

## Zusammenfassung der Studie «Beteiligung im Kanton Glarus»

Im Rahmen der Legislaturplanung 2019-2022 definierte der Regierungsrat des Kantons Glarus, unter anderen, das Ziel, die politische Beteiligung im Kanton zu erhöhen.<sup>1</sup> Zur Umsetzung dieses Legislaturziels hat der Regierungsrat beschlossen, einen Bericht über die «Förderung der Partizipation der Stimmberechtigten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden» zu erstellen. Für die Realisierung dieses Berichts wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Glarner Staatskanzlei eingesetzt, die vom Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) mit wissenschaftlicher Expertise unterstützt wurde. Im Rahmen dieses Mandats hat das ZDA eine Einordnung der Stimm- und Wahlbeteiligung im Kanton Glarus erstellt. Daran anschliessend wurde im September und Oktober 2020 eine anonyme, repräsentative Umfrage durchgeführt, an der 2710 stimmberechtigte Glarnerinnen und Glarner im Alter zwischen 16 und 97 Jahren teilgenommen haben. Der vorliegende Bericht präsentiert die empirischen Ergebnisse dieser beiden Analyseschritte.

### Die Ausgangslage: Insgesamt tiefe politische Beteiligung im Kanton Glarus

Parlamentswahlen locken im Kanton Glarus vergleichsweise wenige Personen an die Urne. So beteiligten sich an den letzten Landratswahlen vom Juni 2018 weniger als 30 Prozent der Stimmberechtigten. Dies ist der tiefste Wert aller kantonaler Parlamentswahlen im selben Zeitraum. Dabei fällt die kontinuierliche Abnahme der Beteiligung über die Zeit auf, denn seit den Wahlen von 1982 hat sich die Teilnahmequote beinahe halbiert. Auf eine ebenfalls tiefe Teilnahmequote von rund 40 Prozent kamen die Nationalratswahlen vom Oktober 2019. An acht der letzten zehn Nationalratswahlen wies der Kanton Glarus jeweils die tiefste oder zweittiefste Teilnahmequote aller Kantone auf.

Daneben ist auch die Teilnahme an eidgenössischen Sachabstimmungen insgesamt als eher tief zu bewerten. An 16 der 34 Abstimmungssonntage zwischen 2009 bis 2019 hatte der Kanton Glarus die tiefste Teilnahmequote aller Kantone vorzuweisen. Höher als an Abstimmungen und Parlamentswahlen ist die Teilnahme an Exekutivwahlen (Regierungsrat, Gemeinderat).

Differenzierter präsentiert sich die Situation mit Blick auf die Gemeindeversammlungen der Jahre 2008 bis 2019. Diese wurden im Durchschnitt von 4.1 Prozent (Glarus Nord) bis 5.8 Prozent (Glarus Süd) der Stimmberechtigten besucht. Diese Werte sind zwar zweifellos tief, sie stellen im interkantonalen Vergleich aber keine Ausreisser dar. In vielen ähnlich grossen Gemeinden anderer Kantone liegt die durchschnittliche Beteiligung noch tiefer. Ferner zeigt unsere Analyse, dass im Glarnerland ein grosses Mobilisierungspotential besteht. So hat die bestbesuchte Gemeindeversammlung in Glarus Nord rund 13 Mal mehr Stimmberechtigte angezogen als die Versammlung mit der tiefsten Beteiligung.

### Resultate der Bevölkerungsbefragung

Eine tiefe Teilnahmequote muss nicht zwangsläufig ein Problem sein und eine hohe Teilnahme führt nicht automatisch zu einer besseren Demokratie. Schliesslich umfasst die «Qualität einer Demokratie» mehr als dies eine einzige Zahl auszudrücken vermag. So geht es beispielsweise nicht nur darum, wie viele, sondern auch wer sich beteiligt. Denn auch eine kleine Zahl von Teilnehmenden kann repräsentative Entscheidungen für das ganze Stimmvolk fällen. Folglich stellt sich zunächst die Frage, ob es innerhalb der Glarner Stimmbürgerschaft spezifische Gruppen gibt, die sich besonders häufig einbringen und damit ein übermässiges Gewicht erhalten, während

<sup>1</sup> Der Originalwortlaut des entsprechenden Legislaturziels ist «Im Kanton Glarus beteiligen sich mehr Menschen an der Politik» (Regierungsplan des Kantons Glarus, Legislaturplanung 2019-2022, S. 4).

andere Gruppen nie teilnehmen und als «politisch Entfremdete» von der demokratischen Mitentscheidung ausgeschlossen sind. Wie sich diese Situation im Glarnerland präsentiert, wurde in der Bevölkerungsumfrage untersucht.

### **Insgesamt eher geringe soziale Schichtung der Teilnahme**

Insgesamt offenbart die Bevölkerungsbefragung ein eher tiefes Ausmass an sozialer Gruppierung der Teilnahme. Von den untersuchten soziodemographischen und -ökonomischen Einflussfaktoren spielt nur das Wohneigentum sowohl bei Wahlen als auch bei eidgenössischen Abstimmungen, Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden eine durchwegs signifikante Rolle. Wer Wohneigentum besitzt, ist weniger mobil und bindet einen beträchtlichen Teil seines Vermögens an einen Ort. Dementsprechend besteht ein grösserer Anreiz, sich auch politisch einzubringen. Indes verdient ein weiterer Faktor besondere Beachtung: das Alter. Während die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme an Wahlen, Abstimmungen und Gemeindeversammlungen mit zunehmendem Alter ansteigt, ist der Besuch der Landsgemeinde für alle Altersgruppen in etwa gleich attraktiv. Damit hat die Landsgemeinde hinsichtlich des Alters der Teilnehmenden den anderen Beteiligungsformen etwas voraus. Darüber hinaus hat das Alter nicht nur einen direkten, sondern auch indirekte Effekte. So leben beispielsweise die immer an Wahlen und Abstimmungen Teilnehmenden seltener in Haushalten mit Kindern, sind seltener berufstätig und leben seltener in Haushalten mit mehr als zwei Personen.

**Ansätze einer sozialen Schichtung in der Versammlungsdemokratie:** Vor dem Hintergrund einer insgesamt geringen sozialen Schichtung der politischen Beteiligung sind dennoch Ansätze davon in der Versammlungsdemokratie (Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen) zu beobachten. Die Gefahr, dass sich gewisse Gesellschaftsschichten nie oder nur selten beteiligen und sich somit «politisch entfremden» ist wahrscheinlicher bei Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen als bei Wahlen und Abstimmungen. Indizien für eine soziale Schichtung in der Versammlungsdemokratie zeigen sich beispielsweise mit Blick auf die relative Wohndauer. Sowohl bei Gemeindeversammlungen als auch der Landsgemeinde fördert die Wohndauer die Wahrscheinlichkeit, dass man sich zur Versammlung einfindet. Dies hat zur Folge, dass die Meinungen und Ansicht neu zugezogener Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Versammlungen tendenziell unterrepräsentiert sind.

Ferner gibt es Unterschiede zwischen der Landsgemeinde und den Gemeindeversammlungen. Menschen, die nie an Landsgemeinden teilnehmen, sind seltener berufstätig als die manchmal und die immer Teilnehmenden. Im Umfeld der Gemeindeversammlungen wiederum zeigt sich, dass die nie Teilnehmenden signifikant häufiger in Haushalten mit Kindern leben. Darüber hinaus kann ein Effekt des Geschlechts beobachtet werden. Der Frauenanteil ist unter den nie an Gemeindeversammlungen Teilnehmenden signifikant höher als unter den manchmal und den immer Teilnehmenden. Dasselbe gilt für den Anteil von Personen, die sich auf der Links-Rechts-Achse auf der linken Seite einordnen.

### **Haltung der Befragten zur Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus**

Aufgrund dieses Befundes die Versammlungsdemokratie abzuschaffen, erscheint jedoch weder angemessen, noch wird dies gewünscht. Nur eine Minderheit von 18 Prozent der Befragten ist für die Abschaffung der Landsgemeinde zugunsten von Urnenabstimmungen. Selbst 59 Prozent der Befragten, die nie an Landsgemeinden teilnehmen, sprechen sich für ihre Beibehaltung aus.

Auch auf Gemeindeebene geniesst das Versammlungssystem Sympathien, wobei es durchaus Unterschiede zwischen den drei Gemeinden gibt. Insgesamt sprechen sich rund 44 Prozent der Befragten für die Beibehaltung der Gemeindeversammlungen aus, während gut 28 Prozent für die Einführung von Parlamenten sind.

Jedoch greift die grundsätzliche Gegenüberstellung von Versammlungs- und Urnendemokratie zu kurz, denn es sind auch Mischungen beider Systeme denkbar. So ist eine zeitliche und örtliche Öffnung etwa in Form nachträglicher Urnenabstimmungen für besonders umstrittene Versammlungsgeschäfte möglich und insbesondere im Umfeld von Gemeindeversammlungen nicht unrealistisch. Tatsächlich pflichten 57 Prozent der Befragten der Idee bei, Beschlüsse der Gemeindeversammlungen nachträglich der Urnenabstimmung unterstellen zu können. Lediglich 36 Prozent der Befragten sprechen sich dagegen aus. Mehrheiten für die Einführung nachträglicher Urnenabstimmungen finden sich in allen drei Gemeinden.

Dieser Befund lässt sich nicht direkt auf die Landsgemeinde übertragen. Lediglich jede dritte befragte Person (36 Prozent) ist für die Einführung nachträglicher Urnenabstimmungen für Landsgemeindegeschäfte. Indes geniesst die Idee bei den Nie-Teilnehmenden durchaus Sympathien und auch weitere Reformen im System sind grundsätzlich mehrheitsfähig. So findet etwa die Idee der Einführung technischer Hilfsmittel zur Ermittlung des Mehrs bei der Mehrheit der Befragten Anklang.

### **Einstellungen, Meinungen und Wertvorstellungen beeinflussen die politische Teilnahme**

Ob man an einer Wahl oder Abstimmung teilnimmt oder ob man eine Gemeindeversammlung oder Landsgemeinde besucht, hängt aber nicht nur von sozio-demografischen Merkmalen ab. Einstellungen, Meinungen und Wertvorstellungen spielen ebenfalls eine Rolle.

**Interesse und gefühlte Kompetenz als Grundvoraussetzung politischer Partizipation:** Das Interesse für Politik ist ein grundlegender Faktor für die politische Teilnahme: Stimmberechtigte, die immer teilnehmen, interessieren sich auch stärker für Politik als Personen, die nur manchmal oder gar nie teilnehmen. Dieser Befund alleine ist weder überraschend noch befriedigend. Im Leben der allermeisten Menschen gibt mehr als «nur» Politik und nicht nur im Kontext der politischen Partizipation muss ein Grundmass an Interesse für eine Sache gegeben sein, damit man sich freiwillig mit ihr beschäftigt. Es ist denn auch völlig legitim, sich nicht für Politik zu interessieren und freiwillig von der politischen Teilnahme abzusehen. Die Bevölkerungsbefragung zeigt aber, dass die Regelmässigkeit zur Teilnahme nicht nur vom politischen Interesse, sondern gleichzeitig auch von der eigenen, wahrgenommenen politischen Kompetenz abhängt (sog. interne Wirksamkeit). Dieser Befund lässt an der Freiwilligkeit eines Rückzugs aus der Politik zumindest Zweifel aufkommen. Es ist nicht gut, wenn sich Stimmberechtigte deshalb politisch isolieren, weil sie das Gefühl haben, «nicht draus zu kommen». Obwohl den politischen Akteuren in dieser Frage über weite Strecken die Hände gebunden sind, muss das politische System stets darauf bedacht sein, alle Menschen auf eine verständliche Art und Weise «abzuholen».

**Vertrauen und wahrgenommene Responsivität des Systems beeinflussen die Teilnahmehäufigkeit:** Die Stimmberechtigten müssen nicht zwangsläufig selber teilnehmen, damit ihre Interessen und Vorstellungen in den politischen Entscheidungsprozess einfließen. Denn ihre Meinungen und Ansichten können auch durch andere Personen und Institutionen vertreten werden. Eine Grundvoraussetzung einer solchen freiwilligen Vertretung besteht aber darin, dass die jeweiligen Repräsentantinnen und Repräsentanten das nötige Vertrauen geniessen. Die Analyse der Umfrage zeigt aber, dass die nie an Abstimmungen, Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen Teilnehmenden verstärkt der Ansicht sind, dass sich die Politikerinnen und Politiker – also die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten – wenig um einen engen Kontakt zur Bevölkerung und um die Meinung der Leute kümmern (sog. externe Wirksamkeit).

Darin spiegelt sich ein gewisses Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren. Auf einer Skala von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (volles Vertrauen) kommen die politischen Parteien auf einen Mittelwert von rund 4.5. Nur die Medien kommen auf einen noch tieferen Durchschnitt von 4.1. Demgegenüber geniessen der Bundesrat und die kantonalen Behörden relativ viel Vertrauen. Mit einem Durchschnitt von 6.8 kommt der Bundesrat auf den höchsten Wert (6.8), gefolgt vom Regierungsrat (6.6), dem Landrat (6.4) und der Kantonsverwaltung (6.4). Dies ist deshalb relevant, weil auf kantonaler und – in geringerem Ausmass – auf nationaler Ebene Zusammenhänge

zwischen der Regelmässigkeit der Teilnahme und dem Vertrauen in die Behörden und Institutionen bestehen. Eine besondere Rolle spielt in diesem Kontext die Landsgemeinde. So verfügen die immer Teilnehmenden im Schnitt nicht nur über ein grösseres Vertrauen gegenüber dem Regierungsrat, sondern auch gegenüber dem Landrat, der kantonalen Verwaltung und den politischen Parteien. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich bei tiefer Beteiligung vor allem diejenigen Personen einfinden, die der Exekutive, der Legislative, der Verwaltung und den Parteien am meisten Vertrauen entgegenbringen. Die diesen Institutionen gegenüber kritischer eingestellten Stimmberechtigten bleiben der Landsgemeinde tendenziell fern.

Differenzierter erscheint die Situation auf Gemeindeebene. Tatsächlich geniessen die Glarner Gemeinderäte vergleichsweise wenig Vertrauen. Von allen abgefragten politischen Akteuren, die einer Volkswahl unterstehen, kommt der Gemeinderat auf den tiefsten Mittelwert von 5.7 und es können keine Effekte auf die Regelmässigkeit politischer Partizipation erkannt werden.

Nun könnte man argumentieren, dass das Vertrauen in die Behörden und Institutionen in einer direkten Demokratie von untergeordneter Bedeutung ist. Schliesslich trifft das Volk an der Urne oder in Versammlungen die politischen Entscheidungen und nicht die Politikerinnen und Politiker. Tatsächlich zeigt die Analyse der Befragungsdaten aber, dass die nie an Abstimmungen, Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen Teilnehmenden ihren Mitmenschen am wenigsten Vertrauen entgegenbringen. In Kombination mit einer tiefen internen und externen Wirksamkeit verstärkt dies die Gefahr, dass sich die nie Teilnehmenden zusehends vom politischen System entfernen und nicht mehr repräsentiert sind. Es ist deshalb zu prüfen, ob andere intermediäre Organisationen mit dem nötigen Vertrauensvorschuss die Anliegen dieser Personen vertreten könnten.

**Die Verbundenheit mit Gemeinde und Kanton und ihr Einfluss auf die Teilnahme:** Neben dem Vertrauen kann auch die Verbundenheit mit einer Gebietskörperschaft der politischen Partizipation förderlich sein. Dies lässt sich auf kantonaler und kommunaler, nicht aber auf nationaler Ebene nachweisen. Je stärker man sich mit der jeweiligen Gebietskörperschaft verbunden fühlt, desto häufiger wird man tendenziell teilnehmen. Im Falle schlecht besuchter Versammlungen werden sich folglich vermehrt diejenigen Personen einfinden, die eine starke emotionale Bindung mit der Gemeinde oder dem Kanton aufweisen. Demgegenüber sehen Personen mit wenig ausgeprägter Verbundenheit besonders häufig von der Teilnahme ab und bringen ihre Ansichten und Meinungen somit nicht in den politischen Entscheidungsprozess ein. Dabei kommt auf Gemeindeebene des Kantons Glarus erschwerend hinzu, dass die emotionale Verbundenheit mit den Gemeinden insgesamt als tief zu bewerten ist. Auf einer Skala von 0 (nicht verbunden) bis 10 (sehr verbunden) kommen die Gemeinden auf einen Mittelwert von 6.9. Dies ist klar tiefer als die Verbundenheit mit der Schweiz (8.6) oder dem Kanton Glarus (7.8). Dabei dürften sicherlich die Gemeindefusionen einen Einfluss haben und selbstverständlich braucht es Zeit, bis eine so grosse Gebietsreform wie im Kanton Glarus auch auf der emotionalen Ebene ankommt. Insgesamt zeigt dies aber, dass gegenwärtig die Verbindung zwischen Teilen der Bevölkerung und den Gemeinden fehlt.

## Das Zentrum für Demokratie Aarau

Das ZDA ist ein wissenschaftliches Forschungszentrum, das von der Universität Zürich, der Fachhochschule Nordwestschweiz, vom Kanton Aargau und von der Stadt Aarau getragen wird. Es betreibt Grundlagenforschung und befasst sich mit aktuellen Fragen zur Demokratie – regional, in der Schweiz und weltweit. [www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)

## Die Studienberichte

Rochat, Philippe E. & Daniel Kübler (2020a): «Politische Teilnahme im Kanton Glarus. Zwischenbericht 1: Beschreibung der Ausgangslage». Studienbericht des Zentrums für Demokratie Aarau vom 24. September 2020. Aarau: Zentrum für Demokratie.

Rochat, Philippe E. & Daniel Kübler (2020b): «Politische Teilnahme im Kanton Glarus. Zwischenbericht 2: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage». Studienbericht des Zentrums für Demokratie Aarau vom 30. Dezember 2020. Aarau: Zentrum für Demokratie.