

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**
Vorsteher

**Ansprache von Regierungsrat Dr. Urs Hofmann anlässlich der Jubiläumssitzung 50 Jahre
Einwohnerrat Zofingen, 14. März 2016 / Sperrfrist: 19.30 Uhr**

((Es gilt das gesprochene Wort))

Der Einwohnerrat: Demokratieverlust oder Demokratiegewinn?

Es freut mich sehr, hier an diesem historischen Tag zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Der Einwohnerrat Zofingen wird 50 Jahre alt: Ein halbes Jahrhundert parlamentarische Demokratie in Ihrer Stadt. Bloss ein Anlass zum Innehalten und Zurückschauen oder effektiv ein Grund zum Feiern? Was bedeuten überhaupt 50 Jahre für ein Parlament? Gemessen an der Geschichte der Demokratie ist der Zofinger Einwohnerrat noch jung. Aber er ist älter als andere politische Institutionen der Schweiz, die für uns heute nicht mehr wegzudenken sind. Man denke beispielsweise an das Frauenstimmrecht, das in der Schweiz und im Kanton Aargau erst durch den Volksentscheid vom 7. Februar 1971 eingeführt wurde und – fast auf den Tag genau vor 45 Jahren – am 16. März 1971 in Kraft trat.

Der Entscheid der Zofinger Stimmberechtigten vor 50 Jahren war für unseren Kanton pionierhaft. Zofingen führte als eine der ersten Aargauer Gemeinden bereits 1966 ein Gemeindeparlament ein. Ebenfalls zu den Ersten gehörten Wohlen, Wettingen, Neuenhof und Brugg. Der Wechsel von der Gemeindeversammlung zum Gemeindeparlament im Jahr 1966 war eine bahnbrechende Neuerung im aargauischen Gemeinderecht und kann als eigentliche Zäsur in der Aargauer Gemeindeorganisation beschrieben werden.

Erst mit dem 1963 in Kraft gesetzten Gesetz über die ausserordentliche Gemeindeorganisation wurde es im Aargau möglich, anstelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einzuführen. Nach mehreren Anläufen sprach sich das Aargauer Volk für die Möglichkeit der repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene aus – auch wenn diese immer noch als "ausserordentliche Gemeindeorganisation" bezeichnet wurde. Das ist sie bis heute geblieben. Nur gerade jede 20. Gemeinde im Aargau hat ein Parlament. 10 der 213 Gemeinden verfügen heute über einen Einwohnerrat: Aarau, Baden, Brugg, Buchs, Lenzburg, Obersiggenthal, Wettingen, Windisch, Wohlen und eben Zofingen.

Im gesamtschweizerischen Vergleich sind das relativ wenig: 4,7 Prozent der Aargauer Gemeinden haben ein Parlament; gesamtschweizerisch waren es im Jahr 2013 21 Prozent. Die Gemeindeversammlung ist vor allem in der Deutschschweiz nach wie vor der Normalfall, während es in der Romandie und im Tessin meist nur in ganz kleinen Gemeinden eine Gemeindeversammlung gibt.

Die grösste Gemeinde mit einer Gemeindeversammlung ist Rapperswil-Jona (27'000 Einwohner). Dass in einem verhältnismässig grossen Rahmen Versammlungen durchgeführt werden können, zeigen auch die beiden letzten verbliebenen Landsgemeinden in der Schweiz. Appenzell Innerrhoden hat knapp 16'000 Einwohnerinnen und Einwohner, Glarus fast 40'000.

Vor 50 Jahren waren es nicht nur grundsätzliche demokratiepolitische Überlegungen, welche dazu führten, dass im Aargau ein Bedürfnis zur Einführung von Einwohnerräten in den grösseren Gemeinden entstand. Vielmehr stellten sich ganz praktische Fragen: Einerseits galt es trotz wachsender Bevölkerung Versammlungen in einem geeigneten Rahmen durchzuführen; andererseits verzeichne-

ten die Gemeindeversammlungen tiefe Besucherzahlen. Dies führte vor allem deshalb zu Problemen, weil das Gesetz für die Durchführung einer Gemeindeversammlung ein minimales Quorum der anwesenden Stimmberechtigten verlangte. Mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Männer mussten damals anwesend sein, damit die Gemeindeversammlung überhaupt beschlussfähig war. So konnte beispielsweise am 11. Juni 1965 die Gemeindeversammlung in Zofingen nicht durchgeführt werden: Statt 898 Zofinger waren lediglich 820 erschienen. Auch ich erinnere mich noch gut daran, dass jeweils kurz vor Beginn der Gemeindeversammlungen in Aarau die Stadtpolizei mit einem Lautsprecherwagen durch die Gassen und Strassen der Stadt fuhr und die mündigen Männer aufforderte, doch noch in den Saalbau oder den Tellingring zu kommen, damit die Versammlung überhaupt abgehalten werden konnte und die pflichtbewussten Männer nicht unverrichteter Dinge von dannen ziehen mussten. Auch war es vielerorts schwierig, für so viele Leute überhaupt einen geeigneten Raum zu finden.

In Zofingen ging es schnell: Kurz nach dem Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen verlangten bereits im Sommer 1964 555 Stimmbürger mittels einer Initiative die Einführung eines Einwohnerrats, und schon im Dezember des gleichen Jahres sagten die Zofinger Stimmberechtigten mit einem klaren Mehr von 62,8 Prozent JA zu ihrem Gemeindeparlament. Am 7. Februar 1966, also fast genau vor 50 Jahren, tagte der neugewählte Zofinger Einwohnerrat dann zum ersten Mal.

Doch so klar der Volksentscheid auch ausfiel: Die Einführung des Einwohnerrats war umstritten und die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung wurden eifrig und kontrovers geführt – wie dies in den letzten 50 Jahren auch in verschiedenen anderen Gemeinden der Fall war, wenn es um die Abschaffung von Einwohnerräten oder um deren Einführung bzw. Wiedereinführung ging.

Die zentralen Fragen in all diesen Auseinandersetzungen lauteten stets:

- **Was ist demokratischer: Das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung?**
- **Und: Welches System führt zu besseren Entscheidungen?**

Dazu vorab zwei Bemerkungen:

Erstens: Der Bevölkerung stehen unabhängig davon, ob es einen Einwohnerrat gibt oder nicht, von Gesetzes wegen verschiedene direktdemokratische Mitwirkungsrechte zu:

- Jede Stimmbürgerin bzw. jeder Stimmbürger kann – auch wenn nicht Mitglied des Gemeindeparlaments – im Einwohnerrat eine Motion einreichen, diese im Rat persönlich begründen und – wenn auch nicht an der Abstimmung, so doch an den Beratungen – teilnehmen.
- Das Referendumsrecht gegen Einwohnerratsbeschlüsse ist umfassend gewährleistet, ebenso das Recht zur Einreichung von Volksinitiativen.
- Den Gemeinden ist es – über die im Gemeindegesetz vorgesehenen obligatorischen Abstimmungen hinaus – freigestellt, welche Geschäfte sie trotz Einwohnerrat der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen wollen. Dies ist in verschiedenen Gemeinden beim jährlichen Budget und bei grösseren Kreditbegehren der Fall.

Zweitens: Unsere Gemeinden haben ungeachtet der Einwohnerratsfrage sehr unterschiedliche politische Kulturen. Das Interesse zur politischen Partizipation, die Freude an der politischen Teilhabe, das Engagement möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger für die Zukunft ihres Gemeinwesens ist nicht überall gleich gross. Während in der einen Gemeinde über die aktuellen politischen Fragen rege diskutiert wird, besteht in der anderen ein grundsätzliches Problem der Mobilisierung der Bevölkerung. Tiefe Stimmbeteiligungen, kaum politische Auseinandersetzungen, ein geringes Interesse an politischen Ämtern sind hier die Folgen. Zentral für die Gemeindedemokratie ist deshalb, dass ein Umfeld geschaffen wird, in welchem es überhaupt zu politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen kommt. Diese können über die traditionellen oder auch die neuen sozialen Medien erfolgen,

an Informations- und Diskussionsveranstaltungen, auf der Strasse am Wochenmarkt, in den Vereinen oder – wenn es ihn noch gibt – am Stammtisch.

Wenn ein Einwohnerrat das politische Interesse in einer Gemeinde abwürgt und die Repräsentation durch die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte als umfassende Delegation jeglicher politischer Verantwortung und des politischen Interesses überhaupt verstanden wird – frei nach dem Motto "Aus den Augen, aus dem Sinn" – dann läuft etwas schief und die Institution Einwohnerrat wird zu Recht infrage gestellt. Wenn hingegen die politische Auseinandersetzung im Parlament politische Diskussionen erst richtig auslöst und anheizt oder zumindest das Interesse der überhaupt Ansprechbaren an kommunalen Projekten erst weckt, dann fördert das Gemeindeparlament eine gute politische Kultur.

Doch welches sind nun die zentralen Argumente pro und contra Einwohnerrat:

Die **Befürworter der Versammlungsdemokratie** betonen, nur die Möglichkeit aller Stimmberechtigten, sich in einer Gemeindeversammlung einzubringen, gewährleiste eine wahre und gelebte Demokratie. Jeder und jede könne kommen, unverfälscht und unmittelbar seine Meinung äussern, direkt mit dem Gemeinderat in Diskussion treten und diesem nötigenfalls auch einmal coram publico die "Kutteln putzen". Demgegenüber neigten Gemeindeparlamente zur Abgehobenheit, es entstehe eine classe politique, die die einfachen Bürger ausschliesse. Bürgerinnen und Bürger fühlten sich nicht mehr verantwortlich für die Zukunft der Gemeinde, würden letztlich entmündigt. Auch komme den Parteien ein zu grosses Gewicht zu, anstelle von Sachpolitik werde Parteipolitik gemacht, was nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sei.

Die **Befürworter des Einwohnerrats** sehen in der Gemeindeversammlung in grösseren Gemeinden eher eine folkloristische Institution. Die Bevölkerung werde nicht wirklich repräsentiert, wenn nur 2 bis 5 Prozent der Stimmberechtigten den Weg an eine Versammlung fänden. Solche Versammlungen seien leicht manipulierbar und entschieden oft emotional. Auch bestehe die Gefahr der Betroffenheitsdemokratie, wenn beispielsweise die Angehörigen der Feuerwehr oder des Fussball-Clubs mit einem Grossaufmarsch an einer Gemeindeversammlung eine Abstimmung zu ihren Gunsten entscheiden könnten. Die demokratische Legitimation einer gewählten Vertretung sei grösser. Für einen Einwohnerrat spreche auch, dass es heute wegen beruflicher und familiärer Verpflichtungen, Ferienabwesenheiten, gesundheitlicher Probleme oder aufgrund des Alters naturgemäss vielen Stimmberechtigten gar nicht möglich sei, regelmässig an den Versammlungen teilzunehmen, zumal diese zuweilen bis spätabends dauern würden. Dadurch würden bestimmte Bevölkerungsschichten überrepräsentiert bzw. andere nahezu ausgeschlossen, was demokratischen Grundprinzipien widerspreche.

Was stimmt nun? Wie so oft gilt: Es gibt nicht nur schwarz und weiss.

Klar ist für mich: Einwohnerräte als Institution setzen genügend und hinreichend qualifizierte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte voraus. Fehlt es an interessierten Kandidatinnen und Kandidaten, die in der Bevölkerung eine gewisse Akzeptanz geniessen, wird ein Einwohnerrat rasch seine Legitimation verlieren. Werden mangels einer genügenden Anzahl an Kandidierenden Leute in den Einwohnerrat gewählt, denen weitherum Kompetenz und Eignung für ein solches Amt aberkannt werden, kommt es aufgrund überaus kurzer Amtsdauern allzu häufig zu Wechseln in der Zusammensetzung des Einwohnerrats oder müssen gar Ergänzungsnominationen durch die Parteien erfolgen, weil auf einzelnen Listen zu wenige Personen zur Verfügung stehen, wird ein Gemeindeparlament diskreditiert und verliert über kurz oder lang die unabdingbare Anerkennung in der Bevölkerung. Das heisst:

1. Gemeinden mit Einwohnerräten brauchen eine gewisse Grösse.
2. Die Parteien bzw. politischen Gruppierungen müssen die Verantwortung dafür übernehmen, dass sie geeignete Kandidierende in einer ausreichenden Anzahl portieren, die es den Wählerinnen und Wählern erlauben, eine wirkliche Auswahl zu treffen.

3. Die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte müssen sich ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern bewusst sein und sich auch als Vermittlerinnen und Vermittler der Kommunalpolitik verstehen und nicht bloss als Akteurinnen und Akteure auf dem von aussen kaum wahrnehmbaren parlamentarischen Parkett.
4. Gemeinderat und Einwohnerrat müssen sicherstellen, dass der Informationsfluss zu den Bürgerinnen und Bürgern funktioniert. Wir stellen fest, dass die Tageszeitungen mit ihrem oft beschränkten Platzangebot für lokale Berichterstattungen diese Aufgabe häufig nur mangelhaft erfüllen. Hier sind die Gemeinden gefordert, sich neue Formen der Kommunikation mit der Bevölkerung einfallen zu lassen.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, dann lässt man es lieber bei einer schlecht besuchten Gemeindeversammlung bleiben.

Was zeigt die Entwicklung der letzten Jahre in den Aargauer Gemeinden? Zuletzt wurde in Oftringen im Oktober 2015 und in Rheinfelden im Jahr 2014 über die Einführung eines Einwohnerrats abgestimmt. In beiden Gemeinden stimmte die Bevölkerung dagegen. Hauptargument: Ein Gemeindeparlament sei zu wenig demokratisch und zu teuer. Tatsache ist: Seit 1974 entstand kein neues Gemeindeparlament mehr im Aargau. 1970 führten Aarau und Buchs, 1972 Aarburg, Baden und Lenzburg und 1974 Obersiggental, Oftringen, Spreitenbach, Suhr und Windisch ein Gemeindeparlament ein. Spreitenbach, Suhr und Neuenhof schafften den Einwohnerrat später wieder ab. Ebenso – 1989 – die beiden Gemeinden Aarburg und Oftringen im Bezirk Zofingen. Zur Begründung wurde insbesondere auch angeführt, man finde zu wenige Personen, die sich für dieses Amt zur Verfügung stellten.

All dies zeigt: In der Bevölkerung besteht nach wie vor – oder sogar wieder vermehrt – eine gewisse Skepsis gegenüber Gemeindeparlamenten. Allerdings haben sie sich in den 10 genannten Städten und Gemeinden über die Jahre hinweg gut etabliert. Bestrebungen, heute noch bestehende Einwohnerräte abzuschaffen, sind mir keine bekannt. Trotz der zum Teil beschämend tiefen Präsenz an Gemeindeversammlungen allerdings auch keine Initiativen, die in weiteren Gemeinden Einwohnerräte einführen möchten.

Sind die skizzierten Rahmenbedingungen gegeben – politische Kultur, hinreichende Grösse, ausreichende Personalressourcen, engagierte Parteien, ein guter Informationsfluss zur Bevölkerung – so sprechen meines Erachtens zahlreiche Gründe für die Schaffung eines Einwohnerrats:

1. Eine stetige und wirksame Kontrolle der Gemeinderäte sowie der Verwaltung ist mit einer Gemeindeversammlung kaum möglich, sie ist auf jeden Fall in einem parlamentarischen System nachhaltiger und besser. Bei einer Versammlungsdemokratie hat der Gemeinderat in der Regel mehr Freiheiten und mehr Macht, es besteht oft eine sogenannte Informations-Asymmetrie zwischen dem Gemeinderat und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Exekutive hat einen Informationsvorsprung. Ob Geschäfte wirklich hinterfragt und zusätzliche Informationen hartnäckig herausverlangt werden, hängt häufig vom Zufall bzw. davon ab, ob Einzelpersonen unbequem sind und nachhaken.
2. Einwohnerräte verfolgen die politischen Geschäfte über einen längeren Zeitraum. Ihnen kommt aus institutionellen Gründen eine konkret zugewiesene Verantwortung zu. Das ist gerade bei komplexen Projekten und bei einer mittelfristigen Finanzplanung, der ein immer grösseres Gewicht zukommt, von entscheidender Bedeutung.
3. Auch die erhöhte Sitzungskadenz bei Gemeindeparlamenten spricht für einen Einwohnerrat. Gemeindeversammlungen hingegen finden in der Regel bloss zweimal pro Jahr statt, wenn Budget und Rechnung anstehen. Zusätzliche Versammlungen sind eher selten und werden meist nur einberufen, wenn ausserordentliche Vorhaben auf der Agenda stehen, so Gemeindezusammenschlüsse oder – wie vor wenigen Wochen mit dem Hallenbad in Rothrist –

ein besonders wichtiges Geschäft. Hier war denn auch das Interesse für einmal riesig: Über 100 Personen mussten den ganzen Abend stehen – 661 Personen kamen, 520 Stühle standen zur Verfügung. Eine seltene Ausnahme.

4. Bei einem Einwohnerrat ist in der Regel eine fundiertere Vorbereitung durch den Gemeinderat bzw. die Verwaltung gewährleistet, nicht nur bei Vorlagen zu einzelnen Sachgeschäften, sondern auch bei Vorstössen wie Motionen, Interpellationen, Postulaten und einfachen Anfragen. Mit einigen wenigen, mündlich vorgetragenen Sätzen, wie dies unter "Varia" an Gemeindeversammlungen oft vorkommt, lassen sich die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte nicht abspeisen.
5. Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte bereiten sich besser auf Sitzungen vor und setzen sich vertiefter mit Sachfragen auseinander. Auf jeden Fall sollte es so sein. Zudem kann mit ständigen Kommissionen, wie mit der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGPK in Zofingen, das fachliche Wissen der Parlamentsmitglieder erhöht werden, was sich positiv auf die Qualität der Geschäfte und die Kontrolle gegenüber der Exekutive auswirkt. Allerdings bestehen selbstverständlich auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen Finanzkommissionen und jede Gemeinde kann auch weitere Kommissionen, namentlich eine Geschäftsprüfungskommission einsetzen.
6. Und schliesslich: Ein Gemeindeparlament ist durch allgemeine Wahlen demokratisch besser legitimiert als die oft kleine Anzahl und zufällige Zusammensetzung der an einer Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die aargauische Kantonsverfassung räumt den Gemeinden eine grosse Autonomie ein. Deshalb darf und soll jede Gemeinde für sich selbst herausfinden, mit welcher Organisationsform sie sich am besten entwickelt und die anstehenden Aufgaben löst.

Dabei kann man eine Gemeinde einfach verwalten – oder man kann sie gestalten, indem man Innovationen entwickelt, neue Wege beschreitet, Neues wagt. Wenn ein Einwohnerrat den Gestaltungswillen einer Gemeinde fördert und die Bürgerinnen und Bürger zum Mitdenken animiert, dann muss man ihn einführen. Und dann lohnt sich auch der damit verbundene finanzielle Aufwand. Wenn der Einwohnerrat hingegen als Teil der Verwaltung wirkt und dazu beiträgt, dass die Gemeinde primär als Verwaltungsabteilung des Kantons in Erscheinung tritt oder bloss zur Bühne einzelner Selbstdarsteller verkommt, dann kann man sich diesen Zusatzaufwand sparen und das Geld für einen feinen Imbiss an der Gemeindeversammlung einsetzen. Das bräuchte dann mehr.

Bertolt Brecht, der grosse deutsche Schriftsteller, stellte einmal fest: "Alle Macht geht vom Volke aus! Aber wo geht sie hin?" Wenn der Einwohnerrat sicherstellt, dass die Macht der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Regierung – sprich Stadt- oder Gemeinderäte – bzw. die Verwaltung besser zum Durchbruch gelangt als mit einer Gemeindeversammlung, dann wirkt er so, wie man es von ihm erwarten darf. Dass dies möglich ist, davon bin ich überzeugt.

Liebe Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte!

Helfen Sie mit, diese vornehmste Rolle eines jeden Parlaments zu spielen, nämlich durch die Gewaltenteilung und damit die Teilung der Macht die Anliegen der Bürgerinnen und Bürgern in die Politik einzubringen und ein konstruktives Gegengewicht zur Regierung zu bilden. Die Bürgerinnen und Bürger von Zofingen haben Sie beauftragt und ermächtigt, die Politik Ihrer Gemeinde massgeblich zu gestalten und wichtige Entscheide für Ihre Gemeinde zu treffen. Die Akzeptanz ihres Rates hängt – wie diejenige aller Gemeindeparlamente – davon ab, wie sie ihre Arbeit erfüllen. Tun sie es

- konstruktiv, jedoch kritisch,
- sachbezogen, jedoch mit klaren Grundhaltungen,
- fair, wenn auch zuweilen hart in der Sache,
- kompetent, transparent und nachvollziehbar für die Bürgerinnen und Bürger,

dann sind Sie unentbehrlicher Bestandteil einer gelebten Gemeindedemokratie, auf den kaum jemand verzichten möchte. In Zofingen ist dies – da habe ich nie etwas anderes gehört – der Fall. Und deshalb darf der Einwohnerrat Zofingen seinen 50. Geburtstag mit Stolz feiern und zuversichtlich in die Zukunft blicken.

Das Motto des Kantons Aargau, das der Regierungsrat seinem Entwicklungsleitbild zugrunde gelegt hat, heisst: "**Menschen machen Zukunft.**" Nicht die anderen, sondern wir alle sind mitverantwortlich für die Zukunft unseres Kantons. Sie als demokratisch legitimierte Gemeindepolitikerinnen und Gemeindepolitiker jedoch ganz besonders.

Ich danke Ihnen im Namen des Regierungsrats herzlich dafür, dass sie diese Verantwortung wahrnehmen, und ich danke Ihnen für Ihr grosses Engagement für die Stadt Zofingen und den Aargau. Ich wünsche Ihnen und der Stadt Zofingen alles Gute. Machen Sie's gut.