

**Zeitschrift:** Badener Neujaarsblätter  
**Herausgeber:** Literarische Gesellschaft Baden; Vereinigung für Heimatkunde des Bezirks Baden  
**Band:** 48 (1973)  
  
**Artikel:** Von der Gemeindeversammlung zum Einwohnerrat  
**Autor:** Räber, Albert  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-323453>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 31.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Von der Gemeindeversammlung zum Einwohnerrat

Ist mit der Preisgabe der Gemeindeversammlung als entscheidendes politisches Organ lediglich ein Stück unzeitgemässe Folklore untergegangen? Ist eine, den zunehmend komplexeren und unüberschaubaren, öffentlichen Problemen nicht mehr gewachsene Einrichtung folgerichtig ersetzt worden? Sind wir Zeugen einer im Laufe der Jahre überall sich vollziehenden Wandlung von der Volksversammlung zur Volksvertretung? Können diese Fragen positiv beantwortet, das ganze Problem erfassen? Ist es vielleicht ein Teil – ein ganz bescheidener freilich – der gesellschaftlichen Veränderungen, deren Tempo sich beschleunigt und von der wir mit erfasst werden? Sind – rein äusserlich – die räumlichen Verhältnisse mit der Einführung des Frauenstimmrechtes nicht mehr genügend, eine grosse Versammlung durchführen zu können? Sind die Menschen, die Bürger, in unserer Zeit nicht mehr bereit oder befähigt, sich mit den allgemeinen, den öffentlichen Fragen zu befassen? Haben sie mit sich selbst und ihrem Alltag so viel zu tun, dass diese Dinge, die Probleme aller, Spezialisten, sogenannten Politikern, zugewiesen werden müssen? Interessiert der Bau eines Schulhauses, die Regelung des Verkehrs, die Abfallbeseitigung schon deshalb nicht mehr, weil zu den Detailfragen wie etwa Standort des Schulhauses, Führung der Strasse, Kläranlagen und Kehrrichtbeseitigung ja ohnehin nichts mehr gesagt werden kann? Sind die sogenannten Sachzwänge nicht der Tod jeglicher demokratischen Entscheidung? Ist deshalb Resignation, Verzicht auf Mitarbeit nicht die einzige zeitgemässe Haltung des Bürgers? Kann man – um im Stile dieser Fragen weiterzufahren – vor lauter Problemen überhaupt noch gute und gültige Entscheidungen treffen und damit Verantwortung übernehmen? –

Statt mit weiteren Fragen zu ermüden, nur der knappe Hinweis: Jahr für Jahr finden mit starker Beteiligung der Bürger in verschiedenen Kantonen Landsgemeinden statt. Radio, Fernsehen, Diplomaten, Bundesräte, hohe Militärs, viel Volk aus nah und fern hören und sehen diese Veranstaltungen – Urform der Demokratie oder nur Schauspiel, Folklore, Monsterversammlung, keine echten Entscheidungen, veraltetes lächerliches Tun als ob?

Diese Worte möchten dartun, dass das Problem: Ersatz der Gemeindeversammlung durch ein parlamentarisches System, eine viel weitschichtigere

und tiefgreifendere Bedeutung hat als etwa in der Auseinandersetzung bei Abstimmungen über die Einführung des Einwohnerrates von Befürwortern und Gegnern gesagt wird. Die ganze Sache müsste Gegenstand einer gründlichen sozialpsychologischen Untersuchung sein. Dabei würde sicherlich sehr bald klar, dass es sich hier nicht bloss um eine lokalpolitische Angelegenheit handelt. Soziologie wird langsam als Wissenschaft anerkannt. Vielleicht nimmt sie sich eines Tages auch dieser Probleme an.

Die Badener Gemeindeversammlungen entbehren nicht einer gewissen eigenen Tradition und Originalität. Der Verfasser dieses Beitrages möchte es berufenen Leuten überlassen, ihre Geschichte zu schreiben. Bei Bartholomäus Fricker, bei Otto Mittler, in zahlreichen Badener Neujaarsblättern und vielen Abhandlungen über Teilprobleme fände sich, neben vielen Zeugen im Archiv, reicher Stoff. Hier sollen lediglich ein paar Gedanken und Erinnerungen aus den letzten Jahrzehnten zum Ausdruck kommen. Dabei ist festzuhalten, dass mit Ausnahme der Versammlungen vom Juli und Dezember 1971 und Januar 1972, an denen die Frauen teilnahmen, nur die über 20jährigen Bürger stimmberechtigt – also politisch mündig waren. Ganz klar sei auch gesagt, dass hier von der Gemeindeversammlung der Einwohner die Rede ist. Die Ortsbürgergemeindeversammlung besteht nämlich nach wie vor. Bevor das Recht der Freizügigkeit der Bürger bestand, war eine Gemeindeversammlung naturgemäss nur den Ortsbürgern offen.

Durch die Industrialisierung entstand die Wanderbewegung der Bevölkerung. Doch galten viele Jahrzehnte hindurch die Zugezogenen als Menschen zweiter Klasse – Hintersassen, fremde Fötzel!! Schwer, dabei nicht an gewisse Erscheinungen unserer Tage zu denken.

Durch ein Gesetz vom 30. November 1866 wurde dann die Einwohnergemeinde, mit Einschluss der Hintersassen, der Zugezogenen, der Ortsbürgergemeinde gleichgestellt. Sie, die Einwohnergemeinde, wurde in der Folge immer wichtiger. Alle wesentlichen Gemeindeaufgaben wurden durch sie gelöst. Die Ortsbürger gerieten ins Hintertreffen. Als 1936 eine letzte grosse Aufgabe, die Unterstützung und Betreuung der in Not geratenen Mitbürger von den Ortsbürgergemeinden den Einwohnergemeinden übertragen wurde, nahm man die Ortsbürger recht eigentlich unter Beschuss. Die Parole: «Aufhebung der Ortsbürgergemeinden» liess sie nach neuem Lebenszweck Ausschau halten und heute scheint es, dass sie mit Kulturförderung und Kulturwahrung einen Überlebensgrund gefunden hat.

Doch zurück zur Gemeindeversammlung der Einwohner. Gesetzliche Grundlage ist eigentlich, wie bei vielem in der Gemeinde, das Gemeinde-

organisationsgesetz von 1841. Die Auffassung, dass dieses Gesetz für die heutigen Verhältnisse nicht mehr taugt, bedarf keiner Beweise. Es fehlte auch nicht an Versuchen, es – wenigstens soweit es die Gemeindevertretung regelt – zu revidieren. Die vom Grossen Rat dem Volke vorgelegten Abänderungen wurden 1908 und wiederum 1921 verworfen, 1921 allerdings nur mit einem Zufallsmehr von 1600 Stimmen. Erneute Versuche einer Revision im Sinne der Einführung der parlamentarischen Demokratie auf Gemeindeebene blieben schon im Grossen Rat stecken. Der Nationalsozialismus in Deutschland, die politischen Ereignisse der Dreissiger und Vierziger Jahre riefen einer Besinnung auf die demokratischen Werte in unserem Lande. Ersatz der Gemeindeversammlung als Ausdruck der «direkten Demokratie» durch ein Parlament hätte in jener Zeit sicherlich keine Gnade gefunden. Man nahm in Kauf in Baden, in der Turnhalle Burghalde in bedrückender Enge im Schweisse nicht nur des Angesichtes die Gemeindegeschäfte zu behandeln. Die Bevölkerungszunahme in den Fünfzigerjahren brachte, trotz der vielen Ausländer, eine starke Vermehrung der Stimmberechtigten. In Baden wurde die Stadthalle Aue als Versammlungslokal ausgebaut und notdürftig heizbar gemacht. In Wettingen hatte man für die Bezirksschule eine Doppeltturnhalle gebaut mit dem Nebenzweck, ein Gemeindeversammlungslokal zu bekommen. Sehr bald aber füllten sich nicht nur dieser grosse Saal, sondern auch die Gänge und Nebenräume bis zum Duschenraum mit Stimmpflichtigen. – Ja mit Pflichtigen! Pflicht in zweifacher Hinsicht: Einmal war eine Gemeindeversammlung nach dem Gesetz nur verhandlungsfähig, wenn mehr als die Hälfte der im Stimmregister eingetragenen Stimmberechtigten, die das 65. Altersjahr nicht überschritten hatten, anwesend waren. Selbstverständlich konnten auch die nicht mehr stimmpflichtigen Bürger über 65 Jahren an der Versammlung teilnehmen. Sie taten es auch immer gewissenhafter als viele Junge und wurden mitgezählt bei der Ermittlung des Quorums. Damit wurde manche Gemeindeversammlung beschlussfähig. Es war eine ständige Sorge der Behörden, eine beschlussfähige Versammlung zu erhalten. Wurde die nötige Zahl nicht erreicht, mussten die Bürger nach einer angemessenen Wartezeit, während der wohl auch noch eifrig nach Stimmfähigen gesucht wurde, nach Hause entlassen und eine neue Versammlung anberaumt werden. Dieser gewonnene Abend freute den und jenen Jasser und die Wirte, war aber doch Quelle grossen Ärgers. Da trat auch immer eine zweite Pflicht in Erscheinung: der Stimmzwang. Es wurde dann jeder gebüsst, der unentschuldigt oder ungenügend entschuldigt, abwesend war. Die Busse betrug beim ersten Versäumnis zwei Franken. Ein lächerlicher Betrag. Das

Nahziel der freien Stimmberechtigten war die Abschaffung des Stimmzwanges. Jahrelang kämpften sie zäh um die Freiheit, nicht stimmen und wählen zu müssen, sondern zu dürfen. Aber ebenso zäh wurde an dieser unbedingten Pflicht festgehalten, vielleicht auch nur, weil Druck Gegendruck erzeugt. Die unhaltbare Situation in Wettingen rief dem Gesetz über die ausserordentliche Gemeindeorganisation vom 15. Mai 1962. Damit wurde der Weg zur Schaffung des Einwohnerrates frei. Bei der Schaffung des Gesetzes im Grossen Rat wurde immer mit Wettingen exemplifiziert. Kaum jemand dachte daran, dass in kurzer Zeit auch andere Gemeinden den Schritt zum Parlamentssystem tun könnten. Man währte ja auch die Einführung des Frauenstimmrechtes noch in weiter Ferne. Recht eigentlich zur Rettung der Gemeindeversammlung wurde ein halbes Jahr später eine Abänderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen beraten. Die Stimm- und Wahlpflicht wurde auf das 60. Altersjahr herabgesetzt. Damit waren für die Beschlussfähigkeit der Gemeindeversammlungen 5 Jahrgänge weniger zu berechnen. Um den Zwang zu mildern, wurden auch die Entschuldigungsgründe vermehrt. Trotzdem wurde es zusehends schwieriger, den Versammlungen die nötige Teilnehmerzahl – das Quorum – zu verschaffen. Zwei Parteien reichten Volksbegehren ein mit dem Ziel, das Quorum abzuschaffen. Das Gesetz vom 25. Oktober 1966 bestimmte nun lediglich noch, dass die Gemeindeversammlung verhandlungsfähig sei, wenn sie ordnungsgemäss einberufen wurde. Die Teilnehmerzahl wird damit belanglos. Die Beschlüsse allerdings sind – wenn nicht von einer Mehrheit der unter 60jährigen Stimmberechtigten gefasst – dem Referendum unterstellt. Doch werden diejenigen, die kein Interesse zur Teilnahme an der Versammlung haben, auch kein Referendum ergreifen. Es ist auch kaum ein Fall bekannt, wo von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht wurde. Mit der Abschaffung des Quorums und des Zwanges zur Teilnahme sank die Zahl der Bürger, die die Versammlungen besuchten, rapid. Damit trat die Frage der Einführung des Einwohnerrates auch in Baden wieder in den Vordergrund. Schon 1964 wurde von 820 Stimmbürgern das Begehren gestellt, es soll – nach Wettingen – auch in Baden der Einwohnerrat eingeführt werden. Eine äusserst rege Diskussion entbrannte. Innerhalb der Parteien gab es Befürworter und Gegner. An der Abstimmung vom 13. September 1964 sprachen sich 1000 Stimmbürger für die Beibehaltung der Gemeindeversammlung aus, während für die Einführung des Einwohnerrates 818 votierten. Damit war erstaunlicherweise in der sonst Neuerungen gar nicht abgeneigten Stadt Baden die althergebrachte Form der Gemeindedemokratie dem Gemeindeparlament vorgezogen worden.



Das Beispiel von Wettingen, Brugg, Zofingen, Wohlen und Neuenhof, die im Zeitraum 1964 bis 1966 den Einwohnerrat einführten, wirkte in Baden nicht. Es war allerdings jedermann klar, dass mit dem Stimm- und Wahlrecht der Frauen oder durch Gemeindezusammenschlüsse, die Situation sich grundlegend verändern müsse. Nicht nur das mit dem Juni 1971 eingeführte Frauenstimmrecht, sondern auch das von Mal zu Mal abnehmende Interesse an den Gemeindeversammlungen, schufen eine neue Stimmung. Entgegen den Erwartungen hatten nämlich an der Rechnungsgemeinde vom 1. Juli 1971 trotz erstmaliger Teilnahme der Frauen nur 1007 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger teilgenommen, also nur 300 mehr als an der letzten Männerversammlung vom Dezember 1970. Unterdessen, am 6. Juni 1971, hatten nämlich in einer kampf- und lustlosen Abstimmung die Badener beschlossen, auf den nächstmöglichen Termin den Einwohnerrat einzuführen. Die Anregung dazu ging von Parteien und Einzelpersonen aus. Der Gemeinderat hat keinen Antrag gestellt. Etwelche Unruhe brachte noch die Beratung der Gemeindeordnung an den zwei letzten Gemeindeversammlungen vom 16. Dezember 1971 mit 830 Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern und vom 12. Januar 1972 mit bloss 607 Teilnehmern. Gegenstand heftiger Kontroversen war die Frage der Wählbarkeit von Gemeindeangestellten in den Einwohnerrat. Der Entscheid lautete: Gemeindeangestellte mit Einschluss derjenigen vom Krankenhaus und der Städtischen Werke, sind nicht wählbar. Am 8. Juni 1972 trat der neu gewählte 50köpfige Einwohnerrat erstmals zusammen. Selbstverständlich kann über seine Tätigkeit noch kaum etwas ausgesagt werden. Vielleicht ist der Hinweis angebracht, dass sich, mehr als in der Gemeindeversammlung, ein parteipolitisches oder besser gruppenpolitisches Denken und Handeln abzeichnet. Doch braucht dies durchaus nicht endgültig zu sein. Dass die Verwaltung mit administrativer Arbeit viel mehr belastet werde, als unter dem Regime der Gemeindeversammlungen, war vorauszusehen.

Es steht ausser Zweifel, dass mit der Aufgabe der Gemeindeversammlungen eine uralte Einrichtung der Demokratie, der Entwicklung, dem Wachstum, der Verstädterung, zum Opfer fiel. Der direkte Kontakt des Bürgers mit seiner Behörde fällt dahin. Die Kontrolle wird Spezialisten übertragen. Der Einzelne wird sich darauf verlassen, dass sie, die Gewählten, «es» machen und wird sich noch mehr als bisher am öffentlichen Geschehen desinteressieren. Diese Tendenz freilich ist in den letzten Jahren, auch trotz Gemeindeversammlung, überall festzustellen. Der Vorwurf, dass in der Gemeindeversammlung nur ein paar Routiniers zu Worte kamen, war nicht

ganz unberechtigt. Doch kam es immer und immer wieder vor, dass irgendeiner aufstand, den kaum jemand kannte und seiner Meinung Ausdruck verlieh. Es war schön, wenn der Protokollführer fragen musste: Wie heisst der? Da stand eben doch – wenn auch selten – der unbekannte Bürger auf, um zum Rechten zu sehen. Den Jungbürgern bedeuteten diese Versammlungen eine staatsbürgerliche Schulung, theorielos, praktisch und direkt. Und wenn gar einer von ihnen vor der tausendköpfigen Versammlung ein Votum abgab, bedeutete dies für seine Entwicklung zur Persönlichkeit mehr als alle Gespräche im kleinen Kreise. Wie musste man Achtung bekommen vor jenem jungen Mann, der, als die Frage einer geheimen Abstimmung zur Diskussion stand, sich meldete und ohne Lautsprecher ausrief: Es wird doch jeder da noch den Mut haben, «de Tope ufzha»! Mit diesem Votum hat er die Abstimmung entscheidend beeinflusst.

Mit dem Wechsel von der Gemeindeversammlung zum Gemeindeparlament dürfte eine viel zu selten diskutierte Frage aufgeworfen werden. Weil sich vor Jahren ein hergelaufener Maler und Anstreicher als Führer ausgab, besteht eine grosse Scheu, das Führungsproblem in der Demokratie überhaupt zu erwähnen. Es besteht aber doch! Wie steht es mit der Führung im Parlament? Eine komplexe, kaum fassbare Angelegenheit! Die Kontrolle dieser Führung? Wahl und Wiederwahl! Wie aber stellt sich dieses Problem in der Gemeinde mit Gemeindeversammlung? Auf den ersten Blick ist die Führungsfrage kaum weniger problematisch. – Forschungen müsste man anstellen, Bücher darüber schreiben. Und doch! Steht da der Mensch mit dem Führungsanspruch nicht Aug in Aug mit dem Geführten? Der Führende darf in der Demokratie nicht rufen: Folgt mir! Er muss sozusagen aus der Schar heraus und in der Schar drin Ratschlag erteilen, die Führung übernehmen. Er muss sich stets das Bibelwort vor Augen halten: Wer von euch der Höchste sein will, der sei der Diener aller! In der direkten Demokratie – mehr als in der parlamentarischen – steht das Tun und Lassen der führenden Menschen unter steter Kontrolle und Kritik. Besondere Brennpunkte bilden da die Gemeindeversammlungen. Das Urteil wird je nach dem Standpunkt und der Stellung verschieden ausfallen. Wenn ein Badener Stadtammann auf den erregten Ruf eines bekannten katholischen Stimmbürgers: Ich protestiere, ich protestiere! einfach bemerkt: Dann sind Sie halt ein Protestant! kann man sagen: Welche Demagogie! Vielleicht, war es aber die geschickte Art einer Diskussion eine fruchtbare Wendung zu geben und den gelockerten Fortgang der Verhandlungen zu fördern. Als ein Redner in der überfüllten Burghaldenturnhalle während der Nazizeit in seinem Votum vom verbrecherischen Berlin sprach, und dabei eindeutig das

deutsche Regime meinte, schrie ein bekannter Badener: Herr Stadtmann, Beleidigung einer fremden Macht! Ich lege schärfsten Protest ein! Der Stadtmann darauf in aller Ruhe: Der Protest wird zu Protokoll genommen! Wir fahren weiter! Damit hat er vielleicht, wer weiss, weil kein Aufhebens von diesem Vorfall gemacht wurde, eine der ohnehin zahlreichen Interventionen der deutschen Botschaft verhindert. Diese Anekdoten wollen und können in keiner Weise dem Führungsproblem näher kommen. Sie mögen nur zeigen, wie wichtig die Unmittelbarkeit, die spontane Reaktionsfähigkeit ist. Sie spielt wohl besser in der direkten, als in der durch Reglemente gebundenen parlamentarischen Demokratie. Gemeindedemokratie mit zeitweiligen Versammlungen der Bürger steht dem frisch pulsierenden Leben näher als ein Parlament. Dass in Baden möglichst viel lebendiger Geist in die Zeit des Einwohnerrates hinüber fliesse, dass dieser Rat dem Bürger das Gefühl der Mitverantwortung vermitteln kann, wird in den nächsten Monaten und Jahren eine schwere aber schöne Aufgabe sein.

Albert Räber