

## Die Stadt, die am liebsten ein Dorf wäre

Eine kleine Minderheit bestimmt in einer Stadt mit 23 000 Einwohnern über ein Budget von über 230 Millionen Franken. Ein ehemaliger Entwicklungshelfer will dies mit einer Initiative ändern. Fast alle Parteien sind dagegen: Horgen soll Dorf bleiben.

---

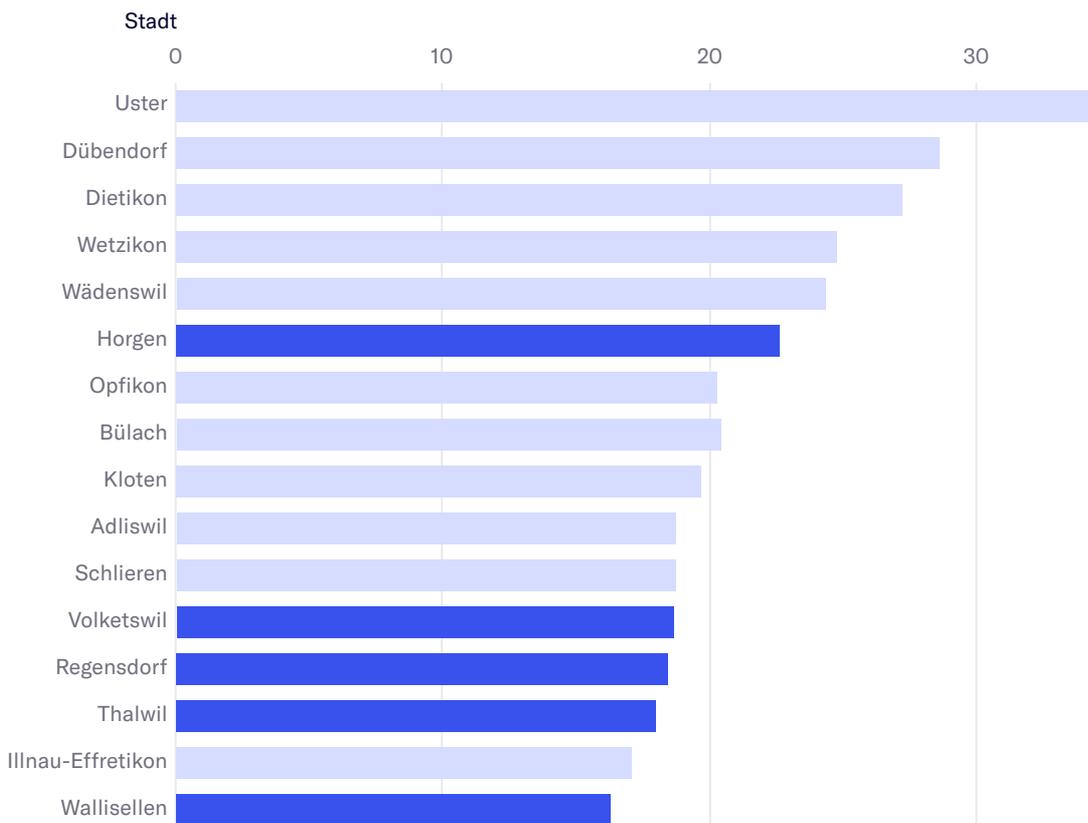
Michael von Ledebur  
9.10.2019, 05:15 Uhr

Sollten eines schönen Tages alle Horgner Stimmberechtigten gleichzeitig von ihrem demokratischen Recht Gebrauch machen, hätte der örtliche Gemeinderat ein Problem. Auf dem ganzen Gemeindegebiet gibt es nämlich keinen Saal, der gross genug für die über 13 000 Stimmberechtigten wäre. Die grösste Lokalität, die reformierte Kirche, böte nur jedem Zehnten Platz. Im Schinzenhofsaal im Dorfzentrum, dem üblichen Gemeindeversammlungslokal, erhalten maximal 850 Personen Einlass.

Aber für solch ein Szenario benötigt der Horgner Gemeinderat keinen Notfallplan. In der Realität erscheinen nämlich nicht annähernd so viele Leute, wenn es darum geht, über den Steuerfuss oder millionenschwere Infrastrukturausgaben zu entscheiden. 200 bis 300 Personen oder 2 bis 3 Prozent der Stimmberechtigten lenken die Geschicke der Stadt mit über 23 000 Einwohnern und bestimmen über ein Budget von über 230 Millionen Franken. Ein Missverhältnis, mit dem es ein Ende haben sollte, fordern Initianten. Die Verantwortung soll an ein Ortsparlament übergehen. Im November kommt es zur Urnenabstimmung. Bei einer Annahme würde Horgen 2022 zur 14. Zürcher Parlamentsgemeinde.

## Horgen ist der mit Abstand grösste Zürcher Ort ohne Parlament

Städte im Kanton Zürich mit über 15 000 Einwohnern, ohne Zürich und Winterthur, Einwohnerzahl 2018 (in Tausend)



Hervorgehoben sind Orte ohne Parlament.

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

NZZ / mvl.

Es ist nicht das erste Mal, dass im Kanton Zürich über die Parlamentsfrage diskutiert wird. Dörfliche Ortschaften wachsen, die politischen Strukturen überdauern; ab einer gewissen Grösse erscheinen sie überholt. Aber das ist nur die eine Sichtweise. Die Gemeindeversammlung ist vielen liebgeordnete Tradition und ein Stück gelebte direkte Demokratie. Im offiziellen Horgen kommt die Idee jedenfalls schlecht an. Die Exekutive lehnt sie ab. Diese Abwehrhaltung ist bemerkenswert, weil es in Wetzikon, dem bisher letzten Ort im Kanton, der ein Parlament einführte, gerade umgekehrt war. Dort hatte der Gemeinderat dezidiert für ein Parlament gewiebelt, bis er 2012 eine Mehrheit fand, im sechsten Anlauf.

## Wer möchte, kann mitmachen

Der Horgner Gemeindepräsident Theo Leuthold (svp.) sagt, der Gemeinde gehe es gut, es gebe keinen Grund, etwas am politischen System zu verändern. In Horgen gebe es 200 bis 300 Politikinteressierte, und ein Grossteil von ihnen würde bei der Einführung eines Parlaments mit einigen Dutzend Volksvertretern verprellt. Heute könnten die Bürger sich direkt zu Wort melden und Fragen stellen. Das Missverhältnis von Einwohnerzahl und Versammlungsteilnehmern sieht Leuthold nicht als Problem: Wer wolle, könne ja teilnehmen. «Die Gemeindeversammlung ist bei uns etwas, das lebt und tut.»

Abgesehen von SP und Grünen sehen das alle Parteien gleich. Sie argumentieren zusätzlich mit der schwerfälligeren Entscheidungsfindung in einem Parlament und den Mehrkosten von rund einer halben Million Franken pro Jahr. Und es gebe mit Rapperswil-Jona und Baar in der näheren Nachbarschaft zwei Orte, die noch grösser seien und ihre Aufgaben erfolgreich mit der Gemeindeversammlung erledigten.

## Horgen und die 13 Parlamente im Kanton Zürich



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

NZZ / brt.

Direkte oder repräsentative Demokratie? Alfred Fritschi, pensionierter Entwicklungshelfer, ist der Mann, der Horgen diese demokratiepolitische Debatte beschert. Er war in seinem Beruf Spezialist für demokratische Verwaltungsformen. Horgen stehe unter diversen Kriterien von «good local governance» unbefriedigend da, sagt der Co-Präsident der örtlichen SP. Das Initiativkomitee versuche, Horgen aus seiner politischen Apathie zu wecken und vor allem jene Einwohner anzusprechen, die sich politisch bis jetzt nicht betätigten. Es brauche eine Debatte. Fritschi findet, es wäre eigentlich am Gemeinderat gewesen, eine solche anzustossen.

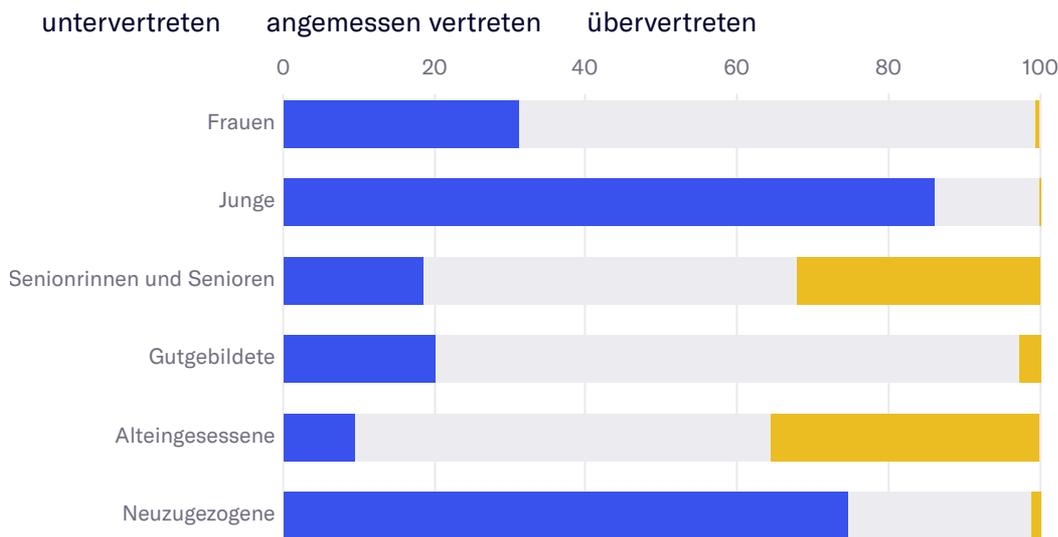
Wir treffen Fritschi an einem warmen Herbstnachmittag in der Horgner «Dorfbeiz». Das Lokal heisst so. Dörflich ist das Ambiente nicht: Das Café ist Teil eines Gebäudekomplexes, der in den 1960er Jahren erbaut wurde und der sich beidseits der Hauptstrasse erhebt, verbunden durch eine überdimensionierte Fussgängerbrücke. Horgen hat einen dörflichen Kern; rund um die Kirche schlendert man durch Gässchen und erblickt dann und wann ein Riegelhaus. Aber ein Dorf sei Horgen schon 1989 nicht mehr gewesen, im Jahr, in dem er zugezogen sei, sagt Fritschi. Damals lebten hier 18 000 Personen; heute sind es rund 23 000, wobei die Fusion mit Hirzel dem Ort vergangenes Jahr auf einen Schlag 2200 zusätzliche Einwohner bescherte. Das Wachstum geht weiter: Laut Fritschi sind mehrere grosse Bauprojekte hängig.

## **Ja sagen, Nein sagen – oder motzen**

Die Gemeindeversammlung als Ort gelebter Demokratie nennt Fritschi einen Mythos. Zu Wort meldeten sich vor allem Parteienvertreter. Kaum jemand lese im Vorfeld das dicke Weisungsbüchlein über die komplexen Geschäfte. Somit stelle eine kleine Gruppe Alteingesessener die Weichen. In Ermangelung professioneller Mitwirkungsstrukturen werde auch vieles durch die Verwaltung entschieden. An einer Gemeindeversammlung könne man sich ohnehin nur beschränkt beteiligen. «Man kann nur Ja oder Nein sagen. Oder ausrufen.» Ein Parlamentsbetrieb biete viel mehr Möglichkeiten und belebe die Ortspolitik mit neuen Ideen.

## Wenig Junge, viele Alteingesessene

Teilnahme verschiedener Bevölkerungsgruppen an Gemeindeversammlungen schweizweit, 2009, in Prozent



Quelle: Andreas Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, Lausanne 2016.

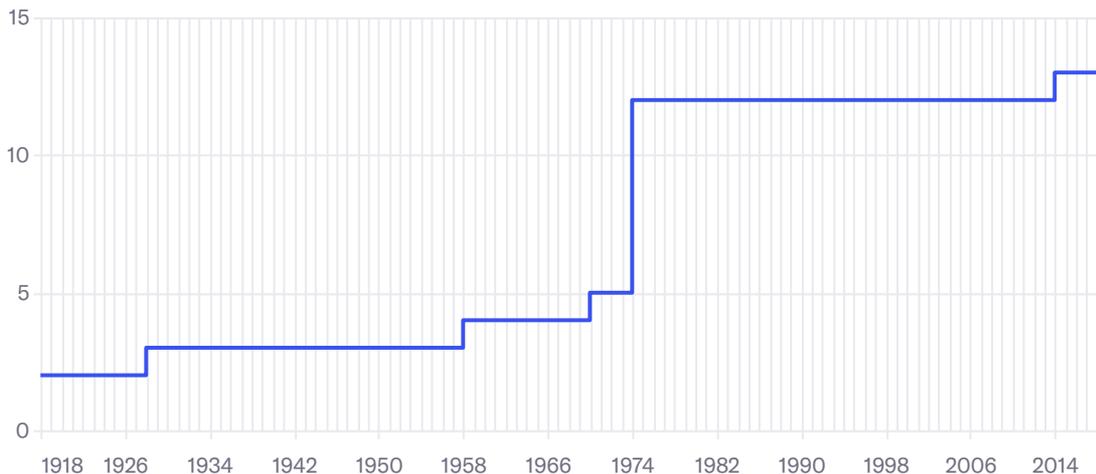
NZZ / mvl.

In Wetzikon sagen die damaligen Gegner des Parlaments heute, sie hätten die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten seinerzeit unterschätzt. Stefan Kaufmann (svp.), bereits zum zweiten Mal Präsident in der jungen Geschichte des Wetziker Parlaments, erklärt, die Qualität der Diskussionen sei deutlich höher, die Abläufe ungleich transparenter. Zwar seien die Mehrkosten happig, aber das wachsame Auge des Parlaments wirke dafür disziplinierend. Die finanziell einst ins Minus gerutschte Stadt brachte Ordnung in ihren Finanzhaushalt. Ein Nebeneffekt war freilich, dass das Parlament den neuen Stadtrat enorm forderte.

Das Kostenargument wird immer wieder vorgebracht. Kürzlich konfrontierte der «Zürcher Oberländer» Jean-Philippe Pinto (cvp.), Gemeindepräsident von Volketswil (18 000 Einwohner), mit der Parlamentsfrage. Pinto gab an, Parlamentsgemeinden hätten einen höheren Steuerfuss. Diese Aussage ist statistisch widerlegt. Laut Peter Moser vom kantonalen statistischen Amt waren 2019 die Steuerfüsse in den Parlamentsgemeinden zwar drei Punkte höher als in den übrigen Gemeinden des Kantons; dieser Unterschied sei aber statistisch vernachlässigbar. Er verschwinde zudem vollständig, wenn man die oft schwierigeren sozialen Verhältnisse und die Steuerkraft der Bevölkerung berücksichtige.

## Seit den siebziger Jahren nur noch eine Parlamentsgründung in Zürich

Anzahl Parlamente im Kanton seit dem Ersten Weltkrieg



Zuvor bestehend: Zürich und Winterthur. 1928: Uster; 1958: Dietikon; 1970: Kloten; 1974: Adliswil, Bülach, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Opfikon, Schlieren und Wädenswil; 2014: Wetzikon.

Quelle: Eigene Recherche

NZZ / mvl.

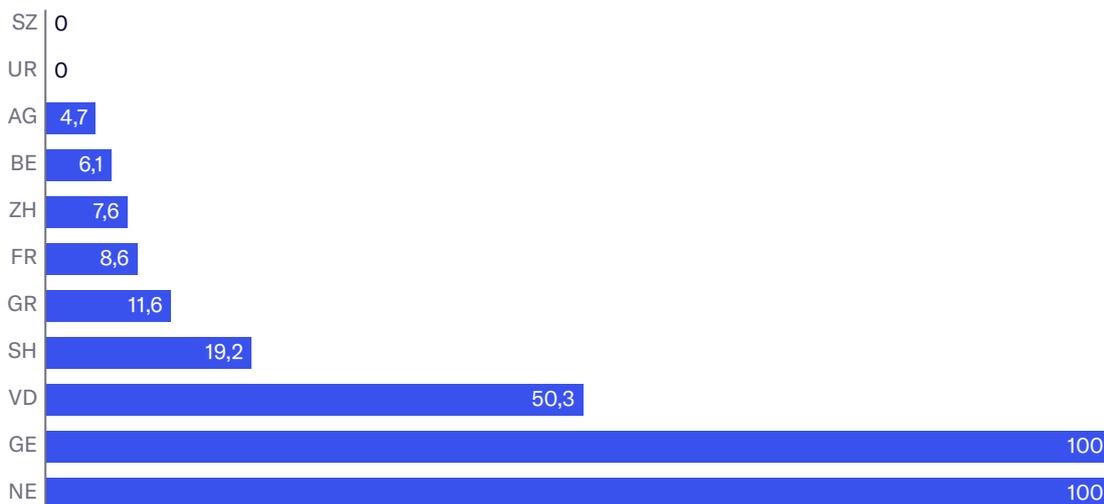
Voraussetzung für einen Parlamentsbetrieb ist, dass ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stehen. Es gibt Gemeinden, die ihr Parlament wieder aufgelöst haben. In der Aargauer Ortschaft Spreitenbach war dies in den 1980er Jahren der Fall. Gemeindeschreiber Jürg Müller, seit 1987 im Dienst der Gemeinde, sagt, es sei damals aufgrund der Bevölkerungsstruktur schwierig gewesen, qualifizierte Leute zu finden. Dies dürfte auf das ungleich grössere und reichere Horgen aber kaum zutreffen.

## Keine klare Empfehlung

Die meisten Politikwissenschaftler geben die Zahl von 10 000 Einwohnern als Grenze an, ab der eine Gemeindeversammlung die Bevölkerung nicht mehr richtig abzubilden vermöge. Eine klare Empfehlung über die Organisationsform lässt sich daraus aber nicht ableiten. In einem einschlägigen Aufsatz schreibt dazu Andreas Ladner von der Universität Lausanne, nicht allein die Einwohnerzahl sei entscheidend. Es gehe auch um unterschiedliche Traditionen. In manch einem Westschweizer Kanton ist das Parlament beispielsweise die Regel, in der Innerschweiz ist es gänzlich unbekannt.

## Die Westschweiz ist deutlich parlamentsfreundlicher

Prozentualer Anteil von Parlamentsgemeinden, 2013/14, ausgewählte Kantone



Quelle: Andreas Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, Lausanne 2016.

NZZ / mvl.

Die vielen Parlamentsgründungen in den 1970er Jahren auch im Kanton Zürich führt Ladner auf die Verdoppelung der Zahl der Stimmberechtigten aufgrund der Einführung des Frauenstimmrechts sowie auf das Bevölkerungswachstum zurück. Zudem sei man damit unzufrieden gewesen, dass an der Gemeindeversammlung Partikularinteressen dominierten. Es ist ein Klassiker: Wird über das neue Fussballfeld entschieden, marschieren die Sportler auf. Geht es um eine neue Strasse, werden Anwohner mobilisiert.

Entscheidend ist letztlich das Bild, das die Einwohner von sich selber haben. Eine Gemeindeversammlung passt zur Dorfgemeinschaft, das Parlament zur anonymen Stadt. In Wetzikon förderte die Exekutive das städtische Moment bewusst: Das Gemeinde- wurde in Stadthaus umbenannt, die Polizei durfte nicht mehr Gemeindepolizei heissen. Zwar sehen viele Wetziker ihren Ort nach wie vor als dörflich, meinen damit aber eher das Quartier, in dem sie wohnen, denn Wetzikon zerfällt in mehrere Teile, während die Identifikation mit dem Ort selber schwach ist.

In Horgen ist das anders. Das dörfliche Selbstbild ist fest in den Köpfen verankert. Alfred Fritschi erzählt, wie einmal bei der Präsentation eines Bauprojekts ein Architekt vom Stadtbild gesprochen habe. Da sei ein Gemeinderat aufgestanden und habe dezidiert widersprochen: Horgen sei ein Dorf! Man sei als reiche Seegemeinde und Sitz zahlreicher Unternehmen stolz. Das sind Anzeichen dafür, dass die Horgner politisch Dörfler bleiben wollen.

---

## KOMMENTAR

### Die direkte Demokratie wird je länger, je mehr zur Illusion

Die Gemeindeversammlung ist gelebte Demokratie. Aber wenn sie dazu führt, dass eine Minderheit über eine Mehrheit bestimmt, sollte man sie abschaffen.

Michael von Ledebur / 9.10.2019, 05:00



---

### Stadt wider Willen

Mit den Wahlen am 30. März vollzieht Wetzikon politisch den Wandel von der Gemeinde zur Stadt. In der Vergangenheit blieben Impulse von aussen, sich auch baulich städtischer zu entwickeln, meist ungenutzt.

Stefan Hotz / 10.3.2014, 05:30



---

### Progressiv oder konservativ? Wie die Regionen des Kantons Zürich ticken

Am 24. März wählen die Zürcher ein neues Parlament. Die NZZ macht einen Streifzug durch die vielfältigen Regionen des Kantons, vom Säuliamt bis ins Limmattal, von der Goldküste in die Stadt Zürich – auch als Podcast.

sho., ak., flu., mvl., len., vö., jhu., dfr. (Text) / Balz Rittmeyer (Grafik) / 28.2.2019, 05:00



---

## Newsletter Zürich

Einmal pro Woche gibt es vom Zürich-Ressort der NZZ die wichtigen News, Veranstaltungstipps und Hinweise auf gute Lokale und Restaurants kostenlos ins E-Mail-Postfach. [Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.](#)

---

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.