

# Tradition und Moderne in den politischen Institutionen von Appenzell I.Rh. [Vortrag]

Autor(en): **Schmid-Sutter, Carlo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Innerrhoder Geschichtsfreund**

Band (Jahr): **39 (1998)**

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-405322>

## **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.

# 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

Carlo Schmid-Sutter

Es ist mir eine grosse Freude und eine hohe Ehre, Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, namens Landammann und Standeskommission hier in Appenzell begrüßen zu dürfen. Diese Ehre erklärt sich angesichts Ihrer Präsenz von selbst, die Freude aber erklärt sich insbesondere dadurch, dass mir dieser Anlass die Gelegenheit gibt, nach einigen Jahren wieder einmal einen meiner verehrten Rechtslehrer aus Freiburg, Herrn Prof. Dr. Louis Carlen, begrüßen zu dürfen.

Ich möchte Ihnen als Rechtshistorikern einige politische Institutionen von Appenzell I.Rh. darstellen, die einerseits fest in der politischen Tradition verwurzelt sind, andererseits aber immer wieder – wie wir hoffen – die Kraft haben, sich neuen Anforderungen neuer Zeiten in moderner Form zu stellen.

## **I. Tradition in der Kultur**

Appenzell Innerrhoden gilt allgemein als ein den Traditionen verbundenes Land, das seine alten Bräuche und Institutionen wahrt und pflegt. Bekannt dürfte vor allem die appenzellische Sennenkultur sein mit ihren besonderen Festtagen und feierlichen Anlässen, den Alpaufzügen, den Alpstobeten, der Viehschau und ähnlichen Veranstaltungen, welche Trachten, Brauchtum, Musik und Tanz als Ausdruck einer noch keineswegs im Musealen versteinerten, sondern bis auf den heutigen Tag lebendigen Bauernkultur ausweisen.

## **II. Traditionelle politische Institutionen**

In gleicher Weise haben sich – hatten sich – in Innerrhoden viele politische Institutionen bis auf den heutigen Tag erhalten, die andernorts untergegangen sind.

### **A. Die Landsgemeinde**

Ich spreche zunächst die Landsgemeinde an, welche die überragende, politische Institution in unserem Kanton ist. Unsere politischen Institutionen sind vor ihrem geschichtlichen Hintergrund zu sehen: Von alters her haben sich die Landleute von Appenzell ihr Recht selbst gesetzt und ihre Führer selbst gewählt. Seit der Lostrennung von der äbtisch-st.gallischen Herrschaft zu Beginn des 15. Jahrhunderts dürfte die Landsgemeinde als oberste gesetzgebende Behörde und ober-

ste Wahlbehörde die bestimmende und alles überragende politische Institution in unserem Kanton gewesen sein. Die Prärogative, allgemein verbindliches Recht zu setzen und die obersten Landesbehörden zu wählen, hat sie sich bis auf den heutigen Tag zu erhalten versucht. Gelingt ihr letzteres vorderhand noch auch ohne bundesgerichtlichen oder bundesrätlichen Beistand oder Vorbehalt, kann natürlich von der Prärogative, allgemein verbindliches Recht zu setzen, wirklich nur noch sehr beschränkt die Rede sein.

Mag heute durch den äusseren Rahmen, den feierlichen Aufzug mit Spiel und Fahnen, mit Standeskommission und Kantonsgericht in den langen schwarzen Leichenmänteln für viele Auswärtige die Landsgemeinde jedes Jahr zu einer farbenfrohen Attraktion, zu einer weltlichen Liturgie geworden sein, so darf dies doch nicht den Blick auf das Wesentliche versperren: Sie ist und sie versteht sich als die Versammlung der Stimmberechtigten des Kantons, denen sich Kantonsregierung und Kantonsgericht Aug in Aug zu stellen haben. An diesem Tage fordert der Innerrhoder Souverän von seinen Behörden und Richtern Rechenschaft, er wählt und er ersetzt sie, an diesem Tage gibt er sich das Recht, an das er sich inskünftig halten will.

Die Landsgemeinde hat in den letzten fünf Jahren zwei erhebliche Änderungen erlitten: Zunächst ist – gottlob – die Teilnahme den Frauen zugesprochen worden. Zum anderen hat die Landsgemeinde ihr Recht darüber zu entscheiden, wem sie den Vorzug, ein Innerrhoder zu sein, erteilen will, dem Grossen Rat abgetreten. Damit bin ich beim Hauptpunkt meines kurzen Referates: beim Grossen Rat.

## **B. Der Grosse Rat**

Selten wie bei der Institution des Grossen Rates wird man sich gewahr, wie in-  
nert Kürze alte Rechtsinstitutionen einbrechen können.

### **1. Traditionelle Versammlung der kantonalen und kommunalen Exekutiven**

Der Grosse Rat von Appenzell Innerrhoden, Nachfolger des ehemaligen Landrates, figuriert in der Kantonsverfassung nicht unter dem Titel der gesetzgebenden Behörde, – dieser Titel ist der Landsgemeinde ausschliesslich vorbehalten – sondern unter dem Titel der verwaltenden Behörde. Und in der Tat war bis zu dieser Landsgemeinde 1995 der Grosse Rat recht eigentlich verwaltende Behörde. Es ist ein komisches Ding um die Gewaltentrennung und um die Kategorisierung der Gewalten nach montesquieschem Muster in der Schweiz. Man spricht von Legislative, setzt sie in Anwendung der Gewaltenteilungsregeln in Gegensatz zu Judikative und Exekutive und meint auf kantonaler Ebene den Grossen Rat. Dabei übersieht man, dass die Legislative bei uns das Volk, im Bund und in den meisten Kantonen das stimm- und wahlzettelwerfende Volk an der Urne, in den Landsgemeindekantonen der sich zu öffentlichen Versamm-

lungen zusammenfindende Souverän ist. Innerrhoden hat diesen montesquieu-schen Ansatz nie recht begriffen. Für uns war der Grosse Rat stets, wie der Titel in der Verfassung und die Zusammensetzung des Grossen Rates bezeugten, die Versammlung der kantonalen und kommunalen Exekutiven. Bezirksräte, in anderen Kantonen wohl Gemeinderäte geheissen, sind bis vor kurzem von Verfassungen wegen automatisch Mitglieder des Grossen Rates gewesen. Wer in den Bezirksrat gewählt wurde, wurde auch von Verfassungen wegen in den Grossen Rat gewählt. Was die Verfassung bei den Exekutiven der Kommunen anordnete, ordnete sie auch bei der Exekutive des Kantons an. Von Verfassungen wegen war die Standeskommission mit Sitz und Stimme ausgestattetes Element des Grossen Rates. Es konnte daher der Grosse Rat recht eigentlich als die Versammlung der Exekutiven auf Kantons- und Bezirksebene bezeichnet werden. Es kam zwar dem Grossen Rat auch von Verfassungen wegen zu, «Verordnungen und Reglemente» zu erlassen und insoweit war er eine legislative Körperschaft. Der Grosse Rat beriet Verfassungs- und Gesetzesvorlagen zuhanden der Landsgemeinde, wie er überhaupt alle Geschäfte der Landsgemeinde vorzubereiten hatte, und insoweit unterschied er sich – abgesehen von seiner merkwürdigen personellen Zusammensetzung – kaum von anderen Grossen Räten in der Schweiz, die ja auch keine echte Legislativen im Wortsinne darstellen, sondern Organe der Exekutivgewalt sind, welche für die Legislative, den Souverän, die Geschäfte vorzubereiten und seine Beschlüsse mittels Verordnungen und Dekreten auszuführen haben.

Seine personelle Zusammensetzung führte den Innerrhoder Grossen Rat in Gefilde, die wirklich als Exekutivgefilde bezeichnet werden können: Im Grossen Rat wurden anstehende Probleme zwischen Bezirken und zwischen Bezirk und Kanton behandelt, Subventionssätze verglichen und Staatsbeiträge an die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften besprochen, Einzelentscheide der Regierung kritisiert, andere wieder provoziert. Man war an einer Versammlung von Exekutiven. Dass bei dieser Situation der Vorsitzende der kantonalen Regierung auch gleichzeitig Vorsitzender dieser Versammlung von Regierenden war, verstand sich von selbst.

## **2. Vorteile und Nachteile**

Es war ein System, welches eines gewissen aristokratischen Einschlages nicht entbehrte, welches einer grossen Konstanz und Kontinuität zugänglich war, in der Regel von grossem Sachwissen getragene Diskussionen darbot, eine Klubatmosphäre von Staatsdienern bester Art darstellte, in der selten persönlich, nie parteipolitisch gestritten, meist das Wohl des Ganzen, immer aber mindestens der von den Betroffenen vertretenen öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft im Auge gehalten wurde; kurz es war ein auf Sachlösung ausgerichteter, dem abgehobenen Parlieren abholder, mit beiden Beinen auf dem Boden der Realität stehender Rat. Ein Rat, der relativ günstig war, kostete er doch weniger als der einzige Ständerat, den wir haben; ein Rat, der speditiv war.

Ein Speedboat im Verhältnis zu grossen Supertankern und qualitativ nicht schlechter als mancher andere Grosse Rat.

Doch der Nachteil dieses Grossen Rates war offenkundig: Erstens war er anders, zweitens war er akademisch auffällig und drittens wie gesagt leicht aristokratisch.

Es hält in Zeiten steigender Mobilität innerhalb eines Landes schwer, Partikularitäten hochzuhalten. Der Föderalismus, der hochgelobte, ist oftmals nur eine Chimäre, weil nicht selten das Eigenartige im Blick der Zugezogenen und der Weggezogenen zum Abartigen wird. Der Drang zur Uniformität, zur Einheitlichkeit, ist im Rahmen einer die Gesellschaft durchmischenden räumlichen Mobilität unverkennbar. Unter diesen Voraussetzungen halten sich auch politische Institutionen, die anders sind als in anderen Kantonen oft nur dann, wenn sie auffällig sind.

Das war der Grosse Rat nicht. Ein jeder junge Innerrhoder Jurist, der an irgendeiner schweizerischen Hochschule studierte, stand in den Vorlesungen der Staatsrechtler, wenn es um den Bereich der Gewaltentrennung ging, vor einer Alternative: entweder sich anöden zu lassen oder die Vorlesung zu schwänzen. Der Sprechende tat ersteres, regte sich auf und entwickelte dabei ein Gefühl für die Grenzen akademischer Diskurse.

Je mehr Innerrhoder studierten, Recht, oder das, was sie dafür hielten, desto mehr kam der Gedanke mangelnder Gewaltentrennung zum Tragen: Montesquieu s'est fermé à St-Gall. Doch auch das wäre kaum ein hinreichender Grund gewesen, die Gewaltentrennung einzuführen, wäre nicht – und dafür habe ich Verständnis – ein anarchokonservativer urdemokratischer Grundzug in dieser Volke stark. Ein Grundzug, der durchaus aristokratische Züge erträgt, aber nicht im Übermass. Ein Landammann, der die Landsgemeinde führt, ist aristokratisches Element in diesem Land genug. Es muss nicht sein, dass er auch den Grossen Rat noch führt.

### **3. Ruf nach Modernisierung**

Diese Entwicklung allerdings ist älter als oft angenommen. Bereits in einem Entwurf zu einer total revidierten Kantonsverfassung von 1905 wurde auf diesen Punkt hingewiesen und die Stellung von Landammann und Standeskommission im Grossen Rat verkürzt, dem eidgenössischen Mittel angeglichen. Diese Revision war indessen nicht erfolgreich. Initiativen Mitte der 50er Jahre zielten auf dasselbe, vermochten aber angesichts einer geschlossenen Phalanx der Regierung, und auch wohl, weil sie aus einer falschen Ecke, der Steig, kamen, niemanden zu überzeugen. 15 Jahre später, anfangs der 70er Jahre, profilierte sich eine kritische Gruppe oppositioneller Akademiker in gleicher Weise mit gleichem Erfolg. Erst als das politische Establishment Ende der 80er Jahre merkte, dass die Zeit reif war, kam es zum Wechsel.

Zu einem Wechsel, den die Zeit verlangte und der nicht mehr ohne Schaden für die Institutionen insgesamt vermieden werden konnte.

#### **4. Der neue Grosse Rat**

Wie sieht der Grosse Rat von heute aus? Wie jeder andere. Die Regierung ist ausgeschaltet, sie hat Sitz und beratende Stimme, ihre Anwesenheit wird allerdings in corpore vom Grossen Rat dekretiert. Der Regierungspräsident, der regierende Landammann, ist seiner Stellung als Präsident des Grossen Rates enthoben. An seiner Stelle sitzt der Präsident des Grossen Rates, unterstützt vom Vizepräsidenten und drei Stimmenzählern, die das Büro bilden, ein Büro, das nach einem Jahr den Präsidenten verliert, den Vizepräsidenten als Präsidenten sieht und einen neuen Stimmenzähler als Nachschub erhält. Für die Vorbereitung der Gesetze und Geschäfte bestehen ständige, departementsabdeckende Kommissionen, welche allerdings nicht jedes Gesetz beraten müssen, das Büro hat hier entsprechende Vollmachten.

In wenigen Wochen wird der Grosse Rat in neuer Besetzung und in neuer Zusammensetzung seine Arbeit aufnehmen, nachdem die Landsgemeinde 1994 eine entsprechende Revision der Kantonsverfassung mit grossem Mehr angenommen hat und im Lauf des letzten Jahres die organisatorischen Bestimmungen zur Einführung dieses neuen Systems erlassen worden sind.

#### **III. Persönliche Bewertung**

Ich gehöre an und für sich einer Generation und einer Schicht an, welche an diesen Traditionen gehergen hat. Ich bin aber auch Vertreter jener Strömungen in diesem Kanton, die glaubt zu wissen, dass eine Tanne hundert Stürme übersteht, beim hundertsten allerdings gebrochen wird, während ein Schilfrohr, das sich biegt und wieder aufsteht, jeden Sturm überstehen kann. Es gibt Institutionen, deren vom Volk gewollte Anpassung von den Regierungskreisen verschlafen und verschleppt worden ist, mit der Folge, dass ein allzu lange hingehaltenes Volk plötzlich ungeduldig wird, den Revisionsversprechungen nur noch dilatorischen Charakter zumisst, die Revision entsprechend selbst an die Hand nimmt und mehr ändert, als es ursprünglich wollte. Mangelnde Revisionsbereitschaft der Regierung bringt oftmals überbordende Revisionen des Souveräns. Ein behutsames Vorgehen, welches die Wünsche des Volkes in neuen Zeiten ernst nimmt, das über den Tag hinaus Gültige aber auch nicht aus den Augen verliert, ist, wie einige Kreise in diesem Kantone glauben, heute noch geeignet, diesem kleinen Volk am Säntis jenes staatspolitische Kleid auf den Leib zu schneiden, welches auch im nächsten Jahrtausend noch hält. Wir glauben, mit diesem schrittweisen Revisionswerk ein solches massgeschneidertes Kleid angefertigt zu haben. Dabei ist uns Rechtsgeschichte oft eine gute Lehrerin gewesen. Immerhin wissen auch wir in Innerrhoden, dass das einzig Unwandelbare der Wandel ist: das gilt auch für die politischen Institutionen.

Ich danke Ihnen.