

# Inhaltsverzeichnis

## Table des matières

Autoren/Auteurs . . . . .	7
Editorial . . . . .	9
<b>Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten</b> . . . . .	25
<i>Silvano Mœckli</i>	
Direkte Demokratie in Kalifornien . . . . .	27
<i>Uli Glaser</i>	
Direktdemokratische Elemente in den Wahlverfahren der USA: Das «Recall»-Verfahren . . . . .	45
<b>Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in der Schweiz</b> . . . . .	61
<i>Andreas Ladner</i>	
Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen . . . . .	63
<i>Hans Geser</i>	
Organisierte Gruppen in der Gemeindepolitik . . . . .	87
<i>Thérèse Huissoud, Dominique Joye</i>	
Participation, insertion locale et démocratie directe dans les espaces urbains . . . . .	109
<b>Direkte Demokratie und politische Opposition</b> . . . . .	129
<i>Yannis Papaopoulos</i>	
Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe? . . . . .	131
<i>Ruedi Epple-Gass</i>	
Neue Formen politischer Mobilisierung: (k)eine Herausforderung der schweizerischen Demokratie? . . . . .	151
<i>Marco G. Giugni</i>	
Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux . . . . .	173
<i>Lee Ann Banaszak</i>	
The Influence of the Initiative on the Swiss and American Women's Suffrage Movements . . . . .	187

Andreas Ladner

# Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen

Zentrales Element der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene ist die Gemeindeversammlung. Zwischen den Kantonen bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede hinsichtlich ihrem Stellenwert: in der Westschweiz und im Tessin dominiert in den Gemeinden gar das Parlamentssystem, und den Bürgerinnen und Bürgern stehen mit Referendum und Initiative nur beschränkte direkte-mokratische Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Beteiligung an der Gemeindeversammlung zeigt, wie auf das Angebot an direkter Partizipation eingegangen wird. Die Teilnahme ist relativ bescheiden. Sie sinkt zudem mit zunehmender Gemeindegrösse oder wenn in der Gemeinde Elemente der repräsentativen Demokratie auftreten. Hoch ist sie hingegen in traditionell agrarischen Gemeinden. Auch wenn in den beiden letzten Jahrzehnten einige Gemeinden das Parlamentssystem eingeführt haben, kann heute kaum mehr von einem Trend zur repräsentativen Demokratie gesprochen werden. Die direkte Demokratie selbst ist allerdings noch verbesserungsfähig.

Au niveau communal l'assemblée des citoyens est l'élément crucial de la démocratie directe. Cependant son importance varie considérablement d'un canton à l'autre: en Suisse romande et au Tessin, c'est même le système parlementaire qui domine, et avec l'initiative et le référendum les citoyens ne disposent que de moyens limités en ce qui concerne la participation directe. Le taux de participation à l'assemblée communale montre la réaction suscitée par l'offre de participation directe, laquelle est relativement modeste. Cette même participation baisse dans les grandes communes ou lorsque les communes disposent d'éléments de démocratie représentative. Au contraire, elle est considérable dans les communes à tradition rurale. Même si au cours des deux dernières décades plusieurs communes ont introduit le système parlementaire, on ne peut plus parler d'une tendance vers la démocratie représentative. Néanmoins, la démocratie directe reste à améliorer.

## I. Einleitung

Repräsentative Demokratie nennt sich diejenige politische Organisationsform, in der die Bürgerinnen und Bürger darauf beschränkt sind, periodisch Vertreter in ein Legislativorgan zu wählen und ihm die Geschicke der Gemeinschaft bis zu den nächsten Wahlen anzuvertrauen (Aubert 1981:234/235). In der direkten Demokratie hingegen werden die Stimmberechtigten unmittelbar und häufiger in den politischen Entscheidungsprozess miteinbezogen. Sie selbst bilden das in letzter Instanz beschliessende Organ und sind direkt der Exekutive gegenübergestellt. Sie haben zudem die Möglichkeit, sich zu Entscheidungen der Regierung zu äussern und selbst Vorschläge einzubringen. Ihre politischen Rechte nehmen sie an der Urne oder in einer Versammlung wahr. Da auf Bundes- und Kantonebene nebst den repräsentativen Parlamenten mit Referendum und Initiative auch direktdemokratische Einrichtungen existieren, wird für das Schweizer System vielfach die Bezeichnung «halbdirekte Demokratie» verwendet. Der Begriff «direkte Demokratie» bleibt so denjenigen politischen Systemen vorbehalten, in denen das Volk direkt in Bürgerversammlungen oder an der Urne über sämtliche Geschäfte befindet. Diese Form findet sich noch in den Landsgemeindekantonen (OW, NW, GL, AI, AR)<sup>1</sup> sowie in der grossen Mehrheit der Gemeinden.

Hinter der direktdemokratischen Organisation stecken staats- und demokratietheoretische Vorstellungen, die vor allem die Bedeutung der politischen Partizipation unterschiedlich bewerten. Nach Rousseau<sup>2</sup>, der als einer der ersten Theoretiker der direkten Demokratie gilt, birgt die direkte Beteiligung an der Entscheidungsfindung ein emanzipatorisches Potential. Die politische Teilnahme dient nicht dazu, gegenüber dem Staat eine privatautonome Sphäre auszugrenzen, sondern hat zum Zweck, eine Ordnung zu schaffen, die der Gesellschaft eine optimale Entfaltungsmöglichkeit bietet. Politische Teilnahme ist ein Wert an sich. In diesem Sinne dient eine möglichst grosse Teilnahme an den Entscheidungen nicht nur der Legitimation des politischen Systems, sondern ist selbst erklärtes Ziel der Gesellschaft.

In der liberalen Konzeption hingegen bedeutet Demokratie vorwiegend Kontrolle der Staatsgewalt. Die Bürger und Bürgerinnen sollen nicht partizipieren, um in einem demokratischen Staat die chaotische Gesellschaft vernünftig zu organisieren, sondern um zu verhindern, dass Partikularinteressen die Regierungsmacht usurpieren (Schaffhauser 1978:137). Hierzu genügt das allgemeine Wahlrecht. Die Stärke der Beteiligung ist zweitrangig.

Bereits Rousseau betonte, dass seine Konzeption der «wahren Demokratie» auf sehr kleine Gemeinschaften zugeschnitten sei. Für viele Autoren ist die Gemeinde der geeignetste Ort für die Verwirklichung der direkten Demokratie (z.B. Schaffhauser 1978:216f., Aubert 1980:235), da die Bürgerinnen und Bürger besser über die politischen Auseinandersetzungen informiert und von den Entscheidungen

unmittelbar betroffen sind. Zudem herrscht ein gewisser pragmatischer Konsens vor, und die verschiedenen sozialen Gruppen und Klassen haben eher Zugang zur Macht (Lafitte 1987:33/34). Die Gemeinde gilt denn auch als jene politische Ebene, die das grösste politische Interesse zu mobilisieren vermag (Giger 1976:9). Wieweit diese Vorstellungen zutreffen, oder ob gewisse Vorbehalte angebracht werden müssen, soll vorerst offenbleiben. Die Schweizer Gemeinden bieten auf jeden Fall ausgedehnte direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten. Diese in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen zu beschreiben, ist Ziel des ersten Teils dieses Aufsatzes. Wieweit von diesem Angebot Gebrauch gemacht wird, soll anschliessend anhand der Teilnahme an der Gemeindeversammlung gezeigt werden.

## II. Direktdemokratische Einrichtungen auf kommunaler Ebene

Die Herausbildung der direktdemokratischen Einrichtungen in der Schweiz ist das Ergebnis einer jahrhundertlangen Entwicklung. In den Landgemeinden und Dorfgemeinschaften lässt sich das Versammlungssystem schon in der Zeit vor der französischen Revolution nachweisen, während direktdemokratische Mitwirkungsrechte in den Städten recht selten anzutreffen waren (Schaffhauser 1978:68–81). In den im 19. Jahrhundert entstandenen politischen Gemeinden, in denen sämtlichen niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern die politischen Rechte zugestanden wurden (revidierte Bundesverfassung 1874), blieb das Versammlungssystem bestehen. Initiative und Referendum entwickelten sich erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts auf kantonaler und nationaler Ebene<sup>3</sup>, von wo sie in die Gemeinden hineingetragen wurden (Schaffhauser 1978:91).

Auch in einem Grossteil der übrigen europäischen Länder erschien die Demokratie in den lokalen Gemeinschaften in ihrer direkten Ausgestaltung. Mit dem Anwachsen der Aufgaben erfolgte aber der Übergang zur repräsentativen Demokratie. Erst in letzter Zeit wird wieder nach Möglichkeiten gesucht, die Bürgerinnen und Bürger an den lokalen Entscheidungen zu beteiligen (Council of Europe 1977:31). In den Schweizer Gemeinden vermochte sich hingegen die direkte Demokratie mehrheitlich zu halten. Zwar sind die Aufgaben ebenso angewachsen, der Grossteil der Gemeinden ist aber – durch das Ausbleiben rigoroser Kommunalreformen – sehr klein geblieben, so dass ein repräsentatives System zumindest aus dieser Sicht nicht angezeigt war. Die Grösse der Gemeinde erklärt jedoch nicht vollständig das Festhalten an der direkten Demokratie, zu berücksichtigen gilt es auch historische und kulturelle Faktoren.

3 Die Volksrechte wurden seit Mitte des letzten Jahrhunderts kontinuierlich ausgebaut (vgl. Riklin et al. (1979:50): 1848 obligatorisches Verfassungsreferendum, 1874 fakultatives Gesetzesreferendum, 1891 Volksinitiative, 1921 Staatsvertragsreferendum, 1949 auflösendes Referendum für dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und 1977 erweitertes Staatsvertragsreferendum. Mit der Gesetzesinitiative und z.T. auch mit der Einheitsinitiative, die in letzter Zeit wieder verstärkt in der politischen Diskussion aufgetaucht sind, steht ein Weiterausbau vor der Tür.

1 In den Landsgemeindekantonen bestehen zwar auch Parlamente, sie haben aber vorwiegend eine beratende Funktion (Tschämi 1990:277).

2 Du Contrat social ou principes du droit politique, 1762.

