

Effretikon, 10. März 2011

ms

## B E R I C H T U N D A N T R A G

des Büros des Grossen Gemeinderates zum

**Geschäft-Nr. 033/11**

**Antrag Jürg Gassmann, SP, und Mitunterzeichnende auf Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates Illnau-Effretikon: Abschaffung der geheimen Abstimmung i. S. v. Art. 53**

---

### AUSGANGSLAGE

Mit Schreiben vom 8. Januar 2011 reichten Gemeinderat Jürg Gassmann, SP, und 10 Mitunterzeichnende einen Antrag in obenerwähnter Sache mit folgender Begründung ein:

„Anlässlich der Beratung der Vorlage ‚Sanierung der Sportanlage Eselriet‘ an der Sitzung des GGR vom 11. November 2010 hat eine Minderheit des Rates von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, bei der Abstimmung über den Rückweisungsantrag der GPK eine geheime Abstimmung zu verlangen. Die geheime Abstimmung musste aufgrund von Art. 53 GeschO durchgeführt werden, da diese zwingend einer Stimmabgabe unter Namensaufruf vorgeht, die auch beantragt worden war.

Es ist stossend, dass einer Minderheit von zehn Ratsmitgliedern aufgrund der geltenden GeschO die Möglichkeit zusteht, eine geheime Abstimmung zu verlangen und damit eine Abstimmung unter Namensaufruf zu verhindern. Das System der repräsentativen Demokratie kann nur funktionieren, wenn die Stimmbevölkerung das Abstimmungsverhalten ihrer ‚Volksvertreter‘ kennt. Das öffentliche Interesse an Transparenz bei Abstimmungen überwiegt das Interesse einzelner Ratsmitglieder an einer Geheimhaltung bei Weitem. Weder der Kantonsrat (§ 31 ff. seines Geschäftsreglementes) noch die eidgenössischen Räte (Art. 56 ff. Geschäftsreglement Nationalrat, Art. 42. ff. Geschäftsreglement Ständerat) kennen die Möglichkeit von geheimen Abstimmungen. Dazu kommt, dass die Durchführung von geheimen Abstimmungen nicht mehr mit dem Öffentlichkeitsprinzip vereinbar ist, das sich für die Arbeit der Verwaltung und von Behörden in den vergangenen Jahren durchgesetzt hat.“



## WÜRDIGUNG DES ANTRAGES

### FORMALES

Laut Art. 116 der GeschO bedarf es bei Anträgen zur Änderung der Geschäftsordnung oder der inneren Organisation des Gemeinderates einer Unterstützung von fünf Ratsmitgliedern. Anträge sind schriftlich an das Büro zu richten.

Rein nach formalen Aspekten beurteilt, ist der Antrag somit zulässig.

Gemäss Art. 51 und 53 GeschO erfolgt die Stimmabgabe im Stadtparlament durch Handerheben, Namensaufruf oder geheim (vgl. auch Thalmann, Kommentar zum Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 105 N. 4.4.5).

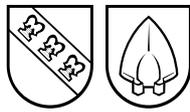
In der Praxis kennt die grosse Mehrheit der Parlamentsgemeinden die Möglichkeit, Abstimmungen geheim durchzuführen, wie eine in der Woche 6 bei sämtlichen Gemeinden mit ausserordentlicher Organisationsform gemäss § 88 des Zürcher Gemeindegesetzes GG durchgeführte Umfrage ergab.

Stadt	GeschO sieht geheime Abstimmung vor	Anzahl Mitglieder GGR	Quorum, welches zum Erreichen der geheimen Abstimmung notwendig ist	Bestimmung steht in Konkurrenz mit Abstimmung durch Namensaufruf	Anzahl Beantragungen der geheimen Abstimmungen 2002-2010	Anzahl durchgeführte geheime Abstimmungen	Bemerkungen
Illnau-Effretikon	ja	36	10	ja	2	2	
Bülach	ja	28	9	ja; werden einander gegenüber gestellt	k.A.	3 - 4	
Opfikon	nein	36	-	-	-	-	
Winterthur	ja	60	1/3*	nein	2	2	Vorgehen gemäss GG
Zürich	ja	125	k.A.	nein	k.A.	k.A.	
Dübendorf	ja	40	1/3*	nein	0	0	
Adliswil	nein	36	-	-	-	-	nur geheime Beratung; geheime Abstimmung gemäss GG
Schlieren	ja	36	10	nein	1	1	
Dietikon	ja	36	1/3*	nein	k.A.	1	

Die entsprechenden Stellen der Parlamente von Uster, Wädenswil und Kloten hielten es nicht für nötig, sich an der Umfrage zu beteiligen, eine entsprechende Eigenrecherche ergab jedoch folgende Resultate:

Uster	ja	35	1/6*	nein	k.A.	k.A.	
Wädenswil	ja	35	1/3*	ja; werden einander gegenüber gestellt	k.A.	k.A.	aktuelles Geschäftsreglement gültig seit 01.01.2010
Kloten	ja	32	1/3*	k.A.	k.A.	k.A.	aktuelles Geschäftsreglement gültig seit 06.04.2010

\* Angabe bezieht sich auf die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder  
k.A. = keine Angabe



## HALTUNG DER ANTRAGSTELLER

Urheber und Mitunterzeichnende begründen den Antrag vornehmlich damit, dass die Volksvertreter/innen auch bei knappen Entscheiden der Legislativbehörde zu ihrer Haltung stehen sollen. Das Abstimmungsverhalten der gewählten Repräsentanten soll so für die Wählerschaft nachvollziehbar sein.

Des Weiteren werden Vergleiche mit den parlamentarischen Betrieben auf kantonaler und eidgenössischer Ebene angestellt und die Frage nach der Gewichtung von Interessen und der Vereinbarkeit mit dem Öffentlichkeitsprinzip gestellt.

## POLITISCHE WÜRDIGUNG

Ursprüngliche Intention von Bestimmungen, die das geheime Stimmverfahren betreffen, ist es, den Abstimmenden ein Instrument zu geben, welches ihnen im Falle persönlicher Betroffenheit zu einem Sachverhalt die Möglichkeit einräumt, dennoch eine Stimme abzugeben. Diese Verfahrensart ist nicht zu verwechseln mit den Bestimmungen der Ausstandspflicht, wie sie durch die Festlegungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Zürcher Gemeindegesetz definiert werden.

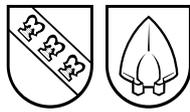
Beispiel: Der Gemeinderat X arbeitet bei der Firma Y. Im Grossen Gemeinderat steht die Behandlung eines Gestaltungsplanes an, auf welchem auch das Grundstück der Firma Y situiert ist. Gemeinderat X bittet nun einen Fraktionskollegen, bei der Abstimmung den Antrag auf geheime Abstimmung zu stellen, da er weiss, dass der Inhaber der Firma Y auf der Tribüne sitzt und er, als Angestellter dieser Firma, nicht im Sinne seines Arbeitgebers stimmen wird.

Selbst in einer Stadt, wie sie Illnau-Effretikon mit einer Bevölkerungsgrösse von 15'805 (Stand 31.12.2010) Personen ist, sind die Parlamentarier/innen für die Einwohnerinnen und Einwohner immer noch nahbar. Das Ratsbüro unterstützt die Haltung der Antragsteller, dass Abstimmungen derweil grundsätzlich offen erfolgen sollen. Dennoch möchte es den Mitgliedern des Parlamentes das Recht gewähren, bei Betroffenheit Anträge zur geheimen Abstimmung zu stellen. Ob diesen Anträgen jeweils entsprochen würde, sei dahin gestellt.

Ferner erachtet es das Ratsbüro als unstatthaft, diesbezüglich Vergleiche mit dem Kantons- oder dem Bundesparlament anzustellen. Einerseits gelten für sie andere gesetzliche Bestimmungen (vgl. Rechtliche Würdigung) und andererseits sind Mitglieder des Grossen Gemeinderates in der Regel eher in der Gemeinde, an ihrem Wohnort verwurzelt und somit für die Bevölkerung in ihrer Funktion als Gemeindepolitiker eher greifbar, als dies die Parlamentarier im Kantons-, National- oder Ständerat sind, wo zugegebenermassen sämtliche Abstimmungsergebnisse mittels Auswertung des elektronischen Erfassungssystems gar im Internet abgerufen werden können.

Selbst die drei grössten Städte im Kanton Zürich, Zürich, Winterthur und Uster, sehen in ihren Geschäftsordnungen Festlegungen zum Verfahren der geheimen Abstimmung vor.

In den letzten beiden Legislaturen (2002-2006/2006-2010) wurde lediglich zwei Mal der Antrag auf geheime Abstimmung gestellt und danach auch in diesem Verfahren abgestimmt. Der Vergleich mit den anderen Parlamentsgemeinden im Kanton Zürich zeigt, dass auch ihre Legislativbehörden selten von der Möglichkeit der geheimen Abstimmung Gebrauch machen.



## RECHTLICHE WÜRDIGUNG

In den Erwägungen ist auch der rechtlichen Situation gebührend Aufmerksamkeit zu schenken. Selbst wenn in der Gemeindeordnung keine expliziten Bestimmungen zur Verfahrensart der geheimen Abstimmung verankert sind, kämen die übergeordneten Bestimmungen gemäss § 106 a. des Zürcher Gemeindegesetzes (GG) zum Tragen. Diese sehen vor, dass bei Fehlen solcher Bestimmungen zu Wahlen und Abstimmungen die Vorschriften für die Gemeindeversammlung zur Anwendung kommen. So regelt etwa § 46 f. Abs. 2 GG, dass eine Abstimmung offen erfolgt, sofern nicht ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten die geheime Abstimmung verlangt.

Schlussfolgerung: Würde der Grosse Gemeinderat beschliessen, Art. 53 GeschO ersatzlos zu streichen, so kämen automatisch die subsidiären Bestimmungen von § 106 a. GG in Verbindung mit § 46 Abs. 2 GG zur Anwendung, wonach ein Viertel der Anwesenden eine geheime Abstimmung verlangen kann.

Das in die Jahre gekommene Gemeindegesetz wird derzeit einer Revision unterzogen; die Gemeinden hatten kürzlich Gelegenheit, sich zum Vernehmlassungsentwurf zu äussern. Interessant festzustellen ist, dass hinsichtlich der obenerwähnten Bestimmungen keine Änderungen vorgesehen sind, die eine Abschaffung des Prinzips vorsehen. Im Gegenteil: Der Gesetzestext sieht in § 27 f. E-GG vor, das Quorum, welches zur Durchführung der geheimen Abstimmung erforderlich ist, von einem Viertel der anwesenden Stimmberechtigten auf einen Zehntel zu senken.

Im zugehörigen Kommentar wird ausgeführt, dass der Grundsatz der geheimen Abstimmung heute staatsrechtlich zu einer wichtigen institutionellen Sicherung gehört. Er ermöglicht, dass Abstimmungen und Wahlen als frei gelten können. Die Gefahr eines möglicherweise vorhandenen Konformitätsdrucks könne reduziert werden, indem die Schwelle für das Verlangen einer geheimen Abstimmung neu herabgesetzt wird auf einen Zehntel der anwesenden Stimmberechtigten. Die Zahl ist genügend hoch, damit geheime Abstimmungen, welche an das Verfahren hohe Anforderungen stellen, wie bis anhin nur selten stattfinden dürfen.

Die neuerliche Erwähnung des Verfahrens zur geheimen Abstimmung im Gemeindegesetz begünstigt offenbar dessen Anwendung. Der Gesetzgeber erachtet demzufolge das Öffentlichkeitsprinzip mit dem Verfahren der geheimen Abstimmung als vereinbar, was konträr zur Auffassung der Antragsteller steht. Ebenso lässt diese Tatsache darauf schliessen, dass die Ansicht „das öffentliche Interesse an Transparenz bei Abstimmungen das Interesse einzelner Ratsmitglieder an Geheimhaltung bei Weitem überwiegt“ sowohl durch das bisherige als auch durch das neue Gesetz nicht geteilt bzw. in dieser Weise ausgelegt wird.

Sodann steht die Forderung, den Artikel, welcher die Bestimmung zur geheimen Abstimmung umfasst, ersatzlos zu streichen, auch im Widerspruch zu Art. 20 und Art. 21 GeschO. Diese können unter besonderen Umständen (vgl. dazu auch § 106 GG und Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 106 N 1-10) gar den Ausschluss der Öffentlichkeit vorsehen, was durch § 106 GG im übergeordneten Recht vorgesehen ist. Im Übrigen erfolgt auch ein Teil der Wahlen im Grossen Gemeinderat im geheimen Verfahren.

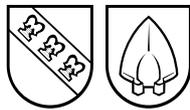
Zum Öffentlichkeitsprinzip führt der Kommentar zum Vernehmlassungsentwurf in § 33 des neuen GG im Wesentlichen folgendes aus:

*Abs. 1 Die Verhandlungen des Parlaments sind öffentlich.*

Kommentar: Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Parlamentsplenums ist ein grundlegendes Kennzeichen eines Parlaments (vgl. Art. 53 KV). Sie stellt Transparenz über die Entscheidungsfindung her und ermöglicht, dass die politische Verantwortlichkeit gegenüber den Wählenden verwirklicht wird.

*Abs. 2 Aus überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen kann die Öffentlichkeit von der Behandlung einzelner Geschäfte ausgeschlossen werden.*

Kommentar: Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Aus wichtigen öffentlichen oder privaten Interessen muss das Gemeindeparlament die Öffentlichkeit der Verhandlungen einschränken, allerdings nur, insoweit dies notwendig ist. Die Formulierung weist daher auf den Umstand hin, dass die Öffentlichkeit bei der Behandlung einzelner Geschäfte ausgeschlossen werden kann.



## SCHLUSSFOLGERUNG

Das Ratsbüro kommt zum Schluss, dass die „missbräuchliche“ Anwendung des besagten Art. 53 in der GeschO stossend ist, Abstimmungen grundsätzlich offen durchzuführen sind und „Kabinettpolitik“ unerwünscht ist. Es steht dem Büro jedoch nicht zu, darüber zu urteilen, zu welchem Zeitpunkt die Erfordernisse zur Beantragung der geheimen Abstimmung gegeben sind. Es möchte an der grundlegenden Bestimmung festhalten, welche bei persönlicher Betroffenheit eine Art des Persönlichkeitsschutzes gewährleistet. Gemessen an der tiefen Zahl der bisherigen Anwendungen, hält es diese Haltung für berechtigt und auch mit dem Öffentlichkeitsprinzip vereinbar.

Das Büro hält es hingegen für denkbar, die „Konkurrenz-Bestimmung“, wonach die geheime Abstimmung bei gleichzeitigem Vorliegen der Abstimmung mit Namensaufruf vorgeht, in einem weiteren Antrag zur Disposition zu stellen. Im konkreten Falle würden die beiden Anträge gegeneinander ausgemehrt.

Ebenso könnte darüber diskutiert werden, ob das gegenwärtige Quorum von zehn Ratsmitgliedern verändert werden soll. Man müsste sich dann jedoch bewusst sein, dass einerseits der ursprünglich gewährte Minderheitenschutz dahin fällt und andererseits der Entscheid jeweils von der Zahl der anwesenden Ratsmitglieder abhängig gemacht wird, würde das Quorum neu z. B. auf 1/3 oder die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder festgelegt.

## DAS BÜRO DES GROSSEN GEMEINDERATES

### BEANTRAGT

gestützt auf Art. 6 und Art. 116 der GeschO

### DEM GESAMTRAT

1. den Antrag von Jürg Gassmann und Mitunterzeichnenden abzulehnen.
2. die Bestimmung von Art. 53 wie folgt anzupassen:

Auf Verlangen von mindestens 10 der anwesenden Mitglieder muss eine geheime Abstimmung durchgeführt werden. Das Präsidium stimmt mit. Wenn die Stimmabgabe mit Namensaufruf und die geheime Abstimmung in Konkurrenz stehen, werden beide Anträge einander gegenüber gestellt. Es kommt jenes Verfahren zur Anwendung, welches in der Ausmehrung obsiegt.

### Namens des Büros des Grossen Gemeinderates

Barbara Scheidegger-Conrad  
Ratspräsidentin

Marco Steiner  
Ratssekretär

versandt: 10.03.2011

ms