

Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde

Überlegungen aus Anlass von BGE 132 I 291 zum Glarner Gemeindefusionsentscheid

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

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Einleitung</i>	234
II.	<i>Allgemeine Bemerkungen zum Abänderungsantragsrecht an der Glarner Landsgemeinde</i> ..	235
	1. Abänderungsantrag und Memorialsantrag	235
	2. Arten von Abänderungsanträgen	237
	a. Abänderungsanträge im engeren Sinn	237
	b. Ergänzungsanträge	238
	c. Streichungsanträge	238
	3. Vor- und Nachteile des Abänderungsantragsrechts	238
	4. Verhältnis von Abänderungsantragsrecht und Versammlungsdemokratie	240
	a. Abänderungsantragsrecht als Legitimationsgrundlage für die Versammlungsdemokratie	240
	b. Versammlungsdemokratie als Voraussetzung des Abänderungsantragsrechts	241
	5. Historische und rechtsvergleichende Bemerkungen zum Abänderungsantragsrecht an Landsgemeinden	242
III.	<i>Teleologische Interpretation von Art. 65 Abs. 3 KV</i>	245
	1. Erster Normzweck: Wahrung der Einheit der Materie	245
	a. Grundgedanke	245
	b. Massstab	246
	c. Praxisrelevanz	248
	d. Einheit der Materie zwischen verschiedenen Elementen eines Abänderungsantrags	249
	2. Zweiter Normzweck: Sicherstellung genügender Entscheidungsgrundlagen	249
	a. Grundgedanke und Praxisrelevanz	249
	b. Ableitung aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	250
	c. Bedeutung von Rückweisungs- und Verschiebungsmöglichkeiten	252
	d. Zu berücksichtigende Faktoren	253
	aa. Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen zum Abänderungsantrag	253
	bb. «Nähe» zur Grundvorlage	253
	cc. «Überraschungseffekt»	254
	dd. Informationsmöglichkeiten an der Landsgemeinde selbst	254
	ee. Komplexität	254
	ff. «Bekannte Unbekannte» und «unbekannte Unbekannte»	254
	gg. Verhältnis von klaren und unklaren Aspekten	255
	e. Genauer Massstab	255
	f. Beispiele	257
	aa. «Fonds für kleine Gemeinden»	257
	bb. Drei-Gemeinden-Antrag	258

3.	Dritter Normzweck: Kenntnis von den zu behandelnden Geschäften als Grundlage des Entscheids über Teilnahme oder Fernbleiben	258
4.	Vierter Normzweck: Wahrung der «zweiten Regel der Einheit der Materie»? . . .	260
a.	Grundsatz bei Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen	260
b.	Modifizierte Übertragung auf Abänderungsanträge im engeren Sinn	261
c.	Praxisrelevanz	261
IV.	Rechtsfolgen einer Verletzung von Art. 65 Abs. 3 KV.	262
V.	Bemerkungen <i>de lege ferenda</i>	264
1.	Ergänzung von Art. 65 Abs. 3 KV.	264
2.	Einführung einer schriftlichen Antragspflicht oder -möglichkeit	264
3.	Andere Reformmöglichkeiten?	265
VI.	Fazit	266
	Literaturverzeichnis	267

I. Einleitung

Hauptereignis der Glarner Landsgemeinde vom 7. Mai 2006 war eine tief greifende Reform der Gemeindestrukturen, wie es sie in der Schweiz noch nie gegeben hatte. In einem ersten Schritt beschloss das Stimmvolk, die bisherigen vier Gemeindearten Ortsgemeinde (politische Gemeinde), Tagwen (Bürgergemeinde), Fürsorgegemeinde und Schulgemeinde durch Einheitsgemeinden zu ersetzen¹. Nach dieser «vertikalen» Fusion wurde über die «horizontale», d.h. gebietsmässige Zusammenlegung der soeben neu geschaffenen Einheitsgemeinden abgestimmt. Regierung und Parlament hatten eine Reduktion von 25 auf zehn vorgeschlagen, Antragsteller aus den Reihen der Versammlungsteilnehmer wollten auf sieben oder gar drei Gemeinden hinuntergehen. Überraschend entschieden sich die Glarner für die letztere Variante².

Gegen diesen Entscheid bzw. das entsprechende Abstimmungsverfahren erhob ein Kantonsparlamentarier und Anwalt Stimmrechtsbeschwerde beim Glarner Verwaltungsgericht und danach beim Bundesgericht³. Er machte unter anderem geltend, dass zwischen Behördenvorlage und Abänderungsantrag kein hinreichender «sachlicher Zusammenhang» bestanden habe, wie es Art. 65

¹ Weiterhin separat bestehen bleiben (natürlich) die Kirchgemeinden (s. Art. 127 KV).

² Hintergrundinformationen – ab 2000 auch die Memorialie (Abstimmungsunterlagen) – zu dieser und sämtlichen anderen Landsgemeinden seit 1997 finden sich unter <<http://www.landsgemeinde.gl.ch>>.

³ Ein weiterer Beschwerdeführer gelangte mit einer Stimmrechtsbeschwerde direkt ans Bundesgericht (Urteil des Bundesgerichts 1P.339/2006 vom 3. November 2006 [Heinz Hürzeler gegen Landammann Robert Marti]). Auf diesen Entscheid wird vorliegend nicht näher eingegangen, da darin mangels Erfüllung der Eintretensvoraussetzungen das Abänderungsantragsrecht gar nicht erörtert wurde.

Abs. 3 der Kantonsverfassung verlange. Der Antrag hätte vielmehr als separate Vorlage eingereicht werden müssen⁴.

Das Bundesgericht schloss sich dieser Argumentation nicht an, weil der Abänderungsantrag «nicht etwas grundsätzlich Anderes» als die Hauptvorlage dargestellt habe. Er sei auch nicht vollkommen unerwartet gestellt worden, da das Dreier-Modell im Vorfeld diskutiert worden sei. Ausserdem liege es in der Natur von Versammlungen, dass man mit Überraschungen rechnen müsse⁵. Demzufolge wies es die Beschwerde ab. – Endgültig über die Bühne gebracht war der Beschluss aber erst im November 2007, als eine auf Begehren von gut 2000 Stimmbürgern einberufene ausserordentliche Landsgemeinde (Art. 63 Abs. 3 KV) einen Antrag auf Aufhebung des vorjährigen Volksentscheids klar verwarf.

Ausgehend von diesem ersten publizierten Bundesgerichtsurteil zum Thema werden im Folgenden die Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde erörtert. Dabei wird der Normzweck von Art. 65 Abs. 3 KV untersucht und aufgezeigt, wie die Bestimmung in verschiedenen Situationen zu konkretisieren ist. Ein Kriterienkatalog stellt hierfür (möglichst) objektive Anhaltspunkte zur Verfügung. Ziel ist es, dass Behörden und Gerichte entsprechende Entscheidungen nicht mehr – wie es bisher wohl der Fall war – bloss «gefühlsmässig» treffen müssen. – Da sich an Gemeindeversammlungen die Sachlage weitgehend gleich darstellt, können die Ergebnisse grundsätzlich auch auf diese Form der Versammlungsdemokratie übertragen werden.

Vor der Behandlung der Hauptfrage drängen sich jedoch einige allgemeine Hinweise zum Abänderungsantragsrecht auf.

II. Allgemeine Bemerkungen zum Abänderungsantragsrecht an der Glarner Landsgemeinde

1. Abänderungsantrag und Memorialsantrag

Eine Besonderheit der Glarner Landsgemeinde ist es, dass jeder Stimmbürger⁶ nicht nur das Recht hat, sich zu den traktandierten Vorlagen zu äussern, sondern auch *Änderungen* daran verlangen kann⁷. Er hat hierzu einzig die Rednertribüne zu besteigen und sein Begehren vor den ca. 5000 bis höchstens 10 000 Versammlungsteilnehmern kurz zu begründen (Art. 65 Abs. 5 KV). Eine vorgängige Einreichung oder Ankündigung ist nicht nötig.

⁴ BGE 132 I 291 (Erich Leuzinger gegen Landammann Robert Marti), 293 E. 4 Ingress.

⁵ E. 4.2.

⁶ Selbstverständlich auch Stimmbürgerinnen, seitdem 1971 das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene – übrigens aufgrund eines Abänderungsantrags – eingeführt wurde.

⁷ Ausser bei Konkordaten und anderen Staatsverträgen.

Gültigkeitserfordernis für den Abänderungsantrag ist jedoch, dass er in einem «sachlichen Zusammenhang» mit dem Beratungsgegenstand steht (Art. 65 Abs. 3 KV) und nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst⁸. Fraglich ist, ob er zwingend auf derselben Erlassstufe stehen muss wie die Grundvorlage⁹. M.E. sollte es nicht ausgeschlossen sein, etwa zu einer Verfassungsvorlage eine Präzisierung direkt im einschlägigen Gesetz zu beantragen, also «von oben herab» die Einheit der Erlassstufe zu durchbrechen. In der umgekehrten Richtung dürfte dies jedoch nicht angehen.

Erfüllt der Antrag die genannten Anforderungen, so «mehrt» ihn der versammlungsleitende Landammann in einer Eventual- oder Variantenabstimmung mit der Grundvorlage und weiteren Abänderungsanträgen «aus»¹⁰. Die Variante, die sich dabei durchsetzt, wird am Schluss einem allfälligen¹¹ Ablehnungsantrag gegenübergestellt.

Vom («unselbständigen»¹², «bedingten»¹³ oder «akzessorischen»¹⁴) Abänderungsantragsrecht zu unterscheiden ist das («selbständige») *Memorialsantragsrecht*. Damit können der Landsgemeinde Begehren, die nicht in Zusammenhang mit einem anderen Traktandum stehen, unterbreitet werden. Memorialsanträge sind schriftlich beim Regierungsrat einzureichen (Art. 58 und 65 Abs. 1 KV).

Sowohl das Memorials- wie das Abänderungsantragsrecht sind Initiativrechte¹⁵. Daran ändert nichts, dass das erste im Grunde bloss als Initiativbegehrensrecht ausgestaltet¹⁶ und das zweite durch die Thematik der Grundvorlage

⁸ Die Verfassung erwähnt dieses letztere Erfordernis zwar nur für Verfassungsrevisionen (Art. 138 Abs. 2), doch gilt es praxisgemäss für jegliche Anträge.

⁹ Als Grundvorlage wird hier die (unveränderte) Vorlage gemäss Landrat (Parlament) bezeichnet. Dabei kann es sich auch um einen Memorialsantrag (dazu sogleich unten) handeln.

¹⁰ Das Verfahren der Variantenbereinigung (als sogenannte sukzessive Elimination) wird von *Vital*, S. 107–112, anschaulich beschrieben.

¹¹ Wird weder vom Landrat (bei Memorialsanträgen) noch aus den Reihen der Stimmberechtigten ein Ablehnungsantrag gestellt, so entfällt grundsätzlich die Schlussabstimmung (s. Art. 66 Abs. 1 KV), ausser es sei in der Variantenbereinigung mehr als ein Abänderungsantrag angenommen worden (Art. 66 Abs. 3).

¹² *Stauffacher*, S. 235 f. und 302 f.; *Thalmann*, zu § 48, passim.

¹³ *Schweizer*, S. 150 und 208.

¹⁴ *Vital*, S. 82.

¹⁵ *Schweizer*, S. 145; *Giacometti*, S. 429.

¹⁶ Memorialsanträge gehen formell nicht direkt «vom Volk ans Volk», sondern bedürfen zuerst einer Erheblicherklärung durch den Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV) oder eines speziellen Eintretensbeschlusses der Landsgemeinde (Art. 65 Abs. 4 KV). Sodann wird nicht über den Memorialsantrag, sondern über die (mitunter anders lautende) Vorlage des Landrats bzw. dessen Antrag abgestimmt (s. *Schweizer*, S. 146 f. und 156 f., sowie *Stauffacher*, S. 237 f. und 256. – Diese älteren Aussagen sind allerdings dahingehend zu ergänzen, dass der Landrat in jüngerer Zeit von seinem Recht, Memorialsanträge direkt umzuwandeln, nicht mehr Gebrauch zu machen scheint, sondern seinen Antrag auf Ablehnung des Memorialsantrags jeweils durch einen separaten Gegenvorschlag ergänzt. S. etwa das Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 1999, § 9, S. 38). – Das Memorialsantragsrecht steht damit gewissermassen zwischen einer «echten» Volksinitiative und einer blossen Volksmotion (dazu Anm. 18).

eng beschränkt ist¹⁷. Da beide Antragsarten jedem einzelnen Stimmbürger offen stehen, ist Glarus neben Appenzell Innerrhoden (s. Art. 7^{bis} KV) der einzige Kanton mit einem Einzelinitiativrecht¹⁸. In der Literatur wird das gelegentlich übersehen¹⁹.

2. Arten von Abänderungsanträgen

a. Abänderungsanträge im engeren Sinn

Als Erstes kann mit einem Abänderungsantrag verlangt werden, dass die Grundvorlage oder ein Teil davon²⁰ durch eine Bestimmung mit anderem Wortlaut zu ersetzen sei. Bei diesen «Abänderungsanträgen im engeren Sinn» handelt es sich in der Regel um Gegenvorschläge, weil der Grundvorlage eine alternative Lösung gegenübergestellt wird und diese einander ausschliessen. Ein Begehren dieser Art lag z.B. beim Drei-Gemeinden-Antrag vor (Ersetzung von «zehn» gemäss landrätlicher Vorlage durch «drei» Gemeinden).

Daneben ist es aber auch möglich, dass die Auswechslung einer Bestimmung aus der Grundvorlage gegen eine andere beantragt wird, ohne dass zwischen den beiden ein Sachzusammenhang bestünde. Es handelt sich dann genau besehen um die Kombination eines Streichungs- und eines Ergänzungsantrags, die nur dadurch verbunden sind, dass die Ergänzung zufällig die Artikel- oder

¹⁷ S. Schweizer, S. 208.

¹⁸ Nicht zu verwechseln mit einer *Volksmotion*, welche sich ans Parlament richtet und nur unter bestimmten Bedingungen dem Volk vorgelegt wird (s. Art. 61 Abs. 2 KV OW und Art. 56 KV AR zu «Einzel-Volksmotionen» in Form selbständiger bzw. unselbständiger Antragsrechte). – Glarner Memorialsanträge hingegen kommen immer vor die Landsgemeinde (s. Art. 65 Abs. 4 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 KV).

¹⁹ Z.B. von Peter Kottusch, Die Einzel- und Behördeninitiative nach zürcherischem Staatsrecht und ihre praktische Bedeutung, ZBl 89/1988, S. 1 ff., 2 («... die zürcherische Einzelinitiative ein singuläres Institut unter den direkt-demokratischen Einrichtungen im schweizerischen Staatsrecht»), 28 («Alle andern Kantone kommen ohne dieses Institut aus») und 38 («ein Institut ..., das andere Kantone nicht kennen: die Einzelinitiative»); s. immerhin Anm. 12, wo er zwischen den Antragsrechten an Landsgemeinden und dem Einzelinitiativrecht zumindest eine «gewisse Ähnlichkeit» sieht. Wie Kottusch auch Urs Henryk Hoffmann-Nowotny, Einzelinitiative und Volksmotion – Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonaler Verfassungsrevisionen, ZBl 102/2001, S. 449 ff., 449 und 467 (Zürcher Einzelinitiative sei einzigartig). S. ausserdem Wolf Linder, Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Aufl., Bern 2005, S. 270 f., der schreibt, es sei in der Zeit von 1983 bis 1996 in Glarus zu keiner einzigen Volksinitiative (und auch zu keinem Referendum, was ebenso unzutreffend ist) gekommen, obwohl in Wirklichkeit in dieser Zeit eine ganze Reihe von Memorialsanträgen eingereicht wurden.

²⁰ Helg spricht im Fall einer grundlegenden Änderung von einem *Alternativantrag* (was andernorts wiederum als *Gegenantrag* bezeichnet wird), bei einer nur punktuell abweichenden Lösung von einem *Variantenantrag* (S. 185).

Absatznummer der zu streichenden Norm übernehmen würde. Man könnte hier von «unechten Abänderungsanträgen im engeren Sinn» sprechen²¹.

b. *Ergänzungsanträge*

Neben eigentlichen Änderungen kann ein Antrag auch die (blosse) *Ergänzung* einer Vorlage anstreben, d.h. eine zusätzliche Bestimmung zu einem Punkt verlangen, der vorher nicht (explizit) geregelt war. So sah z.B. 2006 ein Memorialsantrag die Einführung eines Lohnmaximums für Regierungsräte vor²², was ein Abänderungsantrag durch eine Zweckbestimmung für die eingesparte Lohnsumme (Unterstützung der ärmeren Gemeinden) ergänzen wollte²³.

Wie an diesem Beispiel ersichtlich, stellen auch Ergänzungsanträge inhaltlich Gegenvorschläge dar: Der Memorialsantrag sagte zwar in seinem *Wortlaut* nichts zur Verwendung der freigewordenen Gelder aus. Er regelte aber diese Frage doch *implizit*, indem der Betrag einfach dem allgemeinen Staatshaushalt zugutgekommen wäre. Dieser «*Schatten-Lösung*» stellte der Abänderungsantrag einen anderen, spezifischen Verwendungszweck gegenüber. Ergänzungsanträge unterscheiden sich deshalb von Abänderungsanträgen i.e.S. letztlich nur dadurch, dass die Sachfrage, die sie abweichend regeln wollen, in der Grundvorlage *nicht explizit* geregelt ist. Da die beiden Antragsarten bei der hier interessierenden Thematik des «sachlichen Zusammenhangs» aber unterschiedliche Probleme aufwerfen, werden sie im Folgenden separat behandelt.

c. *Streichungsanträge*

Schliesslich ist es auch möglich, mit einem Abänderungsantrag die *Streichung* einzelner Bestimmungen aus der Vorlage zu verlangen. Materiell können solche Begehren als Teil-Ablehnungsanträge oder auch als Gegenvorschläge qualifiziert werden, was vorliegend freilich nicht weiter von Bedeutung ist.

3. **Vor- und Nachteile des Abänderungsantragsrechts**

Der wichtigste *Vorteil* des Abänderungsantragsrechts besteht darin, dass jeder einzelne Stimmbürger ihm besser scheinende Varianten ins Spiel bringen und damit seine Meinung *differenziert* ausdrücken kann. Verglichen mit einer blossen Ja/Nein-Entscheidung bedeutet dies einen gewichtigen demokratischen Mehrwert. Durch die unmittelbaren Gestaltungsmöglichkeiten an der Versammlung wird zudem der Rechtssetzungsprozess gegenüber dem «notwendig starren Verfahren des Urnensystems» flexibler; Korrekturen können zeitsparend gleich

²¹ Für ein seltenes Beispiel s. Anm. 141.

²² Memorial 2006, § 4.

²³ Protokoll der Landsgemeinde vom 7. Mai 2006, § 4, S. 5, Antrag Horath.

noch vor der Verabschiedung eines Erlasses vorgenommen werden²⁴. Und nicht zuletzt machen Abänderungsanträge die Landsgemeindeverhandlungen interessanter, weil dynamischer und unvorhersehbarer. Musterbeispiel dafür ist der Drei-Gemeinden-Entscheid. Auch das ist ein demokratisches Plus.

Auf der anderen Seite spricht *gegen* die Zulassung von Abänderungsanträgen, dass diese oft *überraschend* gestellt werden und in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit schlecht überblickbar sind²⁵. Es ist deshalb für den Landammann²⁶ mitunter «enorm schwierig»²⁷, die Vorschläge sogleich auf ihre Zulässigkeit zu überprüfen, nötigenfalls klarer zu formulieren und im Gesetzestext an geeigneter Stelle einzufügen. Auch die Festlegung einer sinnvollen Abstimmungsreihenfolge kann bei mehreren Anträgen zur selben Sache anspruchsvoll sein²⁸.

Die Stimmberechtigten ihrerseits müssen versuchen, sich auf Basis der wenigen zur Verfügung stehenden Informationen eine Meinung zum Antrag zu bilden²⁹. Dabei ist es auf der einen Seite denkbar, dass sie einer Änderung überstürzt zustimmen und dadurch vielleicht ein komplexes Gesetzeswerk unbedacht «zerstören»³⁰. Auf der anderen Seite – und das wird viel eher der Fall sein – können sich überforderte oder verunsicherte Versammlungsteilnehmer der Stimme enthalten oder gegen den Antrag stimmen, auch wenn sie diesen bei besserem Wissensstand angenommen hätten. In beiden Fällen besteht die reale Gefahr, dass das Abstimmungsergebnis nicht den wirklichen, informierten Willen der Stimmberechtigten zum Ausdruck bringt, sondern die «in einem bestimmten Zeitpunkt zufällig vorherrschende Stimmung»³¹.

Zu diesen Schwierigkeiten für die anwesenden Stimmbürger kommt hinzu, dass die Versammlung eventuell nicht optimal zusammengesetzt ist: Wer mit der Grundvorlage – wie auch mit einer Ablehnung derselben – hätte leben können, bleibt der Landsgemeinde möglicherweise fern, weil er nicht mit einem bestimmten Abänderungsantrag gerechnet hat. Rückblickend hätte er aber dazu

²⁴ Schweizer, S. 177.

²⁵ Schweizer, S. 180 und 209; s.a. schon Blumer, S. 130.

²⁶ Er wird dabei von zwei auf der Tribüne anwesenden Juristen der Staatskanzlei unterstützt.

²⁷ Schweizer, S. 212.

²⁸ Vgl. Helg, S. 197 f.

²⁹ S. zu diesem Problem wiederum schon Blumer, S. 130.

³⁰ Vgl. Schweizer, S. 209 f.; ebenso schon das Memorial 1887, § 1, S. 20: «... dass vielleicht unreife oder mit den übrigen Bestimmungen nicht recht vereinbarliche Einzel-Vorschläge an der Landsgemeinde, ohne gehörige Erdauerung, in ein wohlüberdachtes Ganzes hineingemengt und dadurch der innere Zusammenhang und die Einheit des Werkes gestört werden könnte.» S.a. Helg, S. 234.

³¹ BGE 104 Ia 236 (Bauert), 239 E. 2b (im Zusammenhang mit dem rechtzeitigen Versand von Abstimmungsunterlagen).

vielleicht doch seine Stimme abgeben wollen³². Dies kann der demokratischen Akzeptanz oder Legitimität eines Entscheids abträglich sein³³.

Und schliesslich wird gegen gesetzgeberische Mitgestaltungsmöglichkeiten des Volkes geltend gemacht, dass ein nachträgliches «Herumbessern» an parlamentarischen Vorlagen fein austarierte Kompromisse zunichte machen könnte. Dadurch werde die Ausgleichsfunktion des Parlaments gefährdet³⁴. Diesem Argument ist freilich entgegenzuhalten, dass in einer direkten Demokratie alle legislativen Entscheidungen – und damit auch diejenige, welche Kompromisse geschlossen werden sollen – dem Souverän obliegen. Es gibt keine parlamentarischen Vorrechte, die dagegen «geschützt» werden müssten³⁵.

4. Verhältnis von Abänderungsantragsrecht und Versammlungsdemokratie

a. Abänderungsantragsrecht als Legitimationsgrundlage für die Versammlungsdemokratie

Die genannten Vorteile machen das Abänderungsantragsrecht, neben ihrer Informations- und Meinungsbildungsfunktion, zu einer wesentlichen Raison d'être der Landsgemeinde bzw. der Versammlungsdemokratie überhaupt³⁶. Ohne eine solche Mitwirkungsmöglichkeit wäre diese althergebrachte Institution angesichts ihrer auch gewichtigen Nachteile gegenüber dem Urnsystem³⁷ jedenfalls aus streng juristischer Sicht nicht mehr leicht zu rechtfertigen.

³² S. die Argumentation der Beschwerdeführer im Urteil des Bundesgerichts 1P.250+264/2006 vom 31. August 2006 (Gemeinde Silvaplana), E. 4.1.

³³ Vgl. *Thalmann*, N 1 zu § 43: Eine (Gemeinde-)Versammlung sei nur dann «repräsentativ für die Gesamtheit», wenn die Stimmberechtigten im Voraus die Verhandlungsgegenstände erfahren könnten.

³⁴ So der Bundesrat in der Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937, 2972.

³⁵ Vgl. auch *Grisel*, N 237.

³⁶ Vgl. *Schweizer*, S. 177 und 209 («wesentliches Element unserer Landsgemeindedemokratie», «für die Funktion der Landsgemeinde im Gesetzgebungsverfahren sehr wichtig»). Auch für das Bundesgericht liegt «[i]n der Befugnis der Stimmberechtigten, ... Vorlagen zu diskutieren und abzuändern, ... gerade der Sinn der Versammlungsdemokratie, ihr «demokratischer Mehrwert» gegenüber der Urnendemokratie, bei welcher der Stimmbürger eine Vorlage bloss annehmen oder verwerfen kann» (Urteil 1P.250+264/2006 vom 31. August 2006 [Gemeinde Silvaplana], E. 4.3).

³⁷ S. BGE 121 I 138 (Willi Rohner gegen Kantonsrat und Regierungsrat von Appenzell A.Rh.), E. 4.

b. *Versammlungsdemokratie als Voraussetzung des Abänderungsantragsrechts*

Während die Existenzberechtigung der Versammlungsdemokratie also gewissermassen vom Abänderungsantragsrecht abhängt, ist dieses, jedenfalls in seiner individuellen Variante, umgekehrt auch nur in einem Landsgemeindesystem realisierbar³⁸:

In einem Verfahren mit Urnenabstimmung wäre *erstens* zu befürchten, dass ein Antragsrecht eines jeden Einzelnen zumindest in grösseren Gemeinwesen zu einer Flut solcher Begehren führte. Da man Anträge schriftlich müsste einreichen können, fehlte es an natürlichen Hemmungen, wie sie die (Glerner) Landsgemeinde mit sich bringt. Dort ist ein Antragsteller gezwungen, sich vor versammeltem Stimmvolk zu exponieren³⁹, was – man muss es gleichzeitig begrüssen und bedauern – nicht jedermanns Sache ist⁴⁰. Von einer Unzahl Abänderungsanträge kann demzufolge in Glarus nicht die Rede sein, wovon indirekt auch deren beachtliche Erfolgsquote (fast 30%) Zeugnis ablegt⁴¹.

Zweitens wäre es in einem Urnensystem abstimmungstechnisch unumgänglich, dass die Stimmberechtigten zu allen möglichen Varianten und Kombinationen – welche man sich in Form eines verästelten Entscheidungsbaums vorstellen kann – vorsorglich ihre Meinung abgäben. Verschärft durch die Problematik der Vielzahl von Anträgen, führte dies zu einem unverhältnismässigen Aufwand für die Abstimmenden⁴². Demgegenüber reduziert sich an Versammlungen die Zahl der Alternativen im Laufe der (Varianten-)Abstimmungen kontinuierlich, sodass es mit etwas Erfahrung im Allgemeinen nicht schwierig ist, den Überblick⁴³ zu behalten.

³⁸ So auch *Ryffel*, S. 333 u., und *Peter Stolz*, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie. Untersuchungen zum kollektiven Entscheid in der athenischen Demokratie, im schweizerischen Landsgemeindekanton Glarus und im Kibbuz, soz. Diss. Basel 1967, Berner Beiträge zur Soziologie, Band 12, Bern/Stuttgart 1968, S. 116 i.d.M.

³⁹ Dasselbe gilt übrigens bei Memorialsanträgen, die der Landrat zur Ablehnung empfiehlt (s. Art. 66 Abs. 1 KV). Auch hier wäre das Einzelinitiativrecht ohne dieses Verfahren wohl nicht praktikabel; vgl. *Ryffel*, S. 281, und *Stolz* (Anm. 38), S. 116 («die in dieser extremen Ausprägung nur in einer Versammlungsdemokratie denkbare Einzelinitiative»), sowie konkret zur querulatorischen Verwendung des früheren Einzelinitiativrechts im Kanton Zürich *Hoffmann-Nowotny* (Anm. 19), S. 461 f. und 465 f.

⁴⁰ S. schon *Blumer*, S. 138 bei und mit Anm. 69.

⁴¹ Zwischen 1966 und 2007 wurden zu total 593 Sachgeschäften 224 Abänderungsanträge gestellt, von denen 64 angenommen wurden (freundliche Mitteilung von Hans-Peter Schaub, der diese Statistik für seine Berner Lizentiatsarbeit [2008] erstellt hat).

⁴² Vgl. zum identischen Problem beim kollektiven Abänderungsantragsrecht (=konstruktiven Referendum) die Botschaft «Konstruktives Referendum» (Anm. 34), 2973 f. und 2977 ff. (mit Beispielen von Stimmzetteln). – Durch gestaffelte Varianten- und Schlussabstimmungen liesse sich dieses Problem entschärfen, aber ob der Stimmbürger Verständnis dafür aufbringen würde, mehrfach zur selben Frage an die Urne gerufen zu werden, darf bezweifelt werden.

⁴³ Über die verschiedenen Varianten an sich, nicht über deren Inhalt, der wie gesagt oft schwer einzuschätzen ist.

Es erstaunt somit nicht, dass wohl in keinem Urnensystem ein solches individuelles Mitgestaltungsrecht besteht⁴⁴. Immerhin verfügen Bern⁴⁵, Nidwalden⁴⁶ und Zürich⁴⁷ mit dem konstruktiven Referendum über ein *kollektives* Abänderungsantragsrecht⁴⁸, und jeder einzelne Bewohner von Appenzell Ausserrhoden kann im Rahmen der sog. «Volksdiskussion» Änderungen von Gesetzesentwürfen vorschlagen (Art. 56 KV AR). Diese werden dann aber nicht der Stimmbürgerschaft vorgelegt, sondern nur im Parlament diskutiert. Es handelt sich also bloss um eine Volksmotion⁴⁹. Auf der kommunalen Ebene besteht das Abänderungsantragsrecht ebenfalls nur in Gemeinden mit Versammlungsdemokratie⁵⁰.

5. Historische und rechtsvergleichende Bemerkungen zum Abänderungsantragsrecht an Landsgemeinden

Ursprünglich dürfte an allen Landsgemeinden das Antragsrecht gänzlich unbeschränkt gewesen sein⁵¹, sodass wohl auch jeder Teilnehmer Abänderungen vorschlagen durfte. Ausdrücklich verankert wurde dieses Recht in Glarus erstmals in der Verfassung von 1836, wobei die Anträge schon damals direkt an der Versammlung vorgebracht werden konnten⁵².

⁴⁴ Nur auf den ersten Blick eine Ausnahme bildete Nidwalden, welches zuletzt eine Mischform von Urnen- und Versammlungsdemokratie kannte und wo auch zu Urnengeschäften Abänderungsanträge möglich waren (Nachweise in Anm. 54). Denn auch dort hatte die Variantenbereinigung an der Landsgemeinde stattzufinden (§ 4a Abs. 1 der «Urnenabstimmungsweisung 1» vom 21. Dezember 1994 [bei *Helg*, S. 307]; s. immerhin § 4: Variantenabstimmung an der Urne bei Verfassungsvorlagen mit nur zwei Abänderungsanträgen). – Hingegen trifft es zu, dass die Anträge dort rein schriftlich gestellt werden konnten – man sich also nicht an der Landsgemeinde exponieren musste –, ohne dass allzu weit gehender Gebrauch von diesem Recht gemacht worden wäre (freundliche Auskunft von Hugo Murer, Landratssekretär).

⁴⁵ Sog. «Volksvorschlag», der mit 10 000 Unterschriften zustande kommt (Art. 63 Abs. 3 KV).

⁴⁶ Sog. «Gegenvorschlag», der bei Verfassungsvorlagen 500, bei Gesetzesvorlagen 250 Unterschriften benötigt (Art. 54a KV). – Übrigens war das *individuelle* Abänderungsantragsrecht bezeichnenderweise gleichzeitig mit der Landsgemeinde abgeschafft worden (s. Botschaft «Konstruktives Referendum» [Anm. 34], 2953).

⁴⁷ Art. 35 KV. Erforderlich sind – wie für das normale Referendum – 3000 Unterschriften.

⁴⁸ Sie dürften damit die einzigen Gemeinwesen weltweit sein (Botschaft «Konstruktives Referendum» [Anm. 34], 2952 und 2954).

⁴⁹ S. schon vorne Anm. 18.

⁵⁰ S. z.B. Zürcher Gemeindegesetz, § 46a (bei Gemeindeversammlung) im Gegensatz zu §§ 88 ff. (bei Gemeindeparlament).

⁵¹ So jedenfalls etwa *Blumer*, S. 135, und *Silvano Möckli/Peter Stahlberger*, Landsgemeindedemokratie, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 27/1987, S. 237 ff., 241. Einen Vorbehalt für Zug macht *Ryffel*, S. 89.

⁵² S. § 45 Abs. 2 KV 1836 («[Die Landsgemeinde] hat das Recht, die Anträge [des Landrats] anzunehmen, abzuändern, zu verwerfen, oder ... zurückzuweisen») (bei *Kölz*, S. 332; ebenso wie sämtliche anderen nachfolgend zitierten historischen Kantonsverfassungen auch abrufbar unter <<http://www.verfassungen.de>>). Explizit als Individualrecht formuliert wurde

Dieselbe Möglichkeit der spontanen Antragstellung bestand gemäss dem Landbuch von 1823 in Uri⁵³, während man in Nidwalden zuerst an die Behörden gelangen musste⁵⁴. Schwyz scheint in früheren Zeiten ein unmittelbares Abänderungsantragsrecht gekannt zu haben⁵⁵, bis dieses im 19. Jahrhundert aufgehoben wurde⁵⁶. Auch an der Obwaldner Landsgemeinde war die Abänderung von Vorlagen ausgeschlossen⁵⁷. Nicht ermitteln liess sich, was in Zug gegolten hat⁵⁸.

Schwierig zu beurteilen ist auch die Rechtslage in den beiden Appenzell. Während für das Mittelalter ein Abänderungsantragsrecht vermutet werden kann, liessen spätere Regelungen allgemein nur mehr von den Behörden unter-

der Abänderungsantrag erst in der geltenden Verfassung von 1988 («Jeder stimmberechtigte Teilnehmer hat das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf ... Abänderung ... zu stellen» [Art. 65 Abs. 2]).

⁵³ Urner Landbuch von 1823, 1. Teil, Art. 17, Absatz 1 (bei *Snell*, S. 137) (wohl der früheste positivrechtliche Beleg für ein Abänderungsantragsrecht überhaupt); *Ryffel*, S. 282 f. und 311. A.M. *Franz Nager*, Die Landsgemeinde von Uri in rechtshistorischer Entwicklung, Diss. Zürich 1924, S. 25 f.

⁵⁴ S. Art. 38 Abs. 2 lit. c und Art. 39 KV 1850 (in: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft nebst sämtlichen in Kraft stehenden Kantonsverfassungen, Freiburg 1859, S. 206). Die Abänderungsanträge wurden sodann zusammen mit den Vorlagen acht Tage vor der Landsgemeinde bekannt gemacht (Art. 38 Abs. 4). – Zuletzt gewährten Art. 51 Abs. 2 und Art. 56a KV sowie Art. 36 f. des Organisationsgesetzes vom 30. April 1967 (bei *Helg*, S. 291, 293 und 303 f.) das Abänderungsantragsrecht nur bei Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstanden, wozu auch gewöhnliche Gesetze gehörten. Die Frist zur schriftlichen Einreichung betrug zwanzig Tage nach Veröffentlichung der Vorlage. Wiederum wurden die Abänderungsanträge publiziert (vgl. Art. 37 Abs. 2 Organisationsgesetz).

⁵⁵ Vgl. *Xaver Schnüriger*, Die Schwyzer-Landsgemeinde, Diss. Bern o.J. [1906], S. 35 (mit Belegen für ein allgemein freies Antragsrecht bis ins 18. Jahrhundert), und *Josef M. Schuler*, Das Schwyzerische Stimmrecht seit der Entstehung der alten Landsgemeinde bis zur Verfassungsrevision von 1848, Diss. Bern 1930, S. 51.

⁵⁶ Nach Art. 40 lit. a KV 1833 konnte die Landsgemeinde Gesetzesvorlagen nur genehmigen oder verwerfen. 1848 wurde die gesamt-kantonale Landsgemeinde durch 13 gleichzeitig stattfindende Kreisgemeinden ersetzt (§§ 148–157 KV 1848), womit Abänderungsanträge schon rein praktisch ein Ding der Unmöglichkeit wurden.

⁵⁷ S. den früheren Art. 59 Abs. 3 KV, wiedergegeben in BBl 1999 5406; ebenso wohl schon unter der Verfassung von 1816 (Art. 10; bei *Snell*, S. 214). – Es lässt sich deshalb kaum sagen, es sei das «Wesen der Landsgemeinde als Versammlungssystem», dass sie den Stimmberechtigten mit dem Abänderungsrecht auch noch Mitgestaltungsmöglichkeiten einräumt (so aber *Schweizer*, S. 176). Zu ihrem «Wesen» darf aber das freie *Beratungsrecht* gezählt werden (s. *Helg*, S. 165 und 230), sodass dessen Ausschluss in Ausserhoden (s. Anm. 61) als systemfremd erscheint. Immerhin stand als «Ersatz» (*Helg*, S. 164 Anm. 603) die Volksdiskussion (s. vorne nach Anm. 48) zur Verfügung.

⁵⁸ Gemäss *Ryffel*, S. 89, konnten in Zug «an der Landsgemeinde selbst ... keine Abänderungs- und Zusatzanträge mehr gestellt werden». Möglicherweise ist damit gemeint, dass dies mit vorgängiger Anzeige doch möglich war. – Der Zuger Landsgemeinde kamen freilich seit dem 17. Jahrhundert – mit Ausnahme der Mediationszeit – ohnehin nur noch Wahlbefugnisse zu (*Ryffel*, S. 35, 169 und 186; s. z.B. Art. 13 der Verfassung des Kantons Zug von 1814 [bei *Paulus Usteri*, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2. Aufl., Aarau 1821, S. 287]).

stützte Vorschläge zu⁵⁹ oder verlangten zumindest deren vorgängige Einreichung⁶⁰. Diese Bestimmungen dürften sich jedoch hauptsächlich oder ausschliesslich auf selbständige Anträge bezogen haben, sodass ungewiss bleibt, wie es sich mit Abänderungen verhielt. Spätestens um 1900 bestand ein solches Recht dann aber zumindest in Ausserrhoden nicht oder nicht mehr⁶¹. Dies wurde allerdings zum Teil dadurch wettgemacht, dass die Behörden bisweilen über Gesetze artikelweise abstimmen liessen oder von sich aus Varianten vorlegten⁶².

In Innerrhoden ist hingegen überraschenderweise selbst die heutige Rechtslage nicht restlos klar. Einige Stimmen halten dafür, dass Abänderungsanträge gewohnheitsrechtlich anerkannt seien⁶³, und auch der Bundesrat ist offenbar dieser Auffassung⁶⁴. Die allermeisten Autoren vertreten aber richtigerweise die Gegenmeinung⁶⁵, wie sie auch durch Verfassungswortlaut und -systematik nahegelegt wird⁶⁶.

⁵⁹ So das (gemeinsame) Appenzeller Landbuch von 1585: «Es soll auch kein Landmann Gwalt haben, etwas für ein Landtsgemeindt zu bringen, es hab es dan zuvor ein zweyfacher Landrath auf- und angenommen, bei der Straf Leib und Gut» (zit. nach *Möckli*, S. 70).

⁶⁰ S. *Blumer*, S. 137 f. (zu Ausserrhoden).

⁶¹ *Ryffel*, S. 283 oben. – Art. 27 Abs. 11 KV 1876 liess ohnehin keine Wortmeldungen an der Landsgemeinde mehr zu, sodass von da an höchstens noch schriftliche Anträge möglich gewesen wären.

⁶² S. *Walter Schläpfer*, Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden, 2. Aufl., Herisau 1975, S. 28 und 31.

⁶³ *Max Kellenberger*, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone. Ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900, Diss. Zürich 1956, Winterthur 1965, S. 56, 81 und 95; im Anschluss an diesen auch *Stolz* (Anm. 38), S. 91 Anm. 7, und *Möckli*, S. 30.

⁶⁴ Botschaft «Konstruktives Referendum» (Anm. 34), 2951 f.

⁶⁵ *Ryffel*, S. 311 (unsicher jedoch S. 283); *Helg*, S. 52 und 186; *Raymond Broger*, Der Grosse Rat im innerrhodischen Recht, Diss. Freiburg 1950, Appenzell 1951, S. 51; *Hangartner/Kley*, N 380 und 397 (obwohl dies «kaum dem Sinn der Verfassung» entspreche, welche die Landsgemeinde als «die gesetzgebende Behörde» bezeichne); *Thomas Säggerer*, Das konstruktive Referendum, Diss. Bern 1999, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Band 632, Bern 2000, S. 8; *Andreas Huber-Schlatter*, Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Diss. rer. publ. St. Gallen, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Band 11, Bern und Stuttgart 1987, S. 115 f. – Interessant auch der Hinweis des Letztgenannten, dass – offensichtlich als Ersatz für ein Abänderungsantragsrecht – zu grossrätlichen Vorlagen gelegentlich «Gegeninitiativen» eingereicht worden seien (S. 138). Aufgrund der (heutigen) Fristvorgaben werden diese allerdings regelmässig erst auf eine spätere Landsgemeinde traktandiert werden können.

⁶⁶ E contrario Art. 1 Abs. 2 («Das Volk entscheidet über ... Annahme oder Verwerfung der Gesetze») und Art. 7^{bis} (ausdrückliche Statuierung des Einzelinitiativrechts) KV.

III. Teleologische Interpretation von Art. 65 Abs. 3 KV

Allein schon aufgrund des Wortlauts von Art. 65 Abs. 3 KV ist klar, dass mit einem Abänderungsantrag nicht eine *ganz andere Thematik* – eben eine *andere «Sache»* oder ein *«anderer Gegenstand»*⁶⁷ – als in der Grundvorlage aufgegriffen werden darf. Steht also etwa die «Erhöhung der Zahl der Regierungsräte» zur Debatte, wäre es offensichtlich unzulässig, mittels eines Abänderungsantrags stattdessen (oder auch zusätzlich) einen neuen kantonalen Feiertag oder die Vergrößerung des Landrats zu fordern. Eine solche grundlegende Änderung des Themas verstiesse auch gegen die Traktandierungspflicht von Art. 65 Abs. 1 KV und würde die Vorschriften für die Einreichung von Memorialsanträgen (Art. 58 KV) unterlaufen.

Wenn es aber darum geht, über diesen «Kerngehalt» hinaus das Erfordernis des sachlichen Zusammenhangs zu substantiieren, führt eine Wortlautinterpretation nicht weiter oder kann sogar – wie zu zeigen sein wird (s. Kap. III.2.a) – irreführend sein. Für die nähere Konkretisierung von Art. 65 Abs. 3 KV muss die Bestimmung vielmehr teleologisch ausgelegt werden. Dabei ist nach den verschiedenen Zielen zu differenzieren, welche sie verfolgt.

1. Erster Normzweck: Wahrung der Einheit der Materie

a. Grundgedanke

Der erste Zweck von Art. 65 Abs. 3 KV ist in der Sicherstellung der Einheit der Materie⁶⁸ zu sehen. Dieser aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleitete Grundsatz verbietet es bekanntlich, dass in einer Vorlage Gegenstände miteinander verbunden werden, die sachlich nicht zusammengehören. Andernfalls würden Stimmberechtigte, die einen Teil befürworten, einen andern aber nicht, in eine Zwangslage versetzt, weil sie entweder beiden zustimmen oder beide ablehnen müssten⁶⁹. Dass der Ausdruck «sachlicher Zusammenhang» diesen Bedeutungsgehalt haben kann, wird übrigens schon daraus klar, dass er auch in Art. 58 Abs. 4 KV und auf Bundesebene in Art. 75 Abs. 2 BPR zur Umschreibung der Einheit der Materie verwendet wird.

⁶⁷ Art. 65 Abs. 1 KV. – Die Absätze 1 und 3 von Art. 65 sind komplementär, d.h. ein «anderer Gegenstand» (Abs. 1) steht auch nicht «in einem sachlichen Zusammenhang» (Abs. 3) mit der Vorlage, und ein Abänderungsantrag, dem es am sachlichen Zusammenhang gebricht, stellt automatisch einen «anderen Gegenstand» dar. Mit der vorliegenden Interpretation von Abs. 3 wird also parallel auch Abs. 1 mitinterpretiert.

⁶⁸ Unter Einheit der Materie wird hier und im Folgenden die Einheit der Materie im klassischen Sinn verstanden, in Abgrenzung zur «zweiten Regel der Einheit der Materie» (dazu Abschnitt III.4).

⁶⁹ S. statt aller BGE 129 I 366 (Schäppi), 370.

Art. 65 Abs. 3 KV inkorporiert also (zumindest) dieses bundesrechtliche Prinzip, das ausser für Verfassungs-Teilrevisionen (Art. 139 Abs. 2) und Memorialsanträge (Art. 58 Abs. 4) nicht im Glarner Verfassungsrecht verankert ist. Die Bestimmung verlangt demnach, dass die gemäss dem Abänderungsantrag modifizierte Vorlage weiterhin bloss «eine Materie» betrifft, damit in der Schlussabstimmung⁷⁰ eine unverfälschte Willenskundgabe möglich ist. Zu prüfen ist nun, welchen Massstab es dabei anzulegen gilt.

b. *Massstab*

In Frage kommt als Erstes eine Übernahme der Anforderungen, die unter dem Aspekt der Einheit der Materie an Volksinitiativen und Behördenvorlagen gestellt werden. Dort wird verlangt, «dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen[,] in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen»⁷¹. Rechtsprechung⁷² und Behördenpraxis⁷³ sind dabei grosszügig, d.h. der notwendige Sachzusammenhang wird im Zweifel bejaht. So hat es z.B. das Bundesgericht ohne Weiteres als zulässig erachtet, in einer Vorlage die Familienbesteuerung, das Objekt der Einkommenssteuer, die Steuerberechnung, die Steuern der juristischen Personen, verschiedene Verfahrensfragen und den Ausgleich der kalten Progression gemeinsam neu zu regeln⁷⁴.

Es wäre es aber auch denkbar, für Abänderungsanträge strengere Voraussetzungen aufzustellen. Es liesse sich argumentieren, dass hier die «Materie» durch Titel, Inhalt und Zweck der Grundvorlage bereits vorgegeben sei, was sich von der Situation bei deren ursprünglichen Zusammenstellung wesentlich unterscheidet. Dort bestehe ein grösserer Spielraum, unter relativ hohem Abstraktionsgrad Regelungen zu verschiedenen Fragen miteinander zu verbinden. Sobald

⁷⁰ In der *Variantenabstimmung* sind die Stimmbürger hingegen auch bei Abänderungsanträgen, welche die Einheit der Materie sprengen, in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht beschränkt, da sie nicht zu einem Gesamtpaket Ja oder Nein sagen müssen, sondern zwischen der Grund- und der thematisch erweiterten Vorlage auswählen können. Sind sie gegen die Abänderung, aber für den Rest der Vorlage, so stimmen sie für die Grundvorlage; sind sie für die Abänderung, aber gegen den Rest, so stimmen sie dem Abänderungsantrag zu, da dieser für sie gegenüber der Grundvorlage immer noch das kleinere Übel darstellt (diese «Qual der Wahl» zwischen zwei Übeln haben grundsätzliche Gegner bei Variantenabstimmungen immer). Vgl. *Vital*, S. 101 f. – *Helg*, S. 188, übersieht, dass in der Schlussabstimmung die Einheit der Materie wieder eine Rolle spielt.

⁷¹ Urteil des Bundesgerichts 1P.223/2006 vom 12. September 2006 (Appenzeller Nationalbankgold-Gesetz), ZBI 108/2007, S. 332 ff., E. 2.

⁷² S. dazu *Patricia Egli*, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, ZBI 107/2006, S. 397 ff., insbesondere 412 f.

⁷³ S. etwa die Botschaft über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik», BBl 1994 III 1201, 1208 und 1211 (s. dann andererseits aber auch die Ungültig-erklärung dieser Initiative durch die Bundesversammlung in BBl 1995 III 570 f.).

⁷⁴ BGE 113 Ia 46 (LdU des Kantons Zürich), 53 E. 4b.

dies aber einmal geschehen sei, könne man Antragstellern nicht mehr die gleiche Gestaltungsfreiheit zugestehen. Wenn also etwa eine Anpassung des Steuertarifs für Familien traktandiert wäre, dürfte nicht mit Ergänzungsanträgen auch noch der Ausgleich der kalten Progression oder die Besteuerung der juristischen Personen in die Vorlage einbezogen werden – selbst wenn zu diesen Elementen genügende Entscheidungsgrundlagen vorhanden wären⁷⁵.

Welche dieser beiden möglichen Auffassungen dem gesetzgeberischen Willen entspricht, lässt sich kaum ermitteln. Auch die Landsgemeindepraxis bietet keine festen Anhaltspunkte. Dies liegt erstens daran, dass nur selten Anträge gestellt werden, die über den Sachbereich der Grundvorlage hinausgehen. Zweitens ist in den Fällen, wo der Landammann Abänderungsanträge zurückgewiesen hat, oft unklar, welche Überlegungen für ihn genau ausschlaggebend waren, da er seine Entscheidung naturgemäss nur summarisch begründet – und diese Begründung im Protokoll noch summarischer wiedergegeben ist. Die Interpretationsschwierigkeiten illustriert ein Beispiel aus der Landsgemeinde 2002, als verschiedene Änderungen des Steuergesetzes traktandiert waren (Entlastungen bei der Einkommenssteuer, kleinere Modifikationen der Grundstückgewinn- und Schenkungssteuer, Verfahrensfragen)⁷⁶. Einen Ergänzungsantrag auf Reduktion der Wohneigentumsbesteuerung erklärte der Landammann für unzulässig, weil die Vermögenssteuer «nicht zur Diskussion» stehe⁷⁷. Geschah dies, weil er die Einheit der Materie als verletzt ansah (was in Anbetracht der oben zitierten Rechtsprechung zweifelhaft wäre); weil er die Entscheidungsgrundlagen mangelhaft fand (da die Einnahmehausfälle wohl kaum spontan hätten beziffert werden können); oder weil mit einem solchen Antrag zum Voraus nicht zu rechnen war (dritter Normzweck)? In den letzten beiden Fällen liesse sich aus dem Entscheid für die vorliegende Frage direkt nichts ableiten.

Immerhin ist zumindest ein Fall ersichtlich, wo ein Antrag offenkundig deswegen zurückgewiesen wurde, weil er den Beratungsgegenstand (angeblich) zu sehr erweitert hätte: 1993 stand die Einführung des schulfreien Samstags zur Debatte⁷⁸; ein Votant wollte zusätzlich die Freitage nach der Näfeler Fahrt und der Auffahrt schulfrei erklären, da dort der Schulbetrieb nunmehr für einen einzelnen Tag wieder hätte aufgenommen werden müssen. Sein Antrag wurde nicht zugelassen, weil er «mit der Vorlage des Landrates in keinem direkten Zusammenhang» stehe⁷⁹.

⁷⁵ Dieser strengeren Meinung scheint *Helg* zu sein, indem er die Bindung an den *Zweck der Grundvorlage* (womit er aber offenbar deren *Materie* meint) betont (S. 189 f.).

⁷⁶ Memorial 2002, § 10.

⁷⁷ Protokoll der Landsgemeinde vom 5. Mai 2002, § 10, Antrag Leuzinger.

⁷⁸ Memorial 1993, § 6.

⁷⁹ Protokoll der Landsgemeinde vom 2. Mai 1993, § 6, S. 8 f. und 11, Antrag Blumer. – Die Begründung überzeugt nicht, da sich das Thema des Abänderungsantrags unmittelbar aus der Grundvorlage ergab.

Ob aber aus diesem einzelnen Präjudiz viel für die Lesart gewonnen ist, dass die Materie durch die Grundvorlage fest vorgezeichnet sei, erscheint fraglich. Angesichts der schwierig zu deutenden und wohl auch uneinheitlichen Praxis wird es vielmehr sinnvoller und einfacher sein, für Abänderungsanträge unter dem Aspekt der Einheit der Materie nicht mehr zu verlangen als für alle anderen Abstimmungsvorlagen. Die Anforderungen von Art. 65 Abs. 3 KV decken sich demnach insoweit mit denjenigen von Art. 34 Abs. 2 BV⁸⁰.

c. Praxisrelevanz

Gänzlich irrelevant ist die vorliegende Voraussetzung bei Streichungsanträgen, denn diese können die Einheit der Materie unmöglich verletzen, sondern sie höchstens herstellen, wenn sie vorher gefehlt hat. Auch bei Abänderungsanträgen im engeren Sinn spielt sie kaum eine Rolle, da diese in aller Regel nicht über die Thematik der Grundvorlage hinausgehen, sondern bloss eine andere Antwort auf dieselbe Frage vorschlagen.

Eine gewisse Bedeutung kommt der Einheit der Materie aber bei Ergänzungsanträgen zu, da mit diesen der Beratungsgegenstand oft mehr oder weniger erweitert wird. In der Praxis haben freilich auch hier Antragsteller kaum je versucht, sachfremde Themen an eine Vorlage «anzuhängen», über die sich die Bürger separat müssten aussprechen können. Diese Zurückhaltung ist damit erklärbar, dass mit dem Memorialsantragsrecht ein unkomplizierter Weg offen steht, um eigenständige Anliegen zur Abstimmung zu bringen. Das Abänderungsantragsrecht muss dazu nicht «missbraucht» werden.

Als Ausnahmefall, wo die Einheit der Materie tatsächlich verletzt wurde, ist der unter II.2.b erwähnte Antrag zu erwähnen, eingesparte Regierungslöhne für die Unterstützung der kleinen Gemeinden zu verwenden. Zwar ist die «Einheit der Materie ... gewahrt, wenn die Initiative nebst dem angestrebten Zweck auch dessen Finanzierung umschreibt»⁸¹. Dabei muss aber die Finanzierungsart «einen inneren Zusammenhang mit dem Zweck» haben⁸². Es darf nicht gleichzeitig «die Einsparung bestimmter Mittel ... und ... die Verwendung dieser Mittel für andere Zwecke» verlangt werden⁸³. Dies folgt schon daraus, dass eine Initiative nicht zwei Zielsetzungen enthalten darf, von denen der Stimmbürger der einen zustimmen und die andere ablehnen kann⁸⁴. Genau das wäre aber in

⁸⁰ So offenbar auch *Schweizer*, S. 212.

⁸¹ Botschaft «Militärausgaben/Friedenspolitik» (Anm. 73), 1208.

⁸² Ebd., 1209 (mit Verweis auf *Wildhaber*, N 106 zu Art. 121/122 BV).

⁸³ *Dietrich Schindler*, Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ZBl 93/1992, S. 388 ff., 392 und 395 f.

⁸⁴ *Aubert*, N 392; BGE 130 I 185 (ASLOCA), E. 3. – *Wildhaber* differenziert und hält zumindest die Verbindung eines «Hauptziels» mit einem «Nebenziel» «im Rahmen einer einheitlichen Thematik» für zulässig (N 111 zu Art. 121/122; ähnlich die Urteile des Bundesgerichts 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999 [Aargauer Finanzpaket], Pra 2000, Nr. 91, S. 549 E. 3e,

casu mit der Lohnreduktion einerseits und der Unterstützung der kleineren Gemeinden andererseits der Fall – ausser man wollte die Lohnsenkung einzig als Mittel zum Zweck der Gemeindesubventionierung ansehen.

d. *Einheit der Materie zwischen verschiedenen Elementen eines Abänderungsantrags*

Die Einheit der Materie kann nicht nur zwischen Abänderungsantrag und Grundvorlage fehlen, sondern auch zwischen verschiedenen Elementen eines Abänderungsantrags selber. Dies ist insbesondere bei Ergänzungsanträgen vorstellbar, die gleichzeitig mehrere neue Bestimmungen einfügen wollen.

Gemäss seinem Wortlaut befasst sich Art. 65 Abs. 3 KV mit dieser Situation eindeutig *nicht*. Es muss also direkt auf Art. 34 Abs. 2 BV⁸⁵ zurückgegriffen werden. Die Lösung des Problems wird dann einfach darin bestehen, die verschiedenen Bestandteile einzeln zur Abstimmung zu bringen. Eine pauschale Zurückweisung des Antrags ist – anders als im Fall von Art. 65 Abs. 3 KV – weder notwendig noch angebracht.

2. Zweiter Normzweck: Sicherstellung genügender Entscheidungsgrundlagen

a. *Grundgedanke und Praxisrelevanz*

Die zweite und in der Praxis wichtigste ratio legis von Art. 65 Abs. 3 KV liegt in der Sicherstellung genügender Entscheidungsgrundlagen für die Stimmberechtigten⁸⁶. Diese Grundlagen bestehen im Vorwissen der Versammlungsteilnehmer und in den Informationen, die direkt an der Landsgemeinde vermittelt werden können. Nur Anträge, welche ein «durchschnittlich aufmerksame[r] und politisch interessierte[r] Stimmbürger»⁸⁷ auf dieser Basis hinreichend beurteilen kann, sind zur Abstimmung zuzulassen. Mit anderen Worten: Die Stimmberechtigten sollen sich «ein Bild über die an der Versammlung zu besprechenden Themata verschaffen können», sodass sie «vor unerwarteten und übereilt

und 1P.143/1994 vom 18. August 1994 [«Optimierungen im Mittelschulbereich»], ZBI 96/1995, S. 470 ff., 473 E. 4b/bb), wovon vorliegend aber auch nicht die Rede sein kann.

⁸⁵ Oder, falls es um eine Verfassungsteilrevision geht, auf Art. 139 KV.

⁸⁶ Vgl. dazu auch *Helg*, S. 189.

⁸⁷ BGE 130 I 290 (Zürcher Anwaltsverband), 295 a.E. – Der Rückgriff auf eine solche Normfigur ist deshalb nötig, weil oft eine grosse Minderheit der Stimmberechtigten nicht wirklich versteht, worum es geht. Auf diese kann es aber nicht ankommen, weil sonst kaum noch Abstimmungen durchgeführt werden dürften. Vgl. zur «staatsnotwendigen Fiktion» vom aufgeklärten, gebildeten und rationalen Bürger auch *Hangartner/Kley*, N 2479.

beschlossenen Geschäften bewahrt» bleiben⁸⁸. «Unvorbereitete und wenig abgeklärte Beschlüsse» sind zu verhindern⁸⁹.

Erfüllt wird dieses Kriterium im Allgemeinen dann sein, wenn ein Antrag die Grundvorlage nur geringfügig modifiziert. Stimmbürger, die sich anhand derselben schon mit der Materie befasst haben, sollten auch einen solchen Vorschlag beurteilen können. Nicht entscheidungsreif sind demgegenüber Anträge, die überraschend auf gänzlich «unerforschtes Terrain» vorstossen. Den Teilnehmern stünde dort zur Meinungsbildung bloss die kurze Debatte an der Landsgemeinde zur Verfügung. Ein auf solch unzulänglicher Basis zu Stande gekommenes Votum muss aber durchaus nicht ihrem wirklichen (informierten) Willen entsprechen und ist deshalb zu verhindern.

Problematische Situationen können sich unter diesem Aspekt bei allen Antragsarten ergeben und ergeben sich in der Praxis auch oft: *Abänderungsanträge i.e.S.* können eine Vorlage auf unabsehbare Weise umwandeln, indem z.B. eine drastische Kreditkürzung die Realisierbarkeit eines Projekts in der vorgeschlagenen Form in Frage stellt; *Ergänzungsanträge* können Kostenfolgen mit sich bringen, die nicht sofort abschätzbar sind, z.B. bei Einfügung eines neuen Leistungsanspruchs für einen grossen Personenkreis; und *Streichungsanträge* können aus einem Gesamtkonzept ein Element «herausreissen», ohne welches die Vorlage einen ganz anderen Sinn erhält oder überhaupt unsinnig wird. Es müssen somit – was vom Wortlaut der Bestimmung her überrascht – auch Streichungen durchaus nicht immer in «sachlichem Zusammenhang» mit dem Beratungsgegenstand stehen⁹⁰.

b. *Ableitung aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit*

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV verlangt, «dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt». Unter anderem soll sie garantieren, dass die Stimmberechtigten «ihre politische Entscheidung gestützt auf einen ... möglichst freien *und umfassenden* Prozess der Meinungsbildung treffen können»⁹¹.

Daraus wird ein (primär «positives») «Recht auf Information» etwa in dem Sinne abgeleitet, dass die Behörden den Bürgern den Text einer Abstimmungs-

⁸⁸ Besson, S. 229 (zur Traktandierungspflicht).

⁸⁹ BGE 115 Ia 201 (Schulgemeinde Urdorf), 204 E. 3a, und *Vital*, S. 33 f. (zum analogen Problem bei Gemeindeversammlungen).

⁹⁰ Dieses etwas merkwürdige Ergebnis liesse sich vermeiden, wenn man die Sicherstellung genügender Entscheidungsgrundlagen gar nicht als (selbständigen) Gesetzeszweck von Art. 65 Abs. 3 KV ansähe, sondern allein aus Art. 34 Abs. 2 BV ableitete.

⁹¹ BGE 130 I 290 (Zürcher Anwaltsverband), 294 E. 3.1 (m.H.) (Hervorhebung hinzugefügt).

vorlage zusenden müssten⁹²; dass sie bei ungewöhnlichen Wahlverfahren⁹³ oder allgemein dort, wo es für die Meinungsbildung erforderlich⁹⁴ oder auch nur nützlich⁹⁵ ist, zu Erläuterungen verpflichtet seien; oder dass sie zumindest in den Abstimmungsunterlagen wichtige Informationen nicht auslassen dürften⁹⁶. Dies alles bezieht sich freilich auf Situationen, wo die Behörden die Angaben hätten liefern können, wenn sie es gewollt hätten. Bei überraschenden Anträgen an der Landsgemeinde ist aber eine Reaktion von Behördenseite manchmal bei bestem Willen nicht möglich. Es fragt sich deshalb, ob aus dem «Recht auf Information» auch (rein «negativ») ein generelles *Verbot* von Abstimmungen ohne hinreichende Entscheidungsgrundlagen folgt. Dies ist als Kehrseite des «positiven» Aspekts ohne Weiteres zu bejahen, weil ohne minimale Information eben keine wirkliche Meinungsbildung möglich ist⁹⁷. Dass bei einer Nichtzulassung des Antrags überhaupt keine Äusserung des Volkswillens stattfinden kann, ändert daran selbstverständlich nichts. – Dasselbe Ergebnis lässt sich auch daraus ableiten, dass «möglichst alle Argumente mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert und nach Vor- und Nachteilen abgewogen werden können [müssen], bevor entschieden wird»⁹⁸: «Überrumpelt» ein Antragsteller seine Gegner, so finden sich diese in einer stark benachteiligten Ausgangsposition.

Es ergibt sich somit als Zwischenfazit, dass auch der zweite Teilgehalt von Art. 65 Abs. 3 KV aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit folgt bzw. sich mit dieser deckt. – Übrigens bedeutet das, dass auch die gesetzgeberische Einführung eines extensiven Abänderungs- oder gar eines selbständigen Initiativrechts unmittelbar an der Landsgemeinde nicht zulässig wäre⁹⁹.

⁹² BGE 132 I 104 (Clément), E. 3.2.

⁹³ S. Urteil des Bundesgerichts 1P.298+374+390/2000 vom 31. August 2000 (Freiburger Verfassungs-Totalrevision), ZBl 102/2001, S. 188 ff., 191 E. 3c (Informationspflicht «in Einzelfällen hinsichtlich ungewöhnlicher Konstellationen»); weitere Nachweise bei *Helg*, S. 76 Anm. 300; s.a. *dens.*, S. 198.

⁹⁴ S. BGE 116 Ia 466 (Cheseaux), 472, und Urteil des Bundesgerichts 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000 (Ruch), ZBl 102/2001, S. 148 ff., 150 f. E. 2b.

⁹⁵ So *Georg Müller*, Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: Piermarco Zen-Ruffinen/Andreas Auer (Hrsg.), *Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel 1996, S. 255 ff., 259–262. Weitere Lehrmeinungen referiert *Besson*, S. 129–132; s.a. dessen eigene Auffassung auf S. 157 f. und 247 (Pflicht zum Füllen von Informationslücken und zur Abgabe von Abstimmungserläuterungen).

⁹⁶ S. BGE 130 I 290 (Zürcher Anwaltsverband), 295 E. 3.2. Das «Recht auf Information» geht hier in das «Recht auf richtige Information», d.h. das *Verbot* von (behördlichen) Falschinformationen, über.

⁹⁷ S.a. *Besson*, S. 228 f.; *Vital*, S. 40; *Helg*, S. 74, 166 und 190; *Mächler*, S. 241 f.; Kassationsbehörde Schwyz, 1. Oktober 1949, ZBl 51/1950, S. 77 ff., 78.

⁹⁸ BGE 115 Ia 201 (Schulgemeinde Urdorf), 206 E. 4.

⁹⁹ Nach *Stephan Widmer*, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1988, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 89, Zürich 1989, S. 121, gebietet die Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine Ankündigung kantonaler Vorlagen vier Wochen im Voraus. S.a. *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung, Habil. Bern 1994, Basel/Frankfurt a.M. 1995, N 165.

c. *Bedeutung von Rückweisungs- und Verschiebungsmöglichkeiten*

Nach Art. 65 Abs. 2 KV hat jeder Landsgemeindeteilnehmer das Recht, Anträge auf Rückweisung oder Verschiebung von Geschäften auf ein späteres Jahr zu stellen. Im vorliegenden Zusammenhang ist dies in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

Zum einen kann der Landammann einem Votanten vorschlagen, einen Abänderungsantrag, der mangels Beurteilbarkeit als solcher nicht zulässig ist, als Antrag auf Rückweisung zu behandeln¹⁰⁰. Ein Anspruch des Antragstellers auf eine solche «Konversion» ist aber ebenso abzulehnen wie ein Recht des Landammanns, diese eigenmächtig vorzunehmen.

Zum andern ist es denkbar, dass sich die Möglichkeit von Rückweisungsanträgen auf den Anspruch der *übrigen Stimmberechtigten* auf Nichtzulassung überraschender Abänderungsanträge auswirkt, was im Folgenden näher zu prüfen ist.

Klar ist vorerst, dass dieser Anspruch auch dann besteht, wenn zur Vorlage ein Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag *gestellt und abgelehnt* wurde, da das «Recht auf Information» ein Individualrecht ist. Es fällt nicht deswegen dahin, weil eine Mehrheit der Teilnehmer trotz mangelnder Entscheidungsgrundlagen eine Abstimmung zur Sache durchführen will¹⁰¹.

Problematischer ist der Fall, wo überhaupt kein Stimmberechtigter von diesen Antragsmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Die spätere Rüge eines von ihnen, er habe seinen wirklichen Willen in der Abstimmung nicht ausdrücken können, erscheint auf den ersten Blick als ungerechtfertigt bzw. als Verstoss gegen Treu und Glauben. Schliesslich muss der «wirkliche Wille» eines mangelhaft informierten Versammlungsteilnehmers zuallererst darauf abzielen, eine Verschiebung der Vorlage herbeizuführen – und genau dies hätte er potenziell eben tun (oder zumindest versuchen) können.

Handkehrum ist aber nicht zu übersehen, dass die psychologisch-sozialen¹⁰² und vor allem die praktischen Hürden für einen Antragsteller oft hoch oder unüberwindbar sind. Während es z.B. bei Gemeindeversammlungen wohl jedem Teilnehmer tatsächlich möglich ist, durch Handaufheben oder direktes Ansprechen den Versammlungsleiter auf seinen Antragswunsch aufmerksam zu machen, stellt sich die Situation an der Landsgemeinde wesentlich anders dar. Wer dort von einem Abänderungsantrag überrascht wird, braucht zuerst oft eine Weile, um dessen Tragweite zu verstehen und über Reaktionsmöglichkeiten

¹⁰⁰ Für Beispiele s. die Protokolle der Landsgemeinden vom 10. Mai 1970, § 7, Antrag Eicher, und vom 12. Mai 1974, § 7, S. 11, Antrag Reck.

¹⁰¹ S. aber immerhin hinten Abschnitt III.2.d.ff (bewusste Inkaufnahme von Unwägbarkeiten als möglicher Faktor für die Zulässigkeit eines Antrags).

¹⁰² Persönliche Exponierung vor der Versammlung mit einem Antrag, der die ganze Vorlage (Teil-Rückweisungsanträge werden nach neuerer Praxis nicht zugelassen) um mindestens ein Jahr verzögern würde und nur schon von daher eher unbeliebt sein wird; Notwendigkeit, unvorbereitet zu sprechen.

nachzudenken. Hat der Stimmberechtigte dann den Entschluss gefasst, einen Rückweisungsantrag zu stellen, so muss er sich zur Tribüne begeben und vor Diskussionsende als Redner anmelden. Vor allem für hinten im Ring stehende Personen wird die Zeit dafür nicht immer reichen. Durch Rufen auf sich aufmerksam zu machen, wäre zwar theoretisch möglich, würde aber wohl als unangebracht empfunden und kann nicht einmal Personen, die sich in der Nähe der Tribüne aufhalten, ohne Weiteres zugemutet werden. Ausserdem dürfen die Stimmbürger vom Landammann erwarten, dass er einen unzulässigen Vorstoss von sich aus für ungültig erklärt. Dass dies doch nicht geschieht, wird erst unmittelbar vor der Abstimmung klar, wenn es für Rückweisungsbegehren definitiv zu spät ist.

Daraus folgt, dass sich auch auf Art. 65 Abs. 3 KV (oder Art. 34 Abs. 2 BV) berufen kann, wer an der Landsgemeinde keinen Rückweisungs- oder Verschiebungsantrag gestellt hat.

d. Zu berücksichtigende Faktoren

Bei der Beurteilung, ob den Versammlungsteilnehmern genügende Entscheidungsgrundlagen vorliegen, sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

aa. Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen zum Abänderungsantrag

Unter diesem Aspekt ist zu prüfen, wie weit spezifische Informationen zu einem Abänderungsantrag (Tragweite, Vor- und Nachteile usw.) unter den Stimmberechtigten tatsächlich verbreitet sind oder diesen zumindest zugänglich waren. Für eine Zulassung spricht es im Besonderen, wenn der Antrag in der lokalen Presse oder gar im Memorial diskutiert wurde. Weitere Informationsquellen für das breite Publikum können die an alle Haushaltungen verschickten «Landsgemeinde-Zeitungen» der grösseren Parteien oder das Internet¹⁰³ sein. Publikationen, die sich bloss an einen beschränkten Personenkreis richten, wie Fachzeitschriften, parteiinterne Organe oder Vereinsblätter, fallen demgegenüber weniger ins Gewicht.

bb. «Nähe» zur Grundvorlage

Unter dem Kriterium der «Nähe» ist zu untersuchen, ob sich der Abänderungsantrag so eng an die Grundvorlage anlehnt, dass die entsprechenden Informationen und Überlegungen auch zur Willensbildung über ihn herangezogen werden können¹⁰⁴. Entscheidend ist dabei die thematische Nähe, weniger die gleiche Zielrichtung. Verlangt etwa die Grundvorlage zwecks Kostenersparnis eine Senkung der Regierungsratslöhne um 10%, so ist ein Abänderungsantrag auf *Erhö-*

¹⁰³ Z.B. Websites von Gegnern einer Vorlage, wo Alternativvorschläge erläutert werden.

¹⁰⁴ Vgl. Marc Burgherr, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, ZBI 102/2001, S. 617 ff., 628, und Thalmann, S. 135 f., N 3.3.1 zu § 48.

hung der Löhne um 5% nicht deswegen ausgeschlossen, weil er ein entgegengesetztes Ziel verfolgt. Er ist vielmehr zuzulassen, wenn den Stimmbürgern in den Abstimmungsunterlagen reichhaltiges Zahlenmaterial zur Verfügung gestellt worden ist, welches eine Beurteilung beider Varianten erlaubt¹⁰⁵.

cc. «Überraschungseffekt»¹⁰⁶

Hier geht es darum, ob der Antrag vorgängig in den Medien zur Sprache gekommen ist oder aus anderen Gründen mit ihm zu rechnen war¹⁰⁷. Wenn ja, dann hatten die Stimmberechtigten zumindest die *Möglichkeit*, sich darüber Informationen zu verschaffen und Gedanken zu machen. Gegenüber dem *tatsächlichen* Wissensstand¹⁰⁸ kann dieser «*potenziellen Information*» in der Gesamtbetrachtung freilich nur eine untergeordnete Bedeutung zukommen.

dd. *Informationsmöglichkeiten an der Landsgemeinde selbst*

Für die Zulassung eines Antrags spricht es, wenn Befürworter und Gegner noch an der Landsgemeinde allfällige Informationslücken der Stimmbürger stopfen können – bzw. dies auch tun –, indem sie Vor- und Nachteile des Begehrens konkret aufzeigen. Negativ ins Gewicht fällt demgegenüber, wenn eine substanzuelle Stellungnahme – v.a. der Regierung – nicht unmittelbar möglich ist, weil zuerst nähere Abklärungen getroffen werden müssten.

ee. *Komplexität*

Bei diesem Kriterium kommt es darauf an, ob ein Antrag «aus sich selbst heraus» verstanden und beurteilt werden kann oder ob die Stimmbürger eingehende Erläuterungen insbesondere von Behördenseite benötigen, um sich über seine Tragweite ein Bild zu machen¹⁰⁹. Entscheidend sind dabei die Grundzüge und hauptsächlichen Konsequenzen des Antrags, nicht dessen Nebenpunkte und genaue technische Umsetzung.

ff. «*Bekannte Unbekannte*» und «*unbekannte Unbekannte*»

Gemäss einem zu Unrecht belächelten Diktum von Donald Rumsfeld gibt es «*bekannte Unbekannte*» und «*unbekannte Unbekannte*». Während man bei den Ersten weiss, dass man darüber nichts weiss, ist einem dies bei den Letzten nicht einmal bewusst.

¹⁰⁵ Wie es z.B. im Memorial 2006, § 4, der Fall war.

¹⁰⁶ Der Voraussehbarkeit misst auch *Helg*, S. 190, zentrale Bedeutung zu.

¹⁰⁷ Z.B. ist mit Anträgen auf Senkung oder Erhöhung des Steuerfusses oder auf Senkung von staatlichen Löhnen erfahrungsgemäss immer zu rechnen.

¹⁰⁸ Vorne aa und bb und oben dd.

¹⁰⁹ Vgl. *Thalmann*, S. 136 oben, N 3.3.1 zu § 48 und S. 137, N 3.3.2 zu § 48 a.E.; *Helg*, S. 190.

In diesem Sinne kann zwischen Abänderungsanträgen, bei denen die Stimmbürger wissen, dass sie deren Konsequenzen nicht genau abschätzen können, und solchen, bei denen sie sich fälschlicherweise informiert fühlen, unterschieden werden. Zu ersterer Kategorie gehört zum Beispiel der Drei-Gemeinden-Beschluss, da es dort offensichtlich war, dass mit einem derartigen Schritt etliche Ungewissheiten verbunden waren¹¹⁰; sogar im Memorial wurde darauf hingewiesen¹¹¹. Das Stimmvolk nahm dies «sehenden Auges» in Kauf. Zur zweiten Kategorie wäre hingegen ein «harmlos» scheinender Antrag auf Änderung eines einzelnen Absatzes zu zählen, der in Wirklichkeit die ganze Vorlage auf den Kopf stellt, ohne dass irgendjemand darauf aufmerksam machen würde.

Man wird diesem Kriterium freilich nur schon deswegen kein zu grosses Gewicht beimessen können, weil der Bewusstseinsstand des «durchschnittlichen» Stimmbürgers kaum zu ermitteln ist. Zudem wäre es aus grundsätzlichen Überlegungen fragwürdig, einem Beschwerdeführer den «blinden Wagemut» seiner Mitbürger entgegenzuhalten¹¹². Umgekehrt scheint es aber denkbar, den Faktor im *negativen Sinn* zu berücksichtigen, wenn es sich nach der Abstimmung klar erweisen sollte, dass viele Versammlungsteilnehmer sich der offenen Fragen überhaupt nicht bewusst waren.

gg. Verhältnis von klaren und unklaren Aspekten

Erscheint bloss ein Teil eines Begehrens unter den oben genannten Kriterien problematisch, so ist weiter zu prüfen, wie stark die Unklarheiten in Anbetracht des gesamten Antragsinhalts ins Gewicht fallen. Sind nur Detailfragen wie die Umsetzungsfrist oder technische Einzelheiten ungewiss, so sollte dies einer Zulassung nicht entgegenstehen, solange die wesentlichen Aspekte des Antrags allgemein verständlich sind und beurteilt werden können.

e. Genauer Massstab

Naturgemäss ist es nicht möglich, das erforderliche Mass an Entscheidungsgrundlagen abstrakt präzise festzulegen. Klar ist immerhin, dass alle genannten Faktoren in einer *Gesamtschau* zu beurteilen sind¹¹³, wobei das Hauptkriterium der tatsächliche Informationsstand der Versammlungsteilnehmer sein sollte.

Als Faustregel wird sich vielleicht festhalten lassen, dass der sachliche Zusammenhang bei rein *quantitativen* Änderungen, insbesondere Erhöhungen oder Senkungen von Geldbeträgen (Krediten, Löhnen usw.), eher bejaht werden kann

¹¹⁰ V.a. die finanziellen Konsequenzen, dann aber auch die Auswirkungen auf die zukünftige Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf die Form der kommunalen Demokratie u.a.m.

¹¹¹ Memorial 2006, § 13, S. 152.

¹¹² S. vorne bei Anm. 101.

¹¹³ Vgl. *Helg*, S. 190.

als bei qualitativen¹¹⁴, und bei *Streichungen* eher als bei Ergänzungen oder Abänderungen im engeren Sinn¹¹⁵. Letzteres dürfte damit zusammenhängen, dass Streichungsanträge oft auf eine Beibehaltung des Status quo zielen, wo die Beurteilbarkeit überhaupt fast per se gegeben ist¹¹⁶.

Im *Zweifelsfall* sollte m.E. ein Antrag eher zugelassen werden¹¹⁷, weil ihn die Stimmberechtigten notfalls immer noch ablehnen oder die Vorlage zurückweisen können – obwohl diese Argumentation zugegebenermassen nicht ganz konsequent ist¹¹⁸. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich der Verfassungsgeber bewusst für das spontane Abänderungsantragsrecht entschieden hat. Dann ist auch die Konsequenz hinzunehmen, dass gelegentlich «weniger Ausgereiftes vorgeschlagen und schliesslich auch angenommen wird»¹¹⁹. Zudem lässt sich für eine eher weite Interpretation die Verfassungssystematik anführen: Art. 140 Abs. 2 verlangt bei Verfassungs-Totalrevisionen für mündliche Abänderungsanträge einen «unmittelbaren» Zusammenhang mit der Vorlage¹²⁰. E contrario muss unter der Generalklausel von Art. 65 Abs. 3 auch eine «losere» Verbindung genügen.

¹¹⁴ Vgl. die Beispiele für zulässige Abänderungsanträge bei *Thalmann*, S. 136, N 3.3.1 zu § 48, 2. und 4. Lemma (Kürzung eines Sanierungsbeitrags auf die unerlässlichen Massnahmen; Erhöhung eines Kredits um 10 000 Fr. für eine kleinere Projektergänzung). Hingegen soll die Erhöhung eines Ausgabenkredits von 8 auf 8,7 Mio. Fr. unzulässig sein (S. 137, 1. Lemma), was für die Landsgemeinde wohl doch anders zu beurteilen wäre. So wurde ein Antrag auf Kürzung eines Baukredits von 7,7 auf 6,7 Mio. Fr. zugelassen (Protokoll der Landsgemeinde vom 4. Mai 2003, § 11, Antrag Hösli).

¹¹⁵ Letztere Faustregel von *Thalmann*, S. 136, N 3.3.1 zu § 48. Ebenso *Mächler*, S. 243.

¹¹⁶ Das gilt demnach auch bei entsprechenden *Abänderungsanträgen i.e.S.*, wie dem Antrag Hösli zu § 14 im Protokoll der Landsgemeinde vom 5. Mai 2002 (Wahl des Ratsschreibers weiterhin durch den Landrat statt, wie gemäss Behördenvorlage, neu durch den Regierungsrat). – Ebenfalls stets zulässig muss es sein, die landrätliche Vorlage wieder in den *ursprünglichen Memorialsantrag* (vgl. vorne Anm. 16) *zurückzuverwandeln* (ebenso *Stauffacher*, S. 257 bei Anm. 105). Für ein Beispiel s. das Protokoll der Landsgemeinde vom 2. Mai 1971, § 12, Antrag Freuler (Einführung des Frauenstimmrechts auf kommunaler und kantonaler Ebene, wie schon im Memorialsantrag vorgesehen).

¹¹⁷ Ebenso *Schweizer*, S. 212: Das Erfordernis des sachlichen Zusammenhangs solle «nicht allzu engherzig angewandt werden». A.M. *Helg*, S. 191, der zu Zurückhaltung mahnt. Deutlich einschränkender für Gemeindeversammlungen offenbar auch *Thalmann*, S. 136, N 3.3.1 zu § 48 («Der Verhandlungsgegenstand darf ... in seiner wesentlichen Bedeutung, dazu gehören auch die finanziellen Auswirkungen, nicht verändert werden. Das Geschäft muss trotz untergeordneter Modifikationen im Wesentlichen dasselbe bleiben»), und *Peter Gander*, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBl 91/1990, S. 378 ff., 404 («Ein Abänderungsantrag ... muss sich ... mit Retouchen an den zur Zielerreichung vorgeschlagenen Mitteln begnügen»). Das schliesst aber einen anderen Masstab an der Glarner Landsgemeinde nicht aus. Es kann dort in der Tat nicht die Rede davon sein, dass nur «untergeordnete Modifikationen» in Betracht kämen – wie der Drei-Gemeinden-Antrag zeigt.

¹¹⁸ Vgl. vorne nach Anm. 30 sowie Abschnitt III.2.c.

¹¹⁹ BGE 132 I 291 (Leuzinger), 295 f. E. 4.2.

¹²⁰ «Vorlage» können dabei ihrerseits nur die (vorgängig schriftlich einzureichenden) Abänderungsanträge zum Entwurf des Landrats sein.

Gleichwohl ist es m.E. zulässig, ausnahmsweise Abänderungsanträge sogar generell auszuschliessen, wenn von vornherein absehbar ist, dass die notwendigen Informationen für eine seriöse Willensbildung fehlen werden («antizipierte Antragswürdigung»). So haben Regierungs- und Landrat bei umfangreichen Strassenbauprojekten auch schon in den Abstimmungsunterlagen erklärt, dass zum Hauptaspekt – der Streckenführung – keine Abänderungsanträge zugelassen würden¹²¹. Dies ist freilich von massgeblicher Seite auch kritisiert worden¹²². Gänzlich unproblematisch dürfte es hingegen sein, wenn die Behörden die Stimmberechtigten *bitten*, zu komplexen Gesetzeswerken keine detaillierten Abänderungsanträge zu stellen, sondern diesfalls den Weg der Rückweisung zu beschreiten¹²³.

f. *Beispiele*

aa. «Fonds für kleine Gemeinden»

Ein schon erwähnter Abänderungsantrag an der Landsgemeinde 2006 forderte, eingesparte Regierungsratslöhne zur Unterstützung ärmerer Gemeinden zu verwenden. Dazu sollte ein entsprechender Fonds eröffnet werden¹²⁴.

Dieser Vorschlag warf verschiedene Fragen auf, die genauerer Abklärung bedurft hätten. Zu untersuchen gewesen wären etwa Kosten und Realisierbarkeit eines solchen Fonds, dessen Verhältnis zur allgemeinen Finanzordnung und allenfalls sinnvollere Alternativen. Um ein fundiertes Votum abgeben zu können, hätten die Stimmbürger entsprechende Informationen und Stellungnahmen von Seiten der Behörden benötigt, die unmittelbar an der Landsgemeinde selbst kaum geliefert werden konnten. Hinzu kam, dass der Antrag soweit ersichtlich nicht in den Medien angekündigt worden war, sich inhaltlich vom Hauptantrag (blosse Lohnsenkung) stark entfernte und die Unklarheiten seinen Kerngehalt betrafen¹²⁵. Obschon es sich nicht eigentlich um ein komplexes Begehren handelte, wurde der Antrag zu Recht nicht zugelassen.

¹²¹ Memorial 2001, § 12, S. 154, und 1997, § 15, S. 92.

¹²² Werner Stauffacher, «Was kann und was soll die Landsgemeinde beschliessen?», Glarner Nachrichten vom 12. April 1997, S. 4, und dazu wiederum «Über Mettlen-Teiltrückweisung wird nicht abgestimmt», Glarner Nachrichten vom 15. April 1997, S. 5.

¹²³ So an der ausserordentlichen Gemeinen Landsgemeinde vom 9. Juli 1837, als zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung zahlreiche «organische Gesetze» erlassen werden mussten (s. das betreffende Memorial, § 3, und Stauffacher, S. 302 f. Anm. 18).

¹²⁴ S. vorne bei Anm. 23.

¹²⁵ Irrelevant war es hingegen, dass einige Traktanden später der Entscheid über die Gemeindestrukturreform anstand, der einem Fonds für ärmere (Klein-)Gemeinden weitgehend die Grundlage entziehen sollte. Diesem Problem hätte mit einer Umstellung der Traktandenreihenfolge begegnet werden können.

bb. Drei-Gemeinden-Antrag

Gegen eine Zulassung dieses Antrags liess sich ins Feld führen, dass er die Behördenvorlage zwar nur quantitativ modifizieren wollte, eine Verkleinerung auf drei statt auf zehn aber doch eine fundamentale Änderung darstellte; dass ausführliche Unterlagen zu den Konsequenzen eines Dreier-Modells den Stimmbürgern nicht zur Verfügung standen¹²⁶; und dass er eine ganze Reihe von Unwägbarkeiten mit sich brachte¹²⁷.

Für die Bejahung des sachlichen Zusammenhangs sprach demgegenüber, dass der Vorstoss thematisch der Grundvorlage insofern sehr nahestand, als er mit demselben Mittel (Gemeindefusionen) dieselben Ziele¹²⁸ verfolgte und auf diesem Weg bloss konsequent weiterging. Auch war der Antrag im Vorfeld der Abstimmung verschiedentlich aufgetaucht und kam deshalb nicht wirklich unerwartet¹²⁹. Schliesslich hatte über die Gemeindestrukturereform im Allgemeinen eine breite und umfassende Auseinandersetzung stattgefunden, sodass der Wissensstand und damit die Urteilsfähigkeit der Stimmbürger zu diesem Thema hoch einzustufen waren.

Bei der Gesamtabwägung dürfte entscheidend sein, dass die Unklarheiten angesichts des gesamten Inhalts des Antrags *relativ* doch wenig ins Gewicht fielen. Die Stimmbürger waren über die Grundzüge und hauptsächlichen Konsequenzen, nämlich die Zusammenlegung zu drei Gemeinden, nicht im Ungewissen – anders als im vorherigen Beispiel, wo die Möglichkeiten und Folgen eines Fonds für kleinere Gemeinden ganz prinzipiell unklar erschienen.

3. Dritter Normzweck: Kenntnis von den zu behandelnden Geschäften als Grundlage des Entscheids über Teilnahme oder Fernbleiben

Wie schon erwähnt, können an einer Versammlung Stimmberechtigte fehlen, die einen bestimmten Abänderungsantrag nicht erwartet haben, jedoch rückblickend darüber hätten mitbestimmen wollen. Dieses Problem wird umso akuter, je weiter sich der Vorstoss von der Grundvorlage entfernt und Ideen ins Spiel bringt, mit denen nicht zu rechnen war. Eine weitere ratio legis von Art. 65 Abs. 3 KV – wie auch von Art. 65 Abs. 1 KV und überhaupt der Traktandierungspflicht bei politischen Versammlungen – kann deshalb darin gesehen werden, dass alle

¹²⁶ S. BGE 132 I 291 (Leuzinger), 295 u. («... ist einzuräumen, dass die Konsequenzen eines Zusammenschlusses zu drei Einheitsgemeinden mangels entsprechender Informationen im Memorial nicht in gleicher Weise bekannt waren wie jene des vom Landrat vorgeschlagenen Modells»).

¹²⁷ S. vorne Anm. 110.

¹²⁸ Nämlich «Stärkung der Gemeinden und Sicherung von deren Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit, Vereinfachung der Gemeindestrukturen, Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden, Sicherung von Qualität und Professionalität» (BGE 132 I 291 [Leuzinger], 295).

¹²⁹ S. BGE 132 I 291 (Leuzinger), 295.

Stimmberechtigten sich in Kenntnis der zu behandelnden Geschäfte für oder gegen eine Teilnahme an der Versammlung entscheiden können¹³⁰.

Steht dem entgegen, dass Art. 21 Abs. 2 KV die Teilnahme an der Landsgemeinde für eine «Bürgerpflicht» erklärt, unabhängig davon, welche Geschäfte anstehen? Soll, wer dieser Pflicht nicht nachkommt, wirklich zur Rüge legitimiert sein, er hätte schon teilgenommen, wenn er bloss gewusst hätte, welche Anträge gestellt würden? Meines Erachtens ist die Frage zu bejahen, denn da die «Pflicht» eben nur eine staatsbürgerliche und keine rechtliche ist¹³¹, liegt die Entscheidung über Teilnahme oder Fernbleiben letztlich doch beim Einzelnen, und dafür müssen ihm die notwendigen Grundlagen zur Verfügung stehen.

An der Auslegung von Art. 65 Abs. 3 KV ändert sich durch diesen zusätzlichen Schutzzweck freilich kaum etwas. Denn dieselben Überlegungen (insbesondere zur Vorhersehbarkeit eines Antrags) müssen ohnehin schon unter dem Aspekt der genügenden Entscheidungsgrundlagen der *anwesenden* Stimmberechtigten berücksichtigt werden. Der dortige Massstab wirkt sich ausserdem in den allermeisten Fällen viel stärker limitierend aus. Vorliegend kann es nämlich nur um eine grobe Umschreibung der zu behandelnden Geschäfte gehen; Abänderungsanträge, die sich einigermaßen unter Titel und Thema des Traktandums subsumieren lassen¹³², stellen unter diesem Aspekt kein Problem dar¹³³. Dies trifft in der Praxis so gut wie immer zu.

Der vorliegende Gesichtspunkt von Art. 65 Abs. 3 KV ergibt sich ebenfalls schon aus der bundesrechtlichen Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Dies wird zwar selten explizit gesagt, weil die Traktandierungspflicht bereits aus dem Erfordernis der genügenden Entscheidungsgrundlagen folgt und somit diese zusätzliche Begründung entbehrlich scheint. Art. 34 Abs. 2 BV schützt aber zweifellos auch die Möglichkeit einer informierten Entscheidung über die Teilnahme an einer Versammlung bzw. Abstimmung¹³⁴.

¹³⁰ Vgl. z.B. Regierungsrat Zürich, ZBl 48/1947, S. 126 ff., 127; *Vital*, S. 33 f.; und *Mächler*, S. 241, alle zur analogen Situation bei Gemeindeversammlungen.

¹³¹ *Schweizer*, S. 75, spricht von einem «Appell an die Bürger ..., politisch im Staat mitzuwirken».

¹³² Die Subsumierbarkeit unter das *Thema allein* reicht bisweilen aus, wenn der Titel eng formuliert ist. So bei einem Abänderungsantrag zum Traktandum «Antrag betreffend Einführung Stimmrechtsalter 16», welcher das Stimmrechtsalter auf 19/20 Jahre *erhöhen* wollte (Protokoll der Landsgemeinde vom 6. Mai 2007, § 7, S. 4, Antrag Flury). Vom Titel des Traktandums wäre der Abänderungsantrag an sich nicht erfasst gewesen, er betraf aber dasselbe Thema. – Umgekehrt genügt es nicht, wenn der Antrag *nur vom Titel*, nicht aber von der Sache her, abgedeckt ist. Lautet das Traktandum z.B. «Änderung des Steuergesetzes», sind darin aber nur Änderungen der Vermögenssteuer enthalten, ist ein Antrag auf Senkung der Einkommenssteuer nicht statthaft. Vgl. Regierungsrat Zürich, ZBl 48/1947, S. 126 ff., 127 (Subsumierbarkeit unter «Festsetzung des Voranschlages» genüge nicht, wenn es sich um ein «materiell neues Geschäft» handle); ebenso AGVE 1984, S. 629 ff.

¹³³ Vgl. zum Mass der Traktandierungspflicht für Gemeindeversammlungen *Vital*, S. 31–37.

¹³⁴ Vgl. etwa Kassationsbehörde Schwyz, 1. Oktober 1949, ZBl 51/1950, S. 77 ff., 78; *Vital*, S. 33; *Mächler*, S. 241.

4. Vierter Normzweck: Wahrung der «zweiten Regel der Einheit der Materie»?

a. Grundsatz bei Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen

Behördliche Gegenvorschläge zu Volksinitiativen müssen die «zweite Regel der Einheit der Materie» beachten¹³⁵. Diese verlangt, dass mit dem Gegenvorschlag «keine andere Frage als mit der Initiative gestellt» wird, «sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden»¹³⁶. Das ist deshalb nötig, weil sich der Stimmbürger spätestens bei der Stichfrage für eine der beiden Möglichkeiten entscheiden muss. Beträfen Gegenvorschlag und Grundvorlage verschiedene Fragen, so würde er unnötigerweise vor das Dilemma gestellt, eine Variante vorziehen zu müssen, auch wenn er beide Anliegen unterstützen möchte und auch beide nebeneinander bestehen könnten. Damit wäre keine «unverfälschte Stimmabgabe» nach Art. 34 Abs. 2 BV möglich.

Es ist freilich nicht erforderlich, dass sich Gegenvorschlag und Initiative auf exakt dieselbe Frage beziehen. Gemäss der Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung ist «eine massvolle Ausdehnung und Ergänzung des Initiativtextes im Gegenentwurf nicht ausgeschlossen, soweit ein sachlicher Zusammenhang mit dem Gegenstand der Initiative besteht und eine sinnvolle Gesamtordnung angestrebt wird»¹³⁷. Auch das Bundesgericht lässt einen gewissen Gestaltungsspielraum offen: Der Gegenvorschlag müsse «in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen»¹³⁸.

¹³⁵ *Aubert*, N 399. BGE 113 Ia 46 (LdU des Kantons Zürich), 54, spricht vom «Prinzip der Einheit der Materie in einem weiteren Sinne», was zumindest missverständlich ist, da es an das Begriffspaar «im engeren Sinn/im weiteren Sinn» denken lässt (wenn es nicht sogar so gemeint ist). Die «zweite Regel der Einheit der Materie» ist aber der Einheit der Materie im klassischen Sinne nicht logisch übergeordnet, d.h. nicht umfassender («weiter») als diese. Es handelt sich vielmehr um ein separates, wenn auch verwandtes Prinzip.

¹³⁶ BGE 113 Ia 46 (LdU des Kantons Zürich), 54 (m.H.). S. auch Art. 101 Abs. 1 ParlG: «... Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsfrage ...» (Hervorhebung hinzugefügt).

¹³⁷ Botschaft zur Volksinitiative «gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen», BBl 1989 III 989, 1015.

¹³⁸ BGE 113 Ia 46 (LdU des Kantons Zürich), 54 (m.H.). Ähnlich *Alfred Kölz*, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 2 ff., 32 (der Gegenvorschlag «muss ... in Beziehung zu Ziel und Gegenstand der Initiative stehen; die beiden Vorschläge müssen also konvergent sein») und *Grisel*, N 753. Noch grosszügiger *Wildhaber*, N 134 f. zu Art. 121/122 (Gegenvorschlag dürfe andere Mittel und auch ein abweichendes – aber nicht geradezu entgegengesetztes – Ziel vorsehen, sofern er nur den gleichen Gegenstand wie die Initiative betreffe).

b. *Modifizierte Übertragung auf Abänderungsanträge im engeren Sinn*

Wie unter II.2.a dargelegt, handelt es sich bei Abänderungsanträgen im engeren Sinn in aller Regel materiell um Gegenvorschläge. Daher stellt sich die Frage, ob auch diese die «zweite Regel der Einheit der Materie» zu beachten haben.

Dafür scheint vorerst zu sprechen, dass an der Landsgemeinde zwar keine eigentliche Stichfrage gestellt wird, die Stimmberechtigten sich dafür aber schon in der Variantenabstimmung zwischen Grundvorlage und Abänderungsantrag entscheiden müssen. Dann, so könnte man annehmen, müssen sich die Alternativen auch auf dieselbe Frage beziehen. Wenn also z.B. die Grundvorlage die Einführung eines Lohnmaximums für Regierungsräte verlangte, ginge es nicht an, mit einem Abänderungsantrag statt dessen die Statuierung eines Mindestalters für dieses Amt zu fordern¹³⁹. Ein solches Begehren wäre nach dieser Hypothese vom Versammlungsleiter gestützt auf Art. 65 Abs. 3 KV und Art. 34 Abs. 2 BV zurückzuweisen.

Tatsächlich aber ist das (in Art. 66 KV nur rudimentär geregelte) Abstimmungsverfahren an der Landsgemeinde flexibel genug, um eine bessere Lösung zu ermöglichen: Der Landammann kann einen problematischen («unechten»!) Abänderungsantrag im engeren Sinn ganz einfach in seine zwei Elemente (Streichung und Ergänzung) zerlegen und über diese getrennt abstimmen lassen. Im obigen Beispiel hätten dann also die Stimmbürger zuerst über die Streichung des Lohnmaximums und dann erst über die Einführung eines Mindestalters zu beschliessen. Auf diese Weise entfällt ein Auswahlzwang, und die Stimmberechtigten sind in ihrer freien Willensäußerung nicht beschränkt. Ein solcher Antrag mag damit zwar streng genommen Art. 65 Abs. 3 KV verletzen, doch kann diese Verletzung sogleich wieder verfahrensmässig «geheilt» werden.

In der Praxis heisst dies, dass der Landammann zuerst entscheiden muss, ob ein Abänderungsantrag die «zweite Regel der Einheit der Materie» wahr¹⁴⁰. Dabei wird er denselben Massstab wie bei behördlichen Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen anzuwenden haben. Danach ist das Abstimmungsverfahren entsprechend festzulegen.

c. *Praxisrelevanz*

Bisher haben Antragsteller überhaupt keine Neigung erkennen lassen, mit Abänderungsanträgen im engeren Sinn ganz andere Fragen aufzuwerfen als die in

¹³⁹ Die – natürlich zu verneinende – Frage, ob ein solcher Abänderungsantrag unter den Aspekten der Einheit der Materie im engeren Sinn und der genügenden Entscheidungsgrundlagen zulässig wäre, ist bei diesem Gedankenspiel ausser Acht zu lassen.

¹⁴⁰ Selbstverständlich hat er *auch* – und zwar noch vorher – die Einheit der Materie im klassischen Sinn und das Vorhandensein genügender Entscheidungsgrundlagen zu prüfen und gegebenenfalls den Antrag deswegen zurückzuweisen (eine abstimmungsmässige «Aufspaltung» kommt bei einer Verletzung dieser Prinzipien ja nicht in Frage).

der Grundvorlage angesprochenen. Im letzten Jahrzehnt ist nur ein einziger in dieser Hinsicht problematischer Fall ersichtlich¹⁴¹. Er wurde korrekt im Sinne separater Abstimmungen über das Streichungs- und das Ergänzungselement gehandhabt¹⁴².

Der Vollständigkeit halber ist zum Schluss darauf hinzuweisen, dass bei *Ergänzungsanträgen* das «Prinzip der Einheit der Materie im weiteren Sinn» von vornherein keine Rolle spielt, da sich dort der «Schatten-Gegenvorschlag» der Grundvorlage automatisch immer auf dieselbe Frage wie der Ergänzungsantrag bezieht. Dasselbe gilt natürlich auch für *Streichungsanträge*.

IV. Rechtsfolgen einer Verletzung von Art. 65 Abs. 3 KV

Wird ein Abänderungsantrag wegen fehlenden sachlichen Zusammenhangs vom Landammann zurückgewiesen, so hat dies selbstverständlich keine weiteren Konsequenzen für den Antragsteller¹⁴³. Kommt ein solches Begehren hingegen unzulässigerweise doch zur Abstimmung, ist dadurch die Abstimmungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer – ja wohl aller Glarner Stimmberechtigten – grundsätzlich automatisch verletzt¹⁴⁴.

Daraus folgt aber nicht zwingend, dass die Abstimmung für ungültig zu erklären ist. Gemäss der Rechtsprechung muss dies nur geschehen, «wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten»¹⁴⁵. Dies ist natürlich immer dann der Fall, wenn der Antrag angenommen wurde. Unterlag er hingegen in der Varianten- oder Schlussabstimmung, so kommt eine Aufhebung des Resultats nur ausnahmsweise in Betracht. Dazu müsste z.B. plausibel gemacht werden, dass der Antrag anderen Alternativvorschlägen «Stimmen weggenommen» hat, die sonst Aussicht auf Erfolg gehabt hätten.

¹⁴¹ S. Protokoll der Landsgemeinde vom 4. Mai 2003, § 9, Antrag Feldmann zu Art. 34 Abs. 2 (Streichung des vorgeschlagenen Pflichtenkatalogs des Feuerwehrenspektors und stattdessen [bzw. eben zusätzlich] Erweiterung seiner möglichen Kompetenzen auf den allgemeinen Bevölkerungsschutz).

¹⁴² S. ebd., S. 11.

¹⁴³ S. aber zur früheren Rechtslage in Appenzell Anm. 59!

¹⁴⁴ Die einzige Ausnahme dazu besteht bei Anträgen, die die Einheit der Materie mit der Grundvorlage sprengen. Aus den in Anm. 70 dargelegten Gründen sind die Versammlungsteilnehmer nur dann in ihrer freien Willensäusserung beschränkt, wenn ein solcher Antrag in die Schlussabstimmung kommt. Scheidet das Begehren also entweder schon in der Variantenabstimmung aus oder findet gar keine Schlussabstimmung statt, weil niemand einen Ablehnungsantrag stellt und auch Art. 66 Abs. 3 KV nicht erfüllt ist, so liegt keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit vor. (In den letzten beiden Fällen sind alle Stimmberechtigten mindestens für die Grundvorlage. Sie müssen darum ihren Willen nur noch danach differenzieren können, ob sie auch die Ergänzung wollen, was sie in der Variantenabstimmung konnten.)

¹⁴⁵ BGE 129 I 185 (Zürcher Wahlkreiseinteilung), 204 E. 8.1.

Das Rechtsmittel für eine entsprechende Rüge ist auf kantonaler Ebene die Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat¹⁴⁶ mit der Möglichkeit eines Weiterzugs an das Verwaltungsgericht¹⁴⁷. Danach steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zur Verfügung¹⁴⁸. Umfassend¹⁴⁹ legitimiert sind auch Stimmberechtigte, die an der Landsgemeinde nicht teilgenommen haben (s. Art. 89 Abs. 3 BGG)¹⁵⁰.

Was schliesslich die aus den Prinzipien von Treu und Glauben und der Verfahrensökonomie abgeleitete Obliegenheit angeht, einen Mangel noch *vor* der Abstimmung zu rügen¹⁵¹, so besteht diese nur im Rahmen der Zumutbarkeit¹⁵². Wie oben unter III.2.c dargelegt, kann aber an der Landsgemeinde eine sofortige Reaktion auf einen unzulässigen Antrag normalerweise nicht erwartet werden; das gilt für das Stellen eines Rückweisungsantrags ebenso wie für das Erheben eines förmlichen Protests. In Anbetracht von Ablauf und Zeremoniell (förmlicher Auszug) wird man auch nicht verlangen dürfen, dass eine Rüge zumindest noch *während* der Landsgemeinde oder unmittelbar nach deren Ende deponiert wird, zumal die Frist für die Stimmrechtsbeschwerde ohnehin nur drei Tage beträgt (Art. 115 Abs. 1 VRG)¹⁵³. Ein Stimmbürger, der einen Fehler vorerst stillschweigend hinnimmt, verwirkt daher sein Beschwerderecht nicht.

¹⁴⁶ Art. 114 Abs. 1 Glarner Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG).

¹⁴⁷ Art. 114 Abs. 2 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 VRG.

¹⁴⁸ Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG.

¹⁴⁹ D.h. nicht nur zur Rüge, der Beschluss sei nicht ordnungsgemäss traktandiert gewesen und sie seien deshalb der Landsgemeinde ferngeblieben.

¹⁵⁰ Vgl. auch *Christoph Hiller*, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss., Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 96, Zürich 1990, S. 285.

¹⁵¹ Dazu allgemein BGE 118 Ia 415 (Tessiner Appellationsgerichts-Wahlen), 417 f.

¹⁵² S. speziell für Gemeindeversammlungen BGE 89 I 80 (Jampen), 86 f., und 92 I 350 (Stäubli), 354 E. 2b («Man darf einen Stimmbürger nicht überfordern»). Ausserdem gilt sie von Bundesrechts wegen nur bei einer direkten Anrufung des Bundesgerichts, sodass die kantonalen Behörden ohnehin frei wären, in ihren Verfahren davon zu dispensieren (s. BGE 118 Ia 271 [Gemeinde Marthalen]).

¹⁵³ Nach BGE 92 I 350 (Stäubli), 354 E. 2b, sind Verfahrensfehler an einer Gemeindeversammlung «noch innert vernünftiger Frist» zu rügen, wenn schon eine vorgängige Reaktion nicht möglich war; dies soll offenbar auch für kantonale Rechtsmittel Voraussetzung sein. In casu schrieb das Zürcher Gemeindegesetz (§ 151 Ziff. 1, heute § 151a Abs. 2) explizit eine Beanstandung noch an der Versammlung selber vor. Für die Landsgemeinde besteht keine solche Vorschrift, sodass die dreitägige Beschwerdefrist ohne Weiteres als «vernünftig» gelten kann. A.M. jedoch *Grisel*, N 307 (Rüge sei noch während der Landsgemeinde zu erheben).

V. Bemerkungen de lege ferenda

1. Ergänzung von Art. 65 Abs. 3 KV

Wie sich gezeigt hat, bringt der Wortlaut von Art. 65 Abs. 3 KV die verschiedenen Aspekte, die er abdeckt, nur unzureichend zum Ausdruck. Bei einer wörtlichen Lesart wird insbesondere nicht klar, dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss nach dem Inhalt des Antrags zu beurteilen ist, sondern dass es auf den gesamten Kontext (vorgängige Debatte in den Medien, Informations- und Reaktionsmöglichkeiten an der Landsgemeinde selber usw.) ankommt¹⁵⁴. Vom Gesetzestext her ist auch kaum verständlich, dass es selbst Streichungsanträgen am sachlichen Zusammenhang mit dem Hauptantrag fehlen kann. Problematisch ist ausserdem, dass die Verfassung andernorts denselben Ausdruck braucht, um (bloss) die Einheit der Materie zu bezeichnen¹⁵⁵. Das kann zum falschen Schluss führen, in Art. 65 Abs. 3 müsse der Begriff dieselbe Bedeutung haben¹⁵⁶.

Eine Umformulierung der Bestimmung ist deshalb in Betracht zu ziehen. Zwar wird es nicht möglich sein, in kurzen Worten alle Gesichtspunkte abzudecken. Doch könnte mit einer Fassung wie der folgenden immerhin der zentrale Aspekt der Sicherstellung genügender Entscheidungsgrundlagen besser ausgedrückt werden:

«Abänderungsanträge müssen zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang stehen und dürfen diesen nicht in einer Weise umgestalten, dass eine unmittelbare Beurteilung an der Landsgemeinde nicht mehr möglich ist (oder: ... dass eine unmittelbare Entscheidungsfassung darüber unzumutbar ist).»

2. Einführung einer schriftlichen Antragspflicht oder -möglichkeit

Bereits nach geltendem Recht müssen im Fall einer Totalrevision der Kantonsverfassung Abänderungsanträge gegenüber dem Entwurf des Landrats vorgängig schriftlich eingereicht werden¹⁵⁷. Eine entsprechende Pflicht bestand wie erwähnt auch an der Nidwaldner Landsgemeinde.

Die Frage, ob ein solches Erfordernis generell eingeführt werden sollte, wurde in Glarus schon früher diskutiert und verneint¹⁵⁸. Problematisch schiene insbesondere, dass die Einreichungsfrist recht weit (mindestens einen Monat) vor der

¹⁵⁴ Insofern im Übrigen auch unvollständig BGE 115 Ia 201 (Schulgemeinde Urdorf), 204 E. 3a: «Die Zulässigkeit eines Vorschlages aus den Reihen der Stimmbürger ergibt sich aus dem Vergleich zwischen diesem und dem von den Gemeindebehörden eingebrachten Antrag.»

¹⁵⁵ Art. 58 Abs. 4 und Art. 139 Abs. 1 KV.

¹⁵⁶ Erstaunlich ist, dass sogar *Schweizer*, S. 212, beiläufig diese Auffassung äussert.

¹⁵⁷ Art. 140 Abs. 2 KV (mit sehr engen Ausnahmen; dazu vorne bei Anm. 120). Die bei der Einführung dieser Regelung 1887 gegebene Begründung ist in Anm. 30 zitiert.

¹⁵⁸ S. *Schweizer*, S. 211 (Prüfung einer Pflicht zur Einreichung 14 Tage im Voraus mit nachfolgender Publikation des Antrags).

Landsgemeinde angesetzt werden müsste, damit die Behörden gründliche Stellungnahmen vorbereiten könnten. Die breite öffentliche Debatte und die Meinungsbildung über Landsgemeindevorlagen finden aber gerade besonders intensiv in den letzten Wochen vor der Versammlung statt, und damit werden auch die Ideen für Abänderungsanträge oft erst spät entstehen. Ein schriftliches Antragerfordernis könnte dazu führen, dass kaum mehr Anträge «aus dem Volk» gestellt würden, sondern nur noch von «Politprofis», die sich schon lange im Voraus mit dem Thema befasst haben. Das gilt es zu vermeiden. Ausserdem würde mit einer solchen Regelung «die öffentliche Meinungsbildung über die Vorlage weitgehend aus der Landsgemeinde herauskommen»¹⁵⁹ und diese Institution damit abgewertet. Danach wäre es nur noch ein relativ kleiner Schritt zu einem vollständigen Übergang zum schriftlichen Verfahren¹⁶⁰.

Sinnvoll scheint hingegen die Einführung eines (alternativen) *Rechts* zur vorgängigen Einreichung¹⁶¹. Die Stimmbürger könnten demnach ihren Antrag z.B. bis vier Wochen vor der Landsgemeinde der Regierung mitteilen, welche ihn – ausser bei einem Verstoß gegen übergeordnetes Recht oder fehlendem sachlichem Zusammenhang – im Amtsblatt publizieren und spätestens an der Landsgemeinde eine Stellungnahme dazu abgeben würde. Auch eine Beratung im Landrat wäre möglich.

Antragsteller dürften demnach weiterhin direkt an die Landsgemeinde gelangen, würden aber durch eine frühzeitige Bekanntgabe ihre Chancen erhöhen, mit dem Begehren zugelassen zu werden. Die Publizität würde wohl auch die Erfolgsaussichten des Antrags steigern¹⁶². – De facto kann schon heute etwa mit einem Leserbrief in der Zeitung eine ähnliche Wirkung erzielt werden.

3. Andere Reformmöglichkeiten?

Andere sinnvolle Wege, das Problem der oft schwierigen Einschätzbarkeit von Abänderungsanträgen zu mildern, sind nicht ersichtlich. So wurde z.B. bei der letzten Totalrevision der Kantonsverfassung diskutiert, ob man solche Anträge zwar an der Landsgemeinde stellen können, aber erst im folgenden Jahr – nach einer Beratung im Landrat – darüber abgestimmt werden solle¹⁶³. Als weniger weitgehende Alternative wurde erwogen, dem Landammann zumindest bei besonders schwer zu beurteilenden Anträgen das Recht zu geben, das Traktandum auf die nächste Landsgemeinde zu verschieben¹⁶⁴. Wegen der damit

¹⁵⁹ Ebd.

¹⁶⁰ Eine Pflicht zur vorgängigen Einreichung unterstützt gleichwohl tendenziell *Helg*, S. 191, 197 f. und 233 f.

¹⁶¹ Wie es in Ausserrhoden für Wahlvorschläge bestand; s. *Helg*, S. 176 f.

¹⁶² S. *Schweizer*, S. 211, und *Helg*, S. 234.

¹⁶³ S. *Schweizer*, S. 210.

¹⁶⁴ *Schweizer*, S. 211 f.

verbundenen Verzögerung einer – allenfalls dringlichen – Vorlage um ein ganzes Jahr können beide Varianten aber nicht ernsthaft in Betracht kommen¹⁶⁵.

Inakzeptabel wäre auch die Einführung von Vorschriften mit abschreckender Wirkung auf Antragswillige, z.B. einer Pflicht, sich vorgängig einer Anhörung im Landrat zu stellen. Wozu eine solche Regelung führen könnte, zeigt das Beispiel Appenzell Ausserrhodens im 18. und 19. Jahrhundert, wo Antragsteller zuerst «vor der versammelten Obrigkeit im Grossen Rat auftreten und dessen Kritik anhören» mussten, bevor sie ihr Begehren an der Landsgemeinde vortragen durften¹⁶⁶: Es kam nur alle Jahrzehnte überhaupt einmal zu einem Antrag aus dem Volk¹⁶⁷.

VI. Fazit

Eine teleologische Auslegung von Art. 65 Abs. 3 KV ergibt, dass mit dem «sachlichen Zusammenhang» vier verschiedene Voraussetzungen angesprochen werden: die Einheit der Materie im klassischen Sinne, das Vorhandensein genügender Entscheidungsgrundlagen (und damit die Möglichkeit einer echten Willensbildung), die Kenntnis der zu behandelnden Geschäfte als Grundlage des Entschlusses über Teilnahme oder Fernbleiben sowie die Wahrung der «zweiten Regel der Einheit der Materie». All diese Aspekte lassen sich auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV zurückführen. Eine Verletzung der drei erstgenannten Grundsätze muss die Ungültigerklärung des Antrags zur Folge haben, während einem Verstoss gegen das vierte Prinzip durch eine Modifikation des Abstimmungsverfahrens abgeholfen werden kann.

In der Praxis sind der erste, dritte und vierte Gesichtspunkt nur von geringer Bedeutung, da Antragsteller die Thematik von Vorlagen bisher nur selten übermässig erweitern bzw. grundlegend umwandeln wollten. Die Sicherstellung genügender Informationsgrundlagen hingegen spielt an der Landsgemeinde eine erhebliche Rolle; immer wieder müssen Abänderungsanträge deswegen abgewiesen werden. Um dies nach Möglichkeit zu vermeiden, wären Antragsteller gut beraten, ihr Ansinnen zumindest in den Medien bekannt zu geben. Bisher geschieht das erstaunlich selten, obwohl damit die Chancen eines Antrags sowohl auf Zulassung wie auf Annahme nur steigen können.

Für die Zukunft wäre anzuregen, dass der Wortlaut von Art. 65 Abs. 3 KV ergänzt würde, um Missverständnisse zu vermeiden. Ausserdem sollte die Möglichkeit eingeführt werden, Anträge vorgängig schriftlich einzureichen.

¹⁶⁵ Vgl. *Schweizer*, S. 210 (in Bezug auf die weitergehende Variante).

¹⁶⁶ *John Bendix*, Brauchtum und Politik: Die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1993, S. 95; s.a. *Blumer*, S. 137 f.

¹⁶⁷ *Schläpfer* (Anm. 62), S. 34–36. Laut *Blumer*, S. 138, sollen unter diesem Regime gar überhaupt keine Anträge gestellt worden sein.

Diese beiden Änderungen könnten allenfalls im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur «Auffrischung» der Landsgemeinde eingeführt werden. Hauptthema eines solchen Konzepts müsste freilich die Einführung technischer Massnahmen zur Stimmzählung sein¹⁶⁸. Das jetzige Verfahren der blossen Schätzung des Mehrs wird in Zweifelsfällen zusehends als unbefriedigend empfunden und untergräbt die Legitimation der Landsgemeinde unnötig.

Literaturverzeichnis

- *Aubert Jean-François*: Bundesstaatsrecht der Schweiz (2 Bände), Basel/Frankfurt am Main 1991
- *Besson Michel*: Behördliche Informationen vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2002, Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 671, Bern 2003
- *Blumer Johann Jakob*: Staats- und Rechtsgeschichte der Schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell (2 Teile, 3 Bände). 2. Teil: Die neuere Zeit (1531–1798), 1. Band, St. Gallen 1858
- *Giacometti Zaccaria*: Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- *Grisel Etienne*: Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004
- *Hangartner Yvo/Kley Andreas*: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- *Helg Felix*: Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Diss. 2006, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 175, Zürich/Basel/Genf 2007
- *Kölz Alfred (Hrsg.)*: Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992
- *Mächler August*: Das Antragsrecht der Stimmberechtigten bei der Behandlung des Voranschlages in der Gemeindeversammlung, Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz 2002, S. 233 ff.
- *Möckli Silvano*, Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, Staat und Politik, Band 34, Bern 1987
- *Ryffel Heinrich*: Die schweizerischen Landsgemeinden, Zürich 1903 (Nachdruck 1904)
- *Schweizer Rainer J.*: Verfassung des Kantons Glarus. Kommentar zum Entwurf (2 Bände, durchgehend paginiert), Schwanden 1981

¹⁶⁸ Schon *Schweizer*, S. 182 und 217–221, regte an, technische Massnahmen zur Stimmzählung oder Verbesserung der Abschätzung näher abzuklären. Art. 65 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs hätte die Einführung solcher Hilfsmittel erlaubt.

- *Snell Ludwig*: Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts (2 Bände). Zweiter Band: Kantonalstaatsrecht, Zürich 1844
- *Stauffacher Werner*: Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Diss. Zürich 1962, Glarus 1964
- *Thalmann Hans Rudolf*: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000
- *Vital Peter Andri*: Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, Diss. Zürich 1988
- *Wildhaber Luzius*: Kommentar zu Art. 121/122 BV, in: Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1987 ff., 1988