

# Ist Glarus demokratischer als Zug?

Die direkte Demokratie wird an Landsgemeinden anders genutzt als bei Urnenabstimmungen. In Landsgemeindekantonen entscheiden die Bürger über mehr Fragen, die Stimmbeteiligung aber liegt niedriger. Beides gilt für Glarus besonders.

Von Hans-Peter Schaub

Glarus. – Kann eine höhere Demokratiequalität erreicht werden, wenn die Stimmbürger ihre Stimmen an einer Versammlung abgeben oder wenn sie dies an der Urne tun? Diese Frage stellte sich jüngst bei der Ausgestaltung der neuen Glarner Grossgemeinden, sie hat sich nun den Stimmberechtigten Appenzell Ausserrhodens gestellt, die am Sonntag eine Volksinitiative zur Wiedereinführung der Landsgemeinde ablehnten, und sie hat sich in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion schon seit dem 19. Jahrhundert immer wieder gestellt.

Dafür, dass sich die beiden Seiten in dieser Debatte bis heute nicht einig geworden sind, gibt es vor allem zwei Gründe: Erstens vertreten sie teilweise unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie und wenden nicht dieselben Kriterien an, um bessere von schlechteren Demokratien zu unterscheiden. Zweitens ist die Debatte bisher fast ausschliesslich auf theoretischer Ebene geführt worden, während ein systematischer Vergleich real existierender Urnen- und Versammlungsdemokratien bisher fehlt.

## Drei Kategorien von Kantonen ...

Ein wichtiger Teilbereich von Demokratiequalität ist die direkte Demokratie, worunter die unmittelbare und endgültige Entscheidungskompetenz der Bürger in Sachfragen verstanden wird. Auch für diesen Teilaspekt von Demokratie sind mehrere Qualitätskriterien zu unterscheiden, und auch hier ist bisher nicht systematisch untersucht worden, ob die geläufige Behauptung wirklich zutrifft, wonach die Versammlungsdemokratie der Idealtyp eines direktdemokratischen Systems sei.

Theoretisch muss dies nicht zwingend so sein: Auf der einen Seite können Versammlungen nicht nur über Sachfragen abstimmen, sondern auch Repräsentanten wählen und Sachbefugnisse an diese delegieren, was an allen Schweizer Landsgemeinden auch tatsächlich gemacht wurde und wird.

Auf der anderen Seite sind direktdemokratische Entscheide auch ohne Versammlungen, nämlich durch Urnenabstimmungen, möglich und in allen Kantonen ohne Landsgemeinde Realität. Ob mit dem Versammlungs- oder dem Urnenverfahren mehr direktdemokratische Mitbestimmung erreicht werden kann, ist deshalb theoretisch eine offene Frage.

Eine Antwort soll im Folgenden ein Vergleich zwischen Urnen- und Landsgemeindekantonen liefern. Dabei können drei Vergleichsgruppen unterschieden werden: erstens die «Systemwechsler», also jene drei Kantone, welche kürzlich vom Landsgemeinde- zum Urnensystem gewechselt haben (Nidwalden 1996, Appenzell Ausserrhodens 1997, Obwalden 1998); zweitens die Landsgemeindekantone, die nach wie vor Versammlungsdemokratien sind (Glarus und Appenzell Innerrhodens); und drittens solche Kantone, welche schon seit langem das Urnensystem anwenden.

Damit nicht Birnen mit Äpfeln verglichen werden, werden aus dieser dritten Gruppe Zug, Schwyz und Uri speziell betrachtet. Diese drei Stände teilen wichtige Eigenschaften mit den



Landsgemeinde hat Vor- und Nachteile: Die Glarner haben besonders viele direktdemokratische Rechte – aber besonders wenige von ihnen nutzen sie.

Systemwechslern und den Landsgemeindekantonen: Es handelt sich dabei um flächen- und bevölkerungsmässig kleine, ländlich geprägte Kantone, in denen auf kommunaler Ebene in annähernd allen Gemeinden das Versammlungssystem gilt. Zudem kannten nur diese Kantone einst ebenfalls eine Landsgemeinde (Zug bis 1847, Schwyz bis 1848, Uri bis 1928).

Das Ausmass direkter Demokratie wird auf mehrere Arten gemessen: Einerseits sind die institutionellen Rahmenbedingungen in einem Kanton zu untersuchen, und zwar in Form der vorhandenen direktdemokratischen Instrumente und der institutionellen Hürden zu deren Anwendung.

Andererseits soll aber auch die effektive Nutzung dieser institutionellen Möglichkeiten betrachtet werden, dies in Form der Häufigkeit von Sachabstimmungen sowie der Stimmbeteiligung. Die Datenlage zur demokratischen Praxis gerade in den

Landsgemeinde-Kantonen war bisher prekär; ein neuer, im Rahmen des Nationalfonds-Projekts «Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen» angelegter Datensatz ermöglicht nun erstmals umfassende Untersuchungen.

## ... und drei klare Resultate

Eine vergleichende Analyse dieser Daten ergibt drei zentrale Befunde: Erstens bieten Landsgemeindekantone ihren Bürgern im Durchschnitt mehr und deutlich leichter zugängliche direktdemokratische Rechte als Urnenkantone. So findet etwa das Konstruktive Referendum (nach Glarner Terminologie der Abänderungsantrag) in Landsgemeindekantonen eine grössere Verbreitung als in Urnenkantonen. Zudem liegen die Hürden zur Ergriffung von Referenden und Initia-

tiven niedriger: In Versammlungskantonen werden weniger Unterschriften benötigt – oft braucht es gar keine (beim obligatorischen Referendum) oder nur eine einzige (etwa beim Glarner Memorialsantrag) –, für deren Sammlung werden längere Fristen gewährt, und gegen Ausgabenbeschlüsse kann bereits ab niedrigeren Beträgen das Referendum ergriffen werden.

Zweitens finden in Landsgemeindekantonen deutlich mehr Sachabstimmungen statt (siehe Grafik 1): Während an jeder Landsgemeinde durchschnittlich mehr als zwölf Abstimmungen durchgeführt werden, liegt der übliche Wert für Urnenkantone bei rund fünf Sachvorlagen pro Jahr. Die Landsgemeinde begünstigt demnach nebst der Zugänglichkeit auch die effektive Nutzungshäufigkeit direktdemokratischer Instrumente.

Drittens aber zeigen die Daten zur Stimmbeteiligung, dass auch in Landsgemeindekantonen die Bäume nicht in den direktdemokratischen Himmel wachsen (siehe Grafik 2): In den Urnenkantonen macht regelmässig ein um zehn bis zwanzig Prozent höherer Anteil der Stimmbürger vom direktdemokratischen Stimmrecht Gebrauch.

Dieser Befund gilt auch, nur in etwas milderer Form, wenn die Teilnehmerzahlen für die Landsgemeinden so grosszügig wie möglich geschätzt werden; die hier abgebildete Grafik basiert für die Landsgemeinden auf Werten, die selbstverständlich nicht ganz exakt sind, aber insofern realistisch sein sollten, als sie sich irgendwo zwischen den niedrigsten und den höchsten Schätzungen bewegen.

## Der Glarner Extremfall

Alle drei genannten Ergebnisse gelten nicht nur für einen Vergleich der heutigen Landsgemeinde- und Urnenkantone. Auch ein Vorher-Nachher-Vergleich zur Entwicklung jener drei Kantone, welche ihre Landsgemeinde zwischen 1996 und 1998 abgeschafft haben, stützt diese Befunde.

So hat in Nidwalden, Obwalden und Appenzell Ausserrhodens seit dem Systemwechsel ein gewisser Abbau bei den verfügbaren direktdemokratischen Instrumenten stattgefunden, und die institutionellen Hürden zu deren Ergriffung sind erhöht worden; die Anzahl Sachabstimmungen pro Jahr ist überall deutlich zurückgegan-

gen; und alle drei Kantone weisen eine höhere Stimmbeteiligung auf als noch zu ihren Landsgemeinde-Zeiten.

Dabei haben die Landsgemeindeabschaffungen nicht zu einem langsamen Anpassungsprozess an die Urnenkantone geführt, sondern zu einem sofortigen Wechsel auf deren Niveau (bei der Stimmbeteiligung) oder sogar darüber hinaus (bei den institutionellen Hürden und der Anzahl Sachabstimmungen).

Was für die Landsgemeindekantone generell gilt, trifft für den Kanton Glarus sogar noch in erhöhtem Mass zu: Selbst im Vergleich mit den anderen heutigen und früheren Versammlungskantonen zeichnet sich Glarus durch besonders viele direktdemokratische Rechte und besonders niedrige Hürden für deren Nutzung aus, wobei zu sagen ist, dass der Vorsprung auf die Innerrhoder hier am Schrumpfen ist. Auch die Anzahl der vom Volk gefällten Sachentscheide lag in Glarus in den letzten 30 Jahren fast immer höher als in allen anderen Kantonen.

Umgekehrt ist allerdings auch die Glarner Stimmbeteiligung noch etwas niedriger als jene an der Innerrhoder Landsgemeinde. Von den unterdessen abgeschafften Landsgemeinden waren jene Ob- und Nidwaldens regelmässig noch spärlicher besucht als jene in Glarus.

## Stärken und Schwächen

Diese Ergebnisse zu den drei Vergleichsgruppen und zur Entwicklung der Systemwechsler belegen erstmals und in bemerkenswerter Eindeutigkeit Zusammenhänge, welche bisher nur vermutet werden konnten. Daneben lenken sie den Blick aber auch auf Fragen, die noch zu erforschen bleiben: Ein gewichtigeres Problem als in einer niedrigen Stimmbeteiligung kann in einer ungleichen Stimmbeteiligung gesehen werden. Die entscheidende Frage wäre dann, ob an Landsgemeinden beispielsweise Frauen, Junge und Wenigverdienende (noch) stärker unterrepräsentiert sind als bei Urnenabstimmungen.

Theoretische Überlegungen führen zu keiner klaren Aussage, ob die Landsgemeinde für solche Gruppen eine besonders hohe oder eine besonders niedrige Teilnahmeschwelle bedeutet.

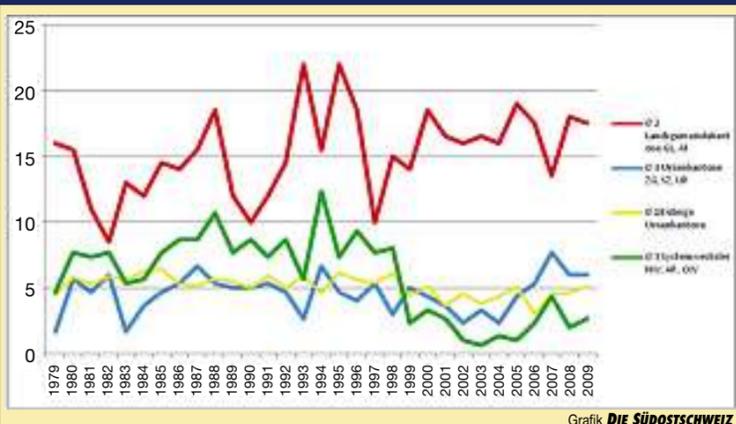
Die Resultate zeigen aber auch, dass sowohl Landsgemeinde- als auch Urnensystem ihre je eigenen Stärken und Schwächen haben. Eine umfassende Bewertung der beiden Demokratieformen wird deshalb erst dann möglich sein, wenn neben der direkten Demokratie noch eine ganze Reihe weiterer Aspekte von Demokratiequalität untersucht sind: Trifft es etwa wirklich zu, dass das Versammlungssystem übermächtige Exekutiven begünstigt oder den Parteienwettbewerb vermindert?

Und trifft es umgekehrt tatsächlich zu, dass in Urnenkantonen die Bürger weniger zivilgesellschaftliches Engagement zeigen, aber dafür etwa rechtsstaatliche Prinzipien besser eingehalten werden?

## Zu diesem Artikel

Der Glarner Hans-Peter Schaub ist Politikwissenschaftler an der Universität Bern und arbeitet dort als Doktorand im vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojekt «Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen» mit. Dieser Artikel stellt eine erweiterte und leicht abgeänderte Fassung eines Beitrags dar, der am 4. Juni in der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen ist. (so)

SACHABSTIMMUNGEN IN 4 KANTONSGRUPPEN 1979–2009



STIMMBETEILIGUNG SACHABSTIMMUNGEN

