

Buchkapitel in: Daniel Kübler, Andreas Glaser and Monika Waldis (eds.), 2019: *Brennpunkt Demokratie. 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau*. Baden: Hier und Jetzt Verlag. 206–222.

Schweizer Gemeindedemokratie zwischen Gemeinschaft und Wettbewerb

Philippe E. Rochat und Oliver Dlabac

Die Schweiz verfügt traditionell über eine kleinräumige Gemeindelandschaft, wobei die politischen Gemeinden unabhängig von ihrer Grösse weitreichende Kompetenzen und Aufgaben übernehmen. Darunter fallen Bestimmung des Steuersatzes, politische und administrative Organisation, Schulwesen, Sozialhilfe, öffentliche Sicherheit, Raumplanung und öffentliche Infrastruktur. Um diese Fülle an Aufgaben zu bewältigen, stellen die meisten Gemeinden seit jeher auf das Milizprinzip ab. Während grosse Gemeinden oftmals über hauptamtliche Exekutivmitglieder und ausgebaute Verwaltungsapparate verfügen, wird die kommunale Selbstverwaltung in kleinen und mittelgrossen Gemeinden zu einem guten Teil durch die Bürgerinnen und Bürger selbst erbracht. Diese engagieren sich neben ihrem Beruf ehrenamtlich in der Gemeindeexekutive und in verschiedenen Kommissionen (Schule, Finanzen, Bau, Soziales) und entlasten damit die Gemeindeverwaltung. Auch in der politischen Organisation unterscheiden sich grössere von kleineren Gemeinden. Grössere Gemeinden und Städte verfügen eher über Gemeindeparlamente und ausgebaute lokale Parteistrukturen, während die Legislative insbesondere in kleineren Gemeinden der Deutschschweiz grossmehrheitlich durch die versammelte Bürgerschaft, die Gemeindeversammlung, wahrgenommen wird und lokale Parteistrukturen oftmals gänzlich fehlen.

Können wir angesichts dieser Unterschiede in der Organisationsform Schlüsse ziehen zur Qualität der Demokratie in kleineren und grösseren Gemeinden? Sicherlich können wir festhalten, dass die Strukturen in kleinen Gemeinden auf eine starke direkte Bürgerbeteiligung angewiesen sind und eine unmittelbare Debatte zwischen Bürgerinnen und Bürgern begünstigen sollen, während die Strukturen insbesondere in Städten stärker auf die Repräsentation der Stimmbevölkerung abstellen – wobei im Schweizer Kontext auch hier auf die vorhandenen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten (Initiativen, Referenden) hingewiesen werden muss. Allerdings kann eine Beurteilung der Demokratiequalität keinesfalls nur auf den institutionellen Möglichkeiten zur Mitwirkung und Repräsentation beruhen. Noch wichtiger ist die Frage, inwieweit diese Möglichkeiten auch effektiv genutzt werden.

Tatsächlich wird in der internationalen Forschung davon ausgegangen, dass die Demokratiequalität wesentlich von der Gemeindegrösse abhängig ist. Dabei werden aber konträre Thesen vertreten. Sidney Verba und seine Ko-Autoren (Verba und Nie 1972, Verba u.a. 1978) fassen diese als Zerfalls- und Mobilisierungsthese zusammen. Die Zerfallsthese geht davon aus, dass sich die Grösse einer Gemeinschaft negativ auf die Demokratie einer Gemeinde auswirkt, weil die in kleinen Gemeinden vorgefundene politische Gemeinschaftlichkeit mit zunehmender Gemeindegrösse zerfällt. Kleinere Gemeinden in ländlicheren Gebieten verfügen über eine homogenere Bevölkerungsstruktur, die Menschen kennen einander, sind besser informiert über die Politik ihrer Gemeinde, haben persönlichen Kontakt zu politischen Amtsträgern und weisen insgesamt einen stärkeren sozialen Zusammenhalt auf. Die Kleinheit der Gemeinde wirkt sich dementsprechend positiv auf die Bereitschaft zum politischen Engagement aus. Kritiker dieser These bemängeln, dass in kleineren, intimen Gemeinden die Gefahr besteht, dass Neuzugezogene oder 'Outsider' an den Rand gedrängt werden und dass es eine stärkere soziale Kontrolle und sozialen Druck gibt. Somit liesse sich für kleinere Gemeinden eine stärkere Beteiligung an der Gemeindepolitik erwarten, bei allfälliger Beeinträchtigung der politischen Repräsentation und der politischen Debatte.

Demgegenüber betont die Mobilisierungsthese die positiven Effekte der zunehmenden Bevölkerungsgrösse auf die Demokratie in der Gemeinde. In grösseren, oft städtischen Gemeinden gibt es eine verstärkte – auch mediale – politische Kommunikation, mehr unterschiedliche Personen mit unterschiedlichen Interessen und mehr politische Gruppierungen, bei denen die einzelnen Bürgerinnen und Bürger Unterstützung durch Gleichgesinnte finden. Dies schafft ein mobilisierendes Umfeld und politischen Wettbewerb. Andererseits sind die Bindungen zur Gemeinde schwächer und es gibt mehr Anonymität, Misstrauen und Konflikt. Entsprechend kann für grössere Gemeinden zwar nicht zwingend von einer breiten politischen Beteiligung für kommunale Anliegen ausgegangen werden, jedoch dürften politische Diskussionen intensiver ausfallen und die politische Repräsentation dürfte auf einem stärkeren politischen Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Bürgergruppierungen und Parteien basieren.

Stehen sich also einerseits kleine ländliche Gemeinden mit engagierter politischer Gemeinschaft und andererseits grosse städtische Gemeinden mit lebhafter politischer Debatte und politischem Wettbewerb gegenüber? Kann das für die Schweiz so pauschal gesagt werden und wie positioniert sich dann die Vielzahl mittelgrosser Gemeinden, die weder als ganz städtisch noch als ganz ländlich bezeichnet werden können? Wie präsentieren sich die politische Beteiligung und Debatte, wenn grössere Gemeinden auf das Versammlungssystem setzen? Welche Rolle spielen neue, alternative Partizipationsverfahren? Wie steht es um das gesellschaftliche Engagement in kleinen, ländlichen Gemeinden, wenn es um die Besetzung der politischen Ämter geht? Was geschieht mit der Beteiligung und Repräsentation, wenn sich eine Gemeinde durch eine Fusion auf einen Schlag vergrössert?

Diesen Fragen wollen wir uns im vorliegenden Kapitel annehmen, indem wir Bezug nehmen auf Studien des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA), das sich neben vielen anderen lebensweltlichen Fragen zur Demokratie mit der Untersuchung unserer ausgebauten, etablierten Gemeindegemeinschaften beschäftigt. Dabei strukturiert sich unser Beitrag anhand von drei Blöcken. Zunächst präsentieren wir die Befunde zur Beteiligung und Diskussion an Gemeindeversammlungen in städtischen und dörflichen Gemeinden. Im zweiten Teil beleuchten wir die Beteiligung und den politischen Wettbewerb bei der Besetzung der Gemeindeexekutiven am Beispiel des Kantons Aargau. Der dritte Teil schliesslich widmet sich Gemeindefusionen und deren Folgen für die lokale Demokratie, bevor wir abschliessend ein Fazit zum heutigen Zustand der Demokratie in dörflichen und städtischen Kontexten ziehen.

Bürgerbeteiligung und Diskussion an Gemeindeversammlungen

Die Schweizer Gemeinden kennen im Prinzip zwei Formen zur demokratischen Organisation ihrer Gemeinschaft: die Gemeindeversammlung und das Gemeindeparlament.¹ Vor allem in der Deutschschweiz steht es den meisten Gemeinden frei, ob sie sich gemäss dem Versammlungssystem oder dem Parlamentsmodell organisieren wollen. In der Tendenz kann gesagt werden, dass mittlere und kleinere Gemeinden auf das Versammlungssystem vertrauen, wobei es auch relativ grosse Versammlungsgemeinden mit über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt.

Das Versammlungssystem wird vor allem deshalb hochgeschätzt, weil es eine aktive Teilnahme über die reine Stimmabgabe hinaus erlaubt. Denn anders als zum Beispiel an der Urne können die versammelten Stimmberechtigten nicht nur "Ja" oder "Nein" zu einem Antrag sagen. Stattdessen können vorgelegte Anträge auch diskutiert, abgeändert, erweitert oder zur grundlegenden Überarbeitung zurückgewiesen werden. Auf Kritik stösst das Versammlungssystem demgegenüber in erster Linie wegen der tiefen Beteiligung. So zeigen zwei Studien des ZDA, dass die durchschnittliche Beteiligung im Kanton Aargau bei nur rund neun Prozent (Rochat 2018) und im Kanton Zürich bei nur rund fünf Prozent (Kübler und Rochat 2009) liegt. Tatsächlich nimmt also jeweils nur eine Minderheit der Stimmberechtigten teil, um über Dinge zu entscheiden, die für die ganze Gemeinschaft verbindlich sind.

Die durchschnittlichen Teilnahmequoten, aber auch die aktive Teilnahme in den Versammlungen unterscheiden sich systematisch zwischen den Gemeinden. Dörfliche, parteipolitisch homogene Gemeinden mit einer eher lokalen Wirtschaft weisen signifikant höhere durchschnittliche Teilnahmequoten auf als städtische Gemeinden mit einer grösseren parteipolitischen Vielfalt und einer eher überlokalen Wirtschaftsstruktur. Eindrücklich zeigt sich dies, wenn die durchschnittliche Beteiligung der Bevölkerungsgrösse gegenübergestellt wird (Abbildung 1, linke Seite).

¹ Lediglich in den Kantonen AI, AR und LU gibt es Gemeinden, die weder über eine Versammlung noch über ein Parlament verfügen. Daneben haben einige Gemeinden im Kanton GR sowohl ein Parlament als auch eine Gemeindeversammlung.

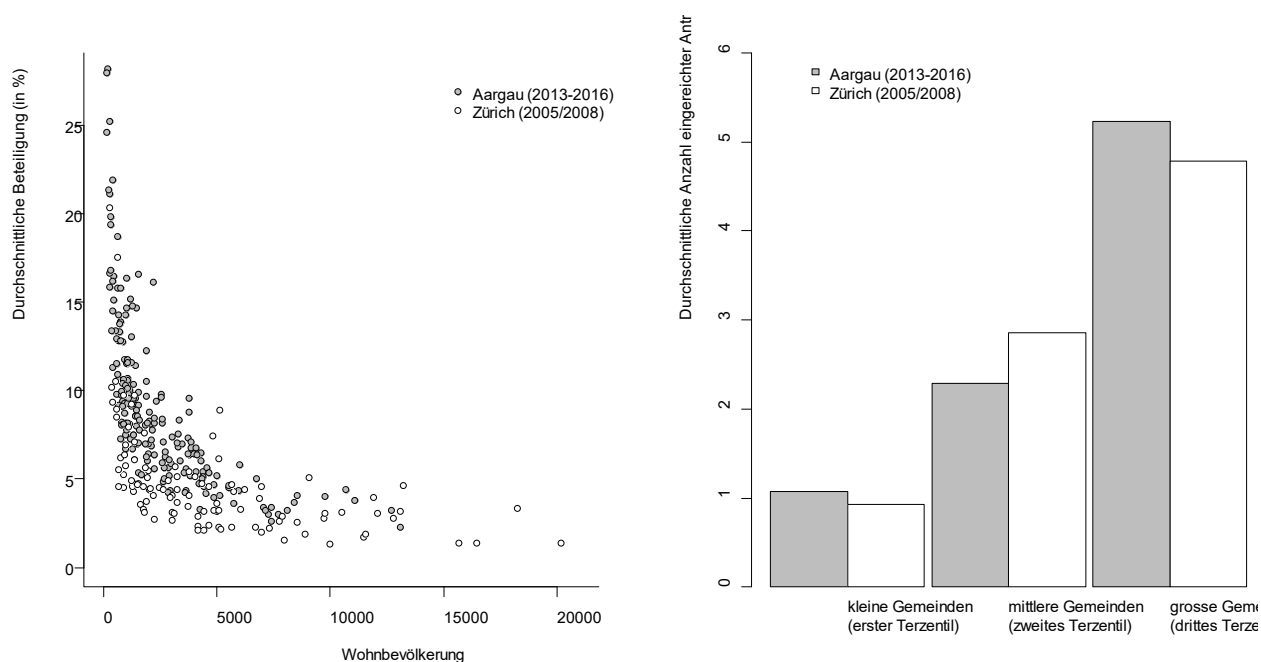


Abbildung 1: Teilnahme und aktive Partizipation nach Gemeindegrösse und Kanton

Der genau gegenteilige Effekt wird ersichtlich, wenn nicht einfach nur auf den Anteil anwesender Stimmberechtigter, sondern auf die aktive Teilnahme in den Versammlungen Bezug genommen wird. Tatsächlich werden in dörflichen, homogenen Gemeinden mit einer lokalen Wirtschaft weniger Anträge zur Sache (Abänderungs- und Ergänzungsanträge) eingereicht als in urbanen Gemeinden mit ihrer heterogenen Bevölkerung und ihrer parteipolitischen Vielfalt. In diesen Gemeinden treffen vermehrt unterschiedliche Interessen aufeinander und es besteht eher das Bedürfnis, die verschiedenen Meinungen in den Prozess der Entscheidungsfindung einzubringen. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Gegenüberstellung der durchschnittlichen Anzahl eingereicherter Anträge mit der Bevölkerungsgrösse (Abbildung 1, rechte Seite).

Der Besuch der Gemeindeversammlung hat in dörflichen Gemeinden somit verstärkt die Bedeutung einer gesellschaftlichen Zusammenkunft. Demgegenüber nehmen in grossen, urbanen Gemeinden zwar weniger Personen teil, jedoch fördern die unterschiedlichen Interessen die aktive Debatte und das Einreichen von Anträgen.

Insgesamt können die Behörden nur in beschränktem Ausmass aktiv zu einer höheren Beteiligung beitragen. Ein Experiment des ZDA in Richterswil (ZH) (Haus u.a. 2016, Rochat 2018) zeigt, dass weder die Verschiebung des Versammlungstags auf das Wochenende, noch Innovationen in der Vorabinformation oder der Wechsel von der offenen zur geheimen Stimmabgabe zu einer signifikant höheren individuellen Teilnahmewahrscheinlichkeit führen. Ebenso lassen sich die Stimmberechtigten nicht durch das Verteilen eines Geschenks ködern. Im Gegenteil hat dies sogar negative Folgen, weil die regelmässig Teilnehmenden in diesem Fall vermehrt fernbleiben. Wo die Behörden aber einen gewissen Spielraum haben, ist bei der Dauer der Versammlung. Denn die zeitlichen Kosten des Versammlungsbesuchs erscheinen als einer der Hauptgründe für

die Nicht-Teilnahme. Die Behörden können versuchen, auf eine möglichst kurze Versammlung einzuwirken. Dies darf aber nicht auf Kosten notwendiger Debatten gehen. Doch nicht nur die Behörden, sondern auch die Stimmberechtigten selbst können zu einer höheren Teilnahme beitragen. Das Experiment zeigt nämlich, dass sich nie oder nur selten Teilnehmende durch Personen aus ihrem nahen sozialen Umfeld zur Teilnahme motivieren lassen. Die Stimmberechtigten sind also aufgerufen, ihre nicht-teilnehmenden Familienangehörigen, Freunde und Bekannte zum gemeinsamen Versammlungsbesuch aufzufordern.

Insgesamt ist die tiefe Beteiligung aber nicht grundsätzlich ein Problem. Nicht nur steigt die Teilnahme bei besonders konfliktreichen Themen signifikant an (Rochat 2018), sondern die getroffenen Entscheidungen geniessen meist grosse Akzeptanz. Dies zeigt sich auch daran, dass in beiden Kantonen in klar weniger als einem Prozent der gefassten Beschlüsse eine nachträgliche Urnenabstimmung verlangt wird. Als wichtiger Grund hierfür erscheint eben gerade die Möglichkeit der aktiven Teilnahme. Denn der direkte Austausch schafft Empathie und ein Verständnis für die verschiedenen, in der Bevölkerung vorhandenen Meinungen. Damit können gemeinsame Lösungen erarbeitet werden, die mehr sind als die Summe von Einzelinteressen. Doch diese Funktion ist nicht alleine auf die Gemeindeversammlung beschränkt.

Die Untersuchungen des ZDA zeigen nämlich, dass neue Formen der Bürgerbeteiligung – sogenannte "Mini-Publics" wie Nachbarschaftsräte, Begleitgruppen, Quartierstammtische oder Diskussions- und Nutzerforen – in etablierten Demokratien wie der Schweiz ebenfalls ein Forum des aktiven Austauschs bieten, das zur Erarbeitung breit abgestützter und akzeptierter gemeinsamer Lösungen beiträgt (Kübler u.a. 2015, Kübler u.a. 2018). Mini-Publics sind denn auch weniger eine Reaktion auf Demokratiedefizite oder die wahrgenommene "Krise der Demokratie" – wie dies die (internationale) Literatur Glauben macht –, sondern vielmehr pragmatische Instrumente zur Lösung von Problemen der Regierbarkeit. Damit stellen sie in der Schweiz nicht etwa eine Alternative, sondern eine Ergänzung zu den etablierten direktdemokratischen Instrumenten dar.

Bezeichnenderweise zeigen die Analysen, dass Mini-Publics vor allem in Gemeinden ohne Gemeindeversammlung eingeführt werden. Doch auch in Versammlungsgemeinden können Mini-Publics mithelfen bei der Suche nach der gemeinsamen Lösung. Sie bieten ein Diskussionsforum, das im Gegensatz zur Gemeindeversammlung auf ein einzelnes Thema beschränkt ist und in dem mehr Raum und Zeit für die Diskussion vorhanden ist. Mehr noch muss das Mini-Public keinen verbindlichen Entscheid treffen, womit der befürchtete soziale Druck der Versammlung aussen vor bleibt.

Herausforderungen an die politische Repräsentation

Unabhängig von der Frage, ob eine Gemeinde als Versammlungs- oder Parlamentsgemeinde organisiert ist, stellt die Wahl der Gemeindeexekutive ein zentrales Element der lokalen Demokratie dar. Sie bereitet die Sachgeschäfte vor, leitet die Gemeindeverwaltung und vertritt die Gemeinde nach aussen. Gerade in Versammlungsgemeinden ohne Parlament kommt der Gemeindeexekutive auch eine wichtige Repräsentationsfunktion zu. Die Wahl soll deshalb sicherstellen, dass das Stimmvolk angemessen vertreten ist.

Ähnlich wie Gemeindeversammlungen wegen tiefer Beteiligungsquoten immer wieder in der Kritik stehen, werden gelegentlich die niedrige Beteiligung an Wahlen oder die zunehmend unumstrittenen oder gar stillen Wahlen auf Gemeindeebene beklagt. Auch die neuste Gemeindeschreiberbefragung aus dem Jahr 2017 bestätigt den Befund, wonach in der Schweiz rund jede zweite Gemeinde Schwierigkeiten bekundet, geeignete Kandidierende für die Gemeindeexekutive zu finden. Dabei wird das abnehmende Bürgerengagement mit einer Reihe gesellschaftlicher Entwicklungen in Verbindung gebracht: erhöhte Mobilität, abnehmende Identifikation mit der Gemeinde, gesteigerte Erwartungen im Beruf und in der Familie, sowie eine höhere Gewichtung der individuellen Freizeit. Gleichzeitig wird auch auf den zunehmenden zeitlichen Aufwand sowie die zunehmende Komplexität der kommunalen Sachgeschäfte verwiesen, welche sich aus kantonalen und nationalen Vorgaben ergeben.

Während die Mobilisierungsthese einen ausgeprägten politischen Wettbewerb in Städten erwarten lässt, wäre für Dörfer von hoher Wahlbeteiligung im Sinne eines gemeinschaftlichen Akts auszugehen. Die skizzierten gesellschaftlichen Entwicklungen lassen aber eine solche einfache Gegenüberstellung als fragwürdig erscheinen. Hat das politische Engagement und damit auch die Wahlbeteiligung und der Wahlwettbewerb durchs Band abgenommen, oder sind hiervon insbesondere Städte oder insbesondere Dörfer betroffen? Lässt sich möglicherweise eine Annäherung zwischen Städten und Dörfern feststellen, oder deuten die Entwicklungen vielmehr auf eine Verfestigung der Unterschiede hin?

Um die Entwicklungen rund um die kommunalen Wahlen objektiv erfassen zu können, wurde das ZDA mit einer Studie zum Kanton Aargau beauftragt (Dlabac u. a. 2014). Im Gegensatz zu kantonalen und nationalen Wahlen sind – wie in den meisten Kantonen – zur Gemeindeebene keine zentral gelagerten Wahlergebnisse verfügbar. Auf der Grundlage von aufwendig erhobenen Wahlprotokollen von 1970 bis 2014 lassen sich die Wahlbeteiligung sowie die Umstrittenheit von Gemeinderatswahlen objektiv über die Zeit nachzeichnen.

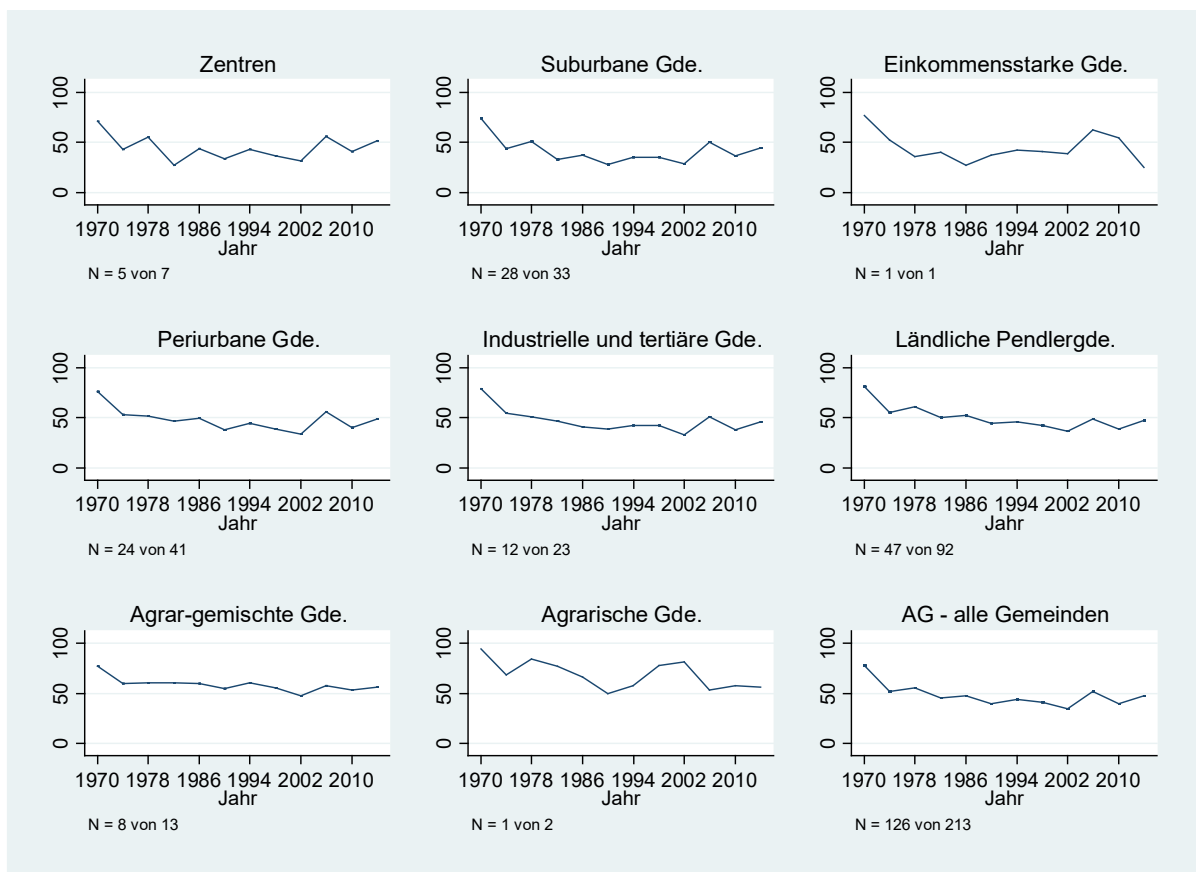


Abbildung 2: Entwicklung der Wahlbeteiligung an Gemeinderatswahlen im Kanton Aargau, nach Gemeindetyp

Es zeigt sich (Abbildung 2), dass die Wahlbeteiligung sowohl in städtischen Gemeinden (Zentren, suburbane Gemeinden) als auch in ländlich geprägten Gemeinden (Pendlergemeinden, agrar-gemischte Gemeinden) mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 im Kanton Aargau drastisch abgenommen hat (Verdoppelung des Stimmvolks, Enthaltung von Frauen und Männern). Ein weiterer leichter Rückgang setzte dann zunächst in den Zentren und suburbanen Gemeinden ein, erfasste dann aber auch die Gemeinden an den Rändern der Agglomerationen (periurbane Gemeinden, Pendlergemeinden), um sich dann aber unabhängig vom Gemeindetyp bei einer durchschnittlichen Beteiligung von 50 Prozent einzupendeln.

Deutliche Unterschiede und gegenläufige Trends zwischen Zentren und ländlichen Gemeinden im Kanton Aargau zeigen sich hinsichtlich des Wahlwettbewerbs (Abbildung 3). Waren unumstrittene Wahlen in Zentren früher durchaus verbreitet, kam es 2014 in sämtlichen untersuchten Zentrums-gemeinden zu umstrittenen Wahlen. Umgekehrt beobachten wir an den Agglomerationsrändern (periurbane Gemeinden) und auf dem Land (Pendlergemeinden, agrar-gemischte Gemeinden) einen steilen Trend hin zu unumstrittenen Wahlen. In neun von zehn Wahlen in diesen Gemeinden fanden sich in den Wahlen von 2014 gerade mal so viele Kandidierende, wie Sitze zu vergeben sind. Das bedeutet auch, dass die Bürgerinnen und Bürger in den meisten ländlichen

Gemeinden gar keine echte Auswahl mehr haben, und dies zunehmend über mehrere Legislaturperioden hinweg. In städtischen Vorortgemeinden (suburbane Gemeinden) hingegen bleibt jede zweite Wahl umstritten, und zwar relativ konstant seit Anfang der 1980er Jahre.

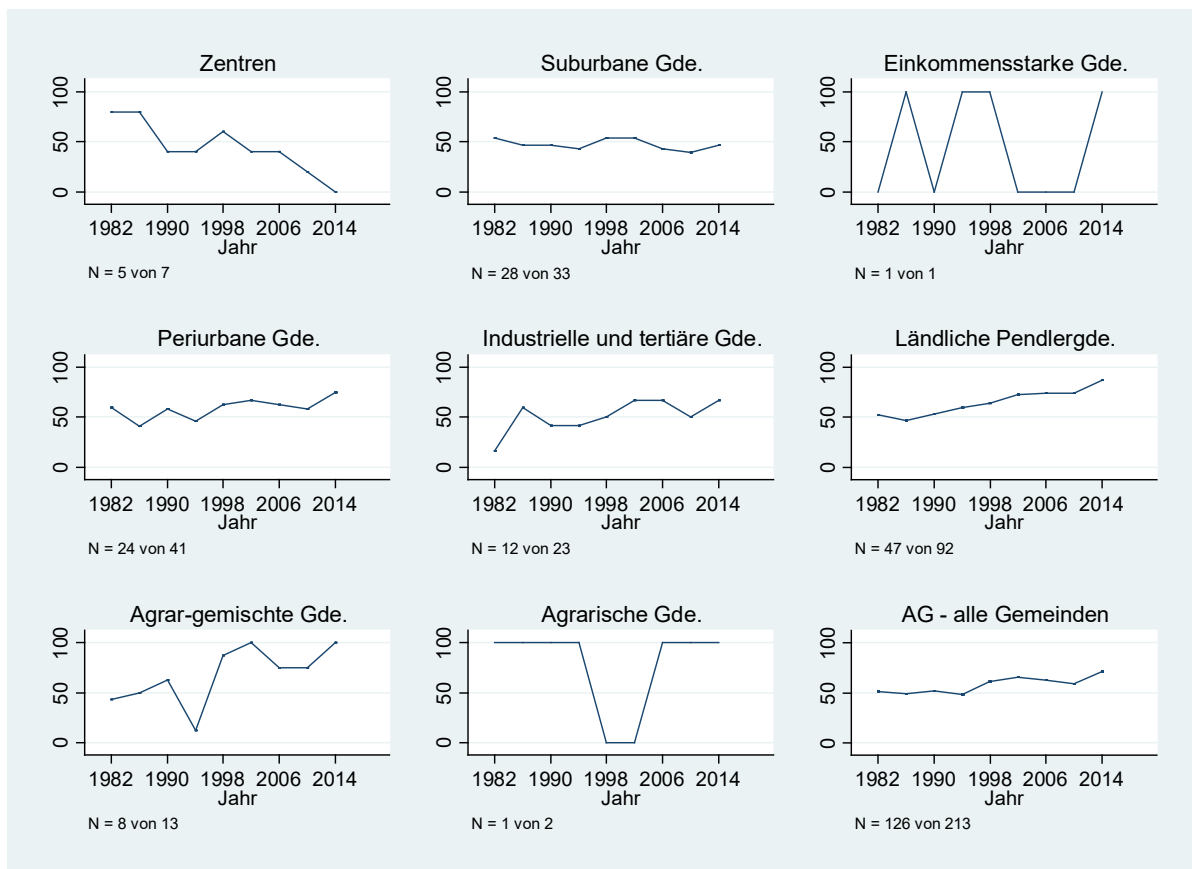


Abbildung 3: Entwicklung des Gemeindeanteils mit unumstrittenen Gemeinderatswahlen im Kanton Aargau, nach Gemeindetyp

Für die abnehmende Bereitschaft, sich in ländlichen Gebieten für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, ist eine Reihe von Faktoren von Bedeutung. Die Analyse zeigt, dass sich Gemeinden mit wiederholt unumstrittenen Wahlen durch besonders kleine Verwaltungsapparate und durch niedrige Entschädigungen an die ehrenamtlichen Amtsträger auszeichnen (Dlabac u. a. 2015). Ganz besonders von Rekrutierungsproblemen betroffen sind nachweislich jene Gemeinden, welche an einer stark milizförmigen Gemeindeverwaltung festhalten und auf jegliche Verwaltungsreformen verzichtet haben. Dies gilt für die Besetzung der Gemeindeexekutive, aber auch für das gegebenenfalls stark ausgedehnte Kommissionswesen (Dlabac 2016). Hinzu kommt aber auch die abnehmende Bedeutung lokaler Parteistrukturen, was sich auch in der steigenden Anzahl parteiloser Mandatsträger zeigt (Dlabac u. a. 2014).

Die Ergebnisse könnte man also dahingehend interpretieren, dass allgemeine Zerfallerscheinungen bezüglich politischem Engagement auch in kleinen, ländlichen Gemeinden nicht Halt macht, hier aber die politische Repräsentation durch die gegebenen milizförmigen Strukturen

stärker herausgefordert ist. Als Lösung für diese Gemeinden zeichnet sich die Einführung angemessen entschädigter Teilämter ab, kombiniert mit einer stärkeren Entlastung der Milizgremien durch eine Geschäftsleitung (CEO) und durch die Gemeindeverwaltung – ein Modell wie es im Kanton Luzern erprobt und in verschiedenen Kantonen nachgeahmt wird (Dlabac u. a. 2015). Ein ähnlicher Effekt kann aber auch durch die Zusammenlegung von Gemeinden und deren Verwaltungsapparaten erreicht werden, wie auch aus dem nachfolgenden Abschnitt hervorgehen wird.

Folgen von Fusionen für die lokale Demokratie

Der Effekt der Grösse einer Gemeinde auf die lokale Demokratie lässt sich nirgends direkter beobachten als bei einer Gemeindefusion. Im Zuge einer Fusion verändert sich die Grösse einer Gemeinde auf einen Schlag und eine neue Verwaltung wird aktiv. Die Stimmberechtigten haben sich nach der Fusion neu zu orientieren, es kommen neue politische Akteure hinzu und es ist nicht mehr klar, bei wem man seine Anliegen deponieren kann. Davon kurz- und mittelfristig nicht betroffen sind demgegenüber die sozialen Beziehungen zwischen den Stimmberechtigten (Koch und Rohner 2015).

Welchen Einfluss Fusionen auf die lokale Demokratie haben, ist am ZDA für den Kanton Tessin untersucht worden. Wie die Analyse der Gemeindewahlen von 1996 bis 2012 zeigt, hat die Teilnahme in fusionierten Gemeinden stärker abgenommen als in nicht fusionierten Gemeinden (Koch und Rochat 2017). Der Zusammenschluss zwischen einer kleinen und einer grossen Gemeinde geht vor allem für den kleinen Fusionspartner mit sehr vielen Veränderungen einher. Entsprechend kann in der kleinen Gemeinde nach einer Fusion eine signifikant stärkere Abnahme in der Wahlbeteiligung beobachtet werden. Dieser Effekt ist aber zeitlich beschränkt. Bereits bei der übernächsten Wahl erscheint das fusionierte System nicht mehr als neu und es können keine signifikanten Unterschiede mehr entdeckt werden.

Die Gemeindefusion beeinflusst aber nicht nur die Teilnahme, sondern auch das lokale Parteiensystem. Koch und Rohner (2015) vergleichen deshalb die Tessiner Kommunalwahlen der Jahre 2000 und 2012 und finden heraus, dass Gemeindefusionen zu einer Delokalisierung des Parteiensystems führen. Die Tessiner Gemeinden verfügen oftmals über ein eher lokales, gemeindespezifisches Parteiensystem mit unterschiedlichen kommunalen Parteigruppierungen und Listen sowie parteilosen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten. Die Fusion mit einer anderen Gemeinde führt nun aber vermehrt dazu, dass diese lokalen Parteigruppen verschwinden.

Dabei ist zu beachten, dass das Ausmass der Delokalisierung des Parteiensystems stark mit der Bevölkerungsgrösse zusammenhängt. Je kleiner nämlich eine Gemeinde im Verhältnis zu den anderen mit ihr fusionierten Gemeinden ist, desto einschneidender sind die Konsequenzen der Fusion auf das Parteiensystem. Zwicky und Kübler (2016) illustrieren dies in ihrem ZDA-Studienbericht zur Fusion von Aarau und Rohr. Die Autoren halten fest, dass sich das Parteiensystem durch die Fusion lediglich für Rohr wirklich verändert hat, indem die stark vertretenen Parteilosen

durch die etablierten Parteien verdrängt worden sind. Aus Sicht von Aarau sind demgegenüber keine politischen Gruppierungen verschwunden oder neu dazugekommen.

Zusammenfassend sind die Fusionseffekte sowohl im Hinblick auf das Parteiensystem als auch die Beteiligung insbesondere auf dem Gebiet der kleinen fusionierten Gemeinden spürbar. Indes ist der negative Effekt auf die Wahlbeteiligung zeitlich beschränkt. Zudem muss betont werden, dass es nach einer Fusion weniger stille Wahlen gibt. Die Stimmberechtigten haben also häufiger eine tatsächliche Auswahl, da sich mehrere Kandidatinnen und Kandidaten um ein öffentliches Amt bewerben. Diese grössere Auswahl geht allerdings auf Kosten lokalisierter Parteistrukturen, welche sich in grösseren, fusionierten Gemeinden weniger gut aufrechterhalten lassen.

Eine Massnahme, um die unerwünschten politischen Folgen einer Fusion abzufedern, besteht in der Einführung von Wahlkreisen. Zwicky und Kübler (2016) äussern sich dahingehend in ihrem ZDA-Studienbericht. Wahlkreise garantieren den neu dazugekommenen, kleineren Gemeinden eine gewisse Anzahl Sitze und damit eine angemessene Vertretung. Andererseits befürchten die Parteien vermehrte Rekrutierungsprobleme, da es schwierig sein dürfte, in allen Wahlkreisen genügend Personen zu einer Kandidatur zu motivieren. Auch ist mit höheren Kosten für politische Werbung zu rechnen. Es kommt hinzu, dass kleine Wahlkreise mit wenigen Sitzen die Repräsentation kleiner politischer Gruppierungen erschweren, womit wiederum die angestrebte Vielfalt der vertretenen politischen Strömungen beeinträchtigt wird.

Gleichwohl ist die Einführung von Wahlkreisen zumindest für eine gewisse Übergangsfrist eine diskutierbare Massnahme. Die von Zwicky und Kübler (2016) interviewten Personen äussern sich denn auch positiv über Ihre Erfahrungen im Umfeld der Gesamterneuerungswahlen 2009, als das Aarauer Stadtgebiet im Hinblick auf die beschlossene Fusion in zwei Wahlkreise aufgeteilt wurde. Bereits bei den nächsten Wahlen wurden die Wahlkreise wieder aufgelöst, was von den interviewten Personen als richtig erachtet wird.

Fazit

Die umfassende Beleuchtung der demokratischen Prozesse in Städten und Dörfern ermöglicht nun ein Fazit zum heutigen Zustand der lokalen Demokratie in der Schweiz. Es zeigt sich, dass sich nicht nur politische Strukturen, sondern auch die demokratische Praxis in Dörfern und Städten stark unterscheiden und in unterschiedlichem Ausmass von generellen gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen sind. Gemeindeversammlungen bleiben in kleinen, ländlichen Gemeinden relativ gut besucht, wenn auch die politische Diskussion zu wünschen übriglässt. In grösseren, städtischeren Gemeinden verhält es sich genau umgekehrt: tiefe Beteiligung, dafür lebhaftere politische Diskussionen.

Während bezüglich der Wahlbeteiligung weder für Städte noch für Dörfer von einer Krise gesprochen werden kann, so leidet doch die politische Repräsentation in ländlichen Gemeinden über-

durchschnittlich an der abnehmenden Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern, sich in die lokalen Milizstrukturen einbinden zu lassen. Die Wahlbeteiligung ist denn auch bei Gemeindefusionen nur kurzfristig ein Thema, wohingegen der grösseren parteipolitischen Auswahl in der fusionierten Gemeinde die Verdrängung von stärker lokal verankerter Bürgergruppierungen entgegensteht. Insgesamt gibt es also mehr politische Gemeinschaft in Dörfern, andererseits mehr politischen Wettbewerb in Städten, wobei sich mittelgrosse Agglomerationsgemeinden bezüglich Gemeinschaft und Wettbewerb zwischen diesen beiden Polen positionieren.

Gleichzeitig zeigen die Befunde, dass Gemeinden bezüglich direkter Bürgerbeteiligung, politischer Diskussion und Wahlwettbewerb keineswegs dem Schicksal ausgeliefert sind. Neue Formen der Bürgerbeteiligung können in Ergänzung zur Gemeindeversammlung in Dörfern oder zu den direktdemokratischen und repräsentativen Institutionen in Städten eingesetzt werden. Milizstrukturen in kleinen ländlichen Gemeinden können gestrafft und administrativ entlastet werden. Und auch bei Gemeindefusionen kann die gesellschaftliche Verankerung vorübergehend durch Wahlkreise oder längerfristig durch Einbindung lokaler Kräfte in die etablierten Parteien sichergestellt werden.

Literaturverzeichnis

- Dlabac, Oliver: Lokale Autonomie und Milizprinzip unter veränderten Vorzeichen – Neue Modelle der Gemeinde- und Schulorganisation. In: Hangartner, Judith; Heinzer, Markus (Hg.): Gemeinden in der Schul-Governance der Schweiz – Steuerungskultur im Umbruch. Wiesbaden 2016, 125–145.
- Dlabac, Oliver; Rohner, Andreas; Zenger, Thomas; Kübler, Daniel: Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 4. Aarau 2014.
- Dlabac, Oliver; Rohner, Andreas; Zenger, Thomas; Kübler, Daniel: Probleme der Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. In: Kübler, Daniel; Dlabac, Oliver (Hg.): Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen. Schriften zur Demokratieforschung. Zürich, Basel, Genf 2015, 35–57.
- Haus, Alexander; Rochat, Philippe E.; Kübler, Daniel: Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH). Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 8. Aarau 2016.
- Koch, Philippe; Rohner, Andreas: Der Effekt von Gemeindefusionen auf die lokale Demokratie. In: Kübler, Daniel; Dlabac, Oliver (Hg.): Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen. Zürich, Basel, Genf 2015, 133–154.

- Koch, Philippe; Rochat, Philippe E.: The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. In: *Swiss Political Science Review*, 23 (2017), 215–230.
- Kübler, Daniel; Rochat, Philippe E.: "Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich. In: *statistik.info*, 15 (2009).
- Kübler, Daniel; Rochat, Philippe E.; Koch, Philippe; van der Heiden, Nico: Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen. In: Kübler, Daniel; Dlabac, Oliver (Hrsg.): *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen*. Zürich, Basel, Genf 2015, 93–111.
- Kübler, Daniel; Rochat, Philippe E.; Woo, Su Yun; van der Heiden, Nico: Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance. In: *International Review of Administrative Sciences* (2018), Artikel zur Publikation angenommen.
- Rochat, Philippe E.: *Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet: Die Gemeindeversammlungen in der Schweiz*. Unveröffentlichte Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Zürich 2018.
- Verba, Sidney; Nie, Norman H.: *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago, London 1972.
- Verba, Sidney; Nie, Norman H.; Kim, Jae-on: *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Chicago, London 1978.
- Zwicky, Roman; Kübler, Daniel: *Demokratie nach Gemeindefusionen. Eine Fallstudie in der Stadt Aarau*. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 6. Aarau 2016.

Philippe E. Rochat ist Postdoc in der Abteilung Allgemeine Demokratieforschung am ZDA. Er hat an der Universität Zürich Politikwissenschaft studiert und am Zentrum für Demokratie Aarau und an der Universität Zürich in Politikwissenschaft promoviert. Seine aktuelle Forschung widmet sich der Versammlungsdemokratie auf kommunaler Ebene sowie den Effekten des lokalen Kontexts auf die politische Partizipation.

Oliver Dlabac ist Projektleiter zu Themen der lokalen Demokratie am ZDA und Lehrbeauftragter an der Universität Zürich. Er hat an der Universität Zürich Politikwissenschaft studiert und an der Universität Bern in Politikwissenschaft promoviert. Seine aktuellen Forschungsthemen umfassen neben den Schweizer lokalen Milizbehörden auch die städtische und metropolitane Gouvernanz in Bezug auf Fragen der räumlichen sozialen Gerechtigkeit (Stadtplanung, Wohnbauförderung, Durchmischung an Schulen) im nationalen und internationalen Vergleich.