

Die Appenzell Ausserrhoder Kantonsverfassungen seit der Mediation

Autor(en): **Butz, Ursula**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Appenzellische Jahrbücher**

Band (Jahr): **147 (2020)**

PDF erstellt am: **03.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-880685>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Appenzell Ausserrhoder Kantonsverfassungen seit der Mediation

URSULA BUTZ

Im März 2018 haben sich die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ausgesprochen. Diese neue Verfassung wird für Appenzell Ausserrhoden bereits die sechste sein. Wie hat sich die Kantonsverfassung im Lauf der Zeit verändert und was waren die Beweggründe? Der folgende Artikel gibt einen Überblick über die Ausserrhoder Kantonsverfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts.

Vorgeschichte

Seit der Landteilung von 1597 ist Appenzell Ausserrhoden ein selbstständiges Staatsgebilde. Die erste schriftliche Rechtsordnung war das sogenannte Landbuch, das etwa um 1600 niedergeschrieben und mehrfach revidiert wurde.¹ In seiner letzten Fassung von 1747 enthielt es knapp 190 Artikel, wovon die ersten 25 Artikel Verfassungscharakter hatten. Im Landbuch wurden sowohl Aufbau und Organisation der Kantonsregierung festgehalten als auch andere zivil- und strafrechtliche Belange geregelt, vom Erb- und Steuerwesen über Frevel und Bussen, vom Strassenbau und Viehkauf bis zum Konkurs- und Vogtwesen.² Dieses Landbuch behielt bis 1798 Gültigkeit, als es durch die helvetische Verfassung ersetzt wurde.

Von 1798 bis 1803 bildeten beide Appenzell, die Stadt St. Gallen und weitere Teile des heutigen Kantons St. Gallen den neu geschaffenen Kanton Säntis. Die vom französischen Direktorium diktierte Staatsverfassung der Helvetischen Republik beruhte auf den Prinzipien der Rechtsgleichheit, der Volkssouveränität und der Gewaltentrennung und funktionierte nach dem Repräsentativsystem.³ Innenpolitischen Zündstoff bot die Tatsache, dass sich die Gemeinden hinter der Sitter mehrheitlich dieser revolutionären Neuorientierung verschrieben, während vor der Sitter die Anhänger der alten Ordnung dominierten. Die Revolutionäre verloren im August 1802 die Oberhand, als sich aufgrund von hohen Militärabgaben sowohl die politische Stimmung als auch die Lebensverhältnisse im Kanton verschlechterten.⁴ Aufgelöst wurde der Konflikt zwischen den Unitariern, den Befürwortern der Helvetischen Republik, und den Föderalisten, den Gegnern des Zentralstaats, 1803 mit der Einführung der Mediationsakte, in dessen Zuge auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden restituiert wurde. Dieses von Napoleon Bonaparte und einer Konstituante ausgearbeitete Grundgesetz führte

1 Peter Witschi: Art. «Appenzell Ausserrhoden». In: HLS, Version vom 25.10.2019. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007476/2019-10-25/> (21.07.2020).

2 Landbuch des Kantons Appenzell Ausserr[h]oden. Nach dem auf dem Rathhause in Trogen befindlichen Original abgedruckt. Trogen 1828.

3 Walter Schläpfer: Appenzell Ausserrhoden. Von 1597 bis zur Gegenwart (= Appenzeller Geschichte, Bd. 2). Herisau / Appenzell 1972, S. 307.

4 Witschi, Appenzell Ausserrhoden (wie Anm. 1).

nebst den Verfassungen der 19 Kantone auch die Bundesverfassung auf. Die «Konstitution für den Kanton Appenzell» galt für beide Appenzeller Kantone. Im ersten Artikel hielt sie fest, dass sich der Kanton aufteile in die «Äussere und Innere Rhoden; die Grenzen, die gegenseitige Rechte und Unabhängigkeit dieser zwei Theile des Kantons sind wieder hergestellt». Die gesamte Konstitution für Appenzell bestand lediglich aus acht kurzen Artikeln. Thematisiert wurden neben den Grenzen auch die Konfession, das Stimmrecht sowie Politik und Verwaltung. Das traditionelle Initiativrecht, das in den Landbüchern seit 1655 fest verankert war, blieb aufgehoben. In Justizbelangen sollte wieder auf die ursprüngliche Organisation zurückgegriffen werden.⁵ Das Landbuch von 1747 wurde mit wenigen Ausnahmen das einzig anerkannte Gesetzbuch in der Mediation.⁶

Weil den Schöpfern der Mediationsakte die lokalen Verhältnisse fremd waren, wurden die wenigen Artikel der Kantonsverfassung offen formuliert, so dass der Kantonsregierung viel Freiheit in der Auslegung blieb. Die wenig praxistaugliche Verfassung, gepaart mit der Vormacht der Konservativen, hatte die Rückkehr zum alten Behördensystem unter autoritärer Führung zur Folge. Neu und Alt Rät, Grosser Rat, Kleiner Rat, Hauptleut und Rät, Ehegerichte und Ehegäumer wurden wieder eingeführt.⁷

Auf den Zusammenbruch der napoleonischen Herrschaft im Herbst 1813 folgte die sogenannte Restauration (1815–1830), die geprägt war von der konservativen politischen Ordnung. An die Stelle der Mediationsakte wurde ein Bundesvertrag gesetzt. Der Entwurf der eidgenössischen Tagsatzung wurde anfangs 1814 den Kantonen zur Ratifikation vorgelegt. Appenzell Ausserrhoden berief dafür eine ausserordentliche Landsgemeinde ein und nahm den Bundesvertrag, in dem sich die Kantone gegenseitig ihre Verfassung und ihr Gebiet gewährleisteten, an. Der Bevölkerung wurde jedoch vorenthalten, dass der Landammann zusammen mit dem Landschreiber nur wenige Tage zuvor eine neue Kantonsverfassung ausgefertigt und der Tagsatzung unterschrieben zugestellt hatten. Zu diesem Alleingang kam es durch Zeitdruck, weil die kantonalen Behörden von der Tagsatzung lediglich eine Monatsfrist für die Ausarbeitung und Legitimation der neuen Verfassung erhielten. Erst durch die ein Jahr später erfolgte Publikation des Bundesvertrags erhielt die Ausserrhoder Bevölkerung Kenntnis ihrer eigenen Verfassung – die überdies auch noch in wichtigen Belangen der vorher geltenden Rechtsordnung, dem Landbuch von 1747, widersprach.⁸ Die als «Quasiverfassung» in die Geschichte eingegangene Verfassung von 1814 beschrieb die kantonalen Behörden jedoch viel ausführlicher als die Mediationsakte. Als einzige der Ausserrhoder Verfassungen benannte sie explizit: «Trogn und Herisau sind die Hauptorte des Kantons.»⁹

5 Damals wurden erstmals Verfassung und Zivil- und Strafrecht getrennt, denn die «ehemalige Verwaltung der Bürgerlichen u. Criminal Justiz» bezieht sich auf die im Landbuch von 1747 niedergeschriebene Rechtspflege. – Vgl. Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden (= StAAR), Ca.A01-01, Mediationsakte, Konstitution für den Kanton Appenzell beider Rhoden, 11.03.1803, Art. 7; Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 316.

6 Ebd., S. 329.

7 Ebd., S. 315f.; Witschi, Appenzell Ausserrhoden (wie Anm. 1); Thomas Fuchs: Art. «Zellweger, Jacob». In: HLS, Version vom 11.12.2013. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007240/2013-12-11/> (21.07.2020).

8 Christian Koller: Art. «Restauration». In: HLS, Version vom 12.01.2012. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009799/2012-01-12/> (21.07.2020); Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 327–330.

9 StAAR, Ca.A01-02, Bundesvertrag, Staatsverfassung für Appenzell A. Rh. 1814 (= KV 1814).

Eine 1818 eingeleitete Landbuchrevision, welche abermals durch die Regierung und nicht durch die Bevölkerung initiiert wurde, führte zu erneuten Unruhen im Kanton. Wie bereits die Quasiverfassung sah auch die Landbuchrevision kein Initiativrecht mehr vor. An der Landsgemeinde von 1820 wurde die Revision grundsätzlich abgelehnt und das alte Landbuch bestätigt.¹⁰ Gleichzeitig war die Zeit geprägt von liberalen Reformen und einer Modernisierung mit Fokus auf die Volksbildung. Überall im Land entstanden Lesegesellschaften, kulturell-gemeinnützige Vereine und Publikationsorgane. Die Staatsrechnung wurde 1827 und das Landbuch von 1747 erstmals 1828 gedruckt und somit weiten Kreisen der Bevölkerung zugänglich. Es waren nicht zuletzt die volksaufklärerischen Anstösse der 1820er-Jahre, die in einer emotional befeuerten Verfassungsbeziehung mündeten, die zusätzlich durch Flugschriften angeheizt wurde.¹¹ 1830 brach in der Bevölkerung grosse Entrüstung über die autoritär verfügte Quasiverfassung aus. Für Aufruhr sorgte insbesondere der nun wahrgenommene Verlust des Initiativrechts. Das Landbuch von 1747 hatte noch dazu berechtigt, dass jeder Landsmann sein Begehren dem Grossen Rat vortragen und bei dortiger Ablehnung sein Anliegen direkt vom Landsgemeindestuhl an die versammelten Mitlandleute richten durfte.¹²

Die Kantonsverfassungen von 1834, 1858 und 1876

1831 befürwortete die Landsgemeinde eine Landbuchrevision. Dem Vorschlag des Grossen Rats, eine Revisionskommission¹³ zu wählen, wurde zugestimmt. Die Bevölkerung wurde daraufhin nicht nur umfassend via Presse über die Revisionsarbeit informiert, sondern überdies erstmals aufgefordert, sich mittels Volksdiskussion in den Revisionsprozess einzubringen. Bereits zwei Monate später lag ein erster Verfassungsentwurf der Revisionskommission vor. Trotz der Mitsprache wurden mehrere Verfassungsversionen von der Mehrheit der stimmberechtigten Männer abgelehnt. An der Landsgemeinde von 1833 verhinderten zudem von den Gegnern angezettelte Tumulte das Verlesen der Verfassungsvorschläge. Eine Abstimmung war aufgrund des Tobens und Lärmens nicht möglich.¹⁴ Erst im August 1834 nahm die für diesen Zweck ausserordentlich einberufene Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden nach mehreren Überarbeitungen durch verschiedene Revisionsräte ihre erste Kantonsverfassung an. Schon die kurze Präambel der ersten «richtigen» Verfassung weist auf die demokratischen Prinzipien des Freistaats hin, jedoch fanden auch liberale und rechtsstaatliche Maximen Eingang. Hierzu gehört die Verschriftlichung der allgemeinen Rechtsgleichheit, der Gleichberechtigung der Kantonsbürger in Ausübung ihrer politischen Rechte auf Kantons-

10 Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 339f.

11 Zum Beispiel Titus Tobler: Der Rath am Falkenhorst oder Bemerkungen über das Landbuch. Trogen 1830; Johann Ulrich Walser: Das alte und neue Testament, das alte Landbuch, die alten Rechte und Gerechtigkeiten ans Licht gezogen. Trogen 1831; Witschi, Appenzell Ausserrhoden (wie Anm. 1).

12 Damit ist jedoch nicht eine freie Diskussion gemeint, sondern das Antragsrecht. Seit 1876 steht ausdrücklich in allen nachfolgenden Verfassungen, dass an der Landsgemeinde keine Diskussion gestattet sei. Landbuch (wie Anm. 2), S. 16; StAAR, Na.017-01-0268, Verfassung für den Kanton Appenzell A. Rh. 1876 (= KV 1876), Art. 27; StAAR, Na.017-01-0584, Verfassung für den Kanton Appenzell A. Rh. 1908 (= KV 1908), Art. 45; bGS 111.1, Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. vom 30. April 1995. Stand: 01.05.1996. URL: http://www.bgs.ar.ch/app/de/texts_of_law/111.1/versions/566 (21.07.2020) (= KV 1995), Art. 59, Abs. 3.

13 Die Revisionskommission bestand aus fünf an der Landsgemeinde und zwei pro Gemeinde gewählten Mitgliedern. Bei allen folgenden Totalrevisionen wurden ebenfalls Revisionsräte bzw. -kommissionen eingesetzt.

14 Rainer J. Schweizer und Ulrich Zelger: Verfassungsdokumente der Schweiz 1791–1865. Part III: Aargau – Basel-Stadt. Berlin 2014, S. 289–322; Fritz Haefeli: Die Verfassungsbewegungen in Appenzell A. Rh. während der Regenerationszeit (Schluss). In: Appenzellische Jahrbücher 44 (1916), S. 1–62, hier S. 32–37.

15 Hansueli Möhle: Verfassungsgebung und einfache Gesetzgebung im Kanton Appenzell Ausserrhoden. St. Gallen 1986, S. 117f.

16 Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 345–381; Witschi, Appenzell Ausserrhoden (wie Anm. 1); Christian Koller: Art. «Regeneration». In: HLS, Version vom 23.08.2010. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009800/2010-08-23/> (21.07.2020).

17 Es wurden zwei Behörden geschaffen: die Standeskommission als Exekutivorgan mit sieben Mitgliedern und der Grosse Rat als Legislative mit Vertretern der Gemeinde und den Mitgliedern der Standeskommission mit etwa 60 Mitgliedern. Damit wurde die seit 1647 bestehende Behördenstruktur verändert und das administrativ und politisch den Kanton spaltende Doppelregiment abgeschafft. Dieses bestand in einer Doppelbesetzung sämtlicher Landesämter mit Vertretern der Gemeinden vor der Sitter und hinter der Sitter. – Vgl. Witschi, Appenzell Ausserrhoden (wie Anm. 1); Möhle, Verfassungsgebung (wie Anm. 15), S. 97.

18 Die 13 Oberrichter wurden an der Landsgemeinde gewählt und durften zur Wahrung der Gewaltentrennung nicht gleichzeitig im Grossen Rat sitzen.

19 Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 447–457.

und Gemeindeebene und der allgemeinen Freiheitsrechte wie Eigentumsfreiheit, Gewerbefreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit.¹⁵ Der Artikel zur Gewaltentrennung durch Einführung eines Obergerichts wurde jedoch abgelehnt, währenddessen der Artikel zum Initiativrecht wieder aufgenommen wurde. Somit waren die ehemals 25 ersten Artikel des Landbuches von 1747 mit Verfassungscharakter revidiert. Nach diesem grossen Erfolg arbeitete der Revisionsrat weiter. In dieser Aufbruchsstimmung sollten nun die weiteren Landbuchartikel zu fortschrittlichen Gesetzen überarbeitet und der Landsgemeinde unterbreitet werden.¹⁶

Die Bundesverfassung von 1848 wurde in Appenzell Ausserrhoden deutlich angenommen, was die seit der Volksaufklärungszeit fortschreitende liberale Ausrichtung des Kantons untermalte. Das Bekenntnis zum modernen Bundesstaat hatte auch eine Revision der Kantonsverfassung von 1834 zur Folge, damit das kantonale nicht dem eidgenössischen Recht widersprach. Bevor jedoch eine Verfassungsrevision eingeleitet wurde, sollten die wichtigsten Bundesgesetze abgewartet werden. Beispielsweise wurden das Zoll- und Geldwesen zentralisiert und eine Münzreform durchgeführt. Des Weiteren galt es, die neuen eidgenössischen Ämter zu besetzen: Appenzell Ausserrhoden hatte einen Ständerat und zwei Nationalräte zu stellen. Die Nationalräte wurden an der Landsgemeinde gewählt, und der Ständerat wurde vom Grossen Rat abgeordnet. Die Landsgemeinde lehnte 1854 und 1856 zwei Verfassungsrevisionen ab und stimmte erst 1858 einer Totalrevision zu. Auch dieses Mal nahm die Bevölkerung via Volksdiskussion an den Revisionsstimmungen teil. Entscheidende Revisionspunkte waren einige Anpassungen an die Bundesverfassung, darunter Änderungen der Behördenorganisation¹⁷. So wurden die sogenannte «Sitterschranke» aufgehoben und das Gerichtswesen verbessert, unter anderem durch die Einführung eines Obergerichts¹⁸ und eines Kriminal- und Polizeigerichts. An der Landsgemeinde 1859 mussten die Stimmberechtigten erstmals folgende Ämter wählen, wie es dann bis 1997 Brauch war: Regierung, Obergericht und Landweibel. Im Anschluss an die Verfassungsarbeit übernahm der Revisionsrat – wie bereits 1834 – die Überarbeitung der dringlichsten Gesetze.¹⁹

Mit Annahme der neuen Bundesverfassung vom 19. April 1874, die in Appenzell Ausserrhoden bei über 80 Prozent der Stimmbürger auf Zustimmung stiess, musste die Kantonsverfassung erneut revidiert werden. Mit der Abschaffung der geistlichen Gerichtsbarkeit in der neuen Bundesverfassung, also der Trennung von Kirche und Staat, wurden Ehegericht und Ehegäumer – beides traditionelle Ausserrhoder Gremien unter Mitwirkung von Geistlichen – 1875 wegen Verfassungswidrigkeit

aufgehoben. An der sehr zahlreich besuchten ordentlichen Landsgemeinde Ende April 1876 wurde die Verfassung nach der expliziten Ablehnung von zwei Artikeln, trotz siebenmaligem Mehren und Erklärungsversuchen durch drei Grossratsmitglieder, verworfen.²⁰

Für Diskussionsstoff und Unsicherheit hatten insbesondere die Zuständigkeitsbereiche der Landsgemeinde, das Gerichtswesen, das Verhältnis von Kirche und Staat, die Schule und die Festlegung des zuständigen Orts der Armenunterstützung gesorgt.²¹ Im Rahmen der Erarbeitung der Verfassung stand zur Debatte, ob Gesetze nicht mehr durch die Landsgemeinde, sondern durch Urnenabstimmungen in den Gemeinden zu Abstimmungen gebracht werden sollten, was jedoch nicht in den neuen Verfassungstext aufgenommen wurde.²² Die komplette Trennung von Kirche und Staat gelang noch nicht.²³

Nicht mehr in der neuen Verfassung enthalten waren altherkömmliche Amtsbezeichnungen wie Statthalter, Seckelmeister, Land(e)shauptmann und Land(e)sfähnrich. Die Standeskommission hiess neu Regierungsrat. Einzig die Amtsbezeichnung «Landammann» blieb erhalten, wobei der Wahlmodus verändert wurde und es fortan nicht mehr zwei Landammänner, einen regierenden und einen stillstehenden, sondern nur noch einen Landammann gab. Stattdessen war neu ein Vizepräsident vorgesehen. Die bisherigen Kleinen Räte wurden zu den drei Bezirksgerichten, womit die Dreiteilung des Kantons in Vorder-, Mittel- und Hinterland erstmals Aufnahme in einer Kantonsverfassung fand. Die frühere Einteilung des Kantons in einen Landesteil vor der Sitter und einen Landesteil hinter der Sitter verschwand vollständig.

Der Grosse Rat als gesetzgebende Behörde wurde neu zum Kantonsrat. Die Räte tagten in Herisau und das Gericht in Trogen.²⁴ Das seit 1655 mit Unterbrüchen bestehende Initiativrecht wurde in der Verfassung von 1876 neu geregelt. Initianten mussten ihr Anliegen nicht mehr auf dem Landsgemeindestuhl vor den versammelten Stimmberechtigten vorbringen, sondern vorgängig schriftlich beim Kantonsrat einreichen.²⁵ Ebenfalls Neuerungen gab es im Gerichtswesen mit der Einführung des Vermittleramts, der Reduzierung von Verfahren auf zwei Gerichtsinstanzen und der Erteilung von Strafkompentenz an das Kriminalgericht. Das Schulwesen oblag laut neuer Verfassung den Gemeinden, während die Aufsichtspflicht beim Kanton lag.²⁶

Alle diese grundlegenden Änderungen wurden an der ausserordentlichen Landsgemeinde im Oktober 1876, ein halbes Jahr nach dem Scheitern der ersten Abstimmung im April 1876, in weniger als einer halben Stunde beim ersten Mehren deutlich angenommen.²⁷ Appenzell Ausserrhoden kam so zu einer modernen Verfassung, deren Grundzüge bis heute tragen.

20 Amtsblatt 1876, 1. Teil, S. 151.

21 Während der Revisionsrat am Bürgerprinzip festhielt, verlangten knapp dreissig Eingaben die wohnörtliche Armenunterstützung, so dass der umstrittene Artikel an der Landsgemeinde einzeln zur Abstimmung kam. Diese fiel zugunsten des Bürgerprinzips aus. – Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 448–479; KV 1876 (wie Anm. 12), Art. 24.

22 Siehe dazu auch StAAR, Ca.A04-02-01, Zusammenstellung der Verfassungseingaben an den Revisionsrath, Teufen 1875. – Die 29 Eingaben, aufgeteilt in 14 Eingaben von Vereinen und Gesellschaften, 10 von Behörden- und Beamtenkonferenzen und 5 von einzelnen Privaten, wurden in einer Publikation zusammengefasst.

23 Die Übergangs- und Vollziehungsverordnung in der Verfassung von 1876 besagt, dass der Regierungsrat für die Reorganisation des Kirchenwesens besorgt sei (Art. 1). 1877 wurde eine im Druck erschienene «Ordnung für die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Appenzell A. Rh.» erlassen, die von allen 19 Kirchgemeinden angenommen wurde.

24 Herisau wurde dadurch Verwaltungszentrum, und 1877 genehmigte der Kantonsrat eine Kantonskanzlei mit Ratschreiber, Kanzleisekretär und einem Kopisten. Während der Gerichtsdiener am Gericht in Trogen amtierte, erhielt der Landweibel Amtssitz in Herisau. – Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 566.

Die Kantonsverfassungen des 20. Jahrhunderts

Die nächsten Revisionsversuche waren der Reorganisation des Regierungssystems geschuldet. Der Amtszwang²⁸ stiess zunehmend auf Unverständnis und der Aufwand der im Ehrenamt tätigen Regierungsräte war sehr hoch. Nur zwei von sieben Regierungsräten verfügten über einen (kleinen) Verwaltungsapparat. Die kantonale Verwaltung zählte um die Jahrhundertwende erst ein gutes Dutzend Beamte. Dieser Umstand führte zu so viel Unzufriedenheit, dass 1895 gar die ganze Regierung zurücktreten wollte. Erst kurz vor der Landsgemeinde konnten sechs der Regierungsmitglieder überzeugt werden, ihre Rücktrittserklärung zu widerrufen. Dass die Regierung nicht zufrieden war mit ihrer Arbeitssituation, zeigt die Ansprache von Johannes Zuberbühler von Gais direkt nach seiner Wahl als Landammann. Er sagte, dass aussergewöhnliche Verhältnisse, die mächtiger gewesen seien als die persönlichen Wünsche, dazu geführt hätten, dass er wieder gewählt worden sei und dass ein jeder auch private Pflichten zu erfüllen habe, weshalb der Staat nicht zu viel verlangen dürfe.²⁹

Die Stimmberechtigten lehnten an der gleichen Landsgemeinde zwar die Totalrevision der Verfassung ab, nahmen jedoch die Entschädigung für den Regierungsrat in der Höhe von 10000 Franken an. Zusammen mit gut 5400 Franken Sitzungsgeldentschädigung waren dies fortan die Ausgaben für das gesamte Gremium pro Amtsjahr. Nach einer erneuten Ablehnung einer Verfassungsrevision 1901 stimmte die Landsgemeinde 1903 mit grosser Mehrheit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu.³⁰ Die 1908 von der Landsgemeinde angenommene Verfassung war ein Kompromiss und entsprach nicht den Vorstellungen der Revisionsbefürworter von 1903.³¹

Zumindest der Amtszwang wurde jedoch für die kantonalen Ämter gänzlich abgeschafft und für kommunale Ämter reduziert.³² Mit dem Ausschluss des Regierungsrats aus dem Kantonsrat wurde zudem die Gewaltentrennung vervollständigt. Die zwischenzeitlich vorgeschlagene Reduzierung des Regierungsrats auf fünf Mitglieder wurde wieder verworfen. Der Kanton erhielt in der neuen Verfassung neue Zuständigkeiten, beispielsweise die Förderung des Erziehungs- und Schulwesens durch die Vergabe von Stipendien, die kostenlose Abgabe von obligatorischen Lehrmitteln an Primarschüler oder Beiträge an die Schaffung neuer Schulen. Zudem sollte die allgemeine Volkswohlfahrt durch Gesetzgebung und finanzielle Zuwendungen gefördert werden. Explizit galt es folgende Bereiche zu unterstützen: die Land- und Forstwirtschaft, den Handel, die Industrie, das Gewerbe und den Verkehr; die Krankenpflege und das öffentliche Gesundheitswesen; die Fürsorge für das Alter und die Invalidität; den Arbeiterschutz; die öffentliche Ar-

25 Auszug aus der KV 1876 (wie Anm. 12), Art. 27: «Dem Kantonsrathe, sowie einer der Mitgliederzahl desselben wenigstens gleichkommenden Anzahl von Stimmberechtigten steht das Recht zu, Anträge an die Landsgemeinde zu stellen. Anträge, welche vom Volke ausgehen, sind dem Kantonsrathe rechtzeitig und schriftlich einzugeben.»

26 In früheren Verfassungen lag die Aufsichtspflicht über die Schulen bei den Geistlichen und «Vorgesetzten» bzw. Lehrern. – Vgl. StAAR, Na.017-01-0106, Verfassung des Kantons Appenzell der äusseren Rhoden vom 31.08.1834 (= KV 1834), Art. 12; StAAR, Na.017-01-0211, Kantonalverfassung 1858 (= KV 1858), Art. 15.

27 Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 471–480.

28 Der Amtszwang war laut Verfassung von 1876 auf sechs Jahre pro kantonales oder kommunales Amt – im Falle einer unmittelbaren Wahl durch das Volk oder einer behördlichen Übertragung – festgelegt. Erst dann, oder wenn das 60. Altersjahr bereits zurückgelegt war, waren Kantonsbürger vom Amtszwang entbunden. – KV 1876 (wie Anm. 12), Art. 24.

29 Amtsblatt, Nr. 15 vom 11.05.1895, 1. Teil, S. 185–189.

30 Amtsblatt, Nr. 18 vom 02.05.1903, 1. Teil, S. 215.

31 Bzgl. der Anträge der Befürworter siehe: Amtsblatt, Nr. 13 vom 28.03.1903, 2. Teil, S. 92–97.

32 Im Verfassungsentwurf von 1906 wurde der Amtszwang gar auf zehn Jahre erhöht. – StAAR, Ca.A04-03, Entwurf der Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. nebst Bericht des Revisionsrates, Januar 1906, Art. 18, S. 5.

beitsvermittlung und Genossenschaften, die dem öffentlichen Wohle dienen.³³ Die Aufgabenfülle des Kantons nahm enorm zu.

Obwohl die Verstaatlichung des Polizeiwesens 1904 Eingang in einen Entwurf der Verfassung fand, wurde diese wieder gestrichen und in der Verfassung von 1908 die offene Formulierung gewählt: «Das Nähere ordnet die Gesetzgebung, durch welche das Polizeiwesen auch ganz dem Staate übertragen werden kann.»³⁴ Im Rechtswesen konnten ebenfalls einige Forderungen nicht durchgebracht werden, beispielsweise die Einführung einer Staatsanwaltschaft, die Abschaffung des Gemeindegerichts oder die Verpflichtung zur Urnenabstimmung in den Gemeinden.³⁵ Letztere wurde im Anschluss an die neue Verfassung jedoch selbstständig von vielen Gemeinden eingeführt: Heiden stimmte schon 1908 für Wahlen und Sachabstimmungen an der Urne, ein Jahr später wurde in 13 Ausserrhoder Gemeinden geheim gewählt.³⁶

Bereits die beiden vorhergehenden Kantonsverfassungen sahen die Überwachung der Gemeindeverwaltungen durch den Regierungsrat beziehungsweise die Standeskommission vor. Mit der neuen Verfassung wurden die Gemeinden vom Kanton stärker in die Pflicht genommen. Ab 1908 mussten sie beispielsweise der Regierung die Gemeindereglemente zur Annahme vorlegen, explizit auch die Baureglemente und die Polizeivorschriften.³⁷ In der Verfassung von 1876 stand, dass jeder stimmberechtigte und im Kanton wohnhafte Schweizerbürger wählbar für alle öffentlichen Ämter sei. In der Verfassung von 1908 wurde der entsprechende Artikel um die Wählbarkeit «jede[r] volljährige[n], in vollen bürgerlichen Ehren und Rechten stehende[n] und im Kanton wohnhafte[n] Schweizerbürgerin» in Schul- und Armenbehörden ergänzt.³⁸ Damit wurde das passive Frauenwahlrecht in einem eingeschränkten Bereich eingeführt.

Nach Annahme der Verfassung von 1908 wurde der Ruf nach Verwaltungsräumlichkeiten laut. Während das Gericht in Trogen im ehemaligen Zellweger'schen Wohn- und Geschäftshaus am Landsgemeindeplatz 2 untergebracht war, fehlten in Herisau geeignete Lokalitäten.³⁹ Diesem Umstand wurde durch den Bau des am Obstmarkt gelegenen Kantonalbank- und Verwaltungsgebäudes Abhilfe geschaffen. Bereits 1914 konnte die erste Kantonsratssitzung im neuen Kantonsratssaal abgehalten werden.

Bis 1991 kam keine Totalrevision der Verfassung mehr vor das Ausserrhoder Stimmvolk. In diesem langen Zeitraum veränderte sich die Ausserrhoder Gesellschaft grundlegend. Erst im Sommer 1990 aber untersuchte der damalige Ratschreiber Hans-Jürg Schär die Verfassung von 1908 systematisch auf ihre Revisionsbedürftigkeit hin.⁴⁰ Die Landsgemeinde folgte am 28. April 1991 den Anträgen des Kantonsrats, beschloss die To-

33 KV 1908 (wie Anm. 12), Art. 30; StAAR, Ca.A04-03 (wie Anm. 32), S. 15.

34 KV 1908 (wie Anm. 12), Art. 36; StAAR, Ca.A04-03, Verfassung für den Kanton Appenzell A. Rh., Resultat der 1. Lesung des Revisionsrats, Ende September 1904, Art. 29.

35 Im Verfassungsentwurf 1904 war die Staatsanwaltschaft noch enthalten. Vgl. StAAR, Ca.A04-03 (wie Anm. 34), Art. 56, 57. Siehe auch StAAR, Ca.A04-03, Forderungen der Regierung: Bericht und Antrag an den Kantonsrat betreffend Totalrevision der Verfassung, Trogen 1900.

36 Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 561–567.

37 Vgl. KV 1858 (wie Anm. 26), Art. 4; KV 1876 (wie Anm. 12), Art. 29; KV 1908 (wie Anm. 12), Art. 52.

38 KV 1876 (wie Anm. 12), Art. 23; KV 1908 (wie Anm. 12), Art. 20.

39 Die Kanzlei war im «Haus zur Rose» untergebracht, und der Kantons- und Regierungsrat gastierten im 1877 neu erstellten Gemeindehaus. Im 1902 südwestlich davon erstellten neuen Postgebäude mietete sich der Regierungsrat ein Sitzungszimmer und einen Archivraum. – Vgl. Schläpfer, Appenzeller Geschichte 2 (wie Anm. 3), S. 566f.

40 Hans-Jürg Schär: Totalrevision der Kantonsverfassung? Eine Übersicht über die wichtigsten Probleme. Im Auftrag des Regierungsrates erstellt. Typoskript. August 1990.

talrevision und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Entwurfs. Der Kantonsrat setzte für das weitere Vorgehen eine 47-köpfige Verfassungskommission ein. Der erste Entwurf der Verfassungskommission wurde in einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren der Bevölkerung unterbreitet und anschliessend in überarbeiteter Version an den Kantonsrat verabschiedet. Dieser modifizierte den Entwurf erneut und unterstellte ihn der traditionellen Volksdiskussion, die nur noch wenige Änderungsanträge einbrachte. Am 30. April 1995 nahmen die Stimmberechtigten die totalrevidierte Verfassung deutlich an.⁴¹

41 Jörg Schoch: Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung. 30. April 1995. Herisau 1996, S. 11–15.