezeichnet. Die Frage nach der geeigneten Legislativform ist dementsprechend nicht neu und kann richtungsweisend für die Gemeindeentwicklung sein.

Bei der Analyse der Organisationsform der Legislative wird nebst demokratietheoretischen Überlegungen auch der Kostenaufwand des Stadtparlaments untersucht. Im Rahmen des seitens des Stadtrates initiierten Projektes „Aufgaben- und Leistungsüberprüfung“ soll dem sich abzeichnenden Trend von Aufwandüberschüssen bzw. hohen finanziellen Belastungen in der Jahresrechnung der Stadt Arbon entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang wird unter anderem der Kostenaufwand des Stadtparlaments ermittelt und diskutiert. Der Stadtrat begrüßt auch deshalb die Gelegenheit, sich anhand der vorliegenden Motion vertieft mit Möglichkeiten zur Optimierung des politischen Systems in Arbon auseinanderzusetzen.

Erwägungen

Unter Bezugnahme auf die gesetzliche Grundlage ist anzumerken, dass das Gesetz über die Gemeinden des Kantons Thurgau (RB 131.1, GemG) als mögliche Organisationsformen Stadtparlament sowie Gemeindeversammlung vorsieht.

Ausgehend von der Gegebenheit, dass es sich bei den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung um autonom handelnde und historisch gewachsene Einheiten im politischen System handelt, kann die Organisationsform der Legislative als eine Kompromissfindung zwischen geschichtlichen, demokratietheoretischen und wirtschaftlichen (finanziellen) Aspekten bezeichnet werden. Dementsprechend unterscheiden sich die Gemeinden nicht nur bezüglich ihrer Einwohnerzahl stark voneinander, sondern auch hinsichtlich ihres politischen und administrativen Aufbaus.

Die hohe Diversität in der politischen Organisationsform der Legislative ist dabei weitgehend auf die Gemeindegrösse zurückzuführen. Bei der durchschnittlichen Gemeindegrösse von etwa 2'800 Einwohnern¹ verfügen vier von fünf Gemeinden über eine Gemeindeversammlung als Legislativform. Grössere Gemeinden (ab 10'000 Einwohnern) haben dagegen tendenziell eher ein Gemeindeparkament.

1. Analyse der Gemeindeversammlung als Legislativform

Anders als bei Urnenabstimmungen ist die Bürgerschaft bei der Gemeindeversammlung nicht darauf beschränkt, eine Vorlage gesamthaft abzulehnen oder anzunehmen. Durch die umfangreichen Mitwirkungsrechte können die Stimmberchtigten in Form der direkten Demokratie am politischen Geschehen teilhaben. Die Versammlungsdemokratie ermöglicht den unmittelbaren Kontakt zwischen den Bürgern und den Gemeindebehörden, wobei ein reger Informationsaustausch zwischen Exekutive und Bürgerschaft Nähe zur Bevölkerung fördert. Andererseits erlaubt es diese Nähe zur Bevölkerung der Exekutive, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erkennen und optimal darauf zu reagieren. Durch die Verhinderung einer Politisierung von Sachfragen wird idealerweise die Qualität des politischen Diskurses gesteigert.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeversammlung als Legislativform pragmatische Lösungen anstehender Geschäfte ermöglicht, eine Politisierung von Geschäften grösstenteils umgeht und das Interesse der Gemeinde in den Vordergrund stellt.

Es ist gegenüber dem Stadtparlament die effizientere und kostengünstigere Organisationsform der Legislative mit ausschlaggebenden Vorteilen in der Behandlung und Erledigung von Sachfragen, die Nachteile in der Rechtstaatlichkeit und politischen Legitimation der Entscheide ausweist.

Die Nachteile in der Rechtstaatlichkeit ergeben sich aus der nicht vollumfänglich verwirklichten Gewaltenteilung. Aufgrund fehlender Informationen und Dossierkenntnisse können die Stimmberchtigten die Oberaufsichtsfunktion der Legislative nicht sachgerecht wahrnehmen. Dementsprechend stellt die Gemeindeversammlung kaum ein genügendes Gegengewicht zur Exekutive dar. Eine Geschäftsprüfungskommission, die nebst der finanziellen Tragweite der Geschäfte auch deren Rechts- und Zweckmässigkeit überprüft, erweitert im System der Versammlungsdemokratie die Oberaufsichtsfunktion der Legislative.

¹ Bundesamt für Statistik

Die Bundesverfassung (Art. 34 Abs. 2) garantiert die freie Willensbildung, die unverfälschte Stimmabgabe und das Stimmgeheimnis. An Gemeindeversammlungen sind jedoch offene Abstimmungen die Regel.

1.1 Tiefe Beteiligungsquote bei der Gemeindeversammlung

Der wohl zentralste Kritikpunkt am System der Gemeindeversammlung ist die äusserst tiefe Beteiligungsquote. Die Gemeindeversammlungen werden in grösseren Gemeinden (ab 10'000 Einwohnern) praktisch nie von mehr als 5 Prozent der Stimmberechtigten besucht. Mit steigender Gemeindegrösse nimmt die Stimmbeteiligung ab. Da es sich bei Arbon um eine grössere Gemeinde handelt, würde bei einer allfälligen Wiedereinführung der Gemeindeversammlung eine tiefe Beteiligungsquote erwartet.

2. Analyse des Stadtparlaments als Legislativform

Das Parlament ist ein öffentliches Gremium, das nebst der Gesetzgebung als wichtigste Aufgabe, einen erheblichen Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung und der Mobilisierung politischer Tendenzen leistet. **Die repräsentative Vertretung des Volkes und die qualifizierte Oberaufsichtsfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive stellen die wesentliche Legitimationsbasis des Parlaments dar.** Die Repräsentationsfunktion des Parlaments kann im Sinne der politischen Legitimität das Problem der tiefen Beteiligung an Abstimmungen und Wahlen oder an einer möglichen Gemeindeversammlung entschärfen.

Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat und Stadtparlament und der hohen Informationsmöglichkeiten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier wird bei der entsprechenden Legislativform im Gegensatz zur Gemeindeversammlung eine wirkungsvolle Gewaltenteilung angenommen. Darüber hinaus können in Gemeinden mit Parlament zahlreiche Geschäfte vom Parlament entschieden werden, die in Gemeinden mit Gemeindeversammlung in die Zuständigkeit der Exekutive fallen. Der Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess ist im Vergleich zur Gemeindeversammlung ausgeprägter.

Ein Stadtparlament setzt einen hohen Grad an lokalpolitischer Organisiertheit voraus. Die Lokalparteien beteiligen sich nicht nur in vielfältiger Form an politischen Entscheidungen, sondern sind für die Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die zahlreichen politischen Ämter zuständig (Ladner 2008: S. 51-52)².

Inwiefern die Lokalparteien hingegen das politische Interesse und die politische Mobilisierung der Einwohnerschaft zu erhöhen vermögen, bleibt offen. Es ist anzumerken, dass seit der Einführung des Stadtparlaments in Arbon kein signifikanter Trend zur erhöhten Stimmabgabe festzustellen ist.

Verglichen mit der Gemeindeversammlung erweist sich das Parlament trotz Vorteilen bei der Umsetzung der Gewaltenteilung und der Rechtstaatlichkeit als die aufwendigere, schwerfällige und kostenintensivere Legislativform. Der Parlamentsbetrieb beansprucht ein Sekretariat, Sitzungsgelder, Sachaufwände und weitere Kosten. Ständige Kommissionen können zwar die Qualität der parlamentarischen Aufsicht und Steuerung erhöhen, sie sind dagegen ebenfalls aufwendig.

² Ladner, Andreas (2008): Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. *Cahier de l'IDHEAP* Nr. 237, 1-101.

Tabelle 1: Gegenüberstellung Vor- und Nachteile Gemeindeversammlung / Stadtparlament

Gemeindeversammlung	Stadtparlament
<ul style="list-style-type: none"> + Pragmatische Lösungen statt Politisierung von Sachfragen + Nähe zur Bevölkerung + Informationsaustausch zwischen Exekutive und Bevölkerung + Direkte Mitwirkung der Stimmberchtigten + Kostengünstige und effiziente Legislativform - Tiefe Stimmberchtigung und selektive Mobilisierung - Legitimitätsprobleme der Entscheide - Ungenügendes Gegengewicht zur Exekutive - Probleme mit der Rechtstaatlichkeit - Anfälligkeit auf Stimmungsmache 	<ul style="list-style-type: none"> + Legislativform für grössere Gemeinden + Gewaltenteilung und Rechtstaatlichkeit + Proporzwahl der Parlaments und repräsentative Funktion + Interessenunterschiede können artikuliert werden + Kontinuität in der Gemeindetätigkeit und funktionierendes Parteiensystem - Aufwendig, kostenintensiv und schwerfällig - Überpolitisierung von Sachfragen - Überflüssiger Verwaltungsaufwand - Kompetenzbeschränkung der Stimmberchtigten

3. Gegenwärtige Situation in Arbon und mögliche Optimierungen

Hinsichtlich einer allfälligen Qualitätsverbesserung der gegenwärtigen Situation könnten entsprechende Gesetzesanpassungen gegebenenfalls in Kombination mit der ohnehin anstehenden Teilrevision der Gemeindeordnung vollzogen werden.

Nebst den demokratietheoretischen Überlegungen ist die Analyse des Kostenaufwandes eines der bedeutendsten Kriterien im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Stadtrates. Die genaue Quantifizierung der Kosten des Stadtparlaments im Vergleich zur Gemeindeversammlung gestaltet sich allerdings nicht unproblematisch, obwohl das Stadtparlament deutlich kostenaufwendiger ist. Einerseits fallen einige Kosten (Miete Seeparksaal, Bürobedarf, Drucksachen, EDV-Kosten) unabhängig von der Legislativform an, andererseits lässt sich der durch das Stadtparlament verursachte Aufwand für die Verwaltung kaum genau berechnen.

Die folgende Kostenanzeige (Tabelle 2) des Stadtparlaments in Arbon bezieht sich ausschliesslich auf die quantifizierbaren Kosten. Die genauen Zahlen (in Fr.) entsprechen der Kostenaufwände aus dem Jahr 2013.

Tabelle 2: durchschnittliche Kostenanzeige für das Stadtparlament Arbon

STADTPARLAMENT	Fr. 195'024.75
Sitzungsgelder Parlament, Fraktionen, Büro	59'655.00
Sitzungsgelder Kommissionen	33'970.00
Besoldungen	61'167.60
Sozialversicherungen, Pensionskasse, Kranken- und Unfallvers.	18'195.75
Repräsentationsspesen	6'873.80
Übriger Sachaufwand, Bürobedarf, Drucksachen, EDV-Kosten	4'916.60
Miete Seeparksaal	10'246.00

Um die nicht unmittelbar quantifizierbaren Aufwände für das Stadtparlament ermitteln zu können, wurde verwaltungsintern der durchschnittliche Arbeitsaufwand für das Parlament geschätzt. Die Schätzung des Aufwandes ist unabhängig vom direkten Vergleich zur Gemeindeversammlung eruiert worden. Das Ziel war es, die Gesamtkosten für das Stadtparlament möglichst präzise ermitteln zu können. Dabei wurde der Aufwand seit dem 01. Januar 2013 berücksichtigt. Die Schätzung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und beinhaltet möglicherweise nicht alle Dimensionen, die die Verwaltung zusätzlich zu konventionellen Aufwänden erbringen muss. Als geschätzte, konventionelle Aufwände werden folgende Kategorien (vgl. Tabelle 3) betrachtet: **Beantwortung parlamentarischer Vorstösse, Bearbeitung von Fragerunden, Beantwortung direkter Anfragen und die Vorbereitung und Teilnahme an ständigen und nicht ständigen Parlamentarischen Kommissionen.** Hinsichtlich der Stabsstelle Rechtsdienst, die hauptsächlich eine beratende Funktion für das Parlament impliziert, ergeben sich im Vergleich zu den Abteilungen partiell differenzierte Aufwände. Infolgedessen wird der Aufwand der Stabsstelle nicht in die entsprechenden Kategorien unterteilt.

Die folgende Aufwandsanzeige bezieht sich auf das Jahr 2013 und wird in geleisteten Stunden bzw. monetär in Franken ausgedrückt. Die einzelnen Kategorien beinhalten auch den Aufwand für die Vor- und Nachbearbeitung.

Tabelle 3: Schätzung des Aufwandes für das Stadtparlament in Std. / Jahr und Fr. / Jahr (Fr. 73.-- / Std.)

	Bau	Einwohner und Sicherheit	Finanzen	Stadtkanzlei (exkl. Parlamentsbüro [E. Jung])	Soziales	Stabsstelle / Rechtsdienst
Parlamentarische Vorstösse	16 h	5 h	24 h	51 h	13 h	
	Fr. 1'168--	Fr. 365.--	Fr. 1'752.--	Fr. 3'723.--	Fr. 949.--	
Einfache Anfragen / direkte Fragen	53 h	4 h	10 h	40 h	3 h	
	Fr. 3'869.--	Fr. 292.--	Fr. 730.--	Fr. 2'920.--	Fr. 219.--	
Ständige Kommissionen	10 h	404 h	30 h	-	9 h	
	Fr. 730.--	Fr. 29'492	Fr. 2'190.--	-	Fr. 657.--	
Nicht ständige Kommissionen	440 h	12 h	10 h	-	-	
	Fr. 32'120.--	Fr. 876.--	Fr. 730.--	-	-	
Total	Fr. 37'887.--	Fr. 31'025.--	Fr. 5'402.--	Fr. 6'643.--	Fr. 1'825.--	Fr. 14'965.--
Gesamttotal	Fr. 97'747.--					

Die Ausreisser bzw. extremen Werte bei den Kategorien „Einfache Anfragen / direkte Anfragen“ und „Nicht ständige Kommissionen“ der Abteilung Bau ergeben sich aus zahlreichen an diese Abteilung gerichteten Fragen und häufigen Teilnahmen der entsprechenden Abteilung an nicht ständigen, parlamentarischen Kommissionen. Darüber hinaus fallen externe Kosten für Fremdplanungen an. Der relativ hohe Wert bei der Kategorie „Ständige Kommissionen“ der Abteilung Einwohner und Sicherheit ist auf das Einbürgerungsverfahren zurückzuführen. Als Optimierungsmassnahme wäre eine Delegation der entsprechenden Kompetenz, mit abschliessender Beschlussfassung durch den Stadtrat, an die Abteilung Einwohner und Sicherheit selbst denkbar.

Die gesamten jährlichen Kosten für das Stadtparlament können wie folgt summiert werden:

Quantifizierbare Kosten	Geschätzte Kosten	GESAMTKOSTEN
Fr. 195'025.--	Fr. 97'747.--	Fr. 292'772

Um keine Verzerrungen im Schlussergebnis zu erzeugen, sind die Kostenaufwände präzise dargestellt. Gemäss Kostenaufstellung betragen die **jährlichen Gesamtkosten** für das Stadtparlament: **Fr. 292'772.--**.

Beim entsprechenden Kostenaufwand des Parlaments ist für den Stadtrat eine lösungsorientierte Tätigkeit des Stadtparlaments, die im Interesse der Politischen Gemeinde Arbon liegt, von erstrangiger Bedeutung.

Eine allfällige Reduktion von 30 auf 20 Parlamentssitze bei gleichbleibender Kompetenzverteilung würde womöglich eine Steigerung der Effizienz zur Folge haben. Eine langfristige Kosteneinsparung wäre trotzdem nicht zwingend zu erwarten. Einerseits ist der Kostenzuwachs bzw. die Kosteneinsparung pro Parlamentsmitglied gering, andererseits wäre eine kleinere Anzahl Parlamentsmitglieder einer grösseren Arbeitsbelastung ausgesetzt, was voraussichtlich eine höhere Entschädigung für die Parlamentsmitglieder bewirken würde.

Als Untersuchungsgegenstand könnte in einem weiteren Schritt die soziodemografische Zusammensetzung des Parlaments analysiert werden. In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich auf das Repräsentativprinzip hinzuweisen: Um der demokratischen Repräsentativfunktion des Stadtparlaments am ehesten zu entsprechen, sollte sich im Idealfall die Zusammensetzung des Stadtparlaments annäherungsweise mit einem fiktiven Abbild der Stimmberechtigten und deren Interessen decken.

An dieser Stelle muss dazu festgehalten werden, dass der Handlungsspielraum der Exekutive in Bezug auf das Parlamentssystem aufgrund der Gewaltenteilung sehr begrenzt ist.

Ein weiterer Optimierungsschritt bezieht sich auf das Parlamentspräsidium. Im gegenwärtigen Geschäftsreglement für das Arboner Stadtparlament sind das Parlamentspräsidium und das Vizepräsidium auf ein Amtsjahr festgelegt. Der Stadtrat würde als Optimierungsschritt eine Erstreckung des Rotationsprinzips auf zwei Amtsjahre empfehlen, um eine Qualitätssteigerung in der Leitung der Verhandlungen und in der Vertretung des Parlaments nach aussen zu erzielen. Die zweijährige Kontinuität in der personellen Zusammensetzung des Parlamentspräsidiums begünstigt dabei eine stabile und routinierte Präsidiumstätigkeit.

Schlussfolgerung

Gestützt auf die wichtigsten Argumente zur Frage nach der richtigen Legislativform und der Beurteilung der gegenwärtigen Situation kommt der Stadtrat zur folgenden Schlussfolgerung:

Das Stadtparlament ist als Organisationsform der Legislative beizubehalten. Die Empfehlung resultiert aus demokratietheoretischen, rechtstaatlichen und wirtschaftlichen Analysen zur Funktionsweise des Stadtparlaments.



Antrag

**Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier**

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen empfiehlt der Stadtrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

FÜR DEN STADTRAT ARBON

Andreas Balg
Stadtammann

Andrea Schnyder
Stadtschreiberin

Arbon, 10. Juni 2014