

# Kopf oder Herz

Appenzell Ausserrhoden entscheidet über die Initiative zur Wiedereinführung der Landsgemeinde

Am 13. Juni befindet das Ausserrhoder Stimmvolk über die Wiedergeburt der vor 13 Jahren abgeschafften Landsgemeinde. Man beklagt das Fehlen eines Stückes Identität, die Landsgemeinde dürfte aber Vergangenheit bleiben.

Jörg Kruppenacher, Herisau

Die Initianten sprechen von einem historischen Irrtum: Damals, am 28. September 1997, beschloss das Ausserrhoder Stimmvolk mit einem Mehr von 54 Prozent die Abschaffung der Landsgemeinde. Der Entscheid war vorge-spürt, denn am letzten Aprilsonntag desselben Jahres hatten sich die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde durchgerungen, den Entscheid über die Zukunft der demokratischen Urform an die Urne zu verlegen. Die Abschaffung beendete die mit der 1989 erfolgten Einführung des Frauenstimmrechts aufgeflammete Kontroverse für und wider die Landsgemeinde. Auch in Ob- und Nidwalden besiegelte das Stimmvolk zu jener Zeit ihr Ende.

## Verlorenes Wir-Gefühl

Seither fallen die Stimmbürger ihre kantonalen politischen Entscheide im stillen Kämmerlein – wie beinahe überall im Land, abgesehen von Glarus und Appenzell Innerrhoden. Gemäss Initiativkomitee hatte dies für Ausserrhoden negative Folgen. «Die Anonymität der Urnenwahl verhindert den Zusammenhalt des Volks», hält es bedauernd fest. Dem Kanton fehle nicht nur sein wichtigster politischer und kultureller Anlass, der ihm nach innen und aussen Charakter verliehen habe. Er habe auch



Die Ausserrhoder Bevölkerung kam am 27. April 1997 in Hundwil zur bisher letzten Landsgemeinde zusammen. M. LIMINA / KEYSTONE

einen Teil seiner Identität verloren, das an der Landsgemeinde erlebte Gefühl, mit Geschichte und Tradition des Landes verbunden zu sein. Die demokratische Mitwirkung sei von der Herzensangelegenheit zur Kopfsache mutiert.

Vor drei Jahren schielten deshalb viele hundert Ausserrhoder wehmütig hinüber nach Innerrhoden, als sie sich auf dem früheren Landsgemeindeplatz in Trogen versammelten, um ein Jahr-

zehnt nach der Abschaffung der verlorenen Landsgemeinde zu gedenken. Zum Schluss sangen sie wie einst das Landsgemeindelied: «Alles Leben strömt aus Dir.» Für einen Moment spürten sie wieder das Hühnerhautgefühl von damals. Es sollte nicht dabei bleiben. Schon Ende 2007 wurde eine Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung mit 1273 Unterschriften eingereicht: Die Landsgemeinde sei

wieder einzuführen. Ein Gutachten von Markus Schefer und Michel Besson von der Universität Basel bescheinigte der Initiative, nicht gegen übergeordnetes Recht zu verstossen. Die Nachteile der Versammlungsdemokratie – offene Stimmabgabe, Probleme bei der Auszählung, beschränkte Teilnahmemöglichkeit – müssten aber von den Vorteilen wie Bürgernähe und Identitätsstiftung aufgewogen werden. Mit gut

36 000 Stimmberechtigten liege Ausserrhoden an der oberen Grenze des aus verfassungsrechtlicher Sicht Zulässigen. Regierung, Parlament und alle Parteien begegnen der Initiative zwar mit Wohlwollen, empfehlen sie aber zur Ablehnung, der Kantonsrat mit 58 gegen 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

## Verhaltene Kampagne

Das gegenseitige Verständnis von Befürwortern und Gegnern, das Fehlen parteipolitisch motivierter Attacken prägt auch den Abstimmungskampf. «Er hat etwas eigenartig Verhaltenes», sagt der Ausserrhoder Journalist und ehemalige «Bund»-Chefredaktor Hanspeter Spörri, der sich als Mitglied des Initiativkomitees für die Wiedereinführung engagiert. Er ist überzeugt, dass die übliche Parteiendemokratie nicht ins Ausserrhodische passe. Die Parteien lehnten die Landsgemeinde ab, weil sie um ihren Einfluss fürchteten.

Vernunftmässig, räumt Spörri ein, hätte die Wiedereinführung der Landsgemeinde wohl kaum eine Chance. Da es aber um Emotionen gehe, bleibe das Resultat unberechenbar. Yves Noël Balmer, Ausserrhoder Präsident der Sozialdemokraten und Vertreter des er-wartet seinerseits einen Ja-Anteil von 40 Prozent. Sollte die Landsgemeinde-Initiative tatsächlich angenommen werden, wüsste er nicht, gesteht er, wie er damit umgehen sollte.

Ausgespart ist im Initiativtext denn auch, wie eine allfällige neue Landsgemeinde aussehen würde. Um dies festzulegen wäre eine zweite Abstimmung nötig. Parteien und Regierung sehen die Abstimmung vom 13. Juni deshalb in erster Linie als Gelegenheit, die Abschaffung der Landsgemeinde endgültig zu verarbeiten.

# Landsgemeinden und Qualität der Direktdemokratie

Ein Vergleich von Landsgemeindekantonen und Ständen mit Urnenabstimmungen. Von Hans-Peter Schaub

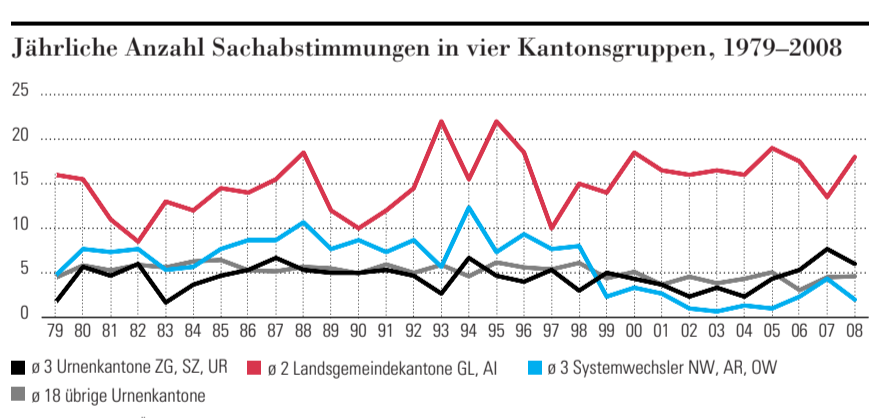
Die Direktdemokratie wird an Landsgemeinden anders genutzt als in Systemen mit Urnenabstimmungen. In Kantonen mit Landsgemeinde entscheiden die Bürger über mehr Sachfragen, die Stimmbeteiligung aber liegt im Vergleich niedriger.

Ob mit dem Versammlungs- oder dem Urnensystem eine höhere Demokratiequalität erreicht werden kann, ist schon seit dem 19. Jahrhundert umstritten. 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 bis anhin vor allem theoretischer Natur und basiert kaum auf dem systematischen Vergleich von Urnen- und Versammlungssystemen.

## Drei Kategorien

Ein wichtiger Teilbereich von Demokratiequalität ist die direkte Demokratie. 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 direkt-demokratischen 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 auch immer noch gemacht wird. Auf der ande-



ren Seite sind direkt-demokratische Entscheide auch ohne Versammlungen, nämlich durch Urnenabstimmungen, möglich und in allen Kantonen ohne Landsgemeinde Realität.

Mit welchem Verfahren letztlich mehr direkte Demokratie erreicht werden kann, ist deshalb theoretisch eine offene Frage. Eine Antwort soll im Folgenden ein systematischer Vergleich zwischen Urnen- und Landsgemeindekantonen liefern. Dabei können drei Vergleichsgruppen unterschieden werden: erstens die «Systemwechslers», also die drei Kantone, die vom Landsgemeinde- zum Urnensystem gewechselt haben (Nidwalden 1996, Appenzell Ausserrhoden 1997, Obwalden 1998); zweitens Landsgemeindekantone, die nach wie vor Versammlungsdemokratien sind (Appenzell Innerrhoden und Glarus); 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 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).

## Stärken und Schwächen

Das Ausmass direkter Demokratie wird auf verschiedene Arten gemessen: einerseits anhand der institutionellen Rahmenbedingungen in einem Kanton in Form der vorhandenen direkt-demokratischen Instrumente und der institutionellen Hürden zu deren Nutzung, andererseits anhand der effektiven Nutzung dieser institutionellen Möglichkeiten in Form der Häufigkeit von Sachabstimmungen und der Stimmbeteiligung. Die Datenlage zur demokratischen Praxis gerade in den Landsgemeindekantonen war bisher prekär; ein neuer, im Rahmen des Nationalfondsprojekts «Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen» angelegter Datensatz ermöglicht nun erstmals umfassende Untersuchungen.

Der Vergleich ergibt erstens, dass Landsgemeindekantone ihren Bürgern im Durchschnitt mehr und deutlich leichter zugängliche direkt-demokrati-

sche Rechte bieten als Urnenkantone. Die Hürden zur Ergreifung von Referenden und Initiativen liegen niedriger: In Versammlungskantonen werden weniger Unterschriften benötigt – oft reicht sogar eine einzige –, für deren Sammlung werden längere Fristen gewährt, und Ausgabenbeschlüsse unterstehen bereits ab geringen Beträgen dem Referendum.

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

Drittens aber zeigen die Daten zur Stimmbeteiligung – selbst wenn die Teilnehmerzahlen für die Landsgemeinden grosszügig geschätzt werden –, dass auch in Landsgemeindekantonen die Bäume nicht in den direkt-demokratischen Himmel wachsen: In den Urnenkantonen macht regelmässig ein um zehn bis zwanzig Prozent höherer Anteil der Stimmbürger vom direkt-demokratischen Stimmrecht Gebrauch. 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 die Landsgemeinde abgeschafft haben, stützt die gemachten Befunde.

So hat in Nidwalden, Obwalden und Appenzell Ausserrhoden seit dem Systemwechsel ein gewisser Abbau bei den verfügbaren direkt-demokratischen Instrumenten stattgefunden, und die institutionellen Hürden zu deren Ergreifung sind erhöht worden; die Anzahl Sachabstimmungen pro Jahr ist überall deutlich zurückgegangen; und alle drei Kan-

tone weisen eine höhere Stimmbeteiligung auf als noch zu ihren Landsgemeinde-Zeiten.

Dabei hat die Abschaffung von Landsgemeinden nicht zu einem langsamen Prozess der Anpassung an die Urnenkantone geführt, sondern zu einem sofortigen Wechsel auf deren Niveau oder sogar darüber hinaus. Diese Ergebnisse belegen erstmals und in bemerkenswerter Eindeutigkeit Zusammenhänge, welche bisher nur vermutet werden konnten. Sie zeigen zudem, dass sowohl Landsgemeinde- als auch Urnensystem gewisse Stärken, aber auch gewisse Schwächen haben. Eine umfassende Bewertung der beiden Systeme wird deshalb erst dann möglich sein, wenn neben der direkten Demokratie noch weitere Aspekte von Demokratiequalität untersucht sind.

Hans-Peter Schaub ist Politikwissenschaftler an der Universität Bern und arbeitet dort im vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Forschungsprojekt «Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen» mit.

ANZEIGE

zingg lamprecht **No.81**

roviva

Das natürlichste Schlafmittel seit 1748. Vertrauen Sie auf die Schlafkompetenz von rovida.

zingg lamprecht

interior intelligence. Möbel- und Einrichtungshaus am Stampfenbachplatz, CH-8006 Zürich Zentrum für Designmöbel und Firmeneinrichtungen Stationsstrasse 1-3, CH-8306 Brüttisellen www.zingg-lamprecht.ch