

zda

Zentrum für  
Demokratie  
Aarau

Philippe E. Rochat und Daniel Kübler

# Politische Teilnahme im Kanton Glarus

**Zwischenbericht 1: Beschrieb der Ausgangslage**

Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau  
24. September 2020

[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)





# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
1.1. Fragestellungen .....	1
1.2. Methodisches Vorgehen und Aufbau .....	1
<b>2. Beteiligung in «traditionellen» Gefässen</b> .....	<b>3</b>
2.1 Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen 1982-2019 .....	3
Nationalratswahlen 1983-2019 .....	4
Ständeratswahlen 1982-2019 .....	6
Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 .....	8
2.2 Beteiligung auf kantonaler Ebene .....	11
Landratswahlen 1982-2018 .....	12
Regierungsratswahlen 1982-2018 .....	14
Aktive Teilnahme via Memorialsanträge und Petitionen .....	16
2.3 Beteiligung auf kommunaler Ebene 2008-2019 .....	17
Gemeinderatswahlen 2009-2018 .....	18
Gemeindeversammlungen 2008-2019 .....	21
2.4 Résumé der wichtigsten empirischen Erkenntnisse .....	24
<b>3. Studien zur Teilnahme an den Glarner Landsgemeinden</b> .....	<b>27</b>
3.1 Ermittlung der Teilnahmequote via Fotoanalysen .....	27
3.2 Die individuelle Teilnahme: Erkenntnisse einer Umfrage .....	27
Der Einfluss individueller Faktoren .....	28
Der Einfluss kontextueller Faktoren .....	29
Rückhalt der Landsgemeinde in der Bevölkerung .....	30
<b>4. «Nicht-traditionelle» Beteiligungsforen</b> .....	<b>31</b>
4.1 Informations- und Diskussionsveranstaltungen .....	33
4.2 Neue Formen der Bürgerbeteiligung .....	34
Raumplanung .....	35
<i>Ortsplanung</i> .....	35
<i>Weitere Raumplanung</i> .....	36
Jugend und Alter .....	36
Strategie / Zukunft .....	37
4.3 Erfahrungen mit nicht-traditionelle Beteiligungsforen .....	38
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>41</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>43</b>



# 1. Ausgangslage

Zur Umsetzung des Legislaturziels 1 aus der Legislaturplanung 2019-2022 hat der Regierungsrat des Kantons Glarus beschlossen, einen Bericht über die «Förderung der Partizipation der Stimmberechtigten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde» vorzulegen. Die Erarbeitung dieses Berichts umfasst die drei Schritte (1.) Beschreibung der Ausgangslage, (2.) Analyse der Situation und (3.) Identifikation von Handlungsfeldern und Massnahmen zur Förderung der Partizipation. Für die Realisierung des Berichts wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Glarner Staatskanzlei eingesetzt, die vom Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) mit wissenschaftlicher Expertise unterstützt wird.

## 1.1. Fragestellungen

Ein erster Teil dieser wissenschaftlichen Expertise besteht in der vorliegenden Zusammenstellung einer systematischen Übersicht über die politische Partizipation im Kanton Glarus und deren Einordnung im Rahmen des ersten Schritts «Beschrieb der Ausgangslage». Gemäss Offerte lauten die zu beantwortenden Fragestellungen:

- Welche Institutionen und Instrumente zur politischen Partizipation gibt es aktuell im Kanton Glarus (alle drei Staatsebenen)?
- Wie hat sich die Nutzung dieser Institutionen und Instrumente im Kanton Glarus seit der 2011 erfolgten Gemeindereform entwickelt?
- Unterscheidet sich die Ausgangslage im Kanton Glarus von derjenigen in anderen, vergleichbaren Kantonen?

## 1.2. Methodisches Vorgehen und Aufbau

Die Beantwortung dieser Fragestellungen stützt sich in einem ersten Schritt auf deskriptive Auswertungen vorhandener Daten (Kapitel 2). Dazu werden zunächst Daten auf kantonaler und kommunaler Ebene zur Teilnahme an National- und Ständeratswahlen sowie Eidgenössischen Abstimmungen analysiert (Kapitel 2.1). Kapitel 2.2 stellt einerseits Regierungs- und Parlamentswahlen auf kantonaler Ebene, andererseits die Instrumente des Memorialsantrags und Petitionen in den Fokus, während Kapitel 2.3 die kommunale Ebene mit Gemeinderatswahlen und Gemeindeversammlungen behandelt. Das abschliessende Kapitel 2.4 fasst die wichtigsten empirischen Erkenntnisse zusammen.

Anders als bei Wahlen, Abstimmungen und Gemeindeversammlungen gibt es keine quantitativen Daten zur Teilnahme an Landsgemeinden. In den letzten Jahren haben aber verschiedene wissenschaftliche Studien die Glarner Landsgemeinde in den Fokus genommen. Kapitel 3 bietet deshalb eine kurze Zusammenfassung der in diesen Studien gewonnenen Erkenntnisse.

Kapitel 4 behandelt schliesslich die nicht-traditionellen Beteiligungskanäle. Dabei liegt ein Fokus auf der Darstellung Neuer deliberativer Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB), wobei auch ein Blick auf Informationsveranstaltungen als ein weiterer Beteiligungskanal geworfen wird. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer Zusammenfassung der Diskussion rund um die Erfahrungen mit nicht-traditionellen Beteiligungsformen, die an der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe (AG) politische Partizipation vom 19. Juni 2020 geführt wurde.



## 2. Beteiligung in «traditionellen» Gefässen

Im Folgenden steht die Beteiligung in den «traditionellen» Gefässen politischer Teilnahme im Fokus. Dabei steht zunächst die nationale Ebene mit den National- und Ständeratswahlen sowie Eidgenössischen Abstimmungen im Zentrum des Interesses, bevor die kantonale Ebene mit den Landrats- und Regierungsratswahlen sowie dem Instrument des Memorialsantrags in den Blick genommen wird. Auf kommunaler Ebene werden sodann die Beteiligung in Gemeinderatswahlen und Gemeindeversammlungen analysiert.

Die im vorliegenden Kapitel verwendeten Daten stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS), dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), den Glarner Amtsblättern, dem Glarner Landesarchiv, der Glarner Staatskanzlei, kommunalen Versammlungsprotokollen, kantonalen und kommunalen Wahlprotokollen sowie weiterführenden empirischen Studien. Die Daten werden mit Methoden der beschreibenden Statistik ausgewertet.

Aus methodischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass Vergleiche mit anderen Kantonen und Gemeinden zuweilen nur eingeschränkt möglich sind. So erschwert etwa das einzig im Kanton Glarus bestehende Stimmrechtsalter 16 direkte Vergleiche. Darüber hinaus sind valide Vergleichsdaten nicht immer verfügbar. Insbesondere für kommunale Partizipationsgefässe gibt es keine systematischen Datensammlungen, die die für den vorliegenden Bericht erhobenen Daten in einen direkten interkommunalen Kontext zu stellen vermögen. Ebenso gibt es keine schweizweite, den gesamten analysierten Zeitraum abdeckende Statistik zur Beteiligung an Ständerats- und Regierungsratswahlen.

Ferner ist grundsätzlich festzuhalten, dass aus der Analyse statistischer Daten auf Ebene Gemeinde, Kanton oder Bund keine Rückschlüsse auf das individuelle Verhalten der einzelnen Stimmberechtigten möglich sind. Zusammenhänge auf Individualebene benötigen zwingend Daten auf ebendieser Untersuchungsebene. Individualdaten werden im Rahmen des zweiten Schritts «Analyse der Situation» zu einem späteren Zeitpunkt erhoben.

Wenn im Folgenden Daten der drei Gemeinden Glarus Nord, Glarus Süd und Glarus für die Zeit vor den Fusionen vom 1. Januar 2011 präsentiert werden, dann handelt es sich um Aggregationen der Vorgängergemeinden auf den neuen Gemeindestand. Je nach verwendeten Daten sind die notwendigen Aggregationen entweder durch die Autoren oder durch das Bundesamt für Statistik vorgenommen worden.

### 2.1 Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen 1982-2019

In einem ersten Schritt geht es um die Beteiligungsanalyse auf Eidgenössischer Ebene. Dabei stehen zunächst die Nationalratswahlen der Jahre 1983 bis 2019 im Fokus, bevor die Ständeratswahlen von 1982 bis 2019 sowie Eidgenössische Sachabstimmungen von 1983 bis 2019 analysiert werden. Im Unterschied zu Nationalratswahlen und Eidgenössischen Abstimmungen werden Angaben zur Beteiligung an Ständeratswahlen nirgends zentral gesammelt und zugänglich gemacht.<sup>1</sup> Dementsprechend beschränkt sich die Analyse auf die Darstellung der Beteiligungswerte des Kantons Glarus und seiner Gemeinden, ohne dass ein Vergleich mit anderen Kantonen und Gemeinden anderer

---

<sup>1</sup> Gewisse Daten auf kantonaler Ebene sind online verfügbar. Indes decken diese Daten nicht den ganzen hier analysierten Zeitraum ab. Siehe: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/archiv/wahlen-im-rueckblick/staenderatswahlen> [25.08.2020]

Kantone gemacht wird. Demgegenüber sind interkantonale und –kommunale Vergleiche im Falle der Nationalratswahlen und Eidgenössischen Abstimmungen möglich, da hier einerseits valide und vollständige Datensätze vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung stehen und andererseits die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Kantonen und Gemeinden bestmöglich gegeben ist.

### Nationalratswahlen 1983-2019

An den letzten Wahlen des Nationalrats vom Oktober 2019 beteiligten sich knapp 40 Prozent der stimmberechtigten Glarnerinnen und Glarner (39.9 Prozent). Im interkantonalen Vergleich stellt dies den zweittiefsten Wert nach dem Kanton Genf dar (38.2 Prozent). Insgesamt beteiligten sich 45.1 Prozent aller stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer.

Die vergleichsweise tiefe Beteiligungsquote im Kanton Glarus ist jedoch kein neues Phänomen. Denn tatsächlich liegt die Glarner Teilnahmequote im betrachteten Zeitraum stets unter dem gesamtschweizerischen Beteiligungswert (Abbildung 1).

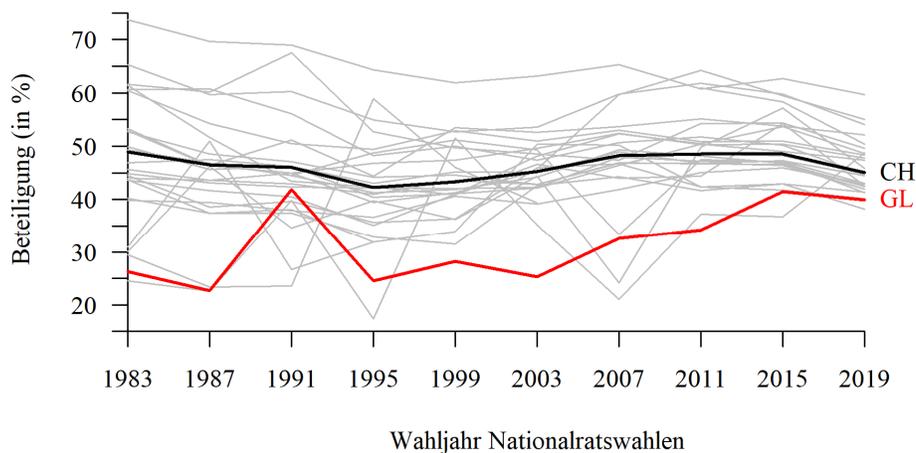


Abbildung 1: Beteiligung Nationalratswahlen 1983-2019 nach Kantonen (Quelle: BFS)

*Erläuterung:* Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Beteiligung der Nationalratswahlen von 1983 bis 2019 nach Kantonen dar. Die Daten stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS). Jeder Kanton wird durch eine graue Linie dargestellt. Der Kanton Glarus ist rot hervorgehoben. Die schwarze Linie stellt die Entwicklung der gesamtschweizerischen Beteiligung dar. Sie entspricht dem Anteil aller eingegangener Stimmzettel zum Total aller Stimmberechtigter.

In den 20 Jahren von 1983 bis 2003 lag die Beteiligung im Kanton Glarus – abgesehen von den Wahlen 1991 – jeweils unter 30 Prozent. Konkret kam der Kanton Glarus in diesem Zeitraum auf Beteiligungsquoten von zwischen 22.7 Prozent (1987) und 28.2 Prozent (1999). Damit weist Glarus jeweils die tiefste (Wahlen 1999, 2003) oder zweittiefste Beteiligungsquote (Wahlen 1983, 1987 und 1995) aller Kantone auf.

Eine Ausnahme stellen die Wahlen von 1991 dar. Von 1987 auf 1991 stieg die Beteiligungsquote von 22.7 auf 41.8 Prozent. Obwohl die Beteiligungsquote auf die Wahlen 1995 wieder auf 24.5 Prozent sank, zeigt dieses Beispiel, dass Mobilisierungspotential grundsätzlich vorhanden ist.

Seit den Wahlen 2007 liegt die Glarner Beteiligungsquote über 30 Prozent und ist tendenziell im Steigen begriffen. Die höchste Teilnahme ist bei den Wahlen von 2015 zu beobachten, an denen sich

rund 41 Prozent der stimmberechtigten Glarnerinnen und Glarner beteiligten. Gleichwohl bewegt sich der Kanton Glarus nach wie vor im Umfeld der Kantone mit eher tiefer Beteiligung und wies 2011 wiederum die tiefste Beteiligungsquote aller Kantone auf.

Im interkantonalen Vergleich fällt auf, dass es in neun der zehn analysierten Wahlgänge jeweils eher kleine Kantone mit nur einem Nationalratssitz und einem Landsgemeindesystem sind, die die tiefsten Beteiligungsquoten vorzuweisen haben. So stammen die tiefsten Werte neben Glarus (Wahlen 1999, 2003, 2011) insbesondere aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden (Wahlen 1983, 1987, 1995, 2007 und 2015), während Nidwalden die tiefste Quote bei den Wahlen 1991<sup>2</sup> vorweist. Eine Ausnahme bilden die Wahlen von 2019, wo der Kanton Genf auf die tiefste Beteiligungsquote kommt.

Wechseln wir die Perspektive weg von den Kantonen hin zu den Gemeinden, dann zeigt sich, dass sich die Beteiligungsquoten in den drei Glarner Gemeinden im Zeitverlauf sehr gleichförmig entwickelt haben (Abbildung 2). Es ist also eher nicht so, dass spezifische kommunale Faktoren zu einem komplett unterschiedlichen Beteiligungsverlauf in den einzelnen Gemeinden geführt haben. Über den gesamten betrachteten Zeitraum ist die Beteiligung in der Gemeinde Glarus Süd insgesamt zwar ebenfalls unterdurchschnittlich, aber stets höher als in den anderen beiden Gemeinden. Demgegenüber weist Glarus Nord seit den Wahlen 1991 die tiefsten Quoten der drei Gemeinden auf. Die Gemeinde Glarus bewegt sich zwischen den beiden anderen Gemeinden.

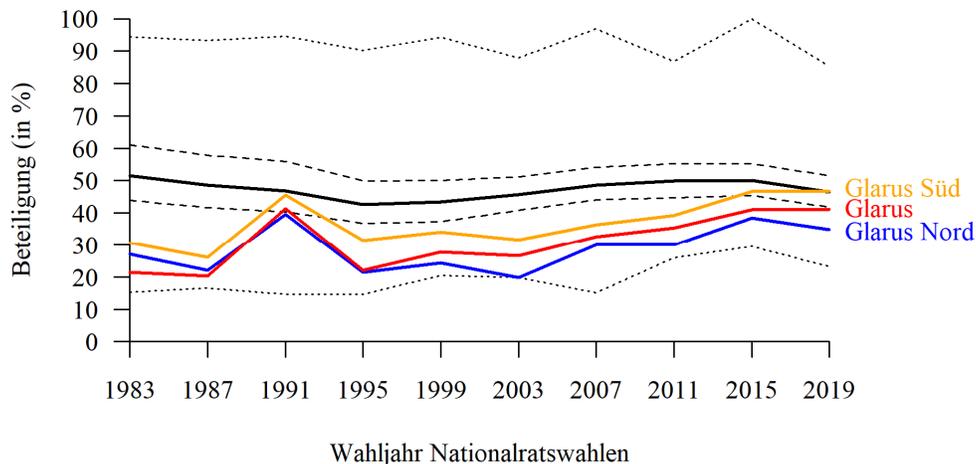


Abbildung 2: Beteiligung Nationalratswahlen 1983-2019 nach Gemeinden (Quelle: BfS)

Erläuterung: Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Beteiligung der Nationalratswahlen von 1983 bis 2019 nach Gemeinden dar. Die Daten stammen vom Bundesamt für Statistik (BfS). Die dicke schwarze Linie entspricht dem Median. Der Median ist ein statistisches Lagemass, das eine nach Grösse sortierte Verteilung so in zwei gleich grosse Gruppen teilt, dass die eine Hälfte der Beobachtungen (Gemeinden) tiefere und die andere Hälfte höhere Werte als der Median vorweist. Die gestrichelten Linien entsprechen dem ersten und dritten Quantil. Ein Viertel aller Gemeinden weist eine tiefere Beteiligungsquote als das erste Quantil und drei Viertel aller Gemeinden weisen tiefere Quoten als das dritte Quantil auf. Die gepunkteten Linien stellen die Minima, resp. Maxima dar.

Bei den letzten Nationalratswahlen vom Oktober 2019 kam die Gemeinde Glarus Süd auf einen Beteiligungswert, der ziemlich genau dem Median aller Schweizer Gemeinden entspricht. Damit kann insgesamt gesagt werden, dass die eine Hälfte aller Schweizer Gemeinden eine höhere und die andere

<sup>2</sup> Die Nidwaldner Landsgemeinde wurde 1996 abgeschafft.

Hälfte der Gemeinden eine tiefere Beteiligung vorweisen als Glarus Süd. Glarus Süd entspricht gegenwärtig also ziemlich genau einer gesamtschweizerischen Mediengemeinde. Die Gemeinde Glarus wiederum kommt auf einen Wert nahe dem ersten Quantil. Dies bedeutet, dass rund ein Viertel aller Schweizer Gemeinden tiefere und rund drei Viertel aller Gemeinden höhere Beteiligungsquoten vorzuweisen haben als die Gemeinde Glarus.

Bis zu den Wahlen 2015 bewegten sich aber alle drei Gemeinden – abgesehen von den Wahlen 1991 – im Bereich des ersten Quantils. Die Glarner Gemeinden gehörten damit stets zu dem Viertel aller Gemeinden mit den tiefsten Beteiligungsquoten. Im Jahr 2003 wies die Gemeinde Glarus Nord sogar die tiefste Beteiligung aller Gemeinden der Schweiz auf. Analog dem gesamtkantonalen Wert (Abbildung 1) steigt die Beteiligung seit 2003 in allen drei Gemeinden tendenziell an.

### Ständeratswahlen 1982-2019

Betrachten wir die Daten der Ständeratswahlen 1982 bis 2019, so fällt zunächst ein relativ starker Abfall der Beteiligung zwischen den Wahlen 1990 und 1995 auf (Abbildung 3). Lag die Beteiligung in den Glarner Ständeratswahlen 1982, 1986 und 1990 jeweils zwischen 45 und 61 Prozent, so sank sie in den folgenden drei Wahljahren (1995, 1999, 2003) auf unter 30 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es zwischen 1990 und 1995 eine Änderung in der Durchführung der Wahlen gegeben hat.

Fanden die Wahlen bis und mit 1990 gleichzeitig mit den Regierungsratswahlen und somit jeweils im Vorjahr der Nationalratswahlen statt, so werden die Ständeratswahlen seit 1995 zeitgleich mit den Nationalratswahlen durchgeführt. Dementsprechend zeigen sich bis 1995 kaum Unterschiede in der Beteiligung zwischen Regierungs- und Ständeratswahlen<sup>3</sup> und ab 1995 nur noch geringfügige Differenzen zwischen Ständerats- und Nationalratswahlen<sup>4</sup> (siehe hierzu auch Abbildung 20 in Kapitel 2.4).

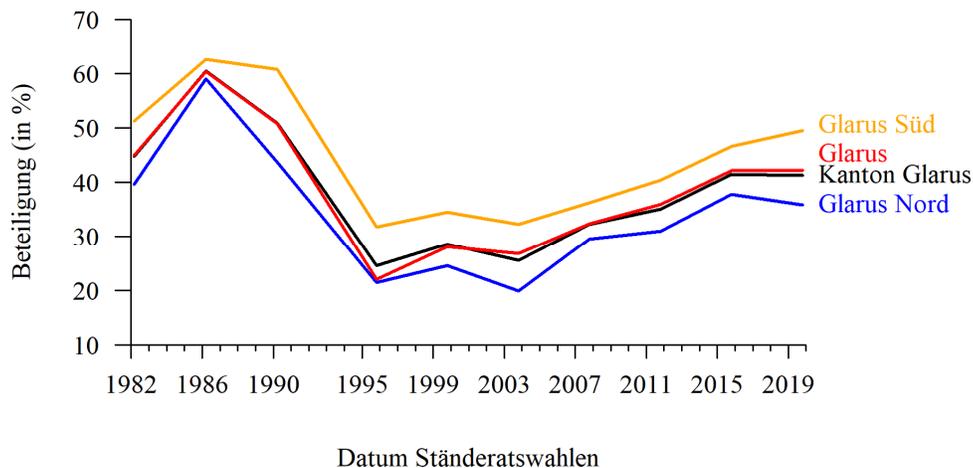


Abbildung 3: Beteiligung an Ständeratswahlen 1982-2019 (ohne Ersatzwahlen) (Quelle: Glarner Landesarchiv)

<sup>3</sup> Die maximale Differenz zwischen Regierungs- und Ständeratswahlen beträgt rund 1.1 Prozentpunkte.

<sup>4</sup> Mit Ausnahme der Wahlen 2019 beträgt der Unterschied weniger als ein Prozentpunkt. Bei den Wahlen vom Oktober 2019 lag die Beteiligung an den Ständeratswahlen rund 1.5 Prozentpunkte höher als bei den Nationalratswahlen.

Demgegenüber beläuft sich der Unterschied zwischen National- und Ständeratswahlen vor 1995 auf zwischen neun und beträchtliche 38 Prozentpunkte.<sup>5</sup> Analog zu den Nationalratswahlen kann seit 2003 eine tendenziell zunehmende Beteiligung beobachtet werden.

Die höchste Teilnahmequote im Untersuchungszeitraum weisen die Wahlen 1986 auf, als beinahe 61 Prozent der stimmberechtigten Glarnerinnen und Glarner den Weg an die Urne fanden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass an diesem Wahlsonntag neben den kantonalen Regierungsratswahlen auch eine stark mobilisierende Eidgenössische Urnenabstimmung<sup>6</sup> stattfand, an der sich über 64 Prozent des Glarner Elektorats beteiligte.<sup>7</sup>

Mit Blick auf die einzelnen Gemeinden bestätigt sich das Bild aus der Analyse der Nationalratswahlen: Die Gemeinde Glarus Süd weist jeweils die höchste Teilnahmequote auf. Ihr folgt die Gemeinde Glarus, deren Beteiligungsquoten ziemlich exakt den gesamtkantonalen Anteilswerten entspricht. Glarus Nord fällt leicht hinter die anderen beiden Gemeinden zurück. Wiederum verlaufen die Entwicklungen in den drei Gemeinden insgesamt aber einigermaßen parallel. Wir können also nicht von komplett unterschiedlichen Entwicklungen in den drei Gemeinden ausgehen.

Neben den in Abbildung 3 dargestellten Wahlgängen gab es im Untersuchungszeitraum auch vier Ersatzwahlen, namentlich im März 1998 (Ersatz Kaspar Rhyner, 2 Wahlgänge), im Februar 2008 (Ersatz Fritz Schiesser), im Januar 2014 (Ersatz Pankraz Freitag) und im Mai/Juni 2014 (Ersatz This Jenny, 2 Wahlgänge).

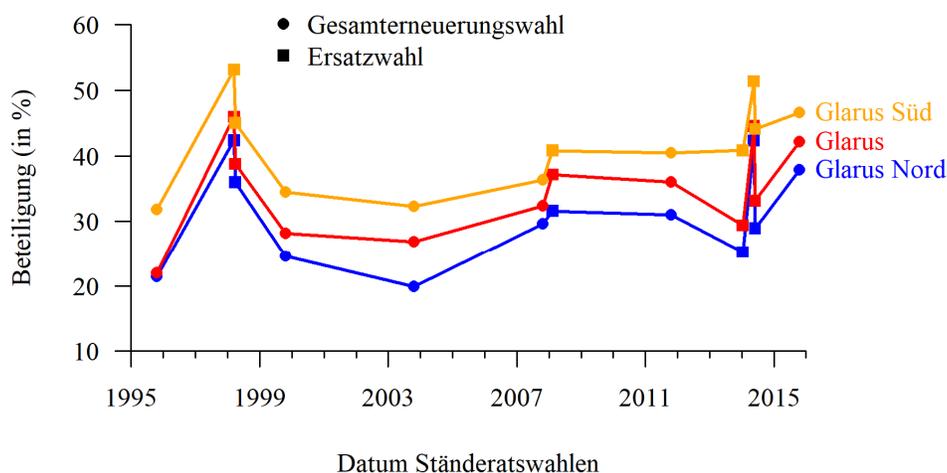


Abbildung 4: Beteiligung Ständeratswahlen 1995-2015, inkl. Ersatzwahlen und 2. Wahlgänge (Quelle: Glarner Landesarchiv)

Erläuterung: Zwecks Übersichtlichkeit beschränkt sich Abbildung 4 auf die Darstellung der Beteiligungswerte der drei Gemeinden für den Zeitraum von 1995 bis 2015. Zwischen 1982 und 1998 sowie seit 2014 hat es im Kanton Glarus keine Ersatzwahlen für einen Ständeratssitz gegeben.

Insgesamt zeigt Abbildung 4, dass Ersatzwahlen zuweilen sogar einen höheren Anteil der Stimmberechtigten an die Urne locken als Gesamterneuerungswahlen. Dies ist bei den Ersatzwahlen 1998 (beide Wahlgänge), 2008 und im Mai 2014 (erster Wahlgang) der Fall. Besonders stark mobilisiert war der erste Wahlgang für den frei werdenden Sitz von This Jenny im Mai 2014. Indes ist nicht

<sup>5</sup> Konkret lag die Beteiligung an den Ständeratswahlen 1986 38 Prozentpunkte höher als an den Nationalratswahlen 1987, gefolgt von einer rund 19 Prozentpunkte höheren Teilnahme an den Ständeratswahlen 1982 gegenüber den Nationalratswahlen 1983 und neun Prozentpunkten zwischen den Ständeratswahlen 1990 und den Nationalratswahlen 1991.

<sup>6</sup> Bundesbeschluss vom 14.12.1984 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen.

<sup>7</sup> Der mögliche Effekt dieser Volksabstimmung auf die Wahlbeteiligung ist nachträglich kaum quantifizierbar.

ausgeschlossen, dass die am selben Tag stattfindenden Eidgenössischen Volksabstimmungen<sup>8</sup> allenfalls einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung zeitigten. Die Ersatzwahlen 1998 und 2008 zeigen aber, dass die Teilnahme auch ohne Eidgenössische Volksabstimmungen zuweilen mehr mobilisieren als Gesamterneuerungswahlen.

### Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019

Im Zeitraum von 1983 bis 2019 haben die Schweizer Stimmberechtigten an 111 Abstimmungssonntagen über insgesamt 321 Eidgenössische Vorlagen abgestimmt. Je nach dem über welche Themen und Geschäfte genau abgestimmt wird, können sehr unterschiedliche Beteiligungsquoten beobachtet werden (Abbildung 5). So haben im Dezember 1992 rekordhohe 79 Prozent der stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer an der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) teilgenommen, während sich lediglich 28 Prozent der Stimmberechtigten im November 2012 an der Abstimmung zur Änderung des Tierseuchengesetzes beteiligt haben. Indes gibt es nicht nur Unterschiede zwischen den einzelnen Vorlagen, sondern auch zwischen den einzelnen Kantonen und Gemeinden. Diesen Umstand illustriert Abbildung 5.

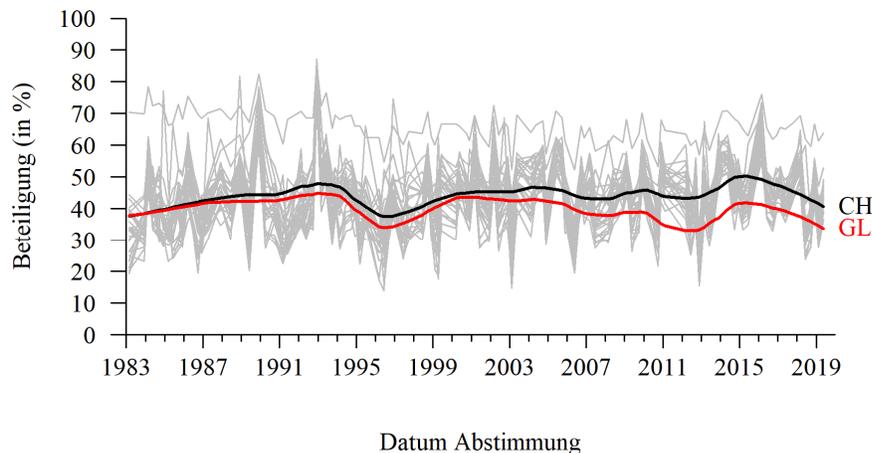


Abbildung 5: Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Kantonen und Trend Schweiz und Glarus (Quelle: BfS, eigene Berechnungen)

Erläuterung: Abbildung 5 stellt die Beteiligung an Eidgenössischen Abstimmungen der Jahre 1983 bis 2019 nach Kantonen dar. Jeder Kanton wird durch eine graue Linie abgebildet. Im Falle mehrerer Eidgenössischer Vorlagen am selben Abstimmungssonntag wird diejenige Vorlage mit der höchsten Beteiligung genommen. Die schwarze Linie entspricht dem gesamtschweizerischen Trend, während die rote Linie den Trend im Kanton Glarus darstellt. Die Berechnungen der Trends fassen auf lokalen, polynomialen Regressionen (span = 0.25). Grundlage der Berechnungen bilden Daten des Bundesamts für Statistik (BfS).

Insgesamt ist der gesamtschweizerische Trend über die Jahre relativ stabil (Abbildung 5). Dasselbe kann auch für den Kanton Glarus gesagt werden. Indes ist die Beteiligung im Kanton Glarus tiefer als der nationale Trend. Insbesondere seit der Jahrtausendwende hat die Beteiligung im Kanton Glarus im

<sup>8</sup> Am 18. Mai 2014 entschied das Schweizer Volk gleich über vier Vorlagen, die alle eine gesamtschweizerische Teilnahme von über 55 Prozent erreichten. Auch im Kanton Glarus erzielten alle vier Vorlagen eine Beteiligungsquote von über 50 Prozent. Die Teilnahmequote für die Ersatzwahl lag in allen drei Gemeinden mehrere Prozentpunkte unter den Werten der Volksabstimmungen.

Vergleich zum nationalen Trend abgenommen. Klar ersichtlich wird dies in Abbildung 6, für die für jeden Kanton für jeden der 111 Abstimmungssonntage die Differenz zwischen kantonaler und nationaler Beteiligungsquote berechnet wurde.

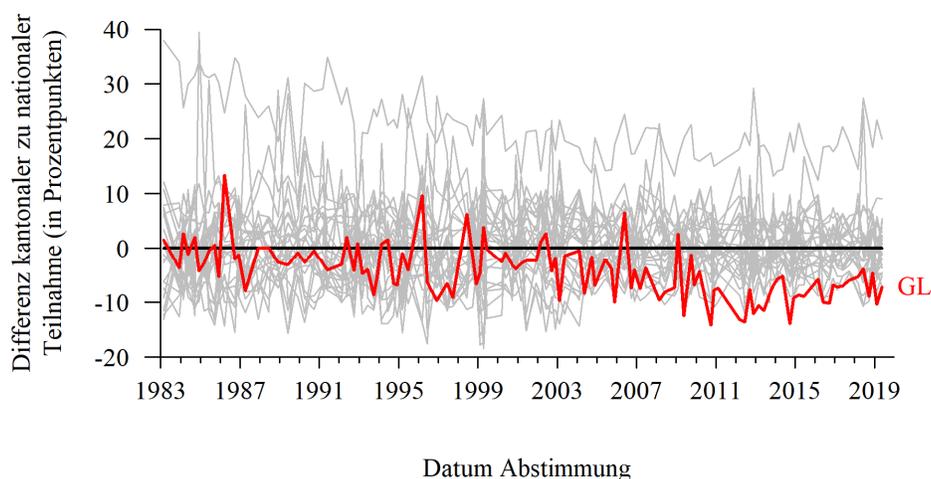


Abbildung 6: Differenz kantonaler zu nationaler Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Kantonen (Quelle: BfS, eigene Berechnungen)

Erläuterung: Abbildung 6 stellt die Differenz zwischen kantonaler und gesamtschweizerischer Beteiligung an Eidgenössischen Abstimmungen der Jahre 1983 bis 2019 dar. Jeder Kanton wird durch eine graue Linie abgebildet. Die rote Linie entspricht den Werten des Kantons Glarus. Im Falle mehrerer Eidgenössischer Vorlagen am selben Abstimmungssonntag wird diejenige Vorlage mit der höchsten Beteiligung genommen. Die Berechnungen basieren auf Daten des Bundesamts für Statistik (BfS).

Von den 111 analysierten Abstimmungssonntagen lag die Beteiligung im Kanton Glarus 93 Mal unter dem gesamtschweizerischen Wert (84 Prozent). Demgegenüber können 18 Mal höhere kantonale als nationale Beteiligungen beobachtet werden. Letztmals war dies im Februar 2009 der Fall, als über die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU sowie über die Genehmigung des Protokolls zur Ausdehnung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien abgestimmt worden ist. In den folgenden Jahren hat die Glarner Beteiligung insgesamt abgenommen. Tatsächlich weist Glarus für 16 der 34 Abstimmungssonntage seit Februar 2009 die tiefste Beteiligungsquote aller Kantone auf. Damit bildet der Kanton Glarus seit 2009 in beinahe der Hälfte der Abstimmungen das Schlusslicht in Bezug auf die Beteiligung.<sup>9</sup> Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil der Kanton Glarus zwischen 1983 und 2009 lediglich drei weitere Mal die tiefste Beteiligung aller Kantone vorweist. Indes datieren zwei dieser drei Vorlagen aus der Zeit nach der Jahrtausendwende.<sup>10</sup>

Wiederum lohnt sich ein Blick auf die kommunale Ebene. Hierzu ist zunächst der Trend der mittleren Beteiligung aller Schweizer Gemeinden sowie der drei Glarner Gemeinden berechnet worden (Abbildung 7). Wie schon zuvor bei den National- und Ständeratswahlen weisen die drei Glarner

<sup>9</sup> Von den 18 anderen Abstimmungen weist der Kanton Jura sieben Mal die tiefste Beteiligung aller Kantone aus, gefolgt von Appenzell Innerrhoden (fünf Mal), Uri (vier Mal), Graubünden und Tessin (je ein Mal).

<sup>10</sup> Konkret handelt es sich um die Vorlagen vom 27.11.2005 („Arbeitsgesetz (Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs)“ und Volksinitiative „Für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft“) und vom 24.02.2008 („Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen“ und die Volksinitiative „Gegen Kampflärm in Tourismusgebieten“). Der dritte erwähnte Abstimmungssonntag war derjenige vom 01.12.1996 („Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel“ und Volksinitiative „Gegen die illegale Einwanderung“).

Gemeinden auch hinsichtlich Eidgenössischer Abstimmungen einen ähnlichen Verlauf ihrer Beteiligungsquoten auf. Es ist also nicht so, dass sich die Beteiligung in den einzelnen Gemeinden komplett unterschiedlich entwickelt hat. Gleichwohl gibt es Lageunterschiede zwischen den Gemeinden. Insgesamt weist wiederum Glarus Süd die höchsten Beteiligungswerte auf. In der Zeit bis Ende 2004 liegt die Beteiligung in Glarus Süd auch tendenziell höher als der Schnitt aller Schweizer Gemeinden.

Demgegenüber weisen die Trends der Gemeinden Glarus und Glarus Nord durchgehend tiefere Beteiligungsquoten auf als der gesamtschweizerische Schnitt. Phasenweise können nur geringe Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden ausgemacht werden, wobei die Beteiligung in Glarus Nord tendenzielle etwas tiefer liegt als in der Gemeinde Glarus.

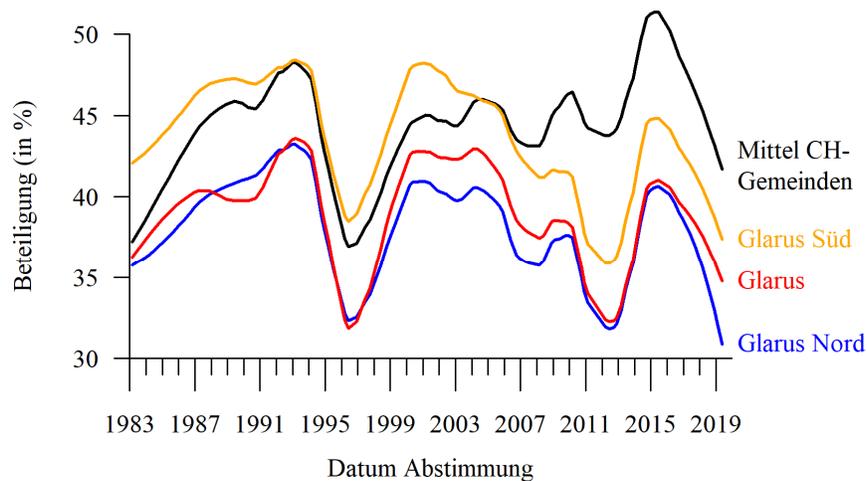


Abbildung 7: Trend Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Glarner Gemeinden und Schnitt aller Schweizer Gemeinden (Quelle: BfS, eigene Berechnungen)

Erläuterung: Abbildung 7 stellt den Trend der durchschnittlichen Beteiligung aller Schweizer Gemeinden (schwarze Linie) und der Glarner Gemeinden an Eidgenössischen Abstimmungen der Jahre 1983 bis 2019 dar. Die Berechnungen der Trends fussen auf lokalen, polynomialen Regressionen (span = 0.25). Grundlage der Berechnungen bilden Daten des Bundesamts für Statistik (BfS).

Im Vergleich zum gesamtschweizerischen Mittel nimmt die Beteiligung in den Glarner Gemeinden insbesondere ab 2004 relativ stark ab. Dies kommt in Abbildung 8 zum Ausdruck, in der die kommunalen Glarner Trenddaten vom gesamtschweizerischen Trend subtrahiert worden sind. Indes kann im interkommunalen Vergleich seit etwa 2013 tendenziell wieder eine Annäherung an das Mittel aller Schweizer Gemeinden beobachtet werden. Einzig in Glarus Nord gab es in jüngster Zeit wieder einen leichten, relativen Abfall der Beteiligung.

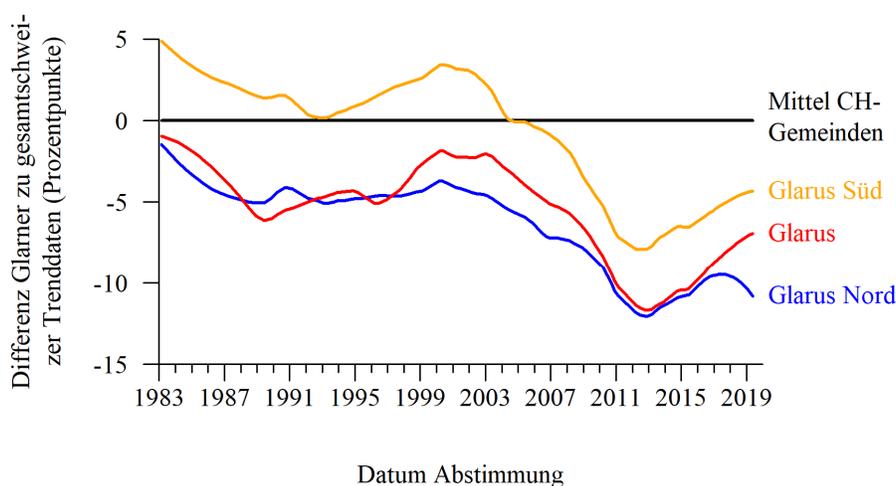


Abbildung 8: Trend Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Glarner Gemeinden, standardisiert am gesamtschweizerischen Trend (Quelle: BfS, eigene Berechnungen)

## 2.2 Beteiligung auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene stehen im Folgenden zunächst die kantonalen Parlaments- und Regierungsratswahlen zwischen 1982 und 2018 im Zentrum des Interesses. Kantonale Urnenabstimmungen hat es in Glarus im Untersuchungszeitraum demgegenüber keine gegeben, schliesslich sieht das Glarner Recht – mit Ausnahme von Stellungnahmen über die Errichtung von Atomanlagen – keine kantonalen Urnenabstimmungen vor. Abstimmungen finden stattdessen allesamt an der Landsgemeinde statt. Die Landsgemeinde muss aber vorläufig aussen vorgelassen werden und wird in Kapitel 3 genauer betrachtet.

Während ein interkantonaler Vergleich für die Regierungsratswahlen aufgrund mangelnder Datenlage – es gibt bislang keine umfassende statistische Zusammenstellung zur Beteiligung in Regierungsratswahlen der Schweizer Kantone – nicht möglich ist, können für die Parlamentswahlen gewisse Vergleiche auf kantonaler – nicht aber auf kommunaler – Ebene angestellt werden. Gleichwohl muss einschränkend erwähnt werden, dass Vergleiche zwischen den Kantonen eher als Tendenzen und Annäherungen denn als über alle Zweifel erhabene Evidenzen zu betrachten sind. Erschwert wird der Vergleich etwa durch das alleine im Kanton Glarus bestehende Stimmrechtsalter 16, die unterschiedlichen Zeitpunkte der Durchführung der Wahlen sowie die möglicherweise mobilisierenden Effekte von gleichentags stattfindenden Eidgenössischen Abstimmungen.

Datengrundlage der kantonalen Parlamentswahlen bildet im Folgenden die diesbezügliche Datenbank des Bundesamts für Statistik (BfS), die zwischen 2012 und 2020 durch das Zentrum für Demokratie Aarau im Auftrag des BfS betreut worden ist. Dabei muss erwähnt werden, dass in den Kantonen AI, AR, GR und UR keine Beteiligungszahlen erhoben werden. Grund hierfür sind unter anderen die Tatsache, dass die Parlamentswahlen in allen oder einzelnen Wahlkreisen der erwähnten Kantone im Majorzverfahren und zuweilen nicht an der Urne, sondern in den Gemeindeversammlungen stattfinden. Ferner ist es in einzelnen Wahlkreisen dieser Kantone wiederholt zu stillen Wahlen gekommen, was die Berechnung der Beteiligung auf kantonaler Ebene erschwert.

Während via Wahlen politische Ämter besetzt werden, steht den Glarner Stimmberechtigten mit der Institution des Memorialsantrags ein Instrument zur Verfügung, mit dem ein konkreter, thematischer Rechtsetzungsprozess initiiert werden kann. Deshalb wird im letzten Abschnitt des vorliegenden Kapitels ein kurzer Blick auf die Nutzung und die Urheberschaft dieses Instruments geworfen. Daneben findet auch die Nutzung des Petitionsrechts Eingang in die vorliegende Darstellung.

### Landratswahlen 1982-2018

Bei den letzten Landratswahlen im Juni 2018 nahmen rund 29.5 Prozent der Stimmberechtigten Glarnerinnen und Glarner teil. Im interkantonalen Vergleich ist dies gegenwärtig der tiefste Wert aller betrachteten 22 Kantone (Abbildung 9). Unabhängig davon weisen im Zeitverlauf auch andere Kantone ähnlich tiefe Werte auf. So kommen gegenwärtig die Kantone Thurgau auf 30.4 Prozent (Wahlen 2016) und Bern auf 30.5 Prozent (Wahlen 2018). Beteiligungen von rund 30 Prozent oder tiefer können aber auch bei länger zurückliegenden Wahlgängen erkannt werden, so etwa im Kanton Bern (Wahlen 2002: 29.5 Prozent) und im Kanton Waadt (Wahlen 1990: 29.8 Prozent; Wahlen 1994: 30.1 Prozent).

Im Unterschied zu diesen Kantonen fällt im Kanton Glarus jedoch die kontinuierliche, relativ starke Abnahme der Beteiligung über die Zeit auf. War die Beteiligung an den Glarner Landratswahlen in den 80er Jahren noch (leicht) überdurchschnittlich, so pendelten sich die Glarner Teilnahmequoten in den 90er Jahren um den interkantonalen Mittelwert ein. Seit den Wahlen 2002 sind die Glarner Beteiligungsquote stets unterdurchschnittlich.

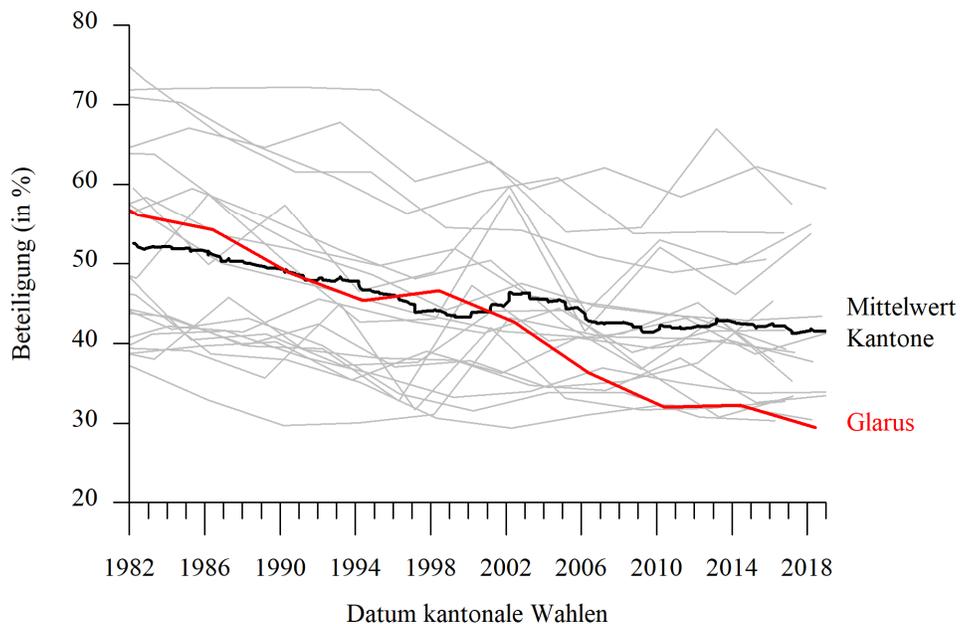


Abbildung 9: Beteiligung kantonale Parlamentswahlen 1982-2019 nach Kantonen (Quelle: BfS, ZDA)

Erläuterung: Abbildung 9 stellt die Entwicklung der Beteiligung der kantonalen Parlamentswahlen von 1982 bis 2019 nach Kantonen dar. Die Daten stammen vom Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BfS). Jeder Kanton wird mit einer grauen Linie dargestellt. Der Kanton Glarus ist rot hervorgehoben. Die schwarze Linie stellt die durchschnittliche Beteiligung aller Kantone dar. Von den Kantonen AI, AR, GR und UR sind keine Daten verfügbar.

Zwischen den Landratswahlen der Jahre 1982 und 2018 hat die Beteiligung um 26.7 Prozentpunkte abgenommen. Dies ist der höchste Wert der betrachteten Kantone, gefolgt von Jura mit 22.6 und Luzern mit 22.3 Prozentpunkten. In Prozent entspricht dies einer Abnahme von 47.5 Prozent zur Basis 1982. Damit hat sich die Beteiligung zwischen 1982 und 2018 beinahe halbiert. Der Kanton mit der zweithöchsten prozentualen Abnahme ist Solothurn, wo die Teilnahme zur Basis der Wahlen 1981 um 36.5 Prozent abgenommen hat.

Diese hohe prozentuale Abnahme der Beteiligung ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass 2018 besonders wenige und 1982 ausserordentlich viele Stimmberechtigte den Weg an die Urne gefunden haben. Wird nämlich die durchschnittliche prozentuale Abnahme jeder Wahl seit 1982 zur letzten Wahl berechnet, behält Glarus seinen Spitzenplatz (Abbildung 10). Im Schnitt sinkt die Teilnahme in jeder Wahl um rund 6.7 Prozent im Vergleich zur letzten Wahl. Mit anderen Worten ist die Beteiligung der nächsten Wahl im Schnitt fast sieben Prozent tiefer als bei der jeweils betrachteten Wahl.

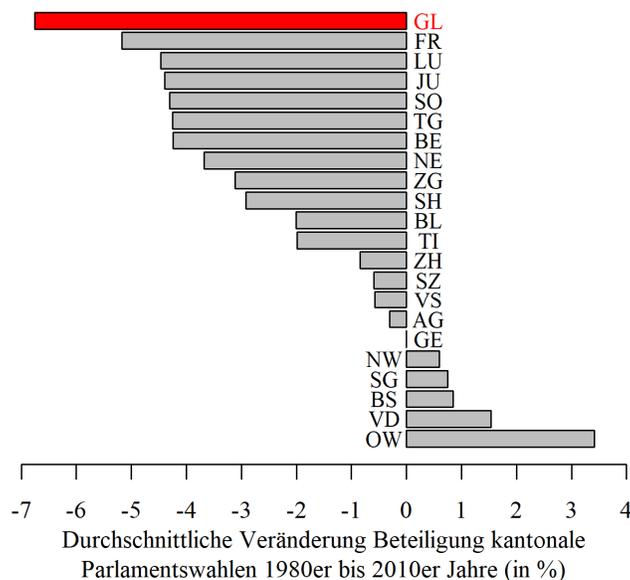


Abbildung 10: Durchschnittliche prozentuale Veränderung der Beteiligung an kantonalen Parlamentswahlen (Quelle: BfS, ZDA)

Erläuterung: Die Berechnung fusst auf Daten des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BfS). Von den Kantonen AI, AR, GR und UR sind keine Daten verfügbar. Die durchschnittliche prozentuale Veränderung der Wahlbeteiligung errechnet sich für jeden Kanton anhand dem gemittelten, prozentualen Anteil der Differenz zwischen der Beteiligung ( $B$ ) jedes Wahlgangs ( $t$ ) zum zeitlich früheren Wahlgang ( $t-1$ ): 
$$\frac{\sum_{t=1}^T \left( \frac{(B_t - B_{t-1})}{B_{t-1}} \cdot 100 \right)}{n}$$

Auf kommunaler Ebene kann in allen drei Gemeinden eine relativ starke Abnahme zwischen 1982 und 2018 beobachtet werden (Abbildung 11). Betrug die Teilnahme in Glarus Süd im Jahre 1982 noch 64.7 Prozent, so sank sie auf die Wahlen 2018 auf noch rund 36.3 Prozent. Mit rund 30 Prozentpunkten ähnlich stark abgenommen hat die Beteiligung in der Gemeinde Glarus Nord, während die Abnahme in der Gemeinde Glarus etwas weniger stark ausfällt (rund 19 Prozentpunkte).

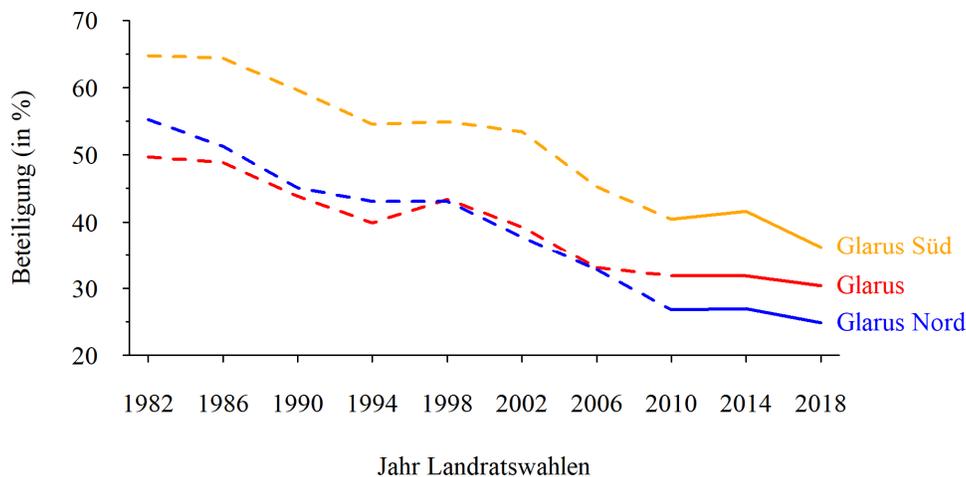


Abbildung 11: Beteiligung der Landratswahlen 1982-2018 nach Gemeinden (Quelle: Amtsblätter)

Damit hat die Beteiligung in der Gemeinde Glarus Süd zwischen 1982 und 2018 um rund 44 Prozent zur Basis 1982 abgenommen. Noch höher ist die relative Abnahme in der Gemeinde Glarus Nord. In Prozent zur Basis 1982 beträgt die Abnahme hier rund 55 Prozent. Damit hat sich die Beteiligung in einem Zeitraum von 36 Jahren mehr als halbiert. Etwas tiefer ist die Abnahme in der Gemeinde Glarus mit rund 39 Prozent.

### Regierungsratswahlen 1982-2018

Die stark negative Tendenz bei der Teilnahme an Landratswahlen kann für die Regierungsratswahlen nicht bestätigt werden (Abbildung 12). Vielmehr weisen die Gesamterneuerungswahlen insgesamt eine grosse Stabilität auf. In den zehn Gesamterneuerungswahlen (1. Wahlgänge) zwischen 1982 und 2018 nahmen im Schnitt knapp 46 Prozent der Stimmberechtigten teil. In sechs der zehn Wahlgänge lag die Beteiligung im Bereich von  $\pm 3$  Prozentpunkten um diesen Mittelwert. Eigentliche Ausreisser können nur zwei Mal erkannt werden: 1986 mit einer hohen Beteiligung von 61.7 Prozent<sup>11</sup> und 2010 mit der tiefsten Teilnahme von 38.7 Prozent.

Etwas tiefer liegt die durchschnittliche Beteiligung bei Ersatzwahlen (41.7 Prozent, berechnet anhand der ersten Wahlgänge). Auch hier kann eine grosse Stabilität erkannt werden. So beträgt die grösste Abweichung vom Mittelwert nur rund fünf Prozentpunkte (Ersatzwahl vom 06.04.2008). Eine allgemeine Tendenz hinsichtlich zweiter Wahlgänge kann kaum erkannt werden, schliesslich ist es im betrachteten Zeitraum nur vier Mal zu zweiten Wahlgängen gekommen. Einmal lag die Beteiligung dabei sogar höher als im ersten Wahlgang, während sie andererseits zwei Mal tiefer zu liegen kam. Im Jahre 2002 kamen der erste und der zweite Wahlgang auf beinahe identische Werte (43.4 zu 43.1 Prozent).

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt zu den Ständeratswahlen, die gleichentags stattfanden.

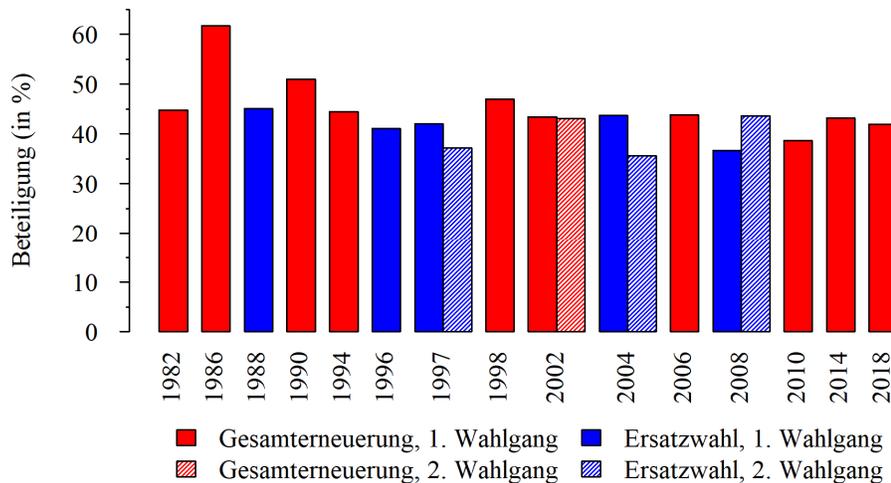


Abbildung 12: Beteiligung Regierungsratswahlen 1982-2018 (Quelle: Amtsblätter)

Mit Blick auf die kommunale Ebene (Abbildung 13) kann die bislang erkannte Parallelität in der Entwicklung der Beteiligung zwischen den drei Gemeinden nicht ganz bestätigt werden. Insgesamt ist es aber wieder die Gemeinde Glarus Süd, die zumeist die höchste Teilnahmequote aufweist. Indes kommt es vor, dass die Gemeinde Glarus den Spitzenrang übernimmt. Gleichzeitig ist es aber auch die Gemeinde Glarus, die 1994 die tiefste Beteiligung der drei Gemeinden vorzuweisen hat.

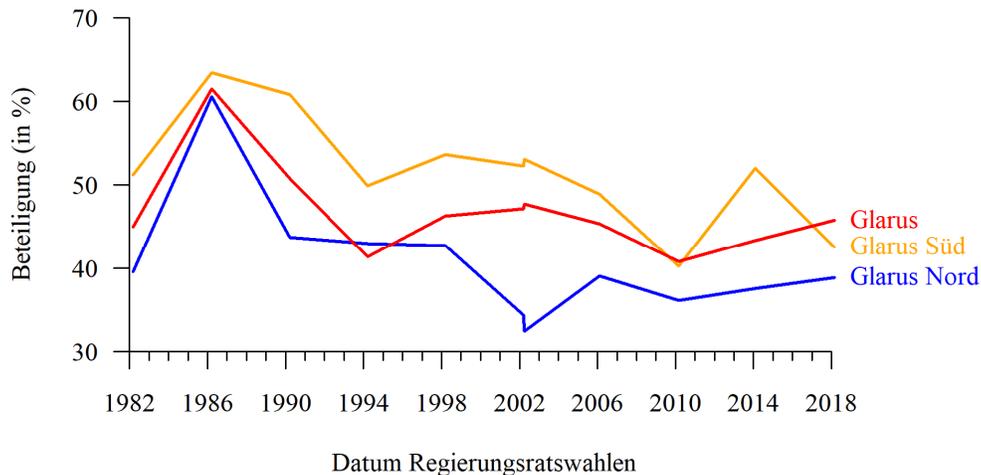


Abbildung 13: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Regierungsrat 1982-2018 (1. und 2. Wahlgänge) nach Gemeinden (Quelle: Amtsblätter)

Die Entwicklung der Beteiligung ist insgesamt weniger gleichförmig als bei Landrats- und Nationalratswahlen. Dies dürfte auch mit der Tatsache zusammenhängen, dass es sich hier um Majorzwahlen handelt und folglich die Persönlichkeiten, aber auch die lokale Herkunft der einzelnen Kandidierenden eine grössere Rolle spielen dürfte als dies bei Proporzwahlen der Fall ist.

## Aktive Teilnahme via Memorialsanträge und Petitionen

Im Kanton Glarus hat jede stimmberechtigte Person sowie jede Gemeinde und ihre Vorsteherschaft die Möglichkeit, Memorialsanträge zuhanden der Landsgemeinde zu stellen.<sup>12</sup> Dabei kann ein Memorialsantrag grundsätzlich jeden Gegenstand in der Zuständigkeit der Landsgemeinde betreffen. Damit steht der Glarner Stimmbürgerschaft einerseits ein niederschwelliges und direktes Instrument zur Einleitung eines politischen Entscheidungsprozesses zur Verfügung. Andererseits versetzt es besonders aktive und politisch profilierte Persönlichkeiten in eine privilegierte Position, während Personen mit tieferer wahrgenommener politischer Wirksamkeit (*internal efficacy*) eher seltener darauf zurückgreifen werden.<sup>13</sup>

Eine Zusammenstellung der Glarner Staatskanzlei für die Jahre 2002 bis 2019, die auf einer Erhebung des Journalisten Lukas Leuzinger beruht, listet 64 eingereichte Memorialsanträge auf.<sup>14</sup> Davon stammt die grosse Mehrzahl von 40 Anträgen von Bürgerinnen und Bürgern. Mit anderen Worten sind gut zwei von drei Memorialsanträge von einer oder mehreren stimmberechtigten Einzelpersonen eingereicht worden. Daneben sind auch politische Parteien relativ aktiv. Im Untersuchungszeitraum zeichnen sich Parteien – alleine oder zusammen mit anderen Parteien – für insgesamt 15 Memorialsanträge verantwortlich. Dabei sind Parteien aus dem ganzen politischen Spektrum zu beobachten – inklusive der Jungparteien JUSO, junge SVP und Jungfreisinnige, die fünf Memorialsanträge eingereicht haben. Schliesslich stammen sieben Anträge von Vereinen und Verbänden, während zwei Anträge von politischen Gemeinden eingereicht worden sind.

Auch thematisch wird ein breites Spektrum bedient. So reichen Memorialsanträge von der Abschaffung der Landsgemeinde über die Einführung von Urnenabstimmungen, die Förderung des öffentlichen Verkehrs, die Einführung des Ausländerstimmrechts und des Stimmrechtsalters 16, bis hin zu Revisionen im Schulwesen, der Schaffung neuer Gesetze oder der Änderung spezifischer Gesetzesartikel.

Die grosse Mehrzahl von 54 der insgesamt 64 Memorialsanträge hat der Landrat als zulässig erklärt, wobei 44 Anträge zusätzlich als erheblich taxiert worden sind.<sup>15</sup> Von den zulässig und erheblich erklärten Memorialsanträgen hat der Landrat der Landsgemeinde 33 Mal die Ablehnung und je vier Mal die Zustimmung und Abschreibung beantragt.<sup>16</sup> Zumeist bestätigt die Landsgemeinde die Anträge des Landrates. Von den im Untersuchungszeitraum bis dato der Landsgemeinde vorgelegten 38 zulässigen und erheblichen Memorialsanträgen hat die Landsgemeinde 36 Mal dem Antrag des Landrats zugestimmt.

Neben den Memorialsanträgen verdienen auch Petitionen Beachtung. Während zulässige Memorialsanträge – insbesondere in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs – einen konkreten politischen Entscheidungsprozess direkt initiieren können, müssen Petition von den angesprochenen Behörden lediglich beantwortet, respektive den zuständigen Stellen weitergeleitet werden. Gleichwohl

---

<sup>12</sup> Nach Einreichung eines Memorialsantrags entscheidet zunächst der Landrat über die rechtliche Zulässigkeit und die Erheblichkeit des Antrags. Dabei gilt ein zulässiger Antrag dann als erheblich, wenn er mindestens zehn Stimmen auf sich vereint. Sodann muss ein als erheblich taxierter Memorialsantrag spätestens der übernächsten Landsgemeinde vorgelegt werden.

<sup>13</sup> Folglich kann es sein, dass einzelne Stimmberechtigte häufiger auf dieses Instrument zurückgreifen. Auch besteht die Gefahr, dass Memorialsanträge zuweilen zur reinen Artikulation politischen Unmuts herangezogen werden.

<sup>14</sup> Dabei nicht mitgezählt werden zurückgezogene Anträge.

<sup>15</sup> Dabei werden als teilweise zulässig und als teilweise erheblich erklärte Anträge mitgezählt. Auf einen vom Landrat als nicht erheblich erklärten Memorialsantrag tritt die Landsgemeinde nur auf besonderen Antrag hin ein. Dies ist im Untersuchungszeitraum nicht vorgekommen.

<sup>16</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Landrat dem Memorialsantrag zuweilen einen Gegenvorschlag gegenübergestellt hat. Für drei der im Untersuchungszeitraum zulässig und erheblich erklärten Memorialsanträge hat der Landrat noch keine Empfehlung zuhanden der Landsgemeinde formuliert.

sind Petitionen ein nicht zu unterschätzendes Instrument der politischen Mitwirkung, von dem im Kanton Glarus jede Person Gebrauch machen kann.

Eine Zusammenstellung der Glarner Staatskanzlei für die Jahre 2008 bis 2019 listet neun eingereichte Petition auf. Diese stammen sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch von Verbänden, einer Jungpartei und einer kommunalen Exekutive. Damit sind Petitionen zwar seltener als Memorialsanträge, werden aber von ähnlichen Akteursgruppen angerufen.

## 2.3 Beteiligung auf kommunaler Ebene 2008-2019

Im vorliegenden Kapitel richten wir den Blick nun auf die kommunale Ebene und betrachten die Teilnahmequoten aller Gemeinderatswahlen und Gemeindeversammlungen der drei auf den 1. Januar 2011 fusionierten Glarner Gemeinden. Urnenabstimmungen hat es bislang keine gegeben.

Mit Blick auf Gemeindeversammlung muss festgehalten werden, dass sich «Teilnahme» nicht alleine auf die reine Anwesenheit in der Versammlung und die Stimmabgabe am Ende der Beratung beschränkt. Stattdessen stehen den Stimmberechtigten in den Versammlungen auch Instrumente der *aktiven* Teilnahme offen. Dies äussert sich etwa im Vorbringen von Wortmeldungen und Anträgen. So können die versammelten Stimmberechtigten vorgelegte Anträge – wiederum mittels Antrag – abändern oder zur grundlegenden Überarbeitung zurückweisen. Ähnlich wie zuvor bei den Landsgemeinden können die Stimmberechtigten zudem eigene Geschäfte auf die Traktandenliste späterer Versammlungen setzen. Solche Anträge zuhanden der Gemeindeversammlung sind insgesamt aber eher selten und längst nicht jede Versammlung behandelt entsprechende Vorstösse. Das vorliegende Kapitel konzentriert sich dementsprechend auf die Teilnahme im engeren Sinn und definiert «Teilnahme» als Anwesenheit in der Versammlung. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden im Folgenden die Petitionen auf Gemeindeebene. Diese sind insgesamt eher selten. Eine kurze Online-Recherche zeigt, dass Petitionen zuweilen in der Gemeinde Glarus Nord vorgebracht werden, während sie in den anderen beiden Gemeinden eher die Ausnahme darstellen.

Wiederum geht es im Folgenden neben der reinen Präsentation der Glarner Daten auch um die Einordnung in die gesamtschweizerische Gemeindelandschaft. Indes kann die Frage, ob die erkannten Beteiligungszahlen im interkommunalen Kontext als eher hoch oder eher tief einzuschätzen sind, nur ansatzweise beantwortet werden. Denn tatsächlich gibt es keine schweizweite Zusammenstellung zu kommunalen Wahlen und insbesondere nicht zur Wahlteilnahme. Dasselbe gilt für die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, da entsprechende Daten nicht zentral gesammelt werden. Gleichwohl kennt die Schweiz eine ganz wertvolle Quelle, wenn es um empirische Daten zur kommunalen Politik geht: die regelmässig durchgeführten Gemeindeschreiberbefragungen. Zwar ist bei der Verwendung der Gemeindeschreiberbefragungen immer zu berücksichtigen, dass den angefragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern die Teilnahme an dieser umfangreichen Erhebung freisteht und deshalb nie alle Daten aller Gemeinden zur Verfügung stehen.<sup>17</sup> Gleichwohl sind – und bleiben – die Gemeindeschreiberbefragungen nicht nur für die Forschung, sondern auch zur Einordnung der gelebten demokratischen Praxis unverzichtbar. Daneben muss einmal mehr betont werden, dass der interkommunale Vergleich durch das Stimmrechtsalter 16 erschwert wird und dass am Wahlsonntag stattfindende Eidgenössische Abstimmungen einen mobilisierenden Effekt auch auf die kommunalen

<sup>17</sup> Ferner handelt es sich – je nach erhobener Frage – um Schätzungen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und nicht immer um harte Fakten.

Wahlen haben können. Die im Folgenden präsentierten Vergleiche sind denn auch als Trendschätzungen anzusehen, die uns allgemeine Tendenzen aufzeigen können.

### Gemeinderatswahlen 2009-2018

In den auf den 1. Januar 2011 fusionierten Glarner Gemeinden haben bislang drei Gesamterneuerungswahlen stattgefunden. In allen drei Gemeinden nahmen die Beteiligungsquoten über die Zeit tendenziell zu (Abbildung 14). Insbesondere zwischen den Wahlen 2009 und 2014 stieg die Beteiligung teilweise beträchtlich an. So verzeichnete die Gemeinde Glarus Nord eine Zunahme um beinahe 12 Prozentpunkte, gefolgt von Glarus Süd mit rund sechs Prozentpunkten. Die Gemeinde Glarus zeigt demgegenüber eine sehr lineare Entwicklung; die Beteiligung steigt jeweils um rund 1.4 bis 2.0 Prozentpunkte zwischen den einzelnen Gesamterneuerungswahlen. Zwischen den Wahljahren 2014 und 2018 kommt es in allen drei Gemeinden sodann zu einer Konsolidierung. Die Veränderungen in der Beteiligungsquote sind nur noch marginal.

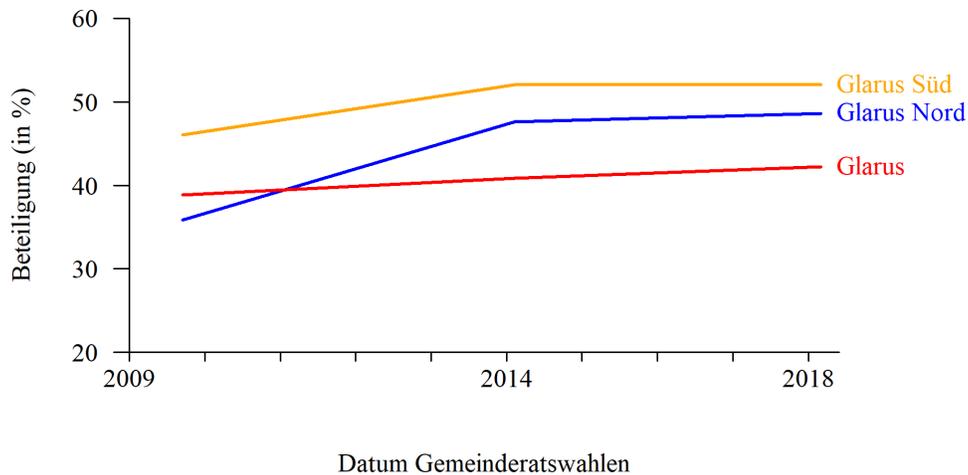


Abbildung 14: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Gemeinderäte 2009-2018 (1. Wahlgänge) nach Gemeinden (Quelle: Wahlprotokolle)

Ohne valide Daten auf Individualebene kann zwar nicht abschliessend geklärt werden, inwieweit die an den Wahlterminen 2014 und 2018 gleichzeitig stattfindenden Eidgenössischen Abstimmungen und Regierungsratswahlen allenfalls einen mobilisierenden Effekt auf die kommunalen Wahlen gehabt haben. Gleichwohl ist bemerkenswert, dass der Vergleich zwischen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung kein einheitliches Bild ergibt. So sind die kommunale Wahl- und die Eidgenössische Abstimmungsbeteiligung in der Gemeinde Glarus Nord beinahe identisch<sup>18</sup>, während die Abstimmungsbeteiligung in der Gemeinde Glarus klar höher ist als die Wahlbeteiligung. Die Differenz beträgt hier beachtliche 8.6 Prozent am 09.02.2014 und 9.1 Prozent am 04.03.2018. In Glarus Süd schliesslich ist einmal die Wahl- und einmal die Abstimmungsbeteiligung höher.<sup>19</sup>

Einen detaillierteren Überblick über die kommunalen Wahlen bietet Abbildung 15, die neben den ersten auch die zweiten Wahlgänge der Gesamterneuerungswahlen sowie die ersten und zweiten Wahlgänge im Fall von Ersatzwahlen darstellt. Zumeist liegt die Beteiligung bei

<sup>18</sup> Am 09.02.2014 betrug die Abstimmungsbeteiligung 48.2 Prozent, gegenüber 47.7 Prozent bei den Gemeinderatswahlen. Noch knapper ist die Differenz am 04.03.2018, wobei hier nun die Wahlen eine geringfügig höhere Beteiligungsquote vorweisen (Abstimmung: 48.4 Prozent, Wahlen: 48.7 Prozent).

<sup>19</sup> Am 09.02.2014 lag die Abstimmungsbeteiligung (56.9 Prozent) rund 4.8 Prozent höher als die Wahlbeteiligung (52.1 Prozent). Am 04.03.2018 dreht sich dieses Bild um. Nun ist die Wahlbeteiligung (52.0 Prozent) höher als die Abstimmungsbeteiligung (49.5 Prozent).

Gesamterneuerungswahlen höher als bei Ersatzwahlen. Ebenso kommen erste Wahlgänge in der Tendenz auf höhere Beteiligungswerte als die zweiten Wahlgänge. Beide Erkenntnisse bestätigen damit die Befunde aus der Analyse der Regierungsratswahlen. Indes zeigt sich, dass auch zweite Wahlgänge sowie Ersatzwahlen ein nicht unerhebliches Mobilisierungspotential haben können. So ist die höchste Beteiligung in einer Ersatzwahl in Glarus Süd zu beobachten und in Glarus Nord verzeichnet ein zweiter Wahlgang eine höhere Teilnahmequote als der erste Wahlgang.

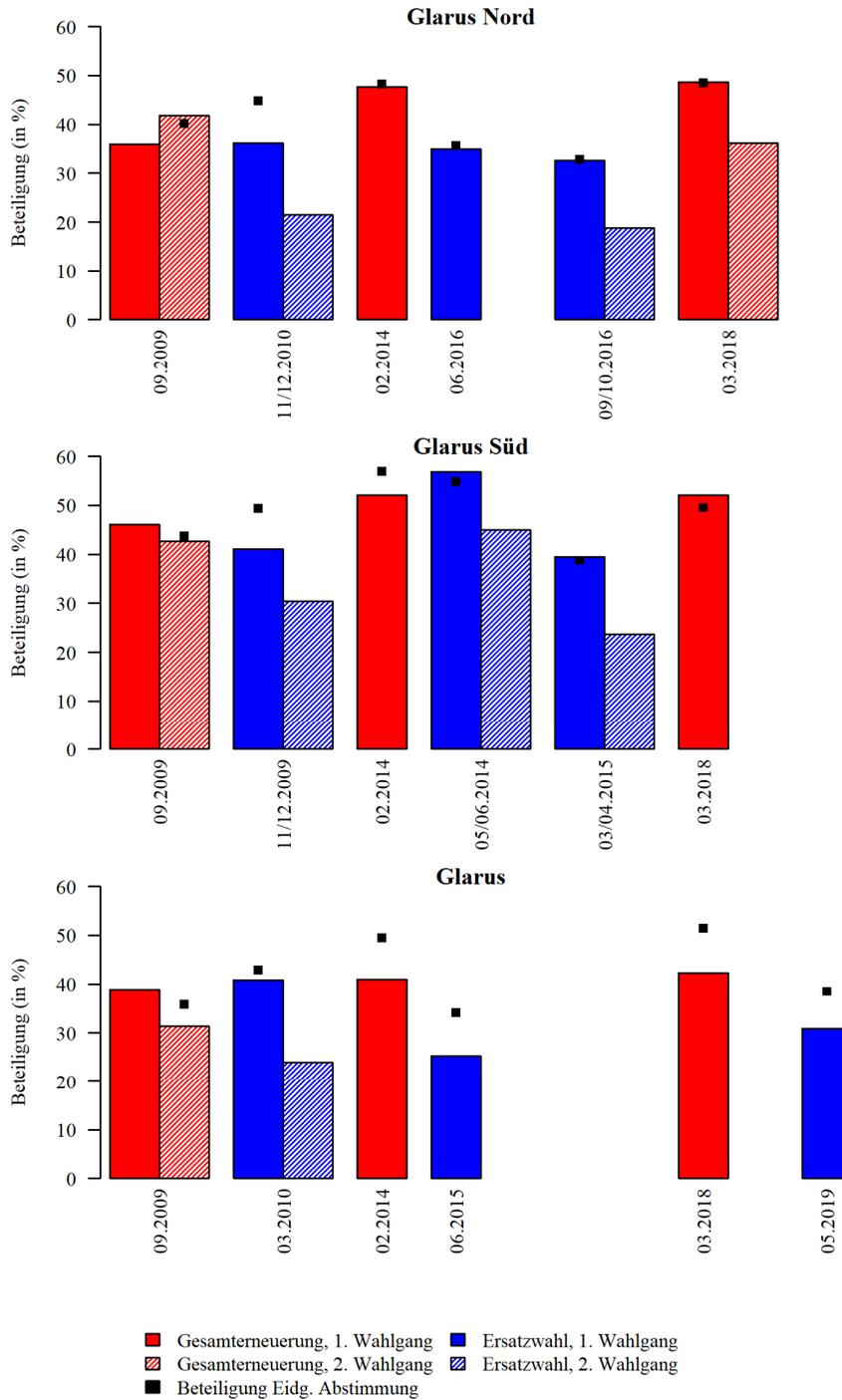


Abbildung 15: Beteiligung Gemeinderatswahlen 2009-2019 nach Gemeinden (Quelle: Wahlprotokolle)

Der Vergleich mit den am selben Tag stattfindenden Eidgenössischen Abstimmungen bestätigen die vorherigen Befunde: In der Gemeinde Glarus Nord kann insgesamt eine gute Übereinstimmung zwischen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung erkannt werden, während die Beteiligung an Abstimmungen in der Gemeinde Glarus durchwegs höher ist als an Wahlen. In der Gemeinde Glarus Süd ist das Bild demgegenüber gemischt; einmal verzeichnen die Wahlen, ein anderes Mal die Abstimmungen eine höhere Teilnahme.

Was bedeuten die erkannten Teilnahmequoten im Schweizerischen Kontext? Sind sie als eher hoch oder als eher tief einzuschätzen? Als Annäherung an diese Fragen präsentiert Abbildung 16 die Beteiligungsquoten der drei Glarner Gemeinden für die Gesamterneuerungswahlen 2009 und 2018 (erste Wahlgänge) und stellt sie den Angaben der Gemeindegremienbefragungen 2009 und 2017 gegenüber. Da davon ausgegangen werden kann, dass auch die Gemeindegrösse einen Effekt auf die kommunale Beteiligung hat, sind die Daten der Gemeindegremienbefragung zusätzlich auf die Gemeinden mit zwischen 9'000 und 19'000 Einwohnerinnen und Einwohner gefiltert worden. In dieser Kategorie befinden sich auch die drei Glarner Gemeinden.

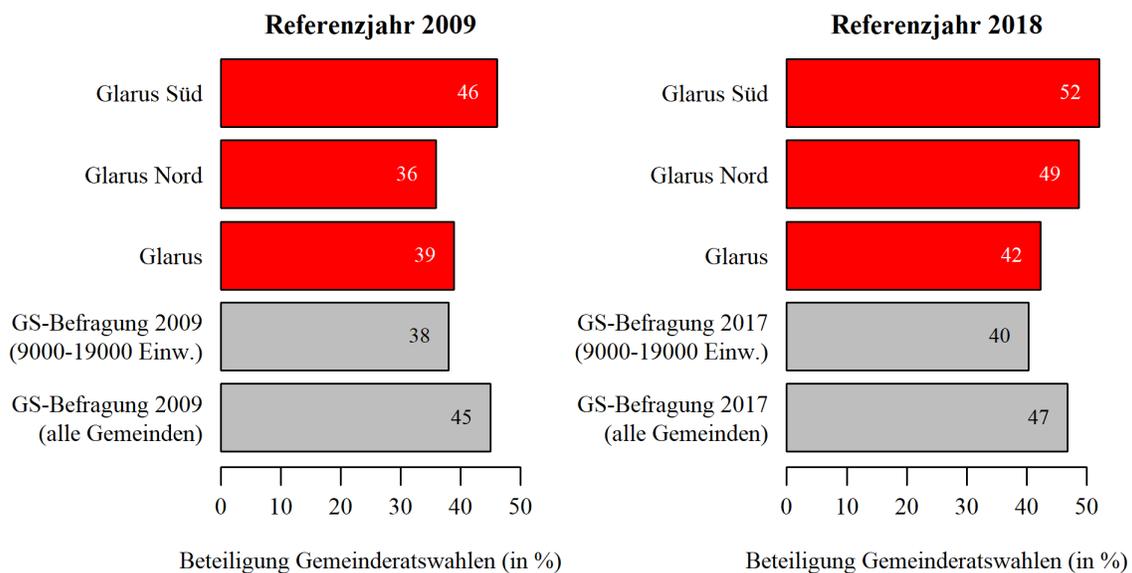


Abbildung 16: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Gemeinderäte 2009 und 2018 nach Gemeinde sowie Vergleichswerte (Quellen: Wahlprotokolle, Gemeindegremienbefragungen 2009 und 2017)

Erläuterung: Dargestellt sind die Beteiligungszahlen der Gesamterneuerungswahlen 2009 und 2018 (jeweils erste Wahlgänge) der drei Glarner Gemeinden. Ferner präsentiert die Abbildung Vergleichswerte (Mittelwerte) aus den Gemeindegremienbefragungen 2009 und 2017, jeweils einerseits für alle teilnehmenden Gemeinden, andererseits für Gemeinden mit zwischen 9'000 und 19'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ( $N_{\text{alle Gemeinden 2009}} = 1201$  Gemeinden,  $N_{\text{Auswahl Gemeinden 2009}} = 68$  Gemeinden,  $N_{\text{alle Gemeinden 2017}} = 1474$  Gemeinden,  $N_{\text{Auswahl Gemeinden 2017}} = 92$  Gemeinden).

Der Vergleich mit den Daten der Gemeindegremienbefragungen zeigt, dass sich die Glarner Gemeinden in etwa im Mittelfeld aller erhobener Schweizer Gemeinden befinden. Dies gilt insbesondere für das Referenzjahr 2009, in dem sich die Gemeinde Glarus Süd im Bereich des gesamtschweizerischen Mittelwerts bewegt, während die Beteiligungswerte von Glarus Nord und Glarus um den Mittelwert der Schweizerischen Gemeinden derselben Grössenklasse pendeln. Für das

Referenzjahr 2018 kann im Kanton Glarus sogar eine leicht überdurchschnittliche Beteiligung ausgemacht werden. Sowohl Glarus Nord als auch Glarus Süd weisen Beteiligungsquoten über dem gesamtschweizerischen Schnitt auf. Ferner kommen alle drei Gemeinden auf eine höhere Teilnahmequote als der Durchschnitt der anderen Schweizer Gemeinden derselben Grössenklasse. Der Befund aus den vorangehenden Kapiteln, dass die politische Wahlbeteiligung im Kanton Glarus eher unterdurchschnittlich ist, kann für die kommunale Ebene somit nicht bestätigt werden.

### Gemeindeversammlungen 2008-2019

Gemeindeversammlungen zeichnen sich zumeist nicht durch besonders hohe Teilnahmequoten aus. Gemäss Gemeindeschreiberbefragung 2009 beträgt die durchschnittliche Beteiligung rund 9.7 Prozent, wobei eine Abnahme über die Zeit zu verzeichnen ist (Ladner 2016: 35).<sup>20</sup>

Diese durchschnittliche Teilnahmequote muss aber relativiert werden. Denn tatsächlich unterscheidet sich die Teilnahme einerseits sehr stark *zwischen* den einzelnen Gemeinden. So gibt es Gemeinden, die über systematisch höhere Teilnahmequoten verfügen als andere Gemeinden. Andererseits gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Versammlungen *innerhalb* derselben Gemeinden. Dies lässt sich in erster Linie mit den traktandierten Geschäften erklären: Stehen besonders spannende, emotionale oder finanzstarke Traktanden an, nehmen tendenziell auch mehr Leute teil (siehe Rochat 2020).

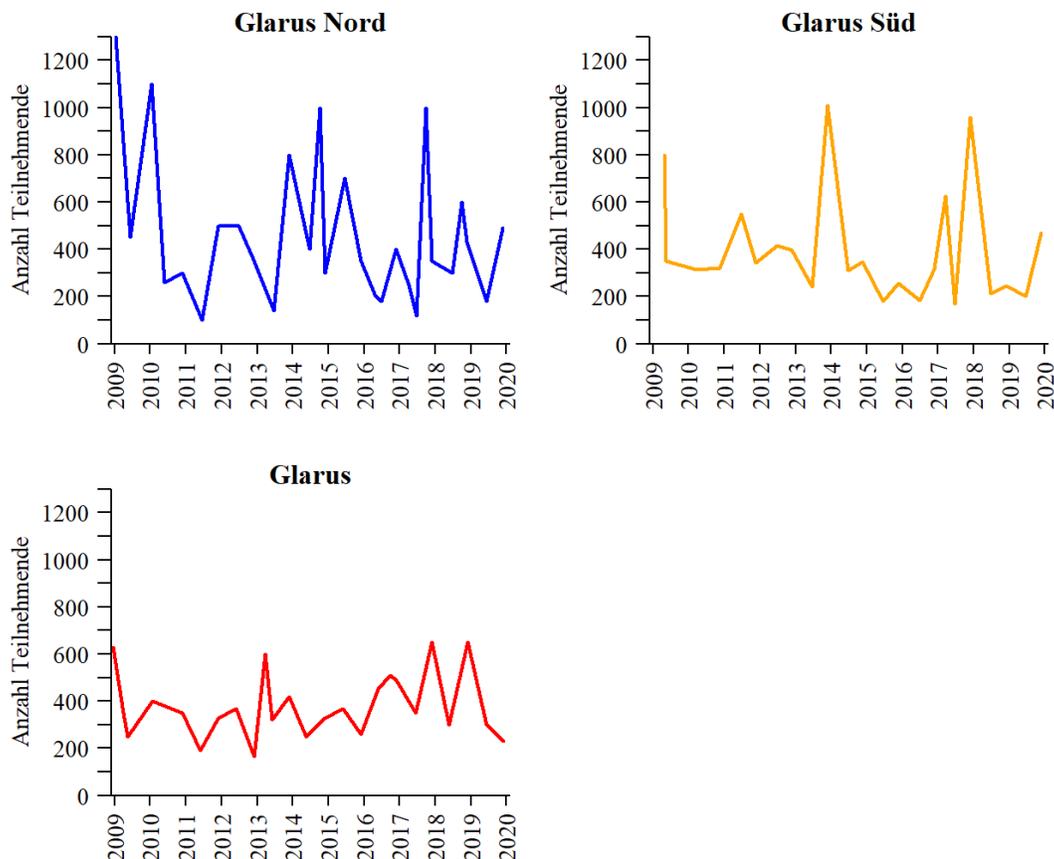


Abbildung 17: Anzahl Teilnehmende in Gemeindeversammlungen (Quellen: Versammlungsprotokolle)

<sup>20</sup> Gemäss Gemeindeschreiberbefragungen 1988, 1998 und 2009.

Diese Zusammenhänge zeigen sich auch im Kanton Glarus. Zunächst stellt Abbildung 17 die Anzahl teilnehmender Stimmberechtigter in allen Gemeindeversammlungen der drei Glarner Gemeinden dar. Dabei zeigt sich ein typisches Bild, wie es auch in anderen Kontexten beobachtet werden kann: Die Spannweite zwischen maximaler und minimaler Anzahl Teilnehmender ist relativ gross. Dies gilt insbesondere für die Gemeinde Glarus Nord, in der an der bestbesuchten Versammlung 13 Mal mehr Stimmberechtigte teilgenommen haben als in der Versammlung mit der tiefsten Beteiligung. Dies weist auf eine beträchtliche Mobilisierungskraft (Ladner 2016: 40) in der Gemeinde hin. Stehen besonders wichtige Geschäfte an, kommen relativ viele Leute.<sup>21</sup> Überhaupt sind die Sprünge zwischen den einzelnen Versammlungen in der Gemeinde Glarus Nord relativ gross. Einen Kontrapunkt setzt die Gemeinde Glarus, in der keine allzu grossen Sprünge zwischen den einzelnen Versammlungen erkannt werden können. Der Quotient zwischen der Versammlung mit der höchsten und der Versammlung mit der tiefsten Beteiligung beträgt hier 3.9. In der am besten besuchten Versammlung der Gemeinde Glarus haben also rund vier Mal mehr Stimmberechtigte teilgenommen als in der Versammlung mit der tiefsten Beteiligung. Dies ist rund drei Mal weniger als in Glarus Nord. Insgesamt scheinen die traktandierten Themen die Stimmberechtigten der Gemeinde Glarus weniger zu mobilisieren. Die Gemeinde Glarus Süd bewegt sich zwischen den anderen beiden Gemeinden. Hier hat die bestbesuchte Versammlung rund 5.9 Mal mehr Stimmberechtigte angezogen als die am schlechtesten besuchte Versammlung.

Im Durchschnitt finden sich in Glarus Nord gut 467 Stimmberechtigte zu den Versammlungen ein, gefolgt von Glarus Süd mit 401 und Glarus mit 381 Stimmberechtigten. In Prozent aller Stimmberechtigter<sup>22</sup> kommt Glarus Süd damit auf die höchste Teilnahmequote der drei Gemeinden. Im Schnitt nehmen rund 5.8 Prozent teil, gefolgt von Glarus mit rund 4.8 Prozent und Glarus Nord mit rund 4.1 Prozent. Die maximale Teilnahmequote erreicht in Glarus Süd gut 14.5 Prozent, während Glarus Nord eine maximale Teilnehmerate von gut 11.9 Prozent vorweist. Die Gemeinde Glarus ist bislang nie über 8.4 Prozent gekommen.

So betrachtet, ist die durchschnittliche Teilnahmequote also grundsätzlich als eher tief einzuschätzen. Im Durchschnitt entscheidet gut einer von 20 Stimmberechtigten über Geschäfte, die für alle Stimmberechtigten verbindlich sind. Dies ist aber kein Glarner Spezifikum, vielmehr ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen in der Schweiz grundsätzlich eher tief. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Teilnahmequote wie bereits erwähnt auch stark vom jeweiligen kommunalen Kontext abhängt. Insbesondere die Gemeindegrösse spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. So ist aus der wissenschaftlichen Forschung bekannt, dass die Versammlungsteilnahme mit zunehmender Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern exponentiell abnimmt. Eindrücklich zeigt dies

Abbildung 18, die die Glarner Teilnahmequoten den Daten der einzigen zwei Studien gegenüberstellt, die ebenfalls auf Angaben aus Versammlungsprotokollen abstellen.

Tatsächlich nimmt die durchschnittliche Beteiligung bis zu einer Einwohnerzahl von ca. 3000 Personen rapide ab, bevor sie sich auf tiefem Niveau stabilisiert. Vergleichen wir die Zahlen der Glarner Gemeinden mit den Angaben aus den Kantonen Aargau und Zürich, dann stellen die Glarner Beteiligungswerte keinesfalls Ausreisser dar. Im Gegenteil scheinen die Werte sogar tendenziell höher zu liegen als in vergleichbar grossen Gemeinden der anderen beiden Kantone.

---

<sup>21</sup> In Ladners (2016: 40) Worten: «Kommen an stark mobilisierende Versammlungen ein Mehrfaches der Personen, die sich an schwach besuchten Versammlungen beteiligen, so ist das ein Hinweis auf Politikbeteiligung von Fall zu Fall und auf der Basis persönlicher Betroffenheit.»

<sup>22</sup> Die Versammlungsprotokolle liefern keine Angaben zum Total der Stimmberechtigten zum Zeitpunkt der Durchführung der Gemeindeversammlungen. Die Berechnung fusst deshalb auf den Angaben der zeitlich nächstgelegenen kommunalen oder kantonalen Wahlen.

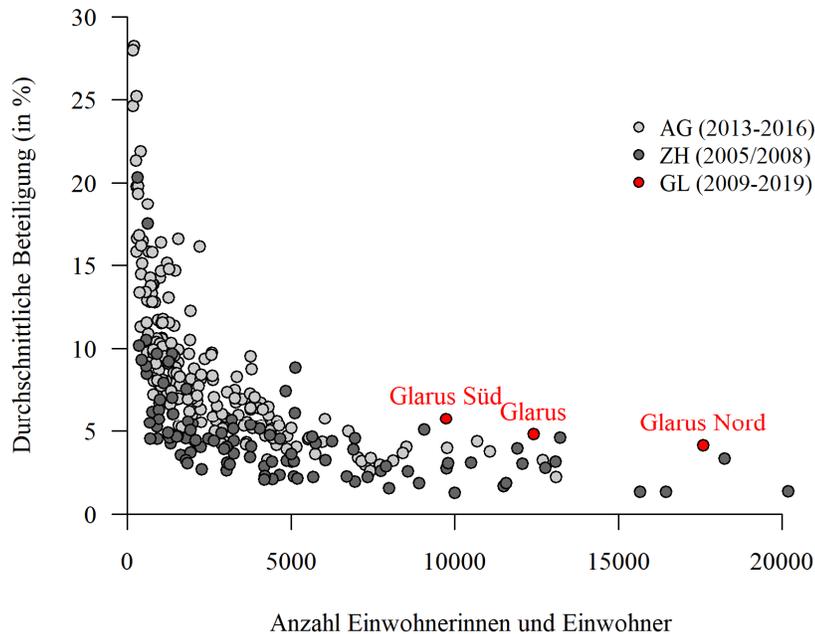


Abbildung 18: Durchschnittliche Beteiligung Gemeindeversammlungen GL, AG, ZH (Quellen: Versammlungsprotokolle, Kübler/Rochat 2009, Rochat 2020)

Erläuterung: Alle Angaben beruhen auf Versammlungsprotokollen. Die Daten der Zürcher Gemeinden beziehen sich auf die Jahre 2005 und 2008 und sind im Rahmen einer Studie von Kübler/Rochat (2009) erhoben worden ( $N = 102$  Gemeinden). Die Angaben der Aargauer Gemeinden stellen kommunale Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2016 dar und sind für die Studie von Rochat (2020) erhoben worden ( $N = 203$  Gemeinden). Für die Glarner Gemeinden sind alle Gemeindeversammlungen der drei Gemeinden berücksichtigt worden.

Dass die Beteiligung in den Glarner Gemeinden im Vergleich zu anderen, ähnlich grossen Gemeinden als eher hoch erscheint, bestätigt sich auch mit Blick auf die Daten der Gemeindeschreiberbefragungen (Abbildung 19). So zeigt der Vergleich mit den Schätzungen aus der Erhebung von 2009, dass alle drei Glarner Gemeinden durchschnittlich mindestens doppelt so viele Teilnehmende vorweisen können. Noch markanter ist der Unterschied mit Blick auf die Gemeindeschreiberbefragung 2017, da die Beteiligung zwischen den Erhebungen von 2009 und 2017 weiter abgenommen hat.

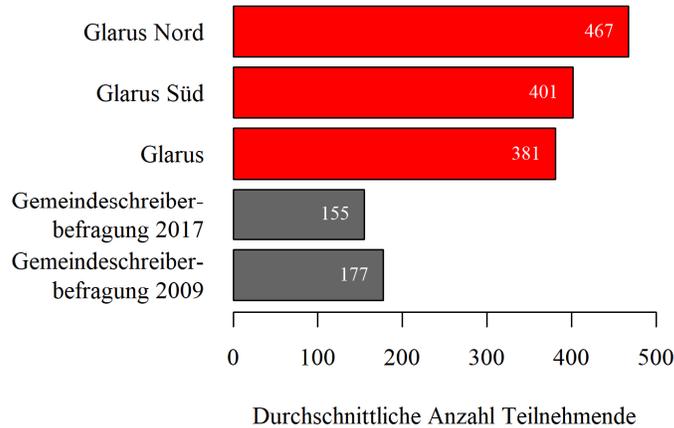


Abbildung 19: Durchschnittliche Anzahl Teilnehmender (Quellen: Versammlungsprotokolle, Gemeindegliederbefragungen 2009 und 2017)

Erläuterung: Angaben der Gemeindegliederbefragungen 2009 und 2017 beziehen sich auf Gemeinden zwischen 9'000 und 19'000 Einwohnerinnen und Einwohner ( $N_{2009} = 35$  Gemeinden,  $N_{2017} = 48$  Gemeinden).

Insgesamt kann mit Blick auf die Gemeindeversammlungen festgehalten werden, dass die durchschnittliche Beteiligung insgesamt zwar eher tief ist, dass diese Beteiligung aber (1.) im Vergleich mit anderen, ähnlich grossen Gemeinden als eher hoch einzuschätzen ist und dass (2.) beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Versammlungen beobachtet werden können. Im innerkantonalen Vergleich fällt auf, dass die Beteiligung in der grössten Gemeinde Glarus Nord am tiefsten ist. Dies reiht sich ein in die empirische Evidenz aus anderen Kantonen und Studien. Gleichzeitig offenbart die Gemeinde ein sehr grosses Mobilisierungspotential. Die Teilnahme scheint in dieser Gemeinde insgesamt am stärksten von den jeweiligen Traktanden abzuhängen. Demgegenüber verfügt die Gemeinde Glarus im Schnitt über eine leicht höhere Beteiligungsquote, ohne dass aber allzu grosse Sprünge zwischen einzelnen Versammlungen erkannt werden können. Glarus Süd wiederum weist die höchste durchschnittliche Beteiligungsquote auf und bewegt sich hinsichtlich der Mobilisierung durch einzelne Traktanden zwischen den anderen beiden Gemeinden.

## 2.4 Résumé der wichtigsten empirischen Erkenntnisse

Aus der vorliegenden Analyse von Wahl- und Abstimmungsdaten können verschiedenste Erkenntnisse gewonnen werden. Mit Blick auf die **Eidgenössischen und kantonalen Wahlen** kann grundsätzlich festgestellt werden, dass die Beteiligung im Kanton Glarus insgesamt als eher tief zu beurteilen ist. Indes können verschiedenste Nuancen erkannt werden (Abbildung 20).

Von besonderer Bedeutung sind zunächst die **Regierungsratswahlen**. Die Teilnahme an den Wahlen in die kantonale Regierung ist über die Zeit relativ stabil und höher als die Beteiligung bei Nationalrats- und Landratswahlen. Eidgenössische Volksabstimmungen am selben Tag mögen zuweilen einen mobilisierenden Effekt auf die Teilnahme an den Regierungsratswahlen haben – so etwa im Jahre 1986. Indes motivieren auch Regierungsratswahlen ohne gleichentags stattfindende Abstimmungen oder andere Wahlen vergleichsweise viele Glarnerinnen und Glarner zum Urnengang (so etwa in der Zeit von 1990 bis 2006).

Den Regierungsratswahlen stehen die **Landratswahlen** gegenüber. Bewegt sich die Beteiligung an den Landratswahlen bis etwa 2003 im Bereich der Regierungsratswahlen, so fallen ihre Teilnahmequoten seither deutlich tiefer aus. Über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, kann ein starker Rückgang erkannt werden. Gegenwärtig weist der Kanton Glarus punkto kantonaler Parlamentswahlen die tiefste Teilnahmequote aller Kantone aus.

Ebenfalls auf insgesamt tiefe Teilnahmequoten kommen die Wahlen in die nationalen Parlamente. Im betrachteten Zeitraum<sup>23</sup> zählt der Kanton Glarus bei den **Nationalratswahlen** zu den Kantonen mit der tiefsten Teilnahmequote. Seit 2003 kann eine leichte Zunahme der Teilnahme und eine langsame Annäherung in Richtung der gesamtschweizerischen Teilnahmequote beobachtet werden. Gleichwohl weist der Kanton Glarus nach wie vor die tiefste bis drittiefste Quote aller Kanton auf.

Ähnlich wie die Nationalratswahlen mobilisieren auch die **Ständeratswahlen** relativ wenig. Die vergleichsweise hohen Beteiligungswerte bis und mit 1990 dürften sich insbesondere mit den gleichentags stattfindenden Regierungsratswahlen – und für 1986 allenfalls die Eidgenössische Abstimmung zum UNO-Beitritt – erklären lassen. Dies zeigt sich auch darin, dass die Beteiligung nach Verschiebung des Wahldatums auf den Sonntag der Nationalratswahlen stark sinkt und sich auf dem Niveau der Nationalratswahlen einpendelt.

Der **interkommunale Vergleich** zeigt ein ziemlich einheitliches Bild. Sowohl bei den National- und Ständeratswahlen als auch bei den Landratswahlen verzeichnet Glarus Süd die höchste Beteiligung. Sodann ist die Beteiligung in der Gemeinde Glarus sowohl bei Nationalratswahlen (seit 1991) als auch bei Landratswahlen (seit 1998) höher als in der Gemeinde Glarus Nord. Bei Regierungsratswahlen kommt es zuweilen vor, dass die Gemeinde Glarus die höchste Teilnahme vorweist.

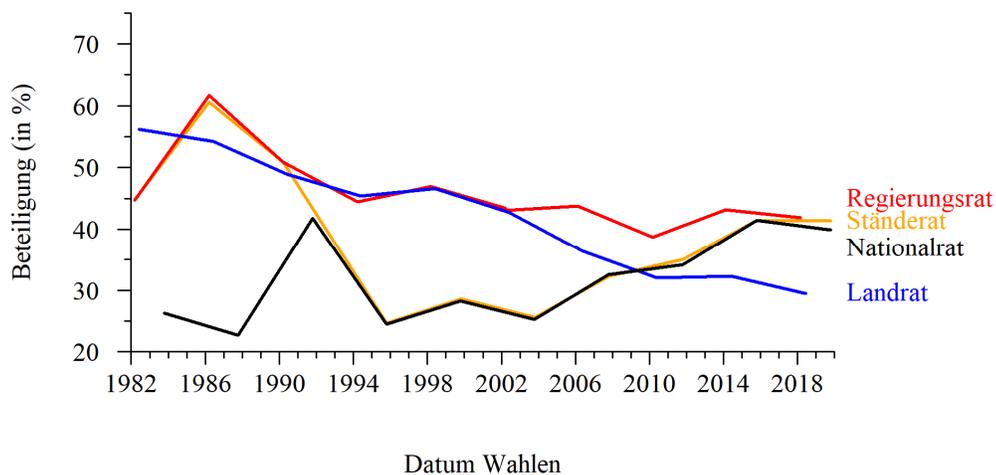


Abbildung 20: Beteiligung Nationalrats-, Ständerats-, Landrats- und Regierungsratswahlen (1. Wahlgänge, ohne Ersatzwahlen) (Quellen: BfS, ZDA, Amtsblätter, Landesarchiv)

Die Beteiligung an **Eidgenössischen Abstimmungen** ist insbesondere in der letzten Dekade unterdurchschnittlich. An 16 der letzten 34 Abstimmungssonntagen wies Glarus die tiefste Quote aller Kantone aus. Doch bereits zuvor lag die Glarner Beteiligung eher selten über dem gesamtschweizerischen Beteiligungswert. Mit Blick auf die einzelnen Gemeinden ist es insbesondere Glarus Süd, das bis etwa 2006 im interkommunalen Trendvergleich überdurchschnittliche

<sup>23</sup> Eine Ausnahme bilden die Wahlen von 1991.

Beteiligungszahlen vorzuweisen hatte. Seither ist der Trend auch hier tiefer als im Schnitt aller Schweizer Gemeinden.

Die Ergebnisse der kantonalen und nationalen Ebenen können nicht ohne Weiteres auf die **Beteiligung auf kommunaler Ebene** heruntergebrochen werden. Soweit Vergleiche mit Gemeinden anderer Kantone möglich sind, erscheint die Beteiligung in Gemeindeversammlungen und an Gemeinderatswahlen als eher überdurchschnittlich.

Zwischen 2009 und 2018 hat die Beteiligung an den **Gemeinderatswahlen** in allen drei Gemeinden zugenommen. Der Vergleich mit den Daten der Gemeindegliederbefragungen zeigt, dass die Beteiligung als durchschnittlich bis überdurchschnittlich zu betrachten sind. Indes kann nicht ausgeschlossen werden, dass die gleichentags stattfindenden Regierungsratswahlen und Eidgenössischen Abstimmungen allenfalls einen positiven Effekt auf die Beteiligung an den Gemeinderatswahlen 2014 und 2018 gehabt haben. Wiederum weist die Gemeinde Glarus Süd die höchste Beteiligung auf. In der Gemeinde Glarus ist nur eine marginale Zunahme über die Zeit zu erkennen.

Die durchschnittliche Beteiligung an **Gemeindeversammlungen** von zwischen 4.1 bis 5.8 Prozent ist selbstverständlich nicht hoch. Sie ist im Vergleich zu ähnlich grossen Gemeinden anderer Kantone aber als überdurchschnittlich zu taxieren. Ferner zeigt sich insbesondere in der Gemeinde Glarus Nord ein beträchtliches Mobilisierungspotential.

### 3. Studien zur Teilnahme an den Glarner Landsgemeinden

Anders als bei Gemeindeversammlungen wird die Höhe der Beteiligung an den Glarner Landsgemeinden nicht systematisch erhoben. Dementsprechend fehlen offizielle Zahlen zur Teilnahme. Schätzungen der Glarner Staatskanzlei gehen von normalerweise zwischen 6'000 und 8'000 Stimmberechtigten aus, was einem Anteil von rund 20 bis 30 Prozent aller Stimmberechtigter entspricht (Dürst 2004: 5). Diese Schätzungen basieren auf dem Grundriss des Landsgemeinderings. Dieser bietet Platz für maximal etwa 11'000 Stimmberechtigte, wenn sie eng beieinanderstehen und ein Teil der Sitz- zu Stehplätzen umfunktioniert wird. In jüngster Zeit am besten besucht war gemäss Aussagen der Glarner Staatskanzlei die ausserordentliche Landsgemeinde vom 25. November 2007.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Teilnehmerzahl einerseits zwischen den einzelnen Landsgemeinden, andererseits aber auch während einer einzelnen Landsgemeinde beträchtlich schwanken kann. So kommt es vor, dass Stimmberechtigte den Landsgemeindering erst für die Beratung spezifischer, besonders interessanter Traktanden betreten und bei der Behandlung anderer Geschäfte wieder verlassen. Die Höhe dieser Fluktuation innerhalb einzelner Landsgemeinden ist nicht bekannt.

#### 3.1 Ermittlung der Teilnahmequote via Fotoanalysen

Einen empirischen Versuch zur genaueren Erhebung der Landsgemeinde-Beteiligung unternahmen Hans-Peter Schaub und Lukas Leuzinger (2018), indem sie Fotografien des Landsgemeinderings mittels spezialisierter Software auswerteten. Auf Basis von 40 Fotos aus 28 Jahren kommen sie auf eine durchschnittliche Beteiligung von rund 15 Prozent, was deutlich unter den erwähnten Schätzungen der Glarner Staatskanzlei liegt. Darüber hinaus erkennen die Autoren eine Abnahme der Beteiligung über die Zeit. Ab der Jahrtausendwende liegt die Beteiligung demgemäss bei gut 10 Prozent (Schaub & Leuzinger 2018: 10). Grundsätzlich ist aber zu erwähnen, dass die Erhebung mittels Fotografien von vielschichtigen, teils starken Annahmen ausgeht und nicht zuletzt von der Verfügbarkeit sowie der Qualität der zugrundeliegenden Fotografien abhängt.<sup>24</sup>

#### 3.2 Die individuelle Teilnahme: Erkenntnisse einer Umfrage

Die erwähnte Studie von Schaub und Leuzinger (2018) erfasst die Teilnahmequote. Damit sind aber keine Aussagen zur individuellen Teilnahme einzelner Stimmberechtigter möglich. Diesem Thema widmete sich in den letzten Jahren ein Team der Universität Bern. Hierzu führten die Forscherinnen und Forscher zwischen April und Mai 2016 eine eigens konzipierte Online-Umfrage durch. Dabei standen drei Fragestellungen im Zentrum des Interesses. Zunächst sollte geklärt werden, wer an den Versammlungen teilnimmt und wie es um die Repräsentativität der Teilnehmenden steht. Zweitens ging

---

<sup>24</sup> Dementsprechend mussten die Autoren verschiedene Korrekturen vornehmen. So mussten die zur Verfügung stehenden Fotografien zunächst zugeschnitten werden, damit Gäste, Sicherheitskräfte und Passanten nicht mitgezählt werden (Schaub & Leuzinger 2018: 5). Sodann wurde die Anzahl nicht stimmberechtigter Kinder und Jugendlicher im Ring manuell ausgezählt und vom Ergebnis subtrahiert, gefolgt von einer weiteren Subtraktion um pauschal 20 Personen als Näherung für die Anzahl offizieller Gäste. In einem weiteren Schritt schätzten die Autoren die Anteile von Teilnehmenden, die von Bäumen verdeckt oder auf den Bildern des Rings abgeschnitten waren und addierten sie zum Ergebnis hinzu. Da die Qualität der Aufnahmen einen Effekt auf die Anzahl der von der Software identifizierten Personen hat und weil je nach Kamerawinkel mehr oder weniger Personen durch andere Personen verdeckt werden, wurde das Softwareergebnis in Abhängigkeit von der Bildqualität und dem Kamerawinkel sodann um weitere 15 bis 30 Prozent nach oben korrigiert (Schaub & Leuzinger 2018: 6). In einem letzten Schritt folgte eine weitere Addition um pauschal zwei Prozent für Teilnehmende, die von Lautsprechern, Stangen und der Bühne verdeckt werden, und um weitere zwei Prozent für das Jahr 1977 und für die Zeit ab 2010, da in diesen Jahren die Bühne durch ein Dach ergänzt wurde (Schaub & Leuzinger 2018: 7).

es um den konkreten Beitrag der Debatten zur Meinungsbildung sowie, drittens, um den Rückhalt der Landsgemeinde in der Bevölkerung. Da es im vorliegenden Bericht um die politische Partizipation im engeren Sinn geht, fokussieren die folgenden Ausführungen auf die erste Fragestellung, wobei auch die wahrgenommene Legitimität nicht zu kurz kommen soll.

Die erwähnte Befragung fand in zwei Wellen statt. In der ersten Welle zwischen 11. und 30. April beteiligten sich 926 ehemals oder aktuell im Kanton Glarus stimmberechtigte Personen. In der zweiten Welle vom 2. bis 22. Mai 2016 beteiligten sich noch 577 Personen, wobei mindestens 460 Personen auch die Umfrage der ersten Welle ausgefüllt hatten (Gerber et al. 2016: 7).

Wie bei vielen anderen Online-Umfragen, so gab es auch hier keine zufällige oder repräsentative Auswahl der Befragten. Stattdessen konnte jede Person mitmachen, die dies wollte (Selbstselektion). Dementsprechend ist von einer nicht zu unterschätzenden Verzerrung auszugehen (Selektionsbias).<sup>25</sup> Indes ist zu erwähnen, dass insbesondere im experimentellen Teil der Umfrage mit der gewählten Methode der Conjoint-Analyse solche Verzerrung wenn auch nicht ganz eliminiert, so doch mindestens minimiert werden können. Gleichwohl sind Schlussfolgerungen von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit nur eingeschränkt möglich.

### **Der Einfluss individueller Faktoren**

Zunächst zeigen Gerber et al. (2016) in einem Studienbericht, dass Personen mit hohem politischen Interesse und Wissen sowie Parteimitglieder an den Landsgemeinden 2015 und 2016 signifikant stärker vertreten waren als Personen mit geringem politischem Interesse und Wissen sowie Leuten ohne Parteimitgliedschaft. Ferner können für die Landsgemeinde 2015 – jedoch nicht für 2016 – Effekte des Geschlechts und dem Bekleiden eines öffentlichen Amtes beobachtet werden. So haben Frauen signifikant weniger und Menschen mit einem öffentlichen Amt signifikant eher teilgenommen. Demgegenüber können keine Effekte hinsichtlich Alter, Bildung, Einkommen oder Vereinsmitgliedschaften erkannt werden (Gerber et al. 2016: 14).

Diese Erkenntnisse sind insofern erstaunlich, als dass gerade Einkommen und Bildung immer wieder als wichtige Erklärungsgrößen zur Teilnahme an Urnenabstimmungen angeführt werden, wohingegen der Effekt des Geschlechts bei Urnenabstimmungen heutzutage, wenn überhaupt, dann nur noch marginal und meist nur in Kombination mit dem Alter vorhanden ist. Insofern zeigt sich, «dass die Glarner Landsgemeinde gegenüber der Urne klassen- und generationenmässig voraushat, was sie geschlechterspezifisch noch aufzuholen hat.» (Gerber et al. 2016: 13) Diese Erkenntnis deckt sich über weite Strecken mit Ergebnissen aus der Untersuchung von Gemeindeversammlungen.<sup>26</sup>

Dem Einfluss des Geschlechts auf die Landsgemeinde-Teilnahme widmen sich Gerber et al. (2019) sodann in einem eigenen wissenschaftlichen Artikel, wobei sie «Teilnahme» einerseits als Anwesenheit in der Versammlung und andererseits als aktives Vorbringen von Anträgen und Wortmeldungen operationalisieren. Auf Basis der Umfragedaten können die Autoren zunächst bestätigen, dass es signifikante Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der Anwesenheit an der Landsgemeinde 2015 gibt. Jedoch sind diese Unterschiede nur noch marginal signifikant ( $p < 0.1$ ), wenn zusätzliche, intervenierende Faktoren mitberücksichtigt werden. Bei diesen Faktoren, die alle in einem direkten Bezug stehen zur individuellen Motivation zur politischen Teilnahme, handelt es sich

---

<sup>25</sup> So zeigt sich, dass etwa Männer, Bewohner der Gemeinde Glarus, Personen mit tertiärem Bildungsabschluss oder politisch besonders interessierte Menschen sowie Parteimitglieder über- und ältere Personen, Bewohner von Glarus Nord und Menschen mit Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II untervertreten sind (Gerber et al. 2014: 8-10).

<sup>26</sup> So halten etwa Stadelmann-Steffen und Dermont (2016: 95) in ihrer Untersuchung der Gemeinde Bolligen (BE) fest: «While citizens' assemblies are more equal regarding income groups, ballots favour a more equitable participation in terms of gender and age.»

insbesondere um das politische Interesse, das politische Wissen und die wahrgenommene interne Wirksamkeit (efficacy). Für genau diese Faktoren kann aber mittels bivariater Vergleiche gezeigt werden, dass Frauen signifikant schlechter abschneiden als Männer (Gerber et al. 2019: 182). Zusammengefasst bedeutet dies, dass Frauen vor allem deshalb signifikant seltener teilnehmen, weil ihre zugrundeliegende Motivation tiefer ausfällt als diejenige von Männern. Oder andersherum: Wenn Frauen und Männer dieselbe Motivation zur Teilnahme – sprich ein gleich grosses politisches Interesse und Wissen sowie mehr Vertrauen in die eigene Wirksamkeit hätten – würde der erkannte Unterschied zwischen den Geschlechtern verschwinden: «[We] thus conclude that if women displayed similar levels of motivation to engage in (traditional) politics, the gender gap in attending the Landsgemeinde would largely disappear.» (Gerber et al 2019: 183)

Damit zeigt sich auch, dass die Unterschiede zwischen den Geschlechtern kaum auf unterschiedlichen, tradierten Rollenverständnissen basieren. So kann zum Beispiel kein signifikanter Effekt der Interaktion zwischen Geschlecht und Kindern im Haushalt auf die Teilnahme erkannt werden. Demgegenüber zeigt sich ein Zusammenhang zwischen Alter, Geschlecht und Teilnahme. Während bei jüngeren Generationen keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der Teilnahme an der Landsgemeinde vorhanden sind, öffnet sich die Lücke zwischen den Geschlechtern mit zunehmendem Alter. Denselben Zusammenhang kennen wir aus der Abstimmungsforschung.

Etwas anders präsentiert sich die Situation, wenn anstelle der reinen Anwesenheit an der Landsgemeinde auf das Vorbringen von Wortmeldungen und Anträgen fokussiert wird. In diesem Fall bleibt ein relativ starker Unterschied zwischen den Geschlechtern auch mit Einbezug der Motivationsfaktoren bestehen: Frauen haben eine signifikant tiefere Wahrscheinlichkeit, sich an der Landsgemeinde zu Wort zu melden. Die Autoren erklären sich dies mit einem Mangel an weiblichen Vorbildern. «[The] persisting gender gap even among younger cohorts might be connected to the fact that there are not enough role models on stage.» (Gerber et al. 2019: 186) Denn tatsächlich ist die Anzahl Frauen, die sich zu Wort melden, klar tiefer als die Anzahl Männer (Gerber et al. 2019: 187) und auch Frauen, die bereits ein politisches Amt innehaben (oder hatten) äussern sich signifikant seltener an den Landsgemeinden als Männer.

### **Der Einfluss kontextueller Faktoren**

Der Entscheid zur (Nicht-)Teilnahme an einer Landsgemeinde hängt aber nicht nur von individuellen, sondern auch von kontextuellen Faktoren der Ausgestaltung der jeweiligen Versammlungen ab. So kann davon ausgegangen werden, dass z.B. die traktandierten Geschäfte eine (de-)mobilisierende Wirkung haben oder dass die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme steigt, wenn man von guten Freunden begleitet wird. Inwieweit solche kontextuellen Faktoren einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit haben, wurde in der Berner Umfrage mittels einer experimentellen Conjoint-Analyse untersucht. Hierzu wurden den Befragten fünf Mal zwei fiktive Landsgemeinden vorgelegt mit der Bitte anzugeben, als wie wahrscheinlich sie eine persönliche Teilnahme an der jeweiligen Versammlung einschätzen. Dabei unterscheiden sich die präsentierten, fiktiven Landsgemeinden mit Blick auf die Haupttraktanden, die mit den Traktanden verbundenen finanziellen Kosten, das Wetter, den prognostizierten Abstimmungsausgang sowie die Begleitung.

Die Conjoint-Analyse zeigt zunächst, dass der Entscheid zur (Nicht-)Teilnahme stark von den traktandierten Geschäften abhängt (Gerber et al. 2016: 16ff.). So steigt die Partizipationswahrscheinlichkeit, wenn Verkehrsthemen anstehen und wenn eine knappe Abstimmung sowie deutliche finanzielle Auswirkungen erwartet werden. Darüber hinaus hat aber auch das

persönliche soziale Umfeld eine mobilisierende Wirkung. So steigt die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme, wenn man von Familie und Freunden begleitet wird.<sup>27</sup> Nicht zuletzt ist es aber auch das Wetter, das eine Rolle spielt. So sinkt die Wahrscheinlichkeit bei Regen signifikant gegenüber einer ansonsten identischen Versammlung mit bewölktem Himmel.<sup>28</sup> Dass regnerisches Wetter einen Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit hat, ist aus demokratietheoretischer Sicht insbesondere dann nicht unerheblich, wenn gewisse Gesellschaftsschichten mit ihren je eigenen Interessen verstärkt von einer Teilnahme absehen und die gefassten Beschlüsse aufgrund dessen durch überrepräsentierte, teilnehmende Straten verzerrt werden.

Dem Einfluss des Wetters auf die Teilnahme widmen sich Stadelmann-Steffen und Gerber (2019) vertieft in einem eigenen wissenschaftlichen Artikel. Dabei zeigt sich, dass sich der Effekt des schlechten Wetters mit der individuellen politischen Motivation zur Teilnahme abschwächt: Ist es einer Person sehr wichtig, seine Meinung zu äussern oder wird ein besonders knappes Abstimmungsergebnis erwartet, schwächt sich der negative Effekt des Regenwetters deutlich ab. Demgegenüber vermögen kulturelle Aspekte weniger Einfluss auszuüben. Für Stimmberechtigte, die in der Landsgemeinde eine sehr wichtige Tradition erblicken, sinkt die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme im Falle regnerischen Wetters etwa gleich stark wie für Personen, für die die Landsgemeinde eine weniger wichtige Tradition darstellt. Demgegenüber schwächt das soziale Umfeld die negativen Effekte regnerischen Wetters etwas ab. So sinkt die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme für Personen, die in der Landsgemeinde einen sozialen Anlass zum Treffen von Bekannten sehen, bei regnerischem Wetter nicht signifikant.<sup>29</sup> Ebenso ist kein signifikant negativer Effekt des Wetters zu erkennen, wenn man von Freunden zur Landsgemeinde begleitet wird. Insgesamt zeigt dies, dass das soziale Umfeld die potentiell negativen Folgen regnerischen Wetters für die gemeinschaftliche Entscheidungsfindung mindestens in beschränktem Ausmass zu relativieren vermag.

### **Rückhalt der Landsgemeinde in der Bevölkerung**

Insgesamt stösst die Landsgemeinde gemäss der nicht repräsentativen Umfrage auf grossen Rückhalt. 93 Prozent der teilnehmenden Stimmberechtigten befürworten gemäss den Studienautoren das gegenwärtige System<sup>30</sup> (Gerber et al. 2016: 37). Indes gibt es auch hier gewisse Nuancen. So stehen Stimmberechtigte, die nie oder selten teilnehmen, der Landsgemeinde kritischer gegenüber. Dasselbe gilt für Personen, die ein eher geringes Vertrauen in den Landrat, den Regierungsrat und den Landammann haben, die nicht Mitglied einer politischen Partei sind und die über ein eher geringes politisches Wissen verfügen (Gerber et al. 2016: 38f.).

Ferner sind die Befragten gewissen Innovationen nicht abgeneigt. So unterstützen zwei Drittel der Personen ein System mit elektronischen Stimmgeräten gegenüber dem traditionellen Handaufheben. Ebenfalls auf gewisse Sympathien stösst die Idee, knappe Abstimmungen an die Urne zu delegieren. Eine zeitliche Trennung von Beratung und Abstimmung oder eine vollständige Abschaffung der Beratungsmöglichkeit werden demgegenüber eher schlecht bewertet. Am meisten Widerstand erwächst schliesslich der Idee der vollständigen Abschaffung der Landsgemeinde zugunsten von Urnenabstimmungen.

---

<sup>27</sup> Damit bestätigen sich äquivalente Ergebnisse aus der Erforschung von Gemeindeversammlungen (siehe Rochat 2020).

<sup>28</sup> Andererseits steigert sonniges Wetter die Teilnahmewahrscheinlichkeit gegenüber bewölktem Wetter aber nicht signifikant.

<sup>29</sup> Dabei ist aber festzuhalten, dass der berechnete Effekt des regnerischen Wetters klar negativ ist. Die relativ geringe Fallzahl in dieser Gruppe führt jedoch dazu, dass das 95-Prozent-Konfidenzintervall sehr gross ausfällt und die Nulllinie knapp schneidet (siehe Stadelmann-Steffen & Gerber 2019: 15f.).

<sup>30</sup> Aus dem entsprechenden Studienbericht ist aber nicht genau ersichtlich, ab wann man von «befürworten» sprechen kann.

## 4. «Nicht-traditionelle» Beteiligungsforen

Neben den «traditionellen» Gefässen der Teilnahme wie Wahlen, Abstimmungen, Gemeindeversammlungen und Landsgemeinde gibt es weitere Gefässe der politischen Partizipation. Im Rahmen der vorliegenden Studie und der darauf aufbauenden Befragung unterscheiden wir drei solche Gefässe, die sich hinsichtlich Formalisierungsgrad, Deliberationsgrad und Zweck unterscheiden.

	<b>Informations- / Diskussionsveranstaltungen</b>	<b>Neue Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB)</b>	<b>Vernehmlassungen / Öffentliche Mitwirkung</b>
<b>Formalisierungsgrad</b>	Tief	Mittel	Hoch
<b>Deliberationsgrad</b>	Freie, aber meist einseitige Kommunikation	Freie, aber strukturierte Deliberation	Keine öffentliche Deliberation
<b>Zweck</b>	Information / Austausch	Vorschläge	Interessenaggregation

Tabelle 1: Systematik „nicht-traditionelle“ Beteiligungsforen

Ein erstes Partizipationsgefäss besteht ganz grundsätzlich in den Informationsveranstaltungen. Diese sind wenig formalisiert und zeichnen sich zumeist durch eine eher einseitige Kommunikation aus. Dabei präsentieren Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Behörden und/oder Experteninnen und Experten den Stand der Arbeiten an einem konkreten Projekt. Den teilnehmenden Stimmberechtigten steht es frei, Fragen zu stellen und Anmerkungen anzubringen. Damit können Unklarheiten geklärt werden, die Bevölkerung erhält Informationen aus erster Hand und die Behörden nehmen die Präferenzen und Vorstellungen der Bevölkerung direkt wahr. Der hauptsächliche Zweck von Informationsveranstaltungen besteht folglich in erster Linie in der Vermittlung von Information und der Förderung des gegenseitigen Austauschs in einem offenen, wenig strukturierten Forum, das aber keine politischen Entscheidungen trifft.

Demgegenüber zeichnen sich die neuen, deliberative Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB) durch einen stärker formalisierten Austausch aus. NFBB sind insbesondere seit den 1980er Jahren aufgekommen. Sie können vielfältig ausgestaltet sein und tragen verschiedenste Namen. Prominente Beispiele sind etwa Zukunftskonferenzen, World Cafés, Bevölkerungs- und Fokusgruppenworkshops etc. Allen diesen unterschiedlichen Formen ist gemein, dass sich Teile der Bevölkerung zumeist unter Anleitung einer Gesprächsführung in Kleingruppen zu einem Thema austauschen und gemeinsam diskutieren. Daraus erwachsen konkrete Vorschläge, die sodann den politischen Entscheidungsträgern unterbreitet werden und von diesen in der weiteren Behandlung des Geschäfts berücksichtigt werden.

Ohne öffentliche Deliberation kommen schliesslich die Vernehmlassungen und die öffentliche Mitwirkung aus. Diese Beteiligungsformen sind gesetzlich vorgeschrieben – etwa im Umfeld der Raumplanung – und dienen nicht dem unmittelbaren Austausch. Vielmehr handelt es sich um schriftliche Eingaben, die in einem klar definierten Zeitraum zuhanden der politischen Entscheidungsträger getätigt werden können. Allen interessierten Akteuren steht es damit offen, ihre Meinung zu einem konkreten Geschäft darzulegen, bevor dieses in seiner (vorläufigen) Schlussfassung dem Souverän oder dem Parlament zur Beurteilung unterbreitet wird. Damit dient diese Beteiligungsform in erster Linie der Interessenaggregation.

Es ist durchaus möglich, dass mit dieser groben, dreiteiligen Kategorisierung einzelne Projekte zur Förderung des Austauschs innerhalb der Bevölkerung sowie zwischen der Bevölkerung und den Behörden unberücksichtigt bleiben. Ein Beispiel ist das Periurban Projekt «Glarus Süd sind wir», in

dem beispielsweise im Juni 2012 via verschiedenste Gespräche eine Vielzahl von Projektideen gesammelt werden konnte.<sup>31</sup>

Ferner fanden im Kanton Glarus in den Jahren 2016 und 2019 zwei Jugendsessionen statt. Jugendparlamente dienen einerseits der politischen Bildung junger Menschen, können andererseits aber auch weiterführende Effekte auf die Politik von Gemeinden und Kantonen haben. So erwachsen aus den Beschlüssen der Jugendparlamente in verschiedenen Kantonen und Gemeinden konkrete Motionen zuhanden der Parlamente. So betrachtet erscheinen Jugendsessionen durchaus auch als Instrument der politischen Partizipation. Indes kennt das schwach institutionalisierte Glarner Jugendparlament keinen solchen institutionalisierten Zugang zur Politik. Dies hängt zunächst damit zusammen, dass die Jugendsession ein junges Forum darstellt, mit dem bislang noch wenig Erfahrung gesammelt werden konnte. Der wohl wichtigere Grund findet aber im spezifischen politischen System des Kantons Glarus. Dank Stimmrechtsalter 16 können im Kanton Glarus bereits 16-jährige Stimmberechtigte im «normalen» politischen Prozess mitwirken und beispielsweise mittels einer Einzelinitiative eine Gesetzesänderung anstossen. Aufgrund dessen erscheint die Glarner Jugendsession eher als Instrument der politischen Bildung und wird im Folgenden nicht weiter analysiert.

Ebenfalls nicht in die weitere Analyse aufgenommen werden die von Kanton und Gemeinden durchgeführten Bevölkerungs- und Stakeholder-Befragungen. Zwar können grundsätzlich auch via Befragungen politische Präferenzen an die Entscheidungsträger übermittelt werden. Indes beschränkt sich die Teilnahme auf die Wahl zwischen verschiedenen vorgegebenen Antwortkategorien, ohne dass die Befragten selber Inhalte anstossen, geschweige denn konkrete Entscheidungen treffen können. Ferner stehen Umfragen nicht allen Stimmberechtigten offen, wenn vorgängig eine Stichprobe gezogen wird. Insgesamt erachtet die Partizipationsforschung die Teilnahme an Umfragen eher selten als Instrument der politischen Partizipation.

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt das Vorhandensein der weiteren Partizipationsformen gemäss Tabelle 1 in den Glarner Gemeinden präsentiert. Dabei werden Vernehmlassungen und öffentliche Mitwirkungen zunächst ausgeklammert, schliesslich handelt es sich um gesetzlich vorgeschriebene Formen, die ohne weitergehende Deliberation auskommen. Ob und welche Bevölkerungsgruppen sich an Vernehmlassungen beteiligen, wird stattdessen im Rahmen der noch ausstehenden Umfrage erhoben. Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt in erster Linie auf den Neuen Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB) (Kapitel 4.2), wobei zunächst auch ein Blick auf die Diskussions- und Informationsveranstaltungen geworfen wird (Kapitel 4.1). Die folgende Übersicht basiert auf Angaben der Gemeindehomepages, kommunalen Publikationen sowie den Informationen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber. In einem zweiten Schritt (Kapitel 4.3) werden die Erfahrungen mit den nicht-traditionellen Beteiligungsforen gemäss Tabelle 1 auf Stufe Kanton und Gemeinden kurz präsentiert. Basis dieser Beurteilung bildet insbesondere die Diskussion der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe (AG) politische Partizipation vom 19. Juni 2020.

---

<sup>31</sup> <https://www.glarus-sued.ch/portraet/glarus-sued-sind-wir.html/3577>

## 4.1 Informations- und Diskussionsveranstaltungen

Grundsätzlich finden in allen Gemeinden immer wieder Informations- und Diskussionsveranstaltungen statt. Sie können relativ kostengünstig organisiert werden und dienen der direkten Vermittlung von Information, ohne dass auf intermediäre Akteure wie Medien oder Parteien abgestellt werden muss. Andererseits werden Informations- und Diskussionsveranstaltungen dahingehend kritisiert, als dass einerseits eher wenige und andererseits oftmals immer wieder dieselben Personen teilnehmen. Genau diese Personen – so die Kritik – zeichnen sich aber über ein besonders grosses Interesse am jeweiligen Geschäft aus, haben dementsprechend bereits eine gefestigte Meinung und nutzen die Veranstaltungen zur eigenen Profilierung.

Informations- und Diskussionsveranstaltungen können vereinzelt zu spezifischen Geschäften durchgeführt oder in regelmässigen Abständen als wenig formalisierte Gesprächsrunden zwischen Bevölkerung und Behörden institutionalisiert werden. Mit Blick auf letzteres nimmt die Gemeinde **Glarus Nord** eine besonders prominente Stellung ein. So gab es etwa die Serie «Gmeindrat bi dä Lüüt». Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe traf sich der Gemeinderat in regelmässigen Abständen mit der Bevölkerung der einzelnen Dörfer, um sich in ungezwungener Atmosphäre über die Politik der Gemeinde auszutauschen, Feedbacks einzuholen und Anliegen der Bevölkerung entgegen zu nehmen. Nachdem sich die erste Serie in einigen Dörfern grosser Beliebtheit und Nachfrage erfreute, liess das Interesse vonseiten der Bevölkerung aber bereits in der zweiten Serie spürbar nach. Infolgedessen lief diese Veranstaltungsreihe im Jahr 2016 aus und wurde bis dato nicht wieder aufgenommen.

Richtete sich die Reihe «Gmeindrat bi dä Lüüt» an die breite Bevölkerung, so fokussierte die Veranstaltungsreihe «Schlössli-Dialoge» auf spezifische Interessengruppen. Im Laufe der Zeit konnte so der Kontakt mit verschiedensten Gruppen aus Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Medien, Feuerwehr, Architektur, Kirche etc. hergestellt und gepflegt werden. Auch diese Veranstaltungsreihe lief im Jahr 2016 aus.

Indes unterschied sich die Situation in der Gemeinde Glarus Nord in einem zentralen Punkt von den anderen beiden Gemeinden, schliesslich verfügte sie als einzige über ein Gemeindeparlament. Die Institution des Parlaments wiederum ist ein wichtiges kommunikatives Bindeglied zwischen Stimmbürgerschaft und den politischen Entscheidungsträgern: «Das Gemeindeparlament sorgte auf kommunaler Ebene nicht nur für eine hohe Transparenz, sondern auch für ein überdurchschnittliches mediales Interesse und eine damit verbundene Öffentlichkeit der behandelten Geschäfte. Das Gemeindeparlament nahm für die Kommunikation der Gemeinde Glarus Nord daher eine entsprechend grosse Bedeutung ein.» (Glarus Nord 2016: 47) Mit der Abschaffung des Gemeindeparlaments per 1. Juli 2016 kam es deshalb zur Überarbeitung der gemeindlichen Kommunikationsmassnahmen. Neben der Forcierung der Kommunikation in den sozialen Medien wurden weitere Massnahmen beschlossen, so etwa die Etablierung eines Newsletters und eines Gemeindemagazins. Ergänzend kam es auf institutioneller Ebene zur Etablierung der Parteipräsidentenkonferenz und des Infoboards. Handelt es sich bei der Parteipräsidentenkonferenz um eine Informationsveranstaltung im Vorfeld von Gemeindeversammlungen mit dem Ziel, die Parteivorsitzenden aus erster Hand über die anstehenden Versammlungsgeschäfte zu informieren, waren die Infoboard-Treffen für die Vorstände der Dorfkommisionen und die Verkehrsvereine gedacht. Neben konkreten Versammlungsgeschäften sollten hier auch weitere wichtige Themen von Gesamtinteresse vorgebracht und diskutiert werden können. Indes entfaltete das Infoboard nicht die gewünschte Wirkung und wurde daraufhin ausgesetzt.

Während Veranstaltungen wie «Gmeindrat bi de Lüüt» offen gestaltet und weniger auf konkrete Geschäfte fokussiert sind, gibt es in allen Gemeinden auch immer wieder Informationsveranstaltungen, die thematisch enger gefasst und auf konkrete Vorlagen und Geschäfte fokussiert sind. Eine ganz prominente Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Informationsveranstaltungen im Vorfeld von Gemeindeversammlungen. In diesen Veranstaltungen können besonders wichtige oder umfassende Versammlungsgeschäfte schon vorgängig präsentiert, Fragen geklärt und Unklarheiten ausgemerzt werden. Sie dienen damit nicht nur dem Dialog zwischen Behörden und Bevölkerung, sondern bieten ebenso die Chance für eine möglichst effiziente Durchführung der Gemeindeversammlungen. Ebenso helfen solche Veranstaltungen den Behörden, mögliche Unklarheiten zu erkennen und bei der Präsentation des jeweiligen Geschäfts in der Versammlung auf die entsprechenden Punkte nochmals vertieft einzugehen.

Die Gemeinde **Glarus** führt seit Mai 2016 solche Informationsveranstaltungen vor jeder Gemeindeversammlung durch. An den entsprechenden Terminen waren zunächst jeweils die Medien und die interessierte Bevölkerung anwesend, während die Information der Parteien separat stattfand. Seit diesem Jahr wird aus Effizienzgründen nur noch eine Veranstaltung für alle (Medien, Bevölkerung und Parteien) durchgeführt.

Anders als in der Gemeinde Glarus finden solche Informationsveranstaltungen in den Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord nicht vor jeder Gemeindeversammlung statt. In der Gemeinde **Glarus Süd** hat es bislang etwa fünf solche Informationsveranstaltungen gegeben. Sie werden also nicht vor jeder einzelnen Gemeindeversammlung, sondern vielmehr dann durchgeführt, wenn besonders gewichtige oder sensible Geschäfte anstehen. Die Situation in **Glarus Nord** unterscheidet sich – wie bereits erwähnt – insofern von den anderen beiden Gemeinden, als dass die frühe Publizität der verschiedenen Geschäfte inklusive des politischen Diskurses dank des Gemeindepardamentes jeweils schon früh gewährleistet war. Folglich gab es zumindest bis zur Abschaffung des Parlaments auch weniger Anlass für weitere Informationsveranstaltungen. Seither werden Informationsveranstaltungen vor Gemeindeversammlungen analog der Gemeinde Glarus Süd vermehrt dann durchgeführt, wenn besonders viele und/oder besonders wichtige Geschäfte auf der Traktandenliste stehen. Je nach Geschäften entscheidet der Gemeinderat somit situativ über die Durchführung.

## 4.2 Neue Formen der Bürgerbeteiligung

Neue Formen der Bürgerbeteiligung erfreuen sich auch in etablierten Demokratien wie der Schweiz zunehmender Beliebtheit (Kübler et al. 2019). Die zumeist moderierten Diskussionen in Kleingruppen, aus denen Vorschläge und Anregungen zuhanden der politischen Entscheidungsträger erwachsen, erscheinen ihren Befürworterinnen und Befürwortern als wertvolle Gefässe des vertieften Einbezugs der Bevölkerung. Die offene und direkte Deliberation von Angesicht zu Angesicht ermöglicht neue, bislang unberücksichtigte Einblicke und fördert die gegenseitige Empathie zwischen den Stimmberechtigten. Daraus erwachsen Entscheidungen, die mehr sind als die Summe von Einzelinteressen.

Gleichwohl sind NFBB nicht ohne Kritik. Analog den Gemeindeversammlungen wird etwa angemerkt, dass die Teilnehmenden nicht repräsentativ seien für die Gesamtbevölkerung. Vielmehr würden sich diejenigen Bevölkerungsgruppen mit ihren je eigenen Interessen beteiligen, die auch in den traditionellen Beteiligungsforen ihre Ansichten zu verwirklichen vermögen. Ebenso kann die Teilnahme an NFBB mit einem nicht unerheblichen Zeitaufwand einhergehen, was wiederum einzelne

Bevölkerungsgruppen vom Prozess ausschliesst – etwa Eltern kleiner Kinder oder ältere, wenig mobile Personen. Auch ist es nicht allen Menschen gleich gegeben, sich in einer Gruppe zu äussern und ihre Ansichten darzulegen. Als Folge würden sich Personen mit besonders ausgeprägten rhetorischen Fähigkeiten durchsetzen.

Im Kanton Glarus sind die meisten NFBB im Umfeld der Raumplanung zu finden. Damit stellen die Glarner Gemeinden aber keine Ausnahme dar. So zeigt eine Studie aller Deutschschweizer Gemeinden, dass rund zwei von fünf dieser Beteiligungsforen im Bereich Raumplanung angesiedelt sind (39.1 Prozent), gefolgt von den Themen Nachhaltigkeit (22.2 Prozent), Jugend (21.2 Prozent) und Leitbild (20 Prozent) (Zahlen gemäss Kübler et al. 2019: 10). Gerade der Bereich Jugend, respektive etwas breiter gefasst der Themenkomplex Alter und Jugend, bildet auch im Kanton Glarus immer wieder den Gegenstand von Fokusgruppen. Im Folgenden werden die in den Glarner Gemeinden durchgeführten NFBB kurz präsentiert, wobei ein Fokus auf die Raumplanung und hierbei insbesondere auf die Ortsplanung gelegt wird.

### **Raumplanung**

Die Raumplanung im Allgemeinen und die Richt- und Nutzungsplanung im Speziellen sind grosse und äusserst wichtige Geschäfte für alle Gemeinden. Ihre Behandlung zählt zu den komplexesten, aber auch potentiell konfliktreichsten Vorlagen kommunaler Politik. Damit nicht genug, stehen die drei Glarner Gemeinden vor besonders grossen Herausforderungen. So müssen die Nutzungsplanungen der ehemaligen Gemeinden in neue, umfassende Nutzungsplanungen zusammengefügt werden. Umso wichtiger ist es, dass die Bevölkerung schon früh im Ausarbeitungs- und Entscheidungsprozess mitwirken kann. Hierzu setzten die Gemeinden Glarus Nord und Glarus unter anderem auf das Instrument der NFBB.

### *Ortsplanung*

Besonders viele Foren im Umfeld der Ortsplanung sind in der Gemeinde **Glarus Nord** zu beobachten. Bereits bei der Erarbeitung des Gemeinderichtplans fanden die ersten Bevölkerungskonferenzen statt:

- Zukunftskonferenz Ortsplanungsrevision vom 11. Februar 2012 mit 130 Teilnehmenden
- Grossgruppenkonferenz Ortsplanungsrevision vom 29. September 2012 mit 80 Teilnehmenden

Die aus diesen Konferenzen gewonnen Erkenntnisse flossen sodann in den Richtplan ein, der in der Gemeindeversammlung vom 2. Oktober 2014 genehmigt wurde. Hierauf ging es um die Ausarbeitung der Nutzungsplanung. Wiederum fand zu diesem Zweck eine Bevölkerungskonferenz statt:

- Bevölkerungskonferenz vom 29. August 2015 mit 77 Teilnehmenden

Nach dem im Folgejahr durchgeführten, gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsverfahren wurde auf den 29. September 2017 eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen. An dieser fand ein Rückweisungsantrag die Mehrheit der teilnehmenden Stimmberechtigten. Folglich musste die Nutzungsplanung neu aufgestellt werden. Wiederum bezog die Gemeinde die Bevölkerung via deliberativer Foren ein. Hierzu wurden drei Fokusgruppen gebildet («Fokusgruppen NUP II»):

- Fokusgruppe Baureglement: In drei Sitzungen (Januar/Februar 2019) kamen je 19 Teilnehmende zusammen.

- Fokusgruppe Natur/Landschaft/Gewässerraum/Wild: Insgesamt 19 Teilnehmende trafen sich zu einer Sitzung.
- Fokusgruppe Langsamverkehr (Fuss- und Radwege): Eine Sitzung mit sieben Teilnehmenden.

Daneben wurde eine Arbeitsgruppe Wildtierkorridore gegründet, die aus Fachpersonen von Gemeinde und Kanton, Mitgliedern des Gemeinderates sowie Vertretern der betroffenen Landwirte bestand und sich zwischen Mai und August 2019 zu vier Sitzungen traf. Damit nicht genug, gab es verschiedene weitere Veranstaltungen zu den Themen Gewässerräume, Wildtierkorridore und Objektschutz sowie verschiedene Dorfbegehungen und Dorfspaziergänge. Ferner lief von April bis Mai 2019 das offizielle Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung sowie Ende Jahr die öffentliche Auflage. Stand heute sollte über die Nutzungsplanung im Herbst an der Gemeindeversammlung entschieden werden.

Auch die Gemeinde **Glarus** setzte bei der Ausarbeitung der Ortsplanung auf Bevölkerungsforen. Diese konzentrierten sich auf den Richtplan. Konkret fanden zwischen Mai 2011 und August 2012 vier Foren statt:

- 1. Forum «Unsere Gemeinde – heute und morgen» vom 20./21.Mai 2011 mit rund 100 Teilnehmenden
- 2. Forum «räumliches Leitbild» vom 1. Oktober 2011 mit rund 100 Teilnehmenden
- 3. Forum «Kommunaler Richtplan» vom 9. Juni 2012 mit rund 90 Teilnehmenden
- 4. Forum «Kommunaler Richtplan» vom 25. August 2012

Nach einer Informationsveranstaltung folgte sodann die öffentliche Mitwirkung, woraufhin der Gemeinderat den bereinigten Richtplan im Dezember 2012 verabschiedete. An der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 22. März 2013 fand der Richtplan – mit einzelnen Änderungen – die Zustimmung der versammelten Stimmberechtigten. Bei der daraufhin einsetzenden Nutzungsplanung kamen keine weiteren Foren zum Zug.

### *Weitere Raumplanung*

In der Gemeinde **Glarus** haben neben den Foren zur Richtplanung auch weitere NFBB im Umfeld der Raumplanung stattgefunden:

- Foren Verkehrsberuhigungs- und Parkierungskonzept: In den Fokusgruppenveranstaltungen zum Richtplan zeigte sich, dass die Themen Verkehrsberuhigung und Parkierung die Bevölkerung umtreiben. Daraufhin wurden Begleitgruppen gegründet, gefolgt von zwei öffentlichen Foren im Februar und September 2014. Es beteiligten sich jeweils rund 80 Personen.
- Zwei Workshops zur Entwicklungsplanung Teilgebiet Kartoni-Areal und untere Allmeind im Juni und September 2019. Der Prozess läuft gegenwärtig noch.

### **Jugend und Alter**

Auch im Themenbereich «Jugend und Alter» fanden in den beiden Gemeinden Glarus und Glarus Nord deliberative Mitwirkungsforen statt. In der Gemeinde **Glarus** gab es seit September 2012 zwei solche Foren:

- Zukunftswerkstatt «Aufsuchende Jugendarbeit» vom 21. und 22. September 2012
- Diverse Workshops zum Generationenleitbild zwischen März 2014 und Januar 2015. Hierzu fanden mehrere Sitzungen statt, an denen zwischen 100 (März 2014) und 14 (Januar 2015) Personen anwesend waren.

In der Gemeinde **Glarus Nord** gibt es die sogenannten «NORD-Projekte». Hierbei handelt es sich um ein «Projekt für mehr Bürgerbeteiligung – eine Möglichkeit, die Gemeinde Glarus Nord aktiv mitzugestalten.»<sup>32</sup> Bei der erstmaligen Durchführung dieses Projektes stand das Zusammenleben zwischen den Generationen im Zentrum:

- NORD-Projekt «Jung und Alt in Glarus Nord» vom 27. Mai 2019. Im Anschluss an diese Auftaktsitzung bildete sich eine Fokusgruppe, die sich vier Mal traf und in einer Abschlussveranstaltung am 4. November 2019 die Ergebnisse ihrer Arbeit der interessierten Öffentlichkeit präsentierte.

### Strategie / Zukunft

Neben den Bereichen Raumplanung und Jugend/Alter können in den Gemeinden Glarus und Glarus Süd weitere NFBB erkannt werden. In der Gemeinde **Glarus** haben zwei solcher Veranstaltungen stattgefunden:

- Workshops im Rahmen des Projekts «Zukunft Innenstadt»: Nachdem eine eigens erstellte Stadtanalyse an einer öffentlichen Informationsveranstaltung im August 2017 vorgestellt worden war, fanden am 4. Dezember insgesamt drei Workshops zur Erarbeitung der darauf aufbauenden Nutzungsstrategie statt. Die Mitwirkung hält bis heute an. So besteht für Private die Möglichkeit, im Rahmen der definierten Massnahmen in den Machergruppen der Teilprojekte (Liegenschaftseigentümer, Detaillisten, Gastronomen, Marktwesen, private Anwohner) mitzumachen.
- Bevölkerungswerkstatt zur Legislaturplanung 2019-2022: Im Juni 2018 lud der Gemeinderat die Bevölkerung zu einem öffentlichen Workshop ein, um seinen Entwurf der Legislaturplanung zu diskutieren. Die daraufhin angepasste Planung wurde vom Gemeinderat im August und von der Gemeindeversammlung im November 2018 genehmigt.

Die einzigen zwei in der Gemeinde **Glarus Süd** erkannten NFBB drehen sich um die Entwicklung der Schulstandorte sowie die Nachhaltigkeit:

- «Schulstandortentwicklung Glarus Süd»: Das Departement Schule und Familie erarbeitete im Auftrag des Gemeinderates ein neues Schulmodell für die Gemeinde. Dieses Modell wurde in der Folge in mehreren Workshops ab Herbst 2014 mit der Bevölkerung besprochen. An den Workshops nahmen zu Beginn rund 60 Personen teil.
- «Glarus Süd – Fit für die Zukunft?»: Studierenden der ZHAW (Umweltingenieurwesen) entwickelten 2019 eine Regionsanalyse mit fünf Handlungsfeldern. Diese hätten in einer partizipativen Veranstaltung am 28. März 2020 mit der Bevölkerung besprochen werden sollen. Aufgrund der Corona-Krise konnte die Veranstaltung nicht durchgeführt werden. Als Alternative wurde stattdessen eine Online-Befragung durchgeführt.

<sup>32</sup> <https://www.glarus-nord.ch/online-schalter/nord-projekte.html/4189>

### 4.3 Erfahrungen mit nicht-traditionelle Beteiligungsforen

Nach der Auflistung der verschiedenen, bislang durchgeführten nicht-traditionellen Beteiligungsforen geht es im Folgenden um eine Beurteilung der Erfahrungen mit diesen auf Stufe Kanton und Gemeinden. Die folgenden Ausführungen fassen eine entsprechende Diskussion im Rahmen der zweiten Sitzung der AG politische Partizipation vom 19. Juni 2020 in knapper Form zusammen.

Die Gemeindevertreterinnen und –Vertreter sind sich im Grossen und Ganzen einig, dass sich **Informationsveranstaltungen** im Vorfeld von Gemeindeversammlungen lohnen, auch wenn der Aufwand zur Organisation nicht zu unterschätzen ist. Die Teilnahmequote ist abhängig vom Thema und von der jeweiligen Gemeinde. Insgesamt sind Diskussions- und Informationsveranstaltungen aber relativ gut besucht. Eine Durchführung vor jeder Versammlung wird in Glarus Süd und Glarus Nord jedoch nicht als sinnvoll erachtet. Die Gemeinde Glarus wiederum hat in den letzten Jahren mehrere Reformen an die Hand genommen und führt seit einigen Jahren vor jeder Versammlung Informationsveranstaltungen durch (siehe Kapitel 4.1).

Auch wenn der Ertrag der Informationsveranstaltungen manchmal als nicht besonders gross angesehen wird, erscheinen sie den Gemeindevertreterinnen und –Vertretern gleichwohl als notwendig und sinnvoll. Besonders erwähnt wird in diesem Zusammenhang, dass Informationsveranstaltungen einer möglichst effizienten Durchführung der Gemeindeversammlung förderlich sind. So können etwa offene Fragen frühzeitig geklärt und negative Versammlungsvoten verhindert werden. Auch kommt es hin und wieder zu einer «Chropfleerete». Eine solche soll es besser in einer Informationsveranstaltung als nachher in der Versammlung geben.

Überhaupt erscheinen Diskussions- und Informationsveranstaltungen keineswegs als Einbahnstrassen. So machen die Gemeinden immer wieder die Erfahrung, dass die Stimmberechtigten in Informationsveranstaltungen auch Themen ansneiden, die gar nicht Gegenstand der jeweiligen Gemeindeversammlung sind. Diskussions- und Informationsveranstaltungen sind dementsprechend auch als Institutionen aufzufassen, durch die die Stimmberechtigten Inputs an die politischen Entscheidungsträger herantragen und ihre Interessen und Sichtweisen auch zu anderen Geschäften einbringen können. Dies ist ein weiterer Grund, weshalb die Stimmberechtigten solche Informationsveranstaltungen insgesamt schätzen.

Auch die **neuen Formen der Bürgerbeteiligung (NFBB)** werden insgesamt positiv bewertete, erlauben sie doch eine vertiefte, direkte und aktive Mitwirkung der Stimmberechtigten am Wohlergehen ihrer Gemeinde. Dementsprechend stellen die Gemeindevertreterinnen und –Vertreter den NFBB insgesamt ein positives Zeugnis aus. Doch nicht nur die Gemeinden schätzen diese direkte und offene Form der unmittelbaren Mitwirkung, sondern auch vonseiten der teilnehmenden Stimmberechtigten sind immer wieder positive Feedbacks zu vernehmen. Insgesamt, so kann festgehalten werden, überwiegen für die Gemeinden die Vor- gegenüber den Nachteilen.

Diesem insgesamt positiven Fazit zum Trotz werden in der Diskussion aber auch kritische Voten vorgebracht. Zunächst ist festzuhalten, dass der Aufwand zur Organisation solcher Veranstaltungen beträchtlich sein kann. Und auch für die Stimmberechtigten ist die Teilnahme mit Kosten verbunden. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass sich die Anzahl anwesender Stimmberechtigter häufig in Grenzen hält. Ebenso wird erwähnt, dass die Teilnahme über die Zeit zuweilen stark abnimmt. Nehmen an der Auftaktveranstaltung noch mehr Leute teil, sinkt die Anzahl Anwesender mit jeder weiteren Sitzung. Von einer Gemeindevertretung wird darüber hinaus kritisch angemerkt, dass es häufig die

«Hardliner» sind, die bis zum Ende bleiben und versuchen, ihre Maximalforderungen durchzudrücken. Dies ist selbstredend nicht die zugrundliegende Idee deliberativer Beteiligungsforen. Vielmehr geht es um den Versuch der Entscheidungsfindung im Sinne der ganzen Gemeinschaft und nicht einzelner kleiner, aber lauter Personengruppen. Schliesslich wird auch kritisch angemerkt, dass Teilnehmende solcher offenen Foren immer wieder Vorschläge einbringen, die nicht umgesetzt werden können. Dementsprechend kann die Teilnahme auch zu einem gewissen Frustrationspotential beitragen. Als Folge davon kann es vorkommen, dass sich diese Personen an späteren NFBB nicht mehr beteiligen.

Trotz all dieser Herausforderungen lohnt sich die Durchführung deliberativer Beteiligungsformen aus Sicht der Gemeinden.

Als dritte Form nicht-traditioneller Beteiligung erscheinen die gesetzlich vorgeschriebenen **Vernehmlassungen**. Anders als die Diskussions- und Informationsveranstaltungen sowie die Neuen Formen der Bürgerbeteiligung spielen Vernehmlassungen insbesondere auch für die kantonalen Behörden eine grosse Rolle. Die AG-Teilnehmenden weisen darauf hin, dass die *kantonalen* Vernehmlassungen bis etwa Mitte 2016 insgesamt eher wenig institutionalisiert waren. Seither gibt es regelmässiger Vernehmlassungen zu Gesetzen, Verfassungsänderungen, wichtigen Verordnungsänderungen etc.<sup>33</sup>

Der Rücklauf bei *kantonalen* Vernehmlassungen ist stark durch das jeweilige Thema bestimmt. Insgesamt wird der Effort vonseiten der Stimmberechtigten aber als eher bescheiden bewertet. Es gibt im Schnitt jeweils eine bis zwei Rückmeldungen aus der Bevölkerung. Dabei fällt immer wieder auf, dass es einzelne Personen gibt, die auf verschiedenen Wegen versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn eine Person in mehreren Organisationen aktiv ist.

Auch von den politischen Parteien kommen relativ regelmässig keine Vernehmlassungsantworten zurück, wobei es durchaus Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien gibt. Während sich einzelne Parteien kaum je beteiligen, zeigen andere Parteien ein grösseres Engagement. In dieser Feststellung schwingt auch Kritik mit. So nutzen einzelne Parteien das Vernehmlassungsverfahren nur selten und bringen ihre Kritikpunkte stattdessen lieber in den parlamentarischen Prozess (Kommissionen und/oder Plenum) ein, was eine breitere Rezeption und Öffentlichkeitswirkung verspricht.

Ebenfalls in der Diskussion erwähnt werden die Vorvernehmlassungen sowie Informationsveranstaltungen zu Vernehmlassungen. Via Vorvernehmlassungen können zwei bis drei Fragen zu einem frühen Zeitpunkt gestellt werden, um bereits früh die Meinungen interessierter Akteure abzuholen. Auch hinsichtlich der Informationsveranstaltung gibt es gemäss den AG-Teilnehmenden durchaus Bewegung. Das Vernehmlassungsverfahren insgesamt, aber insbesondere auch die Vorvernehmlassungen und Informationsveranstaltungen können manchmal also durchaus auch als eine Art «Versuchsballone» angesehen werden, um zu schauen, was vonseiten der verschiedenen Akteure zurückkommt.

Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten geschieht in erster Linie händisch. Dabei steht nicht zuletzt auch die Frage im Zentrum, welche Ideen und Inputs mehrheitsfähig sind. Dementsprechend gibt es eine gewisse Gewichtung anhand der Mehrheitsverhältnisse im Landrat und auch die Antworten der Gemeinden erhalten ein spezifisches Gewicht. Dies bedeutet aber nicht, dass es nicht einzelne Antworten gibt, denen im Laufe des Prozesses eine ganz prominente Rolle zukommt. So kann es vorkommen, dass eine innovative Idee zu einer grundlegenden Überarbeitung der Vorlage führt.

<sup>33</sup> Auf Stufe Gemeinden ist das Vernehmlassungsverfahren nach wie vor kaum institutionalisiert.

Zusammenfassend beurteilen die kantonalen AG-Teilnehmenden das Vernehmlassungsverfahren in seiner ganzen Breite als durchaus offenes, taugliches Instrument. Wie jedes Verfahren, so hat auch das Vernehmlassungsverfahren seine Vor- und Nachteile und es gibt keinen endgültigen Königsweg.

Auch für die *Gemeinden* ist das Vernehmlassungsverfahren ein wichtiges Instrument. Jedoch gibt es auf kommunaler Ebene klar weniger Vernehmlassungen als im Kanton. An Vernehmlassungen beteiligen sich gemäss den Gemeindevertreterinnen und –Vertreter hauptsächlich Verbände und Organisationen. Auch politische Parteien beteiligen sich zuweilen, wobei ihre Teilnahme insgesamt nicht allzu breit ausfällt. Ähnlich wie auf kantonaler Ebene werden Einladungen an die Parteien häufig ignoriert, um das jeweilige Geschäft dann nachträglich in der Presse publikumswirksam aufzugreifen.

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beteiligung Nationalratswahlen 1983-2019 nach Kantonen (Quelle: BfS) .....	4
Abbildung 2: Beteiligung Nationalratswahlen 1983-2019 nach Gemeinden (Quelle: BfS) .....	5
Abbildung 3: Beteiligung an Ständeratswahlen 1982-2019 (ohne Ersatzwahlen) (Quelle: Glarner Landesarchiv).....	6
Abbildung 4: Beteiligung Ständeratswahlen 1995-2015, inkl. Ersatzwahlen und 2. Wahlgänge (Quelle: Glarner Landesarchiv).....	7
Abbildung 5: Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Kantonen und Trend Schweiz und Glarus (Quelle: BfS, eigene Berechnungen).....	8
Abbildung 6: Differenz kantonaler zu nationaler Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Kantonen (Quelle: BfS, eigene Berechnungen) .....	9
Abbildung 7: Trend Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Glarner Gemeinden und Schnitt aller Schweizer Gemeinden (Quelle: BfS, eigene Berechnungen) .....	10
Abbildung 8: Trend Beteiligung an Eidgenössische Abstimmungen 1983-2019 nach Glarner Gemeinden, standardisiert am gesamtschweizerischen Trend (Quelle: BfS, eigene Berechnungen).....	11
Abbildung 9: Beteiligung kantonale Parlamentswahlen 1982-2019 nach Kantonen (Quelle: BfS, ZDA).....	12
Abbildung 10: Durchschnittliche prozentuale Veränderung der Beteiligung an kantonalen Parlamentswahlen (Quelle: BfS, ZDA).....	13
Abbildung 11: Beteiligung der Landratswahlen 1982-2018 nach Gemeinden (Quelle: Amtsblätter).....	14
Abbildung 12: Beteiligung Regierungsratswahlen 1982-2018 (Quelle: Amtsblätter) .....	15
Abbildung 13: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Regierungsrat 1982-2018 (1. und 2. Wahlgänge) nach Gemeinden (Quelle: Amtsblätter) .....	15
Abbildung 14: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Gemeinderäte 2009-2018 (1. Wahlgänge) nach Gemeinden (Quelle: Wahlprotokolle).....	18
Abbildung 15: Beteiligung Gemeinderatswahlen 2009-2019 nach Gemeinden (Quelle: Wahlprotokolle) .....	19
Abbildung 16: Beteiligung Gesamterneuerungswahlen Gemeinderäte 2009 und 2018 nach Gemeinde sowie Vergleichswerte (Quellen: Wahlprotokolle, Gemeindeschreiberbefragungen 2009 und 2017).....	20
Abbildung 17: Anzahl Teilnehmende in Gemeindeversammlungen (Quellen: Versammlungsprotokolle).....	21
Abbildung 18: Durchschnittliche Beteiligung Gemeindeversammlungen GL, AG, ZH (Quellen: Versammlungsprotokolle, Kübler/Rochat 2009, Rochat 2020) .....	23
Abbildung 19: Durchschnittliche Anzahl Teilnehmender (Quellen: Versammlungsprotokolle, Gemeindeschreiberbefragungen 2009 und 2017) .....	24
Abbildung 20: Beteiligung Nationalrats-, Ständerats-, Landrats- und Regierungsratswahlen (1. Wahlgänge, ohne Ersatzwahlen) (Quellen: BfS, ZDA, Amtsblätter, Landesarchiv) .....	25



## Literaturverzeichnis

- Dürst, Hansjörg (2004): «The ‘Landsgemeinde’: the cantonal assembly of Glarus (Switzerland), history, present and future.» *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.*
- Gerber, Marlène, Hans-Peter Schaub & Sean Mueller (2016): «Umfrage zur Landsgemeinde des Kantons Glarus: Forschungsbericht.» Bern: Universität Bern.
- Gerber, Marlène, Hans-Peter Schaub & Sean Mueller (2019): «Oh sister, where art thou? Theory and evidence on female participation at citizen assemblies.» *European Journal of Politics and Gender*, Vol. 2, no. 2, 173-195.
- Glarus Nord (2016): «Amtsbericht Glarus Nord 2016.» Online unter: [https://www.glarus-nord.ch/public/upload/assets/11990/Amtsbericht\\_2016\\_Homepage.pdf](https://www.glarus-nord.ch/public/upload/assets/11990/Amtsbericht_2016_Homepage.pdf)
- Kübler, Daniel & Philippe Rochat (2009): «Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich.» *statistik.info*, 15/09. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Kübler, Daniel, Philippe E. Rochat, Su Yun Woo & Nico van der Heiden (2019): «Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance.» *International Review of Administrative Sciences*, First published online January 22, 2019.
- Ladner, Andreas (2016): *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden.* Cahier de l’IHEAP 292/2016. Lausanne: Université de Lausanne.
- Rochat, Philippe E. (2020): *Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet. Die Gemeindeversammlungen der Schweiz.* Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Schaub, Hans-Peter & Lukas Leuzinger (2018): «Die Stimmbeteiligung an der Glarner Landsgemeinde.» *LeGes*, 29 (2018).
- Stadelmann-Steffen, Isabelle & Clau Dermont (2016): «How Exclusive is Assembly Democracy? Citizens’ Assembly and Ballot Participation Compared.» *Swiss Political Science Review*, 22(1), 95-122.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle & Marlène Gerber (2019): «Voting in the rain: the impact of rain on participation in open-air assemblies.» *Local Government Studies*, First published online August 13, 2019.