

*Felix Helg* Dr. iur.: *Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden*, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 175, XXXVII + 331 Seiten. Preis CHF 75.00, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2007.

Seit den grundlegenden Darstellungen von Johann Jakob Blumer (Staats- und Rechtsgeschichte der Schweizerischen Demokratien, 1850-59) und Heinrich Ryffel (Die schweizerischen Landsgemeinden, 1903) ist mit einer leichtgewichtigen Ausnahme (Max Kellenberger, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 1956/1965) keine juristische Gesamtschau der kantonalen Versammlungsdemokratien mehr unternommen worden. Diese Lücke füllt nun *Felix Helg*, indem er die Landsgemeinden der beiden Appenzell, Unterwalden und Glarus einem staatsrechtlichen Vergleich unterzieht. Er beschränkt sich dabei auf die aktuelle Rechtslage (AI, GL) bzw. auf die Situation zum Zeitpunkt der Abschaffung der Landsgemeinden. Dieser Verzicht auf historische Erörterungen macht das Buch zwar angenehm kompakt; einige einleitende Bemerkungen zu Entstehung und Entwicklung dieser Institution (oder entsprechende punktuelle Hinweise) hätten aber doch einiges zur Anschaulichkeit und auch zum Verständnis beigetragen. Wünschenswert wäre es auch gewesen, dem Abriss der Verfassungsentwicklung seit 1965 (S. 24-42) eine Übersicht über das jeweilige politische System voranzustellen; man steht etwas orientierungslos vor der Aufzählung der zahlreichen Einzelrevisionen. Schliesslich vermisst man Ausführungen zu den besonderen Initiativrechten in diesen Kantonen. Der Autor war offenbar der Meinung, dass diese für Fragen der Versammlungsdemokratie nicht direkt relevant seien (s. S. 169). Wenn man aber etwa an die Behandlung der nicht erheblich erklärten Memorialsanträge an der Glarner Landsgemeinde denkt (Art. 65 Abs. 4 KV, sog. „Beiwagen“), trifft das nicht zu. – Umgekehrt hätten die längeren abstrakten Ausführungen zu Art. 51 und 34 BV (S. 66-79) gestrafft oder noch besser mit der späteren konkreten Prüfung auf Vereinbarkeit mit diesen Prinzipien (insb. S. 81-125) verbunden werden können.

Diese wenigen verbesserungsfähigen Punkte sind aber Details in einer Dissertation, die ansonsten durch Genauigkeit und durch den frischen Blick eines Aussenstehenden (*Helg* ist Winterthurer) überzeugt. So ist wohl in den Landsgemeindekantonen selber noch niemand auf die Idee gekommen, die Versammlungsleitung nicht dem Landammann, sondern einer neutraleren Person zu übertragen (S. 228 f.). Ebenso wenig war man sich bewusst, dass das Glarner Abstimmungsverfahren bei Verfassungsrevisionen eigentlich mit Art. 51 Abs. 1 BV kollidiert: In Glarus ist eine Vorlage stillschweigend angenommen, wenn kein Gegenantrag gestellt wird (Art. 66 Abs. 1 und 2 KV). Dies aber entspricht bloss einem fakultativen statt dem vorgeschriebenen obligatorischen Referendum (S. 193).

Überzeugend sind auch die Ausführungen zur Vereinbarkeit der Versammlungsdemokratie mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Der Autor kommt zum Schluss, dass eine Landsgemeinde streng genommen nie alle Erfordernisse von Art. 34 Abs. 2 erfüllen kann, dass aber

ein Verbot dieser Institution aus politischen, traditionellen und föderalistischen Gründen nicht in Frage kommt (S. 115 und 118-121). Anders als die bisherige Lehre und Judikatur bleibt er dabei nicht stehen (bzw. greift er nicht zu Fiktionen wie der gegenseitigen „Aufhebung“ der Mängel), sondern zieht die ehrliche Folgerung, dass Art. 34 BV in einer Versammlungsdemokratie ein bloss „reduziertes Schutzniveau“ gewähre. Ergänzt wird dieses durch ein „Optimierungsgebot“, das zur weitestmöglichen Milderung der Unzulänglichkeiten verpflichtet (S. 121-125).

Wie eine rechtsstaatlich „optimierte“ Landsgemeinde aussehen könnte, zeigt Helg mittels einer „Muster-Landsgemeindeordnung“ auf. Danach fände, anders als es heute in Innerrhoden und Glarus der Fall ist, auch bei Wahlen eine Beratung statt (S. 230). Abänderungsanträge wären zulässig, müssten aber einige Zeit vorher eingereicht werden (S. 233) – gegenwärtig können solche Begehren in Innerrhoden gar nicht, in Glarus aber direkt an der Landsgemeinde gestellt werden. Und schliesslich wären die Abstimmungsergebnisse statt durch den Landammann bzw. die Regierung durch ein fünfköpfiges Wahlbüro abzuschätzen; bei Unklarheiten hätte eine Urnen- oder elektronische Abstimmung direkt an der Landsgemeinde stattzufinden (S. 236).

Diese konkreten Vorschläge machen die Dissertation endgültig zu einer Pflichtlektüre für jeden, der sich heute aus staatsrechtlicher Sicht mit der Versammlungsdemokratie auseinandersetzen will. Die Arbeit ist mit einem Jahrespreis der Universität Zürich ausgezeichnet worden.

*lic. iur. Martin Schaub, Zürich/Ennenda GL*