



# Gemeinde Opfikon

---

## Abstimmungsvorlage

---

Gestützt auf § 116 des Gemeindegesetzes werden Ihnen die nachstehenden Vorlagen zur Abstimmung durch die Urne vorgelegt.

Der Gemeinderat lädt Sie ein, die Vorlagen zu prüfen und am Abstimmungstag, 24. September 1972, Ihre Stimme über Annahme oder Verwerfung auf dem Stimmzettel mit Ja oder Nein abzugeben.

Opfikon, 11. Juli 1972

Im Namen des Gemeinderates

Der Präsident  
E. Kessler

Der Schreiber  
W. Sommerhalder

---

1. Schaffung einer neuen Gemeindeordnung für die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat.
2. Initiative Willi Langhart zur Ergänzung der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde (Verschiebung der Kompetenz zum Beitritt zu Organisationen, die den Schutz des Menschen und seiner Umwelt zum Ziele haben, vom Gemeinderat auf die Gemeindeversammlung).

Vorbemerkung:

In den nachstehenden Ausführungen ist nur von "Stimmbürgern" usw. die Rede. Damit sind jedoch die "Stimmbürgerinnen und Stimmbürger" gemeint. Die abgekürzte Schreibweise dient der Einfachheit und Klarheit.

---

1.

Antrag

Der Gemeinderat wird beauftragt, den Stimmberechtigten eine Gemeindeordnung für die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat auf Beginn der Amtsdauer 1978/82 zu unterbreiten.

Weisung

1 Was bis jetzt geschah

Die Initiative Eugen Moor

Herr Eugen Moor hat dem Gemeinderat am 7. August 1969 die nachstehende Motion eingereicht:

"Betrifft: Motion Ausserordentliche Gemeindeorganisation

Sehr geehrter Präsident,  
Sehr geehrte Herren,

Vom Motionsrecht gemäss § 50 des Gesetzes über das Gemeinde-

wesen des Kantons Zürich Gebrauch machend, gestatte ich mir, folgende Motion zu Händen einer der nächsten Gemeindeversammlungen einzureichen.

Motion:

Der Gemeinderat von Opfikon wird eingeladen, die Einführung des Grossen Gemeinderates und der damit verbundenen Ausserordentlichen Gemeindeorganisation auf die Gemeindewahlen 1974 in die Wege zu leiten und der Gemeindeversammlung darüber Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Die detaillierte Begründung der Motion erfolgt anlässlich der Gemeindeversammlung, an der die Motion behandelt wird. Das Schreiben vom 14. April 1969 in Sachen Gemeindeorganisation ziehe ich zurück und kann als gegenstandslos betrachtet werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Eugen Moor"

Der Gegenantrag des Gemeinderates vom 12. August 1969

Der Gemeinderat hat zur Motion wie folgt Stellung genommen:

1. Es ist unbestritten, dass bei der sich stark ändernden Struktur der Gemeinde Opfikon und der sich abzeichnenden Entwicklung im Hinblick auf das Frauenstimmrecht in Gemeindeangelegenheiten die politische Organisation - wie übrigens auch in allen anderen Gemeinden in ähnlicher Grössenordnung (Bülach, Dübendorf etc.) - überprüft werden muss. Der Gemeinderat ist mit dem Motionär der Meinung, dass dies im Verlaufe der nächsten Amtsdauer (1970/74) geschehen sollte.

2. Was Vorgehen und Zeitpunkt für die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation anbetrifft, stellt der Gemeinderat der Motion einen anderen Vorschlag gegenüber. Die Behörde erachtet es nicht als sinnvoll, im gegenwärtigen Zeitpunkt - bevor Erfahrung darüber besteht, wie sich das kommunale Frauenstimmrecht auswirkt und wie sich die politischen Verhältnisse weiter gestalten - wie es das Begehren des Motionärs erfordert, eine neue Gemeindeordnung zu schaffen und diese dann in zwei bis drei Jahren den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Er erachtet es als sinnvoll, wenn im Verlaufe der bestehenden Amtsdauer 1970/74 eine Studienkommission die Frage der Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation gründlich prüft, ihren Bericht erstellt und den Stimmberechtigten die entscheidende Frage, ob bis zum Jahre 1974 ein Gemeindeparlament bestellt werden soll, im gegebenen Zeitpunkt unterbreitet. Je nach dem Ausgang des Entscheides kann dann rechtzeitig die weitere Arbeit an die Hand genommen werden. Der Gemeinderat stellt in diesem Sinne Antrag, was zu seiner Empfehlung führt, die Motion im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erheblich zu erklären."

#### Der Entscheid der Gemeindeversammlung vom 29. September 1969

Die Gemeindeversammlung hat beschlossen:

- "1. Die Motion von Eugen Moor betreffend Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat auf die Amtsdauer 1974/78 wird abgewiesen.
2. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Gemeinderat nach Beginn der Amtsdauer 1970 eine Studienkommission einsetzt, die sich mit der Prüfung der Frage über die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation auf 1974/78 zu befassen

hat und dem Gemeinderat und allenfalls zuhanden der Stimmberechtigten zur gegebenen Zeit ihre Anträge unterbreitet."

#### Die Studienkommission

Aufgrund weiterer Abklärungen und Vorbereitungen beschloss der Gemeinderat am 30. Juni 1970, eine Studienkommission zu bilden, die sich wie folgt zusammensetzt:

- 2 Mitglieder der Schulpflege;
- 1 Mitglied der Rechnungsprüfungskommission;
- je 1 Mitglied der politischen Parteien;
- 1 Mitglied des Gemeindevereins;
- 3 nicht parteigebundene Stimmberechtigte;
- 2 Vertreter des Gemeinderates und der Gemeinderatsschreiber.

Aufgrund der eingegangenen Nominationen wurde die Kommission durch Gemeinderatsbeschluss vom 1. Dezember 1970 definitiv gebildet. Sie hat dem Gemeinderat am 19. Januar 1972 den nachstehenden Bericht unterbreitet:

A. Auftrag, Arbeitsweise der Kommission, Empfehlung an den Gemeinderat

---

Die Gemeindeversammlung vom 29. September 1969 hat folgenden Beschluss des Gemeinderates zur Kenntnis genommen:

"Der Gemeinderat setzt nach Beginn der Amtsdauer 1970/74 eine Studienkommission ein, die sich mit der Prüfung der Frage über die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation auf 1974 zu befassen hat und dem Gemeinderat und allenfalls zuhanden der Stimmberechtigten zur gegebenen Zeit ihre Anträge unterbreitet."

Entsprechend diesem Beschluss setzte der Gemeinderat Ende 1970 unsere aus 16 Mitgliedern bestehende Studienkommission ein und erteilte ihr nachstehenden Auftrag:

"Die Kommission hat dem Gemeinderat einen schriftlichen Bericht einzureichen und ihre Empfehlung zur Frage abzugeben, ob die Ausserordentliche Gemeindeorganisation in Opfikon eingeführt werden soll oder ob andere Strukturveränderungen der Organisation vorzusehen wären."

Die Kommission teilte sich nach zwei gemeinsamen Sitzungen in zwei Arbeitsgruppen, welche ihrerseits beauftragt wurden, folgende Problemkreise zu bearbeiten:

Arbeitsgruppe A:

Ordentliche Gemeindeorganisation und Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung

Arbeitsgruppe B:

Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Parlament.

Die beiden Arbeitsgruppen fassten ihre in verschiedenen Sitzungen erarbeiteten Studienergebnisse in Berichten zusammen, welche wiederum der Gesamtkommission vorgelegt wurden. Letztere beschloss darauf, mit nachstehender Empfehlung an den Gemeinderat zu gelangen:

Die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat wird grundsätzlich empfohlen und zwar

- von acht Mitgliedern auf Beginn der Amtsperiode 1974/78
- von sechs Mitgliedern auf Beginn der Amtsperiode 1978/82.

Dabei ist zu beachten, dass die beiden Mitglieder des Gemeinderates an den letzten Sitzungen der Kommission nicht mehr teilnahmen, damit sie in der Behörde völlig unbefangen zur Empfehlung der Kommission Stellung nehmen können.

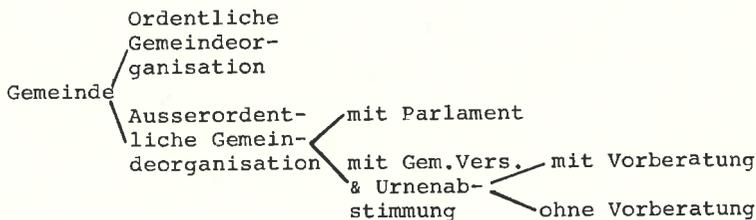
Der vorgenannte Beschluss wurde somit ohne ihre Mitwirkung gefasst.

B. Die gesetzlichen Formen der Gemeindeorganisation im Kanton Zürich

Das zürcherische Gesetz über das Gemeinwesen (Gemeindeggesetz) vom 6. Juni 1926 umschreibt folgende drei möglichen Formen der Gemeindeorganisation:

1. Die Ordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung als oberstem Organ der Gemeinde (§ 40 - 87).
2. Die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat (Gemeindeparlament) (§ 88 - 115).
3. Die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung (§ 116 - 117).

Die genannten Organisationsformen können systematisch wie folgt dargestellt werden:



Nach dem Gemeindegesetz können Gemeinden, die mehr als 2 000 Einwohner zählen, die Ausser-ordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse-m Gemeinderat einführen.

Wird dieser Schritt vollzogen, so fällt einer-seits die Gemeindeversammlung völlig weg (die Stimmberechtigten können sich nur noch an Ur-nenwahlen und Urnenabstimmungen beteiligen) und andererseits wird zwischen die Stimmberech-tigten und die Gemeindevorsteher-schaft (Gemeinde-rat) der Grosse Gemeinderat (Gemeindeparlament) eingeschoben.

Anstelle der zweistufigen tritt also eine drei-stufige Gemeindeorganisation.

Zweistufig:

- |             |   |   |  |
|-------------|---|---|--|
| Legislative | - | 1 | Alle Stimmberechtigten<br>(Gemeindeversammlung und<br>evtl. Urnenabstimmung) |
| Exekutive   | - | 2 | Gemeinderat  |

Dreistufig:

- |             |   |   |                                   |
|-------------|---|---|-----------------------------------|
| Legislative | 1 | Alle Stimmberechtigten<br>(Urnenabstimmung) |                                   |
|             | 2 | Grosser Gemeinderat<br>(Parlament)          |                                   |
| Exekutive   | - | 3   | Kleiner Gemeinderat<br>(Stadtrat) |

Eine weitere einschneidende Folge der Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat besteht darin, dass die Schulgemeinde nicht mehr selbständig weiterexistieren kann; sie muss von Gesetzes wegen mit der politischen Gemeinde verschmolzen werden.

Die ursprüngliche Organisationsform der Zürcherischen Gemeinden ist freilich die Versammlungsdemokratie; diese Form heisst deshalb heute noch "Ordentliche Gemeindeorganisation". Sie beruht auf der Grundidee, dass die Gesamtheit der Stimmbürger ihre politischen Rechte ausschliesslich in der Gemeindeversammlung ausübt. Dort hat der Stimmberechtigte nicht nur das Recht, Anträge der Gemeindevorsteherschaft anzunehmen oder zu verwerfen (wie bei der Urnenabstimmung), sondern er ist zur Beratung berufen, kann zur materiellen Gestaltung und Bereinigung der Geschäfte beitragen und ist befugt, Vorlagen an die Gemeindevorsteherschaft zurückzuweisen. In der Gemeindeversammlung tritt daher die demokratische Willensbildung durch die Stimmberechtigten in ihrer unmittelbarsten Form zutage.

Diese Idealform der Demokratie lässt sich indessen nur in kleinen Gemeinwesen befriedigend verwirklichen, dort nämlich, wo noch relativ einfache und für jeden Stimmbürger überblickbare Verhältnisse herrschen. In grösseren Gemeinden, wo die Probleme vielschichtiger und komplizierter werden, muss der objektive Beobachter die Feststellung machen, dass die Gemeindeversammlung oft für die sachliche Beurteilung eines Geschäftes überfordert ist.

C. Gegenwärtige Gemeindeorganisation, Bevölkerungsentwicklung und Stimmbeteiligung

Um zuverlässig beurteilen zu können, welche Organisation für unsere Gemeinde in Zukunft die richtige sein wird, musste die Studienkommission vorerst die Ausgangslage festhalten. Es galt daher, eine Uebersicht zu erhalten über

- die geltende Gemeindeordnung
- die heutige Organisation unserer Gemeindeverwaltung
- die Bevölkerungsentwicklung in unserer Gemeinde
- die Teilnahme des Bürgers an den Gemeindeversammlungen sowie an Wahlen und Abstimmungen.

Die geltende Gemeindeordnung

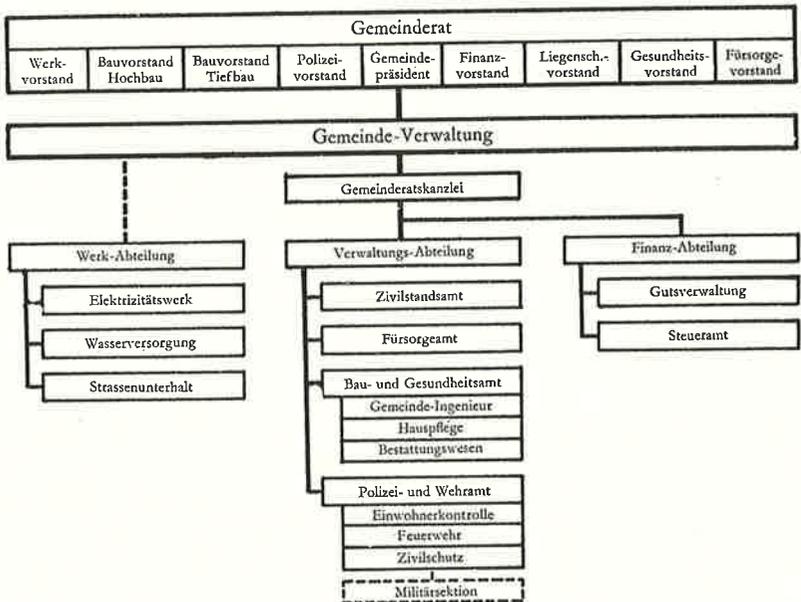
Unsere geltende Gemeindeordnung datiert vom 22. Februar 1954. In ihr ist die Ordentliche Gemeindeorganisation verwirklicht. Seit ihrem Erlass ist sie in zahlreichen Punkten abgeändert worden. Die letzte Änderung erfolgte vor kurzer Zeit, nämlich am 25. April 1971 (Annahme der Initiative Kobel).

Diese Teilrevision brachte uns für gewisse Sachgeschäfte die Urnenabstimmung; wir sind damit zur Ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung übergegangen.

Nunmehr müssen wir über einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken an der Urne abstimmen. In der Gemeindeversammlung darf über diese Geschäfte nur noch eine Vorberatung stattfinden. Dass unsere Gemeindeversammlung durch diese neue Regelung bereits an Bedeutung verloren hat, steht ausser Zweifel.

### Die heutige Gemeindeverwaltung

Auf Beginn der Amtsperiode 1970/74 haben wir unseren Gemeinderat von sieben auf neun Mitglieder erhöht. Die Organisation unserer Gemeindeverwaltung ist im übrigen am besten aus dem nachstehenden Schema ersichtlich.



## Die Bevölkerungsentwicklung

Die folgende Graphik zeigt uns die Zahl der Einwohner unserer Gemeinde vom Jahr 1900 an bis anfangs 1970 sowie die Schätzung der weiteren Zunahme unserer Bevölkerung bis zum Jahre 1980.

Einwohner

20000

19000

18000

17000

16000

15000

14000

13000

12000

11000

10000

9000

8000

7000

6000

5000

4000

3000

2000

1000

JAHR

1900

10

20

30

40

50

60

70

80

48% Zunahme pro Jahr-  
zehnt (Jährliche Zun. 4%)

7% Zunahme in den Jahren  
1970/71 nach mutmaßl.  
Schätzung der Baugesuche  
(71% pro Jahrzehnt)

36%

195%

69%

29%

19%

17%

22%

## Die Teilnahme des Bürgers an den Gemeindeversammlungen sowie an Wahlen und Abstimmungen

Der Besuch der Gemeindeversammlungen, über welchen die erste der nachstehenden Statistiken Auskunft gibt, zeigt einen sehr auffälligen Rückgang der Teilnehmer zwischen 1950 und 1960 (Zeitraum, in welchem die Bevölkerung unserer Gemeinde am raschesten zugenommen hat). In den 60er Jahren ist die Teilnahme im Durchschnitt nahezu unverändert geblieben.

Die Statistik über die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen zeigt ein ähnliches Bild. Immerhin ist der Rückgang der Beteiligung in den 50er Jahren nicht dermassen augenfällig wie bei den Gemeindeversammlungen.

STATISTIK UEBER DEN BESUCH DER GEMEINDEVERSAMLUNG

	Stimme- rechtigte	Anwesend	in %	Bemerkung
18. 1.1950	802	107	13,3	
24. 2.1950	809	109	13,4	
20. 3.1950	809	102	12,6	
12. 7.1950	828	97	11,7	
25.10.1950	847	82	9,6	
29.12.1950	887	82	9,2	
25. 2.1955	1646	152	9,0	
29. 6.1955	1704	157	9,0	
4. 7.1955	1706	78	4,5	
7.10.1955	1700	95	5,5	
19.12.1955	1711	251	14,6	Besoldungsverordnung
8. 2.1960	1992	146	7,3	
20. 6.1960	1989	109	5,4	
29. 8.1960	1995	203	10,1	Motion obligatorische Krankenversicherung
31.10.1960	2045	89	4,3	
19.12.1960	2045	191	9,3	
24. 5.1965	2262	116	5,1	
5. 7.1965	2279	107	4,6	
8.11.1965	2263	158	6,9	
13.12.1965	2270	341	15,0	Alterssiedlung
27. 2.1967	2353	154	6,5	
26. 6.1967	2396	97	4	
11.12.1967	2424	167	6,8	
15. 6.1970	5331	412	7,7	1. Versammlung Frauen- stimmrecht
26.10.1970	5331	384	7,2	Schulhauskredit
23.11.1970	5331	307	5,7	Ergänzungskredit
				Badanlage
14.12.1970	5331	249	4,6	Sportanlage AU

22.2.1971

STATISTIK UEBER DIE BETEILIGUNG AN ABSTIMMUNGEN UND WAHLEN

		Stimme- rechtigte	Stimmen- de	in %
29. 1.1950	Volksabstimmung (eidg./kant.)	802	453	56,4
26. 3.1950	Volksabstimmung (kant.)	809	600	74,1
26. 3.1950	Gemeindewahlen (Gemeinderat)	809	598	73,9
26. 3.1950	Gemeindewahlen (RPK)	809	549	67,8
26. 3.1950	Gemeindewahlen (Primarschul- pflege)	809	563	69,5
26. 3.1950	Gemeindewahlen (Wahlbüro)	809	548	67,7
16. 4.1950	Gemeindewahlen (Sekundarschul- pflege)	799	500	62,5
16. 4.1950	Gemeindewahlen (Kirchenpflege)	643	404	62,8
7. 5.1950	Volksabstimmung (eidg./kant.)	811	502	61,8
4. 6.1950	Volksabstimmung (eidg./kant.)	828	478	57,7
13. 8.1950	Gemeindewahlen (Notar)	825	242	29,3
1.10.1950	Volksabstimmung (eidg./kant.)	847	357	42,1
3.12.1950	Volksabstimmung (eidg./kant.)	887	536	60,4
13. 3.1955	Volksabstimmung (eidg./kant.)	1646	794	48,2
24. 4.1955	Wahlen Regierungsrat	1645	901	54,7
24. 4.1955	Wahlen Kantonsrat	1645	936	56,8
22. 5.1955	Wahlen Kirchensynode	1251	425	33,9
22. 5.1955	Wahlen Bezirkskirchenpflege	1253	427	34,0
22. 5.1955	Wahlen Schulpflege	1674	686	40,9
22. 5.1955	Wahlen Friedensrichter	1674	689	41,1
3. 7.1955	Volksabstimmung (kant.)	1704	556	32,6
30.10.1955	Wahlen (2 Ständeräte)	1700	967	56,8
30.10.1955	Nationalrat	1721	971	56,4
4.12.1955	Volksabstimmung (kant.)	1711	472	27,5
14. 2.1960	Volksabstimmung (kant.)	1992	841	42,2
14. 2.1960	Wahlen Notar	1992	709	35,5
3. 4.1960	Volksabstimmung (kant.)	1981	1053	53,1
3. 4.1960	Wahlen Lehrer	1981	927	46,7
3. 4.1960	Wahlen Bezirksgerichtspräsi.	1981	975	49,2
3. 4.1960	Wahlen (1 Ständerat)	1981	1036	52,2
24. 3.1960	Volksabstimmung (eidg.)	2013	832	41,3
29. 5.1960	Volksabstimmung (kant.)	1989	855	42,9
4. 9.1960	Volksabstimmung (kant.)	1995	552	27,6
4.12.1960	Volksabstimmung (kant.)	2008	770	38,3
4.12.1960	Volksabstimmung (eidg.)	2045	760	37,1
28. 2.1965	Volksabstimmung (kant.)	2260	1346	59,5
28. 2.1965	Volksabstimmung (eidg.)	2283	1372	60,0
28. 2.1965	Gemeindewahlen (Gemeinderat)	2260	1232	54,5
4. 4.1965	Wahlen (2 Reallehrer)	2257	675	29,3
4. 4.1965	Wahlen (2 Bezirksräte)	2257	652	28,8
4. 4.1965	Wahlen Bezirksschulpflege	2257	674	29,8
16. 5.1965	Volksabstimmung (kant.)	2262	977	43,1
16. 5.1965	Volksabstimmung (eidg.)	2279	972	42,6

		Stimmebe- rechtigte	Stimmen- de	in %
16. 5.1965	Gemeindewahlen (1 Kirchen- pfleger	3194	1181	36,9
16. 5.1965	Gemeindewahlen (1 Primar- lehrerin)	2262	918	40,5
3.10.1965	Gemeindewahlen (1 Kirchen- pfleger)	3196	1086	33,9
3.10.1965	Volksabstimmung (kant.)	2263	921	40,6
21.11.1965	Wahlen Geschworene	2270	476	20,9
9. 4.1967	Gemeindewahlen (Gemeinderat)	2353	1135	48,2
9. 4.1967	Gemeindewahlen (Steuer- kommission)	2353	1084	46,0
9. 4.1967	Wahlen Friedensrichter	2353	1111	47,2
9. 4.1967	Wahlen Kantonsräte	2353	1287	54,6
9. 4.1967	Wahlen Regierungsräte	2353	1205	51,2
28. 5.1967	Volksabstimmung (kant.)	2373	741	31,2
28. 5.1967	Wahlen Bezirksrichter	2373	692	29,1
28. 5.1967	Wahlen Bezirksanwalt	2373	684	28,8
2. 7.1967	Wahlen Bezirkskirchenpflege	3356	1030	30,6
2. 7.1967	Volksabstimmung (eidg.)	2396	931	38,8
2. 7.1967	Volksabstimmung (kant.)	2371	936	39,4
2. 7.1967	Wahlen Landeskirchenpflege	3356	1072	31,9
2. 7.1967	Wahlen Kirchensynode	3351	1026	30,6
29.10.1967	Wahlen (2 Ständeräte)	2424	1260	51,9
29.10.1967	Wahlen Nationalräte	2424	1294	53,3
29.10.1967	Gemeindewahlen (Primarlehrer)	2424	1179	48,6
3.12.1967	Volksabstimmung (kant.)	2073	635	30,6
1. 2.1970	Volksabstimmung (kant.)	2552	1291	50,5
1. 2.1970	Volksabstimmung (eidg.)	2571	1320	51,3
1. 2.1970	Gemeindewahlen (Primarlehrer)	5459	2529	46,3
1. 2.1970	Gemeindewahlen (Gemeinderat)	5459	2594	47,5
1. 2.1970	Gemeindewahlen (Gesundheits- kommission)	5459	2449	44,8
1. 2.1970	Gemeindewahlen (Gemeindeammann u. Betreibungsbeamter	5459	2475	45,3
1. 2.1970	Wahlen Bezirksschulpflege	2552	1092	42,7
8. 3.1970	Wahlen Schulpflege	5474	1972	36,0
8. 3.1970	Wahlen Steuerkommission	5474	1857	33,9
8. 3.1970	Wahlen ref. Kirchenpflege	3528	1281	36,3
26. 4.1970	Volksabstimmung (kant.)	2425	698	28,7
26. 4.1970	Gemeindewahlen (RPK)	5331	1308	24,5
26. 4.1970	Gemeindewahlen (Wahlbüro)	5331	1333	25,0
26. 4.1970	Gemeindewahlen (Armenpflege)	5331	1317	24,7
26. 4.1970	Wahlen Bezirksschulpfleger	2425	621	25,6
26. 4.1970	Wahlen Bezirksanwalt	2425	613	25,2
7. 6.1970	Volksabstimmung (eidg.) (Ueberfremdung)	2597	2013	77,5
7. 6.1970	Volksabstimmung (kant)	2565	1924	75,0
5. 7.1970	Volksabstimmung (kant)	2572	815	31,6

		Stimme- rechtigte	Stimmen- de	in %
27. 9.1970	Volksabstimmung (eidg.)	2670	1519	56,8
27. 9.1970	Wahlen (1 Bezirksschul- pfleger)	2656	1218	45,8
27. 9.1970	Volksabstimmung (kant.)	2656	1577	59,3
15.11.1970	Volksabstimmung (kant.)	2656	1133	42,6
15.11.1970	Volksabstimmung (eidg.)	2680	1097	40,9

22.2.1971

D. Die Organisation mit Grosse[m] Gemeinderat  
(Parlament)

---

1. Die Stellung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

---

Die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse[m] Gemeinderat (repräsentative Referendumsdemokratie) unterscheidet sich von der Ordentlichen Gemeindeorganisation vor allem dadurch, dass die Gesamtheit der Stimmberechtigten ihre Rechte nur noch durch die Urne ausüben kann. Zwischen Gemeinde und Vorsteher[s]chaft tritt ein neues, die Bürger[s]chaft repräsentierendes Organ, eben der Grosse Gemeinderat, das Gemeindeparlament.

Die Befugnisse, die in der unmittelbaren Demokratie der Gemeindeversammlung, also der Gesamtheit der Stimmberechtigten zustehen, werden zum Teil dem Parlament abgetreten. Es sind dies vor allem die Festsetzung der Voranschläge und des Steuerfusses, die Genehmigung der Gutsrechnungen, die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung sowie die Wahlen, sofern sie nicht schon bisher durch die Urne erfolgen.

Dagegen bleiben dem Entscheid der Gesamtheit der Stimmbürger, also der Urnenabstimmung zwingend vorbehalten (obligatorisches Referendum) die Gemeindeordnung sowie Ausgaben von einer in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Höhe an. Die Bedeutung des obligatorischen Referendums

bezw. Umfang und Gewicht der damit bezweckten direkten Mitwirkung der Stimmbürger hängt natürlich entscheidend von der Höhe der Befugnisgrenzen ab. Zudem unterliegen der Urnenabstimmung noch die Initiative sowie weitere Geschäfte, welche in der Gemeindeordnung bezeichnet werden können.

Ausser dem obligatorischen besteht noch das fakultative Referendum, d.h. dass Geschäfte, die in die Kompetenz des Gemeindeparlamentes fallen, unter gewissen Voraussetzungen trotzdem der Urnenabstimmung zu unterbreiten sind. Das fakultative Referendum kommt zustande auf Begehren einer in der Gemeindeordnung bestimmten Mindestzahl von Stimmberechtigten oder auf Begehren eines Drittels der Mitglieder des Parlamentes oder durch besonderen Beschluss des Parlamentes. Das fakultative Referendum kann allerdings wegen Dringlichkeit ausgeschlossen werden, wenn das von vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder des Parlamentes verlangt und vom Gemeinderat ausdrücklich gutgeheissen wird.

Durch das obligatorische und das fakultative Referendum, das trotz der Einschränkung durch die Dringlichkeitsbeschlüsse eine grosse Bedeutung hat, bleibt der Gesamtheit der Stimmberechtigten die direkte Entscheidungsbefugnis in wichtigen öffentlichen Fragen gewahrt, allerdings mit Ausnahme der Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses.

Ein Unterschied zum System mit Gemeindeversammlung besteht auch darin, dass ein Initiant, der nicht Mitglied des Parlamentes ist, das Recht auf mündliche Begründung der Initiative vor dem Parlament nur dann erhält, wenn sich ein Viertel der anwesenden Mitglieder damit einverstanden erklärt. Deshalb sind Initiativen von Stimmbürgern, die nicht dem Gemeindeparlament angehören, schriftlich zu begründen.

Dagegen fehlt im Gemeindegesetz die Regelung des Anfragerechtes. Es ist dies den Geschäftsordnungen der Parlamente überlassen. Das bedeutet nichts anderes, als dass das Anfragerrecht bloss den Parlamentsmitgliedern und nicht den übrigen Stimmberechtigten zusteht.

Alle diese Möglichkeiten, an der Gestaltung der Gemeindeaufgaben mitzuwirken, stehen allen Stimmberechtigten zu, gleichgültig, ob sie einer politischen Partei angehören oder nicht; ebenso steht natürlich allen das Recht zu, bei der Wahl der Mitglieder des Gemeindeparlamentes mitzuwirken. Dagegen ist die Funktion der Stimmbürger als Kurationsorgan d.h. eben die jeweilige Wahl des Parlamentes praktisch nur mit Hilfe der politischen Parteien möglich. Für die Wahl des Parlamentes ist zwingend das Proporzverfahren vorgeschrieben, also das gleiche Verfahren wie für die Wahl des Kantonsrates. Obwohl es grundsätzlich auch Parteilosen möglich ist, eine Kandidatenliste aufzu-

stellen, wird es doch meistens den Parteien überlassen bleiben, die Kandidaten zu nominieren und sich um Parlamentssitze zu bemühen.

Das zwingt die Parteien, sich in ihrer Tätigkeit den neuen Anforderungen anzupassen, insbesondere ihre Mitgliederbestände zu erweitern, um für die Wahl des Gemeindeparlamentes eine breite Basis zu schaffen. So würde im Parlament die Struktur der Interessengruppen möglichst real widerspiegelt.

Das schafft freilich die Gefahr, dass Parlamentsmitglieder nicht mehr primär ihre persönliche Auffassung, sondern jene ihrer Partei, der Fraktion, vertreten. Das würde zwangsläufig einer unerwünschten "Verpolitisierung" der Sachgeschäfte Vorschub leisten. Doch zeigt es sich gerade im Kantonsrat, dass die meisten Fraktionen selten geschlossen stimmen, sondern dass zahlreiche Parlamentarier ihren eigenen Entscheid treffen und zum Ausdruck bringen.

Nicht zu übersehen ist allerdings, dass die Einführung des Gemeindeparlamentes nicht nur die Bedeutung der Parteien vergrössert, sondern auch deren finanzielle Belastung. Nur schon die Neuwahl des Grossen Gemeinderates alle vier Jahre wird einen erheblichen Kostenaufwand für Propaganda erheischen.

Zusammenfassend kann gesagt werden,

- dass die Stimmbürger durch die Einführung des Gemeindeparlamentes zwar eine bedeutende Schmälerung ihrer demokratischen Rechte erfahren, weil sie nicht mehr an Gemeindeversammlungen teilnehmen und dort in Gemeinde-Angelegenheiten mitbestimmen können;
  
- dass aber gerade diese Entlastung vom Besuch der Gemeindeversammlungen dem Wunsch eines offensichtlich immer grösser werdenden Kreises von Stimmbürgern in unserer Gemeinde entspricht.

In der Tat ist nicht zu übersehen, dass die Gemeindeversammlung als Institution für die - im Hinblick auf das Wohl der Gemeinde - richtige Willensbildung des Souveräns umso mehr in Frage gestellt ist, je grösser die Zahl der Stimmberechtigten wird. Sofern nämlich gleichzeitig die prozentuale Beteiligung an den Gemeindeversammlungen zurückgeht (wie das in unserer Gemeinde der Fall ist), können die Gemeindeversammlungen nicht mehr als repräsentativ bezeichnet werden; wenn aber die prozentuale Beteiligung an den Gemeindeversammlungen mit der Zunahme der Stimmbürger Schritt hält, so kommt es zu Massenversammlungen, die als Gemeindeversammlungen zu schwerfällig und unübersichtlich sind und für die bald einmal ein Lokal in ge-

nügender Grösse fehlt.

Derartige Massenversammlungen sind in unserer Gemeinde nach den bisherigen Erfahrungen kaum zu befürchten, obwohl die Möglichkeit durchaus besteht, dass einmal 2000 Stimmberechtigte Einlass begehren (bei einer Gesamtzahl von z.Zt. über 6000).

Dagegen ist bei uns schon wiederholt die Auffassung vertreten worden, wegen der allzu geringen Beteiligung sei unsere Gemeindeversammlung nicht mehr repräsentativ. Damit wird nicht nur angedeutet, dass die Zusammensetzung der Gemeindeversammlung mehr oder weniger zufällig sei, was kaum bestritten werden kann, sondern es liegt darin auch der Vorwurf einer von Fall zu Fall wechselnden Einseitigkeit in der Zusammensetzung.

Demgegenüber bietet der Grosse Gemeinderat doch die deutlichen Vorteile, repräsentativ zu sein, weil seine Mitglieder nach dem Proporz-Verfahren gewählt werden, und eine konstante Zusammensetzung zu haben, weil seine Mitglieder jeweils für eine Amtsperiode von 4 Jahren gewählt sind.

Schliesslich darf erwähnt werden, dass die Sitzungen des Grossen Gemeinderates öffentlich sind. Der am Gemeindegesehen interes-

sierte Bürger kann daher unmittelbar Einblick nehmen in die Art und Weise der parlamentarischen Geschäftsbehandlung.

## 2. Die Stellung des Gemeinderates (Exekutive)

Die personelle Trennung von Gemeinderat und Parlament bedingt, dass letzteres über eigene Organe (Präsident, Vizepräsident, Sekretär, Stimmzähler) verfügt und somit in weit geringerem Mass als die Gemeindeversammlung auf die formelle Mitwirkung der Gemeindevorsteherschaft angewiesen ist.

So steht dem Gemeinderat das formelle Einberufungsrecht für das Parlament nicht zu, während er es in bezug auf die Gemeindeversammlung besitzt. Immerhin hat er das materielle Einberufungsrecht, d.h. er kann die Einberufung einer Parlamentssitzung verlangen, nicht aber den Zeitpunkt festsetzen.

Ferner steht dem Gemeinderat - wiederum im Gegensatz zu seiner Kompetenz in der Gemeindeversammlung - beim Gemeindeparlament weder die Verhandlungsleitung, noch die Feststellung der Stimmberechtigung, noch die Ausübung der Versammlungspolizei, noch die Protokollgenehmigung zu.

Diese formellen Kompetenzeinbussen sind von eher bescheidener Bedeutung. Die Organisation

mit Parlament bringt aber eine gewichtige Aenderung bezüglich der materiellen Mitwirkung des Gemeinderates bei der Willensbildung sowohl der Stimmbürger als auch des Gemeindeparlamentes.

In der Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung besitzt der Gemeinderat ein umfassendes, selbständiges Antragsrecht (Initiativrecht). Er kann seine Vorschläge zu Gegenständen der Rechtsetzung und Verwaltung den Stimmbürgern zur Abstimmung vorlegen; zudem können nur solche Geschäfte behandelt werden, die der Gemeinderat vorberaten hat und die von ihm auf die Traktandenliste gesetzt worden sind.

In der Organisation mit Gemeindeparlament dagegen hat der Gemeinderat nur noch ein selbständiges Initiativrecht für Geschäfte im Kompetenzbereich des Parlamentes. Bei Geschäften, für welche die Stimmbürger zuständig sind, geht jedoch das Initiativrecht auf das Parlament über, während dem Gemeinderat grundsätzlich nur noch ein Initiativbegehrensrecht verbleibt. Die rechtliche Stellung des Gemeinderates ist dabei gleich derjenigen eines Mitgliedes des Gemeindeparlamentes. Der gemeinderätliche Antrag hat nur die rechtliche Natur eines Entwurfes.

Allerdings hat der Gemeinderat eine starke Stellung bei der Verfechtung seiner Anträge; einmal, weil er seine Vorlage im Parlament vertreten kann, vor allem aber durch die Institution des Doppelantrages. Diese gibt ihm die Möglichkeit, gleichzeitig mit der vom Parlament beschlossenen Vorlage,

seine eigene, vom Parlament abgelehnte Vorlage in der ursprünglichen Fassung zur Abstimmung vorzulegen. Wird aber gegen einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschluss des Parlamentes das Referendumsbegehren weder von den Stimmbürgern, noch von der erforderlichen Zahl der Parlamentsmitglieder gestellt, so kann der Gemeinderat die Volksabstimmung nicht durch die Stellung des Doppelantrages herbeiführen. Auch kann er mit dem Doppelantrag keine Abstimmung erzwingen, wenn sich das Parlament geweigert hat, auf den gemeinderätlichen Antrag überhaupt einzutreten. Das mit dem Doppelantrag dem Gemeinderat zugebilligte Initiativrecht ist also beschränkt.

Demgegenüber ist nicht zu übersehen, dass dem Gemeinderat das umfassende Vorberatungsrecht für alle Geschäfte des Gemeindeparlamentes zusteht. Sämtliche Anträge an das Parlament, gleichgültig ob sie von einem Mitglied oder einer Kommission oder von einer Spezialverwaltungsbehörde (Armen-, Schulpflege) ausgehen oder ob es sich um die Initiative eines Stimmbürgers handelt, unterliegen der gemeinderätlichen Vorberatung. Diese ist eine absolute Voraussetzung für einen gültigen Beschluss des Parlamentes oder der Stimmbürger. Diese Vorberatung schliesst zwangsläufig die Ausarbeitung von Entwürfen in sich, sofern es sich um Initiativen oder Initiativbegehren allgemein anregender Natur handelt. Insofern nimmt die

Gemeindevorstehererschaft die gleiche Stellung ein, die sie als Hilfsorgan der Gemeindeversammlung hat. Ausgenommen von dieser Vorberatung sind nur Beschlüsse des Parlamentes, die rein formeller Natur sind (z.B. Einberufung der Sitzung, Geschäftsordnung usw.) sowie jene Beschlüsse, die sich auf die Oberaufsicht der Gemeindeverwaltung beziehen. Die Vorberatung durch die Gemeindevorstehererschaft schliesst dagegen nicht aus, dass das Gemeindeparlament das Geschäft bzw. den Antrag oder das Gutachten der Vorstehererschaft noch der Prüfung bzw. Vorberatung durch die Geschäftsprüfungs- oder eine Spezialkommission des Parlamentes unterwirft.

Die Vorberatungspflicht macht die Gemeindevorstehererschaft zur zentralen Behörde, zum Mittelpunkt der Gemeindeorganisation.

Mit der Einführung der Gemeindeorganisation mit Parlament wird das Aufsichtsrecht über die Exekutive von der Gemeindeversammlung an den Grossen Gemeinderat übertragen. Es liegt in der Natur des Parlamentes, dass es diese sogenannte Verwaltungsaufsicht eingehender betreiben kann, als dies der Gemeindeversammlung möglich war, selbst wenn man berücksichtigt, dass letztere von der Rechnungsprüfungskommission unterstützt wurde. Die verstärkte Aufsicht manifestiert sich auch in der dem Gemeinderat nunmehr auferlegten Pflicht, dem Parlament jährlich einen Ge-

schäftsbericht über die Tätigkeit der gesamten Gemeindeverwaltung zur Genehmigung vorzulegen.

### 3. Die Stellung der Schule und der Schulpflege

Bei Einführung der Gemeindeorganisation mit Grosselem Gemeinderat muss gemäss zwingender Vorschrift des Gemeindegesetzes die Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde verschmolzen werden.

Die Schulgemeinde verschwindet damit als selbständige öffentliche Institution, und die Schulpflege kann nicht mehr die Exekutive einer eigenen Gemeinde mit direktem Antragsrecht an die Gemeindeversammlung sein.

Die Schulpflege wird zu einer Kommission des Kleinen Gemeinderates; immerhin zu einer Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen.

Die neue Stellung und Organisation der Schulpflege lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Sie bildet eine Kommission des Kleinen Gemeinderates.
- b) Ein Mitglied des Kleinen Gemeinderates gehört ihr von Amtes wegen an. Die Gemeindeordnung kann bestimmen, dass der Vertreter des Kleinen Gemeinderates Präsident der Schulpflege ist.
- c) Die Anträge der Schulpflege gehen vorerst an den Kleinen Gemeinderat, welcher sie mit seinem Antrag an den Grossen Gemeinderat weiterleitet.

Die eigentlichen Befugnisse der Schulpflege  
- die Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens und der Verkehr mit den Oberbehörden - bleiben jedoch unverändert. Auch der Name "Schulpflege" bleibt bestehen. Es wird Sache der Gemeindeordnung sein, der Schulpflege weitgehende administrative Freiheit und möglichst viele Kompetenzen einzuräumen, so vor allem:

- a) Sämtliche bisherigen Wahlbefugnisse, nämlich für
- den Vizepräsidenten
  - den Schulgutsverwalter und dessen Stellvertreter
  - den Aktuar und dessen Stellvertreter
  - die Arbeits- und Haushaltungslehrerinnen
  - die Kindergärtnerinnen
  - die Schulabwarte und übrigen Angestellten der Schule
  - die Frauenkommission
  - die Kindergartenkommission usw.
- b) Sämtliche übrigen Befugnisse, wie
- Aufsicht über die Schule
  - Erlass einer Schulordnung
  - Errichtung und Aufhebung von Lehrstellen;
  - Anstellung und Entlassung von Personal
  - Aufstellung von Lehrplänen für den freiwilligen Unterricht
  - Festsetzung der Besoldungen des Personals und der freiwilligen Gemeindegulage für die Lehrerschaft
  - Projektierung und Bau von Schulanlagen und Kindergärten;

- Aufsicht und Unterhalt der Schulliegenschaften;
- Erlass von Vorschriften für die Benützung von Schullokalitäten
- Angemessene Kreditkompetenzen.

Die Schulpflege behält somit gegenüber Eltern, Lehrern und Schülern ihre Stellung und Bedeutung. Dass sie dem Stimmbürger gegenüber weiterhin direkt für die einwandfreie Leitung des Schulwesens verantwortlich ist, ergibt sich aus der Tatsache, dass die Wahl ihrer Mitglieder durch das Volk bestehen bleibt.

Im übrigen sind auch die nachstehenden Tatsachen zu beachten:

- Die Mitglieder der Schulpflege haben das Recht, an den Sitzungen des Grossen Gemeinderates bei Beratung von Schulangelegenheiten teilzunehmen und Anträge zu stellen.
- Die Mitglieder der Schulpflege sind gleichzeitig als Mitglieder des Grossen Gemeinderates wählbar.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass für Eltern und Lehrer die beschriebenen organisatorischen Aenderungen keine merklichen Auswirkungen haben.

#### 4. Die Stellung der Rechnungsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungskommission

Der Klarheit halber nehmen die ersten beiden Abschnitte nochmals auf die gegenwärtige Gemeindeorganisation bezug:

In der Organisation mit Gemeindeversammlung bildet die Rechnungsprüfungskommission eine selbständige Gemeindebehörde. Im Gegensatz zu den übrigen Gemeindebehörden, ist sie indessen kein Vollzugsorgan. Sie besitzt keine selbständigen Verwaltungs- und Entscheidungsbefugnisse wie die Gemeindevorsteherchaft oder die Spezialkommissionen. Der Rechnungsprüfungskommission fällt vielmehr die Rolle eines Kollegiums von Vertrauensmännern der Stimmberechtigten zu, das im Sinne eines Hilfsorgans der Gemeindeversammlung durch die Vornahme bestimmter Kontrollen und durch die Begutachtung von gewissen Geschäften die Stimmberechtigten zu beraten und deren Beschlussfassung vorzubereiten hat.

Die Rechnungsprüfungskommission erfüllt ihre Aufgabe, indem sie die Voranschläge, die Ausgabenbeschlüsse und die Jahresrechnungen vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung auf ihre Richtigkeit und Gesetzmäßigkeit überprüft. Sie hat somit eine doppelte Funktion; einerseits kontrolliert sie die Tätigkeit der Finanzverwaltung und andererseits begutachtet sie die Anträge des Gemeinderates mit finanzieller Auswirkung zu-

handen der Gemeindeversammlung.

In der Organisation mit Gemeindeparlament erhält die Rechnungsprüfungskommission eine andere Stellung: Sie ist fortan nicht mehr eine selbständige Gemeindebehörde, sondern ein Ausschuss des Grossen Gemeinderates, somit eine ständige parlamentarische Kommission, welche ausschliesslich aus Mitgliedern des Grossen Gemeinderates besteht und von diesem gewählt wird.

Die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission bleiben sich grundsätzlich gleich: Prüfung der Voranschläge, der Ausgabenbeschlüsse und der Jahresrechnungen. Die Begutachtung erfolgt nunmehr sinngemäss zuhanden des Grossen Gemeinderates.

Neben der Rechnungsprüfungskommission kann der Grosse Gemeinderat, ebenfalls aus seiner Mitte, eine Geschäftsprüfungskommission bestellen. Von der Bildung einer derartigen zweiten Kommission kann jedoch abgesehen werden; in diesem Fall werden die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission an die Rechnungsprüfungskommission übertragen.

Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die Pflicht, den jährlich vom Kleinen Gemeinderat zu erstellenden Geschäftsbericht über die gesamte Tätigkeit der Gemeindeverwaltung zu prüfen und dem Grossen Gemeinderat darüber Antrag zu stellen.

Die Geschäftsprüfungskommission kann ausserdem beauftragt werden, sämtliche Anträge des Kleinen Gemeinderates ohne finanzielle Auswirkung zuhanden des Grossen Gemeinderates zu begutachten. Da die Rechnungsprüfungskommission, wie oben erwähnt, die Pflicht hat, sämtliche Anträge mit finanzieller Auswirkung zu prüfen, wird durch obige Erweiterung des Kompetenzbereichs der Geschäftsprüfungskommission erreicht, dass kein Geschäft ohne besondere Vorprüfung an den Grossen Gemeinderat gelangt.

Trotzdem steht es dem Grossen Gemeinderat frei, jederzeit Spezialkommission oder Experten mit einmaligen Aufträgen einzusetzen.

Wie einleitend dargelegt, empfiehlt die Kommission dem Gemeinderat grundsätzlich die Einführung des Grossen Gemeinderates.

Die Mehrheit der Studienkommission ersucht den Gemeinderat, die geeigneten Schritte in die Wege zu leiten, damit auf Beginn der Amtsperiode 1974/78 in Opfikon die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosselem Gemeinderat eingeführt werden kann.

Die Minderheit der Kommission beantragt die Einführung des Gemeindeparlamentes auf Beginn der Amtsperiode 1978/82.

Es ist schwer zu bestimmen, von welcher Gemeindegrosse an sich die Einführung des parlamentarischen Systems aufdrängt. Nachdem unsere Gemeinde schon 1968 statistisch zur Stadt geworden ist (10 000 Einwohner) und in der Amtsperiode 1974/78 wohl über 15 000 Einwohner zählen wird, scheint der Kommission, dass der Schritt von der Versammlungsdemokratie zur repräsentativen Demokratie bald getan werden sollte. Es ist auch zu bedenken, dass sich das neue System leichter einspielt, solange die Verhältnisse noch einigermaßen überblickbar sind.

Die Studienkommission hat insbesondere die Bedenken einiger ihrer Mitglieder, demokratische Grundrechte im Tausch gegen mehr indirekte Rechte wegzuz-

geben, ernsthaft erwogen. Die vorhandenen unbestreitbaren Vorteile der bisherigen Ordnung sind in unserem Bericht denn auch ausführlich gewürdigt worden. Schliesslich einigten wir uns aber doch im Sinne unserer Empfehlung, in der Meinung, dass unsere demokratische Ordnung zurecht verschiedene Varianten offen lässt und dass das Funktionieren unseres Gemeinwesens schliesslich nicht allein vom System, sondern auch entscheidend von den beteiligten Menschen abhängt. Dabei ist die optimale Funktionsfähigkeit nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung eigentlich demokratischer Politik anzustreben.

Opfikon, den 19. Januar 1972

Studienkommission zur Ueberprüfung der Gemeindeorganisation

Der Präsident:  
Dr. Th. Ulrich

Der Aktuar:  
R. Appenzeller

## Vernehmlassungsverfahren bei Behörden und Parteien

Aufgrund des Berichtes der Studienkommission führte der Gemeinderat bei den Behörden und Parteien das Vernehmlassungsverfahren durch.

### Die Stellungnahmen der Behörden

Die zur Vernehmlassung eingeladenen Gemeindebehörden (Schulpflege, Armenpflege, Vormundschaftsbehörde, Gesundheitsbehörde, Betriebskommission der Gemeindewerke, Rechnungsprüfungskommission) befürworten die Einführung des Grossen Gemeinderates

- auf die Amtsdauer 1974/78 in drei Fällen
- auf die Amtsdauer 1978/82 in zwei Fällen
- ohne Antrag für zeitliche Einführung in einem Fall.

### Die Stellungnahme der Parteien

Drei der angefragten Parteien äusserten sich für die Einführung des Grossen Gemeinderates auf Beginn der Amtsdauer 1974/78, vier Parteien befürworten die Aenderung erst auf Beginn der Amtsdauer 1978/82.

## 2 Welche Konsequenzen hat die Einführung des Grossen Gemeinderates?

### Für den Stimmbürger und die Parteien

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten bleibt nach wie vor oberstes Organ der Gemeinde. Da sie ihre Rechte nur noch durch die Urne ausüben kann, hat sie jedoch keine Möglichkeit mehr, laufend gestalterisch auf die Gemeindegeschäfte einzuwirken. Sie hat keine Möglichkeit mehr, die ihr unterbreiteten Vorlagen durch Aenderungs- oder Ergänzungsanträge direkt zu beeinflussen, wie dies in der Gemeindeversammlung

der Fall ist. Sie kann die Vorlagen lediglich annehmen oder verwerfen. Besonders benachteiligt ist der Stimmberechtigte, der nicht einer Partei angehört, da er nicht mehr auf eine so eingehende Information zählen kann wie in der Gemeindeversammlung. Die Vorlagen werden ihm nicht mehr mündlich erläutert, sondern er ist allein auf die schriftlichen Berichte und Anträge angewiesen. Sein Recht beschränkt sich auf Zustimmung oder Ablehnung zu den Sachvorlagen und darauf, die ihm genehmen Vertreter des Gemeinderates und der Legislative (Grosser Gemeinderat) zu wählen. Durch das obligatorische und fakultative Referendum bleibt ihm immerhin ein erhebliches Mitspracherecht gewahrt. Es ist aber nicht zu verkennen, dass durch die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament die Möglichkeiten des Bürgers, direkt am Gemeindegeschehen mitzuwirken, eingeschränkt werden. Je nach dem persönlichen Standpunkt über die politische Mitbeteiligung am Gemeindegeschehen kann die dadurch bewirkte Entlastung des Stimmbürgers (kein Gemeindeversammlungsbesuch, Abstimmung nur über die wichtigsten Geschäfte) indessen auch als Vorteil betrachtet werden.

Ohne Zweifel erfährt die Bedeutung der Parteien durch die Einführung des Gemeindeparlamentes eine erhebliche Aufwertung. Diese hat jedoch die Uebernahme bedeutender Pflichten zur Folge und muss durch Mehrleistungen erkaufte werden:

- Die Parteien müssen viel stärker als bisher die Information ihrer Mitglieder pflegen.
- Damit ein möglichst grosser Teil der Stimmberechtigten erfasst wird, muss es das Bestreben jeder Partei sein, ihren Mitgliederbestand zu erhöhen.

- Die Aufgabe zur Rekrutierung der Behördemitglieder für die Exekutive, die speziellen Verwaltungskommissionen, die Ausschüsse sowie der Vertreter in das Parlament stellt an alle politischen Parteien erhebliche Anforderungen.
- Die Vorbereitung der Mitglieder für die Mitarbeit in Parlament, Exekutive und weiteren Behörden muss verstärkt werden, damit das parlamentarische System und die ganze Gemeindeorganisation wirkungsvoll funktioniert.

### Für die Behörden

Grundsätzlich bleibt der Aufgaben- und Kompetenzenbereich des Gemeinderates bei der Einführung des Parlamentes im wesentlichen unverändert. Verloren geht jedoch die direkte Konfrontation zwischen Bürger und Exekutivbehörde, da die Gemeindeversammlung wegfällt.

Eine wesentliche Einschränkung ihrer Stellung muss die Schulpflege in Kauf nehmen. Sie ist nicht mehr Gemeindevorsteher-schaft, sondern eine Kommission mit eigenen Verwaltungsbefugnissen wie Vormundschaftsbehörde, Armenpflege, Gesundheitsbehörde, Kommission der Gemeindewerke. Diesen Kommissionen gehört von Amtes wegen ein Mitglied des Gemeinderates an, das wenn immer möglich Präsident sein sollte, damit die optimale Zusammenarbeit gewährleistet, die Information und Koordination sichergestellt ist und zwischenbehördliche Friktionen nicht eintreten. Die Anträge der Schulpflege, die ihre Kompetenz übersteigen, gehen bei der parlamentarischen Organisation vorerst an den Gemeinderat, der sie mit seinem Antrag an den Grossen Gemeinderat weiterleitet. Die rein fachlichen Kompetenzen der Kommissionen mit eigenen Verwaltungsbefugnissen erfahren jedoch im Rahmen der für sie zu schaffenden Geschäftsreglemente keine wesentliche Änderungen.

Am stärksten betroffen wird die Rechnungsprüfungskommission. Durch die Einführung des Grossen Gemeinderates wird die bisher durch das Volk gewählte Rechnungsprüfungskommission nicht mehr bestellt. Sie wird durch eine parlamentarische Rechnungsprüfungskommission oder Geschäftsprüfungskommission ersetzt, die nur aus Mitgliedern des Grossen Gemeinderates besteht und von diesem gewählt wird.

## Für die Verwaltungsorganisation

### Personell

Die städtische Gemeindeorganisation funktioniert nicht, wenn die bisherige Verwaltungsorganisation beibehalten wird. Es ist eine umfassende Behörden- und Verwaltungsreform durchzuführen, wobei eine viel stärkere Aufgabengliederung und Arbeitsteilung als bisher nötig wird. Die Schulverwaltung führt kein Eigenleben mehr, sie ist in der Gemeindeverwaltung zu integrieren. Der Stellenplan ist neben den Anforderungen, die sich aus dem Bevölkerungszuwachs ergeben, insbesondere der komplizierteren Gesamtorganisation und den damit einhergehenden verwaltungsmässig gesteigerten Anforderungen anzupassen (z.B. Finanzsekretär, Gemeindeingenieur, Hochbauinspektor, Substituten, Sekretär des Grossen Gemeinderates usw.). Für die neu zu schaffenden Beamten - die bei Einführung des Grossen Gemeinderates früher erforderlich sind, als dies infolge der Bevölkerungsentwicklung und der allgemein gestiegenen Ansprüche an die Verwaltung sonst nötig wäre - sowie für deren Hilfspersonal sind die Arbeitsplätze und Nebenräume zu schaffen.

### Räumlich

Das im Jahr 1959 bezogene Gemeindehaus, dessen Planung auf die Ordentliche Gemeindeorganisation ausgerichtet war, muss rascher als vorgesehen erweitert werden.

Für das Parlament muss ein Sitzungsraum bereitgestellt werden, der nicht nur den Ratsmitgliedern, sondern auch den Besuchern Platz bietet, da die Verhandlungen des Grossen Gemeinderates öffentlich sind. Zudem sollten kleinere Nebenräume für Besprechungen, eine Telefonanlage und Garderoben vorhanden sein.

### Finanziell

Der Aufwand für die Ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Parlament wird erheblich grösser sein. Der parlamentarische Betrieb ergibt grosse administrative Aufwendungen für Dokumentation, Information usw.

Die Entschädigungen des Gemeindeparlamentes, die Besoldungen des Personals sowie die Raumkosten verursachen erhebliche Mehraufwendungen, die sich heute nicht auch nur annähernd abschätzen lassen.

Die für die Gemeinde viel stärker ins Gewicht fallende Mehrbelastung ergibt sich jedoch aus dem parlamentarischen Betrieb selbst. Die Erfahrungen sowohl in Kanton und Bund wie auch in parlamentarisch organisierten Gemeinden zeigen, dass die entstehende Anspruchsinflation eine Kostenexplosion, im Extremfall sogar eine Erhöhung des Steuerfusses zur Folge hat.

### 3 Grosser Gemeinderat, Ja oder Nein?

Durch die Einführung des Frauenstimmrechts hat sich die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppelt. Sie beträgt heute mehr als 6'000. Trotzdem kann eine Gemeindeversammlung ordnungsgemäss durchgeführt werden, auch wenn einmal eine erheblich grössere Zahl von Stimmberechtigten anwesend ist. Dagegen rückt

das Problem eines geeigneten Saales, der bei Gemeindeversammlungen im Extremfall allen interessierten Stimmberechtigten Platz bietet, in den Vordergrund. Andererseits kann die oft gehörte Aussage, die Gemeindeversammlung mit ihren oft bescheidenen Besucherzahlen sei bei der stets anwachsenden Zahl von Stimmberechtigten nicht mehr repräsentativ, vom Gemeinderat nicht unterstützt werden, weil nach seiner Meinung eine Gemeindeversammlung mit 150 bis 200 Stimmberechtigten einen ebenso guten Querschnitt durch die Bevölkerung darstellen kann wie ein Parlament mit 36 oder 40 Mitgliedern.

Lässt der schwache Besuch der Gemeindeversammlungen einerseits darauf schliessen, dass sich die Mehrheit der Stimmbürger von der Mitarbeit in der Gemeinde entzieht, zeigen andererseits die in letzter Zeit eingereichten Initiativen genau das umgekehrte Bild. Alle strebten eine Aenderung der Gemeindeordnung an, die bezweckte, die Kompetenzen der Exekutive zu schmälern und der Stimmbürgerschaft ein vermehrtes Mitspracherecht einzuräumen. Gleichzeitig blieb der Behörde der Vorwurf nicht erspart, die Traktandenlisten der Gemeindeversammlungen seien zu umfangreich. Der - an sich durchaus gangbare und vernünftige - Weg, die Behörde mit vermehrten Kompetenzen auszustatten, um die Gemeindeversammlung und in vermehrtem Masse auch die Urnenabstimmung nur noch mit wichtigen Geschäften zu belasten, scheint in unserer Gemeinde nicht gewünscht zu werden.

Eine weitere Möglichkeit bestünde im Ausbau der bestehenden Gemeindeorganisation durch das fakultative Referendum. Allerdings könnten die hievorigen erwähnten Probleme nicht grundsätzlich gelöst werden.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist die Einführung des Gemeindeparlamentes. Diesem können weitgehend die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeindeversammlung übertragen werden. Das Gemeindeparlament bietet dabei folgende Vorteile:

- Entlastung des Stimmbürgers durch die im Proporzverfahren gewählten Volksvertreter;
- Kontinuierliche Geschäftsbehandlung durch die grundsätzlich gleichbleibende Zusammensetzung;
- Eingehendere und in der Regel sachlichere Prüfung der Geschäfte.

Die Einführung der Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat stellt für die Gemeinde aber eine ausserordentlich schwerwiegende Aenderung dar. Verschiedene mehr oder weniger lieb gewordene Einrichtungen müssen über Bord geworfen werden, um neuen, den veränderten Verhältnissen angepassten, Platz zu machen. In diesem Zusammenhang muss immerhin festgehalten werden, dass bis heute die Versammlungsdemokratie nicht versagt hat, und dass keine Gemeindeversammlungsbeschlüsse gefasst wurden, die nicht im Interesse der Gesamtheit der Einwohner und der Gemeinde lagen.

Mit den erwähnten Problemen steht die Gemeinde Opfikon allerdings nicht allein da. In verschiedenen Gemeinden ähnlicher Grössenordnung (Dübendorf, Bülach, Wallisellen, Schlieren, Wädenswil) ist daher in letzter Zeit auch die parlamentarische Gemeindeorganisation eingeführt worden oder wird die Frage der Einführung zur Zeit geprüft. Bis zu einer gewissen Einwohnerzahl funktioniert die Gemeindeversammlung gut und wirtschaftlich. Weist eine Gemeinde mehr als 15'000 Einwohner auf, was bei uns ungefähr 1978 der Fall sein dürfte, ist die Einführung der Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat sinnvoll, um die gesteigerten Ansprüche an die Verwaltung durch sachlichere und begründetere Prüfung der Anträge befriedigen zu können. Aus diesen Gründen beantragt der Gemeinderat den Stimmberechtigten, trotz einigen Bedenken, die Gemeindeorganisation mit Grosseem Gemeinderat einzuführen.

#### 4 Auf welchen Zeitpunkt soll die Aenderung eintreten?

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Einführung der Ausserordentlichen Gemeindeorganisation nicht nur darin besteht, den Grossen Gemeinderat anstelle der Gemeindeversammlung zu setzen. Es sind umfassende Behörden- und Verwaltungsreformen erforderlich. Für die Schaffung einer neuen Gemeindeordnung, die Grundlage für das reibungslose Funktionieren der gesamten Organisation bilden muss, ist eine besondere Gemeindeordnungskommission aus Vertretern der Behörden, der Parteien und der nicht parteigebundenen Stimmberechtigten zu bilden. Deren Arbeit und das anschliessende Vernehmlassungsverfahren zur neuen Gemeindeordnung benötigen einen erheblichen Zeitaufwand.

Von wesentlicher Bedeutung ist es, dass auch die Bürgerschaft und die Parteien genügend Zeit haben, um sich auf die neuen Verhältnisse umzustellen. Die Parteien müssen der Ausbildung und Schulung ihrer Kandidaten für die Legislative, die Exekutive und weiteren Behörden vermehrte Aufmerksamkeit schenken. Der Zeitbedarf hiefür darf nicht unterschätzt werden, denn von der Leistungsfähigkeit der Vertreter der Interessengruppen, welche im Parlament massgeblich mitzuwirken haben, wird bei der neuen Organisation Gedeihen und Entwicklung der Gemeinde in besonderem Masse abhängen.

Die Stellungnahmen der Studienkommission, der Behörden und der Parteien sind, was den Termin für die Einführung des Grossen Gemeinderates anbetrifft, nicht eindeutig. Im Bewusstsein der noch zu leistenden gewaltigen Vorarbeiten und im Hinblick darauf, dass die Gemeindeversammlung bis jetzt doch noch sehr gut funktioniert, beantragt der Gemeinderat den Stimmbürgern, die neue Gemeindeorganisation erst auf Beginn der Amtsdauer 1978/82 einzuführen.

## 5 Erläuterung zum Abstimmungsverfahren

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten, den Grossen Gemeinderat auf Beginn der Amtsdauer 1978/82 einzuführen. Er möchte jedoch auch den Befürwortern einer früheren Aenderung Gelegenheit geben, ihre Meinung zu vertreten. Aus diesem Grund wird den Stimmberechtigten zuerst die Grundsatzfrage über die Einführung des Grossen Gemeinderates unterbreitet, und im Anschluss daran die Alternativfrage, ob die Neuorganisation allenfalls auf Beginn der Amtsdauer 1974/78 oder 1978/82 einzuführen sei.

Sofern die Grundsatzfrage von der Mehrheit der Stimmenden abgelehnt wird, bleibt der bisherige Zustand (Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung) bestehen, die Alternativfrage (Frage 2) ist dann unerheblich. Unter der Voraussetzung, dass die Hauptfrage (Frage 1) durch die Stimmbürgerschaft bejaht wird, hat die Aenderung der Gemeindeorganisation auf den Zeitpunkt in Kraft zu treten, der mehr Ja-Stimmen auf sich vereinigt.

Zu erwähnen ist noch, dass bei der Annahme der Vorlage dem Gemeinderat im Sinne eines Vorentscheides der Auftrag erteilt wird, eine neue Gemeindeordnung auszuarbeiten. Zu dieser werden sich die Stimmberechtigten später erneut äussern können, und erst mit der Genehmigung der neuen Gemeindeordnung durch die Stimmberechtigten und den Regierungsrat kann die Neuorganisation auf den darauffolgenden Behördewechsel in Kraft treten.

2.

Anträge

a) Initiative Willi Langhart:

Gestützt auf § 50 des Gemeindegesetzes beantrage ich, der Ziffer 5 des § 3 der Gemeindeordnung Opfikon nachstehenden Zusatz beizufügen:

Text

"..... sowie die Beschlussfassung über den Beitritt zu Organisationen, die den Schutz des Menschen und seiner Umwelt zum Ziele haben."

Demnach würde die neu formulierte Ziffer 5 des § 3 der Gemeindeordnung nach Annahme durch die Urnenabstimmung wie folgt lauten:

"Der Gemeindeversammlung steht zu:

5. Der Abschluss von Vereinbarungen mit andern Gemeinden über die gemeinsame Besorgung einzelner Geschäftszweige oder Schaffung von Zweckverbänden ... sowie die Beschlussfassung über den Beitritt zu Organisationen, die den Schutz des Menschen und seiner Umwelt zum Ziele haben."

b) Gemeinderat gemäss § 50 Abs. 2 des Gemeindegesetzes:

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, die Initiative von Willi Langhart betreffend die Ergänzung der Gemeindeordnung abzulehnen.

## Weisung

### Die Initiative und deren Begründung

Herr Willi Langhart hat dem Gemeinderat am 1. Juli 1972 die vorstehende Initiative mit folgender Begründung eingereicht:

#### "Ziel der Initiative

Die Initiative bezweckt, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unserer Gemeinde in der Gemeindeversammlung die Kompetenz einzuräumen, sich für oder gegen den Beitritt zum "Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich" auszusprechen.

#### Begründung

- a) Der Schutzverband der Gemeinden rund um den Flughafen Zürich wurde auf Initiative des Rümlanger Arztes, Dr. Alois Huwiler, im Jahre 1967 gegründet; heute umfasst der Verband 28 Gemeinden. Die Lärmschutzverbände der Flughäfen Kloten und Genf vereinigten sich in einer Dachorganisation und waren zudem Mitbegründer der "Europäischen Vereinigung gegen die schädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs". Diese Vereinigung steht wiederum in Kontakt mit dem Europarat und einer Sonderorganisation der UNO.
  
- b) Unser Gemeinderat lehnte es leider ab, von sich aus den Beitritt in den Schutzverband zu erklären. Auch entsprach er einer Petition von über 250 Stimmberechtigten nicht, die einen Entscheid über die Urnenabstimmung gefordert hatte. Der Gemeinderat vertritt die Auffassung, es sei rechtlich unzulässig, die Frage dem Souverän zu unterbreiten, obwohl die Gemeindeordnung in § 3 Ziffer 19 dem Gemeinderat ausdrücklich das Recht einräumt, gewisse Geschäfte der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorzulegen. Er begründet seine Haltung mit der Rechtslage, wonach er aufgrund von § 7 Ziffer 11 a der Gemein-

deordnung für jährlich wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 5'000.-- endgültig beschliessen darf. Der Jahresbeitrag des Schutzverbandes liegt mit ca. Fr. 3'500.-- innerhalb seines Kompetenzbereiches.

- c) Es ist bedauerlich, dass der Gemeinderat von Opfikon-Glattbrugg einer solchen Vereinigung fernbleibt, die auch für unsere Flughafengemeinde ein aktuelles Anliegen wirkungsvoll vertritt und auf dem Prinzip der übergemeindlichen Solidarität als Sprachrohr der Bevölkerung rund um den Flughafen gegen die schädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs und ganz allgemein für eine menschlich tragbare Umwelt kämpft (z.B. Nachtruhe). Im Zusammenschluss aller am Flughafen beteiligten Gemeinden könnte der Schutzverband vermehrt auch regionalplanerische Ziele verwirklichen (Auszonung, Bauverbote, Umsiedlung etc.).
- d) Um den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einen demokratischen Entscheid für oder gegen einen Beitritt in den Schutzverband zu ermöglichen, bleibt mir nur der Umweg über die beantragte Abänderung der Gemeindeordnung. Ich hoffe, dass die Bevölkerung die Bemühungen für einen aktiven Umweltschutz mit der Annahme dieser Initiative unterstützen wird.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Willi Langhart"

#### Bericht des Gemeinderates zur Initiative

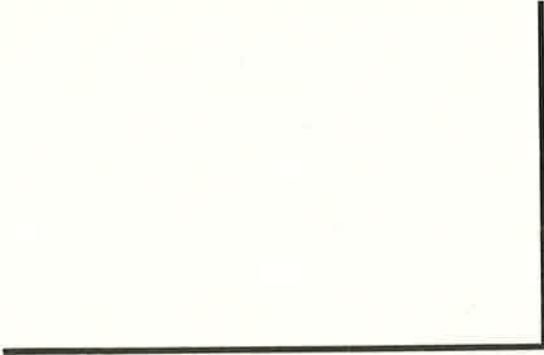
Der Initiant erklärt, dass er die Aenderung der Gemeindeordnung verlangt, um über den Beitritt zum Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden zu lassen.

Bis jetzt lag der Entscheid über den Beitritt zum Schutzverband in der Kompetenz des Gemeinderates. Der Gemeinderat hat auf einen Beitritt verzichtet, weil er feststellte, dass die im Zusammenhang mit dem Flughafen stehenden Probleme besser in einem partnerschaftlichen Verhältnis gelöst werden können. Er darf darauf hinweisen, dass er mit dieser Methode für die Gemeinde viel erreicht hat. So konnten nicht nur die Starts über unser Gemeindegebiet vermindert, sondern auch eine wesentlich günstigere Linienführung für die neue Flughafenexpressstrasse erreicht werden. Ferner sind Verhandlungen mit dem Amt für Luftverkehr betreffend Lockerung der Bauhöhenbeschränkungen im Gebiet der Flughofstrasse im Gange.

Der Flughafen ist auf Zugeständnisse durch die Gemeinde Opfikon angewiesen. Dadurch, und da die Gemeinde bis jetzt dem Schutzverband nicht angehörte, ergab sich für die Behörde eine sehr gute Verhandlungsposition. Bei einem Beitritt zum Schutzverband wird diese Verhandlungsposition erheblich geschwächt: Die Gemeinde ist dann für die Instanzen, die sich mit dem Flughafen und dem Luftverkehr im allgemeinen befassen, nicht mehr ein besonderer Partner, sondern einfach ein weiteres Mitglied des Schutzverbandes. Die Abmachungen zwischen Regierung und Gemeinde, die der Gemeinde doch wesentliche Vorteile brachten, wären bei einem Beitritt zum Schutzverband gefährdet.

Bei der heute bekannten Sachlage ist der Gemeinderat nach wie vor der Auffassung, dass es für die Gemeinde vorteilhaft ist, nicht dem Schutzverband anzugehören. Sollte sich die Situation später ändern, hat der Gemeinderat immer noch die Möglichkeit, den Beitritt zu erklären.

Laut Begründung zur Initiative geht es nur um den Beitritt zum Schutzverband. Sollte die Initiative jedoch angenommen werden, dann hätte sie noch eine weitere unliebsame Konsequenz: Die Ge-



**P. P. Glattbrugg**

meindeversammlung müsste sich in Zukunft über den Beitritt zu jeder noch so kleinen Organisation, die sich in irgend einer Weise mit Menschen- oder Umweltschutz befasst, aussprechen, selbst wenn der zu leistende Jahresbeitrag nur einige Franken ausmachen würde. Eine zusätzliche Belastung der Gemeindeversammlung mit derart unbedeutenden Geschäften widerspricht aber eindeutig dem Grundgedanken der Gewaltentrennung, aber auch allen Rationalisierungsbestrebungen.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, die Initiative Willi Langhart abzulehnen.