

7/2019



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN

Überprüfung des Revisionsbedarfs der Kantonsverfassung

Bericht
der Standeskommission

Appenzell, 8. Januar 2019



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
2 Die Verfassung von 1872	1
2.1 Entstehung	1
2.2 Inhalt	2
2.3 Bestand der Verfassung in der Praxis	2
3 Ergänzendes Verfassungsrecht	3
4 Referenzpunkte für Revisionsbedarf	4
4.1 Funktionen einer Verfassung	4
4.2 Regelungen in anderen Kantonsverfassungen	5
5 Detailprüfung Revisionsbedarf	5
5.1 Systematik und Übersichtlichkeit	5
5.2 Ergänzungsbedarf	6
5.3 Redundante Regelungen	7
5.4 Regelungsdichte	8
5.5 Inhaltliche Unstimmigkeiten	8
5.6 Redaktion	10
5.7 Verständlichkeit	11
6 Reformbedarf	11
6.1 Funktionstüchtigkeit der Verfassung	11
6.2 Revisionspunkte	13
6.3 Gesamtwürdigung	14
7 Auswirkungen auf nachgelagerte Erlasse	14
8 Vorgehen bei einer Revision	15
8.1 Revisionen in anderen Kantonen	15
8.2 Lehren aus anderen Verfassungstotalrevisionen	15
8.3 Ablauf der Verfassungsrevision	17
9 Antrag	18
Anhang	19

1 Ausgangslage

An der Grossratssession vom 5. Februar 2018 stellte Grossrätin Angela Koller, Rüte, den Antrag, es sei innert zweier Jahre ein Bericht über den Revisionsbedarf der Kantonsverfassung zu erstellen, in welchem die wesentlichen Punkte zu erheben und politisch zu bewerten sind. Diese Auslegeordnung soll dann für eine Abschätzung des tatsächlichen Handlungsbedarfs und die Wahl der richtigen Form für die Revision der Kantonsverfassung genutzt werden.

Die Standeskommission war bereit, einen solchen Bericht zu erstellen. Sie kündigte gleichzeitig an, sie werde sich bei dieser Überprüfung auf die formellen Aspekte konzentrieren und keine Vorschläge für neue materielle Verfassungsbestimmungen ausarbeiten. Für diese Abklärungen und die Erstellung des Berichts werde noch keine Kommission eingesetzt.

2 Die Verfassung von 1872

2.1 Entstehung

Nachdem im Jahr 1848 die erste Bundesverfassung in Kraft getreten war, wurde in der Praxis offenkundig, dass die kantonalen Strukturen von Appenzell I.Rh. den Bundesvorgaben in verschiedenen Punkten nicht entsprachen und das kantonale Recht teilweise erhebliche Lücken aufwies. Im Kanton unternahmen in der Folge liberale Kräfte Anstrengungen, diese Kluft zu schliessen und dem Kanton neue Strukturen zu geben. Bald wurde klar, dass dies - wie in anderen Kantonen auch - nur mit einer neuen Verfassung möglich war.

Ein erster Verfassungsentwurf, mit dem man im Wesentlichen einen Wechsel auf eine Bezirksstruktur, eine Verkleinerung des Grossen Rates und die Einsetzung eines ständigen Kleinen Rates als Regierung anstrebte, wurde 1854 verworfen. 1859 wurde eine Petition für eine neue Verfassung eingereicht. Darauf trat der Grosse Rat aber nicht einmal ein. Ein weiterer Anlauf für eine neue Verfassung scheiterte an der Landsgemeinde 1864. Liberale und konservative Kräfte standen sich im Verlauf der Auseinandersetzung um eine neue Verfassung je länger je mehr unversöhnlich gegenüber.

1868 trat der Grosse Rat auf eine erneute Anregung zur Schaffung einer neuen Verfassung dann doch ein und beauftragte einen Verfassungsrat mit der Ausarbeitung eines Entwurfs. Schon die Orientierungsversammlungen über das Geschäft arteten dann aber teilweise in skandalöse Volksaufläufe aus. Die Landsgemeinde von 1869 verlief wenig überraschend ebenso tumultuös. Nach zweimaligem Ausmehren stand fest, dass die Vorlage erneut gescheitert war. 1871 verwarf die Landsgemeinde eine weitere Vorlage wuchtig.

Trotz dieser ständigen, unvermindert klaren Voten der Landsgemeinde war im Verlauf der Auseinandersetzung bei den erneuernden und den bewahrenden Kräften doch eine gewisse Bewegung in eine gemeinsame Richtung zu spüren. Unter den politischen Kräften wuchs die Ansicht, dass eine neue Verfassung wohl unumgänglich ist, dass sich aber gleichzeitig auch viele liberale Anliegen nicht umsetzen lassen. Es wurde klar, dass ein Kompromiss nötig wird. Es sollte eine Verfassung erarbeitet werden, in der wichtiges Gedankengut der Konservativen gewahrt bleibt und einzelne Neuerungen enthalten sind.

An der Landsgemeinde 1872 wurde ein neuer Verfassungsrat bestellt. Dieser legte schon kurz darauf einen Verfassungsentwurf vor, der die Beratung des Grossen Rates fast einstimmig und ohne grössere Änderungen passierte. An der ausserordentlichen Landsgemein-

de vom 24. November 1872 wurde die Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. (GS 101.000) dann deutlich angenommen.

2.2 Inhalt

Der Aufbau der Verfassung von 1872 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.

In vielen Bereichen beschränkte sich die neue Verfassung auf die Fassung bereits bestehenden ungeschriebenen Rechts. So wurden verschiedene Freiheitsrechte, die schon bisher unbestritten beansprucht wurden, in der neuen Verfassung verschriftlicht. Das Initiativ- und Petitionsrecht wurde in seinen Grundzügen geregelt. Für die Wahl in den Grossen Rat wurde ein auf der jeweiligen Bevölkerungszahl beruhender neuer Modus festgelegt. In struktureller Hinsicht ist die Neueinteilung des Kantons in Bezirke von herausragender Bedeutung. Damit konnte eine wichtige Differenz zur Bundesverfassung geschlossen werden, welche auf der Grundlage von Gebietskörperschaften aufbaute und sich nicht mit der Organisation nach Personenkörperschaften wie den Rhoden vertrug. Für die Rechtspflege in Zivil- und Strafsachen, die bis anhin dem Wochenrat und dem Grossen Rat oblag, wurden zwei Bezirksgerichte für die erste Stufe und das Kantonsgericht für die zweite Stufe eingeführt. Wichtig waren auch verschiedene Neuerungen zur Klärung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche.

Die Verfassung enthielt aber auch viel Althergebrachtes, so die Spangerichtsbarkeit bei Streiten über «Flur und Weide, Quellen und Brunnen, Bach und Holz, Stege und Wege». Und auch im Bereich der Gewaltenteilung wurde die Umsetzung nur teilweise vorgenommen. Die Ständekommissionsmitglieder waren bis Mitte der 90er Jahre von Amtes wegen vollwertige Mitglieder des Grossen Rates, und der regierende Landammann präsidierte den Grossen Rat.

2.3 Bestand der Verfassung in der Praxis

Die Verfassung hat sich in der Praxis an sich 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 jemanden. Dazu trug wesentlich bei, dass sich das Verfassungsrecht des Kantons Appenzell I.Rh. nicht nur auf die Verfassung beschränkt (siehe auch Ziffer 3). In den kantonalen Gesetzen, die im gleichen Verfahren erlassen werden wie die Verfassung selber, finden sich viele grundlegenden 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.

Seit ihrem Erlass im Jahr 1872 wurde die Kantonsverfassung 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 wurde sie 17 Mal angepasst, also praktisch jedes Jahr.

Mit Blick auf diesen Revisionsrhythmus lässt sich schliessen, dass die Verfassung von 1872 über lange Zeit unbestritten war und in der praktischen Umsetzung kaum je Probleme berei-

tete. Die Regelungen entsprachen der Erwartung der Behörden und der Bevölkerung. Sie führten in der Praxis zu gut akzeptierten Lösungen. Es bestand wenig Anlass für Änderungen.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Änderungskadenz deutlich erhöht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich häufig um relativ kleine Eingriffe handelte, mit denen der Regelungsgegenstand in seiner Grundstruktur unangetastet blieb. So betrafen beispielsweise vier der letzten fünf Änderungen lediglich Anpassungen an Entwicklungen auf der tatsächlichen oder der rechtlichen Ebene:

2013	präzisere Festlegung der Verordnungskompetenz des Grossen Rates
2014	Anpassung der Schwellenwerte beim Finanzreferendum
2015	Neuregelung des Stimmausschlusses wegen begrifflicher Änderungen im Bundesrecht
2018	Termin für die Einreichung von Initiativen

Einzig mit der Einführung des fakultativen Ausländerstimmrechts in Kirchgemeinden im Jahr 2017 wurde eine strukturelle Neuerung eingeführt.

3 Ergänzendes Verfassungsrecht

In der Beurteilung der Verfassungslage im Kanton Appenzell I.Rh. ist die Besonderheit zu berücksichtigen, dass sich das Verfassungsrecht nicht nur auf die Kantonsverfassung beschränkt. Viele Belange, die in anderen Kantonen wenigstens im Grundsatz in der Verfassung geregelt sind, wurden im Kanton Appenzell I.Rh. direkt 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. Auch die öffentliche Ordnung, das Bauwesen, die Volkswirtschaft oder die Kultur werden in der Verfassung mit keinem Wort erwähnt.

Während ein neues staatliches Aufgabenfeld in anderen Gemeinwesen üblicherweise mit einer Verfassungsbestimmung verankert werden muss, hat sich im Kanton schon früh die Praxis herausgebildet, die Verfassung unangetastet zu lassen und direkt ein neues Gesetz zu schaffen.

Diese Praxis hat dazu geführt, dass in Appenzell I.Rh. verschiedene wesentliche Sachbereiche ohne Grundlegung in der Verfassung direkt in Gesetzen geregelt sind. So ist dort Recht zu finden, das von seinem Gehalt her zum Teil ohne weiteres als Verfassungsrecht zu verstehen ist. Als exemplarisch hierfür kann Art. 3 des Gesetzes über die Altershilfe vom 27. April 2003 (GS 801.300) gelten, der im Stile einer eigentlichen Verfassungsnorm festhält: «Die öffentliche Altershilfe ist Sache des Kantons.»

Die Verankerung von Verfassungsrecht in Gesetzen hängt zum einen damit zusammen, dass man sich bereits beim Erlass der Kantonsverfassung wesentlich stärker auf die Regelung der dringlichsten organisatorischen Fragen und die Zuständigkeiten konzentrierte als auf eine umfassende Grundlegung des materiellen Rechts, also beispielsweise eine lückenlose Beschreibung der wichtigsten staatlichen Aufgaben. Zum anderen hat sich diese Verfassungspraxis ergeben, weil das Verfahren für den Erlass von Gesetzen exakt jenem für das Verfassungsrecht entspricht. Vom Formalen her spielt es daher keine Rolle, ob eine Frage in der Verfassung geregelt wird oder in einem Gesetz.

Für ein komplettes Bild zum Verfassungsrecht 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.

4 Referenzpunkte für Revisionsbedarf

4.1 Funktionen einer Verfassung

In der Verfassungslehre werden den Kantonsverfassungen häufig folgende Grundfunktionen zugewiesen (Kurt Eichenberger, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, *Revue de Droit Suisse* 1991 II, S. 178ff.):

- Regelung der staatlichen Organisation
- Begrenzung der staatlichen Macht samt Machtkontrolle
- Integration der Individuen in den politischen Prozess
- Ordnungs- und Orientierungsfunktion

Es finden sich aber auch Systeme mit weniger oder mehr Funktionszuweisungen (siehe dazu: Jean Francois Aubert, *Notion et fonctions de la Constitution*, in *Verfassungsrecht der Schweiz*, Ed. Daniel Thürer, Jean-Francois Aubert, Jörg Paul Müller, Bern 2001, Rz. 37 ff.).

Mit der Regelung der staatlichen Organisation ist zunächst die Gliederung des Staatswesens gemeint, also die Festlegung der staatlichen Ebenen und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Sodann sind unter Beachtung der Gewaltenteilung die für den Staat und die Körperschaften handelnden Behörden zu bezeichnen.

Die Begrenzung der staatlichen Macht findet darin Ausdruck, dass Eingriffe in die Rechte und den Freiheitsbereich der Individuen nur unter bestimmten, eingrenzenden Bedingungen möglich sind. Die staatliche Macht gegenüber dem Individuum wird bewusst eingeschränkt. Zudem gehört als staatliches Gegengewicht zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse auch immer die Festlegung der Kontrolle, also die staatliche Aufsicht.

Weiter müssen Verfassungen die Grundzüge für die Mitwirkung der Bevölkerung im politischen Prozess regeln. Den Stimmberechtigten wird in einem definierten Bereich eine Wahl- und Stimmberechtigung verliehen. Üblich sind auch Initiativ- und Petitionsrechte. Als Gegenstück dazu werden den Individuen in den Verfassungen aber meist auch Pflichten auferlegt, beispielsweise die Pflicht, sich an Abstimmungen zu beteiligen.

Die Ordnungs- und Orientierungsfunktion bezieht sich auf die Stellung der Verfassung in der gesamten Gesetzgebung eines Gemeinwesens. Die Verfassung sollte für die wichtigsten Aufgaben des Staates die Grundlage bilden. Aus ihr sollten sich wie in einem Übersichtsplan die wichtigsten Aufgaben und Ziele des staatlichen Handelns und des Zusammenspiels mit dem Individuum und weiteren Teilnehmerinnen und Teilnehmern des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Handelns ergeben.

Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auch immer wieder auf die stabilisierende Funktion von Verfassungen. Wegen der regelmässig höheren Hürden für eine Änderung von Verfassungen sind solche Änderungen schwieriger und seltener als jene auf der Gesetzes- oder Verordnungsstufe. Dieser Mechanismus trägt aber auch zu einer bewussten Konzentration bei, indem nur grundlegende Bestimmungen in die Verfassung genommen und weniger wichtige Regelungen oder solche, die absehbar einem ständigen Wandel unterliegen, in Gesetzen verankert werden.

Schliesslich wird bisweilen auch die Steuerungsfunktion der Verfassung betont. So sind Verfassungsbestimmungen im Idealfall so zu fassen, dass sie eine bestimmte Entwicklung im fraglichen Bereich aufzufangen in der Lage sind, gleichzeitig aber das Gesetzesrecht in eine bestimmte Richtung steuern: Wesentliche Richtungsentscheide sollen mit einer Verfassungsänderung berücksichtigt werden, Anpassungen innerhalb der vorgegebenen Richtung sollen demgegenüber mit einer Gesetzesrevision möglich sein.

4.2 Regelungen in anderen Kantonsverfassungen

In den letzten 30 Jahren wurden praktisch alle Kantonsverfassungen totalrevidiert. Die neuen Verfassungen sind im Vergleich zu jenen aus dem 19. Jahrhundert deutlich umfassender. Eine Zusammenstellung von häufig in neuen Kantonsverfassungen enthaltenen Regelungspunkten findet sich im Anhang.

Die Beurteilung, ob die Verfassung des Kantons Appenzell I.Rh. von 1872 Revisionsbedarf aufweist, kann allerdings nicht einfach anhand eines unmittelbaren Vergleichs ihrer Inhalte mit den ausführlichen und breitgefächerten Regelungen in den neuen Verfassungen anderer Kantone vorgenommen werden. Die in anderen Kantonsverfassungen enthaltenen Regelungen geben aber wichtige Hinweise über die Vollständigkeit der bestehenden Innerrhoder Verfassung. Fehlen im Vergleich zu den anderen Kantonsverfassungen grundlegende Regelungen, kann dies als Hinweis auf einen möglichen Mangel genommen werden. Fehlt eine solche Regelung im ganzen Kantonsrecht, ist ein gewisser Revisionsbedarf anzunehmen.

5 Detailprüfung Revisionsbedarf

5.1 Systematik und Übersichtlichkeit

Die Systematik der Kantonsverfassung ist grundsätzlich gut und entspricht den Grundsätzen über die Strukturierung einer Verfassung. Die wesentlichen Punkte der Organisation des Kantons und seiner Behörden werden geregelt.

Die Verfassung ist in acht Abschnitte unterteilt. Die Gliederung in diese Abschnitte ist nachvollziehbar und unter systematischen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

Dass man jeden Titel gleichzeitig auch als Abschnitt fasst (I. Abschnitt, Allgemeine Bestimmungen, II. Abschnitt, Landeseinteilung etc.), ist an sich nicht nötig. Es wäre einfacher und übersichtlicher, wenn man die einzelnen Titel selber nummerieren würde. Störend ist die gewählte Art der Titelsetzung allerdings nicht.

In der modernen Gesetzesredaktion ist es üblich geworden, für die einzelnen Bestimmungen Marginalien zu setzen. Allerdings bietet auch dieser Punkt für sich keinen Anlass zu einer Revision, zumal die Verfassung kurz ist und nur rund 50 Artikel umfasst.

Ansonsten sind nur untergeordnete systematische Unstimmigkeiten auszumachen:

- Dass die Landsgemeinde für den Erlass und die Änderung von Verfassung und Gesetzen zuständig ist (Art. 1 Abs. 2), gehört systematisch in den Titel über die Landsgemeinde und eigentlich nicht in den allgemeinen Teil.
- In verschiedenen Bestimmungen wird darauf verwiesen, dass die Ausführung der Verfassungsregelung in einem Gesetz vorgenommen wird (Art. 4 Abs. 1, Art. 38 ff.). Soweit der Verweis auf das Gesetzesrecht Abweichungen von der Grundregelung in der Verfassung beinhaltet, sind solche Verweise nicht zu beanstanden. Wenn aber lediglich darauf ver-

wiesen wird, dass das Gesetz das Nähere für die Verfassungsbestimmung festlegt, sollte der Verweis nicht in den einzelnen Bestimmungen vorgenommen werden, zumal es Verfassungsregelungen gibt, zu denen ebenfalls gesetzliches Ausführungsrecht besteht, in denen aber kein Verweis enthalten ist.

- In Art. 20 Abs. 2 wird sowohl die jährliche Wahl der Standeskommission und des Kantonsgerichts geregelt als auch die Zusammensetzung der Gremien und der Zweijahresturnus für den regierenden Landammann. In einer Bestimmung sollte aber unter dem Blickwinkel der Systematik grundsätzlich nur eine Sache geregelt werden.
- Möchte man an der Bestimmung über die Wehrpflicht (Art. 8) festhalten, obschon dieser Punkt längst abschliessend im Bundesrecht geregelt wird, wäre sie wohl eher im Titel über die Pflichten der Einzelnen aufzunehmen als unter den allgemeinen Bestimmungen.
- Die Regelung über die persönliche Unvereinbarkeit für den Einsitz in einem Organ setzt sich aus verschiedenen Teilregelungen zusammen, die in der Verfassung an verschiedenen Stellen platziert sind (Art. 30 Abs. 10, Art. 30 Abs. 1 und Art. 44). Dies erschwert die Übersicht. Zudem ist die Regelung nicht vollständig, da sie die sich grundsätzlich bei allen Behörden stellende Frage nur für einzelne Behörden beantwortet.

5.2 Ergänzungsbedarf

Das Verfassungsrecht im Kanton beschränkt sich nicht nur auf die Kantonsverfassung. Regelungen von Verfassungsrang wurden in der Praxis auch immer wieder direkt in Gesetzen platziert, beispielsweise zum Gesundheits- und Spitalwesen, zu dem in der Verfassung nichts steht. Vom Verfahren her ist dies nicht zu beanstanden, da in beiden Fällen die Landsgemeinde das Erlassorgan ist und auch das Vorverfahren identisch ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und damit die Verfassung ihre Ordnungs- und Orientierungsfunktion tatsächlich erfüllen kann, sollten allerdings zumindest die wichtigsten Grundregeln in der Verfassung enthalten sein. So sollten mindestens Grundnormen für folgende Bereiche in die Verfassung überführt oder aufgenommen werden:

- Aufgaben der Bezirke und ihre Stellung und Beziehung untereinander und zum Kanton, wobei auch für die Schul- und Kirchengemeinden mindestens die Frage der Stellung und Beziehung ebenfalls zu beantworten ist
- Gesundheitswesen und Altersversorgung
- Energie, Umwelt, Bauwesen und Raumplanung
- Öffentliche Ordnung, Polizeiwesen
- Soziales
- Kultur
- Landwirtschaft
- Grundlage für Kantonbank
- Öffentlichkeitsprinzip und Publikation
- Datenschutz
- Staatshaftung
- Dringlichkeitsrecht

Zum Schulwesen enthält die Kantonsverfassung zwar eine Bestimmung (Art.12), die aber hinsichtlich der Unentgeltlichkeit lediglich Bundesrecht wiederholt und hinsichtlich der Aufga-

benzuweisung ungenau ist, indem sie das Unterrichtswesen dem Staat, also dem Kanton, überträgt, während die Träger der Volksschule im Wesentlichen schon seit langem die Schulgemeinden sind. Auch für diesen Bereich wäre daher eine Ergänzung in der Verfassung angezeigt.

Die interkantonale Zusammenarbeit ist heute in der Verfassung nur mit der Bestimmung über die Genehmigung von Konkordaten durch den Grossen Rat berührt (Art. 27 Abs. 3). Es fehlen Regelungen zu den Aufgaben der Standeskommission in diesem Bereich und zu den Möglichkeiten der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit der Bezirke, Schulgemeinden und Kirchgemeinden. Auch die einzelnen in Gesetzen enthaltenen Sektorialbestimmungen zu diesem Thema vermögen die bestehende Lücke nicht oder zumindest nicht vollständig zu schliessen.

Denkbar und je nach Wahl eines Themenschwerpunkts in der Praxis ebenfalls hilfreich wären zudem Grundbestimmungen zu den Bereichen Tourismus, Kommunikation, Wohnen, Familie und Arbeit. Diese Liste kann selbstverständlich weitergeführt werden bis hin zu einer vollständigen Berücksichtigung aller staatlichen Aufgaben, wobei mit abnehmender praktischer Bedeutung auch die Notwendigkeit für eine Erwähnung in der Verfassung sinkt.

Vergleicht man eine Verfassung aus dem 19. Jahrhundert mit modernen Kantonsverfassungen, fällt zuallererst auf, dass die neuen Erlasse sehr viel umfassender sind. Dies mag dazu verleiten, die althergebrachten Verfassungen zum Vornherein als unvollständig zu empfinden. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Auffassung darüber, was man gewöhnlich in einer Verfassung regeln muss, im Verlauf der Zeit markant geändert hat, 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 dem innerkantonalen Bedarf richtet. In einem grossen Kanton mit komplexen Verhältnissen dürfte dieser Bedarf höher sein als in einem kleinen Kanton mit relativ übersichtlichen Rahmenbedingungen und Strukturen.

5.3 Redundante Regelungen

Die Verfassung enthält einige Bestimmungen, die namentlich aufgrund von Kompetenzübertragungen an den Bund inzwischen keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Dies gilt beispielsweise für die in Art. 2 und 4 festgehaltenen Freiheitsrechte. Dieser Bereich wird heute praktisch vollständig durch Bundesrecht überlagert. Art. 7 ff. der Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 (SR 101, BV) enthalten einen umfassenden Katalog der Freiheitsrechte. Die Regelung gilt für jedes Gemeinwesen in der ganzen Schweiz, sodass Kantonsverfassungen mit einem gleichen oder weniger weit gehenden Gehalt an sich redundant sind. Im Vergleich zur Liste der Grund- und Freiheitsrechte in der Bundesverfassung erscheint die Aufzählung der Freiheitsrechte in der Innerrhoder Kantonsverfassung zudem unvollständig und insgesamt etwas beliebig.

Einzig dem in Art. 2 Abs. 1 am Schluss genannten Hausrecht könnte noch eine eigenständige Bedeutung zukommen. Aus heutiger Sicht erscheint aber ziemlich unklar, was darunter konkret zu verstehen ist, zumal sich die Gesetzgebung dazu ebenfalls nicht äussert.

Die Garantie des verfassungsmässigen Richters und die Schiedsgerichtsbarkeit sind inzwischen ebenfalls abschliessend im Bundesrecht geregelt. Art. 6 hat keine eigenständige Bedeutung mehr. Gleiches gilt für die Militärdienstpflicht nach Art. 8.

Gemäss Art. 13 entscheidet der Grosse Rat über den Erwerb des Landrechts. Nach Art. 28 Abs. 2 erteilt er das Landrecht. Systematisch gesehen, ist die Platzierung der Regelung bei den Aufgaben des Grossen Rates richtig. Art. 13 kann inhaltlich redundant und kann an sich ohne Verlust aufgehoben werden.

Nach Art. 14 wird das Niederlassungswesen im Sinne der Bundesbestimmungen behandelt. Diese Vorgabe gilt auch ohne die Regelung von Art. 14. Sie kann ebenfalls aufgehoben werden.

5.4 Regelungsdichte

Die Kantonsverfassung wurde im Verlauf ihres langen Bestandes vielfach revidiert. Regelmässig ging es bei diesen Revisionen um notwendige Präzisierungen, die mangels gesetzlichen Ausführungsrechts direkt in der Verfassung vorgenommen wurden. Dies führte dazu, dass die ursprüngliche Struktur mit durchwegs kurzen Regelungen formal immer stärker durchbrochen werden. So wirken insbesondere die relativ neuen Regelungen zum Initiativrecht und zum Finanzreferendum vergleichsweise überreguliert und in ihrem Umfang als vergleichsweise übergewichtig. An sich würden einzelne Punkte aus beiden genannten Bestimmungen von ihrem Gehalt her eher in ein Gesetz oder sogar in eine Verordnung gehören. Zur Wahrung der ursprünglichen Verfassungsstruktur müssten wenigstens aus jeder der heutigen Regelungen mehrere Bestimmungen gemacht werden.

Ebenfalls etwas überreguliert wirkt die Bestimmung über die Programmvereinbarungen nach Art. 30 Abs. 9. Sie ist im Stile einer Gesetzesregelung gefasst. In der Verfassung sollte grundsätzlich nur der Grundsatz verankert sein.

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

5.5 Inhaltliche Unstimmigkeiten

Die Verfassung enthält eine ganze Reihe kleinerer Unstimmigkeiten. Sie werden hier aufgeführt, obschon sie in der bisherigen Praxis kaum je gestört haben. Zu nennen sind namentlich:

- 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. Ein anderes System würde wohl nicht akzeptiert. Diesem Umstand sollte auch auf der Ebene der Verfassung Rechnung getragen werden.
- Bei allen Volks- und Ratsabstimmungen entscheidet nach Art. 1 Abs. 3 «die absolute Mehrheit der Stimmenden». Zunächst ist festzuhalten, dass sprachlich gesehen nicht Mehrheiten entscheiden, sondern die Stimmenden. Sodann sind in der Praxis auch andere Abstimmungsformen anzutreffen, so werden bei Urnenabstimmungen die Leerstimmen und die ungültigen Stimmen nicht mitgezählt, obschon die fraglichen Bürger an der Abstimmung teilgenommen haben und eigentlich als Stimmende gelten müssen. Sodann gilt beispielsweise bei zweiten Wahlgängen im Grossen Rat das relative Mehr. Dies ist notwendig, damit allenfalls bestehende Blockaden aufgehoben werden können.
- Die Verfassung anerkennt in Art. 2 Abs. 1 die «volle Freiheit». Jedoch hat in der Anwendung jedes Freiheitsrecht seine Grenzen.

- Die Verwaltung des Staatshaushalts ist nach Art. 11 Abs. 1 soweit öffentlich, dass die Amtsrechnungen je nach Jahresschluss bekanntgemacht werden. In der Praxis verhält es sich allerdings so, dass weit mehr Öffentlichkeit gepflegt wird. So werden im Kanton sowie auf Bezirks- und Gemeindeebene teilweise detaillierte Orientierungen über die Arbeit und über geplante Projekte vorgenommen. Die Bestimmung ist nicht mehr zeitgemäss. Zudem suggeriert der Hinweis, die Amtsrechnungen müssten «je nach Jahresschluss» bekanntgemacht werden, dass beispielsweise bei besonders schlechten Rechnungen auf eine Veröffentlichung verzichtet werden könnte. Dies dürfte nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen.
- In den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde im Kanton die strukturelle Trennung von Standeskommission, 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 Standeskommission vorgenommen, wiewohl 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 Standeskommission 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 mit einem Konkordat absehbar Kosten ausgelöst, die dem Finanzreferendum nach Art. 7ter unterliegen, stellt sich die Frage der Zuständigkeit. Im Verlauf der Zeit hat sich die Praxis entwickelt, dass bei diesen Konstellationen der Grosse Rat den Grundsatzentscheid über einen Beitritt fällt und die Landsgemeinde über den entsprechenden Kredit befindet. Die Frage des Vorgehens in diesen Fällen sollte in der Verfassung zumindest im Grundsatz beantwortet werden.
- Nach Art. 30 Abs. 2 verteilt die Standeskommission die Regierungsgeschäfte unter ihre Mitglieder. Zunächst muss festgehalten werden, dass der Umfang dessen, was unter Regierungsgeschäften zu verstehen ist, eine relativ grosse Unschärfe aufweist. Wahrscheinlich handelt es sich im Wesentlichen einfach um Verwaltungsgeschäfte, die durch die Standeskommission und die ihr unterstellte Verwaltung erledigen müssen. Diesbezüglich wurde allerdings mit der Einführung des Departementssystems in der kantonalen Verwaltung die Geschäftszuweisung bereits weitgehend vorgespurt. Art. 30 Abs. 2 spielt in der Praxis nur noch in seltenen Fällen eine eigenständige Rolle.
- Nach Art. 30 Abs. 6 erlässt die Standeskommission «die nötigen Bestimmungen über das Niederlassungs- und Aufenthaltswesen». Nach heutiger Auffassung handelt es sich dabei um einen Gegenstand, der auf der Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu regeln ist und nicht in einem Beschluss der Standeskommission als oberstem Verwaltungsorgan.
- Die Bestimmung von Art. 32 Abs. 1, wonach der regierende Landammann das Standesiegel aufbewahrt, erscheint heute überholt.
- Gemäss Art. 34 fasst die Bezirksgemeinde alle wichtigeren Beschlüsse, die «nach Massgabe dieser Verfassung im Interesse des Gemeindewesens liegt». Die Verfassung sagt indessen zu diesem Punkt nichts. Was den Bereich der Gemeindeinteressen ausmacht, wäre mindestens im Grundsatz in der Verfassung festzulegen.
- Der Verweis in Art. 35 zur Wahlfähigkeit gemäss Art. 30 ist unglücklich gefasst. In Art. 30 wird nur die Unvereinbarkeit für die Standeskommission und die Gerichte geregelt. Dass eine Bezirksgemeinde in diesem Zusammenhang eine Neuwahl zu organisieren hätte, ist

nicht möglich. Dies würde erst erforderlich, wenn der Verweis so zu verstehen ist, dass die gleichen Ausschlussgründe, die gemäss Art. 30 für Gerichte und die Standeskommission gelten, auch für die Bezirksgremien gelten. Der Verweis ist allerdings nicht so gefasst.

- Nach Art. 36 Abs. 2 kann die Bezirksgemeinde für die Hauptleute und Räte «die weiteren Zuständigkeiten» festlegen. Art. 36 Abs. 1 regelt allerdings keine Zuständigkeiten, sondern die Zahl der Mitglieder eines Bezirkrates.
- Gemäss Art. 1 der Übergangsbestimmungen gelten Erlasse mit rechtsetzendem allgemeinverbindlichem Inhalt als aufgehoben, sofern sie am 1. Juli 1992 nicht in der Gesetzessammlung enthalten waren. Allfällige Erlasse, die damals versehentlich nicht in der ausgedruckten Sammlung mitgeliefert wurden, wären demgemäss aufgehoben, was wahrscheinlich nicht im Sinne des Gesetzgebers wäre. Zudem ist die Bestimmung nicht ganz konsequent, indem sie die Frage unbeantwortet lässt, was mit rechtsetzenden Erlassen passiert, die nach dem 1. Juli 1992 nicht in die Gesetzessammlung aufgenommen wurden.

5.6 Redaktion

Bei einem Gesetzeswerk, das annähernd 150 Jahre alt ist und seit einiger Zeit relativ häufig revidiert wurde, ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich mit der Zeit innere 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.
- Enteignungen sind nach Art. 4 Abs. 2 im Interesse einer «Landesgegend» möglich. Dieser Begriff wird nirgends erläutert, auch nicht auf der Gesetzes- oder Verordnungsebene. Am ehesten dürfte es sich um die beiden Landesteile des Kantons, also um den inneren Landesteil und den äusseren Landesteil handeln, wie sie in Art. 10 erwähnt werden. Dieser Begriff wird auch sonst in der Gesetzessammlung verwendet, so beispielsweise im Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 25. April 1982 (GS 822.200) oder im Grossratsbeschluss über die Landesteile vom 28. Oktober 1996 (GS 132.100).
- Art. 4 Abs. 3: Bestimmungen werden allenfalls erlassen, nicht aber getroffen.
- 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 ob sich der Begriff auf die «genossenschaftlichen Nutzungsgüter» nach Art. 30 Abs. 7 bezieht?
- Nach Art. 7 sind alle Kantonseinwohner petitionsberechtigt. In Art. 26 Abs. 2 ist dann aber plötzlich von «Stimmfähigen» die Rede, die etwas vor den Grossen Rat bringen. Wahrscheinlich sind mit den «Stimmfähigen» die Kantonseinwohner gemeint, die dem Grossen Rat ein Anliegen mittels Petition unterbreiten können.

- Einmal werden Binnenverweise ohne Nennung des Erlasses vorgenommen (Art. 30 Abs. 1), einmal unter Nennung des Erlasses (Art. 30 Abs. 9). Die Verweise sollten - soweit sie als solche überhaupt erforderlich sind - einheitlich vorgenommen werden.
- Mit Bezirksgemeinde wird einerseits das Stimmvolk gemeint (Art. 33 Abs. 1), zum anderen die Gemeindeversammlung (Art. 33 Abs. 2).
- In Art. 35 werden «Wahlkreise» erwähnt, ein Begriff, der ansonsten in der Gesetzgebung nur noch in der Verordnung über die Versicherungskasse vom 24. Juni 2013 (GS 172.410) verwendet wird, wo es um die Mitglieder der Verwaltungskommission geht, die einerseits von der Standeskommission und andererseits vom Staatspersonal und von den an der Versicherung angeschlossenen Körperschaften und Betrieben gewählt werden. Eindeutiger wäre der Begriff «Bezirke».
- Aus heutiger Sicht kann ein Mangel darin erkannt werden, dass die Verfassung nicht geschlechterneutral formuliert ist.

5.7 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 versprochen. 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 richtig eingeordnet werden.
- Hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit der staatlich anerkannten Kirchen wird in Art. 3 auf die «inneren Angelegenheiten» verwiesen. Der genau gleiche Begriff findet sich auch in der Regelung der kirchlichen Gestaltungsfreiheit in der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. Dort wird der Bereich aber deutlich weiter ausgelegt als in Appenzell I.Rh. Für eine eindeutige Rechtsanwendung wäre es daher hilfreich, wenn der Begriff etwas präziser gefasst würde.
- 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, ob damit eine staatliche Bestandesgarantie für sämtliche kirchliche Fonds bewirkt wird. Zudem erscheint eine solche Vorgabe heute nicht mehr ganz zeitgemäss.
- 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. Das ist nur schwer verständlich. Die Bestimmung könnte verständlicher redigiert werden.

6 Reformbedarf

6.1 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 (siehe Ziffer 4.1). Unter Einbezug des auf der Gesetzesebene 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 und nicht schadet. Kurze, prägnante Regelungen gehören denn auch in anderen Rechtsbereichen zur Charakteristik der Innerrhoder Gesetzgebung. Aus ihr kann an sich kein Mangel abgeleitet werden.

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 Geschmacks und 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 - wie in der Innerrhoder Gesetzgebung üblich - im ganzen Prozess der Mitwirkung 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. Auf dieser Grundlage liessen sich bisher noch immer praktikable Lösungen finden. Bezüglich der Übersichtlichkeit ist allerdings klar festzuhalten, dass das System nicht optimal ist. Die Ordnungs- und Orientierungsfunktion einer Verfassung lässt sich mit der zweigeteilten Verankerung von Verfassungsrecht in der Kantonsverfassung und auf der Gesetzesebene nicht in der wünschbaren Weise verwirklichen. In diesem Punkt erweist sich das Verfassungsrecht formal als ungenügend.

Die Stabilitätsfunktion, die den Verfassungen gemäss Lehre zukommen sollte, spielt in Appenzell I.Rh. naturgemäss eine weniger prägende Rolle als in anderen Kantonen. Gesetzes- und Verfassungsänderungen werden im identischen Verfahren vorgenommen. In der Praxis spielt es oftmals keine grosse Rolle, ob ein Punkt in der Verfassung oder in einem Gesetz geregelt wird. Die in anderen Kantonen bisweilen zu spürende Zurückhaltung, zu einer Frage eine Volksabstimmung durchzuführen, ist hier kaum festzustellen. Dies ergibt sich bereits aus der hohen Kadenz der Verfassungsänderungen in den letzten 20 Jahren. In kaum einem anderen Kanton wurden so viele Revisionen durchgeführt. Es lässt sich damit festhalten, dass in Appenzell I.Rh. die Stabilitätsfunktion der Verfassung eine vergleichsweise tiefe Bedeutung hat. Trotz dieses Befundes ist festzustellen, dass sich die Kantonsverfassung insgesamt als sehr stabil erwiesen hat. 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. Es ist der Kantonsverfassung also in weiten Teilen eine hohe Stabilität zu attestieren.

Gleichzeitig ist es offenkundig so, dass der Kantonsverfassung die erforderliche Flexibilität für Anpassungen an die Bedürfnisse der jeweiligen Zeit eigen ist. Die bisherigen Revisionen konnten jeweils ohne tiefgreifende Einschnitte in die Struktur der Verfassung realisiert werden. Die Struktur der Verfassung von 1872 ist so angelegt, dass das Verfassungsrecht in

ihren Bahnen den Weg durch die lange Zeit des Bestehens zu gehen vermochte, ohne dass das Wesen der Verfassung Schaden genommen hätte.

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. Zum einen regelt die Kantonsverfassung zu diesen Aufgaben vergleichsweise wenig, zum anderen sind die darin enthaltenen Regelungen oftmals rudimentär. Erst wenn man das Verfassungsrecht auf der Gesetzesstufe in die Betrachtung miteinbezieht, ergibt sich diesbezüglich ein günstigeres Bild. In den einzelnen Gesetzen finden sich durchaus programmatische Bestimmungen, die für die politische Umsetzung und Fortführung der Aufgabe richtungsweisend sind.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass die Verfassung unter Einbezug des auf der Gesetzebene 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.

Damit kann hinsichtlich der Funktionstüchtigkeit im Ergebnis festgehalten werden, dass das Verfassungsrecht im Kanton Appenzell I.Rh. die grundlegenden Anforderungen an eine Kantonsverfassung durchaus heute noch erfüllt. Nicht optimal gewährleistet wird die Orientierungsfunktion. Die Übersichtlichkeit ist verbesserungswürdig, und auch die Steuerungsfunktion ist in Teilen verbesserungswürdig. Auch wenn die Funktionsfähigkeit der Verfassung insgesamt bestätigt werden kann, ist unverkennbar, dass die Regelungen zu den einzelnen Funktionsbereichen teilweise lückenhaft sind und sprachlich oder systematisch noch verbessert werden könnten.

6.2 Revisionspunkte

Auf der Ebene der einzelnen Bestimmungen der Kantonsverfassung ist in inhaltlicher und formaler Hinsicht an vielen Stellen ein erheblicher Revisionsbedarf auszumachen (siehe Ziffer 5).

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 könnte 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 ist zu empfehlen, bestehende Redundanzen aufzuheben oder zumindest zu überprüfen. 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 alte Begriffe und Wendungen, die heute nur noch schwer oder kaum eingeordnet und in ihrer gesamten Tiefe verstanden werden können. Damit die Verfassung ihre ordnende Kraft in der heutigen Rechtswirklichkeit wiedererlangen kann, sollte sie zeitgemäss, verständlich und aus einem Guss geschrieben sein.

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

6.3 Gesamtwürdigung

Trotz ihres hohen Alters erfüllt die Kantonsverfassung von 1872 zusammen mit dem auf der Gesetzesebene enthaltenen Verfassungsrecht die Grundfunktionen einer Verfassung nach wie vor. Einzig bei der Orientierungsfunktion und bei der Steuerungsfunktion sind Einschränkungen auszumachen, die sich aber in der bisherigen Praxis kaum störend ausgewirkt haben.

In inhaltlichen und formalen Belangen besteht bei vielen Verfassungsbestimmungen ein gewisser Anpassungsbedarf. Dieser Bedarf nimmt in der Summe ein Ausmass ein, das eine Gesamtrevision als angezeigt erscheinen lässt.

Es wird empfohlen, das Projekt einer Gesamterneuerung der Verfassung in die Wege zu leiten.

7 Auswirkungen auf nachgelagerte Erlasse

Wird eine Übertragung von gesetzlichem Verfassungsrecht in die Kantonsverfassung vorgenommen, sind die davon betroffenen Gesetze entsprechend anzupassen. Ein Anpassungsbedarf wird sich voraussichtlich in den meisten Gesetzen ergeben, deren Bereiche neu als staatliche Aufgaben in der Verfassung genannt würden. Als solche Bereiche stehen im Vordergrund: Gesundheitswesen, Altersversorgung, Wirtschaft, Energie, Umwelt, Bauwesen und Raumplanung, öffentliche Ordnung, Polizeiwesen, Soziales und Kultur. Teilweise wäre von diesen Anpassungen auch die Verordnungsebene betroffen, beispielsweise bei einer Verankerung der bereits heute bestehenden primären Staatshaftung in der Verfassung. Diese Form der Haftung ist heute für die Behörden in der Behördenverordnung vom 15. Juni 1998 (GS 170.010) und für das Personal der kantonalen Verwaltung in der Personalverordnung vom 30. November 1998 (GS 172.310) geregelt.

Voraussichtlich wird eine Totalrevision der Verfassung auch dazu führen, dass im Rahmen der dazu auszuführenden Arbeiten auch ein gewisser Bedarf an Neuregelungen auf der Gesetzesebene geweckt wird. Wenn beispielsweise in der Verfassung die Aufgaben der Bezirke, der Schul- und Kirchgemeinden neu geregelt werden, dürfte im Rahmen der darüber zu führenden Diskussion der Bedarf steigen, dass auch ein Bezirks- und Gemeindegesetz geschaffen wird.

Viele Gesetze, teilweise auch Verordnungen enthalten Verweise auf die Kantonsverfassung, die bei einer totalen Verfassungsrevision angepasst werden müssten. Es käme zu einer weiteren formellen Gesetzesrevisionsrunde.

Bei materiellen Neuerungen in der Verfassung müssten die nachgelagerten Gesetze und Verordnungen ebenfalls angepasst werden.

Betroffen wären in einer nächsten Stufe auch Erlasse der Standeskommission, der Landeschulkommission, der Gerichte, der Anwaltskammer, der Kantonalen Versicherungskasse und weiterer Erlassbehörden.

Insgesamt würde eine Totalrevision der Kantonsverfassung voraussichtlich weitreichende Revisionen in der gesamten Gesetzgebung des Kantons nach sich ziehen. Es ist mit einem längeren Prozess der materiellen und formellen Bereinigung der Gesetzes- und Verordnungsebene sowie der nachgelagerten Erlasse zu rechnen.

8 Vorgehen bei einer Revision

8.1 Revisionen in anderen Kantonen

Bernhard Ehrenzeller stellte bereits 2001 fest, von den 21 Kantonen, die sich bis dahin eine neue Verfassung gegeben hatten, hätten 10 einen gewählten Verfassungsrat eingesetzt, 11 hätten die Reform in die Hände des ordentlich gewählten Parlaments gelegt (Bernhard Ehrenzeller, Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen, in Verfassungsrecht der Schweiz, Ed. Daniel Thürer, Jean-Francois Aubert, Jörg Paul Müller, Bern 2001, Rz. 9). Die mit dieser Aufgabe betrauten Parlamente hätten aber teilweise vorberatende Verfassungskommissionen eingesetzt, was den Einbezug interessierter Kreise und von Experten erlaubte. Auf diese Weise wurde der Reformprozess quasi durch einen Verfassungsrat im Kleinen geführt (ebd.).

Das Hauptgewicht der Reformen der Kantonsverfassungen lag deutlich bei der Neufassung und Erneuerung des Bestehenden als bei der Schaffung von Innovationen (Ehrenzeller, a.a.O., Rz 11). Nur in wenigen Bereichen wurden Neuschöpfungen vorgenommen. In keinem Kanton wurde die Revision zum Anlass genommen, auch nur partielle Umgestaltungen der staatsrechtlichen Grundlagen vorzunehmen (ebd.). Man beschränkte sich im Reformprozess offenkundig auf Bewährtes und Unumstrittenes.

In einzelnen Kantonen wurde vorab die Regelung über die Revision der alten Verfassung geändert, um mehr Flexibilität im Reformprozess zu erhalten. Auf diese Weise wurde die Möglichkeit für Varianten- oder Paketabstimmungen eröffnet (ebd.).

8.2 Lehren aus anderen Verfassungstotalrevisionen

Eine Totalrevision einer Verfassung ist in einer direkten Demokratie nur möglich, wenn das erarbeitete Gesetzeswerk ausgewogen und in der Summe einem breit abgestützten Kompromiss entspricht (Silvano Möckli, Die Reform der direkten Demokratie im Rahmen der Gesamtrevision der Verfassung des Kantons St. Gallen, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, Dike Verlag, 1. Auflage, St.Gallen / Lachen 1998). Gelingt es, ein Gesamtwerk zu erarbeiten, das auf einem breiten Konsens beruht, stehen die Chancen gut, dass der Revisionsprozess erfolgreich bewältigt werden kann. Wird ein Entwurf nicht von allen massgebenden politischen Kräften mitgetragen, sinken die Chancen für eine erfolgreiche Abstimmung.

Erfahrungsgemäss geniessen bewährte Regelungen und Institutionen in Abstimmungen das höchste Mass an Konsens. Für dringliche Neuerungen kann mit entsprechenden Argumenten ebenfalls relativ leicht eine breite gemeinsame Überzeugung geschaffen werden.

Schwieriger wird es, wenn eine Totalrevision inhaltlich umstrittene Punkte enthält. Beinhaltet sie sogar mehrere strittige Punkte in verschiedenen Bereichen, 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 bilden in der Praxis oftmals einen Anlass, 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 Entwurfes 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 das Bundesparlament sich 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 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 hoch halten, sollte man sich im Wesentlichen auf die Behebung von Mängeln und in materieller Hinsicht auf eine saubere Nachführung des Bestehenden beschränken. Reicht 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 eingepackt, 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 dem Stimmbürger auch eine differenziertere Mitbestimmungsmöglichkeit.

Die Standeskommission schlägt vor diesem Hintergrund vor, sich im Rahmen des Prozesses der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung ganz bewusst auf die Beseitigung formeller

Fehler und Unstimmigkeiten zu konzentrieren und auf die Vornahme wesentlicher materieller Änderungen bei den Grundlagen der staatlichen Ordnung zu verzichten. Insbesondere sollte darauf verzichtet werden, die Frage der körperschaftlichen Struktur des Kantons, wie sie an den Landsgemeinden 2012 und 2017 zur Diskussion stand, in die Totalrevision einzubeziehen. 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.

8.3 Ablauf der Verfassungsrevision

Eine Teil- oder 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).

Es ist absehbar, dass spätestens nach einem allfälligen Beschluss der Landsgemeinde über eine Totalrevision in formeller Hinsicht die Frage des Erarbeitungsgremiums in den Vordergrund rücken wird. In der längeren Phase der Ablösung der Vorgängerverfassung im 19. Jahrhundert wurden teilweise separate Verfassungsräte eingesetzt, teilweise hat der Grosse Rat die Revisionsvorlage unter Zuzug von externen Kräften auch mit einer eigenen Kommission erarbeitet. Gemäss Art. 48 Abs. 4 der Kantonsverfassung «arbeitet der Grosse Rat eine neue Verfassung aus».

Angesichts des Umstandes, dass die Standeskommission dem Grossen Rat empfiehlt, sich bei der Erarbeitung der Totalrevision bewusst auf eine formelle Nachführung und die Eliminierung von Lücken und Unstimmigkeiten zu konzentrieren, kann auf die Einsetzung eines Verfassungsrates verzichtet werden. Diese Arbeiten können mit einem zumutbaren Aufwand durch eine grossrätliche Kommission erledigt werden. Wahrscheinlich wird für diese Arbeiten eine Ad-hoc-Kommission eingesetzt, die ohne weiteres deutlich grösser sein kann als die üblichen vorberatenden Kommissionen des Grossen Rates. Es sind aber auch andere Arbeitsstrukturen denkbar. Diese Möglichkeiten hat der Grosse Rat aufgrund der ihm zustehenden Selbstorganisationshoheit.

Die mit der Erarbeitung betraute Kommission kann im Einvernehmen mit der Standeskommission Fachleute aus der Verwaltung zuziehen. Für weiterreichende Arbeiten können bei Bedarf auch externe Fachleute zugezogen oder mit der Abklärung von Einzelfragen betraut werden. Zudem ist zur administrativen Entlastung der Kommission die Einsetzung eines eigenen Sekretariats möglich.

Die Standeskommission empfiehlt dem Grossen Rat zusammenfassend, in der Erarbeitung der Vorlage für eine Totalrevision auf einen Verfassungsrat zu verzichten und die Arbeit im Wesentlichen durch eigene Kräfte anzugehen.

Sollte der Grosse Rat trotzdem die Einsetzung eines Verfassungsrates wünschen, wird empfohlen, zur Festigung der Legitimation eines solchen Organs vorab oder an der gleichen Landsgemeinde, an welcher der Grundsatzentscheid über die Totalrevision getroffen wird, mittels einer Teilrevision der Kantonsverfassung eine entsprechende Präzisierung vorzu-

nehmen. Der Landsgemeinde könnte hierfür eine Vorlage zur Ergänzung von Art. 48 Abs. 4 unterbreitet werden, mit welcher klargestellt würde, dass für die Erarbeitung der Totalrevision der Kantonsverfassung ein Verfassungsrat eingesetzt wird. Gleichzeitig wäre festzulegen, wie dieses Gremium zusammengesetzt sein soll, wer die Mitglieder wählt und welche Aufgaben und Kompetenzen der Verfassungsrat hat. Auch die Rolle der Standeskommission im Vorbereitungsprozess wäre zu klären. Wünscht der Grosse Rat diese Option, wäre der Standeskommission neben dem Auftrag zur Erarbeitung einer Landsgemeindevorlage für eine Grundsatzabstimmung über die Totalrevision der Auftrag zu geben, eine kleine Änderungsvorlage zur Ergänzung von Art. 48 Abs. 4 vorzubereiten.

Beschliesst der Grosse Rat, die Kantonsverfassung nicht total zu überarbeiten, sondern nur einer Teilrevision zu unterziehen, ist zu beachten, dass für jedes Sachgebiet eine einzelne Vorlage auszuarbeiten wäre. Je nach Umfang des Revisionsauftrags könnten sich daher bei diesem Vorgehen rasch relativ unübersichtliche Verhältnisse ergeben. Für die Ausarbeitung von Teilrevisionsvorlagen wurden bisher nie Verfassungskommissionen eingesetzt. Die Vorbereitung solcher Vorlagen hat bisher stets die Standeskommission wahrgenommen, unter anschliessender Vorberatung durch eine grossrätliche Kommission.

Umfassen die Revisionsvorstellungen des Grossen Rates mehrere Sachbereiche und viele Teile der Verfassung, drängt sich eine Totalrevision auf.

9 Antrag

1. Der Grosse Rat nehme vom vorliegenden Bericht Kenntnis und diskutiere ihn.
2. Es sei der Standeskommission der Auftrag zur Erarbeitung eines Landsgemeindegeschäfts für eine Grundsatzabstimmung über die Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu erteilen.

Appenzell, 8. Januar 2019

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Daniel Fässler

Markus Dörig

Anhang

Häufige Regelungspunkte in neuen Kantonsverfassungen

Anmerkung

Diese Zusammenstellung dient lediglich der allgemeinen Orientierung darüber, was andernorts geregelt wurde. Sie ist nicht vollständig und darf keinesfalls so verstanden werden, dass eine neue Kantonsverfassung in Appenzell I.Rh. diese Punkte umfassen sollte. Was eine neue Verfassung beinhaltet, ist unter Abwägung des bestehenden und ausgewiesenen Bedarfs in jedem Einzelfall separat zu prüfen. Nach bewährter Innerrhoder Gesetzgebungspraxis wird diesbezüglich grosse Zurückhaltung geübt.

Häufige Regelungspunkte

In Kantonsverfassungen, die in den letzten 20 Jahren neu erlassen wurden, finden sich häufig folgende Regelungspunkte:

- Präambel, Funktion der Verfassung als Grunderlass mit Orientierungs- und Leitwirkung
- Umschreibung Kanton als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Staat
- Verhältnis zum Bund und anderen Kantonen
 - Kanton als Teil des Bundes
 - Vorrang Bundesrecht
 - Zusammenarbeit mit anderen Kantonen
- Grundlagen des staatlichen Handelns
 - Beschränkung der Macht des Staates auf das Notwendige
 - Staatsgewalt ruht im Wesentlichen im Volk
 - Rechtmässigkeit
 - Willkürverbot
 - Gesetzmässigkeit
 - Verhältnismässigkeit
 - Treu und Glaube
 - Rückwirkungsverbot
 - Gewaltenteilung
 - Öffentlichkeit und Information
- Grund- und Sozialrechte: häufig Kataloge, aber fast nirgends eigenständige Bedeutung, da meist nicht weiterreichender als bundesrechtlich gewährleistete Grundrechte
- Weitere Gewährleistungen
 - Amtsgeheimnis
 - Rechtsschutz
 - Petitionsrecht
 - Staatshaftung
- Politische Rechte
 - Stimm- und Wahlrecht
 - Ausländerstimm- und Wahlrecht
 - Wahlform (Proporz, Majorz)

- Initiative
- Finanzreferendum
- Petitionsrecht

- Pflichten des Einzelnen
 - Stimmpflicht
 - Amtszwang

- Kantonseinteilung
 - Kantonsgebiet
 - Gebiete Gemeinden und Bezirke

- Kantonale Behörden
 - Stimmvolk
 - Grosser Rat
 - Regierung
 - Gerichte
 - Wählbarkeit
 - Unvereinbarkeiten
 - Immunität

- Lokale Körperschaften
 - Politische Gemeinden
 - Schulgemeinden
 - Kirchgemeinden
 - Gemeinde- und Zweckverbände
 - Weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts
 - Bestand
 - Aufgaben
 - Fusionen
 - Autonomie (soweit kantonales Recht diese gewährt)

- Staatsaufgaben
 - Gesundheit
 - Bildung
 - Kultur
 - Öffentliche Ordnung
 - Soziale Sicherheit und Integration
 - Schutz der Familien
 - Freizeit und Sport
 - Umwelt
 - Raumordnung
 - Verkehr
 - Versorgung mit Grundgütern (Wasser, Energie, Telekommunikation etc.)
 - Wirtschaft
 - Regalien
 - Aussenbeziehungen (interkantonale und internationale Zusammenarbeit)
 - Einbürgerungen
 - Prinzip der Dezentralität
 - Aufsicht

- Gesetzgebung
 - Verfassungsgebungsprozess (Teil- und Totalrevision)
 - Gesetzgebungsprozess
 - Verordnungsrecht
 - Regierungserlasse
 - Weitere Erlasse
 - Was gehört auf welche Ebene

- Zuständigkeitsverteilung Regierung, Grosser Rat, Volk
 - Finanzen
 - Sachgeschäfte
 - Mitwirkung Kanton beim Bund, Stellungnahmen an Bund
 - Standesinitiativen
 - Kantonsreferendum
 - Dringlichkeitsrecht

- Finanzordnung
 - Haushaltsgrundsätze
 - Einnahmen
 - Steuerhoheit (Kanton, Gemeinden)
 - Innerkantonaler Finanzausgleich
 - Kontrolle der Finanzhaushalte

- Staat und Kirche
 - Freiheit in der Gestaltung der inneren Angelegenheiten
 - Anerkannte Glaubensgemeinschaften

- Verfassungsrevision
 - Teilrevision
 - Totalrevision

- Schlussbestimmungen
 - Übergangsrecht
 - Inkrafttreten