

Die Landgemeinde von Appenzell Aargauers

Das Land Appenzell

**Walter Schläpfer: Die Landsgemeinde
von Appenzell Ausserrhoden**

Verlag Appenzeller Hefte Herisau

Alle Rechte vorbehalten - Copyright 1965 by Verlag Appenzeller Hefte Herisau
1975: 2. Auflage
1991: 3. erweiterte Auflage
Printed in Switzerland - Schläpfer & Co. AG, 9100 Herisau

Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden

Die schweizerischen Landsgemeinden, die sich in Ob- und Nidwalden, Glarus und den beiden Appenzell erhalten haben, sind der sichtbare Ausdruck einer föderalistischen Schweiz, die ihren Gliedern ein möglichst grosses Mass an Selbständigkeit und institutioneller Eigenart zuerkennen will. Sie sind lebendig gebliebene Überbleibsel jener grossartigen kommunalen Bewegung, die im Spätmittelalter kleine und kleinste Gemeinwesen ergriff und sie zu politischen Selbstverwaltungskörpern gestaltete. Wenn sie sich in fünf Kantonen erhalten haben, so erweist sich hierin die Kraft der historischen Überlieferung; auch hier wird offenkundig, wie sehr das Staatsbewusstsein der Eidgenossen nach wie vor von geschichtlichen Erinnerungen genährt wird. Damit wird die Landsgemeinde nicht nur Mittel zur Erfüllung der demokratischen Bürgerpflicht, sondern auch starkes Symbol einer in kleinsten Räumen gewachsenen, föderalistisch geordneten Eidgenossenschaft.

Ursprünge

Es ist nicht einfach, Ursprung und Geschichte der Landsgemeinde darzustellen, da die Quellen sehr dünn fliessen. Die Gesetzbücher der demokratischen Stände, die sogenannten Landbücher, enthalten nur sehr wenige staatsrechtliche Bestimmungen, und sehr spät kamen die Landschreiber auf den Gedanken, Landsgemeindeprotokolle zu führen. Vor der Landteilung wurden Landsgemeindebeschlüsse hie und da im Landbuch nachgetragen, meist aber nur auf losen Blättern, und oft gar nicht aufgeschrieben. Bezeichnend für die mangelhafte Überlieferung wichtigster Landsgemeindebeschlüsse ist ein Vorgang in den Religionswirren von 1588: als die Ausserrhoder den Wortlaut des Landsgemeindebeschlusses von 1525, der die Glaubensfrage in die Kompetenz der Gemeinden gelegt hatte, wissen wollten, las der Landammann die entsprechende Stelle aus einer Chronik vor, die der Reformator Walter Klarer um 1565, also vierzig Jahre nach den Ereignissen, niedergeschrieben hatte. Auch nach der Landteilung wurden in Ausserrhoden lange keine Protokolle geführt; erst die demokratische Bewegung der 1730er Jahre (im «Landhandel») bewog den Landschreiber, die Beschlüsse der Landsgemeinde in einem Buch aufzuschreiben. Nach der Helvetik vergass man das Protokollieren erneut, so dass um 1830 die Beschlüsse der Landsgemeinde seit 1803 nachgetragen werden mussten. Die Aufzeichnungen lauten denn auch entsprechend kurz und unzuverlässig. So enthält das Protokoll über die Landsgemeinde von 1804 nur folgende Notiz: «Die Landsgemeinde war zahlreich und ruhig, sie dauerte sehr kurz und wurden alle Stellen, wie man sie vor einem Jahr besetzte, einhellig

bestätigt.» Wenn nun schon über Landsgemeinden des 17. und 18. Jahrhunderts so spärliche Nachrichten vorhanden sind, so wird man sich nicht verwundern, wenn über die Ursprünge dieser uralten Institution nur Vermutungen geäussert werden können.

Immer dann, wenn die Entstehung einer wichtigen Einrichtung im Dunkel liegt, neigt man dazu, diese Ursprünge sehr weit, oft zu weit zurückzudatieren. Bei der Landsgemeinde ist die Herleitung aus der germanischen Gerichtsgemeinde besonders beliebt. Nun liegen aber zwischen den Zeiten, da der römische Geschichtsschreiber Tacitus dieselbe geschildert hat, und der Epoche, da in Appenzell nachweisbar Landsgemeinden stattgefunden haben, fast anderthalb Jahrtausende, in denen gerade in unserem Gebiet die Quellen äusserst dürftig sind. Bei einer Herleitung aus frühmittelalterlichen Einrichtungen könnte man an die Gerichtsgemeinde der freien Leute im oberen Thurgau denken; ihr Personenkreis berührte in Schwänberg auch heute appenzellisches Gebiet. Einflüsse dieser Freigerichte auf die spätere appenzellische Rechtsentwicklung sind aber nicht nachweisbar. Die Freiheitsbewegung der Appenzeller entstand im 14. Jahrhundert auch nicht in diesem Raum, sondern im Kerngebiet der äbtischen Grundherrschaft, in Appenzell-Hundwil-Urnäsch, wo keine Gerichte von Freien bezeugt sind.

Wenn man unter einer Landsgemeinde eine Versammlung von Bauern und Bürgern versteht, die in voller Freiheit politische Entschlüsse fassen und die eigenen Behörden wählen können, so ist sie als regelmässig funktionierende, im Staatsrecht verankerte Institution doch erst nach der Befreiung möglich. Ansätze sind freilich schon im 14. Jahrhundert vorhanden; man denke an jene Bestimmung des Schwäbischen Städtebundes, wodurch 1378 den Gemeinwesen Appenzell, Hundwil, Urnäsch, Gais und Teufen das Recht zur Wahl von dreizehn Vorstehern gewährt wurde. Es mag sein, dass diese Vorgesetzten an einer Landsgemeinde ernannt wurden. In Zeiten, da man Anstände mit dem Landesherrn hatte und über das Vorgehen beriet, kamen die Leute in diesen Gegenden wohl schon vorher zu Volksversammlungen zusammen, so vielleicht 1367 beim Bündnis zwischen Appenzell und Hundwil oder hundert Jahre vorher bei der Verschwörung gegen Abt Berchtold von Falkenstein.

Regelmässig sind jedoch die Appenzeller wohl erst nach ihrer erfolgreichen Befreiungsaktion im Jahre 1403 zusammengetreten. Als die Freiheit erstritten war, bildete die Entstehung von Landsgemeinden eigentlich kein besonderes Problem: wie hätte eine Gemeinschaft, die fast nur aus Bauern bestand und somit ständisch nicht gemischt war, ihre Wahlen und Sachgeschäfte anders erledigen können als an einer Volksversammlung unter freiem Himmel?

Im Appenzellerland war wohl das urschweizerische Beispiel von grösster Bedeutung. Die ersten drei Ammänner nach 1403 waren Schwyzer, der vierte ein Glarner; erst 1412 erscheint mit Ulrich Enz aus der Urnäser Rhode ein einheimischer Ammann, der über das ganze Land regiert hat und zweifellos von der Landsgemeinde gewählt worden ist. Im ersten Jahrzehnt des 15. Jahrhunderts haben demnach innerschweizerische Ammänner die Landsgemeinde geleitet. Es ist anzunehmen, dass diese Staatsmänner, die in einem um hundert Jahre älteren Staatswesen Erfahrungen gesammelt hatten und die sich auf ein bereits entwickeltes Staatsrecht stützen konnten, auch auf die appenzellische Rechtsentwicklung einen bedeutenden Einfluss ausgeübt haben.

Die Landsgemeinde des ungeteilten Landes (bis 1597)

Von den Freiheitskriegen bis zur Teilung des Landes im Jahre 1597 kamen die Appenzeller jeweils in Appenzell zur ordentlichen Landsgemeinde zusammen. Ausserordentliche Landsgemeinden haben aber schon vor 1597 gelegentlich in Hundwil stattgefunden. Im 15. Jahrhundert gab es nicht nur im Frühjahr, sondern auch im Herbst ordentliche Landsgemeinden; die Herbstlandsgemeinde wurde am Sonntag nach dem Gallentag gehalten und wählte in dieser Periode oft die Landesbeamten. Im Laufe des 16. Jahrhunderts aber wurde es üblich, die ordentliche «Landspssetzi» am letzten Aprilsonntag vorzunehmen. Stimmberechtigt waren alle Männer, die das 16. Altersjahr erreicht hatten. Die Landsgemeinde wählte seit ihren Anfängen den Landammann und den Landweibel. Für das Amt des Landammanns entwickelte sich im 16. Jahrhundert die Übung eines zweijährigen Turnus. Die Zahl der von der Landsgemeinde gewählten Amtsleute wurde durch die Wahl von Pannerherr, Statthalter, Seckelmeister, Landshauptmann und Landsfähnrich erweitert.

Das erste Landbuch der Appenzeller mag in seinen ältesten Teilen auf das Jahr 1409 zurückreichen. Im Jahre 1585, also kurz vor der Landteilung, wurde es neu redigiert. Die Landbücher enthalten das geltende Landrecht in Zivil- und Strafsachen; die Aufzeichnungen über das Staatsrecht sind meist dürftig, weil diese Einrichtungen als selbstverständlich betrachtet wurden. Das Landbuch von 1585 bezeichnet die Landsgemeinde als den «grössten Gwalt» und verbietet den Räten, Landsgemeindebeschlüsse von sich aus abzuändern. Aus dieser allgemeinen Bestimmung geht hervor, dass die Landsgemeinde über Krieg und Frieden, über Verträge, Gesetze, die Erteilung des Landrechts zu bestimmen hatte. Vielleicht wirkte die Landsgemeinde in ihren Anfängen auch als Gerichtsgemeinde in besonders schweren Fällen, wenigstens in der Weise, dass zum Tode verurteilte Verbrecher an die Landsgemeinde appellieren konnten. Als wichtigstes Geschäft neben der Wahl der Landesbeamten kannte die Landsgemeinde seit ihrem Beginn den Eidschwur von Landammann und Volk.

In der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, also in der Entstehungszeit des Landbuchs von 1585, wird es offenkundig, dass die Räte bestrebt waren, der Landsgemeinde immer mehr Kompetenzen zu nehmen. Der Obrigkeitsstaat des absolutistischen Zeitalters kündigt sich an. Dies zeigte sich darin, dass die Räte oft die Gesetzgebung an sich rissen und das Land auf dem beliebten «Verordnungsweg» zu regieren begannen, ferner darin, dass sie darnach trachteten, das freie Wort, das wohl im 15. Jahrhundert jedem Bürger gestattet war, an der Landsgemeinde zu unterbinden. Diese obrigkeitliche

Tendenz zeigte sich also gerade in der Epoche, in welcher nach der Landteilung das ausserrhodische Staatswesen entstand; die ersten ausserrhodischen Staatsmänner haben sich denn auch nicht gescheut, die autoritären Bestimmungen des Landbuchs von 1585 in die ausserrhodischen Landbücher hinüberzunehmen.

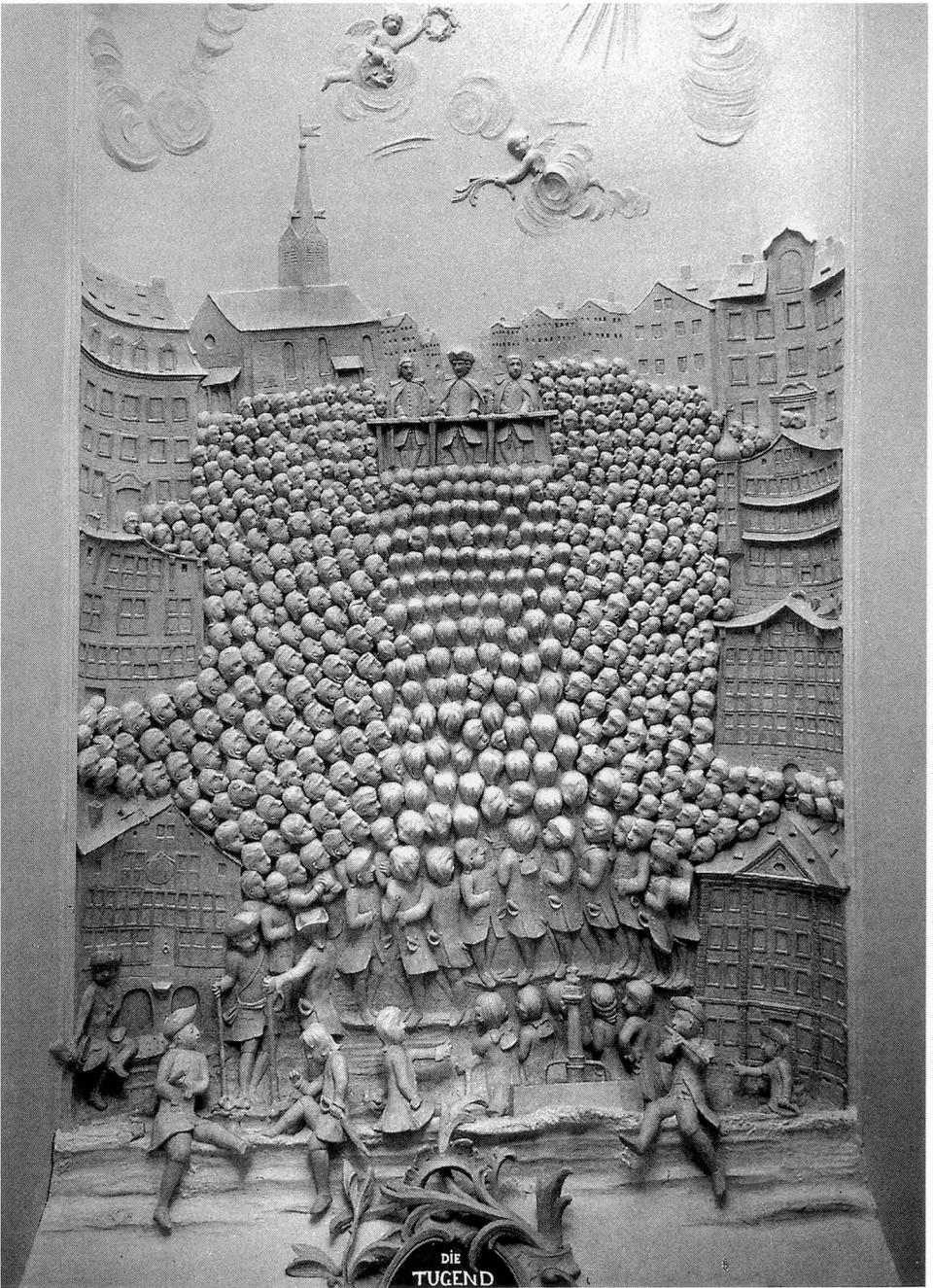
Die Ausserrhoder Landsgemeinde

Die nachstehenden Ausführungen sollen die heute noch gültigen Landsgemeinde-Bräuche historisch erklären. Noch heute ist nicht alles, was sich am Landsgemeinde-sonntag in Ausserrhoden abspielt, in Verfassung und Landsgemeinde-Verordnung geregelt. Die Landsgemeinde ist politisches Brauchtum; uraltes Herkommen und Verfassungsvorschriften durchdringen sich bei ihr wie bei keiner andern politischen Einrichtung. Das Gesetz der Tradition behütet die Landsgemeinde, notwendige Anpassungen müssen deshalb mit grösster Behutsamkeit vorgenommen werden.

Der Tagungsort

Als einziger Landsgemeindekanton kennt Ausserrhoden zwei Tagungsorte: in den Jahren mit gerader Zahl versammeln sich die Landleute in Trogen, in denjenigen mit ungerader Zahl in Hundwil. Die heute geltende Kantonsverfassung von 1908 schreibt vor: «Die Landsgemeinde wird ordentlicherweise alle Jahre, abwechselnd in Trogen und Hundwil, gewöhnlich am letzten Sonntag im April, abgehalten.» Die Bestimmung wegen der geraden und ungeraden Jahre findet sich nicht in der Verfassung, sie muss demnach auf Tradition beruhen.

Nach der Landteilung bedurfte das neu entstandene ausserrhodische Staatswesen eines Hauptortes. Damals bestanden sechs äussere Rhoden: Urnäsch, Herisau, Ober- und Unterhundwil, Teufen und Trogen. Keine dieser Gemeinden konnte einen unanfechtbaren Anspruch auf die Würde des Hauptortes geltend machen, auch Herisau nicht, das von den eidgenössischen Schiedsrichtern nachdrücklich, aber erfolglos als Hauptort empfohlen worden war. Im Volk war die Meinung weit verbreitet, es müssten aus praktischen Gründen zwei Rathäuser errichtet werden, eines vor und eines hinter der Sitter. Von Anfang an konkurrierten Herisau, Hundwil und Trogen miteinander. Für die Gerichtsstätte musste jedoch ein einziger Ort gewählt werden, ein Turnus war hier nicht zweckmässig. Die Landsgemeinde vom 2. Dezember 1597, die drei Monate nach der Landteilung in Hundwil abgehalten wurde, entschied mit knappem Mehr, dass Rathaus, Stock und Galgen in Trogen errichtet werden sollten. Damit war Trogen zum Hauptort bestimmt. Im Jahre 1598 errichtete man auf dem Dorfplatz, an der Stelle, wo heute die Wettersäule steht, das erste ausserrhodische Rathaus; am Dorfausgang, im Gfeld, erstand die Richtstätte. Der Landsgemeindebeschluss von 1597, der Trogen zum Hauptort erklärte, ist nie rückgängig gemacht worden. Herisau verdankt seine heutige Stellung als Hauptort Ausserrhodens nicht einem Volksbe-



Ausserrhoder Landsgemeinde. Stuckrelief im Pfarrhaus Trogen um 1770.



Hundwil 1989: Spiessenmänner und Pfeifer begleiten den neu gewählten Regierungsrat zum Stuhl.
(Foto Windler)

schluss, sondern dem Umstand, dass im 18. Jahrhundert eine Ratskanzlei in Herisau errichtet wurde. Diese bekam nach dem Sieg der harten Partei im Landhandel (1732/34) eine grössere Bedeutung und wurde zum Ansatz einer ständig wachsenden kantonalen Verwaltung, während Trogen schliesslich nur noch Gerichtsort blieb. Seit 1876 werden auch die Sitzungen des Kantonsrates nur in Herisau abgehalten. Um die Frage, welche Gemeinde Ausserrhodens Hauptort sei, hat man sich indessen bei allen Verfassungsrevisionen herumgedrückt.

Die Folge des Landsgemeindebeschlusses vom 2. Dezember 1597 war, dass die nächste ordentliche Landsgemeinde vom Frühjahr 1598, also in einem geraden Jahr, in Trogen stattgefunden haben muss. Doch mussten nach dem knappen Ergebnis auch die Gemeinden hinter der Sitter irgendwie berücksichtigt werden. Ein Landbuchentwurf, der ungefähr um 1600 entstanden sein dürfte, sieht daher vor, dass die Landsgemeinden abwechselungsweise ein Jahr in Trogen «bim Stab», das andere Jahr hinter der Sitter abzuhalten seien, in Urnäsch, Herisau oder Hundwil, «wie sy dan daselbst mit einander eins werdend». Von einer Urnäscher Landsgemeinde ist nichts bekannt, hingegen hat 1599 eine Landsgemeinde in Herisau stattgefunden. Als nächste Landsgemeinde ist erst diejenige vom 28. April 1611 in Hundwil bezeugt. Im ersten vollständigen ausserrhodischen Landbuch von 1615 findet sich die heute gültige Regelung: «Und nämlich die Lanndtsgemeinden betreffend soll führohin allwegen eine zu Trogen und die ander zu Hundwyl und also eine umb die ander gehalten werden.» Die endgültige Bestimmung Hundwils erfolgte demnach zwischen 1600 und 1615, aber wahrscheinlich bald nach 1600, da sich Hundwil schon aus praktischen Gründen aufdrängte. Für die Einwohner vor der Sitter war es bequemer erreichbar als Herisau oder gar Urnäsch. Auch Gründe der Tradition sprachen für Hundwil: schon vor der Landteilung haben gelegentlich Landsgemeinden in Hundwil getagt. Herisau wurde dann damit abgefunden, dass hier abwechselnd mit Trogen der Grosse Rat seine Sitzungen abhielt.

Der Turnus mit den geraden und den ungeraden Jahren ergab sich demnach aus dem Landsgemeindebeschluss von 1597, der Trogen mit knappem Mehr zum Hauptort bestimmte, er ist demnach so alt wie das ausserrhodische Staatswesen.

Die Zeit der ordentlichen Landsgemeinde

Der letzte Aprilsonntag hatte sich bereits vor der Landteilung durchgesetzt, so wurde diese Tradition auch nachher in Ausserrhoden beibehalten. Einzig ein spätes Osterdatum kann eine Verschiebung um acht Tage bewirken, so dass in diesem aussergewöhn-

lichen Falle die Glarner und die Appenzeller Landsgemeinde am gleichen Tag abgehalten werden. Die Ausserrhoder Landsgemeinde kennt keine Verschiebung infolge schlechten Wetters. Es scheint, dass sie immer um 11 Uhr begonnen hat, ein Landsgemeindemandat von 1654 ermahnt die Amtsleute, sich «umb 11 Uhren Lüthens Zytt» auf dem Stuhl zu befinden.

Ausserordentliche Landsgemeinden

Recht häufig wurde das Volk früher zu ausserordentlichen Landsgemeinden aufgerufen. Während die Bestimmung des Tagungsortes jeweils Sache der Obrigkeit war, gilt heute die Regelung: «Ausserordentliche Landsgemeinden sind stets da abzuhalten, wo die letzte ordentliche Landsgemeinde stattgefunden hat.» Im 18. Jahrhundert, namentlich zur Zeit des Landhandels und der Revolution, wurden ausserordentliche Landsgemeinden oft am «neutralen» Ort Teufen gehalten. Im 19. Jahrhundert gab es 19 ausserordentliche Landsgemeinden, die letzte überhaupt versammelte sich 1876. In diesem Jahr hatte das Volk an der ordentlichen Landsgemeinde die neue Kantonsverfassung verworfen, der Revisionsrat machte sich sofort an die Arbeit, um die umstrittenen Punkte zu bereinigen, und tatsächlich war es möglich, bereits am 15. Oktober desselben Jahres einen neuen Entwurf vorzulegen, der angenommen wurde. Von 1848 bis 1869 wurden die Nationalräte von der Landsgemeinde gewählt; da das eidgenössische Gesetz schon damals den letzten Oktobersonntag als Wahltag vorschrieb, haben in dieser Periode neun ausserordentliche Landsgemeinden wegen dieser Wahl stattgefunden. In den Jahren 1848 und 1869 gab es sogar drei Landsgemeinden: Am 30. April 1848 fand die ordentliche Tagung statt, am 27. August desselben Jahres eine ausserordentliche wegen der Abstimmung über die neue Bundesverfassung und am 8. Oktober eine weitere ausserordentliche Landsgemeinde wegen der Nationalratswahlen. Ebenfalls drei Landsgemeinden zählte das Jahr 1869: Im Januar war Ständerat Sutter gestorben, worauf sich die Stimmbürger am 4. Februar zur Ersatzwahl einfanden. Obschon ein einziger Wahlakt stattfand und obgleich heftiges Schneegestöber herrschte, verzeichnet das Protokoll einen kaum erwarteten Aufmarsch. 15 Vorschläge gelangten zur Abstimmung. Am letzten Aprilsonntag war dann die ordentliche Landsgemeinde, und am letzten Oktobersonntag des gleichen Jahres wurden die Nationalratswahlen vorgenommen.

Stimmrecht

Bis zur Kantonsverfassung von 1834 galt das 16. Altersjahr als Stimmrechtsalter. Die Verfassung von 1834 setzte dann das 18., diejenige von 1876 das 20. Altersjahr fest. Da die Bundesverfassung von 1848 das 20. Jahr vorsah, bestand zwischen 1848 und 1876 eine Differenz, die sich bei den Nationalratswahlen an der Landsgemeinde in dem Sinne auswirkte, dass der Landammann diejenigen, die das 20. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, beim Traktandum Nationalratswahlen zur Stimmenthaltung auffordern musste.

Landsgemeinde-Busse

Bis 1876 stand auf Nichtbesuch der Landsgemeinde eine Busse von 5 Gulden bzw. 10 Franken. Sie wurde dann aber abgeschafft, das kantonale Strafgesetzbuch von 1878 enthält die Landsgemeinde-Busse nicht mehr. Eine Petition aus Trogen verlangte 1882 die Wiedereinführung derselben, da der Landsgemeindebesuch von Jahr zu Jahr abnehme. Der Kantonsrat war gegen die Busse, da gleichgültige Bürger wegen einer Polizeibusse nicht zu pflichtgetreuen Bürgern würden und weil der Einzug einer solchen Busse doch nicht gewährleistet sei. Die Landsgemeinde von 1882 beschloss in vierter Abstimmung mit knappem Mehr die Wiedereinführung, und die folgende Landsgemeinde von 1883 setzte die Busse auf Fr. 10.– fest. Dabei ist es bis heute geblieben; sie ist im Artikel 40 der Kantonsverfassung und im Artikel 55 des Einführungsgesetzes zum Eidgenössischen Strafgesetzbuch verankert.

Stimmrechtsausweis

Als einzigen Stimmrechtsausweis kennt der Appenzeller seit jeher das Seitengewehr. Artikel 3 der Landsgemeinde-Verordnung verpflichtet den Regierungsrat, in der Landsgemeindepublikation darauf aufmerksam zu machen, dass die Bürger sich, «in anständiger Kleidung und mit einem Seitengewehr versehen», rechtzeitig einzufinden hätten.

Der Degen, der Säbel oder das Bajonett ist das Symbol der Wehrhaftigkeit. In den friedlichen Zeiten, da das ausserrhodische Staatswesen entstand, wurde indessen in den Mandaten immer mehr die Bedeutung des Degens als eines Zeichens der Ehrenhaftigkeit hervorgehoben. Nur wer in bürgerlichen Ehren und Rechten steht, darf den Degen tragen; wer Ehrverlust erleidet, muss ihn abgeben. Ein Mandat von

1613 verlangt, dass jeder ein «wohlansehnlich Seitengewehr» beim Kirchgang, in Rat und Gericht, an der Landsgemeinde trage, «damit man einen Biedermann und denjenigen, der seiner Ehren und Wehr entsetzt, voneinander unterscheiden könne».

Trommler, Pfeifer und Spiessenmänner

Wir sind über das Landsgemeindezeremoniell früherer Zeiten schlecht unterrichtet, doch ist wohl anzunehmen, dass der Brauch, die Landleute durch Trommler und Pfeifer auf den Platz zu rufen, uralte ist. Die Landleute erholten sich nach anstrengendem Marsch in den Wirtshäusern, niemand besass eine Taschenuhr, also musste die Obrigkeit die Stimmbürger durch ein akustisches Zeichen ermahnen, dass es Zeit sei. Aus den Ratsprotokollen geht hervor, dass im 17. Jahrhundert einzelnen Landleuten Spielmannskleidungen bewilligt wurden, mit der Auflage, sie nur an heiligen Festtagen und an der Landsgemeinde zu tragen. Früher bereitete es den Behörden keine Sorge, genügend Trommler und Pfeifer aufzutreiben, es war eine hohe Ehre, um die man sich bewarb. Gewählt wurden sie bis zur Revolution vom Grosse Rat. So meldet das Grossratsprotokoll von 1782: «Um die vakante Landpfeifer-Stelle vor der Sitter bewerben sich 8 Mann, welche alle im Wirtshaus zum Leuen, weil der Grosse Rath daselbst zu Mittag gespiesen, Proben abgelegt, aus welchen Johannes Hohl mit einhelligem Mehr zum Landpfeifer erwählt, den übrigen 7 Competenten aber jedem für seine gehabte Mühe 24 Kreuzer zu einem Mass Wein zu geben erkennt worden.»

Von 1873 bis 1878 wurde die Landsgemeinde ohne Trommler und Pfeifer abgehalten, die Obrigkeit war gewillt, den Brauch eingehen zu lassen. Eine Stimmung, die ehrwürdiger Tradition recht abhold war, muss in diesen Jahren in Regierung und Kantonsrat geherrscht haben. 1878 wollte der Kantonsrat auch den Degen als Stimmrechtsausweis abschaffen, er beschloss mit 37 gegen 11 Stimmen die Aufhebung des alten Brauches. Ein Kantonsrat aus Grub erklärte, nachdem der Säbel beim Militär abgeschafft sei, mache man sich damit an der Landsgemeinde lächerlich, und ein Herisauer Ratsmitglied meinte, der Säbel imponiere wenig bei so vielen kleinen Leuten und sei auf dem Heimweg oft eine penible Ausrüstung.

Während die Appenzeller Zeitung diesen Beschluss als kulturellen Fortschritt pries, warf die traditionsfeindliche Haltung des Rates bei den Landleuten gewaltig Staub auf. Eine Petition mit 330 Unterschriften aus Herisau verlangte die Beibehaltung des Säbels. Noch weiter ging die Lesegesellschaft zum Hirschen in Trogen, die mit 372 Unterschriften nicht nur den obligatorischen Degen, sondern auch die Wiedereinführung des ganzen Landsgemeinde-Dekorums mit Spiessenmännern, Trommlern und

Pfeifern verlangte. Der Kantonsrat musste auf den 1. April 1878 wegen dieses Sturms auf das neue Landsgemeindereglement eine Extra-Sitzung einberufen. Er entschloss sich, die Frage der nächsten Landsgemeinde zu unterbreiten, worauf an der Landsgemeinde 1878 vorerst das Tragen des Seitengewehrs für obligatorisch erklärt und darauf in drei gesonderten Abstimmungen die Wiedereinführung der Trommler, Pfeifer und Spiessenträger mit unterschiedlichen Mehrheiten und mit grosser Heiterkeit beschlossen wurde. Nachdem so der alte Brauch gerettet war, musste man daran denken, die alten, ausgebrauchten Uniformen zu ersetzen; das Landsgemeindeprotokoll von 1886 meldet, dass Trommler und Pfeifer «in neuer Kostümierung» aufzutreten seien.

Landsgemeinde-Disziplin

Als Bundesrat Lepori die Ausserrhoder Landsgemeinde besuchte, stellte er als temperamentvoller Tessiner die Frage, ob das Erscheinen so vieler bewaffneter Männer nicht zu häufigen Unfällen führe. Der befragte Regierungsrat konnte diese Frage ohne weiteres verneinen. Wir wissen, dass es in früheren Jahrhunderten manche Landsgemeinde gab, in denen sich die erhitzten Gemüter Gefechte lieferten, namentlich während des Landhandels und in der Revolution. Über die Landsgemeinde vom 26. Februar 1798 in Teufen schrieb der Chronist Gabriel Rüschi, es sei ein Wunder gewesen, dass niemand tot auf dem Platz geblieben sei, man habe dies vor allem den schlechten Waffen und der guten Kopfbedeckung zu verdanken gehabt. Da das Stimmrecht schon mit dem 16. Altersjahr begann, waren die Gefahren von wilden Tumulten früher grösser. Die Landsgemeindemänner werden daher in den Mandaten immer wieder zur Disziplin ermahnt. Ein Landsgemeindemandat von 1654 verbot den Wirten das Ausschänken von Alkohol vor der Landsgemeinde «oder höchstens nach Notdurft ein halbes Mass», damit man die Tagung mit Verstand versehen und «der hohe Eidschwur nit in der Weinfüochte, sondern mit nüchternem Mund prestiert werde». Die Obrigkeit ernannte Wächter, welche die Stimmberechtigten beobachten und bei Verstössen gegen die Disziplin zur Anzeige bringen mussten. 1745 ermahnte der Grosse Rat die Wächter, die Aufsicht besser auszuüben, er wünschte auch, dass Wächter bestimmt würden, die des Schreibens kundig seien, nach der Landsgemeinde sollen sie vor die Behörden geladen und abgehört werden. Der Grosse Rat hat denn auch vor der Revolution immer wieder disziplinwidriges Verhalten bestraft, und zwar nicht nur Ruhestörer, sondern auch Bürger, die durch Aufheben beider Hände ihre Stimmkraft verdoppelten. In neuerer Zeit beschränkt sich die Tätigkeit der militärischen Wache

auf die Kontrolle, ob sich wirklich nur degenbewehrte Männer innerhalb des abgesperrten Bezirks befinden, und auf die Gewährleistung der Ruhe ausserhalb der Versammlung.

Landsgemeinde-Predigt und Glockengeläute

In den Zeiten, da auch in Ausserrhoden Kirche und Staat in engster Verbindung standen, war es selbstverständlich, dass sich der Grosse Rat vor jeder Sitzung in die Kirche begab, um den Beistand Gottes für die Verhandlungen zu erbitten. Da war es denn gegeben, dass auch der wichtigste politische Tag des Jahres mit einem Gottesdienst am Tagungsort eingeleitet wurde. In feierlichem Zug begab sich die Obrigkeit zur Kirche, um die Landsgemeinde-Predigt anzuhören. Vom Volk konnte natürlich nur ein kleiner Teil in der Kirche Platz finden. Als sich in den 1870er Jahren die Trennung von Kirche und Staat anbahnte und der Kantonsrat den alten Bräuchen überhaupt nicht sehr wohlgesinnt war, wurde 1878 bei der Beratung des neuen Reglements auch der Landsgemeinde-Gottesdienst kritisiert. Ein Ratsmitglied meinte, man könne einen Regierungsrat nicht zum Kirchgang zwingen, auch sei der Gottesdienst wegen des sehr schwachen Besuchs nicht sehr erhebend. Mit grosser Mehrheit wurde der obligatorische Kirchgang der Regierung gestrichen. War nun schon die Obrigkeit nicht mehr bereit, den Landsgemeinde-Gottesdienst zu besuchen, so glaubte nun natürlich auch das Volk, dass am Landsgemeindetag die Predigt «ausfalle», und der alte Brauch ging ein. Einzig das Glockengeläute blieb erhalten. An derselben Kantonsratssitzung vom Frühjahr 1878 schlug ein Ratsmitglied vor, dass vor dem Beginn der Landsgemeinde geläutet werden solle. Obschon ein Kollege meinte, das Glockengeläute passe schlecht zu Musikspiel und Volksgesang, ging der Antrag durch. Das Reglement schrieb vor, dass fünf Minuten vor 11 Uhr mit der grössten Glocke zu läuten sei, die heute gültige Verordnung von 1908 bestimmt, dass alle Glocken ertönen sollen.

Aber nicht nur durch das Glockengeläute wird bekundet, dass sich die Landsgemeinde unter den Machtschutz Gottes stellt. Wie noch heute die Sitzungen des Kantonsrates und der kantonalen Gerichte mit einem Gebet eröffnet werden, so schreibt auch die Verordnung von 1908 vor, dass nach dem Eröffnungswort des Landammanns das stille Gebet zu folgen habe.

Landsgemeindelied

Gewissermassen an die Stelle der Landsgemeindepredigt, an der ja ohnehin nur ein ganz kleiner Teil der Stimmberechtigten teilnehmen konnte, trat nun im 19. Jahrhundert das Landsgemeindelied. Der Brauch, vor der Landsgemeinde ein Lied zu singen, verdankt seine Entstehung der Initiative des appenzellischen Sängervereins, der sich nach seiner Gründung im Jahre 1825 unter der antreibenden Führung von Sängervater Samuel Weishaupt erfolgreich um die Förderung des Volksgesangs bemühte. Der Gesang an der Landsgemeinde schien ein Mittel zu sein, um viele Mitbürger für die Pflege des Gesangs in den Vereinen zu begeistern. Die Mitglieder des appenzellischen Sängervereins fanden sich vor der Landsgemeinde auf dem Platz ein und trugen ein paar Lieder vor. Die von Johann Heinrich Tobler komponierte Ode an Gott wurde erstmals 1838 vor der Landsgemeinde gesungen und dann abwechslungsweise mit anderen Liedern immer wieder vorgetragen. 1876 lud der Sängerverein in einem Inserat in der Appenzeller Zeitung alle Sänger ein, sich eine Viertelstunde vor 11 Uhr vor dem Landsgemeindestuhl einzufinden und folgende zwei Lieder zu singen: «Alles Leben strömt aus Dir» und «Sei gegrüsst, du Land der Wonne». Aber schon im nächsten Jahr wurde einzig Toblers Lied gesungen. Man kann also sagen, dass die Ode an Gott 1877 zum offiziellen Landsgemeindelied geworden ist. Freilich gehört der Gesang bis heute nicht zum verfassungsmässig vorgeschriebenen Zeremoniell, er wird weder in der Verfassung noch in der Landsgemeinde-Verordnung erwähnt. Bis 1890 rief der Sängerverein jedes Jahr durch ein Inserat zur Teilnahme am Gesang auf. 1896 wurde erstmals der Text auf der Rückseite des Landsgemeindebüchleins gedruckt und seit 1905 auch die Noten.

Tobler komponierte das Lied im Jahre 1825, es kam dann als erstes in die Sammlung «Lieder für den Appenzellischen Sängerverein». Den Text entnahm er einer Gedichtsammlung der norddeutschen Dichterin Karoline Rudolphi, die 1787 ein Gedichtbändchen veröffentlichte, in welchem sich eine neunstrophige «Ode an Gott» befindet. Sehr geschickt hat Tobler aus dem langen, rührseligen Gedicht diejenigen vier Strophen ausgewählt, die wegen ihrer engen, ewig gültigen Anlehnung an Bibeltexte bis heute sangbar geblieben sind, was ja bekanntlich von den schweizerischen Nationalhymnen nicht gesagt werden kann. Dass auch die Tonschöpfung ein grosser Wurf war, braucht hier nicht besonders hervorgehoben zu werden.

Von einem eigentümlichen Brauch berichtet die Appenzeller Zeitung aus dem Jahre 1902: «Nach altem Brauch, aber geschlossener als je, rückte um 10 Uhr 30 eine grosse, von Mittel- und Hinterländern gebildete Sängerschlar mit dem vaterländischen Lied

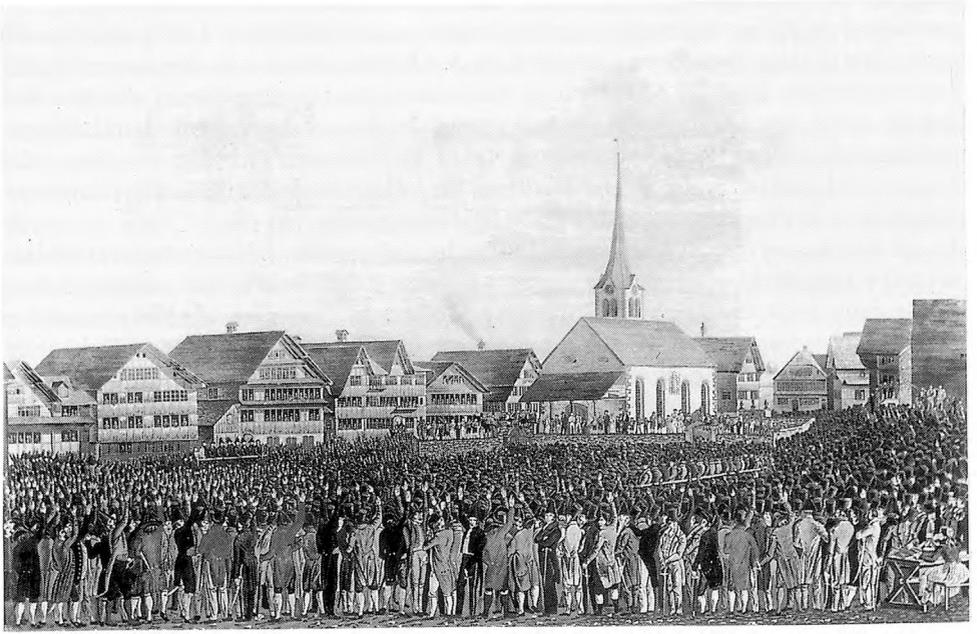
„Was ziehen so freudig durchs hehre Land die appenzellischen Söhne' von Speicher her.« Auch dieses Lied wurde von Tobler komponiert, es wird heute noch am Landsgemeinde-Morgen durch den Sängerverein Appenzell vor dem innerrhodischen Rathaus gesungen.

Landsgemeinde-Stuhl

Bis 1858 befanden sich auf dem Landsgemeindestuhl nur der regierende Landammann, der Landweibel und der Landschreiber. Die Stukkatur im Treppenaufgang des Pfarrhauses in Trogen zeigt dies deutlich, auch Gabriel Walser spricht von drei Herren auf dem Stuhl. Für die übrigen Landesbeamten (d. h. Regierungsräte) und die Mitglieder des Grossen Rates, der damals aus den Gemeindehauptleuten bestand, war ein kleineres Podium bestimmt, das sich in Hundwil auf der oberen Seite des Platzes («der obere Stuhl»), in Trogen in der Nähe des Brunnens befand, der damals weiter im Platze drin stand. Ein Protokoll aus den 1770er Jahren meldet die Aufforderung, «dass sich zu gewohnter Zeit Landammann, Landweibel und Landschreiber auf den Stuhl, die übrigen Ratsmitglieder an die Lehne beim Brunnen sich begeben sollen». Mit der Verfassung von 1858, die die Regierung von 10 auf 7 Mitglieder reduzierte und eine andere Zusammensetzung des Grossen Rates brachte, wurde ein einziger Stuhl geschaffen, auf dem die ganze Regierung Platz fand.

Geschäftsführung

Geschäftsführer war immer der regierende Landammann oder in seiner Vertretung ein vom Grossen Rat oder heute vom Regierungsrat bestimmtes Mitglied der Regierung. Seit der Landteilung musste alle zwei Jahre im Landammannamt ein Wechsel eintreten, seit 1876 gilt ein dreijähriger Turnus. Dieser Wechsel betraf vor 1876 nicht nur die Person, sondern vor allem auch den Landesteil: unter keinen Umständen durfte das Landessiegel länger als zwei Jahre vor oder hinter der Sitter verwahrt werden. Diese Vorschrift fiel 1876 weg, seither kam es schon oft vor, dass die Landammänner über mehrere Jahre aus dem gleichen Bezirk stammten, wie etwa von 1910 bis 1924 aus Herisau. Für die Führung der Landsgemeindeschäfte und die Erhaltung des Abstimmungsresultates war der Landammann allein zuständig, er konnte aber jederzeit weitere Mitglieder des Grossen Rates zur Mitentscheidung auf den Stuhl berufen. Noch heute liegt es durchaus im Ermessen des Landammanns, zu beurteilen, ob das Resultat zweifelhaft sei. Im Artikel 45 der Kantonsverfassung heisst es: «Die Erwah-



Landsgemeinde in Hundwil. Stich von J. U. Fitzi 1833

rung der Stimmenmehrheit geschieht durch Abschätzen des Geschäftsführers, in zweifelhaften Fällen mit Beiziehung der Regierungsmitglieder und nötigenfalls auch unter Zuzug einer Anzahl von Mitgliedern des Kantonsrates.» An der Ausserrhoder Landsgemeinde wird die Abstimmung vom Landweibel vorgenommen, das Resultat jedoch durch den Landammann bekanntgegeben. Als an der stürmischen Landsgemeinde vom 3. März 1833 Landammann Nef in die Defensive gedrängt wurde und der Landweibel ausrief, welches Mehr grösser sei, reklamierte das Volk sofort und verlangte, dass der Landammann den Entscheid ausspreche.

Ist an der Ausserrhoder Landsgemeinde schon abgezählt worden? Gabriel Walser schreibt: «Die Wahl wird von den auf dem Theatro stehenden Herren ausgesprochen, es sye denn Sach, dass sich die Stimmen zerteilen, da dann mehrere Herren auf den Stuhl beschieden werden. Oder wo auch diese das Mehr nicht aussprechen können, werden die Stimmen abgezählet, welches aber rar geschieht.» Zwei Beispiele sind in Chroniken erwähnt: Angeblich soll die Bestimmung des Hauptortes an der Landsgemeinde vom 2. Dezember 1597 durch Abzählen ermittelt worden sein, ein weiteres Beispiel nennt der Chronist Bischofberger aus dem Jahr 1653. Die Tatsache, dass die Feststellung des Resultates bei einer so grossen Gemeinde oft schwierig, ja sogar unmöglich war, gab natürlich etwa Anlass zu Diskussionen und Reformvorschlägen. In der Volksdiskussion zur Verfassungsrevision von 1908 wurde aus dem Vorderland vorgeschlagen, jeweils am folgenden Sonntag eine Urnenabstimmung durchzuführen, wenn das Resultat zweifelhaft sei. Mit Recht haben Revisionsrat und Regierungsrat diesen Vorschlag zurückgewiesen, seine Durchführung hätte der Landsgemeinde einen tödlichen Stoss versetzt. Es wurde darauf hingewiesen, dass diese Art der Stimmenterwahrung eben eine Besonderheit der Landsgemeinde sei und dass solche Nachteile in Kauf genommen werden müssten.

Die demokratische Ordnung, die sich die Appenzeller gaben, verschaffte dem Landammann seit jeher an der Landsgemeinde eine starke Stellung, die heute noch darin zum Ausdruck kommt, dass er allein spricht und allein dem Volk gegenüber den Eid ablegt. Das Volk wünschte daher starke Persönlichkeiten als Landammänner und verlangte von ihnen eine klare, überzeugende Geschäftsführung. War ein regierender Landammann dazu nicht imstande, so scheute es sich früher nicht, den alten (stillstehenden) Landammann auf den Stuhl zu begehren, damit er die Landsgemeinde leite. Ein solcher Liebling des Volkes war Adrian Wetter, der die Landsgemeinde in den 1730er Jahren auf Wunsch des Volkes führen musste, auch wenn er nicht regierender Landammann war. 1777 aber vermochte sein Sohn Laurenz eine schwierige Situation nicht zu meistern, so dass das Volk nach Landammann Gebhard Zürcher rief, der hierauf als

76-jähriger mit weithin schallender Stimme das Volk zur Ruhe wies und die Annahme des französischen Soldbündnisses erreichte. Überhaupt war natürlich früher die Gabe einer ausreichenden Stimmkraft bei der Wahl von Landammann und Landweibel von nicht geringer Bedeutung.

Der Landammann hat nicht nur die Geschäfte verfassungsmässig zu leiten, er eröffnet die Landsgemeinde mit einer Ansprache, in der er seinen Mitbürgern besondere Probleme des schweizerischen Vaterlandes und der appenzellischen Heimat auseinandersetzen kann. Dieser Brauch ist nicht vorgeschrieben, er ergibt sich aber zwingend aus der Verpflichtung, die von weither erschienenen Landleute zu begrüssen. Schon Gabriel Walser stellte fest: «Die Landsgemeinde wird von dem regierenden Landammann mit einer Harangue (Ansprache) angefangen und mit Gebet beschlossen.»

Wohl vertraut ist allen Landleuten die Anrede von Landammann und Landweibel: «Getreue, liebe Mitlandleute und Bundesgenossen!» Diese Formel ist nicht sehr alt, aus einer Protokollnotiz von 1709 geht hervor, dass der Landammann die Landsgemeinde wie folgt ansprach: «Hochgeachte, Hochgeehrte Herren, wohl vertraute Landleuth!» Mit der Bundesverfassung von 1848 wurden nicht nur die Appenzeller Bürger, sondern alle Schweizer stimmberechtigt, der Landammann des Jahres 1849 wandte sich daher mit folgender Anrede an die Gemeinde: «Getreue, liebe Landleute und Bundesgenossen!» Während des ganzen 19. Jahrhunderts wechselte die Anrede immer wieder. Landammann Frehner sagte 1853: «Herr Landammann, meine Herren und eine ehrsame Landsgemeinde!» 1855 erscheint erstmals die heute gebräuchliche Formel, aber Landammann Zuberbühler rief 1897: «Meine Herren, werthe Stimmfähige». Landammann Lutz verwendete 1899 die gelegentlich in Innerrhoden gebrauchte Formel: «Getreue, liebe Mitlandleute und Schweizerbürger!» Seit 1905 erscheint die heute gebräuchliche, uns uralte vorkommende Formel in der Geschäftsordnung und gilt als obligatorisch.

Auch äusserlich wird die überragende Stellung des Landammanns bekundet. Als einziges Mitglied der Regierung trägt er eine Amtstracht, wie es die Landsgemeinde-Verordnung vorschreibt: «Der Landammann erscheint mit Mantel und Amtshut.» Auf der bekannten Stukkatur in Trogen trägt der Landammann nach der Mode der Zeit einen Dreispitz, heute ist es ein Zweispitz. Das Historische Museum Herisau verwahrt den Zweispitz des Landammanns Johann Jakob Nef, der 1828 zur höchsten Würde gelangte. Der Zweispitz dürfte daher in der napoleonischen Zeit aufgekommen sein.

Eine eindruckliche Szene der Landsgemeinde spielt sich ab, wenn der Landammann vor seiner Wahl das Landessiegel in die Hände des Volkes zurückgibt. Auch diese Einzelheit ist in keinem Verfassungsartikel und in keiner Landsgemeinde-Verordnung

vorgeschrieben, sie ist schönes, altes Brauchtum. Wenn der Landammann durch seine Geschäftsführung dokumentiert, welche Bedeutung das Volk diesem Amt seit jeher gab, so soll durch diese Geste andererseits hervorgehoben werden, wie sehr er seine Amtsgewalt nur dem Volk verdankt. In eigentümlicher Weise durchdringen sich demnach 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.

Die Abstimmung über die Staatsrechnung

Das erste Traktandum, bei welchem sich an der ausserrhodischen Landsgemeinde die Hände zum Himmel recken, ist die Abstimmung über die Staatsrechnung. Diese Abstimmung geht auf die 1830er Jahre zurück, als die Bewegung der Regeneration auch in Ausserrhoden eine Erweiterung der Volksrechte und eine Auflockerung des Amtsgeheimnisses erzwang. Während vor 1830 die Stimmbürger keinerlei Einsicht in die Rechnung des Landes hatten, verlangte die Verfassung von 1834 erstmals, dass die Jahresrechnung vier Wochen vor der Landsgemeinde durch den Druck bekannt gemacht werden müsse und dass dem Volk die Frage vorzulegen sei, ob eine Prüfungskommission ernannt werden solle. Das Volk wurde nicht eigentlich gefragt, ob es die Rechnung genehmigen, sondern ob es eine besondere Prüfungskommission ernennen wolle oder nicht. Nach Notizen von Landammann Zellweger aus den 1840er Jahren fragte der Landammann vorher, ob die Rechnung vorgelesen werden solle, was bei einem Umfang von 15 Oktavseiten damals noch möglich gewesen wäre. Die Landsgemeinde hat aber das Verlesen und die Ernennung einer Prüfungskommission immer abgelehnt, obschon die Appenzeller Zeitung nach 1834 immer nach einer solchen Prüfung verlangte. Erst seit 1876 wird die formelle Genehmigung der Staatsrechnung verfassungsmässig vorgeschrieben, aber auch nach der heute gültigen Landsgemeinde-Verordnung würde eine Verwerfung der Rechnung die Folge haben, dass die Landsgemeinde eine Prüfungskommission von drei, fünf, sieben oder mehr Mitgliedern ernennen müsste. Die Staatsrechnung ist jedoch noch nie abgelehnt worden.

Wahlgeschäfte

Bis 1858 erfolgten die Wahlen in der Weise, dass zuerst der sogenannte Regierungsstuhl besetzt wurde, also: regierender Landammann, Landweibel und Landschreiber, erst nachher wurde über die übrigen Landesbeamten (Regierungsräte) abgestimmt.

Bei jeder Wahl eröffnete der Landammann zuerst die Umfrage, d.h. er forderte seine Regierungskollegen auf dem kleinen Podium der Reihe nach auf, einen Vorschlag zu machen, erst nachher wurde das Volk aufgefordert, Namen zu nennen. Während in anderen Landsgemeindekantonen bis heute ein bisheriger Amtsinhaber als bestätigt gilt, wenn kein Gegenvorschlag erfolgt, war und ist es in Ausserrhoden üblich, in jedem Fall das Gegenmehr aufzunehmen, also das Volk formell anzufragen, ob es den Amtsinhaber bestätigen oder entlassen wolle. Diese Art der Abstimmung erhöhte natürlich das Risiko einer Nichtbestätigung. Bis 1858 war jedoch eine Globalabstimmung möglich, wobei aber gesondert über die Landesbeamten vor und hinter der Sitter abgestimmt wurde. Die Regierung bestand damals aus je 5 Landesbeamten vor und hinter der Sitter, das Volk wurde daher angefragt, ob es die Beamten hinter der Sitter in ein Mehr nehmen oder ob es einzeln abstimmen («ausmehr») wolle. Dann erfolgte die gleiche Frage in bezug auf die Regierungsmitglieder vor der Sitter. Sehr oft beschloss das Volk bei den Beamten vor der Sitter Ausmehrten und bei denjenigen hinter der Sitter Globalabstimmung und umgekehrt. Als mit der Verfassung von 1858 die Sittertrennung aufgehoben, die Trennung der Gewalten eingeführt und ein Obergericht bestellt wurde, setzte der Grosse Rat am 16. März 1863 den heutigen Wahlmodus fest.

Bekanntlich ist das Appenzeller Volk gelegentlich mit seiner Obrigkeit keineswegs zimperlich umgegangen: so wie es sich unter der Herrschaft eines absoluten Amtszwanges keineswegs scheute, amtsmüden Landesbeamten die Demission zu verweigern, so entliess es andererseits schonungslos Regierungsmänner, die ihm nicht mehr passten. Nur drei Beispiele seien genannt: Hans Ulrich Tobler von Wienacht-Tobel wurde 1744 zum Statthalter gewählt und 1747 abgesetzt. 1756 gelangte er ein zweites Mal in dasselbe Amt und wurde 1763 wieder weggewählt. Im folgenden Jahr schon wählte ihn die Landsgemeinde ein drittes Mal zum Statthalter. Jetzt hatte er freilich genug, er erschien nicht an der ersten Sitzung des Grossen Rates, worauf ihm Landammann Gebhard Zürcher ein gesatteltes Pferd nach Wienacht-Tobel schickte. Diese schöne Geste veranlasste ihn dann, sein Amt – von jetzt an unbehelligt – doch zu versehen. Jakob Zellweger-Zuberbühler reichte 1816 seine Entlassung ein, das Volk verweigerte sie ihm, zwei Jahre später aber wurde er abgesetzt, als er nicht demissionieren wollte. 1853 wurde Johann Conrad Oertli in Teufen als Landammann weggewählt, aber eine Stunde später delegierte dasselbe Volk den Mann, der ihm als Landammann untragbar schien, an derselben Landsgemeinde in den Nationalrat!

Die letzte Wegwahl im 19. Jahrhundert ereignete sich 1861, die einzige im 20. Jahrhundert im Jahre 1921.

Landweibel und Landschreiber

Landweibel und Landschreiber wurden schon vor der Landteilung von der Landsgemeinde gewählt, auch im ausserrhodischen Staatswesen erfolgt die Wahl des Landweibels noch heute durch das Volk, während das Amt des Landschreibers (bzw. Ratsschreibers) seit 1858 durch den Grossen Rat bestellt wird. Die wichtige Stellung des Landweibels im alten Staat geht schon aus dem ältesten Landbuch hervor, das ausdrücklich bestimmt, was der Landweibel zu beschwören habe. Vor der Landteilung war er Vorsitzender des niederen Gerichts, des sogenannten Weibelgerichts, ferner Ankläger und wichtige Urkundsperson. Die Volkswahl erhielt sich bis heute nicht nur aus Gründen der Tradition, sondern auch deshalb, weil der Weibel das Volk an der Landsgemeinde zur Abstimmung aufruft und weil daher die Stimmbürger vor der Einführung des Lautsprechers die Stimmkraft der Bewerber beurteilen wollten.

Landweibel und Landschreiber gehörten zu den sogenannten gebetenen Ämtern, es war Brauch, dass die bisherigen Anwärter jedes Jahr neu um ihr Amt bitten mussten. Trotz veränderten Verhältnissen hat sich diese Übung erhalten, auch das heute gültige Reglement schreibt vor, dass der Landweibel vor Erlass der Geschäftsordnung dem Regierungsrat eine Erklärung abzugeben habe, ob er wieder als Bewerber aufzutreten wünsche oder nicht. Daher erklärt der Landammann jeweils vor der Landweibelwahl: «Der Landweibel ersucht um Bestätigung.»

Während der Landweibel Johannes Jakob von Trogen im 17. Jahrhundert während 47 Jahren ungeschoren in seinem Amt tätig sein konnte, verbreitete sich nach dem Landhandel die Meinung, dass jeder Bürger das Recht habe, sich um das Amt zu bewerben, und dass es geboten sei, so ungefähr nach zehn Jahren den Landweibel zu wechseln. Der Obrigkeit waren diese Bewerbungen vor der Landsgemeinde meist sehr unangenehm, namentlich dann, wenn man mit dem bisherigen Amtsinhaber zufrieden war. Beim Landschreiberamt konnten unerwünschte Bewerber eher abgewiesen werden, da hier aus sachlichen Gründen eine Prüfung notwendig war. Beim Landweibel begnügte man sich vor 1798 damit, festzustellen, ob die Bewerber Namen und Geschlecht schreiben könnten. Da demnach keine besonderen Kenntnisse verlangt wurden, war der Zustrom zu diesem populären gebetenen Amt umso grösser. Je mehr Bewerber auftraten, desto häufiger machte das Volk von seiner Absetzungsbefugnis Gebrauch, sehr oft erwies sich die Landweibelwahl als ein gewisses Ventil für Opposition, die sich im Zeitalter der Aristokratie sonst nicht genügend betätigen konnte. Von 1734 bis 1934 amtierten in Ausserrhoden 20 Landweibel: von diesen sind zwei im Amt

gestorben, zwei demissionierten aus eigenem Entschluss, zwei verloren ihr Amt infolge der Revolutionswirren, die übrigen vierzehn wurden abgesetzt.

Die Protokolle des Grossen Rates geben jeweils sehr treffend die Stimmung im Rat wieder, wenn an der letzten Sitzung vor der Landsgemeinde die Bewerber vor den Ratstüren herumstanden. 1789 schickte der Rat eine Delegation zu den wartenden Aspiranten, um sie zum Rückzug ihrer Anmeldung zu bewegen. Tatsächlich gelang es, «worüber die Herren und Oberen ihr Vergnügen bezeuget haben und denselben Glück und Segen nach Hause wünschen lassen». Ein anderes Mal kam man mit diesem Verfahren nicht zum Ziel, unwillig gab der Rat zehn Anwärtern die Erlaubnis, sich auf dem Stuhl um das Amt zu bewerben, «in Betrachtung, dass sie alle Ehrenmänner, auch schreiben und lesen können, zudem sich keineswegs zur Geduld leiten lassen wollen, daher sie abzuweisen ein Bedenken getragen wird, sollen sich der Kürze befleissen und niederträchtiger Ausdrücke bemüssigen».

Mit der Verfassung von 1876 wurden Verwaltung und Rechtspflege stärker getrennt, erstmals sah sie die Wahl eines Gerichtsweibel durch den Kantonsrat vor. Seither befindet sich der Gerichtsweibel in der Standesfarbe ebenfalls auf dem Stuhl. Als Gehilfen der Regierung traten früher auch die sogenannten Standesläufer in Funktion, sie trugen ebenfalls die Landesfarbe. Auf alten Bildern ist daher neben Land- und Gerichtsweibel noch eine dritte Person in der Standesfarbe festzustellen.

Sachvorlagen

Mit der Kantonsverfassung von 1834 ist erstmals die Unterscheidung von Verfassung und Gesetz zum wichtigen Staatsgrundsatz geworden. Unter der Herrschaft der Landbücher bestand in der Frage, was dem Volk zur Genehmigung vorgelegt werden müsse, grösste Willkür. Sehr viele Gebote und Verbote, die heute selbstverständlich gesetzlich geregelt werden müssen, wurden vom Grossen Rat auf dem Verordnungsweg erlassen. Nach 1834 setzte dann die kantonale Gesetzesmaschine gewaltig ein, nicht nur der Grosse Rat, sondern auch das Volk unterzog sich dieser Aufgabe mit grösstem Eifer. So wurde in diesen Jahren das Volk immer angefragt, ob es über eine Verfassung oder ein Gesetz in globo oder artikelweise abstimmen wolle. Beim Verfassungsentwurf von 1832 beschloss die Landsgemeinde artikelweises Vorlesen und Abmehren, was 254 Abstimmungen ergab. Der ungeduldigen Generation von heute sei das vorbildliche Verfahren der Landsgemeinde von 1834 in Erinnerung gerufen. Damals war in einem Verfassungsentwurf der Artikel 4, die Schaffung eines Obergerichts, besonders umstritten. Das Volk, das artikelweise Abstimmung beschlossen hatte, verwarf

das Obergericht, darauf fragte der Geschäftsführer an, ob die übrigen Artikel gesamt- haft in ein Mehr genommen werden sollten. Das Volk beschloss jedoch, in der gleichen Weise fortzufahren, worauf die Artikel 5–22, die teilweise sehr lange Abschnitte ent- hielten, alle vom Landschreiber vorgelesen und dann mit unterschiedlichen Mehrhei- ten genehmigt wurden. 1836 wurde ein Sitten- und Polizeigesetz mit 43 Artikeln und im gleichen Jahr an einer ausserordentlichen Landsgemeinde ein Ehegesetz mit 66 Arti- keln verlesen, einzelne Artikel wurden verworfen, die meisten angenommen.

Früher trauten die Behörden der direkten Demokratie viel schwierigere Dinge zu als heute. Beispielsweise wagten sie es, über besonders umstrittene Gesetzesartikel in einer Eventualabstimmung gesondert entscheiden zu lassen. So wurde 1876 die Frage der wohnörtlichen Armenunterstützung vor der Abstimmung über die Verfassungsre- vision, aber an derselben Landsgemeinde, vorgelegt. 1897 gab es bei einem Steuergesetz sogar zwei Eventualabstimmungen: zuerst wurde abgestimmt, ob man die Selbst- einschätzung oder die Einstufung durch die Behörden wünsche und in zweiter Ab- stimmung über die Frage von Progression oder Proportion. 1911 erregte das Problem der Unkündbarkeit der Zedel die Gemüter. Vor der Abstimmung über das Einfüh- rungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch wurde daher über folgenden Even- tualantrag entschieden: «Wollet Ihr für den Fall der Annahme des Einführungsgeset- zes zum ZGB nach Vorschlag der Mehrheit des Kantonsrates die Schuldbriefe nur dann als unkündbar erklären, wenn zwischen Gläubiger und Schuldner nichts ande- res vereinbart ist, oder wollet Ihr nach Vorschlag der Minderheit des Kantonsrates die Schuldbriefe auf landwirtschaftliche Grundstücke, Wohnhäuser und Baugebiet unter allen Umständen als unkündbar erklären?» Nachdem die Landsgemeinde die gänzliche Unkündbarkeit beschlossen hatte, lautete die zweite Frage: «Wollet Ihr den Euch vorgelegten Entwurf eines Einführungsgesetzes im Sinne des eventuell gefassten Be- schlusses annehmen oder wollt Ihr ihn nicht annehmen?» In allen genannten Fällen erhält man den Eindruck, dass die Stimmbürger das komplizierte Abstimmungsver- fahren durchaus verstanden haben.

Natürlich können sich auch bei Sachvorlagen die Mehre so nahe kommen, dass mehr- mals abgestimmt werden muss. Allzu häufig ist es allerdings nicht vorgekommen, dass mehr als dreimal gemehrt werden musste. Als 1862 die Gemeinden Herisau und Teufen um die Ehre stritten, eine Kaserne bauen und dem Staat schenken zu dürfen, entschied sich die Landsgemeinde erst in dreizehnter Abstimmung für Herisau. Eine Petition, welche 1882 die Wiedereinführung der Todesstrafe verlangte, wurde erst in zehnter Abstimmung abgelehnt, und das Schulgesetz von 1904 musste nach dem sie- benten Mehr für verworfen erklärt werden.



Hundwil 1989: Regierung mit Ratschreiber und Weibeln auf dem Stuhl.

(Foto App. Ztg.)

Bis 1876 erteilte die Landsgemeinde auch das Landrecht. Der Bewerber hatte auf den Stuhl zu treten und sich dem Landvolk zu zeigen. Während er vor der Revolution in der Regel in wohlgesetzter Rede um die Aufnahme ins Landrecht bitten musste, erfolgte seit 1834 diese Vorstellung durch den Hauptmann seiner Wohngemeinde, seit 1858 durch den Geschäftsführer. Der letzte Bewerber, der sich auf dem Stuhl vorstellen musste, war 1874 der Hannoveraner Heinrich Karl Ludwig Stolte, der seit zwanzig Jahren als Glasermeister in Urnäsch ansässig gewesen war. Seit 1876 ist der Kantonsrat für die Erteilung des Landrechts zuständig.

Das Problem der Diskussion und die Volksinitiative

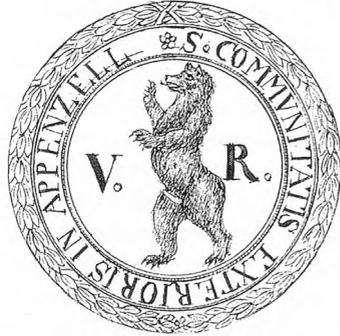
Bekanntlich kennt Ausserrhoden als einziger Landsgemeindekanton keine freie Diskussion an der Landsgemeinde. Seit 1876 heisst es in der Verfassung: «An der Landsgemeinde ist keine Diskussion gestattet.» Diese Besonderheit hängt mit der Grösse der Versammlung und mit der Entwicklung des ausserrhodischen Staates im Zeitalter des Absolutismus zusammen. Gewiss kann angenommen werden, dass das alte ungeteilte Land ursprünglich das freie Wort an der Landsgemeinde gekannt hat. Es sei an den Antrag des Hundwilers Josef Schumacher erinnert, der an der Landsgemeinde 1525 jenen klugen Antrag stellte, die Glaubensfrage in die Kompetenz der Gemeinden zu legen. Aber schon in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, noch vor der Landteilung, siegte die obrigkeitliche Auffassung, dass Diskussionen an der Landsgemeinde dem Volkwohl schädlich seien. Der Artikel 130 des Landbuchs von 1585 lautete: «Es soll auch kein Landmann Gwalt haben, etwas für ein Landtsgemeind zu bringen, es hab es dan zuvor ein zweyfacher Landrath auf- und angenommen, bei der Straf Leib und Guth.» Dieser Artikel hob das Diskussions- und Antragsrecht an der Landsgemeinde praktisch auf, kein Stimmbürger konnte den Stuhl besteigen und einen Vorschlag machen, wenn er dem Rat nicht gefiel. Als die Ausserrhoder nach der Landteilung ein eigenes Landbuch aufsetzten, übernahmen sie diesen Artikel fast wörtlich, die Tendenz zum Obrigkeitsstaat war demnach nicht eine Eigentümlichkeit der innerrhodischen Landbuchverfasser von 1585, sondern eine Strömung der Zeit.

Aus verschiedenen Ereignissen ersehen wir aber, dass das Verbot, an der Landsgemeinde Anträge zu stellen, umstritten war, und dass sich das Volk immer wieder daran erinnerte, dass einst das freie Wort an der Landsgemeinde erlaubt gewesen war. So berief sich Landammann Tanner 1644 vergeblich auf den erwähnten Landbuch-Artikel, als ein Bürger die Abstimmung über eine vom Grossen Rat erlassene Erbschaftssteuer verlangte und durchsetzte. In den 1650er Jahren kam es sogar dazu, dass der

Appenzell VR.
Das Grofse von A. 1598



Appenzell VR.
Das Grofse erneuert A. 1807



Landessiegel von Appenzell Ausserrhoden, geprägt im Jahre 1598.

missliebige Artikel für kurze Zeit ausser Kraft gesetzt wurde. Doch gefiel die Redefreiheit an der Landsgemeinde der Obrigkeit ganz und gar nicht. 1657 beschloss sie, dem Volk zu sagen: «Wenn an einer Landsgemeinde jeder reden und anziehen könne, was ihm beliebt, so sei dies nicht gut, sondern es erwecke Unruhe und Verbitterung, auch gefalle das Rufen und Schreien den vielen Fremden nicht, die alljährlich beiwohnten, überhaupt hätten Neuerungen noch selten etwas Gutes gebracht.» In der Tat gelang es der Obrigkeit, dem alten Artikel wieder Geltung zu verschaffen und das Antragsrecht zu unterdrücken. Dieses Vorgehen trug zum Ausbruch jener Staatskrise bei, die mehr war als ein Kampf zweier Familien: dem sogenannten Landhandel. Nachdem die demokratische Partei gesiegt hatte, setzte sie im Landbuch von 1747 den berühmten Artikel 2 durch, der auf Vorschlag der 1650er Jahre beruhte: «Wie einer etwas an einer Landsgemeinde anziehen möge: «Wann ein Landmann wäre, der etwas begehrte an einer Landsgemeinde anzuziehen, das ihn billig und recht und dem Vaterland erspriesslich bedunkte, so soll er schuldig sein, solches vorher einem grossen Rath fürzutragen, welcher selbige Sache erdauren und darüber rathschlagen wird. Befindet nun ein grosser Landrath, dass die Sache dem Vaterland nützlich und gut, so soll er ihm willfahren; wann er aber schädlich und nicht für thunlich achtet und der Landmann auf gethane Vorstellungen hin sich nicht wollte abweisen lassen, so mag er solches wohl für ein Landsgemeinde bringen, er soll aber selbst auf den Stuhl hinauf gehen und die Sache mit rechter Bescheidenheit vortragen.» Dieser Artikel wurde zu einem Heiligtum der ausserrhodischen Demokratie und galt bis 1876.

Er bedeutete jedoch nicht freie Diskussion, sondern lediglich die Gewährleistung eines Initiativrechts. Weder die radikalen Volksführer der Landhandelsepoche noch die konsequenten Verfechter liberaler Gedanken in der Regeneration dachten an eine freie Diskussion, schon im 18. Jahrhundert war die Volksmenge zu gross, als dass man sich von der Gewährung der Redefreiheit etwas Erspriessliches hätte versprechen können. Man kann daher wohl sagen, dass es an der Ausserrhoder Landsgemeinde überhaupt nie eine Diskussion in dem Sinne gegeben hat, dass der Landammann das Wort zu einem Traktandum frei gegeben hätte: wenn im Landhandel einzelne Bürger auf dem Stuhl sprachen oder Anträge stellten, so geschah es meist infolge tumultuöser Vorgänge und gegen den Willen der Obrigkeit, nach 1747 nur auf Grund des Artikels 2 im Landbuch, der indessen nur das Antragsrecht in sich schloss.

Der berühmte zweite Artikel im Landbuch gewährte das Initiativrecht in einer scheinbar sehr demokratischen Form, dennoch war er nicht geeignet, einer Opposition ein genügendes Ventil zu bieten. Er machte das Volksrecht der Initiative von einer doppelten rhetorischen Leistung vor dem Grossen Rat und der Landsgemeinde abhängig und

verlangte einen überdurchschnittlichen Mut. Daher sagte der liberale Dr. Heim in der Revisionskommission von 1831, der Artikel sei eine Fussangel für den freien Mann, denn nicht jedem sei es gegeben, vor dem versammelten Volk zu reden, und somit wäre nur dem Frechen die Türe geöffnet, dem Schüchternen und Bescheidenen dagegen sei es verunmöglicht.

Die spätere Entwicklung hat Dr. Heim recht gegeben, von 1733 bis 1876 kam es nur fünfmal vor, dass Bürger sich an diese Prozedur wagten. 1737 begaben sich die Leutnants Hans Conrad Scheuss und Hans Jakob Scheuss auf den Stuhl, um das Begehren zu stellen, dass man an Dienstag-Hochzeitsmählern auch mehr als die bisher bewilligten 60 Personen einladen dürfe. Das Volk entschied, es dürften auch mehr sein. 1797 stellten Conrad Bondt und Gabriel Rüschi den Antrag auf Revision des Landbuchs. Auch diesem Begehren wurde entsprochen. 1839 erhielt Altpfarrer Leonhard Hohl die Erlaubnis, vom Stuhl aus das Volk anzufragen, ob der Grosse Rat die Kompetenz gehabt habe, eine Schulordnung zu erlassen. Was es bedeutete, an der Landsgemeinde neben den Landammann zu stehen und eine solche Sache gegen den Willen der Behörden vorzubringen, zeigen seine einleitenden Worte: «Im Angesicht unseres allwissenden Gottes bezeuge ich Ihnen, dass ich nicht aus feindseligen Absichten gegen unsere Landesobrigkeit hier stehe.» Die Landsgemeinde teilte übrigens die Auffassung des Initianten, worauf der Grosse Rat der Landsgemeinde im folgenden Jahr ein Schulgesetz unterbreitete, welches diese prompt verwarf. Im Sonderbundsjahr 1847 trat Kontingentshauptmann Loppacher auf den Stuhl und regte gegen den Willen der Obrigkeit an, dass der Staat jedem Militärpflichtigen eine Montur, bestehend aus Kopfbedeckung, Halsbinde, Rock, Hose und Gamaschen unentgeltlich abgeben sollte. Landammann Dr. med. Jakob Zellweger wettete in seiner Ansprache gegen einen Mann, der es wage, allen Vernunftgründen und väterlichen Ermahnungen zum Trotz einen solchen Antrag zu stellen. Seine Worte mögen hier zitiert sein, um einerseits den ungeheuren Abstand zu unserer Zeit zu zeigen und andererseits zu dokumentieren, was für eine Sprache sich Amtsmänner gegenüber einem Volk, das ihnen immer wieder die Entlastung von schweren Amtsbürden verweigerte, erlauben konnten. Er sagte: «Ich erkläre absichtlich *vor* meiner Wahl, dass ich mit aller mir zu Gebote stehenden Kraft einem Grundsatz entgegentreten werde, der, als solcher einmal angenommen, soweit fortgesponnen werden kann, bis das Eigentum des Landmannes gefährdet, die Grundfesten des bürgerlichen Lebens erschüttert und die heiligsten Grundsätze mit Füssen getreten werden können.» Die Landsgemeinde verwarf den verführerischen Antrag, worauf Landammann Zellweger erklärte, er sei stolz, an der Spitze eines solchen Volkes zu stehen. Die beiden letzten nach altem Modus vorgetragenen Initiativen erfolg-

ten kurz vor der Verfassungsrevision von 1876. An der Landsgemeinde des Jahres 1871 verlangte der Schmiedmeister Grubenmann von Waldstatt die Freigabe der ärztlichen Praxis. Der Grosse Rat hatte das Begehren abgelehnt und gefunden, dass es dem Vaterland nicht nützlich und gut sei. Da zu befürchten war, dass der Antrag trotzdem angenommen werde, hatte er für diesen Fall ein Gesetz vorbereitet, das die heute noch gültigen Einschränkungen vorsah. Das Volk stimmte dem Antrag Grubenmann in erster Abstimmung zu, genehmigte aber auch den eventuellen Gesetzesentwurf des Grossen Rates. Zum letzten Mal trat ein Petent 1873 auf den Stuhl. Ulrich Knöpfel von Hundwil wollte die vom Grossen Rat beschlossene Ausdehnung der obligatorischen Schulpflicht auf sieben Jahre rückgängig machen. Sein Antrag wurde jedoch abgelehnt. Seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung von 1876 gilt ein anderes Verfahren bei der Volksinitiative: Eine der Mitgliederzahl des Kantonsrates entsprechende Zahl von Bürgern kann schriftlich eine Initiative einreichen, die der Kantonsrat in empfehlendem oder in ablehnendem Sinne an die Landsgemeinde weiterleiten muss.

Der Eidschwur

Zu allen Zeiten haben Landammann und Volk an der ordentlichen Landsgemeinde den Eid geschworen. Bis ins 19. Jahrhundert waren sich Volk und Regierung der verpflichtenden Bedeutung des Eids bewusst, wie es im ersten Satz des Gesetzes über den Eidschwur heisst: «Der wahre Eid, der dazu dienen soll, Recht und gute Ordnung im Lande zu erhalten und zu mehren, ist eine feierliche Anrufung Gottes, dass er meines aufrichtigen Gelübdes Zeuge und Richter sein soll.» Wer im 17./18. Jahrhundert die Landsgemeinde nicht besuchte, wurde nicht deshalb bestraft, weil er seine Stimmpflicht nicht erfüllt, sondern deshalb, weil er den Eid nicht geleistet hatte. Der Eid vereinigt alle Ausserrhoder zu einem geschlossenen Volk, daher mussten früher Landleute, die ausser Land gezogen waren, in Abständen von drei Jahren ins Appenzellerland kommen, um an der Landsgemeinde durch die Eidesleistung gewissermassen ihr Bürgerrecht zu erneuern.

Bereits das erste Landbuch, das in seinen ältesten Teilen auf die Zeit der Appenzellerkriege zurückgehen dürfte, enthält die heute noch gesprochenen Eidsformeln, einzig das Verbot, von irgendwelchen Fürsten und Ländern Geschenke anzunehmen, wurde in Ausserrhoden später gestrichen. Alle Landbücher setzten den Abschnitt «Vom Eidschwur» an die Spitze. Der Wandel der Anschauungen zeigt sich darin, dass die Kantonsverfassung von 1908 den Eid überhaupt nicht erwähnt, das Zeremoniell der Eidesleistung ist durch das Gesetz betreffend den Eidschwur geregelt, das im Jahre 1900 von der Landsgemeinde angenommen und 1926 revidiert wurde.

Als im 19. Jahrhundert die religiöse Bedeutung des Eidschwurs immer mehr verloren ging, entstand die Gefahr des vorzeitigen Weglaufens. In Innerrhoden fand man 1936 den Ausweg, dass man den Eidschwur in die Mitte der Traktandenliste setzte, in Ausserrhoden behalf man sich in der Weise, dass man den einleitenden Text sehr verkürzte. Das heute gültige Gesetz formuliert in einem Satz, was ein wahrer und was ein falscher Eid sei, früher aber musste der Landmann eine schaudervolle Erläuterung der Folgen des Meineides anhören. Hölle und Verderben wurde den Meineidigen angedroht, so dass Laurenz Zellweger spottete, die Appenzeller bäten im Eidschwur den Herrgott um Verdammung.

Als an der Landsgemeinde von 1925 das Weglaufen besonders störend war, regte die Heimatschutzvereinigung eine Revision des Eidschwurgesetzes an, die denn auch im folgenden Jahr zustande kam. Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Revision ihren Zweck erreichte.

Der Eid wird in folgender Weise geschworen:

«Das hab' ich wohl verstanden, was mir ist vorgelesen worden, das will ich wahr und stets halten, treulich und ohne alle Gefährde, so wahr ich wünsche und bitte, dass mir Gott helfe.»

Diese Formel ist erstmals im Landbuch von 1585 enthalten, in den ausserrhodischen Landbüchern findet man sie nicht, doch wurde sie treu bewahrt, bis sie dann im Eidschwurgesetz aufgeschrieben wurde. Die Formel enthält ein Wort, das heute kaum von allen Landleuten verstanden wird: «Gefährde». Es leitet sich ab vom mittelhochdeutschen «gevare» und bedeutet: Hinterlist, Betrug, böse Absicht. Schon 1709 hat die Synode festgestellt, dass das Wort von vielen falsch aufgefasst werde, sie schlug der Obrigkeit vor, das Wort in der Landsgemeindepublikation zu erklären, es heisse: «ohn allen Betrug und argen List».

Die Eidesleistung bildet den würdigen Abschluss der Landsgemeinde; es ist wohl zu begreifen, dass man sie in Ausserrhoden auch aus Gründen der Form am Schluss belassen wollte. Kann aber der Stimmbürger des 20. Jahrhunderts im Eidschwur einen tieferen Sinn sehen, oder erlebt er in ihm bloss die Feierlichkeit einer vaterländischen Stunde?

Gegen den Eid werden religiöse Bedenken erhoben; das Gesetz über den Eidschwur hat sie aber weitgehend entkräftet, wenn es sagt, dass Gott «meines aufrichtigen Gelübdes Zeuge sein soll». Damit erhält der Eid die Bedeutung eines Gelöbnisses, das in einer besonders feierlichen Form geleistet und alljährlich erneuert wird.

Und was die Landleute geloben, ist nichts Unmögliches. Sie schwören: «Des Vaterlandes Nutzen und Ehre zu fördern und seinen Schaden zu wenden, die Rechte und Freiheiten desselben nach bestem Vermögen zu schützen und zu schirmen, mit Gut und Blut, wo es die Not erfordert, der Obrigkeit nach den Gesetzen zu gehorchen, Recht und Ordnung aufrecht zu erhalten, und die Wohlfahrt aller nach Kräften zu fördern; desgleichen, dass ein jeglicher das Amt, das er bekleidet, verwalte, so gut er's kann und vermag.» Es sind die Ziele, zu denen sich jeder Staatsbürger in einer Demokratie bekennt, Ziele, die auch in den Zweckbestimmungen der Bundesverfassung verankert sind. Der Eidschwur wird dem aufrichtigen, ernstdenkenden Bürger auch deshalb ermöglicht, weil ja immer wieder die Unzulänglichkeit des Menschen eingeräumt wird: er soll die Rechte und Freiheiten *nach bestem Vermögen* schützen, die Wohlfahrt *nach Kräften* fördern und das Amt verwalten, *so gut er's kann und vermag*.

Aber auch der Landammann, der seinen Schwur gewissermassen im Namen aller Amtsleute leistet, gelobt nur das, was billigerweise von ihm verlangt werden kann: «Den Nutzen und die Ehre des Vaterlandes zu fördern und dessen Schaden zu wenden; des Landes Verfassung und Gesetze zu handhaben, Witwen und Waisen und sonst männiglich zu schützen, zu schirmen und zum Recht zu verhelfen, best seines Vermögens, wie ihn das Gesetz und sein Gewissen weisen, und weder durch Freundschaft oder Feindschaft, noch um anderer Sachen willen sich bewegen lassen, davon abzuweichen.» Die eindrückliche Formel führt in einfachen, lapidaren Sätzen die Verpflichtung auf, die dem Staatsmann seit jeher aufgetragen sind: die Sorge für das Wohl des ganzen Vaterlandes, die Unterwerfung unter das vom Volk gesetzte Recht, darüber hinaus – im Falle der Gesetzeslücke – die Verpflichtung auf das Gewissen, die soziale Aufgabe, die hauptsächlich darin bestehen soll, diejenigen zu schützen, die sich selbst nicht schützen können, die Aufforderung, jedem Bürger zu seinem Recht zu verhelfen. Aber auch bei dieser Aufzählung wird eingeräumt: «best seines Vermögens», nichts Unmögliches soll vom Landammann verlangt werden. Die Eidesformel zählt aber auch die Gefahren auf, in die der Mensch als ein dem Affekt ausgeliefertes Wesen immer wieder gerät: er soll sich weder von seinen Freunden noch von seinen Feinden verleiten lassen, vom geraden Weg abzugehen. Fällt er aber einen Entscheid «um anderer Sachen willen», so verletzt er die wichtigste Pflicht des Amtsmannes: diejenige der strengsten Sachlichkeit und Objektivität.

Liest man die Eidesformel aufmerksam durch, so wird man finden, dass darin alles Wesentliche enthalten ist, was in charakterlicher Hinsicht von Bürger und Staatsmann gefordert werden darf, die Formel hat nicht umsonst ihre Gültigkeit seit der Entstehung eines appenzellischen Staates bis heute bewahrt.



Trogen 1990: «Das hab ich wohl verstanden, was mir ist vorgelesen worden.» (Foto Windler)

Die Landsgemeinde in der Gegenwart (geschrieben 1965)

Die aus dem Mittelalter stammende Landsgemeinde hat sich durch alle Jahrhunderte bis in die Gegenwart erhalten. Einzig in der Helvetik war sie für fünf Jahre abgeschafft, als ein von aussen aufgenötigtes zentralistisches System jede kantonale Eigenart zerstörte. Seither ist der Landsgemeinde nie eine starke Opposition erwachsen. Während in Ausserrhoden die Gemeindeversammlungen (die «Kirchhören») entweder aufgehoben oder aber ihrer Wahlkompetenzen zugunsten der Urnenabstimmung beraubt wurden, ist nie ein ernsthafter Versuch zur Abschaffung der Landsgemeinde unternommen worden.

Dabei ist nie verschwiegen worden, dass der Landsgemeinde auch Mängel anhaften. Der wichtigste besteht in der Unmöglichkeit, die Mehrheit in kritischen Fällen mit Sicherheit zu bestimmen. Ein Abzählen kam schon seit längerer Zeit nicht in Frage. Die grosse Zahl von Stimmberechtigten an der Ausserrhoder Landsgemeinde liess andererseits die offene Stimmabgabe nicht so nachteilig in Erscheinung treten, während dieses Argument begreiflicherweise bei der Abschaffung von Kirchhören eine Rolle spielte.

Heute erwachsen der Landsgemeinde Gefahren, die mehr in gesamtschweizerischen Tendenzen begründet sind als darin, dass im Appenzellerland ein starkes Bedürfnis nach einer Änderung des bestehenden Zustandes empfunden würde. Gefährdet wird die Landsgemeinde durch die Bestrebungen zur Einführung des Frauenstimmrechts und durch die fortschreitende Aushöhlung der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft. Die Landsgemeinde kann nur leben, wenn der Aufbau der Schweiz föderalistisch bleibt. Die Frage aber, ob die Eidgenossenschaft diese ihr bisher eigentümliche Struktur bewahren kann, wird nur in geringem Mass von den Appenzellern entschieden.

Wenn die Landsgemeinde bis heute ihre Lebenskraft bewahrt hat, so liegt dies nicht nur im Beharrungsvermögen einer alten Tradition, sondern auch im Umstand, dass sie noch heute ihre politische Funktion erfüllt und gleichzeitig in der Volkseele etwas zum Erklingen bringt, was der Urnenabstimmungsmechanismus nicht zu erzeugen vermag. Als Einzelner begibt sich der Stimmbürger bei der Urnenabstimmung zum Stimmlokal und wirft dort seinen Zettel ein, nicht anders als wenn er den Briefkasten benützt. An der Landsgemeinde aber spürt der Appenzeller die Nähe seines Mitbürgers, er fühlt sich als kleines Teilchen eines Ganzen, und er kann sich dem zwingenden Ablauf eines einfachen demokratischen Vorgangs nicht entziehen.

Die Würde der Ausserrhoder Landsgemeinde ist berühmt: sie wird gewährleistet durch das Landsgemeindelied und den Verzicht auf eine Diskussion. Dass sie meist nur eine Stunde dauert, gereicht ihr ebenfalls zum Vorteil. Würde und Feierlichkeit hätten aber der Landsgemeinde ihr Fortbestehen nicht garantiert, wenn sie als Demokratie im Sonntagsgewand nicht auch imstande wäre, ihre politische Aufgabe zu erfüllen. Nach der feierlichen Introdution durch Toblers Ode und durch das Glockengeläute wird der Landsgemeindemann mit der Rede des Landammanns sehr rasch auf den Boden der politischen Wirklichkeit geführt. Diese Ansprache hat in der heutigen Zeit ihre Bedeutung behalten und zwar gerade wegen der Fülle an Informationen, die dem Bürger Tag für Tag zufließen und die er kaum zu bewältigen vermag. Welch eine einzigartige Gelegenheit für den Landammann, vor sein ganzes Volk zu treten und ihm zu sagen: Wir stehen vor folgenden Problemen! Die Reden der Landammänner sind besonders lebendige Beiträge zur Appenzeller und Schweizer Geschichte, in den meisten wird die Nähe des angesprochenen Volkes spürbar.

Das Wahlverfahren an der Landsgemeinde hat gegenüber der Urnenabstimmung entschiedene Vorteile. Es gewährt jedem Bürger ein Vorschlagsrecht und ermöglicht den Abschluss der Wahlprozedur am gleichen Tag. Bei Bestätigungswahlen verfährt die Landsgemeinde rasch und rationell, schon aus diesem Grund ist nicht recht verständlich, weshalb der Landsgemeinde seit 1876 die Wahl des Ständerates entzogen wurde. Man könnte heute einwenden, dass der Brauch, alle Gesetzes- und Kreditvorlagen des Kantons an einem einzigen Sonntag zu verabschieden, in unserer raschlebigen Zeit ein Nachteil sei. Aber abgesehen davon, dass nichts dagegen spricht, in einem wirklich dringenden Fall eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen, erweist sich die Konzentration auf einen einzigen Abstimmungssonntag bei der heutigen Überforderung der Stimmbürger in Bund und Gemeinden eher als ein Vorteil.

Wenn der Landsgemeindemann seine Stimme den Amtsleuten gegeben, wenn er den Entscheid in Sachvorlagen gefällt hat, bei Anträgen, die den Stempel einer rasch fließenden Zeit tragen und morgen schon überholt sein können, bei Gesetzen, die schon im Titel die dürre Sprache der Ämter sprechen, hört er plötzlich beim Eidschwur Formulierungen, die das Zeichen des Ewig-Gültigen tragen, er sieht sich nicht nur als Teil einer von ihren Gegenwartsproblemen erfüllten Generation, sondern als Glied eines geschichtlich gewordenen Staatswesens, das im Eidschwur seine Sprache zu erhalten vermochte. Und so sehr ihn eben stattgefundenen Wahl- und Abstimmungskämpfe beschäftigt und enttäuscht haben mögen, so können vielleicht die einfachen Mahnungen der Eidesformel in ihm die Proportionen zurechtrücken und ihn erinnern, dass die menschlichen Probleme des Regierens und Gehorchens zu allen Zeiten dieselben ge-

blieben sind. Vielleicht hört er auch aus den uralten Sätzen heraus, dass die wesentliche Grundlage eines demokratischen Staatswesens das Verantwortungsbewusstsein von Bürgern und Vorgesetzten bleiben wird.

Schliesslich möge noch etwas gesagt werden, was den Landsgemeindetag zu einem einzigartigen politischen Sonntag erhebt: immer noch sind viele Appenzeller Stimmbürger gewillt, vielleicht auch genötigt, einen grossen Teil des Weges, der sie an den Tagungsort führt, zu Fuss zurückzulegen. Vielleicht wird ihnen dabei wieder einmal bewusst, wie schön das Land ist, durch das sie ihre politische Wanderung führt.

Nachwort 1990: Landsgemeinde und Frauenstimmrecht

Seit dem Erscheinen der ersten Auflage dieses Heftes im Jahre 1965 sind bis 1989 in Geschäftsordnung und Zeremoniell der ausserrhodischen Landsgemeinde keine nennenswerten Änderungen zu verzeichnen. In der ganzen Periode bewahrte sie ihr vertrautes Gesicht. Von wesentlicher, ja historischer Bedeutung aber waren der Beschluss von 1989, das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene einzuführen, und die erstmalige Durchführung dieses Entscheids im Jahre 1990.

In der Schlussbetrachtung («Die Landsgemeinde in der Gegenwart») schrieben wir 1965, die Landsgemeinde werde durch das Frauenstimmrecht in Frage gestellt. Diese Behauptung muss wohl heute nicht zurückgenommen werden; wie wäre sonst zu erklären, dass das kantonale, nicht aber das kommunale Frauenstimmrecht so lange auf Widerstand gestossen ist? Sicher hat die Sorge um die Landsgemeinde die Einführung des schliesslich kaum mehr bestrittenen Grundrechts verzögert. Weil der Fragenkomplex «Landsgemeinde und Frauenstimmrecht» in besonderem Masse die politische Diskussion in den Jahren 1970 bis 1990 bestimmt hat, seien hier die einzelnen Vorstösse und Entscheidungen festgehalten.

Die eidgenössischen Abstimmungen von 1959 und 1971

Der Durchbruch des Frauenstimmrechts in der Schweiz erfolgte im Jahrzehnt zwischen 1959 und 1971. Hatte das Schweizervolk eine erste eidgenössische Vorlage am 1. Februar 1959 noch mit 323 727 Ja gegen 654 939 Nein abgelehnt, so verkehrte sich das Verhältnis am 7. Februar 1971 ins Gegenteil. Nun waren es 621 109 Ja und 323 882 Nein. Der Anteil der Ja-Stimmen hatte sich von 33% auf 65% vermehrt. Offensichtlich war es den Behörden und den Parteien gelungen, das Schweizervolk zu überzeugen, dass die politische Gleichberechtigung der Frau als Ausdruck der anders gewordenen gesellschaftlichen Verhältnisse eine Notwendigkeit sei.

1959 nahmen nur die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf an, 1971 aber 15½ Kantone. 6½ Kantone lehnten das Frauenstimmrecht auch 1971 ab, darunter die Landsgemeinde-Kantone Obwalden, Glarus und beide Appenzell. Ausserrhoden hatte 1959 mit 85% gegen 15% verworfen, 1971 noch mit 60:40%.

Das Frauenstimmrecht in den Gemeinden des Kantons Appenzell A. Rh.

Wenn die Institution der Landsgemeinde bei der Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts sicher eine wesentliche Bedeutung gehabt hat, so war dies bei den Ge-

meinden nicht der Fall. In bezug auf die Mitbestimmung der Frau in Kirche, Schule, Fürsorge, Jugendgericht hatte sich Ausserrhoden schon früh recht fortschrittlich erwiesen. Bereits 1908 wurde in Artikel 20 der Kantonsverfassung bestimmt, dass jede im Kanton wohnhafte Schweizerbürgerin in Schul- und Armenbehörden wählbar sei. Bald nach Konstituierung eines Jugendgerichts wurde eine Frau gewählt, und seither waren die Frauen immer in diesem Gericht vertreten. 1953 führte Ausserrhoden das fakultative Stimm- und Wahlrecht in den evangelischen Kirchgemeinden ein, zehn Jahre vor dem Kanton Zürich, wo der damalige Regierungsrat Ernst Brugger im Kantonsrat auf das Beispiel Ausserrhodens hinwies.

Schon vor der eidgenössischen Abstimmung von 1971, als in mehreren Kantonen das politische Frauenstimmrecht im kommunalen und kantonalen Bereich gefordert worden war, wollten ausserrhodische Stimmbürger mit einer Volksinitiative erreichen, dass es fakultativ in den Gemeinden eingeführt werden könne. Eine solche Initiative wurde jedoch an der Landsgemeinde des Jahres 1970 abgelehnt, allerdings erst in vierter Abstimmung. Die Ablehnung war jedoch kein Unglück, sie ersparte den Umweg über 20 Gemeindeabstimmungen und eine vorübergehende Ungleichheit zwischen den Gemeinden.

Ein Jahr später war das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene eingeführt, und nun erfolgte der Durchbruch in fast allen Kantonen. Ausserrhoden reagierte sofort im kommunalen Bereich, bereits 1972 nahm die Landsgemeinde eine von Regierungs- und Kantonsrat vorbereitete Vorlage an, wonach das Frauenstimmrecht sofort in allen Gemeinden einzuführen sei. Nach kurzer Zeit zogen Frauen in die Gemeinderäte mancher Gemeinden ein, und die Wahlen von Frauen in Kommissionen wurden häufiger. 1989 betrug der Frauenanteil in den Gemeinderäten 12,3% und übertraf damit die Zahlen der meisten Kantone.

Der Weg zum Frauenstimmrecht in den ausserrhodischen Gemeinden ist also kurz gewesen.

Die Landsgemeinde von 1972

Die gleiche Landsgemeinde, die das Frauenstimmrecht auf Gemeindeebene annahm, hatte über ein Initiativbegehren zu befinden, welches dasselbe auch im Kanton einführen wollte. Der Kantonsrat hatte beide Vorlagen zur Annahme empfohlen, ohne sich aber bei der zweiten Abstimmung Illusionen hinzugeben. Erwartungsgemäss lehnte denn auch die Landsgemeinde das kantonale Frauenstimmrecht deutlich ab. Für grundsätzlich Denkende schien dieses Resultat jeder Logik zu entbehren. Aus ap-

penzellischer Sicht aber war es verständlich. Wo die Durchführung ohne weiteres möglich war, bei den Urnenabstimmungen in den Gemeinden, zog das Volk sofort die Konsequenzen aus der eidgenössischen Abstimmung von 1971; wo aber die Frage der Landsgemeinde berührt wurde, lehnte es ab.

Weitere Vorstösse in den 70er Jahren

Schon 1975 reichten 102 Stimmberechtigte eine neue Initiative ein, welcher der Regierungsrat einen Gegenvorschlag entgegenstellen wollte, der das Frauenstimmrecht bei allen kantonalen Wahlen vorsah, die nicht an der Landsgemeinde durchgeführt wurden. Der Kantonsrat lehnte jedoch diesen Gegenvorschlag ab, und die Landsgemeinde des Jahres 1976 verwarf auch die Initiative.

Beide Initiativen, sowohl diejenige von 1972 wie auch die von 1976, wurden aus Sorge um den Weiterbestand der Landsgemeinde abgelehnt. Die Einführung des Frauenstimmrechts in den Landsgemeindekantonen Ob- und Nidwalden und in Glarus machte wegen der anders gearteten Verhältnisse keinen Eindruck.

Diese Situation bewog den Kantonsrat auf Grund einer Motion erneut, einen Vorschlag auszuarbeiten, wonach das kantonale Stimmrecht den Frauen wenigstens dort zu geben sei, wo schriftlich entschieden wurde, nämlich bei Ständerats- und Kantonsratswahlen. Ebenso sollten die Frauen das Recht erhalten, Initiativen zu unterschreiben. Diese Anträge wurden jedoch an der Landsgemeinde des Jahres 1979 ebenfalls verworfen.

Der Gleichheitsartikel in der Bundesverfassung

Bei der eidgenössischen Frauenstimmrechtsvorlage von 1971 war dem Artikel 74 der Bundesverfassung ein Absatz 4 mit folgender Formulierung beigelegt worden: «Für Abstimmungen und Wahlen der Kantone und Gemeinden bleibt das kantonale Recht vorbehalten.» Dieser Zusatz war gewählt worden, um föderalistische Bedenken zu zerstreuen und insbesondere die Landsgemeinde-Verfassungen zu schützen. Auch wenn einzelne Kantone das Frauenstimmrecht noch nicht einführten, waren sie durch diese Zusatzbestimmung in ihrem Bereich vor eidgenössischer Intervention sicher.

Die Situation änderte sich, als 1981 mit einem Absatz 2 zu Artikel 4 die Gleichberechtigung von Mann und Frau ausdrücklich anerkannt wurde: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige

Arbeit.» Dieser Zusatz wurde allerdings in Ausserrhoden abgelehnt, der Kanton befand sich damit in Gesellschaft von acht weiteren Ständen.

Zweifellos war damit zwischen Art. 4,2 und Art. 74,4 ein Widerspruch entstanden: Art. 74,4 sicherte den bestehenden Zustand, Art. 4,2 aber enthielt die Forderung, denselben zu ändern. Dieser Widerspruch wurde allerdings nur bei den beiden Appenzell deutlich, und in Bern hegte man die trügerische Hoffnung, dass diese beiden Stände das kantonale Frauenstimmrecht bald auch einführen würden. Deshalb verzichteten die eidgenössischen Räte auf die umständliche Prozedur einer Änderung von Art. 74 (mit eidg. Volksabstimmung).

Die Landsgemeinde von 1984

Einen neuen Weg schlug die Sozialdemokratische Partei Ausserrhodens ein, indem sie 1983 eine mit 315 Unterschriften versehene Volksinitiative einreichte, welche folgende Übergangsbestimmung in die Kantonsverfassung aufnehmen wollte: «Über die Einführung des Stimm- und Wahlrechtes der Frauen entscheiden die in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten des Kantons in einer vom Regierungsrat festzulegenden Urnenabstimmung.» Das hier vorgeschlagene Vorgehen schien ein gangbarer Weg zu sein und fand daher über die Sozialdemokratische Partei hinaus Unterstützung. Nur hatte es einen Haken: jenes Problem, das den männlichen Stimmberechtigten auf den Nägeln brannte, die Frage nämlich, ob eine Mitwirkung der Frauen an der Landsgemeinde möglich, wünschbar und richtig sei, war wiederum ausgeklammert, und darauf wurde damals besonders auch in der Presse hingewiesen.

Nicht für alle Stimmbürger war die Vorlage klar genug, und vor allem das ungewisse Schicksal der Landsgemeinde bewog sie 1984, das Frauenstimmrecht ein weiteres Mal abzulehnen.

Rationales und Irrationales

An der Landsgemeinde des Jahres 1984 wurde ein unerwartetes Phänomen deutlich: Während man immer geglaubt hatte, das Frauenstimmrechtsproblem würde sich wegen des Generationenwechsels bald von selbst erledigen, musste man feststellen, dass neben den ältern Stimmberechtigten vor allem die jüngern Jahrgänge das Frauenstimmrecht ablehnten. Worauf war dies zurückzuführen? Offenbar kam in der Jugend der 80er Jahre ein starkes Bedürfnis nach Bewahrung alter Bräuche und Tradition zur Geltung. So konnte man bei manchen Volksbräuchen bemerken, dass sich junge Leute viel stärker dafür engagierten als es noch eine Generation früher der Fall war.

Was war es überhaupt, das die Appenzeller bewog, noch in den 1980er Jahren am kantonalen Männerstimmrecht festzuhalten, mehr als ein Jahrzehnt nach der Einführung des Frauenstimmrechts im Bund und in allen andern Kantonen? Auswärtige konnten es nicht verstehen, mit Ausnahme derjenigen, die schon eine Appenzeller Landsgemeinde erlebt hatten.

Deshalb möchten wir einen Moment innehalten und versuchen, über die Bedeutung des Irrationalen im Staat nachzudenken.

Rational war es ja überaus klar und einfach: Das Stimm- und Wahlrecht ist ein Grundrecht, das zuerst in der Französischen Revolution proklamiert worden ist (le suffrage universel). Für jeden, der dieses Prinzip anerkannte, war das Frauenstimmrecht kein Problem. Man brauchte sich nicht auf die Menschenrechte zu berufen, ein solcher Bezug war sogar gefährlich, wenn man die Landsgemeinde erhalten wollte, weil die Menschenrechtskonvention von 1949 ja auch die geheime Abstimmung verlangt.

Obwohl der Tatbestand des Grundrechts nicht in Zweifel gezogen werden konnte, hatte mancher Bürger bei der Durchführung des Grundsatzes seine Widerstände. Warum verstrichen in Westeuropa hundertdreissig Jahre und in der Schweiz fast zwei Jahrhunderte bis zur politischen Gleichstellung von Mann und Frau, wenn alles so einfach und selbstverständlich war?

Die nur rationale Erklärung aller Vorgänge im Staat genügt wohl nicht. Es ist nicht wahr, dass der Staat aus der Ratio entsteht und dass sein Bestehen nur rational erklärt werden kann. Rechtstheoretiker neigen dazu, den Staat nur statisch zu betrachten, und dann regiert freilich die Ratio. Es gab allerdings auch Staatsrechtler, die in Zweifel zogen, ob eine solche Betrachtungsweise der Wirklichkeit gerecht werde. Carl Hilty, der in seinen «Vorlesungen über die Helvetik» das Scheitern der rational doch so wohlgedachten Einheitsverfassung von 1798 erklären wollte, schrieb beispielsweise: «Die wahre Konstitution (= Verfassung) eines Volkes besteht aus seiner Natur, seiner Bildungsstufe, seinen Gewohnheiten und nicht zum geringsten Teil aus seinen geschichtlichen Erinnerungen.»

Traditionsbewusstsein und Treue zu überlieferten Formen wurden nun in der Diskussion um Frauenstimmrecht und Landsgemeinde besonders deutlich. Das Erscheinungsbild der Landsgemeinde war vielen Bürgern so vertraut, dass sie absolut nichts daran ändern wollten. Dies gilt namentlich für Ausserrhoden. Wohl wurde von den Anhängern einer Frauenbeteiligung an der Landsgemeinde darauf hingewiesen, dass auch hier in der Vergangenheit so manches geändert worden sei. Dies ist richtig, es gilt aber vor allem für das 19. Jahrhundert, während hinzugefügt werden muss, dass in unserem Jahrhundert, unter dem Regime der Verfassung von 1908, tatsächlich wenige

Neuerungen eingeführt worden sind. Sobald in der Schweiz die Urnenabstimmungen das Handmehr ablösten und die Landsgemeinden ersetzbar geworden waren (Schwyz, Uri), war man in beiden Appenzell fast ängstlich bemüht, ja nichts an der Landsgemeinde-Verfassung zu ändern. Weder gelang im Jahre 1934 die Übertragung der Ständeratswahl an die Landsgemeinde noch später die Abschaffung der obsolet gewordenen Volkswahl des Landweibels. Anders in Glarus: Weil hier die zeremoniellen Formen nicht so streng waren, hatten die Stimmbürger weniger Mühe mit Änderungen. So hatten sie im Jahre 1970, kurz vor der Einführung des Frauenstimmrechts, beschlossen, die Regierungs- und Ständeräte an der Urne und nur noch Landammann und Statthalter an der Landsgemeinde zu wählen. Es war eine wesentliche Neuerung, die allerdings auch gefährliche Konsequenzen haben konnte. Für den Schritt zum Frauenstimmrecht war der Entschluss, das überlieferte Landsgemeinde-Ritual in einem so wichtigen Punkt zu ändern, eine Erleichterung.

Man kann also den Appenzeller Männern eine gewisse Starrheit und eine mangelnde Bereitschaft zu Veränderungen vorwerfen. Andererseits vermissten manche Bürger bei den konsequenten Befürwortern des Frauenstimmrechts oft historischen Sinn und Einfühlung; sie fanden es ungerecht und überheblich, so zu tun, als ob unsere Väter und Mütter in einem Unrechtsstaat gelebt hätten.

Für die Gegner der Mitwirkung von Frauen an der Landsgemeinde waren allerdings nicht nur unbestimmte irrationale Ängste massgebend. Am meisten wurde im Volk die Frage diskutiert, ob es in einem so dezentralisierten Kanton wie Aargau auch möglich sei, dass Mann und Frau gleichzeitig am gleichen Ort ihre Stimmpflicht erfüllen konnten. Nicht darauf, ob sie es tun *wollten*, sondern ob sie es auch tun *könnten*, kam es an. In bezug auf dieses Problem wurde Prof. Hans Huber zitiert, der geschrieben hatte: «Die Rechtsgleichheit erfordert nicht, dass alle die Möglichkeit haben, ihre Rechte tatsächlich auszuüben. Sie darf nicht zu formell betrachtet werden.» In der Tat waren auch bei der Männer-Landsgemeinde einzelne Stimmberechtigte wenigstens zeitweise ausgeschlossen (Polizei, Feuerwehr, Bahnangestellte, Kranke). Aber der gleiche Gutachter hatte auch geschrieben: «Richtig bleibt, dass möglichst vielen die Teilnahme ermöglicht werden soll.» Die Gegner der Frauenbeteiligung meinten, eben dieses Prinzip werde nun verletzt, die Zahl der Ehepaare, die nicht zu zweit an der Landsgemeinde teilnehmen könnten, werde zu gross (Landwirtschaft, Gastbetriebe, Ehepaare mit kleinen Kindern). Die zugegebenen Nachteile der Landsgemeinde würden bei der Mitwirkung der Frauen vervielfacht. Aufmerksame Beobachter sahen auch einen Widerspruch darin, dass die Landsgemeinde noch 1988 in einem «Gesetz über die politischen Rechte» eine ganze Reihe von Erleichterungen für die Ausübung der

Stimmpflicht beschlossen hatte, Erleichterungen, die gerade bei der wichtigsten kantonalen Abstimmung, an der Landsgemeinde, nicht gewährt werden konnten.

Sicher fand bei vielen Männern und Frauen auch eine Abwägung der Werte statt. Man bemerkte, wie sehr die Aufgaben des Bundes und der Gemeinden seit dem Zweiten Weltkrieg zugenommen hatten. In beiden Bereichen waren die Ausserrhoder Frauen seit 1972 stimmberechtigt. Demgegenüber waren die Räume, in denen sich die Kantone selbständig bewegen konnten, immer enger geworden. War es unter diesen Umständen nicht zumutbar, wenn die Frauen auf das kantonale Stimmrecht verzichteten, um die wertvolle Institution der Landsgemeinde nicht zu gefährden?

Dieses Abwägen wurzelt letztlich in der Überzeugung vieler, dass die Landsgemeinde eine Einrichtung des Männerstaates sei. Bürger, die rational das Erwachsenenstimmrecht als Grundrecht anerkannten, hingen trotzdem an der Männerlandsgemeinde und gerieten wegen dieser Frage in ein echtes Dilemma.

Die Petition an die eidgenössischen Räte

Die Verhärtung, die Anfang der 80er Jahre spürbar war, liess die engagierten Befürworterinnen daran zweifeln, ob ein kantonaler Durchbruch in absehbarer Zeit zu erreichen sei. Ein eidgenössischer Machtspruch schien ihnen notwendig zu sein.

Am 20. September 1983 forderte eine Petition mit 1830 Unterschriften die eidgenössischen Räte auf, «unverzüglich den Ersatz des Artikels 74, Absatz 4 der Bundesverfassung . . . in die Wege zu leiten.» Die Petition wurde jedoch vom Ständerat mit 22:13, vom Nationalrat mit 104:72 Stimmen abgelehnt.

Bei der Diskussion in Bern wurde deutlich, dass man eine eidgenössische Abstimmung wegen Artikel 74,4 wenn möglich vermeiden wollte, da man zuversichtlich hoffte, die Appenzeller würden von sich aus den entscheidenden Schritt vornehmen. Allerdings wurde von manchen Rednern mehr oder weniger gedroht, allzu lange würde man nicht mehr warten können. Diese Ungeduld bekamen die appenzellischen Parlamentarier sicher zu spüren.

Die Umfrage «Ond/Oder»

Der Druck von aussen verstärkte sich. Unter dem Eindruck der Diskussion in den eidgenössischen Räten bildete sich in Ausserrhoden unter dem Präsidium von Ständerat Otto Schoch eine Arbeitsgruppe, die das Problem erneut studierte und eine Umfrage vorbereitete. Befürchtet wurde insbesondere ein Bundesdiktat, das viele (aber nicht alle) Stimmbürger vermeiden wollten.

Die Umfrage wurde von 15 830 Männern und Frauen beantwortet, d.h. von etwa 50% der Stimmberechtigten. Die grundsätzliche Frage, ob man das Frauenstimmrecht wolle oder nicht, wurde mit 8864 Ja gegen 6780 Nein bejaht. 4584 Stimmberechtigte lehnten das Frauenstimmrecht ab, weil die den Verlust oder die Veränderung der Landsgemeinde befürchteten. Von den grundsätzlichen Befürwortern stimmte die grosse Mehrheit für eine Landsgemeinde mit Frauen. Mit grossem Mehr (9132:3542) wünschten die an der Umfrage Beteiligten eine verbindliche Urnenabstimmung der Männer und Frauen.

Die Kommission «Frauenstimmrecht/Landsgemeinde» 1987/88

Das Ergebnis der Umfrage gab dem Regierungsrat am 16. Juni 1987 den Anstoss zur Bildung einer Kommission unter dem Präsidium von Landammann Hans Höher. Sie bestand aus 27 Mitgliedern und vereinigte Vertreter aller Altersstufen, Parteien und Meinungsrichtungen. Sie bildete vier Arbeitsgruppen, welche die rechtlichen, zeremoniellen, technischen Aspekte und das Abstimmungsverfahren behandelten.

Das grosse Verdienst dieser Kommission war, dass sie gründlich, nüchtern und weitgehend emotionslos an die Lösung des Problems heranging. Sie studierte alle Aspekte und scheute sich nicht, alternative Vorschläge zur Platzfrage zu machen. Vor- und Nachteile der Landsgemeinde wurden sorgfältig abgewogen. Da über die Zahl der bisher in Hundwil und Trogen anwesenden Stimmberechtigten Unsicherheit bestand, versuchte man, die Schätzungen durch moderne Zählungsmethoden zu konkretisieren; daraus ergab sich, dass an den überlieferten Landsgemeindeplätzen festgehalten werden konnte.

In einem umfassenden Schlussbericht vom 14. Juli 1988 wurden dem Regierungsrat die Überlegungen und Ratschläge der Kommission unterbreitet.

Die Anträge an die Landsgemeinde 1989

Der Regierungsrat nahm noch im Juni 1988 Kenntnis vom Schlussbericht der Kommission und beschloss – dieses Mal einstimmig –, dem Kantonsrat und der Landsgemeinde die Einführung des Frauenstimmrechts im kantonalen Bereich zu empfehlen. «Alle Mitglieder des Regierungsrates sind überzeugt, dass das Frauenstimmrecht jetzt auf kantonaler Ebene eingeführt werden sollte... Durch eine nochmalige Ablehnung des Frauenstimmrechts würde die Lösung des Problems einfach verschoben.» So



Hundwil 1989: Letzte Männer-Landsgemeinde. Frauen (und Kinder) als Zaungäste.
(Foto Windler)

stand es 1989 im Landsgemeindebüchlein, das auch vor der Möglichkeit eines Bundesdiktats warnte.

Dieser Empfehlung folgte der Kantonsrat. Schwieriger war für Regierungsrat und Kantonsrat die Entscheidung darüber, ob die Landsgemeinde beizubehalten sei oder ob sie abgeschafft werden müsse. Diejenigen, die sich unter der Führung von Landammann Hans Höhener für die Erhaltung der Landsgemeinde einsetzten, wiesen auf positive Erfahrungen in andern Landsgemeindekantonen hin und betonten vor allem, es sei wichtig, diese wertvolle Institution unsern Nachkommen zu erhalten und sie nicht in einem Kurzschluss-Entscheid zu begraben.

Einen andern Standpunkt nahmen zahlreiche Ratsmitglieder mit Landammann Hans Ueli Hohl ein. Sie übernahmen vor allem das Argument der beschränkten Teilnahme: «Wird die Landsgemeinde zu einer Angelegenheit von Frauen und Männern, wird zweifellos die Unmöglichkeit der Teilnahme prozentual erhöht.» Überhaupt wurde behauptet, dass die unbestrittenen Nachteile der Landsgemeinde durch eine Verdoppelung der Stimmberechtigten noch stärker zum Ausdruck kämen. Schweren Herzens müsse man nun eben zugunsten einer modernen Auffassung von Demokratie auf die Landsgemeinde verzichten.

Wegen dieser Meinungsverschiedenheit, die in der Kommission, in den Räten und im Volk geäußert wurde, schlug der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, an der gleichen Landsgemeinde zuerst über die Hauptfrage (Frauenstimmrecht ja oder nein) und dann über Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde abstimmen zu lassen. Vielen Kantonsräten war es bei einem solchen Verfahren, das sofort über das Schicksal der Landsgemeinde entscheiden sollte, nicht wohl, sie wollten zuerst mit einer Männer/Frauen-Landsgemeinde Erfahrungen sammeln und den definitiven Beschluss erst später fassen. Dieser Stimmung entsprach ein Antrag, die Landsgemeinde von 1989 definitiv über das Frauenstimmrecht abstimmen zu lassen und ihr im Falle der Annahme eine Übergangsbestimmung vorzuschlagen, wonach sie bis 1993 über den Weiterbestand der Landsgemeinde zu entscheiden habe. Diesem Antrag stimmte der Kantonsrat zu, nachdem sich auch der Regierungsrat damit einverstanden erklärt hatte.

Die Landsgemeinden von 1989 und 1990

An der Landsgemeinde vom 30. April 1989 musste die Entscheidung fallen. Nach einem Abstimmungskampf, bei welchem sich vor allem Landammann Hans Höhener für das Frauenstimmrecht eingesetzt hatte, versammelten sich die Männer in grosser



Trogen 1990: Die erste Landsgemeinde mit Männern und Frauen.

(Foto Windler)

Zahl in Hundwil. Damit der wichtige Entscheid von einer wirklich repräsentativen Versammlung gefällt wurde, war zu einer guten Beteiligung noch besonders aufgefordert worden.

Landammann Hans Ueli Hohl eröffnete die Landsgemeinde mit einer klugen Rede, worin er das Frauenstimmrecht mit ehrlichen und daher glaubwürdigen Worten zur Annahme empfahl. Nach den Wahlen schritt er unter grosser Spannung zur Abstimmung über die Sachgeschäfte. Die Hauptfrage, ob das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene einzuführen sei, wurde in bejahendem Sinne entschieden. Das Mehr fiel so aus, dass der Regierungsrat den Entscheid nach der ersten Abstimmung fällen konnte. Die Nein-Stimmen waren aber so zahlreich, dass der einstimmige Beschluss der Regierung für Teilnehmer und Zuschauer keineswegs selbstverständlich war. Gross war die Enttäuschung der Gegner, die sich sehr diszipliniert verhielten; namentlich unter den Zuschauern wurde Beifall laut. Begreiflich waren Erleichterung und Genugtuung der Behörden, die eine drückend gewordene Verlegenheit los waren.

In der folgenden Abstimmung wurde dann mit deutlichem Mehr folgende Übergangsbestimmung in die Verfassung aufgenommen: «Die Landsgemeinde fasst bis spätestens 1993 Beschluss darüber, ob sie abgeschafft oder beibehalten werden soll.»

Gemäss dem Beschluss dieser historischen Landsgemeinde fand nun am 29. April 1990 in Trogen die erste Landsgemeinde mit Frauen statt. Der Regierungsrat hatte sich in organisatorischer Hinsicht wohl mit Recht auf das unbedingt Notwendige beschränkt. Zur Teilnahme berechnete ein Stimmrechtsausweis, die Männer konnten ihr Seitengewehr wie bisher tragen. Der Platz war für alle Fälle so erweitert worden, dass er für ca. 10 000 Stimmberechtigte ausreichte. Für das Landsgemeindelied hatte der Dirigent des Kantonsängervereins, Albrecht Tunger, eine Fassung für Gemischten Chor geschrieben. Unerwartet schönes Wetter begünstigte eine Landsgemeinde, die einen disziplinierten Verlauf nahm, wie man es von einer Ausserrhoder Landsgemeinde erwarten konnte. Geschäftsordnung und traditionelles Zeremoniell sorgten dafür, dass die meisten Teilnehmer die Ansicht äusserten, es habe sich eigentlich nicht viel geändert und es sei eine schöne Landsgemeinde gewesen. Die Regierung war zufrieden, dass keine Platzprobleme entstanden waren. Dieser Umstand konnte allerdings auch kritisch betrachtet werden; wenn bei einer Verdoppelung der Stimmberechtigten ausgerechnet in Trogen genügend Platz vorhanden war, bedeutete dies, dass viele Stimmbürger und Stimmbürgerinnen, vor allem die Nein-Sager von 1989, zu Hause geblieben waren.

Die Presseberichte lauteten günstig; vermerkt wurde allerdings auch, dass die landwirtschaftliche Bevölkerung schlecht vertreten war. Wesentlich war vor allem die Be-

merkung der Appenzeller Zeitung, es sei einfach eine *andere* Landsgemeinde gewesen. Die Annahme der erwähnten Übergangsbestimmung bedeutet nun aber, dass über das Schicksal der Landsgemeinde Ungewissheit besteht. Bis 1993 muss sich das Volk endgültig entscheiden, ob es diese andere Landsgemeinde gut und richtig findet. Bis dann wird sich vielleicht noch eine andere Frage klären. 1965 wurde in diesem Heft geschrieben, die Landsgemeinde könne nur leben, wenn die Schweiz föderalistisch bleibe. Diese Frage wird in den nächsten Jahren grosse Diskussionen auslösen. Ob die Kantone wesentliche Entscheidungsbefugnisse behalten können oder ob sie noch mehr zu reinen Vollzugsorganen werden und die Landsgemeinde zu einer folkloristischen Veranstaltung verkümmert, hängt davon ab, ob es unsern Behörden gelingt, in den kommenden Europa-Beschlüssen die für die Schweiz so wichtigen föderativen Strukturen zu bewahren.

Im Frühjahr 1991

Walter Schläpfer

Literatur

- Appenzeller Geschichte Bd. 1: *Das ungeteilte Land*. (bis 1597). Von P. Rainald Fischer, Walter Schläpfer und Franz Stark. Unter Mitarbeit von Hermann Grosser und Johannes Gisler. Kantonskanzleien Appenzell und Herisau 1964
- Bd. II: Appenzell Ausserrhoden. Von 1597 bis zur Gegenwart. Von Walter Schläpfer. Kantonskanzleien Herisau und Appenzell 1972. Unveränderter Nachdruck 1976.
- Blumer J. J.: *Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien*. 2 Bde. St.Gallen 1850–58
- Ryffel Heinrich: *Die schweizerischen Landsgemeinden*. Zürich 1903
- Schläpfer Walter: *Demokratie und Aristokratie in der Appenzeller Geschichte des 17. und 18. Jahrhunderts*. Appenzellische Jahrbücher 1948 (76. Heft)
- Thürer Georg: *Unsere Landsgemeinden*. Erlenbach 1950
- Ond/Oder*. Eine Dokumentation zum Thema «Frauenstimmrecht ond/oder Landsgemeinde». Herisau, Schläpfer 1986
- Kommission Frauenstimmrecht/Landsgemeinde. Schlussbericht. Herisau, 14. Juli 1988
- Geschäftsordnung für die Landsgemeinde vom 30. April 1989
- Susanna Wettstein: *Der lange Weg des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden*
Staatskunde-Arbeit Seminar Kreuzlingen, überarbeitet für Wettbewerb «Schweizer Jugend forscht». Urnäsch 1990

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Ursprünge	3
Die Landsgemeinde des ungeteilten Landes (bis 1597)	6
Die Ausserrhoder Landsgemeinde	8
Der Tagungsort	8
Die Zeit der ordentlichen Landsgemeinde	11
Ausserordentliche Landsgemeinden	12
Stimmrecht	13
Landsgemeinde-Busse	13
Stimmrechtsausweis	13
Trommler, Pfeifer und Spiessenmänner	14
Landsgemeinde-Disziplin	15
Landsgemeinde-Predigt und Glockengeläute	16
Landsgemeindelied	17
Landsgemeinde-Stuhl	18
Geschäftsführung	18
Die Abstimmung über die Staatsrechnung	22
Wahlgeschäfte	22
Landweibel und Landschreiber	24
Sachvorlagen	25
Das Problem der Diskussion und die Volksinitiative	28
Der Eidschwur	32
Die Landsgemeinde in der Gegenwart	36
Nachwort 1990: Landsgemeinde und Frauenstimmrecht	39
Die eidgenössischen Abstimmungen von 1959 und 1971	39
Das Frauenstimmrecht in den Gemeinden des Kantons Appenzell A. Rh. ...	39
Die Landsgemeinde von 1972	40
Weitere Vorstösse in den 70er Jahren	41
Der Gleichheitsartikel in der Bundesverfassung	41
Die Landsgemeinde von 1984	42
Rationales und Irrationales	42
Die Petition an die eidgenössischen Räte	45
Die Umfrage «Ond/Oder»	45
Die Kommission «Frauenstimmrecht/Landsgemeinde» 1987/88	46
Die Anträge an die Landsgemeinde 1989	46
Die Landsgemeinden von 1989 und 1990	48

Die Schriftenreihe «Das Land Appenzell»

Heinrich Altherr	Die Sprache des Appenzeller Volkes Erzählig: De goldig Schlüssell	1
Hans Heierli/Theo Kempf	Bau und Entstehung des Alpsteins	2
Walter Schläpfer	Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden	3
Rudolf Widmer	Die Pflanzenwelt des Appenzellerlandes	4
Hans Schläpfer/Walter Koller	Appenzeller Volksmusik	5
Stefan Sonderegger	Der Alpstein im Lichte der Bergnamensgebung	6/7
Hans Meier	Das Appenzellerhaus	8/9
Jakob Altherr	Johann Ulrich Fitzi 1798—1855	10
Emil Walser	Die appenzellischen Gewässer	11
Pater Dr. Ferdinand Fuchs/ Hans Schläpfer	Festbräuche im Appenzellerland	12
Daniel Brugger	Die appenzellischen Eisenbahnen	13/14
Rudolf Widmer/ Hermann Schmid/ Jonas Barandun	Aus der Tierwelt des Appenzellerlandes	15/16
Johannes Gruntz-Stoll	Appenzeller Schüler und Gehilfen Pestalozzis Hermann Krüsi – Johannes Niederer – Johann Georg Tobler	17/18
Verschiedene Autoren	Sagen aus dem Appenzellerland	19
Hans Amann	Findige Appenzeller und Appenzeller Erfinder	20
Oskar Keller/Edgar Krayss	Geologie und Landschaftsgeschichte des voralpinen Appenzellerlandes (erscheint im Juni 1991)	21/22

Weitere Hefte in Vorbereitung

Der Verlag Appenzeller Hefte, anlässlich der 450-Jahrfeier der Kantone Appenzell 1963 gegründet, verfolgt mit der Herausgabe der Schriftenreihe «Das Land Appenzell» einen ideellen Zweck. Er will damit zur Kenntnis von Land und Volk am Säntis beitragen.

Unsere Bestrebungen werden unterstützt u. a. durch die Regierung des Kantons Appenzell A. Rh., durch die Standeskommission von Appenzell I. Rh., durch den Appenzellischen Heimatschutz, durch die Staatsbürgerliche Arbeitsgemeinschaft beider Appenzell, durch die Appenzellische Naturwissenschaftliche Gesellschaft, durch die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank und durch die B.-Suhner-Stiftung, Herisau.

Auf dem Weg zur Abschaffung der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde von 1993

Der Übergangsbestimmung in der Verfassung folgend, legte der Regierungsrat der Landsgemeinde von 1993 die Frage über Beibehaltung oder Abschaffung zur Entscheidung vor. Im Vorfeld hatte sich der Kantonsrat in erster Lesung mit 41 zu 13 Stimmen, in zweiter mit 43 zu 11 Stimmen deutlich für den Fortbestand entschieden. Vorgängig wurde auch die in der Volksdiskussion gemachte Anregung, über die Zukunft der Landsgemeinde an der Urne abzustimmen, aufgenommen und rege diskutiert. Dabei fochten die Befürworterinnen und Befürworter einer Urnenabstimmung vor allem mit rationalen Argumenten und zeigten die Nachteile der Landsgemeinde auf. Solche wurden unter anderem darin gesehen, dass eine Landsgemeinde nie repräsentativ gewesen sei, geschweige denn sein werde. Sie werde als gesellschaftliches Ereignis überbewertet und drohe, in ihrer folkloristischen Form zu erstarren. Gefragt sei Verstand und nicht Gefühl. Die Gegnerinnen und Gegner sprachen der Landsgemeinde die Fähigkeit zu, über ihre Zukunft zu entscheiden, und setzten sich für ein Festhalten an traditionellen Formen der Demokratie in Ausserrhoden ein.

An der gut besuchten Landsgemeinde vom 25. April gab Landammann Hans Höhenner – ohne auf die Frage Abschaffung oder Beibehaltung der Landsgemeinde einzugehen – zu bedenken, dass in der direkten Demokratie nur dann etwas gehe, wenn die Bevölkerung Vertrauen in ihre gewählten Politikerinnen und Politiker und die von ihr bestimmten staatlichen Institutionen habe und umgekehrt die Politikerinnen und Politiker dem Volk sachgerechte Entscheide zutrauen. Sollte dies nicht mehr der Fall sein, müssten wir unser politisches, direktdemokratisches System tatsächlich grundlegend überdenken.

In der mit Spannung erwarteten Abstimmung sprachen sich die Frauen und Männer mit überwältigendem Mehr für die Beibehaltung der Landsgemeinde aus, was inner- und ausserhalb des Rings mit Applaus und Bravorufen begrüsst wurde.

Die Wahl von Frauen in die Regierung

Bereits der Begrüssungsapplaus für Bundesrätin Ruth Dreifuss hatte angedeutet, dass der Landsgemeindesonntag 1994 zu einem guten Tag für die Frauen werden könnte. Bei schönstem Frühlingwetter wählten die Ausserrhoderinnen und Ausserrhoden für die zurücktretenden Landammann und Regierungsrat Hans Ueli Hohl und Regie-

rungsrat Alfred Stricker gleich zwei Frauen in die Exekutive. Für die beiden Sitze bewarben sich nicht weniger als sechs offizielle Kandidatinnen und Kandidaten, und zwar Marianne Kleiner-Schläpfer, Herisau, Gemeinde- und Kantonsrätin Alice Scherrer-Baumann, Grub, Kantonsrat Heinz Brunner, Heiden, Kantonsrat Hans Diem, Herisau, Gemeinderat Max Nadig, Herisau, sowie alt Kantonsratspräsident und Kantonsrat Werner Meier, Lutzenberg. Im ersten Wahlgang blieben nebst der an der Landsgemeinde vorgeschlagenen Herisauerin Lina Gsell Heinz Brunner, Max Nadig und überraschenderweise auch Werner Meier chancenlos auf der Strecke. Im zweiten Wahlgang schied Hans Diem aus und beim dritten Mehren liess Marianne Kleiner-Schläpfer ihre Mitbewerberin hinter sich. Im Rennen um den siebten Sitz vermochte wiederum nur Hans Diem mitzuhaltend, doch stand bereits im zweiten Wahlgang der Sieg von Alice Scherrer-Baumann fest. Mit gelben Rosen betraten die Neugewählten den Stuhl.

Damit war Appenzell Ausserrhoden der erste Ostschweizer Kanton mit Frauenvertretung und nach Bern erst der zweite Stand mit zwei Regierungsrätinnen. Das Wahlergebnis ist eindeutig im Sinne der Bereinigung eines während langer Jahre schwer auf dem Kanton lastenden Makels ausgefallen.

Kampf gegen die neue Kantonsverfassung

Von Januar 1992 an befasste sich eine Kommission mit der Totalrevision der aus dem Jahre 1908 stammenden Verfassung. Am 17. Mai 1993 hiess die Verfassungskommission den Entwurf für die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung gut und legte denselben dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor. Dieser ermächtigte die Kommission, bis Ende Januar 1994 ein breites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Von den gegen 150 Eingaben gab jene von 259 Personen unterzeichnete Anregung zu partiellen Urnenabstimmungen am meisten zu reden. Dadurch wäre auch die Möglichkeit geschaffen worden, dereinst einmal über den Fortbestand der Landsgemeinde an der Urne abzustimmen. Der Kantonsrat sowie die Verfassungskommission stellten sich der Diskussion, kamen aber zum Schluss, den Verfassungsentwurf diesbezüglich schon deshalb nicht zu ändern, um den klaren Volksentscheid von 1993 zugunsten der Landsgemeinde zu respektieren. Mit 57 zu 3 Stimmen wurde die totalrevidierte Verfassung in zweiter Lesung gutgeheissen. Gegen den Beschluss des Kantonsrates, die neue Verfassung der Landsgemeinde vorzulegen, wurde in der Folge beim Regie-

rungsrat eine Stimmrechtsbeschwerde eingereicht. Der darin gestellte Antrag auf Urnenabstimmung wurde laut Landammann Höhener mit den gängigen Argumenten gegen die Landsgemeinde begründet. Auf diese Beschwerde trat der Regierungsrat nicht ein und verwies den Antragsteller ans Bundesgericht. Der Abgewiesene machte in der Folge in seiner Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht geltend, das vorgehene Abstimmungsverfahren stehe im Widerspruch zu den Stimm- und Wahlrechtsgarantien der Bundesverfassung. Die Beschlüsse des Kantons- und Regierungsrates über die Verfassungsabstimmung seien aufzuheben, der Beschwerde solle zudem aufschiebende Wirkung zukommen.

Noch bevor ein Entscheid aus Lausanne vorlag, gingen die Gegnerinnen und Gegner der neuen Verfassung in die Offensive. Ein «Aktionskomitee für eine demokratische Kantonsverfassung» formierte sich und setzte sich zum Ziel, die Verfassungsvorlage «einstweilen zu bekämpfen». Sollte die Verfassung an der Landsgemeinde verworfen werden, wäre der Entwurf mit einer Ergänzung zu versehen, welche am Weiterbestand der Landsgemeinde nichts ändern, aber die Durchführung von Urnenabstimmungen in ganz bestimmten Fällen ermöglichen sollte. Damit versuchten die Opponentinnen und Opponenten, sich vom Makel, «Landsgemeindeabschaffer» zu sein, reinzuwaschen. Eineinhalb Wochen vor der Landsgemeinde 1995 wies das Bundesgericht die Beschwerde gegen die Landsgemeinde ab. Diese stimmte darauf der neuen Verfassung deutlich zu.

Initiative

Dass viele Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder mit der geschaffenen Situation nicht zufrieden waren, zeigte der Umstand, dass am 11. April 1996 Vertreter eines Aktionskomitees das innerhalb von nur gerade drei Monaten von 7014 Personen unterzeichnete Volksbegehren zur Einführung der Urnenabstimmung für Verfassungsfragen der Ratskanzlei in Herisau übergeben konnten.

Das von den Initiantinnen und Initianten gesetzte Ziel, ihr Begehren in allen Gemeinden von mindestens 10% unterzeichnen zu lassen, wurde immerhin in 16 Kommunen erreicht. Auffallend ist, dass die sonst eher Traditionen verbundenen Hinterländer Gemeinden deutlich höhere Zustimmungssatzes aufwiesen als die Vorderländer Gemeinden. Rekordhalter war Waldstatt mit 46%. Die Initianten gaben ihrer Hoffnung Ausdruck, das Begehren werde der Landsgemeinde 1997 vorgelegt.

Die Antwort des Regierungsrates liess nicht lange auf sich warten und glich einem Paukenschlag. Sie stellte nämlich nach ihrer Sitzung vom 20. August an das Parlament den Antrag, der Initiative sei mit einem Gegenvorschlag für einen Urnenentscheid über den Fortbestand der Landsgemeinde zu begegnen. Weil aus der Sicht der Regierung die Initiative auf eine Abschaffung der Landsgemeinde in Raten hinauslaufe, sei das Volksbegehren zum Anlass zu nehmen, erneut und grundsätzlich zum Weiterbestand oder Ende der alljährlich stattfindenden Volksversammlung Stellung zu nehmen. Der Gegenvorschlag sah vor, in der Verfassung einen Artikel als Übergangsbestimmung zu verankern, wonach innert Jahresfrist durch eine Abstimmung an der Urne über die Beibehaltung oder die Abschaffung der Landsgemeinde zu entscheiden sei.

Nach langer Diskussion beschloss der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 9. September 1996 in erster Lesung mit 33 zu 19 Stimmen bei 9 Enthaltungen, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Offenbar verfieng die regierungsrätliche Befürchtung, bei Annahme des Volksbegehrens werde die Landsgemeinde ausgehöhlt und verliere ihren staatspolitischen Gehalt.

Zudem sprach er sich dafür aus, den Vorschlag der Regierung der Landsgemeinde nicht als Gegenvorschlag, sondern separat vorzulegen.

Mit dieser nochmaligen Wendung zeigten sich die Initianten durchaus zufrieden, denn dadurch wurden die beiden Fragen nicht verquickt und der Landsgemeinde gleichberechtigt zum Entscheid vorgelegt.

Am 11. November beschloss das Parlament abschliessend mit 38 zu 23 Stimmen, die Landsgemeinde habe über die Volksinitiative für die Einführung der Urnenabstimmung bei Verfassungsfragen sowie über die Existenz der Landsgemeinde getrennt abzustimmen.

Die Landsgemeinde 1997

Mehr Interesse als die Sachvorlagen erweckten offenbar die Wahlgeschäfte, galt es doch, für den nach 16 Jahren Regierungstätigkeit abtretenden Hans Höhener sowohl ein neues Mitglied der Regierung als auch eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger im Landammannamt zu bestimmen. Der Abtretende stellte sich aber als Ständeratskandidat. Dieses Wahlgeschäft oblag nach der neuen Kantonsverfassung wiederum der Landsgemeinde.



Am 28. April 1997 fand in Hundwil die letzte Ausserrhoder Landsgemeinde statt.



War die Wahl von Regierungsrätin Marianne Kleiner-Schläpfer (Bild links) zur ersten Frau Landammann ein Omen für eine Aufbruchstimmung im Appenzeller Stimmvolk? Dies war eine Frage, welche durch die Nichtwahl des langjährigen und verdienstvollen Regierungsrates und Landammanns Hans Höhener zum Ständerat zusätzlich an Brisanz gewann.

Eher ernüchternd nahm sich daher die deutliche Ablehnung der Volksinitiative zur Einführung der Urnenabstimmung bei Verfassungsfragen aus. Einmal mehr zeigte sich, dass die Landsgemeinde ihre eigenen Gesetze hat. Obwohl das Begehren seinerzeit von annähernd 20% der Stimmberechtigten unterzeichnet wurde, was einem noch nie dagewesenen Rekord gleichkam, fand es keine Gnade vor der nur durchschnittlich besuchten Versammlung.

Umso deutlicher war dafür die Zustimmung zum Vorschlag der Regierung, über den Fortbestand der Landsgemeinde innert Jahresfrist an der Urne zu entscheiden.

Die Urnenabstimmung

Damit die Ungewissheit über die Zukunft der Landsgemeinde nicht allzulange dauern würde, entschied sich die Regierung, einen relativ frühen Abstimmungszeitpunkt zu wählen. Mehrheitlich beantragte der Regierungsrat, den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Landsgemeinde beizubehalten. Obwohl ohne die Landsgemeinde aus Sicht der Regierung vieles einfacher geworden wäre, war für sie der staatsbürgerliche

Vorteil dieser Institution derart gross, dass sie bereit war, die Nachteile in Kauf zu nehmen.

An seiner Sitzung vom 16. Juni 1997 beschloss der Kantonsrat, zuhanden der Stimmberechtigten eine Empfehlung abzugeben. Im Stimmenverhältnis 36 zu 19 sprach sich der Rat dafür aus, auf eine weitere Diskussion der Vor- und Nachteile der Landsgemeinde zu verzichten. Mit 38 Ja, 22 Nein sowie 2 Enthaltungen empfahl das Parlament unter Namensaufruf dem Stimmvolk, die Landsgemeinde beizubehalten.

Im Vorfeld der Abstimmung fand in der hiesigen Lokalpresse ein reger Meinungsaustausch statt. Leserbriefschreiberinnen und -schreiber füllten über Wochen Seite um Seite, ohne dass wirklich neue Aspekte auszumachen gewesen wären. Über diesen Abstimmungskampf konnten sich nur die Printmedien freuen, denn auch im Inserateteil kreuzten Befürworterinnen und Befürworter mit Gegnerinnen und Gegnern fleissig die Klinge. Dabei gingen die Erstgenannten sehr früh in die Offensive, indem sie Inserate mit Bild und persönlichen Kernaussagen der abgeklärten Person veröffentlichten.

Die Abstimmung am letzten Septemberwochenende lockte nicht nur 61% der Stimmberechtigten an die Urne, sondern weckte auch das Interesse der Medienschaffenden. Musste man sich bei Landsgemeinden schon von Zaungästen aus nah und fern belatschen oder ausbuhen lassen, so fand es das Schweizer Fernsehen angebracht, das Einwerfen der Stimmzettel in die Wahlurne beispielsweise vor dem Gemeindehaus Trogen auf Zelluloid zu bannen, um anschliessend ins ganze Land ausstrahlen zu können.

Das mit Spannung erwartete Ergebnis fiel dann zum Glück deutlich aus. Insgesamt sprachen sich 9911 Stimmberechtigte für die Beibehaltung aus, 11623 votierten dagegen. Nur sieben der 20 Gemeinden entschieden sich für den Fortbestand. Wenig Kredit hatte die Institution vor allem im Appenzeller Hinterland. Am deutlichsten stimmte Urnäsch mit knapp 68% gegen die Landsgemeinde. Als Spitzenreiter auf beifürwortender Seite rangierte Reute mit 56% Ja-Stimmenanteil.

Die Reaktionen fielen verständlicherweise unterschiedlich aus. Einhellig aber war man der Meinung, dass der Volksentscheid für den Kanton einen Einschnitt ins politische Leben bringen würde, dass nun eine neue politische Kultur gefragt sei.

Mit dem Entscheid verschwand 400 Jahre und 20 Tage nach Abfassung des Landteilungsbriefes eine Institution, die stets wieder als die direkteste Form der Demokratie gepriesen wurde, der man aber ebenso nachhaltig misstraute, allfällige Änderungen verkraften zu können.

Nach Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen auf eidgenössischer Ebene verwehrten die Ausserrhoder Männer den Frauen während 17 Jahren erfolgreich, aber zunehmend unglaubwürdiger die Teilnahme an der Landsgemeinde. Die Tatsache, dass nur gerade fünf Jahre nach Einführung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts für Frauen zwei von ihnen auf den Stuhl gewählt wurden, hatte die Landsgemeinde – wie von vielen befürchtet – nicht zu Fall gebracht; ganz im Gegenteil, dadurch wurde sie farbiger und lebendiger, sie hatte ihre Wandelbarkeit unter Beweis gestellt. Statt in diesem Stil fortzufahren, hielt man krampfhaft an der starren Form fest. Für grundlegende Änderungen war man nicht bereit.

Die vermeintliche Kompetenzerweiterung beispielsweise in Form der Wahl des Mitgliedes in den Ständerat war mehr ein Rückschritt als eine Verbesserung. Damit schuf man ein wichtiges Wahlgeschäft mehr, von dem ein Teil der Stimm- und Wahlberechtigten von vornherein ausgeschlossen wurde.

Die Institution Landsgemeinde musste letztlich auch fallen gelassen werden, weil vielen die Form wichtiger war als deren Inhalt.

Trogen, im Frühjahr 1999

Johannes Schläpfer

EP 1600