

# Landsgemeinde : Demokratie im Wandel der Zeit : historische und politische Aspekte zu den Landsgemeinden von Appenzell Innerrhoden und der übrigen Schweiz

Autor(en): **Küng, Josef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Innerrhoder Geschichtsfreund**

Band (Jahr): **33 (1990)**

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-405264>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Landsgemeinde – Demokratie im Wandel der Zeit

(Historische und politische Aspekte zu den Landsgemeinden von Appenzell Innerrhoden und der übrigen Schweiz)

Von Josef Küng, Appenzell

## **I. Begriffliche Abgrenzung und zeitbedingtes Freiheitsverständnis**

## **II. Die Landsgemeinden in der Anfangszeit**

1. Ursprung
2. Rechtliche Stellung und Kompetenzen

## **III. Entartung der Landsgemeinden und politische Umgestaltung**

1. Missstände
2. Umbruch und Neugestaltung

## **IV. Die Landsgemeinden heute**

1. Teilnahme
2. Kompetenzen des stimmberechtigten Volkes
3. Wandel

## **I. Begriffliche Abgrenzung und zeitbedingtes Freiheitsverständnis**

Der Begriff «Landsgemeinde» weckt bei vielen die Vorstellung von natürlicher und lebendiger Verkörperung der Demokratie, von echtem Freiheitsdrang und von tief verwurzelttem politischen Bewusstsein. Wer je einer Landsgemeinde beigewohnt hat, dem ist der beinahe mythische Zauber eines solchen Festtages kaum entgangen. Reich beflaggte Häuser, feierlicher Aufzug der Regierung, Festmusik, zündende Reden und eindruckliches Händemehr sind nur einige wenige Impressionen eines einzigartigen Schauspiels. Andere hingegen tun sich schwer mit dieser Form von Demokratie. Für sie sind Landsgemeinden zu emotional und unberechenbar, zu wenig diskret und oft schwer kontrollierbar.

Die Landsgemeinde ist als mögliche demokratische Form nur in wenigen Fällen unter ganz bestimmten Voraussetzungen durchführbar. Man kann es aber nicht bei den Äusserlichkeiten, wie sie sich dem oberflächlichen Zuschauer bieten, bewenden lassen. Die Landsgemeinde ist nur dann glaubwürdig, wenn sie über den festtäglichen Rahmen hinaus den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Aufgaben gerecht wird. Es versteht sich aber, dass die Erwartungen und Vorstellungen von Demokratie je nach Zeit und Gegend im Verlauf der Jahrhunderte verschieden gewesen sind.

Die Landsgemeinde ist aus dem Versammlungssystem herausgewachsen, das lange Zeit die einzig mögliche Form der politischen Meinungsbildung darstell-

te. Diese Einrichtung hat auch ausserhalb der typischen Landsgemeinde-Orte ihren Niederschlag gefunden, so etwa in verschiedenen Landschaften wie Ursern, Livinental, March, Einsiedeln, Uznach, Toggenburg, Engelberg usw. Auch im Wallis und in Rätien bildeten sich Bünde kleiner Landsgemeinde-Demokratien. In Graubünden haben sich Tal- oder Kreisversammlungen wie die «Cumin» in Disentis oder die «Bsatzig» in St. Peter (Schanfigg) bis heute erhalten. Im Ausland gab es vereinzelt ebenfalls Landsgemeinden. So kannte man im Hochmittelalter auf der Insel Island, in Friesland und in verschiedenen deutschen Reichsdörfern demokratische Versammlungssysteme, die mit den schweizerischen Landsgemeinden einige Gemeinsamkeiten hatten. Infolge der Ausdehnung der absolutistischen Territorialmonarchien im Ausland konnten sich diese Gemeinden in der Neuzeit praktisch nicht mehr behaupten. Im «Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte» bezeichnet der Rechtshistoriker Louis Carlen die Landsgemeinde als «die verfassungsmässige unter feierlichem Zeremoniell abgehaltene Versammlung der stimmbfähigen Bürger schweizerischer Gemeinwesen». In diesem Sinne wird im folgenden die Rede sein von den heute noch bestehenden fünf Landsgemeinde-Kantonen Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden. Die übrigen kantonalen Landsgemeinden Uri, Schwyz und Zug, die bis ins 19. bzw. bis anfangs des 20. Jahrhunderts gedauert haben, können bei diesem Themenbereich nicht übergangen werden. Hingegen bleiben Bezirks-, Kreis- und Gemeindeversammlungen, die früher in einigen Gebieten und teilweise heute noch als Landsgemeinden gelten, ausser Betracht.

Je nach Zeit und Ort war der Aufgabenkreis der Landsgemeinden verschieden ausgeprägt. Heute liesse sich die Landsgemeinde in leichter Abänderung von Heinrich Ryffel folgendermassen umschreiben: Sie ist die verfassungsgemäss einberufene und tagende Versammlung aller Stimmberechtigten eines Kantons, um jene Wahlen und Sachgeschäfte vorzunehmen, die ihr durch die Kantonsverfassung zukommen.

Eng mit der Landsgemeinde sind die Begriffe «Demokratie» und «Freiheit» verbunden. Die Versammlung des ganzen Volkes und die freie Aussprache und Mitbestimmung erfüllen im Grunde demokratische Forderungen in hohem Masse. Die demokratische Freiheit als Selbstbestimmungsrecht des Volkes ist nicht mehr als unbedingt nötig einzuschränken. Jeder Eingriff der Regierung muss theoretisch durch ein vom Volk geschaffenes Gesetz abgestützt sein. Wie konkret oft um diese Freiheit gerungen wurde, mag ein unscheinbares, fast zufällig entstandenes Beispiel beleuchten, das uns in der Walser Chronik von 1739 überliefert ist. Danach soll im Jahre 1489 der damalige Appenzeller Landammann – es dürfte sich um Hermann Schwendiner handeln, der in verschiedene Rechtshändel verwickelt war und wegen des Rorschacher Klosterbruchs von 1490 ins Ausland fliehen musste – in Rom eine aussergewöhnliche Heiratserlaubnis erwirkt haben. Nach der päpstlichen Dispensation kam die Ehe anscheinend zustande. «Darauf hat die Lands-Gmeind», so ist es in der Walser Chronik überliefert, «einhellig erkennt: Dass was dem Landammann

ums Geld bewilliget worden und recht seye, furohin auch jedem Landmann ohne Geld erlaubt seyn solle.» Obwohl der genaue Sachverhalt nicht näher bekannt ist, so zeigt dieser Fall doch, wie das Volk oft ein gesundes Gerechtigkeitsgefühl und das nötige Selbstbewusstsein empfand, ganz aus der Überlegung heraus, dass sich auch die Regierenden an die geltenden Gesetze zu halten hatten.

Ein anderer Aspekt des Freiheitsbewusstseins in den Landsgemeinde-Orten ist auf eindrucksvolle Weise im Drama «Wilhelm Tell» von Friedrich von Schiller festgehalten. In der dritten Szene des dritten Aktes ist Tell, als er achtlos beim Gessler-Hut vorbeigeht, mit seinem Sohn Walter in ein tiefes Gespräch versunken:

T. – «Wenn man hinuntersteigt von unseren Höhen  
Und immer tiefer steigt, den Strömen nach,  
Gelangt man in ein grosses ebnes Land . . .

Das Korn wächst dort in langen schönen Auen,  
Und wie ein Garten ist das Land zu schauen.

W. – Ei, Vater, warum steigen wir denn nicht  
Geschwind hinab in dieses schöne Land?

T. – Das Land ist schön und gütig wie der Himmel,  
Doch die's bebauen, sie geniessen nicht  
Den Segen den sie pflanzen.

W. – Wohnen sie

Nicht frei wie du auf ihrem eignen Erbe?

T. – Das Feld gehört dem Bischof und dem König . . .

Dem Herrn gehört das Wild und das Gefieder . . .

Der Strom, das Meer, das Salz gehört dem König . . .

W. – Vater, es wird mir eng im weiten Land;

Da wohn' ich lieber unter den Lawinen.»

Die uralte Freiheit der Innerschweizer ist verschieden beurteilt worden. Sicher bildeten aber die Freien und beinahe Freien im 13./14. Jahrhundert die Mehrheit. Was nun Friedrich von Schiller in meisterhafter und beinahe pathetischer Art in diesem Szenenausschnitt festhält, beleuchtet tatsächlich ein Hauptanliegen des damaligen Freiheitsstrebens, nämlich die Vorstellung von einer weitgehenden grundherrschaftlichen Unabhängigkeit.

Der Mensch des 20. Jahrhunderts hat klare Vorstellungen von Demokratie und Freiheit. Wir dürfen aber keineswegs diese modernen Kriterien, die das Resultat einer langen Entwicklung sind, auf frühere Zeiten anwenden. Wir können höchstens Vergleiche anstellen zu andern gesellschaftlichen und politischen Systemen der damaligen Zeit und uns so ein Bild über die jeweilige Freiheit machen. Es wird sich damals um eine weniger differenzierte, jedoch bereits erstaunlich weit gediehene Grunderfahrung der Freiheit gehandelt haben. Auch in den Landsgemeinde-Orten waren später revolutionäre Stürme unumgänglich, um konsequentere Gleichheit und individuelle Freiheitsrechte durchzusetzen.



## II. Die Landsgemeinden in der Anfangszeit

### 1. Ursprung

Heinrich Rychfel vertrat die Meinung, dass die Landsgemeinde «aus den Wäldern Germaniens» stamme. «Das Landesding der freien Germanen ist ihre Ahnenmutter, und heute noch, nach zwei Jahrtausenden leben deren Züge im getreuen Abbild der Tochter fort.» Nach dieser Auffassung, die von verschiedenen namhaften Rechtshistorikern zwischen 1850 und 1950 vertreten wurde, sind die freien Bauern der Innerschweiz im Spätmittelalter als Nachkommen der einst freien Alemannen anzusehen. Die Landsgemeinde wäre demnach die folgerichtige Übernahme des germanischen Thing.

Es sei gleich vorweggenommen: Über die Besiedlungsgeschichte der Alemanen im Gebiet der heutigen Schweiz fehlen zuverlässige historische Quellen fast ganz. Man ist grossenteils auf Bodenfunde und Ortsnamen angewiesen, so dass nur Vermutungen über die Rechtsverhältnisse und über die sozialen Einrichtungen möglich sind. Es wird Freie und Unfreie, vor allem aber einen einflussreichen Adel gegeben haben, unter dem «urgermanische» Freiheiten und Demokratien kaum stark entwickelt waren. Das ursprüngliche germanische Gerichtsthing hat bei den alemannischen Bewohnern der Schweiz wahrscheinlich keine oder nur geringe Bedeutung gehabt. Auf jeden Fall kann nach der neueren Forschung der Ursprung der innerschweizerischen Landsgemeinden nicht mit dem Thing in Verbindung gebracht werden.

Auch der Einfluss aus den fränkischen Hundertschaften seit dem sechsten Jahrhundert neben den alemannischen Adelsherrschaften bleibt im dunkeln. Mit dem Zerfall des Deutschen Kaisertums im 13. Jahrhundert entstand eine grosse Rechtsunsicherheit. Zahlreiche Königsfreie begaben sich freiwillig unter den Schutz eines mächtigeren Herrn, vor allem unter die Klöster. Daraus ergab sich eine eindeutige Tendenz zur Landesherrschaft durch die stärkeren geistlichen und weltlichen Fürsten. Andererseits führte diese Entfaltung zu Städtegründungen mit ausgeprägtem Selbstständigkeitsdrang und zur Schaffung von ländlichen Gemeinden in den Alpentälern mit einem Hang zur Unabhängigkeit. Ihr höchstes Ziel war Reichsunmittelbarkeit und Landeshoheit. Bezeichnenderweise bildeten sich um den Vierwaldstättersee verschiedene freie Talgenossenschaften. Besonders Uri und Schwyz – beide allerdings noch nicht im heutigen Umfang – traten sehr früh geschlossen auf und erreichten bereits in der ersten Hälfte des 13. Jahrhunderts die Reichsunmittelbarkeit. Selbstbewusste Talgenossenschaften entstanden zu dieser Zeit an verschiedenen Orten des Alpenraums, so vor allem in den Waldstätten, aber auch in andern Berggebieten wie die Talgemeinden in Hasli im Berner Oberland, in Blenio und in der Leventina um 1200 oder die Walserkolonie im bündnerischen Rheinwald im Jahre 1277. Diese Talkommunen wurden oft «communitas», «universitas» oder nach ihren Bewohnern «universi homines» genannt und bildeten sich durch verschiedene Entwicklungen, vor allem durch Kolonisationsbewegungen, durch das Aufkommen der Pässe, aber auch infolge des



Urner Landsgemeinde bei Bötzingen, Altdorf, Ende 19. Jahrhundert  
(Foto: Aschwanden/Staatsarchiv Uri, Altdorf)

Aussterbens oder Absinkens der führenden Adelsgeschlechter. Die geographische Geschlossenheit der Talschaften begünstigte den politischen Willen der Talbewohner als Gemeinschaft wesentlich. Die auswärtigen Schutzherren wurden seit dem 13. Jahrhundert durch einheimische führende Familien ersetzt. Die gelegentliche Auflehnung gegen das einheimische Patriziat erfolgte im 14. Jahrhundert meistens infolge der zunehmenden Eigenständigkeit und der breiteren Regierungsgrundlagen im Innern.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich in verschiedenen Städten ab, wo sich anfänglich mächtige Grundherren, Dynasten und Ministerialen behaupteten. Später gingen die Städte zu einem einheimischen Patriziat über und kämpften schliesslich um kommunale Selbstverwaltung mit eigenem Schultheiss und



Landsgemeinde von Obwalden, Landenberg, Sarnen, ca. 1985  
(Foto: Reinhard, Sachseln)

Rat. Das führte im 14. Jahrhundert auch zu mehreren Interessengemeinschaften der Städte mit den Talschaften der Innerschweiz.

Aus Urkunden ist bekannt, dass gegen Ende des 13. Jahrhunderts die Bewohner verschiedener Talgenossenschaften sich zu Landsgemeinden versammelten, indem man lange noch von «communitas» oder «universitas» sprach. Der Begriff «Landsgemeinde» tauchte erst im 15. Jahrhundert auf. Es gibt einige Thesen zur Entstehung der Landsgemeinden. Denkbar wäre die Weiterentwicklung der freien Markgenossenschaften zu einer politischen Form der Zusammenkunft, die der Landsgemeinde ähnlich ist. Vielleicht haben Korporationen und bestimmte Selbsthilfegruppen die Bildung der Versammlungsdemokratie gefördert. Letztlich lässt sich aber diese Frage nicht eindeutig beantworten.

Wahrscheinlich haben verschiedene günstige Voraussetzungen und Umstände zu dieser Entwicklung beigetragen. Es ist nicht zufällig, dass die Landsgemeinde-Orte ausschliesslich im Voralpen- und Alpenraum anzutreffen sind.



Das Umfeld der Alpenlandschaft hat, wie es der Rechtshistoriker Peter Liver überzeugend nachweist, bei den Bergbewohnern einen eigenwilligen Unabhängigkeitssinn ausgelöst. Die Grund- und Landesherren vermochten in diesen Gebieten häufig ihre Hoheitsrechte nicht auszuführen. Das traf in den innerschweizerischen Landsgemeinde-Orten und in Appenzell wie auch in Rätien und im Wallis zu. Infolge des eher kärglichen Bodenertrags war den Grundherren der Aufbau einer aufwendigen Verwaltung und Kontrolle oft nicht möglich. Vielmehr mussten sie den Bewohnern verhältnismässig grosse Zugeständnisse machen, vor allem in den durch Urbarmachung neu erschlossenen Gebieten. Mit dem Aufkommen der Städte verschlechterte sich die Lage des Bodenadels. Schliesslich verarmten oder starben verschiedene Adelshäuser aus. Deren Güter gingen teilweise an andere Fürstenhäuser, Klöster, Patriarzfamilien oder sogar an Talgemeinden über. Diese unaufhaltsame Machtverschiebung benutzten die Bergbauern mit zäher Entschlossenheit, um ihre Rechte geltend zu machen. Im Unterschied zu den Bewohnern des Flachlandes waren sie schon früh im Besitz von Waffen und galten als wehrfähig. Das verlieh ihnen ein starkes Selbstbewusstsein, und sie benötigten den Schutz des Grundherrn immer weniger. In gewissen Bereichen wie Wald, Weide, Alp usw. hatten sie allmählich die grundherrschaftliche Kontrolle abgeschüttelt, so dass der Weg zur Selbstverwaltung nicht mehr weit war. Verschiedentlich verschafften sie sich gerichtliche Befugnisse, und die Gerichtstagungen entwickelten sich zu politischen Versammlungen.

Es lässt sich nicht genau eruieren, wann die ersten Landsgemeinden stattgefunden haben. In Uri konnten alle wehrfähigen Landsleute bereits in den Jahren 1233 und 1234 über eine Steuererhebung befinden. Ob es sich hier bereits um eine Vorform der späteren Landsgemeinde handelt, bleibt offen. Sichere Hinweise auf eine gesetzgebende Landsgemeinde sind auf das Jahr 1294 zu datieren, als die Männer von Schwyz ein bedeutsames Gesetz über die Besteuerung der Klöster des Tals und der Güter der Landesfremden annahmen. Es wird verschiedentlich angenommen, dass der Bund von 1291 auch von den Landsgemeinden der drei Länder gutgeheissen wurde. Denn die Begriffe «universitas» und «communitas» des Bundesbriefes dürften – wie bereits erwähnt – mit Landsgemeinde übersetzt werden. Ununterbrochenes Bestehen der Landsgemeinde lässt sich in Uri, Schwyz und Unterwalden seit dem Jahre 1309 nachweisen. Möglicherweise hängt diese Entwicklung auch mit der Freiheit und mit der Reichsunmittelbarkeit zusammen, die erstmals allen drei Ländern von König Heinrich VII. v. Luxemburg im Jahre 1309 gewährt wurden.

Obwalden trat erst Ende 1291 dem Bündnis der Waldstätte bei und schloss sich mit Nidwalden zum Lande Unterwalden zusammen. Die Landsgemeinde des vereinigten Landes wurde in Wysserlen abgehalten und ist seit 1300 nachweisbar. In der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts kam es zur Trennung Unterwaldens in die Täler von Stans und Sarnen mit eigenen Landsgemeinden. Interessanterweise führten die beiden Stände bis etwa zum Jahre 1470 neben den Tal-

gemeinden noch gemeinsame Landsgemeinden durch, um nach aussen geschlossen auftreten zu können.

Glarus geriet im Verlaufe des 13. Jahrhunderts zusehends in habsburgische Abhängigkeit. Trotzdem war die Einheit und Geschlossenheit des Tales weit vorangeschritten. Die Talleute verfügten bereits über Gerichtsbefugnisse und nannten sich gemäss einer Urkunde aus dem Jahre 1282 gar «Gemeinschaft aller Leute des Tales Glarus». Nach dem Sieg der Eidgenossen am Morgarten 1315 versuchten die Glarner die Kontakte mit den Waldstätten zu intensivieren. Das Bündnis mit Schwyz im Jahre 1323 hatte zur Folge, dass die Österreicher die einheimischen Ammänner in Glarus durch fremde ersetzten. Durch den Bündnisschluss mit der Eidgenossenschaft von 1352 gelang es den Glarner, vorübergehend die österreichische Abhängigkeit abzustreifen. Nach einer erneuten Unterwerfung durch Habsburg schloss sich Glarus im Sempacherkrieg ein weiteres Mal den Eidgenossen an. Kurz darauf, an der ersten Landsgemeinde im Jahre 1387, vollzogen die Glarner den entscheidenden Schritt zur Unabhängigkeit. Österreich protestierte gegen diese Massnahme und ging schliesslich zu einem gezielten Angriff über. Die Glarner bereiteten aber mit schwyzerischer Hilfe in der Schlacht bei Näfels (1388) Habsburg eine empfindliche Niederlage.



Landsgemeinde von Nidwalden, Wil an der Aa, Stans, ca. 1985  
(Foto: Weber-Odermatt, Stans)



Landsgemeinde in Glarus, 1967  
(Foto: Hug / Landesarchiv des Kantons Glarus)

Es war kein Zufall, dass mit diesem Sieg die im Jahr zuvor eingeführte Landsgemeinde nun zu einem festen Bestandteil des politischen Lebens in Glarus wurde. Sie war Garant der errungenen Freiheit und behauptete sich bis heute. Eine innere Krise entstand während der Reformation. Es kam zwar nicht zu einer Landesteilung wie in Appenzell, jedoch neben der gemeinsamen Landsgemeinde entstanden im Jahre 1623 zwei konfessionelle Sondergemeinden. Die Gesetzgebung blieb weiterhin in der Kompetenz der Gesamtgemeinde. Wahlen und ab 1683 auch Verwaltung und Justiz wurden gesondert nach den beiden Konfessionen behandelt. Diese eigenwillige und kuriose Lösung dauerte bis 1836, als man im Zuge der Regeneration wieder zur ungeteilten Landsgemeinde überging.

Die Stadt Zug mit ihren umliegenden Gemeinden stand ebenfalls unter habsburgischer Herrschaft und reichte wie ein Keil zwischen der Innerschweiz und dem eidgenössisch gewordenen Zürich hinein. Das bewog die Eidgenossen, nach der Eingliederung von Glarus auch Zug zu besetzen und in den Bund aufzunehmen (1352). Auf österreichischen Druck hin verzichteten die Waldstätte vorübergehend – jedoch nicht formell – auf Zug und Glarus. Bereits im Jahre 1364 schlug Schwyz von neuem zu und bemächtigte sich des Amtes Zug.



Gegen den Willen der Stadt Zug führte es die Landsgemeinde ein und stellte bis anfangs 15. Jahrhundert meistens den Landammann. Seit 1415 nahm Zug die Regierungsleitung selber an die Hand.

In Zug entfaltete sich aber die Landsgemeinde anders als in den übrigen Orten. Vor allem die Stadt beanspruchte für sich besondere Rechte, obwohl die Mehrheit der Bewohner ausserhalb der Stadtmauern wohnte. Unter diesen Umständen konnte die Landsgemeinde mit dem Mehrheitsprinzip ihren Aufgaben nicht voll gerecht werden. Das führte dazu, dass die gesetzgebende Gewalt bald an die Gemeinden überging. Die Landsgemeinde hatte nur noch Wahlkompetenzen, die allerdings durch die Kehrordnung zwischen Stadt und Land stark eingeschränkt waren.

Während in Schwyz bereits im Jahre 1294 und in Unterwalden im Jahre 1300 die Landsgemeinde belegt ist, begegnet man ihr in Appenzell erst im Jahre 1403. Im Raume Appenzell, Hundwil und Urnäsch, wo das eigentliche Herrschaftsgebiet des Abtes von St.Gallen war, nahm im 14. Jahrhundert die Freiheitsbewegung der Appenzeller ihren Anfang. Der Abschluss der erfolgreichen Freiheitskriege führte zur Eigenständigkeit, die in der Landsgemeinde von 1403 ihren Durchbruch fand. Der Zusammenschluss zum Staatswesen war vollzogen.

Zu Recht und selbstbewusst beginnt die Urkunde von 1403: «Wir der Ammann und die Landlüte gemeinlich zu Appazell. . . » Ansätze und Vorformen zur Landsgemeinde lassen sich zwar einige Jahrzehnte früher finden, so möglicherweise bei dem im Jahre 1367 zwischen Appenzell und Hundwil abgeschlossenen Bündnis. Noch stärker zeigt sich diese Loslösungsbewegung vom

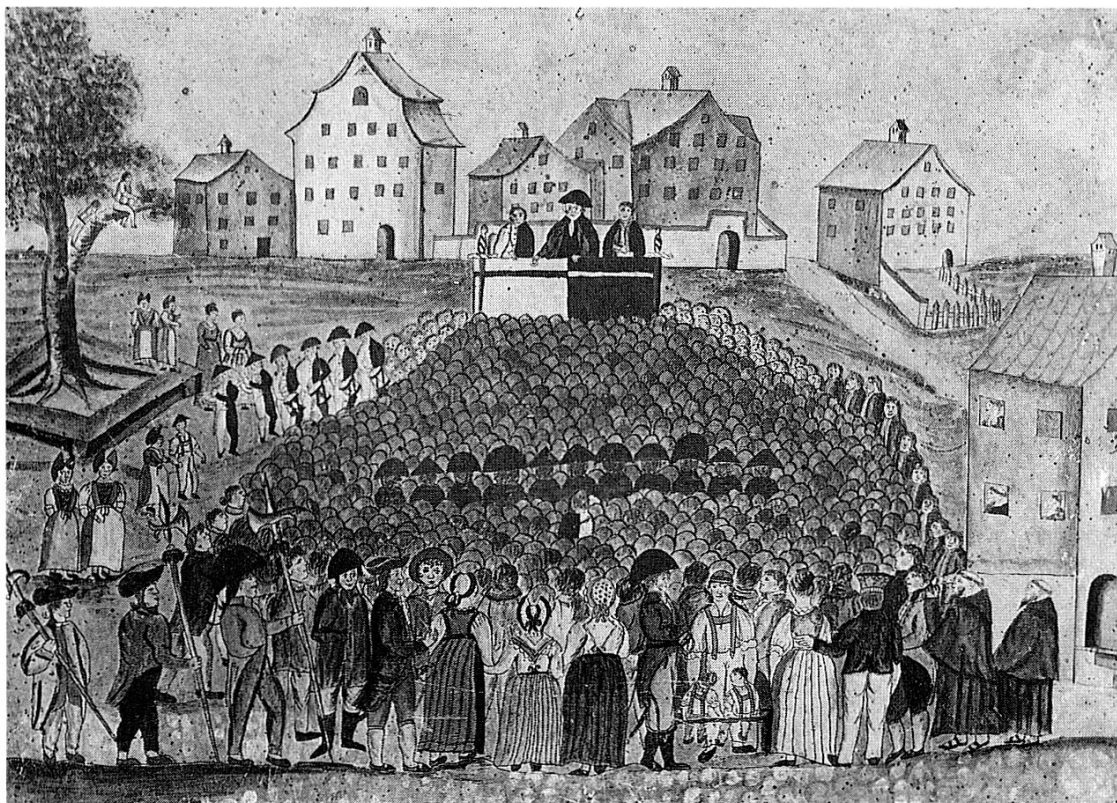


Landsgemeinde von Zug, Radierung von J.G. Bodenehr auf der Schweizerkarte von H.L. Muos, 1698 (Historisches Museum Zug)

Abt im Jahre 1378, als der Schwäbische Städtebund den Orten Appenzell, Hundwil, Urnäsch, Gais und Teufen das Recht erteilte, dreizehn Vorsteher zu wählen. Vielleicht erfolgte diese Ernennung auf einer Landsgemeinde.

Der politische Einfluss der Innerschweiz auf Appenzell ist unverkennbar. Schon während der Freiheitskriege pflegte die appenzellische Regierung intensiven Kontakt mit Schwyz. So ist es nicht Zufall, dass die ersten drei Landammänner nach 1403 aus Schwyz und der vierte aus Glarus kamen. Mit UlrichENZ aus der Urnäsher Rhode trat 1412 der erste einheimische Ammann auf. Er wird von der Landsgemeinde gewählt worden sein. Schwyz und Glarus hatten schon sehr früh ein ausgeprägtes politisches Selbstbewusstsein entwickelt. Ihre Erfahrungen in der Abwehr gegen fremde Mächte und im Ausbau eines eigenen Staatswesens kamen auch dem Appenzellerland zugute.

Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass Appenzell zu Beginn des 15. Jahrhunderts verschiedene Talschaften umfasste, die ungefähr den beiden Halbkantonen von heute entsprachen. Von einer Geschlossenheit des Gebiets, wie es mehr oder weniger in Uri, Schwyz, Unterwalden und Glarus der Fall war, kann nicht gesprochen werden, obwohl keine ständische Unterschiede wie in Zug bestanden. Verschiedene, vorab religiöse Gründe, auf die hier nicht eingegangen werden kann, führten zur Landesteilung von 1597. Fortan gab es eine



Landsgemeinde in Appenzell, Ende 18. Jahrhundert, Aquarell  
(Heimatmuseum Appenzell)



Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden, Hundwil, ca. 1950  
(Foto: Waldburger, Herisau / Privatbesitz)



Landsgemeinde in den äusseren Rhoden, vorerst in Hundwil und gemäss dem Landbuch von 1615 abwechslungsweise in Hundwil und Trogen. Die inneren Rhoden führten die Landsgemeinde in Appenzell weiter. Die Weitläufigkeit des Gebietes hatte in Ausserrhoden nicht nur die heute noch zwei verschiedenen Tagungsorte zur Folge, sondern es kam 1732 sogar einmal zu getrennten Tagungen hinter und vor der Sitter.

Bei einem Vergleich der Entstehungsgeschichte in den verschiedenen Landsgemeinde-Orten lassen sich viele Ähnlichkeiten feststellen, die auf bestimmte Voraussetzungen zurückzuführen sind. Meistens handelt es sich um kleine und überschaubare Gesellschaften im Alpengebiet. Uri war das grösste Gebiet, jedoch ohne Ursern, und bildete so doch eine gewisse Geschlossenheit. Schwyz umfasste nur das Tal zwischen Rigi und Mythen und das Muotthatal. Stans und Sarnen bildeten die Täler von Nidwalden und Obwalden. Engelberg war damals noch ein eigenes Fürstentum. Ähnliches liesse sich – abgesehen von Appenzell Ausserrhoden – auch von den übrigen Landsgemeinde-Orten sagen.

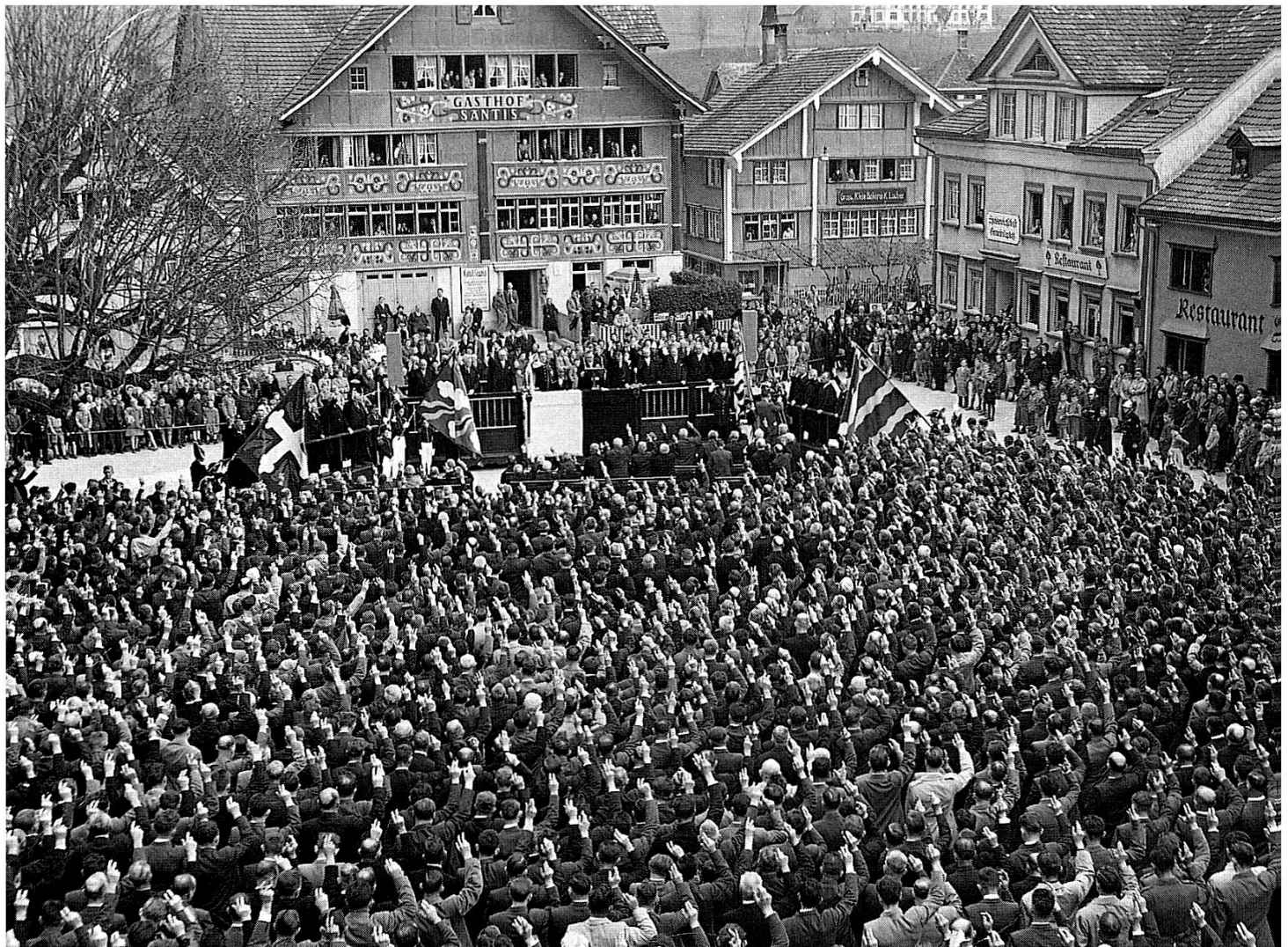
Eine weitere typische Eigenheit ist der demokratische Zug der Landsgemeinde-Orte. Der Genossenschafts- und Korporationsgeist hatte eine einfache, jedoch ausgewogene Sozialstruktur zur Folge. Es ist nicht zufällig, dass ein grösserer gesellschaftlicher Gegensatz von Dauer nur in Zug stattfand, also in dem Ort, der als einziger von allen acht Landsgemeinden Stadt-Land-Charakter aufwies. Das war auch der Grund, weshalb die Landsgemeinde in Zug sich nie voll entfalten konnte und letztlich scheiterte.

Als drittes Element ist auffallend, dass die Landsgemeinden in der Phase der inneren Festigung und Verselbständigung der einzelnen Orte entstanden sind. Das trifft sicher für die im Kampf gegen Habsburg stehenden Waldstätte, für Glarus und einen Teil der zugerischen Bevölkerung zu. Auch Appenzell widersetzte sich energisch gegen die Politik des Abtes von St.Gallen, der sich seit Ende des 14. Jahrhunderts enger an Österreich lehnte. Es ist kein Zufall, dass die Befreiungskriege und Eroberungsbewegungen im innerschweizerischen und appenzellischen Raum in diese Zeit fallen.

## 2. Rechtliche Stellung und Kompetenzen

Die Landsgemeinde wurde oft als «die grösste und höchste Gewalt» bezeichnet. In der Epoche des jungen, noch einfachen Gemeinwesens hatte die Landsgemeinde fast die ganze Staatstätigkeit inne. Allmählich wurden weniger wichtige Geschäfte den Räten und Gerichten überlassen. Es konnte auch vorkommen, dass die Landsgemeinde Funktionen (z.B. in der Rechtspflege) wieder an sich riss, die sie längst andern Organen übertragen hatte. Es gab aber auch Phasen, in denen die souveräne Landsgemeinde gegen Machtmissbrauch nicht gefeit war. Dabei fehlte bis ins 19. Jahrhundert eine grundsätzliche Ausscheidung der Gewalten.

Die alte Eidgenossenschaft bildete bekanntlich einen Staatenbund, dessen Glieder durch ungleiche Bündnisse miteinander verbunden waren. Eidgenös-



Landsgemeinde in Appenzell, 1957  
(Foto: E. Grubenmann, Appenzell)

sische Beschlüsse entstanden durch freie Vereinbarungen der Stände. Umgekehrt war der Einfluss der Eidgenossenschaft auf die einzelnen Orte recht gering. In besonderen Situationen war es möglich, dass die Eidgenossenschaft die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde in die Wege leitete. Auch gegenüber den Gemeinden nahm die Landsgemeinde meistens eine dominierende Stellung ein. So fehlte den «Genossamen» in Uri und den «Vierteln» in Schwyz lange jede Selbständigkeit. Die «Kirchgänge» in Obwalden oder die «Uertenen» in Nidwalden wie auch die «Tagwen» in Glarus waren möglicherweise zugleich lange Zeit Marchverbände und verfügten so über wirtschaftliche Grundlagen. Am meisten war das Gemeindewesen in Zug und in Appenzell Ausserrhoden entwickelt. Hier erfolgte besonders seit der Landteilung eine Verlagerung der Zuständigkeit teilweise auf die Gemeinden. Trotzdem ist die Einflussnahme der Gemeinden auf die Landsgemeinde bis heute eher als gering einzustufen. Durch die Räte haben sie ein gewisses Mitspracherecht bei der Gesetzesausarbeitung. In Innerrhoden gewährt die Landsgemeinde den Gemeinden Anspruch auf Vertretung in das Kantonsgericht, und in Appenzell Ausserrhoden können heute zehn Gemeinden über die

Abhaltung einer ausserordentlichen Landsgemeinde befinden. Worin bestanden nun die konkreten Rechte der Landsgemeinde?

Am ausgeprägtesten behaupteten sich die Landsgemeinden bis heute als oberste Wahlbehörde. Es ging zeitweise um die Wahl aller wichtigen Ämter vom Landammann bis zum Landweibel. So wurden teils alle Regierungsmitglieder, die Richter, hohe Beamte, ev. auch Zöllner, Pfarrer, Gesandte für die Tagsatzung und Verwalter der Vogteien gewählt. Die Volkswahlen erschienen als eine besondere demokratische Einrichtung im Unterschied zur Ernennung, wie es bei absolutistischen Regierungen die Regel war. Verfassungsgerichtsbarkeit im heutigen Sinn als Schutz vor Willkür war im Ancien Régime noch nicht bekannt. Man glaubte aber, gerade wegen der kleinräumlichen Verhältnisse und der relativ kurzen Amtsdauern (Annuität für die wichtigsten Ämter) Missbräuchen vorbeugen zu können. In Glarus kannte man von der Mitte des 17. bis ins 19. Jahrhundert für gewisse Ämter (Landvögte, Landschreiber und Gesandte) bei mehreren Wahlvorschlägen sogar den Losentscheid. Andererseits zeigte das Stimmvolk ein besonderes Gespür für ausgewogene Machtteilung, ganz im Sinne der Unvereinbarkeitsbestimmungen, die ansatzweise vorhanden waren, aber erst im modernen Verfassungsstaat ausdrücklich festgehalten werden.

Als das zweite ordentliche Geschäft der Landsgemeinden kann die Gesetzgebung betrachtet werden. Bald nach ihrer Entstehung verfügten alle Landsgemeinden über das Gesetzgebungsrecht. Daneben übernahmen auch die Räte gesetzgeberische Aufgaben, die ihnen von der Landsgemeinde zuerkannt oder vom Volk stillschweigend gebilligt wurden. Denn es war oft fast unmöglich, die gesetzgeberische Arbeit durch die Landsgemeinde selber bewältigen zu lassen. Vielfach entschied die Landsgemeinde über ein ausgearbeitetes Gesetz, so wie das heute meistens der Fall ist.

Ursprünglich konnte jeder Landsmann – mit Ausnahme von Zug und Uri – an der Landsgemeinde Anträge vorbringen. Teilweise musste der Landammann vorher noch orientiert werden. Später gelangte man vorerst an den Rat. Wegen Missbrauch wurde aber in Appenzell im Landbuch von 1585 festgehalten, dass alle Anträge vorerst vom Landrat genehmigt werden müssten, was das Antragsrecht zu einem Petitionsrecht reduzierte. Diese Bestimmung korrigierte Innerrhoden im 19. Jahrhundert. Heute haben die meisten Landsgemeinden das Einzelinitiativrecht.

Oft fehlte eine genaue Kompetenzabgrenzung zwischen Landsgemeinde und Rat. Ebenso wurden die Unterschiede zwischen Verfassung, Gesetz und Verordnung gelegentlich verwischt. So kam es, dass die Landsgemeinde bald über wichtige Verträge (z.B. Militärkapitulationen), über die Verfügung von Landvermögen, aber auch über den Erlass von Kleidermandaten (SZ/NW/OW), über die Festsetzung von Feiertagen, über Heiratsverbote und andere alltägliche Angelegenheiten befand. Andererseits zeigte sich seit dem 16. Jahrhundert eine deutliche Machtverlagerung zuungunsten der Landsgemeinden. Die Räte interpretierten Landsgemeinde-Beschlüsse selbstbewusst und arbeiteten An-



träge eigenwillig aus. Es gab zwei- und dreifache Räte. So konnte jedes Ratsmitglied bis zwei Landleute aus seinem Bezirk in die Ratsversammlung mitnehmen. Spezielle Aufgaben nahmen die Ratsausschüsse (oder «Wochenräte») an die Hand. Gefürchtet aber waren die «heimlichen Räte», die wichtige Befugnisse in militärischen und gerichtlichen Angelegenheiten inne hatten. Einzelne Landsgemeinden haben ihren Ursprung in alten Gerichtsgemeinden. Der Landammann verfügte ursprünglich über gerichtliche Befugnisse. Deren Spuren lassen sich in verschiedenen Epochen feststellen. So entschied die Landsgemeinde gelegentlich in zivil- und strafrechtlichen Fällen. Vielerorts verfügte sie im 15. und 16. Jahrhundert über die Blutgerichtsbarkeit. In Nidwalden blieb der Blutbann gar bis zum Jahre 1850 in Händen des Volkes. Ausnahmsweise konnte in einigen Orten an die Landsgemeinde appelliert werden. Es war auch möglich, dass eine Landsgemeinde plötzlich als Strafgericht auftrat und diese Kompetenz an sich riss. Im allgemeinen verlagerte sich aber die Strafgewalt von der Landsgemeinde zu den Räten. Relativ lange behaupteten die Landsgemeinden das Recht der Begnadigung und Rehabilitation.



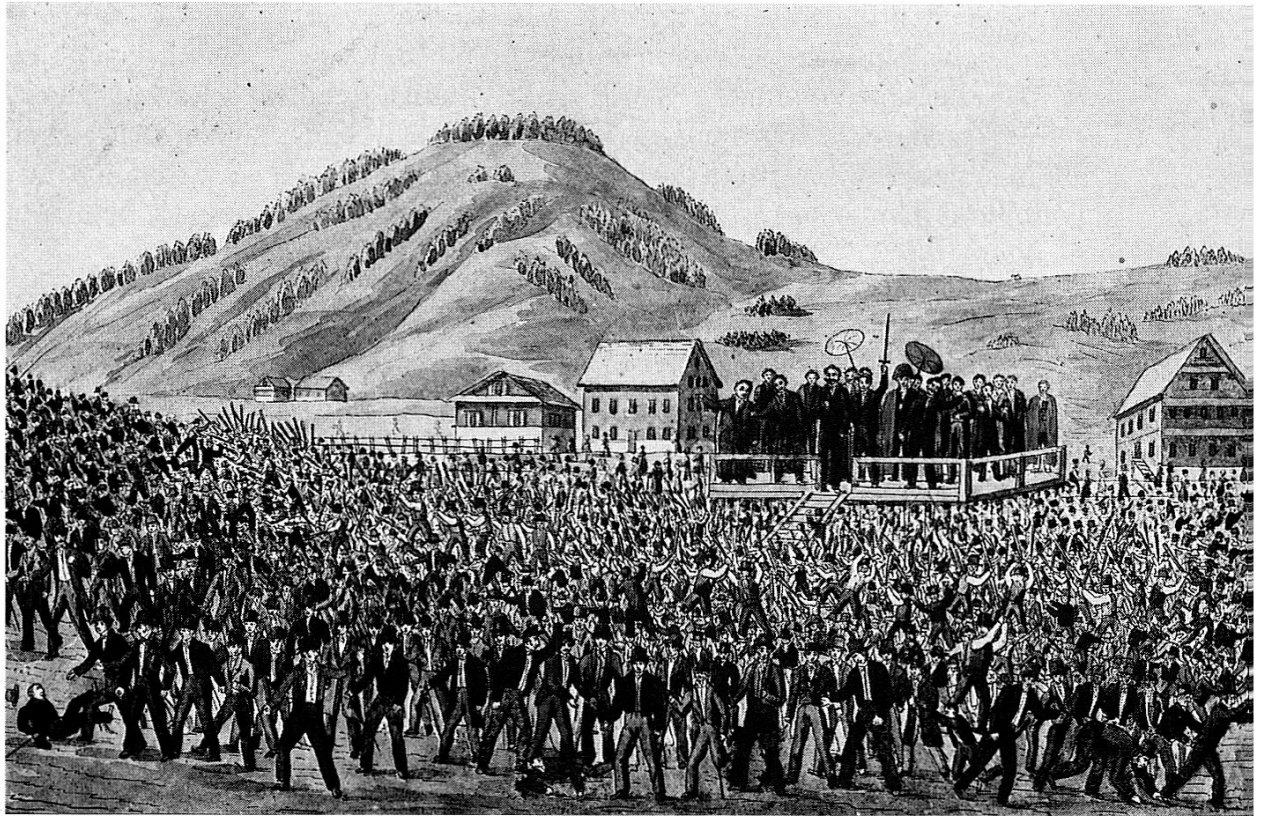
Landsgemeinde in Appenzell, um 1898  
(Foto aus Privatbesitz)

Gegenüber den Verwaltungsbehörden hatte die Landsgemeinde eine Art Oberaufsicht. Sie konnte Beamte in ihrem Amt bestätigen oder absetzen, genehmigte die Jahresrechnung, sie forderte von der Regierung Rechenschaft. Letztlich verfügte sie über verschiedene Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle, was soweit ging, dass die Landsleute sogar ihrem Unmut Luft machten mit dem gelegentlichen Mittel des Murrens oder indem sie den Ring verliessen.

Man betont oft die grosse Einflussnahme der Kirche in Landsgemeinde-Orten. Umgekehrt beanspruchten gerade diese Orte wichtige Rechte gegenüber geistlichen Institutionen. Sie hielten die Kirche in Schranken, ja übten eine ausgeprägte Schirmhoheit über sie aus. In der Reformation lag die Entscheidung über die Glaubenszugehörigkeit praktisch beim Volk. In vielen kirchlichen Belangen wie bei der Festlegung der Fest- und Feiertage, des Landespatrons, wichtiger Wallfahrten (Näfelser- und Stoss-Fahrt), Dispensen für Ehen, Besteuerung kirchlicher Güter, Besoldung der Geistlichen usw. entschied die Landsgemeinde.

Die Aufnahme von Fremden als Landsleute fiel in die Kompetenz der Landsgemeinde und erfolgte unter dem Geschäft «Landrechtserteilung». Die «Landsässer» oder «Hintersässer» waren im Land niedergelassene Bewohner ohne Bürgerrecht. In Glarus, wo die Hintersässer seit dem 16. Jahrhundert vor allem im Erwerbsleben Benachteiligungen hinnehmen mussten, waren seit 1623 die Sondergemeinden für die Aufnahme zuständig. In Appenzell Innerrhoden wurde lange alljährlich nur zwei Hintersässern das Landrecht erteilt. In einigen Orten (UR/SZ/OW/NW) entschied die Landsgemeinde sogar über die Niederlassung von Zugewanderten. Die Landrechtserteilung konnte eine ergiebige Einnahme-Quelle sein, was zur Folge hatte, dass gelegentlich die Einbürgerungen von der finanziellen Situation der Orte abhängig gemacht wurden.

Schliesslich hatte die alte Landsgemeinde auch einen militärischen Charakter. Es war die Versammlung der in «Ehr und Wehr» stehenden Landleute. Diese galten als vollberechtigte Bürger des Gemeinwesens («Landmann» oder «Talmann» oder in Einsiedeln «Waldmann») im Unterschied zu den erwähnten niedergelassenen Landesfremden. Das Waffentragen, also das Seitengewehr, drückte die Wehr- und Stimmfähigkeit aus. Es erstaunt auch nicht, dass die Landsgemeinde zugleich der Waffenmusterung, der sogenannten «Harnischpflicht» dienen konnte. In Appenzell Innerrhoden, wo das Seitengewehr wie in Ausserrhoden heute noch in Gebrauch ist, trugen die Landleute das Seitengewehr auch beim Kirchgang, auf dem Markt und bei bestimmten festlichen Anlässen. So wie sich die politischen Gewalten überschneiden konnten, waren der zivile und der militärische Bereich kaum voneinander zu trennen. Das zeigen nicht zuletzt auch die in der Neuzeit aufgekommenen militärischen Ämter wie Landeshauptmann, Pannerherr, Landesfähnrich und Zeugherr. Viele konkrete Fragen in Zusammenhang mit dem Militär entschied die Landsgemeinde.



Landsgemeinde bei Rothenthurm, Schwyz, 1838, «Prügelgemeinde»  
(Staatsarchiv Schwyz)

meinde, so etwa über Söldnerabkommen, Truppenorganisation und letztlich über Krieg und Frieden.

Die Landsgemeindeverfassung wurde auch auf das Heer übertragen. Die in Ehr und Wehr stehenden Landleute bildeten im Krieg die höchste Gewalt. Die Mannschaften traten in der Regel vor dem Aufbruch in den Ring, beschworen die Kriegsartikel und wählten die Hauptleute. Man sprach von Kriegsgemeinden, weil bis ins 16. Jahrhundert die meisten Beschlüsse auf demokratische Weise erfolgten. Vor der Reformation stellten die Landsgemeinde-Orte den Grossteil der Söldner, so dass auch die eidgenössischen Heere die Kriegsgemeinden kannten. Selbst das Kriegsgericht war im 14. und 15. Jahrhundert Bestandteil der Kriegsgemeinde. Auch das Kriegsvolk der Städte kam für wichtige Beschlüsse zur Gemeinde zusammen. Zum letzten Mal dürfte das bei den Zürchern und Bernern in den Kappelerkriegen der Fall gewesen sein, wo ein Ring mit Bühne erstellt wurde, Redefreiheit galt und die Abstimmungen mit Handmehr erfolgten. Die inneren Orte hielten diese Einrichtung bis ins 17. Jahrhundert aufrecht. Im Zeitalter des Absolutismus setzte sich aber anstelle der Kriegsgemeinde mehr und mehr der Kriegsrat durch.

Es wäre unrealistisch und einseitig, wenn man den Eindruck erwecken wollte, als ob die Landsgemeinden der ersten Jahrhunderte immer in Eintracht und



völlig demokratisch verlaufen wären. Auch die Landsgemeinden waren vor Machtmissbrauch nicht gefeit. Allgemein lässt sich doch sagen, dass im 14. und beginnenden 15. Jahrhundert die Landsgemeinde-Orte einen beachtlichen Stand an demokratischen Freiheitsrechten erreichten. Zu Recht galten sie als Vorbild der Volksfreiheiten in andern ländlichen Gebieten (Rätien, Wallis, Haslital), in den Kriegsgemeinden und selbst in den Städterepubliken. Im Ausland erlagen ländliche Gebiete und Gemeinden grossenteils dem Einfluss der Städte. Die Landsgemeinde-Orte behaupteten sich aber souverän und wiesen Staatsformen auf, die im Vergleich zu den Städten bedeutend weniger aristokratische und oligarchische Elemente enthielten. Denn bereits im Spätmittelalter zeigte sich, dass in Bern, Zürich, Luzern und andern Städten die Volksanfragen seltener wurden und sich die höchste Gewalt von der Bürgergemeinde auf die Räte verlagerte.

### **III. Entartung der Landsgemeinden und politische Umgestaltung**

#### **1. Missstände**

Während Jahrhunderten war die Landsgemeinde Garant eines stabilen Systems. Der Freiheitsgeist der Anfangszeit verflüchtigte sich aber mit der Zeit. Verschiedene Entwicklungen haben dazu beigetragen, vor allem setzte die Aristokratisierung auch in Landgebieten ein. Nachteilige Auswirkungen hatte das Söldnerwesen auf die demokratischen Einrichtungen. Wohl am verhängnisvollsten wirkten sich der Erwerb und die Verwaltung der Untertanengebiete aus. Schliesslich gelang es den Landsgemeinde-Orten nicht, den wirtschaftlichen und geistigen Wandel der Aufklärungszeit nachzuvollziehen.

Im allgemeinen erlagen die Städte früher den aristokratischen und autoritären Strömungen. Während beispielsweise Bern im 16. Jahrhundert mit 69 und Zürich mit 19 Anfragen vor das Volk trat, gab es im 17. Jahrhundert in Bern noch eine und in Zürich noch fünf Anfragen und Volksversammlungen. In den verschiedenen Landgebieten entstanden eigenartige Gebilde zwischen Aristokratie und Demokratie. Familienherrschaften kannte man in den Bauerndemokratien schon früher. Das darf nicht überraschen bei den einfachen Bauern und Hirten, die auf Führungspersönlichkeiten angewiesen waren. Erwähnt sei der politische Einfluss der von Attinghausen in Uri seit dem 13., der Reding in Schwyz und der Tschudi in Glarus seit dem 15. Jahrhundert. Im 17. und 18. Jahrhundert wurde aber eine machtvollere und selbstbewusste Aristokratie gross, die durch fremde Dienste, durch das Pensionenwesen und den Erwerb der Untertanenlande sich einen kaum zu bremsenden Einfluss auf Politik und Wirtschaft verschafft hatte.

Oft war es ein merkwürdiger Hang des begüterten Landmannes zu ausgeprägtem Herrschaftsstreben. Allein schon das Titelnwesen belegt die neue Situation. Die Amtsträger waren die «gnädigen Herren», und der Landammann in Nidwalden galt als der «Landesvater». Es blieb aber nicht bloss bei den Titeln. Die Ämter wurden gelegentlich lebenslänglich von derselben Person ausgeübt

und sogar weiter vererbt. Wahlbestechung und Stimmenkauf, sogenanntes «Trölen» und «Praktizieren» kamen vor. Um diesem Missbrauch abzuweichen, führten einige Regierungen als Gegenmittel teils den staatlich organisierten Ämterkauf ein, allerdings mit dem Resultat, dass die gemeinen Vogteien skrupelloser ausgebeutet wurden. Tagelange Gelage und Schmausereien auf Kosten der Wahlkandidaten waren keine Ausnahme. In Zug sollen im Jahre 1760 zwei Landvogtkandidaten während vierzehn Tagen gefügige Wähler mit Speise und Trank versorgt haben. Einige Orte kannten in gewissen Zeiten das sogenannte «Ammanmahl», d.h., die Regierung und der Landammann mussten alle Teilnehmer der Landsgemeinde in den Wirtshäusern verköstigen lassen oder mindestens für deren Tranksame aufkommen.

So ist es nicht erstaunlich, dass es in den Landsgemeinde-Orten auch zu erbitterten Machtkämpfen zwischen den regierenden Schichten und ihren Gegnern kam. Es sei nur erinnert an das Kräftemessen zwischen den französisch-aristokratischen Zurlauben und den eher demokratisch-österreichischen Schumacher in Zug von 1728–1735. In Ausserrhoden sorgte 1732/33 der «Landhandel» zwischen dem Volksführer Wetter und dem Aristokraten Zellweger für Aufregung, in Schwyz 1764/65 die Auseinandersetzung zwischen Pfyl und Reding, in Appenzell Innerrhoden 1775 zwischen Geiger und Suter, letzterer wurde in einer aufgebrachten Stimmung 1784 sogar hingerichtet.

Beim kleinen Gehalt für Politiker und Staatsbeamte und bei den hohen Auflagen – vor allem in den Vogteistellen – griffen Geldgier und Bestechlichkeit in gefährlichem Ausmass um sich. Am meisten hatten unter dieser Entwicklung die Untertanenlande zu leiden. Im Jahre 1721 beschloss die Glarner Landsgemeinde, gegen Werdenberg die «von Gott empfangene Gewalt» zu gebrauchen. Die Schwyzer entschieden sich (1767) bei einer Auflehnung der Einsiedler Waldleute für härtestes Vorgehen, erklärten die unzufriedenen Abhängigen zu Untertanen und bestrafte die Anführer mit dem Tode. Äusserst brutal gingen 1755 die Urner gegen die Liviner vor, indem sie elf Talbewohner hinrichten liessen, drei in Faido vor dem knienden Livinervolk, acht in Altdorf in Gegenwart der Bevölkerung. Die Urner Landsgemeinde machte die den Livinern zugestandenen Freiheiten rückgängig und drohte bei einer neuen Empörung mit weiteren Massnahmen. Vom demokratischen Spürsinn der Anfangszeit war nichts mehr vorhanden.

Verschiedene Reiseschriftsteller des 18. Jahrhunderts geben uns ein anschauliches Bild über die Landsgemeinden. Besonders eindrücklich ist der preussische Reiseschriftsteller Johann Gottfried Ebel (1764–1830), der in seinem Werk «Schilderungen der Gebirgsvölker der Schweiz» auch die innerrhodische Landsgemeinde und Politik beschreibt. Dabei lässt er es nicht mit den äusseren Streitigkeiten und Händeln bewenden, sondern sieht das Hauptübel in der Machtverschiebung vom Volk auf die Räte und die Regierung: «Die ausübende Gewalt griff hier (in einem selbtherrlichen Beschluss des Landrates von 1666) in die Rechte der Souveränität auf die strafbarste Art und masste sich eine Macht an, wodurch sie Meister und Herr der Republik wurde. . . Die-

ses die Freiheit zerstörende Gesetz dauert seit dem vorigen Jahrhundert bis auf diesen Tag fort. Dies ist der stärkste Beweis von Abwesenheit aller einfachen politischen Begriffe der Landes-Verfassung in den Köpfen der Innerrhodner und von ihrer Unwissenheit in Dingen sogar, welche unmittelbar ihre bürgerliche und politische Freiheit und die Sicherheit betreffen, von keiner willkürlichen Gewalt bedrückt zu werden.» Dieses Urteil ist sehr aufschlussreich, da Ebel anfänglich ein grosser Bewunderer der Französischen Revolution gewesen war und am Vorabend des französischen Einmarsches in die Schweiz an die Reformfähigkeit der demokratischen Landorte geglaubt hatte. Der Zufall will es, dass der erste Band von Ebels Werk im Jahr 1798 zur Zeit der napoleonischen Machtergreifung in der Schweiz erschien.

## 2. Umbruch und Neugestaltung

Der napoleonische Einheitsstaat der Helvetik stiess in den Landsgemeinde-Orten auf erbitterten Widerstand. Sie erhoben sich energisch gegen den französischen Zentralismus und bewiesen, dass trotz Entartung die Landsgemeinden tief verwurzelt waren. Sie lehnten die neue Verfassung, das als «höllisches Büchlein» oder «Schandschrift» galt, entschieden und aufs schärfste ab. Vor allem die Schwyzer unter Alois Reding und einige Monate später die Nidwaldner (unter dem Einfluss des Kapuziners Paul Styger) kämpften verzweifelt in blutigen und grausamen Kämpfen gegen die überlegenen Truppen des französischen Generals Schauenburg. Nach vorübergehender Gleichschaltung durch Frankreich erging im Jahre 1802 von den Landsgemeinde-Orten der Aufruf zum Abfall von der helvetischen Regierung.

Der Helvetik war es nicht gelungen, anstelle der Landsgemeinde-Verfassungen neue und lebensfähige Demokratien zu errichten. Obwohl die Landsgemeinde-Orte in der Helvetischen Consulta in Paris schlecht vertreten waren, stellte Napoleon in den Mediationsakten die Landsgemeinde-Verfassungen weitgehend wieder her. Allerdings eine völlige Rückkehr zu den vorrevolutionären Zuständen war nicht mehr möglich. Die Untertanengebiete durften nicht mehr wiederhergestellt werden, und die Tagsatzung verfügte gegenüber den Landsgemeinden über gewisse Aufsichts- und gesetzgeberische Rechte.

Die Restauration beliess den Landsgemeinde-Kantonen mehr oder weniger die alte Ordnung, wie sie durch die Mediationsakte festgelegt worden war. In Schwyz und Nidwalden kamen die eingesessenen Geschlechter wieder zu ausgeprägten Rechten. Die Landsgemeinde-Kantone forderten im Jahre 1815 auf einer Konferenz gar die Wiederherstellung der dreizehn-örtigen Eidgenossenschaft und pochten auf der Rückgabe der ehemaligen Untertanengebiete. Die Mehrheit der Restaurationskantone ging glücklicherweise auf ein solches Ansinnen nicht ein. Zwar gab es keine Untertanenverhältnisse mehr, und Appenzell Innerrhoden führte in der Verfassung von 1828 einige demokratische Rechte in der Landsgemeinde wieder ein. Aber grossenteils setzten Missbräuche des 18. Jahrhunderts wie Kauf und Lebenslänglichkeit der Ämter von neuem ein. Die zwei- und dreifachen Räte wurden teils nach alter Praxis einge-





Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden, Trogen, 1940  
(Foto: C. Schildknecht / Archiv M. Hutter)

führt. Die Ratsherren verfügten über weitreichende Rechte und kannten Gewaltentrennung, besonders in gerichtlichen Belangen, kaum. Im Sinne ihres Souveränitätsanspruchs arbeiteten diese Kantone nur widerwillig die neuen Verfassungen aus, wie es gemäss Bundesvertrag ihnen auferlegt worden war. Schwyz wollte den seit der Helvetik theoretisch gleichgestellten äusseren Bezirken (March, Küssnacht, Einsiedeln, Höfe) das Mitspracherecht an der Landsgemeinde nicht zuerkennen und stellte deren Bürgerrecht in Frage. So kann es nicht überraschen, dass das äussere Kantonsgebiet vorübergehend (1832) sogar einen eigenen Kantonsteil bildete. Aber auch innerhalb des alten Kantonsgebiets gab es grosse Spannungen. Das zeigt der «Hörner- und Klauenstreit» an der Landsgemeinde von 1838, die als berühmte «Prügelgemeinde» in die Geschichte einget. Es kam zu einer eigentlichen Schlägerei, die eine

eidgenössische Vermittlung erforderte und zur Folge hatte, dass künftig die verfeindeten Parteien an der Landsgemeinde durch einen Zaun (Doppelhag) voneinander getrennt werden mussten. Tatsächlich war der früher überschaubare Rahmen durch die Erweiterung des Kantonsgebiets (äussere Bezirke und Gersau) nicht mehr gegeben. Besonders aber die äusseren Bezirke stellten sich gegen die zentrale Volksversammlung in Schwyz. Hinzu kamen noch die inneren Zwistigkeiten und Fehden, die 1848 zur Aufhebung der Landsgemeinde führten.

Eine ähnliche Entwicklung zeigte sich in Zug, wo die Landsgemeinde nie so verwurzelt gewesen war wie in den übrigen Orten. Die Beziehungen zwischen der Stadt Zug und dem äusseren Amt (Baar, Menzingen, Ägeri) waren dermassen gespannt, dass im 19. Jahrhundert die Landsgemeinde den ohnehin schon eingeschränkten Aufgaben nicht mehr nachkommen konnte. Deren Abschaffung lag auf der Hand und wurde 1848 von der überwiegenden Mehrheit der stimmenden Bürger im Verhältnis zwei zu eins gutgeheissen.

Um es vorwegzunehmen, auch Uri sah sich später mit ähnlichen Hindernissen wie Schwyz konfrontiert. Mit dem Urserntal war die geografische Beschaffenheit des Kantons vielfältiger geworden. Zudem fühlten sich auch die Ursern selber benachteiligt, die Ende 19. Jahrhunderts in einem Vorstoss sich über die angeblich unzumutbaren langen Anwege zur Landsgemeinde beim Bundesrat beschwerten. Gesellschaftliche und soziale Umwälzungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts sprengten schliesslich die frühere Geschlossenheit, so dass aufgrund einer von breiten Kreisen unterstützten Initiative im Jahre 1928 mehr als 70% der stimmenden Bewohner die Aufhebung der Landsgemeinde beschlossen. Ein späteres Volksbegehren zur Wiedereinführung der Landsgemeinde wurde im Jahre 1953 ebenfalls klar (3 672 : 2 198) abgelehnt.

Für die radikalen Kreise waren die Landsgemeinde-Kantone Herd der Reaktion und Legitimität. Tatsächlich fühlten sich die innerschweizerischen Orte durch den Liberalismus und noch mehr durch den Radikalismus mit seinen individualistischen Freiheitsforderungen, mit dem zentralistischen Staatsgedanken und mit der antikirchlichen Einstellung in die Enge getrieben. Spätestens seit den 1830er Jahren vermochten sie die politische Entwicklung nicht mehr nachzuvollziehen und gerieten zusehends in den Ruf der Rückständigkeit und des Starrsinns. Auch das Ausland verfolgte mit Spannung die innenpolitischen Auseinandersetzungen der Schweiz, und der extrem sich gebärende Friedrich Engels sprach spöttelnd und klischeehaft vom «Kampf der zivilisierten, industriellen, modern demokratischen Schweiz gegen die christlich-germanische Demokratie der viehzuchttreibenden Urkantone», die sich «in aller Gottseligkeit und Ehrbarkeit mit Kühmelken, Käsemachen, Keuschheit und Jodeln» beschäftigen. Der für die katholischen Landsgemeinde-Kantone schmachliche Ausgang des Sonderbundskrieges und die darauffolgende Bundesverfassung von 1848 führten zu einer Einschränkung der ausgedehnten kantonalen Souveränität. In Obwalden hiessen – wohl unter dem Eindruck der vorausgehenden Ereignisse – ganze 3% der Bürger bei einer



Landsgemeinde in Appenzell, 1966  
(Foto aus Privatbesitz)

Stimmbeteiligung von bloss 40% die neue Bundesverfassung gut. Anstelle des früheren Kampfgeistes machte sich in den Landsgemeinde-Orten Resignation und Selbstisolierung breit, die nach den Worten von Urs Allematt eine jahrzehntelange «Ghettoisierung» zur Folge hatte. Auch Appenzell Innerrhoden blieb von dieser Entwicklung nicht verschont, während die vorwiegend protestantischen Landsgemeinde-Kantone Glarus und Appenzell Ausserrhoden dem Liberalismus und der sich damit verbreitenden Industrialisierung gegenüber eher zugetan waren. Das zeigt nicht zuletzt das fortschrittliche Fabrikgesetz des Kantons Glarus aus dem Jahre 1872, das gegen den Willen der Unternehmer und der Regierung vom Volk gutgeheissen wurde.

Wie lässt sich aber diese Entwicklung in den überwiegend katholischen Landsgemeinde-Kantonen seit der Französischen Revolution deuten? Galten doch diese Orte mit ihrem ausgeprägten und geradezu ungestümen Freiheitsgefühl einstmals als fortschrittliche und für viele Städte als vorbildliche Volksherrschaften. Schwer fanden sich hingegen die Landsgemeinde-Orte mit den neuen Ideen der Aufklärung und der bürgerlichen Revolutionen ab. Dieser Fortschrittsglaube schien mit der tief verankerten barocken Kultur und Mentalität der katholischen Landorte kaum vereinbar. Liegt es auch daran, dass der geschichtliche Prozess durch Stabilität und Dauerhaftigkeit, andererseits



aber durch den unaufhaltsamen Wandel der Dinge gekennzeichnet ist? Jacob Burckhardt sagt in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen», eine Gesellschaft könne Strukturen und Lebensformen «von höchster momentaner Berechtigung» hervorbringen. Gleichzeitig schreite aber die Zeit weiter, Zerfallerscheinungen setzten ein, worauf neue Zustände und Grundformen ebenfalls von «höchster momentaner Berechtigung» entstünden. Oder nach den Worten von Jean Rodolphe von Salis sind restaurative Tendenzen «eine der ständig wiederkehrenden Erscheinungen in der Geschichte».

Verschiedene Politiker und Wissenschaftler des 19. Jahrhunderts glaubten an ein baldiges Ende der Landsgemeinden. Der Staatsrechtler Car Hilty war der Meinung, dass das 1874 auf Bundesebene eingeführte Referendum die Landsgemeinden verdrängen werde, und der Zürcher Staatstheoretiker Johann Caspar Bluntschli hielt die Landsgemeinden als rohe Staatsformen, die dem Despotismus und der Anarchie verfallen könnten und für «gebildete Völkernschaften unpassend» seien. Als im Jahre 1891 die Schweiz mit dem partiellen Initiativrecht einen weiteren entscheidenden Schritt zur direkten Demokratie hin unternommen hatte, schien für gewisse Kreise die Landsgemeinde-Demokratie endgültig überholt. Wieweit diese Mutmassungen und Prognosen zutrafen, zeigt uns ein Blick in die heutige Zeit.

#### **IV. Die Landsgemeinden heute**

Das Versammlungssystem ist lange Zeit eine wichtige, praktikable, demokratische Wahl- und Gesetzgebungsform gewesen. Der überwiegende Teil der schweizerischen Gemeinden hält heute noch im kleinen Rahmen an dieser gediegenen Einrichtung fest. In Graubünden kennen 28 von 39 Kreisen die alle drei Jahre stattfindenden Kreisversammlungen, die einige Kompetenzen der einstmaligen Selbstverwaltung bewahrt haben. Noch ausgeprägter ist die Versammlungsdemokratie auf der untersten Staatsebene der Ortsbürger-, Schul-, Kirch- und Korporationsgemeinden.

Können aber die Landsgemeinden, die über die Gemeinden und Bezirke hinausreichen, den Anforderungen einer fortschrittlichen Gesellschaft genügen? Sind die Landsgemeinden noch lebensfähig? Erfüllen sie die Erwartungen der modernen Demokratie und des heutigen Freiheitsverständnisses? Ich versuche diese Fragen von zwei Gesichtspunkten her anzugehen: von der Teilnahmeberechtigung und von den Kompetenzen des Landsgemeinde-Volkes.

##### **1. Teilnahme**

Eine der wichtigsten Voraussetzungen besteht wohl darin, dass die Landsgemeinde von heute die ganze politisch berechtigte Bevölkerung erfasst. Mit der Bundesverfassung von 1848 musste sie den niedergelassenen Schweizer Bürgern die politischen Rechte zugestehen. Kurz nach der Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene im Jahre 1971 hat der Landsgemeindekanton Glarus in demselben Jahr dieses Recht den Frauen in kantona-

len Angelegenheiten eingeräumt. Ob- und Nidwalden folgten 1972. Indessen haben die drei Landsgemeindekantone mit diesen einschneidenden Reformen durchaus gute Erfahrungen gemacht. Die stimmberechtigten Männer von Ausserrhoden hiessen 1972 das Frauenstimmrecht auf der Ebene der politischen Gemeinden gut. Noch mehr Zurückhaltung zeigte Innerrhoden, indem zwischen 1972 und 1986 lediglich in den einzelnen Schul- und Kirchgemeinden den Frauen Gleichberechtigung zugestanden wurde. In kantonalen Belangen hingegen lehnten beide Appenzell das Frauenstimm- und Wahlrecht kategorisch ab (AR: 1972/76; AI: 1973/82).

Mit der im Jahre 1981 erfolgten bundesverfasslichen Gleichstellung von Mann und Frau erfuhr die Stimmrechtsfrage in Ausser- und Innerrhoden neuen Auftrieb. Diese Stände konnten sich der dringenden Angelegenheit auf die Dauer nicht mehr verschliessen, obwohl sich Innerrhoden 1982 dagegen aussprach. Nach einem denkwürdigen und emotionsgeladenen Abstimmungskampf hat Ausserrhoden an der Landsgemeinde von Hundwil 1989 diese Hürde genommen. Ungewiss ist jedoch die Zukunft der ausserrhodischen Landsgemeinde, die eine reiche politische Tradition verkörpert. Es wird sich in einigen Jahren weisen müssen, ob nach der Einführung des Frauenstimmrechts die Landsgemeinde ihrem Auftrag gerecht werden kann und ob das Volk weiterhin an der Versammlungsdemokratie festhalten möchte. Mit der Änderung des Stimmrechts hat die Mehrheit des Soveräns in Ausserrhoden doch seine Überzeugung bekundet, dass elementare Grundrechte wegen eines altehrwürdigen Brauches nicht einem Teil der Bevölkerung vorenthalten werden dürfen. Oder wie Georg Thürer einmal sinngemäss sagte, ist das Prinzip der Gerechtigkeit und Freiheit wertvoller als ein schöner Platz, als eine schöne Landsgemeinde. Bezeichnenderweise hat eine grossangelegte Umfrage in Ausserrhoden ergeben, dass viele Gegner des Frauenstimmrechts nur deshalb an ihrer Meinung festhalten, weil sie eine Änderung oder gar den Untergang der Landsgemeinde befürchten.

Nach den Entwicklungen in Hundwil konnte Appenzell Innerrhoden diese dringende Frage nicht mehr länger hinausschieben. Zudem lag eine Einzelinitiative vor, in der verlangt wurde, an der Landsgemeinde 1990 über die Einführung des Frauen Stimm- und Wahlrechts abstimmen zu lassen. Wegen der fehlenden politischen Gleichwertigkeit hatte indessen eine Bewohnerin von Appenzell eine staatsrechtliche Beschwerde eingereicht, war jedoch bereit, den endgültigen Vorstoss vom Ausgang der bevorstehenden Landsgemeinde abhängig zu machen. Der negative Entscheid der Stimmberechtigten an der Landsgemeinde 1990 kam zwar nicht ganz überraschend, bedeutete aber für viele eine grosse Enttäuschung. Das trotzig Verhalten der Mehrheit hatte nicht nur dem Anliegen der Frau, sondern auch der Landsgemeinde sehr geschadet. Nach einem vorübergehenden Stimmungstief regte sich aber in verschiedenen Kreisen und besonders unter Frauen ein politisches Bewusstsein wie nie zuvor. Praktisch alle politischen und rechtlichen Mittel wurden genutzt, um dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Auf die ablehnende



Landsgemeinde in Glarus, 1970  
(Foto: Hug / Landesarchiv des Kantons Glarus)

Haltung der Landsgemeinde 1990 hin reichten über 100 Frauen und Männer zwei neue staatsrechtliche Beschwerden ein. Am 27. November 1990 stellte das Bundesgericht im Rahmen dieser Beschwerden fest, dass aufgrund des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung die Frauen sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene stimm- und wahlberechtigt sind. Damit hat das oberste Gericht die menschlichen Grundrechte über die ebenfalls in der Bundesverfassung verankerte kantonale Selbständigkeit in Stimm- und Wahlfragen gesetzt. In Innerrhoden konnten die Frauen von Oberegg bereits Ende 1990 von diesem Recht Gebrauch machen. Die Landsgemeinde und die Bezirksgemeinden werden im Jahre 1991 erstmals den Frauen zugänglich sein. Gleichzeitig wird die Landsgemeinde über zwei Einzelinitiativen, die die Abschaffung der Landsgemeinde verlangen, befinden müssen.

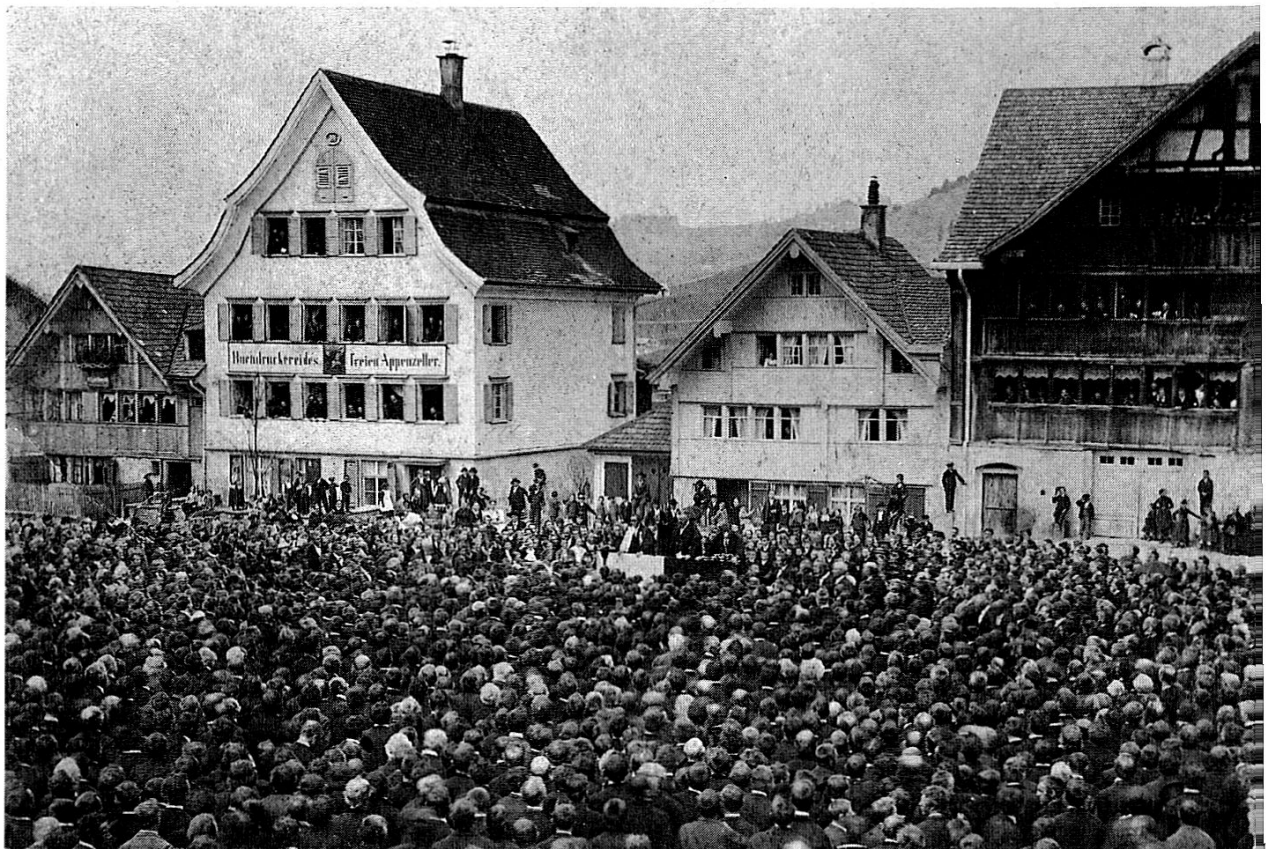
Der offenen Wahl- und Abstimmungsversammlung steht das Urnensystem gegenüber. Es wird oft eingewendet, dass die Urne durch ihre Anonymität die Entscheidungsfreiheit des einzelnen wahre und emotionale Stimmungen nicht aufkommen lasse. Diese Vorbehalte sind nicht leichthin zu übersehen. Die Urnenabstimmung weist einige unbestrittene Vorteile auf: Sie vermittelt ein genaueres Ergebnis. Beim Mehrern an der Landsgemeinde sind gewisse Ungenauigkeiten, ja eventuell sogar Missbräuche nicht auszuschliessen. Die Urne steht heute Gruppen offen, die aus beruflichen oder persönlichen Gründen



nicht abkömmlich sind. Schliesslich sind Urnenabstimmungen für die Regierungen nicht so stark auf einen einzigen Abstimmungstag im politischen Kalender ausgerichtet. Streng genommen steht die offene Abstimmung in Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die «freie und geheime Wahlen» vorsieht.

Tatsächlich nehmen im allgemeinen an politischen Versammlungen eher weniger Stimmberechtigte teil als an der Urne. Das zeigt sich auch an den Gemeindeversammlungen der nicht Landgemeinde-Kantone. In Ob- und Nidwalden dürften aufgrund von Auszählungen etwa 25 % und in Glarus und Appenzell Ausserrhoden nach Schätzungen zwischen 30 und 35 % der Wahlberechtigten an der Landgemeinde teilnehmen. In Innerrhoden wird dieser Anteil nicht viel höher eingeschätzt. Aufschlussreich ist, dass die Frauen in Glarus, Ob- und Nidwalden und Ausserrhoden ungefähr einen Drittel der Landgemeinde-Versammlung ausmachen.

Diese Zahlen wirken ernüchternd, entsprechen aber dem allgemeinen Trend der abnehmenden Stimmbeteiligung in der Schweiz. An dieser Entwicklung vermochte auch das in den Verfassungen der beiden Appenzell festgehaltene Teilnahmeobligatorium nichts zu ändern. In Ausserrhoden müsste gemäss



Landgemeinde in Appenzell, 1887  
(Foto aus Privatbesitz)

Verfassung den «ohne erhebliche Gründe» nicht teilnehmenden Stimmberechtigten gar eine Busse von zehn Franken auferlegt werden. Natürlich konnte man auch früher gelegentlich flauere Beteiligung an der Landsgemeinde, wie aus verschiedenen Verordnungen hervorgeht. So galten in Innerrhoden im 19. Jahrhundert Glockenruf und das Signal der Trommler und Pfeifer auch den stimmberechtigten Männern, die unter Polizeikontrolle vor der Landsgemeinde aus den Wirtshäusern getrieben wurden. Heute ist es aber durchwegs eine Minderheit, die an der staatlichen Willensbildung mitwirkt. Daran vermag auch die gehobene Feststimmung, wo der Staat direkt erlebbar ist, nicht viel zu ändern.

## 2. Kompetenzen des stimmberechtigten Volkes

Oft wird die gängige Meinung vertreten, dass in der direkten Demokratie die Herrschaft durch das Volk vollzogen werde. In der Praxis kann das Volk seinen politischen Willen bekunden und wichtige Wahl- wie auch Sachentscheidungen treffen. Den konkreten politischen Auftrag muss es aber weiter delegieren. Die Schweiz ist dem Grundsatz der unmittelbaren (im Unterschied zur rein repräsentativen) Demokratie weitgehend nachgekommen. Dank dem kleinen äusseren Rahmen können die Landsgemeinde-Kantone dieses Prinzip noch ausgeprägter befolgen, wie aus deren verfassungsmässigen Grundlagen hervorgeht: «Die Staatsgewalt ruht wesentlich im Volk und wird von demselben an der Landsgemeinde ausgeübt.» (AI, Art. 1). «Die oberste Behörde des Landes ist die Landsgemeinde.» (AI, Art. 19). «Die Landsgemeinde ist das oberste Organ des Kantons.» (GL, Art. 61).

Die Wahlen sind heute in allen Landsgemeinden die regelmässigsten Geschäfte. Dabei gehen die Wahlkompetenzen sehr weit. Alle Landsgemeinden kennen die Wahlen der Regierung. Eine Ausnahme macht Glarus insofern, als es an der Landsgemeinde nur den Landammann und dessen Stellvertreter, die übrigen Regierungsmitglieder aber an der Urne wählt. In Innerrhoden und Nidwalden wird den Regierungsvertretern durch das Volk das betreffende Departement zugewiesen. Daneben wählen die Landsgemeinden die Kantonsrichter, in Obwalden und Glarus kommen noch der Staatsanwalt und Verhörrichter dazu. In den drei kleinen Landsgemeinden beruft das Volk zusätzlich verschiedene vollbesoldete Landesangestellte.

Aus praktischen Gründen kann das Volk bei der Rechtsprechung und in der Verwaltung nicht direkt mitwirken. Der Souverän will sich aber durch die Wahl dieser Behörden eine gewisse Kontrolle gegen bürokratische und missbräuchliche Handhabung sicherstellen. Gerade bei der Konstituierung des Gerichts nimmt das Volk ein altes Recht wahr, das in andern Kantonen üblicherweise durch das Parlament übernommen wird. Die Amtsdauern sind im allgemeinen ebenfalls kürzer als in den meisten Kantonen. In den beiden Appenzell wird heute noch die Annuität eingehalten, also die einjährige Amtsdauer, wobei es sich vielfach um Bestätigungswahlen handelt. In allen Landsgemeinden wechseln die Regierungsvorsitzenden rasch im Amte.



Landsgemeinde in Appenzell, 1987  
(Foto: M. Hutter, Appenzell)

Weil die Menschen im kleinräumigen Verband einander gut kennen, können die Landsgemeinden, ohne den Parteien ganz ausgeliefert zu sein, spontan aus ihren Reihen auch unabhängige Vertreter in hohe Regierungsämter und in die Verwaltung wählen. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Urnsystem, wo dank des Proporzverfahrens die Partei für einen Kandidaten ausschlaggebend sein kann. Durch die Majorzwahl des Versammlungssystems ist diese Möglichkeit bei der Landsgemeinde stark eingeschränkt. Nicht unbestritten ist in den kleineren Landsgemeinde-Orten der Amtszwang, der in Appenzell Innerrhoden für alle Ämter, in Ob- und Nidwalden für nebenamtliche Stellen verpflichtend ist. Die rechtlichen Verhältnisse lassen nicht immer die nötige personelle Entflechtung oder Gewaltenteilung zu. Besonders der Landammann als Leiter der Landsgemeinde und als sichtbares Oberhaupt nimmt eine ausserordentliche Stellung ein, die früher noch ausgeprägter gewesen war. In Innerrhoden wirkt die einstige Machtfülle nach, indem der Landammann der Regierung vorsteht und in dieser Funktion mit seinen Kollegen im Grossen Rat Einsitz nimmt und diesen sogar präsidiert. Also von konsequenter Gewaltenteilung kann hier keine Rede sein. Das Volk wünscht fast durchwegs einen starken und menschlich überzeugend wirkenden Landammann.

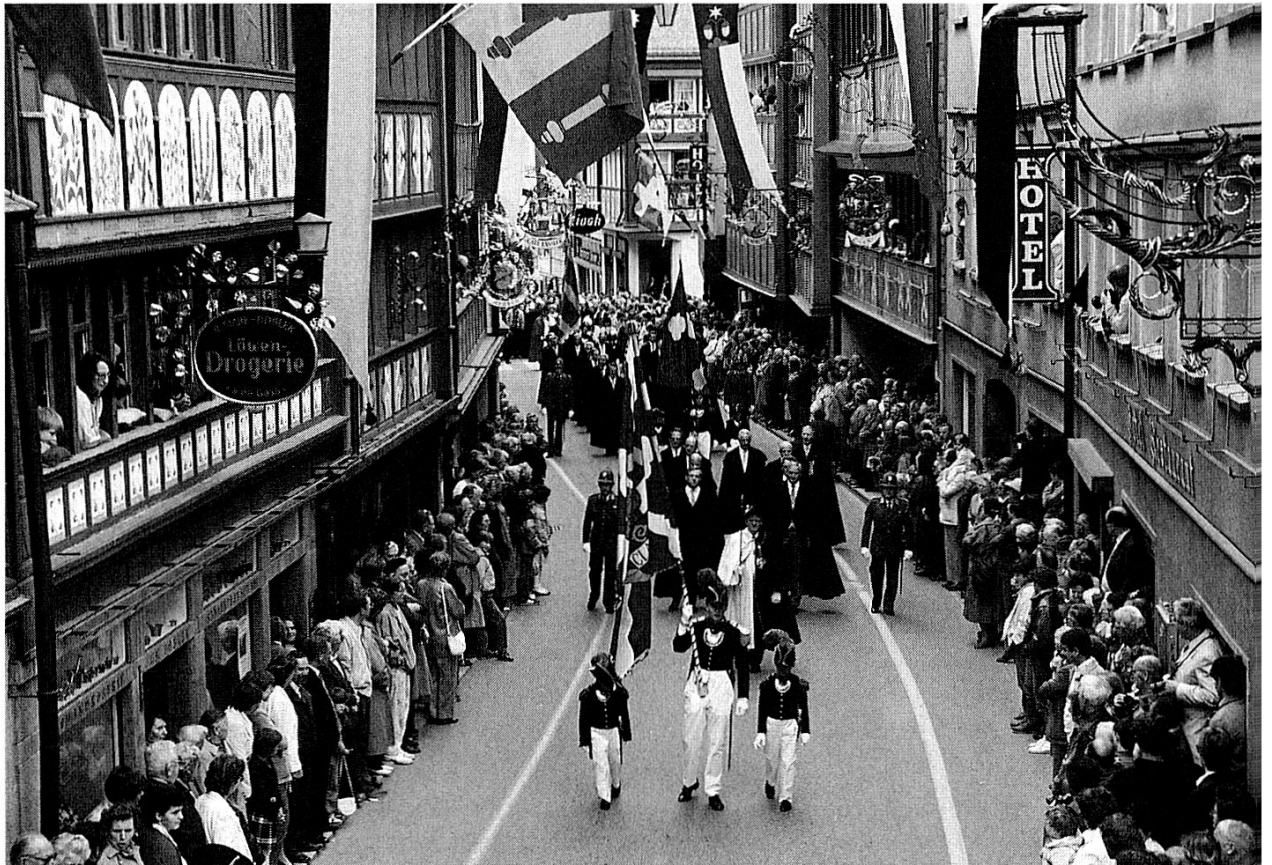


Neben Sachkompetenz stehen ihm Bauernschläue und Schlagfertigkeit nicht schlecht an. Missbraucht er aber das in ihn gesetzte Vertrauen, so kann er beim Volk auch schonungslos in Ungnade fallen. Nur nebenbei sei erwähnt, wie verschiedene symbolträchtige Amtshandlungen den Behörden nahelegen, dass die in sie gesetzten Erwartungen gross sind. So hat der Landammann vor den wiederkehrenden Wahlen je nach Landsgemeinde Landesschwert oder Landessiegel in die Hände des Volkes zurückzulegen.

Die Landsgemeinden – unter Ausnahme von Obwalden, das seit 1922 diesbezüglich die Urnenabstimmung kennt – verfügen über die gesetzgebende Gewalt. Das versetzt den Rat (Kantons-, Landrat, Grosser Rat) in eine eigenartige Situation. Er arbeitet Gesetze aus. Die Entscheidungsbefugnis liegt aber bei der Landsgemeinde. Natürlich kann der Rat bei der Vorbereitung der Vorlagen seinen Einfluss geltend machen oder, wie es besonders früher geschehen ist, über Verordnungen die Landsgemeinde umgehen. Der Landsgemeinde steht bei Gesetzesvorlagen der Schlussentscheid zu. In Glarus können die Landsgemeinde-Teilnehmer durch Abänderungs- und Zusatzanträge gar auf den Gesetzesinhalt Einfluss nehmen. Zudem wird in den beiden Appenzell und in Glarus zwischen Verfassungs- und Gesetzesabänderung kein Unterschied gemacht, während in Nidwalden die Landsgemeinde über verfassungsrechtliche Fragen mindestens zweimal befinden muss. Schliesslich wird der gesetzgebende Einfluss der Bürger dadurch noch gehoben, dass die Landsgemeinde-Kantone die Einzelinitiative kennen. Ausserrhoden weicht von dieser Praxis leicht ab, indem bei einer Initiative zur Zeit 58 Unterschriften von Bürgern verlangt werden.

Als Gesetze gelten jene verbindlichen Normen, die die Landsgemeinde gutgeheissen hat. Die Schwierigkeit besteht wohl darin, dass die Landsgemeinden nicht von einer formellen Gesetzesdefinition ausgehen. Die Abgrenzung erfolgt anhand materieller Kriterien, indem die Regierung, die Kanzlei oder der Rat darüber zu entscheiden haben. Besonders die kleinen Landsgemeinde-Kantone konnten sich eine zurückhaltende Rechtsetzungstätigkeit leisten. Wiederum war es die Überschaubarkeit des Raumes, die verschiedene Bereiche durch das Gewohnheitsrecht regeln liess. Sehr weit konnte diesbezüglich Appenzell Innerrhoden gehen. Noch im Jahre 1950 waren hier nur sehr wenige Gesetze in Kraft. Die Regierung und der Rat verfügten über eine enorm grosse Verordnungskompetenz. Die verschiedensten Bereiche wie Wahl- und Abstimmungsverfahren, Besoldungen, Steuern (unter dem Titel «Gebühren») waren dem Volksentscheid entzogen und durch grossrätliche Verordnungen normiert. In den letzten Jahren aber zeigt sich eine auffallende Trendwende. Die Landsgemeinde konnte ihren verfassungs- und gesetzgeberischen Einfluss deutlich ausbauen.

Die Palette der Landsgemeinde-Rechte ist noch nicht erschöpft. Denken wir nur an das Finanzreferendum, das heute immer wieder Anwendung findet. Unter den verschiedenen Kompetenzen sei die Redefreiheit erwähnt. Sie ist nicht unumstritten. Vor allem in grösseren Landsgemeinden stösst die Diskus-



Landsgemeinde-Aufzug in Appenzell, 1986  
(Foto: M. Hutter, Appenzell)

sionsfreiheit auf Grenzen, was Appenzell Ausserrhoden wohl bewegen haben dürfte, dieses Recht an der Landsgemeinde fallen zu lassen. «s Wort isch frei!» muss nicht eine leere Floskel sein. Gelegentlich besteigt bei einer umstrittenen Vorlage ein Teilnehmer aus dem Ring den «Stuhl» und legt unverblümt seine Meinung dar. Gerade bei Sachfragen mit ungewissem Ausgang kann ein träfes Wort ausschlaggebende Wirkung haben. Andererseits ist dieses Recht nicht risikofrei und kann einen unberechenbaren Zug aufweisen.

### 3. Wandel

Eine Institution wie die Landsgemeinde, die über Jahrhunderte sich behauptet und weiterentwickelt hat, stösst unweigerlich an ihre Grenzen. Es gab Zeiten, in denen die Landsgemeinden die Idee der Volkssouveränität weitgehend realisieren konnten, aber auch Zeiten, in denen die Volksversammlungen entarteten und der Willkürherrschaft anheim fielen. Auf die ganze Geschichte bezogen, waren Machtmissbrauch und Despotie eher die Ausnahme. Viele Volksrechte, die in den Landsgemeinden Anwendung fanden, haben die De-

mokratisierung der Eidgenossenschaft vorangetrieben. Zweifelsohne bedurften auch die Landsgemeinden einiger Impulse von aussen. Ohne den gelegentlich unfreiwilligen Anpassungsprozess der konservativen Landorte an die veränderte Situation des modernen Verfassungsstaates hätten sich die Landsgemeinden in der jüngeren Zeit nicht behaupten können.

Der äussere Rahmen der Landsgemeinde gilt oft als Garant bewährter Traditionen. «Altehrwürdige» Formen haben aber nur dann einen Sinn, wenn sie überzeugend sind und nicht zur leeren Floskel werden. So eindrücklich für viele der Landsgemeinde-Eid erscheinen mag, er darf nicht zur unflektierten und starren Form entarten. Andererseits ist es aufschlussreich, dass die Landsgemeinden verschiedene Änderungen im letzten und in diesem Jahrhundert erfahren haben, die im nachhinein als festgefügte und traditionelle Einrichtungen empfunden wurden. Das äussere Bild der innerrhodischen Landsgemeinde zum Beispiel wurde grossenteils in jüngerer Zeit geprägt. Aufgrund von Schilderungen und bildlichen Darstellungen kann geschlossen werden, dass früher die Landsgemeinde vom äusseren Rahmen her bedeutend einfacher gehalten war. Erst seit Ende des 19. Jahrhunderts nehmen beispielsweise alle Regierungsmitglieder und das Kantonsgericht auf dem «Stuhl» Platz und wird die musikalische Umrahmung feierlicher gestaltet. Wer würde spontan annehmen, dass die Rhodsfährliche mit den Junkern 1936 erstmals aufgetreten sind? Und heute? Um glaubwürdig zu sein, müssen die Landsgemeinden ihre «Wandlungsfähigkeit» von neuem unter Beweis stellen.

Nach Jean Jacques Rousseau ist der «Gemeinwille» am ehesten realisierbar in einem «sehr kleinen Staat, in dem das Volk leicht zusammenzubringen ist und jeder Staatsbürger mühelos jeden andern kennenlernen kann». Eine weitere Voraussetzung ist für Rousseau «eine grosse Schlichtheit der Sitten, die vor der Häufung der Geschäfte und den dornenvollen Diskussionen bewahrt.» Interessanterweise treffen diese Vorstellungen auf verschiedene frühere Epochen der Landsgemeinde-Orte auffallend gut zu. Heute machen die modernen Erscheinungen und Auswirkungen der wirtschaftlichen Euphorie in den Landsgemeinde-Kantonen nicht halt. Obwohl der übersichtliche traditionsreiche Rahmen noch besteht, nimmt die einstige Homogenität in Beruf, Konfession und Politik zusehends ab. Einzelne Kantone versuchen mit einer Totalrevision ihrer Verfassung diesen Umwälzungen Rechnung zu tragen. Nicht absehbar ist, welche Konsequenzen der bevorstehende europäische Integrationsprozess für die Referendumsdemokratie und für den Föderalismus der Schweiz und besonders für die Landsgemeinden haben wird. Auf jeden Fall bedarf es von seiten des Volkes und der Regierungen in den Landsgemeinde-Kantonen enormer Anstrengungen, falls die Versammlungsdemokratie unter den veränderten Verhältnissen weiterhin überzeugend und lebensfähig sein sollte.



## Benutzte Literatur

- Altermatt* Urs, Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919, Zürich / Köln 1972
- Bischofberger* Hermann, Landsgemeinden in der Pfarrkirche, in: Appenzeller Volksfreund, 27.7.1985
- Blumer* Johann Jakob, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, 3 Bde., St.Gallen 1850-1859
- Burckhardt* Jacob, Weltgeschichtliche Betrachtungen, hg. von R. Stadelmann, Tübingen 1949
- Carlen* Louis, Die Landsgemeinde in der Schweiz, Schule der Demokratie, Sigmaringen 1976
- Dierauer* Johannes, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, 6 Bde., Stuttgart 1920-24
- Ebel* Johann Gottfried, Schilderung der Gebirgsvölker der Schweiz, 1. Teil, Leipzig 1798
- Engels* Friedrich, Der Schweizer Bürgerkrieg, in: Deutsche Brüsseler Zeitung, 14.11.1847, zit. nach: E. Spiess, Illustrierte Geschichte der Schweiz, 3. Bd., Zürich / Köln 1971
- Fetscher* Iring, Rousseaus politische Philosophie, Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs, Frankfurt a.M. 1975
- Fischer* Rainald, *Schläpfer* Walter, *Stark* Franz, Appenzeller Geschichte Bd. I, Das ungeteilte Land, Urnäsch 1964
- Grosser* Hermann, Die Geschäfte der Landsgemeinde von Appenzell I.Rh. der Jahre 1850 bis 1967, in: Innerrhoder Geschichtsfreund 13, Appenzell 1967
- Handbuch* der Schweizer Geschichte, 2 Bde., Zürich 1980
- Handwörterbuch* zur deutschen Rechtsgeschichte, hg. von A. Erler und E. Kaufmann, 3 Bde., Berlin 1971-84
- Huber-Schlatter* Andreas, Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Diss., Bern / Stuttgart 1987
- Kellenberger* Max, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, Ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900, Diss., Winterthur 1965
- Koller* Albert, Das Bild der Landsgemeinde, in: Innerrhoder Geschichtsfreund 8, Appenzell 1960
- Kommission Frauenstimmrecht/Landsgemeinde*, Schlussbericht, Mskr., Herisau 1988
- Liver* Peter, Alpenlandschaft und politische Selbständigkeit, in: Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte, Chur 1970
- Locher* Kurt, Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell Innerrhoden unter besonderer Berücksichtigung der verwaltungsorganisatorischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte einer Neuordnung, Diss., St.Gallen 1964

- Mock Vreni*, Das Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, Geschichte einer verzögerten politischen Emanzipation, Mskr., Appenzell 1988
- Möckli Silvano*, Die schweizerischen Landsgemeinden, Bern 1987
- Nager Franz*, Die Landsgemeinde von Uri in rechtshistorischer Entwicklung, Diss., Zürich 1924
- Ryffel Heinrich*, Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903
- v. *Salis Jean Rodolphe*, Geschichte und Politik, Betrachtungen zur Geschichte und Politik, Beiträge zur Zeitgeschichte, Zürich 1971
- v. *Schiller Friedrich*, Wilhelm Tell, in: sämtliche Werke, hg. von G. Fricke und H.G. Göpfert, München 1965
- Signer Jakob*, Chronik der Appenzell I.Rh. Liegenschaften, Der Landsgemeindeplatz, in: Appenzellische Geschichtsblätter, Beilage zum Appenzeller Volksfreund, Nr. 2/3, 1942
- Schläpfer Walter*, Appenzeller Geschichte, Bd. II, Appenzell Ausserrhoden 1597 bis Gegenwart, Urnäsch 1972
- Schläpfer Walter*, Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1975
- Schnüriger Xaver*, Die Schwyzer Landsgemeinde, Diss., Schwyz 1906
- Stauffacher Werner*, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Diss., Glarus 1964
- Thürer Georg*, Unsere Landsgemeinden, Erlenbach-Zürich 1950
- Verfassungen und Verordnungen* der Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Nidwalden, Obwalden
- Walser Gabriel*, Neue Appenzeller Chronick oder Beschreibung des Cantons Appenzell der Innern und Ausern Rhoden, St.Gallen 1739