



KANTON
NIDWALDEN

JUSTIZ- UND
SICHERHEITSDIREKTION

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Gemeinde 20X“

1 Ausgangslage

1.1

Am 29. November 2009 lehnten die Nidwaldner Stimmberechtigten die Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei „Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie in Nidwalden“ mit 10'042 Nein zu 5'448 Ja Stimmen ab. Für diesen Fall verpflichtete sich der Regierungsrat, eine Arbeitsgruppe unter Einbezug der Gemeinden einzuberufen, welche die Stellung und Funktion der Gemeindeversammlung überprüft und allenfalls entsprechende Verfassungsbeziehungsweise Gesetzesänderungen ausarbeitet. Dabei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Gemeinden (politische Gemeinden, Schulgemeinden sowie Kirch- und Kapellgemeinden) sehr unterschiedliche Grössen und Strukturen aufweisen.

1.2

Der Regierungsrat beschloss am 9. Februar 2010, eine Arbeitsgruppe zur Analyse der Institution Gemeindeversammlung zu konstituieren. Unter dem Vorsitz von Landammann Beat Fuchs wurden je drei Vertreter der politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden sowie zwei Vertreter der Gemeindeschreiberkonferenz angefragt. Zusätzlich wurden ein Vertreter des kantonalen Rechtsdienstes und der Vorsteher des Amts für Justiz beigezogen. In einer ersten Phase soll die Analyse der Entwicklung in den letzten Jahren und deren Ursachen im Zentrum stehen. Gestützt darauf sind Vorschläge für Veränderungen in bezug auf die Gesetzgebung oder andere Bereiche aufzuzeigen. Dem Regierungsrat ist ein entsprechender Bericht vorzulegen, aufgrund dessen das weitere Vorgehen beurteilt werden kann.

2 Sitzung der Arbeitsgruppe vom 27. April 2010

2.1

Am 27. April 2010 fand eine Sitzung der Arbeitsgruppe „Gemeinde 20X“ mit folgenden Teilnehmerinnen und Teilnehmern statt:

Regierungsrat Fuchs Beat	Justiz- und Sicherheitsdirektion (Vorsitz)
Calamo Christian	Amt für Justiz
Brühwiler Rolf	Rechtsdienst
Richard-Ruf Beatrice	Gemeindepräsidentin Stans
Kopp Hans	Gemeindepräsident Wolfenschiessen
Tramonti Valentino	Gemeindepräsident Emmetten
Spiess Helene	Gemeindepräsidentin Buochs
Waser Klaus	Schulpräsident Buochs
Kempter-Odermatt Anita	Schulpräsidentin Stansstad
Odermatt Benno	Schulpräsident Oberdorf
Rebsamen Thomas	design. Präsident Kirchenrat Ennetbürgen
Odermatt Klaus	Präsident Kirchenrat Dallenwil
Windlin Walter	Mitglied Kirchenrat Ennetmoos
Amstad Daniel	Gemeindeschreiber Beckenried

2.2.1

Zu Beginn wurde die Frage angeschnitten, ob trotz des klaren Abstimmungsergebnisses überhaupt noch Handlungsbedarf bestehe, beziehungsweise nur über Verbesserungen der bestehenden Situation zu diskutieren sei, ohne die Institution der Gemeindeversammlung als solche in Frage zu stellen. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich darin einig, dass die Institution der Gemeindeversammlung im Kanton Nidwalden nicht mehr zur Diskussion stehen kann. Es könne nur noch darum gehen Optimierungen zu suchen. Die Gemeindeversammlung habe unbestreitbar zahlreiche wesentliche Vorteile. In der Arbeitsgruppe ist ein breiter Konsens darüber vorhanden, dass die Gemeindeversammlung ein sehr effizientes und effektives Instrument ist, um bürgernah über politische Geschäfte auf Gemeindeebene zu debattieren und zu entscheiden.

2.2.2

Es wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der geltenden gesetzlichen Situation Wahlen und wichtige oder ausgewählte Sachgeschäfte im Urnenverfahren entschieden werden können. Stimmberechtigte und administrative Räte verfügen über die entsprechenden Rechte gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen. Das aktuelle Gleichgewicht zwischen Gemeindeversammlung und Urnenabstimmungen wurde allgemein als ausgewogen und zweckmässig bezeichnet. Die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen zur generellen Einführung von Gemeindeparlamenten wurde als unnötig bezeichnet.

2.3.1

In der weiteren Diskussion wurde auf **zwei Problemkreise** näher eingegangen, die sich in der heutigen Form der Gemeindeversammlung stellen. Als erstes wurde auf die von allem Mitgliedern der Arbeitsgruppe bestätigte, **geringe Zahl der Teilnehmenden** hingewiesen, dies im Verhältnis zur Gesamtheit der auf Gemeindeebene Stimmberechtigten. Je grösser die Bevölkerung in einer Gemeinde sei, desto tiefer sei der prozentuale Anteil der Teilnehmenden. Es bestünde die Gefahr, dass die Gemeindeversammlung dadurch die Legitimation verliere, für die gesamte Bevölkerung verbindliche Entscheide zu fällen.

2.3.2

Vorab wurde dazu bemerkt, dass in den grossen Gemeinden des Kantons diese Situation nicht neu sei, sondern sich in dieser Form schon seit vielen Jahren ja Jahrzehnten präsentiere. Man war sich einig, dass mit Ausnahme der kleinen Gemeinden, heute eine Teilnahmequote, die 5% der Stimmberechtigten übersteigt, nur noch in Ausnahmefällen zu erreichen ist. Dies wurde insbesondere auf die heutige Lebensweise zurückgeführt. Das Interesse an Themen, die über den eigenen, privaten Bereich hinausgehen, sei allgemein gering, ebenso die Bereitschaft, sich ins öffentliche Leben auf kommunaler Ebene einzubringen und entsprechende politische Verantwortung zu übernehmen.

2.3.3

Frau Beatrice Richard-Ruf wies auf eine wissenschaftliche Studie der Universität Zürich mit dem Titel „Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss?“ hin (statistik.info 15/09, www.statistik.zh.ch). Die Autoren, Daniel Kübler und Philippe Rochat, weisen darin für den Kanton Zürich nach, dass, je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto tiefer die durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung ist. Bis zu einer Gemeindegrösse von 5'000 Einwohnern ist dieser Zusammenhang jedoch wenig ausgeprägt (S. 6 der Studie).

2.3.4

Angesprochen wurde als zweites das **Problem der „selektiven Mobilisierung“**. Befürworter oder Gegner einer Vorlage sind aufgrund der tiefen Beteiligung in der Lage, einzelne Abstimmungsergebnisse zu „manipulieren“. Man ist sich einig, dass es sich dabei um wenige Einzelfälle handelt. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn solche Geschäfte vorausschauend in einer Urnenabstimmung entschieden werden. Dennoch wird davor gewarnt, zu viele Geschäfte einer Urnenabstimmung zuzuführen, weil dadurch die Bedeutung der Gemeindeversammlung erst recht herabgesetzt wird.

2.4

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass die beiden geschilderten Hauptnachteile der Institution Gemeindeversammlung (tiefe Teilnahmequote und der damit verbundene Legitimationsverlust sowie die Gefahr der Manipulation durch selektive Mobilisierung) zwar bedauerlich sind und durch eine höhere Beteiligung beseitigt werden könnten. Dennoch werden diese Nachteile nicht als derart gravierend eingeschätzt, dass dadurch die gesamte Institution in Frage gestellt wäre. Verbesserungen werden, soweit nicht schon umgesetzt, in organisatorischen Massnahmen erblickt wie z.B. einem guten zeitlichen Aufbau, vorausschauender Traktandierung, verbesserter Information usw.

2.5

Die Arbeitsgruppe diskutierte ebenfalls über mögliche Alternativen zur Gemeindeversammlung. Aufgrund der (noch) überschaubaren Verhältnisse im Kanton wurde die generelle Einführung von Gemeindeparlamenten vorab zurückgewiesen. Auch die in Ziff. 2.3.3 erwähnte Studie rät frühestens ab einer Einwohnerzahl von 10'000 zu einer solchen Struktur. Einen (Teil-)Ersatz der Gemeindeversammlung durch Urnenabstimmungen wurde ebenfalls mit Hinweis auf das klare Abstimmungsergebnis vom 29. November 2009 abgelehnt. Denn dies führe zu einer schleichenden Aushöhlung der Kompetenzen dieser Institution und stelle keine wirkliche Alternative dar, weil an der Urne nur ein simples Ja oder Nein abgegeben werden kann. Dies kann die Meinungsbildung an einer Gemeindeversammlung keinesfalls ersetzen.

Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich einig, dass die Gemeindeversammlung als eine der letzten Formen der ursprünglichen Versammlungsdemokratie, welche jedoch vom (interessierten) Bürger einen gewissen Zeitaufwand fordert und ebenso die Bereitschaft voraussetzt öffentlich zu seiner Meinung zu stehen, nicht aufgegeben werden soll. Gerade im Kanton Nidwalden besteht dazu keine Notwendigkeit.

3 Fazit/Schlussfolgerungen

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die Vorteile der heutigen Institution Gemeindeversammlung die Nachteile stark überwiegen. Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen genügen den Ansprüchen zur Meinungsbildung auf Gemeindeebene. In Respektierung des klaren Volkswillens vom 29. November 2009 wird daher empfohlen auf weitere Schritte zu verzichten und die bestehenden Rahmenbedingungen möglichst optimal zu nutzen.

JUSTIZ- UND SICHERHEITSDIREKTION

Beat Fuchs, Landammann