

Staatskanzlei
Rathaus
8750 Glarus

Bericht über die Förderung der politischen Partizipation im Kanton Glarus

vom 6. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Ausgangslage und Einordnung in die strategischen Grundlagen.....	3
1.2.	Zweck des Dokuments.....	3
2.	Projekt.....	3
2.1.	Projektorganisation.....	3
2.2.	Begriffsdefinition und Abgrenzung.....	4
2.3.	Vorgehen	4
2.3.1.	Schritt 1: Beschreibung der Ausgangslage; Teilungungsanalyse	4
2.3.2.	Schritt 2: Bevölkerungsbefragung.....	5
2.3.3.	Schritt 3: Definition von Massnahmen	5
2.4.	Zeitplan	7
2.5.	Kosten.....	7
3.	Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation	7
3.1.	Handlungsfeld 1: Gemeindeversammlung	8
3.2.	Handlungsfeld 2: Urnenabstimmungen und -wahlen	8
3.3.	Handlungsfeld 3: Landsgemeinde	9
3.4.	Handlungsfeld 4: Innovatives / Experimentelles.....	10
3.5.	Handlungsfeld 5: Politische Rechte.....	11
3.6.	Handlungsfeld 6: Nutzung IKT / Digitalisierung	12
3.7.	Handlungsfeld 7: Politische Bildung	13
3.8.	Handlungsfeld 8: Information und Kommunikation.....	14
4.	Weiteres Vorgehen.....	14

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Einordnung in die strategischen Grundlagen

Die Beteiligung der Glarnerinnen und Glarner an der Politik ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Bei eidgenössischen Abstimmungen rangiert der Kanton Glarus bezüglich Stimmbeteiligung regelmässig auf den letzten Plätzen, die tiefe Wahlbeteiligung an den Landratswahlen 2018 liess Parteipräsidenten rätseln, der geringe Aufmarsch an Gemeindeversammlungen wird mitunter als besorgniserregend wahrgenommen – von Betroffenheitsdemokratie ist jeweils die Rede. Das Thema wird emotional diskutiert.

Der Regierungsrat hat diese Debatten wahrgenommen. Im Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 hielt der Regierungsrat fest, dass die partizipative Demokratie zu stärken sei. Dieses – noch sehr abstrakt formulierte – Ziel konkretisierte er in seiner Legislaturplanung 2019–2022. Darin formulierte der Regierungsrat das Legislaturziel 1: «Im Kanton Glarus beteiligen sich mehr Menschen an der Politik.» Als Massnahme 1.1 zur Umsetzung dieses Ziels wurde die Erarbeitung eines Berichts zur «Förderung der Partizipation der Stimmberechtigten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden» definiert. Terminlich sah der Regierungsrat eine Umsetzung in den Jahren 2019 und 2020 vor. Für die Umsetzung der Massnahme hat der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Gemeinden und Kanton, eingesetzt.

1.2. Zweck des Dokuments

Mit dem vorliegenden Bericht wird die Massnahme 1.1 aus der Legislaturplanung 2019–2022 umgesetzt. Der Bericht soll eine systematische Auslegeordnung über die politische Partizipation im Kanton Glarus auf den Stufen Bund, Kanton und Gemeinden liefern. Diese Auslegeordnung wird mit einer Analyse der verschiedenen existierenden Instrumente zur politischen Partizipation im Kanton Glarus sowie einer Bevölkerungsbefragung erreicht (s. Ziff. 2.3). Damit wird einerseits aufgezeigt, wo allfällige Probleme in Bezug auf die Partizipation bestehen. Andererseits wird mit der Untersuchung auf Individualdatenebene dargelegt, wie, weshalb und unter welchen Umständen sich die Glarner Stimmberechtigten an der Politik beteiligen.

Auf Basis der geschaffenen Grundlagen kann eine faktenbasierte Auseinandersetzung mit dem Thema erreicht werden. Sie ermöglichen die Diskussion von Massnahmen zur Stärkung der politischen Partizipation. Solche Massnahmen werden im vorliegenden Bericht aufgezeigt und den zuständigen politischen Behörden unterbreitet (s. Ziff. 3). Es ist an diesen, zu entscheiden, welche Massnahmen verworfen, vertieft geprüft oder direkt umgesetzt werden sollen. Dieser Bericht bildet eine Grundlage für eine breite politische Debatte über die Weiterentwicklung der glarnerischen Demokratie.

2. Projekt

2.1. Projektorganisation

Zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurde Ende 2019 eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Dieser gehören folgende Vertreter von Staatskanzlei, Departement Volkswirtschaft und Inneres und Gemeinden an:

- Michael Schüepf, Ratssekretär, Leitung
- Hansjörg Dürst, Ratsschreiber
- Magnus Oeschger, Ratsschreiber-Stv.
- Walter Züger, Sekretär Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Andrea Antonietti, Gemeindeschreiberin Glarus Nord
- Claudia Wild, Gemeindeschreiber-Stv. Glarus
- André Pichon, Gemeindeschreiber Glarus Süd

Mit dem Einbezug der Gemeindevertreter ist einerseits sichergestellt, dass die Fragestellungen auf Stufe Gemeinde ausreichend Gewicht erhalten. Andererseits sind die Gemeinden in vielerlei Hinsicht zuständig für den Vollzug im Bereich der politischen Rechte. Sie sind am nächsten an den Stimmberechtigten dran und am ehesten in der Lage, deren Puls zu fühlen.

Für die Bereitstellung von (politik-)wissenschaftlicher Expertise wurde das Zentrum für Demokratie in Aarau (ZDA) hinzugezogen. Dieses erwies sich aufgrund seiner Forschungsschwerpunkte als sehr geeignet, hat einschlägige Erfahrung mit vergleichbaren Aufträgen und verstand die Bedürfnisse der Arbeitsgruppe sehr gut. Das ZDA bzw. die Politikwissenschaftler Philippe Rochat und Daniel Kübler arbeiteten eng mit der Arbeitsgruppe zusammen.

2.2. Begriffsdefinition und Abgrenzung

Der Begriff der politischen Partizipation kann unterschiedlich ausgelegt werden. Im vorliegenden Bericht wird von einer eher weiten Definition ausgegangen: Diese umfasst nicht nur die Beteiligung der Stimmberechtigten über traditionelle Gefässe wie Wahlen, Abstimmungen, Gemeindeversammlungen oder der Landsgemeinde, sondern, soweit möglich, auch die Nutzung von weiteren Kanälen zur Beeinflussung von Politik (z. B. Foren, Fokusgruppen, Vernehmlassungen usw.). Im Zentrum steht die breite Masse der Stimmberechtigten und deren Möglichkeiten zur Teilnahme an der Politik.

Daraus ergibt sich auch, dass die im Zusammenhang mit der politischen Partizipation häufig genannten Themen Attraktivität von politischen Ämtern sowie Staatsleitung nicht Bestandteil der vorliegenden Berichterstattung sind. Nur am Rande behandelte die Arbeitsgruppe den eigenständigen Themenkreis der politischen Bildung im pädagogischen bzw. schulischen Sinne. Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema fehlten der Arbeitsgruppe einerseits die Kompetenzen, andererseits hätte die umfassende Behandlung des Themas den Rahmen des vorliegenden Berichts gesprengt.

Nicht Gegenstand der Beratungen der Arbeitsgruppe war die Krisensicherheit der Landsgemeinde, die angesichts der Coronavirus-Pandemie im 2020 und 2021 thematisiert wurde. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist es vorzuziehen, die Problematik nach Bewältigung der Krise aufzugreifen und anzugehen. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Berichts war zudem ein Antrag des Regierungsrates betreffend die Erarbeitung einer Vorlage zur Erhöhung der Krisensicherheit der Landsgemeinde im Landrat pendent. Die entsprechende Debatte ist abzuwarten. In abgeschwächter Form gilt Entsprechendes auf Stufe Gemeinde.

2.3. Vorgehen

Für die Arbeitsgruppe war eine systematische Herangehensweise an die Erarbeitung des Berichts von zentraler Bedeutung. Gerade beim vorliegenden, emotional diskutierten Thema ist es von grosser Bedeutung, faktenbasiert argumentieren zu können. Die Arbeitsgruppe beschloss deshalb ein Vorgehen in den folgenden drei Schritten:

2.3.1. Schritt 1: Beschreibung der Ausgangslage; Beteiligungsanalyse

In einem ersten Schritt wurden die Partizipationsgefässe, die im Kanton Glarus zur Verfügung stehen, durch das ZDA erhoben. Wo belastbares Zahlenmaterial vorlag, wurde die Entwicklung der Beteiligungsraten in der Vergangenheit aufgezeigt. Die Glarner Werte wurden zudem – wo aus methodischer Sicht sinnvoll und möglich – in einen gesamtschweizerischen Kontext gestellt. Dies gibt ein Indiz darauf, wo die Beteiligung im Glarnerland *im Vergleich* tief ist und wo eine spezifisch glarnerische Ausgangslage zu berücksichtigen ist. Wo kein Zahlenmaterial vorlag, wurden entweder bisherige Studien ausgewertet oder dann aufgrund von Rückmeldungen aus der Arbeitsgruppe Rückschlüsse gezogen.

Die Ergebnisse der Beteiligungsanalyse liegen bei bzw. sind dem beiliegenden Management Summary zu entnehmen.

2.3.2. *Schritt 2: Bevölkerungsbefragung*

Die Analyse der Beteiligungsraten lässt keine Schlüsse darauf zu, wann, weshalb und wie die Glarner Stimmberechtigten sich an der Politik beteiligen und ob gewisse Bevölkerungsschichten von der Partizipation faktisch ausgeschlossen sind. Dazu ist die Erhebung von Individualdaten notwendig. Kenntnisse über das Verhalten und die Einstellungen der Stimmberechtigten sind eine wichtige Basis für das Formulieren von Massnahmen zur Förderung der Partizipation.

Um an die benötigten Daten auf Individualdatenebene zu gelangen, führte das ZDA zwischen dem 1. September und dem 30. Oktober 2020 im Auftrag der Arbeitsgruppe eine repräsentative Umfrage bei 9000 zufällig ausgewählten, kantonal stimmberechtigten Glarnerinnen und Glarnern durch (Rücklauf rund 30 %). Der Fragebogen enthielt unter anderem Fragen zu individuellen und kontextuellen Faktoren, die für die Teilnahme an der Politik relevant sein könnten.

Die Umfrage erfolgte anonym; Rückschlüsse auf die Teilnehmenden waren nicht möglich. Wissenschaftliche und datenschutzrechtliche Standards wurden vollumfänglich eingehalten. Die gewonnenen (anonymen) Daten werden der Öffentlichkeit zu einem späteren Zeitpunkt in geeigneter Form zur Verfügung gestellt. Sie können Basis für weitere Auswertungen und Forschungsarbeiten sein.

Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung liegen bei bzw. sind dem beiliegenden Management Summary zu entnehmen.

2.3.3. *Schritt 3: Definition von Massnahmen*

2.3.3.1. Grundsätzliches

In Kenntnis der Ergebnisse der ersten zwei Schritte definierte die Arbeitsgruppe acht Handlungsfelder. Für jedes dieser Handlungsfelder formulierten die Mitglieder der Arbeitsgruppe mögliche Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation auf allen Stufen. Diese wurden an mehreren Sitzungen diskutiert und bereinigt. Bei der Formulierung der Massnahmen traten insbesondere politische und finanzielle Überlegungen in den Hintergrund. Es ist nicht an der Arbeitsgruppe, die politische oder finanzielle Opportunität von Massnahmen zu beurteilen. Dies ist Aufgabe der zuständigen politischen Behörden. Diese politische Diskussion soll nicht durch die Arbeitsgruppe vorweggenommen werden.

2.3.3.2. Offenheit

Die politische Partizipation ist ein äusserst vielschichtiges und komplexes Thema. Es sind viele Massnahmen denkbar, die einen positiven Einfluss auf die Teilnahme haben können. Oft gibt es für die Ausgestaltung von Reformen unzählige Varianten. Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv mit verschiedensten Massnahmen befasst. Sie erhebt deswegen jedoch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr muss und soll erlaubt sein, dass auch neue Vorschläge in den Wettbewerb der Ideen eintreten können und angemessen berücksichtigt werden.

Die Diskussion über den besseren Einbezug der Menschen in die Politik muss breit geführt werden. Dieser Punkt kam in den bisherigen Arbeiten noch nicht ausreichend zum Tragen, wengleich mit der Bevölkerungsbefragung Inputs aus der Bevölkerung aufgenommen wurden. Umso wichtiger ist es, dass im Rahmen der konkreten Umsetzung von Massnahmen die Bevölkerung in geeigneter Weise einbezogen wird. Der Rückhalt in der Bevölkerung ist zentral für den Erfolg von Massnahmen. Der vorliegende Massnahmenkatalog ist insofern

als Anstoss und Grundlage für eine breite Debatte zu verstehen, nicht als abgeschlossenes Patentrezept.

2.3.3.3. Charakter der Massnahmenvorschläge

Die von der Arbeitsgruppe formulierten Massnahmen kommen in unterschiedlicher Tragweite und Detailtiefe daher. Auf der einen Seite werden komplexe Reformen und damit verbundene Eingriffe in das institutionelle Gefüge von Gemeinden und /oder Kanton vorgeschlagen, die mit gewichtigen Rechtsänderungen verbunden wären. Auf der anderen Seite gibt es Massnahmen, die ohne Weiteres umgesetzt werden können.

Gerade komplexe Massnahmen, die mitunter in das institutionelle Gefüge von Kanton und /oder Gemeinden eingreifen, sind vertieft zu prüfen und zu diskutieren. Wo die Arbeitsgruppe der Meinung ist, dass zunächst eine solche vertiefte Prüfung angezeigt ist, hat sie dies so deklariert.

Die Arbeitsgruppe gibt Empfehlungen ab. Über deren Umsetzung entscheidet die zuständige politische Behörde. Der Transparenz der Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe halber werden auch jene Massnahmen aufgeführt, die zwar besprochen wurden, von der Arbeitsgruppe aber nicht zur Weiterverfolgung empfohlen werden. Dies soll auch dem Anliegen der Offenheit der Debatte über die Verbesserung der politischen Partizipation Rechnung tragen (vgl. Ziff. 2.3.3.2).

2.3.3.4. Wirkung

Die Faktoren, welche die Teilnahmewahrscheinlichkeit beeinflussen, sind vielfältig, deren Zusammenspiel ist komplex. Die Bevölkerungsbefragung hat aufgezeigt, dass vor allem individuelle Faktoren wie das politische Interesse, die interne und externe Wirksamkeit, das Vertrauen in die Institutionen und die Mitmenschen, die Verbundenheit, aber auch die individuellen Lebensverhältnisse (z. B. Wohneigentum, Haushaltsgrosse) mit der Teilnahmehäufigkeit korrelieren. Die direkte Beeinflussung solcher Faktoren ist schwierig. Noch schwieriger ist es, eine direkte Wirkung von Massnahmen auf solche individuellen Faktoren und damit auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit zu messen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Korrelation nicht mit Kausalität gleichzusetzen ist. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung geben lediglich Indizien für kausale Zusammenhänge. Zum Beispiel ist es sehr schwierig, eine Massnahme zu formulieren, die eine direkte Wirkung auf die Verbundenheit einer Person mit der Gemeinde hat, die dann auch zwingend dazu führt, dass sich diese Person deswegen stärker an der Politik in der Gemeinde beteiligt. Die Förderung des politischen Interesses, der Aufbau von Vertrauen in die Institutionen, von Verbundenheit, die Befähigung zur Teilnahme am politischen Prozess wie auch das Vermitteln des Gefühls, dass das politische System auf die Anliegen der Menschen reagiert, – allesamt wichtige Faktoren für die politische Partizipation – sind eigentliche Daueraufgaben der politischen Akteure und bei allem staatlichen Handeln zu berücksichtigen.

Auf der anderen Seite zeigt die Bevölkerungsbefragung jedoch auch kontextuelle Faktoren auf, welche einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit haben. Ein Beispiel dafür ist die Dauer von Gemeindeversammlungen: Die Conjoint-Analyse zeigt klar auf, dass sich eine zunehmende Dauer der Versammlung negativ auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit auswirkt. In einem solchen Fall können Massnahmen das identifizierte Problem klar adressieren. Ob kürzere Gemeindeversammlungen für sich alleine unmittelbar zu einer spürbar höheren Beteiligung führen, wird sich jedoch weisen müssen. Letztendlich wird entscheidend sein, die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Politik gesamtheitlich zu verbessern.

2.3.3.5. Grenzen

Grenzen bezüglich Massnahmen sind jeweils dort gesetzt, wo die Beteiligung massgeblich vom politischen System selbst abhängt. So lassen sich – um ein prominentes Beispiel zu

nennen – Partizipationsraten von Gemeindeversammlungen und Urnengängen zahlenmäßig nicht vergleichen. Man nimmt also mit der Wahl des Systems gewisse Wirkungen auf die quantitative, aber auch qualitative Beteiligung in Kauf. Ein vergleichbares Beispiel stellen die Landratswahlen dar. Es darf angenommen werden, dass die schwache Beteiligung an den Landratswahlen auch eine Folge der schwachen Stellung des Landrates im institutionellen Gefüge ist. Ob man dieses Gefüge zugunsten einer höheren Partizipationsrate anpassen will, ist eine politische Frage.

Dabei zu berücksichtigen ist jedoch, dass es nicht nur darum gehen kann, nackte Beteiligungszahlen im Fokus zu haben. Neben dieser *quantitativen* Perspektive ist der Blick auf die *Qualität* der Beteiligung von zentraler Bedeutung. Denn auch bei einer tiefen Beteiligung können Entscheide von hoher Legitimität sein. Das ist dann der Fall, wenn die wenigen Entscheidenden die Bevölkerung dennoch möglichst gut repräsentieren und keine Gruppen systematisch ausgeschlossen werden (oder die Exekutive den Willen der Menschen schon a priori in der Politikgestaltung berücksichtigt). Dieses Argument begleitete die Arbeitsgruppe während der Erarbeitung der Massnahmen stetig: Nicht nur der quantitativen, sondern auch der qualitativen Dimension von Partizipation ist Rechnung zu tragen.

Auch ordnungspolitische Grundsätze begrenzen die Einflussnahme der öffentlichen Hand. Zwar ist es aus Sicht der Arbeitsgruppe zentrale Aufgabe des Staates und auch in dessen Interesse, die Teilnahme der Menschen am politischen Prozess zu fördern und attraktiv zu gestalten. Gerade die Mobilisierung zur Teilnahme an konkreten Versammlungen oder Urnengängen ist letztlich jedoch Aufgabe zivilgesellschaftlicher Akteure wie der Parteien oder Interessengemeinschaften. Ausserdem hat der Staat darauf zu achten, dass seine Massnahmen nicht einseitig wirken, sondern der breiten Bevölkerung zugutekommen. Eine Ausnahme zu diesem Grundsatz bilden die Anstrengungen im Bereich der Partizipation Jugendlicher und junger Erwachsener.

2.4. Zeitplan

In der Legislaturplanung 2019–2022 war die Umsetzung des vorliegenden Berichts für 2019 und 2020 vorgesehen. Aufgrund fehlender personeller Ressourcen konnte das Projekt jedoch erst Ende 2019 aufgelegt werden. Der Startschuss erfolgte im Januar 2020. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie musste der ursprünglich vorgesehene Zeitplan ein weiteres Mal angepasst werden. Die verschiedenen Arbeiten erfolgten wie folgt:

Januar 2020:	Kick-off
Februar–August 2020:	Durchführung Beteiligungsanalyse
September–Oktober 2020:	Feldphase Bevölkerungsbefragung
November–Dezember 2020:	Auswertung Bevölkerungsbefragung
Januar–April 2021:	Erarbeitung Massnahmenkatalog und Bericht

2.5. Kosten

Für die externe Begleitung der Arbeitsgruppe, insbesondere die Durchführung der Beteiligungsanalyse sowie die Konzipierung, Durchführung und Auswertung der Bevölkerungsbefragung, wurden rund 61'000 Franken aufgewendet.

3. Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation

In diesem Kapitel werden die Handlungsfelder sowie die vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation kurz erläutert. Die Massnahmen sind im Detail im entsprechenden Katalog zu finden (s. Beilage).

3.1. Handlungsfeld 1: Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung ist in den drei Glarner Gemeinden der zentrale Ort der Entscheidungsfindung. Kritiker monieren, dass die Legitimität der Entscheidung der Gemeindeversammlung unter einer tiefen Beteiligung und aufgrund des Phänomens der «Betroffenheitsdemokratie» leidet. Die Beteiligungsanalyse zeigt auf, dass die Beteiligung in quantitativer Hinsicht mit durchschnittlich 4,1 Prozent (Glarus Nord), 4,8 Prozent (Glarus) und 5,8 Prozent (Glarus Süd) tatsächlich tief, aber im Vergleich mit anderen Schweizer Gemeinden in vergleichbarer Grösse überdurchschnittlich ist. Allerdings besteht erhebliches Mobilisierungspotenzial. Versammlungen mit tiefer Beteiligung sind jedoch nicht per se undemokratisch, solange die Anwesenden die Bevölkerung gut repräsentieren. Die Analyse der Bevölkerungsbefragung zeigt, dass es an der Gemeindeversammlung zu einer gewissen sozialen Schichtung kommt. Ist die Beteiligung tief, sind vor allem Frauen untervertreten (wobei die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern in der Gruppe der fast immer Teilnehmenden mit dem Alter tendenziell zunimmt). Neuzuzüger, Linke und Menschen mit Kindern sind in der Gruppe der an Gemeindeversammlungen nie Teilnehmenden übervertreten. Die Unterrepräsentation gewisser Gruppen ist speziell dann relevant, wenn diese Gruppe eine bestimmte ideologische Haltung vertritt, die in Bezug auf konkrete Abstimmungsgegenstände von Bedeutung ist.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe sind die Vorbehalte bezüglich Quantität und Qualität der Gemeindeversammlungsteilnehmer nicht gross genug, um die Gemeindeversammlung grundsätzlich in Frage zu stellen. Dies wird seitens der Stimmberechtigten auch nicht gewünscht, wie die Bevölkerungsbefragung gezeigt hat. Vielmehr sind die kommunalen Legislativen so zu reformieren, dass die Gemeindeversammlungen attraktiver werden. Je mehr Personen an der Gemeindeversammlung teilnehmen, desto weniger stark fallen Schichtungsprobleme ins Gewicht. Dass ein Mobilisierungspotenzial vorhanden ist, zeigte die Beteiligungsanalyse. Die Bevölkerungsbefragung hat zudem deutlich gemacht, welche Rahmenbedingungen einen positiven Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit haben: Eine Gemeindeversammlung darf nicht zu lange dauern und sollte wichtige und umstrittene Geschäfte beinhalten. Sie sollte deshalb im Umkehrschluss von wenig bedeutenden, unumstrittenen Geschäften entlastet werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die Arbeitsgruppe den Gemeinden vor, die Einführung eines Gemeindeparkaments bei gleichzeitiger Beibehaltung der Gemeindeversammlung zu prüfen (s. dazu Massnahme M 1.1), wobei eine klare Kompetenzordnung von zentraler Bedeutung ist. In den Diskussionen zu berücksichtigen ist das Instrument des fakultativen Referendums gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse, insbesondere für den Fall, dass von der Einführung eines Gemeindeparkaments abgesehen wird. In einem solchen Fall wären zwecks Entlastung der Gemeindeversammlungen zudem auch Kompetenzverschiebungen von der Gemeindeversammlung zum Gemeinderat zu prüfen.

Die Gemeinden sollen die Diskussion über ihre Legislativen jetzt – sofern das durch eingereichte Gemeindeversammlungs- und Memorialsanträge nicht bereits geschehen ist – lancieren und breit führen. Die Ergebnisse dieser Diskussion sowie die Erfahrungen mit dem wieder abgeschafften Gemeindeparkament in Glarus Nord sollen im Anschluss in die pendente Revision des Gemeindegesetzes einfließen. Daneben schlägt die Arbeitsgruppe einige weniger weitreichende Massnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Gemeindeversammlung vor.

3.2. Handlungsfeld 2: Urnenabstimmungen und -wahlen

Die Beteiligung der Glarnerinnen und Glarner an Urnengängen ist insgesamt als tief zu bezeichnen. Insbesondere die Landratswahlen weisen im Vergleich eine sehr tiefe Beteiligung aus. Immerhin lässt sich feststellen, dass die soziale Schichtung in der Urnendemokratie auf Alterseffekte beschränkt bleibt und eine tiefe Beteiligung deshalb zwar unschön, aber nicht

gar so problematisch ist. Alterseffekte sind im Übrigen grundsätzlich schweizweit zu beobachten und somit nicht per se ein glarnerisches Problem. Weshalb die Glarner Beteiligungsquoten verhältnismässig tief sind, kann nicht abschliessend erklärt werden. Ansätze betreffen die fehlende mobilisierende Wirkung von kantonalen Sachvorlagen aufgrund der Landsgemeinde oder im Falle der Landratswahlen die vergleichsweise geringe Bedeutung des Kantonsparlaments im Landsgemeindekanton. Beide Ansätze können mit den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung weder bestätigt noch verworfen werden, wobei sie auch nicht explizit Gegenstand der Befragung darstellten. Frey et al. weisen darauf hin, dass aufgrund der Gemeindestrukturereform bzw. der damit vermuteten Entfernung der Stimmberechtigten von der Politik die Beteiligung an eidgenössischen Abstimmungen gefallen sei.¹ Ein solch monokausaler Zusammenhang ist aus Sicht der Arbeitsgruppe nicht opportun, zumal die Ergebnisse der Beteiligungsanalyse zu differenzierteren Erklärungsversuchen Anlass geben (z. B. steigende Tendenz bei eidg. Wahlen, Annäherung an schweizerischen Durchschnitt bei eidg. Volksabstimmungen).

Augenfällig ist, dass nur gerade 4,3 Prozent der Umfrageteilnehmenden sagen, dass sie nie an einer Volksabstimmung teilnehmen, und nur 15 Prozent der Teilnehmenden an keiner der abgefragten Wahlen teilgenommen haben. Dies zeigt auf, dass die Glarnerinnen und Glarner durchaus gewillt sind, an den Urnengängen teilzunehmen. Bestätigt wird dies unter anderem auch durch den Befund, dass die Glarnerinnen und Glarner auch nicht sonderlich viel Mühe haben, sich über Kandidierende oder Abstimmungsvorlagen zu informieren (am ehesten noch bei den Landratswahlen, wo rund ein Drittel der Umfrageteilnehmer Mühe bekundet, sich einen Überblick über die Kandidaturen zu verschaffen).

Die Arbeitsgruppe tat sich angesichts der unklaren Problemdefinition und den nicht erkennbaren strukturellen Problemen schwer damit, spezifische Massnahmen zur Verbesserung der Teilnahme an Urnengängen zu definieren: Das Handlungsfeld blieb letztlich ohne eigentliche Massnahmen-Empfehlung. Zu beachten ist allerdings, dass Massnahmen in anderen Handlungsfeldern sehr wohl Berührungspunkte mit der Urnendemokratie haben (z. B. Einführung von E-Voting). Die eigentliche Mobilisierung für Abstimmungen und Wahlen kann jedenfalls nicht Aufgabe des Staates sein (s. dazu Ziff. 2.3.3.5). Vielmehr ist in Kauf zu nehmen, dass Personen sich dazu entscheiden, von ihren politischen Rechten nicht Gebrauch zu machen, solange sie dies freiwillig tun (etwa, weil sie mit dem politischen Geschehen bzw. dem Status quo zufrieden sind). Dies scheint vorliegend der Fall zu sein.

3.3. Handlungsfeld 3: Landsgemeinde

Seit jeher ist nicht genau bekannt, wie viele Personen sich alljährlich zur Landsgemeinde einfinden. Eine Auswertung von Fotografien ergab für die Zeit nach der Jahrtausendwende eine durchschnittliche Beteiligung von 10 Prozent. Die Methode ist aber mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Die Ergebnisse werden seitens der Staatskanzlei in Frage gestellt. Diese kommt auf deutlich höhere Beteiligungen, basierend auf Schätzungen aufgrund der Ringkapazität. Dass die Beteiligung tiefer ist als an Urnenabstimmungen, dürfte jedoch ausser Frage stehen. Im Gegensatz zur Beteiligung an den Gemeindeversammlungen stand die Beteiligung an der Landsgemeinde aber nie im Fokus der Kritik.

Wo die Beteiligung in quantitativer Hinsicht eher tief ist, muss – wie bei den Gemeindeversammlungen – überprüft werden, ob gewisse Bevölkerungsgruppen strukturell ausgeschlossen sind. Bei der Landsgemeinde zeigt sich, dass bei schlecht besuchten Ausgaben Frauen unterrepräsentiert sind (allerdings deutlich weniger stark als bei Gemeindeversammlungen). In der Gruppe der nie Teilnehmenden sind die Neuzuzüger übervertreten.

Auch im Falle der Landsgemeinde ist aus Sicht der Arbeitsgruppe kein genügend grosser Handlungsbedarf gegeben, um das System grundsätzlich in Frage zu stellen. Das gilt erst

¹ Frey, Bruno, Anthony Gullo, Andre Briviba (2021). Politikmüdigkeit nach Glarner Gemeindefusion. Die Volkswirtschaft 2021 (3), 24.2.2021, S. 36–37.

recht angesichts des grossen Rückhalts der Institution in der Bevölkerung. 78 Prozent der Umfrageteilnehmer sprachen sich gegen die Abschaffung der Landsgemeinde aus. Auch eine radikalere Umgestaltung der Kompetenzordnung zwischen Landrat und Landsgemeinde findet keinen Anklang: Die starke Stellung der Landsgemeinde ist gewünscht. Angesichts dessen beschränkt sich die Arbeitsgruppe auf den Vorschlag, eine geringfügige Kompetenzverschiebung zugunsten des Landrates, wonach dieser in unumstrittenen Fällen über Geschäfte befinden kann, vertieft zu prüfen (s. M 3.2). Die Massnahme dient dazu, die Landsgemeinde von unbestrittenen (Routine-)Geschäften zu entschlacken und diese attraktiver auszugestalten, indem nur noch umstrittene und damit interessante Geschäfte zu verhandeln sind (wobei dazu Sorge zu tragen ist, dass die Landsgemeinde nach wie vor nicht primär als Arena des Konflikts, sondern als Ort des respektvollen gemeinsamen Aushandelns von Lösungen wahrgenommen wird). Gleichzeitig könnte dadurch die Stellung des Landrates gestärkt werden.

Weitergehende Reformen will die Arbeitsgruppe zum heutigen Zeitpunkt nicht anstossen. Insbesondere möchte sie aktuell von der Einführung eines elektronischen Hilfsmittels zur Ermittlung des Mehrs an der Landsgemeinde absehen (s. M 3.7), obwohl dieser Reformvorschlag in der Bevölkerung regelmässig viel Zustimmung erhält (in der Bevölkerungsbefragung befürworten 56 % der Stimmberechtigten diese Massnahme, wobei vor allem die Gruppe der nie Teilnehmenden gegenüber elektronischen Hilfsmitteln positiv eingestellt ist). Es gibt aktuell keine Anzeichen, dass das System zur Ermittlung des Mehrs dazu führt, dass eine relevante Anzahl von Personen der Landsgemeinde fernbleibt (insbesondere wegen der offenen Stimmabgabe). Kosten und Nutzen stehen vor diesem Hintergrund in einem schlechten Verhältnis.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe besteht die grösste Gefahr für die Landsgemeinde darin, sich Reformvorschlägen aus Prinzip zu verschliessen. Die Gesellschaft und ihre Ansprüche wie auch die technischen Möglichkeiten befinden sich in einem steten Wandel. Will die Landsgemeinde dereinst nicht aus der Zeit fallen, muss sie diesen Wandel berücksichtigen. Damit gesellschaftliche und technische Entwicklungen nicht verschlafen werden und damit eine regelmässige und kanalisierte Auseinandersetzung mit der Landsgemeinde als zentralem Pfeiler der glarnerischen Demokratie sichergestellt ist, schlägt die Arbeitsgruppe die Einführung einer Generationenklausel vor (s. M 3.4). Diese soll den Regierungsrat verpflichten, in regelmässigen Abständen den Reformbedarf bezüglich Landsgemeinde zu überprüfen (etwa auch in Bezug auf elektronische Hilfsmittel). Eine solche regelmässige Auseinandersetzung stärkt die Landsgemeinde.

Darüber hinaus schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Machbarkeit einer (Teil-)Überdachung des Landsgemeinderings abzuklären (s. M 3.6). Das Wetter hat einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit; ein Wetterschutz ist heute nicht vorhanden.

3.4. Handlungsfeld 4: Innovatives / Experimentelles

Wie bereits erwähnt, sind unzählige kleine und grössere Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Leben fernab der bekannten und institutionalisierten Kanäle denkbar. Neue Wege der Partizipation können dabei helfen, Menschen zu mobilisieren, die sich sonst – aus unterschiedlichen Gründen – nicht über die klassischen Kanäle beteiligen. Die Arbeitsgruppe beschäftigte sich insbesondere mit dem Instrument des partizipativen Budgets auf Stufe der Gemeinden (s. M 4.1). Dieses erlaubt den Glarnerinnen und Glarnern, ihr direktes Umfeld zu gestalten und weiterzuentwickeln. Die positiven Wirkungen davon sind vielfältig: Verbundenheit und Zufriedenheit mit der Wohngemeinde und der Ortschaft können positiv beeinflusst werden. Die erfolgreiche Umsetzung eigener Projekte vermittelt das Gefühl, dass das politische System auf Anliegen aus der Bevölkerung reagiert und Engagement Einfluss auf die Gestaltung der Umwelt hat. Die Zusammenarbeit mit den Behörden bei der Umsetzung von

Projekten fördert das Vertrauen in diese. Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Gemeinden folglich, mit solchen partizipativen Budgets Erfahrungen zu sammeln und Pilotprojekte zu lancieren.

Daneben schlägt die Arbeitsgruppe vor, mittelfristig mit dem sogenannten Bürgerbrief zu experimentieren und ein entsprechendes Pilotprojekt zu prüfen (s. M 4.2). Der Bürgerbrief wird von einem zufällig und repräsentativ zusammengesetzten Gremium aus Einwohnerinnen und Einwohnern verfasst. Dieses Gremium diskutiert einen Abstimmungsgegenstand intensiv und fasst Pro- und Kontra-Argumente in einem Schreiben zusammen, das den Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung im Sinne einer Abstimmungsinformation und Unterstützung bei der Meinungsbildung zugestellt wird. Zum einen vermag auch dieses Instrument, Personen in den politischen Prozess zu integrieren, die sonst nicht partizipieren würden. Zum anderen kommt der Bürgerbrief bei den Stimmberechtigten gut an. Die positiven Wirkungen sind vielfältig, wie ein Versuch in Sion von 2019 zeigte.

Per Losverfahren eingesetzte Gremien, die in die Ausarbeitung von Geschäften einbezogen werden, werden von der Arbeitsgruppe hingegen skeptisch betrachtet. Treten solche Gremien an die Stelle von offenen Gefässen wie etwa Zukunftswerkstätten, so wird das Engagement jener Personen verhindert, die von sich aus zur Gestaltung der Politik beitragen wollen.

3.5. Handlungsfeld 5: Politische Rechte

Politische Rechte – zum Beispiel das Stimm- und Wahlrecht – sind vielfach Voraussetzung für die Teilhabe an der Politik. Entsprechend ist den politischen Rechten und ihrer Ausgestaltung ein Augenmerk zu schenken.

Auffällig ist diesbezüglich aus demokratietheoretischer Sicht, dass rund ein Viertel der Glarner Bevölkerung über 16 Jahre aufgrund des fehlenden Bürgerrechts von der politischen Partizipation über die klassischen Kanäle wie Urnengänge, Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen oder etwa Memorials- und Gemeindeversammlungsanträge ausgeschlossen ist. Die Kopplung dieser politischen Rechte an das Bürgerrecht widerspricht aus Sicht der Arbeitsgruppe dem demokratischen Ideal, wonach grundsätzlich alle von einem Entscheid Betroffenen daran mitwirken sollten. Dies gilt insbesondere für die Gemeindeebene, auf der regelmässig die im Alltag der Menschen am direktesten spürbaren Entscheide getroffen werden. Aus der Perspektive der Partizipation erachtet es die Arbeitsgruppe deshalb als angebracht, die gesetzlichen Grundlagen für ein Ausländerstimm- und -wahlrecht auf kommunaler Ebene zu schaffen (s. M 5.1). Dabei soll es den Gemeinden freistehen, ob sie ihrer ausländischen Bevölkerung diese politischen Rechte einräumen wollen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollen auf gesetzlicher Ebene jedoch in jedem Fall Mindestvoraussetzungen (z. B. eine Mindestaufenthaltsdauer, Erteilung der Rechte nur auf Gesuch hin) definiert werden, die einen gewissen Grad an Integration sicherstellen.

Eine Ausweitung der politischen Rechte schlägt die Arbeitsgruppe zudem bei den Auslandsschweizern vor. Diese sollen die Möglichkeit erhalten, nicht nur den Glarner Nationalrat, sondern auch die Glarner Ständeräte zu wählen (s. M 5.4). Das Bundesparlament fällt – im Gegensatz zu kommunalen oder kantonalen Instanzen – regelmässig Entscheide, die einen direkten Einfluss auf die Auslandschweizer haben (z. B. Sozialversicherungsrecht, internationale Beziehungen). Dies rechtfertigt ein Mitspracherecht der Auslandschweizer auch bei der Wahl der Ständeräte. Eine weitere Ausweitung etwa auch auf kantonaler Ebene lehnt die Arbeitsgruppe als unbegründet ab.

Als dritte Neuerung schlägt die Arbeitsgruppe die Einführung eines obligatorischen Anmeldeverfahrens bei Majorzwahlen vor (s. M 5.2). Kandidierende für ein Amt müssten sich bis zu einem Stichtag anmelden, um für die Wahl zugelassen zu sein. Eine solche Regelung würde es erlauben, von offizieller Seite aus über die Kandidaturen zu informieren (etwa auch mit

vorgedruckten Wahlzetteln, was zu weniger ungültigen Stimmen führen würde). Stille Wahlen würden dadurch ermöglicht. Auf der anderen Seite wären Kandidaturen in letzter Minute nicht mehr zulässig. Eine abgeschwächte Variante des obligatorischen Anmeldeverfahrens im Sinne des aktuellen freiwilligen Verfahrens (vgl. Art. 16–17 Verordnung über die politischen Rechte) ist zwar denkbar, wird von der Arbeitsgruppe aber nicht favorisiert. Mit Blick auf die mittelfristige Einführung von E-Voting ist ein obligatorisches Anmeldeverfahren zu bevorzugen.

Die Einführung einer Stimmpflicht analog zum Kanton Schaffhausen wurde in der Arbeitsgruppe kurz diskutiert, aber schnell wieder verworfen. Es ist legitim, dass Menschen auf die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte verzichten, solange sie zu diesem Verzicht nicht gezwungen sind. Dafür gibt es keine Anzeichen.

3.6. Handlungsfeld 6: Nutzung IKT / Digitalisierung

Die Digitalisierung ist eine der zentralen Herausforderungen für die partizipative Demokratie und Chance und Risiko zugleich. Sie betrifft unter anderem die Art und Weise, wie sich Bürgerinnen und Bürger organisieren, wie sie sich informieren und wie sie auf die Politik Einfluss nehmen (vgl. hierzu auch «Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann und 17.4017 Müller Damian», Ziff. 2.4). Die Digitalisierungsstrategie des Kantons Glarus will die Partizipation mithilfe von neuen Plattformen und Werkzeugen fördern. Die Arbeitsgruppe knüpfte an dieses Ziel der Digitalisierungsstrategie an, zeigte sich angesichts der vielfältigen Möglichkeiten aber weder überschwänglich noch zurückhaltend.

Die Arbeitsgruppe unterstützt die mittelfristige Einführung des elektronischen Stimmkanals (s. M 6.1). Die Menschen bewegen sich zunehmend im digitalen Raum und sind sich zunehmend gewohnt, Behördengänge online zu erledigen. Es ist deshalb folgerichtig, die Möglichkeit zur Teilnahme an Urnengängen über das Internet zu schaffen. Die Arbeitsgruppe erhofft sich, dass die Beteiligungsraten dadurch mittelfristig erhalten bleiben. Der elektronische Stimmkanal erleichtert zudem die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und verhindert ungültige Stimmabgaben. Nachdem der Kanton Glarus sein Einführungsprojekt Ende 2018 jedoch einstellen musste und Bund sowie Kantone den E-Voting-Versuchsbetrieb nach der Feststellung von Mängeln am einzigen in der Schweiz verbliebenen System neu ausrichteten, mahnt die Arbeitsgruppe aktuell aber zur Zurückhaltung. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, dem Landrat erst dann die Wiederaufnahme des Einführungsprojekts zu beantragen, wenn:

- die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen flächendeckenden Einsatz gegeben sind;
- erprobte Systeme in anderen Kantonen erfolgreich im Einsatz standen (Aufgabe der Pionierrolle);
- der Betrieb von E-Voting-Systemen in anderen Kantonen zu keinen erheblichen Zwischenfällen führte.

Weiter empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Möglichkeit zur elektronischen Einreichung von Anträgen zuhanden von Landsgemeinde und Gemeindeversammlung zu schaffen (s. M 6.2). Aktuell keinen Handlungsbedarf sieht sie hingegen im Bereich der elektronischen Unterschriftensammlung. Einerseits fehlen die technischen Voraussetzungen dazu, andererseits besteht aufgrund des Einzelinitiativrechts und der verhältnismässig geringen Bedeutung des Referendumsrechts auf kantonaler und kommunaler Ebene kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Den Einwohnerinnen und Einwohnern sollen niederschwellige Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich an Kanton und Gemeinden zu wenden. Die digitale Einreichung von Petitionen als niederschwelliges, aber formalisiertes Instrument zur Deponierung eines Anliegens soll

ermöglicht werden. Ausserdem schafft der digitale Wandel neue Möglichkeiten für Einwohnerinnen und Einwohner, an die Behörden und Verwaltungen zu gelangen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Gemeinden, entsprechende Lösungen zu implementieren (s. M 6.3). Eine auf Hinweise und Anliegen der Bevölkerung eingehende Verwaltung fördert das Vertrauen in die Behörden und vermittelt das Gefühl, dass die Anliegen der Bevölkerung gehört werden. Beides sind wichtige Faktoren für die Teilnahme an der Politik.

Ebenso sieht die Arbeitsgruppe ein grosses Potenzial in der Stärkung des Vernehmlassungsverfahrens. Dieses eignet sich sehr gut, um Anliegen von Personen und Gruppierungen (die in den Entscheidforen vielleicht sogar unterrepräsentiert sind) in einem frühen Stadium in die Politikentwicklung einzubeziehen. Elektronische Verfahren zur Mitwirkung steigern die Attraktivität des bisher faktisch vor allem den Parteien und Verbänden vorbehaltenen Instruments. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, ein Pilotprojekt für eine E-Vernehmlassung auszuarbeiten (s. M 6.4).

3.7. Handlungsfeld 7: Politische Bildung

Politische Bildung wird gemeinhin und zu Recht als sehr wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am politischen Leben definiert. Um sich beteiligen zu können, müssen Menschen das politische System sowie die damit verbundenen Teilnahmemöglichkeiten kennen und die zur Verfügung stehenden Instrumente praktisch nutzen können. Sie müssen in der Lage sein, sich eine Meinung zu bilden, und sich für Politik interessieren. Gerade bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist politische Bildung von zentraler Bedeutung. Denn in jungen Jahren entscheidet sich, ob Personen später am politischen Leben teilhaben werden. Politische Bildung ist aber nicht nur ein Thema für junge Menschen, sondern für alle Altersklassen, gilt es doch, sich in einer wandelnden Gesellschaft zurecht zu finden (Stichwort Digitalisierung, Medienkompetenz usw.).

Die Bevölkerungsbefragung führte keine Indizien zutage, die darauf schliessen lassen, dass die politische Bildung der Stimmberechtigten im Kanton Glarus ein zentraler Problemfaktor sein könnte. Die Glarnerinnen und Glarner verfügen beispielsweise über ein eher hohes Mass an politischem Interesse und interner Wirksamkeit (eigene wahrgenommene Fähigkeit, sich an der Politik zu beteiligen). An diesem Befund ändert auch die Sonderauswertung für die 16- und 17-jährigen Glarnerinnen und Glarner nichts, die gerade auch im Bereich politisches Interesse und interne Wirksamkeit tiefere Werte für diese Altersgruppe zutage fördert (s. Beilage). Mit zunehmendem Alter relativiert sich dieser «Rückstand», wenngleich es natürlich dennoch sinnvoll ist, Interesse und interne Wirksamkeit so früh wie möglich zu wecken bzw. fördern. Auch bereitet etwa das Verständnis von Behördeninformationen nur wenigen Personen Mühe.

Die Arbeitsgruppe sieht im Bereich der politischen Bildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen dennoch einen gewissen Handlungsbedarf. So empfiehlt sie, einen Runden Tisch einzuberufen, der eine heute fehlende Gesamtsicht über Massnahmen der politischen Bildung ausserhalb der Schule und der Jugendpartizipation schaffen soll (s. M 7.1). Der Runde Tisch soll die relevanten Akteure vernetzen und ein kohärentes Konzept mit Massnahmen zur Förderung der politischen Bildung ausserhalb der Schule ermöglichen.

Bezüglich der politischen Bildung an den Glarner Volksschulen und den Schulen der Sekundarstufe II regt die Arbeitsgruppe an, eine Evaluation der Umsetzung der Lehrpläne zu prüfen (s. M 7.2). Politische Bildung findet in den Lehrplänen zwar durchaus statt. Die Frage, ob die Lehrpläne wirkungsvoll umgesetzt werden, wäre jedoch ein interessanter Evaluationsgegenstand.

Nicht zuletzt stellte die Arbeitsgruppe fest, dass im Kanton Glarus ein zentrales, verständliches und leicht auffindbares Informationsangebot betreffend die Möglichkeiten zur politischen Partizipation auf den Stufen Gemeinde, Kanton und Bund sowie deren Nutzung fehlt.

Sie empfiehlt die Schaffung eines solchen Angebots in digitaler und analoger Form (s. M 7.3).

3.8. Handlungsfeld 8: Information und Kommunikation

Gut verständliche und verfügbare Informationen sind zentral in einer Demokratie. Die Menschen müssen einerseits wissen, welche Möglichkeiten der Teilnahme sie haben. Andererseits müssen sie die Vorlagen, über die sie befinden sollen, inhaltlich verstehen. Wer versteht, um was es inhaltlich geht, wird sich auch mit grösserer Wahrscheinlichkeit dafür interessieren und sich beteiligen. Die Bevölkerungsbefragung hat die Bedeutung der Faktoren Interesse und interne Wirksamkeit eindrücklich aufgezeigt.

In deren Rahmen wurde deshalb auch die Haltung der Stimmberechtigten zur behördlichen Kommunikation abgefragt. Das Ergebnis fällt aus Sicht von Kanton und Gemeinden grundsätzlich positiv aus. Unter anderem attestiert die Mehrheit der Teilnehmenden den Memorialen für Gemeindeversammlung und Landsgemeinde mittlere bis gute Qualität. Allerdings werden die beiden Publikationen auch von einem nennenswerten Anteil der Stimmberechtigten gar nicht genutzt (Landsgemeindememorial: 19 %; Gemeindeversammlungsmemorial: 24 %). Die Behördeninformation von Kanton und Gemeinden wird mehrheitlich als mengenmässig gerade richtig und als verständlich bewertet.

Trotz der durchaus zufriedenstellenden Ergebnisse ortet die Arbeitsgruppe auch im Handlungsfeld Information und Kommunikation Verbesserungspotenzial. Sie schlägt eine grundlegende Überprüfung der Memorialen für die Gemeindeversammlung sowie die Landsgemeinde vor (s. M 8.2). Überprüft werden sollen Umfang (und damit auch die Detailtiefe der Ausführungen), Sprache und Aufbau des Memorials. Zu beachten ist dabei jedoch insbesondere, dass in einem System, in dem die Stimmberechtigten die Möglichkeit haben, Detailanträge zu stellen, auch erhöhte Anforderungen an die Erläuterungen gestellt werden. Im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Überprüfung des Memorials ist auch deren Dematerialisierung an die Hand zu nehmen (s. M 8.3). Diese soll mittelfristig einen freiwilligen Verzicht auf die gedruckten Erläuterungen ermöglichen. Die Behörden müssen mit ihren Informationen auf attraktive Art und Weise dort präsent sein, wo sich die – gerade auch jüngeren – Menschen zunehmend ihre Informationen besorgen: im digitalen Raum. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil Medien und Parteien im Kanton Glarus verhältnismässig wenig Vertrauen geniessen und deshalb als Vermittler von Informationen eingeschränkte Bedeutung haben.

Daneben empfiehlt die Arbeitsgruppe den Gemeinden, Kommunikationskonzepte für die Gemeindeversammlungen zu erstellen (s. M 8.1). Mit zusätzlichen Kommunikationsmassnahmen soll die Bevölkerung zur Teilnahme motiviert werden.

4. Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht mitsamt Massnahmenkatalog und Analysen wird dem Regierungsrat sowie den Gemeinderäten unterbreitet. Diese entscheiden über die Weiterverfolgung von Massnahmen im jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich. Nach diesem Beschluss sind die zuständigen Verwaltungsstellen mit der Planung der Umsetzung zu beauftragen.

Beilagen:

- Massnahmenkatalog
- Management Summary Beteiligungsanalyse und Auswertung Bevölkerungsbefragung
- Beteiligungsanalyse
- Auswertung Bevölkerungsbefragung
- Zusatzauswertung Bevölkerungsbefragung 16- und 17-Jährige