

Landsgemeindedemokratie

Wenn die Schweiz heute weltweit das Land mit den vielfältigsten direktdemokratischen Einrichtungen ist, so liegt das zur Hauptsache in demokratischen Traditionen begründet, die tief in der alten Eidgenossenschaft wurzeln. Die immer noch augenfälligste und ideengeschichtlich für die Herausbildung der Referendumsdemokratie bedeutendste Institution ist die Landsgemeinde. Im ersten Hauptteil dieses Beitrags werden kurz der Ursprung der Landsgemeinde und die politische Struktur der Landsgemeindeorte zur Zeit der alten Eidgenossenschaft behandelt. Im zweiten Hauptteil werden die Landsgemeindedemokratien von Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden näher betrachtet, die in mancher Beziehung alteidgenössischen Mustern noch recht nahe kommen. So gibt es in den beiden Appenzell auf kantonaler Ebene bisher weder das Frauenstimmrecht noch Urnen-Sachentscheide oder Proporzwahlen.

Si la Suisse est actuellement, et de loin, le pays comptant le plus grand nombre d'institutions de démocratie directe, cela tient principalement aux traditions démocratiques profondément enracinées dans l'ancienne Confédération. La Landsgemeinde est l'institution la plus significative, la plus évidente, la plus fondamentale du point de vue historique, qui puisse rendre compte de la culture de la démocratie directe. La première partie de cette contribution traitera brièvement de l'origine de la Landsgemeinde et de la structure politique des régions concernées à l'époque de l'ancienne Confédération. Dans la seconde partie, on examinera de plus près le fonctionnement démocratique de la Landsgemeinde dans le canton d'Appenzell, Rhodes Intérieures et Rhodes Extérieures, qui, à certains égards, est encore très proche de l'ancien modèle. En effet, ces deux demi-cantons n'ont pas donné le droit de vote aux femmes et ne connaissent ni les votations aux urnes, ni les élections au système proportionnel.

1. Einleitung

Unter «Landsgemeinden» versteht man heute die in der Regel jährlich stattfindenden Versammlungen der stimmberechtigten Bürger in den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auser rhoden. Diese noch bestehenden kantonalen Landsgemeinden – bis 1848 gab es auch in Schwyz und Zug, bis 1928 in Uri eine Landsgemeinde – sind in mehrfacher Hinsicht weltweit eigen- und einzigartige politische Institutionen. Nirgendwo sonst dürfte es auf gliedstaatlicher Ebene heute noch versammlungs-demokratische Formen geben. Und äusserst selten ist auch, dass sich ein Staatswesen, der äusseren Form nach zumindest, vom Spätmittelalter bis in die Gegenwart scheinbar unverändert erhalten hat. Wenn die Schweiz heute das Land mit den traditionsreichsten und vielfältigsten direktdemokratischen Institutionen ist, so ist das nicht zuletzt dem Einfluss der Landsgemeinden zuzuschreiben, die als Urbild der Volksherrschaft und Volksfreiheit die Einführung direktdemokratischer Institutionen auf allen Staatsebenen ideell gefördert haben. «Der Wert der uralten Landsgemeinden für unseren demokratischen Weg kann gar nicht hoch genug angeschlagen werden.»¹

Dennoch fiel und fällt die politische Beurteilung der eidgenössischen Landsgemeinde-Demokratien sehr unterschiedlich aus. Verherrlichten sie die einen im 18. Jahrhundert als «Urbild einer vollkommenen Demokratie, die Rousseaus Ideen von der Volkssouveränität auf eine herrliche, ja unerreichte Weise verwirklicht» haben,² so hielten sie andere Zeitgenossen für Pöbelherrschaften, rücksichtslos nur auf die Privilegien der vollberechtigten Landleute bedacht, mit einer vorgeblichen «Freiheit», die jährlich an der Landsgemeinde zelebriert werde.

Und heute? Bewunderer³ sehen in der Landsgemeinde eine altehr- und erhaltenswürdige Institution, das Symbol für eidgenössische Freiheit und Selbstverwaltung, und sie hängen wohl nicht zuletzt affektiv an dieser politischen Einrichtung. Skeptiker⁴ halten die Landsgemeinde für ein Relikt, das nicht mehr in unsere Zeit passt und Demokratie nur vorspiegelt, für eine versammlungs-demokratische Form, die mit ihrer kollektiven, offenen Abstimmung «undemokratischer» ist als die Urnenabstimmungsdemokratie mit individueller, geheimer Abstimmung; für eine Verhöhnung von Gleichheits- und Menschenrechtsprinzipien dort, wo – wie in den beiden Appenzell – Frauen bisher

1 Georg Thürer, Bundesspiegel, Zürich 1964, S. 24.

2 Walter Schläpfer, Demokratie und Aristokratie in der Appenzellergeschichte des 17. und 18. Jahrhunderts, in: Appenzellische Jahrbücher 1948, 76. Heft, S. 3.

3 Zum Beispiel James Bryce, Moderne Demokratien, Band 1, München 1923, S. 365: «Es ist die älteste, einfachste und reinste Form der Volksherrschaft, die die Welt kennt.»

4 Zum Beispiel Ferdinand Elsener, Zur Geschichte der schweizerischen Landsgemeinde. Mythos und Wirklichkeit, in: Kleinheyer / Mikat (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Hermann Conrad, Paderborn 1979, S. 126: Geschichte und Gegenwart der Landsgemeinde gehören «zum Inventar der demokratischen Staatsmythen der schweizerischen Eidgenossenschaft».

ausgeschlossen bleiben, damit angeblich der «besondere», feierliche Charakter der Versammlung bewahrt werden könne.

Im folgenden werden zunächst in geraffter Form der umstrittene Ursprung der Landsgemeinden, die politischen Institutionen der Landsgemeindeorte zur Zeit der alten Eidgenossenschaft sowie das Spannungsverhältnis von Demokratie und Aristokratie behandelt. Dann werden die heutigen Landsgemeinden von Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der politischen Systeme dieser Kantone eingehender dargestellt.

2. Die souveränen Landsgemeinden der alten Eidgenossenschaft (Silvano Möckli)

2.1 Zum Ursprung der Landsgemeinden

Der Ursprung der schweizerischen Landsgemeinden ist umstritten. Die schweizerische Literatur des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sah ihn – unter dem Einfluss der Spätromantik sowie der nostalgischen Hinwendung der deutschen Rechtsgeschichte zum Germanentum – in den «urgermanischen» Einrichtungen des Gerichtsthings (Gerichtsversammlung aller Freien) und/oder der Markgenossenschaft (Nutzungskorporation mit Gemeineigentum). Johann Jakob Blumer⁵ und Heinrich Ryffel⁶, denen wir die eindrucksvollsten Werke über die schweizerischen Landsgemeinden verdanken, haben mit ihren Aussagen, in der Landsgemeinde sei die alte germanische Volksgemeinde wieder aufgelebt, der «Germanenhypothese» die nötige Autorität verliehen.⁷

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.⁸ Vorbilder der Landsgemeinde dürften die fränkischen Gau- und Hundertschaftsversammlungen, die Gemeindeversammlungen oder allenfalls andere Bauerndemokratien des

5 Johann Jakob Blumer, 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.

6 Heinrich Ryffel, Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903.

7 Interessant ist, dass Francisca Naef in einer neuesten Arbeit nachzuweisen versucht, dass die Alpkorporationen im Oberwallis «germanischen Ursprungs sind, dass ihre Rechte dem germanischen Volksrecht und Lehensrecht entspringen». Vgl. Francisca Naef, Rechtsgeschichte der Alpen im Goms und in östlich Raron, Diss. Freiburg 1985, S. 12.

8 Vgl. Peter Hubler, Adel und führende Familien Uris im 13./14. Jahrhundert, Diss. Bern 1973, S. 209.

Spätmittelalters in Oberitalien und an der Nordseeküste gewesen sein. Ferdinand Elsener vertritt die Ansicht, die Landsgemeinden seien «aller Wahrscheinlichkeit nach von selbst entstanden».⁹

Das früheste Dokument von Beschlüssen einer Landsgemeinde, das wir besitzen, sind die Schwyzer Landsatzungen von 1294.¹⁰ 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.

2.2 Politische Institutionen

a) Landsgemeinde

Anders als die griechische Ekklesia, die in Athen zur Zeit der entwickelten Demokratie vierzig satzungsmässige Versammlungen pro Jahr hatte,¹¹ tagte die alte Landsgemeinde ordentlicherweise nur einmal im Jahr als Maienlandsgemeinde, üblicherweise am letzten Sonntag im April. In der Zwischenzeit lag die ganze Staatsgewalt beim Landammann und den Räten. Teilnahmeberechtigt waren alle ehr- und wehrbaren Landmänner ab dem 14. oder 16. Altersjahr. Frauen und Hintersassen (Niedergelassene ohne Landrecht) hatten keine politischen Rechte. Schon die alten Landsgemeinden hatten mit dem Problem mangelnder Teilnahme zu kämpfen, so dass Nichterscheinen zum Teil mit Bussen geahndet wurde. Im 17. und 18. Jahrhundert wurden regelmässig Sitzungsgelder ausbezahlt.

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 Mehr¹² 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. Unbestritten war die Landsgemeinde oberste Wahlbehörde: Sie wählte oder bestätigte den Landammann, 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

9 Ferdinand Elsener (Anm. 4), S. 145.

10 Abgedruckt in: Quellenwerk zur Entstehung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Abteilung I: Urkunden, Band 2, Aarau 1937, S. 39 f.

11 Vgl. Jochen Bleicken, *Die athenische Demokratie*, Paderborn 1986, S. 131.

12 Es galt das Mehrheitsprinzip, wie es sehr schön in den Glarner Landessatzungen vom 11. März 1387 niedergeschrieben ist: «Was ouch die lantlüt gemeinlich überein koment, wz do dz mer under inen wirt, dz sol war und stät belieben. Und sol der miner teil dem merenteil volgen und in dien sachen nicht sumen . . .» Vgl. *Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen*, VII. Abteilung: Die Rechtsquellen des Kantons Glarus, Band 1, Aarau 1983, S. 96.

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.

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. So hat es an der Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden nie ein freies Diskussionsrecht gegeben.

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.»¹³ 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 Ämterkauf gewissermassen staatlich zu organisieren. Ämter wurden mit finanziellen Auflagen beschwert, ein Mahl für alle Landleute auf Kosten der Gewählten zeitweise zur Pflicht gemacht. So bezahlte ein Landammann nach der Schwyzer Kastenordnung von 1665 eine Auflage von 245 Gulden in die Staatskasse, und dazu jedem Landmann zehn Schilling. 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.

b) Landammann

Der Landammann in den eidgenössischen Länderorten besass umfassende Kompetenzen und ein hohes Sozialprestige; er war beinahe eine Art monarchisches Gegengewicht zur Volksherrschaft. Der Landammann 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.

Im Spätmittelalter scheint es für die Landammänner keine Amtszeitbeschränkung gegeben zu haben. Später wurde in den meisten Ländern eine zwei-

13 Johann Jakob Blumer (Anm. 5), Band 2, S. 119.

jährige Amtszeit üblich. Der Landammann übte seine Tätigkeit neben- und ehrenamtlich aus. Schon dieser Milizcharakter des Amtes stellte eine faktische Wahlschranke dar. Als Richter bezog der Landammann einen Teil der Bussgelder, fallweise erhielt er Sitzungsgelder und Reiseentschädigungen.¹⁴ Fixe Besoldungen kamen erst um die Wende vom 16. zum 17. Jahrhundert auf – allerdings auch üble Praktiken wie Wahlbestechung, «Ammannmäher» und Ämterauflagen (siehe oben). Auf der andern Seite war das Landammannamt Basis für verschiedene Nebeneinkünfte wie Bestechungs- und Pensionengelder von auswärtigen Herrschern, Vogteistellen und Söldnerunternehmungen.

c) Räte

Schon seit Anfang des 14. Jahrhunderts scheint es in den Waldstätten auch Räte gegeben zu haben,¹⁵ 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. Neben dem einfachen Landrat gab es zwei- und dreifache Räte, d. h. jedes Ratsmitglied konnte zu wichtigen Versammlungen ein oder zwei Landleute aus seinem Bezirk mitnehmen. Eine eigentümliche Institution in den Urkantonen waren die «Räth' und Landleute», nämlich offene Ratsversammlungen, zu denen jeder Landmann Zutritt hatte.

Nach dem Mittelalter ist eine wachsende Bedeutung der Räte in den Landsgemeinde-Demokratien feststellbar. Im 16. Jahrhundert ging die höhere Strafgewalt von der Landsgemeinde an die Räte über. Kompetenzanmassungen der Räte gegenüber der Landsgemeinde kamen im Zeitalter des Absolutismus häufig vor. Die Suprematie der Räte wurde aber zeitweilig durchbrochen von Perioden absoluten Landsgemeinderegiments, «und die Umwandlung der Demokratie in eine repräsentative Republik kam infolgedessen nie zum Abschluss»¹⁶.

d) Gerichte

Die höhere Gerichtsbarkeit wurde, wie angemerkt, 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. In allen sechs Ländern gab es zwei verschiedene Gerichte: ein grösseres, gewöhnlich Ge-

14 Vgl. Rosa A. Benz, *Der Landammann in den urschweizerischen Demokratien*, Zürich 1918, S. 128 ff.

15 Dazu Lorenz Zünd, *Das Parlament in den Landsgemeindekantonen*, Diss. St. Gallen 1955, S. 7 ff.

16 Heinrich Ryffel (Anm. 6), S. 154.

schworenengericht genannt, welches unter dem Vorsitz des Landammanns über wichtige Streitigkeiten (Eigentum, Erbe, Ehrverletzung) urteilte, und ein kleineres für minder wichtige Angelegenheiten (hauptsächlich Schuldforderungen). In Appenzell Ausserrhoden wurde 1621 das Geschworenengericht und das Gassengericht aufgehoben und die ganze Gerichtsbarkeit an den Kleinen und Grossen Rat gewiesen.¹⁷

2.3 Demokratie und Aristokratie

Eine gerne gestellte – und heute nicht minder aktuelle – Frage ist, ob die alten Landsgemeindeorte nicht «im Grunde» Bauernaristokratien gewesen seien. Vorweggenommen: ja, das waren sie. Schon Jean Bodin urteilte 1583, das Fundament der Eidgenossenschaft werde vom Blut des Adels und der Reichsten zusammengehalten.¹⁸ Nun ist dieser Sachverhalt keineswegs überraschend, denn es ist eine Erfahrungstatsache in fast allen Demokratien – und zumal in solchen mit kleiner Bevölkerung und einfacher Sozialstruktur –, dass die tatsächliche Herrschaft von einer politischen Elite ausgeübt wird, die sich aus bestimmten sozialen Schichten rekrutiert. Die darüber hinausgehende Frage ist, inwieweit diese «Aristokratien» starr oder durchlässig waren.

Mit der sogenannten «Befreiung» im 13./14. Jahrhundert haben die Urschweizer Bauern nach Ansicht von Elsener¹⁹ nur die Herren gewechselt. Die ersten Landammänner der Urschweiz waren Oligarchen gewesen.²⁰ Sie waren es, welche die ersten eidgenössischen Bünde geschlossen hatten. So war Werner II. von Attinghusen, von 1294 bis 1331 Landamman von Uri, Adliger und Leibherr. Hubler schreibt, in Uri habe sich im 13. und 14. Jahrhundert eine oligarchische Herrschaftsstruktur unter Ministerialadligen entwickelt, die sich unter den Attinghusen zur Signornie auswuchs.²¹ Biemann hält fest, dass die 148 Urner Landammänner zwischen 1251 und 1900 49 Familien entstammten, mehr als die Hälfte davon gar bloss zehn Familien.²² 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.

Kann nun aufgrund dieser Befunde von Demokratie in den alten Landsgemeindeorten keine Rede sein? Ryffel urteilt, die unbestrittene Familienherr-

17 Walter Schläpfer (Anm. 2), S. 15.

18 Jean Bodin, *Über den Staat*, 1583, VI/4.

19 Ferdinand Elsener (Anm. 4), S. 146.

20 Vgl. *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Band 1, Zürich 1980, S. 202.

21 Vgl. Peter Hubler (Anm. 8), S. 208.

22 Jürg Biemann, *Die Lebensverhältnisse im Urnerland während des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, Diss. Basel 1972, S. 215.

schaft sei nicht durch die Form der Versammlungsdemokratie, sondern durch die Verhältnisse bedingt.²³ Dazu gehören die Kleinheit des Staatswesens, die einfache Sozialstruktur, die geringe Zahl gebildeter Männer, der konservative Sinn des Volkes. Wen hätten die Bauern sonst in die obersten Staatsämter wählen sollen, wenn nicht wohlhabende, gebildete und welterfahrene Männer?²⁴ 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 Herrenschicht setzen.²⁵

In diesem Zusammenhang zu berücksichtigen sind die kurzen Amtszeiten, die soziale Durchlässigkeit und eine gewisse Zirkularität der Macht, die nicht zuletzt eine Folge von Rivalitäten unter führenden Familien war. Schon gegen Ende des 14. Jahrhunderts ging eine Welle des Aufruhrs gegen Oligarchen und Alleinherrscher durch die Urschweiz, initiiert von Exponenten führender Bauerngeschlechter. In Uri wurde 1358 Johannes von Attinghusen, Sohn und Amtsnachfolger von Werner II., gestürzt.²⁶ 1381 wurden die von Hinwil in Obwalden und die von Waltersberg in Nidwalden entmachtet. Auch nach dem 14. Jahrhundert kam es immer wieder vor, dass Häupter führender Familien gestürzt und Volkstribunen auf den Stuhl gehoben wurden, freilich meist nur für kurze Zeit. In Appenzell Ausserrhoden kam es von 1734 bis 1795 zu 18 Entlassungen.²⁷

Die führenden Familien wussten um die Labilität ihrer Herrschaft und waren dementsprechend zur Rücksichtnahme auf das Volk gezwungen. Thürer sagt vom Landammann: «Kein Kaiser konnte ihn halten, wenn ihn die Mitbürger bodigten.»²⁸ Die Furcht, beim Volk in Ungnade zu fallen, war bei der politischen Elite stets latent vorhanden und hat ihr politisches Verhalten mitgeprägt. Ein Mechanismus, der offenbar bis auf den heutigen Tag spielt: 1982 wurde an der Obwaldner Landsgemeinde in Sarnen Ständeratspräsident Jost Dillier nicht wieder in das eidgenössische Parlament gewählt. Sein Nachfolger, der Obwaldner Finanzdirektor Willy Hophan, verzichtete 1986 unter anderem wegen seiner Verwicklung in die «Obwaldner Steuerraffäre» darauf, sich der Landsgemeinde zur Wiederwahl als Ständerat und Regierungsrat zu stellen.

23 Heinrich Ryffel (Anm. 6), S. 151, 327.

24 «Nur in den kleinen Staaten, wo die Mehrzahl der Bürger einander noch kennt oder kennenlernen kann, – wo, auch wenn man nicht mehr das ganze Volk wie in Appenzell auf einem Platz versammelt, doch wenigstens die Verwaltung so von jedem übersehen werden kann wie in einer mittelgrossen Stadt, nur da ist die echte Demokratie, nur da ist aber auch die echte, auf persönlichem Vertrauen und persönlicher Leistung ruhende Aristokratie überhaupt möglich.» Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*, herausgegeben von Johannes Winckelmann, 4. A., Tübingen 1980, S. 175 f.

25 Vgl. Walter Schläpfer (Anm. 2), S. 24.

26 Vgl. Peter Hubler (Anm. 8), S. 103 ff.

27 Walter Schläpfer (Anm. 2), S. 19.

28 Georg Thürer (Anm. 1), S. 24.

Mit dem helvetischen Einheitsstaat 1798 verloren die Landsgemeindeorte ihre Souveränität und vorübergehend auch die Institution der Landsgemeinde. 1814/15 lebte im Zug der Restauration ein Teil des «alten Glanzes» der Landsgemeinde nochmals auf – aber damit kehrten auch alte Übel 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 vom Kanton Glarus, 1972 von den Kantonen Ob- und Nidwalden eingeführt. In den beiden Appenzell fehlt es auf kantonaler Ebene noch immer, was, ausser in den beiden Kantonen selbst, kaum irgendwo auf der Welt verstanden wird.

Im 20. Jahrhundert ist eine Tendenz festzustellen, spezifische Gegenstände statt an der Landsgemeinde an der Urne zu entscheiden. So werden in Glarus seit 1971 die Regierungs- und Ständeräte an der Urne gewählt (Artikel 26^{bis} der Kantonsverfassung). In einigen Landsgemeindeorten ist auf diese Weise allmählich ein Mischsystem aus Versammlung und Urne entstanden.

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 auch Zug seine Landsgemeinde ab, auch hier aufgrund von innerörtischen 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.²⁹

29 Louis Carlen, Die Landsgemeinde in der Schweiz. Schule der Demokratie, Sigmaringen 1976, S. 7.

3. Die Aktualität der Tradition: Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden (Peter Stahlberger)

3.1 «Der grösste Gewalt»

Nimmt man das Urbild zum Vorbild, misst man also die fünf erhalten gebliebenen kantonalen Landsgemeindedemokratien an alteidgenössischen Massstäben, so entsprechen die beiden Appenzell heute am ehesten noch dem traditionellen Muster. Der Begriff Landsgemeindedemokratie meint dabei nicht nur die feierlichen Versammlungen selber, die jeweils am letzten Aprilsonntag im Innerrhoder Hauptort Appenzell und – seit Anfang des 17. Jahrhunderts alternierend – an den Ausserrhoder Tagungsstätten in Trogen und Hundwil stattfinden.³⁰ Vielmehr bezieht sich jener Begriff auf die politischen Systeme insgesamt, die sich im Appenzellerland in mancher Hinsicht ursprünglicher, ungebrochener, landsgemeindebezogener darbieten als in Glarus, Ob- oder Nidwalden.

Am offensichtlichsten und zugleich am anfechtbarsten erscheint die Appenzeller Traditionsbindung im Problem der politischen Gleichberechtigung der Geschlechter. Bis heute sind hier zu den Landsgemeinden, zu den Innerrhoder Bezirksversammlungen, zur Mitwirkung in kantonalen Behörden und zur Ausübung des Initiativrechts auf kantonomer Stufe ausschliesslich Männer zugelassen. Die Anläufe zur Einführung des integralen Frauenstimm- und -wahlrechts scheiterten allesamt: 1972 und 1976 lehnten die Ausserrhoder, 1973 und 1982 die Innerrhoder Landsgemeindemänner derartige Vorlagen ab. Chancenlos blieben auch zwei ausserrhodische «Annäherungsvorschläge»: Sie hätten 1979 die Frauenteilnahme wenigstens an Kantons- und Ständerats-Urnenwahlen, 1984 eine einmalige Urnenabstimmung mit Frauen und Männern über das heikle Thema ermöglichen sollen.

Dass bei diesen Entscheiden – sie fielen mit jedem weiteren Mal eher klarer als knapper aus – die Sorge um den Bestand der Landsgemeinde in ihrer überlieferten Form wesentlich mitspielte, wird noch zu zeigen sein. Mit Blick auf die historischen Zusammenhänge zwischen militärischer und politischer Funktion solcher Volksversammlungen sei an dieser Stelle vorerst bloss ergänzend beigelegt, dass in den beiden Appenzell weiterhin das Seitengewehr (Degen, Säbel, Bajonett) als einzig anerkannter Zulassungsausweis zur Landsgemeinde gilt.³¹

30 In den Jahren mit gerader Zahl versammeln sich die Ausserrhoder in Trogen, in solchen mit ungerader Jahreszahl in Hundwil. Verfassungsmässig vorgeschrieben sind jedoch nur die beiden Orte, der Wechselrhythmus und der Tagungstermin. Die Zuordnung der Jahreszahlen beruht demnach ebenso auf Tradition wie die faktische Hauptortstellung Herisau. Dazu Walter Schläpfer, *Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden*, 2. Auflage, Herisau 1975, S. 8 ff.

31 Innerrhoden: Art. 8 der Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 21. November 1924. Ausserrhoden: Art. 3 der Landsgemeindeverordnung vom 4. Dezember 1908. – Das Problem der verlässlichen Zutrittskontrolle wird unterschiedlich

Nun stützen nicht allein Zulassungs-, sondern auch Zuständigkeitsvergleiche die Feststellung, in den Halbkantonen am Säntis hätten sich tradierte versammlungsdemokratische Muster besonders unmittelbar erhalten. Institutionelle oder konstitutionelle Aufbrüche beispielsweise, wie sie die übrigen Landsgemeindekantone im Verlauf der letzten Jahrzehnte erlebt, ja bewusst gewagt haben, hat es im Appenzellerland nicht gegeben. Die eigenmächtige Abschaffung der Landsgemeinde stand nie ernsthaft zur Debatte. Erst recht sah man keine Notwendigkeit zur Totalrevision der kantonalen Verfassungen, die beide im wesentlichen aus den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts stammen.³² Teilrevisionen zur Einführung zusätzlicher rechtsstaatlicher Kontrollorgane (Verwaltungs-, Verfassungsgerichte) sind ebenfalls nicht erfolgt.

Auffällig ist vor allem, wie die Appenzeller den im Silbernen Landbuch von 1585 leitmotivartig überlieferten Begriff vom «grösten gwalt» der «landsgmeind»³³ stets so verstanden haben, dass Urnenentscheide möglichst zu vermeiden seien. Gerade für Ausserrhoden ist das keine Selbstverständlichkeit: Der bevölkerungsmässig grösste aller Landsgemeindekantone mit Versammlungs-Teilnehmerzahlen von vielleicht 4000 bis 6000 – in Innerrhoden 1500 bis 2000 – Personen³⁴ kennt das exakte «Abzählen» bei knappen Entscheidungen nicht. Statt dessen hat der Landammann in solchen Fällen Regierungskollegen und Kantonsräte/Gemeindehauptleute zum Schätzen des Mehrs beizuziehen. Ein Vorschlag, bei zweifelhaften Resultaten eine Woche nach der Landsgemeinde Urnenentscheide anzusetzen, scheiterte 1908 bereits im Vorverfahren der Verfassungsdiskussion.³⁵

beurteilt. Max Kellenberger (Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone. Ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900, Diss. Zürich 1965, S. 66) schreibt dazu: «Die Gefahr der missbräuchlichen Ausübung des Stimmrechtes wird als nicht sehr akut eingeschätzt. Einmal kennen sich die meisten Bürger, und diese Tatsache wird als die wirksamste Kontrolle betrachtet...» Demgegenüber weist die Ausserrhoder «Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht» (Ond/Oder. Eine Dokumentation zum Thema Frauenstimmrecht ond/oder Landsgemeinde, Herisau 1986, S. 7) darauf hin: «Das Seitengewehr als einziger Stimmausweis schliesst einen Missbrauch nicht aus. In anderen Kantonen wohnhafte Männer können sich damit leicht Zutritt verschaffen.»

32 Die heute noch gültige Innerrhoder Kantonsverfassung datiert von 1872. Die Ausserrhoder Kantonsverfassung trägt zwar die Jahreszahl 1908; die entscheidenden Bestimmungen insbesondere im institutionellen Bereich gehen jedoch auf die viel wichtigere Neuschöpfung von 1876 zurück. Dazu Walter Schläpfer, Appenzell Ausserrhoden (von 1597 bis zur Gegenwart). Appenzeller Geschichte, Band II, 2. Auflage, Herisau und Appenzell 1976, S. 474 ff. und 561 ff.

33 P. Rainald Fischer, Von der Reformation zur Landteilung, in: Appenzeller Geschichte, Band I, 2. Auflage, Herisau und Appenzell 1976, S. 407.

34 Seit der Frauenzulassung zu den Glarner, Ob- und Nidwaldner Landsgemeinden (Beschlüsse 1971/72, effektiv 1972/73) ist die Ausserrhoder Landsgemeinde die zweit- oder drittgrösste. – Zu den Teilnehmerzahlen in Ausserrhoden: Ond/Oder (Anm. 31), S. 6; in Innerrhoden: P. Rainald Schläpfer, Der Kanton Appenzell Innerrhoden. Anhang zum Lehrbuch für den staatsbürgerlichen Unterricht an den höheren Mittelschulen der deutschen Schweiz, Lehrmittelverlag Basel-Stadt 1969, S. 43.

35 Walter Schläpfer (Anm. 30), S. 22.

Wie steht es nun mit den Wahl- und Sachkompetenzen der appenzellischen Landsgemeinden im einzelnen und im interkantonalen Vergleich?

- Anders als im Glarnerland, werden in den beiden Appenzell die Regierungsglieder nicht an der Urne gewählt. In Innerrhoden wird der neunköpfigen Standeskommission (so heisst hier die Kantonsregierung) nicht einmal die Möglichkeit der nachträglichen freien Ressortzuteilung eingeräumt: Die Verfassung zählt die neun Ämter, für deren Besetzung die Landsgemeinde zu sorgen hat, namentlich auf, und «mit den meisten dieser Amtstitel ist auch ohne weiteres eine bestimmte Aufgabe verknüpft oder wenigstens gewohnheitsrechtlich verbunden»³⁶. Was die Wahl der Ständeräte angeht, unterscheiden sich die beiden Appenzell: In Innerrhoden ist wie in Ob- und Nidwalden die Landsgemeinde Wahlbehörde; in Ausserrhoden wurde mit der grundlegenden Verfassungsrevision von 1876 die Urnenwahl der Ständeräte (jeweils zusammen mit den Nationalratswahlen) eingeführt – eine merkwürdig systemfremde Regelung, von der sich auch Kantonsgeschichtsschreiber Walter Schläpfer im Rückblick «überrascht» zeigt.³⁷
- Urnenabstimmungen über kantonale Sachfragen gibt es im Appenzellerland nicht. In diesem Punkt ist der Unterschied insbesondere zu den Innerschweizer Landsgemeindekantonen markant, wo über Gesetzes- und Verfassungsvorlagen (OW) oder über Initiativbegehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (OW, NW) an der Urne zu befinden ist. Der Kanton Glarus kennt den Sachentscheid an der Urne zumindest dann, wenn zuhanden des Bundes eine Stellungnahme über die allfällige Errichtung von Atomanlagen auf Kantonsgebiet oder in angrenzenden Kantonen abzugeben ist.
- Der Begriff des fakultativen Referendums, der sich von allen Landsgemeindekantonen am stärksten in Nidwalden durchgesetzt hat, ist dem appenzellischen Staatsrecht im Grunde ebenfalls fremd. Ein fast unbeachteter – und faktisch ungenutzter – «Einbruch» erfolgte allerdings 1966 in Innerrhoden, wo seither 100 Stimmberechtigte den Landsgemeinde-Nachentscheid über einmalige Ausgaben von mehr als 250 000 oder jährlich wiederkehrende Leistungen von mehr als 50 000 Franken verlangen können. Obligatorisch zuständig sind die Inner- und Ausserrhoder Landsgemeinden für Ausgabenbeschlüsse von mindestens 500 000 Franken.
- Als einzige Landsgemeinde hat diejenige von Ausserrhoden das Recht, die jährliche Staatsrechnung abzunehmen. Täte sie es nicht – was seit der formellen Einführung dieses Rechts 1876 nie vorgekommen ist –, müsste sie unverzüglich eine besondere Rechnungsprüfungskommission von mindestens drei Mitgliedern einsetzen.³⁸ Gerade an diesem Beispiel wird deutlich, dass

36 Albert Koller, Das Bild der Landsgemeinde, in: Appenzell Innerrhoden, herausgegeben von der Innerrhoder Ratskanzlei, Appenzell 1963 (mit späteren Nachdrucken), S. 15.

37 Walter Schläpfer (Anm. 32), S. 476.

38 Landsgemeindeverordnung (Anm. 31), Art. 8, Ziffer 2.

sich Landsgemeindedemokratie über abstrakte Normen allein nicht begreifen lässt: Obwohl in Innerrhoden die Rechnungsgenehmigung nicht Sache des Stimmvolkes, sondern des Grossen Rates ist, werden hier von der Landsgemeinde recht oft und in verschiedensten Angelegenheiten Überprüfungsaufträge erteilt. Dies hängt mit dem Rederecht zusammen. In Ausserrhoden wurde es 1876 endgültig abgeschafft. In Innerrhoden (wie auch an den Glarner, Ob- und Nidwaldner Landsgemeinden) wird dagegen offen und mitunter leidenschaftlich diskutiert. Vor allem die jeweils an die Eröffnungsrede des Landammanns anschliessende Berichterstattung über das kantonale Amts- und Finanzgebaren bietet in Appenzell immer wieder Gelegenheit zu unbequemen Fragen oder Feststellungen. So führten denn Wortmeldungen unzufriedener Bürger gleich dreimal innerhalb der letzten zwölf Jahre dazu, dass der nächstfolgenden Landsgemeinde (1976/77, 1979/80) ein ergänzender Bericht vorgelegt oder dass ein Thema im Grossen Rat nochmals behandelt werden musste (1985).

- Der inhaltlich offene Geschäftsordnungspunkt «Amtsverwaltungen» konnte in Innerrhoden bis vor kurzem auch dazu genutzt werden, sogar ausformulierte Einzelinitiativen direkt der Landsgemeinde vorzulegen, obwohl – oder weil – sie vom Grossen Rat aus irgendwelchen Gründen nicht traktandiert worden waren. Spektakulär war das Ergebnis 1979, als ein Vertreter der institutionenkritischen Gruppe für Innerrhoden (GfI) auf diese Weise das obligatorische Finanzreferendum für Ausgaben über der erwähnten Halbmillionen-Grenze durchbrachte. Als Folge davon wurde das Verfahren bei der Behandlung von Initiativen klarer geregelt. Die neuen Bestimmungen enthalten verpflichtende Vorschriften für Initianten wie für den Grossen Rat: Jene müssen ein Begehren spätestens ein halbes Jahr vor der Landsgemeinde einreichen (als Stichtag gilt der 1. Oktober); dieser hat sich bei der Behandlung von Initiativen (Weiterleitung an die Landsgemeinde, allfällige Vorlage eines Gegenentwurfs) ebenfalls an klar festgelegte Fristen und Formen zu halten. An der grundsätzlichen Zulässigkeit der Einzelinitiative wurde damit nichts geändert. Neben Innerrhoden kennt nur noch Glarus ein sachlich derart weitreichendes Einzelantragsrecht. Ob- und Nidwalden unterscheiden zwischen Gesetzesinitiativen, die ebenfalls von einzelnen Stimmberechtigten eingereicht werden können, und Verfassungsinitiativen, wofür die Unterschriften von mindestens 500 (OW) oder eines Zwanzigstels aller Aktivbürger (NW) erforderlich sind. In Ausserrhoden genügen in jedem Fall so viele Antragsunterzeichner, wie das Kantonsparlament Mitglieder zählt; derzeit sind es 58.

3.2 Feiertag

«Die Tatsache, dass an der Landsgemeinde das Volk lebhaftig beieinander steht, hat Romantiker zur Meinung verführt, der Landsgemeindekanton sei nicht nur die purste Verkörperung der Volkssouveränität, sondern überhaupt nur reine Souveränität des Volkes. Diesem Irrtum muss im Zeitalter einer über-

bordenden Demokratisierung gesteuert werden. Es gibt keinen vernünftigen, funktionierenden Staat ohne die Beimischung eines aristokratischen, ja monarchischen Elementes. Freilich, das Volk bleibt in der Demokratie stets der entscheidende Schiedsrichter in allen wichtigen Fragen; aber es kann nicht täglich präsent sein, um den Staat zu regieren. (. . .) Man leistet der Demokratie deshalb keinen Dienst, wenn man schwache Männer ans Ruder bringt. Im Gegenteil, gerade das demokratische System verlangt die kräftige Hand, die das Staatsruder auf einem klaren Kurs zu steuern vermag.»

Der damalige Innerrhoder Landammann und Ständerat Raymond Broger, der mit diesen Sätzen 1975 die Landsgemeinde in Appenzell einleitete,³⁹ ist weder der erste noch der einzige, dem die Ambivalenz des Begriffs Volksherrschaft gerade in Landsgemeindedemokratien mit ihrem üblicherweise einjährigen Versammlungsrhythmus bewusst geworden ist.⁴⁰ Der unverdächtigere, jedenfalls unbefangene Beobachter und Teilnehmer Walter Schläpfer fasst den Doppelcharakter der Ausserrhoder Volksversammlung ganz ähnlich zusammen: «In eigentümlicher Weise durchdringen sich (. . .) an der Landsgemeinde urdemokratische und autoritäre Elemente: es tagt ein Volk, das einerseits frei wählen und bestimmen will, das aber andererseits auch wieder eine starke, das Volk würdig repräsentierende Regierung wünscht.»⁴¹

Mit ihren Ritualen, Bräuchen, Symbolgegenständen illustriert und verstärkt die Landsgemeinde diese beiden Elemente. Eindrücklich geschieht das im Verlauf der Versammlung selber vor allem in zwei Handlungen. Unmittelbar vor der Landammannwahl gibt der höchste Staatsrepräsentant (auch wenn er wiedergewählt werden kann, was in Innerrhoden einmal, in Ausserrhoden zweimal ohne Unterbruch möglich ist) das Landessiegel «in die Hände des Volkes zurück» – ein Zeichen dafür, wem er seine Amtsgewalt verdankt und wo sie verankert ist. Vielleicht noch symbolträchtiger ist die feierliche Eidesleistung, die früher in beiden Appenzell den Abschluss der Landsgemeinde bildete. In Ausserrhoden, wo die Versammlung kaum je länger als eine Stunde dauert, hat man diesen Ablauf bis heute beibehalten. In Innerrhoden, wo die Landsgemeindeteilnehmer in der Regel etwa doppelt so lange auszuharren haben, wird die Vereidigung seit 1936 direkt nach der Landammannwahl vorgenommen, «um dem Übelstand des vorzeitigen Weglaufens der Leute zu begegnen»⁴². Die herausgehobene Stellung des Landammanns kommt im Eidschwur besonders klar zum Ausdruck: Zuerst schwört er allein; dann nimmt er dem «Landvolk» den Eid ab.

39 Protokoll der ordentlichen Landsgemeinde vom 27. April 1975, S. 1 f. – Ein Zuhörer, dem diese Rede Brogers und die anschliessenden (zum Teil gegen den Willen der Behörden ausgefallenen) Entscheide der Landsgemeinde tiefen Eindruck machten, war der als Gast anwesende Schriftsteller und Nobelpreisträger Alexander Solschenizyn. Vgl. dazu Felix Philipp Ingold, Eine Lektion in Demokratie. Solschenizyn über seinen Schweizer Aufenthalt, in: Neue Zürcher Zeitung, 10. Februar 1983.

40 Die letzten ausserordentlichen Landsgemeinden fanden in Innerrhoden 1922, in Ausserrhoden bei der Verfassungs-Totalrevision 1876 statt.

41 Walter Schläpfer (Anm. 30), S. 24.

42 Albert Koller (Anm. 36), S. 18.

Neben diesen symbolischen Kernbestandteilen der Landsgemeinde unterstreichen weitere Merkmale die Feierlichkeit und Ehrwürdigkeit, aber auch den Integrations- und Sozialisationsgehalt des Anlasses. Das beginnt beim Anmarsch oft noch zu Fuss und in Gruppen über längere Distanzen. Es setzt sich fort im Landsgemeindegottesdienst, im prozessionsähnlichen Rhodsfährichs- und Behördenaufzug zu den Klängen der «Marcia solenne» in Innerrhoden; im gemeinsamen Gesang des Landsgemeindeliedes, in der kurzen Gebetspause nach der Landammannrede, im Auftreten von Trommlern, Pfeifern und Spiessemännern in Ausserrhoden. Und es endet hier wie dort locker mit Wirtshausesbesuchen und Tanzveranstaltungen, mit Souvenir- und «Chrom»-(Kram-, Süssigkeiten-)Käufen, mit Jahrgänger-, Klassen- und Familientreffen, mit Festen und Empfängen für neugewählte Behördenmitglieder.

In den appenzellischen «Schatz von Traditionen» hat deshalb der Ausserrhoder Nationalrat Herbert Maeder die Landsgemeinde eingeordnet, als im Herbst 1985 eine Frauenstimmrechtspetition aus seinem Kanton in der grossen Kammer des eidgenössischen Parlaments zu behandeln war: «Was sich da jeweils am letzten Aprilsonntag abspielt, ist nicht einfach eine Bürgerversammlung: es ist eine Feier, die unter die Haut geht. Wenn ich da inmitten Tausender Stimmbürger stehe, den Degen in der Hand, den Blick zum Stuhl (Behördenpodium, d. Verf.) gerichtet, und das Landsgemeindelied erklingt, die «Ode an Gott», wie sie heisst, «Alles Leben strömt aus Dir», aus Tausenden Kehlen gesungen, durchfährt es mich heiss und kalt.»⁴³ Auch Ständerat Otto Schoch, Präsident der privaten Ausserrhoder «Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht», hat im Frühjahr 1986 an einem Frauenkongress auf Rigi-Kaltbad darauf hingewiesen: «Die Landsgemeinde in Ausserrhoden wird (. . .) nicht einfach abgehalten, sondern geradezu zelebriert. Demgegenüber sind die Landsgemeinden in Glarus, Obwalden und Nidwalden praktisch nichts anderes als grosse Parlamente.»⁴⁴

Genau hier liegt wohl der tiefste Grund für die Mühe der Appenzeller mit der allfälligen Öffnung der Landsgemeinde für die Frauen. Im Bewusstsein – oder eben nicht nur im Bewusstsein – vieler käme dieser Schritt in seiner Tragweite einer eigentlichen Liturgiereform gleich, wie sie etwa in der katholischen Kirche nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil durchgesetzt wurde.

Es ist deshalb kein Zufall, dass die beiden jüngsten Versuche zur Einführung der politischen Gleichberechtigung indirekt, auf Entkoppelung von unmittelbarem Landsgemeindeerlebnis und Frauenstimmrechtsentscheid angelegt waren. Von der 1984 gescheiterten Initiative für eine einmalige Urnenabstimmung in Ausserrhoden war bereits die Rede. 1986 hat nun die erwähnte «Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht» bei allen stimmberechtigten Ausserrhoderinnen und Ausserrhodern eine schriftliche Umfrage veranstaltet, wobei 49 Prozent der rund 31 000 Adressaten ihren ausgefüllten Fragebogen entweder per Post zurückschickten oder ihn anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom

43 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, Herbstsession 1985, S. 1752.

44 St. Galler Tagblatt und Appenzeller Zeitung, 15. Mai 1986.

28. September in die Abstimmungslokale brachten. (Auf eidgenössischer Ebene sind auch die Appenzellerinnen seit 1971 politisch gleichgestellt; auf kommunaler Ebene sind es die Ausserrhoderinnen seit 1972.) Bei der Umfrage von 1986 sprachen sich rund 57 Prozent der Teilnehmer für das kantonale Frauenstimm- und -wahlrecht aus, und zwar unter Beibehaltung der Landsgemeinde.⁴⁵ Dass man mit Rück- oder Vorwegschlüssen auf den Mehrheitswillen der Landsgemeindemänner allerdings sehr vorsichtig sein sollte, zeigt allein die Tatsache, dass bei dieser Konsultativbefragung die Verlegung des Hauptentscheids an die Urne eindeutig befürwortet wurde – bloss zwei Jahre nach der ebenso eindeutigen Ablehnung desselben Vorschlags durch die Landsgemeinde.

3.3 Alltag

Demokratie mit der «Beimischung eines aristokratischen, ja monarchischen Elementes»: Raymond Brogers kurzer Systembeschrieb in jener Landsgemeinderede von 1975, aus der zu Anfang des vorangegangenen Kapitels zitiert worden ist, verweist zwingend auch auf die Frage der Machtkontrolle, der Korrektive und Bremsen in einer derart verfassten Demokratie. Die Erörterung dieser Frage am Beispiel der beiden Appenzell wird den Befund erneut bestätigen, dass hier in mancher Beziehung (Mehrheitswahlverfahren, Innerrhoder Gewaltvermischung) alteidgenössische Traditionen noch besonders stark nachwirken.

Freilich: Während es beim Thema Frauenstimmrecht, beim Aufzeigen der Kompetenzen und Rituale der Landsgemeinden zulässig sein mochte, Inner- und Ausserrhoder Eigenwilligkeiten gleichsam kantonsübergreifend darzustellen, ist eine solche Betrachtungsweise im folgenden nur noch bedingt möglich. Zu verschieden sind die beiden Kantone schon in ihrer Geographie, in bezug auf Einwohnerzahlen, soziale Verhältnisse, Baustile. Noch unterschiedlicher entwickelten sich das politische, das wirtschaftliche und natürlich das religiöse Leben seit der Landteilung von 1597. Vereinfacht und zusammenfassend gesagt, hat das deutlich grössere Ausserrhoden (243 Quadratkilometer Bodenfläche, heute 49 000 Einwohner; 172 bzw. 13 000 in Innerrhoden) in fast jeder Hinsicht Strukturen hervorgebracht oder vorgefunden, die dezentraler, in gewissem Sinn transparenter, aber auch reglementierter und – in Verbindung mit «protestantischer Ethik und Geist des Kapitalismus» – karger, strenger, unorigineller erscheinen als die innerrhodischen.

Das zeigt sich gerade bei den staatlichen Einrichtungen, die neben der direkt-demokratischen «Feiertags»-Institution Landsgemeinde föderative und repräsentative «Alltagsgefässe» der Demokratie darstellen: Gemeinden und kantonale Parlamente. Innerrhoden kennt im Grunde nur eine einzige Gemeinde, die diesem Begriff auch wirklich entspricht. Es ist die von Ausserrhoden und

45 Appenzeller Zeitung, 29. September, 1. Oktober und 22. November 1986.

St. Gallen umschlossene Exklave Oberegg, die aber von Amtes und Verfassung wegen ebenso als «Bezirk» gilt wie die fünf Teilgebiete des sogenannten Inneren Landes um den – bezirksmässig dreigeteilten – Hauptort Appenzell. Das Originelle liegt nun darin, dass die jeweils eine Woche nach der Landsgemeinde an den Bezirksgemeinden gewählten Bezirksräte zugleich Mitglieder des Grossen Rates sind. Diese Vermischung staatlicher Stufen lässt es nach der vorherrschenden Ansicht in Innerrhoden umgekehrt als gerechtfertigt, ja zur Wahrung gesamtkantonalen Interesses als geboten erscheinen, auch den Grundsatz der Trennung staatlicher Gewalten zu durchbrechen⁴⁶: Die neun Mitglieder der Kantonsregierung gehören dem Grossen Rat ebenfalls an; dessen Verhandlungen werden stets vom regierenden Landammann geleitet.

Obwohl damit weit weniger politisches Personal benötigt wird als anderswo, herrscht in Innerrhoden der rigoroseste Amtszwang aller Schweizer Kantone (sofern diese entsprechende Bestimmungen überhaupt noch kennen und anwenden). Laut Artikel 18 der Innerrhoder Kantonsverfassung muss jeder Stimmberechtigte bis zum erfüllten 65. Altersjahr eine Wahl oder ein sonstwie übertragenes Amt annehmen – es sei denn, er habe bereits zehn Jahre in einer Bezirks-/Kantonsbehörde oder während insgesamt 20 Jahren in mehreren solcher Behörden gedient. Diese Verpflichtung hat nicht nur mit der schmalen Rekrutierungsbasis, sondern auch mit den wenig verlockenden Entschädigungen für Amtsträger zu tun. Der regierende Landammann beispielsweise erhält derzeit 30 000, seine acht Amtskollegen in der Standeskommission verdienen je 24 000 Franken pro Jahr.⁴⁷

Überblickt man die Wahlpraxis der Landsgemeinde in den letzten beiden Jahrzehnten, so bleibt der Gesamteindruck einer bemerkenswerten Flexibilität. Einerseits wurde familiär, beruflich oder durch anderweitige politische Beanspruchung begründeten Nichtwahl-Bitten vorgeschlagener Kandidaten stets entsprochen. Gleich mehrfach etwa respektierte die Versammlung 1979, 1980 und 1984 das überzeugend vorgetragene Ersuchen des damaligen Nationalrates Arnold Koller, ihm Würde und Bürde des Landammannamtes zu ersparen. Andererseits bewies die Landsgemeinde auch immer wieder sicheres, subtiles, fast erzieherisch oder jedenfalls disziplinierend gemeintes Gespür, wenn sie allzu offensichtlich amtswillige Mitbürger nicht berücksichtigte oder sie bewusst

46 P. Rainald Fischer (Anm. 34), S. 44: «Die Standeskommission (vertritt) im Grossen Rat mehr die Interessen des gesamten Landes. Das rechtfertigt die unvollkommene Durchführung des Grundsatzes der Gewaltenteilung.» Ähnlich Raymond Broger, Innerrhoden, eine Republik besonderer Prägung, in: Appenzell Innerrhoden (Anm. 36), S. 3: «Damit es dieser Konföderation von Gemeinderäten nicht allzu leicht wird, Gemeindeinteressen der Kantonswohlfahrt voranzustellen, nimmt die Standeskommission von Verfassungen wegen stimmberechtigt Einsitz im Grossen Rat.»

47 Dazu kommt der Ausgleich der Teuerung seit dem für diese Besoldungssummen massgeblichen Basisjahr 1983. In Ausserrhoden stimmte die Landsgemeinde 1981 einer Änderung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Regierungsrates zu: Die Basisentschädigung pro Regierungsmitglied und Jahr beträgt seither 60 000 Franken; dem Landammann wird pro Amtsjahr eine Zulage von 8000 Franken gewährt.

noch etwas warten liess. Raymond Broger beispielsweise liess sie bei den Landammannwahlen 1963 und 1964 erst einmal «durchfallen», ehe sie den Politiker aus Beruf 1966 dorthin wählte, wo er sich selber längst gesehen hatte.

Und Ausserrhoden? Die Kammerung, topographisch und institutionell, ist hier weit stärker als im kleineren der beiden Appenzeller Halbkantone. Das Ausserrhoder politische Leben spielt sich vor allem in den 20 Gemeinden ab, die sich bis in unser Jahrhundert hinein erstaunliche Kompetenzen etwa im Bau-, Verkehrsstruktur-, Spital-, Polizei- und Schulwesen bewahrt haben. Die Gemeinden sind auch Wahlkreise für die alle drei Jahre stattfindenden Kantonsratswahlen. Mehr noch: Die Gemeinden sind die eigentlichen Kantonsrats-Wahlveranstalter, wobei es ihnen freisteht, diese Wahlen durch die Gemeindeversammlung oder an der Urne vornehmen zu lassen. Damit besteht seit der Einführung des kommunalen Frauenstimmrechts die merkwürdige Situation, dass Frauen zu den Kantonsratswahlen theoretisch zugelassen werden müssten, obwohl sie nicht ins Kantonsparlament gewählt werden können.⁴⁸

Die Unterschiede zwischen Inner- und Ausserrhoden werden auch in den parlamentarischen Verhandlungsstilen offenbar. Entwickelt sich in Appenzell praktisch jede Sitzung des Grossen Rates irgendwann zu einem munteren Frage- und Antwortspiel von beliebiger Thematik und «urwüchsiger Lebhaftigkeit» (Broger), so geht es im Kantonsratssaal von Herisau weit förmlicher, zum Teil gar andächtig zu. Wie an der Landsgemeinde, wird im Ausserrhoder Parlament nach der Eröffnungsrede des Präsidenten zunächst gebetet. «Abkanzelungen» von der Regierungsbank her – in Innerrhoden gerade zu Zeiten Raymond Brogers immer wieder vorgekommen – wären in Ausserrhoden kaum möglich. Hier verspielen auch Kantonsräte, die sich allzu oft zum Wort melden, rasch ihren Kredit im Plenum. Es erstaunt nicht, dass parlamentarische Vorstösse in Herisau ebenfalls eine Seltenheit sind.

Hingegen kennt der Ausserrhoder Kantonsrat ständige Kommissionen, von denen sich die staatswirtschaftliche besonderen Einfluss erworben hat: Ihr jährlicher, von der «Appenzeller Zeitung» jeweils im Wortlaut wiedergegebener Visitationsbericht über die Arbeit von Regierung und Verwaltung ist so geachtet wie gefürchtet.⁴⁹ Für die Erarbeitung grösserer und politisch heikler Vorlagen werden in Ausserrhoden überdies Spezialkommissionen mit

48 Zu diesem Schluss kommt ein von privater Seite eingeholtes Gutachten des Zürcher Staatsrechtlers Prof. Walter Haller: Exposé betreffend Stimmrecht der Frauen bei der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates im Kanton Appenzell A. Rh., im Wortlaut abgedruckt in der Appenzeller Zeitung vom 12. September 1986. Demgegenüber ist die Ausserrhoder Regierung nach wie vor der Ansicht, «dass nach dem unzweideutigen Willen des Gesetzgebers die Frauen an den Kantonsratswahlen bis heute nicht teilnehmen können»: Appenzeller Zeitung vom 27. September 1986.

49 Weiterum am meisten Aufsehen erregte die Staatswirtschaftliche Kommission mit ihrem Bericht und der darüber geführten Parlamentsdiskussion 1983; unverblümt wurden dabei Amtsführung und Auftreten von Landammann, Volkswirtschafts- und Militärdirektor Rudolf Reutlinger kritisiert. Vgl. Appenzeller Zeitung und Tages-Anzeiger vom 15. März 1983.

Regierungs-, Verwaltungs-, Parlaments-, Gemeinde- und Interessenvertretern allfällig betroffener Gruppen eingesetzt.⁵⁰

Schliesslich gilt es in diesem Zusammenhang auf das Instrument der Volksdiskussion hinzuweisen, das ein Stück weit die fehlende Diskussion an der Ausserrhoder Landsgemeinde ersetzt: Jeweils nach der ersten parlamentarischen Lesung eines Gesetzes können Parteien, Lesegesellschaften, Berufs- und ideelle Organisationen, aber auch einzelne Bürgerinnen und Bürger Änderungsvorschläge einreichen, die dem Kantonsrat auf die zweite Lesung hin zur Kenntnis zu bringen sind. «Diese Einrichtung gibt demnach dem Volk die Möglichkeit, direkt an der Rechtssetzung mitzuwirken. Sie sichert mancher Vorlage eine günstigere Aufnahme an der Landsgemeinde.»⁵¹

Damit sind denn in kurzer Folge ein paar Stichworte gefallen, die für das (Selbst-)Verständnis appenzellischer politischer Kultur oder Kulturen wichtig sind: Rolle der Parteien; Mitwirkungsmöglichkeit des einzelnen Bürgers und Entfaltungsmöglichkeit eigenwilliger Persönlichkeiten; Meinungsbildung vor und Abstimmungsverhalten an den Landsgemeinden.

Es gehört zu den Hauptmerkmalen der Appenzeller Landsgemeindedemokratien, dass darin Parteien nicht annähernd die Bedeutung erlangt haben, die ihnen in anderen Kantonen – auch in Glarus, Obwalden, Nidwalden – zukommt. Gewiss dominiert in Innerrhoden die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), in Ausserrhoden die Freisinnig-demokratische Partei (FDP). Doch im kleineren der beiden Appenzeller Halbkantone besteht jene CVP einzig aus einem kleinen Parteivorstand; eine Mitgliederpartei ist sie nicht.⁵² In Ausserrhoden, wo 1896 ausgerechnet der nachmalige erste sozialdemokratische Regierungs- und Nationalrat Howard Eugster-Züst geschrieben hatte, «das Parteiwesen sei auf kantonalem Gebiet gar kein Erfordernis einer gesunden politischen Entwicklung»,⁵³ gibt es zwar seit 1974/75 neben FDP und Sozialdemokraten auch Parteiorganisationen der CVP, des Landesrings und der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Das Proporzsystem hat sich hier trotzdem nicht durchgesetzt: 1978 wurde eine CVP-Initiative zur Einführung des Verhältniswahlverfahrens bei den Kantonsratswahlen von der Landsgemeinde klar verworfen.

Aus diesem Grund ist die parteipolitische Zusammensetzung des Ausserrhoder Kantonsparlaments nach wie vor nicht genau bekannt. Die CVP-Proporzinitianten von 1978 sprachen davon, dass neun der damals noch 61

50 Ausgeprägt jüngst bei der Revision des kantonalen Gesundheitsgesetzes (von der Landsgemeinde angenommen 1986): Die Organisationen der Natur- und der kantonal approbierten Zahnärzte wurden schon früh beigezogen; sie werden auch bei den mit der Gesetzesänderung eingeführten Zulassungsprüfungen eine Rolle spielen.

51 Walter Schläpfer, *Der Kanton Appenzell Ausserrhoden. Anhang zum Lehrbuch für den staatsbürgerlichen Unterricht an den höheren Mittelschulen der deutschen Schweiz*, Lehrmittelverlag Basel-Stadt 1969, S. 29.

52 Bestrebungen zur Schaffung einer Mitgliederpartei sind allerdings im Gang.

53 Walter Schläpfer (Anm. 32), S. 530.

Kantonsratssitze auf Vertreter der Minderheitsparteien entfielen (5 SP, 2 CVP, 2 Herisauer Jungliberale); die übrigen 52 Parlamentarier seien «teils eingeschriebene Mitglieder der Freisinnig-demokratischen Partei, teils parteilos. Ideologisch und weltanschaulich sind auch letztere am ehesten der Freisinnig-demokratischen Partei zuzuordnen.»⁵⁴

Prompt wurde die Tatsache der unklaren parlamentarischen Kräfteverhältnisse vom Regierungsrat und von der Kantonsratsmehrheit dazu verwendet, die Nein-Empfehlung zur Proporzinitiative zu untermauern: «Der Kantonsrat ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie in unserem Kanton bei den Wahlen die Person im Vordergrund steht und die Parteizugehörigkeit eine geringe Rolle spielt.»⁵⁵ Eine landesweit beachtete Bestätigung dieser Aussage brachten die Nationalratswahlen von 1983: Die Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder zogen den profiliert «grünen» Parteilosen Herbert Maeder dem blassen sozialdemokratischen Mitbewerber, Regierungsrat Jost Leuzinger vor; sie setzten damit der 75 Jahre zuvor (1908) von Howard Eugster-Züst begründeten Tradition ein Ende, dass einer der drei oder später noch zwei Ausserrhoder Nationalratssitze den Sozialdemokraten zufallen sollte. Nach der Volkszählung von 1990 wird die Ausserrhoder Vertretung im Nationalrat möglicherweise auf die verfassungsmässig garantierte Mindestzahl von einem Sitz schrumpfen.

Bei den Organisationen, die im Appenzellerland neben, anstelle oder innerhalb der Parteien meinungsbildenden Einfluss haben, sind zunächst die berufsständischen Gruppierungen zu nennen. Vor allem im agrarisch-kleingewerblich ausgerichteten Innerrhoden spielen die Bauern, der Gewerbeverband und die Arbeitnehmervereinigung eine auch politisch bedeutsame Rolle. Wie die CVP und die Anfang der siebziger Jahre aus der Jungbürger-Bewegung hervorgegangene GfI, führen die Berufsverbände regelmässig öffentliche Informationsveranstaltungen durch, stellen sie Behördenkandidaten auf, geben sie Wahl- und Abstimmungsparolen aus. Der heute 61köpfige Grosse Rat (Mitglieder der Standeskommission eingerechnet) setzt sich zu je etwa einem guten oder knappen Drittel aus Bauern, aus Gewerblern/nichtbäuerlichen Selbständigerwerbenden und aus Arbeitnehmer-/GfI-Vertretern zusammen.⁵⁶

Die wesentlich andere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Ausserrhodens erklärt, weshalb hier neben Bauern- und Gewerbeverbänden auch Handels-, Industrie-, Gewerkschaftsvereinigungen entstanden sind. Als Spezialität dieses Kantons ist sodann auf die in Gemeinden oder Gemeindeteilen verankerten Lesegesellschaften hinzuweisen – eine Art Volksbildungsvereine, wie sie in der Regenerationszeit zu entstehen begannen. Überhaupt kommt

54 Geschäftsordnung für die Landsgemeinde 1978, S. 33. Nach den Wahlen von 1984 – diejenigen von 1987 konnten für diesen Aufsatz nicht mehr berücksichtigt werden – wurde folgende Verteilung der nun noch 58 Sitze genannt: 37 FDP/Jungliberale, 4 SP/Gewerkschaften, 4 CVP, 13 Sonstige (wovon 8 Parteilose und 5 Bauernvertreter). *Année politique suisse* 1984, Bern 1985, S. 38 ff.

55 Geschäftsordnung für die Landsgemeinde 1978, S. 40.

56 Amtszeit 1983/84: 23 Bauern, 20 Gewerbler, 16 Arbeitnehmer, 2 GfI. *Tages-Anzeiger*, 17. Mai 1984.

den vielen Vereinen und ihren kantonalen Dachorganisationen in Ausserrhoden ein zwar schwer fassbarer, aber kaum zu unterschätzender Stellenwert zu. Ohne die Turner wäre beispielsweise der Teufner Hans Höhener nicht 1981 als 34-jähriger in den Regierungsrat und 1984 gleich schon zum Landammann gewählt worden.

Zwei Foren der politischen Diskussion gehören fast zwangsläufig zu einem solchen sozialen Umfeld: einerseits das Wirtshaus – «ein appenzellischer Politiker ohne Wirtshausverankerung riskiert die Wiederwahl»⁵⁷ –, andererseits die beiden kantonsweit verbreiteten und trotz ausserkantonalen Medienkonkurrenz praktisch unangefochtenen Zeitungen «Appenzeller Volksfreund» (Innerrhoden) beziehungsweise «Appenzeller Zeitung» (Ausserrhoden). Weil in diesen Blättern politische Kontroversen oft in Leserbriefform oder mit «giftigen» Inseraten ausgetragen werden, ergibt sich eine gewisse Berührung mit dem Meinungsaustausch am Wirtshaustisch. Jedenfalls entsprechen derartige Artikulationswege zutiefst dem Wesen und Charakter «des Appenzellers», der laut Stefan Sonderegger «aus der Rede und aus dem treffenden Wort» lebt.⁵⁸

3.4 Bilanz und Perspektiven

Wird dieses treffende Wort auch tatsächlich gefunden? Darf man den Ausdruck politisch so verstehen, dass sich an der Landsgemeinde Volk und Behörden in ihren Willensäusserungen einigermassen treffen? Zumindest während der letzten Jahre war dies ausgeprägt der Fall.

Bei den insgesamt 47 Sachgeschäften (36 kantonsrätliche Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen, 6 Kreditbegehren, 5 Initiativen), über die an den Ausserrhoder Landsgemeinde zwischen 1975 und 1986 zu befinden war, kam es nur viermal zur Situation, dass die Stimmberechtigten entgegen den Empfehlungen der Kantonsratsmehrheit entschieden. In allen vier Fällen ging es um Fragen, die letztlich mit der Einrichtung oder den Kompetenzen der Landsgemeinde selber zu tun hatten (Zuständigkeit für Landweibelwahlen 1975, Initiativrechts- und Frauenstimmrechtsvorlagen 1979 und 1984).

In Innerrhoden ging es in diesem Zwölfjahreszeitraum um 67 Vorlagen (53 Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, 7 Kredite, 5 Initiativen, 2 Strassen-Umklassierungen).⁵⁹ In Gegensatz zur Grossratsmehrheit oder zur spontan geäusserten Meinung des Landammanns stellten sich die Stimmenden dabei siebenmal: bei Steuervorlagen 1975 und 1986, bei Tiefbaukrediten 1983 und 1984, bei zwei GfI-Initiativen (Finanzreferendum 1979, Baugesetzänderung

57 Stefan Sonderegger, Appenzeller Sein und Bleiben. Zur Wesensbestimmung des appenzellischen Menschen, 2. Auflage, Niderteufen und Herisau 1979, S. 55.

58 Stefan Sonderegger (Anm. 57), S. 141.

59 Der Vergleichbarkeit halber bleiben die Landrechtsgesuche unberücksichtigt: Der Entscheid darüber fällt in Innerrhoden in die Kompetenz der Landsgemeinde, in Ausserrhoden in die Kompetenz des Kantonsrates.

1982), schliesslich beim Frauenstimmrecht 1982. Auch hier kann man sagen, dass in drei dieser sieben Dissens-Entscheidungen Form und Vorrechte der Landsgemeinde selber zur Debatte standen.⁶⁰

Die plebiszitäre Erfolgsquote des Ausserrhoder Parlaments lag somit über 90 Prozent, diejenige der Innerrhoder Volksvertretung nur knapp unterhalb dieser Marke. Im Vergleich dazu erreichte beispielsweise der Zürcher Kantonsrat bei den insgesamt 50 Volksentscheiden zwischen Anfang 1983 und Herbst 1986 eine Zustimmungsrate von 78 Prozent: 39 Mal folgten die Bürgerinnen und Bürger der parlamentarischen Mehrheitsempfehlung, elfmal nicht.⁶¹

So «sperrig» und so hartnäckig, so ungebärdig und so unberechenbar, wie ihnen oft nachgesagt wird, sind die Appenzeller Landsgemeindemänner also keineswegs. Zumindest gilt dies für die neuere Zeit und für die statistische Gesamtbilanz. Einzig beim Thema Volksrechte zogen die vorberatenden Behörden überdurchschnittlich oft als «Verlierer» von den Landsgemeindeplätzen. Doch selbst bei solchen Vorlagen wussten die Stimmberechtigten durchaus zu differenzieren zwischen Zulassungs- und Zuständigkeitsfragen: Ihr wiederholtes Nein zum kantonalen Frauenstimmrecht hat die Inner- und Ausserrhoder nie daran gehindert, ja zu sagen zu einer Erweiterung – oder nein zu einer vermuteten Schmälerung – der eigenen direktdemokratischen Mitentscheidungsbefugnisse.

In solchem Verhalten mag viel Widersprüchlichkeit stecken. Vielleicht allerdings birgt es auch eine bisher zu wenig genutzte Chance. Wie wäre es denn, wenn im Hinblick auf neue, früher oder später unausweichlich werdende Vorlage zur Frauenteilnahme an den Appenzeller Landsgemeinden auch erwogen würde, die Kompetenzen dieser Landsgemeinden gezielt zu erweitern? In Ausserrhoden könnte es etwa darum gehen, einer Volksversammlung von Männern und Frauen das Ständerats-Wahlrecht «zurückzugeben». In Innerrhoden wäre allenfalls daran zu denken, dass eine künftige Landsgemeinde mit Frauen das Recht zur förmlichen Genehmigung der Staatsrechnung und von Konkordatsbeitritten erhalte. Im selben Zusammenhang bliebe hier wie dort zu prüfen, ob über die Besetzung von Schlüsselpositionen in den kantonalen Verwaltungen nicht die Landsgemeinden entscheiden sollten. (Zum anregenden Vergleich: In Obwalden werden der Kanzleichef, der Staatsanwalt und der Verhörer im Ring gewählt.)

Gewiss könnten und dürften die eben skizzierten Kompetenzerweiterungen der Appenzeller Landsgemeinden auch ohne inhaltliche Verknüpfung mit dem Frauenstimmrechtsthema in Betracht gezogen werden. Ein eigentliches Junktim verspricht aus juristischen wie psychologischen Gründen ohnehin keinen Erfolg. Aber das für viele Inner- und Ausserrhoder so schwer eingängliche Ar-

60 Zusammenstellung des Verfassers aufgrund der «Landsgemeindebüchlein» und der Landsgemeindeprotokolle beider Appenzell 1975–1986.

61 Roger Blum, Der Parlamentarier zwischen Wähler und Staatsräson. Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Zürich 1986, S. 8.

gument, dass eine Zulassung der Frauen letztlich auch einer qualitativen Stärkung der Institution Landsgemeinde und damit einer Aufwertung der landsgemeindedemokratisch verfassten Appenzeller Politiksysteme gleichkäme, würde auf derart breiter Erwägungsbasis an Anschaulichkeit, Glaubwürdigkeit, Überzeugungs- und Durchsetzungskraft nur gewinnen.

Im Zuge der politischen Gleichberechtigung der Frauen liessen sich noch weitere, vermutlich nicht ganz unpopuläre Verfassungsänderungen vorstellen. In Ausserrhoden beispielsweise erschiene eine künftige Mindestvertretung von zwei (statt bisher einem) Abgeordneten pro Gemeinde im Kantonsrat durchaus diskutabel – und dies nicht einmal vorrangig unter dem Gesichtspunkt des Einzugs von Frauen ins kantonale Parlament, sondern zur teilweisen Korrektur demographischer und politischer Entwicklungen der letzten Jahrzehnte (zahlenmässige «Schrumpfung» des Kantonsrates, tendenzielle Gewichtsverschiebung von den Gemeinden hin zum Kanton). In Innerrhoden schliesslich könnte dank der Öffnung politischer Gremien für Frauen das heutige Ausmass des Amtszwanges beträchtlich gelockert werden. Einiges für sich hat natürlich auch die Idee, die nach dem Debakel der Frauenstimmrechtsvorlage von 1982 aufkam: der politischen Gleichberechtigung der Frauen auf Kantons- und Bezirksebene im grösseren Rahmen einer Totalrevision der damals schon 110jährigen Innerrhoder Verfassung zum Durchbruch zu verhelfen. Ob es allerdings klug wäre, einen Stolperstein durch Räumung gleich eines ganzen «Minenfeldes» (Stichworte etwa: Gewaltenteilung horizontal wie vertikal, Grösse der Regierung, Stellung des innern Landesteils) beseitigen zu wollen, bleibt eine offene Frage.