Dienstag, 10. November 2026

bz
Zeitung für die Region Basel

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Wenn nur ein Bruchteil entscheidet

Gemeindeversammlungen Bereits zum dritten Mal hat sich Münchenstein mit der Einführung eines kommunalen Parlaments beschäftigt. Und erneut wurde an der Gemeindeversammlung klar: Münchenstein bleibt beim Alten – und will nichts von einem Einwohnerrat wissen. Gleichzeitig besuchen oft nur wenige Stimmberechtigte die «Gmeini». Das Beispiel zeigt ein Dilemma, das viele Baselbieter Gemeinden beschäftigt: Wie legitim sind Entscheide, wenn nur ein kleiner Teil der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde mitbestimmt?

Politikwissenschaftler Michael Strebel sieht die Gemeindeversammlung zunehmend mit Legitimationsfragen konfrontiert. Gleichzeitig warnt er vor einfachen Lösungen wie vermehrten Urnengängen. *(bz)* **Region**

20046
9 772624 994409

Abonnemente Telefon: 058 200 55 55 **Inserate** Telefon: 061 927 26 70, **E-Mail:** inserate@chmedia.ch **Internet:** www.bzbasel.ch
Redaktion Basel Telefon: 061 555 79 79, **E-Mail:** redaktion@bzbasel.ch **Redaktion Liestal** Telefon: 061 927 26 00, **E-Mail:** redaktion@bzbasel.ch

Eine Hommage an die Demokratie und ihre Widersprüche

Alle wollen Demokratie, doch kaum jemand bemüht sich darum. Das zeigen zumindest die Besucherzahlen an Gemeindeversammlungen im Baselbiet. Zwischen Fragen nach Macht, Legitimation und dem eigenen Selbstbild wird deutlich: Das Demokratieverständnis bleibt persönlich.



Selten ist die Gemeindeversammlung in Münchenstein so gut besucht wie an diesem Aben

Yanis Kaiser

Ein tiefer Seufzer hallt aus dem Telefonhörer. Die Leitung knackt und Stefan Haydn denkt einen Moment nach. «Münchenstein will keinen Einwohnerrat, so lässt sich dieser Entscheid einordnen», sagt der Präsident der ortsansässigen SVP. Kürzlich hat die Münchensteiner Gemeindeversammlung auf Haydns Antrag hin die Einführung eines Kommunalparlaments mit deutlichem Mehr abgelehnt. Ein Kommunalparlament – also ein Einwohnerrat – ersetzt die Gemeindeversammlung durch gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter. Dieses rund 40-köpfige Gremium trifft sich monatlich, bespricht, berät und genehmigt Vorlagen.

Bereits zum dritten Mal ringt die Agglomerationsgemeinde mit der Frage nach ihrer kommunalen Legislative – und findet bereits zum dritten Mal zur selben Antowrt. Vor zwölf Jahren noch sprach sich Haydn gegen einen Einwohnerrat aus. Schon damals hätte er persönliche Gründe dafür und dagegen gesehen, sagt er heute. Ausschlaggebend sei die damalige Parteilinie gewesen. Vor etwa drei Jahren hat ihn etwas zur Kehrtwende bewogen. «Ich glaube, weder Münchenstein noch ich haben uns in dieser Zeit gross verändert», erklärt er. Die «Gmeini» hingegen sei eine andere. «Das Interesse der Bevölkerung war früher deutlich höher», so Haydn. Heute stehen die Besucherzahlen auf einem Allzeittief.

Rund 270 Leute kamen im September zur Münchensteiner Gemeindeversammlung; im Vergleich zu sonst ist das ein Vielfaches. Sogar alte Kollegen hat Haydn angetroffen. «Die habe ich seit fünf Jahren an keiner Gmeini mehr gesehen», schildert der SVP-Politiker. Gekommen sind sie, um den Einwohnerrat abzulehnen und ihr direktes Stimmrecht zu wahren. Eine Betroffenheitspolitik im Fall der Fälle. «Normalerweise sind es wohl um die 80 Personen», schätzt Haydn. Mit einer Stimmbevölkerung von rund 7600 Menschen wird der Grossteil der Kommunalpolitik damit faktisch von rund einem Prozent bestimmt. Ist ein Entscheid mit einer derat tiefen Beteiligung basisdemokratisch noch legitim? «Nein, in Anführungszeichen», antwortet Haydn mit einem erneuten Seufzer.

Münchenstein ist dabei keineswegs die Ausnahme, vielmehr die Regel. «Die Gemeindeversammlung muss sich zunehmend mit Legitimationsfragen auseinandersetzen», sagt Michael Strebel, Professor für Politikwissenschaften. Auch der Kanton Baselland steht vor diesen Herausforderungen. Ende 2024 wurde im Landrat ein Postulat eingereicht, das eine Ausweitung des obligatorischen Referendums auf Gemeindeebene fordert. Da es längst nicht allen Stimmberechtigten möglich sei, die Gemeindeversammlung zu besuchen, sollen vermehrt Geschäfte, zusätzlich zum Gmeini-Entscheid, an der Urne bestätigt werden.

Eine Tradition muss sich neu legitimieren

Die Justiz- und Sicherheitskommission schreibt in ihrem Bericht an den Landrat, dass «momentan die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen rückläufig sei und die Legitimation insbesondere in grösseren Gemeinden zunehmend hinterfragt werde». Gleichwohl lehnen Kommission und Regierungsrat das Postulat ab. Auch Strebel sieht in der Vorlage eine Gefahr: «Je mehr Entscheide zusätzlich an der Urne bestätigt werden, desto weniger Gewicht hat die Gemeindeversammlung.»

Die Kommunalpolitik stärken, das scheint von Gemeinde bis Kanton der durchgängige Wunsch zu sein. Wie das am besten gelingen kann, wirft hingegen grössere Meinungsunterschiede auf. Der Baselbieter Regierungsrat schreibt dazu: «Es ist tunlichst zu vermeiden, dass die Gemeindeversammlung zu einem bloss vorberatenden Organ degradiert wird, dem jegliche Kompetenz zum selbstständigen Entscheid abgeht.»

Dies ist auch der Grund, warum es im Kanton Aargau ein sogenanntes Teilnahmequorum gibt. Versammeln sich mindestens 20 Prozent aller Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung, können die dort getroffenen Entscheide nicht mehr angefochten werden – ein fakultatives Referendum ist nicht mehr möglich. Damit steigt die Motivation, an der Versammlung teilzunehmen. Wenn genügend Leute kommen, ist man Teil eines unanfechtbaren Entschlusses.

Die Frage der Legitimation einer Gemeindeversammlung bleibt, zumindest im Baselbiet, eine unangenehme. Der Baselbieter Regierungsrat beschreibt die Gmeini als urtümlichste und umfassendste Form der direkten Demokratie. «Die Gemeindeversammlung ist Teil unserer politischen DNA», sagt auch Strebel. Alternativlos ist sie gleichwohl nicht.

Fünf Baselbieter Gemeinden organisieren sich heute mit einem Einwohnerrat. Zum einen Allschwil und Reinach mit je über 20'000 Einwohnenden wie auch Binningen, Pratteln und Liestal, die alle gut über 16'000 Einwohnende zählen. Auf den ersten Blick könnte man meinen, hier zeichnet sich ein klares Muster ab. «Zu sagen, dass sich die Frage nach einem Einwohnerrat nur an der Bevölkerungsgrösse entscheidet, greift zu kurz», erklärt aber Strebel. Nirgendwo wird dies deutlicher als in Muttenz.

Als drittgrösste Agglomerationsgemeinde zählt Muttenz knapp 18'500 Einwohnende und ist per Gemeindeversammlung organisiert. Mit der Anpassung des Gemeindegesetzes im Jahr 1970 hat der Kanton die Möglichkeit zur Einführung von Einwohnerräten geschaffen. In diesen 56 Jahren hat Muttenz bereits fünfmal versucht, ein Kommunalparlament einzuführen – und ist fünfmal gescheitert.

> «Das Interesse der Bevölkerung war früher deutlich höher.»



Stefan Haydn
Präsident SVP Münchenstein

Das Selbstbild der urdemokratischen Vorstellung

«Muttenz funktioniert gut mit einer Gemeindeversammlung», sagt Peter Hartmann. Der Grünen-Landrat engagierte sich vor der letzten Urnenabstimmung 2018 im Komitee Pro-Gmeiniversammlig. Der Parlamentarier auf Kantonsebene ist auch heute noch ein Verteidiger der Versammlungsdemokratie in Kommunen. Einen Widerspruch sieht der 56-Jährige darin nicht. Dass die Gmeini funktioniere, hänge für ihn auch mit einem Pflichtbewusstsein zusammen. «Man muss es ein Stück weit auch aushalten, an eine Gemeindeversammlung zu gehen», so Hartmann. Das System brilliere dann, wenn sich Bürgerinnen und Bürger schon vor dem Zusammentreffen mit der Thematik befassen und die grundlegendsten Fragen klären. «Und das klappt in Muttenz ziemlich gut.»

Doch dass die Gemeindeversammlung funktioniert, erklärt noch nicht in Gänze, wieso sich ein Einwohnerrat nicht durchsetzen kann. Dafür bedarf es auch, das Muttenzer Selbstbild zu betrachten. «Viele, die in Muttenz verankert sind, sehen die Gemeinde immer noch als Dorf», erklärt Hartmann. Damit kann man die Ablehnung des Einwohnerrates auch als Widerstand gegen eine zunehmende Urbanisierung lesen. Diese Thematik beschäftigt alle Baselbieter Agglomerationsgemeinden gleichermassen – wenn auch nicht alle die gleichen Schlüsse daraus ziehen. Von Verdichtungsvorhaben und Raumplanung bis zum favorisierten politischen System prägt die Frage der Selbstwahrnehmung der Gemeinden – irgendwo zwischen Dorf und Stadt – den Diskurs.

Zoomt man noch etwas weiter hinaus, wird das Bild umso klarer. In der Westschweiz wurden bereits im 19. Jahrhundert die ersten Kommunalparlamente eingeführt. Im Tessin ist die Einführung eines Ortsparlaments ab 5000 Einwohnenden für die Gemeinde obligatorisch. Im Kanton Graubünden erlaubt das Gesetz, sowohl eine Versammlung als auch ein Parlament zu haben.

Die Deutschschweiz tickt anders. Von den 461 Gemeindeparlamenten sind nur 80 deutschsprachig – das sind weniger als 20 Prozent. «Die Romandie und das Tessin haben eine andere Sicht auf das politische System», sagt Strebel. Die Einwohnerräte sind in unserem Landesteil also vergleichsweise jung, die Gesetze vergleichsweise offen und das Verständnis, wie kom-

> «Partizipation ist mehr als nur dafür oder dagegen sein.»



Michael Strebel
Professor für Politikwissenschaft



nd. Die Stimmbürger entscheiden über die Einführung eines Einwohnerrates – und das schon zum dritten Mal. Bild: Tobias Gfeller

Wo es im Baselbiet noch Einwohnerräte gibt

Einwohnerrat abgeschafft

Gemeinde	Zeitraum	Einwohner
Allschwil	seit 1972	22 494
Reinach	seit 1972	21 269
Pratteln	seit 1972	16 724
Binningen	seit 1972	16 276
Liestal	seit 1972	16 214
Münchenstein	1972 bis 1979	12 706
Birsfelden	1976 bis 1991	10 436

Quelle: Amt für Statistik Baselland/Tabelle: let

munale Demokratie aussehen sollte, viel stärker geprägt von einem idealisierten Urgedanken der Versammlung.

Die Kontrolle durch das Volk und ein grosses Machtgefälle

Für Befürwortende des Einwohnerrates dürfte es daher schwierig sein, etwa die Muttenzer Legislative zu parlamentarisieren. Eine der wichtigsten Aufgaben, die sich das Stimmvolk damit selbst überlässt, ist die Kontrolle der Exekutive. «Für eine Gemeindeversammlung ist es sehr schwer, diese Kontrollfunktion adäquat wahrzunehmen», sagt Strebel.

Der Gemeinderat hat einerseits einen beachtlichen Informationsvorsprung, andererseits auch die Deutungshoheit an der Versammlung. So hat das Gemeindepräsidium die Sitzungsleitung inne, führt durch den Abend und nimmt Wortmeldungen an. Auch die Traktanden werden im Vorfeld vom Gemeinderat bestimmt. Dass das Exekutivorgan den Prozess der Legislative leitet, verletzt das Prinzip der Gewaltenteilung. «Das alles wäre mit einem Einwohnerrat anders», sagt Strebel.

Ein Ortsparlament wählt eine Person zum Präsidenten, diese leitet anschliessend den Parlamentsbetrieb. «Die Sachkompetenzen zwischen Einwohnerrat und Gemeindeversammlung sind weitgehend gleich, aber das Verhältnis zur Exekutive ändert sich», erklärt Strebel. Begleitend zum Kommunalparlament gibt es auch Kommissionen. Anstatt also eine Vorlage bloss der Versammlung zur Abstimmung vorzulegen, muss der Gemeinderat, auf Geheiss des Gemeindeparlaments, sein Geschäft in der entsprechenden Kommission vorstellen, erklären und wenn nötig auch verteidigen.

«Die Kommissionsmitglieder sind in der Regel besser informiert als die übrigen Stimmberechtigten», sagt Strebel. Durch die Debatte im Einwohnerrat nimmt die Legislative also tatsächlichen Einfluss. Sie gestaltet über die Kommissionen die Geschäfte mit und fügt im Ratsplenum Änderungen an. Hier wiegen Struktur und Organisation gegen das direkte Stimmrecht.

Der Baselbieter Regierungsrat schreibt in seiner Vorlage an den Landrat, eine grosse Stärke der Gmeini sei es, dass Bürgerinnen und Bürger eben nicht nur einen Entscheid über eine Vorlage fällen. «Vielmehr können sie diese Vorlage vor dem Entscheid einer öffentlichen Diskussion unterstellen, Argumente vorbringen, Anträge stellen und damit die Vorlage selbst verändern.»

Einfach gesagt, schwierig formuliert. Denn auch hier zeigt sich wieder, wie hoch die Deutungshoheit des Gemeinderats ist. «Für alle, die sich juristisch nicht auskennen, ist es wahnsinnig schwierig, spontan aus dem Stegreif einen korrekten Antrag zu formulieren», sagt Strebel. Zwar kann die Sitzungsleitung – also der Gemeinderat – Kulanz zeigen und beim Formulieren helfen, doch das muss sie nicht.

Es zeigt sich also. In einer Gemeindeversammlung hat der Gemeinderat eine deutlich stärkere Stellung als in einem Einwohnerrat. «Man kann schon sagen, dass die Exekutive mit einer Gemeindeversammlung leichter fährt als mit einem Einwohnerrat», fasst Strebel zusammen.

Anders sieht das der ehemalige Birsfelder Gemeindepräsident Peter Meschberger. Von 1988 bis 2004 präsidierte er die Birsfelder Exekutive, die ersten vier Jahre davon mit einem Einwohnerrat als Gegenüber, die folgenden zwölf mit einer Gemeindeversammlung. 1992 schaffte Birsfelden nach 16 Jahren das Kommunalparlament ab. Hauptgrund sei damals das Unvermögen der Parteien gewesen, Einwohnende zu finden, die bereit waren, sich zu engagieren. «Ende der 80er Jahre verliessen viele junge Menschen die Gemeinde. Das spürten auch die Parteien, denen es zunehmend an Mitgliedern fehlte», erinnert sich der ehemalige Gemeindepräsident.

> «Viele sehen die Gemeinde Muttenz immer noch als Dorf.»



Peter Hartmann
Grünen-Landrat

Was nicht ist, muss auch nicht werden

Auch der Wunsch nach direkter Mitsprache und eine Unzufriedenheit mit den Entscheiden des Einwohnerrates seien ausschlaggebend gewesen. «Nach Abschaffung des Einwohnerrates war die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen sehr hoch», erinnert sich Meschberger. Diese habe im Verlauf der Jahre jedoch kontinuierlich abgenommen. Heute, so der 85-Jährige, kämen eher ältere Einwohnerinnen und Einwohner an die Versammlung.

Meschberger hat nie das Gefühl, mit dem Einwohnerrat sei sein Handlungsspielraum kleiner als mit der Gemeindeversammlung. Der grösste Unterschied der beiden Systeme: «Mit der Gemeindeversammlung haben sich die Wege verkürzt.» Der Einwohnerrat benötige aufgrund der verschiedenen Kommissionen mehr Zeit. Da das Kommunalparlament viel häufiger tagte, sei aber auch dies nicht wirklich ins Gewicht gefallen. «Manchmal kamen in der Kommissionsberatung Argumente zum Vorschein, die vorher kein Thema waren. Aber das war die Ausnahme», sagt Meschberger. Die Einflussnahme der Legislative auf die Vorlagen des Gemeinderats seien grösstenteils unverändert. Auf die Frage, was Birsfelden durch den Systemwechsel gewonnen respektive verloren habe, antwortet Meschberger: «Weder etwas gewonnen noch etwas verloren.»

Das Beispiel Birsfelden zeigt damit, Theorie und Praxis scheinen nicht immer zusammenzupassen. Wie die Gemeindeversammlung heute kämpfte der Einwohnerrat damals mit Beteiligungsproblemen.

Ob damals, heute oder in ferner Zukunft: Die Konstante für eine erfolgreiche Kommunalpolitik bleibt das Engagement der Bevölkerung. Systemische Unterschiede allein schaffen noch keine neuen Bedingungen.

Sowohl Birsfelden als auch Münchenstein können damit als Überbleibsel eines Selbstbildes der Baselbieter Agglo verstanden werden. Die 1970er Jahre zeichneten sich durch grosse Veränderungen aus. Die Bevölkerung wuchs, die Urbanisierung erfasste die Agglo und das Frauenstimmrecht verdoppelte die Stimmbevölkerung. Die Entstehung der Einwohnerräte war vielmehr eine natürliche Konsequenz einer Zeit der Umwälzung, als ein rein juristischer Beschluss.

> «Birsfelden hat weder etwas gewonnen noch etwas verloren.»



Peter Meschberger
Ehem. Gemeindepräsident Birsfelden

Ein besonderes Paradox der Gemeindeversammlung bleibt ihre Beteiligungszahl. Einerseits steht sie allen offen und die direkte Beteiligung wird immer wieder hervorgehoben. Andererseits nimmt nur ein winziger Bruchteil der Stimmberechtigten teil. Doch was würde passieren, wenn alle 7'600 Stimmberechtigten zur Versammlung kommen würden? Die Halle wäre überfüllt, die Wortmeldungen zu viele, die direkte Mitsprache nicht mehr gewährleistet. Die Versammlungsdemokratie ist heutzutage darauf angewiesen, dass nicht alle von ihrem Recht Gebrauch machen.

Der Begegnungsort Gemeindeversammlung

«Legitimation kann auch im Prozess entstehen», sagt der Politikwissenschaftler Michael Strebel. Frühe Informationen, verschiedene Anlässe und eine breite Einbindung in die Lösungsfindung seien ebenfalls Möglichkeiten, einer Vorlage mehr Legitimation zuzusprechen. Und dies könne ergänzend auch ausserhalb des Gmeini-Abends stattfinden. Letztlich sei die Mitwirkung des Souveräns der ausschlaggebendste Punkt in der Frage, ob eine Entscheidung legitim sei oder nicht. «Politische Partizipation ist mehr als nur dafür oder dagegen sein», sagt Strebel.

Zurück in Münchenstein, überlegt Arnold Amacher scharf. «Seit 1985 gehe ich an die Gemeindeversammlung», erinnert er sich. Eine lückenlose Anwesenheit könne er zwar nicht vorweisen, gleichwohl sei er an rund drei der vier jährlichen Termine dabei – und das keineswegs ungern. Nur wenige besuchen die Versammlung heute noch so oft wie Amacher. Zwingen musste er sich nie. «Die Gmeini ist meine Möglichkeit, mich einzubringen, und nicht nur am Stammtisch zu motzen», sagt er. Und gleichwohl sieht auch Amacher Probleme. Die Gemeindekommission habe zu wenig Zeit, um sich sachkundig vorzubereiten, die Anwesenden an der Versammlung repräsentierten die Bevölkerung nicht richtig und der Umgangston sei hart.

«Die Gemeindeversammlung ist ein gutes Gremium, ja, aber kein seriöses», fasst Amacher zusammen. Und gleichwohl verbindet sie die Menschen. Denn die Versammlung endet nicht etwa mit dem letzten Traktandum, sondern mit dem Bier in der Beiz. Man lerne, so Amacher, den Menschen hinter der politischen Ausrichtung kennen. «Die politische Meinung kann mir immer noch gegen den Strich gehen, und doch entwickelt sich eine gewisse Sympathie.» So liegt vielleicht die höchste Form der Kommunalpolitik letztlich gar nicht in der Antwort, auf die Frage ob Einwohnerrat oder Gemeindeversammlung, sondern in der Debatte selbst.