



**Universität  
Zürich** <sup>UZH</sup>

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades

**Master of Arts in Allgemeiner Geschichte**

der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich

# **Die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden**

**Verfasser: Orlando Caduff**

Matrikel-Nr.: 08-705-790

Referent: Prof. Dr. Jörg Fisch

Abgabedatum: 29.04.2013

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Die politischen Institutionen des Kantons Appenzell Innerrhoden .....</b>	<b>6</b>
2.1. Die Landsgemeinde in Appenzell Innerrhoden.....	7
2.2. Der Grosse Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden .....	8
2.3. Die Standeskommission – die Regierung Innerrhodens.....	9
2.4. Die innerrhodischen Bezirke.....	9
2.5. Parteien und Verbände als Akteure der innerrhodischen Politik.....	10
<b>3. Der Kanton Appenzell Innerrhoden und das Frauenstimmrecht bis 1982.....</b>	<b>11</b>
3.1 Die gescheiterte Einführung des Frauenstimmrechts in den Schul- und Kirchgemeinden 1969-1970.....	11
3.2. Die Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene 1971 .....	13
3.3. Die Einführung des Frauenstimmrechts in Schule und Kirche 1971.....	14
3.4. Die gescheiterte Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts an den Landsgemeinden 1973 und 1982.....	16
<b>4. Die Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ und deren rechtliche Auswirkungen auf die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden .....</b>	<b>20</b>
4.1. Die Annahme des Gegenentwurfs zur Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ 1981.....	20
4.2. Der Widerspruch zwischen dem Gleichheitsartikel und dem Vorbehalt für das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht in der Bundesverfassung.....	21
4.2.1. Die Diskussionen zum Gegensatz zwischen dem Gleichberechtigungsartikel und dem Vorbehalt für das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht vor der Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 .....	21
4.2.2. Der Bericht des Bundesrates zum Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ und dessen Bezug zum nicht gewährten Frauenstimmrecht in Appenzell Inner- und Ausserrhoden .....	24
4.2.3. Die Meinung von Rechtsexperten zum Widerspruch des 1981 in der Bundesverfassung verankerten Gleichberechtigungsartikels und dem nicht gewährten Frauenstimmrecht in Appenzell Inner- und Ausserrhoden.....	26
<b>5. Die Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Ausserrhoden.....</b>	<b>36</b>

5.1. Die Frauenstimmrechtsfrage in Appenzell Ausserrhoden bis Mitte der achtziger Jahre .....	36
5.2. Das Vorgehen der Ausserrhoder/innen zur Erlangung des Frauenstimmrechts auf nationaler Ebene .....	37
5.3. Die Bemühungen der Ausserrhoder/innen um das Frauenstimmrecht ab Mitte der achtziger Jahre und die Einführung des Frauenstimmrechts 1989 .....	40
5.4. Die Beteiligung der Ausserrhoder Frauen an der Frauenstimmrechtsfrage in ihrem Kanton.....	44
<b>6. Die Bemühungen zur Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden bis zur Landsgemeinde 1990 .....</b>	<b>46</b>
6.1. Die Frauenstimmrechtsfrage in Innerrhoden bis 1989 .....	46
6.2. Die staatsrechtliche Beschwerde von Theresa Rohner.....	50
6.3. Die Vorbereitung und Ausarbeitung der Frauenstimmrechtvorlage in der innerrhodischen Politik 1989/1990 .....	54
6.4. Die Diskussionen zum Frauenstimmrecht in Innerrhoden vor der Landsgemeinde 1990 .....	58
<b>7. Die Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde 1990 in Appenzell und die Reaktionen darauf .....</b>	<b>61</b>
7.1. Die Abstimmung über das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1990.....	61
7.2. Das Vorgehen der Innerrhoder/innen gegen den Landsgemeindeentscheid von 1990..	63
7.2.1. Die unmittelbaren Reaktionen auf den Landsgemeindeentscheid 1990 und die Gründung des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht .....	63
7.2.2. Die Vorgehen der GFI und des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht im Kampf ums Frauenstimmrecht .....	65
7.2.3. Die Einreichung von zwei weiteren staatsrechtlichen Beschwerden und die Forderung nach einer ausserordentlichen Landsgemeinde im Jahre 1990.....	66
7.2.4. Die politischen Diskussionen um eine ausserordentliche Landsgemeinde im Herbst 1990 .....	70
7.2.5. Vorstösse zur Erlangung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden auf nationaler Ebene	73
<b>8. Die bundesgerichtliche Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden 1990 und die Reaktionen darauf.....</b>	<b>76</b>
8.1. Der Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990.....	76
8.1.1. Der Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990 (BGE 116 Ia 359) im Detail...77	77

8.1.2. Der Bundesgerichtsentscheid zur Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden aus der Sicht von Rechtsexperten .....	81
8.1.3. Die Reaktionen in Appenzell Innerrhoden auf den Bundesgerichtsentscheid.....	84
<b>8.2. Die erstmalige Beteiligung der Frauen an der Landsgemeinde in Appenzell 1991 .....</b>	<b>87</b>
8.2.1. Die politischen Vorbereitungen zur Landsgemeinde 1991 in Appenzell.....	87
8.2.2. Die innerrhodische Landsgemeinde 1991 .....	89
<b>8.3. Die Integration der Frauen in die innerrhodische Politik und die Auswirkungen ihrer politischen Beteiligung.....</b>	<b>90</b>
<b>9. Die Gründe für die langjährige Ablehnung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden .....</b>	<b>92</b>
<b>10. Schlusswort.....</b>	<b>95</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>98</b>
<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>99</b>
<b>Amtliche Quellen.....</b>	<b>99</b>
Amtliches Bulletin.....	99
Bundesblatt .....	100
Bundesgerichtsentscheid .....	100
Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft .....	101
Protokolle des Grossen Rates des Kantons Appenzell Innerrhoden.....	101
Protokolle der Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden .....	101
Protokolle der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden.....	102
Verfassungen für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden .....	102
<b>Internetquellen .....</b>	<b>103</b>
<b>Radio-/TV- Quellen.....</b>	<b>103</b>
<b>Sonstige Quellen (GFI/Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht/Statistisches Jahrbuch der Schweiz) .....</b>	<b>104</b>
<b>Zeitungsartikel .....</b>	<b>105</b>
Appenzeller Volksfreund.....	105
Appenzeller Zeitung .....	111
Basler Zeitung.....	111
Neue Zürcher Zeitung.....	111
NZZ am Sonntag .....	112
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>112</b>

# 1. Einleitung

Die Schweiz war 1971 das zweitletzte Land in Europa, welches das Frauenstimm- und Wahlrecht einführte. Allerdings war das Stimm- und Wahlrecht für die Frauen auf nationaler Ebene mit dem Vorbehalt angenommen worden, dass jeder Kanton selber entscheiden konnte, ob er den Frauen das Stimm- und Wahlrecht auch auf kantonaler Ebene gewähren wollte. Die beiden Halbkantone Appenzell Ausser- und Innerrhoden rangen und diskutierten noch lange nach der Einführung des Frauenstimmrechts auf nationaler Ebene über die Teilnahme ihrer Frauen an der Landsgemeinde. Während Appenzell Ausserrhoden das Frauenstimm- und Wahlrecht schliesslich per Landsgemeindeentscheid 1989 einführte, bedurfte es im Kanton Appenzell Innerrhoden eines Bundesgerichtsentscheides, um den Frauen auch in Gemeinde- und Kantonsangelegenheiten die politischen Rechte zu gewähren. Diesen langwierigen Prozess der Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden möchte ich zum Thema meiner Masterarbeit machen.

Es gibt zwar gute Forschungsliteratur zur Thematik des Frauenstimmrechts weltweit und auch die Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz ist gut aufgearbeitet worden – es fehlt jedoch ein komplettes Überblickswerk zum Kanton Appenzell Innerrhoden. Mit der in Steinegg bei Appenzell aufgewachsenen und auch in der GFI aktiven Vreni (Verena) Mock hat ein Mitglied des im Kampf um das Frauenstimmrecht gegründeten „Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht“ die Geschichte des Frauenstimmrechts in ihrem Kanton bis Mitte der achtziger Jahre aufgearbeitet. Ich möchte mich in meiner Arbeit vor allem auf die Diskussionen und Ereignisse seit Mitte/Ende der achtziger Jahre konzentrieren. Um meine Ausführungen nachvollziehen zu können, habe ich jedoch die von Mock dargestellte Ereignisgeschichte zusammenfasst in meine Arbeit integriert und – wo aus meiner Sicht nötig – ergänzt. Neben dem angesprochenen Werk und einem Aufsatz von Mock zur Frauenstimmrechtsfrage in Innerrhoden, welche trotz ihrer politischen Aktivitäten neutral und wissenschaftlich verfasst sind, gibt es zur Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden des weiteren eine Projektarbeit von Schülerinnen an der Handelsmittelschule im ausserrhodischen Trogen – eine wissenschaftliche Abhandlung über den ganzen Prozess der Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden fehlt jedoch gänzlich. Diese kantonale Lücke versuche ich mit meiner Arbeit zu schliessen.

Als Hauptquellen zur Aufarbeitung der Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden dienten mir vor allem Zeitungsberichte – überwiegend des Appenzeller Volksfreunds, aber auch der Neuen Zürcher Zeitung und der Appenzeller Zeitung – und amtliche Dokumente. Zu diesen gehören auf nationaler Ebene die Erläuterungen des Bundesgerichts zu ihrem Entscheid vom 27. November 1990 (BGE 116 Ia 359), aber auch das Amtliche Bulletin, das die Aufzeichnungen der Debatten der Schweizerischen Bundesversammlung der Öffentlichkeit zugänglich macht und das Bundesblatt, welches u.a. die Botschaften des Bundesrates und die Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung publiziert. Auf kantonaler Ebene verarbeitete ich als Quellen die Protokolle des Grossen Rates und der Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden. Um die Frage nach einer allfälligen Druckausübung aus Bern zu beantworten, habe ich ausserdem Anträge gestellt, um Einsicht in die Standeskommissionsprotokolle 1971-1990 und auch in die Bundesratsprotokolle im entsprechenden Zeitraum zu erhalten. Die Einsichtnahme in die Protokolle der Standeskommission im Zeitraum von 1971-1991 wurde mir bewilligt, während mir allein die Konsultation der Register der Bundesratsprotokolle verwehrt blieb. Zusätzlich verarbeite ich als Quellen die seit Juli 1972 herausgegebenen Bulletins und die Jubiläumsausgaben der Gruppe für Innerrhoden. Ergänzt werden diese schriftlichen Quellen durch Radio- und TV-Beiträge des Schweizer Radios und Fernsehens. So verwende ich unter anderem zwei Radiointerviews von Theresa Rohner, um deren Rolle bei der Einführung des Frauenstimmrechts zu erläutern und eine TV-Dokumentation des Schweizer Fernsehens vom Februar 1991, welche einen Einblick in die Geschichte und die Tradition des Halbkantons Appenzell Innerrhoden gewährte.

Grundfragestellung der Arbeit ist die Frage, wie das Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden eingeführt wurde. Allerdings möchte ich dieser Frage nicht nur ereignisgeschichtlich nachgehen und fragen, wann und wie das Frauenstimmrecht eingeführt wurde, sondern weitere Fragestellungen verfolgen. Etwa inwiefern von Bundesbern aus Druck auf den Kanton Innerrhoden bzw. die Standeskommission ausgeübt wurde, das Frauenstimm- und Wahlrecht allmählich einzuführen. Zudem verfolge ich u.a. folgende Fragen: Wie reagierte man im Kanton Appenzell Innerrhoden auf den Bundesgerichtsentscheid? Warum ist gerade Appenzell Innerrhoden betreffend dem Frauenstimmrecht zu einem Sonderfall geworden? Wie intensiv bemühten sich die Innerrhoder Frauen um ihr kantonales Stimm- und Wahlrecht? Welche politischen Auswirkungen hatte die Einführung des Frauenstimmrechts im Halbkanton? Wie aktiv war

die innerrhodische Regierung in der Frauenstimmrechtsfrage? Zudem drängt sich die Frage auf, wo es Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zur Einführung im Nachbarkanton Appenzell Ausserrhoden gibt, weshalb ich kurz auch auf die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden eingehen möchte. Aufgrund der Tatsache eines Bundesgerichtentscheides stellen sich ausserdem auch rechtliche Fragen: Wie begründet das Bundesgericht seinen Entscheid? Wie wurde dieses Urteil von Rechtsexperten beurteilt? Um alle diese Fragen beantworten zu können, soll jedoch zunächst auf die politischen Eigenheiten des Kantons Appenzell Innerrhoden eingegangen werden.

## **2. Die politischen Institutionen des Kantons Appenzell Innerrhoden**

Der Kanton Appenzell Innerrhoden, flächenmässig der zweitkleinste Kanton der Schweiz, bringt vor dem Hintergrund seiner Hauptcharakteristiken – der Kleinheit und Einheitlichkeit – einige Eigenheiten mit sich mit.<sup>1</sup> Der Ostschweizer Kanton ist nicht nur flächenmässig klein, sondern zählte laut Bundesamt für Statistik 2011 mit 15'743 Personen auch mit Abstand am wenigsten Einwohner aller Schweizer Kantone, wobei sich 74,0 Prozent als römisch-katholisch bezeichneten.<sup>2</sup> 1989 zählte Appenzell Innerrhoden laut Statistischem Jahrbuch der Schweiz des Jahres 1991 mit 13'656 noch weniger Einwohner.<sup>3</sup> Innerrhoden ist damit kleiner als zahlreiche Gemeinden in der Schweiz – ganz zu schweigen von den Städten – und hat dennoch die Aufgaben eines Kantons zu erfüllen. So regelt in Innerrhoden, wie in allen anderen Kantonen, eine Kantonsverfassung das Zusammenleben. Dabei gilt bis heute, abgesehen von den vorgenommenen Partialrevisionen, die Kantonsverfassung von 1872.<sup>4</sup> In der vorliegenden Arbeit geht es vor allem um Artikel 16 dieser innerrhodischen Kantonsverfassung. Dieser Artikel regelt die Teilnahme an der Landsgemeinde, wobei es in der Verfassung von 1872 bis 1971 hiess:

An Landsgemeinden sind alle Kantons- und niedergelassenen Schweizerbürger, welche das zwanzigste Altersjahr überschritten haben und im Lande wohnen, stimmfähig.

In Gemeindeangelegenheiten üben die Landleute und niedergelassenen Schweizer ihr Stimmrecht an ihrem Wohnorte aus.

Ausgenommen von der Stimmberechtigung und Wahlfähigkeit sind:

1. die mit Verbrechenstrafe Belegten oder durch richterliches Urteil Entehrten;

---

<sup>1</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 1.

<sup>2</sup> Bundesamt für Statistik, Kennzahlen Appenzell Innerrhoden, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/ai/key.html>> [Stand: 31.03.2013].

<sup>3</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991, S. 28.

<sup>4</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 18.

2. die Falliten bis zur Einsetzung in die bürgerlichen Ehren und Rechte.<sup>5</sup>

Um die Geschichte der Änderungen und Anpassungen dieses Artikels nachvollziehen zu können, sollen die politischen Institutionen des Kantons Appenzell Innerrhoden kurz erläutert werden.

## **2.1. Die Landsgemeinde in Appenzell Innerrhoden**

Nach Artikel 19 der innerrhodischen Kantonsverfassung ist die Landsgemeinde die oberste Behörde des Landes. Sie versammelt sich regelmässig am letzten Sonntag im April oder ausserordentlicherweise auf Beschluss des Grossen Rates hin.<sup>6</sup> Im Rahmen eines feierlichen und ritualisierten Zeremoniells werden an der Landsgemeinde die innerhalb der kantonalen Kompetenz liegenden Entscheidungen getroffen.<sup>7</sup> Zudem ist laut Kantonsverfassung jeder Stimmberechtigte „nicht bloss berechtigt, sondern auch verpflichtet, an allen Landsgemeinden und verfassungsmässigen öffentlichen Versammlungen teilzunehmen.“<sup>8</sup> Die Landsgemeinde wählt als gesetzgebende Behörde und oberste Wahlbehörde, wie in der Kantonsverfassung niedergeschrieben, die Standeskommission, das Kantonsgericht und auch den Ständerat von Appenzell Innerrhoden.<sup>9</sup> Zudem entscheidet sie über Sachgeschäfte wie Initiativen, die Finanzverwaltung oder die Rechtssetzung.<sup>10</sup> Vorberaten werden die Geschäfte der Landsgemeinde dabei vom Grossen Rat, während die sichtbare Leitung der Landsgemeinde dem regierenden Landammann obliegt.<sup>11</sup> Aussergewöhnlich an der innerrhodischen Landsgemeinde ist, dass jeder einzelne Stimmbürger gemäss Artikel 7 in der Kantonsverfassung durch Einreichung einer Initiative die Abänderung der Verfassung sowie einen Erlass, eine Abänderung oder eine Aufhebung von Gesetzen beantragen kann.<sup>12</sup> Eine bedeutungsvolle Stärkung des Initiativrechts bedeutete die 1982 dem Grossen Rat überbundene Verpflichtung, jede Initiative von sich aus der Landsgemeinde vorzulegen. Zuvor stand es dem Grossen Rat frei, eine von ihm abgelehnte Initiative nicht auf die Traktandenliste der Landsgemeinde aufzunehmen.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> Verfassung Appenzell Inner-Rhoden [Stand: 24. Wintermonat 1872], Art. 16.

<sup>6</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: April 2012], Art. 19.

<sup>7</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 10.

<sup>8</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: April 2012], Art. 17.

<sup>9</sup> Ebd., Art. 20 und Art. 20bis.

<sup>10</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 10.

<sup>11</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 80f.

<sup>12</sup> Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. [Stand: April 2012], Art. 7bis.

<sup>13</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 133.



Für Frauen und Männer gilt seit der Einführung des Frauenstimmrechts die Stimmkarte als Stimmausweis, wobei für die Männer das Seitengewehr genügt.<sup>14</sup> Das Tragen des Seitengewehrs war 1879 von der Landsgemeinde in Anknüpfung an die Tradition, wonach die Bewaffnung ein Zeichen des in Ehren stehenden Bürgers ist, als obligatorisch erklärt worden.<sup>15</sup> Unter dem Begriff „Seitengewehr“ können gegenwärtig verschiedene Waffen verstanden werden, wobei die heute verwendeten und getragenen Stimmrechtsausweise auf das mittelalterliche Schwert zurückgehen.<sup>16</sup> Der Ausweis ist für die Männer damit jede Art von Säbel, Degen, Dolch und Bajonett, welche damit aber kein Gewähr bieten, dass Unberechtigte von der Landgemeindeteilnahme ferngehalten werden.<sup>17</sup>

## **2.2. Der Grosse Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden**

Wie viele andere Schweizer Kantone bezeichnet der Kanton Appenzell I. Rh. das Kantonsparlament als „Grossen Rat“. Die ordentlichen Sessionen des innerrhodischen Grossen Rats tragen wiederum eigene Bezeichnungen und finden gewohnheitsmässig zu einem bestimmten Zeitpunkt statt. Die erste Session der Legislaturperiode im Juni wird „Neu- und Alt-Rät“, die zweite im November „Gallenrat“ und die dritte im März „Verfassungsrat“ genannt.<sup>18</sup> Ungewöhnlich am kantonalen Parlament von Appenzell Innerhoden war lange Zeit deren Zusammensetzung. Bis 1972 nahmen nämlich nebst den kantonalen auch die kommunalen Exekutiven zwingend Einsitz im Grossen Rat, d.h. das kantonale Parlament bestand aus den Mitgliedern der Standeskommission und der Bezirksräte. Damit konnten Spannungen auftauchen, ob die Mitglieder des kantonalen Parlaments die Kantons- oder die Bezirksinteressen vertreten sollten (u.a. bei finanziellen Angelegenheiten). Zudem war der Landammann, der Vorsitzende der Kantonsregierung, gleichzeitig Präsident des Grossen Rates, womit er in zwei Gewalten die höchste Position innehatte.<sup>19</sup> Am 30. April 1972 lockerten die stimmberechtigten Männer die bis anhin strikte Koppelung des Amts als Bezirksrat mit der Mitgliedschaft im kantonalen Parlament.<sup>20</sup> Nun durfte es auch „Nur-Bezirksräte“ und „Nur-Grossräte“, die nicht zwingend beiden Räten angehören mussten, geben. Die vollberechtigte Mitgliedschaft der

---

<sup>14</sup> Vgl. Landesschulkommission, Unser Innerrhoden, S. 64.

<sup>15</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 79f.

<sup>16</sup> Vgl. Bischofberger, Studien zur Landsgemeinde, S. 44.

<sup>17</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 80.

<sup>18</sup> Ebd., S. 211.

<sup>19</sup> Vgl. Stark, Die politischen Strukturen Innerrhodens, in: AV, 4. Dezember 1990, S. 3.

<sup>20</sup> Vgl. Helg, Die schweizerischen Landsgemeinden, S. 28f.

kantonale Exekutive im Parlament blieb aber weiterhin vorgeschrieben.<sup>21</sup> Der Grosse Rat von Appenzell Innerrhoden blieb somit noch bis 1994 das einzige kantonale Parlament in der Schweiz, welchem überwiegend die kantonalen und kommunalen Exekutiven angehörten.<sup>22</sup> An der Landsgemeinde 1994 wurde die in Artikel 36 der Kantonsverfassung festgehaltene Identität von Grossräten und Bezirksräten weiter gelockert und zudem hiessen die stimmberechtigten Frauen und Männer an derselben Landsgemeinde eine Gewaltentrennung zwischen dem Grossen Rat und der Standeskommission gut.<sup>23</sup> Die Mitglieder der Standeskommission dürfen seitdem laut Art. 30 KV weder dem Grossen Rat, noch einem Bezirksrat, einem Gericht oder einer Ortsbehörde angehören.<sup>24</sup>

### **2.3. Die Standeskommission – die Regierung Innerrhodens**

Als einziger Kanton in der Schweiz bezeichnet der Kanton Appenzell Innerrhoden die kantonale Regierung als „Standeskommission“.<sup>25</sup> Seit dem Landsgemeindeentscheid von 1995<sup>26</sup> besteht die Standeskommission aus sieben (vorher neun) Mitgliedern. Nämlich dem regierenden Landammann, dem stillstehenden Landammann, dem Statthalter, dem Säckelmeister, dem Landeshauptmann, dem Bauherrn und dem Landesfähnrich.<sup>27</sup> Die Mitglieder der Standeskommission sind unbeschränkt wiederwählbar, einzig der regierende Landammann kann nur während höchstens zwei Jahren als solcher amtieren, weshalb er sich alle zwei Jahre mit dem stillstehenden Landammann in diesem Amt ablöst.<sup>28</sup>

### **2.4. Die innerrhodischen Bezirke**

Die unterste Verwaltungseinheit im Kanton Appenzell Innerrhoden bilden die Bezirke, welche die innerrhodischen Streusiedlungen zusammenschliessen. Mit der Kantonsverfassung von 1872 entstanden die sechs Bezirke Appenzell, Gonten, Rüte, Schwende, Schlatt-Haslen und Oberegg.<sup>29</sup> Bis zu den angesprochen Reformen in den neunziger Jahren waren die an den Bezirksversammlungen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl gewählten Grossräte für die Bezirke selbst die Ratsbehörde und bildeten

---

<sup>21</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 166.

<sup>22</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 10.

<sup>23</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 24. April 1994, S. 6.

<sup>24</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: April 2012], Art. 30.

<sup>25</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 259.

<sup>26</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 30. April 1995, S. 7.

<sup>27</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: April 2012], Art. 20.

<sup>28</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 261.

<sup>29</sup> Vgl. Landesschulkommission, Unser Innerrhoden, S. 69.

mit der Standeskommission gleichzeitig den Grossen Rat. Da die in den Bezirken gewählten Grossräte gleichzeitig kantonale und Bezirksbehörde waren, war es nicht möglich das Frauenstimmrecht nur für den Bezirk einzuführen, ohne es gleichzeitig für kantonale Angelegenheiten inklusive Teilnahmemöglichkeit an der Landsgemeinde zu verwirklichen.<sup>30</sup>

## **2.5. Parteien und Verbände als Akteure der innerrhodischen Politik**

Die Parteien spielen im Kanton Appenzell Innerrhoden im Allgemeinen nur eine marginale Rolle.<sup>31</sup> Da die Bildung von Fraktionen im Grossen Rat offiziell nicht möglich ist, sind deren Mitglieder im Staatskalender auch ohne Hinweis auf ihre allfällige Parteizugehörigkeit aufgeführt. Es ist deshalb schwierig zuverlässige Angaben über die parteipolitische Zusammensetzung der Legislative zu machen. Häufig gehören die Mitglieder einer beruflichen Vereinigung und zugleich einer Partei – vor allem der CVP – an oder stehen ihnen nahe.<sup>32</sup> So sind ein beträchtlicher Teil des Grossen Rates, die gesamte Standeskommission und auch der National- und Ständerat des Kantons Mitglieder der Christlichdemokratischen Volkspartei. Die CVP Innerrhoden formierte sich jedoch erst im Januar 1988 zu einer Partei mit eingeschriebenen und zahlenden Mitgliedern.<sup>33</sup> Neben der dominanten CVP hat sich seit den siebziger Jahren die Gruppe für Innerrhoden (GFI) etabliert.<sup>34</sup> Die GFI entstand 1969 aus den „Jungbürgern“ im Kampf um das Frauenstimmrecht und ist seither eine parteiähnliche Bürgervereinigung, die sich aktiv und kritisch mit politischen Fragen auf allen Ebenen auseinandersetzt.<sup>35</sup> Auch die GFI pflegte jedoch seit ihrer Gründung enge bis sehr enge Kontakte mit der Jungen CVP der Schweiz.<sup>36</sup> 1996 wurde in Innerrhoden zudem eine kantonale SVP gegründet<sup>37</sup> und seit August 2012 hat auch die SP Schweiz in Innerrhoden eine Kantonalpartei.<sup>38</sup>

Wichtiger als Parteien gelten in Innerrhoden die Berufs- und Interessenverbände, wie der Bauernverband, der Gewerbeverband, die Arbeitnehmervereinigung und auch die Frauen- und Müttervereine.<sup>39</sup> Denn die Meinungsbildung zu Sach- und Wahlgeschäften geschieht

---

<sup>30</sup> Vgl. Ruckstuhl, Frauen sprengen Fesseln, S. 246.

<sup>31</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 204.

<sup>32</sup> Vgl. Landesschulkommission, Unser Innerrhoden, S. 97.

<sup>33</sup> Vanoni, Aussenansichten zur GFI, S. 27.

<sup>34</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 273.

<sup>35</sup> Vgl. Landesschulkommission, Unser Innerrhoden, S. 98.

<sup>36</sup> Mock, Nochmals 10 Jahre GFI, S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Landeskommision, Unser Innerrhoden, S. 98.

<sup>38</sup> SP mit Sektion in Innerrhoden, in: NZZ, 21. August 2012, S. 10.

<sup>39</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 12.

in Innerrhoden überwiegend in den Berufsverbänden.<sup>40</sup> Zudem spielt der „Appenzeller Volksfreund“, die einzige Tageszeitung des Kantons, eine bedeutende Rolle im politischen Leben Innerrhodens. Die Lokalzeitung ist zugleich das amtliche Publikationsorgan für alle Amtsstellen (Kanton, Bezirke, Schulen),<sup>41</sup> weshalb im Volksfreund u.a. die Geschäfte des Grossen Rates vorbesprochen, seine Beratungen nahezu protokollarisch wiedergegeben und seine Beschlüsse amtlich veröffentlicht werden.<sup>42</sup> Der Appenzeller Volksfreund hat damit ein lokales Pressemonopol, weshalb er versucht allen politischen Strömungen als Forum zu dienen. Aufgrund dieser von der Zeitung angestrebten politischen Unabhängigkeit musste etwa 1988 der damalige Chefredaktor des Appenzeller Volksfreunds auf Druck seines Arbeitgebers aus der GFI austreten.<sup>43</sup>

### **3. Der Kanton Appenzell Innerrhoden und das Frauenstimmrecht bis 1982**

#### **3.1 Die gescheiterte Einführung des Frauenstimmrechts in den Schul- und Kirchgemeinden 1969-1970**

Auf politischer Ebene beginnt die Geschichte des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden mit einer katholischen Kirchgemeindeversammlung der Pfarrei St. Mauritius in Appenzell am 24. März 1968. Dort stellte der alt Ratsherr Josef Koller, der in einer GFI-Jubiläumszeitschrift als „Ein-Mann-Oppositionspolitiker“<sup>44</sup> bezeichnet wird, den Antrag das Frauenstimm- und Wahlrecht in den Schul- und Kirchgemeinden zu prüfen. Da für die Einführung des Frauenstimmrechts in der Schule und Kirche eine Verfassungsänderung notwendig war, reichte Koller im August 1968 eine Initiative an die Standeskommission ein.<sup>45</sup> Unterstützung erhielt er von den Jungbürgern, die sich zusammaten, um das Frauenstimmrecht durchzusetzen. Sie wollten verhindern, dass das Frauenstimmrecht nur deshalb abgelehnt würde, weil der Initiant Josef Koller von vielen als Querulant bezeichnet wurde.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 347.

<sup>41</sup> Bezirk Appenzell, Amtliches Publikationsorgan, <[http://www.appenzell.org/de/verwaltung/dienstleistungen/?action=showdienst&dienst\\_id=22898](http://www.appenzell.org/de/verwaltung/dienstleistungen/?action=showdienst&dienst_id=22898)> [Stand: 31.03.2013].

<sup>42</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 212.

<sup>43</sup> GFI-Bulletin Nr. 38 vom Oktober 1988, S. 9.

<sup>44</sup> Bischofberger, Reminiszenzen aus der Anfangszeit, S. 54.

<sup>45</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 13.

<sup>46</sup> Geschichtliches 10 Jahre GFI, S. 6.

1969 waren Initiativen noch ausschliesslich als allgemeine Anregungen zugelassen, was bedeutete, dass die Landsgemeinde zuerst grundsätzlich über die Initiative entschied und nachher über den vom Grosse Rat ausgearbeiteten konkreten Gegenentwurf.<sup>47</sup> Die Ständekommission vertrat die Auffassung, dass „wenn es die Frauen wünschten, der Stimmpflicht unterworfen zu werden, solle ihnen dieses Recht zugestanden werden, doch solle man sie vorher befragen und ihnen nicht etwas aufbürden, was sie eventuell gar nicht möchten.“<sup>48</sup> Der Grosse Rat und die Ständekommission lehnten somit das Initiativbegehren Kollers ab, wollten aber gleichzeitig eine konsultative Frauenbefragung über die Einführung des Frauenstimmrechts in den Schul- und Kirchgemeinden durchführen.<sup>49</sup> Die Landsgemeinde vom 27. April 1969 lehnte schliesslich die Initiative mit deutlichem Mehr ab, sprach sich aber bei schwacher Stimmbeteiligung mit überwiegendem Mehr für eine Frauenbefragung aus.<sup>50</sup> Die Frauenumfrage zur Einführung des Frauenstimmrechts in der Kirche und Schule vom 12. Oktober 1969 endete mit 1'093 (44,57 %) Ja-Stimmen und 1'359 (55,43 %) Nein-Stimmen. Die Frauen selbst lehnten damit in einer konsultativen Befragung das Frauenstimm- und Wahlrecht in den Schul- und Kirchgemeinden ab.<sup>51</sup>

1'093 Frauen waren aber eine bedeutende Minderheit. Deshalb wurde bei der Landsgemeinde 1970 nach langer Diskussion im Grosse Rat<sup>52</sup> ein neu ausgearbeiteter Entwurf zum Frauenstimmrecht vorgelegt. Er umfasste das fakultative Frauenstimmrecht in den Schul- und Kirchgemeinden, eine Erweiterung des Stimmrechts auf die Aufenthalter und eine Milderung des Amtszwangs für Frauen.<sup>53</sup> Gleichzeitig reichten die Jungbürger eine Gegeninitiative ein, die das obligatorische Frauenstimmrecht in Schule und Gemeinde verlangte.<sup>54</sup> Bei der Landsgemeinde 1970 fand damit zuerst eine Eventualabstimmung über die Form der Einführung des Frauenstimmrechts statt. Die Landsgemeinde entschied sich deutlich für das Fakultativum, um danach bei einmaligem Wiederholen des Wahlaktes auch dieses mit knappem Mehr zu verwerfen.<sup>55</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 13.

<sup>48</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 24. März 1969, S. 23.

<sup>49</sup> Ebd., S. 24.

<sup>50</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 27. April 1969, S. 8.

<sup>51</sup> Vgl. Ruckstuhl, Frauen sprengen Fesseln, S. 244.

<sup>52</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 1. Dezember 1969, S. 14-22.

<sup>53</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 26.

<sup>54</sup> Ebd., S. 27.

<sup>55</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 26. April 1970, S. 7.

### 3.2. Die Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene 1971

Knapp ein Jahr nachdem der Kanton Appenzell Innerrhoden das Frauenstimmrecht in Angelegenheiten der Schule und Kirche an der Landsgemeinde abgelehnt hatte, wurde das Frauenstimmrecht auf nationaler Ebene am 7. Februar 1971 von den stimmberechtigten Männern mit 65,7 % Ja-Stimmen angenommen.<sup>56</sup> Nur ein europäisches Land, nämlich Liechtenstein im Sommer 1984, führte damit das Stimm- und Wahlrecht für Frauen noch später ein als die Schweiz.<sup>57</sup>

Noch bei der Volksabstimmung vom 1. Februar 1959 war das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene mit 66,9 % Nein-Stimmen abgelehnt worden. Appenzell Innerrhoden hatte das Frauenstimmrecht damals mit 95,1 Prozent der Stimmen verworfen.<sup>58</sup> 2'048 Innerrhoder legten ein Nein in die Urne, während nur 105 Männer Innerrhodens die Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene befürworteten.<sup>59</sup> Auch am 7. Februar 1971 verwarf der Kanton Appenzell Innerrhoden das Frauenstimmrecht am deutlichsten aller Stände. Dieses Mal standen 574 Befürworter 1'411 Frauenstimmrechtsgegnern gegenüber, womit der Ja-Anteil immerhin von 4,9 % auf 28.9 % anstieg.<sup>60</sup> Die Männer Innerrhodens wurden 1971 im Bezug auf die Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene jedoch von den anderen Kantonen überstimmt, womit es seit 1971 in Art. 74 der Schweizerischen Bundesverfassung hiess:

<sup>1</sup> Bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen haben Schweizer und Schweizerinnen die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

<sup>2</sup> Stimm- und wahlberechtigt bei solchen Abstimmungen und Wahlen sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die das 20. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach dem Rechte des Bundes vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen sind.

<sup>3</sup> Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung über die Stimm- und Wahlberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten einheitliche Bestimmungen aufstellen.

<sup>4</sup> Für Abstimmungen und Wahlen der Kantone und Gemeinden bleibt das kantonale Recht vorbehalten.<sup>61</sup>

Durch die Kantonsklausel in Absatz 4 des Stimmrechtsartikels blieb die Einführung des Frauenstimmrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten jedoch der Rechtsetzung der Kantone vorbehalten. Die Kantone konnten somit selber entscheiden, ob die Frauen in Kantonsangelegenheiten abstimmen durften oder nicht. Dieser Absatz 4 war

---

<sup>56</sup> Vgl. Witz, Analyse der Bundesabstimmungen über das Frauenstimmrecht, S. 12.

<sup>57</sup> Vgl. Sochin D'Elia, Liechtensteins Umgang, S. 102.

<sup>58</sup> Vgl. Aregger, Gleichstellungsdiskurs, S. 35.

<sup>59</sup> Vgl. Witz, Analyse der Bundesabstimmungen über das Frauenstimmrecht, S. 155.

<sup>60</sup> Vorlage Nr. 224, Resultate in den Kantonen, <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19710207/can224.html>> [Stand: 26.03.2013].

<sup>61</sup> Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 [Stand: 1. April 1984], Art. 74.

im Vorfeld der Abstimmung jedoch nicht unumstritten. Der damalige sozialdemokratische Zürcher Nationalrat Max Arnold stellte nämlich einen Antrag, Art. 74 Abs. 4 zu streichen und begründete dies am 23. Juni 1970 im Nationalrat wie folgt:

Streichen wir Ziffer 4 nicht, so liegt es im Ermessen der Kantone, ob wir in 10, 15 oder 20 Jahren in kantonalen Angelegenheiten noch weibliche Untertanen haben werden. Das ist der Grund, warum ich Ihnen den Antrag stelle, diese Ziffer 4 zu streichen. Wird sie gestrichen, wird für eine bundesgerichtliche Praxis der Weg geöffnet, die den weiblichen Mitbürgern über den Weg eines staatsrechtlichen Rekurses an das Bundesgericht gelegentlich in den Kantonen helfen kann. Ich bitte Sie, der Streichung von Ziffer 4 zuzustimmen.<sup>62</sup>

Arnold sollte mit seiner Argumentation im Bezug auf die lange kantonale Verzögerung der politischen Gleichberechtigung in einzelnen Kantonen Recht behalten, doch damals wurde sein Antrag aus abstimmungstaktischen Gründen abgelehnt.<sup>63</sup> Denn zu einer Zeit, als nur eine Minderheit der Kantone das volle Frauenstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene kannte, ging es vor allem darum, die kantonale Mehrheit nicht vor den Kopf zu stossen. Die Erinnerung an die erste Frauenstimmrechtsvorlage, die 1959 vor allem am Ständemehr gescheitert war, obwohl auch sie den Frauen das Stimm- und Wahlrecht nur auf Bundesebene einräumen wollte, war noch wach.<sup>64</sup> Der Bundesrat hütete sich damit davor, der Mehrheit der Kantone eine Lösung aufzuzwingen, welche die Vorlage unweigerlich zum Scheitern verurteilt hätte. So waren die stimm- und wahlberechtigten Schweizer Frauen auch nach der Annahme des gesamtschweizerischen Frauenstimmrechts in acht Kantonen und vier Halbkantonen weiterhin von kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen. In den Kantonen Schwyz, Glarus, Bern, Thurgau, St. Gallen, Uri, Nidwalden und Obwalden wurde diese Stimm- und Wahlrechtslücke 1971 und 1972 geschlossen, in Solothurn 1980 und in Graubünden 1983.<sup>65</sup>

### **3.3. Die Einführung des Frauenstimmrechts in Schule und Kirche 1971**

Noch bevor das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene im Februar 1971 von Volk und Ständen angenommen worden war, unterbreitete die Standeskommission in der Sitzung des Grossen Rates im Dezember 1970 dem kantonalen Parlament nochmals die Einführung des fakultativen Frauenstimmrechts in Schule und Kirche, um sie nach deren Zustimmung wieder vor die Landsgemeinde zu bringen.<sup>66</sup> Diese nahm am 25. April 1971

---

<sup>62</sup> Amt. Bull. NR 454, 23. Juni 1970, S. 454.

<sup>63</sup> Ebd., S. 456.

<sup>64</sup> Vgl. Auer, Die Bundesverfassung und das Frauenstimmrecht in Appenzell, S. 145.

<sup>65</sup> Vgl. Aregger, Gleichstellungsdiskurs, S. 47.

<sup>66</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 7. Dezember 1970, S. 6.

das fakultative Frauenstimm- und Wahlrecht in Schul- und Kirchengemeinden mit grossem Mehr an.<sup>67</sup> Neu hiess es nach dem Landsgemeindebeschluss in der innerrhodischen Kantonsverfassung nach kleineren redaktionellen Anpassungen und dem neuen Absatz 3 damit:

<sup>1</sup> An Landsgemeinden sind alle im Kanton wohnhaften Landleute sowie die übrigen Schweizer einen Monat nach Erteilung der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung stimmberechtigt, sofern sie das 20. Altersjahr überschritten haben, handlungsfähig sind, in bürgerlichen Ehren und Rechten stehen und ihnen die Aktivbürgerrechte nicht durch die Gesetzgebung entzogen sind.

<sup>2</sup> In Gemeindeangelegenheiten üben die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte an ihrem Wohnort aus.

<sup>3</sup> Die Kirch- und Schulgemeinden sind berechtigt, den Frauen das Stimm- und Wahlrecht zu erteilen.<sup>68</sup>

Vreni Mock, die sich wie in der Einleitung beschrieben eingängig mit der Frauenstimmrechtsfrage in Appenzell Innerrhoden bis Mitte der achtziger Jahre befasst hat, sieht verschiedene Faktoren, die dazu führten, dass an der Landsgemeinde vom 25. April 1971 das Frauenstimmrecht in Schule und Kirche angenommen wurde. Unter anderem hatte der damalige Chefredaktor des Appenzeller Volksfreundes Raymond Broger, der 1971 gleichzeitig auch noch Nationalrat und Mitglied der Standeskommission war, nach der Frauenbefragung seine Meinung zum Frauenstimmrecht in Schule und Kirche geändert und trat nun für das Frauenstimmrecht ein.<sup>69</sup> Andere Gründe für die erfolgreiche Einführung waren die Mitarbeit der Frauen, die intensiv mit den Jungbürgern zusammenarbeiteten, die Ergebnisse der Frauenbefragung und die gesamtschweizerische Entwicklung.<sup>70</sup> Schule und Kirche gehörten zudem thematisch zur traditionellen Sphäre der Frauen. Damit vertrug sich das Frauenstimmrecht in der Schule und Kirche relativ gut mit der traditionellen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, in welcher die Erziehung und die Religion als Frauendomänen galten.<sup>71</sup> Die Schul- und Kirchengemeindepolitik wurde nicht als eigentliche Politik, die sich an der Landsgemeinde und im Grossen Rat abspielte, verstanden.<sup>72</sup> Ab 1971 war es den Kirch- und Schulgemeinden damit frei gestellt, ob sie das Frauenstimmrecht einführen wollen oder nicht. 1972 machten die Schul- und Kirchengemeinden Oberegg und Steinegg als erste Gemeinden, 1986 jene von Eggerstanden als letzte von dieser Möglichkeit Gebrauch.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 25. April 1971, S. 5.

<sup>68</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: November 1974], Art. 16.

<sup>69</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 35.

<sup>70</sup> Ebd., S. 34.

<sup>71</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 351.

<sup>72</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 34.

<sup>73</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 66, Anm. 12.



### **3.4. Die gescheiterte Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts an den Landsgemeinden 1973 und 1982**

Nach der Einführung des Frauenstimmrechts auf eidgenössischer Ebene waren es pikanterweise die Innerrhoderinnen, die am 6. Juni 1971 als erste Schweizerinnen überhaupt vom eidgenössischen Wahlrecht Gebrauch machen konnten, da Innerrhoden einen neuen Nationalrat brauchte, nachdem Raymond Broger in den Ständerat gewählt worden war.<sup>74</sup> Mit der Mitsprache ihrer Frauen wählten die innerrhodischen Stimmbürger schliesslich nicht den gestandenen Kandidaten Guido Ebnetter, sondern den jungen, ziemlich unbekanntem Arnold Koller.<sup>75</sup> Der spätere Bundesrat Koller soll seinen Sieg vor allem den ledigen Frauen verdankt haben, womit die Beteiligung der Frauen ein erstes Mal den Ausschlag bei einer Wahl gegeben haben soll.<sup>76</sup> Allerdings konnten die Frauen nur bei der Nationalratswahl, nicht aber an einer Landgemeinde teilnehmen, da die Nationalratswahlen nach nationalem Recht an der Urne erfolgen, während der Vertreter des Ständerats damals nur von den stimmberechtigten Männern an der Landgemeinde gewählt wurde.<sup>77</sup>

Nachdem in Innerrhoden das Frauenstimmrecht in Schule und Kirche eingeführt wurde, ging es den Frauenstimmrechtsbefürwortern nun darum, das allgemeine Frauenstimmrecht in den Bezirken und auf kantonaler Ebene einzuführen. Am 31. August 1972 reichte die aus den Jungbürgern hervorgegangene GFI eine Initiative für das integrale Frauenstimmrecht in den Bezirken und im Kanton ein. In ihrem Bulletin vom 20. September 1972 schrieb die GFI, dass eine Einführung auf kantonaler Ebene gegeben sei, da – wie bereits bei der Erklärung der politischen Institutionen Innerrhodens erläutert – die Bezirksräte auch den Grossen Rat bildeten.<sup>78</sup> Durch die Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts hätten in den Bezirksrat gewählte Frauen auch im Grossen Rat Einsitz nehmen können. Die Standeskommission unterstützte die Initiative und auch der Grosse Rat stimmte der Vorlage zu.<sup>79</sup> Trotz dieser breiten politischen Unterstützung lehnte die Landsgemeinde die Einführung des integralen Frauenstimmrechts auf kantonaler Ebene an der Landsgemeinde am 29. April 1973 mit einer Zweidrittelmehrheit ab.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzel Innerrhoden, S. 36.

<sup>75</sup> Ebd.

<sup>76</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 352.

<sup>77</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 44.

<sup>78</sup> GFI-Bulletin Nr. 2 vom 20. September 1972, S. 5.

<sup>79</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 4. Dezember 1972, S. 32.

<sup>80</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 29. April 1973, S. 7.

Mit der Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde 1973 war die Diskussion um das Frauenstimmrecht in Innerrhoden erst einmal verstummt. Erst im November 1978 nahm der damalige Landammann und Ständerat Raymond Broger im Grossen Rat die Diskussion zum Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden wieder auf und kündigte an, die nächste Landsgemeinde wieder über die Einführung des integralen Frauenstimmrechts entscheiden zu lassen.<sup>81</sup> Die Ratsherren und die Öffentlichkeit zeigten sich von Brogers Vorpreschen überrascht.<sup>82</sup> Für die Frauen war Brogers Ankündigung jedoch ein Weckruf – sie begannen sie nun zu engagieren und im Winter 1978/1979 versuchte die Innerrhoder Geschäftsfrau Otilia Paky-Sutter einen Frauenstimmrechtsverein zu gründen.<sup>83</sup> Es war der erste Versuch dieser Art in Innerrhoden<sup>84</sup> und bei der ersten Versammlung nahmen sechzig bis siebzig Frauen teil.<sup>85</sup> Dabei bemühte sich Paky-Sutter vor allem um alteingesessene und einheimische Frauen – im Besonderen um die Bäuerinnen. Schliesslich sagten jedoch nur drei Bäuerinnen zu, aber immerhin zwei Drittel der Personen, die an der ersten Versammlung teilnahmen, waren einheimische Frauen. Bei der zweiten Versammlung der „Vereinigung pro Frauenstimmrecht“ wurde schliesslich beschlossen das Frauenstimmrecht erst der übernächsten Landsgemeinde vorzulegen, da die Sache noch viel Vorbereitung brauche und man den Männern Zeit lassen müsse. Otilia Paky-Sutter war über diese ängstliche Haltung der Frauen dermassen enttäuscht, dass sie die Versammlungen daraufhin einstellte.<sup>86</sup> Viele Frauen waren zwar daran interessiert über das Stimmrecht unter sich zu diskutieren, lehnten aber öffentliche Aktionen ab<sup>87</sup> und wollten sich auch nicht für das Frauenstimmrecht engagieren.<sup>88</sup> Auch wenn es in Innerrhoden viele Frauenvereine wie den „Frauen- und Mütterverein“, den „Bäuerinnenverband“, den „Club junger Mütter“ oder den „Katholischen Frauenbund“ gab – keiner dieser Vereine wollte sich mit irgendeiner Aktion für das Frauenstimmrecht einsetzen.<sup>89</sup>

Noch 1979 verschob der Innerrhoder Grosse Rat eine von der Regierung vorgeschlagene neue Abstimmung über das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1979 auf einen

---

<sup>81</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 20./21. November 1978, S. 4.

<sup>82</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 43.

<sup>83</sup> Vgl. Mock, Otilia Paky-Sutter, S. 408.

<sup>84</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 44.

<sup>85</sup> Vgl. Mock, Otilia Paky-Sutter, S. 408.

<sup>86</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 45.

<sup>87</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 352.

<sup>88</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 61.

<sup>89</sup> Ebd., S. 62.

späteren Zeitpunkt.<sup>90</sup> Dies – so die Argumentation – weil die Stimmung im Volk zu negativ war und die Bevölkerung noch mehr Informationen, etwa zur Landsgemeinde mit den Frauen, und sachliche Diskussionen brauche.<sup>91</sup> Dennoch erhielt Art. 16 der Kantonsverfassung an der Landsgemeinde vom 29. April 1979 eine neue Fassung. Dies im Zusammenhang mit einer notwendigen Anpassung an die Bundesgesetzgebung, welche die Ausschlussgründe vom Stimmrecht bereinigte:<sup>92</sup>

<sup>1</sup>An Landsgemeinden und an Gemeindeversammlungen sind alle im Kanton wohnhaften Landleute sowie die übrigen Schweizer stimmberechtigt, sofern sie das 20. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind.

<sup>2</sup>Vom Stimmrecht ist ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde.

<sup>3</sup>In Gemeindeangelegenheiten üben die Stimmberechtigten ihre Rechte am politischen Wohnsitz aus.

<sup>4</sup>Die Kirch- und Schulgemeinden sind berechtigt, den Frauen das Stimm- und Wahlrecht zu erteilen.<sup>93</sup>

Nach der Landsgemeinde 1979 startete schliesslich der Appenzeller Volksfreund die vom Grossen Rat gewünschte Informationskampagne zu den Fragen um das Frauenstimmrecht.<sup>94</sup> Die Standeskommission kam währenddessen zum Schluss, dass eine Frauenstimmrechtsvorlage nur Sinn mache, wenn sie vorsichtig vorbereitet und die Bevölkerung möglichst über dieses Vorgehen informiert werde.<sup>95</sup> Deshalb wurde im Grossen Rat 1980 beschlossen eine Kommission zu bilden, die während eines Jahres den „Reifungsprozess“ im Volk mit politischer Aufklärungsarbeit zum Frauenstimmrecht fördern sollte. Die „Kommission zur Einführung des Frauenstimmrechts“ sollte sich aus drei Mitgliedern der Standeskommission sowie aus je einem Bezirksvertreter zusammensetzen, wobei jeder Bezirk seinen Vertreter selbst bestimmen konnte,<sup>96</sup> und befasste sich u.a. mit verschiedenen Problemfeldern bei einer Einführung des Frauenstimmrechts (z.B. Grösse des Landsgemeindeplatzes, Stimmrechtsausweis für Frauen, Beteiligung der Ordensschwwestern der Klöster).<sup>97</sup> Zudem war ihre Aufgabe die Bevölkerung in befürwortendem Sinne über das Frauenstimmrecht zu informieren, sowie die Volksmeinung zu ergründen.<sup>98</sup> Dabei versuchte die Kommission über einen Aufruf im Appenzeller Volksfreund im August 1980 den Kontakt zur Bevölkerung aufzunehmen.

---

<sup>90</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 19. März 1979, S. 10.

<sup>91</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 45.

<sup>92</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 29. April 1979, S. 10.

<sup>93</sup> Verfassung Appenzell I. Rh. [Stand: Juni 1979], Art. 16.

<sup>94</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 46.

<sup>95</sup> Protokoll der Standeskommission vom 8. April 1980, Nr. 398.

<sup>96</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 9. Juni 1980, S. 47.

<sup>97</sup> Protokoll der Standeskommission vom 29. September 1981, Nr. 1032, S. 1.

<sup>98</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 47.

Doch das Echo aus dem Volk blieb aus, weshalb die Kommission beschloss in die Bezirke zu gehen und Orientierungsabende abzuhalten, um die Diskussion in Gang zu bringen – doch auch an dieser Orientierungstournee war die Beteiligung der Bevölkerung schwach.<sup>99</sup> Die GFI hielt sich im Übrigen bei dieser von der Regierung und vom Grosse Rat geführten Kampagne 1981/82 im Hintergrund.<sup>100</sup>

1981 wurde die Verfassungsänderung zur Einführung des Frauenstimmrechts im Grosse Rat wieder diskutiert und nach kleineren Anpassungen wurde die Frauenstimmrechtsvorlage vom Grosse Rat der Landsgemeinde 1982 einstimmig zur Annahme empfohlen.<sup>101</sup> Allerdings enthielten sich 22 Ratsmitglieder ihrer Stimme.<sup>102</sup> Die Standeskommission wiederum betonte, dass sämtliche Mitglieder der Standeskommission voll und ganz hinter dem Frauenstimmrecht stehen würden und dass die Vorlage nicht vorgebracht würde, wenn die Regierung der Vorlage keine Chance gäbe.<sup>103</sup> Im Oktober 1981 wurde schliesslich von Victor Breu und Josef Fritsche unter zweihundert Innerrhoder Männern und Frauen eine repräsentative Umfrage zum Frauenstimmrecht durchgeführt. Zwei Drittel der Befragten – sowohl Männer als auch Frauen – lehnten laut dieser Umfrage das integrale Frauenstimmrecht ab und für über fünfzig Prozent der Befragten war eine Landsgemeinde zusammen mit den Frauen unvorstellbar.<sup>104</sup> Diese Umfragen widerspiegelten sich auch bei den politischen Gruppierungen. Nur die GFI gab einstimmig die Ja-Parole zur Einführung des kantonalen Frauenstimmrechts heraus, während Arbeitnehmer- und Gewerbeverband und auch die CVP AI Gegenstimmen hinnehmen mussten.<sup>105</sup> Deshalb zeigte sich die GFI im Vorfeld der Landsgemeinde wenig optimistisch:

Ob der Durchbruch schon 1982 gelingt, scheint leider fraglich, doch die Zeit mit ihrem Generationswechsel, die immer stärkeren Einflüsse und Kontakte mit der übrigen Welt, die Veränderung der sozialen Struktur, der Zuzug von Bürgern aus anderen Kantonen und nicht zuletzt der stets stärkere Ruf danach seitens der Frauen, die immer eine bessere Allgemein- sowie Berufsbildung geniessen, werden hier sicher eine Aenderung bringen, wenn auch vielleicht erst in 10, 20 Jahren.<sup>106</sup>

Die GFI sollte mit ihrer pessimistischen Einschätzung Recht behalten. Mit deutlichem Mehr wurde die Einführung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde vom 25. April

---

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Mock, 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, S. 13.

<sup>101</sup> Protokoll des Grosse Rates vom 23. November 1981, S. 38.

<sup>102</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 49.

<sup>103</sup> Protokoll der Standeskommission vom 29. September 1981, Nr. 1032, S. 1.

<sup>104</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 49.

<sup>105</sup> Ebd., S. 50.

<sup>106</sup> GFI-Bulletin Nr. 21 vom Juli 1981, S. 7.

1982 wiederum abgelehnt.<sup>107</sup> Im Nachhinein wurde deshalb auch die Wirkung der „Kommission zur Einführung des Frauenstimmrechts“ etwa von Huber-Schlatter in Frage gestellt und sogar als kontraproduktiv bezeichnet, weil damit vor allem die Gegner mobilisiert worden seien.<sup>108</sup> Aufgrund dieser Erfahrung wurde in den darauffolgenden Jahren darauf verzichtet wieder eine ähnliche Kommission einzusetzen.

## **4. Die Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ und deren rechtliche Auswirkungen auf die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden**

### **4.1. Die Annahme des Gegenentwurfs zur Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ 1981**

Die Aufnahme des Artikels über die Gleichheit von Mann und Frau in die Bundesverfassung (Art. 4 Abs. 2) im Jahr 1981 brachte den Appenzeller Frauen schlussendlich das Stimmrecht, da dieser Artikel die Grundlage für das spätere Urteil des Bundesgerichtes bilden sollte. Am 15. Dezember 1976 war die Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ mit 57'296 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Sie schlug einen neuen Artikel 4bis in der Bundesverfassung über die Gleichberechtigung der Geschlechter vor.<sup>109</sup> Bis dahin hatte es in den Schweizerischen Bundesverfassungen von 1848 und 1874 in Art. 4 nämlich geheissen: „Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.“<sup>110</sup> Der Kanton Innerrhoden zeigte schon vor dem Zustandekommen der Initiative wenig Begeisterung für dieselbe. Ein Jahr nach der offiziellen Lancierung der Unterschriftensammlung hatte Appenzell-Innerrhoden noch immer kein Patronatskomitee und von den vorgesehenen 250 waren lediglich vier Unterschriften gesammelt worden.<sup>111</sup> Der Bundesrat anerkannte zwar die gesellschaftspolitischen Ziele des Volksbegehrens, doch er merkte an, dass ihr Wortlaut mehr verspreche als gehalten werden könne.<sup>112</sup> Als Gegenentwurf schlug der Bundesrat deshalb den Text von Art. 9 Abs. 3 des Expertenentwurfs für eine totalrevidierte Bundesverfassung vor, der in der Vernehmlassung als Alternative empfohlen worden sei:

---

<sup>107</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 25. April 1982, S. 9.

<sup>108</sup> Vgl. Huber-Schlatter, Politische Institutionen, S. 67 Anm. 12.

<sup>109</sup> BBl 1980 I, Botschaft über die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, S. 70.

<sup>110</sup> Bundesverfassung 12. Herbstmonat 1848 [Stand: 12. Herbstmonat 1848], Art. 4.

<sup>111</sup> Vgl. Chaponnière-Grandjean, Geschichte einer Initiative, S. 19.

<sup>112</sup> BBl 1980 I, Botschaft über die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, S. 71.

„Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit“,<sup>113</sup> sollte als Absatz 2 dem Artikel 4 der Bundesverfassung hinzugefügt werden. Nachdem sich auch das Parlament für den Gegenvorschlag ausgesprochen hatte, zog das Initiativkomitee die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ zurück, um das Anliegen in der Abstimmung nicht am Verbot des doppelten Ja scheitern zu lassen.<sup>114</sup> So wurde der Gegenvorschlag des Bundesrates am 14. Juni 1981 mit einem Ja-Stimmenanteil von 60,3 % angenommen, wobei die Stimmbeteiligung bei tiefen 33,9 % lag. Appenzell Innerrhoden verwarf die Vorlage mit 68,2 % Nein-Stimmen am wuchtigsten. 805 Befürworter/innen standen 1'724 Gegner/innen gegenüber.<sup>115</sup>

## **4.2. Der Widerspruch zwischen dem Gleichheitsartikel und dem Vorbehalt für das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht in der Bundesverfassung**

### **4.2.1. Die Diskussionen zum Gegensatz zwischen dem Gleichberechtigungsartikel und dem Vorbehalt für das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht vor der Volksabstimmung vom 14. Juni 1981**

Schon während des Abstimmungskampfs zum Gegenentwurf des Bundesrates zur Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ stellte man sich die Frage, ob der Gleichberechtigungsartikel, wie ihn auch der Gegenvorschlag des Bundesrates forderte, die Kantone dazu zwingen würde, das Frauenstimmrecht einzuführen. Auch der Bundesrat ging dieser Frage nach und gab darauf in seiner Botschaft zur Initiative ganz klar die Antwort, dass das Stimm- und Wahlrecht im kantonalen und kommunalen Bereich auch nach der Annahme der Initiative bzw. eines Gegenentwurfes Sache der Kantone sein werde, wie es in Art. 74 Abs. 4 der Bundesverfassung festgehalten sei:

Hätte ein neuer Geschlechtergleichheitsartikel zur Folge, dass die noch bestehenden Ausschlüsse der Frauen von der politischen Mitsprache bundesverfassungswidrig wären und das Frauenstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene entweder kraft Bundesverfassungsrecht in allen Kantonen und Gemeinden eingeführt oder aufgrund verfassungsgerichtlicher Urteile von den betroffenen Kantonen und Gemeinden einzuführen wäre? Das ist sehr zu bezweifeln. Werden, wie hier, materielle Grundsätze in die Bundesverfassung aufgenommen so ist in der Regel davon auszugehen, dass dadurch an der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen nichts geändert werden soll. Mit Artikel 74 Absatz 4 BV wollte man verhindern, dass der 1971 auf eidgenössischer Ebene für die politische Gleichstellung der Frau gefällte Grundsatzentscheid sich auch auf das kantonale

---

<sup>113</sup> Ebd., S. 140.

<sup>114</sup> Vgl. Aregger, Gleichstellungsdiskurs, S. 59.

<sup>115</sup> Ebd., S. 60.

Verfassungsrecht auswirke. Es muss angenommen werden, dass sich Artikel 74 Absatz 4 BV als Garantie kantonaler Selbstbestimmung über die Trägerschaft politischer Rechte in Kantonen und Gemeinden auch gegenüber einem bundesverfassungsrechtlichen Geschlechtergleichheitsgebot durchsetzen würde. Wollte man dieses Ergebnis vermeiden, so musste man den Vorbehalt wohl ausdrücklich aufheben.<sup>116</sup>

Die kantonale Selbstbestimmung über die Gewährung von politischen Rechten in den Kantonen und Gemeinden, so müsse angenommen werden, würde sich also gegenüber dem neuen Gleichheitsgebot durchsetzen. Wenn man diese Tatsache des Vorbehalts von Art. 74. Abs. 4 BV hätte verhindern wollen, so schreibt der damalige Bundesrat explizit, hätte man diesen Vorbehalt aufheben müssen. Dies zog der Bundesrat dann auch in Erwägung:

Die umfassende Verwirklichung des Gleichheitsgebots führt auch zur politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten, es sei denn, der entsprechende Vorbehalt zugunsten des kantonalen und des kommunalen Rechts in Artikel 74 Absatz 4 BV bleibe stehen. Wir haben uns ernsthaft überlegt, ob wir Ihnen nicht beantragen sollen, diesen 1971 in die Bundesverfassung eingefügten Vorbehalt nunmehr fallenzulassen, damit der Grundsatz der Geschlechtergleichheit nicht von Anfang an in einem politisch bedeutsamen Bereich durchbrochen bleibt. [...] Wenn wir von einem solchen Antrag abgesehen haben, so aus folgenden Gründen: Der Bundesrat hat es schon in seiner ersten Frauenstimmrechtsbotschaft entschieden abgelehnt, das Frauenstimmrecht kraft Bundesrecht auch in Kantons- und in Gemeindeangelegenheiten einzuführen oder die Kantone kraft Bundesrecht dazu zu zwingen [...] Wir möchten auch heute nicht davon abgehen und es trotz dem Geschlechtergleichheitsgebot nach wie vor den Kantonen überlassen, ob sie den Frauen die politische Gleichberechtigung in Kantons- und in Gemeindeangelegenheiten gewähren wollen oder nicht. Allerdings hat uns diesen Entscheid der Umstand wesentlich erleichtert, dass in den beiden Kantonen AR und AI, die das Frauenstimmrecht auf kantonaler Ebene noch nicht eingeführt haben, die Vorarbeiten für die politische Gleichberechtigung von Mann und Frau schon sehr weit gediehen sind und vom neuen Geschlechtergleichheitsgebot zusätzliche Impulse erhalten dürften. Dieses Gebot wird sich ohne Zweifel auch positiv auf die Bestrebungen um Einführung des Frauenstimmrechts in jenen Einwohner- und Bürgergemeinden auswirken, die sich bisher nicht dazu entschlossen konnten. Die volle politische Gleichberechtigung von Mann und Frau ist offensichtlich nur noch eine Frage der Zeit.<sup>117</sup>

Der Bundesrat verwies in seinen Ausführungen zu den Gründen, die gegen eine Streichung von Art. 74 Abs. 4 BV sprachen, auf die Argumentation in den Frauenstimmrechtsbotschaften und die Rechtsautonomie der Kantone im Bezug auf das Frauenstimmrecht, welcher der Bundesrat damit einen Vorrang gegenüber der Gleichstellung der Geschlechter einräumte. Der Entscheid den Vorbehalt des kantonalen Rechts für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen (Art. 74 Abs. 4 BV) nicht aufzuheben sei dem Bundesrat, wie er betont, jedoch wesentlich dadurch erleichtert worden, dass in den beiden appenzellischen Halbkantonen die Vorarbeiten für die politische Gleichstellung der Geschlechter schon „sehr weit gediehen“ seien „und vom neuen Geschlechtergleichheitsgebot zusätzliche Impulse erhalten dürften.“ Der Bundesrat ging also davon aus, dass die volle politische Gleichberechtigung von Mann und Frau nur

---

<sup>116</sup> BBl 1980 I, Botschaft über die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, S. 129.

<sup>117</sup> Ebd., S. 141f.

noch eine Frage der Zeit sei und nahm an, dass das Frauenstimmrecht in Appenzell Inner- und Ausserrhoden in absehbarer Zeit eingeführt werde. Die Entwicklungen in den Kantonen wurden dabei überschätzt. Zudem zeigt sich in den Ausführungen des Bundesrates eine für die Schweiz typische föderalistische Argumentation, bei der die Einführung des Frauenstimmrechts durch Bundesrecht klar abgelehnt wird.

Am 16. Juni 1980 hielt auch der damalige Ostschweizer Bundesrat Kurt Furgler im Nationalrat – angefragt von den beiden appenzellischen Halbkantonen, ob denn mit der neuen Verfassungsbestimmung die Autonomie der Kantone beschädigt, geschädigt, betroffen oder getroffen würde – die Autonomie der Kantone in Sachen Frauenstimmrecht hoch:

Der Bundesrat hat von einem Streichungsantrag abgesehen, weil er – wie schon 1957 und 1970 - noch heute der Auffassung ist, dass es mit unserer föderativen Staatsstruktur unvereinbar wäre, das Frauenstimmrecht kraft Bundesrecht auch in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten einzuführen oder die Kantone kraft Bundesrecht zur Einführung zu zwingen. Die Kantone das ist Respekt vor ihrer Autonomie - sollen hier weiterhin autonom bleiben. In den erwähnten Kantonen ist die politische Gleichberechtigung der Geschlechter ohnehin nur noch eine Frage der Zeit.<sup>118</sup>

CVP-Bundesrat Furgler betonte damit ein weiteres Mal, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter in den beiden Halbkantonen nur noch eine Frage der Zeit wäre und machte damit indirekt Druck auf die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden. Aber auch für Furgler kam ein Diktat aus Bern in Sachen Frauenstimmrecht aus föderalistischen Gründen nicht in Frage. Im Ständerat führte Furgler am 8. Oktober 1980 zudem wie schon in der Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ explizit aus, dass man den Artikel 74 Absatz 4 aufheben müsse, wenn man den Kantonen das Frauenstimmrecht aufzwingen würde:

Weil vor allem die Kantone Appenzell-Innerrhoden und Ausserrhoden im Jahre 1971 bei der Einführung des Frauenstimmrechtes besorgt waren, es würde ihnen durch den Bund gleichsam ihre innerstaatliche Ordnung ausgehöhlt, hat man damals den Artikel 74 der Verfassung mit einem Absatz 4 ergänzt. Dieser besagt, dass solche Grundsatzentscheide innerstaatlich, durch die Kantone selbst, zu fällen sind. Das gilt heute noch, und der Bundesrat bleibt der Ansicht, dass der mit der Initiative vorgeschlagene neue Verfassungsartikel an dieser Rechtslage nichts ändern wird. Wollte man die Rechtslage ändern, dann müsste man Artikel 74 Absatz 4 aufheben. Ich möchte das schon jetzt erklären, um allfälligen Missverständnissen vorzubeugen.<sup>119</sup>

Diese Stellungnahme des Bundesrates ist insofern von Bedeutung, da es in der juristischen Lehre durchaus auch andere Auffassungen und Interpretationen zur Rechtslage gab als diejenige von Furgler. Genau das wollte Furgler verhindern indem er noch anfügte, dass er mit seinen Ausführungen allfällige Missverständnisse im Bezug auf die Rechtslage von

---

<sup>118</sup> Amtl. Bull. NR, 16. Juni 1980, S. 686.

<sup>119</sup> Amtl. Bull. SR, 8. Oktober 1980, S. 565.



Art. 74 Abs. 4 vorbeugen wolle.

#### **4.2.2. Der Bericht des Bundesrates zum Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ und dessen Bezug zum nicht gewährten Frauenstimmrecht in Appenzell Inner- und Ausserrhoden**

Mehr als ein halbes Jahrzehnt nach diesen Ausführungen in der Botschaft zur Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ und im Parlament, nahm der Bundesrat im Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ vom 26. Februar 1986 wieder Bezug auf seine getätigten Aussagen und stellte dabei fest, dass die in der damaligen Botschaft vertretene Annahme, die volle politische Gleichberechtigung von Mann und Frau sei nur noch eine Frage der Zeit, sich nur für den Kanton Graubünden bewahrheitet habe.<sup>120</sup> Bei einer Volksabstimmung am 27. Februar 1983 hatte der Bündner Souverän das Frauenstimmrecht nämlich auch für jene Gemeinden für verbindlich erklärt, welche es bis dahin nicht eingeführt hatten.<sup>121</sup> In den Kantonen Appenzell Ausser- und Innerrhoden, so der Bundesrat, seien jedoch wider Erwarten alle Bemühungen zur Einführung des Frauenstimmrechts gescheitert.<sup>122</sup>

Anschliessend betonte der Bundesrat, dass die Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung einen der wesentlichsten Teilgehalte des Geschlechtergleichheitssatzes darstelle und dass es sich beim Stimm- und Wahlrecht „nicht um ein beliebiges Recht, sondern um einen Anspruch mit Grundrechtscharakter“<sup>123</sup> handle. Nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft zur Initiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ Ende 1979 und im Parlament noch auf eine Verwirklichung der Frauenstimmrechts in absehbarer Zeit vertraute, wurde der Druck auf die appenzellischen Kantone nun erhöht. Die politische Gleichberechtigung könne nämlich nicht weiterhin verzögert werden:

Zu beachten ist andererseits, dass sich der Auftrag von Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung an die Gesetzgeber aller staatlichen Ebenen richtet. Diese sollen je in ihrem Zuständigkeitsbereich Diskriminierungen beseitigen. Mit dem Geschlechtergleichheitssatz wollte der Verfassungsgeber dem Bund keine neue Sachkompetenz einräumen. Das aber bedeutet, dass den Kantonen bei der Verwirklichung des Gesetzgebungsauftrages auch in zeitlicher Hinsicht ein gewisser Ermessensspielraum verbleibt. Dieser darf allerdings nicht in der Weise überdehnt werden, dass mit der Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung gar nicht angefangen bzw. diese auf unbestimmte Zeit verschoben wird.<sup>124</sup>

Zwar wird den Kantonen in der Verwirklichung des Gleichberechtigungsartikels ein

---

<sup>120</sup> BBl 1986 I, Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, S. 1158.

<sup>121</sup> Volland/Jecklin, Das politische Frauenstimm- und Wahlrecht, S. 127.

<sup>122</sup> BBl 1986 I, Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, S. 1158.

<sup>123</sup> Ebd., S. 1159.

<sup>124</sup> Ebd.

Ermessensspielraum gelassen, doch es wurde von Seiten des Bundesrats erwartet, dass die politische Gleichberechtigung bald einmal in allen Kantonen verwirklicht wurde. Der Bundesrat betrachtete den Gleichheitssatz in Artikel 4 der Bundesverfassung nun explizit als Auftrag auf allen staatlichen Ebenen eine Gleichberechtigung von Mann und Frau zu schaffen. Dabei spricht der Bundesrat im Bericht unmittelbar die beiden Kantone Appenzell Ausser- und Innerrhoden an:

Ob die beiden Kantone Appenzell das Frauenstimm- und -Wahlrecht in absehbarer Zeit von sich aus einführen werden, ist ungewiss. Immerhin sind zur Zeit in den Kantonen wiederum Kräfte am Werk, die behutsam neue Wege zur Verwirklichung der politischen Gleichberechtigung suchen. Mit Blick darauf sehen wir zum jetzigen Zeitpunkt davon ab Ihnen eine Revision der Bundesverfassung zu beantragen, mit welcher das Frauenstimm- und -Wahlrecht für alle Kantone obligatorisch erklärt würde. Wir werden diese Frage aber periodisch überprüfen und Ihnen allenfalls zu gegebener Zeit eine entsprechende Revision vorschlagen.<sup>125</sup>

Der noch 1979/1980 geäußerte Optimismus des Bundesrates, das Frauenstimmrecht sei bald in allen Kantonen verwirklicht, ist nun einer zurückhaltenden Einschätzung gewichen. Die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in den beiden Halbkantonen sei „ungewiss“, da aber gerade in beiden Halbkantonen Bemühungen zur Einführung des Frauenstimmrechts im Gang seien, wollte der Bundesrat noch von einer Revision der Bundesverfassung mit einer Obligatorischerklärung des Frauenstimmrecht absehen – er machte den beiden Kantonen aber unmissverständlich klar, dass die Situation immer wieder neu beurteilt werden könne und allenfalls eingegriffen werde.

Auch bei der Diskussion des Rechtssetzungsprogramms „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ 1987 im Nationalrat, wurde das noch nicht gewährte Frauenstimmrecht in den Appenzeller Halbkantonen zur Sprache gebracht. Der damalige Ausserrhoder Nationalrat Herbert Mäder äusserte seine Hoffnung, dass die Appenzeller den Frauen durch eine eigene Entscheidung das Stimm- und Wahlrecht gewähren würden: „Ich wünschte mir sehr, dass die Appenzeller, diese letzten Mohikaner unter den Schweizer Männern, das Problem des Frauenstimmrechts lösten, bevor sie vom Bund zu dieser Lösung gezwungen werden. Es heisst nämlich, der Bundesrat behalte sich vor, diese Frage bald neu zu prüfen.“<sup>126</sup> Daraufhin schilderte Bundesrätin Kopp die Pläne des Bundesrates:

Ein besonderes Problem - Herr Maeder-Appenzell hat darauf hingewiesen - bietet das fehlende Frauenstimmrecht in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden. Die Hoffnungen, dass diese beiden Kantone von sich aus in absehbarer Zeit das Frauenstimmrecht einführen werden, haben sich vorerst zerschlagen. Immerhin darf als positiv vermerkt werden, dass die Arbeitsgruppe von Herrn Ständerat Schoch nun doch einige Fortschritte erzielt hat. Für den Bundesrat stellte sich die Frage, ob jetzt die Bundesverfassung in der Weise geändert werden müsse, dass die Stimmrechtsvoraussetzungen für alle drei staatlichen Ebenen unseres Landes die gleichen

---

<sup>125</sup> Ebd., 1159f.

<sup>126</sup> Amtl. Bull. NR, 19. März 1987, S. 449.

sind. Nach den deutlichen Beschlüssen beider Räte, der entsprechenden Petition keine Folge zu geben, obwohl die Petitionskommissionen bekanntlich eine Ueberweisung befürwortete, ist es wohl heute zu früh, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Die Appenzeller lassen sich offensichtlich nicht von Bundes wegen drängen, und man muss ihnen die Chance einräumen, selber zu einer Lösung zu gelangen.<sup>127</sup>

Kopp spricht dabei die eingereichte Petition der „Interessengemeinschaft für die politische Gleichberechtigung der Frauen im Kanton Appenzell Ausserrhoden“ und die vom Ausserrhoder Ständerat Schoch eingesetzte Arbeitsgruppe an (siehe Kapitel 5.3.), wobei sie gleichzeitig den Plan einer allfälligen Intervention des Bundes entkräftet. Es wurde den Appenzellern somit auch vom Bundesrat eine weitere Chance gewährt.

#### **4.2.3. Die Meinung von Rechtsexperten zum Widerspruch des 1981 in der Bundesverfassung verankerten Gleichberechtigungsartikels und dem nicht gewährten Frauenstimmrecht in Appenzell Inner- und Ausserrhoden**

Der Widerspruch zwischen Art. 74 Abs. 4 BV und Art. 4 Abs. 2 BV führte auch in der Staatsrechtslehre zu kleineren Diskussionen, wobei sich die Meinungsäußerungen der Juristen meist auf kurze Feststellungen beschränkten. Die Beschäftigung der Staatsrechtler mit dieser Thematik und deren Ausführungen sind denn auch Teil des Bundesgerichtsentscheids vom 27. November 1990.<sup>128</sup> Denn schon vor dem Entscheid des Bundesgerichts wurden in der Rechtslehre verschiedene Stimmen laut, das noch nicht eingeführte Frauenstimmrecht in den Kantonen sei verfassungswidrig, weshalb sie eine Einführung durch den Bund verlangten.

Vor allem in der Westschweiz wurde dabei der bereits geschilderten Argumentation des Bundesrates und der bis dahin geltenden juristischen Lehre widersprochen. So bestritt der spätere Staatsrechtsprofessor und damalige Assistent an der juristischen Fakultät der Universität Genf Michel Hottelier bereits 1983 einen Vorbehalt von Art. 74 Abs. 4 gegenüber dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 4 Abs. 2. Der Art. 74 Abs. 4 und die darin formulierten kantonalen Kompetenzen für Abstimmungen und Wahlen konnten aus seiner Sicht keine Ausnahme von dem 1981 verankerten Grundrecht der Gleichberechtigung von Mann und Frau bilden. Er begründete dies u.a. damit, dass die Kantone in allen Bereichen ihrer Rechtsordnung an die vom Bund verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte gebunden seien. Hätte man Art. 74 Abs. 4 BV auch gegenüber dem Gleichberechtigungsartikels vorbehalten wollen, so hätte dies in Art. 4 Abs. 2 BV explizit

---

<sup>127</sup> Amtl. Bull. NR, 19. März 1987, S. 462.

<sup>128</sup> BGE 116 Ia 359, S. 373-376.

erwähnt werden müssen.<sup>129</sup> Damit widersprach Hottelier dem Bundesrat, der in seiner Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“, die Ansicht vertreten hatte, dass wenn man den Vorbehalt von Art. 74. Abs. 4 BV hätte verhindern wollen, man diesen Vorbehalt bei der Einführung des Gleichberechtigungsartikels in Art. 4 Abs. 2 BV hätte aufheben müssen. Unterstützung erhielt Hottelier vom Deutschschweizer, aber damals in Genf lehrenden Staatsrechtsprofessor Andreas Auer, der zunächst in einem Interview mit der juristischen Fachzeitschrift „Plädoyer“ Stellung zur Thematik nahm. Dabei gab er zwar zu, dass die überwiegende Mehrheit der Lehre davon ausgehe, dass die Kantone nach Art. 74 der Bundesverfassung nach wie vor allein zur Regelung ihres Stimm- und Wahlrechts zuständig seien und sie damit die Frauen weiterhin davon ausschliessen konnten, doch er persönlich sei aber der Meinung, dass diese Argumentation rechtlich nicht stichhaltig sei.<sup>130</sup> So bezeichnete er die Verweigerung des Frauenstimmrechts auf Gemeinde- und Kantonebene im Interview als verfassungswidrig, weil es den Kantonen seit dem 14. Juni 1981 verwehrt sei, die Frauen rechtlich gegenüber den Männern zu diskriminieren.<sup>131</sup> Auer nannte zudem verschiedene Wege, um zum Frauenstimmrecht zu kommen. So erwähnt er schon damals eine staatsrechtliche Beschwerde, welche innert 30 Tagen nach der Landsgemeinde von einer Appenzellerin unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 der BV hätte erhoben werden können. Allerdings merkte er an, dass das Bundesgericht damals nicht auf Beschwerden eintrat, die unmittelbar die Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen kantonaler Verfassungen rügten.<sup>132</sup> Zudem betonte Auer auch 1984 in einem Artikel in der Zeitschrift für Schweizerisches Recht, dass die Kantone bei ihren Wahlen und Abstimmungen die Grundrechte durch die Bundesverfassung und damit auch Art. 4 BV respektieren müssen.<sup>133</sup>

Bis Mitte der achtziger Jahre widersprach die restliche juristische Lehre der Schweiz jedoch den beiden in der Westschweiz tätigen Juristen und billigte mehrheitlich Art. 74 Abs. 4 BV die Tragweite eines Vorbehalts gegenüber dem Gleichheitsartikel zu, womit man der Argumentation des Bundesrates folgte. So hielt Staatsrechtsprofessor Yvo Hangartner 1982 fest, dass Art. 4 Abs. 2 BV nicht gelte, soweit die Bundesverfassung abweichende Regelungen trifft. Dabei seien dem 1981 neu eingeführten Artikel aufgrund der Entstehungsgeschichte auch ältere abweichende Bestimmungen der Bundesverfassung

---

<sup>129</sup> Vgl. Hottelier, *Egalité des sexes*, S. 116f.

<sup>130</sup> Vgl. Auer, „Der heutige Zustand ist verfassungswidrig“, S. 8.

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> Vgl. Auer, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, S. 18.

vorbehalten, die bewusst nicht gestrichen worden seien, wozu laut Hangartner u.a. der Ausschluss des Frauenstimmrechts durch die Kantone gehöre.<sup>134</sup> Professor Hans Huber folgte Hangartner im gleichen Jahr in seinem Aufsatz in der ZBJV und betonte, dass den Kantonen nicht über die Rechtsgleichheit das kantonale Frauenstimm- und Wahlrecht aufgenötigt werden kann. Dafür sei vielmehr eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich. Mit Geduld, so Huber, würden auch die Frauen der Appenzeller Halbkantone noch zu ihren politischen Rechten kommen.<sup>135</sup>

Roland Henninger beschrieb den Art. 74 Abs. 2 BV in seiner Dissertation 1984 als „einer der schockierendsten Widersprüche zu Art. 4 Abs. 2 BV.“<sup>136</sup> Gleichzeitig betonte er jedoch dem Bundesrat folgend, dass man die Spezialnorm von Art. 74 Abs. 4 BV hätte aufheben müssen, wenn man hätte vermeiden wollen, dass sie sich gegenüber dem Gleichberechtigungsartikel durchsetzt.<sup>137</sup> Auch der damalige Bundesrichter Arthur Häfliger hielt 1985 fest, dass die Appenzeller Frauen ihre politischen Rechte nicht unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 BV erlangen können, weil Art. 74 Abs. 4 der Bundesverfassung einen Vorbehalt zugunsten der Kantone und Gemeinden statuieren.<sup>138</sup> Dabei zitierte er die Botschaft des Bundesrates und widersprach Michel Hottelier und dessen These, die Kantone wären nur dann von Bundes wegen gehalten das Frauenstimmrecht einzuführen, wenn in der Verfassung der Art. 74 Abs. 4 ausdrücklich als Vorbehalt gegenüber Art. 4 Abs. 2 BV bezeichnet wäre. Denn die politische Gleichberechtigung von Mann und Frau auf Bundesebene sei in Art. 74 Abs. 1 gewährleistet.<sup>139</sup> Auch Beatrice Weber-Dürler betonte bei ihrer Antrittsrede an der Universität Zürich am 5. November 1984, dass die Argumentation von einzelnen welschen Autoren nicht gegen die bisher herrschende Betrachtung aufzukommen vermag. „In einer politisch so sensiblen Angelegenheit sollte die bisher massgebende Position nicht durch eine unvorhergesehene Auslegung, sondern durch Verfassungsrevision aufgegeben werden.“<sup>140</sup> Deshalb sei der Ausschluss der Appenzeller Frauen vom kantonalen und kommunalen Stimm- und Wahlrecht formell nach wie vor durch Art. 74 Abs. 4 BV gedeckt.<sup>141</sup> Professor Jörg Paul Müller und Stefan Müller wiederum hielten in ihrem Werk zu den Grundrechten 1985 fest, dass bestimmte Bereiche

---

<sup>134</sup> Vgl. Hangartner, Grundrechte, S. 191.

<sup>135</sup> Vgl. Huber, Gleiche Rechte für Mann und Frau, S. 177.

<sup>136</sup> Henninger, Gleichberechtigung von Mann und Frau im Wandel, S. 140.

<sup>137</sup> Ebd., S. 140f.

<sup>138</sup> Vgl. Häfliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich, S. 78.

<sup>139</sup> Ebd., S. 89f.

<sup>140</sup> Weber-Dürler, Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, S. 6.

<sup>141</sup> Ebd., S. 6.

und Fragen – u.a. die Stimm- und Wahlberechtigung der Frau in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten – bei der Annahme von Art. 4 Abs. 2 in der Bundesverfassung ausdrücklich ausgeklammert wurden. Allerdings betonten die beiden bereits, dass es ihnen fraglich erscheint, ob „diese heute zweifellos noch gewichtige Interpretation auf die Dauer gegen die grundsätzliche Verfassungsentscheidung für die Gleichstellung aufzukommen mag.“<sup>142</sup>

1985 beschäftigte sich zudem der damals noch an der Universität Bern studierende Daniel Fässler mit dem Verhältnis von Art. 74 Abs. 4 BV zu Art. 4 Abs. 2 BV. Der heutige Innerrhoder Nationalrat und Jurist hatte in einer im September 1985 beim zitierten Professoren Jörg Paul Müller eingereichten und im Wintersemester 1986/87 als beste des Studienjahres 1985/86 ausgezeichneten Seminararbeit, eine verfassungsrechtliche Untersuchung des frauenstimmrechtslosen Zustandes vorgenommen.<sup>143</sup> Rund fünf Jahre später fasste der aus Gonten stammende und damals noch im ausserrhodischen Speicher wohnhafte Fässler nach der erneuten Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde vom 29. April 1990 am 12. Mai 1990 zudem seine Erkenntnisse aus seiner damaligen Seminararbeit in einem Leserbrief im Appenzeller Volksfreund zusammen.<sup>144</sup> Im Leserbrief zeigte sich Fässler davon überzeugt, dass das Nein der Landsgemeinde zum Frauenstimmrecht noch rechtliche und politische Konsequenzen haben werde. Er betonte zudem, dass auch er zu jenen gehöre, die sich bewusst vor einer pointierten Stellungnahme gehütet haben, um nicht den Vorwurf der Drängerei zu provozieren. Er habe sich aber nun entschlossen – wenigstens im Nachhinein – die möglichen rechtlichen Konsequenzen des Neins darzustellen, indem er die wesentlichsten Aussagen seiner Seminararbeit zusammenfasste.<sup>145</sup>

In dieser Arbeit ging Fässler zunächst auf die Entstehungsgeschichte von Art. 74 Abs. 4 ein<sup>146</sup>, um dann die Vereinbarkeit von Art. 74 Abs. 4 BV mit Art. 4 BV zu untersuchen, da sich die beiden Bestimmungen der Bundesverfassung nicht auf einen Nenner bringen lassen würden. Dieser Konflikt zweier Verfassungsnormen könne nur auf dem Wege der Auslegung einer Lösung zugeführt werden, wobei laut Fässler zwei Auslegungsmethoden zur Verfügung stehen würden. So werde mit der subjektiv-historischen Auslegungsmethode versucht den Sinn eines Rechtssatzes zu ermitteln, welchen ihm der

---

<sup>142</sup> Müller/Müller, Grundrechte, S. 201 Anm. 13.

<sup>143</sup> Vgl. Fässler, Art. 74 Abs. 4, S. 65f.

<sup>144</sup> Fässler, Nein zum Frauenstimmrecht, in: AV, 12. Mai 1990, S. 5.

<sup>145</sup> Ebd.

<sup>146</sup> Vgl. Fässler, Art. 74, Abs. 4, S. 2-15.

historische Gesetzgeber zukommen lassen wollte.<sup>147</sup> Dieser Auslegung war auch die vorherrschende Lehrmeinung gefolgt. Nämlich, dass der Wille des Verfassungsgebers von 1971 dahin ginge, die Einführung des Frauenstimmrechts auf Kantons- und Gemeindeebene in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden zu belassen.<sup>148</sup> Ausserdem sei der Wille des Verfassungsgebers von 1981 klar derjenige gewesen, dass der Vorbehalt des kantonalen Rechts für kantonale und kommunale Abstimmungen und Wahlen dem neuen Verfassungsgrundsatz der gleichen Rechte für Mann und Frau vorzugehen habe.<sup>149</sup> Als zweite Auslegungsmethode erläuterte Fässler die objektiv-zeitgemässe Auslegung, welche herbeigezogen wird, um den Sinn zu ermitteln, der sich unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Verhältnisse objektiv aus dem Wortlaut einer Bestimmung ergibt. In Zusammenhang mit dieser Auslegung stellt sich hierbei „die Frage einer grundrechtskonformen Neuinterpretation von Art. 74 Abs. 4 BV, sowie einer Konkretisierung von Art. 4 Abs. 2 BV.“<sup>150</sup> Als persönliche Meinung hält Fässler dazu fest, dass wenn man diese rein objektiv-zeitgemässe Auslegung befolge, man den wichtigsten Verfassungsgeber – nämlich das Volk – ausschalte.<sup>151</sup> Zudem dürfe der angesprochene historische Gesetzgeberwille nicht ausser Acht gelassen werden. Er selbst würde es „sehr unbillig finden, wenn nach einer klaren Entscheidung des Verfassungsgebers, dieser schon nach so kurzer Zeit als nicht mehr massgeblich betrachtet würde, auch wenn die Durchsetzung eines Grundrechts zur Diskussion steht.“<sup>152</sup> Dennoch merkte Fässler an, dass die historische Komponente die volle Ausschöpfung von Art. 4 Abs. 2 BV nicht mehr lange verhindern dürfe – auch wenn noch eine gewisse Frist abgewartet werden müsse.<sup>153</sup> Im Bezug auf eine politische Intervention des Bundes meint Fässler damals: „Ich tendiere dazu, dass der Bund sich solange zurückhalten soll, bis die ganze Situation untragbar geworden ist und auf eine autonome Lösung innert vernünftiger Frist keine Hoffnung mehr besteht.“<sup>154</sup> Deshalb solle den Appenzellern noch eine gewisse Gnadenfrist eingeräumt werden. Dennoch geht er anschliessend auf mögliche Zwangsmassnahmen des Bundes ein, welche allerdings erst ihre Wirkung entfalten konnten, wenn der zeitgemässen Auslegung

---

<sup>147</sup> Ebd., S. 17.

<sup>148</sup> Ebd., S. 19.

<sup>149</sup> Ebd., S. 22.

<sup>150</sup> Ebd., S. 23.

<sup>151</sup> Ebd., S. 38.

<sup>152</sup> Ebd., S. 37.

<sup>153</sup> Ebd.

<sup>154</sup> Ebd., S. 40.

von Art. 4 Abs. 2 BV den Vorzug gegeben würde.<sup>155</sup> Als erste Möglichkeit nennt Fässler einen Entzug der Gewährleistung für die Kantonsverfassung. Denn die Bundesversammlung hat jeder kantonalen Verfassungsabstimmung die Gewährleistung zu erteilen und die staatsrechtliche Lehre sei sich heute einig, dass jederzeit ein Rückzug der Gewährleistung vorgenommen werden kann, sobald die Voraussetzungen für eine Erteilung nicht erfüllt wären. Allerdings sei diese Möglichkeit politisch kaum durchführbar.<sup>156</sup> Zweitens gäbe es die Möglichkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde. In seiner Arbeit schrieb Fässler aber, dass eine solche bei gleichbleibender Rechtsprechung des Bundesgerichts schon am formellrechtlichen Hindernis scheitern<sup>157</sup> und aus seiner Sicht wohl auch materiell nicht gutheissen würde.<sup>158</sup> In seinem Leserbrief rund fünf Jahre später betont Fässler zudem, dass – sollte das Bundesgericht zum Schluss kommen, es sei von einem verfassungswidrigen Zustand auszugehen – dies zur Folge hätte, dass Art. 16. Abs. 1 der innerrhodischen Kantonsverfassung nicht mehr angewendet werden könnte. Die Landsgemeinde hätte dann ein weiteres Mal die Möglichkeit, selber – wenn auch unter völligem Zwang – die notwendige Verfassungsrevision vorzunehmen.<sup>159</sup> Eine dritte Möglichkeit, die Fässler wiederum für eine Einführung des Frauenstimmrechts in seiner Arbeit erwähnt, wäre über das Erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dieses fügte den nach der Konvention bereits geschützten Grundrechten auch noch das Recht auf Achtung des Eigentums, das Recht auf Bildung und das Recht auf freie und geheime Wahlen hinzu. Es wurde von der Schweiz zwar unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert.<sup>160</sup> Rechtlich wäre eine vorbehaltlose Ratifikation durch die Bundesversammlung, die eine elegante Zwangsmassnahme darstellt hätte, laut Fässler gut vertretbar. Politisch hätte sie jedoch wenig Aussicht auf Erfolg gehabt.<sup>161</sup> Eine vierte, letzte und politisch am besten zu rechtfertigende Möglichkeit bzw. Zwangsmassnahme sei eine Verfassungsrevision, etwa durch eine eidgenössische Volksinitiative. Damit würde die durch das Volk in die Bundesverfassung aufgenommene Bestimmung von Art. 74 Abs. 4 BV durch das gleiche Organ geändert oder wieder aus der

---

<sup>155</sup> Ebd., S. 42.

<sup>156</sup> Ebd., S. 42-44.

<sup>157</sup> Ebd., S. 45.

<sup>158</sup> Ebd., S. 49.

<sup>159</sup> Fässler, Nein zum Frauenstimmrecht, in: AV, 12. Mai 1990, S. 5.

<sup>160</sup> Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SEV-Nr. : 009 <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=009&CM=8&DF=26/03/2013&CL=GER>> [Stand: 31.03.2013].

<sup>161</sup> Vgl. Fässler, Art. 74, Abs. 4, S. 53



Bundesverfassung entfernt.<sup>162</sup> Fässler war damit noch vor Auer der erste, der die juristischen Möglichkeiten zur Einführung des Frauenstimmrechts in den verbleibenden Kantonen in einer Arbeit oder einem Aufsatz aufzuzeigen versucht hatte, auch wenn Fässler damals als Student im Gegensatz zu den publizierenden Professoren noch nicht die gewünschte Beachtung für seine Ausführungen erhalten haben dürfte.

Nach 1985 wurden schliesslich auch in der Deutschschweiz zunehmend Zweifel an der bisherigen juristischen Lehrmeinung geäussert. Zwar hielt auch Werner Moser 1986 in seiner in den Beiheften zur ZSR erschienenen Arbeit „Unterschätzte Bundesverfassung“ weiterhin fest, dass entgegen „einer in der welschen Schweiz vertretenen Auffassung“<sup>163</sup> und nach erklärtem Willen des Verfassungsgebers die Aufnahme des Geschlechtergleichheitsgrundsatzes in die Bundesverfassung die frühere Grundentscheidung zugunsten kantonaler Organisationsautonomie nicht widerrufen würde. Allerdings merkte er an, dass der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 4 Abs. 2 Satz 2 BV die Kantone verpflichte, die politische Gleichstellung ihrer Frauen innert tunlicher Frist zu verwirklichen.<sup>164</sup> Diesem Gesetzgebungsauftrag wollte der Bundesrat im erwähnten Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ entsprechend nachkommen. Im Kommentar zur Bundesverfassung äusserten sich bis zum Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990 der Staatsrechtsprofessor Georg Müller zu Art. 4 Abs. 2 BV (Stand Juni 1987) und dessen welscher Berufskollege Etienne Grisel zu Art. 74 Abs. 4 BV (Stand Juni 1988). Staatsrechtsprofessor Grisel, der den Bundesgerichtsentscheid von 1990 noch scharf kritisierten sollte, schrieb, es bleibe zu hoffen, dass die appenzellischen Verfassungen möglichst bald revidiert würden, andernfalls wäre Art. 74 Abs. 4 BV zu ändern. Die Urteilsbegründung des Bundesgerichts zitierte ihn zudem so, dass es für ihn laut seinem Kommentar auch vorstellbar wäre, das Problem auf dem Weg der Interpretation zu lösen und zu argumentieren, dass der historische Wille des Verfassungsgebers die staatlichen Organe nicht für unbeschränkte Zeit binden könne.<sup>165</sup>

Ulrich Häfelin und Walter Haller äusserten in ihrem Buch zum Schweizerischen Bundesstaatsrecht 1988 dann weitere Zweifel an der bisherigen Lehrmeinung. So fragten sie rhetorisch, ob der Ausschluss der Frauen vom Stimm- und Wahlrecht „heute überhaupt

---

<sup>162</sup> Ebd., S. 54.

<sup>163</sup> Moser, Unterschätzte Bundesverfassung, S. 15.

<sup>164</sup> Ebd., S. 16.

<sup>165</sup> BGE 116 Ia 359 S. 373f.

noch sachlich gerechtfertigt werden kann.“<sup>166</sup> Zudem hielten sie fest, dass Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BV nicht ausschliesse, dass der Richter dort, wo die kantonale Gesetzgebung noch nicht an das Erfordernis der Gleichbehandlung der Geschlechter angepasst wurde, einem Beschwerdeführer zum Recht verhelfen kann.<sup>167</sup> Strafrechtsprofessor Peter Saladin betonte in einem Bericht in der ZSR wiederum, dass die Gewährung und Ausgestaltung der Volksrechte grundsätzlich den Kantonen überlassen seien, fügte dabei in Klammern aber noch hinzu: „Abgesehen von den Minimalforderungen des Art. 6 Abs. 2 lit. b und c BV sowie vom Gleichbehandlungs-Prinzip des Art. 4 BV.“<sup>168</sup> Peter Hänni blickte derweil in seinem Artikel 1988 gespannt darauf, wie das Bundesgericht auf die Anfechtung der Ausserrhoder Ständeratswahl (siehe Kapitel 5.4.) reagieren würde. Es sei zu hoffen, dass sich das Gericht nicht durch den Vorbehalt von Art. 74 Abs. 4 BV irritieren lasse und unmissverständlich die Verfassungswidrigkeit der appenzellischen Regelung feststelle.<sup>169</sup> Damit lässt sich festhalten, dass nachdem anfänglich vor allem Westschweizer Juristen Zweifel an der Argumentation des Bundesrates und gegenüber dem Vorbehalt von Art. 74 Abs. 4 BV gegenüber Art. 4 Abs. 2 BV erkennen liessen, nun auch Deutschschweizer Rechtsexperten begannen den Gleichheitsartikel höher zu gewichten als den Stimm- und Wahlrechtsvorbehalt in kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen. Dies auch im Zusammenhang mit der zunehmend ablaufenden Frist, die man den verbleibenden Kantonen zur Einführung des Frauenstimmrechts gewährt hatte.

In längeren Artikeln äusserte sich schliesslich Ende der achtziger Jahre neben Andreas Auer mit Alexandre Berenstein ein weiterer in der Westschweiz tätiger Jurist und Professor. Der bereits emeritierte Arbeitsrechtsprofessor und von 1970 bis 1979 als Bundesrichter tätige Berenstein vertrat 1989 klar die Auffassung der Ausschluss der Frauen sei weder mit Art. 4 BV noch mit Art. 6 BV vereinbar.<sup>170</sup> Auer wiederum kritisierte in einem ausführlichen, deutsch verfassten Aufsatz 1989 „wie wenig und wie oberflächlich“<sup>171</sup> sich die zeitgenössische schweizerische Staatsrechtslehre bis dahin mit dem Problemkreis auseinandergesetzt habe und wiederholte u.a. seine und Hotteliers Argumente ein weiteres Mal.

---

<sup>166</sup> Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 465.

<sup>167</sup> Ebd.

<sup>168</sup> Saladin, Bund und Kantone, S. 468.

<sup>169</sup> Vgl. Hänni, Gleichheitsansprüche gemäss Art. 4 BV, S. 603 Anm. 22.

<sup>170</sup> Vgl. Berenstein, L'égalité entre les sexes en matière de droits politiques, S. 168.

<sup>171</sup> Auer, Die Bundesverfassung und das Frauenstimmrecht in Appenzell, S. 141.

Für Auer war die Rücksicht auf die föderative Struktur des schweizerischen Staatswesens, womit eine Streichung von Art. 74 Abs. 4 BV gerne begründet wurde und wie auch der Bundesrat argumentiert hatte, zwar politisch, jedoch nicht rechtlich nachvollziehbar. Wiederum schrieb Auer, dass die Bundesverfassungsgesetzgeber von 1981 unmissverständlich und explizit im Text von Art. 4 Abs. 2 hätten zum Ausdruck bringen müssen, wenn dieser allenfalls die Frauenstimmrechtsfrage aus dem Schutzbereich des Geschlechtergleichheitsprinzips hätte herausheben wollen.<sup>172</sup> Zudem suche man auch in den an die Stimmbürger gerichteten Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 14. Juli 1981 vergebens einen Hinweis auf die durch die Vorlage angeblich nicht angetastete Frauenstimmrechtssituation in Appenzell.<sup>173</sup> „Ungeachtet der bundesrätlichen Zweifel und der sich darauf stützenden Ansicht der herrschenden Lehre muss davon ausgegangen werden, dass das 1981 verbrieft Grundrecht der Gleichstellung der Geschlechter der Zuständigkeit der Kantone, den Umfang und Träger des politischen Stimm- und Wahlrechts selbst zu bestimmen, vorgeht“,<sup>174</sup> so Auer. Zudem würden Grundrechte, politische Rechte und weitere verfassungsmässige Rechte laut Auer Geltung im gesamten Bereich der staatlichen Tätigkeit beanspruchen – ungeachtet der jeweiligen Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.<sup>175</sup>

Zur Wiederherstellung eines verfassungsmässigen Zustandes in den Kantonen Appenzell Inner- und Ausserrhoden nannte Auer 1989 wie bereits Daniel Fässler vier Möglichkeiten, die sich teilweise decken. Auer nennt einerseits die Revision der Kantonsverfassung durch die Landsgemeinde in den betroffenen Kantonen als Möglichkeit zur Einführung des Frauenstimmrechts.<sup>176</sup> Diese Möglichkeit wird von Fässler nicht genannt wird, da er sich in seiner Arbeit mit möglichen Zwangsmassnahmen des Bundes beschäftigt, um welche es sich hierbei nicht gehandelt hätte. Andererseits nennt Auer wie Fässler den Rückzug der Gewährleistung der Kantonsverfassungen der beiden Kantone durch die Bundesversammlung als Möglichkeit zur Wiederherstellung eines verfassungsmässigen Zustandes. Hierbei merkte Auer zudem an, dass sich der Widerruf der Gewährleistung in der Verfassungspraxis bisher nicht durchsetzen konnte und bei einem solchen Widerruf nicht die notwendige Rechtsgrundlage für ein Einführung des Frauenstimmrechts

---

<sup>172</sup> Ebd., S. 149.

<sup>173</sup> Ebd., S. 151.

<sup>174</sup> Ebd., S. 152.

<sup>175</sup> Ebd., S. 153.

<sup>176</sup> Ebd., S. 155.

geschaffen werden würde.<sup>177</sup> Eine dritte Möglichkeit bildete laut Auer wie bei Fässler die Streichung von Art. 74 Abs. 4 BV. Zwar hätte diese Verfassungsrevision laut Auer die Widersprüche der Verfassung gelöst, jedoch die Appenzeller Frauen nicht dem Ziel nähergebracht. Denn wenn Art. 74 Abs. 4 den Ausschluss der Frauen verfassungsrechtlich nicht abdeckte – so war Auers Meinung – konnte auch seine Streichung jenem Ausschluss kein Ende bereiten.<sup>178</sup> Die vierte und sich mit den Vorschlägen von Fässler deckende Möglichkeit, die Auer aufführte, war der Weg einer Beschwerde ans Bundesgericht. Diese staatsrechtliche Beschwerde sei das „zurzeit wohl geeignetste Rechtsmittel, um dem verfassungswidrigen Zustand in Appenzell ein rasches und relativ schmerzloses Ende zu bereiten.“<sup>179</sup> Auer zeigte sich im Jahr 1989 bei dieser Möglichkeit optimistischer als Fässler im Jahr 1985. Denn während fast einem Jahrhundert hatte es das Bundesgericht abgelehnt, Kantonsverfassungen auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu überprüfen. Erst im Jahre 1985 hatte das Bundesgericht seine Rechtsprechung dann dahingehend präzisiert, dass kantonale Verfassungsbestimmungen vorzugsweise auf ihre Übereinstimmung mit nach der Gewährleistung in Kraft getretenem übergeordnetem Recht überprüft werden können. Anlass zu dieser Praxisänderung gab übrigens die Frage nach der Vereinbarkeit von Art. 43 Abs. 1 der Kantonsverfassung Appenzell Innerrhodens, gemäss welchem Parteiverhandlungen grundsätzlich nicht öffentlich sind, mit Art. 6 Ziff. 1 der EMRK (BGE 111 Ia 239 X vom 27. November 1985).<sup>180</sup> Auer sorgte mit dem Aufzeigen der juristischen Möglichkeiten zur Erlangung des Frauenstimmrechts sicherlich für mehr Aufsehen als es Fässler mit seiner ausgezeichneten Seminararbeit getan hatte und er sollte als angesehener Staatsrechtsprofessor mit seinen Stellungnahmen in den Schweizer Medien im Kampf um das Frauenstimmrecht für die Befürworter noch eine kleinere Rolle spielen.

---

<sup>177</sup> Ebd., S. 156f.

<sup>178</sup> Ebd., S. 157.

<sup>179</sup> Ebd., S. 158.

<sup>180</sup> Ebd., S. 159.

## **5. Die Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Ausserrhoden**

### **5.1. Die Frauenstimmrechtsfrage in Appenzell Ausserrhoden bis Mitte der achtziger Jahre**

Um den Verlauf und das Vorgehen zur Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden in einem historischen Kontext zu sehen, drängt sich ein Vergleich zu Appenzell Ausserrhoden auf. Auch Innerrhodens Nachbarkanton, mit ca. 53'000 Einwohnern weitaus bevölkerungsreicher als Innerrhoden,<sup>181</sup> blickt auf eine bewegte Geschichte der Einführung des Frauenstimmrechts zurück.

Im Gegensatz zum katholisch dominierten Appenzell Innerrhoden, wo das Frauenstimmrecht in Schule und Kirche erst 1971 eingeführt worden war, hatte die evangelisch-reformierte Synode den Kirchgemeinden des reformiert geprägten Kantons Appenzell Ausserrhoden bereits 1953 freigestellt, den Frauen in Angelegenheiten der Kirchgemeinde das Stimm- und Wahlrecht zu erteilen und 1967 erhielten die Frauen diese Rechte auch in landeskirchlichen Belangen.<sup>182</sup> Auf politischer Ebene hatte sich die Ausserrhoder Landsgemeinde im Jahre 1970 erstmals mit einer Frauenstimmrechtsvorlage zu befassen. Eine zurückgezogene Volksinitiative, die vom Kantonsrat in einen Gegenvorschlag umgewandelt worden war, wollte die Gemeinden ermächtigen, für die kommunalen Belangen das Frauenstimmrecht einzuführen. Die Landsgemeinde lehnte diesen Vorstoss allerdings ab.<sup>183</sup> 1972 hatte sich die Landsgemeinde dann gleich zweimal mit dem Thema der politischen Gleichberechtigung zu befassen. Einerseits wurde die Einführung des Frauenstimmrechts in den Gemeinden, andererseits die Einführung des Stimmrechts für Frauen im Kanton und in den Gemeinden beantragt. Das Stimmrecht auf Gemeindeebene wurde den Frauen schliesslich gewährt, während das kantonale Frauenstimmrecht abgelehnt wurde.<sup>184</sup>

1976 wurde dann eine neue Volksinitiative zur Einführung des Frauenstimmrechts eingereicht. Diese wurde allerdings am 25. April 1976 von den Ausserrhoder Männern wiederum verworfen.<sup>185</sup> Danach empfahl der damalige Kantonsrat und spätere Ständerat Ausserrhodens, Otto Schoch, den Weg der kleinen Schritte. Die Frauen sollten für die

---

<sup>181</sup> Bundesamt für Statistik, Kennzahlen Appenzell Ausserrhoden, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/ar/key.html>> [Stand: 31.03.2013].

<sup>182</sup> Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht, Ond/Oder, S. 3.

<sup>183</sup> Vgl. Ruckstuhl, Frauen sprengen Fesseln, S. 237.

<sup>184</sup> Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht, Ond/Oder, S. 3.

<sup>185</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 16.

Teilnahme an den Kantons- und Ständeratswahlen das aktive und passive Wahlrecht erhalten und auch kantonale Volksinitiativen unterschreiben dürfen. Ausgeklammert wurde bei dieser Vorlage allerdings die Teilnahme an der Landsgemeinde.<sup>186</sup> Aber auch diesen Vorschlag lehnte die Landsgemeinde 1979 ab.<sup>187</sup>

Schliesslich wurden die Ausserrhoder Frauen selbst aktiv und im Mai 1983 wurde von etwa dreissig Frauen – unter ihnen auch Elisabeth Pletscher<sup>188</sup> – die Interessengemeinschaft für die politische Gleichberechtigung der Frauen im Kanton Appenzell Ausserrhoden gegründet. Die Interessengemeinschaft war keiner Partei angeschlossen und alle im Kanton ansässigen Männer und Frauen konnten Mitglied werden.<sup>189</sup> Am Anfang gehörten der Gruppe 49 Frauen an und obwohl man bemüht war, Frauen aus allen Gemeinden zu finden, dominierten die Mittelländerinnen, während man in den ländlichen Gemeinden des Vorder- und Hinterlandes nur wenige für die Gruppe gewinnen konnte.<sup>190</sup> 1983 wurde ausserdem erneut – dieses Mal von der Sozialdemokratischen Partei – eine Frauenstimmrechtsinitiative lanciert. Neu an Begehren der SP war, dass eine einmalige Urnenabstimmung verlangt wurde, an der alle in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten – Männer und Frauen – über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen in kantonalen Angelegenheiten hätten entscheiden können.<sup>191</sup> Doch nicht für alle Stimmbürger war die Vorlage klar genug und vor allem das ungewisse Schicksal der Landsgemeinde bewog sie 1984 dazu, auch diese Vorlage abzulehnen.<sup>192</sup>

## **5.2. Das Vorgehen der Ausserrhoder/innen zur Erlangung des Frauenstimmrechts auf nationaler Ebene**

Die Interessengemeinschaft für die politische Gleichberechtigung der Frau wurde schliesslich auch auf nationaler Ebene aktiv. Am 20. September 1983 reichten 1'830 Ausserrhoder und Ausserrhoderinnen eine Petition ein, mit der sie die eidgenössischen Räte aufforderten das Frauenstimmrecht auch in Ausserrhoden vom Bund aus einzuführen.<sup>193</sup> Da es dafür eine Verfassungsänderung gebraucht hätte, wäre es zu einer

---

<sup>186</sup> Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht, Ond/Oder, S. 3.

<sup>187</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 17.

<sup>188</sup> Vgl. Strebel/Zatti, Elisabeth Pletscher, S. 244.

<sup>189</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 17.

<sup>190</sup> Vgl. Bendix, Brauchtum und Politik, S. 99.

<sup>191</sup> Ausserrhoder SP: Neue Initiative, in: AZ, 30. Mai 1983, S. 1.

<sup>192</sup> Vgl. Schläpfer, Die Landsgemeinde, S. 42.

<sup>193</sup> Steinmann, Petition eingereicht, in: AZ, 21. September, S. 3.

gesamtschweizerischen Abstimmung gekommen, mit der beide Appenzeller Halbkantone zur Einführung des Frauenstimmrechts gezwungen hätten werden können. Die Petition wurde am 2. Oktober 1984 im Ständerat bzw. am 3. Oktober 1985 im Nationalrat behandelt. Pikanterweise war einige Stunden vor der Diskussion im Ständerat 1984 durch die Vereinigte Bundesversammlung Elisabeth Kopp als erste Frau in den Bundesrat gewählt worden.<sup>194</sup>

Der Bundesrat gab in seiner Stellungnahme zur Petition zum Ausdruck, dass die beiden Kantone die Frauenstimmrechtsfrage bald autonom lösen werden, weshalb er die Meinung vertrat, dass es „im gegenwärtigen Zustand nicht opportun wäre, Schritte auf Bundesebene zu unternehmen.“<sup>195</sup> Die Petitionskommission des Ständerats ihrerseits befasste sich am 12. September 1984 mit der Eingabe der Interessengemeinschaft. Gegen ein Vorgehen auf nationaler Ebene wurden seitens mehrerer Kommissionmitglieder Bedenken föderalistischer Art geäußert. Die Kommission des Ständerates sah zwar ein, dass der Zustand nicht unbeschränkt geduldet werden könne, doch es empfehle sich, „den betroffenen Kantonen noch etwas Zeit für die Verwirklichung des Frauenstimmrechts auf Kantons- und Gemeindeebene einzuräumen.“<sup>196</sup> Andere Kommissionmitglieder waren wiederum der Meinung, dass ein Grundrecht nicht föderalistisch geregelt werden könne.<sup>197</sup> Schlussendlich ging die Kommission davon aus, dass die Petition bei den Arbeiten im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ berücksichtigt würde, dennoch beantragte sie dem Ständerat, die Petition dem Bundesrat zu überweisen.<sup>198</sup> Der mittlerweile in den Ständerat gewählte Otto Schoch stellte daraufhin den Antrag von der Petition sei nur Kenntnis zu nehmen, ohne ihr Folge zu leisten. Schoch war zwar ein Befürworter des Frauenstimmrechts, wehrte sich aber entschlossen gegen ein Diktat des Bundes, weshalb er sich mit der Petition nicht einverstanden erklären mochte und dies in einer längeren Rede auch zum Ausdruck brachte.<sup>199</sup> Auch der damalige Innerrhoder Ständerat Carlo Schmid meldete sich in der Debatte zu Wort:

Überweist dieser Rat die Petition an den Bundesrat, so gibt er damit kund, dass er grundsätzlich ein Tätigwerden des Bundes in dieser Frage befürwortet und damit eine zentralistische Lösung begrüsst. Gibt der Rat aber – und das ist der Antrag Schoch, den ich unterstütze – der Petition keine Folge, so

---

<sup>194</sup> Elisabeth Kopp erste Bundesrätin, in: AZ, 3. Oktober 1984, S. 1.

<sup>195</sup> Amtl. Bull. SR, 2. Oktober 1984, S. 525.

<sup>196</sup> Ebd., S. 526.

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> Ebd.

<sup>199</sup> Ebd., S. 526-528.

bedeutet dies nicht, dass der Rat gegen das Frauenstimm- und –wahlrecht ist, sondern es bedeutet lediglich, dass er in beiden Kantonen Innerrhoden und Ausserrhoden keine Bundeslösung aufzwingen will.<sup>200</sup>

Schmid folgte in seinen Ausführungen seinem Amtskollegen Schoch, indem er die Überweisung der Petition an den Bundesrat als Auftrag eines Tätigwerdens des Bundes interpretierte. Wie Schoch lehnte Schmid ein Bundesdiktat strikt ab und ging in seiner Ansprache wie schon Schoch vor ihm auf die geschilderten Ausführungen von Kurt Furgler vier Jahre zuvor ein. Schliesslich folgte der Ständerat nach kürzerer Diskussion dem Antrag von Otto Schoch und die Petition wurde nur zur Kenntnis genommen, nicht aber dem Bundesrat überwiesen.<sup>201</sup>

Im Nationalrat wurde die Petition der Interessengemeinschaft für die politische Gleichberechtigung der Frauen im Kanton Appenzell Ausserrhoden am 3. Oktober 1985 behandelt, während sich die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrats bereits am 29. Mai 1984 und am 10. September 1984 damit befasst hatte. Die Kommission führte ähnliche Diskussionen wie die Kommission des Ständerates und auch sie beantragte dem Rat eine Überweisung der Petition an den Bundesrat. Ein Antrag in der Kommission, den Bundesrat im Sinne der Petition mit einer Motion zu beauftragen, den Räten eine Teilrevision der Bundesverfassung vorzulegen, lehnte die Kommission mit Stichentscheid des Präsidenten gleichzeitig ab.<sup>202</sup> Auch im Nationalrat sorgte die Petition danach für eine längere Diskussion. Sogar Nationalratspräsident Arnold Koller, damaliger Innerrhoder Vertreter in der Grossen Kammer, stieg von seinem hohen Stuhl herunter, um in die Debatte einzugreifen – eine im Nationalratssaal und für den Nationalratspräsidenten durchaus unübliche Aktion. Doch Koller wollte seine „Mitlandleute nicht im Regen sehen lassen.“<sup>203</sup> Er wehrte sich gegen die Petition, die durch Ausmerzung von Artikel 74 Absatz 4 der BV das Frauenstimm- und Wahlrecht zwangsweise durch Bundesrecht auch in den Kantonen einführen wollte:

Bringen Sie doch noch etwas Geduld auf, und lassen Sie uns Appenzeller in dieser für uns so schwierigen, weil so emotionalen Frage den guten Rank selber finden. Natürlich können Sie heute den Drohfinger erheben, und wenn das nichts nützt – wie ich die Appenzeller kenne, wird das eher zur Verhärtung führen -, nachher den beiden kleinen Appenzell mit bundesrechtlichem Zwang das Frauenstimm- und –wahlrecht aufzwingen. Aber wenn Sie das tun, zerstören Sie in diesem Bundesstaat mehr, als Sie gewinnen.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Ebd., S. 528f.

<sup>201</sup> Ebd., S. 530.

<sup>202</sup> Amtl. Bull. NR, 3. Oktober 1985, S. 1748.

<sup>203</sup> Kein Bundesdiktat für Appenzeller, in: AZ, 4. Oktober 1985, S. 1.

<sup>204</sup> Amtl. Bull. NR, 3. Oktober 1985, S. 1755.



Koller forderte weitere Geduld und warnte vor einer zu grossen Druckausübung auf die beiden Kantone, die kontraproduktiv hätte wirken können. Schliesslich folgte der Nationalrat nach rund anderthalbstündiger Debatte mit 104 gegen 72 Stimmen<sup>205</sup> wie der Ständerat dem Antrag von der Petition sei Kenntnis zu nehmen, ihr sei jedoch keine Folge zu leisten, welcher dieses Mal vom Ausserrhoder Freisinnigen Hans-Rudolf Früh und dem Neuenburger Liberalen François Jeanneret gestellt worden war.<sup>206</sup> Mit 38 zu 124 Stimmen unterlag gleichzeitig die Basler POCH-Vertreterin Anita Fetz, die den Bundesrat zum Eingreifen in Appenzell verpflichten wollte.<sup>207</sup>

Bereits am 2. Mai 1984 hatte Anita Fetz' damalige Nationalrats- und Parteikollegin Ruth Mascarin 1984 mittels Einfacher Anfrage einen weiteren Versuch zur Einführung des Frauenstimmrechts in den beiden Halbkantonen durch den Bund unternommen. Dabei nahm die Basler POCH-Nationalrätin Bezug darauf, dass die Ausserrhoder Landsgemeinde den Frauen ein weiteres Mal das Stimmrecht verweigert hatte. Diese „patriarchalische Borniertheit“<sup>208</sup> verletze den Gleichberechtigungsartikel, weshalb sie den Bundesrat anfragte, „ob er es nicht für angezeigt hält, unverzüglich eine Revision des Artikels 74 Absatz 4 BV in die Wege zu leiten und diesen heute noch für die beiden Appenzell geltenden Artikel durch die im Vorentwurf zur Totalrevision vorgesehene Fassung zu ersetzen.“<sup>209</sup> Schliesslich, so Mascarin, hätten alle in der Schweiz wohnhaften und in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten auch auf Kantons- und Gemeindeebene ein Stimmrecht. Der Bundesrat verwies in seiner Antwort vom 4. Juli 1984 auf seinen Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“.<sup>210</sup>

### **5.3. Die Bemühungen der Ausserrhoder/innen um das Frauenstimmrecht ab Mitte der achtziger Jahre und die Einführung des Frauenstimmrechts 1989**

In der Ausserrhoder Bevölkerung wurde Mitte der achtziger Jahre der Ruf nach genauer Information im Bezug auf das Frauenstimmrecht laut. Insbesondere über die Einstellung der Frauen zum kantonalen Stimmrecht in Verbindung mit der Bewahrung oder

---

<sup>205</sup> Frauenstimmrechts-Petition abgelehnt, in: AZ, 4. Oktober 1985, S. 3.

<sup>206</sup> Amtl. Bull. NR, 3. Oktober 1985, S. S. 1756.

<sup>207</sup> Kein Bundesdiktat für Appenzeller, in: AZ, 4. Oktober 1985, S. 1.

<sup>208</sup> Amtl. Bull. Einfache Anfragen, 5. Oktober 1984, S. 1464.

<sup>209</sup> Ebd.

<sup>210</sup> Ebd.

Abschaffung der Landsgemeinde wurde Klarheit verlangt.<sup>211</sup> Im Herbst 1986 wurde schliesslich eine private „Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht“ und eine konsultative Volksbefragung in Form einer Umfrage („Ond/oder?“-Umfrage) unter der Leitung des damaligen Ständerats Otto Schoch lanciert.<sup>212</sup> Schoch schrieb auf dem Titelblatt der Dokumentation von der Schonzeit, die den Kantonen Appenzell Inner- und Ausserrhoden noch gewährt würde, in welcher man nun aber auch etwas unternehmen müsse:

Wollen wir ein solches Bundesdiktat verhindern, so müssen wir selbst aktiv werden und versuchen, aus eigener Kraft eine Lösung zu finden. Deshalb hat sich eine Anzahl von Männern und Frauen aus dem Kanton Appenzell A.Rh. zu einer Arbeitsgruppe zusammengefunden, die es sich zum Ziel gesetzt hat, das Thema Frauenstimmrecht vorerst umfassend zu bearbeiten und sodann bei allen in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohnern eine Umfrage durchzuführen.<sup>213</sup>

Zum ersten Mal wurde im Zusammenhang mit der Umfrage vor einer Frauenstimmrechtsvorlage eine Dokumentation ausgearbeitet, die alle für einen Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte berücksichtigte. In der Dokumentation untersuchte die Arbeitsgruppe nämlich u.a. umstrittenene Punkte wie die Platzfrage, den Stimmrechtsausweis und das Landsgemeindelied.<sup>214</sup> Im Herbst 1986 wurde schliesslich allen stimmberechtigten Frauen und Männer ein Fragebogen zugestellt. Darin wurden sie nach ihrer grundsätzlichen Haltung zum Frauenstimmrecht, zu ihrer Meinung über eine Landsgemeinde mit Frauen, eine Abschaffung der Landsgemeinde mit Frauen, eine allgemeine Abschaffung der Landsgemeinde und zu ihrer Ansicht über einen allfälligen Entscheid an der Urne befragt.<sup>215</sup> Das Resultat der Umfrage fiel recht klar aus und die Stimmbeteiligung lag mit rund 50 % überraschend hoch. 8'864 votierten für die Einführung des Frauenstimmrechts, 6'789 dagegen. Von den Befürwortern sprachen sich 5'885 für eine Landsgemeinde mit Frauen aus, nur 1'912 bevorzugten deren Abschaffung. Hingegen wünschten sich 9'132 eine Urnenabstimmung, an der sich Männer und Frauen beteiligen konnten.<sup>216</sup>

Nach der erfolgreichen Umfrage nahmen sich dann auch die Behörden wieder dem Thema Frauenstimmrecht an. Der Regierungsrat setzte Mitte Juni 1987 eine 27-köpfige Kommission ein, die den Auftrag hatte, die Entscheidungsgrundlagen für eine neue

---

<sup>211</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 18.

<sup>212</sup> Vgl. Bendix, Brauchtum und Politik, S. 100.

<sup>213</sup> Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht, Ond/Oder, S. 1.

<sup>214</sup> Ebd., S. 1-8.

<sup>215</sup> Ebd., S. 1.

<sup>216</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 66.

Vorlage zu erarbeiten.<sup>217</sup> Neben Regierungsrat Hans Höhener und Landammann Hans-Ueli Hohl als Regierungsvertreter umfasste diese Kommission Mitglieder aus allen politischen Lagern, allen Alters- und Berufsschichten, der Interessengruppe Frauenstimmrecht und der Arbeitsgruppe Schoch, welche die „Ond/oder?“-Umfrage organisiert hatte. Zudem waren in der Kommission auch erklärte Gegner des Frauenstimmrechts vertreten.<sup>218</sup> Die Kommission wurde schliesslich in verschiedene Arbeitsgruppen unterteilt, welche rechtliche, zeremonielle, technische und abstimmungstechnische Aspekte im Zusammenhang mit einer allfälligen Einführung des Frauenstimmrechts in Ausserrhoden untersuchten. Ziel der Kommission war es auf alle Fragen im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts sowie die Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde klare, fundierte Antworten zu erarbeiten.<sup>219</sup> In Innerrhoden tat sich – derweil die Ausserrhoder die Frage umfassend anpackten – wenig (siehe Kapitel 6.1.). Zudem gab es in Sachen Frauenstimmrecht keine offiziellen Kontakte zwischen den beiden Appenzeller Halbkantonen.<sup>220</sup>

In einem umfassenden Schlussbericht vom 14. Juli 1988 wurden dem Regierungsrat schliesslich die Überlegungen und Ratschläge der Kommission unterbreitet. Dieser nahm den Bericht zur Kenntnis und beschloss einstimmig dem Kantonsrat und der Landsgemeinde am 30. April 1989 die Einführung des Frauenstimmrechts im kantonalen Bereich zu empfehlen.<sup>221</sup> Im Vorfeld dieser Landsgemeinde 1989 gab es dann unzählige Inserate und Leserbriefe in der Appenzeller Zeitung. Susanna Wettstein hält in ihrer Arbeit zur Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden fest, dass es dabei leicht mehr Kontra-Inserate als Pro-Inserate gab und die Anzahl der auftauchenden Pro-Inserate im Wahlkampf ziemlich konstant blieb, während bei den Kontra-Inseraten eine deutliche Steigerung erkennbar war, je näher der Abstimmungstag kam.<sup>222</sup> Auch die Regierung beteiligte sich am Abstimmungskampf. Vor allem der damalige Ausserrhoder Regierungsrat Hans Höhener leistete viel Überzeugungsarbeit. Er warb bereits Wochen vor der Landsgemeinde für die Frauenstimmrechtsvorlage, war von Ortschaft zu Ortschaft gereist und hatte bei zahllosen Veranstaltungen und Versammlungen engagiert den

---

<sup>217</sup> Vgl. Bendix, Brauchtum und Politik, S. 105.

<sup>218</sup> Fritsche, Landsgemeinde-Vorlage frühestens 1989, in: AV, 17. Juni 1987, S. 5.

<sup>219</sup> Fritsche, „Weg von Spekulationen“, in: AV, 9. Dezember 1987, S. 4.

<sup>220</sup> Fritsche, Landsgemeinde-Vorlage frühestens 1989, in: AV, 17. Juni 1987, S. 5.

<sup>221</sup> Vgl. Schläpfer, Die Landsgemeinde, S. 46.

<sup>222</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 67.

Standpunkt der Regierung und der Parlamentsmehrheit vertreten.<sup>223</sup> Im Vergleich zur Innerrhodischen Diskussion im Vorfeld der Frauenstimmrechtsfrage an der Landsgemeinde 1990 war die Ausserrhoder Diskussion um das Frauenstimmrecht sicherlich konkreter und weniger ideologisch. Zwar bildete das Geschlechterverhältnis auch hier den Kern der Diskussionen, doch anders als in Innerrhoden stellten sich in Ausserrhoden auch ernsthafte organisatorische Probleme wie der Platzbedarf.<sup>224</sup>

Die grossen Bemühungen von Seiten der Regierung brachten schliesslich den gewünschten Erfolg. Nach vier vergeblichen Anläufen 1972, 1976, 1979 und 1984 wurde die politische Gleichberechtigung im protestantischen Halbkanton an der Landsgemeinde vom 30. April 1989 verwirklicht. Die Ausserrhoder Männer stimmten der Einführung des Frauenstimmrechts zu und befürworteten ebenso eine Übergangsbestimmung, die bis zum Jahre 1993 über die Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde entscheiden sollte.<sup>225</sup> Der damalige Landammann Hans-Ueli Hohl hatte nach kurzer Konsultation seiner Regierungskollegen verkündet, dass die Mehrheit für das Frauenstimmrecht die Hand erhoben habe.<sup>226</sup> Die Nein-Stimmen waren aber so zahlreich, dass der einstimmige Beschluss der Regierung für Teilnehmer und Zuschauer keineswegs selbstverständlich war.<sup>227</sup> Die NZZ sprach von einem knappen, aber offensichtlichen Ja zum Frauenstimmrecht.<sup>228</sup> Der Appenzeller Volksfreund schrieb von Mut, den die ausserrhodische Regierung auf dem Stuhl bewiesen habe, angesichts der doch recht knappen Mehrheit bereits nach dem ersten Ausmehren auf Annahme der Vorlage zu entscheiden.<sup>229</sup> Bei der Appenzeller Zeitung ergaben nachträgliche Befragungen von Regierungsmitgliedern, von Beobachtern an den Fenstern und der aufgezeichneten Fernsehübertragung immerhin einheitlich das Urteil eines klaren Überwiegens der Ja-Mehrheit. Die Schätzungen sollen dabei von 3:2 bis 5:4 gereicht haben.<sup>230</sup> Hans-Ueli Hohl wollte mit seiner raschen und für viele so erlösenden Erklärung der Annahme des Geschäfts und dem gleichzeitigen Verzicht auf ein weiteres Mehren offenbar keine Zweifel am Ergebnis aufkommen lassen.<sup>231</sup> Denn wäre es zu einem weiteren Mehren gekommen,

---

<sup>223</sup> Ebd., S. 77.

<sup>224</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 358.

<sup>225</sup> Vgl. Wettstein, Der lange Weg, S. 21.

<sup>226</sup> Ausserrhoden führt Frauenstimmrecht ein, in: AV, 1. Mai 1989, S. 1.

<sup>227</sup> Vgl. Schläpfer, Die Landsgemeinde, S. 50.

<sup>228</sup> Ausserrhoder Landsgemeinde künftig mit Frauen, in: NZZ, 2. Mai 1989, S. 17.

<sup>229</sup> Ausserrhoden führt Frauenstimmrecht ein, in: AV, 1. Mai 1989, S. 1.

<sup>230</sup> Aufatmen im Land: Ja zum Frauenstimmrecht, in: AZ, 1. Mai 1989, S. 1.

<sup>231</sup> Vgl. Strebel/Zatti, Elisabeth Pletscher, S. 253.

hätte die Opposition unter Umständen an Stimmen gewonnen.<sup>232</sup> Prominentester Augenzeuge des historischen Entscheides für das Frauenstimmrecht war ausgerechnet Bundesrat Arnold Koller, in dessen Heimatkanton die Frauen weiterhin politisch unmündig waren.<sup>233</sup> Es war aber klar, dass die Landsgemeinde in Hundwil den Kanton Innerrhoden und die innerrhodische Politik zusätzlich unter Druck setzte.

#### **5.4. Die Beteiligung der Ausserrhoder Frauen an der Frauenstimmrechtsfrage in ihrem Kanton**

Auch in Ausserrhoden hielten sich die Frauen in der Stimm- und Wahlrechtsfrage lange zurück. An der Landsgemeinde 1981 in Hundwil wurde immerhin sanfter Druck auf die Männer ausgeübt indem sie den Männern Blumen überreichten und so diskret um das Frauenstimmrecht baten.<sup>234</sup> Die Ausserrhoderinnen waren danach jedoch über das weitere Vorgehen zur Erlangung des Frauenstimmrechts in ihrem Kanton gespalten: „Während die meisten der immer manifester werdenden männlichen Aggressivität weiterhin mit zarten Blüten begegneten, forderten andere militantere Massnahmen, etwa die Besprenkelung der Landsgemeindewiese in Hundwil mit Jauche oder die Lancierung einer Initiative für eine Alkoholausschankverbot am Landsgemeindesonntag – das wäre für viele trinkfreudige Landsgemeindemänner die furchtbarste Strafe gewesen“<sup>235</sup>, so beschreibt Margrith Widmer die Meinungsverschiedenheiten in ihrem Beitrag zu Ida Schläpfer, welche – dargestellt als Bäarin mit rot leuchtender Vulva – als wichtige Identifikationsfigur für den Widerstand der Frauen diente und in subversiven Kleinplakaten und Aktionen für das Frauenstimmrecht eintrat. Um sie formierte sich schliesslich ein aktiver Widerstand, obwohl sie gar keine real existierende Person, sondern eine Erfindung des Trogner Künstlers Hans Ruedi Fricker war.<sup>236</sup> Neben der fiktiven Ida Schläpfer gilt heute vor allem Elisabeth Pletscher wegen ihrem unermüdlichen Kampf als appenzellische „Vorkämpferin für das Frauenstimmrecht“. Sie engagierte sich u.a. in der bereits angesprochenen, 1983 gegründeten Interessengemeinschaft für politische Gleichberechtigung der Frauen im Kanton Appenzell Ausserrhoden.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Vgl. Bendix, Brauchtum und Politik, S. 109.

<sup>233</sup> Frauen endlich gleichberechtigt, in: AV, 1. Mai 1989, S. 3.

<sup>234</sup> Vgl. Widmer, Ida Schläpfer, S. 376.

<sup>235</sup> Ebd., S. 377.

<sup>236</sup> Ebd., S. 378.

<sup>237</sup> Vgl. Bräuniger, Elisabeth Pletscher, S. 430.

Ein Problem in ihrem Kampf um das Frauenstimmrecht stellte für die Ausserrhoder Frauen ihr Ausschluss aus den Lesegesellschaften dar, womit den Frauen der Zugang zu wichtigen Foren fehlte. Denn die Lesegesellschaften waren die politischen und kulturellen Treffpunkte der Gegend. Hier wurden Angelegenheiten der ehemaligen Bezirke diskutiert und auch kantonale und eidgenössische Vorlagen besprochen.<sup>238</sup> In den meisten Lesegesellschaften Ausserrhodens erhielten die Frauen jedoch erst nach der Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundes- bzw. Gemeindeebene 1971/1972 – in einigen Lesegesellschaften sogar erst ab 1989 – gleichberechtigten Zugang, wobei anzumerken gilt, dass nicht nur im Bezug auf Frauen bei Neumitgliedschaften deutliche Selektions- bzw. Ausschlussmechanismen bestanden.<sup>239</sup>

Teilweise war jedoch auch bei Ausserrhoder Frauen eine Diskussion zum Frauenstimmrecht gänzlich unerwünscht. So lehnte es die Ausserrhoder Frauenzentrale als Dachorganisation der bürgerlichen Frauenvereine seit ihrem Bestehen 1929 bis Anfang der achtziger Jahre ab, sich an nationalen und kantonalen Kampagnen für das Stimmrecht auch nur organisatorisch zu beteiligen. Allerdings nicht wegen der Ablehnung des Frauenstimmrechts – denn die Meinungen in den zahlreichen ihr angeschlossenen Frauenvereinen waren geteilt – sondern aus Rücksicht auf die Landsgemeinde.<sup>240</sup> Damit galt das kantonale Frauenstimm- und Wahlrecht innerhalb der Frauenzentrale lange als Tabu.<sup>241</sup> Erst nach längerem Zögern nahm sie an ihrer Hauptversammlung 1986 die Interessengemeinschaft für politische Gleichberechtigung als Kollektivmitglied auf und erst dann erklärte sich der Vorstand zur Mithilfe bei der Durchsetzung des kantonalen Frauenstimmrechts bereit.<sup>242</sup> Allerdings beschloss die Frauenzentrale an ihrer Delegiertenversammlung Ende 1988 mit grossem Mehr im Abstimmungskampf um die Frauenstimmrechtsfrage an der Landsgemeinde 1989 nicht politisch aktiv zu werden, sondern sich lediglich in privaten Gesprächen für das Frauenstimmrecht einzusetzen.<sup>243</sup>

Andere Frauenstimmrechtsbefürworter hatten sich bereits am 26. April 1987 bemerkbar gemacht. Während sich die Ausserrhoder Männer nämlich in Hundwil zur Landsgemeinde versammelten, begaben sich zweihundert Frauen, Kinder und Männer nach Trogen, um dort eine „Frauenlandsgemeinde“ abzuhalten. Damit wurde der Unmut über das ihnen

---

<sup>238</sup> Vgl. Schläpfer, Von unseren Lesegesellschaften, S. 5.

<sup>239</sup> Vgl. Bräuniger, Die ausserrhodischen Lesegesellschaften, S. 385f.

<sup>240</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 350.

<sup>241</sup> Vgl. Spirig, Von Bubenhosen und Bildungsgutscheinen, S. 79.

<sup>242</sup> Ebd., S. 81.

<sup>243</sup> Ebd., S. 82

noch immer verweigerte Mitbestimmungsrecht manifestiert.<sup>244</sup> Zur gleichen Zeit vermerkte Regierungsrat Hans Höhener an der Landsgemeinde der Männer am 27. April 1987 mit aller Deutlichkeit, dass das Frauenstimmrecht in Ausserrhoden kommen werde und kommen müsse.<sup>245</sup>

Zudem traten die Ausserrhoderinnen auch auf juristischem Weg für ihr Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten ein. Mit einer Beschwerde an das Bundesgericht wurde der Ausschluss der Frauen vom aktiven und passiven Wahlrecht bei den Ständeratswahlen vom 18. Oktober 1987 mit der Begründung angefochten, dass die Wahlen gegen Art. 4 Abs. 2 BV und gegen die persönliche Freiheit verstossen würden. In seinem Urteil vom 4. Mai 1988 trat das Bundesgericht allerdings nicht auf die staatliche Beschwerde der Frauen und der Kantonalpartei des Landesrings der Unabhängigen ein. Dies begründete das Bundesgericht damit, dass die Beschwerdeführer den kantonalen Instanzenzug nicht ausgeschöpft hätten, da sie es unterlassen hätten zunächst beim Regierungsrat Beschwerde zu führen.<sup>246</sup>

Rückblickend lässt sich festhalten, dass die Ausserrhoderinnen in der Frauenstimmrechtsfrage selbstbewusster auftraten als die innerrhodischen Frauen. Eine Rolle spielte dabei sicherlich die politische Erfahrung, die sie im Unterscheid zu den Innerrhoderinnen seit 1972 auf Gemeindeebene erwerben konnten. Zudem war es im kleineren und sozial sehr geschlossenen Innerrhoden riskanter sich zu exponieren.<sup>247</sup>

## **6. Die Bemühungen zur Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden bis zur Landsgemeinde 1990**

### **6.1. Die Frauenstimmrechtsfrage in Innerrhoden bis 1989**

Die innerrhodische Regierung wollte nach den Erfahrungen der Landsgemeinde 1982 keine weiteren Vorstösse zur Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden mehr unternehmen. Dies gab sie in der Vernehmlassung zum Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ bekannt, indem sie an den Bundesrat schrieb, dass die Einführung des Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell I.Rh. noch „in weiter Ferne liegen dürfte“ und die Standeskommission in den nächsten Jahren auch keinen Antrag zur

---

<sup>244</sup> Vgl. Widmer, Ida Schläpfer, S. 380.

<sup>245</sup> Hans Ueli Hohl neuer Ausserrhoder Landamman, in: NZZ, 27. April 1987, S. 19.

<sup>246</sup> Kein Eintreten auf Appenzeller Frauenwahlrechtsbeschwerde, in: NZZ, 5. Mai 1988, S. 22.

<sup>247</sup> Vgl. Mock, aus eigener Kraft, S. 358.

Einführung des Frauenstimmrechts stellen werde.<sup>248</sup> Zudem meldete sich auch in den achtziger Jahren keiner der Frauenverbände Innerrhodens zum Thema Frauenstimmrecht zu Wort. Zwar haben die Frauenvereine in Innerrhoden eine lange Tradition und sind bis heute aktiv geblieben,<sup>249</sup> doch keiner der Innerrhodischen Frauenvereine wollte sich in der Frauenstimmrechtsfrage exponieren.<sup>250</sup> Die Haltung der Frauen zeigt sich u.a. bei einer Befragung der Präsidentinnen der vier Frauenvereine aus dem Jahre 1987: „Wir sind eigentlich dafür, von Rechtes wegen müssten wir das Stimmrecht haben. Es ist recht wenn es kommt. Aber wir steigen dafür nicht auf die Barrikaden. So wichtig ist es auch wieder nicht, und ausserdem nützt es nichts bei den Appenzellern.“<sup>251</sup>

Aber nicht nur die Frauenvereine schwiegen zur Frauenstimmrechtsfrage. Mit Ausnahme der GFI blieben alle Parteien und Verbände in Innerrhoden in Sachen Frauenstimmrecht stumm.<sup>252</sup> Die GFI sprach sich in einer internen Abstimmung 1984 für eine föderalistische Lösung des Problems aus.<sup>253</sup> Im Januar 1984 äusserte sie sich zudem im Zusammenhang mit der SP-Initiative in Ausserrhoden zum Frauenstimmrecht in Innerrhoden. Der Weg, der in Ausserrhoden mit der Urnenabstimmung gegangen werde, sei auch für Innerrhoden überlegenswert. Diese Vorgehensweise sei eine „saubere Lösung, welche allen die Möglichkeit gibt sich frei und unbefangen zu äussern“,<sup>254</sup> so die GFI. Allerdings sollte von der GFI nie eine solche Urnenabstimmung zum Frauenstimmrecht initiiert werden. Denn vorerst hielt auch die GFI nach dem Debakel von 1982 eine vorläufige Stillhaltetaktik für richtig, arbeitete intern jedoch an Alternativen.<sup>255</sup> Am 29. August 1986 kam es zu einer ersten Sitzung der „AG Frauenstimmrecht“, wo man beschloss langfristig aktiv zu werden und verschiedene Varianten zur Einführung des Frauenstimmrechts juristisch und politisch zu studieren.<sup>256</sup> Dabei zog man als Variante auch die Trennung von Bezirksarbeit und Grossratsmandat in Betracht.<sup>257</sup> Mit dieser Trennung wollte man die Hauptschwierigkeit, die Überschneidung von kommunaler und kantonaler Ebene, lösen, womit eine Einführung des Frauenstimmrechts auf Bezirksebene möglich geworden wäre. Zudem diskutierte man in der Arbeitsgruppe auch das Ausserrhoder Vorgehen (u.a. die

---

<sup>248</sup> Protokoll der Standeskommission vom 7. November 1983, Nr. 1280, S. 1.

<sup>249</sup> Vgl. Konrad, Frauenvereine, S. 89.

<sup>250</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 62.

<sup>251</sup> Ebd.

<sup>252</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 356.

<sup>253</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 72.

<sup>254</sup> GFI-Bulletin Nr. 30 vom Januar 1984. S. 1.

<sup>255</sup> Mock, 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, S. 13.

<sup>256</sup> GFI-Bulletin Nr. 37 vom Oktober 1987. S. 13.

<sup>257</sup> GFI prüft Varianten, in: AZ, 2. September 1986, S. 3.



„Ond/oder?“-Umfrage). Dieses hielt die Gruppe aber für ungeeignet und eher schädlich, um dem Anliegen des Frauenstimmrechts in Innerrhoden zum Durchbruch zu verhelfen, da bei einem negativen Ausgang der Konsultativabstimmung die abwehrende Haltung noch zementiert werden würde, wie GFI-Präsident Josef Manser gegenüber „Radio aktuell“ erklärte.<sup>258</sup> Bei der zweiten Sitzung der Gruppe Frauenstimmrecht am 24. Oktober 1986 präsentierte der spätere Innerrhoder Nationalrat Rolf Engler schliesslich vier Varianten zur Einführung des Frauenstimmrechts und nun sollte auch der Kontakt mit anderen interessierten Kreisen hergestellt werden.<sup>259</sup> So wurden die Vorschläge der GFI zwar 1987 öffentlich gemacht, aber dann nicht weiter vorangetrieben, da man die Entwicklung in Ausserrhoden abwarten wollte.<sup>260</sup> Auch auf rechtlichem Weg gab es bis Ende der achtziger Jahre keine Vorstösse der GFI. Dies erstaunt deshalb, weil gerade die GFI in den siebziger Jahren für Anliegen von viel geringerer Bedeutung juristische Wege bis hin zum Bundesgericht genutzt hatte, nun beim Frauenstimmrecht jedoch beschloss auf den Föderalismus Rücksicht zu nehmen.<sup>261</sup>

Während in Ausserrhoden also etwa mit der „Ond/oder?“-Umfrage oder der Interessengemeinschaft für politische Gleichberechtigung der Frauen zumindest Versuche unternommen wurden, um das Frauenstimmrecht in den nächsten Jahren zu verwirklichen, schwieg man in Innerhoden zur Frauenstimmrechtsfrage. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass man in Innerrhoden davon ausging 1981/1982 mit der Einsetzung einer Kommission bereits einmal alle Hebel in Bewegung gesetzt zu haben, um das Frauenstimmrecht endlich zu verwirklichen und dann dennoch an der Landsgemeinde gescheitert war. Im Sommer 1987 nahm mit Carlo Schmid, der als Festredner an der Bundesfeier vor Steinegger Schüler sprach, schliesslich wieder ein Mitglied der Standeskommission zum Frauenstimmrecht Stellung:

Die Argumente und Gegenargumente sind hinreichend bekannt. Aber es ist meine Pflicht, als einer der Landesbeamten und Euer Volksvertreter im Bund, Euch darauf hinzuweisen, dass die Zeit drängt. Der Bund ist nicht gewillt, noch in der Lage, das mangelnde Frauenstimmrecht auf beliebige Zeit hinzunehmen. Geben wir den Frauen das Stimmrecht aus eigenem Antrieb. Vermeiden wir es, dass fremde Herren unseren Frauen ein Recht geben, das sie eigentlich von uns erhalten sollten.<sup>262</sup>

Der damalige Ständerat machte damit klar, dass der Bund im Bezug auf das nicht gewährte Frauenstimmrecht in Innerrhoden zunehmend Druck ausüben würde. Dennoch wurde das

---

<sup>258</sup> Ebd.

<sup>259</sup> GFI-Bulletin Nr. 37 vom Oktober 1987, S. 15.

<sup>260</sup> Mock, 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, S. 13.

<sup>261</sup> Ebd., S. 14.

<sup>262</sup> Balmer, „Der Bund wird ungeduldig“, in: AV, 4. August 1987, S. 3.

Frauenstimmrecht in der Standeskommission erst wieder 1988 behandelt. Im Zusammenhang mit der Einladung von Bundesrätin Elisabeth Kopp zur Landsgemeinde 1989 in Appenzell wurde in der Standeskommissionssitzung vom 25. April 1988 nämlich darauf hingewiesen, dass die Männer des Kantons Appenzell Ausserrhoden an der Landsgemeinde 1989 über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts abstimmen werden.<sup>263</sup> Dabei stellte sich der Innerrhoder Regierung die Frage, ob diesbezüglich auch im Kanton Innerrhoden Schritte unternommen werden sollen. Nach ausführlicher Diskussion erachtete es die Standeskommission jedoch für verfrüht diese Angelegenheit wieder dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. In dieser Frage, so die Standeskommission, sollte nicht sie selbst, sondern andere politische Gruppierungen tätig werden und eine erneute Abstimmung anstreben. Eine mögliche Abstimmung über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes sah die Standeskommission erst in einigen Jahren und zudem bleibe es auch abzuwarten, wie sich die Angelegenheit im Kanton Appenzell Ausserrhoden entwickle.<sup>264</sup>

Damit überliess die Standeskommission das Frauenstimmrecht den politischen Parteien oder privaten Personen. Denn als typisch für den Weg Innerrhodens zum Frauenstimmrecht erwies sich der Kampf von Einzelkämpfer/innen, welche entscheidende Schritte zur Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden einzuleiten versuchten. Neben der angesprochenen Ottilia Paky, waren es Carl Wunderli, der 1980 und 1989 mit Einzelinitiativen für das integrale Stimmrecht kämpfte, und Theresa Rohner, welche 1989 mit ihrer staatsrechtlichen Beschwerde für neuen Schwung in der Frauenstimmrechtsfrage sorgte.<sup>265</sup> Im Zusammenhang mit diesen Innerrhoder Persönlichkeiten ist auch die Appenzeller Kunstmalerin Sibylle Neff zu erwähnen. Doch das Verhältnis Neffs zum Frauenstimmrecht ist durchaus ambivalent. Einerseits war Neff für die Rechte der Frau, aber nicht für das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde.<sup>266</sup> Sie fand aber, dass die ledigen Frauen, die keinen Mann an die Landsgemeinde delegieren konnten, auch zu ihrem Recht kommen müssten.<sup>267</sup> An der Landsgemeinde 1990 sorgte Neff zudem für Aufsehen, als sie für ein „Tonderwetter“ sorgte und während der feierlichen Eidesleistung der Männer Teller aus ihrem Fenster am Landsgemeindeplatz schmiss.<sup>268</sup> Allerdings brachte

---

<sup>263</sup> Protokoll der Standeskommission vom 25. April 1988, Nr. 659.

<sup>264</sup> Ebd.

<sup>265</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 356-358.

<sup>266</sup> Vgl. Schläpfer, Schön schräg, S. 37.

<sup>267</sup> Ebd., S. 27.

<sup>268</sup> Vgl. Wottreng, „I bi e ke Ringi“, in: NZZ am Sonntag, 25. Juli 2010, S. 14.

Neff damals nicht das fehlende Frauenstimmrecht in Rage, sondern ein jahrzehntelanger Streit mit der Feuerschaugemeinde um ein Wegrecht auf ihrem Grund und Boden.<sup>269</sup>

## **6.2. Die staatsrechtliche Beschwerde von Theresa Rohner**

Als langjährige (Einzel-)Kämpferin um das Frauenstimmrecht darf man in Innerrhoden sicherlich Theresa Rohner bezeichnen. Rohner ist eine gebürtige Ausserrhoderin, die als junge Frau in den Nachbarkanton umgezogen war und in Appenzell eine Töpferei eröffnete. Allerdings ist Rohner, für eine Ausserrhoderin damals aussergewöhnlich, katholisch getauft, womit sie – wie sie im Interview der Sendung „Zeitblende“ des Schweizer Radios am 20. November 2010 betont – viel an Akzeptanz in Innerrhoden gewonnen habe, da sie auch ab und zu die Kirche besucht habe.<sup>270</sup> Neben diesem Interview in der Sendung „Zeitblende“ verwendete ich zur Ausarbeitung von Rohners Rolle bei der Einführung des Frauenstimmrechts auch ein von ihr gegebenes Interview in der Sendung „Doppelpunkt“ vom 3. Februar 2011 im Schweizer Radio, in der sich zusammen mit ihr zwei weitere Frauen an den langwierigen Weg der Erlangung ihrer politischen Gleichberechtigung erinnerten. Ergänzt werden diese Interviews durch schriftliche Quellen wie Zeitungberichte oder amtliche Dokumente, denn die rund zwanzig Jahre nach den Ereignissen aufgezeichneten Radiointerviews sind subjektive Erinnerungen von Theresa Rohner. Jedoch lassen sich die meisten ihrer Ausführungen mit diesen schriftlichen und amtlichen Quellen verifizieren und nicht überprüfbare Aussagen ihrerseits sind nachvollziehbare und glaubhafte Zeitzeugnisse.

Aus den beiden Radiointerviews geht hervor, dass eine Fernsehsendung die Initialzündung für Rohners Beschwerde gewesen sein soll. Bei dieser TV-Diskussion zum Frauenstimmrecht gab der bereits angesprochene Staatsrechtsprofessor Andreas Auer telefonisch ein Interview, worin er die rechtlichen Möglichkeiten einer Beschwerde ans Bundesgericht erläuterte, mit welcher eine Frau gegen die politische Diskriminierung im Kanton hätte vorgehen können. Da sei für sie klar gewesen, das dies der Weg sei, den sie gehen wolle, so Rohner in der Sendung „Doppelpunkt“.<sup>271</sup> Auch in der Sendung „Zeitblende“ spricht sie von dieser TV-Sendung, bei der es bei ihr „klick“ gemacht habe und sie sich sagte, „das mache ich, genauso, wie der das vorschlägt.“<sup>272</sup> Sie habe Andreas

---

<sup>269</sup> Vgl. Schläpfer, Schön schräg, S. 27.

<sup>270</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

<sup>271</sup> 40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt vom 3. Februar 2011.

<sup>272</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

Auer dann ausfindig gemacht und mit ihm telefoniert. Dieser sicherte ihr in diesem Telefonat offenbar seine Unterstützung zu.<sup>273</sup> Sehr wahrscheinlich handelt es sich bei der von Rohner angesprochenen Fernsehsendung um eine Liveübertragung des Schweizer Fernsehens vom 29. September 1988 mit dem Namen „Heute abend: Frauenstimmrecht Appenzell“. In dieser Sendung nahmen als Befürworter des Frauenstimmrechts in Innerrhoden u.a. Carlo Schmid, Vreni Mock, Ottilia Paky und alt Landammann Johann Baptist Fritsche teil. Viel Neues brachte die Sendung laut Appenzeller Volksfreund jedoch nicht zu Tage – die Argumente blieben die gleichen. Immerhin hielt aber Carlo Schmid in der Sendung fest, dass von der Standeskommission aus in nächster Zeit keine Anstösse zur Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts in Innerrhoden zu erwarten seien. Dies gleichgültig, ob die Ausserrhoder Männer Ende April 1989 einer Einführung zustimmten oder nicht. Es herrsche bei den Innerrhodern die Gepflogenheit nach der Ablehnung einer Vorlage mit einer neuen Abstimmung in gleicher Sache etwa acht bis zehn Jahre zuzuwarten. Dies bedeutete aber, dass in Innerrhoden bereits 1990 ein neuer Anlauf hätte unternommen werden können, da die Frist von acht Jahren eingehalten worden wäre. Zudem stand der Meinung von Schmid noch das Recht der Einzelinitiative gegenüber.<sup>274</sup> Rohner dachte, wie sie im Zeitblende-Interview ausführt, dass Frauen, welche mit ihr über das Frauenstimmrecht mitdiskutiert hätten, mit ihrer Beschwerde mitziehen würden. Dies sei dann aber nicht so gewesen. Es hätten sich sogar viele befreundete Frauen von ihr abgewandt, obwohl sie sich zuvor in Diskussionen stets für die Sache stark gemacht hätten.<sup>275</sup> Trotzdem – nun auf sich alleine gestellt – sah sich Rohner nach einem persönlichen Anwalt um, doch kein in Innerrhoden ansässiger Anwalt war bereit ihre Beschwerde zu übernehmen und mitzutragen.<sup>276</sup> Schliesslich besuchte sie den ihr persönlich bekannten heutigen St. Galler SP-Ständerat und Anwalt Paul Rechsteiner, der sie in ihrem Anliegen bestärkte, aber auch anmerkte, dass er für den Fall der falsche sei – eine Frau solle sie vertreten. So nahm sich schliesslich Hannelore Fuchs, die in der gleichen Anwaltspraxis wie Rechsteiner arbeitete, dem Fall und der rechtlich komplizierten Situation an. Rohner wusste, dass ein ähnliches Vorhaben in Ausserrhoden – die Beschwerde an das Bundesgericht aufgrund des Ausschluss der Frauen vom aktiven und passiven Wahlrecht bei den Ständeratswahlen vom 18. Oktober 1987 – an formellen

---

<sup>273</sup> Ebd.

<sup>274</sup> Koller, Immer wieder: Die Frauen und das Bild der Landsgemeinde, in: AV, 1. Oktober 1988, S. 3.

<sup>275</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

<sup>276</sup> Mock, 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, S. 14.

Fehlern gescheitert war. Solche Formfehler sollten bei ihrer Beschwerde durch eine professionelle juristische Begleitung unbedingt vermieden werden.<sup>277</sup>

Mit einem Schreiben stellte Theresa Rohner, die im Übrigen auch Mitglied der GFI war,<sup>278</sup> am 5. April 1989 bei der Standeskommission des Kantons Innerrhoden ein Gesuch, es sei ihr die aktive Teilnahme an der Landsgemeinde vom 30. April 1989 zu bewilligen. Sie sei als volljährige, im Kanton wohnhafte Schweizerbürgerin gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BV zur kommenden Landsgemeinde zuzulassen bzw. sei ihr die aktive Mitwirkung zu bewilligen und ihr zu diesem Zwecke die Abstimmungsunterlagen zuzustellen. „Sofern die Standeskommission dieses Gesuch unter Berufung auf Art. 19. und 20 der Kantonsverfassung ablehnen müsse, ersuche sie darum, ihr diesen Entscheid mit rekursfähiger Verfügung mitzuteilen“<sup>279</sup>, so Rohner in ihrem Schreiben. Erstaunlich ist dass Rohner trotz Rechtsberatung den falschen Artikel zitierte. So teilt ihr die Standeskommission in ihrer Antwort denn auch mit, dass das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten nicht in den Art. 19 und 20 KV, sondern in Art. 16 KV geregelt ist.<sup>280</sup> Zwar wurden Theresa Rohner schliesslich von der Ratskanzlei die Unterlagen für die Landsgemeinde 1989 übermittelt, eine Zulassung zur Landsgemeinde vom 30. April 1989 erhielt sie jedoch erwartungsgemäss nicht. Am 18. April 1989 wies die Standeskommission Rohners Gesuch nämlich ab. Sie hielt dabei fest, dass gemäss Art. 16 der Kantonsverfassung den Frauen das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten, insbesondere die Teilnahme an der Landsgemeinde und an Bezirksgemeinden nicht zustehe.<sup>281</sup> Gegen diesen Entscheid wandte sich Rohner am 22. Mai 1989 an das Bundesgericht. Dabei beantragte sie die Aufhebung der Verfügung der Standeskommission und stellte fest, dass Art. 16 KV gegen den Gleichberechtigungsartikel in Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung verstosse.<sup>282</sup> Die Standeskommission wurde vom Bundesgericht schliesslich zu einer Stellungnahme eingeladen. Dabei stellte sich die Regierung die Frage, ob für eine solche Stellungnahme an das Bundesgericht nicht ein Gutachten betreffend dem Verhältnis von Art. 4 zu Art. 74 Abs. 4 BV erstellt werden sollte, wobei Landammann Carlo Schmid diesbezüglich Kontakte mit seinem damaligen Ständeratskollegen und

---

<sup>277</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

<sup>278</sup> Mock, 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, S. 13.

<sup>279</sup> Protokoll der Standeskommission vom 18. April 1989, Nr. 630, S. 1.

<sup>280</sup> Ebd.

<sup>281</sup> Ebd., S. 1f.

<sup>282</sup> BGE 116 Ia 359, S. 361.

Strafrechtsprofessoren René Rhinow Kontakt gepflegt hatte.<sup>283</sup> Die weiteren Protokolle erwähnen aber kein solches Gutachten, denn die Standeskommission verzichtete schliesslich auf eine Vernehmlassung zur staatsrechtlichen Beschwerde vom 22. Mai 1989, betonte aber gleichzeitig, dass ihrer Auffassung nach der Sache gedient wäre, wenn der Entscheid des Bundesgerichtes sobald als möglich gefällt werden könnte.<sup>284</sup>

Der Appenzeller Volksfreund berichtete am 30. Mai 1989 erstmals über die staatsrechtliche Beschwerde, allerdings ohne den Namen der Beschwerdeführerin zu erwähnen.<sup>285</sup> Doch im bevölkerungsarmen Kanton Innerrhoden wird sich schnell herumgesprochen haben, wer für diese Beschwerde verantwortlich war. So bekam Rohner auch Reaktionen in ihrem Umfeld zu spüren. So habe sie in ihrer Töpferei Kunden verloren, allerdings auch neue dazugewonnen. Zudem hätten sich auch im persönlichen Umfeld Freunde und Freundinnen durch ihre Beschwerde von ihr abgewendet.<sup>286</sup> Zudem erwähnt die Appenzeller Zeitung am 9. Mai 1990, dass am Tag als ihr Rekurs in der Presse veröffentlicht worden war, ein Stein in die Schaufensterscheibe von Rohners Töpferei geworfen worden war.<sup>287</sup> Doch erklärte Rohner in der Radio-Interviews, dass sie nie verbal angegriffen worden sei – dies sei hinter vorgehaltener Hand oder in Leserbriefen passiert.<sup>288</sup> Auch nach der Landsgemeinde 1990 sagte Rohner im Appenzeller Volksfreund dass die negativen Reaktionen, die direkt an sie herangetragen wurden, „überraschend gering“<sup>289</sup> seien. Beschämend fand sie aber, wie vor allem ihre Familie angegriffen wurde. Zudem empfand sie damals den Vorwurf, „Auswärtige“ hätten in Innerrhoden nichts zu melden, als ein haltloses Argument, denn „als Ausserrhoderin sei und fühle sie sich als Appenzellerin.“<sup>290</sup>

Das Bundesgerichtsverfahren wurde schliesslich vom 10. Oktober 1989 bis zur Landsgemeinde vom 30. April 1990 ausgesetzt. Denn Theresa Rohner war – dies geht auch aus den Protokollen der Standeskommission hervor – bereit, „ihre Beschwerde zu stoppen, wenn seitens der Standeskommission hinsichtlich der Einführung des Frauenstimm- und Wahrechtes an der Landsgemeinde 1990 etwas unternommen wird.“<sup>291</sup> Dies war insofern

---

<sup>283</sup> Protokoll der Standeskommission vom 6. Juni 1989, Nr. 871, S. 1.

<sup>284</sup> Protokoll der Standeskommission vom 8. Mai 1990, Nr. 564, S. 1.

<sup>285</sup> Frauenstimmrechtsklage gegen Innerrhoden, in: AV, 30. Mai 1989, S. 2.

<sup>286</sup> 40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt vom 3. Februar 2011.

<sup>287</sup> Bellini, Nachdenkliches aus Innerrhoden, in: AZ, 9. Mai 1990, S. 3.

<sup>288</sup> 40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt vom 3. Februar 2011.

<sup>289</sup> Fritsche, „Dieses neue, dritte Nein hat viele Leute aufgerüttelt“, in: AV, 12. Mai 1990, S. 2.

<sup>290</sup> Ebd.

<sup>291</sup> Protokoll der Standeskommission vom 9. Mai 1989, Nr. 749, S. 1.

der Fall als das an der Landsgemeinde 1990 über das Frauenstimmrecht ein weiteres Mal abgestimmt wurde. Angesichts des Beschlusses der Landsgemeinde von 1990 wurde das Verfahren dann jedoch wieder aufgenommen und das Anliegen Rohners sollte durch zwei weitere Beschwerden ans Bundesgericht unterstützt werden.

### **6.3. Die Vorbereitung und Ausarbeitung der Frauenstimmrechtvorlage in der innerrhodischen Politik 1989/1990**

Nachdem das Frauenstimmrecht in Appenzell Ausserrhoden per Landsgemeindeentscheid 1989 eingeführt worden war, nahm der damalige Landammann Carlo Schmid bei der Eröffnung des Amtsjahres 1989/90 schliesslich wieder Bezug auf die Einführung des Frauenstimmrechts und führte dazu an, dass der ausserrhodische Landsgemeindeentscheid auch im Kanton Innerrhoden eine neue Lagebeurteilung verlange.<sup>292</sup> Deshalb wollte sich die Ständekommission zunächst mit den politisch relevanten Gruppierungen (Arbeitnehmer-, Gewerbe- und Bauernverband, CVP und GFI) sowie den Bezirken in Verbindung setzen, um danach eine Konferenz mit den Vertretern dieser Gruppierungen einzuberufen, wo die Situation des Frauenstimmrechtes in Innerrhoden nach dem Entscheid in Ausserrhoden neu beurteilt und das weitere Vorgehen besprochen werden sollte.<sup>293</sup> Gleichzeitig teilte Schmid in der Ständekommissionssitzung vom 9. Mai 1989 mit, dass der Oberegger Carl Wunderli mit dem Schreiben vom 8. Mai 1989 eine Initiative zur Einführung des Frauenstimmrechtes eingereicht hatte und die Ständekommission ersuchte, an der Landsgemeinde 1990 darüber abstimmen zu lassen.<sup>294</sup> Da nach geltendem Recht für Initianten in Innerrhoden die Möglichkeit besteht, ein Begehren der Landsgemeinde allenfalls selber vorzulegen, sah sich die Ständekommission schon vor der Aussprache mit den politisch relevanten Gruppierungen vor der Situation, dass das Abstimmungsdatum 1990 praktisch feststand.<sup>295</sup> Die Ständekommission wollte solche Einzelvorstösse wie die Initiative Wunderlis allerdings möglichst verhindern, da diese eine kontraproduktive Wirkung hätten haben können<sup>296</sup> und sie die Chancen einer Annahme einer Einzelinitiative als gering einstufen.<sup>297</sup> Mit der Erarbeitung einer Vorlage in Zusammenarbeit mit den politisch relevanten Gruppierungen wollte die

---

<sup>292</sup> Protokoll der Ständekommission vom 1. Mai 1989, Nr. 673.

<sup>293</sup> Protokoll der Ständekommission vom 9. Mai 1989, Nr. 749, S. 1.

<sup>294</sup> Ebd.

<sup>295</sup> Frauenstimmrechts-Frage, in: AV, 14. Juni 1989, S. 2.

<sup>296</sup> Protokoll der Ständekommission vom 9. Mai 1989, Nr. 749, S.1.

<sup>297</sup> Frauenstimmrechts-Frage, in: AV, 14. Juni 1989, S. 2.

Standeskommission der Landsgemeinde 1990 eine breit abgestützte Vorlage unterbreiten und so einerseits die staatsrechtliche Beschwerde von Frau Rohner stoppen und zudem Einzelvorstösse wie den von Carl Wunderli überflüssig machen.<sup>298</sup> Vor der Konferenz beschloss die Standeskommission im Bezug auf die Vorlage für die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts auf diejenige des Jahres 1982 zurückgreifen. Gleichzeitig sollte nach Auffassung der Standeskommission im Gegensatz zu 1982 keine weitere Einsetzung einer Kommission und öffentliche Kampagne für das Frauenstimmrecht erfolgen.<sup>299</sup>

Die Standeskommission, die Hauptleute der Bezirke, sowie jeweils ein Vertreter der CVP AI, der Arbeitnehmervereinigungen Appenzell und Oberegg, der Gewerbeverbände Appenzell und Oberegg, der Bauernverbände Appenzell und Oberegg und der Gruppe für Innerrhoden trafen sich schliesslich am 6. Juni 1989 zu einer Besprechung in Appenzell.<sup>300</sup> Bei dieser Diskussion stellte man fest, dass sich eine Mehrheit der Anwesenden für eine Abstimmung über das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1990 unter der Trägerschaft der Standeskommission und des Grossen Rates und mit breiter Abstützung der Bezirke und aller Gruppierungen aussprach.<sup>301</sup> Gleichzeitig wurde die staatsrechtliche Beschwerde Rohners von der Konferenz als kontraproduktiv erachtet und die Versammlung folgte dem Vorschlag der Standeskommission, auf eine Öffentlichkeitsarbeit zugunsten des Frauenstimmrechts zu verzichten. Dies, weil man aus der Vergangenheit lernen wollte. Denn 1981/82 waren, wie bereits aufgezeigt, grosse Anstrengungen im Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit unternommen worden, welche jedoch zu einer Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde führten. Es sollte aber, so der Tenor bei der Konferenz, vor allem in den Gruppierungen selbst diskutiert und debattiert werden, wobei insbesondere den Jugendlichen die notwendige Beachtung geschenkt werden sollte.<sup>302</sup>

Zudem wurde bei der Konferenz auch der Druck von aussen auf den Kanton Innerrhoden thematisiert. Der als damaliger Ständerat in Bern gut vernetzte Landammann Carlo Schmid erklärte als Vorsitzender der Konferenz die Lagebeurteilung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden aus der Sicht des Bundes wie folgt: „Nach Auffassung des Vorsitzenden ist seitens des Bundesrates bzw. des Parlaments in den nächsten Jahren nichts zu erwarten. Dagegen ist ein Entscheid des Bundesgerichtes wegen der staatsrechtlichen Beschwerde

---

<sup>298</sup> Protokoll der Standeskommission vom 9. Mai 1989, Nr. 749, S. 1.

<sup>299</sup> Protokoll der Standeskommission vom 6. Juni 1989 Nr. 871, S. 2.

<sup>300</sup> Protokoll der Standeskommission vom 6. Juni 1989, Nr. 866, S.1f.

<sup>301</sup> Ebd., S. 4.

<sup>302</sup> Ebd.



weit eher in Anschlag zu nehmen.“<sup>303</sup> Der politische Druck wurde also als gering eingeschätzt, doch dem befürchteten Bundesgerichtsentscheid sollte eine demokratische Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts an der Landsgemeinde zuvorkommen. Deshalb wurde die Standeskommission von der Konferenz beauftragt an der Gallenrats-Session 1989 eine entsprechende Frauenstimm- und Wahlrechtsvorlage in 1. Lesung zu unterbereiten.<sup>304</sup>

Bereits an der ordentlichen Neu- und Alträts-Session vom 13. Juni 1989 orientierte Carlo Schmid den Grossen Rat über die Konferenz und die Ergebnisse der Diskussion und dass sich die Frauenstimmrechtsvorlage im Text der Vorlage von 1982 anschliessen werde.<sup>305</sup> Schmid betonte, dass die Zustimmung zu einer Frauenstimmrechtsvorlage nicht nur erfolgt sei, „um eine Intervention des Bundes abzuwehren, sondern weil die Einführung dieses Rechtes einem elementaren Gebot der Rechtsgleichheit entspricht.“<sup>306</sup> Zudem hielt er in seiner Botschaft den gefällten Entschluss fest, dass im Gegensatz zu Ausserrhoden in Innerrhoden auf eine offizielle Informationskampagne verzichtet werden sollte:

Alle beteiligten Vertreter der Bezirke und der politischen Gruppierungen vertraten einhellig die Auffassung, dass auch besondere Informationskampagnen seitens der Behörden zu verzichten sei; die Frage als solche ist bekannt, die Auswirkungen einer Annahme dieser Vorlage sind überschaubar; eine Behördenkampagne zu dieser Angelegenheit ist daher nicht notwendig. Es bleibt den Parteien, den Gruppierungen, den Verbänden und Vereinen anheimgestellt, in ihrem Kreise diese Thematik im Verlaufe des Jahres zu behandeln.<sup>307</sup>

Zur ersten Lesung der Frauenstimmrechtsvorlage im Grossen Rat kam es schliesslich in der Gallenrats-Session vom 27./28. November 1989. Schmid erklärte im Grossen Rat, dass mit der Annahme dieses Landsgemeindebeschlusses alle im Kanton wohnhaften und mündigen Schweizerbürgerinnen nach dem neuen Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 der Kantonsverfassung stimmberechtigt seien. Zudem, so Schmid, beziehe sich das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht auf alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften des kantonalen Rechts.<sup>308</sup> Das Eintreten auf die Vorlage wurde nicht bestritten. Ratsmitglied Bischofberger aus Appenzell machte als redaktionelle Berichtigung bzw. Ergänzung noch darauf aufmerksam, dass in Art. 30 Abs. 10 der Kantonsverfassung analog der Männer auch die Frauen in gewissen Beamtungen nicht in einem engen Verwandtschaftsverhältnis zu einander stehen dürfen, um in der Behörde

---

<sup>303</sup> Ebd., S. 5.

<sup>304</sup> Ebd., S. 5f.

<sup>305</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 13. Juni 1989, S. 72f.

<sup>306</sup> Ebd., S. 73.

<sup>307</sup> Ebd.

<sup>308</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 27./28. November 1989, S. 30.

gleichzeitig tätig zu sein.<sup>309</sup> Aufgrund dieser Anregung hiess die Vorlage zuhanden der zweiten Lesung im Grossen Rat am 12. März 1990 dann nicht mehr nichtssagend „Landsgemeindebeschluss betreffend Revision von Art. 16 der Kantonsverfassung“ sondern neu „Landsgemeindebeschluss betreffend Einführung des Frauenstimm- und wahlrechtes“.<sup>310</sup> Diese Umtaufe fand statt, weil die Standeskommission diese Anregung von Bischofberger aus der ersten Lesung aufgenommen hatte, gleichzeitig mit der Änderung des Art. 16 (Stimm- und Wahlrecht) auch den Art. 30 Abs. 10 zu revidieren.<sup>311</sup> Die bisherige männliche Formulierung über verwandtschaftliche Ausschlussgründe, resp. Nicht-Wählbarkeitsgründe wurde nun neutral gefasst. In der zweiten Lesung in der Verfassungsrats-Session vom 12. März 1990 nahm der Rat an der Frauenstimmrechts-Vorlage zudem noch eine kleinere Korrektur betreffend dem Inkrafttreten vor. „Inkrafttreten nach Annahme durch die Landsgemeinde“, wie es üblicherweise hiess, hätte insofern Unklarheiten schaffen können, als bei strenger Auslegung die Frauen bereits beim nächsten Traktanden der Landsgemeinde 1990 unmittelbar nach einer allfälligen Annahme des Frauenstimmrechts hätten beiwohnen können. Um hier Klarheit zu schaffen, wurde das Inkrafttreten auf Montag, 30. April 1990 festgesetzt.<sup>312</sup> Die bereinigte Frauenstimmrechtsvorlage wurde somit mit folgendem Wortlaut einstimmig und ohne Enthaltungen vom Grossen Rat inklusive der Standeskommission im befürwortenden Sinne an die Landsgemeinde vom 29. April 1990 weitergeleitet:<sup>313</sup>

Art. 16:

1. An Landsgemeinden und an Gemeindeversammlungen sind alle im Kanton wohnhaften Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimmberechtigt, sofern sie das 20. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind.
2. Vom Stimmrecht ist ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde.
3. In Gemeindeangelegenheiten üben die Stimmberechtigten ihre Rechte am politischen Wohnsitz aus.

Art. 30:

- 10: In derselben sowie in den Gerichten können nicht zugleich Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder sitzen (die Auflösung der Ehe hebt den Ausschlussgrund der beiden letztgenannten Verwandtschaftsverhältnisse nicht auf).<sup>314</sup>

Bei dieser zweiten Lesung sollten dann noch weitere rechtliche Grundlagen für die Einführung des Frauenstimmrechts geschaffen werden, wobei zwei Verordnungen über die

---

<sup>309</sup> Ebd., S. 31.

<sup>310</sup> Fritsche, Stimmberechtigung in Rhoden und Korporationen, in: AV, 28. Februar 1990, S. 3.

<sup>311</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 12. März 1990, S. 31

<sup>312</sup> Ebd., S. 33.

<sup>313</sup> Ebd.

<sup>314</sup> Ebd., S. 35.

politischen Rechte angepasst werden sollten. Der Grosse Rat und die Standeskommission wollten nämlich die Regeln, die unmittelbar mit dem Stimmrecht zu tun hatten, der kommenden Revision anpassen. Dabei handelte es sich es um redaktionelle Anpassungen und Streichungen. Diese Anpassungen erfolgten – unter dem Vorbehalt der Annahme der Verfassungsänderung durch die Landsgemeinde 1990 – auch in der Verfassungsratsession im März 1990 durch den Grossen Rat. Bei der Verordnung über die politischen Rechte sollte dem Begriff des Schweizerbürgers jener der Schweizerbürgerin beigegeben werden bzw. dem Begriff des Auslandschweizers jener der Auslandschweizerin. Dies betraf Art. 2 und Art. 4 der Kantonsverfassung, die im Falle der Annahme geändert werden sollten.<sup>315</sup> Dieser Beschluss passierte den Rat unverändert und ohne Diskussionen.<sup>316</sup> Nicht unbestritten hingegen war der Vorschlag der Standeskommission, was die Revision der Verordnung betreffend die Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen und damit auch den Stimmrechtsausweis betraf. So merkte Ratsherr Dörig an, dass es fragwürdig sei, ob das Seitengewehr genügend Gewähr dafür biete, dass Unbefugte nicht in den Ring treten würden. Um diese Gefahr zu bannen, so Dörig, sollte auch den Männern ein Stimmrechtsausweis abgegeben werden.<sup>317</sup> Nach einer kürzeren Diskussion und der Anmerkung von Carlo Schmid, die Abschaffung des Seitengewehrs für die Männer würde die Frauenstimmrechtsvorlage gefährden, wurde schliesslich beschlossen, dass für die Männer wie bisher das Seitengewehr als Stimmrechtsausweis gelte und für die Frauen im Falle einer Annahme des Frauenstimmrechts die Stimmkarte.<sup>318</sup>

#### **6.4. Die Diskussionen zum Frauenstimmrecht in Innerrhoden vor der Landsgemeinde 1990**

Wie bereits an der Konferenz mit den politisch relevanten Kräften angekündigt worden war, waren alle politischen Kräfte Innerrhodens für die Einführung des Frauenstimmrechts. Neben der seit langem für das Frauenstimmrecht kämpfenden GFI fassten auch der Innerrhoder Gewerbeverband<sup>319</sup>, der Bauernverband Appenzell<sup>320</sup> und auch die CVP Appenzell Innerrhoden<sup>321</sup> die Ja-Parole zur Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts an der Landsgemeinde vom 29. April 1990.

---

<sup>315</sup> Ebd., S. 37.

<sup>316</sup> Ebd., S. 36.

<sup>317</sup> Ebd., S. 39.

<sup>318</sup> Ebd., S. 40-43.

<sup>319</sup> Fritsche, Gewerbe portiert, in: AV, 14. April 1990, S. 2.

<sup>320</sup> Fritsche, Bauernverband beschloss Landsgemeinde-Parolen, in: AV, 21. April 1990, S. 2.

<sup>321</sup> CVP AI, Sechsmal Ja aus Überzeugung zu den Sachvorlagen, in: AV, 26. April 1990, S. 2.

Die Pro- und Kontraargumente waren über die Jahre immer die gleichen geblieben. Der Kampf um das Frauenstimmrecht scheint dabei besonders in den achtziger Jahren die Bevölkerungen beider Appenzeller Halbkantone geteilt zu haben. GegnerInnen wie BefürworterInnen lebten oft nicht nur Tür an Tür, sondern der Graben verlief mitunter mitten durch die Familien.<sup>322</sup> Ein starkes Kontra-Argument war die Diskussion um die politische Institution und Praxis der Landsgemeinde. Dabei scheint die Angst bestanden zu haben, dass eine Veränderung in der Tradition der Landsgemeinde diese Institution in Frage stellen bzw. gefährden könnte und eine solche Veränderung lehnten die Gegnerinnen und Gegner ab.<sup>323</sup> Zudem, so die Frauenstimmrechtsgegner, seien fremde Erfahrungen von anderen Landsgemeindekantonen nicht ausschlaggebend. Man würde souverän entscheiden und niemand solle vorschreiben, was zu tun wäre. Es seien zudem auch Fremde, d.h. Nicht-Appenzellerinnen, die das Stimmrecht forderten. Die einheimischen Frauen würden sich nicht dafür interessieren.<sup>324</sup> Ausserdem wurde argumentiert, der Landsgemeindetag sei ein Ehrentag der Männer, an welchem sich die Frauen politisch durch ihre Männer vertreten lassen sollten – die Frauen würden dafür in der Familie herrschen.<sup>325</sup> Hier trat das geschlechterspezifische Rollenverständnis als Argument gegen das Frauenstimmrecht zum Vorschein, wonach die Frau zu Hause, der Mann jedoch nach aussen hin das Sagen habe.<sup>326</sup> Dabei wurde automatisch angenommen, dass die Interessen der Frau mit denen ihres Mannes identisch seien und zudem wurden nur verheiratete Frauen in diese Argumentation miteinbezogen. Denn wie unverheiratete Frauen ihr Stimm- und Wahlrecht ausführen konnten, blieb offen.<sup>327</sup> Schliesslich wurde auch angeführt, dass Frauen zu emotional und damit ungeeignet für die Politik seien. Und auch das Argument, dass Frauen keinen Militärdienst leisten und damit das Stimmrecht nicht verdienen würden, wurde aufgebracht.<sup>328</sup>

Ein Argument für das Frauenstimmrecht war unter anderem, dass die Frauen das Menschenrecht hätten, ihre Interessen selbst politisch zu vertreten.<sup>329</sup> Zudem, so die Befürworter, würden die Frauen ihre Aufgaben in der Familie besser erfüllen, wenn sie über das politische Geschehen informiert seien und sie würden das Stimm- und Wahlrecht

---

<sup>322</sup> Nentwich, Die Relevanz von Agency, S. 10.

<sup>323</sup> Ebd., S. 11.

<sup>324</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 354.

<sup>325</sup> Ebd.

<sup>326</sup> Vgl. Nentwich, Die Relevanz von Agency, S. 14.

<sup>327</sup> Ebd., S. 15.

<sup>328</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 354.

<sup>329</sup> Ebd.

auch aufgrund ihrer Leistungen in Familie und Gesellschaft verdienen. Die Frauen seien ausserdem durch den sozialen Wandel nicht mehr Untertanen der Männer.<sup>330</sup> Zusätzlich wurde angeführt, dass die Frauen neue Impulse durch ihre Lebenserfahrungen und das Setzen anderer politischer Schwerpunkte einbringen würden. Im Bezug auf die Landsgemeinde wurde gesagt, dass nur mit der Gleichberechtigung der Frauen die Landsgemeinde glaubwürdig bleiben könne und auch die Erfahrungen in anderen Landsgemeindekantonen positiv seien. Verfahrensprobleme, etwa das Platzproblem, der Stimmrechtsausweis oder das Kinderhüten, würden sich zudem problemlos lösen lassen, so die Frauenstimmrechtsbefürworter.<sup>331</sup>

Im Vorfeld der Landsgemeinde 1990 waren medial im Gegensatz zu Ausserrhoden nur die angesprochenen Argumente der Gegner zu hören. Es gab durchwegs Leserbriefe gegen das Frauenstimmrecht. Beispielsweise betonte Erich Räss aus Appenzell als junger Appenzeller „gewaltig“<sup>332</sup> gegen das Frauenstimmrecht zu sein. Er sprach von moralischen Gründen und er war der Ansicht, dass die Landsgemeinde nur noch in dieser Form, wie sie bis jetzt bestand, erhaltenswert sei. Zudem behauptete er, dass viele Frauen gleicher Meinung seien wie er.<sup>333</sup> L. Inauen aus Brülisau schrieb wiederum als Frau und „im Namen vieler Innerrhoderinnen“.<sup>334</sup> Sie rief die Männer dazu auf, das zu stimmen, was sie für richtig hielten und sich nicht durch fremde Einflüsse beeindrucken zu lassen. Sie persönlich bemitleide alle diejenigen Frauen, die sich diskriminiert fühlen würden, nur weil sie auf kantonaler Ebene kein Stimmrecht hätten. Die heutige Frauenbewegung, so Inauen weiter, könne und wolle sich nicht eingestehen, dass sich Frauen unter den gegebenen, in Innerrhoden herrschenden Zuständen, trotzdem gleichberechtigt fühlen können.<sup>335</sup>

Trotz der Brisanz der Frauenstimmrechtsfrage sprach der Appenzeller Volksfreund am Tag vor der Landsgemeinde davon, dass sich die Innerrhoder erstaunlich ruhig zeigen würden.<sup>336</sup> Allerdings erinnert sich Theresa Rohner, dass im Vorfeld der Landsgemeinde vor allem in den Restaurants die Wogen hochgegangen seien.<sup>337</sup> Sie selbst habe sich jedoch nicht an den Diskussionen beteiligt und äusserte sich – wie alle anderen

---

<sup>330</sup> Ebd.

<sup>331</sup> Ebd.

<sup>332</sup> Räss, Frauenstimmrecht: Nein aus tiefer Überzeugung, in: AV, 21. April 1990, S. 4.

<sup>333</sup> Ebd.

<sup>334</sup> Inauen, Frauenstimmrecht, in: AV, 25. April 1990, S. 3.

<sup>335</sup> Ebd.

<sup>336</sup> Koller, „Der Entscheidung des Volks die Sache überlassen“, in: AV, 28. April 1990, S. 1.

<sup>337</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

Frauenstimmrechtsbefürworter – auch nicht in Leserbriefen.<sup>338</sup> Diese Tatsache, dass in der Woche vor der Landsgemeinde Leserbriefe mit dem stets gleichen Tenor gegen die „Angriffe durch das Frauenstimmrecht auf Landsgemeinde, Tradition, Brauchtum“<sup>339</sup> erschienen waren, hält auch der Appenzeller Volksfreund einen Tag vor der Landsgemeinde fest. Gleichzeitig bezog die Zeitung selbst klar Partei für das Frauenstimmrecht:

Aber wer ehrlich ist, muss sich doch sagen, dass eine Gegnerschaft auf egoistischen Gründen aufgebaut ist, dass nur die eigene Situation in Betracht gezogen wird. Nicht beachten will man die Frauen, die nun einmal heute weit stärker als früher, in der Wirtschaft, im Schulwesen, als alleinerziehende Mütter, Verantwortung tragen und denn auch im öffentlichen Leben ihre Mitsprache wünschen. Und da ist die Frage fehl am Platz, wieviele Frauen denn überhaupt von ihren neuen Rechten und Pflichten Gebrauch machen würden.<sup>340</sup>

Der Appenzeller Volksfreund stellte sich berechtigterweise auch die Frage, wo denn die Stimmen der Befürworter geblieben seien.<sup>341</sup> Die Antwort auf diese rückblickend durchaus brisante Frage gab die Zeitung gleich selbst. Es gäbe nichts zu sagen, was in den vielen Jahren der Frauenstimmrechtsdiskussionen nicht schon gesagt worden wäre und es bestehe die eigentliche Furcht, nur noch vermehrt Emotionen zu wecken. Es gäbe schliesslich keine sachlichen Gründe, die gegen die Einführung des Frauenstimmrechts sprechen würden. Es seien emotionale Gründe, die ins Felde geführt würden, und gegen diese anzukämpfen sei fast aussichtslos.<sup>342</sup> Eine öffentliche Diskussion fand damit im Gegensatz zu Appenzell Ausserrhoden, wo sich auch die Regierung aktiv an den Diskussionen vor der Landsgemeinde beteiligte, kaum statt. Die Zeitung prognostizierte deshalb eine knappe Entscheidung. Es sei kaum jemand bereit, Wetten abzuschliessen, dass die letzte politische Männerbastion Europas am 29. April 1990 auch wirklich fallen würde.<sup>343</sup>

## **7. Die Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde 1990 in Appenzell und die Reaktionen darauf**

### **7.1. Die Abstimmung über das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1990**

Die Appenzeller Männer standen an der Landsgemeinde am 30. April 1990 vor einem historischen Entscheid – ganz egal wie dieser ausfallen würde. Carlo Schmid betonte in

---

<sup>338</sup> 40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt vom 3. Februar 2011.

<sup>339</sup> Koller, „Der Entscheidung des Volks die Sache überlassen“, in: AV, 28. April 1990, S. 1.

<sup>340</sup> Ebd.

<sup>341</sup> Ebd.

<sup>342</sup> Ebd.

<sup>343</sup> Strebel, Das letzte Stündlein eines „Sonderfalls“?, in: AV, 28. April 1990, S. 4.

seiner Eröffnungsrede dezidiert, dass auch die innerrhodische Landsgemeinde ihre Schranken in den Kompetenzen des Bundes finde, wobei sie diese Schranken und auch die Bundesverfassung zu achten und zu respektieren habe.<sup>344</sup> Dabei kam der noch wenige Minuten amtierende Landammann auch auf den Druck von aussen und dem damit verbundenen Trotz zu sprechen: „So wie es falsch ist, eine eigene Meinung unter fremdem Drucke aufzugeben, so falsch ist es, fremdem Drucke wehrend aus Trotz und Empörung das Gegenteil von dem zu stimmen, was wir für richtig und gerecht erachten.“<sup>345</sup> Er spielte damit auf ein Argument gegen das Frauenstimmrecht an, dem fremden Druck standhaft bleiben zu wollen.

Bei Traktandum acht und der eröffneten Diskussion plädierte dann zuerst der frisch gewählte Landammann Beat Graf für die Einführung des Frauenstimmrechts. Auch ein Landsgemeindekanton, so Graf, könne sich auf die Dauer nicht einer in allen anderen Kantonen geltenden Rechtsordnung widersetzen. Es gehe nun darum die Rechtsgleichheit, die in den Kirch- und Schulgemeinden und auf eidgenössischer Ebene bereits spiele, noch auf die kantonalen und kommunalen Belangen auszudehnen. In seinen Ausführungen verneinte Beat Graf ausserdem einen Druck auf die Landsgemeinde. Zudem sei es kein Unglück, dass Innerrhoden in der Frauenstimmrechtsfrage das Schlusslicht bilde – es bestehe aber ein erheblicher Unterschied darin, „Letzte zu werden oder die Letzten zu bleiben.“<sup>346</sup> Nach der Eröffnung der Diskussion trat Hans Speck aus Appenzell an Rednerpult und verkündete, dass die Innerrhoder Frauen das Stimmrecht überhaupt nicht wollten und er sprach despektierlich davon, dass „die wenigen Frauen, die ihrem Mann erst 5 Minuten vor seinem Erscheinen zu kochen pflegten nicht in die Regierung passten.“<sup>347</sup> Albert Neff aus Steinegg vertrat die gleiche Meinung wie sein Vorredner. Die Ablehnung der Vorlage sei keineswegs eine Diskriminierung der Frau. Zudem seien andere Staaten und Kantone mit dem Frauenstimmrecht nicht glücklicher und zufriedener als es die Innerrhoder seien, so Neff.<sup>348</sup> Damit war die Diskussion zum Frauenstimmrecht bereits abgeschlossen, Votanten für das Frauenstimmrecht gab es keine. Bei der Abstimmung wurde die Frauenstimmrechtsvorlage schliesslich im Verhältnis 6:4 von den Männern verworfen.<sup>349</sup> Der Appenzeller Volksfreund sprach von einem „Verhältnis von

---

<sup>344</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 29. April 1990, S. 1.

<sup>345</sup> Ebd., S. 2.

<sup>346</sup> Ebd., S. 8.

<sup>347</sup> Ebd., S. 9.

<sup>348</sup> Ebd.

<sup>349</sup> Ebd.

etwa 55:45 Prozent“<sup>350</sup>, das die Einführung des Frauenstimmrechtes auf Kantons- und Bezirksebene ablehnte. Bemerkenswert ist die später an einer Sitzung des Grossen Rats getätigte Aussage von Ratsherr E. Moser, wonach es auch Mitglieder des Grossen Rats gab, die zwar für die Weiterleitung der Vorlage im befürwortenden Sinne an der Landsgemeinde waren, an der Landsgemeinde selbst jedoch dagegen gestimmt haben sollen.<sup>351</sup>

## **7.2. Das Vorgehen der Innerrhoder/innen gegen den Landsgemeindeentscheid von 1990**

### **7.2.1. Die unmittelbaren Reaktionen auf den Landsgemeindeentscheid 1990 und die Gründung des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht**

Die Enttäuschung über den Männer-Entscheid in Appenzell war gross – allen voran bei den schweizerischen Frauenverbänden.<sup>352</sup> Bei den Kommentaren in den schweizerischen Tageszeitungen stand weniger das Faktum der abgelehnten Vorlage im Vordergrund als vielmehr die staatspolitischen Konsequenzen, die dieser Entscheid haben könnte. So schrieb die NZZ, dass Innerrhoden nun eine allfällige Bevormundung hinnehmen müsse.<sup>353</sup> Die Basler Zeitung und ihr Journalist Markus Rohner machten zudem für den Entscheid der Appenzeller Männer auch die Standeskommission und die Parteien verantwortlich. Anders als vor einem Jahr in Ausserrhoden hätten sich die Parteien und die Politiker, allen voran Landamman Carlo Schmid, hinter einer Mauer des Schweigens versteckt. Wobei sie laut Rohner von der irrigen Annahme ausgingen, die Männer würden ohne Zureden schon zur Vernunft kommen.<sup>354</sup>

Nachdem sich vor der Landsgemeinde 1990 nur die Frauenstimmrechtsgegner im Appenzeller Volksfreund bemerkbar gemacht hatten, meldeten im Lokalblatt nun unzählige erboste Frauenstimmrechtsbefürworter per Leserbriefe zu Wort. So sprach etwa Roswitha Dörig von fehlender Gerechtigkeit in Innerrhoden<sup>355</sup> und Anne-Marie Graf-Sutter aus Appenzell äusserte ihren Unmut am 5. Mai 1990 stellvertretend für viele andere Leserbriefe wie folgt:

Uns Frauen wurde viel vorgeworfen, wir hätten uns im Vorfeld der Landsgemeinde zu wenig oder gar nicht zum Wort gemeldet. Auch hier möchte ich wieder im Sinne vieler sprechen, wenn ich

---

<sup>350</sup> Fritsche, Frauenstimmrecht deutlich abgelehnt, in: AV, 30. April 1990, S. 1.

<sup>351</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 27. August 1990, S. 10.

<sup>352</sup> Frauenverbände enttäuscht, in: AV, 2. Mai 1990, S. 3.

<sup>353</sup> Erneutes Innerrhoder Nein zum Frauenstimmrecht, in: NZZ, 30. April 1990, S. 17.

<sup>354</sup> Rohner, Kommentar, in: BaZ, 30 April 1990, S. 11.

<sup>355</sup> Dörig, Stimmen ist Bürgerpflicht, in: AV, 2. Mai 1990, S. 4.



sage, man wollte sich ruhig, bescheiden im Hintergrund halten, um möglichst wenig Grund für unnötige Emotionen zu bieten. Was aber nicht heisst, dass das Stimm- und Wahlrecht nicht gewünscht wird. Dieses Vorgehen wurde aber von vielen Männern als Vorwand benutzt, mit der alten Meinung aufzufahren: „Die Frauen wollen es ja gar nicht.“ Mein Wunsch wäre nun, dass sich Frauen und Männer aus den verschiedensten Kreisen zusammenschließen, um der ganzen Bevölkerung von Appenzell Innerrhoden endlich klarzumachen, dass wir Frauen fähig und reif sind, auch im politischen Leben unseres Kantons mitzubestimmen.<sup>356</sup>

Dabei gab es im Appenzeller Volksfreund nicht nur Reaktionen aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden, sondern aus der ganzen Schweiz. So schrieb Wilhelm Meier aus Winterthur Appenzell als Ferienziel ab,<sup>357</sup> Daniel Fischer aus Wilchingen bezeichnete den Entscheid als eine Schande für die Schweiz<sup>358</sup> und Niklaus Schefer aus Kreuzlingen zog mit dem Begriff des „Apartheidsystems“ sogar Parallelen zur damaligen Situation in Südafrika.<sup>359</sup>

Die Wut bei den Innerrhoder Frauen, die sich bisher so zurückgehalten hatten, brach nun jedoch nicht nur in Leserbriefen aus ihnen heraus. So wurde unmittelbar nach der Landsgemeinde spontan ein „Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht“ gegründet, das sich im Appenzeller Volksfreund in einem offenen Brief an die Ständekommission wandte und mittels Inseratetalon Unterschriften für die Einführung des Frauenstimmrechts sammelte. Im Brief schrieb die Initiatorin des Komitees, die Steingeggerin Hedy Rempfler, dass die Ablehnung des Frauenstimmrechts viele Männer und Frauen in Innerrhoden tief getroffen habe:

Nachdem nun jahrelang abgewartet wurde und die Befürworter vor allem im Hinblick auf die letzte Landsgemeinde auf Vernunft gesetzt und dafür auf Propaganda verzichtet haben, da die Gefahr bestand, durch missverständliche „Bekehrungsversuche“ den Trotz der Gegner noch mehr herauszufordern, ist es höchste Zeit, entschlossen etwas für das Frauenstimmrecht zu unternehmen. [...] Wahrscheinlich bildet Bundeszwang die einzige wirklich schnelle Lösung dieses Problems, doch wir wollen auch Hand bieten für jeden anderen, erfolgsversprechenden Lösungsversuch. Zwang nämlich wäre nicht sympathisch, und ein derartiges Bundesgerichtsurteil hätte zudem Auswirkungen auf die Souveränität aller Kantone.<sup>360</sup>

Der offene Brief Rempflers und ihres Aktionskomitees zeigte, dass die Frauen selbst nun entschlossen waren, um für das Frauenstimmrecht zu kämpfen. Dabei stellte der juristische Weg aus Sicht der Frauen nicht die gewünschte, aber die wohl effektivste Lösung des Problems dar.

---

<sup>356</sup> Graf-Sutter, Wunsch: Zusammenschluss, in: AV, 5. Mail 1990, S. 5.

<sup>357</sup> Meier, Appenzell als Ferienziel abgeschrieben, in: AV, 2. Mai 1990, S. 4.

<sup>358</sup> Fischer, Eine Schande für die Schweiz, in: AV, 2. Mai 1990, S. 4.

<sup>359</sup> Schefer, „Apartheidssystem“ in Innerrhoden?, in: AV, 5. Mai 1990, S. 7.

<sup>360</sup> Rempfler, Offener Brief an die Ständekommission, in: AV, 5. Mail 1990, S. 7.

## **7.2.2. Die Vorgehen der GFI und des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht im Kampf ums Frauenstimmrecht**

Nach der Ablehnung des Frauenstimmrechts machte sich eine öffentliche Polarisierung bemerkbar. Allerdings nicht nur was das Verhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern betraf, sondern auch im Bezug auf das weitere Vorgehen oder eben Nicht-Vorgehen der Frauenstimmrechtsbefürworter.<sup>361</sup> Neben dem neu gegründeten Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht wollte sich auch die GFI weiterhin für das Frauenstimmrecht engagieren, dies gab sie an einer Bezirksgemeindeversammlung am 30. April 1990 umgehend bekannt.<sup>362</sup> Gleichzeitig hatte der Aufruf des Aktionskomitees mittels Talons im Appenzeller Volksfreund grossen Erfolg. Bis am 12. Mai 1990 hatten bereits fünfhundert Personen den Aufruf des spontan gegründeten Aktionskomitees im Appenzeller Volksfreund unterzeichnet, wobei der Talon von mehr Frauen als Männern zurückgeschickt wurde. Hedy Rempfler betonte im Appenzeller Volksfreund, dass die Reaktionen auf das Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht ausschliesslich positiv seien.<sup>363</sup> Es hätten sich mehrere spontan gebildete Gruppen von (einheimischen) Befürworterinnen und Frauen jeden Alters und jeglicher sozialer Herkunft der Aktion angeschlossen. Rempfler merkte zudem an, dass das Aktionskomitee auch Theresa Rohner, deren staatsrechtliche Beschwerde nun wieder vom Bundesgericht behandelt wurde, ideell und aktiv unterstützen würde.<sup>364</sup>

Die Ständekommission sah gleichzeitig zunächst keinen Handlungsbedarf beim Thema Frauenstimmrecht. Da vorerst der Entscheid des Bundesgerichts abzuwarten war, war es für die Ständekommission auch nicht möglich, zu dem im Appenzeller Volksfreund erschienen offenen Brief des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht Stellung zu nehmen.<sup>365</sup> Ausserdem erklärte Landammann Beat Graf gegenüber dem Appenzeller Volksfreund, der Entscheid der Landsgemeinde sei zu akzeptieren und Graf erläuterte zur Stellungnahme ans Bundesgericht, dass auf eine detaillierte Vernehmlassung verzichtet und auch kein Antrag gestellt wurde. Man wolle dem Bundesgericht nicht dreinreden, zumal es sich um eine reine Interpretationsfrage mit juristischem wie politischem Aspekt

---

<sup>361</sup> Fritsche, „Dieses neue, dritte Nein hat viele Leute aufgerüttelt“, in: AV, 12. Mai 1990, S. 2.

<sup>362</sup> GFI-Bulletin Nr. 41 vom April 1991, S. 7.

<sup>363</sup> Fritsche, „Dieses neue, dritte Nein hat viele Leute aufgerüttelt“, in: AV, 12. Mai 1990, S. 2.

<sup>364</sup> Ebd.

<sup>365</sup> Protokoll der Ständekommission vom 8. Mai 1990, Nr. 563.

handle.<sup>366</sup> Zu diesem juristischen Aspekt äusserte sich am 12. Mai 1990 im Appenzeller Volksfreund per Leserbrief wie bereits erwähnt auch Daniel Fässler und erläuterte dabei seine Ausführungen zur rechtlichen Situation.<sup>367</sup>

Am 11. Mai 1990 fand schliesslich eine konstituierende Sitzung des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht statt, bei welcher eine neunköpfige Arbeitsgruppe gebildet wurde, in der auch Daniel Fässler als Rechtsberater Einsitz nahm. Das Aktionskomitee zeigte sich an der Sitzung enttäuscht davon, dass die Standeskommission keinen Handlungsbedarf sah, selber tätig zu werden. Deshalb wurde beschlossen, eine weitere Initiative zur Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts für die Landsgemeinde 1991 zu lancieren.<sup>368</sup> Dazu wollte man eine Unterschriftensammlung lancieren. Zwar hätte eine Einzelinitiative mit nur einer gültigen Unterschrift eines stimmberechtigten Mannes gereicht, doch wollte man dem Begehren mehr Gewicht verleihen. Auch indem möglichst viele Unterschriften von Frauen gesammelt werden würden, auch wenn diese nachher offiziell als ungültig erklärt würden.<sup>369</sup> Gleichzeitig wurde auf ein „Angriff auf breiter Front“<sup>370</sup> verzichtet. D.h. man wollte auf Bundesebene erst einmal den anstehenden Entscheid des Bundesgerichts auf die staatsrechtliche Beschwerde gegen den Ausschluss der Frauen von der Landsgemeinde abwarten. Ins Auge gefasst wurde jedoch zusätzlich eine Petition an die eidgenössischen Räte, welche die Aufhebung des Stimmrechtsvorbehaltes in der Bundesverfassung erreichen sollte. Dieses Mittel wollte man allerdings nur anwenden, wenn sich zeigen sollte, dass kantonsintern kein deutlicher Stimmungsumschwung erreicht werden konnte. Das Vorgehen mit einer Volksinitiative im Kanton bedeutete, dass noch einmal ein moderater Weg eingeschlagen werden sollte. Den Männern sollte damit erneut die Chance gegeben werden, dem Frauenstimmrecht freiwillig zuzustimmen.<sup>371</sup>

### **7.2.3. Die Einreichung von zwei weiteren staatsrechtlichen Beschwerden und die Forderung nach einer ausserordentlichen Landsgemeinde im Jahre 1990**

Die Thematik des Frauenstimmrechts war selbstverständlich nicht nur in Innerrhoden ein Thema, sondern wurde auch im Schweizer Fernsehen diskutiert. Am 15. Mai 1990 versuchte der „Zischtigs-Club“ in rund eineinhalb Stunden die Tiefen der Innerrhoder

---

<sup>366</sup> Fritsche, „Dieses neue, dritte Nein hat viele Leute aufgerüttelt“, in: AV, 12. Mai 1990, S. 2.

<sup>367</sup> Fässler, Nein zum Frauenstimmrecht: Rechtliche Konsequenzen, in: AV, 12. Mai 1990, S. 5.

<sup>368</sup> Fritsche, Initiative mit Unterschriften für Landsgemeinde 1990, in: AV, 15. Mai 1990, S. 2.

<sup>369</sup> Ebd.

<sup>370</sup> Fritsche, „Sanfter Druck“ statt Zwang, in: AV, 15. Mai 1990, S. 2.

<sup>371</sup> Ebd.

Seele speziell und der Schweizer Männerseele allgemein auszuloten. Gastgeber Jörg Kachelmann leitete eine Gesprächsrunde mit fünf Damen und zwei Herren, u.a. mit der Innerrhoder Frauenstimmrechtskämpferin Ottilia Paky und dem damaligen Innerhoder Nationalrat Rolf Engler. Anlass für die Fernseh-Livediskussion waren neben der Ablehnung des Frauenstimmrechtes in Innerrhoden die Nichtwahl einer Frau in den Obwaldner Regierungsrat und die Abwahl der einzigen Berner Regierungsrätin Leni Robert am gleichen Tag der Landsgemeinde in Innerrhoden. Neues brachte die Diskussionsrunde laut Appenzeller Volksfreund allerdings nicht hervor. Die Polarisierung in dieser Frage blieb bestehen, beide Seiten zeigten keine Anzeichen eines dialogbereiten Aufeinanderzugehens.<sup>372</sup>

Nachdem das neugegründete Aktionskomitee die Führung im Kampf um das Frauenstimmrecht übernommen zu haben schien, wurde – wie bereits von ihr selbst angekündigt – auch die Gruppe für Innerrhoden wieder aktiv. An der 21. Hauptversammlung am 19. Mai 1990 beschloss die GFI nämlich eine Arbeitsgruppe zu gründen und für den 22. Mai 1990 eine Mitgliederversammlung einzuberufen.<sup>373</sup> Diese sollte über die weiteren Schritte diskutieren und allenfalls darüber beschliessen, ob eine Stimmrechtsbeschwerde in Sachen Landsgemeinde 1990 sinnvoll wäre. An dieser Hauptversammlung wurde schliesslich auch das Verhältnis zum neu gegründeten Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht diskutiert. Einige Mitglieder waren dabei über deren Zusammensetzung wenig glücklich, da man der Ansicht war, die Juristen seien im Aktionskomitee übervertreten und es fehle unter anderem eine Frau aus Landwirtschaftskreisen.<sup>374</sup> Trotz diesen Vorbehalten gegenüber dem Aktionskomitee beschloss die GFI an der angesprochenen Mitgliederversammlung ein breitgefächertes Aktionsprogramm, um die Bemühungen des Komitees auf breiter Front zu unterstützen. Kantonsintern wollte die GFI die Forderung einer ausserordentlichen Landsgemeinde unterstützen. Auf nationaler Ebene lancierte die GFI eine Petition an die eidgenössischen Räte und unterstützte auch die (Männer-)Beschwerde an das Bundesgericht, worin von Männern der ablehnende Landsgemeinde-Entscheid von 1990 angefochten wurde.<sup>375</sup> Denn neben der Beschwerde von Theresa Rohner wurden nun zwei weitere staatsrechtliche Beschwerden gegen den Landsgemeindebeschluss vom 29. April 1990 eingereicht. Im

---

<sup>372</sup> Fritsche, „Zischtigs-Club“: Munter im Kreis herum, in: AV 17. Mai 1990, S. 2.

<sup>373</sup> GFI-Bulletin Nr. 41 vom April 1991, S. 7f.

<sup>374</sup> Kradolfer, Frauenstimmrecht und Inneres Land Schwerpunkte 1990, in: AV, 22. Mai 1990, S. 3.

<sup>375</sup> Fritsche, Vorgehen auf breiter Front beschlossen, in: AV, 26. Mai 1990, S. 2.

späteren Bundesgerichtsurteil ist davon die Rede, dass am 29. Mai 1990 Ursula Baumann und 52 weitere im Kanton wohnhafte Frauen gegen den Landsgemeindebeschluss staatsrechtliche Beschwerde einreichten. Zudem hatten bereits am 20. Mai 1990 Mario Sonderegger und 48 weitere Männer mit Wohnsitz im Kanton Appenzell Innerrhoden eine im wesentlichen gleichlautende staatsrechtliche Beschwerde eingereicht.<sup>376</sup> Die Beschwerde der Frauen war offenbar am 22. Mai 1990 von Innerrhoderinnen, die sich zu einer Orientierungsveranstaltung durch Theresa Rohner und Hedy Rempfler in einem Restaurant eingefunden hatten, spontan beschlossen worden.<sup>377</sup> Beide Beschwerden waren mit GFI-Frauen und Männern an der Spitze eingereicht worden,<sup>378</sup> was eine spätere Jubiläumsschrift der GFI auch explizit betonte.<sup>379</sup> Vom Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht wurde an einer Sitzung der Arbeitsgruppe wiederum festgehalten, dass die Beschwerde der Frauen an das Bundesgericht in keinem direkten Zusammenhang mit dem Aktionskomitee stehe.<sup>380</sup> Die Beschwerde der Frauen war ausserdem von Theresa Rohners Anwältin Hannelore Fuchs verfasst worden und wurde dann leicht abgeändert auch für die Männer eingereicht.<sup>381</sup> Die Beschwerdeführer sollen teilweise sogar entschlossen gewesen sein, bei einer Ablehnung der Beschwerde den europäischen Gerichtshof in Strassburg anzurufen und damit das Problem zu internationalisieren.<sup>382</sup> Die Standeskommission verzichtete wie bei der Beschwerde von Theresa Rohner bei den zwei weiteren Beschwerden wiederum auf eine Vernehmlassung.<sup>383</sup>

Neben den staatsrechtlichen Beschwerden trat die GFI zudem für eine ausserordentliche Landsgemeinde im Herbst 1990 ein, welche mit dem einzigen Traktandum „Einführung des Frauenstimm- und –wahlrechtes auf Kantons- und Bezirksebene“ stattfinden sollte. Die GFI führte als Begründung an, dass sie in einer ausserordentlichen Landsgemeinde die einzig verbleibende Möglichkeit sehe, das Frauenstimmrecht auf saubere Art durch Selbstbestimmung einzuführen. Dabei wünschte die GFI eine nüchterne Landsgemeinde in der Pfarrkirche, womit beim Eingang eine Kontrolle der Stimmberechtigung hätte erfolgen können.<sup>384</sup> Die Standeskommission fasste daraufhin am 5. Juli 1990 den Beschluss, den

---

<sup>376</sup> BGE 116 Ia 359, S. 361f.

<sup>377</sup> Fritsche, Frauenstimmrechtsbefürworter(innen), in: AV, 26. Mai 1990, S. 2.

<sup>378</sup> Manser, Bewegung auf fast allen Gebieten, in: AV, 5. Januar 1991, S. 3.

<sup>379</sup> Manser, 30 Jahre GFI, S. 6.

<sup>380</sup> Fritsche, Frauenstimmrechtsbefürworter(innen), in: AV, 26. Mai 1990, S. 2.

<sup>381</sup> GFI-Bulletin Nr. 41 vom April 1991, S. 8.

<sup>382</sup> Strebel, Führen die vielen Wege doch noch zum Ziel?, in: AV, 9. Juni 1990, S. 3.

<sup>383</sup> Protokoll der Standeskommission vom 13. August 1990, Nr. 948, S. 3 der Botschaft an den Grossen Rat.

<sup>384</sup> Für ausserordentliche Landsgemeinde, in: AV 5. Juni 1990, S. 2.

Grossen Rat am 27. August 1990 zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen, an welcher die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde anfangs November 1990 besprochen werden sollte.<sup>385</sup>

Fast zwei Monate vor dieser ausserordentlichen Session versammelten sich an einer Vollversammlung des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht am 6. Juni 1990 rund zweihundert Personen. Daniel Fässler orientierte dabei über die verschiedenen seit der Landsgemeinde unternommenen Vorstösse und beleuchtete deren Chancen und Konsequenzen. Der Gontner bezeichnete dabei die Lancierung einer kantonalen Initiative, sei es als Einzel- oder als Masseninitiative, als „einfachsten und billigsten Weg“.<sup>386</sup> Er hielt es für unglaublich, einerseits auf eine Lösung im Kanton zu bauen und trotzdem gleichzeitig – quasi zur Sicherheit – den Bund aufzufordern, aktiv zu werden. Vielmehr solle mit der Lancierung einer von möglichst vielen Frauen und Männern unterzeichneten Masseninitiative eine Volksbewegung in Gang gebracht werden.<sup>387</sup> Ausserdem wurde an der Vollversammlung nun offiziell der geschäftsleitende Ausschuss des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht von neun Personen bestimmt. Diesem gehörten neben Hedy Rempfler auch Vreni Mock und der heutige Innerrhoder Ständerat Ivo Bischofberger an.<sup>388</sup> Im Gegensatz zum Aktionskomitee ging die GFI weiterhin auf verschiedenen Wegen vor.<sup>389</sup> Trotz diesen Differenzen im Bezug auf die Vorgehensweise im Kampf um das innerrhodische Frauenstimmrecht kooperierten die GFI und das Aktionskomitee. So sammelten sie bei einer gemeinsamen Standaktion am 9. Juni 1990 weiterhin Unterschriften für die kantonale Frauenstimmrechtsinitiative bzw. für die Petition an die eidgenössischen Räte.<sup>390</sup> Am 18. Juni 1990 konnten vor Beginn der Neu- und Alträtsession des Grossen Rates schliesslich 1'162 Unterschriften für das Frauenstimmrecht eingereicht werden – allein 673 davon stammten von Frauen. Damit hatte jede(r) achte der insgesamt rund 9'100 auf eidgenössischer Ebene stimmberechtigten Innerrhoder/innen dieses Begehren unterzeichnet.<sup>391</sup> Es war das erste Mal, dass in Innerrhoden auf kantonaler Ebene Unterschriften für ein Volksbegehren gesammelt wurden und das Resultat darf auch heute noch als Erfolg gewertet werden.

---

<sup>385</sup> Protokoll der Standeskommission vom 13. August, Nr. 948, S. 1.

<sup>386</sup> Fritsche, Massen-Volksinitiative soll Eindruck machen, in: AV, 9. Juni 1990, S. 3.

<sup>387</sup> Ebd.

<sup>388</sup> Fritsche, Sechs Frauen, drei Männer, in: AV, 9. Juni 1990, S. 3.

<sup>389</sup> Strebel, Führen die vielen Wege doch noch zum Ziel?, in: AV, 9. Juni 1990, S. 3.

<sup>390</sup> Standaktion für das Frauenstimmrecht, in: AV, 9. Juni 1990, S. 2.

<sup>391</sup> Fritsche, 1162 Frauenstimmrechts-Unterschriften wurden eingereicht, in: AV, 19. Juni 1990, S. 1.

#### **7.2.4. Die politischen Diskussionen um eine ausserordentliche Landsgemeinde im Herbst 1990**

Bei der von der Standeskommission einberufenen ausserordentlichen Grossrat-Session ging es wie angesprochen um die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde anfangs November 1990. Die CVP AI stand zwar klar hinter den Zielen des Frauenstimmrechts-Komitees, war aber gleichzeitig gegen eine solche ausserordentliche Landsgemeinde, an der noch einmal über das Frauenstimmrecht abgestimmt worden wäre. Die Frage, so die CVP AI, dürfe nicht an einer ausserordentlichen Landsgemeinde zur Abstimmung gebracht werden, da einerseits deren Ausgang völlig ungewiss sei und andererseits durch ein solches Vorgehen die Landsgemeinde generell in Frage gestellt würde.<sup>392</sup> Auch die Standeskommission lehnte eine ausserordentliche Landsgemeinde für einen erneuten Entscheid in Sachen Frauenstimmrecht ab. Nach Meinung von Landammann Beat Graf werde es in der Bevölkerung nicht als richtig angesehen, wenn eine ausserordentliche Landsgemeinde durchgeführt würde.<sup>393</sup> Zwar könne man bei einem Ja im Herbst 1990 einem allfälligen Entscheid des Bundesgerichtes über die eingebrachten Beschwerden zuvorkommen, dennoch handle es sich beim Frauenstimmrecht laut Standeskommission nicht um eine dringliche Angelegenheit, da bereits ein halbes Jahr später an der ordentlichen Landsgemeinde wiederum darüber abgestimmt werden konnte.<sup>394</sup> Gleichzeitig hielt die Standeskommission fest, dass nichtstimmberechtigte Personen in einem „etwas grösseren Ausmasse als in andern Jahren“<sup>395</sup> an der Landsgemeinde 1990 teilgenommen haben. In der „Botschaft der Standeskommission an den Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh. zum Traktandum: Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes – Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde“ schreibt die Standeskommission jedoch, dass diese nicht stimmberechtigten Personen auf den Ausgang der Abstimmungen keinen Einfluss gehabt hätten.<sup>396</sup> Zudem betonte die Standeskommission in ihrer Botschaft wiederum – wie auch in einer von ihr in Auftrag gegebenen Image-Studie über den Kanton<sup>397</sup> – dass sie sich für die rasche Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes „mit allen ihr zur Verfügung stehenden Kräften einsetzen

---

<sup>392</sup> Fritsche, Innerrhoder CVP ist gegen eine ausserordentliche Landsgemeinde, in: AV, 16. Juni 1990, S. 2.

<sup>393</sup> Protokoll der Standeskommission vom 13. August 1990, Nr. 948, S. 1.

<sup>394</sup> Ebd., S. 2.

<sup>395</sup> Ebd.

<sup>396</sup> Protokoll der Standeskommission vom 13. August 1990, Nr. 94., S. 9 der Botschaft an den Grosse Rat.

<sup>397</sup> Fritsche, Regierung für rasche Einführung des Frauenstimmrechts, in: AV, 31. August 1990, S. 2.

wird.“<sup>398</sup> Denn die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes stelle eine Notwendigkeit dar, „wenn sich der Kanton nicht ins Abseits mit den übrigen Kantonen und mit den Menschenrechten begeben will.“<sup>399</sup> Die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden habe nach der Einführung des Frauenstimmrechtes bewiesen, dass die Landsgemeinde sogar eine Wiederbelebung erfahren kann. Eine weitere Ablehnung des Frauenstimm- und Wahlrechtes könne dazu führen, dass die Innerrhoder Landsgemeinde über kurz oder lang der Vergangenheit angehören würde. „Nach Auffassung der Standeskommission kann daher die Innerrhoder Landsgemeinde nur dann überleben, wenn sie der überfälligen Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes sobald als möglich zustimmt“<sup>400</sup>, so die Standeskommission in ihrer Botschaft weiter. Ebenso wurde von der Regierung in der Botschaft zum Ausdruck gebracht, dass sie weiterhin dafür eintrete, dass das Seitengewehr zur Stimmberechtigung genüge. Auch eine Abgabe von Stimmrechtsausweisen biete wegen der mangelnden Kontrollmöglichkeit keine absolute Gewissheit und längerdauernde Eintrittsverfahren wären dem Besuch der Landsgemeinde nicht zuträglich. Man werde sich aber nicht scheuen, künftig gegen nicht stimmberechtigte Personen Massnahmen zu ergreifen.<sup>401</sup>

An der einberufenen ausserordentlichen Session des Grossen Rates vom 27. August 1990 betonte Landammann Graf schliesslich, dass eine ausserordentliche Landsgemeinde nur dann zweckmässig wäre, wenn diese das Frauenstimmrecht auch tatsächlich gutheissen würde bzw. wenn eine entsprechende reelle Chance dazu bestehen würde. Diese Chance sehe er aber nicht.<sup>402</sup> Graf sagte gleichzeitig aber auch, dass er aus persönlichen Gesprächen wisse, dass verschiedene Gegner in Anbetracht des Imageverlustes für den Kanton in der Zwischenzeit zu Befürwortern des Frauenstimmrechtes geworden seien.<sup>403</sup> Auch Ratsherr Breu ging davon aus, dass die Chancen für die Annahme des Frauenstimmrechtes an einer ordentlichen Landsgemeinde zweifellos grösser seien als bei einer ausserordentlichen Landsgemeinde, da dort mit Trotzreaktionen gerechnet werden müsse.<sup>404</sup> Zudem war man sich bei der Diskussion im Grossen Rat um die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde einig, dass die Standeskommission, der Grosse

---

<sup>398</sup> Protokoll der Standeskommission vom 13. August 1990, Nr. 94., S. 8 der Botschaft an den Grossen Rat.

<sup>399</sup> Ebd.

<sup>400</sup> Ebd., S. 9.

<sup>401</sup> Ebd., S. 10.

<sup>402</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 27. August 1990, S. 9.

<sup>403</sup> Ebd., S. 14.

<sup>404</sup> Ebd.



Rat, sowie die politischen Gruppierungen die verbleibende Zeit bis zu einer allfälligen erneuten Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts nutzen sollten, um die Stimmbürger von der Notwendigkeit des Frauenstimmrechts zu überzeugen. Schliesslich war im Vorfeld der Landsgemeinde 1990 in der Öffentlichkeit bewusst wenig Überzeugungsarbeit geleistet worden. Graf war überzeugt, dass wenn die verbleibende Zeit bis zur ordentlichen Landsgemeinde 1991 intensiv für Überzeugungsarbeit genutzt werden würde, eine reelle Chance bestehe das Frauenstimmrecht durchzubringen.<sup>405</sup>

Im Grossen Rat kamen zudem Diskussionen auf, ob es die Kantonsverfassung zulasse, eine Abstimmung über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes an der Urne erfolgen zu lassen. Doch Landammann Graf hielt umgehend fest, dass die Kantonsverfassung für kantonale Angelegenheiten keine Urnenabstimmungen vorsehe.<sup>406</sup> Zudem betonte Graf im Zusammenhang mit dem Vorschlag der GFI die Landsgemeinde in der Pfarrkirche abzuhalten, dass eine ordentliche Landsgemeinde lediglich bei schlechter Witterung in der Pfarrkirche abgehalten werden könne.<sup>407</sup> In der weiteren Debatte kam auch die Initiative zur Abschaffung der Landsgemeinde zur Sprache, über welche wie das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1991 abgestimmt werden sollte. Graf sagte, es seien ihm Gegner des Frauenstimmrechts bekannt, die gedroht hätten, bei einer Einführung des Frauenstimmrechts nicht mehr an der Landsgemeinde teilzunehmen. Offenbar gäbe es Männer, die eher auf die Landsgemeinde verzichten würden, als das Frauenstimmrecht einzuführen – u.a. bei den Initianten der Initiative zur Abschaffung der Landsgemeinde gäbe es sicherlich solche taktische Überlegungen.<sup>408</sup> Denn es ist im Vorfeld der Frauenstimmrechtsabstimmungen nicht nur diskutiert worden, bei der Einführung des Frauenstimmrechts selbst nicht mehr an die Landsgemeinde zu gehen, sondern in erster Linie wurde auch die Abschaffung der Landsgemeinde als eine mögliche drohende Konsequenz des Frauenstimmrechts gesehen.<sup>409</sup> Schliesslich ging es in der ausserordentlichen Session dann wiederum um die Frage der Abhaltung einer ausserordentlichen Landsgemeinde. Doch diese fand im Grossen Rat zu wenige Befürworter. Offenbar war auch eine Mehrheit der Appenzeller Bevölkerung gegen die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde, wie Ratsherr F. Bischofberger

---

<sup>405</sup> Ebd., S. 10.

<sup>406</sup> Ebd.

<sup>407</sup> Ebd., S. 13.

<sup>408</sup> Ebd., S. 11.

<sup>409</sup> Vgl. Nentwich, Die Relevanz von Agency, S. 13.

bemerkte.<sup>410</sup> Auf die Abhaltung einer ausserordentlichen Landsgemeinde im November 1990 wurde deshalb mit grossem Mehr gegen vier Gegenstimmen verzichtet.<sup>411</sup>

Eine anschliessende Debatte lösten die bereits in der Botschaft der Standeskommission angesprochenen Unregelmässigkeiten an der Landsgemeinde 1990 aus. Laut Graf soll es sich dabei um eine relativ kleine Zahl von Jugendlichen unter 20 Jahren gehandelt haben, die unberechtigterweise in den Ring eingedrungen waren. Diese Zahl soll aber im Verhältnis zu den Stimmberechtigten bei etwa zwei Prozent liegen, weshalb sie laut Graf kaum die Abstimmungen entscheidend beeinflusst hätten.<sup>412</sup> Auch deshalb wurde der Antrag der Standeskommission, es sei auf eine Revision der Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen in Bezug auf die Stimmrechtsausweis zu verzichten, angenommen.<sup>413</sup> Zudem stimmte der Grosse Rat zu, die eingereichte Frauenstimmrechts-Initiative befürwortend an die Landsgemeinde weiterzuleiten. Dazu wurde die Regierung aufgefordert, statt „im befürwortenden Sinn“ eine „verbindlichere“ Formulierung zu suchen.<sup>414</sup>

### **7.2.5. Vorstösse zur Erlangung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden auf nationaler Ebene**

Nachdem die Abhaltung einer ausserordentlichen Landsgemeinde vom Tisch war, diskutierte die Standeskommission am 6. November 1990 darüber, was passieren würde, wenn das Bundesgericht eine der drei eingereichten Beschwerden gutheissen würde. Sie ging dabei nicht davon aus, dass das Bundesgericht die Entscheide der Landsgemeinden 1989 und 1990 kassiert. Es sei der Standeskommission jedoch gedient, „wenn das Bundesgericht bei einem positiven Entscheid zum Ausdruck bringen würde, was in der Folge zu tun ist.“<sup>415</sup> Denn für die Standeskommission hätte sich aus ihrer Sicht vor allem dann eine unangenehme Situation ergeben, wenn einzig gesagt würde, dass die Standeskommission Frau Rohner zu Unrecht nicht zur Landsgemeinde zugelassen habe.<sup>416</sup> Auch politisch schien der Kanton Appenzell Innerrhoden nun zunehmend unter Druck zu geraten. Auf eidgenössischer Ebene gab es nämlich drei parlamentarische Vorstösse zur Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden. So hatte die

---

<sup>410</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 27. August 1990, S. 6.

<sup>411</sup> Ebd., S. 15.

<sup>412</sup> Ebd., S. 16.

<sup>413</sup> Ebd., S. 18.

<sup>414</sup> Ebd., S. 19f.

<sup>415</sup> Protokoll der Standeskommission vom 6. November 1990, Nr. 1360, S. 1.

<sup>416</sup> Ebd.

christlichdemokratische Fraktion am 5. Juni 1990 eine Motion zum kantonalen Stimm- und Wahlrecht für Mann und Frau eingereicht.<sup>417</sup> Darin beauftragte die CVP den Bundesrat dem Parlament einen Bericht und einen Antrag zur Änderung von Artikel 74 der Bundesverfassung vorzulegen. Die Bundesverfassung sei dabei dahingehend abzuändern, dass der kantonale Vorbehalt, der Absatz 4 in Artikel 74, bezüglich Nichtgewährung des Frauenstimmrechts entfalle. Gleichzeitig sollte der neue Artikel so gestaltet werden, dass es in kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen weiterhin möglich war kantonale Bedürfnisse, Wünsche und Regelungen – beispielsweise das Stimmrechtsalter 18 oder das Ausländerstimmrecht – einzuführen respektive beizubehalten. In ihrer schriftlichen Begründung schreibt die CVP, „dass die nun eingetretene Pattsituation im Kanton Appenzell Innerrhoden als letztem Kanton ohne Frauenstimmrecht eine Änderung der bisherigen bundesrechtlichen Grundlagen erforderlich macht.“<sup>418</sup> Auch die grüne Fraktion reichte am 5. Juni 1990 eine Motion ein, bei der der Bundesrat eingeladen wurde dem Parlament unverzüglich eine Ergänzung von Artikel 74 Absatz 4 BV zu unterbreiten, mit der das Stimm- und Wahlrecht von Frauen und Männern auch in kantonalen Angelegenheiten in gleicher Weise vollumfänglich gewährleistet werde. Gleichzeitig sei auch vorzusehen, dass widersprechendes kantonales Recht sofort nach Annahme der revidierten Verfassungsbestimmungen ausser Kraft trete.<sup>419</sup> In der schriftlichen Begründung betont die Fraktion, dass die männliche stimmberechtigte Bevölkerung des Kantons Appenzell Innerrhoden den Frauen die politische Mündigkeit seit Jahren verweigere. Der Bund habe sich aus föderalistischen Gründen bislang geweigert, das Frauenstimmrecht integral auch in den Kantonen zwangsweise einzuführen. Diese krasse Missachtung elementarer Rechte sei nun aber weder für die Frauen noch für die Eidgenossenschaft länger tragbar.<sup>420</sup> Die dritte Motion stammte von der freisinnigen Zürcher Nationalrätin Lili Nabholz vom 8. Juni 1990. Der Bundesrat wurde darin beauftragt, Artikel 4 der Bundesverfassung zu revidieren und durch einen neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen: „Schweizerinnen und Schweizer haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.“<sup>421</sup> Das Ziel war bei allen Motionen das gleiche, jedoch forderten die Vorstösse unterschiedliche rechtliche Schritte.

Zudem wurde auf nationaler Ebene – wie von der GFI angekündigt – am 20. September

---

<sup>417</sup> Amt. Bull. NR, 14. Dezember 1990, S. 2424.

<sup>418</sup> Ebd.

<sup>419</sup> Ebd., S. 2425.

<sup>420</sup> Ebd., S. 2426.

<sup>421</sup> Ebd.

1990 auch eine Petition eingereicht, worin es hiess:

Die Petenten ersuchen die eidgenössischen Räte, den Bundesrat zu beauftragen, dem Parlament Bericht und Antrag zu einer Aenderung von Artikel 74. Die Bundesverfassung soll dabei so geändert werden, dass der kantonale Vorbehalt bezüglich Nichtgewährung des Frauenstimm- und Wahlrechts entfällt (Abs. 4). Die Petenten begründen ihre Eingabe insbesondere damit, dass den Bürgerinnen von Appenzell Innerrhoden auf Menschenrechten auch im ereigensten Bereich von Gemeinde und Kanton die politischen Rechte zustehen sollten. Da die Chancen für eine baldige Einführung des Frauenstimmrechtes auf dem ordentlichen Weg über die kantonale Gesetzgebung sehr gering geworden sind, soll sich die Bundesversammlung diesem Anliegen annehmen.<sup>422</sup>

Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrats befasste sich jedoch erst am 27. Februar 1991 mit dieser Eingabe und hielt dann fest, dass mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990 das Anliegen der Petenten bereits erfüllt war.<sup>423</sup> Gleiches empfand auch die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates, die sich am 25. März 1991 mit dieser Eingabe befasste.<sup>424</sup> Während die Petitions- und Gewährleistungskommissionen nicht mehr dazu kamen zu den eingereichten Vorstössen Stellung zu nehmen, gab der Bundesrat am 1. Oktober 1990 allen drei Motionen und den Petenten die gleiche schriftliche Stellungnahme. Darin erklärte er, dass er der Ansicht sei, dass die Anliegen der Motionäre und Petenten gerechtfertigt sind, er allerdings zunächst zwei Entscheide abwarten wolle, bevor er „ein sachlich und zeitlich aufwendiges Verfassungsrevisionsverfahren“<sup>425</sup> einleite. Bei diesen zwei abzuwartenden Entscheiden handelte es sich einerseits um die staatsrechtlichen Beschwerden beim Bundesgericht und die allenfalls anstehende Abstimmung über das Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1991 in Appenzell. Allerdings hob der Bundesrat in seiner Stellungnahme bereits den Mahnfinger: „Der Bundesrat lässt aber keinen Zweifel offen, dass er die notwendigen Verfassungsänderungen einleiten wird, falls weder das Bundesgericht noch die Landsgemeinde Entscheide zugunsten des Frauenstimmrechtes fällen werden.“<sup>426</sup>

Diese Haltung des Bundesrats teilte Landammann Beat Graf am 26. November 1990 auch dem Grossen Rat mit. Der Bundesrat habe in einem Schreiben vom 1. Oktober 1990 mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, dass bei einer nochmaligen Ablehnung des Frauenstimmrechtes an der Landsgemeinde 1991 der Bundesrat unverzüglich die Behandlung der angesprochenen Motionen in Angriff nehme. Demzufolge hätte dann das Schweizervolk darüber abstimmen müssen, ob dem Kanton Appenzell Innerrhoden die

---

<sup>422</sup> Amt. Bull. NR, 22. März 1991, S. 748f.

<sup>423</sup> Ebd., S. 749.

<sup>424</sup> Amt. Bull. SR, 20. Juni 1991, S. 611.

<sup>425</sup> Amt. Bull. NR, 14. Dezember 1990, S. 2424.

<sup>426</sup> Ebd.

Änderung der Kantonsverfassung aufzuzwingen gewesen wäre.<sup>427</sup> In der anschliessenden Diskussion im Grossen Rat forderte Hauptmann Albert Koller aus Rüte deshalb mehr Öffentlichkeitsarbeit vor der Landsgemeinde 1991. Die Männer müssten jetzt mit aller Deutlichkeit auf die Folgen einer nochmaligen Ablehnung aufmerksam gemacht werden.<sup>428</sup> Graf betonte daraufhin, dass sich die Standeskommission bewusst sei, dass man im Hinblick auf die nächste Landsgemeinde bezüglich des Initiativbegehrens eine aktive Informationspolitik betreiben müsse. Man sollte dem Stimmbürger klar vor Augen führen, welche Schritte der Bund im Falle einer nochmaligen Ablehnung unternehmen werde. Die Gegnerschaft sei laut Graf am häufigsten in der Altersklasse der 20- bis 30-Jährigen anzutreffen. Die offene Frage sei aber, wie man mit dieser Altersgruppe ins Gespräch komme.<sup>429</sup> Im Verlauf der Diskussion brachte Edi Moser zudem eine Eingabe von Emil Fässler an die Standeskommission zur Sprache, worin dieser die Aufhebung des Amtszwanges sowie verschiedene formale Anpassungen in der Verfassung an das Frauenstimmrecht vorgeschlagen hatte.<sup>430</sup> Seitens der Standeskommission wurde daraufhin ausgeführt, dass diese Eingabe zur Kenntnis genommen worden sei, man aber die Frauenstimmrechtsvorlage nicht mit „Nebensächlichkeiten“ belasten wolle.<sup>431</sup> Schliesslich wurde in der Schlussabstimmung das Initiativbegehren betreffend Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts einstimmig und ohne Enthaltungen gutheissen.<sup>432</sup>

## **8. Die bundesgerichtliche Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden 1990 und die Reaktionen darauf**

### **8.1. Der Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990**

Zu einer Abstimmung über die Frauenstimmrechtsvorlage sollte es an der Landsgemeinde 1991 jedoch gar nicht mehr kommen. Denn per Bundesgerichtsentscheid fiel am 27. November 1990 auch die letzte politische Männerbastion der Schweiz. Der Kanton Appenzell Innerrhoden musste den Frauen nämlich das Stimmrecht und das aktive Wahlrecht zugestehen und den Beschwerdeführern insgesamt 6000 Franken an Parteienentschädigungen zahlen.<sup>433</sup> Der Entscheid fiel nach dreieinhalbstündiger

---

<sup>427</sup> Protokoll des Grossen Rats vom 26. November 1990, S. 25.

<sup>428</sup> Ebd., S. 26.

<sup>429</sup> Ebd., S. 27.

<sup>430</sup> Ebd., S. 28.

<sup>431</sup> Ebd.

<sup>432</sup> Ebd.

<sup>433</sup> Fritsche, Seit gestern Dienstag, 13.20 Uhr, in: AV, 28. November 1990, S. 3.

Verhandlung einstimmig, wobei die sechs Richter und die eine Richterin der I. Öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts ihr Urteil mit dem Gleichbehandlungsgebot in der Bundesverfassung begründeten und dabei die Auffassung vertraten, dass mit dem angesprochenen Vorbehaltsrecht nicht ein Grundrecht wie die politische Gleichberechtigung beschnitten werden dürfe.<sup>434</sup> Damit setzte sich die Auffassung durch, den Gleichberechtigungsartikel „objektiv-zeitgemäss“ zu interpretieren und das Bundesgericht verzichtete so auf eine sanfte Lösung mit Aufhebung des Nein-Entscheides der Landsgemeinde von 1990 und einer positiver Anweisung an den Kanton, die neue Vorlage 1991 anzunehmen. Es könne nicht eine Abstimmung vorschreiben und gleichzeitig auch deren Resultat, wurde argumentiert.<sup>435</sup>

### **8.1.1. Der Bundesgerichtsentscheid vom 27. November 1990 (BGE 116 Ia 359) im Detail**

Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid in einer rund zwanzigseitigen Urteilsbegründung, in der es sich ausführlich mit den Auswirkungen des Gleichberechtigungsartikels sowie mit dem Stimmrechtsvorbehalt in der Bundesverfassung befasste. Auslöser des Urteils waren die drei angesprochenen Beschwerden über welche das Bundesgericht zu befinden hatte. Dabei trat es nicht auf die Beschwerde von Theresa Rohner ein, hiess die anderen beiden Beschwerden hingegen gut. Bei der Stimmrechtsbeschwerde von Theresa Rohner fragte sich das Bundesgericht ob überhaupt auf eine solche Beschwerde einzutreten sei „weil das Bundesgericht Beschwerden gegen Vorbereitungsmassnahmen, die erst nach der Abstimmung beurteilt werden, so versteht, dass sinngemäss der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung gestellt wird.“<sup>436</sup> Dies sei in diesem Fall zu verneinen, denn Theresa Rohner stellte bei ihrer Stimmrechtsbeschwerde vom 22. Mai 1989 nämlich keinen Antrag auf Aufhebung eines entsprechenden Beschlusses der Landsgemeinde vom 30. April 1989. Deshalb konnte auf die Beschwerde von Theresa Rohner nicht eingetreten werden.<sup>437</sup> Allerdings wurde die Einführung des Frauenstimmrechts durch die anderen beiden gutgeheissenen Beschwerden erwirkt und damit das Ziel der Beschwerde von Theresa Rohner ohnehin verwirklicht.<sup>438</sup> Juristisch

---

<sup>434</sup> Ab sofort Frauenstimmrecht in Innerrhoden, in: AV, 28. November 1990, S. 1.

<sup>435</sup> Fritsche, Seit gestern Dienstag, 13.20 Uhr, in: AV, 28. November 1990, S. 3.

<sup>436</sup> BGE 116 Ia 359, S. 364.

<sup>437</sup> Ebd.

<sup>438</sup> Ebd., S. 382.

gesehen war es somit aber nicht Theresa Rohner, welche die Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden erwirkte.

Im Urteil geht das Bundesgericht zunächst darauf ein, warum es überhaupt eingreifen darf/muss. Bis zum Jahre 1985 hatte es das Bundesgericht – wie von Auer bereits in seinem Artikel erwähnt – nämlich abgelehnt, die von der Bundesversammlung gewährleisteten kantonalen Verfassungsbestimmungen auf ihre Bundesrechtskonformität zu überprüfen. Mit einem Urteil vom 27. November 1985 im Zusammenhang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und wiederum dem Kanton Appenzell Innerrhoden wegen der Öffentlichkeit der Gerichte änderte das Bundesgericht schliesslich seine Rechtsprechung. So betrachtet sich das Bundesgericht heute im Streitfall für zuständig eine (Neu-)Beurteilung vorzunehmen, sofern übergeordnetes Recht nach der nötigen Gewährleistung kantonalen Rechts durch die Bundesversammlung in Kraft tritt.<sup>439</sup> Dies traf auch auf den Gleichberechtigungsartikel zu, denn der am 14. Juni 1981 angenommene Art. 4 Abs. 2 BV war zum Zeitpunkt der Gewährleistung von Art. 16 KV durch die eidgenössischen Räte in den Jahren 1971 und 1979 noch nicht in Kraft und konnte daher nicht berücksichtigt werden. Die Frage, ob Art. 16 der innerrhodischen Kantonsverfassung, wie er bisher von der kantonalen Praxis verstanden wurde, mit dem späteren, die Gleichstellung von Mann und Frau ausdrücklich verankernden Verfassungsrecht vereinbar ist, konnte und musste daher vom Bundesgericht geprüft werden.<sup>440</sup> Zudem sei auch die Auslegung von Gesetzes- und Verfassungsformulierungen Aufgabe des Bundesgerichts, heisst es in der Urteilsbegründung, wobei zu beachten sei, dass sich der Sinn einer Norm ändern könne. So schreibt das Bundesgericht mit Bezug auf die bereits zitierten Aussagen der Bundesräte: „[...] insbesondere sind Äusserungen von Amtsstellen oder Personen, die bei der Vorbereitung mitwirkten, nicht massgebend, wenn sie im Gesetzestext nicht zum Ausdruck kommen.“<sup>441</sup>

Zu prüfen galt es für das Bundesgericht im engeren Sinne den Vorbehalt von Art. 74 Abs. 4 BV gegenüber Art. 4 Abs. 2 BV. Dabei hält es fest, dass der Auftrag, für die Gleichstellung von Mann und Frau im Bereich der politischen Rechte zu sorgen, nur dann nicht zu erfüllen gewesen wäre, wenn Art. 74 Abs. 4 BV ein echter Vorbehalt gegenüber Art. 4 Abs. 2 BV sei.<sup>442</sup> In der Urteilsbegründung heisst es zudem, dass im Vorfeld der

---

<sup>439</sup> Ebd., S. 366.

<sup>440</sup> Ebd., S. 367.

<sup>441</sup> Ebd., S. 368.

<sup>442</sup> Ebd., S. 371.

Einführung des Gleichberechtigungsartikels die Meinungsäusserung des Bundesrates, dass dieser auf das Frauenstimmrecht nicht anwendbar sei, praktisch unbestritten gewesen sei. Mit zunehmender zeitlicher Distanz zu den bundesrätlichen Ausführungen würden die Autoren, die sich mit dem Problem befasst haben, dann aber Unbehagen äussern und Wege andeuten, wie das Frauenstimmrecht im Kanton Appenzell Innerrodten ohne Revision der Bundesverfassung eingeführt werden könnte.<sup>443</sup>

Das Bundesgericht hält weiter fest, dass in den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 nirgends erwähnt wurde, das Gleichheitsgebot solle bei den politischen Rechten in kantonalen Angelegenheiten nicht gelten. Vielmehr sei betont worden „die Gleichstellung von Mann und Frau würde eindeutig und für alle Rechtsbereiche festgelegt“<sup>444</sup> und „Abweichungen von diesem Grundsatz soll es nur noch dort geben, wo biologische Unterschiede eine Gleichbehandlung nicht zulassen [...] Abgesehen davon sind Mann und Frau in allen Lebensbereichen und von allen Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) gleich zu behandeln.“<sup>445</sup> Sofern man die politischen Rechte vom Geltungsbereich von Art. 4 Abs. 2 BV hätte ausnehmen wollen, so die Urteilsbegründung, hätte der Verfassungsgeber dies klar und deutlich im Wortlaut dieser Bestimmung zum Ausdruck bringen müssen.<sup>446</sup> Im übrigen habe Art. 74 Abs. 4 BV weiterhin einen Sinn behalten, den es bliebe den Kantonen nach wie vor ein beachtlicher Spielraum für die eigenständige Regelung der Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.<sup>447</sup>

Schliesslich ergibt sich für das Bundesgericht die Auffassung, Art. 74 Abs. 4 BV enthalte keinen Vorbehalt gegenüber Art. 4 Abs. 2 BV,<sup>448</sup> woraus es dann folgendes folgert:

Aus diesen Erwägungen folgt, dass Art. 16 KV in dem bisher unangefochtenen kantonalen Verfassungsverständnis gegen das Gleichheitsgebot von Art. 4 BV verstösst. Verletzt ist in erster Linie Art. 4 Abs. 2 BV, wonach Mann und Frau gleichberechtigt sind. Indem die Landsgemeinde als Gesetzgeber, an den sich der Auftrag von Art. 4 Abs. 2 BV richtet, die vom Grossen Rat gebilligte Vorlage der Standeskommission in der Meinung ablehnte, den Frauen das Stimmrecht weiterhin zu versagen, hat sie Art. 4 Abs. 2 BV und damit auch Art. 6 Abs. 2 BV gemäss heutigem Verständnis verletzt.<sup>449</sup>

Es stellte sich dem Bundesgericht nun die Frage, ob der Beschluss der Landsgemeinde vom 29. April 1990 formell aufzuheben sei, damit der kantonale Verfassungsgeber anstelle

---

<sup>443</sup> Ebd., S. 376.

<sup>444</sup> Ebd., S. 372.

<sup>445</sup> Ebd.

<sup>446</sup> Ebd., S. 377.

<sup>447</sup> Ebd.

<sup>448</sup> Ebd., S. 376.

<sup>449</sup> Ebd., S. 379.



von Art. 16 KV eine neue Vorschrift erlasse. Dies sei jedoch nicht erforderlich. Zwar hindere der in Art. 4 Abs. 2 BV enthaltene Auftrag an den Gesetzgeber, für die Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen, den Richter nicht daran, Ungleichheiten, die der richterlichen Überprüfung unterliegen, anlässlich einer Kontrolle selbst zu beseitigen,<sup>450</sup> doch dies sei gar nicht nötig, denn das Bundesgericht deutete anhand ihrer Ausführungen die Kantonsverfassung Innerrhodens um:

Gemäss Art. 16 Abs. 1 KV sind alle im Kanton wohnhaften „Landleute“ sowie die übrigen „Schweizer“ an Landsgemeinden und an Gemeindeversammlungen stimmberechtigt. Der Wortlaut dieser Bestimmung steht einer verfassungskonformen Auslegung nicht entgegen. Ausser Zweifel steht nämlich, dass zu den Schweizern nach heutigem Verfassungsverständnis Schweizer und Schweizerinnen gehören (BGE 109 Ib 87 E. 4b; BGE 103 Ia 519 E. 2). Auch der Begriff „Landleute“, der die Bürger des Kantons Appenzell I.Rh. bezeichnet, kann im Lichte von Art. 4 Abs. 2 BV so verstanden werden, dass er auch die Bürgerinnen einschliesst, umfasst doch die Bezeichnung „Leute“ im gewöhnlichen Sprachgebrauch Männer und Frauen. Art. 4 Abs. 2 BV führt demnach zu einer neuen, dem Wortlaut nicht widersprechenden Auslegung von Art. 16 Abs. 1 KV, die mit dem Gebot der Gleichberechtigung der Geschlechter übereinstimmt, genauso wie diese Bestimmung eine neue Sinnggebung für Art. 6 Abs. 2 BV gebracht hat (vgl. E. 9c). Eine Änderung von Art. 16 KV ist daher nicht notwendig. Vielmehr genügt es, wenn festgestellt wird, dass Art. 16 Abs. 1 KV bei verfassungskonformer Auslegung für Männer und Frauen anwendbar ist, d.h. dass den Frauen gestützt auf Art. 16 KV in Verbindung mit den Art. 4 Abs. 2 BV und 6 Abs. 2 BV die politischen Rechte zustehen.<sup>451</sup>

Die Bestimmung im Art. 16 der Kantonsverfassung sei also im Lichte von Art. 4 Abs. 2 der BV und von Art. 6 Abs. 2 BV auszulegen. Abs. 4 Abs. 2 erklärte wie erläutert Mann und Frau für stimmberechtigt, während der damalige Art. 6 Abs. 2 als Voraussetzung für die Gewährleistung von Kantonsverfassungen Übereinstimmung mit der Bundesverfassung und die Erfüllung gewisser demokratischer Minimalanforderungen, zu denen nun auch die Mitwirkung der Frauen innerhalb der Stimmbürgerschaft und Wählerschaft gehörte, verlangte.<sup>452</sup> Das Bundesgericht interpretierte also den Begriff „Landleute“ und „Schweizer“ entgegen der damals herrschenden kantonalen Praxis so um, dass auch die Frauen mitgemeint seien. Diese Feststellung, dass den Frauen in Appenzell Innerrhoden die politischen Rechte zustehen, entfaltete ihre Wirkung damit vom Zeitpunkt des Bundesgerichtsentscheides an und zwar sowohl für die Landsgemeinde als auch für die Bezirke des Kantons Appenzell Innerrhoden. Es sei aber die Aufgabe des Grossen Rates, „die einschlägigen kantonalen Verordnungen, wie die Verordnung über die politischen Rechte und diejenige über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen, im Sinne der von ihm bereits vorgesehenen Änderungen dem neuen Verfassungsverständnis

---

<sup>450</sup> Ebd., S. 380.

<sup>451</sup> Ebd., S. 381.

<sup>452</sup> Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 [Stand: 1. April 1984], Art. 6.

anzupassen.“<sup>453</sup> D.h. es mussten nun jene Artikel in der Kantonsverfassung angepasst werden, in welchen bisher nur von Männern die Rede war.

### **8.1.2. Der Bundesgerichtsentscheid zur Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden aus der Sicht von Rechtsexperten**

Staatsrechtsprofessor Etienne Grisel kritisierte den Bundesgerichtsentscheid in seinem Kommentar zu Art. 74 der Bundesverfassung 1995 ausserordentlich scharf. Das Bundesgericht habe seine Lösung eines Problems regelrecht aufgezwungen, für welches die politischen Instanzen zuständig gewesen wären und es würde dabei seine eigene Rechtsprechung missachten.<sup>454</sup> Seiner Meinung nach würde das Bundesgerichtsurteil auf einer dünnen rechtlichen Grundlage stehen und der Entscheid lasse es dem Föderalismus gegenüber beträchtlich an Achtung und Rechtssicherheit fehlen.<sup>455</sup>

In seinen Ausführungen spricht Grisel auch bisherige Bundesgerichtsentscheide, insbesondere den Entscheid Quinche an, der erstaunlicherweise im Urteil weder entkräftet noch erwähnt werde.<sup>456</sup> Denn es gab schon vor dem Urteil vom 27. November 1990 mehrere Beschwerden auf abgelehnte Begehren zur Erlangung des Frauenstimmrechts, die an das Bundesgericht eingereicht wurden.<sup>457</sup> Eine dieser Beschwerden führte zu dem von Grisel angesprochenen Entscheid „Quinche“. Dabei handelte es sich um eine Beschwerde von Westschweizer Frauen, die in ihren Kantonen die Eintragung in das Gemeinde- und kantonale Stimmregister und die Ausstellung von Stimmausweisen verlangten. Die Weigerung der Regierung ihnen dies zu gewähren zogen die Frauen mit einer staatsrechtlichen Beschwerde schliesslich an Bundesgericht weiter, welches diese Beschwerde jedoch ablehnte (BGE 83 I 173).<sup>458</sup>

Laut Grisel sollte Art. 74 Abs. 4 einen ganz bestimmten Zweck erfüllen, nämlich die Kantone dazu ermächtigen, die politischen Rechte den Männern vorzubehalten. Diese Bedeutung sei Abs. 4 mit dem Entscheid vom 27. November 1990 entzogen worden. Dabei kritisiert er, dass es sich nicht wie kommuniziert um einen deklaratorischen Richterspruch handle, sondern das Urteil vielmehr konstitutiven Charakter habe, was in der öffentlich-

---

<sup>453</sup> BGE 116 Ia 359 S. 382.

<sup>454</sup> Vgl. Grisel, Art. 74 [Stand Mai: 1995], S. 14.

<sup>455</sup> Ebd.

<sup>456</sup> Ebd.

<sup>457</sup> Vgl. Arroyo, Praxis des Bundesgerichts, S. 54-68.

<sup>458</sup> Vgl. Bigler-Eggenberger, Justitias Waage, S. 16.

rechtlichen Rechtsprechung ungewöhnlich sei.<sup>459</sup> Ausserdem hinterfragt er, ob das Bundesgericht überhaupt zu einem solchen Urteil legitimiert sei. Denn die Legitimierung des Bundesgerichts zur Überprüfung der kantonalen Verfassungen schwäche die Tragweite der Bundesgewährleistung, wobei er sich fragt, welchen Wert die eidgenössische Gewährleistung überhaupt noch habe.<sup>460</sup>

Danach kritisiert er explizit die verschiedenen Argumentationen des Urteils. Etwa die Beweisführung, dass die Abstimmungserläuterungen den Stimmrechtsvorbehalt nicht erwähnt hätten und die Folgerung daraus, dass der Verfassungsgeber die politischen Rechte nicht vom Grundsatz der Gleichheit von Mann und Frau habe ausnehmen wollen. Das Bundesgericht übersehe dabei, dass „die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zuhanden des Volkes knapp gehalten sein müssen und daher den historischen Willen der Urheber des Verfassungsartikels nicht umfassend wiedergeben können.“<sup>461</sup> Zudem meint er im Bezug die Diskussion über den Vorbehalt von Art. 74 Abs. 4 BV gegenüber Art. 4. Abs. 2 BV: „Wenn 1981 kein ausdrücklicher Vorbehalt zu Art. 74 Abs. 4 notwendig erschien, so just deshalb, weil Art. 74 Abs. 4 als ausreichend erachtet wurde, wie dies den auch die bundesrätliche Botschaft klar zeigt.“<sup>462</sup>

Auch Giovanni Biaggini, ein damaliger Rechtsanwalt aus Bern und heutiger Professor, kritisierte in einem Artikel in einer Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 1992 das Bundesgerichtsurteil. „Wer Wert legt auf ein stringentes methodisches Argumentieren, wird über das Urteil des Bundesgerichts wenig erfreut sein. Die bundesgerichtliche Urteilsbegründung enthält zahlreiche Unebenheiten und ist mancherorts nicht hinreichend gradlinig“,<sup>463</sup> so Biaggini in seiner Schlussbemerkung, in der zudem zum Ausdruck bringt, dass der Kanton Appenzell Innerrhoden ein besser motiviertes Urteil verdient gehabt hätte.<sup>464</sup> Das Urteil, so Biaggini, werfe eine Vielzahl von Fragen auf, etwa nach der richtigen Methode der Verfassungsinterpretation, nach der konkreten Anwendung der Interpretationsregeln auf den zu beurteilenden Fall, sowie nach den Konsequenzen der bundesgerichtlichen Verfassungsauslegung für den konkreten Urteilspruch.<sup>465</sup> So erweise sich das Methodenprogramm des Bundesgerichts im Urteil vom 27. November 1990 als

---

<sup>459</sup> Vgl. Grisel, Art. 74 [Stand: Mai 1995], S. 12.

<sup>460</sup> Ebd., S. 12f.

<sup>461</sup> Ebd., S. 13.

<sup>462</sup> Ebd.

<sup>463</sup> Biaggini, Die Einführung des Frauenstimmrechts, S. 75.

<sup>464</sup> Ebd., S. 76.

<sup>465</sup> Ebd., S. 65.

„eine unsichere Grundlage für die weitere Fallbehandlung“<sup>466</sup> und enthalte Lücken und problematische Aussagen. Zudem sei das Methodenprogramm der Urteilsbegründung vom 27. November 1990 nicht deckungsgleich mit anderen methodentheoretischen Stellungnahmen des Bundesgerichts.<sup>467</sup> Insgesamt hinterlasse die Vorgehensweise des Bundesgerichts einen zwiespältigen Eindruck. Ohne die erforderliche nähere Begründung zu liefern, favorisiere das Bundesgericht bei der praktischen Umsetzung des ebenfalls von Biaggini kritisierten Methodenprogramms implizit die geltungszeitliche Interpretation.<sup>468</sup> Dabei käme es dann zu einer isolierten Betrachtung von einzelnen Auslegungspunkten und eine abwägende Gesamtschau der Auslegungspunkt komme dabei zu kurz.<sup>469</sup> Gleichwohl betont Biaggini die schwierige Aufgabe für das Bundesgericht. Denn das Bundesgericht habe mit diesem Fall die Suppe auslöffeln müssen, welche ihm der Verfassungsgeber mit der mangelnden Klarheit und Eindeutigkeit bei der Entscheidung vom 14. Juni 1981 eingebracht hatte.<sup>470</sup>

Prof Dr. Martin Schubarth nennt in seinem Buch zur Verfassungsgerichtsbarkeit die Einführung des Frauenstimmrechts in Appenzell Innerrhoden durch das Bundesgericht als Beispiel einer Deblockade durch das Verfassungsgericht. An sich sei es Sache des zuständigen Verfassungsgesetzgebers derart grundlegende Entscheidungen über die Organisation der Staatsgewalt zu treffen. Doch aufgrund der Tatsache, dass zu diesem Zeitpunkt das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene und in fünfundzwanzig von sechsundzwanzig Kantonen eingeführt worden war, konnte man laut Schubarth sagen, „dass das Frauenstimmrecht inzwischen auf einer allgemeinen schweizerischen Rechtsüberzeugung beruhte“.<sup>471</sup> Zudem schreibt er, dass es Hinweise dafür gegeben habe, dass man in Appenzell-Innerrhoden nicht unglücklich gewesen sei, wenn das Bundesgericht den Schritt zum Frauenstimmrecht vornehme.<sup>472</sup>

Der Befürworter des Bundesgerichtsentscheids und indirekt in den Fall involvierte Andreas Auer äusserte sich telefonisch in der Sendung „Echo der Zeit“ von Schweizer Radio DRS am 27. November 1990 zur Rechtsprechung des Bundesgerichts am gleichen

---

<sup>466</sup> Ebd., S. 69.

<sup>467</sup> Ebd.

<sup>468</sup> Ebd., S. 72.

<sup>469</sup> Ebd.

<sup>470</sup> Ebd., S. 76.

<sup>471</sup> Schubarth, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 76.

<sup>472</sup> Ebd.

Tag. Die Moderatorin der Sendung fragte den Staatsrechtsprofessoren, ob es ein mutiger Entscheid des Bundesgerichts gewesen sei, worauf Auer antwortete:

Ich glaube nicht, dass man sagen kann, dass das Bundesgericht mutig war. Das Bundesgericht hat heute seine ihm von der Verfassung auferlegte Pflicht getan – nämlich Beschwerden zu beurteilen in denen eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt wird. Und dazu braucht es eben ein Bundesgericht, es braucht da nicht speziellen Mut, es braucht einfach den Willen die Bundesverfassung, so wie sie – nicht vom Bundesgericht sondern vom Volk und von den Ständen schliesslich angenommen wurde, einfach durchzusetzen. Auch über etwelige föderalistische Hindernisse hinweg.<sup>473</sup>

Für Auer war der Entscheid sicherlich eine Genugtuung, war das Bundesgericht doch weitgehend seiner Argumentation gefolgt. Er bezeichnete den Entscheid auch keineswegs als mutig, sondern nur als auferlegte Pflicht des Bundesgerichts, das einen in der föderalen Schweiz politisch sicherlich diskussionswürdigen Entscheid getroffen hatte.

### **8.1.3. Die Reaktionen in Appenzell Innerrhoden auf den Bundesgerichtsentscheid**

Die Reaktionen in Appenzell Innerrhoden zum Bundesgerichtsentscheid fielen unterschiedlich aus. Dies zeigen auch die verschiedenen Aussagen in der Radiosendung „Echo der Zeit“, in der auch Andreas Auer telefonisch zugeschaltet war, welche bei einer Strassenumfrage in Appenzell zum Bundesgerichtsentscheid eingeholt worden waren.<sup>474</sup> Hans Speck, der 1990 an der Landsgemeinde gegen die Einführung des Frauenstimmrechts Stellung bezogen hatte, liess sich in der NZZ vom 28. November 1990 wie folgt zitieren: „Dann gehe ich nie mehr an eine Landsgemeinde.“<sup>475</sup> Auch in den Leserbriefen im Appenzeller Volksfreund zeigte man sich vom Bundesgerichtsentscheid überrascht und nicht nur erleichtert. Erich Koller aus Appenzell fragte etwa, ob die Appenzeller noch freie Schweizer seien und forderte, dass die Eigenständigkeit der Kantone nach dem Entscheid des Bundesgerichts aus der Bundesverfassung gestrichen werden müsse.<sup>476</sup> Urs Menet aus Wienacht sprach von einer „Zwangsjacke vom Bundesgericht“<sup>477</sup> und sogar davon, dass in der Schweiz eine Diktatur eingeführt werde. Walter Oesch wiederum schrieb von einem „öffentlichen Skandal“ und einer „Vergewaltigung der breiten Appenzeller Volksmeinung“<sup>478</sup> und Albert Dörig bezeichnete das Bundesgerichtsurteil als Diktat aus

---

<sup>473</sup> Die letzte Bastion der Männervoten fällt nicht im Kampf, in: Schweizer Radio DRS 1, Echo der Zeit vom 27.11.1990.

<sup>474</sup> Ebd.

<sup>475</sup> Erleichterung und Verbitterung in Innerrhoden, in: NZZ, 28. November 1990, S. 22.

<sup>476</sup> Koller, Noch freie Schweizer?, in: AV, 29. November 1990, S. 4.

<sup>477</sup> Menet, Eine Zwangsjacke vom Bundesgericht, in: AV, 1. Dezember 1990, S. 2.

<sup>478</sup> Oesch, Bundesgericht: Ein öffentlicher Skandal, in: AV, 1. Dezember 1990, S. 2.

Lausanne.<sup>479</sup> Es gab aber auch wohlwollende Leserbriefe zum Bundesgerichtsentscheid. So zeigte sich Frau De Stefano glücklich und erleichtert endlich eine vollwertige Bürgerin von Innerrhoden zu sein.<sup>480</sup>

Auch Hedy Rempfler, Präsidentin des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht, zeigte sich erfreut über das Bundesgerichtsurteil, auch wenn sie offiziell nicht hinter den Beschwerden gestanden hatte. Gleichzeitig kündigte sie den Rückzug der Frauenstimmrechtsinitiative an.<sup>481</sup> Theresa Rohner war „riesig überrascht und sehr glücklich“<sup>482</sup> über das Bundesgerichtsurteil, zog sich nach dem Bundesgerichtsurteil jedoch zurück und nahm in den Medien keine Stellung mehr zur Thematik.<sup>483</sup> Gleichwohl erhielt Rohner vor allem in den zehn Tagen nach dem Bundesgerichtsentscheid vermehrt Drohbriefe und Drohtelefone, worunter sich auch Morddrohungen befanden. Deshalb wurde sie schliesslich unter polizeilichen Schutz gestellt.<sup>484</sup> Zudem kam es nach der Verkündung des Bundesgerichtsurteils zu einem erneuten Steinwurf gegen ihre Töpferei. Diese Sachbeschädigung sei aber die letzte gegen sie gerichtete Aktion gewesen. Die Leute seien wohl selbst über die für Innerrhoden sehr unübliche Gangart erschrocken gewesen und hätten sie von nun an in Ruhe gelassen. Danach habe sich die Situation schliesslich beruhigt.<sup>485</sup> Auch das GFI-Bulletin vom Mai 1991 schreibt, dass Theresa Rohner zu dieser Zeit zwei bis dreimal am Tag von anonymen Anrufern beschimpft und bedroht worden sei.<sup>486</sup>

Durch den Entscheid des Bundesgerichts hatte auch die GFI ihr Ziel erreicht, auch wenn sie sich ebenfalls eine demokratische Einführung gewünscht hätte. Allerdings, so merkte GFI-Präsident Josef Manser im GFI-Bulletin vom April 1991 an, hätte man dann wohl noch länger darauf warten müssen:

Nach 21 Jahren sind wir soweit: das Frauenstimmrecht ist Realität, leider nicht aus eigenem Entscheid des Innerrhoders, sondern aufgezwungen von höchster Stelle. Wir hätten's ja lieber auch anders gehabt, doch wir hätten – wie von mir stets befürchtet – wohl bis ins nächste Jahrhundert warten müssen, bei der heutigen Stimmung bestimmt.<sup>487</sup>

---

<sup>479</sup> Dörig, S'Diktat vo Lausanne, in: AV, 1. Dezember 1990, S. 2.

<sup>480</sup> De Stefano, Bundesgericht: Glücklich und erleichtert, in: AV, 1. Dezember 1990, S. 2.

<sup>481</sup> Fritsche, Überschwengliche Freude und Überraschung, in: AV, 28. November 1990, S. 3.

<sup>482</sup> Ebd.

<sup>483</sup> 20 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 4, Zeitblende vom 20. November 2010.

<sup>484</sup> Ebd.

<sup>485</sup> 40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt vom 3. Februar 2011.

<sup>486</sup> GFI-Bulletin Nr. 42 vom Mai 1991, S. 5.

<sup>487</sup> GFI-Bulletin Nr. 41 vom April 1991, S. 1.

Manser sprach zudem davon, dass die Auseinandersetzung um das Frauenstimmrecht „unerfreuliche Fronten und ungeahnte Abgründe“<sup>488</sup> aufgerissen habe. Viele Innerrhoder seien zutiefst in ihrem Unabhängigkeitsstolz verletzt und begreiflicherweise verärgert.<sup>489</sup>

Der damals regierende Landammann Beat Graf sagte es sei zu hoffen, dass die neue Situation von Befürwortern und Gegnern nach der ersten Gemütsaufwallung „mit innerrhodischer Nüchternheit“<sup>490</sup> akzeptiert werde. Zu den erfreulichen Aspekten gehöre zudem, dass man sich in der Kantonspolitik nun anderen, in Grunde wichtigeren Sachgeschäften zuwenden könne.<sup>491</sup> Die Standeskommission war sich zudem bewusst, dass der Bundesgerichtsentscheid auch rechtliche Anpassungen mit sich brachte. Alle anderslautenden Bestimmungen, insbesondere in der Verfassung, sollten nun sowohl für Frauen und Männer gelten. So geht aus den Protokollen hervor, dass Art. 16 Abs. 4 KV nur noch fakultative Bedeutung hatte und der auch in der Frauenstimmrechtsvorlage diskutierte Art. 30 Abs. 10 der Kantonsverfassung, der die Unvereinbarkeiten des Einsitznehmens Verwandter in Behörden aufzählt, entsprechend und sinngemäss auch für weibliche Verwandte gelten sollte.<sup>492</sup> Zudem gehen auch aus den Standeskommissionsprotokollen die Angriffe gegen die führenden Frauenstimmrechtsbefürworter hervor. Die Standeskommission kritisierte in einer Erklärung die anonymen Telefonanrufe, Drohungen und Sachbeschädigungen, welche insbesondere gegenüber Theresa Rohner und Ottilia Paky vorgenommen wurden, aufs Schärfste.<sup>493</sup> Pikant ist, dass Theresa Rohner die Standeskommission für deren Erklärung noch bat, darauf hinzuweisen, dass ihre Beschwerde abgewiesen wurde. Die Standeskommission kam diesem Wunsch von Theresa Rohner jedoch nicht nach.<sup>494</sup>

Im Dokumentarfilm „Ägni Lüüt“ bezeichnete Carlo Schmid den Bundesgerichtsentscheid 1991 als staatspolitisch verheerend.<sup>495</sup> Zudem wurde Schmid im Film weiter gefragt, ob der Entscheid des Bundesgerichts Innerrhoden nicht entgegengekommen sei, da es ziemlich offen gewesen sei, ob die Landsgemeinde 1991 das Frauenstimmrecht angenommen hätte. Schmid antwortete darauf, dass dies „blanker Opportunismus“ sei, welchen man in der Politik nicht huldigen sollte. Er hielt fest, dass die

---

<sup>488</sup> Ebd.

<sup>489</sup> Ebd.

<sup>490</sup> Erleichterung und Verbitterung in Innerrhoden, in: NZZ, 28. November 1990, S. 22.

<sup>491</sup> Ebd.

<sup>492</sup> Protokoll der Standeskommission vom 4. Dezember 1990, Nr. 1496, S. 1.

<sup>493</sup> Ebd., S. 2.

<sup>494</sup> Ebd.

<sup>495</sup> Jud, Ägni Lüüt – Annäherung an Appenzell Innerrhoden.

Frauenstimmrechtfrage eine Bewährungsprobe gewesen wäre. Wobei er der Auffassung sei, dass die Landsgemeinde diese Bewährungsprobe auch bestanden hätte und betonte, dass die Landsgemeinde das Frauenstimmrecht hätte einführen sollen.<sup>496</sup> Rund zehn Jahre später, nachdem sich die Empörung über den Bundesgerichtsentscheid gelegt hatte, sprach Schmid in ein Interview mit den damaligen Handelsmittelschülerinnen Caroline Morger und Helen Lüthi noch einmal zur Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden. Dabei sagte Schmid, dass im Kanton „im ersten Moment allgemein ungläubiges Staunen und dann helle Empörung über ein rechtsbrecherisches, verfassungswidriges Urteil des Bundesgerichts“ geherrscht habe.<sup>497</sup> Allerdings gibt Schmid zu, dass „trotz der rechtlichen Bedenken gegenüber diesem politischen Urteil“<sup>498</sup> viele froh gewesen seien, dass Lausanne über die Frage der Einführung des Frauenstimmrechts entschieden habe. „Sonst hätte die Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden noch lange gehen können.“<sup>499</sup>

## **8.2. Die erstmalige Beteiligung der Frauen an der Landsgemeinde in Appenzell 1991**

### **8.2.1. Die politischen Vorbereitungen zur Landsgemeinde 1991 in Appenzell**

Aus den Protokollen der Standeskommission geht hervor, dass von Frauen nach dem Bundesgerichtsentscheid Bedenken geäussert wurden und sie nicht an der ersten Landsgemeinde mit Frauenbeteiligung teilnehmen wollten, weil sie Repressalien der Männer befürchteten. Nach Auffassung der Standeskommission konnte man dagegen wenig unternehmen. Es liesse sich aber die Frage stellen, ob nicht eine stärkere Präsenz der Feuerwehrleute diesbezüglich einige Wirkung hätte.<sup>500</sup> In den Bezirken gingen die ersten kommunalen Urnengänge der Frauen schliesslich reibungslos über die Bühne. So waren die Frauen am 16. Dezember 1990 im Bezirk Oberegg erstmals berechtigt an die Urne zu gehen, wobei die Stimmbeteiligung bei 27 Prozent und damit im üblichen Durchschnitt lag und Männer und Frauen anteilmässig etwa gleich vertreten waren.<sup>501</sup>

Vor der ersten kantonalen politischen Beteiligung der Frauen an der Landsgemeinde 1991 gab es wiederum Diskussionen um den Stimmrechtsausweis. Nach dem Vorschlag der Standeskommission sollte das Seitengewehr oder eine Stimmkarte den

---

<sup>496</sup> Ebd.

<sup>497</sup> Morger/Lüthi, Frauenstimmrecht, S. 29.

<sup>498</sup> Ebd., S. 30.

<sup>499</sup> Ebd.

<sup>500</sup> Protokoll der Standeskommission vom 4. Dezember 1990, Nr. 1496, S. 2.

<sup>501</sup> Obereggerinnen machten als erste, in: AV, 18. Dezember 1990, S. 2.



Stimmrechtsausweis für die Landsgemeinde bilden. Diese „sowohl-als-auch-Lösung“ wollte damit keinen Unterschied zwischen Mann und Frau machen.<sup>502</sup> Doch der Grosse Rat war mit dieser Lösung nicht einverstanden. So wollte Ratsherr Sutter verhindern, dass eine Frau mit einem Seitengewehr an der Landsgemeinde teilnehmen würde und erhielt dabei Unterstützung von seinen Ratskollegen.<sup>503</sup> Es gab danach verschiedene Anträge zur Stimmkarte und dem Seitengewehr. Schliesslich einigte man sich auf eine Kompromissformulierung: „Als Stimmrechtsausweis gilt die Stimmkarte, für Männer auch das Seitengewehr“<sup>504</sup>, sollte es künftig in Art. 8 in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen heissen.

Kurz vor der ersten Landsgemeinde kam es am 12. April 1991 zu einer letzten Zusammenkunft und zur Auflösung des Aktionskomitees für das Frauenstimmrecht. Ziel der letzten Versammlung war jedoch nicht nur die Auflösung der Komitees, sondern in einer Art Auslegeordnung wurde den Besuchern auch aufgezeigt, welche Parteien und Gruppierungen in Innerrhoden bereits bestehen und wo sich die Frauen anschliessen könnten.<sup>505</sup> Auch im Appenzeller Volksfreund versuchte man den Frauen den Einstieg in die Politik zu erleichtern. Aufgrund der erstmaligen Teilnahme der Frauen an der Landsgemeinde gab es im Appenzeller Volksfreund auf einer Doppelseite nämlich eine Hilfestellung für Frauen, auf welcher Hermann Bischofberger die Vorschriften, die das Verfahren an der Landsgemeinde regeln, zusammenstellt hatte.<sup>506</sup> Dennoch war laut Appenzeller Volksfreund auch am Tag vor der Landsgemeinde 1991 vielerorts eine Spannung und eine gewisse Nervosität zu spüren. Allerdings nicht nur wegen der erstmaligen Teilnahme der Frauen, sondern auch weil der Weiterbestand der Landsgemeinde durch zwei Initiativen angetastet wurde.<sup>507</sup> Hedy Rempfler sprach sogar von einer mitunter schlechten Stimmung vor der Landsgemeinde. Erneut sei über die Frauen hergezogen worden, die sich für das Frauenstimmrecht eingesetzt hatten. Deshalb schaute auch sie der Landsgemeinde 1991 mit gemischten Gefühlen entgegen. Doch mit Freude stellte Hedy Rempfler dann fest: „Sie nahmen und gut auf: Wir waren nicht bloss

---

<sup>502</sup> Fritsche, Nur Männer dürfen Seitengewehr tragen, in: AV, 12. März 1991, S. 4.

<sup>503</sup> Protokoll des Grossen Rates vom 11. März 1991, S. 41f.

<sup>504</sup> Ebd., S. 53.

<sup>505</sup> Koller, Aktionskomitee Frauenstimmrecht aufgelöst, in: AV, 16. April 1991, S.2.

<sup>506</sup> Bischofberger, Wie verläuft die Landsgemeinde?, in: AV, 23. April 1991, S. 8f.

<sup>507</sup> Koller, Bild der Landsgemeinde neu gezeichnet, in: AV, 27. April 1991, S. 1.

akzeptiert, wir waren willkommen. Die Gehässigkeiten, die sich übers Jahr abgespielt hatten, schienen vergessen.“<sup>508</sup>

### **8.2.2. Die innerrhodische Landsgemeinde 1991**

Denn von gehässiger Stimmung konnte am 28. April 1991 in Appenzell nämlich keine Rede sein. Fast ausnahmslos richteten die Redner aus dem Männervolk ihr Wort an die „geschätzten Frauen und Männer“ und Seitenhiebe wurden kaum registriert.<sup>509</sup> Das Bulletin der GFI schrieb mit einem gewissen Erstaunen: „Zwei mutige alte Damen hatten bereits ohne Zaudern in der ersten Sitzreihe von der Rednertribüne Platz genommen und wurden von pfeifenrauchenden Alt-Stimmbürgern herzlich begrüsst. Wer diese Szene beobachtete, währte sich überall, nur nicht im angeblich frauenfeindlichen Appenzell.“<sup>510</sup> In der Eröffnungsrede hatte Landammann Graf noch Bezug zum Bundesgerichtentscheid genommen: „Wir können diesen höchstrichterlichen Entscheid grollend zur Kenntnis nehmen oder aber mit einer gewissen Befriedigung feststellen, dass uns eine eigene Entscheidfindung, die uns etwelche Mühe bereitet hat, abgenommen wurde.“<sup>511</sup> Damit forderte er die Innerrhoder auf, das Gute des Bundesgerichtsentscheides zu sehen und die richterliche Entscheidung hinzunehmen. So war an der Landsgemeinde 1991 denn auch von einer Wut gegenüber dem Bundesgericht wenig zu spüren. Laut Appenzeller Volksfreund hatte sogar etwa die Hälfte der Männer – wohl aus Solidarität mit den Frauen – das Seitengewehr im Schrank gelassen und stattdessen wie die Frauen den Stimmausweis mitgebracht.<sup>512</sup> Die Frauen fügten sich jedenfalls gut in die Landsgemeinde ein, wobei das Frauenstimmrecht nicht nur von ganz wenigen und zugezogenen Frauen benutzt wurde. Denn rund ein Drittel der im Ring anwesenden Stimmberechtigten waren Frauen, die von ihrem neuen Recht Gebrauch machten.<sup>513</sup> Dies war sicherlich auf die Tragweite der Landsgemeinde-Geschäfte – vor allem wegen der drohenden Abschaffung der Landsgemeinde – zurückzuführen. Achtung wurde auch der ersten und einzigen Frau entgegengebracht, die sich couragiert zu Wort gemeldet<sup>514</sup> und sich in ihrem Votum für

---

<sup>508</sup> Rempfler, Ende gut..., in: AV, 29. April 1991, S. 5.

<sup>509</sup> Stadelmann, „Schimpfen nützt jetzt nichts mehr...“, in: AV, 29. April 1991, S. 5.

<sup>510</sup> GFI-Bulletin Nr. 42 vom Mai 1991, S. 5.

<sup>511</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 28. April 1991, S. 2.

<sup>512</sup> Stadelmann, „Schimpfen nützt jetzt nichts mehr...“, in: AV, 29. April 1991, S. 5.

<sup>513</sup> Fritsche, Erste Landsgemeinde mit Frauen – Abschaffung wurde klar abgelehnt, in: AV, 29. April 1991, S. 1.

<sup>514</sup> Fritsche, Landsgemeinde mit Frauen hat „bestanden“, in: AV, 29. April 1991, S. 4.

die Beibehaltung der Landsgemeinde ausgesprochen hatte.<sup>515</sup> Ein vereinzelter Buh-Ruf – wohlgermerkt von einer Frau – wurde eher amüsiert aufgenommen.<sup>516</sup> Schliesslich wurden beide Initiativen betreffend der Abschaffung der Landsgemeinde mit einem Stimmverhältnis von 2 zu 1 deutlich abgelehnt.<sup>517</sup> Viele Frauen, so Hedy Rempfler, seien erleichtert gewesen, dass die Initiativen zur Abschaffung der Landsgemeinde abgelehnt wurden, weil sie sich nun nicht für den Untergang der Landsgemeinde schuldig fühlen müssen.<sup>518</sup>

### **8.3. Die Integration der Frauen in die innerrhodische Politik und die Auswirkungen ihrer politischen Beteiligung**

Carlo Schmid sagte im Interview mit Lüthi und Morger, dass mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Reformhemmung in Innerrhoden entfallen sei. Denn innert weniger Jahre seien den politischen Institutionen grössere Reformen (u.a. die Gewaltentrennung zwischen Regierung und Grossen Rat, Verkleinerung der Standeskommission, Überarbeitung des Gerichtswesens) als während hundert Jahren vor der Einführung des Frauenstimmrechts unterzogen worden.<sup>519</sup> Diese Reformen wären laut Schmid ohne Einführung des Frauenstimmrechts nicht denkbar gewesen.<sup>520</sup> So wurde nachdem am 3. März 1991 bereits auf Bundesebene das Stimm- und Wahlrechtsalter achtzehn eingeführt worden war, auch in Innerrhoden dieser Änderung zugestimmt und man nutzte die Gelegenheit, um die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes auch formell in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, was sprachliche Änderungen des Art. 16 und des Art. 30 Abs. 10 der Kantonsverfassung zur Folge hatte. Diesen Anpassungen wurde gegen vereinzelte ablehnende Stimmabgaben an der Landsgemeinde 1992 mit grossen Mehr zugestimmt.<sup>521</sup> Durch den Beschluss der Landsgemeinde vom 26. April 1992 erhielt der Artikel 16 der innerrhodischen Kantonsverfassung damit die folgende bis heute gültige Fassung:

<sup>1</sup> In Landsgemeinden und an Gemeindeversammlungen sind alle im Kanton wohnhaften Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimmberechtigt, sofern sie das 18. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind.

<sup>2</sup> Vom Stimmrecht ist ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde.

---

<sup>515</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 28. April 1991, S. 18.

<sup>516</sup> Stadelmann, „Schimpfen nützt jetzt nichts mehr...“, in: AV, 29. April 1991, S. 5.

<sup>517</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 28. April 1991, S. 19.

<sup>518</sup> Rempfler, Ende gut..., in: AV, 29. April 1991, S. 5.

<sup>519</sup> Vgl. Morger/Lüthi, Frauenstimmrecht, S. 30.

<sup>520</sup> Ebd., S. 31.

<sup>521</sup> Protokoll der Landsgemeinde vom 26. April 1992, S. 9.

<sup>3</sup> In Gemeindeangelegenheiten üben die Stimmberechtigten ihre Rechte am politischen Wohnsitz aus.<sup>522</sup>

Seit der Einführung des Frauenstimmrechts sind in Innerrhoden rasch zahlreiche Schritte in Richtung Gleichberechtigung und Gleichstellung getätigt worden. Frauen übernehmen seither sowohl in der Bezirks- und Kantonspolitik höchste Ämter und sind auch auf Regierungsebene tätig.<sup>523</sup> Mit Regula Knechtle wurde am 5. Mai 1991 die erste Frau in den Grossen Rat von Appenzell Innerrhoden<sup>524</sup> und 1996 mit der späteren Bundesrätin Ruth Metzler die erste Frau in die Kantonsregierung gewählt.<sup>525</sup> Das geschlechtlich gemischte Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht löste sich zwar wie angesprochen auf, doch die Frauen des Komitees trafen sich weiterhin als lose Gruppe unter dem Namen Frauenforum, worauf im August 1992 schliesslich das „Frauenforum Appenzell“ gegründet wurde.<sup>526</sup> Auch Ottilia Paky gehörte zu den Gründerinnen und ersten Mitgliedern des Frauenforums.<sup>527</sup> Dieses Frauenforum beteiligt sich seitdem aktiv an der politischen Diskussion, gibt Vernehmlassungen ab und pflegt den Kontakt zu den ansässigen politischen Gruppierungen. Dabei vertritt es u.a. politische Frauenanliegen und motiviert Frauen für politische Ämter.<sup>528</sup> Die Frauen begannen damit sofort ihre Rolle als gleichgesinnte Staatsbürgerinnen ernst zu nehmen. Ausserdem entstanden in verschiedenen Dörfern der Halbkantone Ausser- und Innerhoden Frauentreffpunkte, Frauenzorg, Frauenlesegruppen und weitere Frauenforen.<sup>529</sup>

In Innerrhoden blieb die Landsgemeinde seit 1991 im Gegensatz zu Appenzell Ausserrhoden, wo die Landsgemeinde an einer zuvor an der Landsgemeinde beschlossenen Urnenabstimmung 1997 abgeschafft worden war, bis heute unangefochten.<sup>530</sup> Interessant ist das man in Innerrhoden nach der Einführung des Frauenstimmrechts überwiegend „fremde“, d.h. nicht im Kanton geborene oder aufgewachsene, Frauen in politische Ämter wählte und auch eine „fremde“ Frau zunächst im Alleingang das Stimmrecht vom Bundesgericht forderte.<sup>531</sup>

---

<sup>522</sup> Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. [Stand: Juli 1992], Art. 16.

<sup>523</sup> Vgl. Bräuniger, Einleitung, S. 17.

<sup>524</sup> Zeller, Bezirk Appenzell wählte erste Grossrätin, in: AV, 6. Mai 1991, S. 3.

<sup>525</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 361

<sup>526</sup> Vgl. Lamari/Schlöpfer, Frauenbewegung, S. 216.

<sup>527</sup> Vgl. Mock, Ottilia Paky-Sutter, S. 409.

<sup>528</sup> Vgl. Lamari/Schlöpfer, Frauenbewegung, S. 216.

<sup>529</sup> Ebd., S. 206.

<sup>530</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 366.

<sup>531</sup> Ebd., S. 368.

## 9. Die Gründe für die langjährige Ablehnung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden

Es finden sich verschiedene Gründe, welche den Sonderfall Appenzell Innerrhoden in Sachen Frauenstimmrecht erklären können. Die Gesamtheit und das Zusammenspielen der nachfolgenden Gründe führten wohl dazu, dass das Frauenstimmrecht in Innerrhoden nicht auf demokratischem Weg eingeführt werden konnte. Vreni Mock, welche als Innerrhoderin eine innere Perspektive kennt, führt u.a. die Kleinheit des Kantons Appenzell Innerrhoden als Grund für die jahrzehntelange Ablehnung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden an. Dadurch entstehe nämlich ein starker sozialer Druck in der Gesellschaft. „Wo jeder jeden kennt, färbt Kritik an einer Meinung schnell auf den ab, der sie äussert, und umgekehrt. Die Personalisierung der Politik macht Engagement, egal wofür, noch schwieriger“<sup>532</sup>, schreibt Mock in Schlusskommentar ihrer Arbeit. Wie Margaret Inglehart in einem Artikel aufzeigt, sind zudem die Institutionen der direkten Demokratie und auch die Kleinheit Faktoren für eine verzögerte Einführung des Frauenstimmrechts. Je ausgiebiger nämlich, die Erfahrungen der schweizerischen Kantone mit direkt-demokratischen Institutionen waren, desto später wurde das Frauenstimmrecht eingeführt. Die Westschweizer Kantone, die das Frauenstimmrecht zuerst einführten, hatten vor der Gründung des Bundesstaates kaum demokratische Erfahrungen, jene Kantone hingegen, die es spät einführten, haben eine längere demokratische Tradition und gehören mehrheitlich zu den bevölkerungsmässig kleineren Kantonen.<sup>533</sup> Der Kanton Appenzell Innerrhoden als bevölkerungsärmster und flächenmässig zweitkleinster Kanton der Schweiz mit einer starken und historischen direktdemokratischen Ausprägung erfüllt diese Kriterien Ingleharts mehr als gut. Dazu kommt, dass die innerrhodische Bevölkerung nicht nur konfessionell, sprachlich und geschichtlich, sondern auch ideologisch sehr einheitlich orientiert ist – da hat es eine weltanschauliche Minderheit mit politischen Veränderungsvorschlägen nicht einfach.<sup>534</sup> Deshalb würden auch viele kritische Stimmen, denen diese Geschlossenheit zu viel wird, auswandern, wobei Mock von einer „Emigration der kritischen Intelligenz“ spricht.<sup>535</sup>

Auf nationaler Ebene hatten die ökonomischen und sozialen Veränderungen der sechziger Jahre die öffentliche Meinung zum Frauenstimmrecht geändert. Deshalb sind die Ursachen

---

<sup>532</sup> Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 75.

<sup>533</sup> Vgl. Inglehart, Political Participation, S. 151.

<sup>534</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 75.

<sup>535</sup> Ebd.

für die Appenzeller Verzögerung auch in der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur zu suchen. So hielten Held/Levy 1983 fest, dass in den Städten rund ein Fünftel der Frauen in irgendeiner Weise am politischen Geschehen teilnahm, während sich in den ländlichen Gebieten wie Appenzell Innerrhoden nur rund ein Zehntel der Frauen politisch beteiligte.<sup>536</sup> Zudem seien Protestäusserungen im grossstädtlichen Kontext häufiger als in der Kleinstadt oder in den ländlichen Umgebungen.<sup>537</sup> Ausserdem waren 1985 in Innerrhoden mit 20,3 % im Vergleich zum Schweizerischen Durchschnitt (5.4. %) mit Abstand am meisten Personen im primären Wirtschaftssektor (u.a. Landwirtschaft, Forstwirtschaft) beschäftigt.<sup>538</sup> Gleichzeitig waren in Innerrhoden 21 Prozent der erwerbstätigen Frauen in einem Familienbetrieb tätig, was fast den dreifachen Wert des schweizerischen Durchschnitts bedeutete. Dies galt u.a. für die traditionellen Frauenerwerbszweige in der Textilindustrie, die ebenfalls zum grossen Teil zu Hause ausgeführt wurden, womit die Frauen eine starke Stellung im Alltagsleben inne hatten.<sup>539</sup> Bereits im 19. Jahrhundert hatten die Frauen selbstständig Geld verdient, wobei insbesondere die innerrhodische Handstickerei zu Weltruf gelangte.<sup>540</sup> Möglicherweise war es den Appenzellern gerade deshalb umso wichtiger, die Politik als Männerdomäne zu erhalten.<sup>541</sup> So sagte auch Ottilia Paky in der TV-Dokumentation „Ägni Lüüt“, es sei in Innerrhoden Brauch gewesen, dass der Mann für das „Äussere“ und die Frau für das „Innere“ zuständig sei. Die Männer hätten bei der Frauenstimmrechtsfrage Probleme damit gehabt, dass die Frauen allenfalls ins äussere Feld (u.a. in die Politik) eingreifen würden.<sup>542</sup> Zudem konnte sich in Innerrhoden das traditionelle Rollenbild von Mann und Frau bis in die neunziger Jahre halten – dies unterstreichen auch verschiedene Statistiken. So wird in Innerrhoden sehr viel öfter geheiratet und sehr viel seltener geschieden als im schweizerischen Durchschnitt. Auf 1000 Einwohner heirateten 1989 in der Schweiz durchschnittlich 6,8 Personen, während es in Innerrhoden nach Nidwalden mit 7,6 auf 1000 Einwohner am zweitmeisten Heiraten gab.<sup>543</sup> Zudem gab es im gleichen Jahr mit 0,8

---

<sup>536</sup> Vgl. Held/Levy, Die Stellung der Frau, S. 269.

<sup>537</sup> Ebd., S. 335.

<sup>538</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991, S. 88.

<sup>539</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 359.

<sup>540</sup> Vgl. Grosser/Hangartner, Appenzell Innerrhoden, S. 365.

<sup>541</sup> Vgl. Mock, Aus eigener Kraft, S. 359f.

<sup>542</sup> Jud, Ägni Lüüt – Annäherung an Appenzell Innerrhoden.

<sup>543</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991, S. 40.

Scheidungen auf 1000 Einwohner im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt (1,9) auch deutlich weniger Auflösungen der Ehe.<sup>544</sup>

Ein weiterer Grund ist das fehlende Engagement der Frauen, aber auch der innerrhodischen Politik nach der Ablehnung des Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde 1982. Bei den Gegnerinnen und Gegnern herrschte nämlich die dominierende Meinung, dass man sich nicht explizit für das Frauenstimmrecht einsetzen müsse, da es irgendwann schon von alleine kommen werde. Diese gesellschaftliche Veränderung, so die für Innerrhoden irrige Annahme, passiere aufgrund eines allgemeinen, nicht steuer- und beeinflussbaren Entscheidungsprozesses und das Frauenstimmrecht gäbe es deshalb noch nicht, weil es noch zu früh dafür sei.<sup>545</sup> Man wollte der Entwicklung und den Männern somit noch etwas Zeit geben, wobei man das Einsetzen und das Vorantreiben zugunsten des Frauenstimmrechts als „unanständig“ und als „sich profilieren“ wahrnahm.<sup>546</sup>

Zudem gab es aus soziologischer Sicht zahlreiche Faktoren, welche eine schnellere Einführung des Frauenstimmrechts verhinderten. So hängt laut Held und Levy u.a. das Auftreten von einem Frauenprotest eng damit zusammen, in welchem Ausmass die Trennung von männlichen und weiblichen Rollen akzeptiert wird. Gemässigtere Rollentrennungsnormen sind laut ihrer Studie eine bessere Voraussetzung für feministischen Protest, wobei je höher der Bildungsstatus der Frau, desto häufiger finden sich die Frauen auch mit gemässigtem Rollentrennungsnormen ab.<sup>547</sup> Zudem sei für den Protest der Frauen allgemein eine gute Schulbildung nötig.<sup>548</sup> Deshalb wird auch die Aus- und Schulbildung der Innerrhoder Frauen als Grund für die erfolglosen Versuche der Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden ins Feld geführt. Denn, dass die meisten Mädchen die Sekundarschule, das Gymnasium besuchen oder einen Beruf erlernen ist Mitte der achtziger Jahre noch eine junge Erscheinung.<sup>549</sup> Die Voraussetzungen für eine Lockerung der traditionellen Rollen durch die Frauen selber und damit für das Frauenstimmrecht sieht Mock angesichts der geringen Zahl an Frauen mit hoher Bildung oder abgeschlossener Berufslehre zu dieser Zeit als ungünstig.<sup>550</sup>

---

<sup>544</sup> Ebd.

<sup>545</sup> Nentwich, Die Relevanz von Agency, S. 26.

<sup>546</sup> Ebd., S. 27.

<sup>547</sup> Vgl. Held/Levy, Die Stellung der Frau, S. 333.

<sup>548</sup> Ebd., S. 261.

<sup>549</sup> Vgl. Mock, Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, S. 68.

<sup>550</sup> Ebd.

Aber auch der von den Appenzellern nicht erwünschte Druck von aussen spielte eine Rolle.<sup>551</sup> So sagte Carlo Schmid: „Am Ende waren nicht mehr viele Leute überzeugte Frauenstimmrechtsgegner, aber immer mehr Leute regten sich darüber auf, dass man in den auswertigen Medien von Genf bis St. Gallen und von Basel bis Lugano auf uns herumhackte, das erzeugte eine regelrechte Trotzhaltung.“<sup>552</sup> Zur Verzögerung beigetragen hat damit sicherlich auch die Landsgemeinde als „ästhetisch und emotional besonders intensive Form der direkten Demokratie“<sup>553</sup> und die Konfession mag insofern eine Rolle gespielt haben, als die evangelische Kirche viel früher Frauen in die kirchlichen Ämter holte als die katholische.<sup>554</sup>

## 10. Schlusswort

Der Kanton Appenzell Innerrhoden, ein Kanton mit vielen politischen und gesellschaftlichen Eigenheiten, kann im Bezug auf die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts auf einen langwierigen Prozess zurückblicken. Dies auch deshalb, weil der schweizerische Verfassungsgeber 1971 bei der Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts Rücksicht auf den Föderalismus genommen hatte. Durch die Kantonsklausel in Absatz 4 des 1971 in der Bundesverfassung verankerten Stimmrechtsartikels blieb die Einführung des Frauenstimmrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten nämlich der Rechtsetzung der Kantone vorbehalten. Zwar wurde an der innerrhodischen Landsgemeinde 1971 schliesslich das Frauenstimm- und Wahlrecht in den Schul- und Kirchgemeinden verwirklicht, doch die Einführung des integralen Frauenstimmrechts in den Bezirken und auf kantonaler Ebene wurde von den Innerrhoder Männern 1973 und 1982 an der Landsgemeinde weiterhin abgelehnt. Dies obwohl oder gerade weil 1981/1982 von Seiten der Kantonsregierung mit der Bildung einer Kommission zur Einführung des Frauenstimmrechts und einer breiten Öffentlichkeitsarbeit versucht wurde, die Appenzeller Männer zur Einführung des Frauenstimmrechts zu bewegen. Nach dem Misserfolg dieses Vorgehens wurde zur Frauenstimmrechtsfrage von der innerrhodischen Politik, aber auch von den innerrhodischen Frauen weitgehend ignoriert. Nur die GFI nahm sich Mitte der achtziger Jahre kurz des Frauenstimmrechts an, um schliesslich auch still beobachtend die Entwicklung in Ausserrhoden abzuwarten. Denn im Nachbarkanton waren in den

---

<sup>551</sup> Ebd., S. 60.

<sup>552</sup> Morger/Lüthi, Frauenstimmrecht, S. 30.

<sup>553</sup> Mock, Aus eigener Kraft, S. 360.

<sup>554</sup> Ebd.



achtziger Jahren verschiedene Bemühungen unternommen worden, um das Frauenstimmrecht möglichst bald zu verwirklichen. Diese Anstrengungen von Privatpersonen und auch der Kantonsregierung führten an der Landsgemeinde 1989 schliesslich dazu, dass das Frauenstimmrecht von den Ausserrhoder Männern knapp angenommen wurde. Damit geriet der Kanton Innerrhoden als letzter verbleibender Kanton ohne das Frauenstimmrecht zunehmend unter Druck. U.a. bei Juristen wurden die Stimmen immer lauter, welche den 1981 in der Bundesverfassung verankerten Gleichberechtigungsartikels und das nicht gewährte Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden als Widerspruch in der Verfassung werteten und eine allfällige Intervention des Bundesgerichts, etwa durch eine staatsrechtliche Beschwerde, durchaus in Betracht zogen. Die Furcht vor einer gerichtlichen Einführung des Frauenstimmrechts stieg mit der Einreichung einer staatsrechtlichen Beschwerde durch die aus Appenzell Ausserrhoden zugezogene, aber seit langem in Appenzell lebende Theresa Rohner im Jahre 1989. Im Gegensatz zum latenten bundesgerichtlichen Druck spürte der Kanton Appenzell Innerrhoden aus föderalistischen Gründen von Bundesbern aus bis zur Landsgemeinde 1990 kaum politischen Druck. Erst wenn das Bundesgericht nicht interveniert hätte und auch die Landsgemeinde 1991 das Frauenstimmrecht ein weiteres Mal verworfen hätte, wäre der Bund mit grosser Wahrscheinlichkeit aktiv geworden.

Schliesslich ist am 29. April 1990 das Frauenstimmrecht in Innerrhoden ein weiteres und letztes Mal verworfen worden. Dies obwohl sich alle politischen Kräfte Innerrhodens inklusive der Standeskommission und des Grossen Rats für die Einführung des Frauenstimmrechts ausgesprochen hatten. Allerdings war aufgrund der Erfahrungen von 1981/1982 im Vorfeld der Landsgemeinde 1990 von der Regierung und den Befürwortern bewusst keine Kampagne für das Frauenstimmrecht geführt worden. Bei ihnen bestand nämlich die Furcht, durch angeregte Diskussionen nur noch mehr Emotionen zu wecken. Gegen die überwiegend emotionalen Gründe, die gegen das Frauenstimmrecht ins Feld geführt wurden, so die Befürworter damals, sei es fast aussichtslos anzukämpfen. Eine öffentliche Diskussion fand deshalb im Gegensatz zu Appenzell Ausserrhoden, wo sich auch die Regierung aktiv an den Diskussionen vor der Landsgemeinde beteiligte, kaum statt. Es ist rückblickend schwierig zu sagen, inwiefern die Passivität der Frauenstimmrechtsbefürworter im Vorfeld der Landsgemeinde 1990 für die Ablehnung des Frauenstimmrechts verantwortlich gemacht werden kann.

Nach der erneuten Ablehnung des Frauenstimmrechts 1990 begannen sich die Innerrhoder Frauen und Männer nun aktiv für das Frauenstimmrecht einzusetzen. Es wurde ein Aktionskomitee für das Frauenstimmrecht gegründet, eine weitere Frauenstimmrechtsvorlage mit einer Unterschriftensammlung lanciert und aus Kreisen der GFI wurden zwei weitere Beschwerden ans Bundesgericht und eine Petition an die eidgenössischen Räte eingereicht. Zudem wurde eine ausserordentliche Landsgemeinde gefordert, um einem allfälligen Bundesgerichtsentscheid zuvorzukommen. Die ausserordentliche Landsgemeinde fand im Grossen Rat jedoch keine Mehrheit und so kam es, dass dem Kanton Appenzell Innerrhoden das Frauenstimmrecht schliesslich durch einen juristisch und politisch nicht unumstrittenen Entscheid des Bundesgerichts aufkotroyiert wurde. Denn am 27. November 1990 wurden die beiden 1990 eingereichten staatsrechtlichen Beschwerden durch das Bundesgericht in Lausanne gutgeheissen. Auf die Beschwerde von Theresa Rohner wurde jedoch nicht eingetreten, womit es rein juristisch gesehen nicht Theresa Rohner war, welche die Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden erwirkte. Allerdings wurde mit der Gutheissung der anderen beiden Beschwerden auch ihr Ziel erreicht.

Am 28. April 1991 nahmen die Frauen schliesslich erstmals an der Landsgemeinde in Appenzell teil. Sie wurden von den Männern entgegen vieler Erwartungen gut aufgenommen und lehnten zusammen mit ihnen Initiativen zur Abschaffung der Landsgemeinde deutlich ab. Seit der Einführung des Frauenstimmrechts in Innerrhoden übernehmen die Frauen sowohl in der Gemeinde- und Kantonspolitik höchste Ämter und sind auch auf Regierungsebene tätig. Zudem fiel mit der Einführung des Frauenstimmrechts die Reformhemmung im Kanton Appenzell Innerrhoden, wodurch in den neunziger Jahren eine Reihe von grundlegenden Reformen verwirklicht werden konnten. Auch in Innerrhoden sind damit die Frauen rund zwanzig Jahre nach der bundesgerichtlichen Einführung des Frauenstimmrechts gut in das politische Leben eingebunden – auch wenn man sich im Kanton sicherlich eine andere Art und Weise der Einführung gewünscht hätte.

## Abkürzungsverzeichnis

Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
AI	Appenzell Innerrhoden
Anm.	Anmerkung
AR	Appenzell Ausserrhoden
A. Rh.	Ausserrhoden
Art.	Artikel
AV	Appenzeller Volksfreund
AZ	Appenzeller Zeitung
BaZ	Basler Zeitung
BB1	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
GFI	Gruppe für Innerrhoden
I. Rh.	Innerrhoden
KV	Kantonsverfassung
NR	Nationalrat
NF	Neue Folge
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
POCH	Progressive Organisationen
SR	Ständerat
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
Ziff.	Ziffer
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

# Quellenverzeichnis

## Amtliche Quellen

### Amtliches Bulletin

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Einfache Anfrage Mascarin vom 2. Mai 1984  
Frauenstimmrecht in Kantons- und in Gemeindeangelegenheiten, Herbstsession,  
Nationalrat, Band IV 1984, 5. Oktober 1984, Geschäftsnummer 84.675, S. 1464-  
1464.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Frauenstimmrecht. Einführung,  
Sommeression, Nationalrat, Band II 1970, Sitzung 11 vom 23. Juni 1970,  
Geschäftsnummer 10476, , S. 442-458.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, „Gleiche Rechte für Mann und Frau“.  
Rechtsetzungsprogramm, Frühjahrsession, Nationalrat, Band I 1987, Sitzung 16  
vom 19. März 1987, Geschäftsnummer 86.008, S. 447-463.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Gleiche Rechte für Mann und Frau.  
Volksinitiative, Sommeression, Nationalrat, Band II 1980, Sitzung 10 vom 16. Juni  
1980, Geschäftsnummer 79.076, S. 677-688.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Gleiche Rechte für Mann und Frau.  
Volksinitiative, Herbstsession, Ständerat, Band III 1980, Sitzung 10 vom 8. Oktober  
1980, Geschäftsnummer 79.076, S. 550-572.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Motion der christlichdemokratischen  
Fraktion Kantonales Stimm- und Wahlrecht für Mann und Frau, Wintersession,  
Nationalrat, Band V 1990, Sitzung 15 vom 14. Dezember 1990, Geschäftsnummer  
90.506, S. 2424-2424.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Motion der grünen Fraktion  
Frauenstimmrecht. Aenderung von Artikel 74 Absatz 4 BV, Wintersession,

Nationalrat, Band V 1990, Sitzung 15 vom 14. Dezember 1990, Geschäftsnummer 90.519, S. 2425-2426.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Motion Nabholz Gleichberechtigung der Geschlechter bei Abstimmungen und Wahlen, Wintersession, Nationalrat, Band V 1990, Sitzung 15 vom 14. Dezember 1990, Geschäftsnummer 90.544, S. 2426-2426.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Petitionen, Herbstsession, Nationalrat, Band IV 1985, Sitzung 16 vom 3. Oktober 1985, S. 1746-1761.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Petitionen, Herbstsession, Ständerat, Band IV 1984, Sitzung 9 vom 2. Oktober 1984, S. 521-532.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Petition der Gruppe für Innerrhoden. Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, Frühjahrsession, Nationalrat, Band II 1991, Sitzung 17 vom 22. März 1991, Geschäftsnummer 91.2002, S. 748-749.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung: Petition der Gruppe für Innerrhoden. Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, Sommersession, Ständerat, Band III 1991, Sitzung 12 vom 20. Juni 1991, Geschäftsnummer 91.2002, S. 610-611.

### **Bundesblatt**

Bundesblatt: Bericht über das Rechtsetzungsprogramm „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ vom 26. Februar 1986, Band I 1986, Heft 14, Geschäftsnummer 86.008, S. 1144-1274.

Bundesblatt: Botschaft über die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Mann und Frau“ vom 14. November 1979, Band I 1980, Heft 3, Geschäftsnummer 79.076, S. 69-149.

### **Bundesgerichtsentscheid**

Schweizerisches Bundesgericht: Urteil 116 Ia 359, in: Rechtsprechung, Leitentscheide.  
<[http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE\\_116\\_Ia\\_359&resolve=1](http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=BGE_116_Ia_359&resolve=1)> [Stand:

31.03.2013].

### **Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848.

[Stand: 12. Herbstmonat 1848].

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [Stand: 1.

April 1984].

### **Protokolle des Grossen Rates des Kantons Appenzell Innerrhoden**

1969: 24. März, 1. Dezember.

1970: 7. Dezember.

1972: 4. Dezember.

1978: 20./21. November.

1979: 19. März.

1980: 9. Juni.

1981: 23. November.

1989: 13. Juni, 27./28. November.

1990: 12. März, 27. August, 26. November.

1991: 11. März.

### **Protokolle der Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden**

1969: 27. April.

1970: 26. April.

1971: 25. April.

1973: 29. April.

1979: 29. April.

1982: 25. April.

1990: 29. April.

1991: 28. April.

1992: 26. April.

1994: 24. April.

1995: 30. April.

### **Protokolle der Ständekommission des Kantons Appenzell Innerrhoden**

1980: Nr. 398 vom 8. April.

1981: Nr. 1032 vom 29. September 1981.

1983: Nr. 1280 vom 7. November.

1988: Nr. 659 vom 25. April.

1989: Nr. 630 vom 18. April, Nr. 673 vom 1. Mai, Nr. 749 vom 9. Mai, Nr. 866 vom 6. Juni, Nr. 871 vom 6. Juni.

1990: Nr. 563 vom 8. Mai, Nr. 564 vom 8. Mai, Nr. 948 vom 13. August, Nr. 1360 vom 6. November, Nr. 1496 vom 4. Dezember.

### **Verfassungen für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden**

Verfassung für den eidgenössischen Stand Appenzell Inner-Rhoden. Angenommen von der ausserordentlichen Landsgemeinde. Sonntags den 24. Wintermonat 1872, Appenzell 1872.

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. Von der Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen [Stand: November 1974].

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. Von der Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen [Stand: Juni 1979].

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. Von der Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen [Stand: Juli 1992].

Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. Von der Landsgemeinde am 24. Wintermonat 1872 angenommen [Stand: April 2012].

## Internetquellen

Bezirk Appenzell, Amtliches Publikationsorgan,  
<[http://www.appenzell.org/de/verwaltung/dienstleistungen/?action=showdienst&die\\_nst\\_id=22898](http://www.appenzell.org/de/verwaltung/dienstleistungen/?action=showdienst&die_nst_id=22898)> [Stand: 31.03.2013].

Bundesamt für Statistik, Kennzahlen Appenzell Ausserrhoden,  
<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/ar/key.html>> [Stand: 31.03.2013].

Bundesamt für Statistik, Kennzahlen Appenzell Innerrhoden,  
<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/kantone/ai/key.html>> [Stand: 31.03.2013].

Vorlage Nr. 224, Resultate in den Kantonen,  
<<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19710207/can224.html>> [Stand: 31.03.2013].

Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten  
SEV-Nr.:009

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=009&CM=8&DF=26/03/2013&CL=GER>> [Stand: 31.03.2013].

## Radio-/TV- Quellen

20 Jahre Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden, in: Schweizer Radio DRS 4,  
Zeitblende, 20.11.2010 <<http://drs.srf.ch/www/epgsgplus-prev/5733/woche50-2010.html>> [Stand: 31.3.2013].

40 Jahre Frauenstimmrecht, in: Schweizer Radio DRS 1, Doppelpunkt, 03.02.2011  
<<http://www.srf.ch/player/radio/doppelpunkt/audio/40-jahre-frauenstimmrecht?id=319bc75f-3a00-4f75-aa07-50bbf01848b4>> [Stand: 31.3.2013].



Die letzte Bastion der Männervoten fällt nicht im Kampf, in: Schweizer Radio DRS 1, Echo der Zeit, 27.11.1990  
<[http://www.ideesuisse.ch/252.0.html?&no\\_cache=1&L=0&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=272&tx\\_ttnews%5Blist%5D=87,267,268,269,272,1858&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=60](http://www.ideesuisse.ch/252.0.html?&no_cache=1&L=0&tx_ttnews%5Btt_news%5D=272&tx_ttnews%5Blist%5D=87,267,268,269,272,1858&tx_ttnews%5BbackPid%5D=60)> [Stand: 31.3.2013].

Jud, Edith: Ägni Lüüt – Annäherung an Appenzell Innerrhoden (Länge der Dokumentation 51 Minuten) <<http://www.srf.ch/player/tv/srf-wissen/video/aegni-lueuet---annaeherung-an-appenzell-innerrhoden?id=df814335-2b36-4e06-aebf-4d13a4b89b42>> [Stand: 31.3.2013].

### **Sonstige Quellen (GFI/Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht/Statistisches Jahrbuch der Schweiz)**

Arbeitsgruppe Frauenstimmrecht: Ond/Oder. Eine Dokumentation zum Thema „Frauenstimmrecht ‚ond/oder‘ Landsgemeinde“, Herisau 1986.

Bischofberger, Kurt: Reminiszenzen aus der Anfangszeit, in: Gruppe für Innerrhoden: 20 Jahre GFI. Gruppe für Innerrhoden. 1969-1989. Jubiläumsschrift, Appenzell 1989, S. 54-59.

GFI-Bulletin. Offizielles Mitteilungsblatt für die Mitglieder, hrsg. von der Gruppe für Innerrhoden:

1972: Nr. 2 vom 20. September.

1981: Nr. 21 vom Juli.

1984: Nr. 30 vom Januar.

1987: Nr. 37 vom Oktober.

1988: Nr. 38 vom Oktober.

1991: Nr. 41 vom April, Nr. 42 vom Mai.

Gruppe für Innerrhoden: Geschichtliches 10 Jahre GFI, in: Gruppe für Innerrhoden: 10 Jahre. 1969-1979. Jubiläumsschrift, Appenzell 1979, S. 6-11.

Manser, Josef: 30 Jahre GFI – 30 Jahre Politik für ein aufgeschlossenes Innerrhoden, in: Gruppe für Innerrhoden: Zum 30. Geburtstag der Gruppe für Innerrhoden. 1969-1999. Rückblicke – Analysen – Perspektiven, Appenzell 2004, S. 6-7.

Mock, Vreni: 30 Jahre Gruppe für Innerrhoden, in: Gruppe für Innerrhoden: Zum 30. Geburtstag der Gruppe für Innerrhoden. 1969-1999. Rückblicke – Analysen – Perspektiven, Appenzell 2004, S. 8-16.

Mock, Vreni: Nochmals 10 Jahre GFI, in: Gruppe für Innerrhoden: 20 Jahre GFI. Gruppe für Innerrhoden. 1969-1989. Jubiläumsschrift, Appenzell 1979, S. 6-16.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1991, Hrsg. vom Bundesamt für Statistik, Zürich 1990.

Vanoni, Bruno: „Trau keinem von der CVP“. Aussenansichten zur GFI – Annäherungen an einen Sonderfall, in: Gruppe für Innerrhoden: 20 Jahre GFI. Gruppe für Innerrhoden. 1969-1989. Jubiläumsschrift, Appenzell 1989, S. 27-43.

## **Zeitungsartikel**

### **Appenzeller Volksfreund**

Ab sofort Frauenstimmrecht in Innerrhoden durch Entscheid des Bundesgerichts, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 186, 28. November 1990, S. 1.

Ausserrhoden führt Frauenstimmrecht ein, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 1. Mai 1989, S. 1.

Balmer, Kurt: „Der Bund wird ungeduldig“, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 120, 4. August 1987, S. 3.

Bischofberger, Hermann: Wie verläuft die Landsgemeinde?, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 63, 22. April 1991, S. 8f.

CVP Appenzell I.Rh.: Sechsmal Ja aus Überzeugung zu den Sachvorlagen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 66, 26. April 1990, S. 2.

De Stefano, A.: Bundesgericht: Glückliche und erleichtert, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 189, 1. Dezember 1990, S. 2.

Dörig, Albert: S'Diktat vo Lausanne, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 189, 1. Dezember 1990, S. 2.

Dörig, Roswitha: Stimmen ist Bürgerpflicht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 2. Mai 1990, S. 4.

Fässler, Daniel: Nein zum Frauenstimmrecht. Rechtliche Konsequenzen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 75, 12. Mai 1990, S. 5.

Fischer, Daniel: Eine Schande für die Schweiz, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 2. Mai 1990, S. 4.

Frauen endlich gleichberechtigt, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 1. Mai 1989, S. 3.

Frauenstimmrechts-Frage, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 92, 14. Juni 1989, S. 2.

Frauenstimmrechtsklage gegen Innerrhoden, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 83, 30. Mai 1989, S. 2.

Frauenverbände enttäuscht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 2. Mai 1990, S. 3.

Fritsche, Josef: 1162 Frauenstimmrechts-Unterschriften wurden eingereicht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 94, 19. Juni 1990, S. 1.

Fritsche, Josef: Bauernverband beschloss Landsgemeinde-Parolen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 63, 21. April 1990, S. 2.

- Fritsche, Josef: „Dieses neue, dritte Nein hat viele Leute aufgerüttelt“, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 75, 12. Mai 1990, S. 2.
- Fritsche, Josef: Erste Landsgemeinde mit Frauen – Abschaffung wurde klar abgelehnt, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 29. April 1991, S. 1.
- Fritsche, Josef: Frauenstimmrecht deutlich abgelehnt, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 68, 30. April 1990, S. 1.
- Fritsche, Josef: Frauenstimmrechtsbefürworter(innen) führen „Vollversammlung“ durch, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 82, 26. Mai 1990, S. 2.
- Fritsche, Josef: Gewerbe portiert Emil Nisple und Walter Bischofberger, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 59, 14. April 1990, S. 2.
- Fritsche, Josef: Initiative mit Unterschriften für Landsgemeinde 1990, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 76, 15. Mai 1990, S. 2.
- Fritsche, Josef: Innerrhoder CVP ist gegen eine ausserordentliche Landsgemeinde, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 93, 16. Juni 1990, S. 2.
- Fritsche, Josef: Landsgemeinde mit Frauen hat „bestanden“ – Werner Ebnetter neuer Kantonsrichter, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 29. April 1991, S. 3-5.
- Fritsche, Josef: Landsgemeinde-Vorlage frühestens 1989, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 94, 17. Juni 1987, S. 5.
- Fritsche, Josef: Massen-Volksinitiative soll Eindruck machen für Frauenstimmrecht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 90, 9. Juni 1990, S. 3.
- Fritsche, Josef: Nur Männer dürfen Seitengewehr tragen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 39, 12. März 1991, S. 4.

Fritsche, Josef: Regierung für rasche Einführung des Frauenstimmrechts, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 85, 31. August 1990, S. 2.

Fritsche, Josef: „Sanfter Druck“ statt Zwang, in: Appenzeller Volksfreund, 15. Mai 1990, Nr. 76, S. 2.

Fritsche, Josef: Sechs Frauen, drei Männer, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 90, 9. Juni 1990, S. 3.

Fritsche, Josef: Seit gestern Dienstag, 13.20 Uhr, sind die Innerrhoder Frauen stimmberechtigt, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 186, 28. November 1990, S. 3.

Fritsche, Josef: Stimmberechtigung in Rhoden und Korporationen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 33, 28. Februar 1990, S. 3.

Fritsche, Josef: Überschwengliche Freude und Überraschung, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 186, 28. November 1990, S. 3.

Fritsche, Josef: Vorgehen auf breiter Front beschlossen, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 82, 26. Mai 1990, S. 2.

Fritsche, Josef: „Weg von Spekulationen“, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 193, 9. Dezember 1987, S. 4.

Fritsche, Josef: „Zischtigs-Club“: Munter im Kreis herum, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 78, 17. Mai 1990, S. 2.

Für ausserordentliche Landsgemeinde, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 87, 5. Juni 1990, S. 2.

Graf-Sutter, Anne-Marie: Wunsch: Zusammenschluss, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 71, 5. Mai 1990, S. 5.

Inauen, L.: Frauenstimmrecht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 65, 25. April 1990, S. 3.

Koller, Erich: Noch freie Schweizer?, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 187, 29. November 1990, S. 4.

Koller, Walter: Aktionskomitee Frauenstimmrecht aufgelöst – Bildung eines Frauenforums, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 59, 16. April 1991, S.2.

Koller, Walter: Bild der Landsgemeinde neu gezeichnet, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 66, 27. April 1991, S. 1.

Koller, Walter: „Der Entscheidung des Volks die Sache überlassen“, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 28. April 1990, S. 1.

Koller, Walter: Immer wieder: Die Frauen und das Bild der Landsgemeinde, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 153, 1. Oktober 1988, S. 3.

Kradolfer, Martin: Frauenstimmrecht und Inneres Land Schwerpunkte 1990, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 80, 22. Mai 1990, S. 3.

Manser, Josef: Bewegung auf fast allen Gebieten, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 2, 5. Januar 1991, S. 3.

Meier, Wilhelm: Appenzell als Ferienziel abgeschrieben, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 69, 2. Mai 1990, S. 4.

Menet, Urs: Eine Zwangsjacke vom Bundesgericht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 189, 1. Dezember 1990, S. 2.

Obereggerinnen machten als erste von ihrem neuen Stimmrecht Gebrauch, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 199, 18. Dezember 1990, S. 2.

- Oesch, Walter: Bundesgericht: Ein öffentlicher Skandal, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 189, 1. Dezember 1990, S. 2.
- Räss, Erich: Frauenstimmrecht: Nein aus tiefer Überzeugung, in: Appenzeller Volksfreund, 21. April 1990, Nr. 63, S. 4.
- Rempfler, Hedy: Ende gut..., in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 29. April 1991, S. 5.
- Rempfler, Hedy: Offener Brief an die Standeskommission, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 71, 5. Mai 1990, S. 7.
- Schefer, Niklaus: „Apartheidssystem“ in Innerrhoden?, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 71, 5. Mai 1990, S. 7.
- Stadelmann, Bettina: „Schimpfen nützt jetzt nichts mehr...“, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 29. April 1991, S. 5.
- Standaktion für das Frauenstimmrecht, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 90, 9. Juni 1990, S. 2.
- Stark, Sonia: Die politischen Strukturen Innerrhodens, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 190, 4. Dezember 1990, S. 3.
- Strebel, Hanspeter: Das letzte Stündlein eines „Sonderfalls“?, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 67, 28. April 1990, S. 4.
- Strebel, Hanspeter: Führen die vielen Wege doch noch zum Ziel?, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 90, 9. Juni 1990, S. 3.
- Zeller, Emil: Bezirk Appenzell wählte erste Grossrätin und sagte ja zu den Sachgeschäften, in: Appenzeller Volksfreund, Nr. 71, 6. Mai 1991, S. 3.

### **Appenzeller Zeitung**

Aufatmen im Land: Ja zum Frauenstimmrecht, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 100, 1. Mai 1989, S. 1.

Ausserrhoder SP: Neue Initiative, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 123, 30. Mai 1983, S. 1.

Bellini, Cathérine: Nachdenkliches aus Innerrhoden, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 107, 9. Mai 1990, S. 3.

Elisabeth Kopp erste Bundesrätin, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 232, 3. Oktober 1984, S. 1.

Frauenstimmrechts-Petition abgelehnt, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 232, 4. Oktober 1985, S. 3.

GFI prüft Varianten, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 204, 2. September 1986, S. 3.

Kein Bundesdiktat für Appenzeller, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 232, 4. Oktober 1985, S. 1.

Steinmann, B.: Petition eingereicht, in: Appenzeller Zeitung, Nr. 221, 21. September 1983, S. 3.

### **Basler Zeitung**

Rohner, Markus: Kommentar. Landsgemeinde als politische Folklore, in: Basler Zeitung, Nr. 100, 30. April 1990, S. 11.

### **Neue Zürcher Zeitung**

Ausserrhoder Landsgemeinde künftig mit Frauen, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 100, 2. Mai 1989, S. 17.

Erleichterung und Verbitterung in Innerrhoden, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 277, 28. November 1990, S. 22.



Erneutes Innerrhoder Nein zum Frauenstimmrecht, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 99, 30. April 1990, S. 17.

Hans Ueli Hohl neuer Ausserrhoder Landamman, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 96, 27. April 1987, S. 19.

Kein Eintreten auf Appenzeller Frauenwahlrechtsbeschwerde, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 104, 5. Mai 1988, S. 22.

SP mit Sektion in Innerrhoden, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 193, 21. August 2012, S. 10.

### **NZZ am Sonntag**

Wottreng, Willy: „I bi e ke Ringi“, in: NZZ am Sonntag, Nr. 30, 25. Juli 2010, S. 14.

## **Literaturverzeichnis**

Aregger, Jost: Presse, Geschlecht, Politik. Gleichstellungsdiskurs in der Schweizer Presse, Bern 1998 (Berner Texte zur Medienwissenschaft 3).

Arroyo, Manuel: Praxis des Bundesgerichts zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (1848 - 1981). Eine rechtshistorische Analyse mit besonderer Berücksichtigung der Auseinandersetzung um die politische Gleichstellung der Frau in der Schweiz, Basel 2001 (Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Reihe B, Öffentliches Recht 64).

Auer, Andreas: „Der heutige Zustand ist verfassungswidrig“. Gespräch. Prof. A. Auer zu fehlende Frauenstimmrecht in AR, in: Konsumenteninfo AG (Hrsg.): Plädoyer. Das Magazin für Recht und Politik 3/1984, S. 8.

Auer, Andreas: Die Bundesverfassung und das Frauenstimmrecht in Appenzell, in: ZSR NF 108/1989 I, S. 141-161.

- Auer Andreas: Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in: ZSR NF 103/1984 I, S. 4-22.
- Bendix, John: Brauchtum und Politik. Die Landsgemeinde in Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1993 (Reihe Appenzeller Brauchtum 4).
- Berenstein, Alexandre: L'égalité entre les sexes en matière de droits politiques, in: Cagianut, Francis (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts. Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern 1989, S. 159-168.
- Biaggini, Giovanni: Die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell I.Rh. kraft bundesgerichtlicher Verfassungsinterpretation, in: recht (Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis) Heft 2 1992, S. 65-76.
- Bigler-Eggenberger, Margrith: Justitias Waage - wagemutige Justitia? Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Basel 2003 (Frau und Recht).
- Bischofberger, Hermann: Studien zur Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden, Appenzell 1995.
- Bräuniger, Renate: Die ausserrhodischen Lesegesellschaften – „Urzellen der Demokratie“? in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 384-396.
- Bräuniger, Renate: Einleitung, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 12-22.
- Bräuniger, Renate: Elisabeth Pletscher (\*1908) – kein Mangel an öffentlicher Resonanz, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 424-440.

- Chaponnière-Grandjean, Martine: Geschichte einer Initiative. Gleiche Rechte für Mann und Frau, Zürich/Genf 1983.
- Fässler, Daniel: Art. 74 Abs. 4 der Bundesverfassung im Verhältnis zu Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung, Bern 1985.
- Grisel, Etienne: Art. 74 [Stand Mai 1995], in Aubert, Jean-François [et al.] (Hrsg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich 1996, S. 11-15.
- Grosser, Hermann/Hangartner Norbert: Appenzell Innerrhoden. Von der Landteilung 1597 bis ins 20. Jahrhundert, Appenzell 1993 (Appenzeller Geschichte 3).
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss, Zürich 1988.
- Häfliger, Arthur: Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Zur Tragweite des Artikels 4 der Bundesverfassung, Bern 1985.
- Hangartner, Yvo: Grundrechte, Zürich 1982 (Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts 2).
- Hänni, Peter: Grenzen richterlicher Möglichkeiten bei der Durchsetzung von Gleichheitsansprüchen, in: ZSR NF/1988 I, S. 591-611.
- Held, Thomas/Levy, René: Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft. Eine soziologische Analyse am Beispiel der Schweiz, Diessenhofen 1983 (Reihe Soziologie 1, Ed. 2).
- Helg, Felix: Die schweizerischen Landsgemeinden. Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Zürich 2007 (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 175).

- Henninger, Roland: Gleichberechtigung von Mann und Frau im Wandel (unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung), Bern 1984.
- Hottelier, Michel: Egalité des sexes, fédéralisme et droits politiques au plan cantonal, in: ZBl 84/1983, S. 113-120.
- Huber, Hans: Gleiche Rechte für Mann und Frau, in: ZBJV 118/1982, S. 161-196.
- Huber-Schlatter, Andreas: Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Bern 1987 (St .Galler Studien zur Politikwissenschaft 11).
- Inglehart, Margaret: Sex Role, Historical Heritage, and Political Participation in Switzerland, in: Penniman, Howard R. (Hrsg.): Switzerland at the polls. The national elections of 1979, Washington (D.C.) 1983 (AEI studies 354).
- Konrad, Anette: Katholische Frauenvereine in Appenzell Innerrhoden im 19. und 20. Jahrhundert, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 88-106.
- Lamari, Marie-Thérèse/Schläpfer, Judith: „Was auf dem Lande passiert, weiss niemand so genau“ – die Frauenbewegung der 1980/90er Jahre, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 206-220.
- Landesschulkommission Appenzell Innerrhoden (Hrsg.): Unser Innerrhoden, Appenzell 2003.
- Mock, Vreni: Aus eigener Kraft? – Der lange Weg der Appenzellerinnen zur politischen Gleichberechtigung, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999, S. 340-374.

- Mock, Vreni: Otilia Paky-Sutter (\*1918) – eine Österreicherin fordert das Stimmrecht, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999. S. 408-414.
- Mock, Vreni: Das Frauenstimmrecht in Appenzell Innerrhoden. Geschichte einer verzögerten politischen Emanzipation, Appenzell 1988.
- Morger, Caroline/Lüthi, Helen: Die Einführung des Frauenstimmrechts in Kanton Appenzell Innerrhoden, Trogen 2002.
- Moser, Werner: Unterschätzte Bundesverfassung? Auswirkungen neuen Bundesverfassungsrechts auf bestehendes Recht, Bürger und Behörden, Basel 1986 (Beihefte zur Zeitschrift für schweizerisches Recht 4).
- Müller, Jörg Paul/Müller, Stefan: Grundrechte. Besonderer Teil, Bern 1985.
- Nentwich, Julia: Die Relevanz von Agency im Rahmen gesellschaftlicher Veränderungen. Eine Analyse am Beispiel des Kampfs um das Frauenstimmrecht in Appenzell, St. Gallen 2006.
- Ruckstuhl, Lotti: Frauen sprengen Fesseln. Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz, Bonstetten 1986.
- Saladin, Peter: Bund und Kantone, in: ZSR NF 103/1984 II, S. 431-590.
- Schläpfer, Franziska: Schön schräg. Schweizerinnen der besonderen Art, Kreuzlingen 2007.
- Schläpfer, Walter: Die Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden, Herisau 1991.
- Schläpfer, Walter: Von unseren Lesegesellschaften, in: Züst, Walter: Die appenzellischen Lesegesellschaften. Das Leben der appenzellischen Lesegesellschaften am Beispiel

der über hundertjährigen Geschichte der Lesegesellschaft Bissau, Heiden, Herisau 1989, S. 5-7.

Schubarth, Martin: Verfassungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichend - historisch - politologisch - soziologisch – rechtspolitisch. Unter Einbezug der europäischen Gerichtshöfe, Bern 2011.

Sochin D'Elia, Martina: „Man hat es doch hier mit Menschen zu tun“. Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945, Zürich 2012.

Spirig, Jolanda: Von Bubenhosen und Bildungsgutscheinen. Die Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden 1929-2004, Herisau 2004 (Das Land Appenzell Heft 33).

Strebel, Hanspeter/Zatti, Kathrin Barbara: „Es gibt Dinge, die brauchen Zeit“. Elisabeth Pletscher. Zeitzeugin des 20. Jahrhunderts, Herisau 2005.

Volland, Bettina/Jecklin, Ursula: Das politische Frauenstimm- und Wahlrecht, in: Hofmann, Silvia/Jecklin, Ursula/Redolfi, Silke (Hrsg.): FrauenRecht, Zürich 2003 (Fraubünden 1), S. 69-156.

Widmer, Margrith: Ida Schläpfer – Kult, Kultur und Kommunikation, in: Bräuniger, Renate (Hrsg.): FrauenLeben Appenzell. Beiträge zur Geschichte der Frauen im Appenzellerland. 19. und 20. Jahrhundert, Herisau 1999. S. 376-382.

Witz, Marcel: Analyse der Bundesabstimmungen über das Frauenstimmrecht von 1959 und 1971, Zürich 1995.

Weber-Dürler, Béatrice: Auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, in: ZSR NF 104/1985 I, S. 1-24.

Wettstein, Susanna: Der lange Weg des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Kreuzlingen 1990.