

Abschaffung von Landsgemeinden

Autor(en): **Bischofberger, Hermann**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Innerrhoder Geschichtsfreund**

Band (Jahr): **42 (2001)**

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-405362>

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.

Abschaffung von Landsgemeinden

Hermann Bischofberger

Auf S. 21-41 dieses Heftes haben wir die Arbeit von Prof. Dr. Louis Carlen «Landsgemeinde der Schweiz. Schule der Demokratie» abgedruckt. Sie ist 1976 erschienen und wurde unverändert übernommen.

Unterdessen haben aber die Kantone Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden und Obwalden ihre Landsgemeinden abgeschafft.

Wenn der Verfasser auch ein Befürworter der Landsgemeinde ist, wären unsere verschiedenen Aufsätze doch unvollständig, wenn wir nicht kurz auf diese Vorgänge und ihre Hintergründe eingehen würden.

Als Quellen dienten uns die offiziellen Unterlagen, wie Abstimmungsvorlagen und Erläuterungen. Deshalb fehlen hier wohl Argumente, die in der Innenpolitik der entsprechenden Kantone zu suchen wären. Dies war mir nicht möglich. Eine gewisse Ausnahme mag unser Nachbarkanton Appenzell Ausserrhoden sein. Anfragen wären auch kaum repräsentativ: Wie wollen wir wissen, wie tief ein bestimmtes Argument die ganze Abstimmung bewegt hat? War es Hintergrund nahezu aller Ja-Stimmenden oder nur derjenigen, welche ich hätte anfragen können? Wir sahen deshalb davon ab, eigentliche Umfragen zu veranstalten. Dies drängte sich auch nicht auf, weil die Abstimmungsunterlagen die Argumente Pro und Contra auflisten.

I. Nidwalden

In diesem Kanton wurden vorerst die Kompetenzen der Landsgemeinde eingeschränkt (1994): An der ausserordentlichen Landsgemeinde vom 23. Oktober 1994 wurden ihre Wahlkompetenzen für Regierungsrat und die Abordnung in den Ständerat an die Urne verwiesen. Auch Revisionen der Kantonsverfassung waren nun in geheimer Abstimmung vorzunehmen.

Die Kantonsverfassung sah aber weiterhin vor, dass zu Sachgeschäften Gegen- und Abänderungsanträge eingereicht werden dürfen. Damit ergaben sich Schwierigkeiten im Urnenabstimmungsverfahren. Der Landrat beschloss daher am 21. Dezember 1994, dass die Bereinigung der Anträge – allerdings nur dieser – an der Landsgemeinde zu erfolgen habe.

In der Folge setzte der Regierungsrat eine Expertengruppe, die die Zukunft der Landsgemeinde zu untersuchen hatte, ein. Es wurde ihr die Frage gestellt: Beibehaltung oder Abschaffung.

Sie führte als folgende Hauptgründe zur Beibehaltung an: Die Landsgemeinde ist die älteste demokratische Staatsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft. In Nidwalden ist sie erstmals in Urkunden aus dem Jahre 1344 enthalten. Die politische Einflussnahme auf den Gang der Geschäfte ist an der Landsgemeinde grösser als während einer Urnenabstimmung. Das Recht, Gegen- und Abänderungsanträge an der Landsgemeinde einzureichen, ist hier umfangreicher ausgestaltet

als an einer Urnenabstimmung. In letzterem Falle müssen die Rechte eingeschränkt werden. Die Landsgemeinde ist kostengünstiger. Sie, «welche die Identität unseres Kantons während Jahrhunderten mitgeprägt hat und auch in den letzten Jahrzehnten die Erfüllung der notwendigen staatlichen Aufgaben erfüllt hat, soll erhalten bleiben.» Für die Urnenabstimmung spricht, dass hier die Stimmbeteiligung höher ist. Dies wird auf die Anonymität des Verfahrens zurückgeführt. Die Expertenkommission arbeitete dann verschiedene Varianten aus, wie die Rechte der Stimmbürger an der beizubehaltenden Landsgemeinde oder der Urnenabstimmung ausgestaltet werden könnten. Besonders das Recht, Gegen- oder Abänderungsanträge stellen zu können, würde im System der geheimen Abstimmung reichlich Schwierigkeiten bereiten. Zur Stärkung der Landsgemeinde wurde empfohlen, die Finanzkompetenzen von Landrat und Regierungsrat anzuheben, um die Gemeinde von Bagatellsubventionen entlasten zu können. Damit werde die Landsgemeinde gestärkt und könne sich auf das Wesentliche konzentrieren.

Die Sozialdemokratische Partei beantragte, die Landsgemeinde abzuschaffen. Sie führte aus, Nidwalden habe in den letzten Jahrzehnten einen rasanten Wandel durchgemacht. Es sei nicht mehr so sehr ländliches Gebiet sondern ein moderner und zukunftsorientierter Kanton geworden. Mit Einführung des Frauenstimmrechtes und dem Zuwachs der Einwohnerzahlen habe sich die Zahl der Stimmberechtigten massiv erhöht. Das gesellschaftliche und politische Leben habe sich grundlegend verändert. Diesen Anforderungen sei die Landsgemeinde nicht mehr gewachsen. Die Partei will im Volke offenen Unmut festgestellt haben. Sie führt an Nachteilen an: Tiefe Stimmbeteiligung, Ausschluss von Alten, Kranken und Betagten, Ausschluss von Müttern, Vätern und Erwerbstätigen, Offene Abstimmung/Stimmgeheimnis, Lange Debatten aber kurzer Abstimmungsmoment, Launenhafte und zum Teil zufällige Mehrheiten, Beschränkte Kapazität des Landsgemeinderinges, Erschwerte Gesetzgebungstätigkeit, weil die Landsgemeinde nur einmal pro Jahr tagt. Deshalb sei die Urnenabstimmung die bessere Lösung. Die Initianten stellen denn auch verschiedene Thesen auf, wie die geheime Abstimmung auszugestalten sei. Sie schlagen vor, dass Gegenanträge zu den offiziell gefassten und referendumpflichtigen Beschlüssen des Landrates in Form des konstruktiven Referendums möglich sein sollten.

Am 22. September 1996 wurden beide Vorschläge dem Stimmvolk unterbreitet. Da aber der Frage auf Abschaffung zwei Gegenvorschläge zu ihrer Beibehaltung gegenüberstanden, musste zuerst eine Bereinigungsabstimmung in die Traktandenliste aufgenommen: Vorerst die formelle Frage, wenn Beibehaltung, dann welche Variante. Nachher die materielle Entscheidung: Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde. Die erste Abstimmung (Bereinigungsabstimmung) fand am 22. September 1996 statt. Gegenantrag II obsiegte. Dessen Inhalt: Abbau von Wahlkompetenzen; einzig noch Landammann und Landesstatthalter verbleiben der Landsgemeinde. Erweiterung der Kompetenzen in Sach- und Finanzvorlagen mit Ausnahme von Vorlagen zur Lagerung von radioaktiven Abfällen; Das Quorum für Initiativen und Referendum wird von 1/25 der

Stimmberechtigten auf 1/20 herabgesetzt.

Am 1. Dezember 1996 fand schliesslich die Hauptabstimmung statt. Die Nidwaldner entschieden sich für die Abschaffung der Landsgemeinde.

Quellen: Bericht der Expertengruppe Verfassungsrevision vom 1. Juni 1995. Stellungnahme des Regierungsrates vom 3. Juli 1995, 5 S.; Kantonale Volksabstimmung vom 22. Sept. 1995. Erläuterungen des Regierungsrates, 25 S.; Kantonale Volksabstimmung vom 1. Dez. 1996. Erläuterungen der Regierungsrates, 42 S.; Amtsblatt 1996, S. 1819; Brief des Staatsarchives des Kantons Nidwalden an den Verfasser vom 11. August 2003.

Wir danken dem Staatsarchiv des Kantons Nidwalden (Frau Agatha Flury) für die freundliche Mithilfe und Lieferung von Unterlagen.

II. Appenzell Ausserrhoden

Für unseren Nachbarkanton zeichnen sich einige Parallelen zu Nidwalden ab, ebenso aber auch beträchtliche Unterschiede. Hier ist hervorzuheben, dass an der Landsgemeinde von Appenzell A.Rh. nicht diskutiert wurde. Man hörte die Erläuterungen und dann folgte die Abstimmung, ganz im Gegenteil zu Nidwalden, wo Abänderungsanträge gestellt und diskutiert werden konnten.

An der Landsgemeinde in Trogen vom 30. April 1989 wurde das Frauenstimmrecht eingeführt. An der selben Tagung wurde auch eine Abstimmung zur Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde für das Jahr 1993 vorgesehen. Schon 1989 war ihre Existenzberechtigung in Frage gestellt worden. An Argumenten führen die Gegner an: Durch die Zunahme der Wohnbevölkerung würden die Mängel der Landsgemeinde noch verstärkt. Gegen die Beibehaltung sahen die Befürworter keine erheblichen Gründe, «diese traditionelle Einrichtung abzuschaffen, zumal die bisherigen Formen unverändert bleiben könnten und sich dieses System auch in anderen Kantonen bewährt habe.»

An der Landsgemeinde vom 25. April 1993, wiederum in Trogen, sprachen sich die Stimmbürger für das Weiterbestehen der Landsgemeinde aus, indirekt wiederum am 28. April 1995, als sie einer neuen Kantonsverfassung, die die Landsgemeinde weiterhin vorsah, zustimmte. Das andernorts sehr gewichtige Argument, Wahlen in Regierung und Gerichte sollten aus Diskretionsgründen geheim erfolgen, vermochte damals noch gar nicht zu überzeugen: «Eine solche Ausgliederung müsse, so wurde argumentiert, als Schwächung des heutigen Systems und als schleichende Entmündigung der Landsgemeinde empfunden werden.» Einzig die Ernennung des Ständerates wurde der Urnenabstimmung überlassen.

1996 reichten über 7000 Stimmberechtigte eine Initiative zur Einführung der Urnenabstimmung für Verfassungsfragen ein. Diese wurde durch die Landsgemeinde vom 30. April 1997 verworfen, hingegen ein Verfassungszusatz angenommen, der eine Urnenabstimmung über Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde vorsah.

In der Volksabstimmung vom 28. September 1997 entschieden sich 11623 Stimmberechtigte zur Abschaffung, 9911 für Beibehaltung. Am 27. Sept. 1998



Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden in Trogen, 1940. Foto C. Schildknecht/Sammlung Marc Hutter

wurden an einer Urnenabstimmung die nötigen Gesetzesanpassungen, die der Wegfall der Landsgemeinde bedingt hatte, vorgenommen.

Die Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates listen Vor- und Nachteile der Landsgemeinde auf. Die Argumente für und dagegen sind nicht neu: Historische Kontinuität. Element der staatsbürgerlichen Identifikation. «Die Landsgemeinde macht die staatliche Gemeinschaft erlebbar.» Persönlicher Kontakt zwischen Staatsbürgerinnen und -bürgern mit den Behörden. Erhöhung des Verantwortungsbewusstseins. Zeremonielle Elemente «erhöhen die Bereitschaft zu innerem Mitgehen.»

Als Nachteile werden angeführt: Abschätzen des Handmehrers kann problematisch sein. Mangelnde Diskretion bei offener Stimmabgabe. Ausschluss von Angehörigen verschiedener Berufe. Geringere Stimmbeteiligung als bei Urnenabstimmungen.

Quellen: Kantonale Urnenabstimmung vom 28. September 1997. Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde. Erläuterungen des Regierungsrates, Herisau 1997, 9 S.; Chronologie zur Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden. Zusammengestellt durch das Staatsarchiv des Kantons Appenzell Ausserrhoden.



Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden in Hundwil

Brief vom 16. Jan. 2003. Wir danken auch den Mitgliedern des Staatsarchivs des Kantons Appenzell Ausserrhoden für ihre Mithilfe.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden liegt uns sicher geographisch näher als Nidwalden. In sehr zahlreichen persönlichen Kontakten mit Ausserrhodern waren doch weitere Gründe zu erfahren. So hörte ich immer wieder, die Abstimmung zur Einführung des Frauenstimmrechtes sei nicht korrekt verlaufen. Es hätten Personen mit beiden Händen gestimmt. Zudem hätten Personen ohne Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch mitgestimmt. Wie sich das im einzelnen verhält, vermag ich nicht zu überprüfen. Immerhin zeigen Erfahrungen aus Innerrhoden, so namentlich vor und nach der Entscheidung des Schweizerischen

Bundesgerichtes, dass die Frage Frauenstimmrecht und Landsgemeinde grosse Emotionen zu wecken vermag. In Ausserrhoden kam das Debakel um die Appenzell Ausserrhodische Kantonbank dazu.

So sprechen verschiedene Autoren, die Identität des Kantons Appenzell A.Rh. sei erschüttert; sicher hat sie gelitten: «Ein Stück Identität ist verloren.» In jüngster Zeit musste Ausserrhoden zudem noch den Verlust des zweiten Nationalratssitzes beklagen.

Gelegentlich ist von Bestrebungen zu hören, die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden wieder einzuführen. Wie verbreitet diese sind, vermag ich nicht zu entscheiden. Immerhin hat sich die hohe Politik dagegen entschieden.

Bundesrat Kaspar Villiger: «Zunächst erntete er grossen Szenenapplaus, als er erklärte, er könne eigentlich nicht verstehen, dass Ausserrhoden etwas so Schönes wie die Landsgemeinde habe abschaffen können.» (App. Zeitung Nr. 210 vom 10. Sept. 2003)

Dazu: Martin Hüsler, Appenzellerfest, in: App. Jahrbücher 128 (2000), 2001, S. 175-176; Markus Rohner, Ein Kanton sucht seine Identität. Der Verlust des zweiten Nationalratssitzes trifft Ausserrhoden im falschen Moment, in: App. Zeitung. 175 (2002) 2002) Nr. 153 vom 4. Juli 2002, S. 35; René Bieri, Die Wiedereinführung der Landsgemeinde ist zwar (noch) nicht spruchreif, aber man denkt laut darüber nach, in: App. Ztg. 176 (2003) Nr. 29 vom 5. Febr. 2003, S. 15; René Bieri, Blick in die Heimat, in: App. Kalender 283 (2004), 2003, S. 121

III. Obwalden

In Obwalden stand die Abschaffung der Landsgemeinde fünf Mal zur Diskussion. Es war dies in den Jahren 1919, 1922, 1965/66, 1975 und 1998 der Fall.

Im Jahre 1919 bereits wurde der Übergang zur Urnenabstimmung ganz knapp verworfen. 1922 wurde ihr die Kompetenz zur Abstimmung über Verfassungs-, Gesetzes- und Steuervorlagen entzogen. Während der Gemeinde wurde nun nurmehr diskutiert, aber nicht über die Vorlagen abgestimmt. Dies wurde später an der Urne nachgeholt. Ein Jahr später wurden die Wahlbefugnisse ausgedehnt.

Am 11. Mai 1975 entschieden sich 5351 Obwaldner für und 4094 weitere Stimmbürger gegen die Landsgemeinde.

Unterdessen wurde weiter über die Landsgemeinde diskutiert. Dies führte dazu, dass Regierungs- und Kantonsrat zur Überzeugung gelangten, die offene Gemeinde abschaffen zu wollen.

Aus den Erwägungen entnehmen wir Vor- und Nachteile, die sich recht oft mit denjenigen Argumenten der Kantone Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden decken. Als Vorteil der Landsgemeinde wird deren Bürgernähe betrachtet. «Die Demokratie im Ring ist miterlebbar.» Das Verfahren ist einfach und kostengünstig. Die Landsgemeinde ist sehr alt (belegt seit ca. 1300) und ist «ein wichtiges Element staatsbürgerlicher Identifikation». Sie ist wandelbar und hat ihre Aufgabe als Wahlbehörde bis heute wahrgenommen.

Nachteile lassen sich aber nicht abstreiten: So ist das Wahl- und Stimmgeheimnis nicht gewahrt. Eine Stimmabgabe auf elektronischer Basis konnte nicht vorgese-

hen werden. Eine solche Einrichtung hätte sich mit dem traditionsbezogenen Rahmen der Landsgemeinde nicht vertragen. Die Teilnahmemöglichkeit ist für verschiedene Gruppen eingeschränkt, ja unmöglich. Das Ergebnis einer Abstimmung ist nicht immer leicht festzustellen. Das Mehr ist durch acht Stimmzähler (Standesweibel und Gemeineweibel) aufzunehmen. Erst wenn sechs der acht Weibel unabhängig voneinander zu einem übereinstimmenden Resultat gelangen, steht ein Abstimmungsergebnis fest.

Die Revisionsvorlage setzt die Kompetenzen der geheimen Abstimmung fest: Obligatorisch referendumspflichtig sind Wahlen und Verfassungsrevisionen. Das bisherige Initiativrecht wird durch die Volksmotion ersetzt. Sie muss der geheimen Abstimmung unterbreitet werden, wenn 500 Personen dies durch Unterschrift verlangen. Gesetze und Ausgabenbeschlüsse in bestimmter Höhe unterstehen dem fakultativen Referendum. Hiefür sind 100 Unterschriften erforderlich. In der Volksabstimmung vom 29. November 1998 folgten die Obwaldner Stimmbürger den Anträgen von Regierung und Kantonsrat und schafften die Landsgemeinde allerdings knapp mit 5697 zu 5054 Stimmen ab.

Aus dem Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftsführung 1998/99: «...ist ein historisches Zeichen des Wandels. Auf höchster politischer Ebene zeigt der Staat an der Jahrhundertwende seine eigene Wandlungsfähigkeit. Es ist die Antwort des Staates, das demokratische Problemlösungsverfahren in der sich ständig verändernden Wirtschaftsgesellschaft beweglicher zu gestalten. Der gleichzeitige Übergang zum fakultativen Gesetzesreferendum trägt wesentlich bei, die staatlichen Handlungsmöglichkeiten zu stärken.»

Quellen: Kantonale Volksabstimmung vom 29. November 1998. Erläuterung und Abstimmungsvorlagen, Sarnen 1998, 22; Angelo Garovi, Obwaldner Geschichte, Sarnen 2000, S. 228-231

Gemeinsame Linien, die die Abschaffung der Landsgemeinde der drei Kantone verbinden würden, sind nicht einfach festzustellen. Gemeinsam dürfte sein, dass in den Kantonen Ob- und Nidwalden sowie Appenzell Ausserrhoden die Auffassung bestand, die Landsgemeinde sei nicht mehr zeitgemäss. Die amtlichen Publikationen führen auch verschiedene Nachteile an, die für zahlreiche Stimmbürger offensichtlich als so schwer empfunden wurden, dass sie sich mit der Landsgemeinde nicht mehr identifizieren konnten oder wollten. In Glarus und Appenzell I. Rh. sind die Mitwirkungsmöglichkeiten des Stimmbürgers sehr gross. Man könnte daher die Auffassung vertreten, die Landsgemeinden seien abgeschafft worden, weil die Rechte der Teilnehmer in diesen Kantonen zu sehr eingeschränkt gewesen seien. Das mag für Ausserrhoden und Obwalden zutreffen, nicht aber für Nidwalden, wo doch während den Verhandlungen Änderungsanträge eingebracht werden konnten. In Appenzell Ausserrhoden besteht zudem das Institut der Volksdiskussion. Es wurde auch angeführt, dass durch die Einführung des Frauenstimmrechts und durch vermehrte Ansiedlung von Einwohnern die Landsgemeinde zu gross und damit unübersichtlich geworden sei. Das mag zu-

treffen. Doch ist diejenige von Glarus weit grösser. Hier wurde die Abschaffung nie ernsthaft diskutiert. Die Abschaffung erfolgte auch auf Begehren durch verschiedene Initianten. In Nidwalden stammte das entsprechende Begehren von der Sozialdemokratischen Partei, in Ausserrhoden bestand der Druck aus einer Unterschriftensammlung. In Obwalden allerdings waren es Regierungs- und Kantonsrat, die offiziell die Aufhebung beantragten, also mit Sicherheit keine oppositionelle Gruppe. Wie weit emotionale Gründe mitwirkten, etwa in Nidwalden der Streit um die Lagerung radioaktiver Abfälle im Wellenberg oder in Ausserrhoden die Kontroverse um das Abstimmungsverfahren zur Einführung des Frauenstimmrechts oder das Kantonalbankdebakel, ist sehr schwierig zu verstehen. Jedenfalls haben diese Ereignisse und die sich daran anschliessenden Diskussionen enorme Emotionen geweckt, die sich wohl auf die gesamte Politik ausgewirkt haben.

Das letzte Wort über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen kantonalen Tendenzen, die zur Abschaffung der Landsgemeinden in den Kantonen Ob- und Nidwalden, sowie Appenzell Ausserrhoden geführt haben, ist damit allerdings noch nicht gesprochen. Meine Aufgabe war es vielmehr, die verschiedenen Tendenzen und Argumente aufzuzeigen.

Die Landsgemeinde von Obwalden um 1900. Foto Archiv für Denkmalpflege, Zürich Bern

