

zda

Zentrum für
Demokratie
Aarau

Centre for Research on Direct Democracy c2d | UZH
Allgemeine Demokratieforschung | UZH
Politische Bildung und Geschichtsdidaktik | PH FHNW

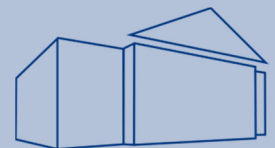
Philippe E. Rochat

Die Aargauer Gemeindeversammlungen

**Empirische Analyse der
Einwohnergemeindeversammlungen 2013 bis 2016**

Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 14
März 2019

www.zdaarau.ch



Impressum

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Monika Waldis

ISBN-Nr: 978-3- 906918-14-3

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH-5000 Aarau

Telefon +41 62 836 94 44

E-Mail info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© 2019 beim Autor

Das Wichtigste in Kürze

Das System der Gemeindeversammlung ist in der Schweiz weit verbreitet, geniesst insgesamt viel Sympathie und stösst auf breite Akzeptanz. Gleichwohl werden immer wieder Vorbehalte vorgebracht. Kritisiert werden etwa die tiefe Beteiligung und dass das Versammlungssystem anfällig sei für emotionsgeladene Debatten, sozialen Druck und aus der Situation erwachsene, nicht rationale Entscheidungen.

Tatsächlich existiert aber nur wenig gesichertes Faktenmaterial zur Versammlungsdemokratie auf kommunaler Ebene. Diesem Umstand nimmt sich der vorliegende Studienbericht an. Er basiert auf der Doktorarbeit des Autors an der Universität Zürich, in deren Rahmen Daten von über 1600 Gemeindeversammlungen in 203 Gemeinden des Kantons Aargau über einen Zeitraum von vier Jahren gesammelt und analysiert wurden.

In den Aargauer Gemeinden mit Gemeindeversammlung beträgt die **durchschnittliche Beteiligung rund neun Prozent**, wobei sich die Werte je nach Gemeinde zwischen zwei und 28 Prozent bewegen. Hohe Teilnahmewerte können vor allem in dörflichen, altersdurchmischten und parteipolitisch homogenen Gemeinden mit einer eher lokalen und von KMU geprägten Wirtschaftsstruktur beobachtet werden. Urbane, überalterte und/oder wirtschaftlich starke Gemeinden mit heterogenen parteipolitischen Präferenzen weisen demgegenüber tiefere Teilnahmewerte auf.

Einer der grossen Vorteile des Versammlungssystems besteht darin, dass sich die formelle Teilnahme der Stimmberechtigten nicht nur auf ein reines "Ja" oder "Nein" zu einer Vorlage beschränkt. Vielmehr können die vorgelegten Geschäfte diskutiert, ergänzt, abgeändert oder zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Dieser direkte Austausch zwischen den Stimmberechtigten, aber auch zwischen Stimmberechtigten und der Exekutive, schafft gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Ansichten und Meinungen. Damit erhöht sich die Chance, dass Entscheidungen zum Wohle der ganzen Gemeinschaft und nicht nur im Interesse einer kleinen Gruppe gefällt werden. Der gefasste Beschluss ist somit mehr als die Summe von Einzelmeinungen.

Die Analyse zeigt nun aber, dass diese **aktive Partizipation insgesamt eher schwach** ist. So geht etwa die Hälfte der Versammlungen mit maximal fünf Wortmeldungen der versammelten Stimmberechtigten über die Bühne. Ferner werden nur 1.6 Prozent aller Geschäfte mittels Anträgen erweitert und/oder ergänzt und weniger als ein Prozent der Geschäfte werden durch einen entsprechenden Antrag an den Gemeinderat zurückgewiesen. Die **aktive Partizipation der Stimmberechtigten intensiviert sich aber in Abhängigkeit von den behandelten Geschäftsfeldern**. So ziehen besonders konfliktreiche und emotionale Themen wie Bauvorhaben, Gemeindefusionen, Nutzungsplanung, Steuerfusserhöhungen oder Tempo-30-Zonen ein verstärktes Aushandeln in der Versammlung nach sich. In diesen Fällen kann es zu ausführlichen Diskussionen kommen und es werden mehr Anträge eingereicht und angenommen. Ebenso zeigt sich, dass der Gemeinde-Kontext eine wichtige Rolle spielt. So werden in urbanen, heterogenen Gemeinden mit eher unterschiedlichen Interessen mehr Anträge eingereicht und auch angenommen. Unabhängig vom Gemeinde-Kontext nehmen in Versammlungen mit emotionalen und konflikthafter Themen signifikant mehr Personen teil. Dies zusammen garantiert eine breitere, auch aktive Vertretung unterschiedlicher Ansichten und Meinungen. Damit steigt die Chance, dass auch schwierige Entscheidungen tatsächlich im Lichte des gemeinsamen Willens der ganzen Gemeinschaft getroffen werden.

Ein starkes Indiz für die **gut abgestützten Entscheidungen im Versammlungssystem** ist nicht zuletzt die hohe Quote von rund 98 Prozent angenommener Geschäfte. Nur etwa jedes fünfzigste Geschäft findet keine zustimmende Mehrheit in der Versammlung oder wird von ihr zurückgewiesen. Mehr noch unterstehen zwar 94 Prozent aller Versammlungsbeschlüsse dem fakultativen Referendum, tatsächlich werden aber weniger als ein Prozent dieser Beschlüsse nachträglich an die Urne delegiert. Damit findet das Versammlungssystem in der überwiegenden Mehrzahl der Geschäfte eine für die ganze Gemeinschaft akzeptable Lösung und keine referendumsfähige Gruppe sieht sich genötigt, eine Urnenabstimmung zu verlangen. Als eher übertrieben erscheint denn auch der Verdacht, dass die Versammlung wegen dem sozialen Druck der offenen Stimmabgabe zu zustimmenden Beschlüssen kommt. Tatsächlich zeigt die vorliegende Analyse, dass in weniger als vier Promille der Geschäfte überhaupt ein Antrag auf geheime Abstimmung gestellt und dass in weniger als einem Promille der Geschäfte dann auch wirklich geheim abgestimmt wird.

Vor diesem Hintergrund stellt die insgesamt tiefe Teilnehmerate nicht per se ein grosses Problem dar. Die Gemeindeversammlung präsentiert sich insgesamt als eine **funktionierende niederschwellige Institution zur Produktion vieler legitimer Entscheidungen**, die auch mit schwierigen Situationen umzugehen weiss. Gleichwohl kann ein Wechsel vom Versammlungs- zum Parlamentssystem je nach Gemeinde durchaus Sinn machen. Vor allem in grossen, heterogenen und urbanisierten Gemeinden mit stark divergierenden parteipolitischen Präferenzen fällt es dem Gemeinderat zuweilen schwer, den Bürgerwillen zu antizipieren. Dementsprechend sind die Gemeindeversammlungen vermehrt geprägt von intensiven Debatten und Auseinandersetzungen. Dies kann zu einer insgesamt konfliktuelleren Politik führen und geht mit der Gefahr einher, dass die Versammlungen zunehmend schlechte Gefühle, Frustrationen und negative Emotionen hervorrufen. In diesem Fall kann es deshalb angezeigt sein, die bestehenden Konflikte auf strukturierte Art und Weise durch gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten im Rahmen eines Parlaments austragen zu lassen, anstatt den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Exekutive zunehmend frustrierende Versammlungen zuzumuten. Wann aber diese Schwelle in einer Gemeinde erreicht oder gar überschritten ist, müssen die Stimmberechtigten selbst entscheiden. Von starren Grenzen und Regelungen, ab wann eine Gemeinde ein Parlament einzuführen hat, ist deshalb eher abzusehen. Vielmehr sollen die politischen Freiheiten der Stimmberechtigten so weit gehen, dass sie letztendlich auch über die Form ihres legislativen Körpers selber bestimmen dürfen.

Danksagung

Als Gemeindeforscherinnen und -forscher stehen wir vor der Herausforderung, dass viele Informationen zum Funktionieren lokaler Demokratie zwar grundsätzlich vorhanden sind, jedoch nicht systematisch gesammelt und kaum öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Gemeinden ihrerseits sind tagtäglich mit vielfältigen Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft betraut und stehen nicht selten unter zeitlichem und personellem Druck. Dass Anfragen von Forscherinnen und Forschern dementsprechend nicht die oberste Priorität geniessen, ist uns stets bewusst und auch verständlich. Umso mehr gebührt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Aargauer Versammlungsgemeinden, die sich die Zeit genommen haben, um an der Datenerhebung teilzunehmen und/oder die Versammlungsprotokolle zuzusenden, ein grosser Dank.

Ebenfalls ein besonderer Dank geht an die Mitglieder des Konsultationsgremiums Kanton Gemeinden (KKG), die sich unser Forschungsvorhaben unvoreingenommen angehört und mit fundierten Kommentaren bereichert haben. Bei der Ausarbeitung des Online-Fragebogens und der Einladung zur Teilnahme durften wir zudem auf die freundliche Unterstützung von Yvonne Reichlin-Zobrist und Martin Süess von der Gemeindeabteilung des Kantons Aargau sowie von Stefan Jung vom Verband der Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und Martin Hitz, Geschäftsleiter der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, zählen. Auch ihnen sei an dieser Stelle speziell gedankt.

Schliesslich wäre die vorliegende Studie ohne Prof. Dr. Daniel Kübler nicht möglich gewesen. Mit Engagement, Vertrauen sowie kritischem, aber stets produktivem Begleiten hat er nicht nur mir den Einstieg in die Erforschung kommunaler Demokratie auf dem hohen Niveau des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Daten, Vorgehen und Methode	5
3.	Die Aargauer Gemeindeversammlungen 2013-2016	7
4.	Die Teilnahme.....	11
4.1	Die Teilnahmequote in den Aargauer Gemeindeversammlungen	11
4.2	Die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit	14
5.	Ablauf der Gemeindeversammlung.....	19
5.1	Diskussion in der Versammlung.....	19
5.2	Antrag auf geheime Abstimmung.....	22
5.3	Rückweisungsanträge.....	23
5.4	Anträge zur Sache	25
6.	Beschlussfassung	29
6.1	Beschlussfassung in der Versammlung.....	29
6.2	Fakultatives Referendum	33
7.	Schlussfolgerungen.....	37
	Anhang 1 Verzeichnisse	41
	Literaturverzeichnis	41
	Abbildungsverzeichnis.....	42
	Tabellenverzeichnis.....	43
	Anhang 2 Methodische Anmerkungen	44
	Ermittlung der Kontextfaktoren und ihrer Effekte.....	44
	Hypothesentests, Signifikanz und p-Werte.....	44
	Conjoint-Analysis.....	45

1. Ausgangslage

Rund 78 Prozent der Schweizer Gemeinden organisieren sich gemäss dem Modell der Gemeindeversammlung, während lediglich 21 Prozent der Gemeinden auf das Parlamentssystem setzen (Stand 2016).¹ Die Gemeindeversammlung geniesst insgesamt viel Sympathie. Sie gilt ihren Fürsprecherinnen und Fürsprechern nicht nur als die älteste, sondern auch als die direkteste Form der demokratischen Organisation eines Gemeinwesens. In den Gemeindeversammlungen kommen die Stimmberechtigten persönlich zusammen, um gemeinsam über die Politik ihrer Gemeinde zu befinden. Dabei stehen ihnen viele Möglichkeiten der direkten Einflussnahme und Mitsprache offen, schliesslich beschränkt sich ihre Teilnahme nicht nur auf die formelle Stimmabgabe zu einem vorgelegten Geschäft wie bei Abstimmungen an der Urne. Stattdessen können die einzelnen Geschäfte auch diskutiert, ergänzt und abgeändert werden und die Stimmberechtigten können eigene Anträge einbringen.

Der direkte Austausch, so wird argumentiert, erlaubt eine auf das Gemeinwohl ausgerichtete Politik, in der sich niemand ausgeschlossen fühlt. Denn dank dem direkten Kontakt zwischen Stimmberechtigten, aber auch zwischen Stimmberechtigten und Behörden, werden die verschiedenen, in der Gemeinde vorhandenen Ansichten, Interessen und Präferenzen unmittelbar wahrnehmbar. Dies fördert das gegenseitige Verständnis, schafft Empathie und begünstigt die gegenseitige Wahrnehmung als gleichberechtigte Mitglieder einer respektvoll und freundschaftlich verbundenen Gemeinschaft. Auf dieser Basis kann der gemeinsame Wille der Stimmberechtigten erkannt werden und politische Entscheidungen werden so getroffen, dass die unterschiedlichen Ansichten der einzelnen Stimmberechtigten berücksichtigt werden. Dies führt zu pragmatischen, gerechten Beschlüssen, ohne dass Sachfragen unnötig politisch ideologisiert werden. Damit trifft die Gemeindeversammlung Entscheidungen, die mehr sind als die Summe von Einzelinteressen. Die amerikanische Politikwissenschaftlerin und Demokratietheoretikerin Jane J. Mansbridge (1983) bezeichnet dieses Demokratiemodell als *Unitary Democracy*.

So schön dieses Bild auch sein mag: das Versammlungssystem ist nicht ohne Kritik. Häufig bemängelt wird etwa die tiefe Beteiligung, denn tatsächlich nimmt zumeist nur eine Minderheit der Stimmberechtigten teil und bestimmt über Dinge, die dann für alle Einwohnerinnen und Einwohner verbindlich sind. Mehr noch sind die Teilnehmenden nicht repräsentativ für die ganze Gemeinschaft. So zeigen verschiedene Studien, dass vor allem jüngere und neu zugezogene Personen sowie Frauen untervertreten und ältere Personen, Hauseigentümer, Alteingesessene und Männer eher übervertreten sind (Ladner 2016: 42-48, Bieri et al. 2011: 42-45, Stadelmann-Steffen und Dermont 2015, Haus et al. 2016). Daraus – so wird befürchtet – erwachsen Entscheidungen, die kein adäquates Abbild der Interessen der Bevölkerung als Ganzes darstellen, sondern die teilnehmenden Bevölkerungsgruppen bevorzugen. Mehr noch öffne die tiefe Beteiligung Tür und Tor für eine selektive Mobilisierung. Gut organisierten Gruppen gelingt es in den schlecht besuchten Versammlung relativ leicht, durch Aufbietung ihrer Mitglieder eine Mehrheit zu stellen und Entscheidungen in ihrem Sinn zu beeinflussen. In diesem Kontext wird deshalb von der Gemeindeversammlung auch als "Turnverein-Demokratie" gesprochen (Schneebeli 2009).

Auch mit Blick auf den Ablauf der Versammlungen wird Kritik laut. In den Gemeindeversammlungen wird in der Regel offen durch Handerheben abgestimmt. Die offene Stimmabgabe verletzt aber das

¹ Die restlichen Gemeinden verfügen entweder über ein Parlament *und* eine Versammlung oder aber *weder* über eine Versammlung *noch* über ein Parlament. In diesen Gemeinden werden alle direktdemokratischen Belange an der Urne entschieden.

Stimmgeheimnis und führt zu Konformitätsdruck, schliesslich ist es nicht allen Menschen gegeben, offen und für alle sichtbar ihre Meinung auch gegen Widerstand zu vertreten. Überhaupt getrauen sich nicht alle Menschen, vor die Versammlung zu stehen und ihre Meinung zu äussern, weshalb besonders gute Redner ein (zu) starkes Gewicht erhalten. Entsprechend steigt die Gefahr, dass gewisse Ansichten und Präferenzen nicht gehört werden und somit auch nicht in die gemeinsame Entscheidung einfließen. Ferner spielen negative Emotionen eine Rolle. Streit, Konflikt und emotionale Verletzungen führen dazu, dass übereilte und unüberlegte Entscheidungen getroffen werden, die in einem weniger emotionsgeladenen Umfeld anders ausgefallen wären (Mansbridge 1983, Ladner 2016: 96f., Burgherr 2001: 634f.).

Diese Mängel der Versammlungsdemokratie, so wird argumentiert, führen letztendlich dazu, dass die Ansichten und Präferenzen gewisser Personen systematisch aus der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden. Deshalb sprechen sich die Kritikerinnen und Kritiker des Versammlungssystems für Formen der demokratischen Entscheidungsfindung aus, die allen Stimmberechtigten dieselbe Entscheidungsmacht garantieren ("one man, one vote") und in denen ein Entscheid ohne die Unzulänglichkeiten der Zusammenkunft von Angesicht zu Angesicht gefällt werden kann. Solche Institutionen sind etwa Urnenabstimmungen, bei denen jede Person seine Stimme geheim abgeben kann, ohne dass sie sich einem Konformitätsdruck ausgesetzt sieht und ohne dass sie sich vor den anderen Stimmberechtigten exponieren muss. Jane J. Mansbridge (1983) spricht in diesem Zusammenhang von einer *Adversary Democracy*.

Die über lange Zeit gewachsene Praxis der Schweizer Gemeindeversammlungen lässt sich nicht exklusiv einem der beiden Demokratiemodelle zuordnen. Stattdessen pendelt die versammlungsdemokratische Realität vieler Schweizer Gemeinden zwischen den beiden Modellen. Das Ziel der Gemeindeversammlung besteht zunächst durchaus in einer am Gemeinwohl orientierten Politik. Verantwortlich dafür sind sowohl der Gemeinderat (Exekutive), der seine Anträge nach Möglichkeit bereits im Lichte des Gemeinwohls formuliert, als auch die versammelten Stimmberechtigten, die mit ihrer aktiven Teilnahme in der Versammlung Korrekturen und Anpassungen am gemeinderätlichen Antrag vornehmen können.

Führen die erwähnten Unzulänglichkeiten des Versammlungssystems aber zu verzerrten Entscheidungen, die nicht im Sinne des gemeinsamen Willens sind, kann in vielen Gemeinden auf die Instrumente des zweiten Demokratiemodells ausgewichen werden. So kann in der Mehrzahl der Schweizer Versammlungsgemeinden eine geheime Abstimmung zu einem Geschäft verlangt werden.² Damit wird das Stimmgeheimnis geschützt und niemand muss einen direkten sozialen Konformitätsdruck befürchten. Zudem kennen viele Gemeinden die Möglichkeit der nachträglichen Urnenabstimmung.³ Diese erlaubt eine grössere Flexibilität, da nicht zu einem Zeitpunkt und an einem Ort abgestimmt werden muss.⁴ Mit der Urnenabstimmung wird das Stimmgeheimnis gewahrt und die Entscheidungsfindung ist weniger beeinflusst durch die momentanen, emotionalen Stimmungslagen einer Versammlung.

Diese Überlegungen zur Funktionsweise der Schweizer Gemeindeversammlung sind rein theoretisch und kaum durch empirische Fakten gestützt. Denn wie die Versammlungsdemokratie ganz konkret

² Gemäss Gemeindeschreiberbefragung 2009 kennen rund 90 Prozent aller Versammlungsgemeinden die Möglichkeit der geheimen Abstimmung (Ladner 2016: 52).

³ Der Gemeindeschreiberbefragung 2009 folgend kann in rund 45 Prozent aller Gemeinden ein Versammlungsentscheid an die Urne delegiert werden (Ladner 2016: 53).

⁴ Für Schaub (2016: 66-68) liegt der "essenzielle Unterschied" zwischen Versammlungs- und Urnen Demokratie eben gerade darin, dass die Stimmberechtigten in der Versammlung ihre Stimme simultan (zum gleichen Zeitpunkt) und zentral (am selben Ort) abgeben, während die Stimmabgabe an der Urne sukzessive und dezentral erfolgt.

funktioniert, ist in den Schweizer Gemeinden bislang kaum wissenschaftlich untersucht worden. Neben den regelmässig durchgeführten Gemeindeschreiberbefragungen gibt es kaum empirisch ausgerichtete Studien. Dabei stellen doch gerade die Schweizer Gemeinden mit ihren ausgebauten, etablierten Versammlungsdemokratien ein hervorragendes Anschauungsbeispiel dar, wie kleinräumige Gemeinschaften eine direkte, pragmatische und erst noch kostengünstige Form der demokratischen Entscheidungsfindung leben. Es ist deshalb angebracht, sich dem Versammlungssystem auch aus empirischer und wissenschaftlicher Warte detaillierter zu widmen.

Diesem Vorhaben hat sich eine Dissertation⁵ des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) angenommen. Auf Basis einer breit angelegten Datenerhebung im Kanton Aargau sind Informationen zu über 1600 Gemeindeversammlungen in 203 Gemeinden für einen Zeitraum von vier Jahren gesammelt worden. Der vorliegende Studienbericht fasst einige zentrale Erkenntnisse zusammen, wobei drei Themenkomplexe im Zentrum stehen:

- **Beteiligung:** Wie hoch ist die Beteiligung in den Aargauer Gemeindeversammlungen und welche kontextuellen (gemeinde- und geschäftsspezifischen) Faktoren beeinflussen die Teilnehmerate? Welche Faktoren beeinflussen die individuelle Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme?
- **Ablauf der Versammlung:** Wie häufig, wie intensiv und in welchem Umfeld wird vom Recht auf aktive Teilnahme Gebrauch gemacht? Dabei fokussieren wir einerseits auf die Diskussion – also das Vorbringen von Wortmeldungen zu den konkreten Geschäften – und andererseits auf das Einreichen von Anträgen, wobei wir drei Typen von Anträgen unterscheiden: Anträge zur Sache (Ergänzungs- und Abänderungsanträge), Rückweisungsanträge sowie Anträge auf geheime Abstimmung.
- **Beschlussfassung:** Wie häufig gelingt es dem Versammlungssystem, einen zustimmenden Beschluss zu fassen und welche Faktoren beeinflussen diese Quote? Wie häufig, in welchen Themen und in welchen Gemeinden werden Versammlungsbeschlüsse an die Urne delegiert?

Im Folgenden wird zunächst die Datenerhebung sowie das methodische Vorgehen vorgestellt (Kapitel 2). Dabei wird die durchgeführte Datensammlung erläutert und die Methode zum Experiment kurz eingeführt. Sodann wird ein Überblick über die Gemeindeversammlungen im Kanton Aargau der Jahre 2013 bis 2016 gegeben (Kapitel 3). Dabei stehen die Verbreitung des Versammlungssystems, die Anzahl Versammlungen, die Durchführung, die Dauer sowie die behandelten Themen im Zentrum. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Teilnahme. Dabei geht es einerseits um die Darstellung der Teilnehmerate, andererseits um ihre kontextuellen Bedingungen sowie um die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit. Anschliessend wird auf den Ablauf der Versammlungen Bezug genommen. Der Abstimmungshierarchie folgend wird zuerst ein Überblick über die Diskussionsintensität gegeben, bevor die Anträge auf geheime Abstimmung analysiert werden. Sodann wird auf die eingereichten Rückweisungsanträge sowie die Anträge zur Sache eingegangen (Kapitel 5). Das folgende Kapitel 6 präsentiert die Schlussabstimmung in der Versammlung, bevor die nachträglichen Urnenabstimmungen genauer betrachtet werden. Das abschliessende Kapitel 7 fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

⁵ Rochat 2018. Die Dissertation ist noch nicht veröffentlicht.

2. Daten, Vorgehen und Methode

Der vorliegende Studienbericht beruht auf einer in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführten Datenerhebung im Kanton Aargau. Zum Zeitpunkt der Erhebung zählte der Aargau 213 politische Einwohnergemeinden. 203 der 213 Einwohnergemeinden waren mittels Versammlungssystem organisiert und werden im Folgenden als "Versammlungsgemeinden" bezeichnet. Die in den Jahren 2013 bis 2016 durchgeführten Gemeindeversammlungen dieser 203 Gemeinden bilden die Basis der vorliegenden Untersuchung.

Grundlage der Datenerhebung sind die offiziellen Versammlungsprotokolle. Konkret wurden für jede Versammlung die Beteiligung und Dauer sowie für jedes einzelne Geschäft die Anzahl vorgebrachter Wortmeldungen, die Anzahl gestellter, angenommener und abgelehnter Anträge sowie die Beschlussfassung erhoben. Es handelt sich hier also um harte, qualitativ sehr gute Fakten aus erster Hand und nicht um Schätzungen oder Meinungen.

Die Datenerhebung war mehrspurig (Tabelle 1). In einem ersten Schritt wurde eine Online-Maske programmiert, in der die Gemeinden die gewünschten Daten eintragen konnten. Den teilnehmenden Gemeindemitarbeiterinnen und –mitarbeitern sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Daneben hat der Autor des vorliegenden Berichts selber Protokolle online sowie im Kontakt mit den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern gesammelt und ausgewertet. Dabei muss betont werden, dass zu keinem Zeitpunkt personenbezogene Daten gesammelt oder in irgendeiner Form in eine Datenbank eingeflossen sind. Für alle Gemeinden, die nicht an der Online-Erhebung teilnehmen wollten und die nicht bereit waren, die Protokolle auszuhändigen, wurden die Beschlussprotokolle gesammelt und erhoben.

Art der Datenerhebung	Anzahl Versammlungen
Datenerhebung durch Gemeinden mittels Online-Maske	752
Erhebung der Versammlungsprotokolle durch den Autor	633
Erhebung der Beschlussprotokolle durch den Autor	284
Total	1669

Tabelle 1: Datenerhebung

Mit dem gewählten Vorgehen konnte eine sehr hohe Ausschöpfungsquote erreicht werden. Es liegen Daten von 1669 Gemeindeversammlungen vor, was einem Anteil von über 98 Prozent aller Aargauer Gemeindeversammlungen im vierjährigen Untersuchungszeitraum entspricht. Insgesamt sind mehr als 11'000 einzelne Geschäfte in die Untersuchung eingegangen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die quantitativen Daten zur Anzahl Wortmeldungen oder zur Anzahl Anträge natürlich nichts über die *Qualität* der Diskussionen und Anträge aussagen können. Zudem geht eine quantitative Analyse zwangsläufig mit einem gewissen Verlust an Detaillierungsgrad einher. So müssen die einzelnen Geschäfte zum Beispiel in übergeordnete Kategorien zusammengefasst werden, damit quantitative Analysen überhaupt möglich werden. Dabei können vorlagen- und/oder gemeindespezifische Nuancierungen übergangen werden.

Für die Analyse der Teilnahme auf Individualebene in Kapitel 4.2 setzen wir auf die Auswertung eines Experiments. Die entsprechenden Daten stammen aus einer schriftlichen Befragung, die Alexander

Haus im Jahre 2016 bei 1638 Stimmberechtigten einer Gemeinde durchgeführt hat (Haus 2016). Dabei kommt die Methode der *Conjoint Analysis* zur Anwendung. Konkret sind jedem Befragten jeweils zwei Paarvergleiche mit fiktiven Gemeindeversammlungen präsentiert worden (siehe Beispiel in Anhang 2). Diese fiktiven Gemeindeversammlungen bestehen aus je sieben Dimensionen, die für den individuellen Teilnahmeentscheid als wichtig erachtet werden. Dabei handelt es sich um die prognostizierte Dauer der Versammlung, die Art der Vorabinformation ("Broschüre"), das wichtigste Thema, die persönliche Aufforderung zur Teilnahme, die mit der Teilnahme verbundenen Annehmlichkeiten, die Form der Stimmabgabe sowie um den Zeitpunkt der Versammlung.

Für jede dieser sieben Dimensionen werden zwischen zwei und sieben Ausprägungen definiert, also zum Beispiel die zwei Ausprägungen "offene Stimmabgabe" und "geheime Stimmabgabe" in der Dimension "Form der Stimmabgabe" oder die Ausprägungen "Apéro", "Geschenk" und "nichts" in der Dimension "Annehmlichkeiten". Aus diesen sieben Dimensionen mit ihren spezifischen Ausprägungen werden zufällig fiktive Gemeindeversammlungen generiert. Diese werden den Befragten mit der Bitte vorgelegt, auf einer Skala von 1 bis 7 zu beurteilen, wie wahrscheinlich sie an der jeweiligen Gemeindeversammlung teilnehmen würden. Mit den so erhobenen Daten können mit dem Verfahren der *Conjoint Analysis* die kausalen Effekte der einzelnen Komponenten simultan berechnet werden.⁶

⁶ Die Berechnung richtet sich nach Hainmueller et al. 2014

3. Die Aargauer Gemeindeversammlungen 2013-2016

Die grosse Mehrzahl von 203 der 213 Einwohnergemeinden (Stand 2016) des Kantons Aargau werden

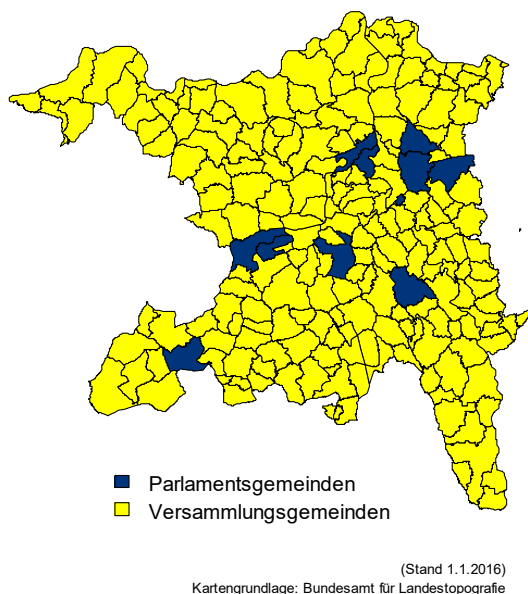


Abbildung 1 Die Aargauer Einwohnergemeinden 2016

durch die Gemeindeversammlung beaufsichtigt, während die restlichen zehn Gemeinden⁷ über einen Einwohnerrat (Parlament) verfügen. Grundsätzlich steht es den Gemeinden frei, ob sie sich gemäss dem Versammlungs- oder Parlamentssystem organisieren wollen. In den 1960er und 1970er Jahren führten 15 Gemeinden die Organisation mit Einwohnerrat ein.⁸ Jedoch sind fünf dieser Gemeinden in den 1980er und 1990er Jahren zur Gemeindeversammlung zurückgekehrt. Die Einführung eines Einwohnerrates ist in jüngster Zeit in den beiden grössten Versammlungsgemeinden Rheinfelden und Oftringen wieder diskutiert worden. An den Urnenabstimmungen im März 2014 (Rheinfelden) und im Oktober 2015 (Oftringen) hat sich aber jeweils eine Mehrheit der teilnehmenden Stimmberechtigten für die Beibehaltung der Gemeindeversammlung ausgesprochen.

Fast 1700 Gemeindeversammlungen in vier Jahren

Wie in den meisten anderen Kantonen finden auch im Kanton Aargau jedes Jahr zwei ordentliche Gemeindeversammlungen statt. Daneben gibt es auch ausserordentliche Gemeindeversammlungen, die durch den Gemeinderat einberufen oder von einem Zehntel der Stimmberechtigten verlangt werden können.⁹ In den Jahren 2013 bis 2016 sind in den 203 Versammlungsgemeinden insgesamt 1696 Versammlungen durchgeführt worden, wovon 73 ausserordentliche Versammlungen waren.¹⁰ In 59 der 203 Versammlungsgemeinden (29 Prozent) hat mindestens eine ausserordentliche Gemeindeversammlung stattgefunden.

Zeitlicher Aufwand von bis zu 30 Stunden

Je nach Gemeinde finden die Versammlungen immer am gleichen Wochentag statt oder aber die Versammlungstage werden jedes Mal anders gewählt. Insgesamt ist der Freitag der häufigste Versammlungstag (53 Prozent aller Versammlungen), gefolgt vom Donnerstag (20 Prozent) und vom Mittwoch (16 Prozent).¹¹ In der Regel beginnen die Gemeindeversammlungen zwischen 19:00 und 20:30 Uhr. Die Dauer der Versammlungen ist sehr unterschiedlich (Abbildung 2). So gibt es auf der

⁷ Im Folgenden werden die Begriffe "Gemeinde" und "Einwohnergemeinde" als Synonyme verwendet. Die zehn Einwohnerratsgemeinden sind Aarau, Baden, Brugg, Buchs, Lenzburg, Obersiggenthal, Wettingen, Windisch, Wohlen und Zofingen.

⁸ Die Informationen dieses Abschnitts stammen aus folgenden Quellen: Gemeindeabteilung Kanton Aargau 2017, Baumann 2017: 127, Ladner 2008: 6, Ladner 2016: 24f.

⁹ § 22 Gemeindegesetz des Kantons Aargau

¹⁰ Nicht mitgezählt werden hier reine Wahlversammlungen.

¹¹ Seltener sind Versammlungen an einem Dienstag (fünf Prozent) oder Montag (sechs Prozent). Die Gemeinde Sisseln hat im Juni 2016 einen neuen Weg beschritten und die Versammlung an einem Samstagnachmittag durchgeführt.

einen Seite Versammlungen, die in weniger als einer Viertelstunde über die Bühne gehen, während andererseits eine Versammlung auch mal 4.5 Stunden dauern kann. Am häufigsten sind Versammlungen zwischen 75 und 90 Minuten.

Wenn eine stimmberechtigte Person alle Versammlungen der Jahre 2013 bis 2016 in ihrer Gemeinde besuchen will, muss sie je nach Gemeinde zwischen insgesamt rund 280 Minuten und über 30 Stunden investieren. Dabei ist die allenfalls nötige Vorbereitungszeit mit Studium der Broschüre noch nicht mit eingerechnet. Im Schnitt dauert der Besuch aller Versammlungen etwa 810 Minuten, also gut 13.5 Stunden. Der zeitliche Aufwand zum Besuch aller Gemeindeversammlungen kann also durchaus beträchtlich sein.

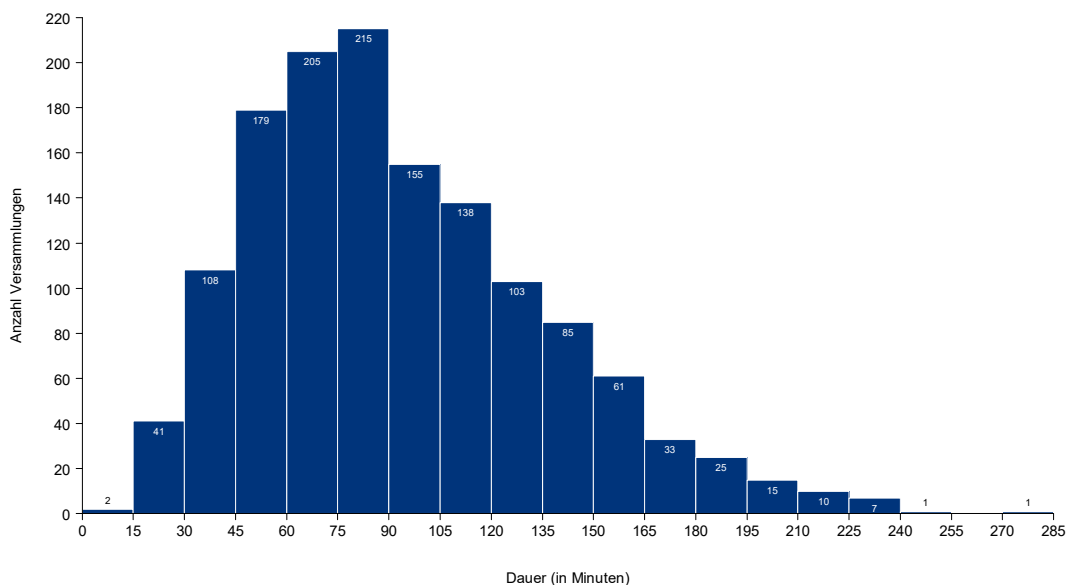


Abbildung 2 Dauer der Gemeindeversammlungen (N = 1384 Gemeindeversammlungen)

Breites Themenspektrum von der Protokollgenehmigung bis zur Gemeindefusion

In den Gemeindeversammlungen werden einerseits Anträge der Behörden behandelt, andererseits können auch die Stimmberechtigten via Volksinitiative oder Überweisungsantrag einen Gegenstand auf die Traktandenliste der nächsten Versammlung setzen. Tatsächlich ist dies aber selten. In der vorliegenden Studie gehen nur gerade 0.6 Prozent aller Geschäfte¹² auf eine Initiative oder einen Überweisungsantrag zurück.

Die Geschäfte, über welche die Stimmberechtigten konkret entscheiden, werden in Abbildung 3 dargestellt. Dazu sind insgesamt 11'068 behandelte Geschäfte in 1674 Gemeindeversammlungen thematisch aufgegliedert worden.¹³ In der jeweils im Mai oder Juni stattfindenden ordentlichen Gemeindeversammlung werden unter anderem die Rechnung des vergangenen Jahres und der Rechenschaftsbericht¹⁴ des Gemeinderates behandelt. In der zweiten ordentlichen Versammlung im November oder Dezember steht neben weiteren Geschäften jeweils das Budget für das nächste Jahr mit Festsetzung des Steuerfusses zur Debatte.

Neben diesen regelmässigen Traktanden wird häufig über eher technische Geschäfte in den Bereichen "Kreditabrechnungen" und "Ver- und Entsorgung / Tiefbau" entschieden (Abbildung 3). Dazu zählen

¹² Diese Aussage fusst auf einem Total von 9319 Geschäften. Dabei nicht mitgezählt werden die Bürgerrechtsgeschäfte und Wahlen.

¹³ Die Aufgaben und Befugnisse der Gemeindeversammlungen sind in § 20 des Gemeindegesetzes des Kantons Aargau geregelt.

¹⁴ Der numerische Unterschied in der Anzahl Jahresrechnungen und der Anzahl Rechenschaftsberichte erklärt sich dadurch, dass in zwei fusionierten Gemeinde über die Jahresrechnungen der Vorgängergemeinden Beschluss gefasst worden ist.

auch technische Reglemente, Entsorgungs- und Sammelstellen sowie Verträge und Satzungen im Infrastrukturbereich. Ebenfalls häufig traktandiert werden Geschäfte in den Bereichen "Schule" und "Umwelt, Verkehr und Raumplanung". Geht es in ersterem unter anderem um Schulliegenschaften, Verträge und Satzungen der Volksschule, die Schulsozialarbeit, Musikschulen und weitere schulische Anliegen, betreffen die Geschäfte im zweiten Bereich die Nutzungsplanung, Sondernutzungspläne, Verbandsgeschäfte, Verkehrssicherheit, Parkplätze, Parkhäuser, den öffentlichen Verkehr, Hochwasserschutz, Landschaftsqualitätsprojekte, Altlasten, Deponien etc.

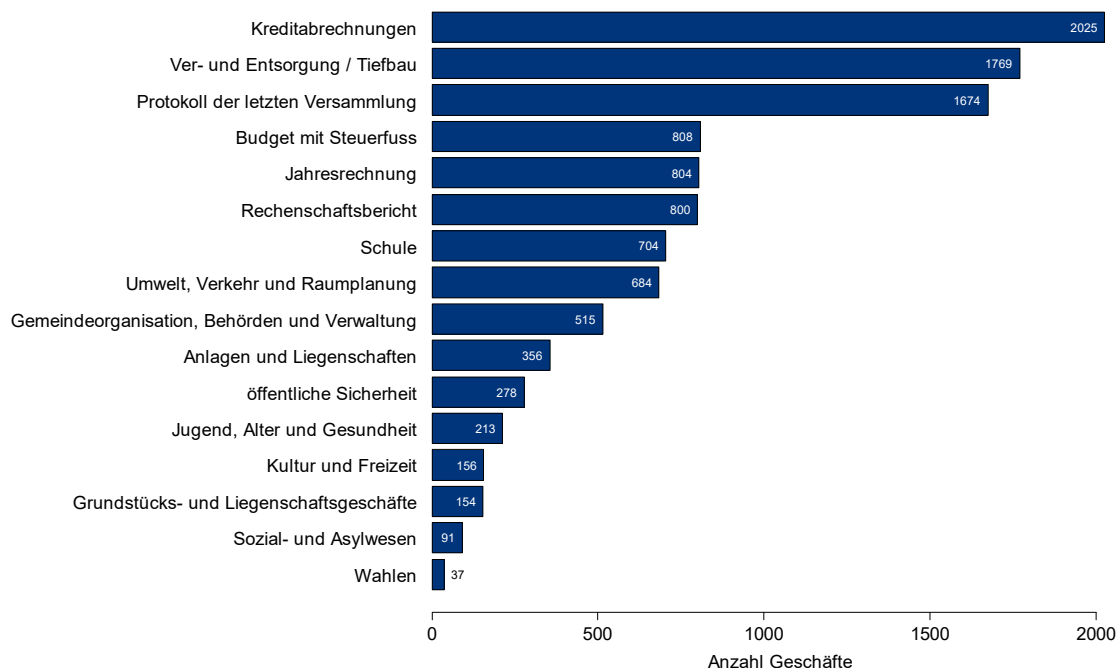


Abbildung 3 Behandelte Geschäfte (N = 11068 Geschäfte)

Daneben entscheiden die Stimmberechtigten auch ganz konkret über die Organisation ihrer Gemeinde mit ihren kommunalen Anlagen. Dabei kommt ein breites Spektrum von Personalreglementen und Stellenplänen über die Gemeindeordnung, Zusammenarbeits- und Regionalisierungsprojekte bis hin zu Gemeindefusionen und die Entschädigung der Gemeinderäte zur Sprache ("Gemeindeorganisation, Behörden und Verwaltung"), aber auch Gemeindeliegenschaften (Gemeindehäuser, Werkhöfe, Verwaltungsgebäude), Schiessanlagen, das Bestattungs- und Friedhofswesen sowie die entsprechenden Betriebs- und Benutzungsreglemente werden beraten ("Anlagen und Liegenschaften").

Heutzutage organisieren sich die Gemeinden vermehrt gemeindeübergreifend. In kaum einem anderen Bereich ist dies offensichtlicher als bei der "öffentlichen Sicherheit". So gibt es Regionalpolizeien, der Zivilschutz ist regional organisiert und innerhalb der Bevölkerungsschutzregionen existieren regionale Führungsorgane (RFO) (Gretener et al. 2017: 224f.). Daneben hat auch die Feuerwehr eine zunehmend regionale Aufgabenerfüllung. Auch im Bereich "Jugend, Alter und Gesundheit" stehen Verträge mit anderen Gemeinden, Stiftungen, Aktiengesellschaften und Vereinen im Zentrum, wobei es hier auch um die Jugendarbeit, Alters- und Pflegezentren, Alterswohnungen, Spitex, familienergänzende Kinderbetreuung etc. geht.

Seltener sind demgegenüber Geschäfte rund um "Kultur und Freizeit" (Beiträge, Sport- und Freizeitanlagen, Dorfläden, Restaurants etc.), "Grundstücks- und Liegenschaftsgeschäfte" und das "Sozial- und Asylwesen", während "Wahlen" schon fast eine Ausnahme bilden. Die Aargauer Einwohnergemeinden können selber entscheiden, ob sie Wahlen in der Versammlung oder an der Urne

durchführen wollen (Baumann 2017: 148). Tatsächlich wählen nur noch neun Gemeinden die Mitglieder ihres Gemeinderates in der Versammlung, während einige weitere Gemeinden nach wie vor die Mitglieder der Kommissionen in der Versammlung bestimmen (Gemeindeabteilung Kanton Aargau 2017: 10f.).

Einbürgerungen

Nicht in Abbildung 3 abgebildet ist die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer, die grundsätzlich in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fällt.¹⁵ Es besteht aber die Möglichkeit, dass diese Kompetenz an den Gemeinderat delegiert wird.¹⁶ Bis Ende 2016 haben 47 Versammlungsgemeinden diese Kompetenzdelegation vorgenommen. Gesuchen um Zusicherung des Gemeindebürgerrechts wird in den Versammlungen meistens zugestimmt. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten 2647 einzelne Einbürgerungsgesuche identifiziert werden, von denen 2623 Gesuche (99.1 Prozent) angenommen worden sind. Daneben haben die versammelten Stimmberechtigten 14 Personen das Ehrenbürgerrecht ihrer Gemeinde verliehen.

Gemeindepolitik ist mehr als (nur) Sachpolitik

Die thematische Zusammenstellung in Abbildung 3 zeigt, wie vielfältig die in den Gemeindeversammlungen behandelten Themen sind. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in den Versammlungen viele technische und rechtliche Geschäfte traktandiert werden. Indes sollte die Bedeutung solcher technischen Geschäfte nicht unterschätzt werden, denn diese Infrastrukturen sind absolut zentral für eine saubere, sichere und umweltfreundliche Gemeinde. Sie sind nicht nur "ständige Kostentreiber", sondern stellen auch "bedeutende Vermögen" dar, die über Generationen aufgebaut worden sind (Gretener et al. 2017: 82). Ihnen gilt deshalb Sorge zu tragen, und auch diesen oftmals wenig spektakulären Geschäften ist mit der gebotenen Ernsthaftigkeit zu begegnen.

Überhaupt greift die Gleichsetzung von Gemeindepolitik mit Sachpolitik zu kurz. Geschäfte etwa zur Schulsozialarbeit, der Einführung von Tempo-30-Zonen oder zur Ausgestaltung eines familienergänzenden Betreuungsangebots sprechen nämlich durchaus auch weltanschauliche Komponenten an. So ist Andreas Ladner (1991a: 214) zuzustimmen, dass man "sich davor hüten [muss], kommunale Politik der Politik auf höherer politischer Ebene gegenüberzustellen und ihr, wegen den gesellschaftspolitisch umfassenderen und teilweise attraktiveren Fragen, die in Bund und Kantonen zur Diskussion stehen, einen ideologischen Hintergrund abzusprechen." Ebenso werden den Gemeinden zwar durchaus immer mehr Vollzugsaufgaben übertragen, diese können die Gemeinden aber auch politisieren und zu politischen Debatten motivieren. So hält Andreas Auer (2016: 141, Hervorhebungen im Original) fest, dass "der Zuständigkeitsbereich der Gemeinden nicht in allen Bereichen *systematisch geschrumpft* [ist], sondern [er] hat sich punktuell sogar ausgeweitet, indem sich der staatlichen Tätigkeit immer neue Aktionsfelder öffnen, die auf lokaler Ebene von den Gemeinden wahrgenommen werden."¹⁷

¹⁵ § 20 Abs. 2 lit. k Gemeindegesetz des Kantons Aargau. Siehe auch Baumann 2017: 144f., 299.

¹⁶ § 18 Abs. 2 lit. f Gemeindegesetz des Kantons Aargau

¹⁷ Siehe hierzu auch Ladner 1991a: 195.

4. Die Teilnahme

Zu den grössten Kritikpunkten am Versammlungssystem zählt die eher tiefe Beteiligung. Wie hoch die Teilnahmerate im Kanton Aargau ist, von welchen Faktoren sie beeinflusst wird und welchen Effekt einzelne Dimensionen auf die individuelle Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme haben, wird in diesem Kapitel beleuchtet.

4.1 Die Teilnahmequote in den Aargauer Gemeindeversammlungen

Für den Kanton Aargau kann auf Basis der Protokolle von 1629 Gemeindeversammlungen eine durchschnittliche Beteiligung von 8.9 Prozent beobachtet werden. Im Durchschnitt nimmt also etwa einer von elf Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen teil, während die restlichen zehn Stimmberechtigten von einer Teilnahme absehen. Die durchschnittliche Beteiligung in den Aargauer Gemeinden bewegt sich im Bereich des schweizerischen Durchschnitts von 9.7 Prozent gemäss den Schätzungen der Gemeindeschreiberbefragung 2009 (Ladner 2016: 35).

Abbildung 4 stellt die Beteiligungswerte von allen analysierten Gemeindeversammlungen dar. Dabei fällt die grosse Spannweite auf. Tatsächlich bewegt sich die Beteiligung zwischen 0.8 Prozent und 44.7 Prozent. Mit anderen Worten gibt es im untersuchten Zeitraum Versammlungen, in denen nur rund jeder 125. Stimmberechtigte teilgenommen hat, während es andererseits Versammlungen gegeben hat, die eine höhere Teilnahmequote aufweisen als so manche Urnenabstimmung. Rund drei Viertel aller Versammlungen (77 Prozent) weisen Beteiligungsquoten zwischen drei und zwölf Prozent auf.

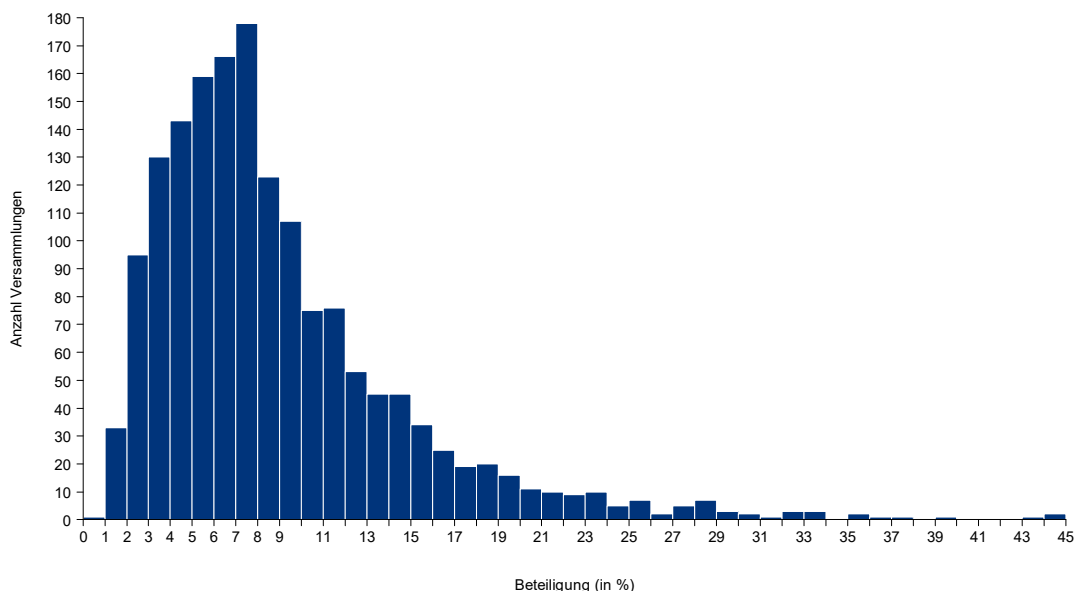


Abbildung 4 Beteiligung in den Aargauer Gemeindeversammlungen 2013-2016 (N = 1629 Gemeindeversammlungen)

Die grosse Streuung der Teilnahmewerte lässt sich einerseits mit Unterschieden *zwischen* den Gemeinden, andererseits aber auch mit Unterschieden zwischen einzelnen Versammlungen *derselben* Gemeinden erklären. So beträgt die mittlere Teilnahmequote in der Gemeinde mit der höchsten durchschnittlichen Beteiligung (28.2 Prozent) rund das Zwölfwache der Gemeinde mit der tiefsten durchschnittlichen Beteiligung (2.3 Prozent). Daneben kann die Teilnahme an einer besonders gut

besuchten Versammlung schnell mal ein Vielfaches der Teilnahme an einer wenig besuchten Versammlung ausmachen. Der Quotient zwischen der höchsten und der tiefsten Beteiligung innerhalb derselben Gemeinde¹⁸ zeigt, dass die Beteiligung in der am besten besuchten Gemeindeversammlung bis zu elf Mal höher ist als in der am schlechtesten besuchten Versammlung. Diesen Umstand kennen wir von Urnenabstimmungen. Auch da gibt es Vorlagen – Joye und Papadopoulos (1994) sprechen vom "Projet Moteur" –, die die Stimmberechtigten besonders stark mobilisieren. Zusammengenommen können wir also davon ausgehen, dass (1.) spezifische Gemeindecharakteristika zu Unterschieden *zwischen* den Gemeinden beitragen, während (2.) die Behandlung spezifischer Geschäfte die Unterschiede *innerhalb* derselben Gemeinde erklären. Im Rahmen der vorliegenden Studie ist es nun erstmals in der Schweiz möglich, Effekte auf beiden Ebenen gleichzeitig und unter Kontrolle der jeweils anderen zu untersuchen. Das Ergebnis dieser Analyse ist in Abbildung 5 dargestellt.

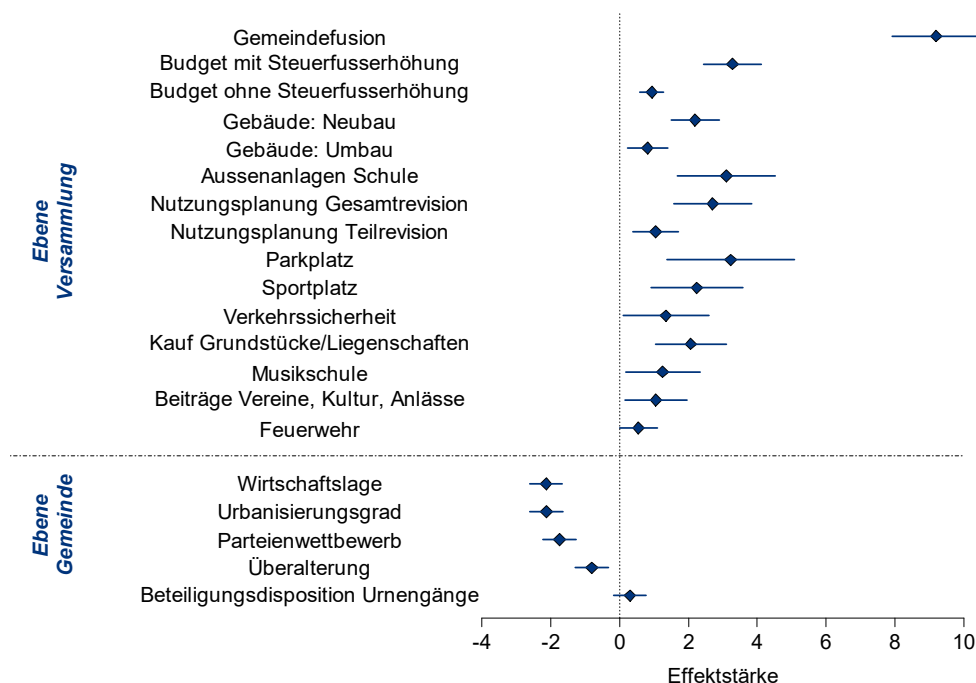


Abbildung 5 Effekte Gemeinde-Kontext und behandelte Geschäfte auf Beteiligung¹⁹

Je dörflicher eine Gemeinde, desto höher ist die durchschnittliche Beteiligung

Mit Blick auf die Gemeinde-Charakteristika erkennen wir für den Kanton Aargau vier signifikante Faktoren²⁰, die der durchschnittlichen Beteiligung abträglich sind. Zunächst zeigt sich, dass die durchschnittliche Beteiligung desto tiefer ist, je stärker die Wirtschaft einer Gemeinde von grossen und starken Unternehmen geprägt ist (Faktor "Wirtschaftslage"). Gemeinden, die hohe Steuereinnahmen von juristischen Personen vorweisen und in die viele Arbeitnehmende pendeln, weisen signifikant tiefere durchschnittliche Teilnahmewerte auf als Gemeinden, in denen es vor allem Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gibt und in denen die Landwirtschaft stärker präsent ist. Daneben übt auch der Urbanisierungsgrad einer Gemeinde einen signifikant negativen Effekt auf die

¹⁸ Andreas Ladner (2016: 40, 1991b: 77) spricht in diesem Zusammenhang von der "Mobilisierungskraft".

¹⁹ Erläuterungen: Die Rauten auf der Grafik stellen die Effekte der einzelnen Faktoren auf die Beteiligung dar. Befinden sich die Rauten links der vertikalen, gepunkteten Linien, ist eine tiefere, rechts eine höhere Beteiligung zu erwarten. Die durch die Rauten gezogenen horizontalen Linien bilden das 95%-Konfidenzintervall ab. Schneiden die Konfidenzintervalle die vertikale, gepunktete Linie nicht, sind die entsprechenden Effekte mit einer Sicherheit von 95 Prozent von null verschieden. Die dargestellten Effekte wurden mittels Mehrebenenanalyse berechnet ($N_{\text{Versammlungen}} = 1621$, $N_{\text{Gemeinden}} = 203$).

²⁰ Zur Herleitung dieser Faktoren siehe Anhang 2.

durchschnittliche Beteiligung aus. Je städtischer eine Gemeinde ist, desto tiefer ist die durchschnittliche Teilnehmergebiet. Mit zunehmender Wohnbevölkerung, einer hohen Bevölkerungsdichte, vielen Mehrfamilienhäusern und vielen Beschäftigten im dritten Sektor sinkt die durchschnittliche Teilnahme. Darüber hinaus ist die durchschnittliche Beteiligung desto tiefer, je grösser die Herausforderungen sind, mit denen sich insbesondere urbane Gemeinden konfrontiert sehen. So ist die durchschnittliche Beteiligung signifikant tiefer, je höher der Anteil Arbeitsloser und Ausländer sowie die Sozialhilfequote ist. Drittens ist die durchschnittliche Beteiligung desto tiefer, je stärker sich die Parteipräferenzen der Stimmberechtigten einer Gemeinde unterscheiden (Faktor "Parteienwettbewerb"). Wird demgegenüber von vielen Stimmberechtigten dieselbe Partei bevorzugt, zeigt sich insgesamt eine höhere durchschnittliche Beteiligung. Eine starke parteipolitische Homogenität fördert mit anderen Worten die Versammlungsbeteiligung. Viertens ist die durchschnittliche Teilnahme desto tiefer, je stärker eine Gemeinde von der Überalterung der Bevölkerung betroffen ist. Die durchschnittliche Beteiligung sinkt, wenn eine Gemeinde einen hohen Anteil älterer Personen und eine tiefe Zuwanderung oder gar Abwanderung verzeichnet.

Die Vermutung, dass die Beteiligung an Gemeindeversammlungen vor allem in denjenigen Gemeinden hoch ist, die auch eine hohe Beteiligung an der Urne verzeichnen (Abstimmungen und Nationalratswahlen), kann für den Kanton Aargau nicht bestätigt werden (Faktor "Beteiligungsdisposition Urnengänge"). Es ist also nicht so, dass eine hohe Urnenbeteiligung automatisch Hand in Hand geht mit einer hohen Versammlungsbeteiligung.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass die durchschnittliche Beteiligung an Gemeindeversammlungen vor allem in kleinen, homogenen und ländlichen Gemeinden mit einer lokalen, auf KMU konzentrierten Wirtschaft und einer parteipolitisch homogenen, altersdurchmischten Bevölkerung relativ hoch ist. Solche Gemeinden können insgesamt als eher "dörflich" umschrieben werden.

Gemeindefusionen, Steuerfusserhöhungen, Bauvorhaben und die Nutzungsplanung motivieren zur Teilnahme

Neben den gemeindespezifischen Faktoren haben auch die konkret traktandierten Geschäfte einen Einfluss auf die Beteiligung. Das stärkste *Projet Moteur* ist im Umfeld von Gemeindefusionen zu finden (Abbildung 5). Steht ein Geschäft rund um die Fusion der Gemeinde an, kann im Durchschnitt mit einer rund neun Prozent höheren Beteiligung gerechnet werden. Daneben mobilisiert auch die Behandlung des Budgets für das nächste Jahr die Stimmberechtigten. Steht das Budget zur Diskussion, nehmen signifikant mehr Personen teil. Ganz besonders mobilisierend wirkt das Budget, wenn zusätzlich eine Steuerfusserhöhung traktandiert ist.

Ebenfalls zu den mobilisierenden Geschäften gehören Projekte rund um Bauten. Ist der Neu- oder Umbau eines kommunalen Gebäudes (Schulhaus, Turnhalle, Werkhof, Gemeindehaus, Hallenbad etc.) traktandiert, dann finden sich signifikant mehr Personen zu den Versammlungen ein. Ebenfalls in diesen Bereich gehören die Aussenanlagen der Schulen sowie Sportplätze. Bei diesen Geschäften handelt es sich oftmals um finanzintensive Vorhaben, zu denen sich die Stimmberechtigten relativ einfach ein Bild machen können. Dies dürfte der Teilnahme förderlich sein.

Ferner ist in diesem Zusammenhang die Raumplanung zu nennen, wobei insbesondere die Nutzungsplanung zu erwähnen ist. Sowohl die Teil- als auch die Gesamtrevision der Nutzungsplanung erscheinen als attraktive Themenfelder, weshalb signifikant mehr Personen teilnehmen. Doch auch Geschäfte rund um den Individualverkehr motivieren die Leute zur Teilnahme. Dies wird etwa mit Blick

auf Parkplätze ersichtlich, aber auch in Bezug auf die Verkehrssicherheit, wobei hier in erster Linie die Tempo-30-Zonen zu erwähnen sind.

Schliesslich sind es Kaufgeschäfte rund um Liegenschaften und Grundstücke, die zur Teilnahme motivieren. Plant die Gemeinde den Kauf eines Grundstücks oder eines Gebäudes, kann mit einer signifikant höheren Teilnahmequote gerechnet werden. Ebenso sind (schwach) signifikant positive Effekte zu beobachten, wenn Geschäfte anstehen, die mehr oder weniger gut organisierte Gruppen betreffen. So steigt die Teilnahmequote bei Geschäften im Umfeld der Musikschule oder Feuerwehr oder wenn es um die Gewährung von Beiträgen an Vereine, Anlässe oder kulturelle Einrichtungen geht.

Alle diese Analysen beziehen sich auf Daten auf der Ebene der einzelnen Versammlungen und/oder der einzelnen Gemeinden. Damit können aber keine Aussagen auf Ebene der einzelnen Stimmberechtigten gemacht werden (sogenannter "ökologischer Fehlschluss"). Es sind aber die einzelnen Stimmberechtigten, die sich jeweils für oder gegen den Besuch der Gemeindeversammlung entscheiden. Diesem Umstand nimmt sich das folgende Kapitel an, das sich um die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit dreht.

4.2 Die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit

Im letzten Kapitel haben wir uns der Effekte des Gemeinde-Kontextes sowie des thematischen Kontextes auf die Teilnahmequoten in einer grösseren Anzahl von Gemeindeversammlungen angenommen. Anhand solcher Aggregatdaten sind aber keine Schlussfolgerungen zu den individuellen Beweggründen für die (Nicht-)Teilnahme des einzelnen Stimmberechtigten möglich. Eine solche Untersuchung benötigt stattdessen zwingend Informationen auf Ebene des einzelnen Individuums. Dieser Aufgabe hat sich Alexander Haus (2016) mit einer Umfrage unter den Stimmberechtigten einer Gemeinde angenommen. Die so erhobenen Daten sind in einem Studienbericht des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) (Haus et al. 2016) analysiert worden. Für den vorliegenden Bericht ist diese Analyse weiter ausgebaut worden. Im Zentrum steht dabei die in Abbildung 6 dargestellte Auswertung eines in der Umfrage enthaltenen Experiments (sogenannte *Conjoint Analysis*, siehe Kapitel 2). Dabei ist die Analyse für drei Gruppen von Stimmberechtigten separat durchgeführt worden, weil davon ausgegangen werden muss, dass sich die grundlegenden Teilnahmewahrscheinlichkeiten verschiedener Gruppen grundsätzlich unterscheiden.²¹

Stimmberechtigte lassen sich nicht durch materielle Geschenke ködern

Der Blick auf die mit dem Versammlungsbesuch verbundenen materiellen Annehmlichkeiten zeigt, dass das Verteilen von Geschenken an die Teilnehmenden keine gute Idee ist (Abbildung 6). Gegenüber der Situation, in der es keine Annehmlichkeiten gibt, steigt die Teilnahmewahrscheinlichkeit der nie und der selektiv Teilnehmenden nicht signifikant an. Diese Personengruppen kann man mit dem Verteilen von Geschenken also nicht an die Versammlung locken. Im Gegenteil hätten Geschenke sogar negative Folgen. So sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit für die häufig Teilnehmenden signifikant. Mit dem

²¹ Diesen Zusammenhang kennen wir von Urnenabstimmungen (siehe Kriesi 2008, Mottier 1993). So gibt es Stimmberechtigte, die nie oder nur ganz selten teilnehmen ("Nicht-Teilnehmende"), während sich andere Stimmberechtigte häufig oder sogar immer beteiligen ("Häufig Teilnehmende"). Zwischen diesen beiden Gruppen bewegen sie die Personen, die hin und wieder teilnehmen ("Selektiv Teilnehmende"). Es sind in erster Linie diese Personen, die für die Schwankungen in den Beteiligungswerten zwischen den einzelnen Versammlungen verantwortlich sind.

Verteilen von Geschenken steigt also die Gefahr, dass die häufig Teilnehmenden fernbleiben, während gleichzeitig die nie und die selektiv Teilnehmenden nicht mit grösserer Wahrscheinlichkeit in die Versammlung kommen. Keine signifikanten Effekte können demgegenüber mit Blick auf den Apéro beobachtet werden. Leute nehmen nicht wegen eines Apéros teil, gleichwohl kann der Apéro aber ein willkommenes Forum darstellen, in dem man sich auf ungezwungene, informelle Art und Weise mit anderen Stimmberechtigten sowie Behördenvertretern austauschen kann.

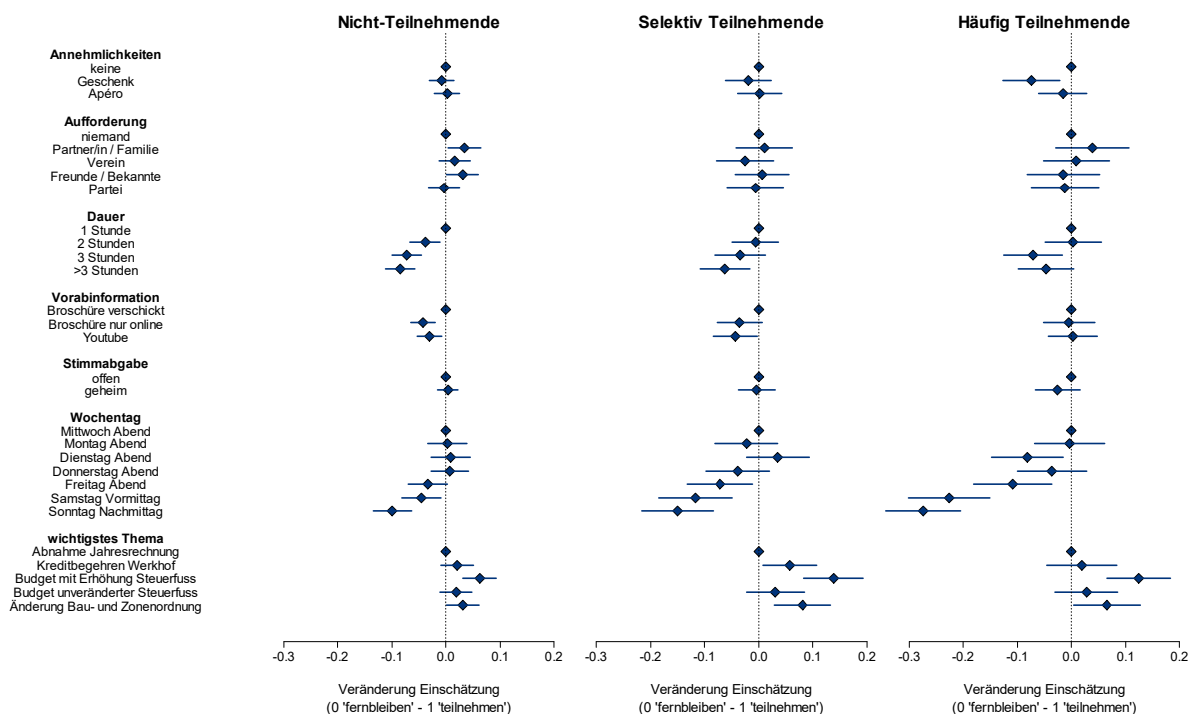


Abbildung 6: Rating-Based Conjoint Analysis nach Teilnahmegruppen²²

Soziales Umfeld kann nie teilnehmende Personen zum Versammlungsbesuch motivieren

Richten wir den Blick auf die persönliche Aufforderung zur Teilnahme, dann zeigt sich, dass nahe Verwandte (Partner/in / Familie) sowie Freunde und Bekannte andere Personen – die Nicht-Teilnehmenden – zur Teilnahme mobilisieren können. Wenn Personen, die keine Erfahrung mit Gemeindeversammlungen haben und die nie teilnehmen, von Personen aus ihrem nahen Umfeld angefragt werden, ob sie sie zur Versammlung begleiten wollen, kann von einer signifikant höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit ausgegangen werden. Keine signifikanten Effekte können demgegenüber bei den anderen beiden Gruppen beobachtet werden. Die Stimmberechtigten können also aktiv an einer höheren Beteiligung mitwirken, indem sie ihre nie teilnehmenden Verwandten und Bekannten zum gemeinsamen Versammlungsbesuch motivieren.

²² Die schwarzen Rauten auf der Grafik stellen die Effekte (*Average Marginal Component Effects* AMCEs, siehe Hainmueller et al. 2014) der einzelnen Ausprägungen auf das Rating der befragten Stimmberechtigten dar. Die durch die Rauten gezogenen horizontalen Linien bilden das 95%-Konfidenzintervall ab. Die Rauten ohne Konfidenzintervall sind die jeweiligen Referenzkategorien. Befinden sich die Rauten links der vertikalen, gepunkteten Linie, ist ein tieferes, rechts ein höheres Rating zu erwarten als für die entsprechenden Referenzkategorien. Schneiden die Konfidenzintervalle die vertikale, gepunktete Linie nicht, sind die entsprechenden Effekte mit einer Sicherheit von 95 Prozent von null verschieden.

Nicht-Teilnehmende: $N_{\text{Befragte}} = 955$, $N_{\text{Beobachtungen}} = 3754$ / Selektiv Teilnehmende: $N_{\text{Befragte}} = 317$, $N_{\text{Beobachtungen}} = 1240$ / Häufig Teilnehmende: $N_{\text{Befragte}} = 217$, $N_{\text{Beobachtungen}} = 854$, geclusterte Standardfehler und Rekodierung des Ratings von 1 bis 7 auf Skala von 0 bis 1.

Die zeitlichen Kosten der Teilnahme sind ein grosses Hemmnis

Die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit sinkt vor allem dann signifikant, wenn von einer langen Dauer der Versammlung ausgegangen werden muss. Besonders die Nicht-Teilnehmenden reagieren sensibel auf die erwartete Versammlungsdauer. Bereits die Verlängerung von einer auf zwei Stunden führt zu einer signifikant tieferen Teilnahmewahrscheinlichkeit. Doch auch die häufig Teilnehmenden schätzen lange Versammlungen nicht besonders. Indes sinkt ihre Teilnahmewahrscheinlichkeit erst ab einer Verlängerung von einer auf drei Stunden in signifikantem Masse.²³ Am tolerantesten gegenüber langen Versammlungen sind die selektiv Teilnehmenden. Erst wenn die Versammlung mehr als drei Stunden dauert, kann im Vergleich zu einer einstündigen Versammlung von einer signifikant tieferen Teilnahmewahrscheinlichkeit gesprochen werden.

Eine weitergehende, hier nicht abgebildete Analyse zeigt aber, dass die zeitlichen Kosten in einer direkten Beziehung stehen zu den traktandierten Themen. So sind die Stimmberechtigten eher zum Besuch langer Versammlungen bereit, wenn ein besonders spannendes und/oder umstrittenes Thema wie etwa die Erhöhung des Steuerfusses ansteht. In diesem Fall relativieren sich die zeitlichen Kosten der Teilnahme.

Innovationen in der Vorabinformation haben einen schweren Stand

Traditionellerweise erhalten die Stimmberechtigten verschiedene Vorabinformationen ("Broschüre"²⁴) vor der Versammlung per Post zugeschickt.²⁵ Änderungen dieser Praxis kommen insgesamt nicht gut an. Wenn auf den Postversand ausführlicher Informationen verzichtet wird und die Vorabinformationen "nur" noch online aufgeschaltet werden, dann sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit der Nicht-Teilnehmenden signifikant. Dies ist insofern erstaunlich, als es eben gerade diese Gruppe ist, die nicht oder nur äusserst selten an Gemeindeversammlungen teilnimmt. Es zeigt aber auch, dass die Broschüre mehr ist als die reine, formelle Einladung zur Versammlung. Vielmehr ist es auch ein Instrument, das Vertrauen und Transparenz schafft, indem die Behörden Rechenschaft ablegen über ihre Tätigkeiten, die Verwendung der (Steuer-)Gelder, das für die nahe Zukunft benötigte Budget, die zu bewältigenden Aufgaben etc. Doch nicht nur die reine Online-Broschüre, sondern auch der Verzicht auf das postalische Versenden der Broschüre mit gleichzeitigem Aufschalten eines Online-Informationsvideos kommt bei dieser Gruppe nicht besonders gut an. Die selektiv Teilnehmenden stimmen in ihrer Bewertung mit den Nicht-Teilnehmenden im Grossen und Ganzen überein. Auch sie schätzen die Online-Videos nicht und lehnen reine Online-Broschüren insgesamt eher ab.²⁶ Für die häufig Teilnehmenden spielt die Art der Vorabinformation demgegenüber keine signifikante Rolle.

Die traditionelle, offene Stimmabgabe wird kaum als Problem gesehen

Ein oft gehörter Kritikpunkt am Versammlungssystem ist die offene Stimmabgabe, welche dem Stimmgeheimnis zuwiderlaufe und sozialen Druck auf die Teilnehmenden möglich mache. Jedoch zeigen die Daten aus dem vorliegenden Experiment, dass die Stimmberechtigten der offenen Stimmabgabe keine bedeutende Rolle zuschreiben. In keiner der drei Gruppen kann ein auch nur

²³ Der p-Wert für eine mehr als drei Stunden dauernde Versammlung beträgt 0.07. Zur Berechnung und Interpretation von p-Werten siehe Anhang 2.

²⁴ Je nach Gemeinde werden diese im Kanton Aargau etwas anders bezeichnet. Gebräuchlich sind neben "Broschüre" etwa "Botschaft", "Einladung", "Vorlagen", "Büchlein" oder einfach "Einladung mit Traktandenliste". Im Folgenden wird der Begriff "Broschüre" verwendet.

²⁵ Insbesondere bei umfangreichen und komplexen Geschäften gibt es im Vorfeld der Gemeindeversammlungen häufig auch Informationsveranstaltungen, in denen die Geschäfte vorgängig erläutert und erklärt werden. Welchen Effekt solche Veranstaltungen auf die individuelle Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme haben, ist im vorliegenden Experiment aber nicht abgefragt worden.

²⁶ Das geforderte Signifikanzniveau kann hier aber (knapp) nicht eingehalten werden ($p = 0.09$) (siehe Anhang 2).

annähernd signifikanter Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit beobachtet werden, wenn von der offenen zur geheimen Abstimmung gewechselt wird.

Keine Versammlungen am Wochenende und Freitagabend durchführen

In der befragten Gemeinde finden die Versammlungen immer am Mittwochabend statt. Eine Verschiebung des Versammlungstags auf das Wochenende oder den Freitagabend hätte besonders für die arbeitstätigen Stimmberechtigten den Vorteil, dass eher mehr Zeit für den Versammlungsbesuch und für intensivere Debatten zur Verfügung stehen würde, wobei andererseits eher Konflikte mit anderen Verpflichtungen rund um Familie, Hobby und Freizeit entstehen könnten. Insgesamt wird die Verschiebung auf Freitagabend oder das Wochenende kritisch gesehen, schliesslich können in allen drei Gruppen negative Effekte beobachtet werden.²⁷

Steuerfuss und Raumplanung mobilisieren

Besonders bedeutend für die Teilnahmewahrscheinlichkeit sind schliesslich die an der Versammlung traktandierten Themen. Ein Budget mit Steuerfusserhöhung führt in allen drei Gruppen von Stimmberechtigten zu einer signifikant höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit als wenn "nur" die Genehmigung der Jahresrechnung ansteht. Doch auch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung wirkt in allen drei Gruppen mobilisierend. Hinzu kommt in der Gruppe der selektiv Teilnehmenden das Kreditbegehren für den Werkhof. Damit zeigt sich, dass diese Gruppe ihren Teilnahmeentscheid verstärkt von den konkret traktandierten Geschäften abhängig macht.

Fazit: Starker Fokus auf Status quo und die wichtige Rolle des sozialen Umfelds

Insgesamt zeigt sich eine starke Orientierung am Status quo. Weder die Verschiebung des Versammlungstags auf das Wochenende, Innovationen bei der Vorabinformation der Stimmberechtigten noch das Verteilen eines Geschenks führt zu einer signifikant höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit. Im Gegenteil können für alle drei Dimensionen sogar negative Effekte beobachtet werden. Nicht signifikant positiv, aber auch nicht negativ auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit wirkt sich die Einführung der geheimen anstelle der offenen Stimmabgabe aus. Die Gemeindebehörden sind also eher dazu angehalten, an der traditionellen Ausgestaltung ihrer Versammlungen festzuhalten.

Besonders negativ wirkt schliesslich die prognostizierte Dauer der Versammlung. Die Gemeindebehörden sind deshalb gut beraten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf eher kurze, gut strukturierte und effiziente Versammlungen einzuwirken. Dies soll aber nicht auf Kosten notwendiger Debatten in den Versammlungen gehen. Motivierend wirken demgegenüber die traktandierten Themen. Hier können die Gemeindebehörden aber nur beschränkt Einfluss nehmen, schliesslich können sie nicht eine Steuerfusserhöhung traktandieren, nur um mehr Stimmberechtigte in die Versammlung zu locken. Schliesslich können auch die Stimmberechtigten selbst zu einer höheren Versammlungsbeteiligung beitragen, indem sie nicht-teilnehmende Familienangehörige, Freunde und Bekannte zum gemeinsamen Versammlungsbesuch motivieren.

²⁷ Der p-Wert für den Freitagabend bei den Nicht-Teilnehmenden beträgt 0.07 (siehe Anhang 2).

5. Ablauf der Gemeindeversammlung

Bislang gibt es nur wenige empirische Studien zum konkreten Ablauf von Gemeindeversammlungen. Im Folgenden zeichnen wir diesen auf Basis von 1385 Gemeindeversammlungen mit insgesamt 9214 behandelten Geschäften nach. In den Aargauer Gemeindeversammlungen erläutern zunächst die Behörden die anstehenden Geschäfte und die Finanz- und/oder Geschäftsprüfungskommission präsentiert, falls erforderlich, ihren Bericht und Antrag. Sodann ist das Wort frei für die Diskussion. Die Geschäfte können aber nicht nur diskutiert werden, sondern die Stimmberechtigten können auch eigene Anträge einreichen. Dabei konzentrieren wir uns im Folgenden auf drei Typen von Anträgen: Anträge zur Sache (Ergänzungs- und/oder Abänderungsanträge), Rückweisungsanträge und Anträge auf geheime Abstimmung (siehe hierzu Gretener et al. 2017: 139, Baumann 2017: 420-424).

Der Abstimmungshierarchie folgend wird nach erschöpfter Diskussion zuerst über einen allfälligen Antrag auf geheime Abstimmung entschieden. Dem folgt die Abstimmung über den Rückweisungsantrag, sollte ein solcher vorgebracht worden sein. Erst danach wird über mögliche Abänderungs- und Ergänzungsanträge abgestimmt (siehe Baumann 2017: 453-464, Gretener et al. 2017: 139). Der Schlussabstimmung widmet sich das nächsten Kapitel.

5.1 Diskussion in der Versammlung

In den Gemeindeversammlungen haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, sich direkt zu den vorgelegten Geschäften zu äussern, Nachfragen zu stellen oder eigene Kommentare abzugeben. In diesem Abschnitt geht es deshalb um die Frage, ob, wie häufig, zu welchen Themen und wie intensiv diese Möglichkeit tatsächlich genutzt wird. Dazu haben wir für jedes Geschäft die Anzahl der vorgebrachten Wortmeldungen gezählt, wobei unter "Wortmeldung" jeder protokollierte, mündliche Beitrag von Stimmberechtigten verstanden wird. Im Zentrum dieses Abschnitts steht also die Anzahl Wortmeldungen als Ausdruck der Intensität der Diskussion und nicht die Anzahl Rednerinnen und Redner.²⁸

Diskussionsintensität ist insgesamt tief

Die Diskussionsintensität in den Aargauer Gemeindeversammlungen ist insgesamt eher tief. Etwa jede sechste Versammlung (18 Prozent) geht ohne eine einzige Wortmeldung vonseiten der Stimmberechtigten über die Bühne (Abbildung 7). Am häufigsten sind Versammlungen mit zwischen einer und fünf Wortmeldungen (31 Prozent). Zusammengenommen sind also in etwa der Hälfte der Versammlungen maximal fünf Wortmeldungen protokolliert worden. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es einzelne Versammlungen mit vielen Wortmeldungen gibt. In immerhin jeder zwanzigsten Gemeindeversammlung sind mehr als 30 Wortmeldungen protokolliert worden. Im Maximum verzeichnet eine Versammlung 153 Wortmeldungen.

²⁸ Es kann sein, dass sich einzelne Personen in jeder Versammlung äussern oder dass alle Wortmeldungen lediglich von einem kleinen Personenkreis ausgehen. Indes können die individuellen Rednerinnen und Redner mittels Versammlungsprotokollen oftmals nicht identifiziert werden, da sie in den öffentlich zugänglichen und/oder den dem Autor zugesandten Protokollen anonymisiert werden. Ferner wollten wir vermeiden, die an der Online-Datensammlung teilnehmenden Gemeindebehörden zusätzlich zur bereits anforderungsreichen Erhebung mit dieser zusätzlichen Zählung zu behelligen. Zu beachten gilt auch, dass Wortmeldungen von Behörden- und Kommissionsmitgliedern nicht mitgezählt werden.

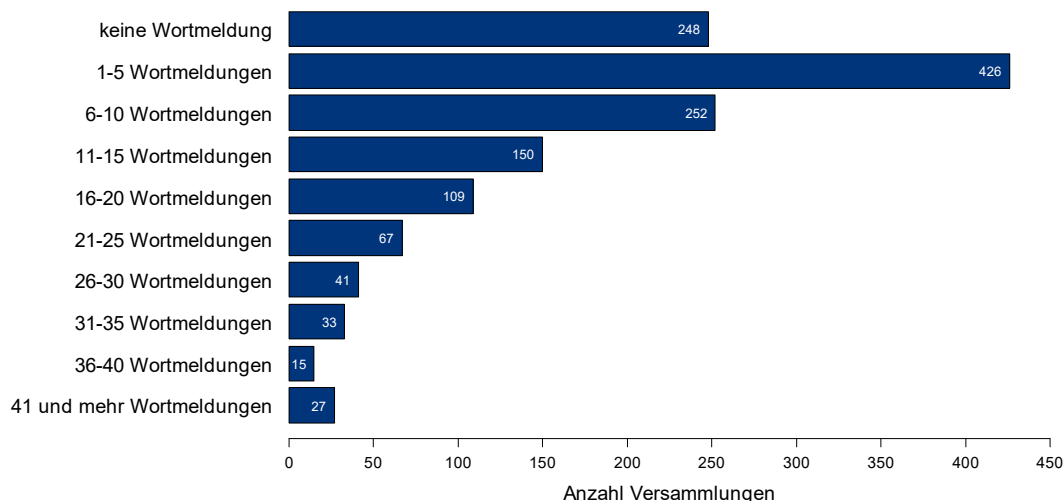


Abbildung 7 Anzahl Wortmeldungen pro Versammlung (N = 1368 Gemeindeversammlungen)

Es gibt kaum signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden

Die Diskussionsintensität in den einzelnen Versammlungen ist also oftmals eher gering. Gibt es diesbezüglich systematische Unterschiede zwischen den untersuchten Gemeinden? Zunächst kann festgehalten werden, dass es in allen Gemeinden im vierjährigen Untersuchungszeitraum Wortmeldungen gegeben hat. Mit anderen Worten ist es in keiner Gemeinde nie zu Wortmeldungen gekommen.²⁹ Trotzdem bleibt die durchschnittliche Diskussionsintensität eher tief. In nur gerade fünf Prozent der hier untersuchten Gemeinden werden im Schnitt 20 und mehr Wortmeldungen pro Versammlung vorgebracht, während etwa jede vierte Gemeinde im Schnitt weniger als fünf Wortmeldungen verzeichnet (Abbildung 8).

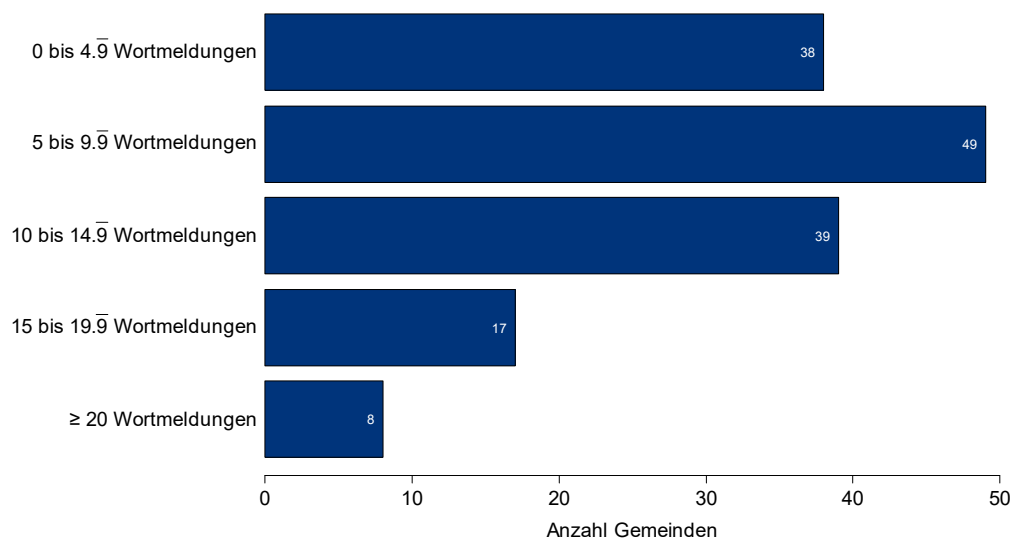


Abbildung 8 Durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen in den Gemeindeversammlungen 2013-2016 nach Gemeinde (N = 151 Gemeinden)

²⁹ In etwa jeder dritten Gemeinde sind sogar in allen Versammlungen Wortmeldungen protokolliert worden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass es in fast allen Gemeinden (97 Prozent) in mindestens der Hälfte der Versammlungen Wortmeldungen der versammelten Stimmberechtigten gibt.

Diese Unterschiede in der durchschnittlichen Diskussionsintensität der Gemeinden können aber kaum mit dem Gemeinde-Kontext erklärt werden. So sind keine signifikanten Effekte des Urbanisierungsgrades, der Wirtschaftslage, der Überalterung oder der Beteiligungsdisposition auf die durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen zu beobachten. Einzig der Parteienwettbewerb übt einen signifikant positiven Effekt aus. Wenn also mehrere Parteien in einer Gemeinde eine einigermaßen starke Wählerbasis haben, dann werden im Schnitt auch mehr Wortmeldungen verzeichnet. Parteien vertreten gewisse Interessen. Wenn mehrere Parteien in einer Gemeinde auf Rückhalt stossen, kann dies als Indiz dafür gelesen werden, dass es in dieser Gemeinde mehr unterschiedliche Interessen gibt als wenn nur eine Partei eine starke Wählerbasis vorweisen kann. Mehr unterschiedliche Interessen führen zu mehr Wortmeldungen, um den unterschiedlichen Anliegen und Positionen Ausdruck zu verleihen. Neben dem Parteienwettbewerb sind die Unterschiede in der Intensität der Diskussion aber in erster Linie auf die konkret behandelten Themen und eher nicht auf spezifische Gemeinde-Charakteristika zurückzuführen.

Diskussionsintensität ist abhängig vom Thema

Die Diskussionsintensität hängt mit dem jeweils behandelten Thema zusammen (Abbildung 9). In sechs Geschäftsbereichen wird in mehr als der Hälfte der Geschäfte das Wort verlangt. Dabei kommt es vor allem bei Geschäften rund um (Schul-)Liegenschaften, Blockzeiten und die Schulsozialarbeit (Bereiche "Schule" und "Anlagen und Liegenschaften"), Sportplätze und Hallenbäder ("Kultur und Freizeit"), Verkehrssicherheit und Nutzungsplanung ("Umwelt, Verkehr und Raumplanung"), Jugendarbeit und Jugendtreffs ("Jugend, Alter und Gesundheit") sowie Verkauf- und Kaufgeschäfte ("Grundstücks- und Liegenschaftsgeschäfte") verstärkt zu intensiveren Diskussionen.

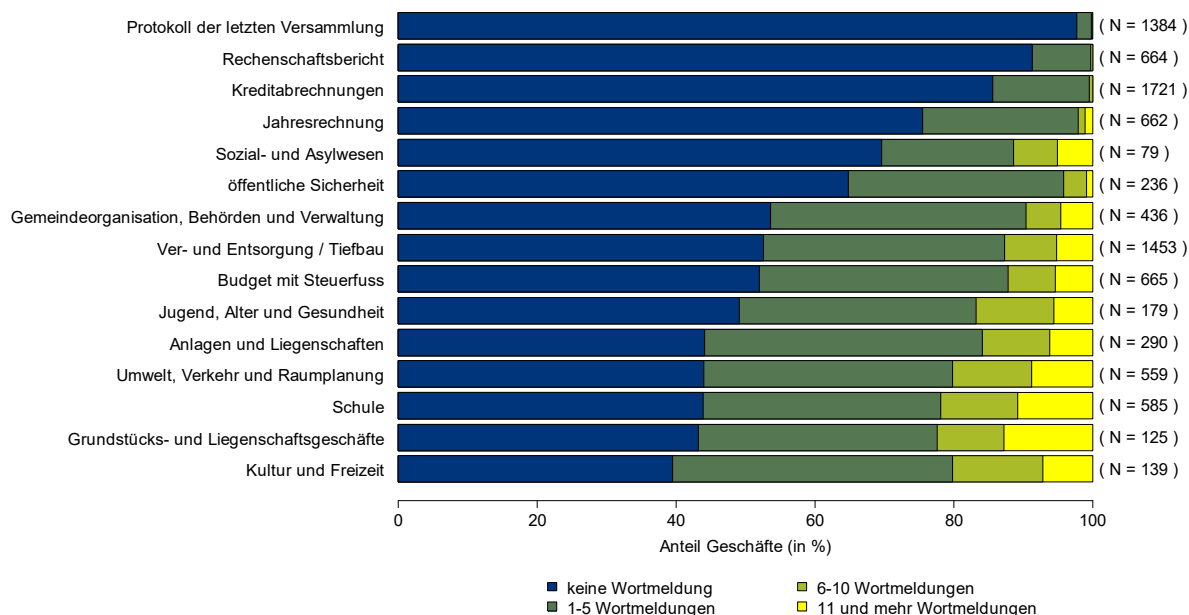


Abbildung 9 Diskussionsintensität nach Themenbereichen (N = 9177 Geschäfte)

Beim "Budget mit Steuerfuss" werden – wenig überraschend – vor allem bei einer Erhöhung des Steuerfusses Wortmeldungen vorgebracht. In diesem Fall können im Schnitt rund sechs Wortmeldungen protokolliert werden, während bei einem gleichbleibenden Steuerfuss fast sechs von zehn Budgets (57 Prozent) überhaupt keine Wortmeldungen provozieren. Ebenfalls der Diskussion förderlich sind

Geschäfte rund um Gemeindefusionen ("Gemeindeorganisation, Behörden und Verwaltung"), einzelne Geschäfte in den Bereichen "Sozial- und Asylwesen" sowie "Ver- und Entsorgung / Tiefbau"³⁰.

In den Bereichen "öffentliche Sicherheit" und "Jahresrechnung" sind mehr als fünf Wortmeldungen demgegenüber relativ selten, weshalb man weniger von kontroversen Diskussionen als vielmehr von vereinzelt Nachfragen und Kommentaren ausgehen kann. Auch die weiteren Themenkategorien provozieren nur selten Kommentare der Stimmberechtigten. Zu "Rechenschaftsberichten" und "Kreditabrechnungen" sind nie mehr als zehn Wortmeldungen vorgebracht worden, während 98 Prozent aller Protokolle ohne Kommentare aus der Versammlung genehmigt worden sind.

5.2 Antrag auf geheime Abstimmung

In den Aargauer Gemeindeversammlungen wird in der Regel offen durch Handerheben abgestimmt. Die offene Stimmabgabe ist einer der grössten Kritikpunkte am Versammlungssystem, schliesslich verletzt sie das Stimmgeheimnis. Nicht allen Menschen ist es gegeben, öffentlich und für alle sichtbar zu ihrer Meinung zu stehen. Auch werden negative soziale oder gar wirtschaftliche Folgen befürchtet. Dies kann zu einem verzerrten Abstimmungsergebnis führen, da nicht alle offen zu ihrer eigentlichen Meinung stehen.

Um dem möglichen sozialen Druck gerade bei besonders heiklen und emotionalen Themen zu entgehen, kennt das Aargauer Gemeinderecht die Möglichkeit der geheimen Abstimmung.³¹ Bereits ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten kann eine geheime Abstimmung verlangen.

Anträge auf geheime Abstimmung sind selten

Anträge auf geheime Abstimmung werden in den Aargauer Gemeindeversammlungen nur selten vorgebracht. In den 1385 hier analysierten Gemeindeversammlungen ist nur in jeder fünfzigsten Versammlung ein solcher Antrag gestellt worden (zwei Prozent).

Bezogen auf die einzelnen Geschäfte entspricht dies einem Anteil von weniger als vier Promille aller Geschäfte. Mit anderen Worten wird in gut jedem 280. Geschäft ein Antrag auf geheime Abstimmung gestellt. Da nur etwa jeder vierte Antrag angenommen wird, wird schlussendlich in weniger als einem Promille der hier untersuchten Geschäfte auch tatsächlich geheim abgestimmt. Geheime Abstimmungen sind also tatsächlich sehr selten.

Keine signifikanten Unterschiede zwischen den Gemeinden

Die genauere Analyse zeigt, dass es keine signifikanten Unterschiede gibt zwischen Gemeinden, in denen mindestens ein Antrag gestellt worden ist und den Gemeinden, in denen kein solcher Antrag vorgebracht worden ist. Die Vermutung, dass der soziale Druck gerade in kleineren, dörflichen Gemeinden grösser ist und deshalb vermehrt auf das Instrument der geheimen Abstimmung ausgewichen wird, kann für den Kanton Aargau also nicht bestätigt werden.

³⁰ In erster Linie führen die Entsorgungs- und Sammelstellen sowie einzelne technische Reglemente zu Diskussionen. Insgesamt provoziert gut die Hälfte aller Geschäfte (53 Prozent) im Bereich "Ver- und Entsorgung" keine Wortmeldungen.

³¹ § 27 Abs. 2 Gemeindegesetz des Kantons Aargau.

Geheime Abstimmung vor allem bei Schulbauten und Gemeindefusionen

Der Grund für die Einreichung eines Antrags auf geheime Abstimmung ist in erster Linie bei den konkreten Geschäften und nicht im Gemeinde-Kontext zu finden. Tatsächlich zeigt eine thematische Analyse, dass rund die Hälfte der Anträge in den beiden Bereichen Schulbauten (Neu- und Umbauten) und Gemeindefusionen vorgebracht werden.

5.3 Rückweisungsanträge

In den Gemeindeversammlungen kann zwar debattiert werden, trotzdem besteht insgesamt eher "wenig Raum für Beratungen und die Suche nach Kompromissen" (Bernard 2015: 74). Selbstverständlich schafft das Versammlungssystem einen Raum, in dem die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten grösser sind als etwa bei Urnenabstimmungen. Trotzdem sind stundenlange Debatten, wie dies etwa bei Parlamenten der Fall ist, nur beschränkt möglich. Als Konzession an diese Einschränkung dient der Rückweisungsantrag. Wenn die Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten der Meinung ist, dass ein Geschäft nicht dem gemeinsamen Willen entspricht und eine Anpassung den Rahmen der Versammlung sprengt, kann es mittels Rückweisungsantrag an den Gemeinderat zur Neubeurteilung und Überarbeitung unter Berücksichtigung des in der Versammlung Gesagten zurückgeschickt werden (Gretener et al. 2017: 139). Im Unterschied zur Ablehnung eines Geschäfts in der Schlussabstimmung ist das Geschäft also nicht endgültig erledigt, sondern kann den Stimmberechtigten nach einer Überarbeitungsphase erneut vorgelegt werden.

Rückweisungsanträge in jeder sechsten Gemeindeversammlung

Zwischen 2013 und 2016 hat es in etwa jeder sechsten der analysierten Gemeindeversammlungen (16 Prozent) einen Rückweisungsantrag gegeben. Mit anderen Worten gehen rund 84 Prozent aller Versammlungen ohne einen Rückweisungsantrag über die Bühne. Insgesamt sind 226 Rückweisungsanträge gestellt worden. Bei einem Total von 9'214 Geschäften entspricht dies einem Anteil von gut 2.5 Prozent. Damit ist etwa jedes vierzigste Geschäft mit einem Rückweisungsantrag konfrontiert. Indes wird nur etwa jeder dritte Rückweisungsantrag (33.6 Prozent) angenommen und das Geschäft zur Überarbeitung an den Gemeinderat zurückgesendet. Damit zeigt sich, dass weniger als ein Prozent aller Geschäfte tatsächlich mittels Antrag zurückgewiesen wird.

Es gibt signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden

Dabei gibt es signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden. Während wir zuvor bei der Beteiligung (Kapitel 4.1) gesehen haben, dass die durchschnittliche Beteiligung desto tiefer ist, je stärker urbanisiert eine Gemeinde ist, je stärker die Wirtschaft ist und je stärker der Parteienwettbewerb ausgestaltet ist, haben wir es bei der Betrachtung der Rückweisungsanträge mit den genau gegenteiligen Effekten zu tun.

Auf Abbildung 10 sehen wir, dass umso mehr Rückweisungsanträge eingereicht und auch angenommen werden, je stärker urbanisierte eine Gemeinde ist, je stärker die Wirtschaft auf grosse und starke juristische Personen ausgerichtet ist und je heterogener die parteipolitischen Präferenzen der Stimmberechtigten ausgestaltet sind. In stark urbanisierten Gemeinden mit einem ausgeprägten parteipolitischen Wettbewerb fällt es offenbar schwerer, eine dem gemeinsamen Willen entsprechende Lösung zu finden, weshalb mehr Geschäfte zur Überarbeitung und Neubeurteilung an den Gemeinderat

zurückgewiesen werden. Die Suche nach einem gemeinsamen Kompromiss in der Versammlung gestaltet sich also schwieriger. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für die Wirtschaftsstruktur. In Gemeinden mit einer starken Wirtschaft besteht vermehrt der Wunsch nach einer grundsätzlichen Überarbeitung der vorgelegten Geschäfte.

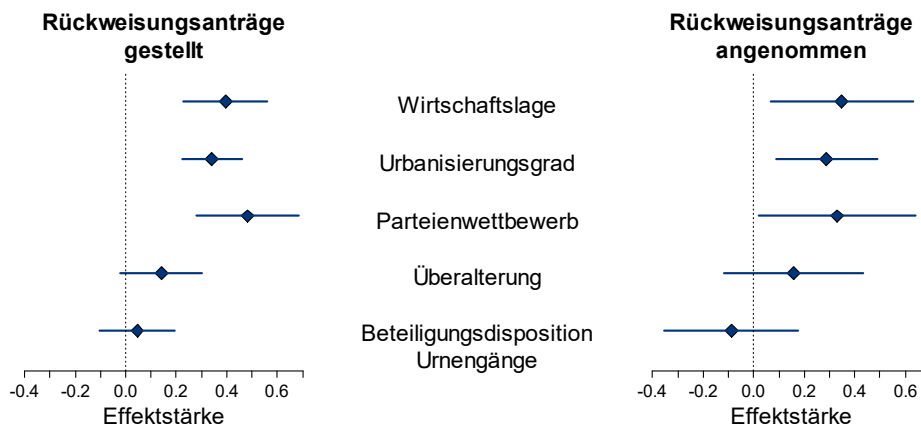


Abbildung 10: Anzahl Rückweisungsanträge nach Gemeinde-Kontext³²

Kommunale Liegenschaften, Schulbauten, Hallen- und Freibäder, technische Reglemente und die Nutzungsplanung provozieren Rückweisungsanträge

Mehr als die Hälfte aller Rückweisungsanträge (53 Prozent) sind zu Geschäften in einem der vier Bereiche "Schule", "Umwelt, Verkehr und Raumplanung", "Anlagen und Liegenschaften" sowie "Kultur und Freizeit" gestellt worden. Eine genauere Analyse zeigt aber, dass es innerhalb dieser Kategorien vor allem spezifische Bau- und Sanierungsvorhaben im Schul- und Freizeitbereich sind, die zusammen mehr als jeden vierten Rückweisungsantrag verantworten (26 Prozent). Konkret betreffen diese Geschäfte einzelne Projekte rund um Schulhäuser, kommunale Gebäude, Sportplätze sowie Hallen- und Freibäder. Ebenfalls prominent vertreten ist die Raumplanung (Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung), die etwa jeden neunten Rückweisungsantrag provoziert hat (11 Prozent).

In absoluten Zahlen am meisten Rückweisungsanträge werden zum Thema "Ver- und Entsorgung / Tiefbau" gestellt. Die relativ hohe Zahl von 68 Rückweisungsanträgen (30 Prozent aller Rückweisungsanträge) relativiert sich jedoch vor dem Hintergrund der vielen Geschäfte in diesem Bereich. Erwähnenswert sind hier aber die technischen Reglemente, die alleine für rund elf Prozent aller Rückweisungsanträgen verantwortlich sind. Beinahe jedes zehnte technische Reglement ist mit einem Rückweisungsantrag konfrontiert. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn konkrete Gebühren festgelegt und/oder erhöht werden müssen.

Hin und wieder kommt es zu Rückweisungsanträgen, wenn die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderates und die Behandlung des Stellenplans, respektive des Personalreglements, die Budgets mit Steuerfuss sowie Grundstücks- und Liegenschaftsgeschäfte anstehen. Zusammen sind diese vier Geschäftsfelder wiederum für etwa jeden neunten Rückweisungsantrag verantwortlich (11 Prozent). Nur äusserst selten kommt es demgegenüber im Umfeld der Protokollgenehmigungen, Jahresrechnungen sowie der öffentlichen Sicherheit zu Rückweisungsanträgen.

³² Poisson-Regression, $N_{\text{Gemeinden}} = 157$

5.4 Anträge zur Sache

Dank der Möglichkeit zur Diskussion der einzelnen Geschäfte in der Versammlung können Unklarheiten ausgemerzt und das gegenseitige Verständnis kann gefördert werden. Dies ist ein wichtiger Beitrag für die Suche nach dem gemeinsamen Willen. Jedoch ändert die reine Diskussion noch nichts am konkret vorgelegten Antrag. Erst mit einem formellen Antrag zur Sache (Ergänzungs- oder Änderungsantrag) kann der Hauptantrag angepasst werden (Gretener et al. 2017: 139, Baumann 2017: 420-424). Wenn also die Stimmberechtigten der Ansicht sind, dass ein Hauptantrag wichtige Aspekte nicht beinhaltet oder dem gemeinsamen Willen nicht gerecht werde, kann ebendieser Hauptantrag angepasst werden. Dabei ist es auch möglich, dass mehrere Anträge zur Sache in einem Geschäft gestellt werden.

1.6 Prozent aller Geschäfte werden mittels Antrag abgeändert oder ergänzt

In den untersuchten Aargauer Versammlungsgemeinden ist in der vierjährigen Untersuchungsperiode in gut 19 Prozent aller Versammlungen mindestens ein Antrag zur Sache eingereicht worden. Dabei können zwischen einem und zehn Anträgen pro Versammlung beobachtet werden.

Insgesamt können 474 Anträge zur Sache in 327 Geschäften gezählt werden. Bei einem Total von 9'214 Geschäften bedeutet dies, dass gut 3.5 Prozent aller Geschäfte mindestens einen Antrag zur Sache provozieren. Etwa drei von fünf Anträgen (61 Prozent) werden abgelehnt. In der vorliegenden Studie können 147 Geschäfte identifiziert werden, in denen mindestens ein Antrag zur Sache angenommen worden ist. Damit werden etwa 1.6 Prozent aller Geschäfte tatsächlich mittels formellem Antrag abgeändert oder ergänzt.

Je nach Gemeinde-Kontext werden mehr Antrag eingereicht und angenommen

Mit Blick auf die Anzahl eingereichter sowie die Anzahl angenommener Anträge zur Sache pro Gemeinde können statistisch signifikante Effekte des Gemeinde-Kontextes beobachtet werden. Nicht nur werden mehr Rückweisungsanträge (Kapitel 5.3), sondern auch mehr Anträge zur Sache eingereicht und angenommen, je urbanisierter eine Gemeinde ist (Abbildung 11). Dieselben Effekte können auch beim Parteienwettbewerb beobachtet werden. In städtischen Gemeinden sowie in Gemeinden mit unterschiedlichen (partei-)politischen Präferenzen fällt es offenbar schwerer, einen Antrag bereits von Beginn weg im Sinne des gemeinsamen Willens zu formulieren. Deshalb besteht eher das Bedürfnis, einen vorgelegten Hauptantrag via aktiver Partizipation abzuändern oder zu ergänzen.

Keine signifikanten Effekte übt demgegenüber die Überalterung aus. In Gemeinden, die von der Überalterung der Bevölkerung betroffen sind, werden nicht signifikant mehr oder weniger Anträge zur Sache eingereicht. Dies konnte auch bereits bei den Rückweisungsanträgen gezeigt werden (Abbildung 10).

Differenzierter präsentiert sich die Situation mit Blick auf die Wirtschaftslage. Zwar werden in Gemeinden mit starken, grossen juristischen Personen mehr Anträge zur Sache eingereicht. Hingegen werden nicht signifikant mehr Anträge angenommen. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass eine gute Wirtschaftslage auch mehr Begehrlichkeiten weckt. Entsprechend werden mehr Anträge eingereicht. Diese werden aber vermehrt als Ausdruck partikularer Interessen aufgefasst, weshalb sie keine Mehrheit in der Versammlung finden.

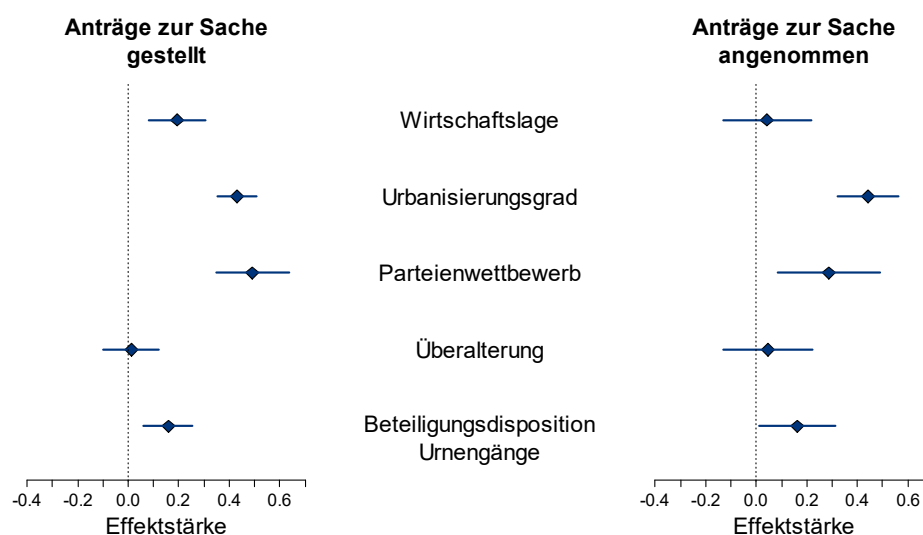


Abbildung 11: Gemeinde-Kontext und Anträge zur Sache³³

Schliesslich kann gezeigt werden, dass die Beteiligungsdisposition einen signifikanten Effekt sowohl auf die Anzahl eingereicherter als auch auf die Anzahl angenommener Anträge zur Sache hat. Dies ist insofern erstaunlich, als die Beteiligungsdisposition weder mit Blick auf die Beteiligung (Abbildung 5) noch die Rückweisungsanträge (Abbildung 10) bislang als signifikanter Faktor in Erscheinung getreten ist. Hingegen kann bei der Einreichung von Anträgen gezeigt werden, dass in Gemeinden mit vielen politisch involvierten Personen auch eher Anträge in den Versammlungen eingereicht und dass diese eher angenommen werden.

Anträge rund um Budgets, Nutzungsplanung, Schulbauten sowie technische Reglemente

In absoluten Zahlen am meisten Anträge werden zum "Budget mit Steuerfuss" eingereicht. Im Rahmen des Budgets können die Stimmberechtigten sehr direkt Einfluss auf die Politik der nächsten Jahre nehmen, was zur Einreichung von Anträgen motiviert. Ein Drittel der Anträge in diesem Bereich betrifft aber die Höhe des Steuerfusses.

Fast gleich viele Anträge werden im Themenfeld "Umwelt, Verkehr und Raumplanung" vorgebracht, wobei beinahe die Hälfte auf Zustimmung stösst. Dies ist ein insgesamt hoher Wert. Es fällt auf, dass es hier vermehrt vorkommt, dass gleich mehrere Anträge zum gleichen Geschäft eingereicht werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Gesamtrevision der Nutzungsplanung ansteht. Insgesamt ist die Gesamtrevision der Nutzungsplanung alleine für etwa jeden achten Antrag zur Sache verantwortlich. Ebenso können Anträge rund um Teilrevisionen der Nutzungsplanung, Sondernutzungspläne und zur Verkehrssicherheit beobachtet werden.

Fast jeder achte Antrag geht auf Schulliegenschaften (Neu- und Umbauten, Sanierungen) zurück. Ferner sind Anträge im Umfeld technischer Reglemente relativ häufig. Etwa jeder neunte Antrag ist hier zu finden. Auch andere Reglemente werden vermehrt mit einem Antrag belegt. Dies zeigt sich etwa im Rahmen der Personalreglemente und Stellenpläne, der Bestattungs- und Friedhofreglemente sowie der Betriebs- und Benutzungsreglemente.

Sodann führen fast 13 Prozent der Geschäfte im Bereich "Kultur und Freizeit" zu mindestens einem Antrag zur Sache. Dies ist über alle Themenkategorien betrachtet der höchste Prozentwert. Anträge in diesem Themenfeld werden jeweils zur Hälfte angenommen und abgelehnt. Genau die Hälfte der

³³ Poisson-Regression, $N_{\text{Gemeinden}} = 157$

Anträge drehen sich um Hallen- und Freibäder. Aber auch konkrete Beitragszahlungen an Vereine, Anlässe und Kultur oder Geschäfte rund um Sportplätze provozieren zuweilen Anträge.

Weniger als fünf Anträge in weniger als fünf Prozent der Geschäfte sind schliesslich in den Bereichen "Sozial- und Asylwesen", "Protokoll", "Kreditabrechnungen", "öffentliche Sicherheit", "Rechenschaftsbericht" und "Jahresrechnung" zu beobachten. Gleichwohl ist anzumerken, dass es keinen Themenbereich gibt, in dem es nie zu Anträgen gekommen ist. Selbst in den als eher wenig spannend betrachteten Themen wie der Protokollgenehmigung oder den Kreditabrechnungen kommt es vor, dass Anträge eingereicht werden.

6. Beschlussfassung

Nach der Diskussion und der Abstimmung über die allenfalls gestellten Anträge kommt es zur Schlussabstimmung. Es kann davon ausgegangen werden, dass Anträge in erster Linie dann angenommen werden, wenn sie aus Sicht der Mehrheit der versammelten Stimmberechtigten ihrem gemeinsamen Willen entsprechen. Indes können die nicht repräsentative Zusammensetzung der Versammlung und/oder die Unzulänglichkeiten des Versammlungssystems (Konformitätsdruck, Rhetorik etc.) auch dazu führen, dass ein Entscheid gefällt wird, mit dem gewisse Stimmberechtigte nicht einverstanden sind. In diesem Fall können viele Geschäfte an die Urne überwiesen und so von einer grösseren Anzahl Stimmberechtigter ohne den Druck der offenen Stimmabgabe entschieden werden.

6.1 Beschlussfassung in der Versammlung

In einem ersten Schritt geht es hier um die Analyse der Entscheidungsfindung in der Versammlung. Gegenstand dieses Abschnitts bilden also die Fragen, wie sich die Stimmberechtigten entscheiden, ob es Unterschiede zwischen den Gemeinden gibt und wo das Finden der gemeinsamen besten Lösung am häufigsten scheitert.

Hohe Erfolgsquote von 98 Prozent

Die grosse Mehrzahl aller vorgelegter Geschäfte stösst in der Schlussabstimmung auf Zustimmung. Von den 11'008 analysierten Geschäften³⁴ in 1669 einzelnen Gemeindeversammlungen haben lediglich 215 Geschäfte (zwei Prozent) keine zustimmende Mehrheit in der Versammlung gefunden oder sind mittels Antrag an den Gemeinderat zurückgewiesen worden. Mit anderen Worten scheitert nur gut jedes fünfzigste Geschäft in der Gemeindeversammlung. Dies ist ein eindrücklicher Leistungsausweis. Offenbar können die Geschäfte in den Versammlungen sehr häufig so ausgestaltet werden, dass ihnen eine Mehrheit der versammelten Stimmberechtigten zustimmen kann.

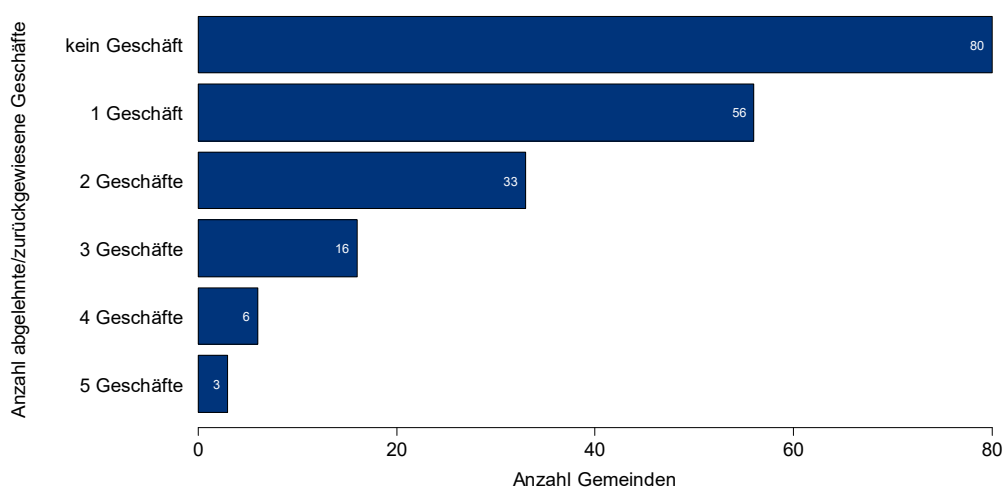


Abbildung 12: Anzahl abgelehnter/zurückgewiesener Geschäfte nach Gemeinde (N = 194 Gemeinden)

³⁴ Nicht mitberücksichtigt werden hier Wahlen und Bürgerrechtsgeschäfte

Die Zustimmungquote ist insgesamt also sehr hoch. Bezogen auf die einzelnen Gemeinden zeigt sich, dass in den Jahren 2013 bis 2016 zwischen 91 und 100 Prozent aller Geschäfte von den versammelten Stimmberechtigten angenommen worden sind.³⁵ Es kann keine Gemeinde identifiziert werden, in der mehr als fünf Geschäfte keine Zustimmung gefunden haben (Abbildung 12). In zwei von fünf Gemeinden (41 Prozent) ist sogar kein einziges Geschäft in der Schlussabstimmung abgelehnt oder zurückgewiesen worden, während in weiteren 29 Prozent der Gemeinden ein einziges Geschäft gescheitert ist. Auf der anderen Seite des Spektrums haben in lediglich 25 Gemeinden (13 Prozent) drei oder mehr Geschäfte keine zustimmende Mehrheit gefunden.

Mehr abgelehnte Geschäfte in urbanen und wirtschaftlich starken Gemeinden

Dabei lassen sich gewisse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden beobachten (Abbildung 13). Zunächst kann gesagt werden, dass umso mehr Geschäfte scheitern, je stärker die kommunale Wirtschaft durch grosse und starke juristische Personen geprägt ist. Zweitens hat auch der Urbanisierungsgrad einer Gemeinde einen signifikanten positiven Effekt auf die Anzahl abgelehnter und zurückgewiesener Geschäfte. In grossen, urbanen und heterogenen Gemeinden fällt es insgesamt schwerer, einen Beschluss im Sinne des gemeinsamen Willens zu treffen. Es kann vermutet werden, dass in städtischen und wirtschaftlich starken Gemeinden stärker divergierende Interessen aufeinandertreffen, was die Suche nach der gemeinsamen besten Lösung insgesamt erschwert. Trotzdem muss auch hier nochmals betont werden, dass in keiner Gemeinde mehr als fünf Geschäfte in der Versammlung gescheitert sind. Also selbst in urbanen und wirtschaftlich starken Gemeinden stösst die grosse Mehrzahl der Geschäfte auf Zustimmung in der Versammlung.

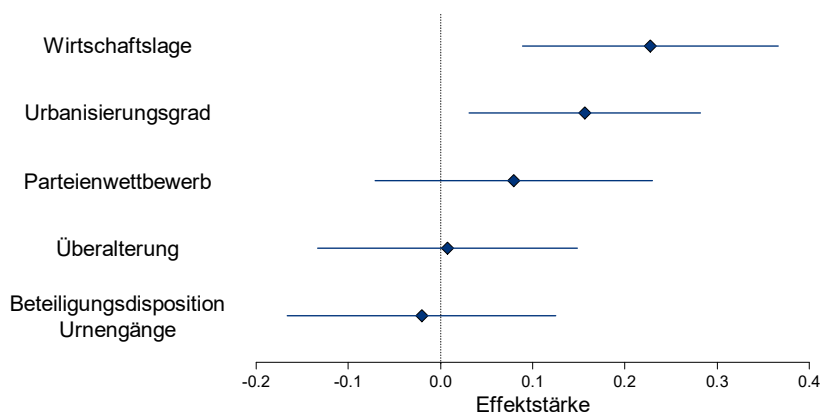


Abbildung 13: Anzahl abgelehnte/zurückgewiesene Geschäfte nach Gemeinde-Kontext³⁶

Keine signifikanten Effekte zeigen sich demgegenüber beim Parteienwettbewerb, bei der Überalterung und der Beteiligungsdisposition. Wir können also nicht bestätigen, dass die Suche nach dem gemeinsamen Willen in Gemeinden mit stark unterschiedlichen Parteipräferenzen signifikant häufiger scheitert. Auch ist es nicht so, dass in Gemeinden, in denen regelmässig viele Personen an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, signifikant mehr Geschäfte abgelehnt oder zurückgewiesen werden. Ebenso werden in Gemeinden mit einer eher älteren Bevölkerung weder signifikant mehr noch signifikant

³⁵ Diese Aussage beruht auf 194 Gemeinden mit 1623 Gemeindeversammlungen und 10'756 Geschäften. Von diesen Gemeinden konnten alle Daten über alle vier Jahre erhoben werden. Nicht berücksichtigt werden dabei Wahlen und Bürgerrechtsgeschäfte.

³⁶ Poisson-Regression, $N_{\text{Gemeinden}} = 194$

weniger Geschäfte in der Versammlung abgelehnt als in Gemeinden mit einer stärker altersdurchmischten Einwohnerschaft.

Liegenschafts- und Grundstücksgeschäfte stossen am häufigsten auf Ablehnung

Es liegt auf der Hand, dass die Ablehnung von Geschäften nicht nur vom Gemeinde-Kontext, sondern auch von den konkreten Inhalten der Geschäfte abhängt. Heikle, emotionale oder kostenintensive Geschäfte dürften nicht nur zu einer höheren Teilnahme führen (Kapitel 4.1), sondern es werden auch diese Geschäfte sein, die häufiger auf Widerstand und letztlich auf Ablehnung stossen.

Abbildung 14 stellt den Anteil angenommener Geschäfte in den verschiedenen Themenbereichen dar. Grundsätzlich werden in allen Themenbereichen über 90 Prozent der Geschäfte angenommen. Dabei sind mit den Jahresrechnungen, Protokollgenehmigungen und den Rechenschaftsberichten drei Bereiche zu beobachten, in denen es nie zu einer Ablehnung oder Rückweisung gekommen ist. Ihnen stehen die Grundstücks- und Liegenschaftsgeschäfte gegenüber, von denen beinahe jedes zehnte Geschäft gescheitert ist. Insbesondere Verkaufsgeschäfte stossen häufig auf Ablehnung.

In absoluten Zahlen am meisten abgelehnte und zurückgewiesene Geschäfte finden sich in den Bereichen "Ver- und Entsorgung / Tiefbau" sowie "Umwelt, Verkehr und Raumplanung". Mehr als die Hälfte (51 Prozent) aller abgewiesener Geschäfte sind in diesen beiden Bereichen zu finden. Vor dem Hintergrund der vielen Geschäfte gerade im Ver- und Entsorgungswesen relativiert sich die hohe Anzahl von 63 Geschäften aber, so dass in diesem Bereich insgesamt weniger als vier von hundert Geschäften keine zustimmende Mehrheit finden. Im Umfeld von "Umwelt, Verkehr und Raumplanung" sind es in erster Linie die Themen Verkehrssicherheit, Teilrevisionen der Nutzungsplanung sowie Sondernutzungspläne, die tendenziell etwas mehr Widerstand provozieren.

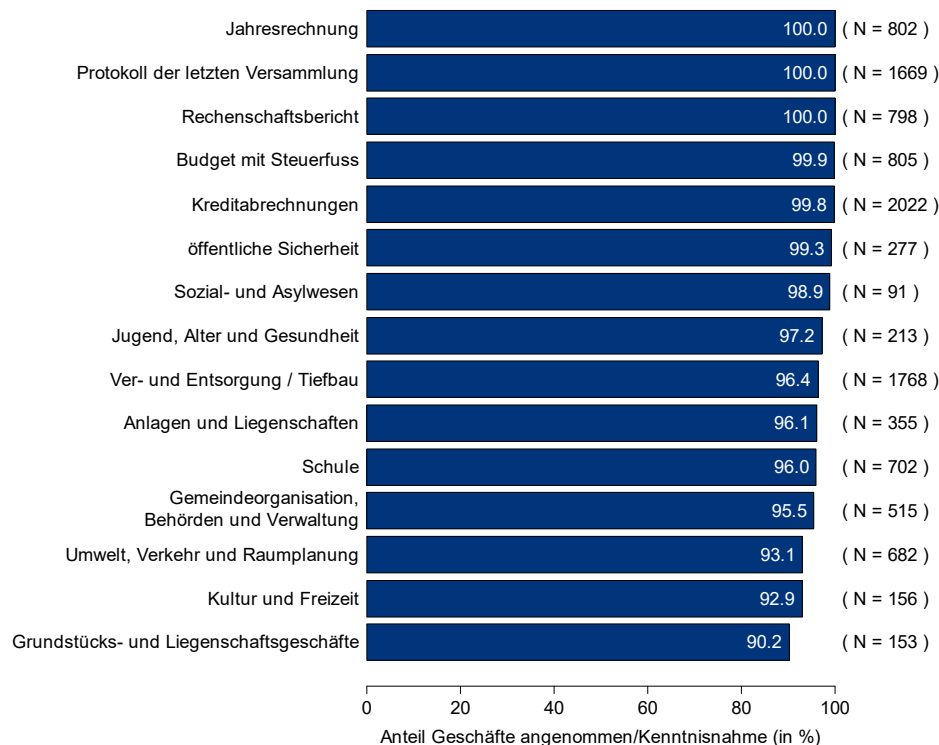


Abbildung 14: Annahmequote von Geschäften nach Thema (N = 11008 Geschäfte)

In verschiedenen Geschäftsbereichen stossen sodann konkrete Bauprojekte auf Ablehnung. Zusammen machen die abgelehnten Geschäfte zu Schulliegenschaften (Bereich "Schule"), Sportplätzen und

Hallenbädern (Bereich "Kultur und Freizeit"), kommunalen Liegenschaften (Gemeindehäuser, Werkhöfe etc. im Bereich "Anlagen und Liegenschaften"), Feuerwehr- und Jugendlokalen (Bereiche "öffentliche Sicherheit" und "Jugend, Alter und Gesundheit") rund 15 Prozent von allen abgelehnten Geschäften aus.

Chance, aber auch Druck zur Begründung unpopulärer Massnahmen

Erstaunlich selten auf Ablehnung und Rückweisung in der Versammlung stossen die Budgets mit Steuerfuss. Tatsächlich ist von 805 Budgets nur ein einziges in der Versammlung gescheitert. In diesem Fall ist eine Steuerfusserhöhung traktandiert gewesen. Zwar gehört Steuern zahlen kaum zu den populärsten Tätigkeiten, gleichwohl haben die versammelten Stimmberechtigten in den untersuchten Gemeindeversammlungen insgesamt 70 Mal einer Steuerfusserhöhung zugestimmt und nur einmal eine solche abgelehnt. Und selbst in dieser Gemeinde haben die Stimmberechtigten in einer späteren ausserordentlichen Gemeindeversammlung einer (um zwei Prozentpunkte reduzierten) Steuerfusserhöhung dann doch zugestimmt. Eine Steuerfusserhöhung führt also keineswegs automatisch zur Ablehnung des gesamten Budgets. Hier zeigt sich einer der grossen Vorteile der direkt-demokratischen Versammlung, in der die Behörden die Chance erhalten, den Stimmberechtigten von Angesicht zu Angesicht auch unpopuläre Massnahmen zu erläutern, Erklärungen abzugeben und auf kritische Nachfragen und Kommentare direkt zu reagieren. So haben wir in Kapitel 5.1 gesehen, dass im Falle einer Steuerfusserhöhung mehr Wortmeldungen vorgebracht werden. Damit schafft die Gemeindeversammlung ein Umfeld, in dem dank gegenseitigem Austausch, direkter Diskussion und der Möglichkeit zur Abänderung ein Verständnis geschaffen werden kann, das auch die Realisierung unpopulärer Massnahmen akzeptierbar macht.

Kritisches Potential der versammelten Stimmberechtigten

Auch die Kreditabrechnungen stossen selten auf Ablehnung. Nur vier von 2022 Kreditabrechnungen sind vor den versammelten Stimmberechtigten gescheitert. Erstaunlich ist dabei vor allem, dass es in diesem wenig mobilisierenden und kaum aktiv gestaltbaren Geschäftsbereich überhaupt zu abgelehnten Geschäften gekommen ist. Dies ist als starkes Indiz zu werten, dass die der Versammlung vorgelegten Geschäfte nicht einfach durchgewinkt werden und dass der Gemeinderat nicht einfach einer eigenen Agenda folgen kann. Stattdessen muss der Gemeinderat immer mit kritischer Kontrolle durch die versammelten Stimmberechtigten rechnen. Abgelehnte Kreditabrechnungen dürfen also durchaus als Indiz für das Funktionieren des Versammlungssystems interpretiert werden.

6.2 Fakultatives Referendum

Ein wichtiges Instrument, um den befürchteten Mängeln der Versammlungsdemokratie zu begegnen, besteht in der nachträglichen Urnenabstimmung (Kapitel 1). Wenn ein Versammlungsentscheid an die Urne delegiert wird, dann haben dank der brieflichen Stimmabgabe mehr Personen die Chance zur Teilnahme, da – anders als in der Versammlung – nicht nur zu einem Zeitpunkt und an einem Ort abgestimmt wird. Auch können die Stimmberechtigten ihren Entscheid ohne den sozialen Druck der Versammlung für sich alleine und unter der Wahrung des Stimmgeheimnisses fällen. Andererseits gibt Ladner (2016: 97) zu bedenken, dass die Versuchung, den Behörden einen Denkkzettel zu verpassen, im Falle geheimer Urnenabstimmungen grösser ist. Auch wird an der nachträglichen Urnenabstimmung kritisiert, dass die Gemeindeversammlung zur Farce verkomme, wenn in der Versammlung ausdiskutierte und beschlossene Geschäfte dann doch an die Urne überwiesen werden (Schneebeili 2009: 9).

Im Kanton Aargau unterstehen gewisse Versammlungsgeschäfte zwingend dem obligatorischen Referendum.³⁷ Alle anderen Geschäfte werden abschliessend entschieden, wenn die beschliessende Mehrheit mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht.³⁸ Wenn dieses Quorum nicht erreicht wird, können die Stimmberechtigten eine nachträgliche Urnenabstimmung verlangen. Dazu muss innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung der Versammlungsbeschlüsse eine bestimmte Anzahl gültiger Unterschriften gesammelt werden.³⁹ Dabei lässt die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden einen gewissen Spielraum. So können die Gemeinden das konkrete Quorum in ihren Gemeindeordnungen innerhalb einer Spannweite selber festlegen.⁴⁰ Die Sichtung der Gemeindeordnungen zeigt, dass 103 der 203 Versammlungsgemeinden das Quorum auf dem Minimum von einem Zehntel der Stimmberechtigten belässt. Auf der anderen Seite gibt es aber auch 33 Gemeinden, die das Quorum auf das zulässige Maximum von einem Viertel erhöht haben. Ebenfalls häufig ist ein Quorum von 20 Prozent (60 Gemeinden), während sich die restlichen sieben Gemeinden für ein Quorum von einem Achtel, 15 Prozent oder einem Sechstel der Stimmberechtigten entschieden haben.

Die Mehrzahl der Beschlüsse unterliegt dem fakultativen Referendum, das aber nur selten ergriffen wird

Im untersuchten Zeitraum unterstand die grosse Mehrzahl der gefassten Beschlüsse grundsätzlich dem fakultativen Referendum. In Zahlen ausgedrückt konnte zu 10'395 Beschlüssen bei einem Total 11'008 Geschäften (ohne Wahlen und Bürgerrechtsgeschäfte) das fakultative Referendum verlangt werden (N = 1669 Gemeindeversammlungen). Dies entspricht einem Anteil von über 94 Prozent. Mit anderen Worten steht es den Stimmberechtigten in der überwiegenden Mehrzahl aller in den Aargauer Gemeindeversammlungen behandelten Geschäften frei, eine nachträgliche Urnenabstimmung zu verlangen.

Tatsächlich sind fakultative Referenden aber selten. Im Untersuchungszeitraum ist nur zu 76 nicht abschliessend gefassten Versammlungsbeschlüssen eine nachträgliche Urnenabstimmung verlangt

³⁷ § 33 Abs. 2 Gemeindegesetz des Kantons Aargau. Falls die Mehrheit der versammelten Stimmberechtigten einem Geschäft in einem dieser Bereiche zustimmt, kommt die Vorlage automatisch an die Urne.

³⁸ § 30 Gemeindegesetz des Kantons Aargau

³⁹ § 31 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Aargau

⁴⁰ § 31 Abs. 2 Gemeindegesetz des Kantons Aargau

worden. Dies entspricht einem Anteil von sieben Promille. Es werden also nur sieben von tausend Beschlüsse via fakultatives Referendum an die Urne gebracht.

Kaum signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden

Über den vierjährigen Untersuchungszeitraum betrachtet, sind in gut sieben von zehn Gemeinden keine fakultativen Referenden verlangt worden.⁴¹ Bei der Frage, ob ein fakultatives Referendum erfolgreich ergriffen wird oder nicht, spielt der Gemeinde-Kontext keine entscheidende Rolle. So können kaum signifikante Unterschiede zwischen den Gemeinden ohne und den Gemeinden mit mindestens einer nachträglichen Urnenabstimmung beobachtet werden.⁴² Die Gründe zur Einreichung eines fakultativen Referendums sind also weniger in den spezifischen Gemeinde-Charakteristika als vielmehr beim konkreten Inhalt der Geschäfte zu suchen.

Schulwesen, Raumplanung, Bauprojekte und Einführung von Tempo 30 provozieren am meisten fakultative Referenden

Am häufigsten sind fakultative Referenden im Bereich "Schule" ergriffen worden (Abbildung 15). Von den 19 hier beobachteten Referenden betreffen zehn konkrete Schulbauten.⁴³ Überhaupt fällt auf, dass relativ viele Referenden zu konkreten Bauprojekten verlangt worden sind. So sind acht Referenden gegen konkrete Liegenschaften (Verwaltungsgebäude, Gemeindehäuser etc., Kategorie "Anlagen und Liegenschaften") und insgesamt acht der zehn Referenden in der Kategorie "Kultur und Freizeit" gegen Sportplätze sowie Hallen- und Freibäder verlangt worden. Zusammengenommen handelt es sich also bei gut jedem dritten fakultativen Referendum (34 Prozent) um ein Hochbauprojekt.

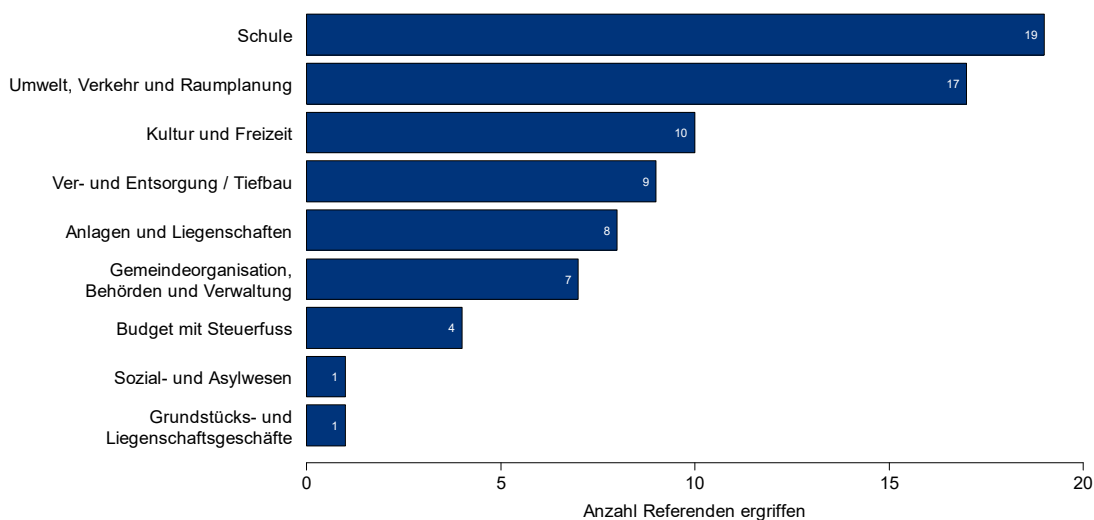


Abbildung 15: Fakultative Referenden nach Thema (N = 76 Geschäfte)

Im Bereich "Umwelt, Verkehr und Raumplanung" sind von den 17 Referenden deren sechs gegen die Einführung von Tempo 30 und fünf gegen Geschäfte zur Teiländerung der Nutzungsplanung ergriffen

⁴¹ Ein einzelnes fakultatives Referendum innert vier Jahren kommt in gut jeder vierten Gemeinde zustande (24 Prozent). Dass sogar zwei oder mehr fakultative Referenden ergriffen werden, ist selten. Nur gerade in elf Gemeinden (sechs Prozent) war dies der Fall.

⁴² Mittels nichtparametrischer Analysen kann ein schwacher, aber signifikant positiver Grösseneffekt beobachtet werden. Dabei muss beachtet werden, dass grundsätzlich nur diejenigen Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen, deren beschliessende Mehrheit weniger als 20 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht. In kleinen Gemeinden ist die Beteiligung meist höher (Kapitel 4.1), weshalb das Quorum für die abschliessende Beschlussfassung auch häufiger erreicht wird und grundsätzlich auch weniger Geschäfte dem fakultativen Referendum unterstehen.

⁴³ Bei den restlichen neun Geschäften ging es um Pensenanpassungen, die Einführung der Schulsozialarbeit, Verträge und Satzungen sowie um die Einführung von Blockzeiten.

worden. Erwähnenswert sind sodann fünf Referenden im weiteren Kontext von Fusionsprojekten (Bereich "Gemeindeorganisation, Behörden und Verwaltung"), wobei es hier nicht immer um konkrete Zusammenschlussverträge, sondern auch um Grundsatzentscheide und Kreditbegehren gegangen ist. Erstaunlich selten sind sodann fakultative Referenden zum Budget mit Festsetzung des Steuerfusses. Nur zwei der lediglich vier hier beobachteten Referenden sind eine direkte Reaktion auf eine traktandierte und von der Versammlung beschlossene Steuerfusserhöhung gewesen. Vor dem Hintergrund der vielen Geschäfte im Bereich "Ver- und Entsorgung / Tiefbau" werden auch hier nur wenige Beschlüsse an die Urne delegiert.⁴⁴

Fakultatives Referendum als seltenes, aber wichtiges Instrument

An die Urne überwiesene Geschäfte haben insgesamt einen schweren Stand (Abbildung 16). Es zeigt sich, dass 54 von insgesamt 74 Geschäften⁴⁵ – also fast drei Viertel (73 Prozent) der Geschäfte – an der Urne abgelehnt werden. Am häufigsten ist die Situation zu beobachten, dass ein zustimmend gefasster Beschluss an der Urne scheitert (53 Prozent), gefolgt von der Situation, dass die Ablehnung der Versammlung an der Urne bestätigt wird (20 Prozent).

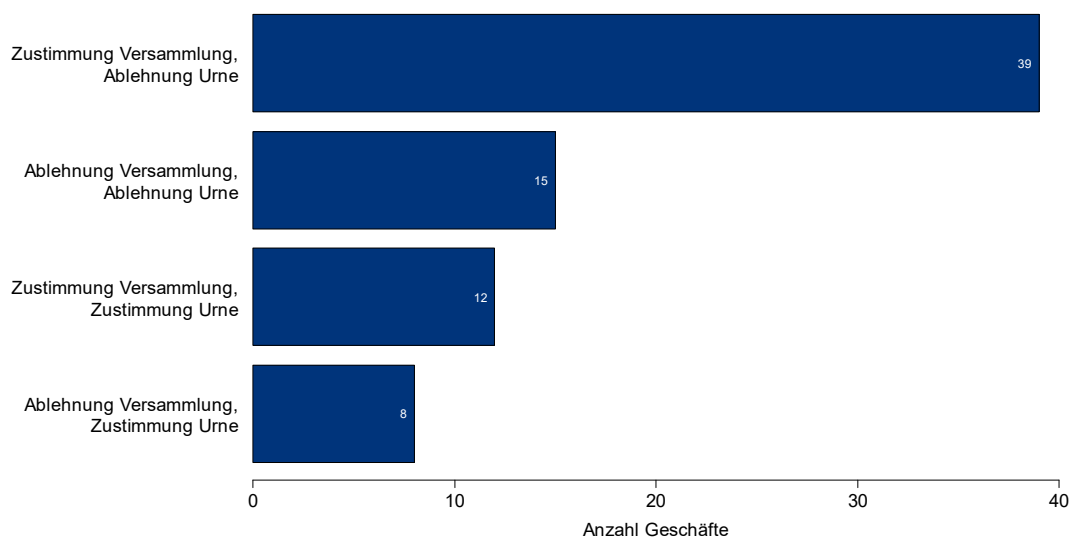


Abbildung 16: Beschlussfassung Gemeindeversammlung versus Urne (N = 74 Geschäfte)

Zusammengenommen resultiert an der Urne in fast zwei von drei Fällen ein anderer Entscheidung als in der Versammlung: So sind 39 zustimmend gefasste Beschlüsse an der Urne abgelehnt worden, während acht Geschäfte in der Versammlung abgelehnt, an der Urne hingegen angenommen worden sind. Insgesamt kann zwar festgestellt werden, dass mehr zustimmende als abgelehnte Versammlungsbeschlüsse an die Urne delegiert wurden. Indes ist die Ablehnung in der Versammlung eher selten (rund zwei Prozent). Vor diesem Hintergrund werden also relativ viele abgelehnte Versammlungsgeschäfte nachträglich an die Urne gebracht.

⁴⁴ Nur zwei Mal sind konkrete Kreditbegehren für Wege und Strassen an die Urne delegiert worden, während sich die restlichen Referenden rund um technische Reglemente sowie Vertrags- und Verbandsgeschäfte drehen.

⁴⁵ Diese Aussagen beschränkt sich auf 74 Geschäfte: In einer Gemeinde ist zwar das fakultative Referendum gegen einen Beitrag zu einer zu gründenden Genossenschaft ergriffen worden, tatsächlich hat aber keine Abstimmung stattgefunden, weil die Gründung der Genossenschaft nicht zustande gekommen ist. In einer weiteren Gemeinde ist es trotz mehrmaliger Nachfrage nicht möglich gewesen, den Urnenentscheid zu eruieren.

7. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend können auf Basis der empirischen Analyse Schlussfolgerungen gezogen werden, die über die rein empirische Darstellung hinausgehen. Diese stehen im Zentrum dieses abschliessenden Kapitels.

Der Gemeinde-Kontext und die unterschiedlichen Bedeutungen von Teilnahme an Gemeindeversammlungen

Einige Gemeinden weisen eine durchgängig höhere Teilnahmequote auf als andere Gemeinden. So haben in der Geltwiler Juni-Versammlung 2014 rund 19 Prozent der Stimmberechtigten teilgenommen, um über die Protokollgenehmigung, die Jahresrechnung und den Rechenschaftsbericht zu entscheiden. Demgegenüber haben sich in Muri im Juni 2016 gerade mal 0.8 Prozent der Stimmberechtigten zu einer Versammlung getroffen, an der dieselben Themen – plus zwei Kreditabrechnungen – traktandiert gewesen sind. Der vorliegende Studienbericht zeigt, dass solche Unterschiede bis zu einem gewissen Grad durch den Gemeinde-Kontext erklärt werden können. So sind die höchsten Partizipationsraten vor allem in Gemeinden mit einem als "dörflich" umschriebenen Charakter mit einer lokalen, auf KMU fokussierten Wirtschaft und einer altersdurchmischten, parteipolitisch homogenen Bevölkerung zu beobachten.

Hinter solchen statistischen Effekten verbirgt sich eine unterschiedliche inhaltliche Bedeutung des Versammlungsbesuchs. In Anlehnung an Ladner (1991b: 76f.) können wir in den beiden Gemeinden von einer stark unterschiedlichen "Sockelteilnahme" ausgehen, der "ein ritualisiertes und auf Tradition beruhendes Verhaltensmuster" zugrunde liegt. In dörflichen, homogenen Gemeinden scheinen prozentual mehr Personen ein solches Verhaltensmuster zu leben. Damit erhält die Versammlung verstärkt die Bedeutung eines traditionellen gesellschaftlichen Anlasses, den unabhängig von den konkret behandelten Themen prozentual mehr Personen besuchen. Demgegenüber ist es in grossen, heterogenen und urbanisierten Gemeinden eine kleine Minderheit von Stimmberechtigten, die sich zu den Gemeindeversammlungen einfindet. Die Gemeindeversammlung weist in diesen Gemeinden einen stärker politischen Charakter auf, in der es mehr um die konkreten Inhalte und weniger um den gesellschaftlichen Anlass als solchen geht.

Schwankungen der (aktiven) Teilnahme als Ausdruck der Qualität des demokratischen Prozesses

Die Teilnahmequote unterscheidet sich nicht nur zwischen den Gemeinden, sondern sie ist auch abhängig von den traktandierten Themen. Dies ist deshalb von grosser Bedeutung, weil eine hohe Partizipationsrate in erster Linie dann wünschenswert ist, wenn ein konfliktreiches Thema ansteht.⁴⁶ Konflikt ist Ausdruck des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Vorstellungen, Ansichten und Präferenzen. Gerade in diesem Fall ist es wichtig, dass auch möglichst viele der unterschiedlichen Interessen vertreten sind und in einen gemeinsamen Beschluss einfließen. Im vorliegenden Studienbericht kann dies empirisch nachgewiesen werden. So sind die Beteiligung und die aktive Partizipation signifikant höher, wenn es zum Beispiel um die konkrete Planung der mittelfristigen Zukunft der Gemeinde (Budget, Nutzungsplanung), finanziell belastende Vorlagen (Bauvorhaben, Grundstückskäufe, Sportplätze, Steuerfüsse), kontroverse Themen mit gesellschaftspolitischem Gehalt

⁴⁶ So etwa Mansbridge (1983: ix): "[M]embers of a group should spend their scarce resources on making power more equal only when equal power is most needed – when interests most conflict, when equal respect cannot be generated from other sources, and when citizens are atrophying from not having enough power and responsibility."

(Verkehrssicherheit, Parkplätze) oder im Extremfall sogar um die Weiterexistenz der Gemeinde (Gemeindefusion) geht.

Dieser Befund ist Ausdruck der insgesamt hohen Qualität der demokratischen Entscheidungsfindung in der Gemeindeversammlung. Denn die Qualität einer Demokratie erschöpft sich nicht alleine in der numerischen Teilnahmerate. Wie Josef Bernard (2015: 88) festhält, ist der reine Fokus auf die Häufigkeit der Teilnahme zu oberflächlich, weil diese "eher die Anzahl konfliktgeladener Themen und nicht die Qualität der Demokratie erfasst. Im Gegensatz dazu kann die institutionelle Zugänglichkeit des Systems, die eine intensivere Partizipation bei Bedarf ermöglicht, aber nicht zum Regelfall macht, als ein hoch relevanter Indikator für die Demokratiequalität betrachtet werden." Das Versammlungssystem muss deshalb durchlässig sein und auch bleiben, damit jede stimmberechtigte Person immer die Möglichkeit zur Teilnahme hat. Es muss verhindert werden, dass sich die Stimmbürgerschaft in zwei Gruppen von immer und nie Teilnehmenden aufteilt. Stattdessen braucht die Versammlungsdemokratie ein unvorhersehbares, dynamisches Element.

Mit Blick auf den Gemeinde-Kontext erkennen wir bei der aktiven Partizipation die genau entgegengesetzten Effekte wie zuvor bei der Teilnahme als Anwesenheit in der Versammlung. Während in dörflichen, homogenen Gemeinden zwar proportional mehr Stimmberechtigte zur Versammlung zusammenkommen, werden demgegenüber signifikant weniger Anträge eingereicht. Die relativ zahlreich anwesenden Stimmberechtigten äussern eher selten das Bedürfnis, einen gemeinderätlichen Antrag abzuändern, zu ergänzen oder zur grundlegenden Überarbeitung zurückzuweisen. Demgegenüber werden in grossen, heterogenen und urbanen Gemeinden signifikant mehr Anträge eingereicht und auch angenommen, obwohl sich proportional weniger Stimmberechtigte zur Versammlung einfinden. Die eher wenigen anwesenden Stimmberechtigten haben also häufiger das Bedürfnis, einen gemeinderätlichen Antrag durch ihre aktive Teilnahme mitzugestalten. Dies weist darauf hin, dass die Suche nach der gemeinsamen besten Lösung in urbanen, heterogenen Gemeinden insgesamt schwieriger ist und dass vermehrt unterschiedliche Ansichten und Meinungen aufeinandertreffen.

Gemeindeversammlung als niederschwellige Institution zur Produktion vieler legitimer Entscheidungen

Die Gemeindeversammlung stellt insgesamt eine Institution dar, die viele legitime, breit akzeptierte Entscheidungen produziert. Es gelingt ihr offenbar sehr gut, ein Geschäft so auszugestalten, dass es dem vernünftigen, gemeinsamen Willen der Stimmbürgerschaft entspricht. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass gegen weniger als ein Prozent der Beschlüsse das fakultative Referendum ergriffen wird und dass in weniger als einem Promille der Geschäfte geheim abgestimmt wird.

Eine bedeutende Rolle spielt der Gemeinderat. Er trägt eine grosse Verantwortung und kann bereits im Vorfeld der Gemeindeversammlung mit seiner Kommunikation eine ganz entscheidende Vorarbeit leisten. Auch ist es der Gemeinderat, der die überwiegende Mehrzahl aller Anträge formuliert und dabei bereits das gemeinsame Gut der ganzen Gemeinde im Blick hat. Die aktive Partizipation der Stimmberechtigten wird vernünftigerweise erst dann nötig, wenn der Antrag des Gemeinderates aus der Sicht der versammelten Stimmberechtigten den gemeinsamen Willen nicht adäquat abbildet. Tatsächlich werden aber lediglich 1.6 Prozent der vorgelegten Geschäfte von der Versammlung mittels Antrag zur Sache ergänzt und/oder abgeändert und weniger als ein Prozent der Geschäfte wird mittels Antrag an den Gemeinderat zur Überarbeitung zurückgewiesen. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass es durchaus Unterschiede in der Intensität dieser aktiven Partizipation gibt, und zwar sowohl mit

Blick auf den Gemeinde-Kontext als auch die Themenkategorien. Gleichwohl gelangt die Gemeindeversammlung in der grossen Mehrzahl von 98 Prozent der Geschäfte in offener Abstimmung zu breit akzeptierten, rechtskräftigen Entscheidungen, ohne dass sich eine referendumsfähige Gruppe dazu genötigt sieht, eine nachträgliche Urnenabstimmung zu fordern und ohne dass eine geheime Abstimmung verlangt wird. Damit erscheint auch die eher tiefe Teilnahmequote nicht per se als Problem.

Versammlungsdemokratie benötigt eine starke, verinnerlichte demokratische Kultur

Die empirische Analyse kommt zum Schluss, dass das Versammlungssystem in den untersuchten Aargauer Gemeinden insgesamt gut funktioniert und auf niederschwellige Art viele legitime Beschlüsse produziert. Dies ist letztlich aber nur dank einer starken, verinnerlichten demokratischen Kultur möglich. Die Versammlungsdemokratie ist – wie jedes politische System – mit potentiellen Unzulänglichkeiten konfrontiert. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass das System der Gemeindeversammlung durchaus anfällig ist für Manipulationsversuche, etwa durch die selektive Mobilisierung oder sozialen Druck. Auch darf die Tatsache nicht unterschätzt werden, dass negative Emotionen oftmals nicht lange auf sich warten lassen, wenn Menschen das Gefühl bekommen, ihre Ansichten, Interessen und Meinungen gegen Widerstände verteidigen zu müssen. Einmal mehr zeigt sich, welche zentrale Stellung der Gemeinderat einnimmt. Eine effiziente, gut strukturierte Versammlungsleitung hat einen erheblichen Einfluss auf das Funktionieren der Versammlungsdemokratie. Die Versammlungsleitung ist dazu angehalten, auch emotionale Debatten in geordnete Bahnen zu lenken, damit Entscheidungen tatsächlich auf Basis von gegenseitigem Respekt und mit Blick auf das Gemeinwohl der ganzen Gemeinde gefällt werden können. Keine stimmberechtigte Person – und selbstverständlich auch kein Behördenmitglied – soll sich in einer Situation wiederfinden, in der sie/es sich nicht ernst genommen fühlt und in der sie/es sich sozial exponiert oder gar isoliert glaubt.

Dass es über die Jahre immer mal wieder zu Blockaden und Konflikten kommt, ist letztlich unvermeidlich. Die Vorstellung, dass wir uns nur lange genug austauschen müssen, um dann doch noch zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen, erscheint weder praktikabel noch realistisch. Dank den Instrumenten der geheimen Abstimmung auf Antrag und dem fakultativen Referendum kennt das Versammlungssystem einen pragmatischen Ausweg aus solchen schwierigen Situationen. Dies sollte aber nicht zum Standard werden. Wenn sich die Fronten verhärten, wenn sich unterschiedliche Gruppen unvereinbar gegenüberstehen und wenn die Stimmberechtigten nur noch ihr eigenes, kurzfristiges Wohlergehen anstatt das Wohl der ganzen Gemeinschaft im Blick haben, verlieren wir einen der grossen Vorteile des Versammlungssystems, nämlich die Fähigkeit, als gleichberechtigte Mitglieder einer respektvoll und freundschaftlich verbundenen Gemeinschaft an Entscheidungen zu arbeiten, die mehr sind als die Summe individueller Interessen.

Stimmberechtigte und Behörden sind deshalb angehalten, sich die Tugend des Gemeinwohls immer wieder in Erinnerung zu rufen. Dies fällt nicht immer leicht, denn eine starke demokratische Kultur ist anforderungsreich. Sie verlangt, dass wir uns unvoreingenommen in einer Atmosphäre des gegenseitigen Respekts unterschiedliche, manchmal durchaus widersprüchliche Meinungen nicht nur anhören, sondern sie vor allem auch ernst nehmen. Sie bedingt ebenso, dass die freiwillig Abwesenden das nötige Vertrauen in die Institutionen und die teilnehmenden Mitbürgerinnen und Mitbürger setzen. Und schliesslich fordert sie von den Teilnehmenden, dass diese auch die nicht vertretenen und nicht artikulierten Positionen der anderen Teilnehmenden, der Abwesenden wie auch der Nicht-

Stimmberechtigten so gut als möglich zu berücksichtigen versuchen. Denn die Teilnahme an einer direktdemokratischen Versammlung geht Hand in Hand mit der Wahrnehmung grosser Verantwortung. Die Stühle sind hart, die Versammlung kann länger dauern als erwartet, Diskussionen können ausufern und längst nicht alle Geschäfte sind gleich spannend. Vielleicht sind es aber gerade diese Situationen, in denen eine gelebte Demokratie unmittelbar zum Ausdruck kommt.

Solange eine ehrlich gemeinte demokratische Kultur des Gemeinwohls gelebt wird, kann die Gemeindeversammlung dank ihrer Flexibilität auch mit schwierigen Situationen umgehen und die eher schwache Beteiligung wird von untergeordneter Bedeutung bleiben.

Trotzdem dürfen wir die Augen nicht vor der Tatsache verschliessen, dass es dem Gemeinderat gerade in grossen, heterogenen und urbanen Gemeinden mit stark divergierenden parteipolitischen Präferenzen zunehmend schwerfällt, den Bürgerwillen zu antizipieren. In den Versammlungen dieser Gemeinden kommt es deshalb häufiger und zwangsläufig zu intensiven politischen Debatten mit ihren möglicherweise negativen emotionalen Konsequenzen. In solchen besonders emotionsgeladenen Kontexten kann es effizienter sein, bestehende Konflikte auf eine stärker strukturierte Art durch gewählte Vertreterinnen und Vertreter im Rahmen eines Parlaments austragen zu lassen und die Bürgerinnen und Bürger von zunehmend verletzenden und ernüchternden Versammlungen zu entlasten. Indes muss die Entscheidung, wann der Übertritt vom Versammlungs- zum Parlamentssystem angezeigt ist, durch die Stimmberechtigten selbst in einem direktdemokratischen Prozess entschieden werden. Von starren Regelungen und Grenzen ist deshalb abzusehen.

In einer gelebten Versammlungsdemokratie muss also selbst ein Wechsel der Organisationsform in Reichweite des Möglichen sein, sobald die Stimmberechtigten der Ansicht sind, das gegenwärtige System ihrer Gemeinschaft entspreche nicht mehr den Anforderungen der Zeit. Die Gemeindeversammlung lehrt uns, dass nichts Politisches unveränderbar in Stein gemeisselt ist – nicht einmal die Gemeindeversammlung selbst.

Anhang 1 Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Auer, Andreas (2016): *"Staatsrecht der schweizerischen Kantone."* Bern: Stämpfli.
- Baumann, Andreas (2017): *"Aargauisches Gemeinderecht."* Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Bernard, Josef (2015): "Demokratie im Dorf – Demokratiequalität in kleinen Schweizer Gemeinden."
In: Kübler, Daniel und Oliver Dlabac (Hrsg.): *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen.* Zürich, Basel, Genf: Schulthess, 59-92.
- Bieri, Urs, Stefan Agosti, Jonas Ph. Kocher, Stephan Tschöpe, Silvia Ratelband-Pally und Meike Müller (2011): *"Positive Grundhaltung gegenüber Wohngemeinden – Reformen nicht abgeneigt."* Schlussbericht zur Befragung Befindlichkeit Zürich im Auftrag des Gemeindeamts Kanton Zürich. Bern: gfs.bern.
- Burgherr, Marc (2001): "Versammlungsdemokratie in den Gemeinden." *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 102/2001, 617-639.
- Gemeindeabteilung Kanton Aargau (2017): *"Gemeindestrukturbericht 2017."* Kanton Aargau: Gemeindeabteilung, Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI).
- Gretener, Bruno, Yvonne Reichlin-Zobrist und Kurt Schmid (2017): *"Einmaleins der Kommunalpolitik."* Lengnau: Institut für Public Management (ipm).
- Hainmueller, Jens, Daniel J. Hopkins and Teppei Yamamoto (2014): "Causal Inference in Conjoint Analysis: Understanding Multidimensional Choices via Stated Preference Experiments." *Political Analysis*, 22 (1), 1-30.
- Haus, Alexander (2016): *"Das Fernbleiben von Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen. Eine Fallstudie in der Zürcher Gemeinde Richterswil."* Unveröffentlichte Masterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.
- Haus, Alexander, Philippe E. Rochat und Daniel Kübler (2016): *"Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH)."* Studienbericht des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 8. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau.
- Joye, Dominique et Yannis Papadopoulos (1994): "Votations moteur: les logiques du vote blanc et de la participation." In: Papadopoulos, Yannis (éd.): *Elites politiques et people en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987.* Lausanne: Editions Réalités, 245-275.
- Kriesi, Hanspeter (2008): *"Direct Democratic Choice. The Swiss Experience."* Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth: Lexington Books.
- Kübler, Daniel und Philippe Rochat (2009): "Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich." *statistik.info*, 15/09. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Ladner, Andreas (1991a): *"Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Analyse in den Gemeinden der Schweiz."* Zürich: Seismo.

- Ladner, Andreas (1991b): "Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen". *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 63-86.
- Ladner, Andreas (2008): "Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik." Lausanne: *Cahier de l'IDHEAP* 237/2008.
- Ladner, Andreas (2016): "Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden", Lausanne: *Cahier de l'IDHEAP* 292/2016.
- Mansbridge, Jane J. (1983): "*Beyond Adversary Democracy. With a revised Preface*" Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Mottier, Véronique (1993): "La structuration sociale de la participation aux votations fédérales." In: Kriesi, Hanspeter (éd.): *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zürich: Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société, 123-144.
- Rochat, Philippe E. (2018): "*Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet: die Gemeindeversammlungen in der Schweiz*." Unveröffentlichte Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich.
- Schaub, Hans-Peter (2016): "*Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz*." Baden-Baden: Nomos.
- Schneebeli, Daniel (2009): "Hat die Gemeindeversammlung ausgedient?" *Tages-Anzeiger* vom 29. Juli 2009, S. 9.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle and Clau Dermont (2015): "How exclusive is assembly democracy? Citizens' assembly and ballot participation compared." *Swiss Political Science Review* 22(1), 1-28.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Die Aargauer Einwohnergemeinden 2016	7
Abbildung 2 Dauer der Gemeindeversammlungen (N = 1384 Gemeindeversammlungen).....	8
Abbildung 3 Behandelte Geschäfte (N = 11068 Geschäfte)	9
Abbildung 4 Beteiligung in den Aargauer Gemeindeversammlungen 2013-2016 (N = 1629 Gemeindeversammlungen).....	11
Abbildung 5 Effekte Gemeinde-Kontext und behandelte Geschäfte auf Beteiligung.....	12
Abbildung 6: Rating-Based Conjoint Analysis nach Teilnahmegruppen	15
Abbildung 7 Anzahl Wortmeldungen pro Versammlung (N = 1368 Gemeindeversammlungen).....	20
Abbildung 8 Durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen in den Gemeindeversammlungen 2013-2016 nach Gemeinde (N = 151 Gemeinden).....	20
Abbildung 9 Diskussionsintensität nach Themenbereichen (N = 9177 Geschäfte)	21
Abbildung 10: Anzahl Rückweisungsanträge nach Gemeinde-Kontext	24
Abbildung 11: Gemeinde-Kontext und Anträge zur Sache.....	26
Abbildung 12: Anzahl abgelehnter/zurückgewiesener Geschäfte nach Gemeinde (N = 194 Gemeinden)	29
Abbildung 13: Anzahl abgelehnte/zurückgewiesene Geschäfte nach Gemeinde-Kontext	30
Abbildung 14: Annahmequote von Geschäften nach Thema (N = 11008 Geschäfte)	31

Abbildung 15: Fakultative Referenden nach Thema (N = 76 Geschäfte)	34
Abbildung 16: Beschlussfassung Gemeindeversammlung versus Urne (N = 74 Geschäfte).....	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Datenerhebung	5
--------------------------------	---

Anhang 2 Methodische Anmerkungen

Ermittlung der Kontextfaktoren und ihrer Effekte

Zur Untersuchung der Effekte des Gemeinde-Kontextes auf die Teilnahmequote, die aktive Partizipation sowie die Beschlussfassung sind zunächst 37 Variablen⁴⁷ auf Gemeindeebene erhoben worden. Die Auswahl dieser Kontextvariablen stützt sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse aus anderen Studien zur Versammlungsdemokratie sowie dem weiteren Umfeld der politikwissenschaftlichen Partizipations-, Abstimmungs- und Kontextforschung ab. Ferner sind Variablen mit aufgenommen worden, die aus erkenntnistheoretischen Überlegungen signifikante Effekte erwarten lassen. Alle erhobenen Kontextvariablen stammen vom Bundesamt für Statistik BFS, Statistik Aargau, dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV.

In einem ersten Schritt sind die bivariaten Korrelationen dieser Kontextfaktoren mit den abhängigen Variablen⁴⁸ des vorliegenden Berichts berechnet worden. Auf Basis dieser Korrelationsanalysen sind 23 Kontextvariablen einer Hauptkomponentenanalyse unterzogen worden. Hierzu sind die einzelnen Variablen vorgängig zentriert und standardisiert worden. Die Analyse zeigt, dass fünf Hauptkomponenten mit einem Eigenwert von jeweils über 1 zusammen rund 70 Prozent der Varianz erklären. Auf Basis dieser Erkenntnisse sind die Daten mit einer Faktoranalyse weiter untersucht worden. Im Resultat erhalten wir die fünf orthogonalen, im vorliegenden Bericht erwähnten Faktoren. Diese fünf Kontextfaktoren sind in multivariaten Verfahren auf ihre Effekte auf die abhängigen Variablen untersucht worden. Dabei kommen neben Mehrebenenanalysen in erster Linie Poisson-Regressionen zum Einsatz.

Hypothesentests, Signifikanz und p-Werte

In statistischen Analysen gehen wir von Hypothesen aus. So nehmen wir zum Beispiel an, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Die entsprechende Hypothese lautet: "Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto höher ist die Beteiligung in dieser Gemeinde." Eine solche Hypothese wird als Arbeits- oder Alternativhypothese bezeichnet.

Stehen uns empirische Daten zur Beteiligung und zur Einwohnerzahl zur Verfügung, können wir den Effekt der Einwohnerzahl auf die Beteiligung schätzen ("Effektmass"), zum Beispiel mittels Differenzen, Regressionskoeffizienten oder anderen Verfahren. Selbstredend ist der berechnete Effekt abhängig von den Daten, die uns zur Verfügung stehen. Unser Ergebnis kann deshalb zumeist nur als Annäherung an einen wahren, aber unbekanntem Wert betrachtet werden, zumal wir es häufig mit Stichproben und nicht mit Vollerhebungen zu tun haben. Folglich stellt sich die Frage, ob sich hinter dem erkannten Effekt tatsächlich eine Systematik verbirgt oder ob er sich durch reinen Zufall erklären lässt.

Zur Beantwortung dieser Frage wird die Nullhypothese betrachtet. Geht die Alternativhypothese wie in unserem Beispiel davon aus, dass die Bevölkerungsgrosse einen Effekt auf die Beteiligung hat, dann

⁴⁷ Beispiele dieser Kontextvariablen sind etwa Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Steuerfuss, Wahlbeteiligung etc. Nähere Auskünfte können beim Autor verlangt werden.

⁴⁸ Dabei handelt es sich um die durchschnittliche Beteiligung, die durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen, die Anzahl eingereicherter und angenommener Rückweisungs-, Sach- und Anträgen auf geheime Abstimmung, die Anzahl abgelehnter Geschäfte sowie der Anzahl fakultativer Referenden.

nimmt die Nullhypothese demgegenüber an, dass es keinen Effekt der Grösse auf die Beteiligung gibt. Unter Annahme der Nullhypothese lässt sich nun die Wahrscheinlichkeit für ein Ergebnis berechnen, das mindestens so extrem ist wie das in der Untersuchung eruierte, normierte Effektmass ("Teststatistik"). Diese Wahrscheinlichkeit wird als p-Wert bezeichnet. Der p-Wert bildet mit anderen Worten also die Wahrscheinlichkeit ab, dass die Teststatistik unter Annahme der Nullhypothese den beobachteten oder einen noch extremeren Wert annimmt. Je kleiner der p-Wert ist, desto unwahrscheinlicher ist die Nullhypothese. Dementsprechend ist Evidenz für die Richtigkeit der Arbeitshypothese vorhanden.

Ist der errechnete p-Wert kleiner als das vorgängig festgelegte, maximale Signifikanzniveau α (Irrtumswahrscheinlichkeit), so spricht man von einem "statistisch signifikanten Ergebnis". Als gängige Signifikanzniveaus haben sich $\alpha = 0.05$, $\alpha = 0.01$ und $\alpha = 0.001$ eingebürgert. In der vorliegenden Studie wird ein α von 0.05 vorausgesetzt. Ist der errechnete p-Wert kleiner als 5 Prozent, so kann mit Blick auf unser Beispiel gesagt werden, dass die Bevölkerungsgrösse mit einer Sicherheit von 95 Prozent einen Effekt auf die Teilnahme an Gemeindeversammlungen hat.

Conjoint-Analysis

Im Rahmen der Umfrage von Haus (2016) sind den Stimmberechtigten zufällig simulierte Gemeindeversammlungen präsentiert worden. Jeweils zwei solcher Versammlungen sind einander gegenübergestellt worden. Jede an der Umfrage teilnehmende Person konnte zwei solche als "Task" bezeichnete Gegenüberstellungen bewerten. Ein Beispiel eines solchen zufällig generierten Tasks präsentiert sich wie im Folgenden:

Faktoren	Ausgangslage A	Ausgangslage B
Erwartete Dauer der Versammlung	1 Stunde	3 Stunden
Vorabinformation durch die Gemeinde (Broschüre zur Versammlung)	Antrag und Weisung des Gemeinderates wird an alle Stimmberechtigten in Papierform verschickt	Antrag und Weisung des Gemeinderates wird auf der Website der Gemeinde publiziert (kein Postversand)
Wichtigstes Thema der Versammlung	Abnahme der Jahresrechnung des vergangenen Jahres	Änderung der Bau- und Zonenordnung
Persönliche Aufforderung zur Teilnahme an der Versammlung durch...	Partei	Freunde / Bekannte
Mit der Teilnahme verbundene "Annehmlichkeiten"	Keine Annehmlichkeiten	Nach der Versammlung wird ein Apéro offeriert
Form der Stimmabgabe in der Versammlung	Offene Stimmabgabe	Geheime Stimmabgabe
Zeitpunkt der Versammlung	Sonntag Nachmittag	Mittwoch Abend
Bei welcher Ausgangslage ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass Sie teilnehmen werden?	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B

Wie beurteilen Sie **die beiden Ausgangslagen A und B separat** auf einer Skala von 1 bis 7? Dabei bedeutet 1, dass Sie bei dieser Ausgangslage der Gemeindeversammlung fernbleiben und 7, dass Sie bei dieser Ausgangslage an der Gemeindeversammlung teilnehmen werden? (Eine Antwort pro Zeile)

