



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Landsgemeindebeschluss zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung

1. Ausgangslage

An der Grossratssession vom 5. Februar 2018 wurde die Standeskommission damit beauftragt, einen Bericht über den Revisionsbedarf der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (Kantonsverfassung, GS 101.000) zu erstellen, in welchem wesentliche Revisionspunkte zu erheben und politisch zu bewerten sind. Die Standeskommission klärte die Sachlage ab und erstellte in der Folge den Bericht «Überprüfung des Revisionsbedarfs der Kantonsverfassung» vom 8. Januar 2019.

Der Grosse Rat unterzog den Bericht der Standeskommission an der Session vom 1. April 2019 der Beratung. Nach geführter Diskussion beauftragte er die Standeskommission mit der Erarbeitung eines Landsgemeindegeschäfts für eine Grundsatzabstimmung über die Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Diesem Auftrag wird mit dieser Botschaft und dem Landsgemeindebeschluss zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung nachgekommen.

2. Überprüfte Bereiche

2.1. Vorbemerkung

Der Bericht der Standeskommission vom 8. Januar 2019 über den Revisionsbedarf der Kantonsverfassung hält die Stärken und Mängel der heutigen Verfassung im Detail fest. Im Rahmen dieser Botschaft sollen daher nur die wichtigsten Punkte wiedergegeben werden. Für die Detailbeurteilung wird auf den Bericht der Standeskommission verwiesen.

2.2. Allgemeine Verfassungssituation

Die bestehende Kantonsverfassung stammt aus dem Jahr 1872. Sie ist damit die älteste in Gebrauch stehende Kantonsverfassung der Schweiz. Seit ihrem Erlass wurde sie an 35 Landsgemeinden revidiert. Während der ersten 80 Jahre ihres Bestehens wurde sie allerdings lediglich viermal revidiert. Seither wurde sie 31 weitere Male revidiert, allein in der Zeit seit 2000 17 Mal, also praktisch jedes Jahr. Bereits dieser erhöhte Erneuerungsrythmus kann als Hinweis genommen werden, dass die Verfassung den heutigen Ansprüchen nicht mehr entspricht.

Die Verfassung hat sich allerdings in der bisherigen Praxis insgesamt gut bewährt. Sie enthält die wichtigsten Regelungen über das Staatswesen, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie die Grundzüge der Behördenorganisation. Zwar ist sie hinsichtlich der Grundregelungen keineswegs vollständig und umfassend, dies störte in der Praxis aber kaum je. Dazu trug wesentlich bei, dass sich das Verfassungsrecht des Kantons Appenzell I.Rh. nicht nur auf die Verfassung beschränkt. In den kantonalen Gesetzen, die im gleichen Verfahren erlassen werden wie die Verfassung selber, finden sich viele grundlegende Bestimmungen, die in anderen Kantonen in der Verfassung verankert sind und wegen der dort bestehenden Unterschiedlichkeit des Erlassprozesses für das Verfassungs- und das Gesetzesrecht auch in der Verfassung verankert sein müssen.

2.3. Systematik und Ergänzungsbedarf

Der Aufbau der heutigen Verfassung kann durchaus als klassisch bezeichnet werden. Einem Teil mit den allgemeinen Bestimmungen folgen Abschnitte über die Landeseinteilung, die öffentlichen Rechte und Pflichten der Einzelnen und die Regelung der Behördenorganisation. Abgeschlossen wird sie mit einem Kapitel über das Verfahren zur Abänderung der Verfassung und dem Schlusstitel mit den Übergangsbestimmungen. Die Gliederung in diese Abschnitte ist nachvollziehbar und unter systematischen Gesichtspunkten auch aus heutiger Sicht nicht zu beanstanden.

Die Kantonsverfassung ist im Vergleich mit jenen anderer Kantone sehr kurz gehalten. Daraus kann allerdings nicht unmittelbar auf einen akuten Ergänzungsbedarf geschlossen werden. Zunächst hat sich die Auffassung darüber, was man gewöhnlich in einer Verfassung regeln muss, im Verlauf der Zeit markant verändert, ohne dass man sagen könnte, die alte Regelung sei schlecht oder unvollständig. Sodann ist im Vergleich mit neuen Verfassungen zu beachten, dass sich der Regelungsbedarf stark nach den innerkantonalen Verhältnissen und Bedürfnissen richtet. In einem grossen Kanton mit komplexen staatlichen und organisatorischen Verhältnissen dürfte dieser Bedarf deutlich höher sein als in einem kleinen Kanton mit relativ übersichtlichen Rahmenbedingungen und Strukturen.

Viele Belange, die in anderen Kantonen wenigstens im Grundsatz in der Verfassung geregelt sind, sind im Kanton Appenzell I.Rh. abschliessend in Gesetzen geregelt. Dies trifft namentlich auf die Festlegung der staatlichen Aufgaben zu. Beispielsweise findet sich für den wichtigen Aufgabenbereich der Gesundheits- und Altersversorgung in der Kantonsverfassung keine Regelung. Dafür stellt Art. 3 des Gesetzes über die Altershilfe vom 27. April 2003 (GS 801.300) im Stile einer eigentlichen Verfassungsnorm fest: «Die öffentliche Altershilfe ist Sache des Kantons.» Auch die öffentliche Ordnung, das Bauwesen, die Volkswirtschaft oder die Kultur werden in der Verfassung selber mit keinem Wort erwähnt. Ihre Regelung wurde ausschliesslich auf der Gesetzesebene vorgenommen.

Für ein komplettes Bild zum Verfassungsrecht im Kanton Appenzell I.Rh. ist daher nicht nur die Verfassung selber zu betrachten, sondern stets auch das Gesetzesrecht zu berücksichtigen. Erhält man bei der blossen Durchsicht der Kantonsverfassung den Eindruck, sie sei sehr lückenhaft gefasst und lasse wichtige Fragen unbeantwortet, ergibt sich unter Einbezug des Gesetzesrechts ein wesentlich differenzierteres Bild.

Die Praxis, dass in Appenzell I.Rh. Regelungen von Verfassungsrang immer wieder direkt in Gesetzen platziert wurden, wirkt sich jedoch nachteilig auf die Übersichtlichkeit aus. Möchte man sich einen Überblick über die staatliche Grundorganisation und die grundlegenden staatlichen Aufgaben verschaffen, muss man stets neben der Verfassung auch die Gesetze konsultieren. Die Verfassung erfüllt diesbezüglich ihre Ordnungs- und Orientierungsfunktion nicht optimal. Zumindest die wichtigsten Grundregeln sollten durchwegs in der Verfassung enthalten sein.

2.4. Redundanzen

Die Verfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die inzwischen keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Dies gilt exemplarisch für die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Eigentumsfreiheit sowie der Handels-, Verkehrs- und Gewerbefreiheit (Art. 2 und Art. 4 der Kantonsverfassung). Die Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 (BV, SR 101) enthält diesbezüglich eine umfassende und im Vergleich zum Innerrhoder Verfassungsrecht weitergehendere

und vollständigere Regelung. Den in der Kantonsverfassung enthaltenen, teils nur sehr rudimentären Regelungen zu den Grundrechten kommt heute keine eigenständige Bedeutung mehr zu. Grundsätzlich gelten die entsprechenden Rechte bereits aufgrund der Bundesregelung, das heisst, ohne dass sie in der Kantonsverfassung genannt werden.

Gleiches gilt es zur in der Kantonsverfassung festgehaltenen Militärpflicht oder zur Garantie des verfassungsmässigen Richters und der Schiedsgerichtsbarkeit zu sagen. Diese Belange sind heute umfassend im Bundesrecht geregelt, sodass eine kantonale Regelung entbehrlich ist.

2.5. Regelungsdichte

Die vielen Revisionen an der Kantonsverfassung führten dazu, dass die ursprüngliche Struktur mit durchwegs kurzen Regelungen formal immer stärker durchbrochen wurde. Insbesondere fällt auf, dass die Regelung neuerer Anliegen in der Verfassung einer anderen Struktur folgt als die ursprünglichen, zumeist sehr kurz gehaltenen Bestimmungen.

So wurden namentlich die relativ neuen Bestimmungen zum Initiativrecht (Art. 7bis), zur Finanzkompetenz (Art. 7ter) und zu den Programmvereinbarungen (Art. 30 Abs. 9) im Vergleich zu älteren Bestimmungen sehr ausführlich gefasst. Man wollte bei der Schöpfung dieser Bestimmungen offenkundig lieber eine vollständige Regelung an einem Ort haben als eine kurze Grundsatzregelung in der Verfassung und eine Detailregelung in einem Gesetz. Sie wirken im Vergleich mit den ursprünglichen Verfassungsregelungen Übergewichtig und überreguliert. Allein die Bestimmung zum Initiativrecht umfasst in der Gesetzessammlung eine ganze Seite.

Im Gegensatz dazu wirkt beispielsweise die Regelung der Aufsicht über die Behörden aus heutiger Sicht allzu knapp. Art. 29 Abs. 1 hält lediglich kurz und bündig fest, dass der Grosse Rat den Geschäftsgang aller Behörden überwacht. Eine etwas einlässlichere Regelung wäre im heutigen Umfeld durchaus angebracht.

2.6. Inhaltliche Unstimmigkeiten

Die Verfassung enthält eine ganze Reihe kleinerer Unstimmigkeiten. Als Beispiele dafür mögen gelten:

- Nach Art. 1 Abs. 1 wird die Staatsgewalt an der Landsgemeinde ausgeübt. Tatsache ist aber, dass das Stimmvolk die gleichen Rechte auch in den Bezirken und Gemeinden wahrnimmt. Diesem Umstand sollte auch in der Verfassung Rechnung getragen werden.
- Bei allen Volks- und Ratsabstimmungen entscheidet nach Art. 1 Abs. 3 «die absolute Mehrheit der Stimmenden». In der Praxis sind allerdings auch andere Abstimmungsformen anzutreffen, so werden bei Urnenabstimmungen die Leerstimmen und die ungültigen Stimmen nicht mitgezählt, obschon die fraglichen Bürgerinnen und Bürger an der Abstimmung teilgenommen haben und eigentlich als Stimmende gelten müssen.
- Die Verfassung anerkennt in Art. 2 Abs. 1 die «volle Freiheit». Jedoch hat in der Anwendung jedes Freiheitsrecht seine Grenzen.
- In den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde im Kanton die strukturelle Trennung von Ständekommission, Grosse Rat und Gerichten vorgenommen. Trotzdem finden sich in der Verfassung noch Reste der vormaligen Struktur. So wird die Einberufung der ersten Session einer neuen Amtsperiode durch die Ständekommission vorgenommen, obwohl eigentlich immer ein beschlussfähiges Büro besteht, dem die Aufgabe der Einladung üblicherweise obliegt. Umgekehrt nimmt der Grosse Rat noch heute Rekursfunktionen wahr, die ihrer Natur nach eher bei der Ständekommission als Verwaltungsorgan anzugliedern sind, so beispielsweise bei Streitigkeiten über die Amtspflicht (Art. 18 Abs. 3).

- Der Grosse Rat ist für den Abschluss von Konkordaten zuständig (Art. 27 Abs. 3). Werden aber mit einem Konkordat absehbare Kosten ausgelöst, die dem Finanzreferendum nach Art. 7ter unterliegen, besteht die Praxis, dass der Grosse Rat den Grundsatzentscheid über einen Beitritt fällt und die Landsgemeinde über den entsprechenden Kredit befindet.
- Die Bestimmung von Art. 32 Abs. 1, wonach der regierende Landammann das Standessiegel aufbewahrt, erscheint heute überholt.

2.7. Redaktion

Bei einem Gesetzeswerk, das annähernd 150 Jahre alt ist und seit einiger Zeit häufig revidiert wurde, ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich sprachliche Brüche ergeben haben. So wurde insbesondere die ursprüngliche Begrifflichkeit nicht immer konsequent fortgeführt und beachtet. Weiter werden Begriffe bisweilen nicht einheitlich verwendet. Und nicht jede Bestimmung ist sprachlich geglückt.

Beispiele:

- Die Bezeichnung für den Kanton ist unterschiedlich: Im Titel ist vom Stand Appenzell I.Rh. die Rede, in Art. 1 vom Volksstaat, in Art. 5 vom Staat, in Art. 4 Abs. 2 vom Kanton und in Art. 19 vom Land.
- In Art. 2 Abs. 2 ist von «einschlagenden Bestimmungen» statt - wie heute üblich - von «einschlägigen Bestimmungen» die Rede.
- In Art. 7 ist von «Genossenschaften» die Rede und in Art. 10 von «Nutzungsgenossenschaften». Es ist nicht ganz klar, ob damit das Gleiche gemeint ist und in welchem Verhältnis dazu die «genossenschaftlichen Nutzungsgüter» nach Art. 30 Abs. 7 stehen.
- Nach Art. 7 sind alle Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner petitionsberechtigt. In Art. 26 Abs. 2 ist dann aber plötzlich von «Stimmfähigen» die Rede, die ihre Anliegen - offenbar in Form von Petitionen - vor den Grossen Rat bringen können.
- Verschiedentlich werden Binnenverweise ohne Nennung des Erlasses vorgenommen (z.B. in Art. 30 Abs. 1), an anderen Stellen unter Nennung des Erlasses (z.B. in Art. 30 Abs. 9).
- Mit Bezirksgemeinde ist einerseits das Stimmvolk gemeint (Art. 33 Abs. 1), andererseits die Gemeindeversammlung (Art. 33 Abs. 2). Mit einer präziseren Begrifflichkeit könnten Auslegungsfragen vermieden werden.
- In Art. 35 werden «Wahlkreise» erwähnt, ein Begriff, der ansonsten im kantonalen Recht nicht gebräuchlich ist. Eindeutiger wäre der Begriff «Bezirke».
- Den Kirchen- und Schulräten steht die Leitung der ihnen anheimgestellten Verwaltungen zu, «besonders die gedeihliche Förderung der in diesen liegenden Zwecke» (Art. 47). Der zweite Halbsatz bezieht sich sprachlich auf die Verwaltungen, die demnach in den in ihnen liegenden Zwecken zu fördern sind.
- Aus heutiger Sicht wird man zudem darin einen Mangel erkennen, dass die Verfassung nicht geschlechterneutral formuliert ist.

2.8. Verständlichkeit

Es ist klar, dass ein so alter Erlass wie die Kantonsverfassung Begriffe enthält, die heute nicht mehr ohne weiteres verstanden werden:

- In Art. 5 Abs. 1 wird vom korporativen geistigen Vermögen gesprochen. Dieser Begriff dürfte sich einem durchschnittlichen Leser nicht ohne weiteres erschliessen.
- Nach Art. 5 Abs. 2 steht «die Verwaltung des den Klöstern zustehenden Vermögens (...) nach bisheriger Weise unter Schutz des Staates». Diese Wendung kann ohne spezifische Kenntnisse der Lage vor 150 Jahren kaum mehr richtig eingeordnet werden.
- Nach Art. 46 Abs. 5 dürfen die Kirchgemeinden zur Deckung ihrer Ausgaben nicht auf die Fonds zurückgreifen. Es ist aus heutiger Sicht nicht ganz klar, was unter kirchlichen Fonds zu verstehen ist und ob mit der Regelung eine staatliche Bestandesgarantie bewirkt wird. Eine solche Garantie wäre heute wohl nicht mehr ganz zeitgemäss.

3. Reformbedarf

3.1. Funktionstüchtigkeit der Verfassung

Die Verfassungslehre weist den Verfassungen als Grundfunktionen im Wesentlichen zu: Regelung der staatlichen Organisation, Begrenzung der staatlichen Macht samt Machtkontrolle, Integration der Individuen in den politischen Prozess sowie Ordnungs- und Orientierungsfunktion. Unter Einbezug des auf der Gesetzebene enthaltenen Verfassungsrechts werden diese Funktionen im Kanton Appenzell I.Rh. weitestgehend erfüllt.

Die staatliche Organisation ist geregelt, die Ebenen sind festgelegt, und die Behörden sind bestimmt. Die Regelung zur Organisation ist zwar insgesamt eher knapp gehalten, was aber angesichts der Grösse des Kantons und seiner im Vergleich mit anderen Kantonen überschaubaren Strukturen nachvollziehbar ist. Kurze, prägnante Regelungen gehören denn auch in anderen Rechtsbereichen zur Charakteristik der Innerrhoder Gesetzgebung.

Analoges gilt es zur Begrenzung der staatlichen Macht und zur Machtkontrolle zu sagen. Das Verfassungsrecht enthält die für das staatliche Funktionieren notwendigen Regelungen. Ob allenfalls in gewissen Bereichen weitere Regelungen wünschbar wären, ist nicht eine Frage der Funktionstüchtigkeit, sondern eher eine des politischen Gestaltungswillens.

Die Rechte des Einzelnen im politischen Prozess sind in Appenzell I.Rh. deutlich ausgebauter als in anderen Kantonen. Dies hängt damit zusammen, dass hier aufgrund der Verbreitung der Versammlungsdemokratie auf allen staatlichen Ebenen ein ausgeprägtes Mitwirkungsbewusstsein herrscht. Auch wenn diesbezüglich nicht alle Details bis ins Letzte geregelt sind, hat sich die Regelung bisher stets als tragfähig und funktionstüchtig erwiesen.

Das in Appenzell I.Rh. gepflegte Zusammenspiel von Regelungen in der Verfassung und von Verfassungsrecht auf der Ebene der Gesetze funktioniert grundsätzlich gut. Bezüglich der Übersichtlichkeit ist das System allerdings nicht optimal. Die Ordnungs- und Orientierungsfunktion einer Verfassung lässt sich mit der zweigeteilten Verankerung von Verfassungsrecht in der Kantonsverfassung und auf der Gesetzebene nicht in der wünschbaren Weise verwirklichen. In diesem Punkt erweist sich das Verfassungsrecht formal als ungenügend und revisionsbedürftig.

Die Stabilitätsfunktion, die den Verfassungen gemäss Lehre zukommen sollte, spielt in Appenzell I.Rh. naturgemäss eine weniger ausgeprägte Rolle als in anderen Kantonen. Gesetzes- und Verfassungsänderungen werden im identischen Verfahren vorgenommen. Dies dürfte ein

Grund dafür sein, weshalb die in anderen Kantonen bisweilen zu spürende Tendenz, die Verfassung möglichst unberührt zu lassen, hier kaum festzustellen ist. Gleichwohl kann der Kantonsverfassung insgesamt ein hohes Mass an Stabilität attestiert werden. Sie enthält einige Bestimmungen, die in ihrem annähernd 150-jährigen Bestehen materiell ganz oder fast unverändert geblieben sind. Die Struktur und die Grundausslegung der Verfassung haben sich in der ganzen Zeit nicht wesentlich geändert. Gleichzeitig ist der Kantonsverfassung die erforderliche Flexibilität für Anpassungen eigen. Die bisherigen Revisionen konnten jeweils ohne tiefgreifende Einschnitte in die Struktur der Verfassung realisiert werden.

Die Steuerungsfunktion der Verfassung ist unterschiedlich. Hinsichtlich der Organisation und der in der Verfassung gesetzten Strukturen ist eine Steuerungsfunktion auf den nachgelagerten Stufen der Gesetzgebung und in der Praxis durchaus vorhanden. Dies gilt exemplarisch für die Volksbeteiligung an der politischen Entscheidungsfindung, die in der Verfassung für die Landsgemeinde festgehalten wird und sich in gleichsam natürlicher Weise im ganzen politischen Leben des Kantons und seiner Ebenen fortsetzt.

Demgegenüber ist die steuernde Wirkung der Kantonsverfassung im Bereich der einzelnen staatlichen Sachaufgaben wenig ausgeprägt. Idealerweise nehmen Verfassungen diesbezüglich eine Steuerungsrolle wahr, indem sie die Sachbereiche des staatlichen Handelns benennen und mit Zweck- oder Zielbestimmungen verknüpfen. Die heutige Verfassung regelt zu diesen Aufgaben vergleichsweise wenig. Viele Sachgebiete werden in der Verfassung nicht einmal erwähnt. Werden sie in der Verfassung erwähnt, bleibt es in der Regel bei der blossen Erwähnung. Nur selten wird eine Zielsetzung vorgenommen, beispielsweise beim Unterrichtswesen, wo der Staat angehalten wird, bei seinem Tun die Vervollkommnung des Volksschulwesens im Auge zu haben (Art. 12 Abs. 2). Insgesamt erweist sich die Steuerungsfunktion der Verfassung im Bereich der Sachaufgaben als rudimentär und eingeschränkt. Erst wenn man das Verfassungsrecht auf der Gesetzesstufe in die Betrachtung miteinbezieht, ergibt sich diesbezüglich ein etwas günstigeres Bild.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass die Verfassung unter Einbezug des auf der Gesetzesebene angesiedelten Verfassungsrechts die von einer Kantonsverfassung zu gewährleistenden Grundfunktionen auch heute noch erfüllt. Verbesserungspotenzial besteht bei der Übersichtlichkeit, bei der Verständlichkeit und etwas weniger ausgeprägt bei der Steuerungsfunktion. Die Verteilung von Verfassungsrecht auf die Verfassung und die Gesetze schmälert die Übersicht und sollte zur Verbesserung der Orientierungsfunktion der Verfassung aufgehoben werden. Zur Gewährleistung einer guten Übersicht wären zumindest die wichtigsten staatlichen Aufgaben in der Verfassung selber zu nennen oder zu umreissen. Auch dem Steuerungsaspekt könnte in Teilbereichen mehr Beachtung geschenkt werden.

3.2. Revisionspunkte

Die Verfassung ist aufgrund der vielen Revisionen im Verlauf der langen Zeit ihres Bestehens sprachlich, formell und inhaltlich heterogen geworden. Sie vereinigt heute Bestimmungen mit unterschiedlicher Sprache, unterschiedlicher Dichte und unterschiedlicher Regelungstiefe. Im Rahmen einer Neufassung des ganzen Erlasses sollte diesbezüglich eine Bereinigung vorgenommen werden.

Sodann enthält die Verfassung eine ganze Reihe von inhaltlichen und redaktionellen Unstimmigkeiten, die im Sinne einer guten Pflege des wichtigsten kantonalen Erlasses beseitigt werden sollten.

Weiter sollten bestehende Redundanzen aufgehoben oder zumindest überprüft werden. Ob man, wie in anderen Kantonsverfassungen, die bereits mit der Bundesverfassung gewährleisteten Grund- und Freiheitsrechte nochmals deklaratorisch erwähnen möchte, ist eine politische Frage. Aus rechtlicher Sicht kann darauf verzichtet werden.

Schliesslich enthält die Verfassung teilweise alte Begriffe und Wendungen, die heute nur noch schwer oder kaum mehr eingeordnet und in ihrer gesamten Tiefe verstanden werden. Damit die Verfassung ihre ordnende Kraft in der heutigen Rechtswirklichkeit wiedererlangen kann, sollte sie zeitgemäss, verständlich und möglichst aus einem Guss geschrieben sein.

Der Revisionsbedarf ist insgesamt so gross, dass eine Korrektur vernünftigerweise nur mit einer Totalrevision herbeizuführen ist.

4. Ziel der Totalrevision

Erfahrungsgemäss vermögen in Abstimmungen über Totalrevisionen von Verfassungen bewährte Regelungen und Institutionen das höchste Mass an Zustimmung auf sich zu vereinen. Für dringliche Neuerungen kann mit entsprechenden Argumenten ebenfalls relativ leicht eine breite gemeinsame Überzeugung geschaffen werden. Schwierig wird es, wenn in Totalrevisionen verschiedene inhaltlich umstrittene Punkte enthalten sind. Betreffen diese strittigen Punkte verschiedene Bereiche und Interessenlagen, drohen sich die Gegnerschaften zu den fraglichen Einzelpunkten in der Summe zu kumulieren, sodass es schwierig wird, in der Gesamtabstimmung ein positives Resultat zu erreichen.

Totalrevisionen von Verfassungen werden in der Praxis oftmals zum Anlass genommen, das ganze Staatswesen in seinen Strukturen und Beziehungen zu hinterfragen und die Grundlagen und Institutionen zu überdenken. Diese Tendenz ist in vielen Prozessen von Totalerneuerungen deutlich zu beobachten. In dieser ohne weiteres nachvollziehbaren Situation sollte jedoch nicht der Blick darauf verloren gehen, dass für eine erfolgreiche Volksabstimmung weniger die Modernität oder der Innovationsgehalt eines Entwurfs ausschlaggebend ist als ein hoher Konsensgehalt. In der Regel kann man diesem Aspekt mit einer bewussten Beschränkung auf das Bewährte, das Wesentliche und das Notwendige am besten gerecht werden.

Eindrücklich zeigt dies das Beispiel der Totalrevision der Bundesverfassung. Nachdem in den 70er Jahren ein ambitioniertes Erneuerungsprojekt mit vielen materiellen Neuerungen erarbeitet wurde, stand das Vorhaben einer Totalrevision der Bundesverfassung Mitte der 80er Jahre knapp vor dem Scheitern. Es gelang nicht, für den in Teilen kontrovers diskutierten Entwurf einen tragfähigen Konsens zu finden. Erst als sich das Bundesparlament mit einem bewussten Entscheid auf die Nachführung von bestehendem Recht beschränkte, wurde der Weg frei für eine erfolgreiche Umsetzung. Der Revisionsentwurf wurde vollständig neu aufgesetzt. Wichtige Punkte wie die Justizreform wurden bewusst aus dem Projekt herausgelöst. So wurde für die Totalrevision noch die alte Justizorganisation mit den bisherigen Justizgrundsätzen in die neue Bundesverfassung überführt. Man belies die bestehenden Organe und Zuständigkeiten vorerst in der hergebrachten Form und nahm diesbezüglich im Rahmen der Totalrevision nur formale Anpassungen vor. Die inhaltliche Erneuerung der Justizorganisation wurde dann als eine der ersten Teilrevisionen der neuen Bundesverfassung separat zur Abstimmung unterbreitet und dann auch angenommen. Andere aus der Vorlage herausgenommene Punkte, wie zum Beispiel die Staatsleitungsreform, sind allerdings noch heute hängig. Selbst mit dem neu eingeschlagenen Kurs der Beschränkung auf eine Nachführung und der Ausklammerung umstrittener Einzelvorhaben erreichte die neue Bundesverfassung in der Abstimmung vom 18. April 1999 bei den Ständen nur ein Resultat von 13 zu 10. Der Stand Appenzell I.Rh. lehnte die neue Verfassung ab.

Möchte man die Chancen eines positiven Abstimmungsentscheids für eine Totalrevision möglichst hochhalten, sollte man sich im Wesentlichen auf die Behebung von Mängeln und in materieller Hinsicht auf eine saubere Nachführung des Bestehenden beschränken. Reichert man eine Totalrevision mit Neuerungen an, die für sich selber schon umstritten sind, wird die Gefahr eines Scheiterns der Gesamtvorlage gross, weil in der Tendenz mit jedem strittigen Punkt die Gegnerschaft wächst. Dieses Bewusstsein hat auch die Erneuerungsprozesse in den Kantonen geprägt: Kein Kanton, der seine Verfassung in den letzten Jahrzehnten totalrevidiert hat, hat wesentliche materielle Änderungen in eine Gesamtrevision hineingepackt, und nirgendwo wurden die Grundlagen der staatlichen Ordnung umgekrempelt.

Ergibt sich im Verlauf der Erarbeitung einer neuen Verfassung Bedarf für strukturelle Anpassungen, sollte geprüft werden, ob dieses Vorhaben separat zur Abstimmung gebracht werden kann. Damit bietet man der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger auch eine differenziertere Mitbestimmungsmöglichkeit.

Im Rahmen des Prozesses der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung wird man sich daher ganz bewusst auf die Beseitigung formeller Fehler und Unstimmigkeiten konzentrieren und möglichst auf die Vornahme grundlegender materieller Änderungen verzichten. Eine Beschränkung auf eine Nachführung erscheint auch deshalb der richtige Weg, weil die bestehende Verfassung noch heute inhaltlich tragfähig ist und keine äussere Dringlichkeit für Anpassungen besteht.

5. Vorgehen

Eine Totalrevision der Verfassung kann vom Grossen Rat oder von jeder im Kanton stimmberechtigten Person ausgehen (Art. 7bis und Art. 48 Kantonsverfassung). Wird eine Totalrevision beabsichtigt, muss die Landsgemeinde zunächst über die Grundsatzfrage entscheiden, ob eine solche vorzunehmen sei (Art. 48 Abs. 4 Kantonsverfassung). Beschliesst die Landsgemeinde, dass eine Totalrevision vorgenommen wird, arbeitet der Grosse Rat eine neue Verfassung aus und unterbreitet sie spätestens der dritten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde. Diese Frist kann an der zweiten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde angemessen verlängert werden (Art. 48 Abs. 4 Kantonsverfassung).

Die Vorgabe in Art. 48 Abs. 4 der Verfassung, wonach der Grosse Rat eine neue Verfassung ausarbeitet, ist so zu verstehen, dass der Grosse Rat in inhaltlicher Hinsicht darüber befindet, was der Landsgemeinde als Vorlage für eine neue Verfassung unterbreitet wird. Er verantwortet gegenüber der Landsgemeinde die Vorlage und legt die an die Landsgemeinde zu verabschiedenden Inhalte fest. Die Vorbereitung des Entwurfs selber soll aber, wie bei anderen Landsgemeindevorlagen üblich, durch die Standeskommission vorgenommen werden.

Im Rahmen der Behandlung des Berichts der Standeskommission über den Revisionsbedarf der Kantonsverfassung wurde am 1. April 2019 im Grossen Rat festgehalten, dass kein Verfassungsrat eingesetzt wird und der Entwurf für eine neue Verfassung unter der Federführung der Standeskommission erstellt werden soll. In diesen Vorbereitungsprozess werden voraussichtlich externe Fachleute einbezogen, allenfalls auch bereits Mitglieder aus dem Grossen Rat.

6. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung einzutreten und diesen zu Händen der Landsgemeinde zu verabschieden.

Appenzell, 12. August 2019

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig