Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 31 (1991)

Artikel: Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene : die Beteiligung an Gemeindeversammlungen

Autor: Ladner, Andreas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172838

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Andreas Ladner

Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen

Zentrales Element der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene ist die Gemeindeversammlung. Zwischen den Kantonen bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede hinsichtlich ihrem Stellenwert: in der Westschweiz und im Tessin dominiert in den Gemeinden gar das Parlamentssystem, und den Bürgerinnen und Bürgern stehen mit Referendum und Initiative nur beschränkte direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Beteiligung an der Gemeindeversammlung zeigt, wie auf das Angebot an direkter Partizipation eingegangen wird. Die Teilnahme ist relativ bescheiden. Sie sinkt zudem mit zunehmender Gemeindegrösse oder wenn in der Gemeinde Elemente der repräsentativen Demokratie auftreten. Hoch ist sie hingegen in traditionell agrarischen Gemeinden. Auch wenn in den beiden letzten Jahrzehnten einige Gemeinden das Parlamentssystem eingeführt haben, kann heute kaum mehr von einem Trend zur repräsentativen Demokratie gesprochen werden. Die direkte Demokratie selbst ist allerdings noch verbesserungsfähig.

Au niveau communal l'assemblée des citoyens est l'élément crucial de la démocratie directe. Cependant son importance varie considérablement d'un canton à l'autre: en Suisse romande et au Tessin, c'est même le système parlementaire qui domine, et avec l'initiative et le référendum les citoyens ne disposent que de moyens limités en ce qui concerne la participation directe. Le taux de participation à l'assemblée communale montre la réaction suscitée par l'offre de participation directe, laquelle est relativement modeste. Cette même participation baisse dans les grandes communes ou lorsque les communes disposent d'éléments de démocratie représentative. Au contraire, elle est considérable dans les communes à tradition rurale. Même si au cours des deux dernières décades plusieurs communes ont introduit le système parlementaire, on ne peut plus parler d'une tendance vers la démocratie représentative. Néanmoins, la démocratie directe reste à améliorer.

I. Einleitung

Repräsentative Demokratie nennt sich diejenige politische Organisationsform, in der die Bürgerinnen und Bürger darauf beschränkt sind, periodisch Vertreter in ein Legislativorgan zu wählen und ihm die Geschicke der Gemeinschaft bis zu den nächsten Wahlen anzuvertrauen (Aubert 1981:234/235). In der direkten Demokratie hingegen werden die Stimmberechtigten unmittelbar und häufiger in den politischen Entscheidungsprozess miteinbezogen. Sie selbst bilden das in letzter Instanz beschliessende Organ und sind direkt der Exekutive gegenübergestellt. Sie haben zudem die Möglichkeit, sich zu Entscheidungen der Regierung zu äussern und selbst Vorschläge einzubringen. Ihre politischen Rechte nehmen sie an der Urne oder in einer Versammlung wahr. Da auf Bundes- und Kantonsebene nebst den repräsentativen Parlamenten mit Referendum und Initiative auch direktdemokratische Einrichtungen existieren, wird für das Schweizer System vielfach die Bezeichnung «halbdirekte Demokratie» verwendet. Der Begriff «direkte Demokratie» bleibt so denjenigen politischen Systemen vorbehalten, in denen das Volk direkt in Bürgerversammlungen oder an der Urne über sämtliche Geschäfte befindet. Diese Form findet sich noch in den Landsgemeindekantonen (OW, NW, GL, AI, AR)[1] sowie in der grossen Mehrheit der Gemeinden.

Hinter der direktdemokratischen Organisation stecken staats- und demokratietheoretische Vorstellungen, die vor allem die Bedeutung der politischen Partizipation unterschiedlich bewerten. Nach Rousseau[2], der als einer der ersten Theoretiker der direkten Demokratie gilt, birgt die direkte Beteiligung an der Entscheidungsfindung ein emanzipatorisches Potential. Die politische Teilnahme dient nicht dazu, gegenüber dem Staat eine privatautonome Sphäre auszugrenzen, sondern hat zum Zweck, eine Ordnung zu schaffen, die der Gesellschaft eine optimale Entfaltungsmöglichkeit bietet. Politische Teilnahme ist ein Wert an sich. In diesem Sinne dient eine möglichst grosse Teilnahme an den Entscheidungen nicht nur der Legitimation des politischen Systems, sondern ist selbst erklärtes Ziel der Gesellschaft.

In der liberalen Konzeption hingegen bedeutet Demokratie vorwiegend Kontrolle der Staatsgewalt. Die Bürger und Bürgerinnen sollen nicht partizipieren, um in einem demokratischen Staat die chaotische Gesellschaft vernünftig zu organisieren, sondern um zu verhindern, dass Partikularinteressen die Regierungsmacht usurpieren (Schaffhauser 1978:137). Hierzu genügt das allgemeine Wahlrecht. Die Stärke der Beteiligung ist zweitrangig.

Bereits Rousseau betonte, dass seine Konzeption der «wahren Demokratie» auf sehr kleine Gemeinschaften zugeschnitten sei. Für viele Autoren ist die Gemeinde der geeignetste Ort für die Verwirklichung der direkten Demokratie (z. B. Schaffhauser 1978:216f., Aubert 1980:235), da die Bürgerinnen und Bürger besser über die politischen Auseinandersetzungen informiert und von den Entscheidungen

1 In den Landsgemeindekantonen bestehen zwar auch Parlamente, sie haben aber vorwiegend eine beratende Funktion (Tschäni 1990:277).

2 Du Contrat social ou prinicpes du droit politique, 1762.

unmittelbar betroffen sind. Zudem herrscht ein gewisser pragmatischer Konsens vor, und die verschiedenen sozialen Gruppen und Klassen haben eher Zugang zur Macht (Lafitte 1987:33/34). Die Gemeinde gilt denn auch als jene politische Ebene, die das grösste politische Interesse zu mobilisieren vermag (Giger 1976:9). Wieweit diese Vorstellungen zutreffen, oder ob gewisse Vorbehalte angebracht werden müssen, soll vorerst offenbleiben. Die Schweizer Gemeinden bieten auf jeden Fall ausgedehnte direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten. Diese in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen zu beschreiben, ist Ziel des ersten Teils dieses Aufsatzes. Wieweit von diesem Angebot Gebrauch gemacht wird, soll anschliessend anhand der Teilnahme an der Gemeindeversammlung gezeigt werden.

II. Direktdemokratische Einrichtungen auf kommunaler Ebene

Die Herausbildung der direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz ist das Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung. In den Landgemeinden und Dorfgenossenschaften lässt sich das Versammlungssystem schon in der Zeit vor der französischen Revolution nachweisen, während direktdemokratische Mitwirkungsrechte in den Städten recht selten anzutreffen waren (Schaffhauser 1978:68–81). In den im 19. Jahrhundert entstandenen politischen Gemeinden, in denen sämtlichen niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern die politischen Rechte zugestanden wurden (revidierte Bundesverfassung 1874), blieb das Versammlungssystem bestehen. Initiative und Referendum entwickelten sich erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts auf kantonaler und nationaler Ebene[3], von wo sie in die Gemeinden hineingetragen wurden (Schaffhauser 1978:91).

Auch in einem Grossteil der übrigen europäischen Länder erschien die Demokratie in den lokalen Gemeinschaften in ihrer direkten Ausgestaltung. Mit dem Anwachsen der Aufgaben erfolgte aber der Übergang zur repräsentativen Demokratie. Erst in letzter Zeit wird wieder nach Möglichkeiten gesucht, die Bürgerinnen und Bürger an den lokalen Entscheidungen zu beteiligen (Council of Europe 1977:31). In den Schweizer Gemeinden vermochte sich hingegen die direkte Demokratie mehrheitlich zu halten. Zwar sind die Aufgaben ebenso angewachsen, der Grossteil der Gemeinden ist aber – durch das Ausbleiben rigoroser Kommunalreformen – sehr klein geblieben, so dass ein repräsentatives System zumindest aus dieser Sicht nicht angezeigt war. Die Grösse der Gemeinde erklärt jedoch nicht vollständig das Festhalten an der direkten Demokratie, zu berücksichtigen gilt es auch historische und kulturelle Faktoren.

3 Die Volksrechte wurden seit Mitte des letzten Jahrhunderts kontinuierlich ausgebaut (vgl. Riklin et al. (1979:50): 1848 obligatorisches Verfassungsreferendum, 1874 fakultatives Gesetzesreferendum, 1891 Volksinitiative, 1921 Staatsvertragsreferendum, 1949 auflösendes Referendum für dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und 1977 erweitertes Staatsvertragsreferendum. Mit der Gesetzesinitiative und z.T. auch mit der Einheitsinitiative, die in letzter Zeit wieder verstärkt in der politischen Diskussion aufgetaucht sind, steht ein Weiterausbau vor der Tür.

Der föderalistische Staatsaufbau hat zudem zu verschiedenartigen Ausgestaltungen der politischen Systeme auf kommunaler Ebene geführt. Nicht nur bezüglich der Grösse der Gremien, ihrem Wahlort und den Wahlverfahren unterscheiden sich die Gemeinden beträchtlich (vgl. Ladner 1991), sondern auch in der Gewichtung der direkten Demokratie. Die Varianz der politischen Organisationsformen reicht von der reinen direkten Demokratie bis zur repräsentativen Demokratie. Zwischen diesen beiden Polen läßt sich, da den Gemeinden innerhalb bestimmter Grenzen die Festlegung der politischen Organisation freigestellt ist, eine grosse Zahl von Spielformen finden.

1. Die Gemeindeversammlung

Im Zentrum der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene steht die Gemeindeversammlung. Ein- bis zweimal pro Jahr werden die Stimmberechtigten zusammengerufen, um Rechnung und Budget abzunehmen. Weitere Gemeindeversammlungen finden statt, wenn es die Exekutive für nötig befindet oder wenn eine vorangehende Versammlung dies beschlossen hat.[4] Fast alle Kantone (ausser: AI, GR, SG und UR) geben zudem einer bestimmten Zahl von Stimmbürgern die Möglichkeit, zu bestimmten Fragen schriftlich die Durchführung einer Gemeindeversammlung zu beantragen, welche dann von der Exekutive innerhalb einer bestimmten Frist einberufen werden muss.[5]

Teilnahmeberechtigt sind im Prinzip sämtliche Einwohner der Gemeinde, die die Schweizer Nationalität und das Aktivbürgerrecht besitzen.[6] Es bleibt allerdings den Kantonen vorbehalten, diese Regelung genauer auszulegen.[7] In der Mehrzahl der Kantone beträgt beispielsweise das Mindestalter 18, in einigen wenigen 20 Jahre.[8] Auch hatten im Kanton Appenzell-Innerrhoden die Frauen aufgrund diese Vorbehalts lange Zeit in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten kein Stimmrecht.[9] Weltoffener zeigen sich die Kantone Neuenburg und Jura, die Ange-

4 Zum Teil haben auch die kantonalen Autoritäten die Möglichkeit, weitere Versammlungen einzuberufen. So z.B. in AR, GL, NW, SZ, SO, TI und ZG.

5 Die Frist erstreckt sich je nachdem über eine Zeitdauer von 7 Tagen bis 6 Monaten. Die Zahl der hierzu benötigten Unterschriften variiert zwischen 5% und 30% der Stimmberechtigten (Lafitte 1987:10).

6 Die Bundesverfassung schreibt vor, dass jeder Schweizer Bürger nach einer Niederlassung von drei Monaten in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten das Stimmrecht erwirbt (Art. 43 Abs. 5).

7 Für Abstimmungen und Wahlen der Kantone und Gemeinden ist das kantonale Recht vorbehalten (Art. 74 Abs. 4).

8 Heute kennen 16 Kantone (SZ, JU, NE, VD, GE, GL, ZG, BL, NW, OW, BS, UR, BE, SH, ZH, TI) das Mindestalter 18. In LU und GR kann zumindest auf kommunaler Ebene ab 18 Jahren gewählt und abgestimmt werden (NZZ 11. 2. 91).

9 Seit dem Bundesgerichtsentscheid vom 27. 11. 90 haben in AI nun endlich auch die Frauen das Recht, an den Landsgemeinden und Bezirksversammlungen teilzunehmen (NZZ vom 28. 11. 90).

hörigen anderer Staaten in Gemeindeangelegenheiten nach einer gewissen Niederlassungsfrist das Stimmrecht gewähren.[10]

In der Mehrheit der Kantone gehört die Teilnahme an der Gemeindeversammlung explizit zu den Bürgerpflichten und ist *obligatorisch*. Einzelne unter ihnen sehen für den Fall einer unentschuldigten Absenz die Möglichkeit einer, wenn auch minimalen, Busse vor (AR, AI, SH, TI, TG und ZH). Diese Sanktionsmöglichkeiten werden allerdings kaum vollzogen. Ab rund 60 Jahren ist die Teilnahme verschiedentlich freiwillig.

Die Kantone (ausser AI) erstellen eine Liste, welche den *Kompetenzbereich* der Gemeindeversammlung umschreibt. Diese Listen sind nicht abschliessend und können von den einzelnen Gemeindeordnungen ergänzt werden. Sie enthalten im allgemeinen etwa folgende Punkte (vgl. Lafitte 1987:10):

- Festlegung bzw. Veränderung der Gemeindeordnung
- Festlegung allgemeiner Reglemente für die Gemeindeangestellten
- Annahme des Budgets
- Festlegung des Steuerfusses
- Abnahme der Rechnung und des Berichts der Exekutive über die Verwaltung
- Bewilligung ausserordentlicher Kredite
- Bewilligung von Kreditaufnahmen
- Bewilligung des Kaufs und Verkaufs von Gemeindegütern
- Abschluss wichtiger Verträge
- Entscheide über die Gründung öffentlicher Anstalten, Beteiligung an privaten Firmen
- Zusammenschluss mit anderen Kommunen für gewisse Dienste
- Grenzkorrekturen
- Zusammenlegung mit anderen Gemeinden, Auftrennung der Gemeinde
- Übernahme neuer öffentlicher Aufgaben
- Bau und Abriss gemeindeeigener Bauten
- Bevollmächtigung der Exekutive zur Führung juristischer Prozesse
- Veränderung des Gemeindewappens
- Oberaufsicht über die Verwaltung

Die Kantone verfügen in der Regel über ein Reglement zur *Durchführung der Gemeindeversammlung* (ausser SH und UR) und der *Abstimmungen* in der Versammlung (ausser VD). Es kann vorkommen, dass für die Beschlussfähigkeit ein Mindestanteil an Anwesenden verlangt wird (z.B. im Kanton VD ein Drittel der Stimmberechtigten). Im Prinzip kann an der Gemeindeversammlung nur über traktandierte Geschäfte abgestimmt werden. Die Bürgerinnen und Bürger haben aber die Möglichkeit, neue Anträge zu stellen, über die dann in einer nächsten

10 Neuenburg (schon seit 1874) und Jura (seit 1977) sind bis anhin die einzigen Kantone, die auf kommunaler Ebene das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer kennen (TA 20. 6. 88 und 17. 2. 89). In der Deutschschweiz wurden verschiedene Vorstösse diesbezüglich immer wieder abgelehnt. So etwa anfangs 1989 in den Kantonen AG und SG. Auch in den Zürcher Gemeinden Uster (TA 23. 3. 88) und Horgen (NZZ 14. 2. 89) blieben solche Vorstösse erfolglos.

Versammlung befunden wird. Die Abstimmungen erfolgen im allgemeinen durch Handheben. Gewisse Ausmarchungen finden geheim statt. In einigen Kantonen (GL, OW, TI) kann die Mehrheit der Anwesenden eine Änderung der Abstimmungsmodalitäten verlangen, während dies in anderen Kantonen bereits von einer Minderheit möglich ist (AG, FR, SH ein Viertel der Anwesenden, VS ein Fünftel der Stimmberechtigten) (Lafitte 1987:13).

Die Abstimmung in der Gemeindeversammlung kann auch durch eine *Urnenabstimmung* ersetzt werden. Im allgemeinen ist es den Gemeinden überlassen, ob sie sämtliche Abstimmungen an der Versammlung durchführen wollen, oder ob sie die Möglichkeit einer Urnenabstimmung vorsehen. An der Gemeindeversammlung kann die Exekutive selbst eine Urnenabstimmung beantragen oder eine Minderheit der Anwesenden kann dies verlangen. Für wichtige Geschäfte (z. B. solche, die dem Referendum unterstehen, Zusammenlegung und Abspaltung von Gemeinden, Veränderung der Gemeindeordnung, Einführung eines Parlamentes) schreibt die kantonale Gesetzgebung teilweise eine Urnenabstimmung vor (Lafitte 1987:13). Allerdings gibt es auch Kantone, in denen gewisse Geschäfte nicht der Urnenabstimmung unterstellt werden dürfen.[11]

Nach den Ergebnissen einer Befragung der Gemeindeschreiber[12] besteht in etwas mehr als der Hälfte der Gemeinden (52,0%, N = 1924) die Möglichkeit, an der Versammlung eine Urnenbabstimmung zu beantragen. Betrachten wir die einzelnen Kantone, so zeigt sich, dass mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Innerrhoden in sämtlichen Kantonen ein kleinerer oder grösserer Anteil von Kommunen diese Möglichkeit vorsieht. In den Kantonen LU, OW, GL, ZG, SO, SG und VS sind es mindestens 4 von 5 Gemeinden.

Unterschiede bestehen auch bezüglich des *Zeitpunktes*, in welchem die Stimmberechtigten eine Urnenabstimmung beantragen können, und der *Zahl der benötigten Unterschriften*. In BS, NW und ZG hat dies vor der Gemeindeversammlung von je 10% bzw. 5% der Stimmberechtigten zu geschehen, in Luzern von zwei Fünfteln der Teilnehmer und in Solothurn von zwischen einem Drittel und einem Fünftel während der Versammlung aber vor der Schlussabstimmung. In Zürich und in Zug kann nach der Schlussabstimmung von einem Drittel der Anwesenden eine Urnenabstimmung verlangt werden, was in einem gewissen Sinne einem Referendum gleichkommt (Lafitte 1987:14).

An den Gemeindeversammlungen wird aber nicht ausschliesslich über Sachgeschäfte befunden, sondern es werden auch *Wahlen* durchgeführt. Von den knapp 2000 erfassten Gemeinden, welche die Institution der Gemeindeversammlung ken-

11 Im Rahmen der ordentlichen Gemeindeorganisation muss z. B. in SZ, ZG und ZH über Budget und Rechnung an der Gemeindeversammlung entschieden werden.

12 Im Frühjahr 1988 wurde im Rahmen einer grösseren Studie am Soziologischen Institut der Universtität Zürich an sämtliche Gemeindeschreiber der Schweiz ein Fragebogen über die politischen Systeme und die Politik in den Gemeinden verschickt. Der Rücklauf war mit über 80% erfreulich gross. Untervertreten sind einzig die ganz kleinen Gemeinden, von denen aber ebenfalls eine ausreichend grosse Zahl den Fragebogen zurückgesandt hat, so dass die Ergebnisse ohne Bedenken auf die Gesamtheit der Gemeinden in der Schweiz ausgedehnt werden können.

nen, wählt ein Fünftel (19,5%) die Exekutive in der Versammlung; in den Kantonen Bern, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden und Thurgau sind es noch mehr als die Hälfte, während es in Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Aargau weniger als 50% und zum Teil nur einige wenige Gemeinden sind. Die übrigen Kantone wählen ausschliesslich an der Urne. Prominente Ausnahme ist einzig der Kanton Neuenburg, der die Exekutive im Parlament erkürt.

Vor- und Nachteile des Versammlungssystems sind vielfach diskutiert (vgl. z.B. Aubert 1980:237–249) und die Einstellung der politischen Elite dazu untersucht worden (Lehner/Nüssli/Rüegg 1980:81). Aktuell werden solche Diskussionen vor allem dann, wenn es um die Einführung, bzw. um die Abschaffung eines Gemeindeparlamentes geht. Als wichtiger Vorteil der Versammlung gilt, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Rechte nicht nur anlässlich von Wahlen wahrnehmen und lediglich über bereits ausgearbeitete Vorlagen befinden können, sondern dass sie stärker in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Die Gemeindeversammlung schütze zudem, da hier Parteien weniger wichtig sind, vor einer Politisierung von Sachfragen (Schaffhauser 1978:222f.). Die weiteren positiven Attribute sind eher normativ-idealisierender Art und lassen sich kaum überprüfen. So gilt die Gemeindeversammlung als derjenige Ort, wo die direkte Demokratie noch in ihrer ursprünglichen Form verwirklicht ist, und sie fördere den Mut und das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger.

Wie demokratisch das Versammlungssystem wirklich ist, darüber wird gestritten. Meist erfolgt die Stimmabgabe in der Versammlung öffentlich, so dass ein gewisser sozialer Druck zur Konformität nicht ganz ausgeschlossen werden kann und die freie Stimmabgabe nicht immer gewährleistet ist. Versammlungen sind zudem stärker als Urnengänge von momentanen Stimmungslagen abhängig, welche, durch rhetorische Einzelleistungen geschürt, zu Ergebnissen führen können, die rückblickend keine Mehrheit mehr finden würden. Auch kann durch gezielte Mobilisierung von Versammlungsteilnehmern entscheidend in die Mehrheitsverhältnisse eingegriffen werden. Zudem erhält die Exekutive ein grösseres Gewicht und es fallen ihr Aufgaben zu, die eigentlich der Legislative zustehen würden, was dem Prinzip der Gewaltentrennung widerspricht. Als gewichtigstes Argument gegen die Gemeindeversammlung werden auch immer wieder die geringen Teilnahmequoten (vgl. Abs. IV) ins Feld geführt (Schaffhauser 1978:218, Lafitte 1987:36), welche, vor allem in grösseren Gemeinden, bei wenigen Prozenten liegen und an der Legitimität der in den Versammlungen gefällten Entscheide Zweifel aufkommen lassen. Bei einer grösseren Beteiligung sind schliesslich auch in kleineren Gemeinden die Räumlichkeiten bald einmal ausgelastet.

2. Initiative und Referendum

Nebst und teilweise in Verbindung mit der Institution der Gemeindeversammlung besteht auf kommunaler Ebene auch ein weitreichendes *Initiativ- und Referendumsrecht*. Wie bereits auf nationaler Ebene handelt es sich auch auf kommunaler Ebene um eine spezifisch schweizerische Spezialität. Referenden werden in den

übrigen europäischen Ländern nur sehr selten abgehalten und es kommt ihnen nicht dieselbe bindende Bedeutung zu (Council of Europe 1977:31f. und 1979:40–43).[13]

Während das Referendum gewissermassen ein Vetorecht des Volkes gegenüber Parlamentsentscheiden darstellt, hat die Initiative eine Ventilfunktion (vgl. Windhoff-Héritier 1981:142). Auf den ersten Blick erscheinen beide Partizipationsformen für politische Systeme ohne Parlament paradox, haben sie doch zum Zweck, Entscheide des Parlaments zu korrigieren, die politische Agenda zu beeinflussen und eine gewisse Kontrolle über das Repräsentativorgan auszuüben. Da dem Versammlungssystem vor allem bei geringer Beteiligung Legitimationsprobleme erwachsen, erweisen sich zusätzliche direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten aber durchaus als sinnvoll. Das Referendum ermöglicht es, Beschlüsse nochmals zu überdenken und breiter abzustützen, während die Initiative vor allem dort, wo an der Urne abgestimmt wird, die Bedeutung einer Motion annimmt (Lafitte 1987:17).

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass in den letzten Jahren auch auf kommunaler Ebene häufiger vom Initiativ- und Referendumsrecht Gebrauch gemacht wurde. Beiden Partizipationsformen ist zudem im Vergleich zur Bundesebene bedeutend mehr Erfolg beschieden (vgl. auch Lafitte 1987:30 und Schaffhauser 1978:202).[14] Moser (1987:165), der dies für die kantonale Ebene untersucht hat, weist unter anderem darauf hin, dass der Charakter der Forderungen und die unmittelbare Betroffenheit für den grösseren Erfolg verantwortlich sind. Beide Faktoren dürften auch auf kommunaler Ebene von Bedeutung sein.

3. Petition und Konsultativabstimmung

Nebst den verschiedenen Formen von Initiativen und Referenden gilt es schliesslich auch die *Petition* und die *Konsultativabstimmung* zu erwähnen. In mehreren Kantonen haben die Exekutive oder das Parlament die Möglichkeit, eine Konsultativabstimmung einzuberufen. Die Stimmbürger werden aufgefordert, in einer Versammlung oder an der Urne, zu grundsätzlicheren Fragen ihre Meinung zu äussern. Der Ausgang einer solchen Abstimmung bindet die Behörden dann gewissermassen nur in bezug auf die konkrete Frage und hat keinerlei rechtssetzende Konsequenzen. Den Bürgerinnen und Bürgern eröffnet sich so die Möglichkeit, bereits in der Planungs- und Ausarbeitungsphase zu bestimmten Projekten Stellung zu nehmen (vgl. Lafitte 1987:32). Das Recht, Petitionen einzureichen, wird durch die Bundesverfassung und mit Ausnahme von Glarus und Zürich durch die kantonalen Verfassungen garantiert. Eine Petition kann Anfragen, Vorschläge,

13 Vor allem das Referendumsrecht stösst in der europäischen Gemeinschaft neuerdings wieder auf ein gewisses Interesse, wenn es darum geht, den Bürgerinnen und Bürgern weiterreichende Partizipationsmöglichkeiten zu gewähren (vgl. Council of Europe 1977:31f. und 1979:40–43).

14 Die Studien beschränken sich allerdings im allgemeinen auf die grösseren Gemeinden und einzelne Städte und vermögen die Gesamtheit der Gemeinden nicht abzudecken.

Kritiken oder Beschwerden an die Adresse der Behörden beinhalten, sie hat aber ebenfalls keinen bindenden Charakter (Lafitte 1987:33).

Das Spektrum der direktdemokratischen Einrichtungen und deren Ausgestaltung auf kommunaler Ebene ist also äusserst vielfältig und mündet in eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Systeme. Eine kategoriale Zuordnung der einzelnen Gemeinden oder Kantone zu bestimmten Demokratietypen ist allerdings schwierig. Zum einen machen intrakantonale Unterschiede die Gesamteinschätzung eines Kantons schwierig und zum anderen ergänzen und substituieren sich die verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten.

III. Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament

Betrachten wir die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden, so dominiert die direktdemokratische Gemeindeorganisation mit dem Versammlungssystem deutlich. Lediglich 16,3% oder 493 von 3022 Gemeinden haben ein Parlament. Ein paar wenige Gemeinden in den Kantonen BL, SH, GR und TG haben gleichzeitig eine Gemeindeversammlung und ein Gemeindeparlament, die sich die Legislativaufgaben teilen und in einer ganz kleinen Zahl von Gemeinden in den Kantonen LU, AI, AR und TG existieren weder Parlament noch Gemeindeversammlung und sämtliche Geschäfte werden direkt an der Urne erledigt.

Auf dem Niveau der Bürgerinnen und Bürger ist das Versammlungssystem allerdings weniger bedeutungsvoll, als es die Verbreitung in den Gemeinden vermuten lässt. Da die Mehrheit der Bevölkerung der Schweiz heute in Städten oder grossen Gemeinden wohnt, die im allgemeinen ein Parlament haben, betrifft das Versammlungssystem nur etwa die Hälfte der Stimmberechtigten.

Die direkte Demokratie in Form des Versammlungssystems eignet sich – so bereits Rousseau – vor allem für kleinere Gemeinschaften. Von einer bestimmten Grösse an, so zumindest die gängige Meinung, drängt sich der Übergang zur repräsentativen Demokratie auf. Dass aber die Grösse der Gemeinde nicht das ausschlaggebende Kriterium für den Wechsel vom einen zum andern Legislativsystem ist, zeigt ein Blick auf die Verbreitung des Versammlungssystems in den einzelnen Gemeindegrössengruppen (vgl. *Tabelle 1*). Zwar steigt mit zunehmender Grösse der Anteil an Gemeinden mit einem Parlament, es lässt sich jedoch keine eindeutige und plausible Grössengrenze feststellen, bei welcher ein Übergang vom Versammlungs- zum Parlamentssystem stattfindet. Einerseits finden sich auch in sehr kleinen Gemeinden Parlamente und andrerseits gibt es eine beachtliche Zahl von grösseren Kommunen mit Gemeindeversammlungen. Deutlich wird lediglich, dass bei weniger als 250 Einwohnern, das Parlament zur Seltenheit wird, während ab 20000 Einwohnern die Gemeindeversammlung verschwindet.

Dass nicht nur praktische, sondern vorwiegend auch staatstheoretische Überlegungen hinter der Ausgestaltung der Legislativfunktion stehen, zeigt der Blick auf die Verbreitung der beiden Organisationsformen in den Kantonen (vgl. *Tabelle 2*). Genf und Neuenburg kennen ausschliesslich die Gemeindeorganisation mit Parlament. Auch der Tessin und das Waadtland haben in einem grossen Teil

Gemeindegrösse	Gemeinden mit Parlament in %	abs.	Gemeinden total
–249 Einw.	1.8	13	730
250–499	14.2	76	536
500–999	19.3	105	546
1000–1999	21.0	98	467
2000–4999	19.1	78	409
5000–9999	34.3	46	134
10000–19000	70.0	49	69
20000–49999	95.0	19	20
50000–99999	100.0	4	4
100000 +	100.0	5	5
alle Gemeinden	16.3	493	2920

Tabelle 1: Gemeindeparlament und Gemeindegrösse
(Volkszählung 1980). Für die Berechnung der Prozentwerte konnten die Ortsgemeinden im Kanton Thurgau nicht berücksichtigt werden.)

der Gemeinden keine Gemeindeversammlung. Diese vier Kantone sind es denn auch, die für den hohen Anteil an kleineren Gemeinden mit Parlament verantwortlich sind. In den übrigen Kantonen (Ausnahme BS) sind die Anteile der Parlamentsgemeinden deutlich geringer. Wobei auch hier der Übergang zum Parlament nicht einheitlich gehandhabt wird. In Freiburg wird ab 3000 Einwohnern die Einführung eines Gemeindeparlamentes obligatorisch, während im Kanton Zürich dies zwar ab 2000 Einwohnern möglich ist, die Gemeinden allerdings erst ab 10000 Einwohnern eine solche Möglichkeit ins Auge zu fassen beginnen und immer noch 10 der 22 Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern darauf verzichten. In Basel-Land beträgt die Minimalgrösse für einen freiwilligen Wechsel zum Parlamentssystem ebenfalls 2000 Stimmberechtigte, im Thurgau 800 und in Freiburg 600[15], in Wallis 700 und im Tessin 300 Einwohner.

Die Frage, ob ein Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung die Legislativfunktion wahrnimmt, trennt die Schweizer Gemeinden in zwei Gruppen. In den Deutschschweizer Kantonen dominiert klar die direkte Demokratie und zwar ohne Gemeindeparlamente (UR, SZ, OW, NW, AI und GL) oder mit Gemeindeparlament in den grösseren Städten (ZH, BE, LU, ZG, SO, BL, AR, SG, GR, AG, TG und VS), während in den Westschweizer Kantonen und im Tessin die repräsentative Demokratie entweder für alle Gemeinden gilt (NE und GE), oder bereits in sehr kleinen Gemeinden eingeführt wird (FR, VD, TI). Als Ausnahmen zu erwähnen sind der Kanton Schaffhausen, in dem bereits in relativ kleinen Gemeinden zum Parlamentssystem gewechselt wird, sowie der Stadtkanton Basel-Stadt, der aufgrund seiner spezifischen Gemeindestruktur einen hohen Parlamentsanteil aufweist. Dass der Anteil im Kanton Freiburg nicht höher liegt, hängt ebenfalls mit der Gemeindestruktur zusammen. Zwar haben hier bereits kleine

15 ... und weniger als 3000 Stimmberechtigte. Bei 3000 und mehr Stimmberechtigten ist die Einführung, wie erwähnt, obligatorisch.

Kanton	Parlamente %-Anteil	Gemeinden Anz.	Anz.
ZH	7.0	12	171
BE	5.1	21	412
LU	4.7	5	107
UR	–	0	20
SZ	–	0	30
OW	–	0	7
NW	–	0	11
GL	–	0	29
ZG	9.1	1	11
FR	4.6	12	260
SO	0.8	1	130
BS	66.7	2	3
BL	8.2	6	73
SH	17.6	6	34
AR	5.0	1	20
AI	–	0	6
SG	3.3	3	90
GR	6.6	14	213
AG	4.7	11	232
TG	1.7	3	179
TI	59.5	147	247
VD	34.0	131	385
VS	4.3	7	163
NE	100.0	62	62
GE	100.0	45	45
JU	3.7	3	82
Total	16.3	493	3022

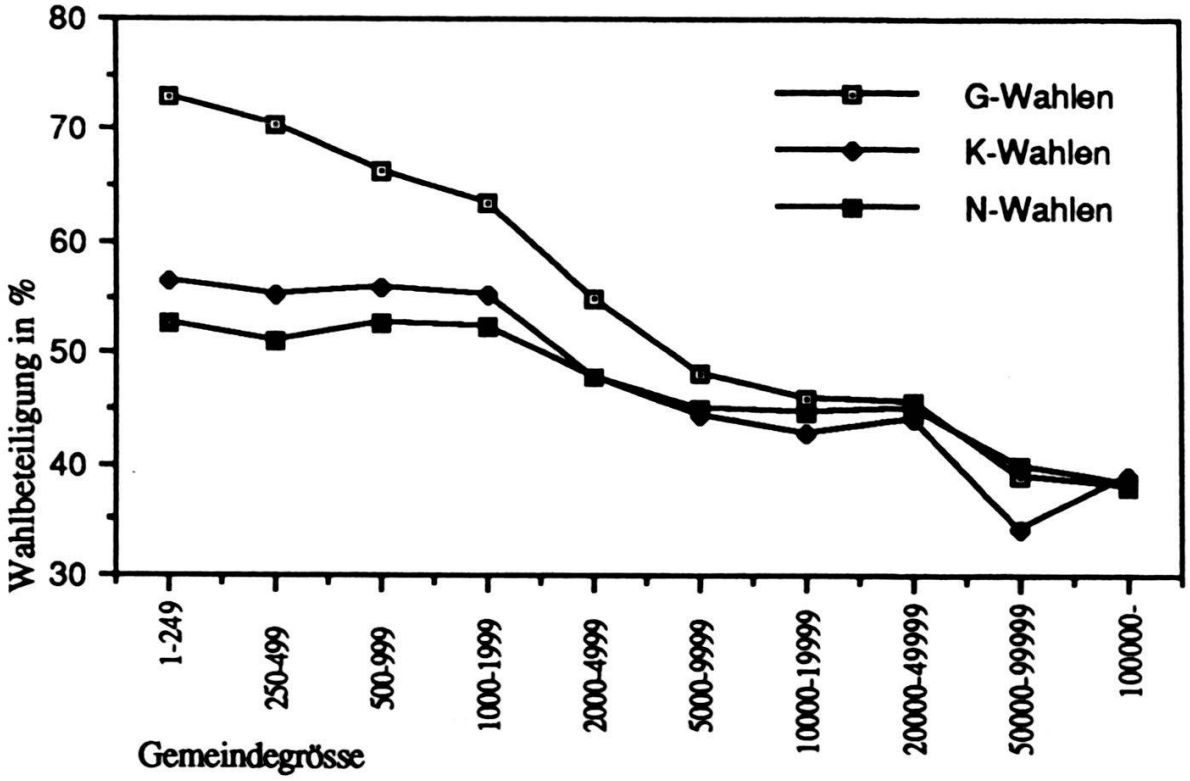
Tabelle 2: Gemeindeparlamente in den Kantonen (Stand 1989)

Gemeinden ein Parlament, ihr Anteil an der Vielzahl der Kleinstgemeinden bleibt allerdings gering.

Während in den letzten beiden Jahrzehnten – vor allem aufgrund der geringen Beteiligungszahlen – verschiedentlich zum Parlamentssystem gewechselt wurde, lässt sich heute kein solcher Trend mehr erkennen. Unsere Untersuchung in mehr als 2400 Gemeinden hat ergeben, dass zwar in über 80 Gemeinden in den letzten Jahren Anstrengungen zur Einführung eines Gemeindeparlamentes unternommen worden sind, dem Grossteil dieser Initiativen aber kein Erfolg beschieden war. Betroffen waren nicht nur die grösseren Städte, sondern mehrheitlich Gemeinden mit weniger als 10000 Einwohnern. Allerdings sind in den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern besonders häufig – nämlich in 4 von 5 Fällen – aber ebenso erfolglos derartige Vorstösse unternommen worden. In vier Aargauer Gemeinden (Spreitenbach, Suhr, Aarburg und Oftringen) hat man in jüngster Zeit gar vom Parlamentssystem wieder zum Versammlungssystem zurückgewechselt.

IV. Die Beteiligung an der Gemeindeversammlung

Die politische Partizipation in kommunalen Angelegenheiten ist gesamthaft gesehen grösser als in nationalen und kantonalen Belangen. Zu diesem Schluss kommt, wer die durchschnittliche Wahlteilnahme in den Gemeinden auf den drei Ebenen vergleicht. Im Durchschnitt 63,2% der Stimmberechtigten beteiligten sich an den letzten Gemeindewahlen, während es anlässlich der letzten Kantonsratswahlen nur 52,8% und anlässlich der letzten Nationalratswahlen gar nur 50,5% waren.[16] Aus *Figur 1* geht hervor, dass diese Rangfolge für sämtliche Gemeindegrössen gilt, wobei ersichtlich wird, dass sich das kommunale Wahlverhalten mit steigender Gemeindegrösse dem überlokalen Partizipationsverhalten anpasst. Es kann also tatsächlich – zumindest was die Wahlen betrifft – von einem grösseren politischen Interesse auf kommunaler Ebene ausgegangen werden (vgl. dazu auch Giger 1976:49; Jagmetti 1972:367). Darin unterscheidet sich die Schweiz auch von den meisten europäischen Ländern, die auf kommunaler Ebene jeweils eine geringere Beteiligung kennen (Council of Europe 1977:10/11).



Figur 1: Durchschnittliche Wahlbeteiligung auf den drei politischen Ebenen nach Gemeindegröße

Verglichen mit der Beteiligung an Urnengängen gibt es sowohl Argumente für als auch gegen eine höhere Teilnahme an Gemeindeversammlungen. Sicher ist,

16 Die Angaben zur Wahlbeteiligung auf den drei Ebenen stammen von den Gemeindeschreibern und beziehen sich auf vergleichbare Gemeinden, d.h. es wurden nur Gemeinden berücksichtigt, in denen auch der Gemeinderat an der Urne gewählt wird. Die Ns betragen für die Gemeindeebene 1855, für die Kantonsebene 1834 und für die Bundesebene 1840.

dass das Versammlungssystem in punkto Zeit, Aufwand und Engagement höhere Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger stellt. Zudem ist man in der Versammlung gezwungen, sich zu exponieren und meist öffentlich zu seiner Meinung zu stehen, was vor allem dann nicht ganz unproblematisch ist, wenn negative Konsequenzen (z. B. Verlust von Kunden) zu befürchten sind. Nachteilig könnte sich auch auswirken, dass für den Besuch der Gemeindeversammlung ein bestimmter Abend oder Sonntagmorgen freigehalten werden muss, während sich die Möglichkeit der Stimmabgabe an der Urne über mehrere Tage erstreckt. Diese Annahme gewinnt an Plausibilität, wenn bedacht wird, wie gross der Anteil der «ausserordentlich» abgegebenen Stimmen ist.[17] Andrerseits erfährt man an einer Versammlung mehr über die zur Entscheidung anstehenden Geschäfte, man kann sich von Befürwortern und Gegnern einer Vorlage direkt informieren lassen und selbst nachfragen. Zudem besteht die Möglichkeit, auf die Abstimmungsvorlage einzuwirken und ganz allgemein zum Meinungsbildungsprozess beizutragen. Insgesamt wird somit der grössere Aufwand durch eine intensivere Teilnahme an den Entscheidungen und bessere Einflussmöglichkeiten kompensiert.

Die Beteiligungszahlen zeigen allerdings, dass diese partizipativ-demokratischen Kompensationen die Nachteile nicht wettzumachen vermögen.[18] Die Versammlungsbeteiligung liegt deutlich tiefer als die Beteiligung an Urnengängen. Während die durchschnittliche Beteiligung an der Gemeindeversammlung 18,1 % beträgt (vgl. *Tabelle 3*), so liegt die durchschnittliche Beteiligung an nationalen Abstimmungen zur Zeit bei rund 40 % (vgl. Finger/Sciarini 1990:16). Für die kantonalen und kommunalen Urnengänge stehen kaum vergleichbare Werte zur Verfügung. Obschon hier immer wieder ausgesprochen tiefe Beteiligungswerte für Schlagzeilen sorgen, dürfte der Durchschnitt dennoch die Beteiligung an der Gemeindeversammlung übersteigen (vgl. auch Forschungszentrum für schweizerische Politik 1989:266).[19] Ein systematischer Vergleich der Abstimmungsbeteiligung ist allerdings nur bedingt möglich, da oft Vorlagen aus den verschiedenen politischen Ebenen zusammenfallen und die unabhängigen Mobilisierungseffekte kaum zu eruieren sind.

17 Wie eine Untersuchung des Forschungszentrums für schweizerische Politik der Universität Bern ergab, wird von der Möglichkeit der erleichterten Stimmabgabe (Vorurne, Wanderurne, Stellvertretung, vorzeitige oder briefliche Stimmabgabe) alles in allem so rege Gebrauch gemacht, dass sie als Normalfall der Beteiligung am Urnengang angesehen werden kann (vgl. NZZ vom 15. 11. 90).

18 Die Angaben über die Beteiligung an der Gemeindeversammlung stammen von den Gemeindeschreibern. Sie wurden gebeten anzugeben, wie viele Personen im Durchschnitt, regelmässig, bei stark und bei schwach besuchten Versammlungen erscheinen. Die prozentuale Beteiligung wurde auf der Basis der Stimmberechtigten in den einzelnen Gemeinden, deren Zahl ebenfalls erfragt wurde, berechnet. In über 90 % der rund 2000 erfassten Gemeinden mit Gemeindeversammlung konnten so die genauen Beteiligungszahlen ermittelt werden. Dieser hohe Anteil führt nicht nur zu Aussagen grosser Gültigkeit, sondern zeigt auch, dass die Gemeindeschreiber über die Versammlungsbeteiligung genau Bescheid wissen.

19 Schaffhauser (1978:219) belegt dies beispielsweise anhand von 10 ausgewählten St. Galler Gemeinden für die Zeit von 1971–1975.

1. Beteiligung und Gemeindegrösse

Die offensichtlichste Variable, welche mit der Beteiligung an der Gemeindeversammlung in einem Zusammenhang steht, ist die *Grösse der Gemeinde*. In der Partizipationsliteratur besteht allerdings Uneinigkeit über den Einfluss der Gemeindegrösse. Dahl und Tufte (1975:61) halten fest, dass Zusammenhänge in beiden Richtungen zu finden sind und dass manchmal gar keine Beziehung besteht. Verba und Nie (1972) beschreiben zwei konkurrierende Modelle. Nach dem «mobilization model» ist die Partizipation in grösseren Gemeinden grösser, weil hier auch eine grosse Zahl von Gruppierungen für eine Politisierung der Auseinandersetzungen und die Mobilisierung der Bürger besorgt sind. Nach dem «decline-of-community model» hingegen ist aufgrund einer gewissen sozialen Entfremdung das politische Interesse in den anonymen Grossstädten deutlich geringer und die Leute verzichten auf eine direkte Beteiligung.

Die Schweizer Gemeinden scheinen dem zweiten Modell recht zu geben. Die durchschnittliche Beteiligung sinkt mit zunehmender Gemeindegrösse stetig (Tabelle 3). Während sich in den Kleinstgemeinden im Durchschnitt immerhin über 30% der Stimmberechtigten an die Versammlung begeben, fällt dieser Anteil auf weniger als 4% in den Gemeinden mit 10000 bis 20000 Einwohnern. Aufgrund der geringen Teilnahmezahlen Anlass zu Diskussionen über Legitimation und Leistungsgrenzen des Versammlungssystems geben so vor allem die grösseren Gemeinden.

Gemeindegrösse	drs. Teilnahme in %	N =
alle Gemeinden	*18.1*	*1809*
1–249	31.8	394
250–499	22.7	346
500–999	16.6	332
1000–1999	11.6	328
2000–4999	8.3	293
5000–9999	5.5	90
10000–19999	3.8	26

Tabelle 3: Durchschnittliche Teilnahme an der Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse

2. Verschiedene Formen der Teilnahme

Die durchschnittliche Teilnahme vermag nur einen Aspekt der Versammlungsbeteiligung zu erfassen. Auskunft über die *Qualität der Teilnahme* gibt uns der Anteil der regelmässigen Versammlungsbesucher an der durchschnittlichen Besucherzahl. Je grösser diese *«Sockelteilnahme»* ist, desto eher handelt es sich beim Versamm-

lungsbesuch um ein ritualisiertes und auf Tradition beruhendes Verhaltensmuster. Ist der Anteil der regelmässigen Besucher klein, so vermag die Versammlung vorwiegend direkt Betroffene zu mobilisieren und es besteht nur eine geringe generelle Bereitschaft zur Politikbeteiligung. Ein derartiges Partizipationsmuster deckt sich mit aktuellen Beobachtungen, die eine allgemeine Veränderung der politischen Partizipationskultur zu erkennen glauben. Politikbeteiligung wird hier immer stärker zur rationellen Entscheidung und konkurriert mit einer ausgedehnten Freizeitkultur.

Der Durchschnitt der regelmässigen Versammlungsbesucher liegt bei 12,3%. Über alle Gemeinden gesehen, beträgt die Sockelteilnahme etwas mehr als 60%. Sie fällt dabei von knapp drei Viertel in den kleinsten Gemeinden auf etwas mehr als die Hälfte in der grössten Gemeindekategorie *(Tabelle 4)*. Es zeigt sich somit, dass der Versammlungsbesuch in den kleineren Kommunen regelmässiger ist und es ist anzunehmen, dass eine grössere Verbundenheit mit der Gemeinde sowie eine stärkere soziale Kontrolle dazu führen, die Teilnahme als Bürgerpflicht aufzufassen. In grössern Gemeinden ist der soziale Druck geringer. Hier wird von Fall zu Fall, je nach persönlicher Betroffenheit, Interesse und Alternativangebot über eine Teilnahme entschieden. Insgesamt sind die regelmässigen Besucher aber überall noch in der Mehrheit, was den Ausgang von Entscheidungen eher voraussehbar macht, wenngleich vor allem in grösseren Gemeinden eine nicht unbedeutende fluktuierende Teilnehmerschaft für eine gewisse Labilität sorgt.

Natürlich ist nicht jede Gemeindeversammlung gleichermassen wichtig und interessant. Entsprechend der Brisanz der anstehenden Geschäfte variiert auch der Zulauf. An schwach besuchten Versammlungen finden sich mit durchschnittlich 12% der Stimmberechtigten etwa zwei Drittel der durchschnittlichen Beteiligungszahlen ein. Stark besuchte Versammlungen vermögen in der Regel etwa einen Viertel der Stimmberechtigten zu mobilisieren. Das Verhältnis der Minimalbeteiligung zum Maximalwert gibt Auskunft über die *Qualität der Lokalpolitik*. Ist dieser Wert tief, so ist das politische Geschehen kaum Schwankungen unterworfen und es kommt selten oder nie zu Auseinandersetzungen, die besonders stark politisieren und die gesamte Gemeinde in Aufruhr versetzen. Durch die Grösse bedingte soziale Probleme und eine politisiertere Öffentlichkeit wären Argumente für eine grosse Differenz zwischen schwach und stark besuchten Versammlungen in grösseren Gemeinden, eine grössere Betroffenheit und die Unmöglichkeit, sich politischen Konflikten zu entziehen, würden eine grössere Mobilisierungskraft umstrittener Vorlagen in kleinen Gemeinden vermuten lassen.

Während in den Kleinstgemeinden die Besucherzahlen bei stark besuchten Versammlungen knapp doppelt so gross sind, beträgt das Verhältnis in den grossen Gemeinen 1 zu 3. Die punktuelle Mobilisierungskraft einzelner Themen ist damit in grösseren Gemeinden deutlich stärker. Allerdings muss dieses Ergebnis vor dem Hintergrund der generell tieferen Beteiligung in grösseren Gemeinden relativiert werden. Auch bei stark besuchten Versammlungen ist die durchschnittliche Teilnahme immer noch sehr klein, während in den kleinen Gemeinden davon ausgegangen werden kann, dass das Potential der Versammlungsbesucher besser ausgeschöpft ist.

Gemeindegrösse	Sockelteilnahme	schwach bes. Versammlung	stark bes. Versammlung	«Mobilisierungskraft»
alle Gemeinden	*62.7*	*11.3*	*26.2*	*2.4*
1–249	74.1	21.4	41.7	1.9
250–499	66.2	13.7	31.2	2.1
500–999	61.5	9.9	25.9	2.5
1000–1999	58.5	6.9	19.4	2.7
2000–4999	55.2	5.0	14.5	2.9
5000–9999	51.5	2.9	10.1	3.3
10000–19999	51.2	2.0	7.7	3.3

Tabelle 4: Verschiedene Aspekte der Teilnahme nach Gemeindegrösse (Prozentwerte)

3. Kantonale Unterschiede

Zwischen den Kantonen bestehen teilweise beträchtliche Unterschiede bezüglich den Besucherfrequenzen *(Tabelle 5)*. Eine besonders hohe durchschnittliche Teilnahme haben die Kantone VD und SH; und auch die Kantone TG, FR, GR, TI und GL weisen im Durchschnitt mehr Versammlungsteilnehmer auf als die Gesamtheit der Gemeinden. Besonders tief ist die Beteiligungsquote im Kanton Zürich sowie erstaunlicherweise in den Innerschweizer Kantonen UR, SZ, OW, NW, ZG und in Appenzell Ausserrhoden, die eigentlich eine grosse direktdemokratische Partizipationskultur aufweisen müssten.

Ein Grund für diese Unterschiede ist in der kantonsspezifischen Gemeindestruktur zu suchen. Die Kantone mit sehr vielen kleinen Gemeinden haben dank den dort grösseren Besucherzahlen zwangsläufig höhere Durchschnittswerte. Die Kantone mit überdurchschnittlicher Beteiligung liegen denn auch bezüglich der Gemeindegrösse ausnahmslos unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Kantone mit schlecht besuchten Versammlungen haben hingegen eher grössere Gemeinden, wobei allerdings UR knapp unter und die beiden Appenzell knapp über dem Gesamtdurchschnitt liegen.

In diesen Differenzen kommen natürlich auch die spezifische Partizipationskultur sowie die unterschiedliche Bedeutung und Kompetenz der Gemeindeversammlung in den Kantonen zum Ausdruck. Weitere Einflussfaktoren, denen hier nicht systematisch nachgegangen werden kann, sind etwa: die Häufigkeit, mit der Versammlungen stattfinden, Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Teilnahme (SH, TG, TI) und das Aufstellen einer Quorums für das Erreichen der Beschlussfähigkeit (VD[20]).

20 Im Kanton Waadt haben die Teilnehmer zudem vorgängig einen Eid zu leisten (LC Art. 9), was eine grössere Identifikation und ein stärkeres Engagement zur Folge haben könnte.

Kanton	durchschnittliche Teilnahme in %	N =	durchschnittliche Gemeindegrösse* abs.	N =
ZH	9.0	140	6566	171
BE	15.5	311	2224	470
LU	14.8	76	2768	107
UR	12.0	17	1694	20
SZ	9.6	24	3245	30
OW	8.1	6	3695	7
NW	12.2	9	2602	11
GL	**20.5**	22	1266	29
ZG	8.4	7	6903	11
FR	**24.0**	156	696	266
SO	12.0	98	1678	130
BS	16.0	1	67972	3
BL	11.7	60	3011	73
SH	**29.6**	27	2042	34
AR	7.1	5	2381	20
AI	16.8	2	2141	6
SG	13.0	68	4356	90
GR	**21.5**	135	766	215
AG	17.1	187	1963	231
TG	**24.2**	89	1015	181
TI	**21.3**	62	1077	247
VD	**33.1**	154	1373	385
VS	14.6	100	1342	163
JU	17.1	56	793	82
alle Gemeinden	18.1	1812	2102	3029

* Volkszählung 1980

Tabelle 5: Durchschnittliche Teilnahme und Gemeindegrösse in den Kantonen

4. Weitere Determinanten der Versammlungsbeteiligung

Gibt es nebst der Gemeindegrösse noch weitere Einflussfaktoren, die die Beteiligung an der Gemeindeversammlung zu erklären vermögen? Aus der Literatur drängt sich eine ganze Reihe von Grössen auf (vgl. hierzu v.a. Milbrath 1981). Die wichtigsten sind in *Tabelle 6* in einem einfachen Modell zusammengefasst. Der Erklärungsgehalt des Modells darf mit 41% als befriedigend bezeichnet werden. Da unsere Untersuchung auf aggregierten Daten basiert, gilt es jedoch zu beachten, dass keine Angaben über die effektive Beteiligung eines jeden einzelnen zur

Verfügung stehen, sondern lediglich über charakteristische Merkmale der Gemeinden, welche dann mit dem Ausmass der Beteiligung verglichen werden.[21]

Die *Gemeindegrösse* als zentraler Einflussfaktor wurde bereits diskutiert (vgl. Tabelle 3). Bis anhin konnte allerdings nicht bewiesen werden, dass die Grösse auch einen unabhängigen und direkten Effekt auf die Beteiligung hat. Der Umgang mit Kontext-Variablen ist generell problematisch. Mit der Grösse direkt verknüpft ist auch die Struktur der Gemeinde, und es stellt sich die Frage, ob nun wirklich die Grösse selbst oder mit ihr in einem engen Zusammenhang stehende Merkmale (Beschäftigte im Tertiärsektor, ausdifferenziertes politisches System usw.) für die geringere Teilnahme verantwortlich sind. Die multivariate Regressionsanalyse erlaubt es, mögliche Einflussvariabeln zu kontrollieren und bestätigt den unabhängigen negativen Einfluss der Gemeindegrösse. Ein grösseres Gewicht des einzelnen, höhere Identifikation mit der Gemeinde selbst, direkte Interessen und grössere soziale Kontrolle dürften also dazu führen, dass in kleineren Gemeinden mehr Leute an den Versammlungen teilnehmen.

abhängige Variable: durchschnittliche Beteiligung *unabhängige Variablen*	Beta-Werte*
Strukturvariablen	
– Gemeindegrösse	–.18
– Anteil Beschäftigte im Primärsektor	.16
– Anteil Beschäftigte im Industriesektor	–.22
– Anteil Beschäftigte im Tertiärsektor	–.10
– hohe Bildung	
– Reichtum der Gemeinde	
– Anteil Wegpendler	.08
– Anteil Katholiken	
Politische System-Variablen	
– Urnenwahl der Exekutive	
– Proporzwahl der Exekutive	–.08
– Grösse der Exekutive	–.14
– Anzahl polit. Gruppierungen	–.15
adj. R^2 =	**.41**
* alle Beta-Werte sind mind. auf dem Niveau .05 signifikant Method = Enter, Missing = Pairwise	

Tabelle 6: Determinanten der Teilnahme an Gemeindeversammlungen (standardisierte Regressionskoeffizienten)

21 Mit anderen Worten: wir könnten zwar feststellen, dass in Gemeinden mit einem hohen Anteil an Leuten mit hoher Schuldbildung die politische Partizipation grösser ist, wir wissen aber nicht mit Bestimmtheit, ob es effektiv diese Leute sind, welche sich an die Versammlung begeben. Möglich wäre, dass in diesen Gemeinden gerade diejenigen mit tieferer Bildung aktiv werden, um einer allfälligen Benachteiligung entgegenzuwirken.

Was die *Beschäftigungsstruktur* betrifft, so ist anzunehmen, dass in Gemeinden mit einem grossen Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft und Gewerbetreibenden die politische Beteiligung, zumindest auf kommunaler Ebene, grösser ist. Das Schicksal dieser Berufsgruppen ist meist direkt mit den kommunalpolitischen Entscheidungen verknüpft und von der Gemeindeentwicklung abhängig. Zudem neigen diese Bevölkerungsschichten eher zu wertkonservativem und traditionsgeleitetem Verhalten. Tatsächlich bestätigen sich die Erwartungen. Der Anteil der Beschäftigten im Primärsektor hat einen unabhängigen positiven Einfluss auf die Teilnahme, während mit zunehmendem Beschäftigungsanteil im Industriesektor die Teilnahme sinkt.

Der Einfluss von *Bildung* und *Einkommen*, welche vor allem in mikrosoziologischen Studien als wichtige Einflussgrössen auftauchen, ist auf aggregiertem Niveau, wie bereits angetönt, schwer zu überprüfen. Es ist zu erwarten, dass beide Variablen einen positiven Einfluss auf die Beteiligung haben. Verstärkte überlokale Orientierung und direktere Möglichkeiten der Einflussnahme könnten allerdings dem positiven Einfluss entgegenwirken. Beide Grössen erscheinen denn auch nicht in der Regressionsgleichung und sind somit für die Erklärung der Beteiligung unbedeutend.

Der Anteil der *Wegpendler* schliesslich dürfte der Beteiligung eher abträglich sein. Pendler sind sozial weniger stark in der Gemeinde verankert und, da sie den grössten Teil der Woche an ihrem Arbeitsort verbringen, weniger interessiert an und zumindest in ihrem Erwerbsleben kaum abhängig von gemeindeinternen Problemen. Der kontrollierte Zusammenhang weist allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Als Erklärung für diese unerwartete Beziehung bietet sich an, dass gerade Agglomerationen mit hohem Pendleranteil eine spezifische Bevölkerungsstruktur aufweisen, für die Fragen aus den Bereichen Familie, Schule und Freizeit besonders wichtig sind und den Besuch an der Gemeindeversammlung attraktiv und notwendig machen. Durch eine intensivere Versammlungsteilnahme kann zudem das durch die fehlende Verankerung über das Berufsleben verursachte Integrationsdefizit kompensiert werden.

Was die *politischen Einflussfaktoren* betrifft, so lassen sich diese unter dem Aspekt von Repräsentation und direkter Teilnahme diskutieren. Finden sich in einer Gemeinde Elemente der repräsentativen Demokratie, so ist die Beteiligung tiefer. Grosse Exekutiven und ein ausgebautes Parteiensystem haben einen negativen Effekt auf den Besuch der Versammlung. Es bestätigt sich also nicht, dass die Parteien besonders viele Leute zu einer Teilnahme an der Versammlung zu mobilisieren vermögen. Vielmehr entheben sie den einzelnen der Verantwortung, selbst politisch aktiv zu werden. Die Bürger und Bürgerinnen begnügen sich damit, ihnen ein politisches Mandat anzuvertrauen und bleiben zuhause. Auch die Proporzwahl der Exekutive als Indiz für Parteiwahlen anstelle von Persönlichkeitswahlen steht in einem negativen Zusammenhang mit der Beteiligung. Wo die Exekutive gewählt wird, ob an der Urne oder in der Versammlung, hat hingegen auf die durchschnittliche Beteiligung keinen Einfluss.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor allem in kleinen und traditionell agrarischen Gemeinden die Teilnahme an der Gemeindeversammlung

hoch ist. Auch die Gemeinden mit grossem Pendleranteil erfreuen sich eher besser besuchten Versammlungen. Zeigen sich hingegen in einer Gemeinde verstärkt Elemente der repräsentativen Demokratie, so geht dies einher mit einer sinkenden Versammlungsteilnahme.

V. Politik in der Gemeindeversammlung

Wieweit können die Idealvorstellungen von der lebendigen, direkten Demokratie in den Gemeindeversammlungen verwirklicht werden? Wird an der Gemeindeversammlung überhaupt diskutiert und findet während der Veranstaltung ein Meinungsbildungsprozess statt, oder geht es lediglich darum, die Vorschläge der Exekutive abzusegnen, und ist der Ausgang der Entscheidungen schon im vornhinein bekannt? Die Häufigkeit hitziger Diskussionen, knapper Mehrheiten und unerwarteter Abstimmungsergebnisse sowie einseitige Mobilisierungsprozesse für die Versammlung und Anträge auf Urnenabstimmung geben darüber Aufschluss.

Ganz ohne Diskussionen gehen die Gemeindeversammlungen nicht über die Bühne. In einer Mehrheit der Gemeinden (66,4%, N = 1964) finden tatsächlich gelegentlich *hitzige Auseinandersetzungen* statt. Öfters ist dies allerdings nur in 12% der untersuchten Kommunen der Fall, während es in rund einem Fünftel praktisch nie dazu kommt. Von Interesse ist natürlich, ob charakteristische Gemeindemerkmale auszumachen sind, welche zu konfliktgeladenen Versammlungen führen.[22]

Den Aussagen der Gemeindeschreiber zufolge kennen deutschsprachige Gemeinden weniger häufig hitzige Auseinandersetzungen als etwa die französisch- oder italienischsprachigen Gemeinden.[23] Dies erstaunt insofern, als vor allem die Deutschschweizer Gemeinden als beispielhaft für die Verwirklichung der direkten Demokratie in ihrer reinen Ausprägung gelten. Entscheidungen werden in der Deutschschweiz allem Anschein nach auf friedfertige Art und Weise gefunden. Zwischen den anderen strukturellen Einflussfaktoren und der Gangart der Auseinandersetzungen bestehen keine eindeutigen Zusammenhänge. Insbesondere bestätigt sich nicht, dass bevölkerungsmässig heterogene Gemeinden härtere Auseinandersetzungen kennen. Eine gemischte Beschäftigungsstruktur, eine polarisierte Bildungsstruktur und religonsmässige Durchmischung führen nicht eindeutig öfters zu Versammlungen, an denen besonders angeregt diskutiert wird. Einzig bei der Gemeindegrösse zeigt sich, dass vor allen in den ganz kleinen sowie in den grösseren Kommunen die Auseinandersetzungen eher hitziger sind als bei Einwohnerzahlen zwischen 500 und 2000. In den Gemeinden mit lebhafteren Auseinander-

22 Die in der Folge dargestellten Zusammenhänge bleiben auch bestehen, wenn gleichzeitig die wichtigsten Gemeindevariablen in einer Regressionsanalyse kontrolliert werden. Da es sich um Befragungsergebnisse handelt, variieren auch die Ns. Je komplexer die Fragestellung ist, desto kleiner wird im allgemeinen das N.

23 Praktisch nie hitzige Auseinandersetzungen: deutschsprachige Gemeinden 25,7% (N = 1379), französischsprachige Gemeinden 9,7% (N = 473) und italienischsprachige Gemeinden 15,7% (N = 83).

setzungen ist aber auch sonst das soziale Zusammenleben stärker von Konflikten geprägt, wird in der Exekutive häufiger mit knappen Mehrheiten entschieden und haben vor allem gemeindeeigene Projekte (Kläranlagen, Schulen, Einkaufszentren u.ä.) zu grösseren Auseinandersetzungen geführt. Insgesamt besteht auch ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der Häufigkeit hitziger Auseinandersetzungen und der durchschnittlichen Beteiligung.

Die Häufigkeit von *unerwarteten Abstimmungsergebnissen* und das Entstehen von *knappen Mehrheiten* sind weitere Hinweise dafür, dass in der Gemeindeversammlung Politik gemacht werden kann. In immerhin knapp der Hälfte der Gemeinden (47,2%, N = 1908) kommt es gelegentlich zu unerwarteten Abstimmungsergebnissen und in etwas mehr als der Hälfte (56,7%, N = 1901) kommt es zu knappen Mehrheiten. Beschränkt man sich lediglich auf diese Indikatoren, so kann der Versammlung kaum vorgeworfen werden, sie vermöge es nicht, Alternativen offenzuhalten, und erfülle somit eine wichtige Voraussetzung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses nicht. Wiederum stellt sich natürlich die Frage, welche Faktoren umstrittene Abstimmungen mit unerwarteten Ergebnissen begünstigen.

Generell sind es eher die grösseren Gemeinden mit einem geringeren Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft, in denen der Ausgang der Entscheidungen an der Versammlung nicht immer den Erwartungen entspricht. Wir erinnern uns, dass dort die durchschnittliche wie auch die regelmässige Beteiligung geringer waren, was die Kräfteverhältnisse labiler macht. Wiederum sind es auch Kommunen, in denen das politische Leben eher von Konflikten geprägt ist, sowie solche, in denen verschiedene Parteien vergleichbarer Stärke existern.

Während hitzige Auseinandersetzungen und unvorhersehbare Ergebnisse der Qualität des Versammlungssystems keinen Abbruch tun, so kann bei einer Häufung von *einseitigen Mobilisierungsversuchen*, mit denen Parteien, Vereine oder Interessengruppen anstreben, möglichst viele gesinnungsverwandte Stimmberechtigte zur Teilnahme zu bewegen, um eine Entscheidung zu ihren Gunsten herbeizuführen, als Argument gegen das Versammlungssystem ins Feld geführt werden. Tatsächlich kommt es erstaunlich oft zu solchen einseitigen Mobilisierungsprozessen. Gegen die Hälfte der Gemeinden (46,3%, N = 1877) hatte gelegentlich Versammlungen, an denen bestimmte Gruppierungen oder Personen durch gezielte Mobilisierung versuchten, Entscheide zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In einem kleinen Anteil der Gemeinden (7,0%) geschah dies sogar öfters.

Ein Blick auf die Grösse dieser Gemeinden zeigt, dass mit zunehmenden Einwohnerzahlen der Anteil der Gemeinde, in denen es praktisch nie zu einer einseitigen Mobilisierung kommt, abnimmt. Wiederum ist es die tiefe durchschnittliche Beteiligung, die solche Mobilisierungsaktionen besonders erfolgversprechend machen. Generell geschieht dies auch eher in politisch polarisierten Gemeinden, in denen bereits Konflikte bestehen und in denen die politischen Kräfteverhältnisse eher ausgeglichen sind. Zudem steht die Anzahl politischer Gruppierungen in einer positiven Beziehung zu derartigen Mobilisierungsprozessen.

Einblick in die Qualität der in der Versammlung gefällten Entscheidungen vermittelt auch die Frage nach dem Gebrauch der *Urnenabstimmung*. Wir haben

bereits festgehalten, dass in mehr als der Hälfte der Versammlungsgemeinden für bestimmte Entscheidungen die Durchführung einer Urnenabstimmung beantragt werden kann. Von dieser Möglicherkeit mit Erfolg Gebrauch gemacht wird allerdings kaum. In drei Viertel dieser Gemeinden (76,9%, N = 1032) kommt es seltener als alle zwei bis drei Jahre zu einer Urnenabstimmung. Hat die Gemeindeversammlung einmal entschieden, so bleibt es im allgemeinen auch bei diesem Entscheid. In mehr als 85% dieser Gemeinden (86,5%, N = 1100) wurde in den letzten 5 Jahren kein Entscheid der Versammlung durch eine Urnenabstimmung umgestürzt. In 11,3% der Kommunen geschah es lediglich einmal und in 2,3% mehrmals.

An der Gemeindeversammlung wird, so lässt sich gesamthaft zusammenfassen, tatsächlich Politik betrieben und es kommt – wenn auch nicht besonders häufig – zu Auseinandersetzungen und teilweise unerwarteten Abstimmungsergebnissen. Es macht nicht den Anschein, dass sie zu einem Akklamationsorgan verkommen ist, welches von einer homogenen politischen Elite dominiert wird. Die Häufigkeit einseitiger Mobilisierungen zeugt allerdings von einer gewissen Labilität der Entscheidungen, wenngleich es insgesamt nur selten zu einer Desavouierung der Versammlungsteilnehmer durch eine nachträgliche Urnenabstimmung kommt.

VI. Wie demokratisch sind Gemeindeversammlungen? – Die Zukunft der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

Die spezifische Gemeindestruktur der Schweiz mit ihrer grossen Zahl an kleinen Gemeinden (gegen die Hälfte der Gemeinden hat weniger als 500 Einwohner), die sich in den nächsten Jahrzehnten kaum verringern wird, scheint einen Übergang zur repräsentativen Demokratie nicht notwendig zu machen, obschon die Westschweizer Kantone demonstrieren, dass auch in kleinen Gemeinden das Parlamentssystem möglich ist.

Die tiefen Besucherzahlen allein sind sicher nicht Grund genug, um der Gemeindeversammlung jegliche Legitimation abzusprechen. Ob eine möglichst grosse Beteiligung notwendig bzw. wünschenswert ist, hängt nicht zuletzt von normativen, demokratietheoretischen Vorstellungen ab. Ein weiteres Kriterium, das der Beteiligungsquote gegenübergestellt werden kann, ist die Qualität der in der Gemeindeversammlungen gefassten Entscheidungen. Kommt es an den Versammlungen mehrheitlich zu Beschlüssen, die von einer breiteren Mehrheit der Bevölkerung nicht mehr gebilligt werden, so würde sie sich längerfristig als untaugliches Mittel der politischen Entscheidungsfindung erweisen. Die geringe Zahl von Versammlungs-Entscheidungen, die später an der Urne umgestürzt werden, spricht aber deutlich für das Versammlungssystem. Im Parlamentssystem kommt es vermutlich mindestens ebenso oft vor, dass die Stimmbürger mehrheitlich die Entscheidungen der Legislative nicht billigen.

Will man das Versammlungssystem für die Zukunft rüsten, so bestehen durchaus Verbesserungsmöglichkeiten, die sich noch nicht in allen Gemeinden durchge-

setzt haben. Vor dem Hintergrund der mehrheitlich von einer kleinen Minderheit gefällten Entscheidungen muss vermehrt die Möglichkeit geschaffen werden, auf diese Entschlüsse zurückzukommen. Nebst weitreichenden Initiativ- und Referendumsrechten gehören bei Bedarf die Durchführung geheimer Abstimmungen in der Versammlung sowie die Einführung von Urnenabstimmungen zu den wichtigsten Reformen. Entscheidend ist dabei immer, dass der Mindestanteil der benötigten Unterschriften nicht zu hoch angesetzt wird und für Minderheiten erreichbar bleibt.

Von einer bestimmten Gemeindegrösse an erscheint die Frage allerdings berechtigt, wieweit die Gemeindeversammlung noch vertretbar ist. Bei allzuvielen Teilnehmern sind Diskussionen und eine dynamische Entscheidungsfindung kaum mehr möglich, und ein gewichtiges Argument für die Gemeindeversammlung verliert seine Gültigkeit. Folgt man der Tradition der Schweizer Gemeindeautonomie, so drängt sich hier eine Regelung auf, die es allen Gemeinden freistellt, das Parlamentssystem einzuführen. Während einzelne Gesetzgebungen dies nicht vorsehen, müssten andere Kantone – vor allem in der Westschweiz – auf die Verbindlicherklärung des Parlamentssystems verzichten.

Gewisse Veränderungen für die Gemeinden sind schliesslich mit der Annäherung an die EG zu erwarten. Bereiche, in denen sie bis anhin autonom bestimmen konnten, werden voraussichtlich die europäische Rechtssetzung tangieren. Konkret würde dies heissen, dass die in der Versammlung gestellten Anträge nicht nur im Einklang mit der Kantons- und Bundesverfassung zu stehen hätten, sondern dass sie auch europakonform sein müssten. Zur Beurteilung der Europaverträglichkeit wird aber in einem grossen Masse Expertise benötigt werden, die nur an wenigen Orten zur Verfügung steht. Zwar ist dies generell ein Problem der milizmässig organisierten Kommunalpolitik und stellt sich auch in Gemeinden, die die Legislativfunktionen an ein Parlament delegieren, im Versammlungssystem dürfte sich wegen der unmittelbareren Beschlussfassung diese Problematik jedoch verschärfen.

Dennoch sind die Perspektiven für die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene gut. In einer grossen Zahl der europäischen Länder hat man vor dem Hintergrund eines wachsenden Bedürfnisses nach politischer Partizipation auf lokaler und kommunaler Ebene Unzulänglichkeiten im reinen Repräsentativsystem festgestellt und sucht nach Möglichkeiten, die Betroffenen stärker in die Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen (Council of Europe 1977:39/40). Während Ende der 70er und anfangs der 80er Jahre in der Schweiz, vor allem unter dem Schock der tiefen Beteiligungsziffern, das Parlamentssystem vielfach als die bessere Variante gepriesen wurde (vgl. Windhoff-Héritier 1981:137), hat sich heute die Kritik am Versammlungssystem eher wieder gelegt, und einige Gemeinden haben sogar vom Parlamentssystem zur Gemeindeversammlung zurückgewechselt. Wird inskünftig dem veränderten Partizipationsverhalten mit kleinen aber wichtigen Reformen Rechnung getragen, so dürfte, solange nicht Kommunalreformen zu deutlich grösseren Gemeinden führen, der Fortbestand der Versammlungsdemokratie auf längere Zeit als gesichert gelten.

Bibliographie

Aubert, Jean-François (1981). *So funktioniert die Schweiz*. Muri bei Bern: Cosmos.

Bassand, Michael (1980). «Problèmes et tendances de la recherche sur la politique locale», in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1980*, S. 39–61.

Bridel, Marcel (1952). *Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*. Zürich: Polygraphischer Verlag.

Council of Europe (1977). Les conditions de la démocratie locale et la participation du citoyen en Europe. Strassbourg: Collection d'Etudes Communes et régions de l'europe Nr. 15.

Council of Europe (1979). Methods of Consulting Citizens on Municipal Affairs. Strassbourg: Study Series Local and Regional Authorities in Europe Nr. 18.

Dahl, R.A. and E.R. Tufte (1975). Size and Democracy. Standford University Press.

Finger, Matthias und Pascal Sciarini (1990). *L'homo politicus à la dérive? Enquête sur le rapport des suisses à la politique*. Lausanne: L.E.P.

Forschungszentrum für schweizerische Politik (1990). *Schweizerische Politik* 1989. Bern.

Geser, Hans (1989). «Bürgerbeteiligung an der Gemeindeversammlung», in: *NZZ* vom 10. 5. 89.

Giger, Andreas (1976). *Der politische Bürger. Eine sozialpsychologische Analyse politischen Verhaltens im Kanton Schaffhausen*. Zürich: Juris, Diss.

Jagmetti, Riccardo (1972). «Die Stellung der Gemeinden», in: *ZSR* NF 106.

Ladner, Andreas (1990). «Perspektiven politischer Parteien und die Parteien auf kommunaler Ebene», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1990*.

Ladner, Andreas (1991). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.

Laffite, Patricia (1987). *Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau local*. Lausanne: Cahiers de l'IDHEAP.

Lehner, Franz, Kurt Nüssli und Erwin Rüegg (1980). «Kommunalpolitik zwischen Plebiszit und Repräsentation. Eliteeinstellungen zur direkten Demokratie in einer schweizerischen Gemeinde», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1980*, S. 79–96.

Milbrath, Lester W. (1981). «Political Participation», in: Long, S.L. *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 4. New York: Plenum Press.

Moser, Christian (1987). «Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1987*, S. 159–188.

Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*. Bern: Francke.

Riklin, Alois et al. (1979). *Stimmabstinenz und direkte Demokratie*. Zürich: Schweizerischer Aufklärungs-Dienst.

Schaffhauser, René (1978). *Die direkte Demokratie in der komplexen Form der Gemeindeorganisation*. St. Gallen: HSG, Diss.

Tschäni, Hans (1990). Das neue Profil der Schweiz. Konstanz und Wandel einer alten Demokratie. Zürich: Werd Verlag.

Verba, S. and N.H. Nie (1972). Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York: Harper and Row.

Windhoff-Héritier, A. (1981). «Direkte Demokratie in der Gemeinde: Das Schweizer Modell.» in: Thränhardt, D. und H. Uppendahl (Hrsg.). *Alternativen lokaler Demokratie*. Königstein/Ts.: Hain.