



Impression von der Nidwaldner Landsgemeinde im Jahr 1993. Nur drei Jahre später wurde diese demokratische Urform im Kanton Nidwalden abgeschafft.
Archivbild Neue NZ

Das demokratische Fossil lebt

LANDSGEMEINDE In den 1990er-Jahren galt die Versammlungsdemokratie als überholt, ein Kanton nach dem anderen schaffte die Landsgemeinde ab. Dabei hat sie auch Vorteile, wie ein neues Buch zeigt. Gleichwohl gibt es Reformbedarf.

LUKAS LEUZINGER
lukas.leuzinger@luzernerzeitung.ch

Die Bürgerinnen und Bürger von Glarus haben sich letzten Sonntag auf dem Landsgemeindeplatz versammelt, um über die Angelegenheiten des Kantons zu beraten und abzustimmen. Die Woche davor hatten bereits die Appenzell-Innerrhoder ihre traditionelle Landsgemeinde abgehalten.

Appenzell-Innerrhoden und Glarus sind die letzten Kantone, deren Bewohner über Sachfragen nicht an der Urne entscheiden, sondern stattdessen einmal pro Jahr an der Landsgemeinde zusammenkommen, wie es schon seit Hunderten von Jahren Brauch ist. Einst gab es die Landsgemeinde in acht Schweizer Kantonen – auch in allen Kantonen der Zentralschweiz, abgesehen von Luzern. Doch ein Kanton nach dem anderen schaffte diese Form der Demokratie ab und ging zum Urnensystem über: Schwyz und Zug bereits vor der Gründung des Bundesstaats 1847, Uri folgte 1928. Zuletzt verabschiedeten sich in den 1990er-Jahren gleich drei Kantone von der Landsgemeinde – Nidwalden (1996), Appenzell-Ausserrhoden (1997) und Obwalden (1998).

Systematischer Vergleich

Die Landsgemeinde wirkt damit wie ein demokratisches Fossil, das in den verbliebenen zwei Kantonen nur noch aus Traditionsbewusstsein beibehalten wird; ein überkommenes Relikt aus alter Zeit, das mit den Anforderungen an eine moderne Demokratie nicht mehr vereinbar ist.

Aber ist das tatsächlich so? Hans-Peter Schaub wollte es genau wissen: In einem neuen Buch, das dieser Tage erscheint, stellt der Politikwissenschaftler einen systematischen Vergleich an zwischen

Kantonen mit Landsgemeinde und solchen, die an der Urne abstimmen. Im Zentrum steht dabei die grundsätzliche Frage, welches System demokratischer ist. Schaub untersuchte eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren, mit denen er beispielsweise mass, wie stark der Rechtsstaat, wie unabhängig die Justiz oder wie ausgebaut die direkte Demokratie in einem Kanton ist. Als Untersuchungsobjekte dienten die acht Kantone, die in ihrer Geschichte einmal die Landsgemeinde kannten oder in denen sie heute noch existiert. Da die Kantone alle ähnlich gross und ländlich geprägt sind, sind sie gut vergleichbar. Der Untersuchungszeitraum war 1979 bis 2009.

Überraschende Ähnlichkeit

Zu einem einheitlichen Ergebnis kommt Schaub nicht. «In einigen Bereichen schneidet das Urnensystem besser ab, in anderen die Landsgemeinde.» Beispielsweise ist in Kantonen mit Urnenabstimmungen das Stimmgeheimnis besser geschützt, und die Beteiligung ist höher. Umgekehrt sind in den Landsgemeindekantonen die direktdemokratischen Rechte viel stärker ausgebaut – und werden auch häufiger genutzt.

Mehr als die Unterschiede überraschte Schaub aber, dass die beiden Systeme in vielen Bereichen sehr ähnliche Resultate hervorbrachten. «Beispielsweise wird oft kritisiert, durch die Landsgemeinde würden Minderheiten diskriminiert und individuelle Rechte eingeschränkt», sagt Schaub. «Beides ist nicht der Fall, jedenfalls nicht stärker als bei Urnenabstimmungen.»

Doch auch positive Vorstellungen von der Landsgemeinde wurden teilweise entkräftet. So etwa jene, die Versammlungsdemokratie mache die Leute zu «Citoyens», die sich auch ausserhalb des Landsgemeinderings stärker engagier-

ten. Schaub's Untersuchung zeigt, dass das nicht so ist; so sind Glarner und Innerrhoder weder aktiver in Vereinen noch stärker an Politik interessiert als die Bürger anderer Kantone. Das Fazit des Politikwissenschaftlers ist daher, dass keines der beiden Systeme per se demokratischer ist.

Einschüchterungsversuche

Wieso aber schafften Nidwalden, Obwalden und Appenzell-Ausserrhoden die Landsgemeinde ab? Eine eindeutige Antwort auf diese Frage kann Schaub nicht geben. Er vermutet, dass der Zeitgeist eine Rolle spielte: In den 1990er-Jahren wurde die Landsgemeinde vielfach als nicht mehr zeitgemäss betrachtet. In den Diskussionen vor der Abschaffung war oft die Rede davon, dass das Urnensystem die «modernere» Form der Demokratie sei. Hinzu kamen in jedem der drei Kantone spezielle Umstände.

Auch der Nidwaldner Nationalrat Peter Keller verweist auf den «Geist der 1990er-Jahre», der zum Ende der Landsgemeinde in seinem Kanton beigetragen habe. «Der Schweiz fehlte es in dieser Zeit an Selbstsicherheit.» Dem schwindenden Stolz auf die eigenen Traditionen fiel in den Augen des SVP-Politikers auch die Landsgemeinde zum Opfer. In Nidwalden kam noch die Nichtwahl von Leo Odermatt in den Regierungsrat an der Landsgemeinde 1994 hinzu. Odermatt, ein Vertreter der Partei Demokratisches Nidwalden (aus der später die Grünen wurden), unterlag seinem liberalen Kontrahenten um wenige hundert Stimmen. Im Nachgang der Abstimmung wurden Klagen über Einschüchterungsversuche auf Wähler laut. Das dürfte das Vertrauen vieler Nidwaldner in die Versammlungsdemokratie erschüttert haben.

Für Peter Keller war die Abschaffung eine «Tragödie». An der Landsgemeinde habe jeder Stimmberechtigte ans Rednerpult treten und zu seinen Mitbürgern sprechen können, erinnert er sich. «Das hat einem die Demokratie im wahrsten Sinne vor Augen geführt.»

Gewandelter Zeitgeist

Inzwischen scheint der Zeitgeist gekehrt zu haben. Jedenfalls ist die Ab-

schaffung der Landsgemeinde weder in Glarus noch in Appenzell-Innerrhoden Thema. In Appenzell stand der Übergang zum Urnensystem zwar zur Diskussion, nachdem der Kanton 1991 vom Bundesgericht zur Einführung des Frauenstimmrechts gezwungen worden war. Die Stimmbürger sprachen sich klar für die Beibehaltung der bisherigen Praxis aus.

Carlo Schmid war fast dreissig Jahre Innerrhoder Landammann, bevor er 2013 zurücktrat; daneben sass der CVP-Politiker fast ebenso lange im Ständerat. Dass die Landsgemeinde in Innerrhoden weiterbesteht, hat aus seiner Sicht «rationale und emotionale Gründe», wie er im Gespräch sagt. «Innerhalb von zwei Stunden erledigt man alle kantonalen Sachfragen und wählt die Regierung. Betriebswirtschaftlich ist es eine ziemlich effiziente Veranstaltung.» Daneben diene die Landsgemeinde aber auch der Identifikation, sie halte die Leute zusammen. Schmid erinnert sich daran, wie er als Landammann jeweils zusammen mit den anderen Mitgliedern der Ständekommission (Regierung) und der Gerichte auf die Tribüne stieg und sich dem versammelten Stimmvolk gegenüber sah. «Das macht einem Eindruck.»

Anpassungen nötig

Dass die Landsgemeinde in den beiden verbliebenen Kantonen unbestritten scheint, ist laut Hans-Peter Schaub allerdings keine Garantie, dass sie bestehen bleibt. «Auch in Nidwalden, Obwalden und Appenzell-Ausserrhoden hätte kaum jemand zehn Jahre vor den Landsgemeindeabschaffungen diese vorausgesehen.» Schaub glaubt deshalb, dass die Landsgemeinden sich reformieren müssen, um dauerhaft mehrheitsfähig zu bleiben. Handlungsbedarf sieht er vor allem bei zwei Punkten: dem fehlenden Stimmgeheimnis und der tiefen Beteiligung.

Knackpunkt Stimmbeteiligung

Eine geheime Stimmabgabe wäre auch an der Landsgemeinde technisch möglich, und zwar mit einer elektronischen Abstimmungsanlage, wie sie zum Beispiel an den Generalversammlungen grosser Unternehmen eingesetzt werden. Damit könnte auch das Resultat genau eruiert werden, anstatt dass es wie heu-

Wo existiert(e) die Landsgemeinde?

KANTONE lkz. Bis ins 19. Jahrhundert kannten acht Kantone die Landsgemeinde:

- **Schwyz:** abgeschafft 1847
- **Zug:** abgeschafft 1847
- **Uri:** abgeschafft 1928
- **Nidwalden:** abgeschafft 1996
- **Appenzell-Ausserrhoden:** abgeschafft 1997
- **Obwalden:** abgeschafft 1998
- **Appenzell-Innerrhoden:** nicht abgeschafft
- **Glarus:** nicht abgeschafft

Auf Gemeindeebene ist das Versammlungssystem stärker verbreitet: Bis heute haben 80 Prozent der Gemeinden eine Gemeindeversammlung.

te geschätzt werden muss. Der Kanton Glarus prüft derzeit die Einführung eines elektronischen Systems.

Das Problem der tiefen Beteiligung ist schwieriger zu lösen. In Glarus ist die Benutzung des öffentlichen Verkehrs am Tag der Landsgemeinde gratis, trotzdem kommt jeweils nur etwa ein Viertel der Stimmberechtigten. Eine weitere Möglichkeit sind laut Schaub finanzielle Anreize, entweder in Form einer «Belohnung» der Landsgemeinde-Teilnehmer oder aber der «Bestrafung» der Nichtteilnehmer, das heisst die Einführung einer Stimmpflicht.

Das grösste Hindernis für eine regere Teilnahme dürfte letztlich der Zeitaufwand sein. Stehen viele Geschäfte an, kann die Landsgemeinde schon einmal vier oder fünf Stunden in Anspruch nehmen. Die briefliche Stimmabgabe ist da wesentlich zeitsparender. Allerdings fällt damit auch die unmittelbare Diskussion vor Ort weg, die als wesentliche Qualität der Landsgemeinde gilt.

HINWEIS

Hans-Peter Schaub: «Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz.» Nomos-Verlag, 134.90 Franken.