**Zeitschrift:** Appenzellische Jahrbücher

**Herausgeber:** Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft

**Band:** 147 (2020)

**Artikel:** Entstehung und Entwicklung der Innerrhoder Kantonsverfassung von 1872

**Autor:** Frefel, Sandro

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-880683

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 16.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Entstehung und Entwicklung der Innerrhoder Kantonsverfassung von 1872

Sandro Frefel

Die Verfassung für den eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden trägt das Datum «24. Wintermonat 1872». Die Jahreszahl und die altertümliche Bezeichnung «Wintermonat» für November verraten ihr hohes Alter; kein in Kraft stehendes kantonales Grundgesetz ist älter. Ob das eine lobens- oder tadelnswerte Eigenschaft ist, muss an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Der spätere Landammann und Bundespolitiker Raymond Broger (1916–1980) schrieb jedenfalls 1951 in seiner juristischen Dissertation über den Grossen Rat, dass der Verfassung als Ausdruck der politischen Gesinnung des Volkes Würde und Dauerhaftigkeit innewohnen soll.[1] Nach beinahe 150 Jahren kann der hiesigen Verfassung zweifellos Beständigkeit und eine gewisse Erhabenheit attestiert werden. Eine andere Frage ist, ob die Verfassung die politische Gesinnung des Volkes bis heute widerzuspiegeln vermag.

Diese kurze Verfassungsgeschichte versucht in dichter Form den Werdegang der Innerrhoder Kantonsverfassung von ihrer Entstehung über die wichtigsten Veränderungen bis zum heutigen Stand zu beschreiben. Es ist nicht das Ziel, jede einzelne Revision zu verfolgen – dies wäre ermüdend. Stattdessen liegt der Schwerpunkt auf erfolgreichen wie gescheiterten Anläufen, die Kernaussagen der Verfassung zur Staatsstruktur, zur Gewaltenteilung oder zur Behördenorganisation zu verändern.

## Vom Landbuch zu einer Verfassung

Über Jahrhunderte basierte das Rechtsleben von Appenzell Innerrhoden auf zwei Grundlagen, dem Landbuch und dem Gewohnheitsrecht.[2] Das sogenannte Silberne Landbuch wurde 1585 noch zu Zeiten des gemeinsamen Landes Appenzell angelegt. Es handelte sich um die Fortschreibung eines älteren Landbuches aus den 1540er-Jahren, dessen Inhalte teils bis 1409 zurückreichten. Das Landbuch stellte somit kein systematisch entworfenes Grundgesetz dar, sondern war eine Sammlung der wichtigsten Beschlüsse der Landsgemeinde und der Räte zu öffentlichem Recht wie Privatrecht. Es wurde bis ins 19. Jahrhundert laufend nachgeführt, und erst 2003 verlor der letzte darin enthaltene Beschluss seine Gültigkeit (vgl. unten). Daneben dürfte bis weit in die Neuzeit hinein das überlieferte Gewohnheitsrecht im Rechtsleben relevant gewesen sein. In den Archiven hat dieses naturgemäss kaum Spuren hinterlassen.[3]

1 Raymond Broger: Der Grosse Rat im innerrhodischen Recht. Appenzell 1951, S. 45.

2 Albert Koller: Verfassungsgeschichtlicher Überblick. In: Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone. Bern 1948, S. 889–910, hier S. 889.

3 Vgl. zur Geschichte und Entwicklung des Rechtslebens und der Landbücher: Nathalie Büsser und Margrit Meyer Kälin: Die Rechtsquellen der Kantone Appenzell. Erster Band: Appenzeller Landbücher. Basel 2009 (Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen, Abt. 13), S. XIV–LXX.

4 LAAI (= Landesarchiv Appenzell Innerrhoden), E.10.02.01.10, Das heütige Landrecht in 3 Theil zusamen getragen von einem Freünd der Wahrheit und Gerechtigkeit, 1790. Der Inhalt dieses Werkes wurde bislang noch nicht genauer untersucht. Zu Sutter vgl. Achilles Weishaupt: Art. «Sutter, Joseph Anton». In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 25.07.2012. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/049694/2012-07-25/ (04.06.2020), sowie zu seinem aufklärerischen Denken: Matthias Dürr: Aufklärung in Appenzell? Pfarrer Joseph Anton Sutter und seine Schriften. Semesterarbeit. Freiburg 2004.

Nicht bis in den politischen Alltag vordringen konnte am Ende des 18. Jahrhunderts der aufklärerisch geprägte Versuch von Pfarrer Joseph Anton Sutter (1739–1803), dem Kanton eine stringent aufgebaute Verfassung zu geben.[4] Veränderungen kamen dennoch: 1798 bekam die Alte Eidgenossenschaft mit der Helvetischen Verfassung ein zentralistisches Verfassungskleid nach französischem Muster übergestülpt. Und 1803 umfasste die Mediationsakte neben einem allgemeinen Teil auch kantonale Verfassungen, welche jedoch lückenhaft und unbestimmt gehalten waren und grossen Interpretationsspielraum liessen.[5]

Mit dem Ende der Mediation kehrte die Schweiz 1813 zu Verfassungsverhältnissen zurück, die jenen der Alten Eidgenossenschaft (bis 1798) vergleichbar waren.[6] Appenzell Innerrhoden erliess 1814 eine erste Verfassung.[7] Man orientierte sich am früheren Zustand, die politische Macht lag im Wesentlichen bei den Räten, die Landsgemeinde agierte vornehmlich als Wahlorgan der Landesbeamten.

Die Jahre der Restauration waren von Krisen geprägt. Die grosse Hungersnot 1816/17 war eine menschliche und gesellschaftliche Tragödie, welche die Obrigkeit kaum zu bewältigen wusste und auf welche sie teils mit Härte, teils mit untauglichen Massnahmen reagierte.[8] Auf das Abklingen der wirtschaftlichen Krise folgte in den 1820er-Jahren eine politische:[9] Die immer lauter werdende Kritik am autoritären Regiment und an der wenig transparenten Staatsführung gipfelten an der Landsgemeinde 1828 in einem regelrechten Umsturz. Beinahe sämtliche Landesbeamten wurden abgewählt, und zugleich wurde eine Verfassungsrevision beschlossen.

Die Landsgemeinde vom 30. April 1829 nahm zwar eine neue Kantonsverfassung an, doch die Unterschiede gegenüber der Verfassung von 1814 waren gering.[10] Die neue Staatsgrundlage trug Züge der Zeit vor 1798; das Funktionieren des Staates war daraus nur beschränkt ersichtlich. Verfassungsrelevantes war weiterhin auch im Landbuch festgehalten oder es galt gewohnheitsrechtlich. Eine entscheidende Änderung war in der Verfassung von 1829 aber doch enthalten: Die Landleute erhielten das ursprüngliche, im Silbernen Landbuch von 1585 jedoch eingeschränkte Recht zurück, eigene Anträge an der Landsgemeinde vorzubringen. Die Landsgemeinde stand damit tatsächlich über den Räten und war nicht mehr nur auf dem Papier «erste und souveraine Behörde des Landes».[11]

## Der Weg zur Verfassung von 1872

Spätestens mit der Schaffung der Bundesverfassung 1848 traten die Widersprüche der 1829er-Verfassung zum modernen Verfassungsrecht offen zutage. Wie in anderen Landsgemeindekantonen waren liberale Grundprinzipien wie die Rechtsgleich-

5 Vgl. Andreas Fankhauser: Art. «Mediation». In: HLS, Version vom 29.10.2009. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009798/2009-10-29/ (04.06.2020) sowie ders.: Art. «Mediationsakte». In: HLS, Version vom 08.12.2009. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009808/2009-12-08/ (04.06.2020).

6 Vgl. Christian Koller: Art. «Restauration». In: HLS, Version vom 12.01.2012. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009799/2012-01-12/ (04.06.2020).

7 Koller, Verfassungsgeschichtlicher Überblick (wie Anm. 2), S. 889; vgl. auch Hermann Grosser und Norbert Hangartner: Appenzeller Geschichte. Bd. 3. Appenzell / Herisau 1993, S. 302f.

8 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 394–397.

9 Vgl. Daniel Fässler: «Den Armen zu Trost, Nutz und Gut». Eine rechtshistorische Darstellung der Gemeinmerker (Allmenden) von Appenzell Innerrhoden – unter besonderer Berücksichtigung der Mendle. Appenzell 1998, S. 395–407.

10 LAAI, N.001/001:0003, Neu revidirte Verfassung des Kantons Appenzell der Innern Rhoden vom 30. April 1829. URL: https://landesarchiv.ai.ch/scopeQuery/detail.aspx?ID=146595 (04.06.2020), S. 4.

11 Ebd., S. 3.

heit oder das Recht auf freie Niederlassung von Schweizern christlicher Konfession in Innerrhoden nicht garantiert.[12]

Eine weitere Unzulänglichkeit war die Kantonsgliederung in neun Rhoden[13], wodurch selbst Innerrhoder unter Umständen über ein eingeschränktes Stimmrecht im Kanton verfügen konnten: Im inneren Landesteil waren die Rhoden Personalverbände, denen bestimmte Familien unabhängig von ihrem Wohnort angehörten. Im äusseren Landesteil waren die beiden Halbrhoden Oberegg und Hirschberg hingegen territorial organisiert, d. h., man gehörte der Rhode des Wohnorts an. Dadurch war zum Beispiel ein Oberegger Landammann mit Wohnsitz in Appenzell an der Landsgemeinde stimmberechtigt, nicht aber an der örtlichen Rhodsgemeinde.[14]

Anfang der 1850er-Jahre begannen liberal gesinnte Innerrhoder auf eine Staatsreform hinzuarbeiten.[15] Ihr Werben für die Aufhebung der Rhoden, für die Verkleinerung des Grossen Rates sowie für die Einsetzung einer ständigen Regierung anstatt des in verschiedenen «Gängen», d. h. Ratssektionen, tagenden Kleinen Rats fand an der Landsgemeinde 1854 jedoch keinen Zuspruch.[16] Gleich erging es 1859 der liberalen, gewerbenahen Casinogesellschaft[17] mit ihrer von 200 Unterstützern unterzeichneten Petition für eine Verfassungsrevision. Allerdings begann sich Ende der 1850er-Jahre das Innerrhoder Pressewesen mit parteipolitisch unterschiedlich gefärbten Zeitungen zu etablieren.[18] Verfassungsfragen erhielten dadurch eine breitere Öffentlichkeit; der Verfassungsprozess dynamisierte sich, erhielt aber in verstärktem Masse einen weltanschaulichen Anstrich.

Grosser Förderer und Unterstützer einer Verfassungsrevision war der aus Oberegg stammende spätere Landammann Carl Justin Sonderegger (1842–1906)[19]. 1863/64 gründete er zusammen mit Gleichgesinnten, darunter Landammann Johann Baptist Rechsteiner (1810–1896)[20], den liberalen Bürgerverein. Eine Eingabe an den Grossen Rat im Frühling 1864, der Rat solle die Landsgemeinde zu einer Verfassungsrevision einladen, fand zwar beim Rat eine Mehrheit, wurde jedoch von der Landsgemeinde mit einer deutlichen Zweidrittelmehrheit abgelehnt.[21] Sonderegger machte für das Nein nicht den guten Willen der Bevölkerung verantwortlich, sondern deren Unwissenheit. Er publizierte deshalb 1867 die 69-seitige Broschüre «Kurzes Wort eines freien Bürgers über die Verfassung des Kantons Appenzell Innerrhoden, deren Gebrechen und ihre Verbesserung». In dieser «tiefschürfenden Reformschrift»[22] empfahl Sonderegger unter anderem die Aufhebung der Rhoden sowie eine institutionelle Reorganisation, ebenso aber auch Verbesserungen im Schulwesen oder die Bekämpfung der wachsenden Hypothekarverschuldung des Bauernstands.

12 Alfred Kölz: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bern 2004, S. 318.

13 Es handelte sich um die sieben Rhoden Schwende, Rüte, Lehn, Schlatt, Gonten, Rinkenbach, Stechlenegg und die beiden Halbrhoden Hirschberg und Oberegg, aus denen die späteren Bezirke (kommunale Ebene) hervorgegangen sind. Vgl. Albert Koller: Die Rhoden des innern Landesteiles von Appenzell, 3. Aufl. Appenzell 1982, sowie kurz: Hermann Bischofberger: Art. «Rhoden». In: HLS, Version vom 19.10.2010, URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009821/2010-10-19/ (04.06.2020).

14 LAAI, K.I.a/01, Carl Justin Sonderegger, Entwurf für Verfassungs-Revision, circa 1901.

15 Vgl. z. B. das Memorial «Gespräch zwischen zwei Innerrhodern über ihre Verfassungs-Revision vor der Landsgemeinde 1852».

16 Norbert Hangartner: Landammann Johann Baptist Emil Rusch 1844–1890. Appenzell 1980, S. 45.

17 Der Name stammt wohl von einer Gruppe liberaler Nationalräte im Bundeshaus, vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 12), S. 318.

18 Vgl. Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 496f.

19 Vgl. Achilles Weishaupt: Art. «Sonderegger, Carl Justin». In: HLS, Version vom 20.06.2011. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004704/2011-06-20/ (04.06.2020). Sondereggers unglaublich vielseitige Karriere und sein Wirken im Kanton sind im Gegensatz zu jenem seines politischen Konkurrenten J. B. E. Rusch bis heute nicht genauer untersucht worden.

20 Vgl. Hermann Bischofberger: Art. «Rechsteiner, Johann Baptist». In: HLS, Version vom 20.08.2010. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005533/2010-08-20/ (04.06.2020).

Über die Verbreitung von Sondereggers Schrift ist nichts überliefert. Allerdings beantragte eine Gruppe aus dem Bezirk Gonten im Frühjahr 1868 im Grossen Rat, der Landsgemeinde sei eine Verfassungsrevision vorzuschlagen. Trotz engagierter Gegnerschaft[23] befürwortete der Grosse Rat den Gontner Vorschlag, ebenso die Landsgemeinde.

Ein 21-köpfiger Verfassungsrat, dem unter anderem Johann Baptist Emil Rusch (1844–1890)[24] als Aktuar angehörte, nahm bereits Anfang Juni seine Arbeit auf und legte im September 1868 einen gedruckten Verfassungsentwurf vor, der sich stark an Sondereggers Aufklärungsschrift orientierte.[25] Um die Landleute zu überzeugen, stellte Rusch dem offiziellen Verfassungsentwurf die in Dialekt gehaltene Aufklärungsschrift «Verfassungsspiegel für das Innerrhoder Volk» zur Seite.[26] Noch vertrat der spätere Landammann Johann Baptist Emil Rusch eher liberale Positionen, er mauserte sich in der Folge aber zunehmend zum konservativen Gegenspieler von Carl Justin Sonderegger.

Wegen Regens war die Landsgemeinde 1869 in die Pfarrkirche verlegt worden, wo es bei der Verfassungsabstimmung zu tumultuösen Zuständen kam. Redner seien überschrien worden, die einen wollten abstimmen, andere wollten dies verhindern. Hauptleute winkten um Ruhe, der Standespfarrer ebenfalls, auch die Kirchenglocken hätten nichts genützt, so Johann Baptist Emil Rusch in seinen Erinnerungen.[27] Schliesslich sprach sich eine deutliche Mehrheit der Landleute gegen die revidierte Verfassung aus. Zum Nein hatte mutmasslich die starke Opposition der Geistlichkeit beigetragen, die mit einer liberal geprägten Verfassung um ihren Einfluss fürchtete.[28]

Trotz des Neins gingen die Verfassungsbemühungen weiter. Bereits im Juni 1869 forderten 301 Landleute aus den Rhoden Oberegg und Hirschberg in einer Petition die Fortführung der Verfassungsrevision, welcher sich auch die Kirchenräte von Gonten und Haslen anschlossen.[29] Der 1868 erteilte Revisionsauftrag sei mit dem Nein zum Verfassungsentwurf mitnichten erledigt, so die Petenten. Da der Grosse Rat bei der Behandlung der Petition keine Eile zeigte, wandten sich die Oberegger in ihrer Empörung an den Bund:[30] Ein eidgenössischer Kommissär solle den Innerrhoder Verfassungszustand überprüfen. Während der Bundesrat dem Begehren der Revisionsbefürworter zurückhaltend begegnete, forderten National- und Ständerat, die Kantonsverfassung sei mit Bundesrecht in Übereinstimmung zu bringen.[31]

Der Bundesbeschluss aus Bern warf kaum hohe Wellen. Jedoch verabschiedete sich Johann Baptist Emil Rusch endgültig aus seiner schwankenden Position[32] und wurde zum strammen, konservativen Gegner einer neuen Verfassung. Die Petition aus Oberegg war für ihn eine Zwängerei und stark mit Absichten

21 Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 46.

22 Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 12), S. 318f.

23 U. a. Landammann Josef Anton Broger (1811–1879), vgl. zu ihm: Hermann Bischofberger: Art. «Broger, Josef Anton». In: HLS, Version vom 08.06.2004. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005485/2004-06-08/ (04.06.2020).

24 Vgl. allgemein zu Rusch: Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), sowie kurz: Hermann Bischofberger: Art. «Rusch, Johann Baptist Emil». In: HLS, Version vom 27.09.2010. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004675/2010-09-27/ (04.06.2020). Zu dessen Engagement im Schulwesen vgl. Josef Küng: Das Bildungswesen in Appenzell Innerrhoden im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. In: Appenzellische Jahrbücher 146 (2019), S. 58–70.

25 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 460.

26 Vgl. Johann Baptist Emil Rusch: Verfassungsspiegel für das Innerrhoder Volk. Appenzell 1869. Die Schrift ist allerdings anonym erschienen, vgl. dazu Carl Rusch-Hälg: Herkommen und Geschichte der appenzell-innerrhodischen Familie Rusch. Au 1971, S. 134, sowie NZZ vom 07.05.1869, worin Rusch über die Landsgemeinde 1869 berichtete.

27 Zit. bei Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 57.

28 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 460f.

29 NZZ vom 04.07.1869.

30 Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 58.

31 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 463.

32 Rusch bezeichnete sich einmal als «konservativ-liberal», vgl. Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 44.

der liberalen Führungsfigur Sonderegger, der ja aus Oberegg stammte, verbunden.[33]

Die Landsgemeinde von 1870 stimmte der vom Grossen Rat doch noch empfohlenen Verfassungsrevision zu und wählte wieder einen Verfassungsrat – diesmal mit pointiert konservativer Ausrichtung. Als Schriftführer und Erarbeiter des neuen Entwurfs wirkte Johann Baptist Emil Rusch, der die Gelegenheit geschickt nutzte und den eher liberalen 1869er-Entwurf in seinem Sinn überarbeitete. Im Verfassungsrat und im Grossen Rat sorgte der Entwurf kaum mehr für grosse Diskussionen, und es bestand die berechtigte Hoffnung auf eine Annahme an der Landsgemeinde.[34] Doch siehe da, die Landsgemeinde am 30. April 1871 lehnte den Entwurf überraschend und sehr deutlich ab. Einerseits betrachtete man den Verfassungsrat als zu konservativ besetzt, andererseits bestand Unklarheit, in welche Richtung die laufenden Revisionsbemühungen bei der Bundesverfassung führen würden.[35] 1869 war der Verfassungsentwurf offensichtlich mit zu vielen liberalen Postulaten besetzt, 1871 war er zu konservativ. Man begann bei den Akteuren einzusehen, dass eine neue Verfassung nur auf einem versöhnlichen Mittelweg und mit wachsender Konzilianz der zerstrittenen Gruppen zu erreichen war.[36]

Ausdruck des neuen Konsensverständnisses war der an der Landsgemeinde 1872 neu gewählte Verfassungsrat, der mit drei liberal und vier konservativ Gesinnten besetzt wurde. Federführend waren als Präsident der liberale Landammann Johann Baptist Rechsteiner und als Aktuar Johann Baptist Emil Rusch.[37] Der ausgearbeitete Entwurf versuchte einen Kompromiss zwischen liberalen und konservativen Ideen zu finden, weshalb er im Grossen Rat ohne Aufsehen angenommen wurde. Auch die ausserordentliche Landsgemeinde vom 24. November 1872 nahm die neue Verfassung ohne Misstöne und ablehnende Voten mit grosser Mehrheit an.[38]

## Die Neuordnung des Kantons

Die neue Kantonsverfassung trat an der nächsten Landsgemeinde, also am 27. April 1873, in Kraft, und veränderte Appenzell Innerrhoden nachhaltig. Sie war das Ergebnis der Suche nach einem Kompromiss zwischen den Maximalforderungen. Grundrechte des Einzelnen waren nun zwar auch in Innerrhoden erstmals schriftlich garantiert, doch der Verfassungstext war nicht wie die 1876 erneuerte Verfassung von Appenzell Ausserrhoden von einem naturrechtlichen, individualistisch-industriellen Geist inspiriert.[39] Aber die Verfassung versuchte, und das war letztlich ihr Erfolgsrezept, modernes Verfassungsdenken mit den staatsrechtlichen Gewohnheiten des Kantons so gut als möglich in Einklang zu bringen.[40]

33 Ebd., S. 40 und S. 59.

34 Ebd., S. 62.

35 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 463.

36 Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 64; Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 463.

37 Hangartner, Rusch (wie Anm. 16), S. 64.

38 Ebd., S. 66. Die Verfassung: LAAI, N.001/001:0050, Verfassung für den eidgenössischen Stand Appenzell Inner-Rhoden, 24.11.1872. URL: https://landesarchiv.ai.ch/scopeQuery/detail.aspx?ID=146657 (04.06.2020).

39 Vgl. überblickend zur Ausserrhoder Verfassungsgeschichte: Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 12), S. 303–314, sowie Ursula Butz in diesem Heft.

40 Broger, Grosser Rat (wie Anm. 1), S. 87.

Innerrhoden war mit dieser Verfassungsmodernisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht allein, auch andere katholische Landsgemeindekantone konnten ihre staatsrechtlichen Grundlagen in besseren Einklang mit der Bundesverfassung bringen. Der Staatsrechtler Alfred Kölz bezeichnete diese Entwicklung als «zweite Regeneration», womit er einen begrifflichen Bogen schlug zu den liberalen Reformjahren zwischen 1830 und 1848 in einigen Kantonen (Regeneration). Insgesamt habe sich, so Kölz, «in den als sehr konservativ geltenden katholischen Landsgemeindekantonen zwischen 1848 und dem Ersten Weltkrieg weit mehr bewegt, als gemeinhin angenommen wird.»[41]

41 Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 12), S. 473.

Die neue Verfassung brachte in vier Bereichen elementare Neuerungen:[42]

42 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 464–469.

- Erstmals wurden grundlegende individuelle Freiheitsrechte geschützt, darunter das Meinungsäusserungsrecht, das Vereins- und Versammlungsrecht, die Gewerbefreiheit, aber auch andere Glaubensbekenntnisse.
- Mit der Ablösung der Geschlechterrhoden (Personalverbände) durch Bezirke (Gebietskörperschaften) mit eigenen Aufgaben und Behörden wurde die Staatsstruktur komplett umgekrempelt. Niedergelassene Schweizer erlangten nun das Stimmrecht auch unterhalb der kantonalen Ebene.
- Die Behördenorganisation mit Landsgemeinde und komplexem Rätesystem wurde gestrafft. Der vielköpfige, in Gänge aufgeteilte Wochenrat wurde aufgehoben und die neunköpfige Standeskommission als Gremium der Landesbeamten geschaffen (Exekutive). Der Grosse Rat (Legislative) setzte sich neu aus den Mitgliedern der Standeskommission und einer Anzahl Mitglieder pro Bezirk zusammen, welche zugleich die Bezirksräte (Bezirksexekutive) bildeten. Kaum von Veränderungen betroffen war die Landsgemeinde, die weiterhin oberste Wahlbehörde war, Gesetze erliess und Einbürgerungen vornahm.
- Mit dem Umbau der Behördenorganisation und im Sinne der Gewaltenteilung wurden den Räten die richterlichen Funktionen weitgehend entzogen. Man schuf eine unabhängige Judikative. Das Kantonsgericht als oberste Gerichtsinstanz und je ein Bezirksgericht im inneren Landesteil und in Oberegg sowie das Spangericht[43] für dingliche Streitsachen bildeten die künftige Gerichtsorganisation.

43 Gericht zur Erledigung von Streitigkeiten über Weiden und Fluren. Es erliess den Rechtsspruch an Ort und Stelle.

Die Verfassungsväter strebten – wie in den meisten Kantonen – eine organisatorisch und personell unabhängige Justiz an.[44] Die Gewaltenteilung im klassischen Sinne nach Charles-Louis de Montesquieu (1689-1755) mit Legislative, Exekutive und Judika-

44 Vgl. zu Ausserrhoden: Kölz, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 12), S. 307.

tive war jedoch aus «staatspolitischer Zweckmässigkeit»[45] oder einfach aus Tradition in mehrfacher Hinsicht durchbrochen: Der Landammann leitete weiterhin Landsgemeinde, Grossen Rat und Standeskommission und stempelte den Kanton gewissermassen zu einer «Präsidialrepublik».[46] Zudem zählte man Grossen Rat und Standeskommission gemeinsam zu den «verwaltenden Behörden», welche die Geschäfte der Landsgemeinde als gesetzgebender Behörde vorzubereiten und Beschlüsse der Landsgemeinde mittels Verordnungen und Dekreten auszuführen hatten. Der Grosse Rat war in dieser Lesart trotz seiner Verordnungskompetenz ein Exekutivorgan, in welchem die Mitglieder der Standeskommission als Landesbeamte konsequenterweise stimmberechtigt waren.[47] Mit der Bezeichnung Standeskommission wollten die Verfassungsväter nach Raymond Broger zudem zum Ausdruck bringen, dass dieses Organ nicht wie ein Regierungsrat unabhängig vom Grossen Rat sein sollte.[48]

Der Grosse Rat scheint in der Folge seine Rolle als «verwaltende Behörde» offensiver respektive legislativer verstanden zu haben als angedacht: In einigen Rechtsbereichen, besonders wenn eine Ablehnung drohte, erliess der Grosse Rat selbständig Verordnungen anstatt der Landsgemeinde eine Gesetzesvorlage vorzulegen.[49]

Die neue Innerrhoder Verfassung von 1872 war mit 48 Artikeln die kürzeste aller Kantone.[50] Als Kompromiss und Ergebnis eines langen Aushandlungsprozesses beschränkte sie sich auf das Notwendigste und versuchte gar nicht erst, umwälzende staatspolitische Leitlinien für die Zukunft zu setzen. Sie war denn auch in gewissem Sinne die verfassungsmässige Fortschreibung des früheren Landbuch-Prinzips, bei dem man situativ das regelte, was aus gegebenem Anlass zu regeln war. Es überrascht deshalb nicht, dass die Verfassung schon bald Ergänzungen erfuhr. Inhaltliche Lücken wurden aber auch mittels des Gesetzgebungsverfahrens geschlossen.

## Gescheitertes und erfolgreiches Streben nach Veränderungen

### *Nein zu einer Verfassungsrevision*

Um die Jahrhundertwende debattierte man erstmals ausgiebig über die Kantonsverfassung. Aufgrund verschiedener Vorstösse lud der Grosse Rat im Frühjahr 1900 die interessierten Kreise ein, ihre Wünsche an eine Verfassungsrevision einzugeben.[51] Das Echo war äusserst bescheiden. Reformvorschläge kamen vor allem von «Hoferbad»-Wirt und Lokalpolitiker Oscar Geiger (1864–1927) und vom Kantonsgerichtspräsidenten Heinrich Weydmann (1848–1922). Während Weydmann primär eine Kongruenz der Kantonsverfassung mit dem neuen Strafgesetz von 1899 wünschte, sah Geiger eine Totalrevision in 20 Punkten

45 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 468.

46 Ebd., S. 466.

47 Carlo Schmid-Sutter: Tradition und Moderne in den politischen Institutionen von Appenzell I.Rh. Referat, gehalten vor der Interkantonalen Gesellschaft für Rechtliche Volkskunde am 13. Mai 1995 in Appenzell. In: Innerrhoder Geschichtsfreund 39 (1998), S. 113–117. URL: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=igf-001:1998:39#120 (04.06.2020).

48 Broger, Grosser Rat (wie Anm. 1), S. 88.

49 Ebd., S. VI.

50 LAAI, N.001/001:0050, Verfassung für den eidgenössischen Stand Appenzell Inner-Rhoden, 24.11.1872. URL: https://landesarchiv.ai.ch/scopeQuery/detail.aspx?ID=146657 (04.06.2020).

51 LAAI, E.14.11.01f, Grossrats-Protokolle, 31.05.1900, S. 644f.

vor, u. a. sollten der Einfluss der Kirche auf die Schule verringert, die Bezirke neu eingeteilt und die Gewaltenteilung gestärkt werden. Die Debatte im Grossen Rat von Anfang April 1901 zeigte Skepsis gegenüber diesen teils recht radikalen Vorschlägen. Der Grosse Rat ernannte schliesslich eine Kommission, u. a. mit den Landammännern Carl Justin Sonderegger und Johann Baptist Edmund Dähler (1847–1927)[52], die über die Verfassungsrevision beraten sollte.[53]

Als alter Verfassungskämpfer liess sich Sonderegger die Gelegenheit nicht nehmen und machte sich wie 1867 grundsätzliche Gedanken zum Zustand der Verfassung. Seine lediglich als Manuskript im Landesarchiv Appenzell Innerrhoden überlieferte Denkschrift «Entwurf für Verfassungs-Revision» (vermutlich 1901) ist – wie nicht anders zu erwarten – von einem liberalen Geist geprägt: Zunächst blickte Sonderegger auf die Verfassungsentwicklung von 1829 bis 1872 zurück. Die geltende Verfassung sei «nur unter dem Drucke der eidgen. Räte zu Stande» gekommen, sie könne deshalb «nicht überall den Bedürfnissen des Landes entsprechen, nicht mangel- & fehlerlos» sein. Aber ändern wollte Sonderegger nur, was sich nach 30 Jahren als wirklich revisionsbedürftig herausgestellt hatte. So sei die Bezirkseinteilung zwar teilweise unzweckmässig, doch man habe sich damit eingelebt. Hingegen sollte die Standeskommission von neun auf sieben Mitglieder verkleinert und auf die Wahl ins Amt und damit auf die historischen Bezeichnungen verzichtet werden. Für die Erteilung des Landrechts wäre künftig der Grosse Rat, nicht mehr die Landsgemeinde zuständig gewesen. Und schliesslich wollte Sonderegger die Bezirke neu als Gemeinden bezeichnen und die Verbindung von Grossrats-Mandat und Einsitz in den Bezirks- resp. neu Gemeinderat trennen. Im Grossen Rat bestünden zu oft Interessenstreite, wobei «höhere allgemeine Gesichtspunkte» untergingen.[54]

Die vom Grossen Rat 1901 eingesetzte Kommission arbeitete einen Verfassungsentwurf aus, den der Grosse Rat 1904 an drei ausserordentlichen Sitzungen diskutierte und der in gedruckter Form publiziert wurde.[55] Oscar Geiger und Carl Justin Sonderegger konnten ihre Anliegen weitgehend im Verfassungsentwurf unterbringen. Ohne Aufhebens wurde darin auch eine behutsame Trennung von Staat und Kirche zu vollziehen versucht, was einem liberalen Postulat entsprach: Beispielsweise war den Geistlichen weiterhin ein Sitz in der Landesschulkommission garantiert, doch sollte deren Vertreter nicht mehr durch die Geistlichkeit, sondern durch den Grossen Rat gewählt werden.

An der Landsgemeinde vom 30. April 1905 ergriff ausser Landammann Carl Justin Sonderegger, der die Verfassungsvorlage vorzustellen hatte, niemand das Wort. Die Vorlage wurde emotionslos mit einer Zweidrittelsmehrheit abgelehnt.[56]

52 Vgl. zu Dähler: Hermann Bischofberger: Art. «Dähler, Johann Baptist Edmund». In: HLS, Version vom 18.03.2004. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005548/2004-03-18/ (04.06.2020).

53 LAAI, E.14.11.01f, Grossrats-Protokolle, 01./02.04.1901, S. 660–664.

54 LAAI, K.I.a/01, Carl Justin Sonderegger, Entwurf für Verfassungs-Revision, circa 1901.

55 LAAI, N.001/001:0180, Verfassung für den eidg. Stand Appenzell I.-Rh. Vorlage für die ordentliche Landsgemeinde 1905. URL: https://landesarchiv.ai.ch/scopeQuery/detail.aspx?ID=146877 (04.06.2020).

56 Appenzeller Volksfreund vom 03.05.1905.

Über das deutliche Nein kann nur spekuliert werden. Vielleicht sah man keinen Sinn hinter den begrifflichen Änderungen, die in erster Linie eine Anpassung an andere Kantone gebracht hätten. Interessant ist, dass einige vorgeschlagene Punkte viele Jahrzehnte später doch noch realisiert wurden, etwa die Trennung von Grossrats- und Bezirksratsmandat.

### *Versuch einer besseren Gewaltenteilung*

Nach dem Nein von 1905 blieb es relativ ruhig um die Verfassung. Lediglich in den 1940er-Jahren erfolgten Revisionen einzelner Artikel, besonders im Zusammenhang mit der Revision der Zivilprozessordnung 1949. Mitte der 1950er-Jahre lancierte jedoch Landwirt und Ratsherr Josef Koller (1901–1977), Steig, eine Diskussion über die Gewaltenteilung zwischen Grossem Rat und Standeskommission, die im Kern die Verfassung betraf.[57] Koller war dafür bekannt, seine Meinung pointiert zu vertreten, mitunter zum Missfallen der Standeskommission. So forderte er im Juni 1954 mittels einer Initiative, dass die Standeskommission im Grossen Rat nur noch über eine beratende Stimme verfügen sollte und das Präsidium vom Rat selber gestellt werde – also das heutige, damals bereits in zahlreichen Kantonen verwirklichte Modell. Koller begründete sein Ansinnen unter anderem damit, dass die Aufsichtsfunktion des Grossen Rates über die Standeskommission nicht gewährleistet sei.[58]

Die Standeskommission war von dieser Initiative wenig begeistert, und Landammann Albert Broger (1897–1978)[59] liess im Grossen Rat Anfang April 1955 kein gutes Haar an dem Begehren: Die Initiative nehme der Landsgemeinde das Recht weg, den Grossratspräsidenten in der Person des Landammannes zu wählen. Zudem setze sich der Grosse Rat aus Bezirksräten zusammen, weshalb die Verfassungsväter in weiser Voraussicht die Standeskommission als Vertreterin des Kantons eingesetzt hätten. Auch der damalige Appenzeller Bezirkshauptmann Raymond Broger sah keine Stärkung der politischen Freiheit, «wenn die qualifizierten Leute ausgeschaltet» würden.[60]

Der Grosse Rat lehnte die Initiative ab und stellte es Koller frei, sie persönlich an der Landsgemeinde 1955 vorzubringen. Koller verzichtete jedoch darauf und reichte im Vorfeld der Landsgemeinde 1956 einen erneuten Antrag im gleichen Sinne ein. Die Standeskommission diskutierte in der Folge zwar die Initiative Koller und weitere mögliche Revisionspunkte, verzichtete jedoch auf eine vertieftere Analyse. Man wolle zunächst die Haltung der Landsgemeinde zur Initiative Koller abwarten, so das Fazit.[61] Die Initiative von Josef Koller wurde an der Landsgemeinde 1957 schliesslich «fast einstimmig» abgelehnt.[62]

Zweifellos haftete Kollers Initiative eine persönliche Komponente an. Sie scheiterte mutmasslich, weil sie «aus einer fal-

57 Vgl. zu Koller: Robert Steuble: Innerrhoder Tageschronik 1976 und 1977 mit Bibliographie und Totentafel. In: Innerrhoder Geschichtsfreund 22 (1977/78), S. 186–2017, hier S. 217. URL: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=igf-001:1977:22#232 (04.06.2020).

58 LAAI, K.I.a/075, Grosser Rat, Korrespondenz / Akten, 1954.

59 Vgl. zu Broger: Hermann Bischofberger: Art. «Broger, Albert». In: HLS, Version vom 26.08.2004. URL: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005597/2004-08-26/ (04.06.2020).

60 LAAI, E.14.11.01, Grossrats-Protokoll, 05.04.1955, S. 11–14.

61 LAAI, E.14.21.01, Standeskommissions-Protokoll, 13.10.1956, Nr. 801.

62 LAAI, E.14.01.01, Landsgemeinde-Protokoll, 28.04.1957.

schen Ecke, der Steig» kam.[63] Immerhin wurde erstmals die seit 1872 geltende unvollständige Gewaltenteilung von Standeskommission und Grossem Rat in Frage gestellt. Und einzelne Regierungsmitglieder zeigten in der Diskussion ein Politikverständnis, das durchaus als patriarchal und elitär bezeichnet werden kann. Dass dieses im Zuge der 1968er-Bewegung von einer jüngeren Generation heftig in Frage gestellt wurde, überrascht kaum.

63 Schmid-Sutter, Tradition (wie Anm. 47), S. 116.

### *Forderungen nach Frauenstimmrecht und neuen Strukturen*

Die politischen Diskussionen in Appenzell Innerrhoden entzündeten sich Anfang der 1970er-Jahre an zwei Fragestellungen, die wiederum wesentlich die Kantonsverfassung tangierten: das Stimm- und Wahlrecht für Frauen und die Struktur des Kantons:[64] 1969 befand die Landsgemeinde erneut über eine Initiative von Josef Koller, worin dieser die fakultative Einführung des Frauenstimmrechts in Schul- und Kirchgemeinden forderte. Koller war aber nicht mehr alleiniger Störer des politischen Friedens, sondern erhielt Unterstützung von den sogenannten «Jungbürgern», der späteren Gruppe für Innerrhoden (GFI), einer Sammlung von politisch interessierten, eher jüngeren und gut ausgebildeten Appenzellerinnen und Appenzellern, die sich mit den in ihren Augen verkrusteten politischen Verhältnissen im Kanton zunehmend schwertaten.[65] Die Landsgemeindeabstimmung über das Frauenstimmrecht ging 1969 deutlich verloren.[66] Immerhin führte die Standeskommission im Nachgang eine konsultative Frauenbefragung durch, die jedoch ein Nein (55 Prozent) zum Frauenstimmrecht ergab. Das Frauenstimmrecht auf der Ebene Schul- und Kirchgemeinden blieb gleichwohl ein Thema: Nach erfolglosen Anläufen von Standeskommission und Grossem Rat (freiwillige Einführung) und GFI (obligatorische Einführung) an der Landsgemeinde 1970 wurde die fakultative Einführung schliesslich ein Jahr später gutgeheissen. Nachdem 1973 eine weitere GFI-Initiative für das integrale Frauenstimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene, die notabene von Standeskommission und Grossem Rat unterstützt worden war, deutlich gescheitert war – sie vermochte lediglich rund einen Viertel der Stimmen auf sich zu vereinen –, rückte die Stimmrechts-Frage für einige Jahre in den Hintergrund.

Eine zweite Problemstellung betraf die Struktur des Kantons: Die bestehenden fünf Bezirke im inneren Landesteil waren Ende der 1960er-Jahre kaum mehr in der Lage, neue Aufgaben wie Umweltschutz, Strassenbau oder Ortsplanung eigenständig zu bewältigen, weshalb das sogenannte Innere Land, das bislang vorwiegend Aufgaben im Fürsorge- und Gesundheitswesen erfüllte, ausgebaut werden sollte. Standeskommission und Grosser Rat schlugen der Landsgemeinde entsprechende Ver-

64 Vgl. als Überblick über jene Jahre: Franz Breitenmoser: Wandel der politischen Strukturen des Kantons Appenzell I.Rh. in den 90er Jahren. In: Innerrhoder Geschichtsfreund 40 (1999), S. 95–113. URL: https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=igf-001:1999:40#103 (04.06.2020).

65 Vgl. zur Geschichte der GFI deren Jubiläumsschriften.

66 Zur Einführung des Frauenstimmrechtes vgl. Orlando Caduff: Die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Appenzell Innerrhoden. Masterarbeit. Zürich 2013.

fassungsanpassungen vor. Die GFI unterstützte zwar eine Reorganisation des Inneren Landes, forderte jedoch mittels einer Gegeninitiative die Einsetzung eines Verfassungsrats für tiefergreifendere organisatorische und verfassungsrechtliche Abklärungen.[67] An der Landsgemeinde von 1971 wurden jedoch sowohl die Vorschläge der Standeskommission als auch diejenigen der GFI abgelehnt. Ebenso scheiterte 1972 eine Initiative der GFI, die mittels Revision diverser Artikel der Kantonsverfassung die Landesteile reorganisieren wollte, gleich erging es auch einem behördlichen Vorschlag für die Schaffung eines Gesetzes über die Landesteile. In der Folge blieb es bis zur Aufhebung des Inneren Landes 1997 praktisch beim Status quo.[68]

Die verschiedenen Initiativen der GFI waren zwar gescheitert. Sie zeigten jedoch, dass Teile der Kantonsverfassung in jenen Jahren kritisch hinterfragt wurden. Einen Erfolg konnte die GFI 1979 doch noch feiern, in Sachfragen vermutlich ihren bislang grössten: Mittels einer Einzelinitiative gelang es ihr, an der Landsgemeinde das obligatorische Finanzreferendum als direktdemokratisches Instrument in der Verfassung unterzubringen.[69]

Zunächst 1979 und dann 1981/82 gab es zaghafte Bemühungen um eine Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Anstoss kam aus dem Grossen Rat, in dem die Verfassung wegen der vielen Änderungen als «Flickwerk» bezeichnet wurde.[70] Die Standeskommission stimmte im Grundsatz zu, glaubte aber kaum daran, mit der Verfassungsrevision auch die drängenden Fragen des Frauenstimmrechts und der Kantonsstrukturen regeln zu können.[71] Das erneute Nein zum Frauenstimmrecht an der Landsgemeinde 1982 gab ihr recht: Ohne in dieser Frage eine Lösung zu finden, war an eine Verfassungsrevision nicht zu denken.

67 10 Jahre GFI Gruppe für Innerrhoden, 1969–1979. Jubiläumsschrift. 1979, o. S.

68 Lediglich die Umsetzung des Gewässerschutzes durch das Innere und das Äussere Land wurde per Verordnung geregelt, vgl. LAAI, N.001/001:1140, Verordnung über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 6. Okt. 1972.

69 Vgl. zu den damaligen Ereignissen und den eher ungewöhnlichen Landsgemeinde-Verlauf 1979: Breitenmoser, Wandel (wie Anm. 64), S. 96.

70 LAAI, E.14.11.01, Grossrats-Protokoll, 19.11.1979, S. 64f.

71 LAAI, E.14.21.01, Standeskommissions-Protokoll, 23.03.1982, Nr. 346.

### *Der Reformknopf löst sich*

In den 1980er-Jahren standen im Kanton somit grosse politische und strukturelle Herausforderungen an, die durch ihre gegenseitigen Abhängigkeiten nur sehr schwer einer Lösung zugeführt werden konnten. So gelang es der Standeskommission und dem Grossen Rat nicht, die Landsgemeinde von der Notwendigkeit des Frauenstimmrechts zu überzeugen. Dessen Einführung wurde im November 1990 per Urteil des Bundesgerichts vollzogen, was in einem auf Selbstbestimmung pochenden Kleinkanton nicht überall gut aufgenommen wurde. Gemäss dem damaligen Ratschreiber Franz Breitenmoser vollzog das Urteil aber einen längst überfälligen Schritt und machte den Weg frei für weitere Reformen.[72]

Ausgangslage für diese Reformen war ein Bericht über das künftige Informatik-Konzept des Kantons, den die Standeskommission bereits 1988 in Auftrag gegeben hatte und aus dem sich

72 Breitenmoser, Wandel (wie Anm. 64), S. 112.

das sogenannte APPIO-Projekt entwickelte.[73] 1990 setzte der Grosse Rat die breit abgestützte APPIO-Kommission zur Weiterbearbeitung ein, welche die politischen Strukturen des Kantons überprüfen und Varianten für eine Reorganisation diskutieren sollte.[74] Die Diskussionen mündeten an der Landsgemeinde 1995 in einer Teilrevision der Kantonsverfassung, in deren Folge die Standeskommission 1996 von neun auf sieben Mitglieder verkleinert und das Innere Land 1997 aufgehoben wurde.

Ebenso wurde über das Verhältnis von Regierung und Parlament debattiert. Die Landsgemeinde von 1994 hiess mit grossem Mehr eine stärkere Trennung gut, die Standeskommission besass fortan im Grossen Rat nur noch beratende Stimme. Dieser bestellte neu das Präsidium selber, die Einberufung und die Traktandierung der Geschäfte übernahm das neugeschaffene Büro.[75]

Diese Strukturreformen führten zwischen 1992 und 1995 zu insgesamt 31 Änderungen an der Verfassung, alleine 19 davon im Zuge der Landsgemeinde 1994. Und der Reformtakt blieb hoch: Neben verschiedenen neuen Gesetzen und Gesetzesrevisionen wurde die Kantonsverfassung 1998 bei der Einführung des Verwaltungsgerichts sowie der Aufhebung der Spangerichte und des Kassationsgerichts[76] ein weiteres Mal teilrevidiert.[77]

Seit dem Jahr 2000 wurden an 17 Landsgemeinden insgesamt 53 Änderungen an der Kantonsverfassung vorgenommen. In dieser hohen Zahl sind jedoch auch 23 formelle Anpassungen enthalten, die 2003 im Zuge der Bereinigung der Gesetzessammlung erfolgten.[78] Unter anderem verschwand ein Kuriosum respektive der letzte Rest des vormodernen Rechts aus der Verfassung: Bis 2003 hiess es in Art. 5 Abs. 3, dass die Novizenaufnahme in die Klöster nach bestehenden Vorschriften geschehe. Konkret handelte es sich um Art. 105 des Silbernen Landbuches von 1585 (basierend auf einem Beschluss von 1516) sowie um weitere Ratsbeschlüsse von 1705 und 1735.[79]

## Die Zukunft der Kantonsverfassung

Die Innerrhoder Kantonsverfassung von 1872 ist kein statisches Rechtsdokument, sondern wurde – und wird bis heute – wiederkehrend zur Diskussion gestellt. Die Veränderungen lassen sich in Zahlen fassen und grafisch darstellen.

Zwischen 1873 und 2019 erfolgten 138 Änderungen an der aktuell 48 Artikel zählenden Verfassung: Nach geringen Anpassungen bis 1900, die als Nachbesserungen an der neuen Verfassung verstanden werden können, wurde die Verfassung bis in die 1960er-Jahre kaum angetastet – abgesehen von Änderungen im Zuge der neuen Zivilprozessordnung von 1949. Seither ist eine markante Zunahme der Verfassungsanpassungen festzustellen (auch unter Berücksichtigung der formellen Bereinigung 2003).

73 APPIO = Appenzell-innerrhodisches Informatik-, Organisations- und Raumkonzept, vgl. dazu ebd., S. 99f.

74 Ebd., S. 107.

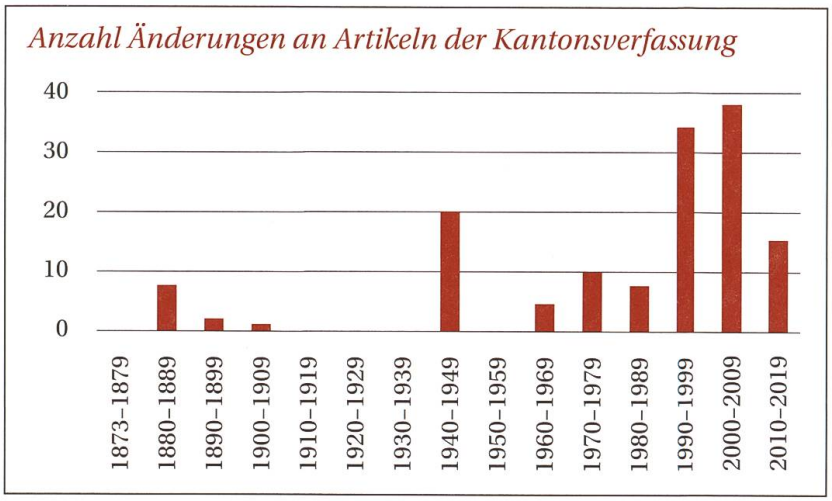
75 Ebd., S. 106.

76 Gericht zur Erledigung verfahrensrechtlicher Streitigkeiten.

77 Breitenmoser, Wandel (wie Anm. 64), S. 111.

78 LAAI, N.011/01:51, Landsgemeinde-Mandat 2003, S. 165f.

79 Hermann Bischofberger: Kirche und Staat in Appenzell Innerrhoden. In: Festgabe zum 75. Geburtstag von Prof. Louis Carlen. Hrsg. von Hermann Bischofberger, Gabriel Imboden und Josef Wiget. Brig 2005, S. 75–118, hier S. 105.




Inzwischen ist ein Prozess für die Totalrevision der Kantonsverfassung angelaufen, der von Standeskommission und Grossem Rat mitgetragen wird. Auslöser war eine Anfrage von Grossrätin Angela Koller, Rüte, im Februar 2018, worin sie um die Erstellung eines Berichts über den Revisionsbedarf der Verfassung bat. In diesem Anfang 2019 publizierten Bericht stellte die Standeskommission fest, dass sich die Verfassung insgesamt gut bewährt habe, sie enthalte die wichtigsten Regelungen über das Staatswesen, grundlegende Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie Grundzüge der Behördenorganisation.[80] Gleichwohl bestehe Reformbedarf:

- Übersichtlichkeit: Verschiedene verfassungsrechtliche Bestimmungen fanden seit 1873 nicht Eingang in die Kantonsverfassung, sondern in Gesetze, was die Ordnungs- und Orientierungsfunktion der Verfassung einschränkt.
- Verständlichkeit: Die Kantonsverfassung basiert auf der Rechtssprache des 19. Jahrhunderts, gewisse Begriffe sind für heutige Leserinnen und Leser nicht mehr ohne weiteres verständlich.
- Steuerung: Die Verfassung regelt primär die Organisation und die Struktur des Kantons. Für verschiedene Sachaufgaben, die es im 19. Jahrhundert noch nicht gab oder die damals nicht Sache des Staates waren, fehlen in der Verfassung eine Zuständigkeitsregelung sowie Zweck- und Zielbestimmungen.

In ihrem Fazit sprach sich die Standeskommission für eine Totalrevision aus, wobei sich diese «auf die Behebung von Mängeln und in materieller Hinsicht auf eine saubere Nachführung des Bestehenden beschränken» sollte. Über inhaltliche Neuerungen seien die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger separat zu befragen.[81]

80 Vgl. Überprüfung des Revisionsbedarfs der Kantonsverfassung. Bericht der Standeskommission, 08.01.2019. URL: https://grinfo.ai.ch/businesses/16 (04.06.2020), hier S. 2.

81 Vgl. ebd., S. 16.

Auch der Grosse Rat sprach sich einstimmig für die Verfassungsrevision aus und überwies einen entsprechenden Beschluss an die Landsgemeinde 2020, die jedoch wegen Covid-19 abgesagt und durch einen Urnengang im August ersetzt werden musste. Wegen der Tragweite des Geschäfts und damit alle Stimmen angehört werden können, wird erst an der Landsgemeinde 2021 über die Verfassungsrevision entschieden.

## Fazit

Die Kantonsverfassung von Appenzell Innerrhoden ist in ihrem Kern bald 150 Jahre alt. Das führt unweigerlich zur Frage, ob sie ihre Beständigkeit ihrer Qualität verdankt. Der Urtext der Verfassung von 1872 umriss in 48 Artikeln kurz und knapp, vielleicht nicht immer ganz konsistent, zentrale bürgerliche Grundrechte, die Struktur des Kantons, die Behördenorganisation – mehr nicht. Die Verfassung war nach einem mehrjährigen Ringen zwischen konservativen und liberalen Ideen einerseits ein Kompromiss, andererseits ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem früheren Zustand. Ihre Schlichtheit sicherte der Verfassung womöglich ihre Beständigkeit, was durchaus als «Gradmesser für die Tauglichkeit»[82] gelesen werden kann. Für den französischen Philosophen und Aufklärer Marquis de Condorcet (1743–1794) war das jedoch keine akzeptable Vorstellung: Eine Generation habe nicht das Recht, kommende Generationen ihren Gesetzen zu unterwerfen, postulierte er. Eine Verfassung solle alle zwanzig Jahre überprüft werden,[83] wie das in der aktuellen Verfassung von Appenzell Ausserrhoden von 1995 festgeschrieben ist. Appenzell Innerrhoden kennt keine solche Regelung, gleichwohl stand die Verfassung als Ganzes oder in Teilen immer wieder zur Disposition: Während Ideen für eine bessere Gewaltenteilung in den 1950er-Jahren oder Strukturanpassungen in den 1970er-Jahren scheiterten, konnten nach der bundesgerichtlich verordneten Einführung des Frauenstimmrechts Reformen rasch umgesetzt werden. Insgesamt unterlag die Kantonsverfassung besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einer Art Revisions-Kontinuum, wobei sich die Veränderungskadenz in jüngerer Zeit erhöhte. Die Verfassung darf deshalb durchaus in Anspruch nehmen, bis in die Gegenwart Ausdruck der politischen Gesinnung des Volkes von Appenzell Innerrhoden zu sein.

82 Appenzeller Geschichte 3 (wie Anm. 7), S. 468.

83 Vgl. dazu Alfred Kölz: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern 1992, S. 56f.