

SILVANO MÖCKLI

Demokratie in der Schweiz

164/1991

Erweiterte Fassung von Artikeln für das "Schweizer Lexikon 91"

INHALTSVERZEICHNIS

DEMOKRATIE	2
1. Kurzdefinition	2
2. Wesenselemente der Demokratie	2
3. Formen der Demokratie	3
4. Geschichte der Demokratie	4
5. Theorie der Demokratie	6
6. Demokratie als Lebensform	7
 LANDSGEMEINDE-DEMOKRATIE	9
1. Kurzdefinition	9
2. Ursprung der Landsgemeinden	9
3. Die Landsgemeindeorte in der alten Eidgenossenschaft (bis 1798)	10
a) Ueberblick	10
b) Landsgemeinde	11
c) Andere Staatsorgane	12
d) Aristokratische Tendenzen	12
e) Missstände	13
4. Die Landsgemeindekantone nach 1798	14
 INITIATIVE	17
1. Kurzdefinition	17
2. Gegenstand, Form, Verfahren	17
3. Verbreitung	18
4. Abstimmungsergebnisse und Funktionsweise	19
 REFERENDUM	22
1. Kurzdefinition	22
2. Formen, Verfahren	22
3. Verbreitung	22
4. Praxis und Funktionsweise	23

DEMOKRATIE

1. Kurzdefinition

Demokratie (griechisch demos = Volk, kratein = herrschen) heisst Volksherrschaft. Das bedeutet nicht, dass in einer Demokratie das Volk sich selbst regiert. Vielmehr beruht die Staatsgewalt, der das Volk sich unterzuordnen hat, auf der freien, periodisch neu zu erteilenden Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten.

2. Wesenselemente der Demokratie

Nahezu alle Regime der Welt deklarieren sich heute als Demokratie. Welches sind die Anforderungen, die in der Tradition der westlichen politischen Kultur an eine Demokratie gestellt werden müssen?

Konstitutiv ist das Wahlprinzip für politische Ämter. Das Parlament, welches die Gesetze erlässt und gewöhnlich die Regierung einsetzt, muss aus freien, geheimen, allgemeinen und periodisch wiederkehrenden Wahlen hervorgehen. Alle erwachsenen Staatsbürger müssen das gleiche aktive und passive Wahlrecht besitzen.

Individuelle Freiheit: Innerhalb der Schranken der Rechtsnormen, die für alle in gleicher Weise gelten, kann jeder Mensch unbehelligt von staatlichen Organen über sich selbst bestimmen.

Rechtsstaat und Grundrechte: Die politische Ordnung ist durch eine Verfassung festgelegt; der Staat darf nur dort tätig werden, wo er durch Verfassung und Gesetz dazu ermächtigt ist. Er hat die Grundrechte zu respektieren und durch unabhängige Justizverfahren zu schützen.

Mehrheitsprinzip: Bei Meinungsunterschieden entscheidet im Parlament und in der Volksabstimmung die Mehrheit. Indessen hat der Staat die Minderheiten zu schützen, was durch Proporzwahlrecht, Föderalismus und qualifizierte Mehrheitserfordernisse institutionalisiert sein kann.

Politischer Wettbewerb: Wahl setzt Auswahl voraus. In einer Demokratie müssen mindestens zwei um die Staatsgewalt konkurrierende politische Gruppierungen vorhanden sein (Pluralismus). Eine unterlegene Minderheit muss die Chance haben, die Mehrheit zu erlangen.

Solidarität: Die Demokratie erträgt keine krassen sozialen Unterschiede. Die Freiheiten, die der Staat gewährt, müssen auch tatsächlich von einer Mehrheit in Anspruch genommen werden können (verallgemeinerungsfähig sein). Zur Würde des Menschen gehört ein Leben ohne materielle Not und ohne Angst vor Not. Der demokratische Staat hat sozial ausgleichend zu wirken (Sozialstaat).

3. Formen der Demokratie

Der Staatswille lässt sich organisatorisch auf verschiedene Weise an den Volkswillen koppeln:

In der repräsentativen Demokratie - ideengeschichtlich begründet durch John Locke, Edmund Burke, Thomas Paine und die Federalists - beschränkt sich die politische Partizipation der Staatsbürger auf die periodische Wahl des Parlaments und allenfalls des Staatsoberhauptes. Die repräsentative Demokratie weist zwei Unterformen auf: in der parlamentarischen Demokratie (Musterbeispiel: Grossbritannien) kann das Parlament die Regierung wählen und stürzen, und die Regierung kann das Parlament auflösen; in der präsidialen Demokratie (Musterbeispiel: USA) ist das vom Volk

gewählte Staatsoberhaupt nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig und kann ein Vetorecht gegenüber Parlamentsbeschlüssen innehaben.

In der direkten (oder besser: halbdirekten) Demokratie - Jean-Jacques Rousseau ist ihr einziger grosser Theoretiker geblieben - können die Staatsbürger über die Wahl des Parlaments hinaus über Sachfragen entscheiden (-> Referendum) bzw. einen Entscheidungsprozess auslösen (-> Initiative). Direkte Demokratie bedeutet Ergänzung, nicht Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Die ursprüngliche Form der direkten Demokratie ist die Versammlungsdemokratie, wie sie in den griechischen Stadtstaaten der Antike erstmals praktiziert wurde und wie sie heute noch in Bürgerversammlungen, Kreisversammlungen und -> Landsgemeinden in der Schweiz sowie in Town meetings in den Neuenglandstaaten der USA existiert. Die halbdirekte Demokratie in grossen Territorien ist indessen heute Urnenabstimmungsdemokratie.

Auf Bundesebene kennt die Schweiz das obligatorische Verfassungsreferendum (seit 1848), die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (seit 1848), das fakultative Gesetzesreferendum (seit 1874), die Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (seit 1891), das Staatsvertragsreferendum (seit 1921, erweitert 1977) und das auflösende Referendum für dringliche Bundesbeschlüsse (seit 1949). In den schweizerischen Gemeinden und Kantonen sowie in gut der Hälfte der US-Bundesstaaten finden sich noch weit differenziertere Ausgestaltungen direktdemokratischer Institutionen (Gesetzesinitiative, Finanzreferendum, Wahl der Regierung durch das Volk, Abberufungsrecht u.a.m.).

4. Geschichte der Demokratie

Die Wiege der Demokratie liegt in den Stadtstaaten des antiken Griechenland. Dabei handelte es sich um Versammlungsdemokratien, in welchen viele, aber nicht alle

erwachsenen Bürger politische Rechte besaßen. In Athen z.B. waren von 250'000 Einwohnern 100'000 Sklaven und nur 30'000 politisch vollberechtigte Bürger. Die römische Republik kannte zwar verschiedene Volksversammlungen, im wesentlichen aber war sie aristokratisch. Im Mittelalter sind bei einigen Stadtstaaten und Bauernrepubliken in Westeuropa demokratische Ansätze zu finden.

Die Ursprünge der modernen Demokratie liegen in der britischen, amerikanischen und französischen Revolution. In Grossbritannien bildete sich allmählich der Parlamentarismus heraus, wenn auch bis ins 19. Jahrhundert hinein das Wahlrecht äusserst ungleich ausgestaltet war. In den USA - hier bestand von Anfang an eine bürgerliche Gesellschaftsstruktur - entstand im 18. Jahrhundert die erste repräsentative Flächendemokratie der Welt. In Frankreich wurden die demokratischen Ideale nach der Revolution von 1789 mit der Jakobinerverfassung von 1793 doktrinär übersteigert. Auch wenn schon bald (1804) die Kaiserschaft Napoleons folgte, übten die demokratischen Ideen der französischen Revolution einen gewaltigen Einfluss aus. In der Schweiz reichen die demokratischen Traditionen bis ins Spätmittelalter zurück (Lands-, Kriegsgemeinden, Bürgerversammlungen in Städten, Kreisversammlungen, Volksanfragen in Untertanengebieten). Erst mit der Helvetik 1798 fasste die Idee der demokratischen Gleichheit Fuss und vermischte sich in der Regenerationszeit ab 1830 mit alteidgenössischen Demokratieidealen zu einer wirkungsmächtigen demokratischen Bewegung, die in den 1860er Jahren in den Kantonen ihren Höhepunkt erreichte. In keinem Staat der Erde gibt es heute so vielfältige direktdemokratische Institutionen auf allen Staatsebenen wie in der Schweiz.

Im 19. Jahrhundert galten die USA und die Schweiz als die einzigen Demokratien. Der Siegeszug der Demokratie zur heute fast einzig legitimen Staatsform begann nach dem Zusammenbruch der europäischen Monarchien nach dem Ersten Weltkrieg und setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entkolonialisierung fort. Nahezu alle politischen Parteien bekennen sich heute zur Demokratie.

In den Entwicklungsländern hat sich die Demokratie bislang meist nicht festigen können. Demokratie, will sie die in sie gesteckten Hoffnungen und Anforderungen erfüllen, setzt offenbar einen gewissen Lebensstandard und sozialen Ausgleich voraus.

5. Theorie der Demokratie

Normative Demokratietheorien begründen, wie Demokratie idealerweise sein soll und wieso sie anderen Staatsformen vorzuziehen ist. Das Augenmerk liegt auf der Inputseite: die Partizipation der Staatsbürger soll möglichst hoch sein, auch unter Inkaufnahme von Effizienzeinbussen. Zuweilen wird eine Einheit des Volkes unterstellt und Demokratie wird gesehen als "Selbstregierung des Volkes" oder "Identität zwischen Regierenden und Regierten". Werden hier die sozialen Gegensätze ausgeblendet, so geht die Pluralismustheorie von einer Vielheit der politischen Kräfte aus, die ihren eigenen Nutzen verfolgen und miteinander in Wettbewerb stehen. Es wird unterstellt, dass diese Kräfte etwa gleich stark sind und sich ein Kräftegleichgewicht herausbildet.

Die empirischen Demokratietheorien möchten beschreiben, wie Demokratie tatsächlich funktioniert und wie sie unter dem Kriterium der politischen Leistungsfähigkeit zu beurteilen ist; sie sind demnach outputorientiert. Die Elitetheorie kommt zum Ergebnis, dass (auch) in der Demokratie notwendigerweise eine politische Elite die Schlüsselpositionen innehat und die wesentlichen Entscheide fällt. Für diese Elite ist die Partizipation der Staatsbürger nur eine neben anderen "Umweltbedingungen" politischer Entscheidung. Eine andere Theorie sieht Demokratie nicht als Ziel, sondern lediglich als Methode an, um unter der Annahme von Dissens auf friedlichem Weg zu politischen Entscheidungen zu kommen (Schumpeter).

6. Demokratie als Lebensform

Demokratie ist nicht allein eine politische Ordnung oder eine politische Methode, sie verkörpert auch einen politischen Grundwert bzw. eine politische Grundhaltung. Demokratie lässt sich nicht einfach "gründen"; demokratisches Bewusstsein und demokratische Reife bilden sich in einem Volk erst in einem langen Lernprozess. Demokratie ist nicht nur Staats-, sie ist Lebensform.

Demokratie stellt an den einzelnen Staatsbürger hohe Anforderungen, die auch ethischer Natur sind: Uneigennützigkeit, Akzeptieren von Mehrheitsentscheiden, Respektierung von Minderheiten, Toleranz gegenüber Andersdenkenden, Verantwortungsbewusstsein für das Ganze. Demokratie ist kein Zustand, sie muss durch politisches Handeln gelebt, erhalten und weitergereicht werden. Nicht für alle Verhältnisse ist eine ausgebaute Demokratie die adäquate Staatsform. Die klassische Frage nach dem besten Staat lässt sich nicht losgelöst von den konkreten Lebensbedingungen beantworten.

Auch wo Demokratie heute fest verwurzelt ist, gilt sie im wesentlichen nur im politischen Bereich, während die Organisationsformen in Wirtschaft und Gesellschaft der Selbstregulierung überlassen bleiben, was bedeutet, dass dort Geburt, Bildung und Kapitalbesitz von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Machtstrukturen in der Wirtschaft erinnern an jene, die der Staat im 19. Jahrhundert kannte. Es ist ein Widerspruch, im Staat jedem Bürger einen gleichen Entscheidungsanteil zuzuerkennen und zuzutrauen, während in der Wirtschaft äusserst ungleich verteilter Kapitalbesitz die Grundlage für Entscheidungsmacht bildet. Die Argumente, die gegen eine Demokratisierung der Wirtschaft vorgebracht werden, gleichen jenen, die seinerzeit gegen die Demokratie im Staat ins Feld geführt wurden.

LITERATUR

ROUSSEAU, J.-S.,
Gesellschaftsvertrag, Stuttgart 1977 [1762]

SCHUMPETER, J.A.,
Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950

FRIEDRICH, C. J.,
Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. A., Heidelberg 1966

DOWNS A.,
Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

NARR, W.-D./NASCHOLD, F.,
Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971

GRUBE, F. / RICHTER, G. (Hrsg.),
Demokratietheorien, Hamburg 1975

BAÜMLIN, R.,
Lebendige oder gebändigte Demokratie? Basel 1978

LIJPHART, A.,
Democracies, New Haven and London 1984

LANDSGEMEINDE-DEMOKRATIE

1. Kurzdefinition

Unter "Landsgemeinden" versteht man heute die in der Regel jährlich unter freiem Himmel stattfindenden Versammlungen der stimmberechtigten Bürger in den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden. Als oberstes Staatsorgan nimmt die Landsgemeinde Wahlen vor, entscheidet über Sachgeschäfte und sanktioniert Rechtsnormen. Die schweizerischen Landsgemeinden dürften weltweit die einzigen Versammlungsdemokratien mit einer ununterbrochenen demokratischen Tradition vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart sein. Da sie ihre grösste Bedeutung zur Zeit der alten Eidgenossenschaft hatten, liegt das Schwergewicht dieser Darstellung bei jener Periode.

2. Ursprung der Landsgemeinden

Der Ursprung der schweizerischen Landsgemeinden ist umstritten. Die schweizerische Literatur des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sah ihn in den "urgermanischen" Einrichtungen des Gerichtsthings (Gerichtsversammlung aller Freien) und/oder der Markgenossenschaft (Nutzungskorporation mit Gemeineigentum). Die neuere Forschung lehnt die Hypothesen einer "germanischen Urfreiheit" der Bewohner der Innerschweiz und einer demokratisch organisierten germanischen Gesellschaft ab. Landsgemeinde und Markgenossenschaft sind demnach erst um die Wende vom Hoch- zum Spätmittelalter entstanden, als die innerschweizerischen Orte aufgrund des Zerfalls der Reichsgewalt die Funktionen der Reichsvogteien selbst übernahmen. Vorbilder der Landsgemeinde dürften die fränkischen Gau- und Hundertschaftsversammlungen, die Gemeindeversammlungen oder allenfalls andere Bauerndemokratien des Spätmittelalters in Oberitalien und an der Nordseeküste gewesen sein.

Das früheste Dokument von Beschlüssen einer Landsgemeinde, das wir besitzen, sind die Schwyzer Landsatzungen von 1294. Die innerschweizerischen Landsgemeinden dürften sich im 13. Jahrhundert herausgebildet haben, während die Landsgemeinden von Zug, Glarus und Appenzell in Nachbildung jener der Innerschweiz entstanden sind.

3. Die Landsgemeindeorte in der alten Eidgenossenschaft (bis 1798)

a) Ueberblick

Die Landsgemeindeorte der alten Eidgenossenschaft (ohne Gersau)

Stand	Uri	Schwyz	Obwalden	Nidwalden	Zug	Glarus	Appenzell Ausserrhoden	Appenzell Innerrhoden
Entstehung der Landsgemeinde	13. Jh.	Ende 13. Jh.	um 1300		1376	1387	1403	
Abschaffung (Trennung)	1928	1848	(1333)		1848	(1623-1836) ¹	(1597)	
Tagungsort	Bötzlingen	Ibach	Landenberg	Wyl an der Aa	Zug	Glarus ²	Trogen, Hundwil	Appenzell
heutige Fläche	1076 km ²	908 km ²	491 km ²	276 km ²	239 km ²	685 km ²	243 km ²	172 km ²
Wohnbevölkerung 1880 ³	23 700	51 100	15 300	12 000	22 800	34 200	52 000	12 900
Wohnbevölkerung 1984 ³	33 900	101 500	27 600	30 400	79 200	36 800	49 100	13 200
Stimm-berechtigte 1984	22 758	64 357	17 670	20 823	48 914	23 281	31 804 ⁴	8 816 ⁴
Untertanengebiete	Urseren Leventina	March, Küssnacht, Einsiedeln, Höfe			inneres Amt (nur Stadt Zug): Cham, Steinhausen, Gangolschwil, Hünenberg, Walchwil	Werdenberg		
a) Alleinregierung								
b) Mitregierung ⁵ (nach 1712)	Bellinzona, Blenio, Riviera	Gaster, Uznach, Gams, Bellinzona, Blenio, Riviera		Bellinzona, Blenio, Riviera		Gaster, Uznach, Gams, Baden, Rapperswil		
Rechtsquellen (alte Landbücher)	ZSR XI/XII (1864/65)	Kothing (1850)	ZSR VIII (1860)	ZSR VI (1857)	SSR VIII. Abt.	SSR VII. Abt.	LB 1585 (1828) LB 1409: Rusch (1869) LB 1747 (1828)	
Literatur	Nager (1924)	Schnüriger (1906)		Deschwanden (1857)	Gruber (1968)	Winteler (1952/54)	Schläpfer (1972) Fischer u. a. (1964)	

1 konfessionelle Sondergemeinden und Gesamtlandsgemeinde

2 nebst anderen

3 gerundet

4 für eidg. Abstimmungen (d. h. inkl. Frauen)

5 Alle Orte: Rheintal. Alle ausser Appenzell: Ennetbirgische Vogteien, Freiamt, Thurgau, Sargans

LB Landbuch

ZSR Zeitschrift für schweiz. Recht

SSR Sammlung schweiz. Rechtsquellen

b) Landsgemeinde

Die alte Landsgemeinde tagte ordentlicherweise nur einmal im Jahr als Maienlandsgemeinde, gewöhnlich am letzten Sonntag im April. Teilnahmeberechtigt waren alle ehr- und wehrbaren Landmänner ab dem 14. oder 16. Altersjahr, nicht aber Frauen und Hintersassen (Niedergelassene ohne Landrecht). Ursprünglich hatte jeder freie Landmann das Recht, an der Landsgemeinde das Wort zu ergreifen, Anträge zu stellen und für ein Amt zu kandidieren. Diese Rechte erfuhren aber bis zum Ende der alten Eidgenossenschaft manche rechtlichen und faktischen Einschränkungen.

Geleitet wurde die Landsgemeinde vom Landammann. Er erläuterte die Verhandlungsgegenstände und brachte sie zur Abstimmung, die mit offenem Handmehr erfolgte. Das Feststellen des Abstimmungsergebnisses ("Abmehren") geschah durch Landesbeamte. War das Mehr nach wiederholter Schätzung ungewiss, so wurde in den meisten Orten zur Abzählung geschritten.

Die Kompetenzen der Landsgemeinde waren nicht klar festgelegt. Sie griff, insbesondere in politisch aufgewühlten Zeiten, in alle Landesgeschäfte nach Belieben ein. Unbestrittenermassen war die Landsgemeinde oberste Wahlbehörde: Sie wählte oder bestätigte den Landammann und die Regierung, die Landesbeamten, die Gesandten, die Landvögte. Die Landsgemeinde erliess "Gesetze" und Verordnungen, die im "Landbuch" aufgezeichnet wurden. Sie erklärte Krieg und Frieden, ratifizierte Bündnisse und Staatsverträge, bestimmte über Glauben und Kirche, und sie mischte sich fallweise auch in kleine Landesgeschäfte ein, so mit dem Erlass von Tanzbestimmungen und Kleidermandaten, der Verteilung von Jagdprämien und Schützengaben oder der Festsetzung von Güterpreisen.

c) Andere Staatsorgane

An der Spitze des Staatswesens stand ein Landammann mit umfassenden Kompetenzen: er war Vorsitzender der Landsgemeinde, Vorsitzender in allen Räten und in den höheren Gerichten, Repräsentant des Landes gegenüber ausländischen Staaten und in der Regel Gesandter an der eidgenössischen Tagsatzung. Er hatte das Recht zur Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde und zur Auflösung der Versammlung. Ihm schwor das Volk den Eid. Im Spätmittelalter war der Landammann oft auch militärischer Führer.

Schon seit Anfang des 14. Jahrhunderts scheint es in den Waldstätten auch Räte gegeben zu haben, bestehend meist aus 60 Mitgliedern. Damit war bereits ein repräsentatives Element in der Versammlungsdemokratie vorhanden. Die Räte wurden nicht von der Landsgemeinde, sondern von den Gemeinden gewählt. Oft waren die Gemeindeglieder die Vertreter in den Räten. Es galt der Grundsatz: je bedeutender und folgenreicher eine Angelegenheit, desto grösser sollte die Versammlung sein, die sie behandelte.

Die höhere Gerichtsbarkeit wurde grösstenteils durch die Räte ausgeübt. Daneben bestanden besondere Gerichte, vornehmlich für zivilrechtliche Belange. Die Richter, meist auf Lebenszeit ernannt, wurden zum Teil von der Landsgemeinde, zum Teil von den Gemeinden bestimmt.

d) Aristokratische Tendenzen

Eine gerne gestellte - und heute nicht minder aktuelle - Frage ist, ob die alten Landsgemeindeorte nicht "im Grunde" Bauernaristokratien gewesen seien. Dies trifft zu. Die ersten Landammänner der Urschweiz waren Oligarchen. Sie waren es, welche die ersten eidgenössischen Bünde schlossen. So war Werner II. von Attinghusen, von

1294 bis 1331 Landammann von Uri, Adliger und Leibherr. Die 148 Urner Landammänner zwischen 1251 und 1900 stammten aus 49 Familien, mehr als die Hälfte davon gar aus nur zehn Familien. In Nidwalden figurieren unter den 18 Landammännern von 1315 bis 1418 zehn Adlige. In Schwyz lösten sich von 1275 bis 1383 immer Männer aus den Geschlechtern der ab Yberge und der Stauffacher im Amt des Landammannes ab. Im 15. Jahrhundert dominierten die Redinge. Auch in den folgenden Jahrhunderten sehen wir in allen Orten führende Familien im Besitz der wichtigsten Staatsämter.

Bei der Frage nach Demokratie und Oligarchie sind allerdings die Kleinheit des Staatswesens, die einfache Sozialstruktur, die geringe Zahl gebildeter Männer und der konservative Sinn des Volkes in Rechnung zu stellen. Wen hätten die Bauern in die obersten Staatsämter wählen sollen, wenn nicht wohlhabende, gebildete und welterfahrene Männer? Die Landleute standen vor dem Dilemma, Amtsträger zwar abwählen zu können; an ihre Stelle mussten sie aber nach kurzer Zeit fast zwangsläufig wieder Repräsentanten der Herrenschaft setzen.

e) Misstände

Seit dem 16. Jahrhundert wurde die Bestechung bei Wahlen und Sachabstimmungen - Trölen oder Praktizieren genannt - zu einem unausrottbaren Dauerübel. "Ehrgeizige veranstalteten namentlich bei Annäherung der Landsgemeinde unnötige Zusammenkünfte und Schmausereien, liessen die Landleute in Wirts- und Schenkhäusern, auch auf offenem Felde zusammentreiben und ihnen Speise und Trank aufstellen." (Blumer) Alle Massnahmen, die von der Landsgemeinde und den Räten gegen das Trölen ergriffen wurden, halfen nichts, so dass man in den Ländern dazu überging, den Aemterkauf gewissermassen staatlich zu organisieren. Aemter wurden mit finanziellen Auflagen beschwert, ein Mahl für alle Landleute auf Kosten der Gewählten zeitweise zur Pflicht gemacht. Eine besonders üble Praktik war die Verurteilung von Angeklagten durch die Landsgemeinde zur Zahlung eines "Sitzgeldes" an jeden Teilnehmer. Im 18.

Jahrhundert degenerierte die Landsgemeinde immer mehr zur "Nutzungskorporation" privilegierter Landleute, die sich durch Sitzungs-, Buss- und Bestechungs- sowie durch Pensionengelder (Zuwendungen auswärtiger Regenten für die Anwerbung und Lieferung von Söldnern) schadlos hielten. Ausgebeutet wurden auch die Untertanengebiete, indem die Landvögte ihr in Bestechungen "investiertes Kapital" durch teilweise schamloses Auspressen der Bevölkerung wieder herauszuschlagen trachteten.

4. Die Landsgemeindekantone nach 1798

Mit dem helvetischen Einheitsstaat 1798 verloren die Landsgemeindeorte ihre Souveränität und vorübergehend auch die Institution der Landsgemeinde. 1814/15 lebte im Zuge der Restauration ein Teil des "alten Glanzes" der Landsgemeinde nochmals auf - aber damit kehrten auch alte Uebel wie Bestechung, Familienherrschaft und Tumulte an der Tagung wieder. Nach dem Sonderbundskrieg von 1847, bei dem die Innerschweizer Orte auf Seite der katholischen Kantone mitfochten und verloren, mussten sich die Landsgemeindeorte endgültig in den 1848 geschaffenen Bundesstaat einfügen. Die Landsgemeinde war damit nicht mehr souveränes Organ. Auch musste allen niedergelassenen Schweizer Bürgern das Teilnahmerecht an der Landsgemeinde eingeräumt werden. Das Frauenstimmrecht wurde 1971 von Glarus, 1972 von Ob- und Nidwalden und 1989 von Appenzell Ausserrhoden eingeführt. In Appenzell Innerrhoden lehnten die Männer im Ring am 29. April 1990 das Frauenstimmrecht zum dritten Mal ab. Gestützt auf den Gleichheitsartikel der Bundesverfassung entschied das Bundesgericht am 27. November 1990, dass den Appenzellerinnen das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler wie Gemeindeebene zustehe.

1848 hob Schwyz die Landsgemeinde auf. Auslöser dafür war die Niederlage der katholischen Orte im Sonderbundskrieg; die tiefere Ursache aber lag in langanhaltenden Spannungen des Kernlandes Schwyz mit den äusseren Bezirken March, Küssnacht, Einsiedeln und Höfe. Im gleichen Jahr schaffte Zug seine Landsgemeinde ab, auch hier

aufgrund von innerörtlichen Konflikten zwischen der Stadt Zug und den äusseren Gemeinden. In Uri tagte die Landsgemeinde am 6. Mai 1928 zum letzten Mal. Aufgrund einer Volksinitiative wurde mit etwa 3000 gegen 1000 Stimmen die Abschaffung beschlossen. Eine Initiative zur Wiedereinführung wurde am 19. April 1953 mit 3672 gegen 2198 Stimmen verworfen. In Obwalden hat es zwischen 1919 und 1973 vier Initiativen zur Abschaffung der Landsgemeinde gegeben, die alle verworfen wurden. 1919 fehlten nur 15 Stimmen für die Abschaffung. In Appenzell Ausserrhoden steht nach der Einführung des Frauenstimmrechts 1989 die Abschaffung der Landsgemeinde zur Diskussion. Die noch bestehenden Landsgemeinden dürften nur dann überlebensfähig sein, wenn sie sich neuen Entwicklungen nicht verschliessen und imstande sind, das Traditionelle mit dem Neuen zu verbinden.

LITERATUR

RYFFEL, H.,
Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903

BLUMER, J. J.,
Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, 2 Teile in 3 Bänden, St. Gallen 1850, 1858, 1859

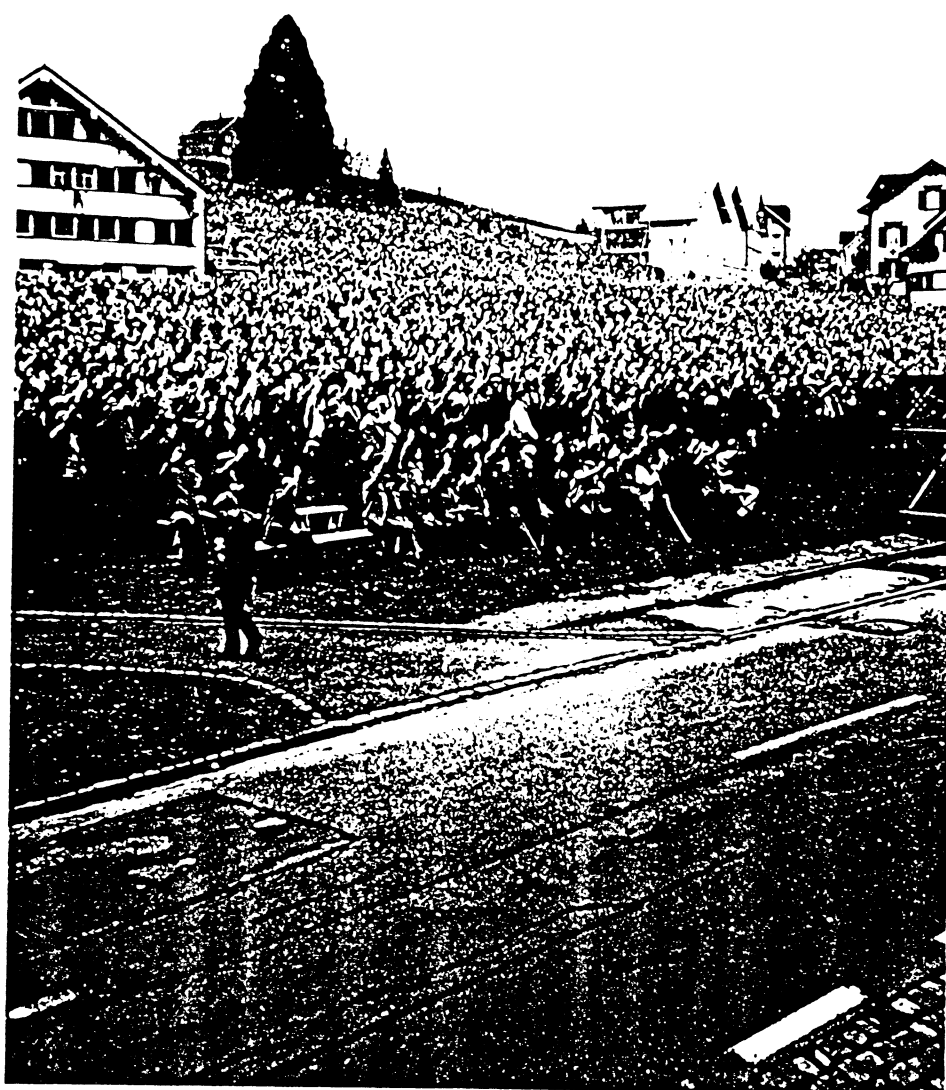
THÜRER, G.,
Unsere Landsgemeinden, Erlenbach-Zürich 1964

CARLEN, L.,
Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie, Sigmaringen 1976

MÖCKLI, S.,
Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, "Staat und Politik" Nr. 34, Bern 1987

Legende zum Bild

Am 30. April 1989 nahmen die stimmberechtigten Bürger von Appenzell Ausserrhoden an der Landsgemeinde in Hundwil das Frauenstimmrecht mit knappem Mehr an.



INITIATIVE

1. Kurzdefinition

(Frz., zu lat. initiare = den Anfang machen, einführen). Hier wird Initiative verstanden im Sinne von Volksinitiative: Das Recht einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter, mittels eines Begehrens den Erlass, die Aufhebung oder die Abänderung eines Rechtssetzungs- oder Verwaltungsaktes einzuleiten. Die Initiative ist ein Instrument der direkten -> Demokratie.

2. Gegenstand, Form, Verfahren

Hinsichtlich der Rechtsmaterie kann der Antrag Verfassungsrecht (Verfassungsinitiative), Gesetzesrecht (Gesetzesinitiative) oder Verwaltungsakte (administrative Initiative) betreffen.

Bezüglich der Textform kann die Initiative einen ausformulierten Verfassungs- oder Gesetzestext beinhalten, oder sie kann als allgemeine Anregung formuliert sein, die, falls sie in der Volksabstimmung gutgeheissen wird, einen Auftrag ans Parlament darstellt, einen Rechtserlass im Sinne der Initianten auszuarbeiten. In der Schweiz haben Regierung und Parlament stets Gelegenheit, zu einem Initiativbegehren vor der Abhaltung einer Volksabstimmung Stellung zu nehmen (indirekte Initiative) und eventuell einen Gegenentwurf auszuarbeiten, während in 15 US-Bundesstaaten die direkte Initiative bekannt ist. Bei diesem Verfahren wird das Volksbegehren direkt der Volksabstimmung unterstellt, ohne vorher vom Parlament beraten zu werden.

Das Verfahren bei der Initiative ist rechtlich geregelt (vgl. für die Schweiz das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte). Es bestehen

Vorschriften hinsichtlich Gegenstand, Titel und Form des Initiativbegehrens, in bezug auf die Anzahl und die Beglaubigung der beizubringenden Unterschriften, die Sammelfrist, eine eventuelle Vor- und Nachprüfung des Initiativtextes, die Beratungsfrist im Parlament, die Mehrheitserfordernisse bei der Volksabstimmung u.a.m.

Während in der Schweiz auf Bundesebene für eine Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung 100'000 Unterschriften innert 18 Monaten beizubringen sind, kennen nur 13 Kantone eine Sammelfrist. In der Schweiz ist eine fixe absolute Zahl der geforderten Unterschriften üblich (eine Ausnahme bildet Nidwalden), während in den Bundesstaaten der USA eine variable prozentuale Unterschriftenzahl die Regel ist (meist 5 bis 10 Prozent jener Stimmberechtigten, die sich an den letzten Gouverneurswahlen beteiligt haben).

Die rechtliche Wirkung der Initiative ist entweder dezisiv, d.h. bei Annahme der Initiative durch die Stimmenden wird das Initiativbegehren geltendes Recht, oder konsultativ: Initiative und eventuelles Ergebnis einer Volksabstimmung sind nur eine Anregung ans Parlament und haben, ohne die Zustimmung des Parlaments, keine weiteren Rechtsfolgen (Volksanregung).

3. Verbreitung

Die dezisive Initiative ist nur in der Schweiz, in Liechtenstein (hier unter dem Vorbehalt des Vetos des Fürsten) und in gut der Hälfte der US-Bundesstaaten ein Instrument im politischen Alltag. Im Bund besteht seit 1848 die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (Artikel 120 BV); sie ist nur als allgemeine Anregung, nicht aber als ausgearbeiteter Entwurf zulässig. 1891 wurde die Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (Artikel 121 BV) eingeführt; sie kann entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs einge-

reicht werden. Letzterer bedarf, um rechtskräftig zu werden, in der Volksabstimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Stände.

In den schweizerischen Gemeinden und Kantonen ist das Initiativrecht noch weiter ausgebaut. Alle Kantone kennen die Initiative auf Total- und auf Partialrevision der Verfassung sowie die Gesetzesinitiative. In 16 Kantonen ist eine Initiative über einen administrativen Akt zulässig (z.B. Finanzbeschlüsse), acht kennen das Recht auf Abberufung einer Kantonsbehörde (BE, LU, UR, FR, SO, SH, TG, TI), elf das Volksbegehren auf Einreichung einer Standesinitiative. In den Landsgemeinde-Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus genügt für die Einreichung einer Verfassungsinitiative eine einzige Unterschrift. In AI, GL, NW und OW gilt dies auch für die Gesetzesinitiative.

In den USA kennen 17 Staaten die Verfassungsinitiative (constitutional initiative), 21 die Gesetzesinitiative (statutory initiative). In 15 Staaten ist die direkte, in 3 die indirekte und in 5 beide Arten von Initiativen möglich. Das Abberufungsrecht (recall), das auf Staatenebene in 14 Staaten besteht, kann sich nicht nur gegen Behörden, sondern auch gegen einzelne Amtsträger richten. Das abrogative (aufhebende) -> Referendum in Italien ist auch eine Art Initiative, die allerdings nur die ganze oder teilweise Aufhebung bestehender Gesetze zum Gegenstand haben kann. Das Fürstentum Liechtenstein kennt die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative, ansonsten ist auf nationaler Ebene die dezisive Initiative nirgends bekannt. In Westeuropa kennen Oesterreich, Spanien und Italien die konsultative Initiative

4. Abstimmungsergebnisse und Funktionsweise

Von 1891 bis 1990 gelangten auf Bundesebene 104 Initiativen zur Abstimmung. Die Erfolgsquote ist gering: nur zehn wurden gutgeheissen. In den Kantonen liegt die Erfolgsquote höher: 1980 bis 1986 wurden von 122 Initiativen 36 (29,5 Prozent)

angenommen. Ein ähnliches Bild wie in den Kantonen zeigt sich in den USA. In Kalifornien wurden von 1912 bis 1990 von 226 Initiativen 73 (32 Prozent) angenommen. In jenen U.S. Bundesstaaten, welche die Initiative kennen, wurden 1898 bis 1979 von 1326 Initiativen 482 (36 Prozent) gutgeheissen.

Während das -> Referendum ein Instrument von Interessengruppen ist, die sich am Status quo orientieren, bedienen sich veränderungswillige Oppositionsgruppen vornehmlich der Initiative. Sie erlaubt es ihnen, ein politisches Thema ausserparlamentarisch in der Öffentlichkeit zu artikulieren und zu diskutieren. Wenn auch die Erfolgchancen in der Volksabstimmung gering sind, so haben auch abgelehnte Initiativen oft Neben- und Nachwirkungen, so einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag durch die Staatsorgane, parlamentarische Vorstösse und/oder die Einleitung eines allmählichen Meinungswandels. Die historische Erfahrung zeigt, dass Anliegen von politischen Minderheiten, über Jahrzehnte beharrlich verfolgt, mehrheitsfähig werden können.

Ein Hauptproblem bei der Initiative sind die unterschiedlichen finanziellen und organisatorischen Ressourcen, welche Befürwortern und Gegnern im Abstimmungskampf zur Verfügung stehen. In Kalifornien gibt es eine eigentliche "Abstimmungsindustrie", welche für einen Dollar pro Unterschrift Initiativen "auf Bestellung" lanciert und auch den Abstimmungskampf bestreitet. Da für eine Verfassungsinitiative rund 600'000 Unterschriften nötig sind, erreichen die Kosten pro Initiative oft Millionenhöhe. In sechs US-Bundesstaaten ist die Unterschriftensammlung gegen Entgelt verboten. Ob die Höhe des Werbebudgets einen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hat, ist umstritten.

LITERATUR

SIGG, O.,

Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892 - 1939, Bern 1978

WERDER, H.,

Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978

MAGLEBY, D. B.,

Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore and London 1984

CRONIN, T. E.,

Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (MA) and London 1989

REFERENDUM

1. Kurzdefinition

Referendum [lat. = zu Berichtendes] heisst die Nachentscheidung der Stimmberechtigten über einen von einem Staatsorgan gefassten Beschluss. I.w.S. versteht man unter Referendum einen Volksentscheid ganz allgemein (vgl. direkte -> Demokratie).

2. Formen, Verfahren

Nach dem Objekt kann das Referendum Verfassungsrecht, Gesetzesrecht, administrative Akte, Staatsverträge oder Territorialfragen betreffen. Die Auslösung des Referendums kann verfassungsrechtlich vorgeschrieben sein (obligatorisches Referendum, meist bei Verfassungsrevisionen), sie kann "von unten", d.h. durch eine geforderte Anzahl Unterschriften stimmberechtigter Bürger erfolgen (fakultatives Referendum), oder "von oben", durch ein Staatsorgan. Letzteres wird Plebiszit genannt. Die Rechtswirkung kann dezisiv oder konsultativ sein, d.h. der Volksentscheid bindet die Staatsorgane oder hat nur den Charakter einer Volksbefragung.

3. Verbreitung

Fast alle Staaten der Erde haben schon Abstimmungen über Sachfragen durchgeführt. Nur in wenigen indessen Staaten sind Volksabstimmungen zu Sachfragen rechtlich dauerhaft geregelt und werden regelmässig durchgeführt.

Das obligatorische Verfassungsreferendum bei **Total**revisionen kennen die Schweiz, Irland, Island, Dänemark, die Türkei, Spanien, Kuba, Oesterreich, Venezuela und die

Philippinen. Das uneingeschränkte obligatorische Verfassungsreferendum bei **Teilrevisionen** ist vorgesehen in den Verfassungen der Schweiz, Australiens, Japans, Venezuelas sowie in allen US-Gliedstaaten ausser Delaware. In einigen Staaten ist ein Volksentscheid bei der Revision besonders wichtiger Verfassungsartikel gefordert (so in Malta, Jamaika, Sri Lanka). Ein Plebiszit bei Verfassungsrevisionen - d.h. die Ansetzung einer Volksabstimmung liegt im Ermessen eines Staatsorgans - kennen Italien, Oesterreich, Frankreich und Spanien, und für Gesetzesvorlagen Dänemark, Oesterreich, Frankreich, Island, Irland, Griechenland, Sri Lanka, Schweden, Senegal, Syrien, Jugoslawien. Ein fakultatives Gesetzesreferendum ist in der Schweiz, Liechtenstein, Italien (abrogatives Referendum), Uruguay, auf den Philippinen, neuerdings (seit Herbst 1989) Ungarn, in 25 US-Gliedstaaten und vier deutschen Bundesländern möglich. Darüber hinaus kennen zahlreiche Staaten konsultative Referenden und Plebiszite.

Die Schweiz kennt auf Bundesebene neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum (seit 1848) und dem fakultativen Gesetzesreferendum (seit 1874) eine Referendumsmöglichkeit bei völkerrechtlichen Verträgen (seit 1921, erweitert 1977) und das auflösende Referendum bei dringlichen Bundesbeschlüssen (seit 1949). Für die Auslösung eines fakultativen Referendums sind innert drei Monaten 50'000 Unterschriften stimmberechtigter Bürgerinnen und Bürger beizubringen. Alle Kantone der Schweiz kennen das obligatorische Verfassungsreferendum und das Gesetzesreferendum. Letzteres ist in 16 Kantonen obligatorisch.

4. Praxis und Funktionsweise

Weltweit gab es von 1793 bis 1986 764 Volksabstimmungen über Sachfragen auf nationaler Ebene; 357 davon fanden in der Schweiz statt, 59 in Liechtenstein, 124 im übrigen Europa, 84 in Afrika und im Nahen Osten, 33 in Asien, 40 in Nord- und Südamerika, 67 in Australien und Neuseeland.

In der Schweiz wurde zwischen 1848 und 1990 über 173 obligatorische Referenden abgestimmt; 124 (72 Prozent) davon wurden angenommen. Von 1874 bis 1990 wurden mehr als die Hälfte, nämlich 58 von 103, der durch ein fakultatives Referendum zur Volksabstimmung gebrachten Gesetzesvorlagen abgelehnt.

Die verfassungsmässige Verankerung und Durchführung von Referenden allein garantieren noch kein Plus an Demokratie. Wichtig für eine freie und faire Volksabstimmung sind eine korrekte Fragestellung, ein kompetitiver Abstimmungskampf, gleichmässige Verteilung der Ressourcen und des Medienzugangs und die Akzeptierung des Abstimmungsergebnisses. In Staaten, wo eine freie und faire Abstimmungskampagne sowie eine korrekte Stimmabgabe und -auszählung über ein Referendum nicht gewährleistet sind, wird das Referendum eher zum Instrument der Machtausübung als der Machtzuweisung an das Volk. Im Gegensatz zu Referenden werden Plebiszite meist ad hoc angesetzt, wenn die Regierung oder regierende Partei sich einen Vorteil davon versprechen bzw. wenn dies als letzter Ausweg aus einer Krise erscheint. Die Erfahrung zeigt, dass in den westlichen Demokratien die Staatsorgane auch bei konsultativen Referenden sich fast immer an das Abstimmungsergebnis gehalten haben.

LITERATUR

NEIDHART, L.,
Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970

BUTLER, D. / RANNEY, A. (Ed.),
Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington 1978

ROMMELFANGER, U.,
Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und vergleichende Untersuchung, Berlin 1988