

# «Nicht undemokratischer»

Für Wissenschaftler Hans-Peter Schaub hat die Landsgemeinde noch immer eine Berechtigung

An ihren Schwächen sei zu arbeiten, aber sie hat eine hohe Legitimation: Die Glarner Landsgemeinde schneidet in der Doktorarbeit des Politikwissenschaftlers Hans-Peter Schaub gut ab.

VON CLAUDIA KOCK MARTI

**Herr Schaub, können Sie sich noch an Ihre erste Landsgemeinde in Glarus erinnern?**

**HANS-PETER SCHAUB:** Ich war schon früh auf den Kinderbänken dabei. Erinnern kann ich mich an eine Rede von Werner Marti, der zugunsten der erleichterten Einbürgerung die Namen von Secondos in der Fussball-Nationalmannschaft aufzählte. Da war ich vielleicht zehn Jahre alt. Das erste Thema, das mich so richtig interessierte, war die Abstimmung über den schulfreien Samstag.

**Wann haben Sie erstmals an einer Landsgemeinde geredet?**

Ich habe drei Mal geredet, das erste Mal 2004. Da ging es um Gebührenerhöhungen in der Bildung, konkret um Schulgeld für das Gymnasium, was ich falsch fand. Dass man als normaler Mensch Einfluss nehmen kann, war eine starke Erfahrung.

**Und warum haben Sie sich mehrere Jahre lang auch akademisch mit rund um die Landsgemeinde und Demokratie beschäftigt?**

Das wissenschaftliche Interesse kam als Student, als ein Professor in einer Vorlesung beiläufig eher klischeehafte Ansichten über die Landsgemeinde äusser-te. Ich dachte für mich, das stimme doch nicht, zumindest in Glarus sei es anders. Ich habe mich dann informiert und gesehen, dass man in der Politikwissenschaft bisher gar nicht mehr wusste als dieser Professor. Das wollte ich ändern.

**Der Titel Ihrer über 400-seitigen Dissertation lautet «Urne oder Landsgemeinde – was ist demokratischer?» Lässt sich die Frage nun einfach beantworten?**

Ganz allgemein gesagt: Es kommt darauf an, welchen Demokratieaspekt man besonders wichtig findet. Die Landsgemeinde wie die Urne weisen Stärken und Schwächen auf.

## ZUR PERSON

Geboren 1981, **aufgewachsen in Ennenda**, Schulzeit in Glarus mit Austauschjahr in Finnland. **Von 2001 bis 2008 studierte Schaub Politikwissenschaft**, Deutsche Linguistik und Volkswirtschaft an den Universitäten Bern, Vilnius (LT) und Bielefeld (D). Seine Lizentiatsarbeit schrieb er zum Thema «Die Glarner Landsgemeinde mit ihren Rede- und Antragsrechten: Ur- oder Scheindemokratie?».

**Als Doktorand und Forschungsassistent im Nationalfondsprojekt «Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen»** verfasste er seine Dissertation «Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Ein Vergleich der demokratischen Qualitäten von Urnen- und Versammlungsdemokratien in den Schweizer Kantonen». Die Dissertation erscheint im Nomos-Verlag. Aktuell arbeitet Schaub als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Finanzdirektion des Kantons Bern und ab Sommer bei den Parlamentsdiensten des Kantons Zürich. (ckm)



«Glarus nutzt den Spielraum gut»: Hans-Peter Schaub hat die Qualitäten der Glarner Landsgemeinde untersucht.

Maya Rhyner

**Wie haben Sie das untersucht?**

Die Frage ist in der Wissenschaft ja bis jetzt immer nur theoretisch diskutiert worden. An der Landsgemeinde gebe es das Recht des Bürgers zu reden, also sei das ihr Demokratie-Vorteil. Ob und wie das Recht in der Praxis genutzt wird, hat aber niemand näher untersucht, besonders auch nicht versucht, mit klaren Kriterien zu messen. Die Stimmbeteiligung, die Häufigkeit über Sachfragen zu entscheiden, oder der Minderheitenschutz sind solche Kriterien, bei denen ich geschaut habe, wie sie in den verschiedenen Kantonen mit und ohne Landsgemeinde und auch über die Zeit hinweg erfüllt sind.

«In Landsgemeindekantonen kann der Bürger mehr Ämter direkt wählen.»

**Was heisst in diesem Zusammenhang Minderheitenschutz?**

Zum Beispiel keine Diskriminierung wegen des Geschlechtes oder wegen der Religion. Bisher wurde oft behauptet, das Landsgemeindesystem benachteilige Minderheiten, weil an einer emotionalen Versammlung die Mehrheit die Rechte von Minderheiten eher mit Füßen trete und Ad-hoc-Entscheidungen fälle, während die Leute für einen Urnenentscheid nüchterner überlegten. Anhand der Verfassungen, Gesetze und Abstimmungsmuster in den verschiedenen Kantonen fand ich aber keine Bestätigung für diese Behauptung.

**Was sind nun für Laien verständlich die wichtigsten Ergebnisse Ihrer Dissertation?**

Das Wichtigste in Kürze: Die Landsgemeinde wie die Urnenabstimmung haben Stärken und Schwächen. Auch wenn man zu fast jeder Stärke oder Schwäche auch Gegenbeispiele findet. In vielen Punkten findet man aber auch gar keine Unterschiede. Das ist eine wichtige Erkenntnis, um Behauptungen wie etwa jene zum Minderheitenschutz zu widerlegen. Beide Demokratieformen schneiden hier gleich gut ab.

**Was sind denn die Stärken der Landsgemeinden?**

Das sind zuerst einmal die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten, die deutlich grösser sind. Es ist in einem Landsgemeindekanton einfacher, eine Initiative respektive einen Memorialsantrag einzubringen – und im Fall von Glarus sogar Abänderungsanträge. Die verschiedenen Formen von Antragsrechten werden vor allem auch genutzt. Die Rechte stehen nicht nur in der Verfas-

sung, die Leute können auch tatsächlich über mehr Themen abstimmen. Appenzell Innerrhoden mit Landsgemeinde etwa stimmt über mehr als Ausserrhoden ohne. In Landsgemeindekantonen kann der Bürger zudem auch noch mehr Ämter direkt wählen.

**Wo sind die Stärken der Urne?**

Die liegen bei der Gewaltenteilung und beim demokratischen Funktionieren von Wahlen. Das Gleichgewicht zwischen Regierung, Parlament und Gericht ist in Urnen-Kantonen besser gewährleistet, dieses Ergebnis hat mich in seiner Deutlichkeit selbst erstaunt. In den Kantonen, in denen die Landsgemeinde abgeschafft wurde, wurden danach Parlament und Gerichte gestärkt. In der Versammlungsdemokratie hat man das Gefühl, das Volk könne selbst kontrollieren. Die Regierung muss ja jedes Jahr vors Volk treten. In Urnen-Kantonen sieht man offenbar eher, dass es für eine wirksame Kontrolle starke Parlamente und Gerichte braucht.

**Warum ist es in Glarus nie zu einer ernsthaften Diskussion über eine Abschaffung gekommen?**

Der Kanton Glarus hat eine lange Tradition im Umgang mit gesellschaftlichen Unterschieden. Er ist der einzige Landsgemeindekanton, der ab dem 16. Jahrhundert konfessionell gespalten war, sich aber damit arrangiert hat und zusammengeblieben ist. Mit der Industrialisierung ist in Glarus eine noch komplexere Gesellschaft entstanden. Glarus hat es geschafft, die verschiedenen Gruppen und Interessen zu integrieren und Kompromisse zu schliessen. So hat sich keine Gruppe ausgeschlossen gefühlt. Ich denke, diese historische Erfahrung ist auf Dauer wichtig. In anderen Kantonen, die eher homogen waren, war man sich in Konfliktsituationen nicht gewöhnt, Kompromisse zu schliessen, sodass sich bestimmte Gruppen ausgeschlossen fühlten und die Abschaffung der Landsgemeinde forderten.

**Weil an der Urne alle und nicht nur die traditionellen, alten Mehrheiten bestimmen können?**

Ja. Vor allem überzeugten die Argumente der geheimen Abstimmung und der höheren Stimmbeteiligung an der Urne.

**Die Glarner Landsgemeinde hat bestimmte Kompetenzen wie die Wahl der Regierung und des Parlamentes an die Urne abgetreten. Sorgt auch dies für ihren Bestand?**

Ja. Die wichtigsten Wahlen, so diejenige der Regierung im Jahr 1970 und die des Landrates bereits im Jahrhundert davor, von den Versammlungen abzutrennen, war sicher klug. Denn gerade bei Wahlen, also bei Entscheiden gegen

oder für eine Person, ist es wichtig, dies geheim tun zu können. Jemanden abzuwählen, ist an der Urne einfacher. Abwahlen kommen an der Urne denn auch tatsächlich häufiger vor, wie meine Untersuchung zeigt. Auf der anderen Seite nützt Glarus bei den Sachgeschäften in hohem Mass die Stärken der Versammlungsdemokratie, auch mit dem Antrags- und Abänderungsrecht. Glarus ist der Kanton, in dem auch mit Abstand am meisten Bürger ihr Recht, einen Antrag des Parlamentes zu ändern, zurückzuweisen, abzulehnen, wirklich nutzen. Das wird auch als Mehrwert empfunden. Die Glarner Landsgemeinde lebt.

**Kann denn die Glarner Landsgemeinde so bleiben, wie sie ist?**

Das fehlende Stimmgeheimnis ist ein Defizit, das sie mit allen Landsgemeinden und auch mit den meisten anderen Bürgerversammlungen teilt. Dies mit einer elektronischen Stimmabgabe zu

«Der Landrat müsste auf Kosten der Regierung gestärkt werden.»

ändern, würde Landsgemeindekritikern ein starkes Argument wegnehmen. Und es wäre sicher von Vorteil, dies zu machen, bevor eine ernste Abschaffungsdiskussion anfängt. In Obwalden hat man dies 1998 noch probiert, aber es war bereits zu spät. In Glarus hat die Landsgemeinde eine hohe Legitimität, sodass man die Diskussion, wie man sie weiterentwickeln könnte, in Ruhe führen könnte. Auch das Abschätzen von Mehrheiten wäre mit der elektronischen Abstimmung gelöst. Wobei es mich persönlich weniger stört, wenn einmal die 49 statt den 51 Prozent gewinnen. Ein knapper Entscheid ist nicht unbedingt richtiger, wenn er von 51 Prozent unterstützt wird.

**Das Wort gilt in Glarus.**

Ja. Die Situation ist in Glarus intakt. Ein Blick in andere ehemalige Landsgemeindekantone zeigt indes auch, dass dies recht schnell ändern kann.

**Sie schlagen in Ihrer Diss in einer Fussnote vor, zum Beispiel den Sitzkomfort zu verbessern. Ist das ernst gemeint?**

Die im Vergleich zur Urnenabstimmung tiefere Stimmbeteiligung ist bei der Versammlungsdemokratie ein Problem. Sie ist fast ohne Ausnahme eindeutig tiefer, an Landsgemeinden aber nicht so dramatisch wie an Gemeindeversammlungen. Abgesehen von der ausserordentlichen Landsgemeinde

2007 sind 25 bis 30 Prozent Stimmbeteiligung an einer Landsgemeinde ein hoher Wert. Deshalb sollte man sich Gedanken machen, wie man die Situation verbessern kann.

**Man könnte etwa Videoschaltungen machen, um mehr Leute teilnehmen zu lassen. Theoretisch könnte sich so auch eine kranke Person von daheim aus zuschalten.**

Warum nicht? Es müsste aber garantiert sein, dass jemand von daheim nicht nur zuhören, sondern sich auch als Redner zuschalten lassen könnte. Das Argument, die Tradition dürfe man nicht ändern, gilt für mich nicht, ebenso wenig wie umgekehrt das Argument, die Landsgemeinde sei nicht mehr zeitgemäss.

**Wie lange gibt es sie noch?**

Gefährdet ist sie in Glarus nicht. Sie wird oft extrem beurteilt – verherrlicht oder verteufelt. Rund um die Fusionsabstimmung kam Kritik auf, die aber nach der ausserordentlichen Landsgemeinde wieder verstummte. Ein Fazit meiner Arbeit ist denn auch, dass es aus demokratietheoretischer Sicht keine Notwendigkeit gibt, die Landsgemeinde abzuschaffen oder andersherum sie überall einzuführen. Das absolute Ideal gibt es nicht. Letztlich kommt es beim Urnenwie beim Landsgemeindesystem immer darauf an, wie es organisiert ist und was ebenso wichtig ist, wie es von den Bürgern gelebt wird. Der Änderungsbedarf in Glarus ist nicht gross. Im interkantonalen Vergleich ist die Exekutive in Glarus indes noch stärker und der Landrat noch schwächer als in der übrigen Schweiz. Letzterer müsste meiner Meinung nach auf Kosten der Regierung gestärkt werden.

**Was halten Sie von den aktuellen Bestrebungen in Glarus, die Landsgemeinde während des ganzen Jahres sichtbar zu machen?**

Man kann das schon machen. Massvoll. Man darf sicher auch stolz sein. Für mich ist die Landsgemeinde aber kein Produkt, das man vermarktet, sondern politischer Inhalt und Diskussion.

**Gehen Sie dieses Jahr nach dem Schreiben Ihrer Diss anders an die Landsgemeinde in Glarus?**

Ich habe immer noch eine positive, aber eine nüchternere Haltung zur Landsgemeinde als vor meiner Diss. Ursprünglich hätte ich eher erwartet, ich würde herausfinden, die Landsgemeinde sei der Urne demokratisch überlegen.

**Aber Glarus hat im Vergleich doch die beste Form der Landsgemeinde?**

Der Spielraum, den Versammlungsdemokratien bieten, wird von Glarus am besten genutzt (lacht).