



ANDREAS LADNER

GEMEINDEVERSAMMLUNG UND GEMEINDEPARLAMENT

Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung
der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09
E-mail: idheap@unil.ch | www.unil.ch/idheap

© 2015 IDHEAP, Lausanne / ISBN 978-2-940390-76-2

Unil
UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Andreas Ladner

Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament

**Überlegungen und empirische Befunde zur
Ausgestaltung der Legislativfunktion in den
Schweizer Gemeinden**

Cahier de l'IDHEAP 292/2016

Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

© 2016 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-79-3

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00
E-Mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Vorbemerkung	VII
Die wichtigsten Erkenntnisse in Kürze.....	IX
1 Die Legislativaufgaben in den Schweizer Gemeinden – einleitende Bemerkungen	1
2 Die Gemeindeversammlung.....	8
2.1 Verbreitung	11
2.1.1 Grösse der Gemeinde und Versammlungssystem	12
2.1.2 Kantonale und Regionale Unterschiede.....	15
2.1.3 Häufigkeit der Durchführung.....	20
2.1.4 Abschaffung der Gemeindeversammlung	23
2.2 Kompetenzen der Gemeindeversammlung.....	25
2.3 Beteiligung.....	32
2.3.1 Wie gross ist die Beteiligung?	32
2.3.2 Wer beteiligt sich?	42
2.4 Verlauf	48
2.5 Geheime Abstimmung und Antrag auf Urnenab- stimmung	51
2.6 Politische Kräfteverhältnisse	56
3 Gemeindeparlamente.....	59
3.1 Anzahl und Verbreitung.....	63
3.2 Grösse und Repräsentativität.....	70
3.3 Parteipolitische Zusammensetzung.....	75
3.4 Vertretung der Frauen.....	77
3.5 Parlament und direkte Demokratie	80
4 Politikwissenschaftliche Befunde zu den Auswirkungen der beiden Systeme	84
4.1 Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Gemeinden	85

4.2	Unterschiede hinsichtlich der „Demokratiequalität“ der Gemeinden	89
4.3	Unterschiede hinsichtlich der Kosten.....	93
5	Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament? – Bewertende Überlegungen und Empfehlungen.....	95
6	Literaturverzeichnis	102
Anhang	107

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Gemeindeversammlungen (GV) nach Kantonen und in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern (2013/2014)	16
Tabelle 2: Kantone mit Gemeindeversammlungen (GV) und Kantone mit Gemeindeparlamenten	19
Tabelle 3: Anzahl Personen, die an durchschnittlich besuchten Gemeindeversammlungen teilnehmen (2009), nach Gemeindegrösse	34
Tabelle 4: Socketeilnahme und Mobilisierungskraft 1988 und 2009, nach Gemeindegrösse.....	41
Tabelle 5: Teilnahme der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an der Gemeindeversammlung (2009), alle Gemeinden (Prozentanteile)	44
Tabelle 6: Verlauf der Gemeindeversammlung (alle Gemeinden, Prozentanteile)	51
Tabelle 7: Sitzanteile Gemeindeexekutive: Versammlungsgemeinden, Parlamentsgemeinden und alle Gemeinden	57
Tabelle 8: Durchschnittliche Wählerstimmenanteile der Parteien in den Nationalratswahlen 2007 in Versammlungsgemeinden, Parlamentsgemeinden und allen Gemeinden.....	58
Tabelle 9: Gemeindeparlamente (GP), nach Kantonen (2013/2014).....	65
Tabelle 10: Sitzanteile der Parteien in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014), nach Gemeindegrösse.....	80
Tabelle 11: Direkte Demokratie in Parlamentsgemeinden und unterschiedliche Demokratietraditionen	82
Tabelle 12: Parlamentsgemeinden vs. Versammlungsgemeinden: finanzielle Lage und Leistungsgrenzen (Pearson Korrelationskoeffizienten).....	88
Tabelle 13: Parlamentsgemeinden vs. Versammlungsgemeinden: politisches Interesse, organisierte Gruppierungen und Parteien, Wahlbeteiligung (Pearson Korrelationskoeffizienten)	92

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Anteil Gemeinden mit Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse (1988 und 2013)	14
Abbildung 2: Anzahl ordentliche Gemeindeversammlungen pro Jahr nach Gemeindegrösse (2009)	21
Abbildung 3: Anzahl ordentliche Gemeindeversammlungen pro Jahr nach Kanton (2009)	22
Abbildung 4: Anteil Gemeinden, in denen die Gemeindeversammlung über sämtliche Sachgeschäfte entscheidet, nach Gemeindegrösse (2009)	28
Abbildung 5: Durchschnittliche Grösse der Versammlungen (1988 und 2009)	35
Abbildung 6: Durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung (1988, 1998 und 2009), nach Gemeindegrösse (Prozentwerte)	36
Abbildung 7: Durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung (2009 und Veränderung gegenüber 1988), nach Kanton	37
Abbildung 8: Durchschnittliche, regelmässige, starke und schwache Beteiligung an der Gemeindeversammlung (2009), nach Gemeindegrösse	41
Abbildung 9: Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Frauen und die Jungen untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse	45
Abbildung 10: Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung Personen mit einem hohen Bildungsgrad über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse	45
Abbildung 11: Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Alteingesessenen und Neuzugezogene über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse	47
Abbildung 12: Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Parteimitglieder über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse	48
Abbildung 13: Anzahl Personen, die sich an der Gemeindeversammlung zu Wort melden oder Anträge stellen (2009), nach Gemeindegrösse (Anteil Gemeinden)	50

Abbildung 14: Anteil Gemeinden mit Gemeindeparlament in den Kantonen GE, NE, VD und TI sowie in den übrigen Kantonen der Schweiz (2013), nach Gemeindegrösse	64
Abbildung 15: Grösse der Gemeindeparlamente 1988 und 2013, Prozentanteile.....	71
Abbildung 16: Grösse der Gemeindeparlamente 1988 und 2013 nach Gemeindegrösse, durchschnittliche Anzahl Sitze	72
Abbildung 17: Grösse der Gemeindeparlamente (2013) nach Kantonen, durchschnittliche Anzahl Sitze.....	73
Abbildung 18: Verteilung der Parlamentssitze auf die Kantone (2013), Anteil Sitze	73
Abbildung 19: Repräsentativität der Gemeindeparlamente (2013) nach Gemeindegrösse, durchschnittliche Anzahl Einwohner pro Sitz	74
Abbildung 20: Repräsentativität der Gemeindeparlamente (2013) nach Kantonen, durchschnittliche Anzahl Einwohner pro Sitz.....	75
Abbildung 21: Sitzanteile der Parteien in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014)	77
Abbildung 22: Vertretung der Frauen in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014), nach Gemeindegrösse.....	79
Abbildung 23: Über- oder Untervertretung der Frauen in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014), nach Parteien	79

VORBEMERKUNG

Die Schweiz ist stolz auf ihre lokale Selbstverwaltung. Die politischen Gemeinden spielen eine wichtige Rolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner bestimmen zu einem grossen Teil die politischen Geschicke der Gemeinde. Als oberstes Organ der Gemeinde üben sie ihre politischen Rechte an der Gemeindeversammlung oder an der Urne aus. In einigen Gemeinden und vor allem in den Städten verzichten sie jedoch auf die direkte Einflussnahme und delegieren Entscheidungskompetenzen an ein Repräsentativorgan, an ein Gemeindeparlament. Mit dem Versammlungs- und dem Parlamentssystem stehen sich damit in der Schweizer Gemeindeforschung zwei Ausgestaltungsformen der Legislativfunktion gegenüber, die auf unterschiedlichen demokratietheoretischen Vorstellungen beruhen.

In den letzten Jahrzehnten sahen sich immer wieder Gemeinden mit der Frage konfrontiert, welchem System sie den Vorzug geben sollen. Ursächlich dafür waren häufig ein starkes Wachstum der Gemeinde und die schlechten Besucherzahlen an Versammlungen. Die Gemeindebehörden selbst, politische Parteien oder ad hoc formierte Gruppierungen forderten einen Systemwechsel. In der Regel verlangten sie die Einführung eines Gemeindeparlaments. Daneben gab es aber auch einige Gemeinden, in denen versucht wurde, das bestehende Gemeindeparlament wieder durch eine Versammlung zu ersetzen.

Als Politikwissenschaftler und Gemeindeforscher wurde ich über die Jahre hinweg immer wieder eingeladen, mich an Vorträgen oder in den Medien zu den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme zu äussern. Konkrete Beispiele waren unlängst Rapperswil-Jona (2015), die grösste Schweizer Gemeinde mit einer Gemeindeversammlung, eine überparteiliche Diskussionsveranstaltung in Stans (2015), ein Vortrag im Vorfeld der gescheiterten Einführung eines Parlaments in Ittigen (2011), ein Referat anlässlich der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft

für Parlamentsfragen (2011) oder schon etwas länger zurückliegende Veranstaltungen in Gossau (2005) und Frauenfeld (1996).

Vor diesem Hintergrund ist die hier vorliegende Publikation entstanden. Sie fasst die in unseren Forschungsarbeiten aufgefundenen Fakten zur Verbreitung und zum Funktionieren der beiden Systeme zusammen und thematisiert ihre Stärken und Schwächen. Ziel ist es nicht, sich für das eine oder andere System auszusprechen, sondern diesen ohne Zweifel berechtigten und interessanten „Wettkampf der Systeme“ mit empirischen Fakten zu untermauern. Dies schliesst nicht aus, dass in konkreten Fällen Präferenzen geäußert und gewisse Mindestanforderungen formuliert werden.

Das letzte Wort in dieser Sache haben in grossen Teilen des Landes sowieso die Stimmberechtigten. Gemeindeautonomie und lokale Selbstverwaltung gebieten, dass die Einwohner auch über die Ausgestaltung ihres lokalpolitischen Systems befinden können. Welches System das bessere ist, darüber sollen die gemachten Erfahrungen entscheiden.

Andreas Ladner, im April 2016

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE IN KÜRZE

Was die politische Organisation der „Legislativfunktion“ in den Schweizer Gemeinden anbelangt, so heisst die Frage: „Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament?“. Im ersten Fall versammeln sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein, zwei oder mehrere Male pro Jahr, um über die wichtigsten kommunalen Geschäfte zu beraten und zu entscheiden. Im zweiten Fall steht zwischen Exekutive und Verwaltung auf der einen und der Stimmbürgerschaft auf der anderen Seite ein gewähltes Repräsentativorgan, welches ein paarmal pro Jahr, monatlich oder wöchentlich zusammenkommt.

Knapp 80 Prozent der Schweizer Gemeinden kennen eine Gemeindeversammlung. Dieser Anteil hat sich in den letzten 25 Jahren kaum verändert. Die Gemeindeversammlung ist das dominierende Modell in der Deutschschweiz, wo in der Regel auch grosse Gemeinden noch eine Gemeindeversammlung haben, während in der Westschweiz und im Tessin die Kantone überhaupt keine Versammlungen kennen oder diese nur in ganz kleinen Gemeinden existieren.

Die Kompetenzen der Gemeindeversammlung variieren von Kanton zu Kanton und teilweise auch innerhalb eines einzelnen Kantons. In etwas mehr als 60 Prozent der Versammlungsgemeinden entscheidet die Gemeindeversammlung über sämtliche Sachgeschäfte. Werden nicht alle Sachgeschäfte an der Versammlung entschieden, so sind es vor allem Änderungen der Gemeindeordnung oder grössere Ausgaben, für die zwingend eine Urnenabstimmung durchgeführt werden muss. In rund 15 Prozent sämtlicher Gemeinden wird die Exekutive auch heute noch in der Versammlung gewählt.

Die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen ist tief und in den letzten Jahrzehnten stetig zurückgegangen. In den kleinsten Gemeinden sind es im Durchschnitt etwas mehr als 25 Personen, in den grössten Gemeinden gegen 200, die sich an die Versammlungen begeben. Gemessen an den Stimmberechtigten entspricht dies etwas mehr als 20 Prozent in den kleinsten und zwei bis drei Prozent in den grössten Ge-

meinden. Verhältnismässig hoch sind die Beteiligungswerte in den Kantonen VD, AI und TI, ausgesprochen tief in den Kantonen NW, OW und AR. Angesichts der tiefen Beteiligungswerte in den grossen Gemeinden erstaunt es nicht, dass bei stark mobilisierenden Themen die Beteiligung um ein Mehrfaches ansteigen kann.

Hinsichtlich der Repräsentativität der an den Gemeindeversammlungen anwesenden und über die Geschicke der Gemeinde bestimmenden Bürgerinnen und Bürger kann festgehalten werden, dass die anekdotische Evidenz von der Dominanz der Alteingesessenen und der älteren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuzutreffen scheint. Die Teilnehmerschaft ist vor allem in den kleinen Gemeinden aber dennoch relativ repräsentativ, die aus der Partizipationsforschung bekannte Übervertretung von Personen mit höherer Bildung (Elite-Bias) kommt bei den Gemeindeversammlungen weniger deutlich zum Ausdruck.

Sicher falsch ist die Vorstellung, dass an sämtlichen Gemeindeversammlungen lebhaft debattiert oder gar deliberiert wird. Ein kleiner Anteil der Teilnehmenden meldet sich aber praktisch immer zu Wort und es kann – wenn auch selten – zu unerwarteten Abstimmungsergebnissen oder zu einer Ablehnung der Anträge der Gemeindeexekutive kommen. Etwas häufiger kommt es zu einseitigen Mobilisierungen, d. h. bestimmte Gruppen versuchen gezielt, Leute zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung zu bewegen, um ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen.

Eine grosse Mehrheit der Versammlungsgemeinden (rund 90 Prozent) sehen heute die Möglichkeit vor, dass über heikle Themen geheim abgestimmt werden kann. In knapp der Hälfte der Gemeinden kann zu einem Entscheid der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung beantragt werden, sei dies direkt an der Versammlung, bevor der Entscheid gefällt wird, oder nach der Versammlung im Sinne eines „Referendums“ gegen den Versammlungsentscheid.

Gemeinden, die keine Gemeindeversammlung kennen, haben in der Regel ein Gemeindeparlament. Im Jahr 2015 existierten in der Schweiz 476 Gemeindeparlamente. Ein Drittel der Schweizer Gemeindeparla-

mente liegt im Kanton Waadt. Die Kantone Genf und Neuchâtel haben in allen Gemeinden, auch in den kleinen, ein Gemeindeparlament. Dem steht etwa der Kanton Zürich gegenüber, in dem 16 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern kein Gemeindeparlament, sondern eine Gemeindeversammlung haben. Grundsätzlich gilt: Gemeindeparlamente finden sich vor allem in grösseren Gemeinden und in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.

Die Zahl der Gemeindeparlamente hat allerdings – trotz Bevölkerungswachstum – in den letzten 25 Jahren nicht zu-, sondern sogar leicht abgenommen. Dafür sind in erster Linie Gemeindefusionen verantwortlich. Insgesamt gibt es keinen klaren Trend hin zu oder weg von Gemeindeparlamenten. Erfolgreichen Versuchen zur Einführung eines Gemeindeparlaments (Wünnewil-Flamatt, Wetzikon) stehen erfolglose Versuche gegenüber (Ebikon, Kerzers, Rapperswil-Jona) und in den letzten Jahrzehnten sind auch verschiedentlich Gemeindeparlamente wieder abgeschafft worden (Rorschach, Neunkirch, Glarus-Nord).

Leider gibt es keine Statistiken, die Auskunft über die Stärke der Parteien in sämtlichen Gemeindeparlamenten geben können. Die Statistik der Schweizer Städte zeigt für Städte mit (in der Regel) mehr als 10'000 Einwohnern, dass die FDP mit knapp einen Viertel der Sitze die stärkste Partei in den kommunalen Parlamenten dieser Gemeinden ist. Dicht bedrängt wird sie von der SP. Frauen sind mit einem Sitzanteil von rund 30 Prozent in den kommunalen Parlamenten der Städte etwas besser vertreten als in den kantonalen Parlamenten.

Auch in den Parlamentsgemeinden verfügen die Stimmberechtigten über Möglichkeiten, über die Wahlen hinaus direkt auf die politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Dabei gesellen sich je nach Kanton und Gemeinde zu Initiative, obligatorischem und fakultativem Referendum zusätzliche und weiterreichende Formen der Einflussnahme (z.B. Einzelinitiative, Konsultativ-, Grundsatz-, Eventual- und Variantenabstimmungen, konstruktives Referendum). Ausgestaltung und Gebrauch stehen in einem direkten Verhältnis zur dominierenden Rechtstradition. In den Städteorten der Deutschschweiz sind die Hürden für das Ergrei-

fen eines Referendums tiefer und es kommt auch häufiger zu Abstimmungen als in den Parlamentsgemeinden der französischen Tradition. Die Parlamentsgemeinden der Landsgemeindekantone nehmen hier eine Mittelposition ein.

In verschiedenen Kantonen, in denen den Gemeinden die Möglichkeit offen gelassen wird, zwischen einer Organisationsform mit Gemeindeversammlung oder einer mit Gemeindeparlament zu wählen, stellt sich die Frage, welche Form die besser geeignete ist. Entsprechend interessiert, ob sich zwischen den beiden Systemen Unterschiede bezüglich der Leistungsfähigkeit und dem Funktionieren der lokalen Demokratie ausmachen lassen. Hinsichtlich der Finanzen und der allgemeinen Leistungsfähigkeit lässt sich nicht zeigen, dass Parlamentsgemeinden besser abschneiden, eher das Gegenteil ist der Fall. Bezüglich der Demokratieindikatoren zeigt sich demgegenüber in Parlamentsgemeinden eine höhere Wahlbeteiligung und eine grössere Bedeutung der Parteien, man kann aber nicht grundsätzlich davon ausgehen, dass auch das politische Interesse der Einwohnerschaft in diesen Gemeinden grösser ist.

Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament haben ihre Stärken und Schwächen und es lässt sich nicht nachweisen, dass das eine System dem anderen in allen Belangen überlegen wäre. Es stehen sich zwei demokratietheoretisch unterschiedliche Modelle gegenüber: das radikal-demokratische Modell der Versammlungsdemokratie und das liberal-repräsentative Parlamentsmodell. Diese beruhen auf unterschiedlichen normativen Vorstellungen hinsichtlich der richtigen Ausgestaltung der Demokratie. Damit ist aber nicht gesagt, dass sich die beiden Systeme für alle Gemeinden gleichermaßen eignen. Welchem System der Vorzug gegeben werden soll, gilt es von Fall zu Fall zu prüfen.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der beiden Systeme lassen sich gewisse Regeln formulieren. Für den Fall der Gemeindeparlamente ist es unumgänglich, den Parlamentsmitgliedern durch einen leistungsstarken Parlamentsdienst die notwendige Unterstützung zu gewähren und vor allem in grösseren Gemeinden muss mit der Einführung von ständigen Sachkommissionen das fachliche Wissen der Parlamentsmitglieder

erhöht werden. Im Falle der Gemeindeversammlung gilt es, den durch die tiefen Beteiligungszahlen entstehenden Gefahren entgegenzutreten. Wahlen und Änderungen der Gemeindeordnung sollten an der Urne entschieden werden. Zudem sollten wichtige Entscheidungen auf Antrag aus der Versammlung heraus an die Urne gebracht werden können und gegen umstrittene Entschlüsse sollte auch nach der Versammlung ein Referendum ergriffen werden können. Auch die Möglichkeit von geheimen Abstimmungen in der Versammlung sollte geben sein. Viele, aber nicht alle Gemeinden haben bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen.

Nimmt man die Idee der Gemeindeautonomie wichtig, so hat diese auch für die Ausgestaltung des politischen Systems zu gelten. Die Stimmberechtigten sollten selbst darüber entscheiden können, welches System besser zu ihrer Gemeinde passt, und dies im Wissen darum, dass sich hier unterschiedliche demokratietheoretische Vorstellungen mit den ihnen eigenen Vor- und Nachteilen gegenüberstehen.

1 DIE LEGISLATIVAUFGABEN IN DEN SCHWEIZER GEMEINDEN - EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Die Schweizer Gemeinden bilden die unterste Stufe im dreistufigen Staatsaufbau der Schweiz. Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind sie über ein begrenztes Gebiet mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet. Sie erbringen vielfältige Aufgaben und verfügen vor allem auch im internationalen Vergleich (vgl. Ladner, Keuffer und Baldersheim 2015) über ein beachtliches Ausmass an Autonomie.

Da die Gemeinden der kantonalen Gesetzgebung unterliegen, gibt es beachtliche Unterschiede, wie weitreichend und umfassend diese Autonomie ist. Zwar gilt für das ganze Land das Leitprinzip der Subsidiarität, wonach die unterste Ebene für das zuständig sein soll, was nicht notwendigerweise auf höherer Ebene gemacht werden muss. Zudem dominiert die Vorstellung, dass den Gemeinden ein möglichst grosser Handlungsspielraum eingeräumt werden soll. In der konkreten Umsetzung dieser Vorstellungen bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen. Generell kann festgehalten werden, dass eine starke lokale Autonomie auch eine Voraussetzung für ein demokratisches System ist, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger aktiv an den Entscheidungen beteiligen.¹

Die Unterschiede hinsichtlich der Autonomie beziehen sich nicht nur auf das Spektrum der Aufgaben, für die die Gemeinden zuständig sind, sondern vor allem auch auf die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme (vgl. Ladner 1991a, Fiechter 2010). In gewissen Kantonen können die Gemeinden weitgehend frei wählen, in welcher Form sie ihre Legislative ausgestalten, während in anderen bestimmte Vorgaben gemacht werden oder sogar konkret vorgegeben wird, wie die Legislative auszusehen hat. Konkret ist zum Beispiel in GE und NE die Legislativorganisation für alle Gemeinden vorgegeben, in VD, FR und TI hingegen betreffen diese Vorgaben nur einen bestimmten Teil der Gemeinden. In ZH, SZ

¹ Vgl. dazu Macpherson (1977: 108) und Barber (1984: 267ff.).

oder VS erhalten bestimmte Gemeinde die Möglichkeit auszuwählen, während in den übrigen Kantonen die Wahlmöglichkeit allen Gemeinden offensteht oder gar keine entsprechenden Vorgaben gemacht werden.

Neben den gesetzlichen Vorgaben und dem Ausmass der Selbstverwaltung hat auch die Struktur der Gemeinden, insbesondere deren Grösse, einen Einfluss auf die interne Organisation. Das politische System und seine Institutionen in einer Stadt müssen zwangsläufig anders ausgestaltet werden als dasjenige einer Gemeinde mit ein paar hundert Einwohnern. Grossmehrheitlich dominieren in der Schweiz nach wie vor die kleinen Gemeinden. Die durchschnittliche Gemeindegrösse 2013 betrug 3460 Einwohner, und 40 Prozent der Gemeinden hatten weniger als 1000 Einwohner. Kantone mit besonders kleinen Gemeinden sind JU, GR, VD, SH und UR. Hier hat die Hälfte der Gemeinden zum Teil deutlich weniger als 1000 Einwohner.

Und schliesslich können auch historische oder kulturelle Elemente die Ausgestaltung der Legislativorganisation beeinflussen. Die früheren Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb und zwischen den Kantonen und die vorübergehende Auslösung derselben in der helvetischen Republik (1798-1802) haben nicht nur in den Bezeichnungen der politischen Institutionen, sondern auch hinsichtlich derer Bedeutung ihre Spuren hinterlassen. Und die Sympathien für die repräsentative Demokratie sind gemäss einem grossen Teil der einschlägigen Literatur in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz deutlich grösser als in der Deutschschweiz (Ladner 1991a, Bühlmann et al. 2014, Stadelmann-Steffen 2011: 533f.).²

Das oberste Organ der Gemeinde sind – je nach Schreibart – die Stimmbürger oder die Gemeindeversammlung. Sie entscheiden über die wichtigen politische Fragen, wie beispielsweise die Gemeindeordnung, das

² *Mit Blick auf die Demokratiekulturen in den Kantonen kommen Bühlmann et al. (2014) allerdings zum Schluss, dass der sprachlich-kulturelle Ansatz die unterschiedlichen demokratischen Systeme nicht hinreichend zu erklären vermag und dass man auch die liberalen und demokratischen Verfassungsbewegungen in der ersten Hälfte des 19. Jh. berücksichtigen muss, welche die Sprachregionen weniger homogen erscheinen lassen.*

Budget für das kommende Jahr, die Höhe des Steuerfusses, grössere Ausgaben für Projekte, den Verkauf von Gemeindeland usw.

Mit ihren Entscheidungskompetenzen verkörpert sie eine sehr weitreichende Form der direkten Demokratie und der kommunalen Selbstverwaltung. Es sind die Einwohner selbst, welche nicht nur darüber befinden, was in der Gemeinde gemacht wird, sondern auch wieviel Geld ihr zur Verfügung gestellt wird und wie – innerhalb eines bestimmten Rahmens – dieses Geld eingesetzt werden soll. Damit übertreffen die Schweizer Gemeinden bei weitem die im Gefolge der „Agenda 21“ von Porto Alegre geforderte Einführung des „participatory budgeting“.³

Als direktdemokratische Form der Versammlungsdemokratie beruft sich die Gemeindeversammlung demokratiegeschichtlich gemeinhin auf das Modell der griechischen Polis Athen. Dieses ist jedoch keineswegs das einzige oder auch nur das älteste historische Beispiel für eine Versammlungsdemokratie (vgl. Schaub 2014: 39). Gemäss Mansbridge (1983: 10 ff.) waren wahrscheinlich schon in prähistorischer Zeit Gruppen von Sammlern und Jägern versammlungsdemokratisch organisiert und entsprechende Beispiele finden sich auch in der antiken römischen Republik (Möckli 1994: 47f.) und mit dem Thing in verschiedenen germanischen und skandinavischen Stämmen (Dahl 1998: 18ff.).

Im Hoch- und Spätmittelalter fanden sich versammlungsdemokratische Staatsformen in ganz unterschiedlichen Stadt- und Bauernrepubliken in verschiedenen Gegenden Westeuropas (Schaub 2014: 39). Für die Schweiz ist die Institution der versammlungsdemokratischen Landsgemeinde ab dem 13. Jahrhundert belegt, wo sie sich zuerst in Schwyz, Uri und Unterwalden und dann auch in Zug, Glarus und Appenzell etablierte (vgl. Möckli 1994: 57f.).

³ *Erstaunlicherweise wird dies von der einschlägigen Forschung kaum zur Kenntnis genommen. Diese konzentriert sich auf Projekte, bei denen die Einwohner über die Verwendung einer bestimmten Summe entscheiden können. Diese Summen sind aber in der Regel sehr klein und werden von den Behörden zur Verfügung gestellt. In der direkten Demokratie ist es umgekehrt: Die Bürger entscheiden, was die Behörden zu tun haben.*

Die Gemeindeversammlungen entstanden im Zuge der hochmittelalterlichen Gemeindebildung und erlebten ihre grösste Autonomie im 14. bis 16. Jahrhundert, danach führte die Bildung von Ausschüssen und die Oligarchisierung der Räte in den Städten zu einer Einschränkung der Versammlungsdemokratie und die ländlichen Gemeinden gerieten zunehmend unter landesherrliche Kontrolle und verloren ihre Kompetenzen (vgl. Würgler 2005). In der Helvetik waren die Generalversammlungen nur noch für die Wahl der Munizipalitäten (Gemeinderäte) zuständig. Mit der Mediation kehrte man 1803 wieder zum Gemeindeversammlungssystem zurück (ebenda).

Versammlungsdemokratien, in denen die Versammlung der Bürgerinnen und Bürger nicht nur eine informative oder konsultative Funktion hat, sondern an der endgültig, selbständig und gesetzgeberisch entschieden wird, gibt es gemäss Literatur nur noch auf kommunaler Ebene in den Neuengland-Staaten der USA (vgl. Bryan 2004). Obwohl vermutet werden kann, dass allenfalls in weniger entwickelten Ländern ähnliche Formen der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung anzutreffen wären, gibt es davon in wissenschaftlichen Werken keine eindeutigen Spuren (Schaub 2014: 44).

Die Versammlungsdemokratie wird häufig der Urndemokratie gegenübergestellt. Zentrale Unterschiede zwischen den beiden Demokratieformen bestehen darin, dass die Entscheidungen in den Versammlungen ortsabhängig (an der Versammlung) und zeitgleich gefällt werden und die Präsenz der Akteure voraussetzen (Schaub 2014: 30). Dies ermöglicht unter anderem, dass über die Vorlagen direkt informiert, diskutiert und teilweise sogar deliberiert werden kann. Bei der direktdemokratischen Urndemokratie entscheiden sich die Stimmberechtigten zeitlich und örtlich unabhängig voneinander. Zwar findet auch hier eine öffentliche Debatte statt, sie verläuft aber in der Regel über die Medien oder im Rahmen von Informationsveranstaltungen. Im Vordergrund steht hier aber nicht das argumentative Finden von Lösungen, sondern das Finden von einfachen Mehrheiten durch Aggregation (vgl. Kübler/Rochat 2009). Die Urndemokratie kann die Versammlungsdemokratie erset-

zen, in der Regel aber ergänzt sie diese, da gewisse Entscheidungen, wie beispielsweise die Wahl des Gemeinderates (Exekutive) oder teilweise die Verabschiedung der Gemeindeordnung, auch in Versammlungsgemeinden an der Urne gefällt werden.

Nun kennen allerdings nicht sämtliche Schweizer Gemeinden eine Gemeindeversammlung. Etwa ein Fünftel der Gemeinden hat sich als Alternative zur direktdemokratischen Versammlungsdemokratie für ein repräsentativdemokratisches Gemeindeparlament entschieden. Hier werden die Entscheidungen nicht mehr von der (zumindest theoretischen) Gesamtheit der Stimmberechtigten gefällt, sondern von einem kleinen, gewählten Teil von Repräsentanten. Dieses System beschränkt sich – wie wir noch genauer sehen werden – auf die grösseren Gemeinden und Städte sowie weite Gebiete der Westschweiz und des Tessins. Auch das Parlamentssystem kann durch Elemente der direktdemokratischen Urndemokratie ergänzt werden. Hier spricht man – analog zu den höheren politischen Ebenen – von Initiativen und Referenden.

Gemeindeparlamente respektive die lokale repräsentative Demokratie entstanden im Spätmittelalter, als sich in den Städten neben den mit den Exekutivfunktionen betrauten kleinen Räten grössere Räte als Repräsentativorgane der Zünfte bzw. Dörfer herauszubilden begannen. Ein Parlament im modernen Sinne der Gewaltenteilung gibt es beispielsweise in der Stadt Zürich erst seit 1883, wobei noch bis 1892 die Gemeindeversammlung eine wichtige Rolle spielte. Erst mit der Eingemeindung 1893 kommt ein Teil der Funktionen der Gemeindeversammlung dem Grosse Stadtrat zu. Mit der zweiten Eingemeindung 1934 und der Umbenennung des Stadtparlaments in Grosse Gemeinderat erhält er seine heutige Form.

Demokratiethoretisch stehen sich mit Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament zwei unterschiedliche Paradigmen gegenüber: das radikal-demokratische Modell und das liberal-repräsentative Modell (vgl. Bühlmann et al. 2014). Ersteres sieht vor, dass sich die Bürgerinnen und Bürger direkt an den politischen Entscheidungen beteiligen. Dabei besteht ganz im Sinne von Rousseau (1762) ein gewisses Miss-

trauen gegenüber der Delegation von Macht an Repräsentanten. Die Bürgerinnen und Bürger sollen die Möglichkeit haben, die Entscheidungen der Behörden zu korrigieren und eigene Anliegen einzubringen. Das liberal-repräsentative Modell basiert auf Staatsphilosophen wie John Locke (1689), Montesquieu (1748) und John Stuart Mill (1859). Die Delegation von Macht an Repräsentanten soll die Tyrannei der Mehrheit, die von Eigeninteressen geleitet wird, verhindern (vgl. Hamilton et al. 1788: Art). Entscheidend hier ist, dass die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger klar sichtbar ist und dass diese über direkte Wahlen zur Rechenschaft gezogen werden können. Bei dieser Gegenüberstellung darf allerdings nicht vergessen werden, dass in Schweizer Gemeinden diese Modelle nicht in ihrer Reinform vorkommen. So kennen auch Versammlungsdemokratien Wahlen, die sehr häufig an den Urnen stattfinden, und Parlamentssysteme gewähren den Bürgerinnen und Bürgern direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten wie Referendum und Initiative. Letztere finden sich teilweise auch in Versammlungssystemen.

Im staatorganisationsrechtlichen Sinn bezeichnet man das Versammlungssystem in der Deutschschweiz auch als „ordentliche Gemeindeorganisation“ im Vergleich zur „ausserordentlichen“, der Organisation mit einem Gemeindeparlament.

Das Nachdenken über die Vor- und Nachteile der beiden Systeme ist nicht nur aus demokratietheoretischer Perspektive interessant, sondern auch von praktischer Relevanz. In weiten Teilen der Schweiz haben die Gemeinden die Möglichkeit, zwischen den beiden Systemen auszuwählen. Immer wieder sehen sie sich mit der Frage konfrontiert, welchem System sie den Vorzug geben sollen.

Die vorliegende Studie befasst sich also mit der Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden. In einem ersten Kapitel gibt sie Einblick in die Verbreitung des Versammlungssystems, in die Durchführung und Ausgestaltung der Versammlungen, deren Kompetenzen, die Teilnahme der Einwohnerschaft und den Verlauf der Ver-

sammlungen. Ein nächstes Kapitel widmet sich den Gemeindeparlamenten, ihrer Grösse und Zusammensetzung und allfälligen direktdemokratischen Beteiligungsformen in Parlamentsgemeinden. Darauf folgt ein Kapitel, in dem versucht wird, Aussagen über die Auswirkungen der verschiedenen Systeme auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die politische Beteiligung der Einwohner zu machen. Abschliessend werden die Vor- und Nachteile der beiden Systeme diskutiert und Handlungsempfehlungen für die Wahl des geeigneten Systems und dessen Ausgestaltung formuliert.

Der Betrachtungszeitraum umfasst etwas mehr als ein Vierteljahrhundert. Die Daten stammen vorwiegend aus den seit 1988 in regelmässigen Abständen durchgeführten, gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragungen. Die letzte Befragung fand 2009 statt. Die Daten zu den Parlamenten geben den Stand 2013 und teilweise 2014 wieder.

2 DIE GEMEINDEVERSAMMLUNG

Fährt man mit dem Auto übers Land, so stösst man zu bestimmten Jahreszeiten an den Dorfeingängen auf Plakate und Anzeigetafeln mit der Aufschrift: „Heute Gemeindeversammlung“. So versuchen die Gemeindebehörden, die Einwohnerinnen und Einwohner auf den wichtigsten lokalpolitischen Anlass des Jahres aufmerksam zu machen und sie zur Teilnahme zu animieren. Ihre Bemühungen sind allerdings selten von grossem Erfolg gekrönt, wie die häufig sehr geringen Besucherzahlen – auf die wir weiter unten noch eingehen werden – zeigen.

Die Gemeindeversammlung wird häufig als oberstes Organ der Gemeinde bezeichnet.⁴ Korrekter wäre jedoch die Formulierung, die etwa im Berner Gemeindegesetz verwendet wird: Oberstes Organ sind die Stimmberechtigten, die ihren Willen an der Gemeindeversammlung zum Ausdruck bringen.

Gemeindegesetz des Kantons Bern⁵:

Art. 12

Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung

¹ Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde.

² Sie äussern ihren Willen an der Gemeindeversammlung, soweit nicht das Organisationsreglement die Urnenabstimmung oder -wahl vorschreibt.

³ Kann eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden, ordnet die Regierungsrätin oder der Regierungsrat auf Ersuchen des Gemeinderates oder von Amtes wegen einen Umengang an.

Alternativ zum Begriff „Gemeindeversammlung“ werden auch die Bezeichnungen „Bürgerversammlung“ (SG), „Urversammlung“ (VS), „Assemblée communale“ (FR, JU), „Conseil général“ (VD) und „Assemblée primaire“ (VS) verwendet (vgl. Ladner 1991a: 55). Der Begriff

⁴ Vgl. zum Beispiel die Webseite der Gemeinde Risch (ZG) unter <http://www.zg.ch/behoerden/gemeinden/rischrotkreuz/politik/gemeindeversammlung> (eingesehen am 1.7.2015).

⁵ Siehe https://www.sta.be.ch/belex/d/1/170_11.html (eingesehen am 1.7.2015)

Einwohnerversammlung kommt vor allem in Deutschland vor und ist in der Schweiz weniger geläufig, es sei denn, um die Versammlung von derjenigen der Bürgergemeinde zu unterscheiden, an der nicht die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde, sondern die Stimmberechtigten der Bürgergemeinde teilnehmen können.

Die Gemeindeversammlung ist das am stärksten verbreitete „Legislativorgan“ in den Schweizer Gemeinden. Allerdings werden nicht alle Geschäfte an der Gemeindeversammlung entschieden und in gewissen Gemeinden gibt es keine Gemeindeversammlung, sondern ein Gemeindepalament (vgl. Kapitel 3) oder, wie in einigen wenigen Gemeinden, lediglich Urnenabstimmungen.

Zu den Geschäften, die nicht an der Gemeindeversammlung entschieden werden, gehört in erster Linie die Wahl der Gemeindeexekutive. Rund 85 Prozent der Gemeinden sehen hier eine Urnenwahl vor. Dazu kommen sehr häufig auch Entscheidungen über die Gemeindeordnung (vgl. Kapitel 2.2).

Wie bei so vielem in der Schweizer Gemeindeflandschaft besteht auch bei den Gemeindeversammlungen eine kaum zu überblickende Vielfalt, was ihre Organisation und Durchführung, die internen Abläufe und ihre Kompetenzen betrifft.

Geleitet wird die Gemeindeversammlung beispielsweise in der Regel durch die Gemeindepräsidentin respektive den Gemeindepräsidenten. Dies wird in der Literatur teilweise kritisiert (vgl. Burgherr 2011: 624), da der Gemeindepräsident häufig auch Partei ist und etwa durch die Gestaltung der Abstimmungsprozeduren Einfluss auf die Entscheidungen nehmen kann. Entsprechend sehen denn auch die Kantone Waadt und Jura zwingend vor, einen Versammlungsleiter zu bestimmen, der nicht gleichzeitig Mitglied der Exekutive ist (vgl. Burgherr 2011: 624). Auch im Kanton Bern (so zum Beispiel in Wohlen bei Bern) kommt es vor, dass die Versammlung durch einen eigens dafür gewählten Versammlungsleiter präsiert wird.

Eingeladen zur Gemeindeversammlung wird durch den Gemeinderat, der den potentiellen Teilnehmern die notwendigen Unterlagen zugänglich macht. In der Regel werden diese heute auf der Gemeindekanzlei aufgelegt und im Internet zugänglich gemacht (vgl. Beispiel Hombrechtikon). Häufig wird zudem im Nachgang ein Apéro offeriert, an dem die politischen Diskussionen weitergeführt werden können. Denkbar ist auch, dass man sich davon einen etwas besseren Besuch der Versammlung verspricht. Es kann aber auch vorkommen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangen können. Im Kanton Zürich ist dafür beispielsweise ein Sechstel der Stimmberechtigten notwendig.⁶

Beispiel Hombrechtikon: Einladung zur Gemeindeversammlung⁷

Wir laden Sie ein zur

RECHNUNGS-GEMEINDEVERSAMMLUNG

am **Mittwoch, 17. Juni 2015, 20.00 Uhr, im Gemeindesaal**

Die detaillierte Jahresrechnung und die Anträge an die Gemeindeversammlung der Politischen Gemeinde liegen mit den dazugehörigen Akten am Schalter der Einwohnerdienste (Gemeindehaus 1. Stock) ab Mittwoch, 3. Juni 2015, zur Einsicht auf.

Diese Broschüre kann auch im Internet unter www.hombrechtikon.ch → Politik, Behörden → Gemeindeversammlung heruntergeladen oder per Tel. 055 254 92 31 oder E-Mail (kanzlei@hombrechtikon.ch) bestellt werden. Weitere Exemplare liegen im Foyer des Gemeindehauses auf.

Im Anschluss an die Versammlung sind alle herzlich zu einem Apéro eingeladen.

Wir freuen uns sehr, wenn auch Sie an dieser Gemeindeversammlung teilnehmen.

Freundliche Grüsse

GEMEINDERAT HOMBRECHTIKON

Rainer Odermatt Gemeindepräsident	Jürgen Sulger Gemeindeschreiber
--------------------------------------	------------------------------------

⁶ Vgl. Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz) vom 6. Juni 1926, § 42, Abs. 3.

⁷ Vgl. http://www.hombrechtikon.ch/documents/Broschuere_def_150617.pdf (eingesehen am 3.7.2015).

Angesichts der Verbreitung und Bedeutung der Gemeindeversammlung erstaunt es, dass über die spezifischen institutionellen Eigenheiten und Unterschiede sowie über das Funktionieren und die Auswirkungen des Versammlungssystems kaum wissenschaftliche Studien vorliegen. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die entsprechenden Informationen nicht zentral zusammengetragen werden und man häufig bei jeder einzelnen Gemeinde nachforschen muss, wie sie ihr Versammlungssystem ausgestaltet hat.

Unsere seit Ende der 1980er Jahren in regelmässigen Abständen durchgeführten Befragungen sämtlicher Gemeinden, an denen sich bis anhin jeweils zwischen 60 und 85 Prozent der Gemeindeschreiber beteiligt haben, geben zumindest einen ersten Einblick, wobei man bei Befragungen immer mit einer gewissen Vorsicht ans Werk gehen muss, da nicht alle Angaben auf den Webseiten der Gemeinden und Kantone überprüft werden können.

2.1 VERBREITUNG

Im Jahr 1988 hatten in der Schweiz genau 2529 (83.7 Prozent) der 3022 Schweizer Gemeinden eine Gemeindeversammlung (vgl. Ladner 1991a: 81 ff.). Ein Vierteljahrhundert später, im Jahr 2013, waren es noch 79 Prozent respektive 1857 von 2352 Gemeinden. Damit sind in einem Vierteljahrhundert 672 respektive ein Viertel aller Gemeindeversammlungen verschwunden. Ursächlich dafür ist allerdings grossmehrheitlich nicht ein Systemwechsel hin zum Gemeindeparlament, der Rückgang ist vor allem auf die zahlreichen Gemeindefusionen zurückzuführen. Lediglich etwas mehr als 70 Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.1) haben vom Versammlungssystem zum Parlamentssystem gewechselt, sechs Gemeinden sind vom Parlamentssystem wieder zum Versammlungssystem zurückgekehrt.

Die restlichen 20 Prozent der Gemeinden verfügen über ein Gemeindeparlament.⁸ In ein paar wenigen Gemeinden gibt es sowohl ein Gemeindeversammlung wie auch ein Gemeindeparlament, so etwa in den Graubündner Gemeinden Breil/Brigels, Tujetsch und Trun. In Brigels ersetzt der alle drei Jahre gewählte und aus 13 Mitgliedern bestehende Gemeinderat (Legislativorgan) nur teilweise die Gemeindeversammlung, an die er Anträge stellt und Vorschläge macht.⁹ In Trun wird trotz Gemeindeparlament an einer Gemeindeversammlung über Voranschlag und Steuern entschieden. Zu dieser Gruppe von Gemeinden gehörte zwischen 2011-2015 auch die fusionierte Gemeinde Glarus Nord, 2015 hat sie jedoch das Gemeindeparlament wieder abgeschafft. Einige Gemeinden verzichten sowohl auf Gemeindeparlament als auch Gemeindeversammlung und erledigen sämtliche politischen Geschäfte an der Urne, so etwa die Luzerner Gemeinden Malters, Ebikon und Hochdorf, wobei hier Orientierungsversammlungen ohne Entscheidungskompetenzen durchgeführt werden.¹⁰ Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören gemäss unseren Erhebungen die Gemeinden in Appenzell-Ausserrhoden (mit Ausnahme von Urnäsch und Schwellbrunn, die eine Art Mischsystem haben) sowie Obereggen (AI).¹¹

2.1.1 GRÖSSE DER GEMEINDE UND VERSAMMLUNGSSYSTEM

Dass der Versammlungsdemokratie durch die Anzahl potentieller Teilnehmer gewisse Grenzen gesetzt sind, beschäftigt schon die „Alten

⁸ Eine Auflistung sämtlicher Gemeinden mit einem Gemeindeparlament findet sich im Anhang.

⁹ Vgl. <http://breil.ch/de/gemeinde/legislative/> (angesehen am 9.6.2015)

¹⁰ Unlängst reichte die SVP in neun Luzerner Gemeinden eine Initiative auf Abschaffung der Gemeindeversammlung zugunsten der Urnenabstimmung ein. Geuensee, Sempach, Schenkon, Dagmarsellen, Udligenswil, Hildisrieden und Sursee lehnten die entsprechende Initiative ab. Adligenswil und Wolhusen ersetzen demgegenüber die Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung (vgl. <http://www.watson.ch/Luzern/articles/616981088>, publiziert am 15.12.2015).

¹¹ Als Spezialfälle betrachtet werden können schliesslich Gemeinden, an denen keine Gemeindeversammlungen durchgeführt werden (oder kein Gemeindeparlament aktiv ist), weil die Selbstverwaltung ausgesetzt wurde und sie vom Kanton administrativ verwaltet werden/wurden (vgl. zum Beispiel Vuisternens-en-Ogoz (FR)).

Griechen“. Nach den Vorstellungen von Platon lag die Obergrenze für eine funktionierende Demokratie bei 5'040 Familienoberhäuptern (Laws, in *The Dialogues of Plato*. Vol. II: V 738, 742; VI 771). Aristoteles war der Ansicht, dass die 'polis' höchstens so gross sein sollte, dass die Leute den Charakter der anderen noch kennen. Zudem sollten sich alle auf einem Platz versammeln können, sodass sie in den Diskussionen den jeweiligen Sprecher noch hören können. Die Mindestgrösse war nach Aristoteles dadurch bestimmt, dass die Gemeinschaft fähig sein sollte, sich selbst zu versorgen (Politics, p. 292).

Natürlich können sich nicht beliebig viele Leute auf einem Platz oder in einem Raum versammeln und in einem allzu grossen Rahmen kann auch nicht diskutiert oder gar deliberiert werden. Die letzten verbliebenen Landsgemeinden in der Schweiz, diejenigen der Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Glarus, zeigen jedoch, dass in einem verhältnismässig grossen Rahmen Versammlungen durchgeführt werden können. Appenzell-Innerrhoden hat knapp 16'000 Einwohner und Glarus fast 40'000.

Die grössten Schweizer Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung sind Rapperswil-Jona (SG),¹² das durch die Fusion auf rund 27'000 Einwohner angewachsen und wo unlängst die Einführung eines Gemeindeparlaments abgelehnt worden ist,¹³ und Baar (ZG) mit mehr als 21'000 Einwohnern. Auch Wetzikon hatte mehr als 20'000 Einwohner, als 2012 die Gemeindeversammlung abgeschafft wurde.

Die durchschnittliche Gemeindegrösse der Versammlungsgemeinden belief sich 2013 auf rund 2150 Einwohner. Das sind knapp viermal weniger Einwohner als in einer durchschnittlichen Parlamentsgemeinde. Ende der 1980er Jahre lag dieser Wert noch bei 1550 Einwohnern, wo-

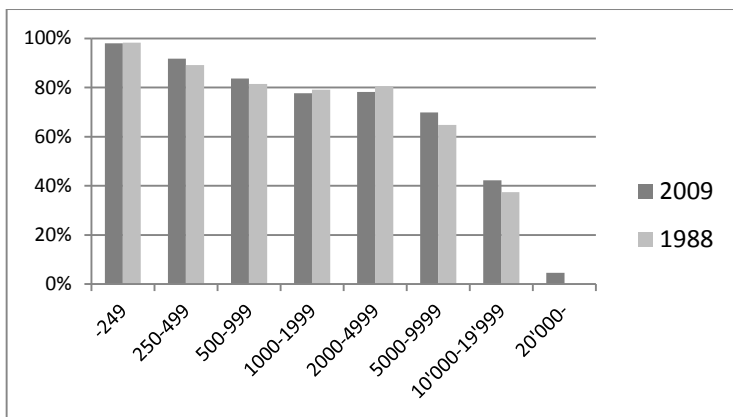
¹² Am 10.6.2015 haben die Stimmberechtigten von Rapperswil-Jona die Einführung eines Gemeindeparlaments abgelehnt. Die von knapp 2000 Personen besuchte Gemeindeversammlung beschloss, auf eine entsprechende Initiative von SP, Grünliberalen, SVP, kleineren Lokalparteien und Parteilosen nicht einzutreten (vgl. NZZ vom 11.6.2015, S. 15).

¹³ Vgl. NZZ vom 11.6.2015, S. 15.

bei auch die Einwohnerzahlen in den Parlamentsgemeinden deutlich tiefer lagen.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, ist das Gemeindeversammlungssystem vor allem in kleinen Gemeinden das absolut dominierende System. Von den Kleinstgemeinden haben fast alle eine Gemeindeversammlung. Ab 500 Einwohnern sinkt der Anteil dann auf rund 80 Prozent, bei Gemeinden mit 5000 bis 10'000 Einwohnern sind es noch 70 Prozent und bei Gemeinden mit zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern knapp 40 Prozent. Bei mehr als 20'000 Einwohnern bleibt es heute bei den erwähnten Gemeinden Baar und Rapperswil-Jona, die einen Prozentanteil von knapp 5 Prozent ausmachen.

Abbildung 1:
Anteil Gemeinden mit Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse (1988 und 2013)



N2013=2352, N1988=2878

Dass bei den Kleinstgemeinden nicht alle Gemeinden eine Gemeindeversammlung kennen, erstaunt zuerst einmal, ist aber auf regionale und kulturelle Eigenheiten zurückzuführen, denen wir uns sogleich zuwenden werden. Bemerkenswert ist weiter, dass es auch bei den Städten (das sind in der Regel Gemeinden ab 10'000 Einwohnern) einen beachtlichen

Anteil an Versammlungsgemeinden gibt. Zudem ist bei den grösseren Gemeinden der Anteil der Versammlungsgemeinden gegenüber 1988 leicht angestiegen, was auf die Zunahme der Wohnbevölkerung (plus 1.15 Mio. gesamtschweizerisch) zurückzuführen ist. Offenbar hat diese Zunahme nicht zu einem verstärkten Wechsel zum Parlamentssystem geführt. Hatten 1988 27.5 Prozent der 109 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern eine Gemeindeversammlung, so waren es 2013 sogar 31.3 Prozent der 147 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Oder anders gesagt, es sind 16 neue Versammlungsgemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern dazu gekommen.

2.1.2 KANTONALE UND REGIONALE UNTERSCHIEDE

Betrachtet man die Verbreitung des Gemeindeversammlungssystems in den Kantonen, so spielt natürlich auch die je nach Kanton unterschiedliche Zahl und Grösse der Gemeinden eine Rolle. Kantone wie VD, BE, TI, GR, FR und JU haben sehr viele und sehr kleine Gemeinden, während die Kantone BS, ZG, OW und NW nur über wenige grosse Gemeinden verfügen.

Es zeigt sich nun aber, dass die Gemeindegrösse nicht der einzige Faktor ist, der darüber entscheidet, ob Gemeinden eine Versammlung oder ein Parlament haben. Vielmehr gilt, dass in den Kantonen der Westschweiz und im Tessin, die eher kleine Gemeinden kennen, die Gemeindeversammlungen weniger stark verbreitet sind, während man in den zentralen, nord-westlichen und nord-östlichen Landesteilen das Versammlungssystem zu bevorzugen scheint.

Tabelle 1 zeigt die Verbreitung des Versammlungssystems in den Kantonen. Auffallend sind hier zuerst einmal die Kantone, die nur das Gemeindeversammlungssystem kennen (UR, SZ, OW und NW), respektive Kantone, die überhaupt keine Gemeindeversammlungen kennen (GE und NE). In den anderen Kantonen liegt der Anteil der Versammlungsgemeinden zwischen 15 und über 90 Prozent. Bemerkenswert ist weiter,

Tabelle 1:
Gemeindeversammlungen (GV) nach Kantonen und in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern (2013/2014)

Kanton	Anzahl Gemeinden	Anzahl Gemeinden mit Gemeindeversammlung	Anteil Gemeinden mit Gemeindeversammlung	Anzahl Gemeinden über 10'000 Einwohner	Anzahl Gemeinden über 10'000 Einw. mit Gemeindeversammlung	Anteil Gemeinden über 10'000 Einw. mit GV an Gem. über 10'000 Einw.
ZH	170	157	92.4	29	16	55.2
BE	362	340	93.9	16	2	12.5
LU	83	76	91.6	5	1	20.0
UR	20	20	100.0	0	0	
SZ	30	30	100.0	5	5	100.0
OW	7	7	100.0	1	1	100.0
NW	11	11	100.0	0	0	
GL	3	2	66.7	2	1	50.0
ZG	11	10	90.9	3	2	66.7
FR	163	149	91.4	3	0	0.0
SO	109	108	99.1	3	2	66.7
BS	3	1	33.3	2	0	0.0
BL	86	81	94.2	10	5	50.0
SH	26	21	80.8	2	0	0.0
AR	20	2	10.0	1	0	0.0
AI	6	5	83.3	0	0	
SG	77	74	96.1	8	5	62.5
GR	146	129	88.4	2	0	0.0
AG	213	203	95.3	10	4	40.0
TG	80	76	95.0	6	2	33.3
TI	135	21	15.6	4	0	0.0
VD	318	158	49.7	12	0	0.0
VS	134	123	91.8	5	1	20.0
NE	37	0	0.0	5	0	0.0
GE	45	0	0.0	12	0	0.0
JU	57	52	91.2	1	0	0.0
Total	2352	1856	78.9	147	47	32.0

dass in gewissen Kantonen sämtliche oder ein grösserer Teil der Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern eine Gemeindeversammlung haben, während andere nur wenige oder keine solchen Gemeinden kennen.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der „Legislativfunktion“ und ihren unterschiedlichen Präferenzen für das Versammlungssystem können die Kantone zu fünf Gruppen zusammengefasst werden (vgl. Tabelle 2):

- *Kantone, die nur das Gemeindeversammlungssystem kennen.* Zu dieser Gruppe gehören die Kantone UR, SZ¹⁴, OW, NW, und AI¹⁵.
- *Kantone in denen auch grosse Gemeinden und sämtliche mittelgrossen eine Gemeindeversammlung haben.* Hier dominiert das Versammlungssystem und man beginnt sich in der Regel erst bei gegen 10'000 Einwohnern Gedanken über die Einführung eines Gemeindeparlaments zu machen. Es sind dies die Kantone ZH¹⁶, LU¹⁷ und ZG¹⁸ sowie SG¹⁹, TG²⁰, GL²¹, SO²²,

14 Alle fünf Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern im Kanton Schwyz halten am Versammlungssystem fest. Es sind dies: Freienbach (2013:15'870 Einw.), Einsiedeln (2013:14'878 Einw.), Schwyz (2013: 14'785 Einw.), Küsnacht (2013: 12'426) und Arth (2013:11'062 Einw.).

15 Oberegg (AI), das keine Gemeindeversammlungen abhält und sämtliche Geschäfte an der Urne erledigt, bildet hier allerdings eine Ausnahme.

16 Der Kanton Zürich hatte 2013 29 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Davon hatten 16 eine Gemeindeversammlung. Versammlungsgemeinden mit mehr als 15'000 Einwohnern sind: Horgen (19'608 Einw.), Volketswil (18'099 Einw.), Thalwil (17'554 Einw.) und Regensdorf (17'179 Einw.).

17 Im Kanton Luzern hat eine von fünf Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern ein Gemeindeparlament (Einwohnerrat). Ebikon (2013: 12'602 Einw.) kennt weder Parlament noch Versammlung und erledigt sämtliche Geschäfte an der Urne.

18 Im Kanton Zug haben Baar (2013: 22'576 Einw.) und Cham (2013: 15'375 Einw.) mehr als 10'000 Einwohner und eine Gemeindeversammlung. Nur Zug hat ein Gemeindeparlament.

19 Die fünf St. Galler Gemeinden mit Gemeindeversammlung und über 10'000 Einwohnern sind: Rapperswil-Jona (2013: 26'542 Einw.), Uzwil (2013: 12'698 Einw.), Buchs (2013: 11'938 Einw.), Altstätten (2013: 11'168 Einw.) und Flawil (2013: 10'279 Einw.).

BL²³ und BS²⁴. Weiter kann zu dieser Gruppe der Kanton AR²⁵ gezählt werden.

- *Kantone, in denen auch kleinere und mittelgrosse Gemeinden keine Gemeindeversammlung haben:* Zu dieser Gruppe gehören die Kantone AG²⁶, BE²⁷, FR²⁸, JU²⁹, VS³⁰, SH³¹ und GR³².

- 20 Amriswil (2013: 12'763 Einw.) und Romanshorn (2013: 10'535 Einw.) haben eine Gemeindeversammlung.
- 21 Bis zur grossen Gemeindefusion gab es im Kanton Glarus kein Gemeindeparlament. Von 2011 bis 2015 hatte die grösste der drei Gemeinden Glarus Nord (2013: 17'335 Einw.) zusätzlich zur Gemeindeversammlung auch ein Gemeindeparlament. Glarus hatte 2013 12'422 Einwohner und eine Gemeindeversammlung.
- 22 Von den drei Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern (Solothurn, Olten und Grenchen) kennt einzig Olten ein Gemeindeparlament.
- 23 Muttenz (2013: 17'370 Einw.), Münchenstein (2013: 11'688 Einw.), Oberwil (2013: 10'775 Einw.), Birsfelden (2013: 10'234 Einw.) und Aesch (2013: 10'211) haben eine Gemeindeversammlung.
- 24 BS ist allerdings in gewissem Sinne eine Ausnahme. Hier gibt es keine grossen Gemeinden über 10'000 Einw. ohne Parlament. Bettingen ist mit etwas über 1000 Einw. sehr klein und es gibt keine mittelgrossen Gemeinden.
- 25 Hier hat nur Herisau mit mehr als 10'000 Einwohnern ein Parlament. Allerdings haben nur Urnäsch und Schwellbrunn eine Gemeindeversammlung, die restlichen 17 Gemeinden erledigen ihre politischen Geschäfte an der Urne. Das Parlamentssystem geniesst hier geringe Sympathien.
- 26 Mittelgrosse Versammlungsgemeinden im Kanton AG sind Lenzburg, Obersiggenthal, Buchs und Windisch.
- 27 Ausnahmen sind hier Ittigen (2013: 11'067 Einw.), Wohlen bei Bern (2013: 8948 Einw.) und Belp (2013: 11'346 Einw.), die mit zum Teil deutlich mehr als 8000 Einwohnern noch eine Gemeindeversammlung kennen. Mit Münchenbuchsee, Langnau im Emmental, Moutier, Nidau, Interlaken, Saint-Imier, Tramelan und La Neuville kennt der Kanton Bern jedoch auch 8 Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern, die keine Gemeindeversammlung, sondern ein Parlament haben.
- 28 Im Kanton Freiburg gibt es keine Gemeinde mit mehr als 8000 Einwohnern, die noch eine Gemeindeversammlung hat. Alle französischsprachigen Gemeinden mit 5000 Einwohnern und mehr haben ein Gemeindeparlament und es gibt auch einige Gemeinden mit weniger Einwohner, die ein Gemeindeparlament haben.
- 29 Im Kanton JU verzichten mit Haute-Sorne, Porrentruy, Val Terbi und Les Bois vier Gemeinden unter 10'000 Einw. auf eine Gemeindeversammlung.
- 30 Während im Kanton VS einige französischsprachigen Gemeinden auch mit weniger als 10'000 Einwohnern zu einem Parlament gewechselt haben, verzichtet die Gemeinde Brig/Gils (2013: 12'823 Einw.) auf ein solches.
- 31 Thayngen, Beringen und Stein am Rhein haben weniger als 10'000 Einwohner und keine Gemeindeversammlung.
- 32 Im Kanton Graubünden gibt es 15 Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern, die keine Gemeindeversammlung, sondern ein Parlament haben.

- *Kantone, in denen nur die kleinsten Gemeinden eine Gemeindeversammlung haben.* Im Kanton TI müssen Gemeinden ab 300 Einwohnern ein Gemeindeparlament einführen,³³ im Kanton VD müssen die Gemeinden ab 1000 Einwohnern ein Gemeindeparlament haben, können dies aber schon früher einführen und es gibt vereinzelt Gemeinden ab 350 Einwohner, die dies tun.³⁴
- *Kantone, die keine Gemeindeversammlungen kennen:* In den Kantonen GE und NE haben sämtliche Gemeinden ein Gemeindeparlament.

Tabelle 2:
Kantone mit Gemeindeversammlungen (GV) und Kantone mit Gemeindeparlamenten

Nur Gemeindeversammlung	Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament			Nur Gemeindeparlament
	GV in kleinen, mittleren und auch in grossen Gemeinden, Parlamente ab ca. 10'000	GV in kleinen und mittel-grossen Gemeinden, Parlamente ab 3000-4000 Gemeinden	nur sehr kleine Gemeinden haben GV, Gemeindeparlament wird sehr früh zur Regel	
UR, SZ, OW, NW, AI	ZH, LU, ZG, SG, AR*, GL*, TG, SO, BL, BS*	AG, BE, FR, JU, VS*, SH*, GR*	TI (bis 300), VD bis 1000)	NE, GE
= 4 Prozent der Versammlungsgemeinden	= 31.6 Prozent der Versammlungsgemeinden	= 54.7 Prozent der Versammlungsgemeinden	= 9.7 Prozent der Versammlungsgemeinden	= 0 Prozent der Versammlungsgemeinden

N=1858

* Sonderfälle: AR: Hier haben nur zwei Gemeinden eine Gemeindeversammlung (Urnäsch und Schwendbrunn) und Herisau hat ein Gemeindeparlament. GL: Nur Glarus-Nord hat(te) von den drei

³³ *Legge organica comunale del 10 marzo 1987 delle rebubblica e cantone Ticino, Art. 42.*

³⁴ *Loi sur les communes (LC) du canton de Vaud du 28 février 1956, Art. 1a.*

Glarner Gemeinden ein Gemeindeparlament, daneben existiert aber auch noch eine Gemeindeversammlung. BS: Nur die kleinste der drei Basler Gemeinden Bettingen hat eine Gemeindeversammlung. Im VS hat Brig-Glis mehr als 10'000 Einwohner, aber dennoch kein Gemeindeparlament, im französischsprachigen Teil haben die grossen Gemeinden jedoch kein Parlament. SH und GR passen geographisch und kulturell weniger gut zu dieser Gruppe von Kantonen.

Die Verbreitung des Versammlungssystems folgt also kantonalen respektive regionalen Mustern. Kantone, die aneinander grenzen und sich kulturell ähnlicher sind, haben eine ähnliche Praxis in der Ausgestaltung ihrer Gemeindeorganisation entwickelt. Institutionentheoretisch finden hier die Ansätze des historischen und soziologischen Neo-Institutionalismus (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2014: 44ff.) ihre Bestätigung. Die Ausgestaltung der Institutionen ist durch historische Gegebenheiten und kulturelle Wertmuster geprägt und es gibt für vergleichbare Gemeinden unterschiedliche Lösungen. Verwendet man die Terminologie der Diffusionsmodelle so kann man von mimetistischen und normativen Isomorphismen sprechen (DiMaggio and Powell 1991), was ungefähr heisst, dass man sich an den Nachbarkantonen und – gemeinden orientiert und dass unterschiedliche Wertmuster einen Einfluss haben.

Demokratiethoretisch geht es demgegenüber vor allem um die Frage, ob man der direkten Versammlungsdemokratie oder der repräsentativen Demokratie den Vorzug geben will. In der französischsprachigen und italienischsprachigen Schweiz ist die repräsentative Demokratie die bevorzugte Organisationsform, während ein grosser Teil der Deutschschweiz zur direkten Versammlungsdemokratie neigt.

2.1.3 HÄUFIGKEIT DER DURCHFÜHRUNG

Die Webseiten der Gemeinden erwähnen häufig, dass pro Jahr zwei ordentliche Gemeindeversammlungen durchgeführt werden, eine im Dezember für das Budget und eine im Juni für die Rechnung.³⁵ Dass man mit dieser Beobachtung die gängige Praxis ziemlich gut erfasst,

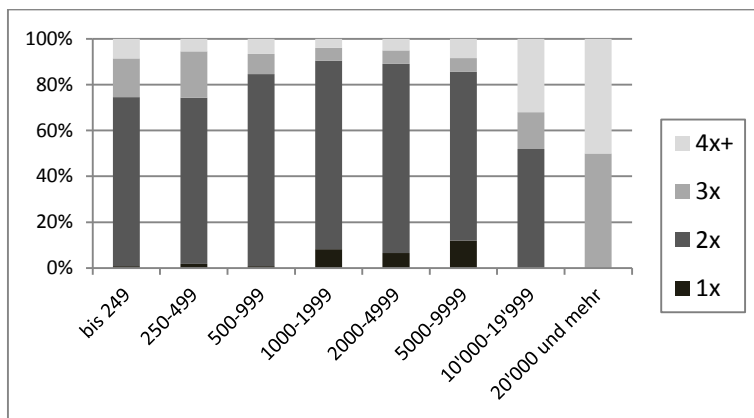
³⁵ So zum Beispiel für die Gemeinde Balsthal (<http://www.balsthal.ch/de/politik/sitzung/>, konsultiert am 25.5.2015).

bestätigt auch unsere Erhebung aus dem Jahr 2009. In der grossen Mehrheit der Gemeinden (77.6 Prozent, N=1107) finden pro Jahr tatsächlich zwei ordentliche Gemeindeversammlungen statt. Etwa 5 Prozent der Gemeinden organisieren pro Jahr nur eine Gemeindeversammlung, rund 10 Prozent drei und etwa 8 Prozent 4 oder mehr.

Nicht nur hinsichtlich der Verbreitung, sondern auch bezüglich der Häufigkeit, mit der Gemeindeversammlungen durchgeführt werden, stellt sich die Frage, ob sich bestimmte systematische Unterschiede feststellen lassen (zu den Kompetenzen und damit zur Bedeutung der Gemeindeversammlung vgl. Abschnitt 2.2).

Abbildung 2 zeigt, dass vor allem die grösseren Gemeinden mehr ordentliche Versammlungen durchführen, was auf die grössere Zahl an Geschäften, die es zu entscheiden gibt, zurückzuführen ist. Interessanterweise findet vor allem in mittelgrossen Gemeinden in ein paar wenigen Gemeinden nur eine Versammlung statt. Auch in den kleinsten Gemeinden sind zwei Versammlungen die absolute Regel.

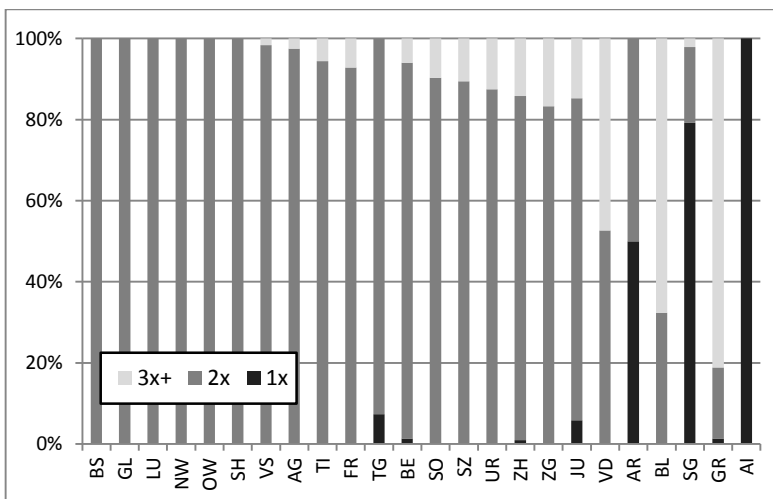
Abbildung 2:
Anzahl ordentliche Gemeindeversammlungen pro Jahr nach Gemeindegrösse (2009)



N=1107

Der Blick in die Kantone (vgl. Abbildung 3) zeigt, dass die Gemeinden in den Kantonen BL, GR und VD häufiger als die Gemeinden in den anderen Kantonen drei oder mehr ordentliche Gemeindeversammlungen pro Jahr durchführen, während in den Kantonen SG, AR und AI markant häufiger nur eine Versammlung durchgeführt wird. Die Ergebnisse für die beiden Appenzell sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, weil sie sich nur auf ein paar wenige Gemeinden beziehen. Zurück bleibt aber trotzdem der Eindruck, dass auch bezüglich der Häufigkeit der Durchführung gemeinsame Grenzen zu einer gewissen Angleichung führen können.

Abbildung 3:
Anzahl ordentliche Gemeindeversammlungen pro Jahr nach Kanton (2009)



N=1107

Neben den ordentlichen Gemeindeversammlungen können zu dringenden Geschäften auch ausserordentliche Versammlungen durchgeführt werden. Leider hat unsere Untersuchung 2009 nicht erfasst, wie häufig es zu solchen ausserordentlichen Versammlungen kommt. Wir haben lediglich erhoben, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Mög-

lichkeit haben, eine ausserordentliche Versammlung zu beantragen, und wie häufig sie dies tun.

In knapp 60 Prozent der Versammlungsgemeinden (N=1080) ist dies möglich. In den letzten fünf Jahren ist es allerdings in weniger als 8 Prozent dieser Gemeinden (N=524) mindestens einmal auf diese Art zu einer solchen Versammlung gekommen.

2.1.4 ABSCHAFFUNG DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

Angesichts des beachtlichen Bevölkerungswachstums von 6.8 Mio. (1990) auf 8.2 Mio. (2014) in den letzten Jahren hat – wie wir gesehen haben – auch die Zahl der Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern zugenommen. Hält man an der vor allem in den Versammlungskantonen der Deutschschweiz hochgehaltenen Regel³⁶ fest, dass die Frage der Einführung eines Gemeindeparlaments ab 10'000 Einwohnern aktuell wird, so müsste sich in einer stattlichen Zahl an Gemeinden genau diese Frage gestellt haben.

Unsere Erhebung zeigt, dass lediglich in 2.5 Prozent der Versammlungsgemeinden (N=1090) in den letzten Jahren Versuche unternommen wurden, ein Gemeindeparlament einzuführen. Auch wenn das auf den ersten Blick nach wenig aussieht, so gilt es hier wiederum die Kleinheit der meisten Schweizer Gemeinden zu berücksichtigen. Beschränken wir uns auf Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern so sieht es anders aus: Hier wurde in rund einem Drittel der Gemeinden versucht, die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen.

Vergleicht man mit der Zeit Ende der 1990er Jahren, so kann man allerdings nicht behaupten, dass die Einführung eines Gemeindeparlaments ein stärker verbreitetes Reformanliegen geworden ist. 1980 machten knapp 4 Prozent der Versammlungsgemeinden (N=1932) geltend, dass

³⁶ Vgl. zum Beispiel den *Gemeindestrukturbericht 2013 des Kantons Aargau* (https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturbericht_2013_web_Homepage.pdf; angesehen am 26.5.2015).

bei ihnen Versuche unternommen wurden, ein Gemeindeparlament einzuführen.

Zu Vorstössen für die Einführung eines Gemeindeparlaments kam es vor allem in Kantonen, in denen die Versammlungsgemeinden sehr gross (über 10'000 Einw.) sind (ZH, AG, ZG) oder das Parlamentssystem generell eine grössere Verbreitung kennt (FR, JU, VS, BE).

Erfolgreiche Versuche, die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen, sind insgesamt relativ selten. Zudem braucht es häufig mehrere Anläufe, bis es zu einem Systemwechsel kommt. Grössere Gemeinden (mehr als 10'000 Einw.), die die Gemeindeversammlung abgeschafft und durch ein Gemeindeparlament ersetzt haben, sind Wetzikon ZH (2013: 23'726 Einw.), Gossau SG (2013: 18'087 Einw.), Arbon TG (2013: 14'154 Einw.) und Münsingen³⁷ BE (2013: 11'651 Einw.).

Insgesamt sind es zum Zeitpunkt der Erhebung 74 Gemeinden, die seit 1988 zu einem Gemeindeparlament gewechselt haben, wobei diese grossmehrheitlich aus den Kantonen VD (37) und TI (16) kommen. Weitere Kantone, in denen in Gemeinden unter 10'000 Einwohnern die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament ersetzt haben, sind: FR (4)³⁸, VS (4), JU (2) und GR (6).

Demgegenüber hat eine Reihe von Gemeinden die Gemeindeversammlung wieder eingeführt. So etwa Birsfelden BL (2013: 10234 Einw.), Rorschach SG (2013: 8988 Einw.), Neuenhof AG (2013: 8414 Einw.), Düringen FR (2013: 7664 Einw.), Neunkirch SH (2013: 2023 Einw.) und Brusio GR (2013: 1116 Einw.).

³⁷ Eine Beschreibung des langen Wegs zum Gemeindeparlament in Münsingen findet sich im Beitrag von Daniel Weber „Gemeindepolitik und politischer Alltag im 20. Jahrhundert“ in der Ortsgeschichte der Gemeinde unter <http://www.geschichte-muensingen.ch/ortsgeschichte-muensingen/> (konsultiert am 21.12.2015).

³⁸ Im Kanton Freiburg werden auf die Gesamterneuerung 2016-2021 weitere sieben Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen.

Zu dieser Gruppe können auch noch die Aargauer Gemeinden Aarburg, Oftringen, Suhr und Spreitenbach gezählt werden, welche schon vor 1988 wieder zum Versammlungssystem zurückgekehrt sind.

2.2 KOMPETENZEN DER GEMEINDEVERSAMMLUNG

Die Bedeutung der Gemeindeversammlung im politischen System ist eng verbunden mit den Kompetenzen, die ihr zustehen. Zwei Fragenkomplexe gilt es hier zu berücksichtigen. Der erste Komplex befasst sich mit dem Wirkungsbereich der Gemeinden. Je grösser dieser Bereich, desto mehr Fragen müssen in den Gemeinden selbst entschieden werden. Oder etwas anders formuliert: Je grösser die „materielle“ Autonomie der Gemeinden, desto grösser ist – zumindest theoretisch – der Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung.

Die Breite der Aufgaben, welche die Gemeinden zu erfüllen haben, und die Eigenständigkeit, mit der sie dies tun, sind international vergleichend gesehen verhältnismässig gross (vgl. Ladner/Keuffer/Baldersheim 2015). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufgaben, die den Gemeinden zufallen, und der Umfang ihres Entscheidungsspielraums zu einem grossen Teil kantonal geregelt sind. Gemäss der Standardformel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. Auer et al. 2013) sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise den Gemeinden zur Regelung überlässt und ihnen dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

Besonders gross ist die Autonomie nach Einschätzung der Gemeinbeschreiber in der Deutschschweiz, beispielsweise in den Kantonen NW, AR, ZG und TG, klein ist sie demgegenüber in den Westschweizer Kantonen (vgl. Fiechter 2010: 95). Bezieht man sich auf die Breite der Aufgaben, welche die Gemeinden zu erfüllen haben, so ist das Spektrum besonders umfassend in den Kantonen ZH, SH, AR, GR und TG und ausgesprochen schmal in den Kantonen UR, BS, BL und GE (Fiechter 2010: 90).

Der zweite Fragenkomplex interessiert sich dafür, wie die Entscheidungskompetenzen innerhalb der Gemeinde aufgeteilt sind. Hier stellt sich zum Beispiel die Frage, wie gross der Handlungsspielraum des Gemeinderates (Exekutive) ist, wenn es um einmalige oder wiederkehrende Ausgaben geht, oder ob alle Geschäfte an der Gemeindeversammlung entschieden werden oder über gewisse Geschäfte zwingend an der Urne entschieden werden muss.

Zuständigkeit und Kompetenzen der Gemeinden und der Gemeindeversammlung sind in den Kantonsverfassungen, den kantonalen Gesetzen und den Gemeindeordnungen der Gemeinden festgehalten. Dabei finden sich in föderalistischer Manier und getreu dem Gedanken der Subsidiarität ganz unterschiedliche Ausgestaltungen.

Das Gemeindegesetz des Kantons Bern beschränkt sich beispielsweise darauf festzuhalten, dass die Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinde sind und ihren politischen Willen an der Gemeindeversammlung äussern, sofern ihr Organisationreglement nicht die Urne vorsieht (Art. 12) oder ein Gemeindeparlament eingeführt wird (Art. 24).³⁹ Demgegenüber ist der Kanton Zug in seinem Gemeindegesetz deutlich ausführlicher.⁴⁰ Gemäss § 69 des kantonalen Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden hat die Gemeindeversammlung folgende Befugnisse:

- Erlass von allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen;
- Beschlussfassung über den Zusammenschluss mit einer andern Gemeinde und über Änderungen der Gemeindegrenzen, sofern es sich nicht um kleine Grenzberichtigungen handelt;
- Beschlussfassung über die (Global-)Budgets, den Steuerfuss und die übrigen Gemeindesteuern sowie Genehmigung der Leistungsaufträge (§ 18a);
- Genehmigung der Jahresrechnung und allfälliger Separatrechnungen;

³⁹ *Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998.*

⁴⁰ *Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 4. September 1980 (Stand 1. Oktober 2013) des Kantons Zug.*

- Beschlussfassung über neue Ausgaben und Kredite, soweit nicht der Gemeinderat zuständig ist;
- Beschlussfassung über die Errichtung öffentlich-rechtlicher Anstalten oder Beteiligung an solchen;
- Beschlussfassung über die Gründung von oder Beteiligung an privaten Unternehmungen oder Organisationen sowie über die Gewährung von Darlehen an solche;
- Bewilligung von Kauf und Verkauf von Grundstücken, soweit nicht der Gemeinderat durch Gemeindebeschluss zuständig erklärt wird;
- Aufsicht über die Tätigkeit des Gemeinderates und Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung;
- Übertragung von Aufgaben an Dritte im Sinne von § 61 Abs. 1, sofern diesen hoheitliche Befugnisse zukommen;
- die in Spezialgesetzen umschriebenen Befugnisse.

Diese relativ zufällig herausgegriffenen Beispiele zeigen die Vielfältigkeit in der formalen Ausgestaltung der Kompetenzen der Gemeindeversammlung. Zu den Unterschieden zwischen den Kantonen gesellen sich auch innerkantonale Unterschiede, welche in den Gemeindeordnungen der einzelnen Gemeinden festgehalten sind. Es wäre mit Sicherheit verdienstvoll, die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Zuständigkeiten in rechtsvergleichender Perspektive herauszuarbeiten, was leider an dieser Stelle nicht getan werden kann. Wir beschränken uns deshalb auf einen rudimentären ersten Einblick, der auf der Basis unserer Befragungsergebnisse gegeben werden kann.

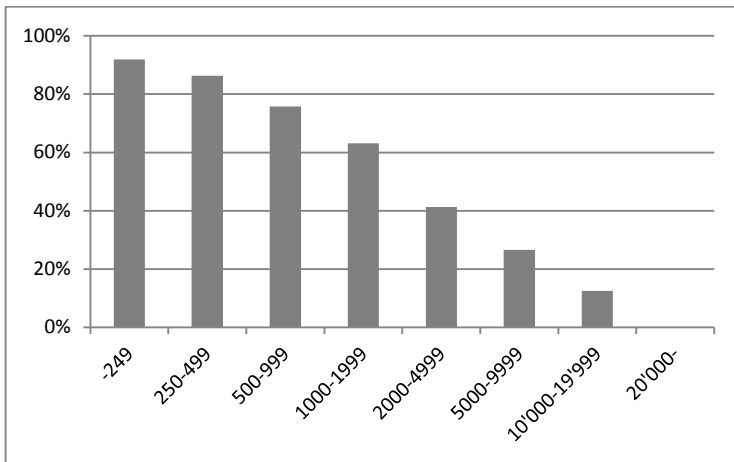
Alle Sachgeschäfte werden in der Gemeindeversammlung entschieden

Gemäss den Aussagen der Gemeindeschreiber in unserer Befragung im Jahr 2009 entscheidet in 62.7 Prozent der erfassten Versammlungsgemeinden (N=1081) die Gemeindeversammlung über sämtliche Sachgeschäfte (fakultatives Referendum vorbehalten). Dabei zeigt sich eindeutig, dass diesbezüglich der Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung in den kleineren Gemeinden grösser ist (Abbildung 4), er sinkt von

über 90 Prozent in den Kleinstgemeinden auf 0 Prozent in den Gemeinden über 20'000 Einwohnern.

Die in grösseren Gemeinden immer häufiger zum Einsatz kommende Urnenabstimmung für gewisse Geschäfte kann demzufolge als Alternative zur Einführung eines Gemeindeparlaments verstanden werden. Dort wo, wie wir noch sehen werden, die durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung unter die 5 Prozent-Hürde fällt, entscheidet auch mehr als die Hälfte der Gemeinden über gewisse Geschäfte an der Urne.

Abbildung 4:
Anteil Gemeinden, in denen die Gemeindeversammlung über sämtliche Sachgeschäfte entscheidet, nach Gemeindegrösse (2009)



N=1081

Ob die Gemeindeversammlung für sämtliche Sachgeschäfte zuständig ist oder ob gewisse Sachgeschäfte an der Urne entschieden werden, hängt aber nicht nur von der Gemeindegrösse, sondern auch von den kantonalen Gesetzgebungen ab. Kantone, in denen sehr viele Gemeinden über sämtliche Sachgeschäfte an der Urne befinden, sind etwa BE,

ZG, FR, SO, GR, TG, VD, VS und JU, während demgegenüber in ZH, AG, SZ und UR nur wenige Gemeinden über alles an der Versammlung entscheiden. Die Kantone LU, BL und SG weisen diesbezüglich mittlere Anteile auf.

Änderung der Gemeindeordnung

Gemäss § 33, Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Aargau⁴¹ unterliegt der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung der Urnenabstimmung. Im Kanton St. Gallen heisst es im Gemeindegesetz demgegenüber „Gemeindeordnung, Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss werden der Bürgerversammlung vorgelegt“, wobei eingeschränkt wird: „Ein Drittel der Bürgerversammlung kann für die Schlussabstimmung zur Gemeindeordnung die Urnenabstimmung verlangen“.⁴²

Folgt man den Antworten der Gemeindegremien, so ist es in der Mehrheit der Kantone den Gemeinden freigestellt, wo sie über die Gemeindeordnung befinden wollen. Ein Beispiel für eine solche Regelung liefert der Kanton Luzern. Hier wird lediglich festgehalten, dass die Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinde sind und dass sie ihre Rechte im Versammlungs- oder im Urnenverfahren ausüben (vgl. Beispiel Kanton Luzern).⁴³

⁴¹ Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) vom 19. Dezember 1978 (Stand 1. Januar 2014).

⁴² Vgl. Art 26, Abs. 4 des St. Galler Gemeindegesetzes vom 21.4.2009.

⁴³ Gemeindegesetz des Kantons Luzern vom 4.5.2004.

Beispiel Kanton Luzern**§ 8**

¹ Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde.

² Die Stimmberechtigten wirken bei der politischen Führung der Gemeinde mit. Sie beteiligen sich an der politischen Planung, nehmen Wahlen vor, beschliessen über Sachgeschäfte, üben die Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates aus und nehmen die erforderliche Steuerung der Gemeinde wahr.

³ Die Stimmberechtigten üben die Befugnisse nach Absatz 2 im Versammlungs- oder im Urnenverfahren aus. Werden diese an der Urne ausgeübt, stellt die Gemeindeordnung sicher, dass die Stimmberechtigten sie wirkungsvoll wahrnehmen können.

⁴ Die Stimmberechtigten können die Befugnisse nach Absatz 2 im Rahmen der §§ 12 und 13 einem Gemeindeparlament übertragen.

Insgesamt wird in rund zwei Drittel der etwas mehr als 400 erfassten Gemeinden, in denen nicht alle Sachgeschäfte in der Gemeindeversammlung entschieden werden, die Änderung der Gemeindeordnung zwingend an die Urne gebracht. Dies entspricht mit Blick auf die Gesamtheit der Versammlungsgemeinden einem Anteil von rund 25 Prozent. Zwischen der Gemeindegrösse und der Vorkehrung, über die Gemeindeordnung an der Urne abzustimmen, gibt es keine signifikante Beziehung. Damit bestätigt sich, dass hier vor allem kantonal unterschiedliche Praktiken von Bedeutung sind.

Voranschlag, Rechnung und Steuerfuss

Voranschlag, Rechnung und Steuerfuss gehören zu den Geschäften, die traditionell an der Gemeindeversammlung beschlossen werden. Dies kann – wie bereits erwähnt – als eine Extremform des „participatory budgeting“ verstanden werden. Unter den Gemeinden, die gewisse Geschäfte an die Urne delegieren, kommt es denn auch selten vor, dass es sich um solche Geschäfte handelt. Wenn, dann sind es wiederum etwas häufiger die grösseren Gemeinden, in denen eher an der Urne entschieden wird. Diese liegen zudem vor allem in den Westschweizer Kantonen

VD, VS und teilweise FR. Sie scheinen die Haushaltsteuerung über die Urne breiter abstützen zu wollen, während die Deutschschweizer Gemeinden – wie der nächste Abschnitt zeigt – dies eher für die Aufgabensteuerung vorsehen.

Grössere Ausgaben

In Gemeinden, die bei gewissen Sachgeschäften an die Urne gehen, wird relativ häufig über grössere einmalige oder wiederkehrende Ausgaben entschieden. Von den Gemeinden mit bestimmten Sachgeschäften an der Urne sind es bei den regelmässigen Ausgaben rund 45 Prozent und bei den einmaligen Ausgaben etwas über 60 Prozent, was etwa 15 bis etwas mehr als 20 Prozent der Versammlungsgemeinden entspricht. Die Ausgabenhürden, ab denen es zu einer Urnenabstimmung kommt, hängen dabei vor allem auch von der Grösse der Gemeinde ab. Wiederum kommt es hier in grösseren Gemeinden signifikant häufiger vor, dass an der Urne abgestimmt werden muss. Interessanterweise verzichten hier die Westschweizer Kantone eher auf eine Urnenabstimmung, während die Kantone BE, SG und vor allem ZH deutlich häufiger eine Urnenabstimmung vorsehen, nicht aber der Kanton AG.

Wahlen

Letztlich kann die Gemeindeversammlung auch für Wahlen zuständig sein, so etwa für die Mitglieder der verschiedenen Kommissionen, für weitere wichtige Amtsträger in der Gemeinde, den Versammlungsleiter und teilweise sogar die Gemeindeexekutive und den Gemeindepräsidenten. In rund 16 Prozent der Gemeinden insgesamt wird die Exekutive noch in der Versammlung gewählt, dies sind vor allem kleinere Gemeinden und vor allem in den Kantonen GR und BE. Seit 1988 ist übrigens der Anteil der Versammlungswahl-Gemeinden nicht wesentlich zurückgegangen (vgl. Ladner 1991a: 70).

2.3 BETEILIGUNG

2.3.1 WIE GROSS IST DIE BETEILIGUNG?

Klagen über tiefe Beteiligungswerte an den Gemeindeversammlungen haben die Gemeindepolitik über die letzten Jahrzehnte hinweg begleitet (vgl. Ladner 1991b). Wie bei so vielem, was die Gemeinden betrifft, gibt es auch für die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen keine offiziellen Statistiken, welche die Gesamtheit der Gemeinden in der Schweiz abdeckt. Die einzigen mehr- oder weniger flächendeckenden Angaben stammen aus unseren Befragungen der Gemeindeglieder. Auch bei unserer letzten Erhebung haben wir gefragt, wie viele Personen sich an den Gemeindeversammlungen beteiligen (vgl. Kasten Frage 43). Die Zahlen zeigen, dass die Klagen nicht nur begründet sind, sondern dass sich die Situation in den letzten Jahren noch einmal stark verschlechtert hat.

Kasten: Frage 43

43a. Wie viele Stimmberechtigte nehmen **durchschnittlich** an der Gemeindeversammlung teil?

rund Stimmberechtigte

43b. Wie viele Stimmberechtigte sieht man **praktisch an jeder** Gemeindeversammlung?

rund Stimmberechtigte

43c. Wie viele Stimmberechtigte beteiligen sich bei **sehr schwach** oder **sehr stark** besuchten Gemeindeversammlungen?

bei **sehr schwach** besuchten Versammlungen: rund Stimmberechtigte

bei **sehr stark** besuchten Versammlungen: rund Stimmberechtigte

In den kleinsten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern nehmen im Durchschnitt 27 Personen an einer durchschnittlich stark besuchten Gemeindeversammlung (Frage 43a) teil (vgl. Tabelle 3). In den beiden grössten Gemeinden liegt dieser Wert bei 225. Über alle Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung gesehen, beträgt der Durchschnittswert 75 Personen.

Damit liegen die Gemeinden weit unter den Besucherzahlen der Landsgemeinden (Versammlungssystem auf kantonaler Ebene) oder der von Aristoteles⁴⁴ geforderten Grösse, bei der man sich noch auf einem Platz versammeln und der Sprecher gehört werden kann. Zumindest theoretisch kann bei den vorgefundenen Grössen diskutiert und deliberiert werden. Wie häufig es zu Diskussionen kommt und wie viele Personen sich daran beteiligen, werden wir aber erst im nächsten Kapitel sehen.

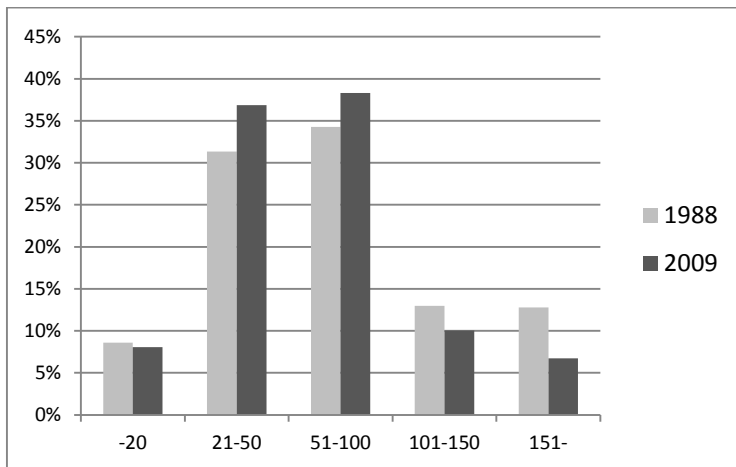
⁴⁴ *Politics*, p. 292.

Tabelle 3:
Anzahl Personen, die an durchschnittlich besuchten Gemeindeversammlungen teilnehmen (2009), nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Durchschnittliche Anzahl Teilnehmer (Mittelwert)	Anzahl Gemeinden (N)
bis 249	27.0	118
250-499	41.4	161
500-999	54.6	228
1000-1999	76.1	245
2000-4999	101.0	264
5000-9999	147.9	85
10'000-19'999	180.9	24
20'000 und mehr	225.0	2
Insgesamt	75.4	1127

Nimmt man die Gesamtheit der Gemeindeversammlungen, so beträgt der Anteil der Gemeinden, in denen bei durchschnittlich stark besuchten Versammlungen mehr als 100 Personen erscheinen, im Jahr 2009 etwas mehr als 15 Prozent (vgl. Abbildung 5). Jeweils etwas mehr als 35 Prozent betragen die Anteile der Versammlungen, die 21 bis 50 respektive 51 bis 100 Personen zu mobilisieren vermögen. Im Vergleich zu 1988 kommt es weniger häufig zu Versammlungen mit grösseren und häufiger zu Versammlungen mit kleineren Besucherzahlen.

Abbildung 5:
Durchschnittliche Grösse der Versammlungen (1988 und 2009)



N1988=1955, N2009=1115

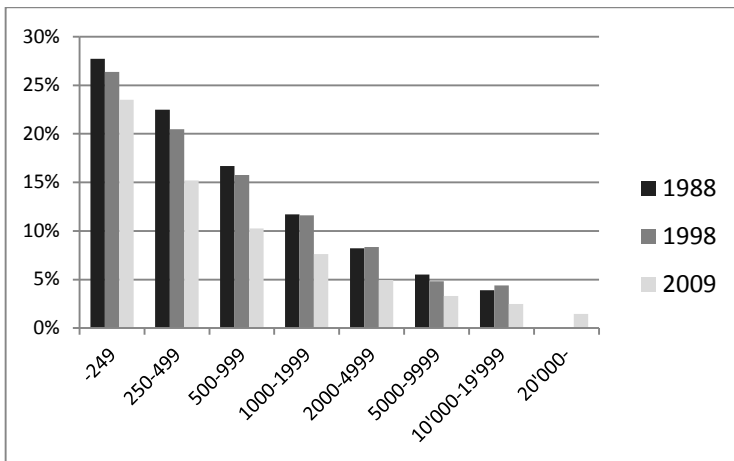
Mit Blick auf Repräsentativität und Legitimation von Versammlungsentscheidungen ist der Anteil der Teilnehmenden an der Gesamtheit der Teilnahmeberechtigten aussagekräftiger als die absoluten Zahlen. Ein tiefer Anteil weckt die Vermutung, dass es zu Entscheidungen von spezifischen Bevölkerungsgruppen kommen könnte, die nicht zwingend den Ansichten der Mehrheit der Einwohner entsprechen und von diesen weder akzeptiert noch getragen werden.

Bei unserer ersten gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung 1988 ermittelten wir einen mittleren Beteiligungswert bei den durchschnittlich besuchten Versammlungen von 16.8 Prozent (N=1790). Zehn Jahr später ist dieser Wert auf 15.6 Prozent (N=1633) gesunken und bei unserer letzten Befragung betrug er noch 9.7 Prozent (N=1049). Diese Werte liegen sehr deutlich unter den Werten, die wir bei Urnenabstimmungen kennen. In Biel, das für seine tiefe Wahl- und Abstimmungseteiligung bekannt ist, liegt zum Beispiel der Durchschnittswert für lokale Abstimmungen bei über 30 Prozent (vgl. Gschwind 2014).

Einen grossen Einfluss auf die Beteiligung hat die Grösse der Gemeinden. In den Kleinstgemeinden waren es 2009 noch etwas mehr als 20 Prozent der Stimmberechtigten, die im Durchschnitt eine Versammlung besuchten (vgl. Abbildung 6). In Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern liegt dieser Wert unter 5 Prozent. Und auch in den Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohnern sind es klar weniger als 10 Prozent der Stimmberechtigten, die über die politischen Geschicke auf lokaler Ebene entscheiden.

Wünscht man sich höhere Beteiligungswerte, so ist sicherlich beunruhigend, dass in allen Gemeindegrössenklassen die durchschnittliche Beteiligung über die letzten Jahrzehnte hinweg abgenommen hat und dass sich diese Abnahme in jüngerer Zeit eher noch verschärft hat.

Abbildung 6:
Durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung (1988, 1998 und 2009), nach Gemeindegrösse (Prozentwerte)

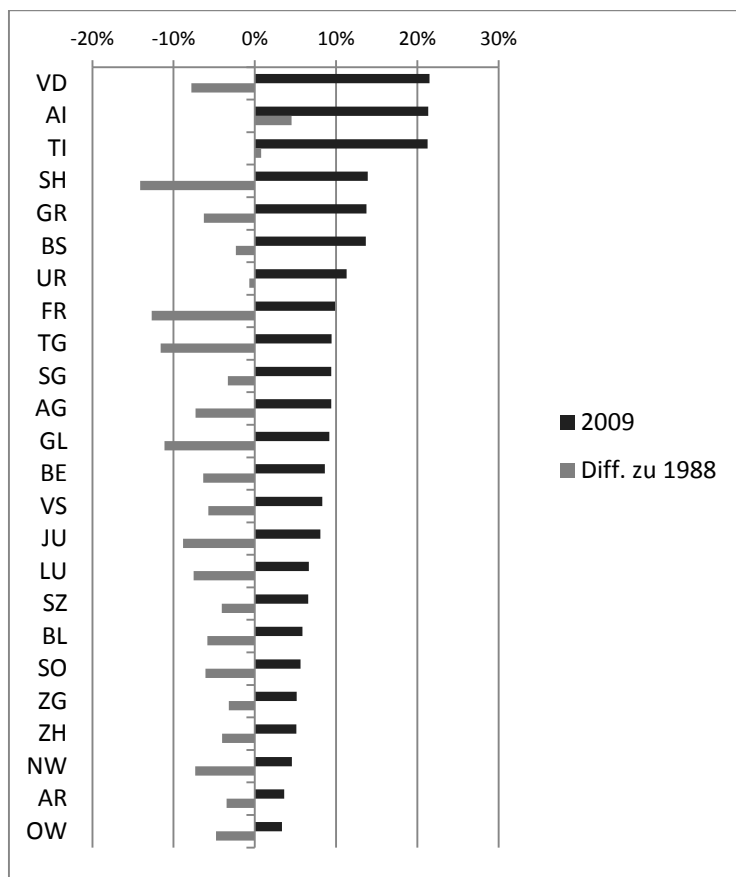


N1988=1790; N1998=1633; N2009=1049

Die höchsten durchschnittlichen Beteiligungswerte kennen die Kantone VD, AI und TI (mehr als 20 Prozent), gefolgt von den Kantonen SH, GR, BS und UR (mehr als 10 Prozent) (vgl. Abbildung 7). Tief sind die

Beteiligungswerte demgegenüber in den Kantonen OW, AR, NW, ZH und ZG (weniger als 7 Prozent). Die grössten Einbussen (mehr als 10 Prozent) gegenüber 1988 haben die Kantone SH, FR, TG und GL erfahren.

Abbildung 7:
Durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung (2009 und Veränderung gegenüber 1988), nach Kanton



N1988=1790; N2009=1049

Auf den ersten Blick zumindest, mögen diese Werte erstaunen, da teilweise die klassischen Versammlungskantone (vgl. Kapitel 2.1.2) schlechter abschneiden als Kantone, die eher zur repräsentativen Demokratie tendieren. Zu einem bestimmten Teil lassen sich die Unterschiede jedoch mit den unterschiedlichen Gemeindegrössen in den verschiedenen Kantonen erklären.

So sind beispielsweise die Gemeinden im Tessin und in der Waadt sehr klein, was – wie wir gesehen haben – mit höheren Beteiligungswerten einhergeht. In den zentralen und östlichen Landesteilen sind die Gemeinden demgegenüber eher grösser, was den Durchschnittswert nach unten treibt. Wenn wir uns auf die kleinsten Gemeinden (unter 500 Einw.) beschränken, ändert sich allerdings nicht allzu viel. VD und TI bleiben, zusammen mit UR, SZ, GR und SH, mit Durchschnittswerten von mehr als 20 Prozent in der Spitzengruppe. Tendenziell sieht man, dass die Versammlungskantone etwas aufholen, aber es gibt nach wie vor Ausnahmen, die sich nicht so einfach erklären lassen. Die hohen Durchschnittswerte für das Tessin lassen sich mit der generell grösseren lokalpolitischen Politisierung in diesem Kanton erklären, während offenbar das Waadtländer System, bei dem sich die Stimmberechtigten, die an den Versammlungen teilnehmen wollen, auf einer Liste eintragen und einen Eid leisten müssen, zu einem grösseren Engagement führt (vgl. Kasten Gemeindegesetz Kanton VD).

Sind es immer dieselben Personen, die an einer Gemeindeversammlung anzutreffen sind, oder hängt die Teilnahme vor allem vom Thema ab? Neben der durchschnittlichen Teilnahme bitten wir die Gemeindeglieder auch anzugeben, wie viele Personen regelmässig an den Versammlungen erscheinen (vgl. Kasten Frage 43b) und wie viele Personen es bei einer stark respektive einer schwach besuchten Versammlung sind (vgl. Kasten Frage 43c).

Gemeindegesezt Kanton VD⁴⁵

SECTION I DU CONSEIL GÉNÉRAL

Art. 5 Qualité²¹

¹ Pour être admis au conseil général, il faut être électeur domicilié dans la commune et avoir prêté serment.

² La durée des fonctions des membres du conseil général correspond à la législature.

Art. 6¹⁷

¹ Les communes ayant un conseil général dressent et tiennent à jour le tableau des membres de ce conseil.

Art. 7^{10,17}

¹ Lorsqu'ils remplissent les conditions de l'article 5 ci-dessus, la municipalité informe les nouveaux citoyens qu'ils ont le droit de siéger au conseil général.

Art. 8¹⁰

¹ Les réclamations relatives à la perte ou à l'acquisition de la qualité de membre du conseil général sont portées devant la municipalité, avec recours au Conseil d'Etat. Les dispositions de la LEDP^A sont applicables par analogie.

Art. 9 Serment

¹ Avant d'entrer en fonctions, les membres du conseil général prêtent le serment suivant :

- "Vous promettez d'être fidèles à la constitution fédérale^A et à la constitution du canton de Vaud^B, de maintenir et de défendre la liberté et l'indépendance du pays."
- "Vous promettez d'exercer votre charge avec conscience, diligence et fidélité, de contribuer au maintien de l'ordre, de la sûreté et de la tranquillité publiques, d'avoir, dans tout ce qui sera discuté, la justice et la vérité devant les yeux, de veiller à la conservation des biens communaux et de remplir avec intégrité et exactitude les diverses fonctions que la loi vous attribue ou pourra vous attribuer."

Abbildung 8 zeigt, dass es hinsichtlich der verschiedenen Beteiligungswerte je nach Gemeindegrösse beachtliche Unterschiede gibt. Offenbar haben die Themen, die an einer Versammlung behandelt werden, einen wesentlichen Einfluss auf die Beteiligung. Bei stark besuchten Versammlungen ist die Beteiligung deutlich höher und übersteigt auch in den grössten Gemeinden die 5-Prozent-Marke. Schwach besuchte Versammlungen erreichen demgegenüber auch in den kleinsten Gemeinden nicht mehr als einen Wert von 15 Prozent. Bei schwach besuchten Versammlungen finden sich im Prinzip nur noch die regelmässig Teilnehmenden ein, wobei in den kleinsten Gemeinden, wo die Teilnahmewerte noch etwas höher liegen, Versammlungen als „schwach besucht“ bezeichnet werden, bei denen nicht einmal mehr die regelmässigen Besucher anwesend sind.

Der Anteil der regelmässigen Besucher an der Zahl der im Durchschnitt an einer Versammlung Teilnehmenden kann als „Sockelteilnahme“ bezeichnet werden. Je grösser die Sockelteilnahme ist, desto stabiler

⁴⁵ Vgl. « Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 ».

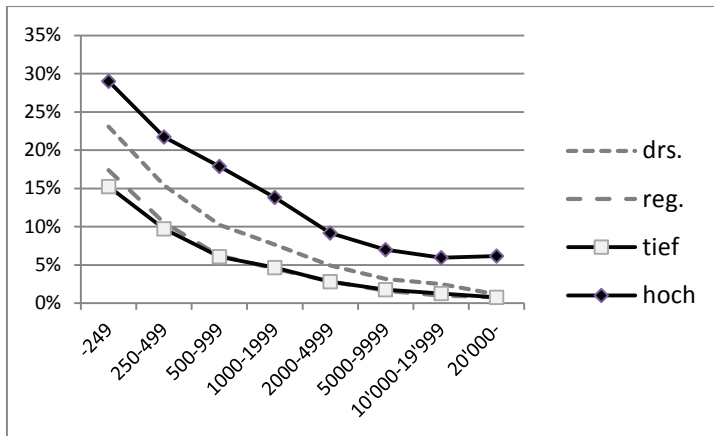
sind die Besucherzahlen und desto abschätzbarer werden die Entscheidungen, da die Gemeindeexekutive in etwas weiss, wem sie gegenüber sitzt und auf welche Argumente die Teilnehmenden hören.

Die Sockelteilnahme ist in den kleineren Gemeinden eindeutig höher (vgl. Tabelle 4). In grossen Gemeinden geht das anteilmässige Gewicht der regelmässig Teilnehmenden zurück. Hier haben sich die Werte gegenüber 1988 nicht allzu stark verändert. Die Sockelteilnahme für alle Gemeinden liegt etwas über 60 Prozent, in den kleinsten Gemeinden bei drei Viertel und in den grösseren Gemeinden eher bei 50 Prozent. Da die Teilnahmewerte generell rückläufig sind, kann man vermuten, dass in den kleinen Gemeinden der harte Kern der Regelmässigen wichtiger wird, weil die Versammlungen durchschnittlich weniger mobilisieren.

Setzt man schwach und stark besuchte Versammlungen in Relation zu einander, so erhält man die „Mobilisierungskraft“ bestimmter Themen (vgl. dazu auch Ladner 1991b: 76 ff.). Kommen an stark mobilisierende Versammlungen ein Mehrfaches der Personen, die sich an schwach besuchten Versammlungen beteiligen, so ist das ein Hinweis auf Politikbeteiligung von Fall zu Fall und auf der Basis persönlicher Betroffenheit. Allenfalls kann dies auch als Indiz dafür genommen werden, dass die Entscheidungen an den Versammlungen weniger vorhersehbar sind, da durch die Mobilisierung andere Mehrheiten als bei durchschnittlich besuchten Versammlungen entstehen können.

Aus Tabelle 4 geht hervor, dass sich in den kleinsten Gemeinden an einer stark besuchten Versammlung etwa doppelt so viele Einwohner beteiligen wie an einer schwach besuchten Versammlung. In den grössten Gemeinden sind es demgegenüber rund fünf Mal so viele. Die Unterschiede zwischen stark und schwach besuchten Versammlungen nehmen aber nicht nur mit der Gemeindegrösse zu, sie sind auch im Vergleich zu 1988 klar grösser geworden.

Abbildung 8:
Durchschnittliche, regelmässige, starke und schwache Beteiligung an der Gemeindeversammlung (2009), nach Gemeindegrösse



N=1016

Tabelle 4:
Sockelteilnahme und Mobilisierungskraft 1988 und 2009, nach Gemeindegrösse

	Sockelteilnahme (Anteil regelmässiger Teilnehmer an durchschnittlicher Teilnahme)			"Mobilisierungskraft" (Verhältnis stark zu schwach besuchten Versammlungen)		
	1988	2009	Diff.	1988	2009	Diff.
bis 249	74.1	75.5	1.4	1.9	2.2	0.3
250-499	66.2	70.0	3.8	2.1	2.8	0.7
500-999	61.5	66.5	5.0	2.5	3.8	1.3
1000-1999	58.5	67.2	8.7	2.7	3.8	1.1
2000-4999	55.2	63.1	7.9	2.9	4.0	1.1
5000-9999	51.5	51.3	-0.2	3.3	4.8	1.5
10'000-19'999	51.2	37.6	-13.6	3.3	5.1	1.8
Insgesamt	62.7	61.0		2.7	3.6	0.9
N=	1812	1051		1809	1036	

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen ist tief und in den letzten Jahrzehnten stetig zurückgegangen. In den kleinsten Gemeinden sind es im Durchschnitt etwas mehr als 25 Personen, in den grössten Gemeinden gegen 200, die sich an die Versammlungen begeben. Gemessen an den Stimmberechtigten entspricht dies etwas mehr als 20 Prozent in den kleinsten und zwei bis drei Prozent in den grössten Gemeinden. Verhältnismässig hoch sind die Beteiligungswerte in den Kantonen VD, AI und TI, ausgesprochen tief in den Kantonen NW, OW und AI. Angesichts der tiefen Beteiligungswerte in den grossen Gemeinden erstaunt es nicht, dass bei stark mobilisierenden Themen die Beteiligung um ein Mehrfaches ansteigen kann.

2.3.2 WER BETEILIGT SICH?

Die Frage ist allerdings nicht nur, wie viele Personen sich an der Gemeindeversammlung beteiligen, sondern auch wer. Sind bestimmte Bevölkerungsgruppen übervertreten und geben dadurch möglicherweise der Gemeinde eine politische Marschrichtung vor, die von der Mehrheit der Einwohner gar nicht geteilt wird?

Ein gängiges Vorurteil besagt, dass sich vor allem die Alteingesessenen und solche, deren berufliche Interessen direkt mit der Entwicklung der Gemeinde verbunden sind, an den Gemeindeversammlungen beteiligen. Dies kann dann zur Folge haben, dass die Gemeindepolitik an den Jüngeren und Neuzugezogenen vorbeigeht.

Aus leicht ersichtlichen Gründen ist es äusserst schwierig, sich über anekdotische Evidenz hinaus einen Überblick über systematische Über- und Untervertretungen zu verschaffen. Für den amerikanischen Bundesstaat Vermont gibt es zumindest die umfassende Studie von Frank M. Bryan (vgl. Bryan 2004, Clark and Bryan 2005), während für die Schweiz die empirische Evidenz auf einzelne Gemeinden beschränkt bleibt (vgl. Stadelmann-Steffen/Dermont 2015).

Um zumindest ansatzweise einen Einblick in die Repräsentativität der Gemeindeversammlungen zu erhalten, haben wir unseren Auskunftspersonen eine Liste von Personengruppen vorgegeben und sie gebeten anzugeben, welche Gruppen über-, angemessen und untervertreten sind.

Die Antworten sind in Tabelle 5 zusammengefasst. Über alle Gemeinden gesehen, sind vor allem die jüngeren Einwohnerinnen und Einwohner in nahezu allen Gemeinden an den Versammlungen untervertreten. Die schwache Beteiligung der Jungen erstaunt wenig, da auch bei Abstimmungen und Wahlen die Beteiligung der Jungen deutlich tiefer liegt (vgl. Lutz 2012). Zu erstaunen vermag allenfalls, dass es kaum Gemeinden gibt, in denen die Jugendlichen nicht untervertreten sind. Ebenfalls sehr häufig untervertreten sind Neuzugezogene. Häufiger untervertreten als übervertreten, aber immerhin noch in der Mehrheit der Gemeinden angemessen vertreten sind Frauen, Personen mit hohem Bildungsgrad und höherem Einkommen, Gewerbetreibende, Landwirte, Parteimitglieder und Vereinsmitglieder. In einem etwas grösseren Teil der Gemeinden übervertreten sind schliesslich die älteren Personen, Hauseigentümer und Alteingesessene.⁴⁶

Es ist anzunehmen, dass je nach Gemeinde unterschiedliche Personengruppen über- respektive untervertreten sind. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass die Untervertretung der Jugendlichen und der Frauen mit der Gemeindegrösse eher zunimmt (vgl. Abbildung 9). Ob es die grössere soziale Kontrolle, traditionelle Verhaltensmuster oder ein stärkerer Gemeinschaftssinn sind, welche in kleinen Gemeinden bei diesen beiden Gruppen zu weniger schlechten Teilnahmewerten führen, lässt sich aus den Daten nicht herauslesen. Sicher kann jedoch nicht umgekehrt geschlossen werden, dass die Versammlungsdemokratie in grösseren Gemeinden eine weniger verzerrte Teilnehmerszusammensetzung kennt.

46 Stadelmann-Steffen/Dermont (2015) kommen in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass in der von ihnen untersuchten Gemeinde, die Gemeindeversammlung im Vergleich zu Urnenabstimmungen hinsichtlich der verschiedenen Einkommensgruppen repräsentativer ist, während bei Urnenabstimmungen die Jungen und die Frauen besser vertreten sind. Sie bestätigen damit weitgehend die hier gemachten Beobachtungen.

Tabelle 5:
Teilnahme der verschiedenen Bevölkerungsgruppen an der Gemeindeversammlung (2009), alle Gemeinden (Prozentanteile)

	untervertre- ten	angemessen vertreten	über- vertreten
Frauen	31.0	68.3	0.6
jüngere Einwohner/-innen	86.0	13.8	0.3
Senioren/-innen	18.6	49.3	32.0
Personen mit hohem Bildungsgrad	20.1	77.1	2.8
Personen mit höherem Einkommen	29.7	67.5	2.9
Hauseigentümer/-innen	3.0	75.3	21.7
Alteingesessene	9.3	55.1	35.5
Neuzugezogene	74.5	24.3	1.2
Gewerbetreibende	34.3	60.7	4.9
Landwirte/-innen	17.4	66.1	16.5
Parteimitglieder	22.3	65.1	12.7
Mitglieder von Sport- und Freizeit- vereinen	28.7	66.3	5.0
Mitglieder von religiösen Gruppierungen	50.2	48.7	1.2

Nmin=953; Nmax=1092

Eine höhere Bildung wird in der Literatur immer wieder als eine der zentralen Variablen zur Förderung der Wahl- und Abstimmungsteilnahme identifiziert (vgl. Lutz 2012:8). Interessanterweise scheint dies bei der Versammlungsdemokratie nicht zwingend der Fall zu sein. Besser Gebildete sind, folgt man der Einschätzung der Gemeindeglieder, angemessen vertreten oder in ein paar wenigen Gemeinden leicht untervertreten und dieses Muster bleibt über sämtliche Gemeindegrossenkategorien hinweg ziemlich konstant (Abbildung 10). Offenbar haben Versammlungen im Verhältnis zu Wahlen und Abstimmungen keinen Elite-Bias (vgl. dazu auch die Ergebnisse von Stadelmann-Steffen/Dermont 2015).

Abbildung 9:
Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Frauen und die Jungen untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse

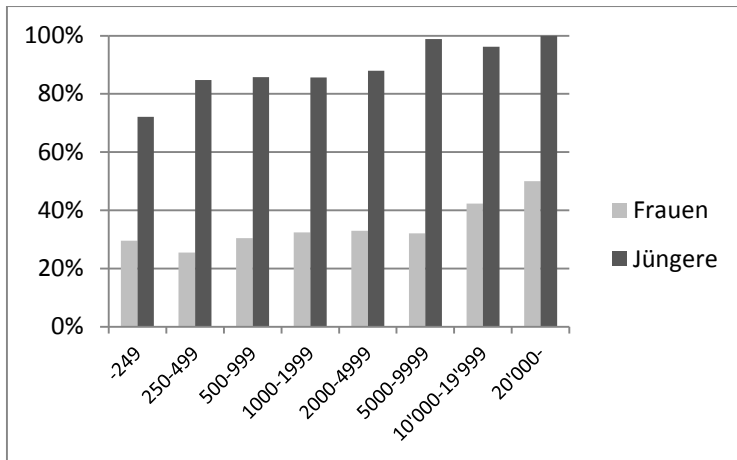
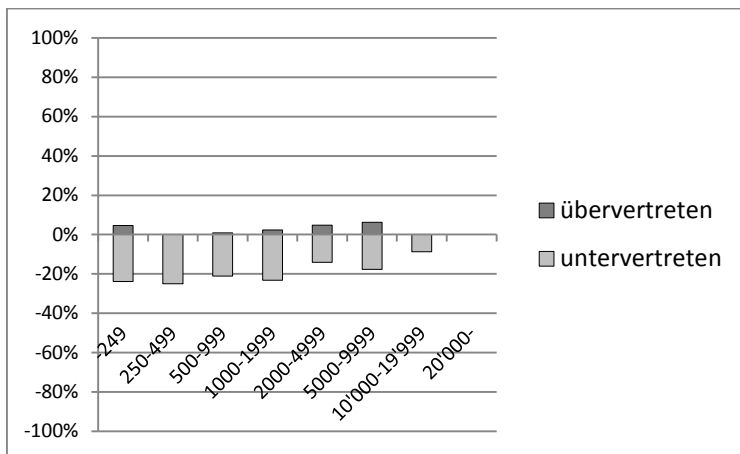


Abbildung 10:
Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung Personen mit einem hohen Bildungsgrad über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse



Die Zahlen für die Gesamtheit der Gemeinden haben bereits gezeigt, dass die Alteingesessenen in den Gemeindeversammlungen über- und die Neuzugezogenen untervertreten sind. Der Blick auf die unterschiedlichen Gemeindegrössenkategorien zeigt nun, dass sich dieser Sachverhalt mit zunehmender Gemeindegrösse verstärkt (vgl. Abbildung 11). Je grösser die Gemeinden, desto eher sind die Alteingesessenen über- und die Neuzugezogenen untervertreten. Auch dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Gemeindeversammlung in kleinen Gemeinden breiter abgestützt ist als in grösseren Gemeinden.

Vor allem in grösseren Versammlungsgemeinden hört man Klagen, dass an den Gemeindeversammlungen nicht mehr die Bürgerinnen und Bürger zusammen über die politischen Geschehnisse deliberieren und befinden, sondern dass die Auseinandersetzungen immer stärker parteipolitisch gefärbt sind. Zudem wissen wir, dass die politischen Parteien in den kleineren Gemeinden in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren haben (vgl. Ladner 2008: 51ff.). Unsere Befragungsergebnisse widerspiegeln diese Sachverhalte auf eindrückliche Art (vgl. Abbildung 12). In den kleinsten Gemeinden sind Parteimitglieder deutlich häufiger untervertreten und in den grösseren Gemeinden deutlich häufiger übervertreten.

Hinsichtlich der Repräsentativität der an den Gemeindeversammlungen anwesenden und über die Geschehnisse der Gemeinde bestimmenden Bürgerinnen und Bürger kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die anekdotische Evidenz hinsichtlich der Alteingesessenen und der älteren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuzutreffen scheint. Die Teilnehmerschaft ist vor allem in den kleinen Gemeinden aber dennoch relativ repräsentativ und der aus der Partizipationsforschung bekannte Elite-Bias kommt hier weniger deutlich zum Ausdruck.

Abbildung 11:
Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Alteingesessene und Neuzugezogene über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrosse

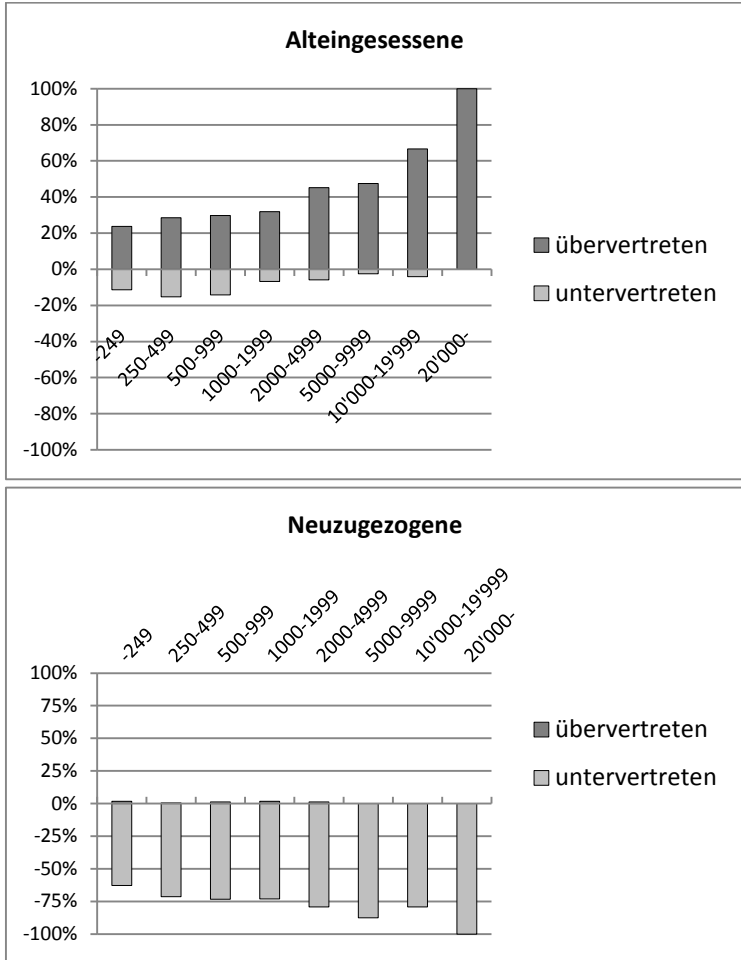
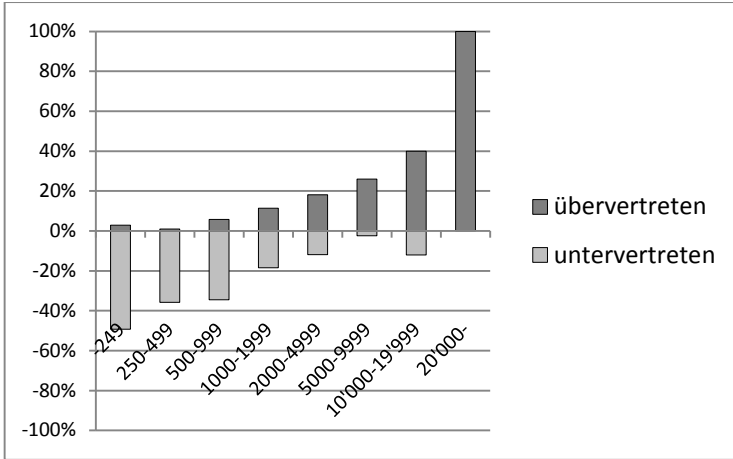


Abbildung 12:

Anteil Gemeinden, in denen an der Gemeindeversammlung die Parteimitglieder über- respektive untervertreten sind (2009), nach Gemeindegrösse



2.4 VERLAUF

Wird an einer Gemeindeversammlung diskutiert oder gar deliberiert oder werden lediglich die Anträge der Gemeindeexekutive abgesegnet? Auch hier ist es nicht ganz einfach, sich einen gesamtschweizerischen Überblick zu verschaffen. Am ehesten sind die für die Lokalpolitik zuständigen Redaktoren lokaler Zeitungen in der Lage, etwas über den Verlauf der Versammlungen in einer grösseren Zahl von Gemeinden auszusagen, wobei sie vor allem solche Versammlungen besuchen, an denen auch interessante und umstrittene Geschäfte zur Abstimmung kommen.

In unserer Befragung baten wir die Gemeindeschreiber anzugeben, wie viele Leute sich jeweils an den Diskussionen beteiligten respektive wie häufig es zu umstrittenen Ergebnissen oder besonders stark und einseitig mobilisierenden Versammlungen kommt (vgl. Kasten, Fragen 43d und 44).

Kasten: Frage 43d und Frage 44

43d. Bitte schätzen Sie wie viele Teilnehmer/-innen sich bei **durchschnittlich besuchten Gemeindeversammlungen** jeweils **aktiv beteiligen** (etwa durch Wortmeldungen oder Anträge)?

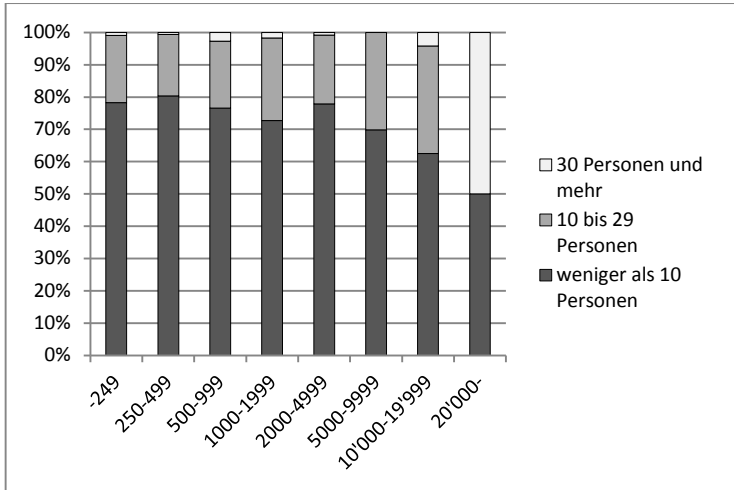
weniger als 10 Personen.....	<input type="checkbox"/>
10 bis 19 Personen	<input type="checkbox"/>
20 bis 29 Personen.....	<input type="checkbox"/>
30 bis 39 Personen.....	<input type="checkbox"/>
40 bis 49 Personen.....	<input type="checkbox"/>
50 und mehr Personen	<input type="checkbox"/>

44. Wie häufig kommt es in den Gemeindeversammlungen...

	nie							immer	
	1	2	3	4	5	6	7		
zu Wortmeldungen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu knappen Mehrheiten?.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu unerwarteten Abstimmungsergebnissen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zur Verwerfung von Anträgen der Gemeindeexekutive?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu Versuchen von Parteien, Vereinen oder Interessengruppen, den Ausgang von Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen, indem sie möglichst viele Stimmberechtigte zur Teilnahme bewegen?.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Obwohl die durchschnittliche Teilnehmerzahl, wie wir gesehen haben, von etwas über 25 Personen in Gemeinden bis 250 Einwohnern auf rund 100 Personen in Gemeinden mit 2000 bis 5000 Einwohnern ansteigt, sind es jeweils in drei Viertel der Gemeinden in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen weniger als 10 Personen, die sich aktiv, das heisst durch Anträge oder Wortmeldungen bemerkbar machen (vgl. Abbildung 13). Erst in den grossen Gemeinden wird der Kreis der aktiv Teilnehmenden häufiger etwas grösser.

Abbildung 13:
Anzahl Personen, die sich an der Gemeindeversammlung zu Wort melden oder Anträge stellen (2009), nach Gemeindegrösse (Anteil Gemeinden)



Sicher falsch ist damit die Vorstellung, dass an den Gemeindeversammlungen alle miteinander diskutieren und gemeinsam nach einer Lösung suchen. Fast könnte man sagen, dass es sich auch hier vielmehr um einen quasi Parlamentsbetrieb handelt, bei dem lediglich die Fraktionssprecher das Wort ergreifen. Der Unterschied dürfte jedoch darin bestehen, dass zumindest für Aussenstehende nicht immer ganz klar ist, welche Interessen hinter den verschiedenen Wortmeldungen stehen.

Man kann allerdings auch nicht sagen, dass an der Gemeindeversammlung nicht Politik gemacht wird oder dass hier lediglich den Anträgen der Gemeindeexekutive zugestimmt wird. Es gibt keine Gemeinde, in der es an den Gemeindeversammlungen nie zu Wortmeldungen kommt (vgl. Tabelle 6). Und es kommt in zwischen 80 und 90 Prozent der Versammlungsgemeinden, wenn auch nicht sehr häufig, zu knappen Entscheidungen, unerwarteten Ergebnissen und Ablehnungen der Anträge der Gemeindeexekutive. Noch etwas häufiger kommt es zu Versuchen von Vereinen, Parteien und Interessengruppen durch die Mobilisierung

ihrer Anhänger die Entscheidungen der Versammlung zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Tabelle 6:
Verlauf der Gemeindeversammlung (alle Gemeinden, Prozentanteile)

	nie							immer		Total	N=
Wortmeldungen	0.0	4.5	13.3	12.3	13.6	17.1	39.3		100%	1141	
Knappe Mehrheiten	10.8	44.9	25.2	13.1	4.6	0.8	0.6		100%	1120	
Unerwartete Abstimmungsergebnisse	16.9	54.1	18.2	8.3	1.7	0.6	0.2		100%	1131	
Ablehnung von Anträgen der Exekutive	17.2	58.5	16.6	5.4	1.4	0.6	0.4		100%	1134	
Einseitige Mobilisierung	18.0	29.5	22.4	15.4	11.6	2.3	0.6		100%	1110	

Insgesamt zeigen unsere Resultate, dass es vor allem in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern häufiger zu animierten Versammlungen kommt. Kantone, in denen dies zudem eher der Fall zu sein scheint, sind NW, SH, GR und ZG, dagegen ist dies in ZH, BE, VS, TI und OW eher selten der Fall ist.

2.5 GEHEIME ABSTIMMUNG UND ANTRAG AUF URNENABSTIMMUNG

Vor allem verfahrensmässiger Natur sind abschliessend die Fragen, wie an der Versammlung abgestimmt wird, ob für gewisse Entscheide eine Urnenabstimmung verlangt werden kann und ob man auf einen Versammlungsentscheid zurückkommen kann.

Von verschiedenen Kritikern des Versammlungssystems wird ins Feld geführt, dass die offene Stimmabgabe durch Handheben den Grundansprüchen einer modernen Demokratie nicht genüge, da die Bürgerinnen

und Bürger in ihrer Stimmabgabe nicht völlig frei seien, sondern einem sozialen Druck ausgesetzt sein können.⁴⁷

In der grossen Mehrheit der Gemeinden scheint man sich dieses Problems durchaus bewusst zu sein. Rund 90 Prozent der Gemeinden kennen die Möglichkeit, gewisse Entscheidungen in der Gemeindeversammlung in einer geheimen Abstimmung zu fällen. Am wenigsten üblich ist dies gemäss unserer Befragung in den Kantonen NW und SG.

Der Blick auf die Grösse der Gemeinde, die keine solchen Möglichkeiten vorsehen, zeigt, dass dies in den ganz kleinen Gemeinden und den grössten Gemeinden eher seltener der Fall ist. Hier könnte man vermuten, dass dies dadurch begründet ist, dass in den kleinsten Gemeinden der soziale Druck stärker zu spüren ist und in den grössten Gemeinden das Auszählen der erhobenen Hände zu aufwändig und ungenau wird. Die Zahlen sind allerdings zu wenig eindeutig, sodass sich hier keine Gesetzmässigkeit formulieren lässt.

Aufschlussreicher ist hingegen, wie viele Personen es mindestens braucht, um eine geheime Abstimmung zu beantragen, und wie häufig es zu solchen geheimen Abstimmungen kommt. Die mit Abstand am häufigsten gewählte Mindestzustimmung für das Durchführen einer geheimen Abstimmung beträgt 25 Prozent. Beispielhaft dafür ist der Kanton Zürich, dessen Gemeindegesetz in § 46f. Abs. 2 wie folgt lautet: „Die Abstimmung erfolgt offen, sofern nicht ein Viertel der anwesenden

47 In älteren Debatten über die ideale Ausgestaltung der Demokratie war die geheime Stimmabgabe nicht unbestritten. So forderte beispielsweise John Stuart Mill (1861) in seinem Buch „Considerations on Representative Government“ die offene Stimmabgabe. Auf der einen Seite steht die Vorstellung, dass nur dann verantwortungsvoll entschieden wird (und die Repräsentanten zur Rechenschaft gezogen werden können), wenn man sich zu seiner Entscheidung öffentlich bekennen muss. Dies setzt natürlich auch voraus, dass unterschiedliche Positionen akzeptiert werden oder dass man keine Sanktionen zu befürchten hat, wenn man eine andere Position einnimmt. Dem steht die Annahme gegenüber, dass diejenigen, welche bestechen, auch kontrollieren wollen, wie dann abgestimmt wird, und dass der soziale Druck zu stark werden kann. Entsprechend sind auch die Vorkehrungen in gewissen Ländern zu verstehen, die es den Leuten ermöglichen, ihren Stimmenscheid in einer eigens dafür vorgesehenen und von der Öffentlichkeit abgeschirmten Kabine abgeben zu können.

Stimmberechtigten die geheime Abstimmung verlangt“.⁴⁸ Etwas mehr als 40 Prozent der Versammlungsgemeinden haben diesen Grenzwert gewählt. In gegen 40 Prozent der Gemeinden liegt er tiefer, während knapp 10 Prozent einen Wert zwischen 25 und 50 Prozent verlangen. In etwas mehr als 10 Prozent schliesslich braucht es eine Mehrheit in der Versammlung, damit ein solcher Antrag angenommen wird. Während sich kein klarer Zusammenhang mit der Gemeindegrösse zeigt, so sind es interessanterweise einige Kantone mit einer Landsgemeindetradition, so etwa AI, OW, SZ und UR, in denen es eine Mehrheit der Anwesenden benötigt. Insgesamt scheint es jedoch durchaus angemessen zu sein, diesen Wert nicht allzu hoch anzusetzen, wie dies in sehr vielen Gemeinden auch getan wird.

Im Durchschnitt über alle Versammlungsgemeinden gesehen, ist es in den fünf Jahren, die der Befragung vorangegangen sind, 1.2-mal vorgekommen, dass eine geheime Abstimmung durchgeführt wurde. Mitverantwortlich für diesen tiefen Wert, sind die mehr als 50 Prozent Versammlungsgemeinden, in denen es überhaupt nie zu einer geheimen Abstimmung gekommen ist. Aber auch in den übrigen Versammlungen sind solche Abstimmungen eher die Ausnahme, wobei sich zeigen lässt, dass in kleineren Gemeinden dies noch häufiger vorkommt. Dies deutet darauf hin, dass in der Tat in den übersichtlichen Kontexten, wo jeder jeden kennt, offene Abstimmungen nicht immer ganz unproblematisch sind. Der Kanton, in dem am häufigsten geheim abgestimmt wird, ist übrigens mit deutlichem Vorsprung der Kanton VD.

In rund 45 Prozent der Versammlungsgemeinden besteht die Möglichkeit, zu Entscheiden der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung zu betragen (Frage 48a). Das Vorhandensein dieser Möglichkeit steht dabei in einem direkten Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde. In den kleinsten Gemeinden sehen dies etwa ein Viertel der Gemeinden vor, während es in den grössten Gemeinden gegen 80 Prozent sind. Dies hängt damit zusammen, dass in den grössten Gemeinden – wie wir ge-

48 *Gemeindegesezt des Kantons Zürich (GG) vom 6. Juni 1926.*

sehen haben – nur ein paar wenige Prozente der Stimmberechtigten an den Versammlungen teilnehmen. Eine gewisse Rolle spielt aber auch die je nach Kanton unterschiedliche Ausgestaltung des Versammlungssystems. In Kantonen wie AG, LU oder ZH sehen alle oder praktisch alle Gemeinden diese Möglichkeit vor, während in Kantonen wie BE, FR, GR, TG oder JU dies nie oder selten der Fall ist.

Eine Urnenabstimmung kann entweder direkt an der Versammlung oder nachträglich beantragt werden (Frage 48b). In rund 60 Prozent der Gemeinden kann ein solcher Antrag unmittelbar an der Gemeindeversammlung gestellt werden und in etwa 40 Prozent kann nachträglich – im Sinne eines Referendums gegen einen Versammlungsentscheid – eine Urnenabstimmung verlangt werden.

Auch hier finden sich kantonal unterschiedliche Praktiken. Im Kanton Zürich kann beispielsweise gemäss Kantonsverfassung ein Drittel der anwesenden Versammlungsteilnehmer verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird.⁴⁹ Interessant hier ist vor allem auch der Kanton AG, dessen Gemeindegesetz für alle Gemeinden vorsieht, dass gegen einen Entscheid der Gemeindeversammlung ein fakultatives Referendum ergriffen werden kann (vgl. Kasten Gemeindegesetz Kanton Aargau).⁵⁰ Entsprechende Vorkehrungen gibt es auch im Kanton Basel-Land.⁵¹

49 Vgl. *Verfassung des Kantons Zürich* vom 27. Feb. 2005, Art. 86 Abs. 3.

50 Vgl. *Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) des Kantons Aargau* vom 19. Dez. 1978, § 31.

51 *Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)* vom 28.05.1970, § 49 Abs. 1.

Kasten: Frage 48

48a. Besteht in Ihrer Gemeinde die Möglichkeit, zu **Entscheiden der Gemeindeversammlung** eine **Urnenabstimmung** zu verlangen (lokales Referendum)?

ja..... → zur **Frage 48b**
 nein → weiter bei **Frage 49**

48b. Wann kann eine **Urnenabstimmung** zu einem direkt an der Versammlung.....
 Entscheid der Gemeindeversammlung **verlangt** nach der Versammlung.....
werden? an **und** nach der Versammlung.....

*Falls in Ihrer Gemeinde eine Urnenabstimmung **direkt an der Gemeindeversammlung** verlangt werden kann:* Wie viel Prozent der **stimmberechtigten Versammlungsteilnehmer/-innen** müssen eine Urnenabstimmung verlangen, damit diese zu Stande kommt?

Prozent der anwesenden Stimmberechtigten

*Falls in Ihrer Gemeinde eine Urnenabstimmung **nach der Gemeindeversammlung** verlangt werden kann:* Wie viele Stimmberechtigte (Anzahl oder Prozentsatz, je nach Reglement) müssen eine Urnenabstimmung verlangen, damit diese zu Stande kommt?

Stimmberechtigte bzw. Prozent der Stimmberechtigten

48c. Wie häufig ist in **den letzten fünf Jahren** eine solche Mal
Urnenabstimmung verlangt worden?

48d. Wie häufig ist in **den letzten fünf Jahren** vorgekommen, dass ein **Entscheid der Gemeinde-** Mal
versammlung an der Urne **umgestürzt** wurde?

Gemeindegesetz Kanton AG**§ 31 6. Fakultatives Referendum**

¹ Positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn dies von einem Zehntel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, gerechnet ab Veröffentlichung, schriftlich verlangt wird.

² Die Gemeindeordnung kann die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf höchstens einen Viertel der Stimmberechtigten erhöhen.

Dass die Gemeindeversammlung als Entscheidungsverfahren trotz tiefer Beteiligung eine verhältnismässig grosse Akzeptanz genießt, zeigt ein letztes Befragungsergebnis in diesem Zusammenhang. In den Gemeinden, in denen die Möglichkeit besteht, einen Antrag auf Urnenabstimmung zu stellen, kommt es relativ selten vor, dass dies auch gemacht

wird (Frage 48c). In knapp 80 Prozent der Gemeinden wurde in den letzten fünf Jahren kein solcher Antrag gestellt, in 15 Prozent dieser Gemeinden kam es einmal vor und in rund 5 Prozent häufiger. Kommt es wirklich zur einer Urnenabstimmung, so liegt das Abstimmungsergebnis bei 45% zu 55% zugunsten des Referendums (Frage 48d), das heisst, der Entscheid der Versammlung wird etwas häufiger an der Urne umgestürzt als bestätigt.

2.6 POLITISCHE KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Es liegt in der Natur der Sache, dass es sehr schwierig ist, etwas über die parteipolitische Zusammensetzung der Gemeindeversammlung auszusagen. Natürlich kann man vermuten, dass die Besucher eher traditionell, konservativ oder generell bürgerlicher orientiert sind als der Durchschnitt der Einwohnerschaft, aber um hier Gewissheit zu erhalten, bedürfte es umfassenderen Studien.

Was sich jedoch aufzeigen lässt, ist die politische Orientierung der Versammlungsgemeinden gemessen an der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Exekutive und den Wählerstimmenanteilen der Parteien bei den Nationalratswahlen.

Tatsächlich ist in den Versammlungsgemeinden die SVP etwas stärker vertreten als in der Gesamtheit der Gemeinden (vgl. Tabelle 7). Die beiden anderen Parteien CVP und FDP verfügen jedoch eher über etwas kleinere Sitzanteile, was sich aber vor allem durch den grösseren Anteil der Parteilosen in den kleineren Versammlungsgemeinden erklären lässt. Die SP ist in den Versammlungsgemeinden generell schwächer in den Exekutiven als in den Parlamentsgemeinden. Unterscheidet man die Versammlungsgemeinden nach Gemeindegrösse, so zeigt sich, dass in den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern die Parteilosen mehr als die Hälfte der Sitze halten und die SVP zur stärksten Partei wird. In den grösseren Versammlungsgemeinden dominiert demgegenüber die FDP, gefolgt von CVP und SVP. Auch in den Parlamentsgemeinden hält die FDP den grössten Anteil der Exekutivsitze, gefolgt von SP und CVP.

Tabelle 7:
Sitzanteile Gemeindeexekutive: Versammlungsgemeinden, Parlamentsgemeinden
und alle Gemeinden

	alle Gemein- den	GV Gemein- den	GV Einw. -2000	GV Einw. 2000+	GP Gemein- den	GV ZH Einw. 10'000+	GP ZH Einw. 10'000+
FDP	18.3	16.7	9.9	26.2	24.9	34.6	25.0
CVP	14.0	13.7	9.2	20.2	15.6	12.8	9.1
SVP	13.4	15.3	12.0	20.0	5.2	24.4	22.7
SP	8.7	7.0	3.4	12.1	17.3	10.3	22.7
andere	12.1	10.1	10.1	10.1	19.7	10.3	13.6
Parteilo- se	33.6	37.1	55.2	11.4	17.4	7.7	6.8
Total	100	100	100	100	100	100	100
Anzahl Sitze	6494	5259	3087	2172	1006	78	44

Der Blick auf die Zürcher Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern bestätigt schliesslich, dass in den Parlamentsgemeinden die bürgerlichen Kräfte etwas schwächer und die SP etwas stärker ist als in den Versammlungsgemeinden. Über die Vermutung, dass die bürgerlichen Kräfte am Versammlungssystem festhalten, um sich eine klare Mehrheit zu sichern, kann nur spekuliert werden. Sicher ist aber, dass die Politik in den Versammlungsgemeinden insgesamt eher eine bürgerlich geprägte Politik ist.

Dies entspricht auch den Parteipräferenzen, der in diesen Gemeinden lebenden Stimmberechtigten. Betrachtet man die durchschnittlichen Wählerstimmenanteile der Parteien in den verschiedenen Gruppen von Gemeinden, so zeigt sich zuerst einmal, dass die SVP bei nationalen Parlamentswahlen insgesamt deutlich besser abschneidet als bei der Besetzung der kommunalen Exekutiven (vgl. Tabelle 8). Ihre besten Ergebnisse erzielt sie in den Versammlungsgemeinden, wobei hier die Grösse der Gemeinden kaum ins Gewicht fällt. In den Parlamentsge-

meinden ist die SVP deutlich schwächer und die SP stärker, was aber zum Teil auch mit der stärkeren Verbreitung von Gemeindeparlamenten in der Westschweiz und im Tessin zusammenhängt. Interessant ist schliesslich, dass in den Zürcher Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern die FDP in den Parlamentsgemeinden weniger gut abschneidet. Die SP vermag sich in den Parlamentsgemeinden zu steigern und erstaunlicherweise auch die SVP. Letzteres dürfte damit zusammenhängen, dass es der SVP im Kanton Zürich gelungen ist, nicht nur in den traditionellen und eher ländlichen Gebieten stark zu sein, sondern auch in der erweiterten Agglomeration der Stadt Zürich.

Tabelle 8:
Durchschnittliche Wählerstimmenanteile der Parteien in den Nationalratswahlen 2007 in Versammlungsgemeinden, Parlamentsgemeinden und allen Gemeinden

	alle Gemein- den	GV Gemein- den	GV Einw. -2000	GV Einw. 2000+	GP Gemein- den	GV ZH Einw. 10'000+	GP ZH Einw. 10'000+
FDP	16.3	16.0	15.6	16.8	18.4	15.9	10.8
CVP	16.2	16.5	16.5	16.6	13.7	8.4	8.6
SVP	31.8	34.7	34.8	34.5	20.9	36.6	37.0
SP	17.3	16.0	16.2	15.6	19.8	16.7	19.3
GPS	7.4	7.2	7.2	7.3	9.7	8.2	9.2
Anzahl Gemein- den	2701	1813	1207	606	449	16	13

3 GEMEINDEPARLAMENTE

Die Alternative zur Gemeindeversammlung bildet – von einigen Ausnahmen abgesehen (vgl. Abschnitt 2.1) – das Gemeindeparlament. Der Begriff „Gemeindeparlament“ wird dabei vor allem als Sammelbegriff verwendet, der auf die legislative Funktion des Organs verweist, und es von der Exekutive, die in der Regel Gemeinde- oder Stadtrat genannt wird, unterscheidet.

Die offiziellen Bezeichnungen variieren auch hier in föderalistischer Manier von Kanton zu Kanton und teilweise auch innerhalb der Kantone. Geläufig sind beispielsweise Grosser Gemeinderat (ZH, BE, ZG, SO), Gemeinderat (ZH, GR), Stadtrat (BE), Grosser Stadtrat (BE, LU, SH), Einwohnerrat (LU, BL, SH, AG), Generalrat (FR), Conseil général (FR, VS, NE, JU), Gemeindeparlament (BS, AR, SG, TG), Consiglio comunale (TI), Conseil communal (VD) und Conseil municipal (GE).⁵²

Aus internationaler Perspektive mag der Name „Gemeindeparlament“ zuweilen erstaunen, da die Gesetzgebung vor allem bei den höheren politischen Ebenen angesiedelt ist. In föderalistisch geprägten Systemen und bei einer ausgeprägten Autonomie der Gemeinden (vgl. Ladner/Keuffer/Baldersheim 2015) fallen Regulierungsaufgaben auch in den Gemeinden an. Gemeindeparlamente sind zuständig für kommunale Regelungen (Reglemente), den Finanzhaushalt der Gemeinde und die Aufsicht über die Exekutive. Damit erfüllen auch sie die klassischen Aufgaben eines Parlaments.

Die Gemeindeparlamente werden direkt vom Volk gewählt. Wahlkreis bildet in der Regel die Gemeinde, in seltenen Fällen, wie beispielsweise in der Stadt Zürich, sind es die Kreise. Als Wahlverfahren dient in den meisten Fällen ein Proporzverfahren,⁵³ wobei heute – dort wo Proporzwahlen durchgeführt werden – darauf geachtet werden muss, dass

⁵² Vgl. Ladner (1991a: 55).

⁵³ Eine Ausnahme bilden beispielsweise die kleinen Gemeinden im Kanton VD, wo der Conseil communal nach dem Majorzsystem gewählt wird.

die an den Wahlen teilnehmenden Gruppierungen nicht mehr als 10 Prozent der Stimmen gewinnen müssen, um einen Sitz zu erhalten (vgl. Bundesgerichtsentscheid 129 I 185 vom 18. Dezember 2002).

Die Exekutive und der Gemeindepräsident (Stadtpräsident, maire, syndic) werden übrigens ebenfalls direkt vom Volk gewählt. Sie sind getreu dem Prinzip der Gewaltentrennung nicht Mitglied des Parlaments und geniessen entsprechend auch eine grössere Unabhängigkeit respektive eine direkte Legitimation durch die Bevölkerung. Einzig im Kanton Neuenburg praktiziert man vereinzelt noch die Wahl der Exekutive durch das Parlament, wie das in parlamentarischen Systemen üblich ist.

Geschichtliches

Während sich die Organisationsformen mit Versammlungssystem vor allem in den Landgemeinden entwickelte, entstanden in den Städten schon sehr früh komplexe organisatorische Formen mit einem Stadtrat oder Grossen Rat, welche erst im 19. Jahrhundert vereinfacht und teilweise auf die grösseren Landgemeinden übertragen wurden (vgl. Schaffhauser 1978: 77 ff.). Anfangs wurden diese Stadträte von der Herrschaft ernannt und bestanden grossmehrheitlich aus Grossgrundbesitzern und Grosskaufleuten. Zu diesen gesellten sich später Vertreter der Zünfte. Von demokratischen Repräsentativorganen waren diese Institutionen noch weit entfernt. Nicht alle Stadtbewohner waren wahlberechtigt, ihre Kompetenzen waren relativ beschränkt und personell waren sie mit den Exekutivorganen verbunden.

In der helvetischen Republik verloren die Städte ihre Unabhängigkeit in organisatorischen Belangen. Die helvetische Gesetzgebung schuf die Einheitsgemeinde als öffentliche Körperschaft. Jeder helvetische Bürger konnte sich ohne das Bezahlen eines Eintrittsgeldes in jeder Gemeinde niederlassen und erhielt nach fünf Jahren die Befugnis zur Ausübung der politischen Rechte in der Primarversammlung der Gemeinde (Schaffhauser 1978: 84). Diese hatte jedoch nur sehr beschränkte Kompetenzen.

In der nachhelvetischen Zeit kehrten die Städte wieder zu ihren früheren, im Laufe von Jahrhunderten herausgebildeten Organisationsformen mit einem von der Bürgerschaft gewählten grösseren Organ als Volksvertretung und einem kleineren Kollegium als Exekutive zurück (Schaffhauser 1978: 94). Das Repräsentativorgan verfügte dabei allerdings über eine relativ schwache Stellung. Im Gegensatz zu den Westschweizer Kantonen kannten die Hauptstädte der alten Stadtrepubliken neben dem Repräsentativorgan in der einen oder anderen Form auch noch Gemeindeversammlungen mit Sachentscheidungskompetenzen (Schaffhauser 1978: 95).

Während sich der Kampf um eine genossenschaftliche Demokratie im Mittelalter noch auf lokaler Ebene abspielte, fand das Ringen um moderne demokratische Institutionen im 19. Jahrhundert vor allem auf kantonaler Ebene statt (Bützer 2007: 38). Das allgemeine Stimmrecht auf kommunaler Ebene für sämtliche Schweizer wurde erst mit der revidierten Bundesverfassung 1874 eingeführt und die Trennung von Repräsentativorgan und Vollzugsbehörde wurde erst gegen Ende des Jahrhunderts zur Realität, in Bern beispielsweise 1877, in Luzern 1879 und in Zürich 1881 (Schaffhauser 1978: 100).

Häufig spielte aber, wie etwa in Zürich, die Gemeindeversammlung in Personal- und Sachfragen noch eine wichtige Rolle. Erst mit der Eingemeindung 1893 kommt ein Teil der Funktionen der Gemeindeversammlung dem Grossen Stadtrat zu und erst seit der zweiten Eingemeindung 1934 und der Umbenennung in Grosser Gemeinderat besteht das Stadtparlament in seiner heutigen Form. Die Stadt Bern, die 1871 eine ausserordentliche Gemeindeorganisation erhalten hatte, ersetzte trotz grosser Zahl an Stimmberechtigten die Gemeindeversammlung 1877 durch die Urnenabstimmung (Schaffhauser 1978: 105).

Ganz anders verlief die Entwicklung in den französischsprachigen Kantonen VD, GE und NE, wobei auch hier nicht von einem einheitlichen Muster ausgegangen werden kann. Den Kantonen gemein ist jedoch, dass sie die Deutschschweizer Sympathie für eine direkte und sehr weit-

gehende Teilhabe der Stimmbürgerschaft an den Gemeindegeschäften nicht vollumfänglich zu teilen vermochten (Schaffhauser 1978: 134).

Etwas vereinfachend zusammengefasst kann man die Herausbildung der Gemeindeparlamente als anhaltender und durch unterschiedliche Demokratietraditionen geprägter Entwicklungsprozess verstehen (vgl. Bützer 2007: 42). Die ländliche Tradition der Innerschweiz behielt grossmehrerheitlich die einfache Versammlungstradition bei, während die Deutschschweizer Stadtorte die modernen Institutionen ihrer Kantone den lokalen Gegebenheiten anpassten und im Laufe der Zeit Legislativorgane basierend auf dem Prinzip der Gewaltentrennung schafften. Dabei wurde – wie wir noch sehen werden (vgl. Abschnitt 3.5) – der Einflussverlust der Stimmbürger mit den Instrumenten der direkten Demokratie kompensiert. In der lateinischen Schweiz dominierte demgegenüber schon früher eine durch die ausländischen Aufklärer beeinflusste repräsentative Tradition (Bützer 2007: 42).

Gemeindeparlamente erfuhren schliesslich in den 1970er Jahren eine gesteigerte Popularität. Ursächlich dafür waren die Einführung des Frauenstimmrechts und damit verbunden die Verdoppelung der Stimmbürgerschaft, ein erwarteter weiterer Anstieg der Gesamtbevölkerung und eine gewisse Unzufriedenheit mit interessensspezifischen Mobilisierungen und Einflussnahmen in den schon damals oft schwach besuchten Gemeindeversammlungen (vgl. Ladner 2008: 6).

In diesem Sinne haben beispielsweise in den 1970er Jahren die Zürcher Gemeinden Illnau-Effretikon (1974) und Bülach (1974) ihre Gemeindeparlamente eingeführt. Oder auch die Aargauer Gemeinden Aarburg (1972 bis 1989), Neuenhof (1966 bis 1997), Oftringen (1974 bis 1989), Spreitenbach (1974 bis 1985) und Suhr (1974 bis 1981), die allerdings ihr Gemeindeparlament später wieder abschafften und zur Gemeindeversammlung zurückkehrten.

Mit dem Parlamentssystem rückt die Schweiz näher an wirtschaftlich, politisch und kulturell vergleichbare Länder heran, in denen die Lokalpolitik generell von einem gewählten Rat bestimmt wird. Speziell ist

hingegen, dass man hierzulande trotz Parlament kein parlamentarisches System kennt, in dem die Exekutive und der Gemeindepräsident von der Parlamentsmehrheit gestellt werden, sondern dass die Exekutive und der Gemeindepräsident in einer eigenen Wahl und unabhängig von den politischen Kräfteverhältnissen im Parlament bestimmt werden.

3.1 ANZAHL UND VERBREITUNG

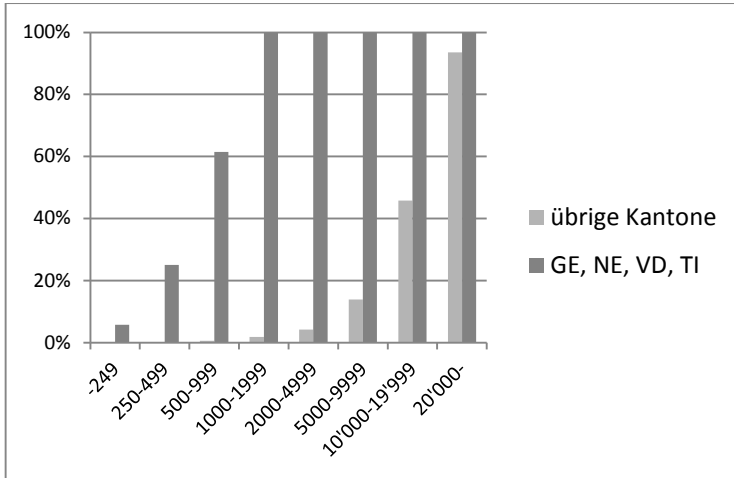
In unserer ersten Gemeindestudie 1988 ermittelten wir für die ganze Schweiz 493 Gemeindeparlamente (Ladner 1991a: 299). Damals hatten 16.3 Prozent der Schweizer Gemeinden ein Gemeindeparlament. Im Jahr 2013 existierten noch 475 Gemeindeparlamente. Da die Zahl der Gemeinden in dieser Zeit jedoch stark abgenommen hat, ist der Anteil der Parlamentsgemeinden auf 20.2 Prozent angestiegen.

In umgekehrter Analogie zur Verbreitung der Gemeindeversammlung verläuft die Verbreitung der Gemeindeparlamente. Abbildung 14 verdeutlicht, dass Parlamente eher in grösseren Gemeinden anzutreffen sind. Allerdings bestehen beachtliche Unterschiede zwischen den deutschsprachigen Kantonen auf der einen Seite und den französischsprachigen Kantonen und dem Tessin auf der anderen Seite. Während in den Kantonen TI, VD, NE und GE alle Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern ein Parlament haben, kennen in der Deutschschweiz Gemeinden mit bis zu 10'000 Einwohnern nur selten ein Parlament.

Das Gegenstück zu den Gemeinden Rapperswil-Jona (SG) und Baar (ZG), die mit mehr als 20'000 Einwohnern kein Parlament haben, bilden die Neuenburger Gemeinden Enges, Vaumarcus, Montalchez, Brot-Plamboz, Fresens, Les Planchettes und Brot-Dessous und die Tessiner Gemeinden Vogorno und Onsernone, die mit weniger als 300 Einwohnern über ein Gemeindeparlament verfügen.

Abbildung 14:

Anteil Gemeinden mit Gemeindeparlament in den Kantonen GE, NE, VD und TI sowie in den übrigen Kantonen der Schweiz (2013), nach Gemeindegrösse



Am meisten Gemeindeparlamente haben die Kantone VD (160), TI (114), GE (45) und NE (37). BE (22), GR (17), ZH (13), VS (11) und AG (10) sind Kantone, die zumindest eine tiefe zweistellige Zahl von Parlamenten haben (vgl. Tabelle 9). Da die Zahl der Parlamente auch von der Zahl der Gemeinden und deren Grösse abhängt, sind die weiteren Spalten in der Tabelle aussagekräftiger. In GE und NE haben alle Gemeinden ein Parlament, im TI sind es etwas über 80 Prozent und in VD die Hälfte. In den anderen Kantonen liegt der Anteil der Parlamentsgemeinden zum Teil deutlich unter 10 Prozent, und die Kantone UR, SZ, OW, NW und AI haben keine Gemeinde mit einem Parlament. SH, GR, FR, VS und JU sind schliesslich, abgesehen von den Parlamentskantonen, die Kantone mit den grössten Anteilen an Parlamentsgemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern.

Tabelle 9:
Gemeindeparlamente (GP), nach Kantonen (2013/2014)

	Anzahl Ge- meinden	Anzahl Gemein- deparlamente	Anteil Ge- meinden mit Parla- ment	Anzahl Gemein- den unter 10'000 Einwohner	Anzahl Ge- meinden unter 10'000 Ein- wohner mit Gemeindepar- lament	Anteil Ge- meinden unter 10'000 Einw. mit GP an Gemeinden unter 10'000 Einw.
ZH	170	13	7.6	141	0	0.0
BE	362	22	6.1	346	8	2.3
LU	83	4	4.8	78	0	0.0
UR	20	0	0.0	20	0	0.0
SZ	30	0	0.0	25	0	0.0
OW	7	0	0.0	6	0	0.0
NW	11	0	0.0	11	0	0.0
GL	3	1	33.3	1	0	0.0
ZG	11	1	9.1	8	0	0.0
FR	163	14	8.6	160	11	6.9
SO	109	1	0.9	106	0	0.0
BS	3	2	66.7	1	0	0.0
BL	86	5	5.8	76	0	0.0
SH	26	5	19.2	24	3	12.5
AR	20	1	5.0	19	0	0.0
AI	6	0	0.0	6	0	0.0
SG	77	3	3.9	69	0	0.0
GR	146	17	11.6	144	15	10.4
AG	213	10	4.7	203	4	2.0
TG	80	4	5.0	74	0	0.0
TI	135	114	84.4	131	110	84.0
VD	318	160	50.3	306	148	48.4
VS	134	11	8.2	129	7	5.4
NE	37	37	100.0	32	32	100.0
GE	45	45	100.0	33	33	100.0
JU	57	5	8.8	56	4	7.1
Total	2352	475	20.2	2205	375	17.0

Die Frage ist, wie weit die Gemeinden selbst darüber bestimmen können, ob sie ein Gemeindeparlament oder eine Gemeindeversammlung haben, oder ob ihnen dies durch die kantonale Gesetzgebung vorgegeben ist? Während in den Parlamentskantonen GE⁵⁴ und NE⁵⁵ nur das Gemeindeparlament möglich ist, schreibt der Kanton VD⁵⁶ dies für Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern vor, wobei auch kleinere Gemeinden ein Parlament einführen können.

Im Kanton Fribourg ist das Gemeindeparlament (Generalrat, conseil général) vorgeschrieben für die Bezirkshauptorte Fribourg, Bulle, Morat, Romont, Estavayer-le-Lac und Châtel-Saint-Denis sowie für Marly und Villars-sur-Glâne (Art. 25, Gemeindegesetz). Gemeinden mit mehr als 600 Einwohnern können ein Gemeindeparlament einführen (Art. 26).⁵⁷ Dies haben Belfaux, Domdidier, Rue, Attalens und Cheyres getan. Die grösseren deutschsprachigen Gemeinden Düdingen (2013: 7664 Einw.) und Wünnewil-Flamatt (2013: 5380 Einw.) haben das Gemeindeparlament wieder abgeschafft. Wünnewil-Flamatt (2010) hat es aber wieder eingeführt.

Der Kanton Tessin setzt eine sehr tiefe Mindestgrösse von 300 Einwohnern fest⁵⁸ und auch der Kanton Wallis verfügt über eine Mindestgrösse von 700 Einwohnern.⁵⁹

Im Kanton Zürich, legt das kantonale Gemeindegesetz fest, dass die Städte Zürich und Winterthur ein Gemeindeparlament haben. Gemeinden ab 2000 Einwohnern haben die Möglichkeit, die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit einem Gemeindeparlament einzuführen (vgl. Kasten Gemeindegesetz Kanton Zürich). Die Praxis zeigt jedoch, dass sie dies aus eigener Überzeugung respektive im Rahmen ihrer Autonomie erst ab 10'000 Einwohnern tun.

54 *Loi sur l'administration des communes (LAC) du 13 avril 1984, Art. 3.*

55 *Loi sur les communes (LCo) du 21.12.1964, Art. 14.*

56 *Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956, Art. 1a.*

57 *Loi du 25.9.1980 sur les communes, Art. 25 et 26.*

58 *Legge organica comunale del 10 marzo 1987, Art. 42.*

59 *Loi sur les communes du 5 février 2004, Art. 20.*

Der Regierungsrat des Kantons Aargau ist offenbar ebenfalls der Ansicht, dass Gemeindeparlamente erst für Gemeinden ab 10'000 Einwohnern sinnvoll sind. So heisst es etwas im Gemeindestrukturbericht 2013 des kantonalen Departements Volkswirtschaft und Inneres: «Die Organisationsform mit Einwohnerrat eignet sich vor allem für grössere Gemeinden, vorab ab einer Grösse von 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern».

Gemeindegesetz Kanton Zürich

A. Organisation mit Grosselem Gemeinderat

I. Voraussetzungen

§ 88. ¹ In den Städten Zürich und Winterthur werden die Befugnisse der Gemeindeversammlung, soweit sie nicht den Stimmberechtigten vorbehalten bleiben, durch einen Grossen Gemeinderat ausgeübt. A. Städte
Zürich und
Winterthur

² Die Gemeindeordnung regelt im Rahmen der folgenden Bestimmungen die Organisation der Gemeinde sowie die Aufgaben der einzelnen Organe. Sie bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Diese muss erteilt werden, wenn die Überprüfung die Gesetzmässigkeit der Gemeindeordnung ergibt.

§ 88 a. ¹ Weitere politische Gemeinden, die mehr als 2000 Einwohner zählen, können durch die Gemeindeordnung im Rahmen der folgenden Bestimmungen die Gemeindeversammlung aufheben und deren Befugnisse einem Grossen Gemeinderat übertragen, soweit sie nicht den Stimmberechtigten vorbehalten bleiben. B. Andere
Gemeinden

² Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Diese muss erteilt werden, wenn die Überprüfung die Gesetzmässigkeit der Gemeindeordnung ergibt.

³ Die Einführung der Organisation mit Grosselem Gemeinderat ist in der Regel nur zulässig, wenn die auf dem Gebiet der politischen Gemeinde bestehenden Schul- und Zivilgemeinden⁶³ gänzlich mit der politischen Gemeinde verschmolzen werden. Vermag die politische Gemeinde diese Voraussetzungen nicht zu erfüllen, so kann der Regierungsrat eine Ausnahme bewilligen.

[http://www2.zhlex.zh.ch/ Appl/zhlex_r.nsf/0/DD994D6678EE5A3DC1257DA5004729B8/\\$file/131.1_6.6.26_87.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/ Appl/zhlex_r.nsf/0/DD994D6678EE5A3DC1257DA5004729B8/$file/131.1_6.6.26_87.pdf)

Im Kanton Bern schliesslich bestehen keine Auflagen an die Gemeinden, die ein Gemeindegesetz einführen wollen. Hier wird lediglich fest-

gehalten, dass die Gemeinden dies tun können (vgl. Kasten Gemeindegesetz Kanton Bern).

Kasten Gemeindegesetz Kanton Bern

3.3 Gemeindeparlament

Art. 24

¹ Die Gemeinden können ein Parlament einsetzen.

² Das Organisationsreglement bestimmt Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer des Gemeindeparlamentes.

³ Die Mitgliederzahl darf nicht unter 30 liegen.

https://www.sta.be.ch/belex/d/1/170_11.html

Diese Beispiele zeigen, dass die Autonomie der Gemeinden hinsichtlich der Ausgestaltung ihres politischen Systems unterschiedlich ist. In gewissen Kantonen haben die Gemeinden überhaupt keinen Handlungsspielraum und in anderen ist der Handlungsspielraum sehr gross. Darüber hinaus bestehen aber auch Unterschiede, in welchem Ausmass der Handlungsspielraum wahrgenommen wird. Man kann jedoch davon ausgehen, dass ein tendenziell grösserer Handlungsspielraum auch zu unterschiedlichen Ausgestaltungen führt. Ein schillerndes Beispiel dafür ist der Kanton Graubünden. Hier macht das Gemeindegesetz nur wenige Vorgaben und die Gemeinden nutzen ihre Freiheiten auch dementsprechend aus. Nicht nur gibt es kleine Gemeinden mit einem Gemeindeparlament, es kommt auch zu Mischformen, wo neben der Gemeindeversammlung auch ein Gemeindeparlament besteht (vgl. Abschnitt 2.1).

Angesicht der steigenden Anzahl an grossen Gemeinden und den zunehmend schwächer besuchten Gemeindeversammlungen (vgl. Abschnitt 2.3.1) könnte man eigentlich erwarten, dass immer mehr Gemeinden zu einem Parlamentssystem wechseln.

In jüngerer Zeit neu geschaffene Gemeindeparlamente finden sich beispielsweise in Gossau SG (2001), Münsingen BE (2002), Arbon TG (2003), Wünnewil-Flamatt FR (2010) und Wetzikon ZH (2012), daneben sind aber auch im Kanton Waadt in mehreren kleineren Gemeinden

neue Parlamente entstanden. Im französischsprachigen Teil des Kantons Wallis wurde in Ayent (2000) und in Vétroz (1992) ein Gemeindeparlament eingeführt und auch Les Bois (2000) im Kanton Jura hat zu einem Parlamentssystem gewechselt.

Dem steht allerdings auch eine gegenläufige Entwicklung gegenüber: So haben beispielsweise, wie bereits erwähnt, in den letzten Jahrzehnten mit Aarburg, Neuenhof, Oftringen, Suhr und Spreitenbach verschiedene Aargauer Gemeinden das Gemeindeparlament wieder abgeschafft und auch die Gemeinden Düdingen FR (1990), Wünnewil-Flamatt FR (1990, Wiedereinführung 2010), Neunkirch SH (2013), Birsfelden BL (1991) und Rorschach SG (2004) sind zum Versammlungssystem zurückgekehrt.

Jüngstes Beispiel für die Abschaffung eines Gemeindeparlaments ist die Gemeinde Glarus-Nord. Glarus Nord war die einzige Glarner Gemeinde, die nach der grossen Gemeindereform im Jahr 2010 ein Gemeindeparlament einführte. Weil jedoch sowohl das Parlament wie auch die Bürgerversammlung als Legislative fungierten, kam es immer wieder zu Kompetenzstreitigkeiten. Die Gemeindeversammlung stimmte am 19. Juni 2015 mit deutlichem Mehr einer Motion zu, die die Abschaffung des Parlaments forderte.

Vorstösse zu einem Systemwechsel sind nicht immer erfolgreich und auch diese zielen nicht immer in die gleiche Richtung. So stehen erfolglosen Versuchen, ein Parlament einzuführen – z. B. in Düdingen FR (2000, 2009), Thalwil ZH (2007), Ittigen BE (2011), Birsfelden BL (2011), Ebikon LU (2014), Kerzers FR (2015), Rapperswil-Jona (2015) – erfolglose Versuche, ein bestehendes Parlament abzuschaffen – wie etwa in den Zürcher Gemeinden Opfikon-Glattbrugg (1982), Bülach (2003) und Schlieren (2003) – gegenüber.

Und schliesslich zeigen verschiedene Beispiele, dass die Debatten über das angemessene System eine Gemeinde über Jahrzehnte hinweg beschäftigen können und dass es häufig mehrere Anläufe braucht, um solche grundlegenden institutionellen Reformen zu bewerkstelligen. In

der Zürcher Gemeinde Wetzikon wurde 2012 im sechsten Anlauf an der Urne ein Gemeindeparlament eingeführt und zwar zu einem Zeitpunkt, als die Gemeinde schon mehr als 20'000 Einwohner hatte. Bereits 1927 soll es gemäss Recherchen des „Zürcher Oberländers“ zu einem erfolglosen Vorstoss zur Einführung eines Gemeindeparlaments gekommen sein.⁶⁰

3.2 GRÖSSE UND REPRÄSENTATIVITÄT

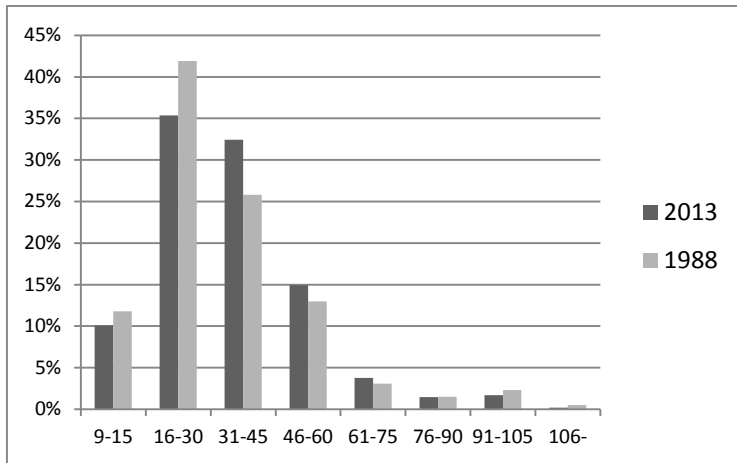
Angesicht der Kleinheit vieler Schweizer Gemeinden sind auch der Grösse der Gemeindeparlamente gewisse Grenzen gesetzt. Abgesehen von den grösseren Städten ist es nicht immer einfach, genügend Personen zu finden, die sich für ein entsprechendes Mandat interessieren. Ob man sich für grössere oder kleinere Parlamente entscheidet, hängt aber auch mit der Heterogenität der Gemeinde und dem Stellenwert der repräsentativen Demokratie zusammen. Ist in einer Gemeinde eine grössere Zahl von politischen Parteien aktiv, so kann es Sinn ergeben, die Grösse des Parlaments so zu wählen, dass sämtliche Gruppierungen entsprechend ihrer Bedeutung vertreten sind. Bei grossen Sitzzahlen fällt zudem auf einen Sitz eine kleinere Zahl von Einwohnern, sodass von einer grösseren Repräsentativität ausgegangen werden kann.

Die meisten Gemeindeparlamente sind relativ klein und haben zwischen 16 und 30 oder 31 und 45 Mitglieder (vgl. Abbildung 15). Im Vergleich zu 1988 ist der Anteil der ganz kleinen Gemeindeparlamente zurückgegangen. Dies ist jedoch nicht auf eine systematische Vergrösserung der Parlamente zurückzuführen, sondern hängt vor allem damit zusammen, dass kleine Parlamentsgemeinden in den Kantonen VD, TI und NE fusioniert haben. Nur wenige Parlamente haben mehr als 75 Mitglieder. Über das grösste Parlament verfügt die Stadt Zürich mit 125 Sitzen. Die Parlamente von Basel und Lausanne haben 100 Sitze, diejenigen von Genf und Bern 80 und das Stadtparlament Winterthur 60. Das Parlament

⁶⁰ Vgl. http://www.wetzikipedia.ch/index.php/Gemeindeparlament_Geschichte

von Basel bildet insofern eine Ausnahme, als es sich gleichzeitig auch um das Kantonsparlament des Kantons Basel-Stadt handelt.

Abbildung 15:
Grösse der Gemeindeparlamente 1988 und 2013, Prozentanteile



N2013=475, N1988=391

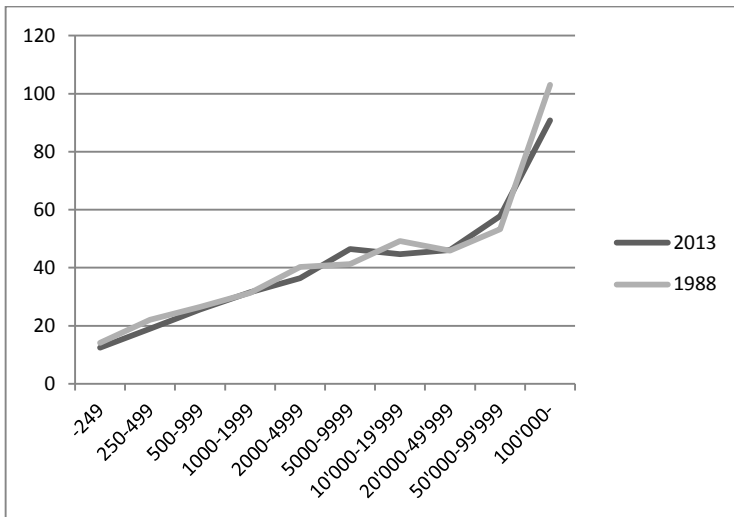
Der Blick auf die durchschnittliche Parlamentsgrösse je nach Gemeindegösse für die Jahre 1988 und 2013 bestätigt die grösseren Sitzzahlen in den ganz grossen Gemeinden und zeigt, dass sich – ganz anders als bei den Gemeindeexekutiven, die relativ häufig verkleinert wurden (vgl. Ladner 2008:11) – die Sitzzahlen in jüngerer Zeit nicht wesentlich verändert haben (vgl. Abbildung 16).

Die grössten Gemeindeparlamente gemäss den pro Kanton errechneten Durchschnittswerten finden sich in den Kantonen VD, VS, FR, AG und ZH (vgl. Abbildung 17).⁶¹ Im Kanton Waadt haben beispielsweise neben Lausanne auch Pully, Morges, Nyon, Montreux, Vevey und

⁶¹ Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass in gewissen Kantonen die Sitzzahlen durch die kantonalen Gemeindegesetze vorgegeben sind, so etwa durch Art. 17 im Kanton VD oder Art. 5 im Kanton GE.

Yverdon-les-Bains ein Gemeindeparlament mit 100 Sitzen. BS und SO sind hier insofern Ausnahmen, als sich der aufgeführte Wert auf zwei respektive ein Parlament bezieht. Betrachtet man lediglich die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern, so werden die Unterschiede zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz noch deutlicher. Die Spitzenränge – wiederum berechnet auf der Basis der durchschnittlichen Sitzzahlen – besetzen VD mit 90 und VS und FR mit 60 Sitzen.

Abbildung 16:
Grösse der Gemeindeparlamente 1988 und 2013 nach Gemeindegrösse, durchschnittliche Anzahl Sitze



N2013=475, N1988=389

Sämtliche lokalen Parlamente zusammen kommen auf 17'339 Parlamentssitze. Rund 46 Prozent dieser Sitze befinden sich im Kanton VD und 17 Prozent im Kanton TI (vgl. Abbildung 18). Die Kantone GE, NE und BE haben je etwas mehr als 5 Prozent der Sitze. Die Anteile der anderen Kantone sind deutlich kleiner.

Abbildung 17:
Grösse der Gemeindeparlamente (2013) nach Kantonen, durchschnittliche Anzahl Sitze

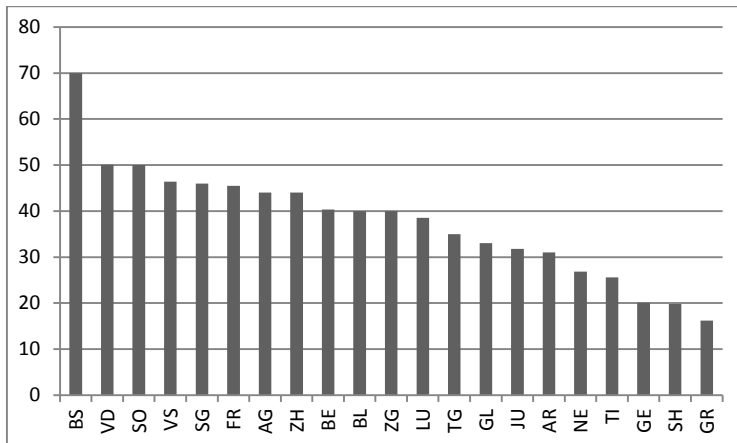
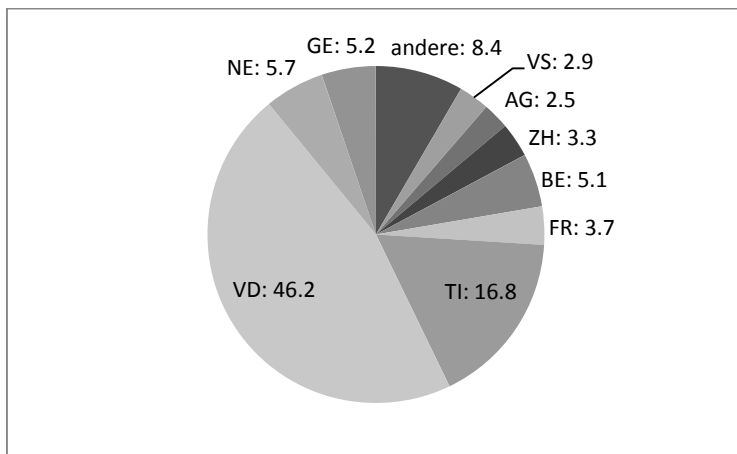


Abbildung 18:
Verteilung der Parlamentssitze auf die Kantone (2013), Anteil Sitze



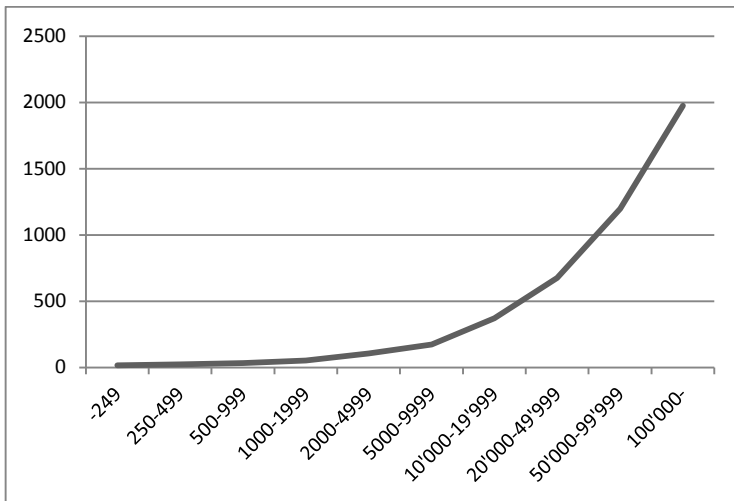
N=17'339

Ausschlaggebend für die Ausgestaltung eines Gemeindeparlaments ist aber nicht allein die Sitzzahl, sondern vor allem auch, wie viele Einwohner sich einen Sitz teilen. Je kleiner diese Zahl, desto grösser ist die Repräsentativität eines Parlaments.

Im Durchschnitt teilen sich 190 Einwohner einen Sitz. Dass diese Zahl so niedrig ist, hängt vor allem mit den vielen Parlamenten in den kleinen Gemeinden zusammen. Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse zeigt sich, dass der Durchschnittswert von 15 auf bis gegen 2000 in den grössten Gemeinden ansteigt (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19:

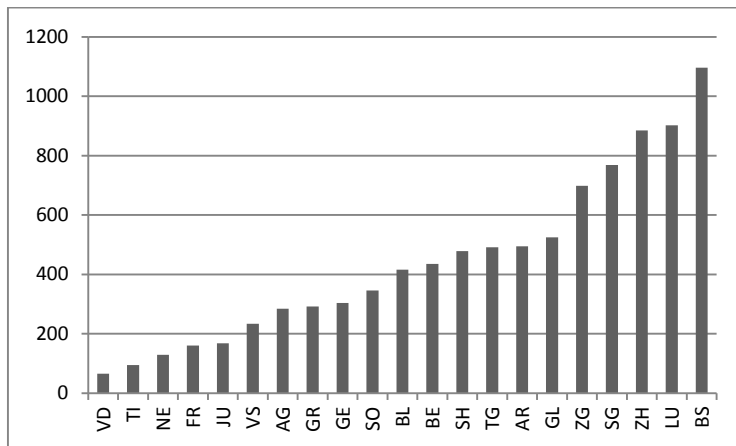
Repräsentativität der Gemeindeparlamente (2013) nach Gemeindegrösse, durchschnittliche Anzahl Einwohner pro Sitz



Betrachtet man wiederum die Unterschiede nach Kantonen, so bestätigt sich die grössere Bedeutung der repräsentativen Demokratie in der Westschweiz und im Tessin. Die durchschnittliche Zahl von

Einwohnern pro Sitz ist deutlich tiefer als in den Kantonen, in denen nur in den grössten Gemeinden Parlamente bestehen (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20:
Repräsentativität der Gemeindeparlamente (2013) nach Kantonen, durchschnittliche Anzahl Einwohner pro Sitz



3.3 PARTEIPOLITISCHE ZUSAMMENSETZUNG

Bis anhin fehlt ein Überblick über die Vertretung der Parteien in sämtlichen Schweizer Gemeindeparlamenten. Leider figuriert die Frage nach der parteipolitischen Zusammensetzung auch nicht im Fragenkatalog unseres Monitorings. Die umfassendsten Zahlen stammen aus der Statistik der Schweizer Städte⁶². Diese deckt aber, von einigen Ausnahmen abgesehen, nur die Städte, das heisst die Gemeinden mit (in der Regel) mehr als 10'000 Einwohnern, ab. Nicht berücksichtigt sind damit die vielen Gemeindeparlamente in den Kantonen TI und VD. Erfasst werden etwas mehr als 5350 Sitze, was, wie wir gesehen haben, etwas mehr

⁶² http://staedteverband.ch/de/Info/Dokumentation/Statistik_der_Schweizer_Staete

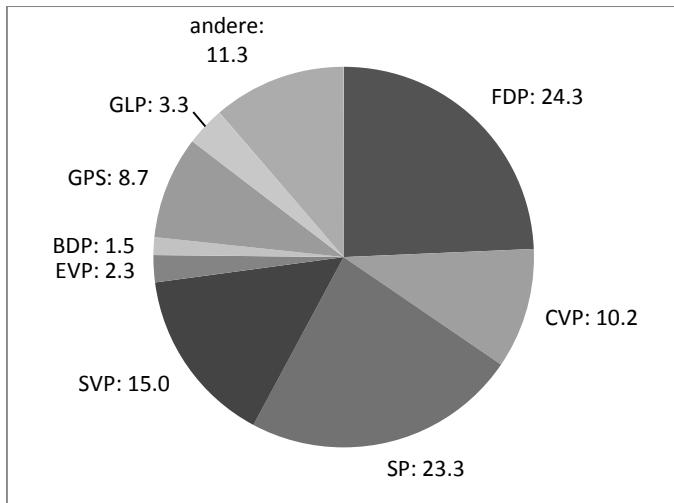
als 30 Prozent sämtlicher lokalen Parlamentssitze entspricht. Benachteiligt sind dadurch in erster Linie die CVP und die FDP sowie die verschiedenen freien Listen und lokalen Gruppierungen.

Abbildung 21 zeigt, dass die FDP mit knapp einem Viertel der Sitze die stärkste Partei in den kommunalen Parlamenten ist. Sie wird allerdings hart bedrängt von der SP. Deutlich zurück liegen die SVP und die CVP. Im Vergleich zu den kantonalen Parlamenten⁶³ oder zum Nationalrat⁶⁴ ist die SVP in den Stadtparlamenten deutlich schwächer, während die CVP etwa die gleiche Position einnimmt wie im Nationalrat, aber deutlich geringere Sitzanteile aufweist als in den kantonalen Parlamenten. Die FDP ist demgegenüber in den Stadtparlamenten deutlich stärker als auf den übrigen Ebenen und auch die SP schneidet in den Städten besser ab als in den Kantonen und auf Bundesebene.

63 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_parlemente/mandatsverteilung.html

64 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/mandatsverteilung.html

Abbildung 21:
Sitzanteile der Parteien in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014)



N=5358

Unterscheidet man nach der Grösse der Städte, so zeigt sich, dass die SP ab 20'000 Einwohnern zur stärksten Partei wird, während die FDP diese Position in den kleineren Städten innehält (vgl. Tabelle 10). Die SVP ist in den mittelgrossen Städten etwas stärker, scheidet aber auch in den Städten mit mehr als 100'000 Einwohnern relativ gut ab und erzielt dreimal mehr Sitze als die CVP, die in den urbanen Regionen der Schweiz relativ schwach ist.

3.4 VERTRETUNG DER FRAUEN

Neben der Vertretung der Parteien ist auch die Vertretung der Frauen in den kommunalen Parlamenten von Interesse. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass es verglichen zu einem kantonalen Parlament oder zum nationalen Parlament für Frauen einfacher sein dürfte, einen Sitz in einem kommunalen Parlament zu gewinnen, da hier die Konkur-

renz geringer ist. Auch ist es in den grösseren Gemeinden und vor allem in den grossen Städten schwieriger einen Sitz zu erlangen als in den kleinen Parlamentsgemeinden, weil dort die Konkurrenz grösser ist. Allerdings gilt es auch die Stärke der Parteien zu berücksichtigen. Bekanntlich sind linke und grüne Parteien in den Parlamenten auf den höheren politischen Ebenen mit mehr Frauen vertreten.

Tatsächlich liegt der Frauenanteil in den kommunalen Parlamenten der Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern mit durchschnittlich rund 30 Prozent höher als in den kantonalen Parlamenten, wo die Frauen rund 26 Prozent der Sitze⁶⁵ halten (Abbildung 22). Weiter zeigt sich, dass das Konkurrenzargument zumindest für die lokale Ebene keine absolute Gültigkeit beanspruchen kann. In den grössten Gemeinden ist der Frauenanteil eher etwas höher als in den mittleren und kleineren Städten, was auf die stärkere Vertretung der SP und der Grünen zurückgeführt werden kann. Frauen aus den Reihen der Grünen, der SP und der EVP sind in den kommunalen Parlamenten übervertreten, Frauen aus den Reihen der FDP und vor allem auch der SVP sind klar untervertreten (Abbildung 23).

⁶⁵ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_parlamente/mandatsverteilung.html

Abbildung 22:
Vertretung der Frauen in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014), nach Gemeindegrösse

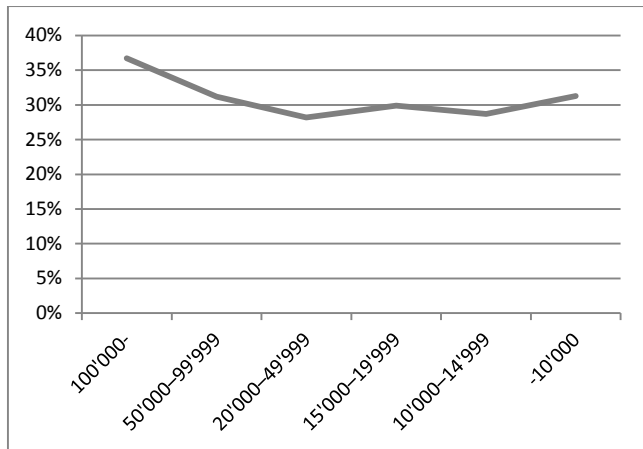


Abbildung 23:
Über- oder Untervertretung der Frauen in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder Städteverband“) (2014), nach Parteien

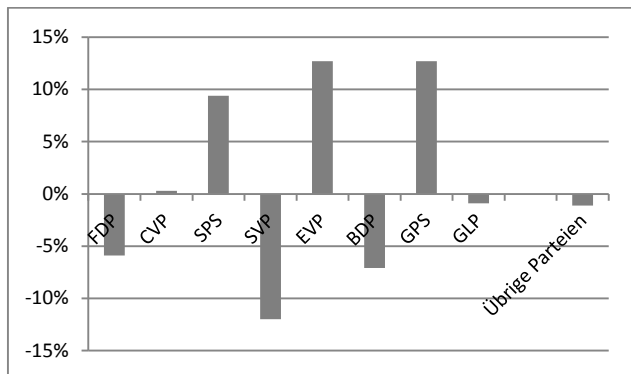


Tabelle 10:
**Sitzanteile der Parteien in den Parlamenten der grösseren Gemeinden („Mitglieder
der Städteverband“) (2014), nach Gemeindegrösse**

	FDP	CVP	SP	SVP	EVP	BDP	GPS	GLP	an- dere	Total	An- zahl Sitze
100'000+	15.8	4.8	28.4	15.0	1.3	1.7	11.6	5.9	15.6	100	545
50'000– 99'999	21.0	13.5	24.5	10.5	1.7	0.9	9.6	6.1	12.2	100	229
20'000– 49'999	20.8	11.4	22.5	16.6	2.4	1.5	10.3	3.2	11.3	100	1428
15'000– 19'999	25.4	11.5	22.2	16.4	2.4	1.6	7.6	3.0	9.6	100	1407
10'000– 14'999	26.3	10.0	21.6	13.5	3.0	1.7	9.5	2.4	11.6	100	1223
-10'000	35.8	7.9	26.4	12.4	1.5	1.7	2.1	2.1	10.2	100	531
Sitze Total	1301	547	1250	806	124	84	466	179	606	5363	5363
Sitzanteil insge- samt	24.3	10.2	23.3	15.0	2.3	1.5	8.7	3.3	11.3	100	

3.5 PARLAMENT UND DIREKTE DEMOKRATIE

Auch in den Parlamentsgemeinden verfügen die Stimmberechtigten über Möglichkeiten, über die Wahlen hinaus direkt auf die politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Dies geschieht mit den auf höheren politischen Ebenen bestens bekannten Instrumenten der direkten Demokratie. Dabei gesellen sich je nach Kanton und Gemeinde zu Initiative, obligatorischem und fakultativem Referendum noch zusätzliche und weiterreichende Formen der Einflussnahme (z.B. Einzelinitiative, Konsultativ-, Grundsatz-, Eventual- und Variantenabstimmungen, konstruktives Referendum).

Ausgestaltung und Gebrauch stehen – wie dies Bützer (2007: 85ff.) ausführlich und überzeugend darlegt – in einem direkten Verhältnis zur

dominierenden Rechtstradition. Moderne direkt-demokratische Institutionen gelten als feste Bestandteile der politischen Entscheidungsprozesse in den Städteorten der Deutschschweiz. Die Parlamentsgemeinden sind hier gegenüber direktdemokratischen Mitentscheidungsmöglichkeiten am offensten. Die Städte der französischen Tradition verstehen die direkte Bürgermitsprache in kommunalen Angelegenheiten nicht zwingend als Königsweg der Demokratie und akzeptieren sie eher als Mitsprache einer qualifizierten Minderheit bei politisch umstrittenen Fragen. In den Kantonen mit einer Versammlungstradition vermischen sich alte und neue Formen der demokratischen Mitsprache (Bützer 2007: 137f.).

Die Ergebnisse unserer Befragung aus dem Jahr 2009 bestätigen, dass in den als Städteorte bezeichneten Kantonen (BE, BS, LU, SG, SH, SO und ZH) ein kleinerer Anteil der Stimmberechtigten in den Parlamentsgemeinden ein lokales Referendum ergreifen kann als in den Parlamentsgemeinden der Landesgemeindekantone und der französisch- und italienischsprachigen Kantone (vgl. Tabelle 11). Auch kommt es deutlich häufiger zu einem fakultativen Referendum, welches dann auch häufiger von Erfolg gekrönt ist als ein fakultatives Referendum in den französischsprachigen Kantonen und im Tessin. Wenn es in den Landesgemeindekantonen zu einem Referendum kommt, dann sind die Erfolgchancen im Durchschnitt noch etwas höher.

Insgesamt sind in der Lokalpolitik Referenden gegen Parlamentsentscheide eher selten. In den der Untersuchung vorangehenden fünf Jahren wurde im Durchschnitt pro Parlamentsgemeinde ein solches Referendum ergriffen. Jedes zweite dieser Referenden war dabei erfolgreich. Betroffen davon sind etwas mehr als 60 Prozent der Parlamentsgemeinden. Auch bei diesen Zahlen zeigen sich die bereits beschriebenen Unterschiede zwischen den Kantonen der drei Demokratietraditionen. In der Befragung ebenfalls erhoben wurde das Bestehen einer Referendumsmöglichkeit. Da für entsprechende Regelungen teilweise auf die einzelnen Gemeinden zurückgegriffen werden muss, sind diese Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen. Gemäss Bützer (2007)

gibt es vereinzelte Parlamentsgemeinden, die keine fakultativen Referenden vorsehen, dabei handelt es sich vor allem um kleinere Gemeinden der französischsprachigen Demokratietradition.

Tabelle 11:
Direkte Demokratie in Parlamentsgemeinden und unterschiedliche Demokratietraditionen

	Durchschnittlicher Anteil Stimmberechtigte, die eine Urnenabstimmung verlangen können	Durchschnittliche Anzahl Referenden in den letzten 5 Jahren	Durchschnittliche Anzahl erfolgreiche Referenden in den letzten 5 Jahren	Anteil Gemeinden, in denen in den letzten 5 Jahren ein Referendum ergriffen wurde	Anteil Gemeinden, in denen in den letzten 5 Jahren ein Referendum erfolgreich war	Anteil Gemeinden mit Referendum	N=
Stadtorte-Kantone* (BS, BE, ZH, LU, SG, SH, SO)	5.8	2.9	0.9	63.3	51.6	93.9	31
Landsgemeindegkantone (AI, AR, GL, UR, NW, OW, SZ, ZG, BL, TG, AG)	8.6	1.6	1.5	52.9	75.0	82.6	19
Französisch- und italienischsprachige Kantone (VD, GE, NE, FR, VS, JU, TI)	15.6	0.4	0.3	28.0	19.8	79.0	128
Alle	14.0	1.0	0.5	37.0	31.0	81.7	
Nalle=	114	165	168	165	168	218	

Initiativen und Referenden sind also nicht in allen Gebieten der Schweiz gleichermassen populär. Interessanterweise sind sie aber nicht in den Gebieten mit einer direktdemokratischen Landsgemeindetradition am populärsten, sondern in den von grösseren Städten geprägten Kantonen der Deutschschweiz. Die Stadt Zürich, als prominenteste Vertreterin einer Parlamentsgemeinde der Städteorte belegt dies auf eindruckliche Weise. In der Zeit von 1933 bis 2013 wurde in der Stadt Zürich über 2287 Vorlagen abgestimmt. Davon betrafen 40 Prozent respektive 915 Vorlagen lokale Angelegenheiten, was mehr als 10 Vorlagen pro Jahr entspricht.

4 POLITIKWISSENSCHAFTLICHE BEFUNDE ZU DEN AUSWIRKUNGEN DER BEIDEN SYSTEME

In vielen Kantonen haben mittelgrosse und grössere Gemeinden die Möglichkeit, zwischen dem Versammlungs- und dem Parlamentssystem zu wählen. Entsprechend bedeutungsvoll wird hier die Frage, was für Auswirkungen die Wahl des einen oder anderen Systems mit sich bringt. In diesem Kapitel vergleichen wir Versammlungs- und Parlamentsgemeinden hinsichtlich einer Auswahl von Indikatoren, welche Aufschluss über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und das Funktionieren der lokalen Demokratie geben.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die beiden Systeme nicht zufällig auf die Schweizer Gemeinden verteilt sind, sondern mit bestimmten charakteristischen Merkmalen der Gemeinden verbunden sind. Um den Effekt der Ausgestaltung der Legislativfunktion auf die ausgewählten Indikatoren zu bestimmen, müssen diese charakteristischen Merkmale kontrolliert werden, das heisst, sie müssen entweder als Kontrollvariablen in das Analysemodell miteinbezogen werden oder man schafft ein Subsample, in dem sich die Gemeinden hinsichtlich dieser Merkmale nicht unterscheiden.

Die wichtigste Variable, die es dabei zu kontrollieren gilt, ist die Grösse der Gemeinde. Das ideale Subsample besteht aus Gemeinden gleicher Grösse, wobei sich die eine Hälfte für die Gemeindeversammlung und die andere Hälfte für ein Gemeindeparlament entschieden hat. Idealerweise dürften sich diese Gemeinden aber auch hinsichtlich anderer Merkmale nicht unterscheiden, sodass wir von perfekten *ceteris-paribus*-Bedingungen ausgehen können und allfällige Unterschiede einzig auf die Frage „Parlament oder Versammlung?“ zurückzuführen sind.

Ein fast ideales Untersuchungsfeld bietet der Kanton Zürich. Abgesehen von den beiden Städten Zürich und Winterthur gibt es im Kanton Zürich 27 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner, 13 davon haben ein

Gemeindeparlament und 14 haben eine Gemeindeversammlung. In unserem Sample befinden sich leider nur 15 dieser Gemeinden, 5 mit einem Parlament und 10 mit einer Gemeindeversammlung.

Im Folgenden untersuchen wir die Auswirkungen der Ausgestaltung der Legislativfunktion auf die finanzielle Lage, die wahrgenommenen Leistungsgrenzen insgesamt und mit Blick auf das Funktionieren der Exekutive. Bezüglich Politik und Demokratie interessieren uns das Interesse der Einwohner an der Politik, die Zahl und der Einfluss der Parteien und die Beteiligung an lokalen Wahlen.

4.1 UNTERSCHIEDE HINSICHTLICH DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER GEMEINDEN

Obwohl der Performanz einer Gemeinde bei den aktuellen Reformdiskussionen eine grosse Bedeutung zukommt, vor allem wenn es darum geht, die Notwendigkeit oder die Wirkung von Reformen zu bestimmen, gibt es keine allgemein anerkannten Indikatoren, welche es ermöglichen, die effektive Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu bestimmen.

Auch in unserem Fall müssen wir uns damit begnügen, der effektiven Leistungsfähigkeit nur annähernd gerecht zu werden. Wir stützen uns einerseits auf die finanzielle Lage der Gemeinde (Entwicklung der Nettoverschuldung in den letzten 5 Jahren) ab, über die uns die Gemeindeschreiber in unserer Befragung Angaben gemacht haben, und andererseits betrachten wir die Einschätzung unserer Gemeindeschreiber hinsichtlich allfälliger Leistungsgrenzen bei der Erfüllung der einzelnen Aufgaben, welche die Gemeinde zu erbringen hat. Im Speziellen betrachten wir zudem, ob sich allenfalls bei den Gemeindeexekutiven Leistungsgrenzen bemerkbar machen.

Was den Finanzhaushalt der Gemeinden anbelangt, so wird häufig die Vorstellung geäußert, dass die direkte Demokratie eine bremsende Wirkung auf die Ausgaben hat. Da viele Parlamentsgemeinden bei grösseren Ausgaben ein Referendum kennen und so ebenfalls auf die Zu-

stimmung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen sind, ist die Gleichsetzung von Versammlungsdemokratie gleich direkte Demokratie und Parlamentsdemokratie gleich repräsentative Demokratie nicht ganz korrekt. Dennoch kann grundsätzlich vermutet werden, dass die Gemeindeversammlung zurückhaltender ist, wenn es um höhere Steuern oder grössere Ausgaben geht. Die Parlamentsvertreter hätten demgegenüber – so die Vorstellung – ein grösseres Interesse daran, ihren Wählern Vorteile zu verschaffen oder sich mit Projekten zu profilieren, um damit ihre Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen. Dies dürfte sich dann letztlich kostentreibend auswirken.

Betrachtet man die Gesamtheit der Gemeinden (erste Zeile, Tabelle 12), so finden sich tatsächlich signifikante negative Korrelationen zwischen Parlamentsgemeinden und der Verringerung der Nettoverschuldung respektive der Senkung des Steuerfusses. Dies heisst mit anderen Worten, dass in Parlamentsgemeinden die Nettoverschuldung weniger häufig abgenommen hat und der Steuerfuss weniger häufig gesenkt werden konnte als in Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung. Demgegenüber wird in Parlamentsgemeinden häufiger festgehalten, dass die Gemeinde bei der Erbringung der verschiedensten Aufgaben an Leistungsgrenzen stosse, während bei spezifischen Problemen im Bereich der Exekutive das Gegenteil der Fall zu sein scheint.

Da wir aus den früheren Kapiteln wissen, dass vor allem die Grösse der Gemeinde und die Zugehörigkeit zur französischsprachigen Schweiz für die Existenz eines Parlamentssystem förderlich sind, gilt es den Einfluss dieser beiden Variablen zu überprüfen, d.h. die Analysen für die unterschiedlichen Kulturräume und für Gemeinden unterschiedlicher Grösse getrennt durchzuführen.

Bei Betrachtung sämtlicher Gemeinden innerhalb der Sprachregionen findet sich nur noch eine signifikante negative Beziehung bei der Steuerensenkung. Für beide Sprachgebiete kann man festhalten, dass Parlamentsgemeinden weniger häufig den Steuerfuss senken. Schlüsselt man zusätzlich noch nach der Gemeindegrösse auf, so beschränkt sich dies

auf die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Bei den grösseren Gemeinden sind die Korrelationen nicht mehr signifikant, was aber vor allem mit der kleineren Zahl an Gemeinden (N) in diesen Gemeindegrössenkategorien zusammenhängt. Die Vorzeichen zeigen aber in dieselbe Richtung. Bei der Verringerung der Nettoverschuldung ist das Muster etwas weniger eindeutig, aber auch hier deuten die Werte, zumindest für die französischsprachige Schweiz, eher darauf hin, dass in Parlamentsgemeinden weniger häufig Schulden abgebaut werden. Bei den Leistungsgrenzen wird es demgegenüber deutlich schwieriger, einen klaren Trend herauszulesen.

Betrachten wir schliesslich noch die „ideale“ Kontrollgruppe, die 15 Zürcher Gemeinden (zehn mit Gemeindeversammlung und fünf mit Gemeindeparlament), so werden die gefunden Erkenntnisse gestützt. Die Zusammenhänge sind zwar nicht signifikant, die Vorzeichen der Koeffizienten deuten aber darauf hin, dass Parlamentsgemeinden hinsichtlich dieser Performanzindikatoren eher schlechter abschneiden als Versammlungsgemeinden.

Auch wenn mit diesen einfachen Analysen nicht direkt auf kausale Zusammenhänge geschlossen werden kann, respektive man nicht mit Sicherheit geltend machen kann, dass das Vorhandenseins eines Parlaments dafür verantwortlich ist, dass die Finanzen und die wahrgenommene Leistungsfähigkeit weniger positiv erscheinen, so kann man zumindest auf der Basis der hier vorliegenden Ergebnisse ausschliessen, dass sich die Verhältnisse in Parlamentsgemeinden deutlich positiver präsentieren, es scheint eher das Gegenteil der Fall zu sein.

Tabelle 12:
Parlamentsgemeinden vs. Versammlungsgemeinden: finanzielle Lage und Leistungsgrenzen (Pearson Korrelationskoeffizienten)

	Verringerung Nettoverschuldung seit 2005	Steuerfuss im Vergleich zu 2005 gesunken	Leistungsgrenzenindex	Leistungsgrenzen Gemeindeexekutive	Nmin	Nmax
alle Gemeinden	-0.149	-0.208	0.109	-0.053	1229	1260
bis 2000	-0.220	-0.237	0.108	-0.060	728	749
2000-5000	-0.172	-0.248	0.091	-0.103	309	319
5000-10'000	-0.194	-0.218	0.161	-0.061	108	113
10'000-20'000	0.030	-0.201	0.064	-0.115	60	63
alle Gemeinden Deutschschweiz	-0.012	-0.111	0.044	0.029	834	864
-2000	-0.048	-0.106	-0.035	-0.039	446	465
2000-5000	0.013	-0.180	0.011	0.075	235	245
5000-10'000	-0.052	-0.167	-0.012	-0.034	87	92
10'000-20'000	-0.020	-0.169	0.161	0.065	45	48
ZH 10'000-20'000	-0.406	-0.328	0.364	0.156	13	15
alle französischsprachigen Gemeinden	-0.061	-0.102	-0.057	0.015	327	338
-2000	-0.139	-0.168	-0.073	-0.032	235	246
2000-5000	-0.184	-0.232	-0.043	0.035	59	61
5000-10'000	-0.052	-0.167	-0.012	-0.034	87	92
10'000-20'000	-0.020	-0.169	0.161	0.065	45	48

Quelle: Gemeindegemeinschaftsbefragung 2009

Die fett gedruckten Koeffizienten sind mindestens auf dem 5%-Niveau signifikant (einseitig).

4.2 **UNTERSCHIEDE HINSICHTLICH DER „DEMOKRATIEQUALITÄT“ DER GEMEINDEN**

Auch die Bestimmung der Demokratiequalität in einer Gemeinde ist kein einfaches Unterfangen, da es sich hier um ein mehrdimensionales Phänomen handelt, welches nicht lediglich auf einfache Messgrössen wie etwa die Wahlbeteiligung reduziert werden kann. Eine Vielzahl von Arbeiten befasst sich denn auch sowohl aus theoretischer wie auch aus empirischer Perspektive mit der Demokratie in den Gemeinden in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse (vgl. Dahl and Tufté 1974, Denters et al. 2014). Für die Schweiz zeigt die Studie von Ladner und Bühlmann (2007: 261f.), dass die Demokratiequalität in den Versammlungsgemeinden insgesamt eher höher ist als in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament, zumindest wenn man sich auf die Sicht der Bürgerinnen und Bürger abstützt und Faktoren wie Integration, politisches Interesse, Einschätzung der persönlichen Einflussnahme, Vertrauen in die politischen Behörden, Zufriedenheit und politische Beteiligung als Voraussetzungen für eine hohe Demokratiequalität betrachtet.

In dieser Untersuchung, die sich auf die Ebene der Gemeinden bezieht, soll das Interesse der Einwohner an der Gemeindepolitik gemäss Einschätzung des Gemeindegliedschreibers, das Vorhandensein politischer Gruppierungen und Parteien und deren Einfluss sowie die Beteiligung an kommunalen Wahlen berücksichtigt werden.

Ein hohes Interesse an der Lokalpolitik wird dabei als positives Zeichen für das Funktionieren der lokalen Demokratie gewertet. Natürlich kann auch argumentiert werden, dass sich die Leute vor allem dann für die Politik interessieren, wenn Schwierigkeiten und Probleme auftauchen, die es zu bewältigen gilt. Aber insgesamt dominiert wohl die Ansicht, dass sich die Leute auch eher an den politischen Auseinandersetzungen beteiligen und ihre Ansichten und Präferenzen in den Entscheidungsprozess einbringen, wenn sie sich für die Politik interessieren. Auch wenn dann die Entscheidungen nicht immer in ihrem Sinn ausfallen, sind sie

wohl eher bereit, diese zu akzeptieren. Ganz ähnlich kann bei einer höheren Wahlbeteiligung argumentiert werden.

Allerdings ist in den Gemeinden in den letzten Jahrzehnten die Wahlbeteiligung stark zurückgegangen und es kommt häufig zu reinen Bestätigungswahlen, bei denen gerade so viele Kandidaten antreten, wie Sitze zu vergeben sind (Ladner 2011). Dies bedeutet nicht zwingend, dass die Bürgerinnen und Bürger politikverdrossen und unzufrieden mit den lokalen Entscheidungsträgern sind. Eine höhere Wahlbeteiligung garantiert aber auf jeden Fall breiter abgestützte Ergebnisse.

Bei den politischen Gruppierungen und Parteien ist die Sachlage noch etwas komplizierter. Auf der einen Seite wird häufig argumentiert, dass Lokalpolitik im Prinzip Sachpolitik ist und es wenig Platz für parteipolitisch gefärbte Entscheidungen gibt, auf der anderen Seite tragen Parteien dazu bei, unterschiedliche Positionen zu strukturieren und sichtbar zu machen, was letztlich einer demokratischen Entscheidungsfindung förderlich ist.

Angesichts der nicht ganz wertfreien Beurteilung der Bedeutung der verschiedenen Indikatoren in unterschiedlichen Kontexten respektive Gemeinden unterschiedlicher Grösse, soll im Folgenden davon abgesehen werden, von unterschiedlicher Demokratiequalität im Sinne von besser oder schlechter zu sprechen. Es interessiert vor allem, ob es Zusammenhänge zwischen der Wahl des Legislativsystems und den hier untersuchten „Demokratieindikatoren“ gibt.

Betrachtet man die Gesamtheit der Gemeinden, so ist das politische Interesse in Parlamentsgemeinden signifikant tiefer, es gibt mehr Lokalparteien und ihr Einfluss ist grösser und die Beteiligung an lokalen Wahlen ist signifikant höher (vgl. Tabelle 13, erste Zeile).

Wie im vorangehenden Abschnitt gilt es auch hier, die Sprachregionen und die Grösse der Gemeinden zu kontrollieren. Erneut zeigt sich, dass die Grösse der Gemeinde insgesamt wohl wichtiger ist als der kulturelle Faktor. Die Auswirkungen auf das politische Interesse sind nicht eindeu-

tig. In den kleinsten Gemeinden ist die Beziehung negativ und in den mittelgrossen eher positiv, aber für die einzelnen Sprachregionen sind dann die Werte nicht mehr signifikant. Vor allem in den grösseren Gemeinden kann man jedoch festhalten, dass es in Parlamentsgemeinden mehr politische Parteien gibt und dass diese über mehr Einfluss verfügen. Die Wahlbeteiligung liegt in Parlamentsgemeinden eher höher mit Ausnahme der kleineren, französischsprachigen Parlamentsgemeinden. Bei der „idealen“ Kontrollgruppe im Kanton Zürich lässt sich jedoch kein signifikanter Unterschied hinsichtlich der Wahlbeteiligung feststellen. Hier ist in den Parlamentsgemeinden einzig die Zahl der politischen Parteien signifikant höher.

Insgesamt kann bezüglich der untersuchten Indikatoren festgehalten werden, dass das Vorhandensein eines Parlaments dazu führt, dass Parteien in der Gemeinde wichtiger werden. Das Interesse an der Politik ist nicht generell höher, da wohl ein Parlament auch bedeuten kann, dass man die Entscheidungen an die gewählten Repräsentanten delegiert und sich dann erst bei den nächsten Wahlen wieder mit der Politik zu beschäftigen beginnt. Die Wahlbeteiligung liegt jedoch, da mehr Personen und Parteien kandidieren, eher etwas höher.

Tabelle 13:
Parlamentsgemeinden vs. Versammlungsgemeinden: politisches Interesse, organisierte Gruppierungen und Parteien, Wahlbeteiligung (Pearson Korrelationskoeffizienten)

	Interesse Bevölkerung Gemeindepolitik	Organisierte Gruppierungen	Anzahl Parteien	Einfluss Parteien auf Lokalpolitik	Beteiligung an Gemeindewahlen	Nmin	Nmax
alle Gemeinden	-0.047	0.016	0.202	0.147	0.157	1049	1266
2000	-0.075	-0.054	-0.020	0.011	0.224	546	754
2000-5000	-0.118	-0.224	-0.149	-0.003	0.258	296	318
5000-10'000	0.158	-0.269	-0.056	0.141	0.227	96	113
10'000-20'000	0.082	-0.078	0.417	0.285	0.258	59	65
alle Gemeinden Deutschschweiz	0.029	0.116	0.452	0.212	0.029	215	857
-2000	-0.041	-0.010	0.014	-0.085	0.064	377	461
2000-5000	0.056	0.028	0.010	0.084	0.172	230	242
5000-10'000	0.082	0.046	0.272	0.267	0.126	80	92
10'000-20'000	0.113	0.134	0.622	0.293	0.236	47	48
ZH 10'000-20'000	-0.047	0.189	0.441	0.167	-0.125	14	15
alle französischsprachigen Gemeinden	-0.010	.142	.296	.228	-.299	215	344
bis 2000	.029	-.086	-.088	-.082	-.083	129	251
2000-5000	-.206	-.223	-.173	-.016	-.478	51	61
5000-10'000	.082	.046	.272	.267	.126	80	92
10'000-20'000	.113	.134	.622	.293	.236	47	48

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2009

Die fett gedruckten Koeffizienten sind mindestens auf dem 5%-Niveau signifikant (einseitig).

4.3 UNTERSCHIEDE HINSICHTLICH DER KOSTEN

Nicht zuletzt in Gemeinden, in denen über die Einführung eines Gemeindeparlaments diskutiert wird, stellt sich sehr schnell auch die Frage nach den Kosten eines Gemeindeparlaments im Vergleich zur Gemeindeversammlung. Aus leicht nachvollziehbaren Gründen muss man sich hier auf die Einführungs- und Betriebskosten beschränken. Einsparungen respektive Kosten, die aus den gefällten „besseren“ oder „schlechteren“ Entscheidungen entstehen, können nicht berücksichtigt werden.

Da sich zudem wissenschaftliche Studien bis anhin nicht mit dieser Frage beschäftigt haben, ist man auf Zusammenstellungen und Schätzungen angewiesen, die im Vorfeld von Abstimmungen über den Wechsel zum einen oder anderen System verbreitet werden. Häufig werden dabei die Kosten in ähnlich grossen Gemeinden mit unterschiedlichen Systemen verglichen oder es wird versucht, die einzelnen Kostenpunkte einigermaßen genau abzuschätzen.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies und geben einen Eindruck von den Kostenunterschieden:

- In der Gemeinde Belp wurden im Rahmen der Vernehmlassung die wiederkehrenden Mehrkosten für eine Organisation mit Gemeindeparlament auf Fr. 190'000.- veranschlagt. Folgende Positionen sind für diese Mehrkosten verantwortlich: Entschädigungen für Sitzungsgelder, Spesen für Repräsentation, Parlamentssekretariat, Verwaltungsaufwand, Kommissionssekretariate, Anträge, Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse, Material (Drucksachen, Akten, etc.) und Parlamentswahlen.⁶⁶
- In einem Artikel in der Berner Zeitung vom 13.12.2014 nehmen die Gemeindepräsidenten von Unterseen und Interlaken zu den Kosten der beiden Systeme Stellung: „Zwei Gemeindeversammlungen gibt es in Unterseen pro Jahr, manchmal kommen

⁶⁶ Bericht des Gemeinderats zuhanden der Vernehmlassung „Reform der politischen Strukturen und der Verwaltung“, datiert 12.1.2015.

noch eine oder zwei ausserordentliche Versammlungen dazu. Die Traktandenlisten sind zumeist gut gefüllt. Zu bezahlen hat die Gemeinde den Versammlungsraum und die rund 2000 Franken für den Apéro. «Das ist ein sehr kosteneffizientes Konstrukt», findet Jürgen Ritschard. Aus Interlaken tönt es wie folgt: „Der GGR Interlaken kommt in der Regel fünf- bis siebenmal pro Jahr zusammen. Dabei fallen direkte Kosten durch die Raummiete und die Sitzungsgelder von 50 Franken pro GGR-Mitglied und Sitzung an, insgesamt rund 15'000 Franken pro Jahr. Hinzu kommen indirekte Kosten durch die Wahlen und die Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse, die sich schwer beziffern lassen.“

- Als in Rapperswil-Jona 2015 über die Einführung eines Gemeindeparlaments diskutiert wurde, rechnete das Pro-Komitee mit zusätzlichen Kosten von rund 300'000 Franken pro Jahr für den Parlamentsbetrieb. Als Vorbild und Vergleichsgrösse diente ihm dabei die Stadt Wetzikon mit etwas über 22'000 Einwohnern.⁶⁷

Insgesamt kann wohl davon ausgegangen werden, dass die Organisationsform mit Gemeindeparlament teurer kommt als das Versammlungssystem. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass zumindest die Betriebskosten pro Stimmberechtigten im tieferen zweistelligen Bereich liegen. Nicht berücksichtigt sind dabei allerdings die durch das eine oder andere System verursachten Folgekosten der politischen Entscheidungen.

67 <http://www.srf.ch/news/regional/ostschweiz/parlament-statt-buergerversammlung-in-rapperswil-jona>.

5 GEMEINDEVERSAMMLUNG ODER GEMEINDEPARLAMENT? - BEWERTENDE ÜBERLEGUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Nicht nur für Gemeinden, denen es gemäss der kantonalen Gesetzgebung freigestellt ist, sich bei Ausgestaltung ihrer Legislative zwischen einem Versammlungs- und einem Parlamentssystem zu entscheiden, sondern auch ganz grundsätzlich und in demokratietheoretischer Hinsicht stellt sich die Frage nach den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme.

Die Versammlungsdemokratie versteht sich häufig als Urform der Demokratie und beruft sich auf die griechische Polis Athen, während die Parlamentsdemokratie ihre Anfänge in der *Assemblée Nationale* im Revolutionsjahr 1789 als erstes nicht nach Ständen gegliedertes Parlament in Europa sieht.

Vorteile der Versammlungsdemokratie in den Schweizer Gemeinden sind sicher, dass die Teilnahme grundsätzlich allen Stimmberechtigten der Gemeinde offen steht und dass nicht nur über die Anträge abgestimmt, sondern in der Regel auch informiert und debattiert werden kann. Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit, Fragen und Änderungsanträge zu stellen, und im Idealfall kommt es zu einer wahren Deliberation, bei der die besseren Argumente obsiegen und Projekte so ausgestaltet werden, dass sie einen grösstmöglichen Nutzen und grösstmögliche Akzeptanz garantieren. In der Gemeindeversammlung wird die gemeinsame Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde offenkundig und unterschiedliche Positionen und Ansichten werden direkter wahrnehmbar. Man muss sich mit den politischen Gegnern auseinandersetzen. Die politische Mitbestimmung für den Einzelnen wird zwar anspruchsvoller und aufwändiger, die Stimmabgabe erfolgt dafür in einem „würdevollen“ und dafür vorgesehenen Umfeld und nicht in einem individuellen, nicht kontrollierten Rahmen, wie etwa bei der brieflichen Stimmabgabe. Solche Versammlungen haben durchaus auch

einen sozialen Charakter und es kommt zu einem direkten Kontakt mit den politischen Behörden. Und letztlich sind sie auch kostengünstiger.

Parlamentsgemeinden haben demgegenüber den Vorteil, dass die politischen Debatten klarer (häufig nach parteipolitischen Positionen) strukturiert sind und dass der Kreis der entscheidenden Personen nicht von Versammlung zu Versammlung respektive von Sitzung zu Sitzung ändert. Die gewählten Repräsentanten sind in der Pflicht, sich kontinuierlich über die laufenden Geschäfte zu informieren und es kann in einem breiteren Rahmen über kompliziertere Projekte befunden werden. Ein in derselben Zusammensetzungen über Jahre hinweg arbeitendes Parlament ist besser in der Lage, die Arbeit von Exekutive und Verwaltung zu verfolgen und seiner Aufsichtsfunktion im Plenum, in Sach- oder in Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen nachzukommen. Und schliesslich ist es in einem Parlamentsbetrieb auch einfacher, politische Anträge einzubringen.

Als grosser Nachteil der Versammlungsdemokratie gilt die schwache Beteiligung. Es ist ein kleiner bis sehr kleiner Anteil von mehr oder weniger zufällig anwesenden Personen, der über die wichtigsten politischen Geschäfte der Gemeinde bestimmt. Sicher problematisch ist es, wenn beispielsweise in einer sehr grossen Gemeinde noch an der Versammlung über die Ausgestaltung der Gemeindeordnung entschieden wird und an dieser dann die Einführung eines Gemeindeparlaments abgelehnt wird, wie dies unlängst in Rapperswil-Jona geschehen ist.⁶⁸ Ganz abgesehen davon, ist es nicht allen Stimmberechtigten gleichermaßen möglich, sich an der Versammlung zu beteiligen und die regelmässige Teilnahme ist relativ aufwändig. Der Gemeindeversammlung ist es auch nicht möglich, die Gemeindeexekutive und die Verwaltung genau zu kontrollieren. Entsprechend verfügen die politisch Verantwortlichen über deutlich mehr Freiheiten. Eine Versammlung ist weiter nicht gefeit davor, dass Emotionen geschürt werden und dass entsprechend der momentanen Stimmungslage entschieden wird. Die briefliche

⁶⁸ Vgl. *NZZ vom 11.6.2015, S. 15.*

Stimmabgabe oder eine parlamentarische Beratung dürften eher gefeilt sein gegen solche Entscheidungen. Zudem kommt es – wie wir gesehen haben – bei Gemeindeversammlungen immer wieder vor, dass bestimmte Interessengruppen bei für sie wichtigen Entscheidungen deutlich stärker mobilisieren und so Mehrheiten für ihre Anliegen gewinnen. So gelingt es ihnen, der Gemeinde Projekte aufzuzwingen, für die unter den Stimmberechtigten keine Mehrheiten zu finden wären. Und schliesslich, und dies ist aus demokratietheoretischer Hinsicht die schwerwiegendste Kritik, wird an der Gemeindeversammlung in der Regel öffentlich, das heisst durch Handheben, entschieden. Gerade bei sehr polarisierenden Fragen innerhalb der Gemeinde ist es so nicht allen gegeben, zu ihrer Meinung zu stehen, vor allem wenn damit auch soziale und wirtschaftliche Nachteile verbunden sein können. Als Gegenargument kann hier angeführt werden, dass man bei geheimen Abstimmungen schneller dazu neigt, den Behörden einen Denkwort zu verpassen oder ein grundsätzliches Misstrauen mit einem Nein zu bekunden, als wenn man öffentlich zu seiner Position stehen und sie allenfalls nach der Versammlung in seinem Bekanntenkreis noch erklären muss. Die offene Stimmabgabe erfordert eine politische Kultur, in der andere Positionen anerkannt und akzeptiert werden und keine negativen Folgen haben.

Natürlich entscheiden auch in Parlamentsgemeinden nur wenige Personen über die wichtigsten politischen Geschäfte. Diese sind dafür aber von einem deutlich grösseren Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewählt worden und haben dafür ein Mandat erhalten. Ein Parlament fördert allerdings eine Parteipolisierung der Lokalpolitik und führt zu politischen Lagern, die sich gegenüberstehen und zu profilieren versuchen. Dies passt nicht zwangsläufig zu allen Gemeinden und kann einer von pragmatischen Sachentscheidungen dominierten Lokalpolitik entgegenwirken. Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind versucht, vor allem mit Blick auf die nächsten Wahlen, unnötige Vorstösse zu lancieren, um auf sich aufmerksam zu machen. Diese verursachen Kosten. Und schliesslich ist es gar nicht so einfach, genügend geeignete Politikerinnen und Politiker für einen funktionierenden Parlamentsbe-

trieb zu finden, und es kommt häufig nach kurzer Zeit und während der Legislatur zu Rücktritten.

All diesen Argumenten zum Trotz gibt es mit Blick auf die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden keine empirisch erhärtete Evidenz (vgl. auch das vorangehende Kapitel), welche eindeutig für das eine oder andere System spricht. Es gibt gewisse Vorlieben für die eine oder andere Form der Demokratie, aber letztlich basieren diese auf unterschiedlichen Wertemustern. Die einen gewichten die radikale-partizipatorische Demokratie stärker und bevorzugen das Versammlungssystem, die anderen haben ihre Präferenzen für die liberale-repräsentative Demokratie mit einem Parlament. Diese Unterschiede widerspiegeln sich auch – von Ausnahmen abgesehen – in der unterschiedlichen Verbreitung der beiden Systeme. Im Tessin und in der französischsprachigen Schweiz ist das Parlamentssystem die anzustrebende Organisationsform, während in den zentralen, nordwestlichen und nordöstlichen Teilen das Versammlungssystem mehr Anhänger hat. Welchem System man hier den Vorzug gibt, ist zudem von Art und Grösse der Gemeinde abhängig.

Ansichts der erwähnten Probleme des Versammlungssystems können fünf Anforderungen an dessen Ausgestaltung formuliert werden, damit Gemeindeversammlungen den wichtigsten Ansprüchen an demokratische Systeme gerecht werden. Diese sind vor allem in grösseren Gemeinden und bei tiefen Beteiligungswerten äusserst wichtig:

- *Wahlen und Gemeindeordnung gehören an die Urne:* Die wichtigsten politischen Geschäfte sollten von möglichst vielen Stimmberechtigten entschieden werden. Die Wahl der Gemeindeexekutive gehört an die Urne wie auch der Erlass und allfällige Änderungen der Gemeindeordnung.
- *Effektive Kontrolle von Exekutive und Verwaltung gewährleisten:* Da es in einem Versammlungssystem deutlich schwieriger ist, die Aufsicht über die Geschäfte der ausführenden Behörden auszuüben, braucht es eine starke, gewählte Aufsichtskommission (Finanz-, Geschäfts- oder Ergebnisprüfungskommission)

mit weitreichenden Befugnissen, welche diese Aufgabe übernimmt und zuhanden der Gemeindeversammlung informiert und Antrag stellt.

- *Geheime Stimmabgabe auf Antrag*: Da der soziale Druck in einer Gemeindeversammlung nicht zu vernachlässigen ist, sollte innerhalb der Gemeindeversammlung die Möglichkeit bestehen, eine geheime Abstimmung zu beantragen. Ein solcher Antrag sollte von einer kleinen Minderheit (etwa 10-20 Prozent) der Teilnehmer gestellt und durchgesetzt werden können.
- *Antrag auf Urnenabstimmung*: Ist ein Geschäft sehr folgenreich für die Gemeinden oder ist die Gemeindeversammlung sehr einseitig besucht, so sollte während der Gemeindeversammlung die Möglichkeit bestehen, das Geschäft an die Urne zu bringen. Ein entsprechender Antrag sollte nicht mehr als die Unterstützung einer qualifizierten Minderheit (ca. 30 Prozent) benötigen.
- *Referendum gegen einen Versammlungsbeschluss*: Kommt es vor, dass eine Gemeindeversammlung einen Entscheid fällt, der völlig quer in der politischen Landschaft der Gemeinde liegt, so sollte die Möglichkeit bestehen, innerhalb einer kurzen Frist nach dem Beschluss ein Referendum mit der Forderung auf Wiederholung der Abstimmung an der Urne zu ergreifen. Die Zahl der Unterschriften muss hier relativ hoch (10 – 15 Prozent der Stimmberechtigten) angesetzt sein.

Viele Kantone und Gemeinden, aber noch längst nicht alle, haben in ihrer Gesetzgebung entsprechende Auflagen gemacht respektive solche Lösungen zumindest teilweise ermöglicht. Mit diesen Möglichkeiten können Gemeindeversammlungen durchaus auch in grösseren Gemeinden die ihnen gegenüber geäusserte Kritik entkräften, Legitimationsdefizite beheben und demokratietauglicher gemacht werden.

Auch bei den Gemeindeparlamenten gibt es Reformansätze, welche vor allem in grösseren Parlamentsgemeinden bedacht werden müssen. Hier

steht die Unterstützung der Parlamentarier bei ihrer Arbeit durch die Parlamentsdienste sowie ab einer bestimmten Grösse und Komplexität die Einführung von permanenten Kommissionen im Vordergrund.

Nimmt man die Idee der Gemeindeautonomie wichtig, so gilt dies auch für die Ausgestaltung des politischen Systems. Angesichts der markanten Unterschiede zwischen den Gemeinden macht dies durchaus auch Sinn. Ob Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament können und sollen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger selbst entscheiden. Dabei können folgende Überlegungen hilfreich sein:

- Wie gut funktioniert die lokale Politik in der Gemeinde? Gibt es einen kleinen Kreis von Personen, der die Politik und die Entscheidungen dominiert, oder finden die politischen Auseinandersetzungen in einem grösseren Rahmen statt?
- Wie überblickbar sind die lokalpolitischen Verhältnisse? Wie gross ist die Distanz zu den Behördenmitgliedern? Geniesst der Gemeinderat das Vertrauen, die Geschicke der Gemeinde im Interesse der Einwohner zu leiten?
- Habe ich die Möglichkeit, mich an der lokalen Politik zu beteiligen und Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen?
- Gibt es funktionierende politische Parteien, die Einfluss auf die Lokalpolitik nehmen können und die meine politischen Präferenzen repräsentieren?

Besteht ein Graben zwischen den Einwohnern und der lokalpolitischen Elite, fehlt das Vertrauen in die Behörden und dominiert das Gefühl, keinen Einfluss auf die politische Entwicklung der Gemeinde nehmen zu können, so kann tatsächlich ein Wechsel zu einem Gemeindeparlament angezeigt sein. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass ein Parlament nicht nur die Herausbildung politischer Parteien fördert, sondern auch von deren Existenz abhängig ist. Sie rekrutieren die Parlamentarierinnen und Parlamentarier und alimentieren die politischen Auseinandersetzungen. Ist eine Gemeinde sehr homogen und besteht nur aus Leuten mit

denselben Interessen und politischen Ansichten, gibt es auch keine grossen politischen Debatten.

Zwischen den beiden Systemen soll in Kenntnis der Vor- und Nachteile abgewogen werden. Nicht im Vordergrund stehen sollte dabei die Frage, mit welchem System es einem am besten gelingt, die eigenen politischen Ziele zu realisieren respektive der eigenen Partei Macht und Einfluss zu sichern. Voraussetzung für eine entpolitisierte Diskussion ist das Wissen über die Verbreitung und das Funktionieren der verschiedenen Systeme, über ihre Möglichkeiten und Grenzen und über ihre Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die Qualität der lokalen Demokratie. Dazu versucht diese Publikation einen kleinen Beitrag zu leisten.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Auer Andreas, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier (2013). *Droit constitutionnel suisse*. Berne: Stämpfli, 3^e éd.
- Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Blickle, Peter (2000). *Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform*. Band 2: Europa. München: Oldenbourg Verlag.
- Bryan, Frank M. (2004). *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bühlmann, Marc, Adrian Vatter, Oliver Dlabac and Hans-Peter Schaub (2014). "Liberal and Radical Democracies: The Swiss Cantons Compared", *World Political Science Review*, Vol. 10(3).
- Bützer, Michael (2007). *Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Burgherr, Marc (2001). „Versammlungsdemokratie in den Gemeinden“, *Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 102(2001), H. 12, 617-639.
- Clark, Susan and Frank Bryan (2005). *All those in favour. Rediscovering the secrets of town meeting and community*. Vermont: RavenMark.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte (1974). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Fiechter, Julien (2010). *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich*. Cahier de l'IDHEAP, 251.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen and Larry Rose (2014). *Size and Local Democracy*. Edward Elgar.

- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", in: W. Powell and P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 63-82.
- Geser, Hans, Peter Farago, Robert Fluder und Ernst Gräub (1987). *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*. Bern: Haupt.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Roland Schaller und Than-Huyen Ballmer-Cao (1994). *Die Schweizer Lokalparteien*. Zürich: Seismo.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Urs Meuli und Roland Schaller (2003). *Schweizer Lokalparteien im Wandel. Erste Ergebnisse einer Befragung der Präsidentinnen und Präsidenten der Schweizer Lokalparteien 2002/2003*. Soziologisches Institut der Universität Zürich. http://www.socio.ch/par/broch_d.pdf.
- Geser, Hans, Urs Meuli, Andreas Ladner, Reto Steiner und Katia Horber-Papazian (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Geser, Hans (2007). "Der konfessionelle Faktor in der Gemeindepolitik. Eine diachrone Analyse lokaler Parteien". http://socio.ch/par/ges_16.html (konsultiert am 7.4.2011).
- Gschwind, Nicolas (2014). *La participation aux votations et élections sur le plan communal : Le cas de Bienne*. Mémoire de stage à l'IDHEAP, Université de Lausanne.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay (1788). *The Federalist. A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution, as Agreed upon by the Federal Convention*, September 17, 1787. New York: McLean.
- Kübler, Daniel und Philippe Rochat (2009). Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich. Statistisches Amt des Kantons Zürich: *statistik.info* 15/09.

- Kuhlmann, Sabine and Hellmut Wollmann (2014). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ladner, Andreas (1991a). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Ladner, Andreas (1991b). "Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1991*.
- Ladner, Andreas (1996). Majorz oder Proporz - Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Gemeinden im Kanton Bern. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2(4), 135-156.
- Ladner, Andreas (1999). "Local Parties in Switzerland: An Active Pillar of the Swiss Political System", In: Saiz, Martin and Hans Geser. *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Westview Press, 213-241.
- Ladner, Andreas (2002). "Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 813-828.
- Ladner, Andreas (2008). *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237.
- Ladner, Andreas (2011). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP Nr. 263.
- Ladner, Andreas and Henry Milner (1999). "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections", *Electoral Studies*, 18, 235-250.
- Ladner, Andreas, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichter- mann (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.

- Ladner, Andreas und Marc Bühlmann (2007). *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer and Harald Baldersheim (2015). *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). Release 1.0*. Brussels: European Commission.
- Locke, John (1963 [1689]). *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lutz, Georg (2012). *Eidgenössische Wahlen 2011. Wahlteilnahme und Wahlscheid*. Lausanne: Selects – FORS.
- Macpherson, Crawford B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: University Press.
- Mansbridge, Jane J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mill, John Stuart (1859). *On Liberty*. London: Parker and Son.
- Möckli, Silvano (1994). *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt.
- Montesquieu, Charles de Secondat de (1994 [1748]). *Vom Geist der Gesetze*. Hg. Weigand, Kurt. Stuttgart: Reclam.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam: Marc Michel Rey.
- Schaffhauser, René (1978). *Die direkte Demokratie in der komplexen Formen der Gemeindeorganisation*. Will SG: Buchdruckerei Sehnder AG.
- Schaub, Hans-Peter (2014). *Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Ein Vergleich der demokratischen Qualitäten von Urnen- und Versammlungsdemokratien in den Schweizer Kantonen*. Disser-

tation Universität Bern, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Institut für Politikwissenschaft.

Steiner, Peter (2007). „Gemeindebehörden“. *Historisches Lexikon der Schweiz*. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26447.php> (konsultiert am 24.6.2015).

Stadelmann-Steffen, Isabelle and Markus Freitag (2011). “Making Civil Society Work: Models of Democracy and their Impact on Civic Engagement”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 526–551.

Stadelmann-Steffen, Isabelle and Clau Dermont (2015). „How exclusive is assembly democracy? Citizens’ assembly and ballot participation compared”, *Swiss Political Science Review*, doi: 10.1111/spsr.12184.

Würgler, Andreas (2005). „Gemeindeversammlungen“. *Historisches Lexikon der Schweiz*. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10240.php> (konsultiert am 24.6.2015).

ANHANG

Liste sämtlicher 476 Gemeindeparlamente in der Schweiz (Einwohner 2013/Sitze)

Zürich (13)

Adliswil	18 262	36
Bülach	18 408	28
Dietikon	25 426	36
Dübendorf	25 801	40
Illnau-Effretikon	16 279	36
Kloten	18 400	32
Opfikon	16 403	36
Schlieren	17 652	36
Uster	33 097	36
Wädenswil	21 012	35
Wetzikon	23 726	36
Winterthur	105 676	60
Zürich	384 786	125

Bern (22)

Bern	128 848	80
Biel/Bienne	53 031	60
Burgdorf	15 907	40
Interlaken	5 659	30
Köniz	39 794	40
La Neuveville	3 611	35
Langenthal	15 291	40
Langnau im Emmental	9 103	40
Lyss	14 200	44
Moutier	7 608	41
Münchenbuchsee	9 852	40
Münsingen	11 651	30
Muri bei Bern	12 901	40
Nidau	6 766	30
Ostermundigen	16 185	40
Saint-Imier	4 949	31
Spiez	12 577	36
Steffisburg	15 585	34
Thun	42 929	40
Tramelan	4 419	37
Worb	11 370	40
Zollikofen	10 041	40

Luzern (4)

Emmen	28 926	40
Horw	13 790	30
Kriens	26 957	36
Luzern	80 501	48

Glarus (1)

Glarus Nord	17 335	33
-------------	--------	----

Zug (1)

Zug	27 961	40
-----	--------	----

Freiburg (15)⁶⁹

Attalens	3 172	30
Belfaux	2 992	30
Bulle	20 824	50
Châtel-Saint-Denis	6 275	50
Cheyres	1 338	30
Cugy	1 510	30
Domdidier	2 936	30
Estavayer-le-Lac	6 094	55
Fribourg	37 485	80
Marly	7 919	50
Murten	6 490	52
Romont	4 973	50
Rue	1 404	30
Villars-sur-Glâne	12 057	50
Wünnewil-Flamatt	5 380	50

⁶⁹ Im Kanton FR werden auf die Gesamterneuerung 2016-2021 auch die sieben Gemeinden Avry, Belmont-Broye, Düdingen, Gibloux, Montagny, Riaz und Vuadens ein Gemeindeparlament einführen.

ANHANG

Solothurn (1)			Samnaun	789	9
Olten	17 280	50	St. Moritz	5 149	17
Basel-Stadt (2)			Trun	1 238	15
Basel	167 386	100	Tujetsch	1 405	11
Riehen	20 799	40	Vaz/Obervaz	2 654	15
Basel-Land (5)			Aargau (10)		
Allschwil	20 249	40	Aarau	20 185	50
Binningen	14 905	40	Baden	18 553	50
Liestal	13 807	40	Brugg	10 909	50
Pratteln	15 323	40	Buchs	7 407	40
Reinach	18 839	40	Lenzburg	8 832	40
Schaffhausen (5)			Obersiggenthal	8 586	40
Beringen	4 118	13	Wettingen	20 211	50
Neuhausen am Rheinfall	10 362	20	Windisch	6 848	40
Schaffhausen	35 613	36	Wohlen	15 192	40
Stein am Rhein	3 334	15	Zofingen	11 087	40
Thayngen	5 151	15	Thurgau (4)		
Appenzell-Ausserrhoden (1)			Arbon	14 154	30
Herisau	15 342	31	Frauenfeld	24 399	40
St. Gallen (3)			Kreuzlingen	20 846	40
St. Gallen	74 581	63	Weinfelden	10 877	30
Wil	23 292	45	Tessin (114)		
Gossau	18 087	30	Acquarossa	1 862	25
Graubünden (17)			Agno	4 304	25
Arosa	3 301	14	Airolo	1 556	25
Breil/Brigels	1 290	13	Alto Malcantone	1 373	25
Chur	34 350	21	Arbedo-Castione	4 576	25
Davos	11 211	17	Arogno	960	25
Disentis/Mustér	2 064	15	Ascona	5 423	35
Domat/Ems	7 554	15	Avegno Gordevio	1 468	21
Grono	997	15	Balerna	3 359	25
Ilanz/Glion	4 620	25	Bedano	1 529	25
Klosters-Serneus	3 863	15	Bedigliora	639	21
Mesocco	1 297	21	Bellinzona	17 962	50
Poschiavo	3 521	16	Biasca	6 164	35
Roveredo (GR)	2 531	21	Bioggio	2 560	30
			Bissone	879	20
			Blenio	1 708	29
			Bodio	1 042	21
			Breggia	1 966	25
			Brione sopra Minusio	527	20
			Brissago	1 802	30
			Brusino Arsizio	472	20

Cademario	747	25	Mezzovico-Vira	1 308	21
Cadempino	1 512	20	Minusio	7 251	40
Cadenazzo	2 544	25	Monte Carasso	2 802	21
Camorino	2 749	30	Monteceneri	4 530	31
Canobbio	2 065	29	Monteggio	892	21
Capriasca	6 458	35	Morbio Inferiore	4 631	30
Caslano	4 256	25	Morcote	707	20
Castel San Pietro	2 069	30	Muralto	2 811	30
Centovalli	1 177	25	Muzzano	844	21
Cevio	1 163	25	Neggio	335	17
Chiasso	8 074	45	Novaggio	814	21
Claro	2 753	27	Novazzano	2 402	30
Coldrerio	2 750	25	Onsernone	255	18
Collina d'Oro	4 525	30	Origlio	1 435	25
Comano	2 061	21	Orselina	762	20
Cresciano	663	20	Osogna	1 044	25
Croglio	883	21	Paradiso	3 893	20
Cugnasco-Gerra	2 898	25	Personico	334	20
Cureglia	1 299	30	Pianezzo	589	21
Curio	544	19	Pollegio	762	21
Faido	2 993	33	Ponte Capriasca	1 804	21
Gambarogno	5 073	30	Ponte Tresa	806	21
Giornico	876	25	Porza	1 595	26
Giubiasco	8 561	30	Prato (Leventina)	408	15
Gnosca	718	25	Preonzo	618	21
Gordola	4 480	30	Pura	1 419	21
Gorduno	747	25	Quinto	1 046	21
Grancia	505	15	Riva San Vitale	2 581	25
Gravesano	1 243	21	Ronco sopra Ascona	652	25
Gudo	831	21	Rovio	798	21
Iragna	552	21	Sant'Antonino	2 310	25
Isole	397	17	Savosa	2 159	29
Isorno	324	15	Sementina	3 075	25
Lamone	1 781	30	Serravalle	2 089	25
Lavertezzo	1 222	20	Sessa	684	21
Lavizzara	563	20	Sorengo	1 868	25
Locarno	15 671	40	Stabio	4 460	25
Lodrino	1 742	31	Tenero-Contra	2 751	25
Losone	6 499	35	Terre di Pedemonte	2 609	25
Lugano	62 792	60	Torricella-Taverne	3 067	30
Lumino	1 370	25	Vacallo	3 276	25
Maggia	2 554	30	Vernate	586	21
Magliaso	1 501	20	Vezia	1 966	25
Manno	1 270	25	Vogorno	270	15
Maroggia	601	20			
Massagno	6 119	30	Waadt (160)		
Melano	1 418	25			
Melide	1 739	20	Aigle	9 892	70
Mendrisio	14 789	60	Apples	1 306	35

ANHANG

Arzier-Le Muids	2 443	55	Echandens	2 234	60
Assens	1 035	40	Echichens	2 556	70
Aubonne	3 069	50	Eclépens	1 017	45
Avenches	3 816	55	Ecublens	12 001	75
Ballaigues	987	35	Epalinges	8 936	80
Bassins	1 303	40	Essertines-sur-Yverdon	901	30
Baulmes	1 016	45	Etagnières	1 076	35
Begnins	1 657	40	Etoy	2 883	50
Belmont-sur-Lausanne	3 545	60	Eysins	1 398	40
Bercher	1 149	40	Faug	795	35
Bex	6 848	60	Forel (Lavaux)	2 037	55
Bière	1 508	45	Founex	3 450	50
Blonay	6 069	65	Froideville	2 113	55
Bogis-Bossey	884	40	Genolier	1 815	45
Borex	891	35	Gilly	1 052	35
Bottens	1 229	45	Gimel	1 885	50
Bourg-en-Lavaux	5 118	70	Gingins	1 206	40
Buchillon	642	30	Givrins	980	45
Bullet	603	30	Gland	12 087	75
Bursins	785	35	Goumoëns	934	35
Bussigny	8 167	75	Grandcour	822	30
Carrouge	1 093	40	Grandson	3 202	50
Champagne	1 001	30	Gryon	1 241	35
Chardonne	2 824	50	Jongny	1 449	50
Château-d'Oex	3 358	60	Jorat-Menthue	1 417	50
Chavannes-de-Bogis	1 210	39	Jouxteus-Mézery	1 365	50
Chavannes-près-Renens	7 193	55	La Rippe	1 076	45
Chavornay	3 967	55	La Sarraz	2 449	55
Cheseaux-sur-Lausanne	4 035	60	La Tour-de-Peilz	10 993	85
Chésèrex	1 227	40	L'Abbaye	1 365	40
Chexbres	2 101	50	Lausanne	132 788	100
Commugny	2 784	50	Lavey-Morcles	879	30
Concise	947	35	Lavigny	899	30
Coppet	3 081	55	Le Chenit	4 442	70
Corbeyrier	408	30	Le Lieu	850	40
Corcelles-le-Jorat	440	40	Le Mont-sur-Lausanne	6 697	65
Corcelles-près-Payerne	2 051	55	Le Vaud	1 231	45
Corseaux	2 132	55	Leysin	4 096	45
Corsier-sur-Vevey	3 338	60	Lignerolle	382	25
Cossonay	3 534	55	L'Isle	1 012	45
Crans-près-Céligny	2 147	45	Lonay	2 493	50
Crassier	1 128	35	Lucens	3 163	50
Crissier	7 526	70	Lutry	9 511	85
Cudrefin	1 431	35	Mézières	1 170	45
Cugy	2 703	55	Mies	1 929	45
Daillens	916	45	Montagny-près-Yverdon	705	25
Denges	1 621	45	Montanaire	2 399	60
Duillier	1 052	45	Montilliez	1 595	40
Echallens	5 391	60	Montreux	25 969	100

Montricher	893	35	Veytaux	839	35
Mont-sur-Rolle	2 581	45	Villars-le-Terroir	893	35
Morges	15 251	100	Villeneuve	5 157	50
Morrens	991	35	Vuarrens	895	35
Moudon	5 667	55	Vucherens	508	30
Nyon	19 502	100	Vufflens-la-Ville	1 222	45
Ollon	7 208	70	Vully-les-Lacs	2 655	50
Orbe	6 664	65	Yens	1 270	40
Ormont-Dessous	1 039	35	Yverdon-les-Bains	28 894	100
Ormont-Dessus	1 472	50	Yvonand	2 911	50
Oron	5 077	40	Yvorne	1 034	35
Pampigny	1 108	45			
Paudex	1 424	45	Wallis (11)		
Payerne	9 275	70	Ayent	3 791	30
Penthalaz	3 031	50	Bagnes	7 919	45
Penthaz	1 676	45	Collombey-Muraz	7 982	45
Perroy	1 407	40	Conthey	8 195	45
Prangins	3 968	55	Fully	8 181	45
Préverenges	5 176	65	Martigny	17 215	60
Prilly	11 829	75	Monthey	17 113	60
Provence	344	25	Saint-Maurice	4 516	30
Puidoux	2 816	60	Sierre	16 332	60
Pully	17 460	100	Sion	32 797	60
Renens	20 333	80	Vétroz	5 407	30
Roche	1 440	45			
Rolle	5 921	55	Neuenburg (37)		
Romanel-sur-Lausanne	3 298	60	Bevaix	3 872	31
Rossinière	539	30	Boudry	5 293	41
Rougemont	913	35	Brot-Dessous	105	9
Saint-Barthélemy	773	35	Brot-Plamboz	247	15
Saint-Cergue	2 259	40	Corcelles-Cormondrèche	4 681	41
Sainte-Croix	4 759	55	Cornaux	1 585	25
Saint-George	960	45	Cortaillod	4 702	41
Saint-Légier-La Chiésaz	5 065	65	Cressier	1 930	31
Saint-Livres	695	30	Enges	266	11
Saint-Prex	5 449	65	Fresens	223	15
Saint-Saphorin (Lavaux)	365	30	Gorgier	2 001	39
Saint-Sulpice	3 366	60	Hauterive	2 579	31
Savigny	3 374	60	La Brévine	655	15
Servion	1 867	45	La Chaux-de-Fonds	38 699	41
Sullens	893	45	La Chaux-du-Milieu	483	13
Tannay	1 539	40	La Côte-aux-Fées	468	11
Tolochenaz	1 784	45	La Sagne	940	19
Trélex	1 419	45	La Tène	4 834	41
Treycovagnes	460	30	Le Cerneux-Péquignot	322	11
Valbroye	2 843	55	Le Landeron	4 513	41
Vallorbe	3 610	50	Le Locle	10 425	41
Vaulion	464	28			
Vevey	18 906	100			

ANHANG

Les Brenets	1 079	19	Onex	18 029	29
Les Planchettes	220	11	Perly-Certoux	3 059	17
Les Ponts-de-Martel	1 276	25	Plan-les-Ouates	10 261	25
Les Verrières	704	15	Pregny-Chambésy	3 563	19
Lignières	949	17	Presinge	639	11
Milvignes	8 975	41	Puplinge	2 049	17
Montalchez	252	15	Russin	489	9
Neuchâtel	33 756	41	Satigny	3 962	19
Peseux	5 771	41	Soral	744	11
Rochefort	1 104	21	Thônex	13 756	27
Saint-Aubin-Sauges	2 409	31	Troinex	2 295	17
Saint-Blaise	3 270	41	Vandoeuvres	2 572	17
Valangin	485	15	Vernier	34 235	37
Val-de-Ruz	16 164	41	Versoix	13 021	27
Val-de-Travers	10 900	41	Veyrier	10 799	25
Vaumarcus	265	15			
			Jura (5)		
Genf (45)			Delémont	12 186	41
Aire-la-Ville	1 118	11	Haute-Sorne	6 828	33
Anières	2 350	17	Les Bois	1 151	21
Avully	1 770	15	Porrentruy	6 780	41
Avusy	1 426	13	Val Terbi	2 620	23
Bardonnex	2 219	17			
Bellevue	3 247	19			
Bernex	9 758	23			
Carouge	20 630	31			
Cartigny	861	13			
Céligny	657	11			
Chancy	1 373	13			
Chêne-Bougeries	10 559	25			
Chêne-Bourg	8 080	23			
Choulex	1 056	13			
Collex-Bossy	1 653	15			
Collonge-Bellerive	7 570	21			
Cologny	4 981	19			
Confignon	4 373	19			
Corsier	1 981	15			
Dardagny	1 510	13			
Genève	191 557	80			
Genthod	2 736	17			
Gy	497	9			
Hermance	966	13			
Jussy	1 237	13			
Laconnex	602	11			
Lancy	29 350	35			
Le Grand-Saconnex	11 911	25			
Meinier	2 066	15			
Meyrin	21 866	33			

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
278	HUGUENIN Jean-Marc Data Envelopment Analysis (DEA), 2012
279	DUPUIS Johann, KNOEPFEL Peter Institutional regimes, policy networks and their effects on the management of contaminated sites. The case of Bonfol industrial landfill in Switzerland, 2013
280	STADELHOFER Julie-Antoinette Die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung, 2013
281	BONOLI Giuliano, CHAMPION Cyrielle La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, 2013
282	EGGLI Sophie L'exercice des droits politiques des membres de la Cinquième Suisse: quelles différences avec les Suisses de l'intérieur?, 2013
283	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2012 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2012 des finances cantonales et communales, 2013
284	ROUD Guillaume État des lieux et potentiel de l'agriculture urbaine en Suisse, 2013
285	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2013 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2013 des finances cantonales et communales, 2014
286	SCHMID Silvio Regulierungen an der Schnittstelle zwischen den Ressourcen Wald und Klima. Einflussfaktoren auf die Inwertsetzung der CO ₂ -Senkenleistung des Waldes, 2014
287	PRIGIONI Mina-Claire Le management de juridiction: Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève, 2014
288	DAYER Alexandre L'hôpital public sous l'ère de la nouvelle gouvernance. Une «camisole de force» pour le personnel soignant? 2015
289	TALL Ismaël Le renforcement de la loi fédérale sur la protection des données : le cas de la protection de la vie privée dès la conception (<i>privacy by design</i>), 2015
290	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2014 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2014 des finances cantonales et communales, 2015
291	ZUMOFEN Raphaël Accountability publique. Une analyse synthétique, 2016

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

Intégré depuis janvier 2014 dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, de l'Université de Lausanne, l'IDHEAP poursuit dans un environnement académique élargi et fertile ses missions d'enseignement dans les programmes de base, de formation continue, de recherche et d'expertise qui lui ont permis d'atteindre un rayonnement national et international.

Ainsi composée, la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique développe un profil totalement inédit en Suisse, propice aux échanges interdisciplinaires, dans la ligne adoptée de longue date par l'UNIL.

L'IDHEAP se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service des étudiantes et des étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision :

- **Enseignement universitaire** au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des él·ues et cadres publics ;
- **Recherche fondamentale et appliquée** en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse ;
- **Expertise et conseil indépendants** appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. **Enseignement : former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - MPA (Master of Advanced Studies in Public Administration-MPA)
 - Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
 - CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
 - CAS en administration publique avec spécialisation dans une douzaine de domaines (Certificate of Advanced Studies in Public Administration)
 - SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. **Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Direction de thèse de doctorat en administration publique
 - Publications scientifiques (ouvrages et articles)
 - Colloques et conférences scientifiques
 - Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. **Expertise et conseil : imaginer de mettre en œuvre des solutions innovatrices**
 - Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. **Services à la cité : contribuer à la connaissance du service public**
 - Bibliothèque spécialisée en administration publique
 - Sites badac.ch, gov.ch, ivote.ch
 - Manuel de l'administration publique
 - Renseignement aux collectivités publiques
 - Interventions médiatiques
 - Articles et conférences de vulgarisation