

**Zeitschrift:** Appenzellische Jahrbücher  
**Herausgeber:** Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft  
**Band:** 147 (2020)  
  
**Artikel:** Die Ausserrhoder Verfassung von 1995 : Gespräche mit Dorle Vallender und Hans-Jürg Schär  
**Autor:** Spörri, Hanspeter  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-880686>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 15.01.2026

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

## Die Ausserrhoder Verfassung von 1995

*Gespräche mit Dorle Vallender und Hans-Jürg Schär*

HANSPETER SPÖRRI

PORTRÄTFOTOS: HANNES THALMANN

Der politische, soziale und ökonomische Zustand einer Gesellschaft ist das Ergebnis historischer Prozesse und oft heftiger Verteilungskämpfe, des Mit- und Gegeneinanders im politischen Alltag. Dabei geht es um Freiheit, Gerechtigkeit und Macht, um sozialen Ausgleich und mehr und mehr auch um ökologische Nachhaltigkeit. Von Generation zu Generation verschieben sich die Prioritäten. Im Zuge der Aufklärung wurde es zur Selbstverständlichkeit, dass Staat und Staatsgewalt auf einer schriftlich formulierten Verfassung beruhen. Demokratie ist allerdings keine Selbstverständlichkeit, muss immer wieder neu ausgehandelt und definiert werden. Deshalb sind Staatsverfassungen einerseits zwar grundlegende Texte, welche die Form eines Staates, die Pflichten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger festlegen. Sie sind andererseits aber dem unaufhaltsamen Wandel von Werten und Sichtweisen unterworfen und benötigen von Zeit zu Zeit Anpassungen an den Zeitgeist.

Die Redaktion des Appenzellischen Jahrbuchs hat sich deshalb – während in Appenzell Ausserrhoden der Prozess einer Verfassungsrevision im Gang ist und in Appenzell Innerrhoden über den Anstoss eines solchen nachgedacht wird – für die nachfolgenden Gespräche zum Ziel gesetzt, den Geist der Ausserrhoder Verfassung aus dem Jahr 1995 sichtbar zu machen. Diese wurde damals weiterherum für ihre sprachliche Eleganz und inhaltliche Stringenz gelobt und hatte auch Einfluss auf den Revisionsprozess der schweizerischen Bundesverfassung. Die beiden Gesprächspartner Dorle Vallender und Hans-Jürg Schär sind zwei Personen, die bei der Erarbeitung der Verfassung eine wesentliche Rolle gespielt haben. Beide willigten ein, ihre Erinnerungen an fast 30 Jahre zurückliegende Debatten mit uns zu teilen und ihre Sicht des damaligen Prozesses und der daraus resultierenden Verfassung zu schildern.

## «Verfassungen definieren die Grundrechte, die für den Einzelnen wichtig sind»

*Interview mit Dorle Vallender (\*1941), Vizepräsidentin der Verfassungskommission 1991–1995 und Nationalrätin 1995–2003*

«Der Kantonsrat prüft in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll.» So steht es in der aktuell gültigen Kantonsverfassung aus dem Jahr 1995, die Sie mitausgearbeitet haben. Nun, im Jahr 2020 und nachdem sich nach dem positiven Entscheid durch den Regierungsrat und den Kantonsrat auch das Volk mit 73 Prozent Ja-Stimmen dafür ausgesprochen hatte, wird an dieser Totalrevision gearbeitet. Spüren Sie ein leichtes Bedauern? Immerhin galt die 1995er-Verfassung lange Zeit als vorbildlich.

Eine Mehrheit unserer damaligen Verfassungskommission befürwortete ausdrücklich die regelmässige Überprüfung und wollte dies so im Verfassungstext verankert haben – als Garantie, dass die periodische Überprüfung tatsächlich stattfindet. Ich selber war keine Anhängerin dieser Bestimmung, weil ich sicher war, dass jede Generation ohnehin den Grundkonsens neu ausloten will und sich überlegt, was allenfalls zu ändern sei und was man beibehalten könne. Dazu ist keine ausdrückliche Verpflichtung im Verfassungstext nötig. Was es aber braucht, sind Regeln dafür, wie die Verfassung jederzeit geändert werden kann (heute Art. 112 Abs. 1 KV). Nun ist der Revisionsprozess im Gang. Das ist gut so.

Und man hat sich gleich für eine Total-, nicht nur für eine Teilrevision entschieden.

Das hat auch mit den Anpassungen an die Abschaffung der Landsgemeinde zu tun. Es gab bereits viele Teilrevisionen. Beispielsweise wurde das obligatorische Gesetzesreferendum gestrichen – ob das richtig ist, sei dahingestellt.

Aus Ihrer Sicht war die Landsgemeinde eine effiziente Form der Demokratie?

Sie war effizient und auch sehr informativ. Jedes Gesetz kam vor die Landsgemeinde. Alles musste auf diesen Zeitpunkt hin bereit sein. Regierung und Kantonsrat bemühten sich, das Fuder nicht zu überladen, waren zu einer gewissen Selbstbeschränkung gezwungen. Die Bürgerinnen und Bürger fanden alle Informationen zusammengefasst im sogenannten «Landsgemeindebüchlein», der «Geschäftsordnung für die Landsgemeinde». Alles konnte vorher diskutiert werden – und es wurde breit diskutiert; aus meiner Sicht eine sehr gute Form der Demokratie. Ich vermisse sie auch heute noch. Dies nicht zuletzt darum, weil die Landsgemeinde Begegnungen mit Freunden, Bekannten und Unbekannten aus allen Teilen des Kantons bot. Das fehlt heute.

Nun wird die Verfassung angepasst – eine Aufgabe für jede neue Generation, wie Sie sagten. Dazu eine ganz einfache Frage: Warum ist die Verfassung wichtig? Die wenigsten Bürgerinnen und Bürger haben sie präsent.

Ich habe volles Verständnis dafür, wenn man sie nicht jeden Tag konsultiert. Aber wir alle haben sie einst zugeschickt bekommen und die aktuelle Fassung kann man problemlos im Internet nachlesen. Wer will, kann sich in ihr orientieren. Verfassungen regeln die rechtliche Grundordnung eines Staates: im Falle der Schweiz die Bundesverfassung für den Bund und die Kantonsverfassung für den Kanton. Verfassungen spiegeln den politischen und gesellschaftlichen Grundkonsens zu einem bestimmten Zeitpunkt – und sind deshalb eigentlich eine spannende Lektüre. Interessant ist zum Beispiel, welche Rechte in der Verfassung aufgeführt – oder auch nicht erwähnt – sind. Jeder Kanton kann ergänzend zur Bundesverfas-







sung Rechte und Pflichten aufnehmen, die ihm besonders wichtig erscheinen. Die Bundesverfassung enthält lediglich einen Minimalstandard der Grundrechte. Die Kantone können weitergehen. Das zeigt die Eigenstaatlichkeit der Kantone.

Die Verfassung ist sozusagen die Metaebene der Politik. Diese hat Sie offenbar so sehr fasziniert, dass sie nach der Erfahrung in der Ausserrhoder Verfassungskommission auch als Nationalrätin auf eidgenössischer Ebene in der Verfassungskommission Einsitz nahmen.

Mich fasziniert, dass die Verfassungen tatsächlich die Grundrechte definieren, die für den Einzelnen wichtig sind. Die Kantonsverfassung zeigt, was der Staat von uns fordern darf, welche Freiräume er uns gewährleisten muss, welche Pflichten er gegenüber uns Bürgerinnen und Bürgern hat – beispielsweise gegenüber den sozial Schwachen. Und es geht auch um die Organisation des Staates. Wie ist die Gewaltenteilung geregelt? Wer wählt und beaufsichtigt wen? Kurz, die Kantonsverfassung enthält die rechtlichen Grundlagen des Staates. Manchmal ist es hilfreich, in der Verfassung nachzulesen, was gilt.

Ihre Exemplare der Ausserrhoder und der Bundesverfassung, die vor uns auf dem Tisch liegen, sehen ziemlich mitgenommen aus.

(Lacht.) Dies sind meine Nostalgieexemplare: meine Arbeitsinstrumente aus der aktiven Zeit und inzwischen auch in die Jahre gekommen.

Die Ausserrhoder Kantonsverfassung aus dem Jahr 1995 ist zu einer besonderen Zeit entstanden. Rückblickend kann man sagen, damals habe eine gewisse Aufbruchstimmung geherrscht. Zwischen den Zeilen lässt sich das bis heute aus dem Text herauslesen.

Das hat auch mit dem Frauenstimmrecht zu tun, also mit der Tatsache, dass die stimmberechtigten Männer an der Landsgemeinde 1989 den Frauen das Stimm- und Wahlrecht eingeräumt haben. Es war zwar nur ein knapper Entscheid, und er wurde nicht von allen

goutiert. Am Rande der Landsgemeinde kam es zu ein paar unschönen Szenen. Einzelne Männer verliessen wütend den Landsgemeindering, ein paar sollen den Degen weggeschmissen haben. Aber grundsätzlich wurde der Entscheid akzeptiert. Ansonsten gab es in jenen Jahren keine wesentlichen Probleme. Die Kantonalbank schien äusserlich noch intakt zu sein.

Keine Wolken am Horizont?

Die wurden erst später sichtbar.

War man sich also einig, dass man einen fortschrittlichen Staat konstituieren wollte?

Jene, die mitredeten, waren sich einig, dass man vorwärtsmachen, etwas Neues schaffen wollte. Unsere damals gültige Kantonsverfassung war 85 Jahre alt. Eine Erneuerung drängte sich auf. Übrigens war auch die Bundesverfassung damals «alt» – ihr Grundrechtsteil war äusserst rudimentär. Wir hatten auf Kantonsebene deshalb die Chance, all das in unsere Verfassung aufzunehmen, was das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung neu entwickelt hatte, Grundrechte, die längst galten, aber nirgendwo explizit festgehalten waren.

Das Bundesgericht war der Verfassung vorausgeeilt?

Das kann man so sagen. Wir konnten das aufarbeiten. Der Prozess der Neugestaltung der Kantonsverfassung erfolgte in einer grundlegend positiven Stimmung, trotz vieler Auseinandersetzungen und Meinungsverschiedenheiten.

War man sich bewusst, dass man mit der Verfassung eigentlich das Spielfeld für künftige politische Auseinandersetzungen vorbereitete?

Sicher. Wir legten die Grundregeln fest, die auf der nächsten politischen Stufe mit Gesetzen ausformuliert werden mussten. Auch Pflichten wurden in die Verfassung aufgenommen – und Sozialziele. Der kürzlich verstorbene Hansueli Schläpfer setzte sich als Kantonsrat und Mitglied der Verfassungskommission dafür ein, dass ein Artikel aufgenommen wurde, der aus-



drücklich festhält, dass per Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben verpflichtet werden kann – oder zu einer Ersatzabgabe (Art. 26 KV). Wir kennen das von der Feuerwehr. Hansueli Schläpfer sah als Arzt, dass es eines Tages zu einem Mangel an Pflegepersonal kommen könnte und fand, es müsse doch die Möglichkeit bestehen, Leute heranzuziehen, um derartige Aufgaben zu übernehmen. Damals war ich skeptisch, empfand dies als Schwarzmalerei. Heute – in jüngster Zeit auch mit den Erfahrungen der Corona-Krise – halte ich diesen Verfassungsartikel für visionär.

**Es stellt sich aber die Frage: will man das als Verpflichtung in der Verfassung? Ist Freiwilligkeit nicht besser?**

Es besteht die Möglichkeit, sich von der Verpflichtung zu befreien: mit einer Ersatzabgabe. Aber der Verfassungsartikel macht deutlich, dass wir alle zum Gemeinwohl beitragen müssen: «Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft [...]».

**Muss der Staat für Gerechtigkeit sorgen?**

Er muss für den Ausgleich in der Gesellschaft sorgen – und dafür, dass wir alle entsprechend unseren Möglichkeiten unseren Beitrag zum Gemeinwesen leisten. Wir haben nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Es braucht uns alle. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die Belastung unter Umständen so gross werden kann, dass wir unseren Beitrag in der Pflege oder in der Unterstützung von Mitmenschen leisten müssen. Die Verfassung muss uns auch auf das heute Unvorstellbare vorbereiten.

**Was waren damals die umstrittensten Themen? Die Gleichstellungsfrage?**

Diese gehörte zu meinen wichtigsten Anliegen. Auf kantonaler Ebene stiess ich dabei nicht auf Probleme – aber später bei der Bundesverfassung schon. Ähnlich war es bei der Freiheit zur Wahl der Lebensform. «Niemand darf insbesondere aufgrund seines Geschlechts, seines

Alters, seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seiner Sprache, seiner Herkunft, seiner politischen, religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung, seiner Lebensform oder seiner körperlichen und geistigen Anlagen diskriminiert werden», steht in der geltenden Kantonsverfassung (Art. 5 Abs. 2 KV). Damit war beispielsweise die Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Partnerschaft gemeint. Der Begriff geht auf die europäische Menschenrechtskonvention zurück und bezog sich zunächst auf Fahrende, die eine ganz andere Lebensform kennen als wir Sesshaften. Er wurde dann auf die sexuelle Orientierung ausgedehnt. In der Ausserrhoder Verfassungskommission war die explizite Anerkennung dieses Grundrechts damals kein Problem. Auf Bundesebene musste ich dafür viel vehementer mit Gleichgesinnten um eine Mehrheit ringen.

**Eine schwierige Erfahrung?**

Nein, aber sicher spannend. Kontroverse Diskussionen sind nötig. Sie bringen einen voran.

**Kommt man mit einer gut formulierten Verfassung dem Idealzustand der Demokratie näher?**

Gibt es den? Ideal wäre es, man würde so lange diskutieren, bis man eine Übereinstimmung erreicht, bis sich alle dem «zwanglosen Zwang des besseren Arguments» fügen, wie es Jürgen Habermas formuliert hat. Im politischen Alltag gibt es das kaum.

**Einen für Sie persönlich wegweisenden politischen Moment haben Sie im Palazzo Pubblico in Siena erlebt, vor dem berühmten Freskenzyklus des Malers Ambrogio Lorenzetti, entstanden im 14. Jahrhundert.**

Ein erstaunlich aktuelles Kunstwerk. Es zeigt die «Auswirkungen der guten und der schlechten Regierung». Und ja, man kann daraus durchaus Hinweise entnehmen auf das, was eine Verfassung enthalten muss oder woran sich eine verfassungsgebende Versammlung – eine Konstituante – halten sollte, damit überhaupt eine gute Regierung entstehen und ihre Funktion – nachdem sie vom Volk gewählt



wurde – ausüben kann. Man weiss heute kaum noch, dass die italienischen Stadtrepubliken im 14. Jahrhundert – dem berühmten Trecento, der Zeit der Vorrenaissance – bereits über geschriebene Verfassungen verfügten. Beispielsweise für Siena war auf diese Weise festgehalten, was innerhalb der Stadtmauern galt. Der zunächst in Latein formulierte Text wurde ins Italienische übersetzt, damit er für die Bevölkerung verständlich war. Lorenzetti hat auf seinen Fresken einerseits die politischen Tugenden dargestellt, die eine gute Regierung auszeichnen. Beispielsweise sitzt Pax – als Allegorie für den Frieden – ganz entspannt auf dem Sofa und hat anscheinend nichts zu tun. Der Friede ist dank der guten Regierung gewährleistet. Dies zeigt auch, wie die Verfassung eine befriedende Wirkung hat, indem sie beispielsweise dafür sorgt, dass die Funktionen so verteilt sind, dass sich nicht irgendwo im Staatsgefüge zu viel Macht zusammenballt. Um dieses Ziel zu erreichen, gab es damals ein ausgeklügeltes System für Wahlen. Das Staatsoberhaupt, das aber nur die Aufgabe hatte, die Sitzungen zu leiten, wurde für sechs Monate gewählt, bezog für das Amt einen Lohn, musste aus einer Gemeinde stammen, die mindestens 40 Kilometer ausserhalb der Stadtmauern lag, um sicherzustellen, dass die Person in der Stadt nicht verhandelt war. Dann gab es eine Bürgerversammlung mit 300 Leuten, die im Steuerregister eingetragen sein mussten, also zu den Leistungsträgern gehörten. Sie mussten katholisch sein und wurden nur für eine begrenzte Zeit gewählt. Die Exekutive bestand aus neun Männern, die für nur zwei Monate gewählt wurden. In dieser Zeit durften sie ihren Amtssitz nicht verlassen, mussten auch da wohnen – um Korruption und Filz möglichst auszuschliessen.

Die Verfassungsväter von damals – Frauen waren wohl nicht darunter – schienen die Leute zu kennen. Sie wussten wohl, dass es geschehen kann, dass man sich gegenseitig Vorteile zuschanzt und die Gerechtigkeit verloren geht. Das versuchte man durch dieses rigide Wahlsystem zu unterbinden. Die kurze Amtszeit führte

dazu, dass innerhalb eines Jahres 54 Männer Exekutivfunktionen ausübten. Das wäre heute unvorstellbar – und ist wohl auch nicht mehr nötig. Wir verfügen über andere Kontrollinstrumente.

Aber die Grundidee ist die Begrenzung der Macht, die Balance zwischen unterschiedlichen Interessengruppen.

Macht verführt! Das wusste man auch damals.

Wenn man einen Blick auf das heutige Italien wirft, kann man den Eindruck gewinnen, die Entwicklung verlaufe nicht immer nur in Richtung Fortschritt.

Es kann auch zu einem dramatischen Rückschritt kommen. Was bis heute unbekannt ist: Woher hatte Lorenzetti die Ideen für sein Bild? Hatte er Ratgeber? Wurde ihm die Arbeit mit allen Details so in Auftrag gegeben? Das Fresko schmückt den Empfangssaal der damaligen republikanischen Regierung, der neun für zwei Monate gewählten Männer. Wer den Raum betritt, sieht links die Darstellung der schlechten Regierung. Dieser Teil des Freskos ist in schlechtem Zustand, es ist nicht mehr alles sichtbar. Aber der Tyrann auf dem Stuhl gleicht schon äusserlich dem Teufel. Hochmut, Habgier und Eitelkeit kommen vor. In der Stadt gibt es keinen Handel, nur Streit. Auf dem Land wird nicht gesät, man sieht keine weidenden Tiere. Geradeaus folgt die Veranschaulichung der guten Regierung – und auf der rechten Wand sind deren Auswirkungen dargestellt. Diese Teile des Freskos sind gut erhalten. Es ist im Detail alles nachvollziehbar, was Handel, Künste etc. zum friedlichen Leben der Stadtrepublik beitragen. Auch die göttliche Sphäre ist hier sichtbar.

Hat das Gemälde Sie in Ihrer politischen Arbeit beeinflusst?

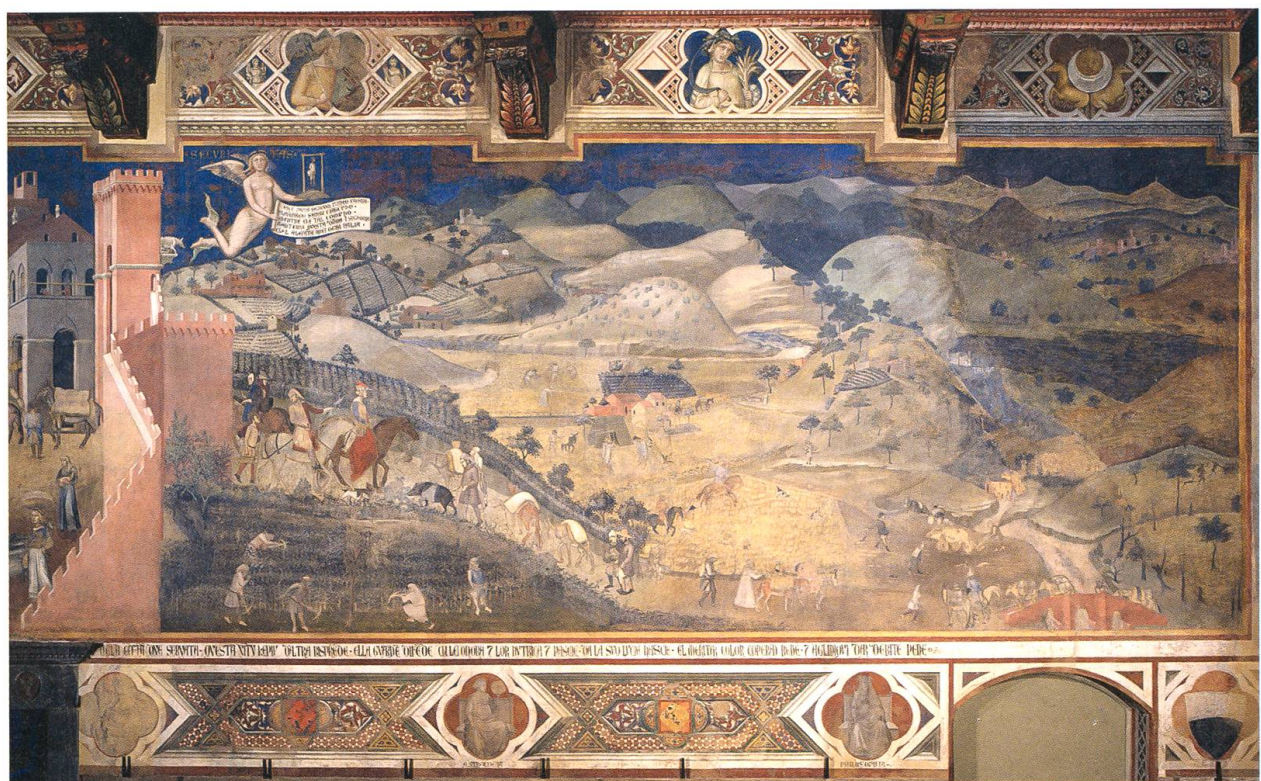
Nein, ich habe es 2003 zum ersten Mal gesehen, während meines Studienaufenthalts in Florenz. Aber es veranschaulicht zeitlos gültig für uns alle – mit und ohne Amt – in was für einem Staat wir leben möchten.





Ausschnitte aus dem Freskenzyklus von Ambrogio Lorenzetti (um 1290–1348) in der Sala dei Nove des Palazzo Pubblico von Siena (1338/39). Allegorie der Guten Regierung (oben) und die Auswirkungen der Guten Regierung auf Stadt und Land (rechts).







Kommen wir abschliessend nochmals auf die Verfassungsarbeit im Kanton zurück. Wie kam der Prozess der Totalrevision in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre eigentlich in Gang?

Der Anstoss ging vom Regierungsrat aus. Er hatte erkannt, dass die Kantonsverfassung von 1908 keine Antworten mehr auf die grossen Veränderungen in der Gesellschaft oder in der Geopolitik geben konnte. Daher beauftragte er Ratschreiber Hans-Jürg Schär damit, abzuklären, ob und in welchem Umfang die Kantonsverfassung revisionsbedürftig sei. Auf dieser Grundlage beschloss 1991 die Landsgemeinde eine Totalrevision. Der Kantonsrat betraute eine breit zusammengesetzte Verfassungskommission mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Das Vorgehen war – im Rückblick – einfach, aber zielführend. Es gab keinen ausgearbeiteten Verfassungsentwurf, sondern die Kommission erstellte vielmehr einen Fragenkatalog. Jeder und jede konnte grundsätzliche Fragen stellen, wie z. B. ob unser Kanton eine Kantonalbank brauche, ob eine obligatorische kantonale Assekuranzversicherung notwendig sei, ob eine kantonale Heimaufsicht für Alters- und andere Heime zu den Aufgaben des Kantons gehöre etc. In der nächsten Phase wurde dieser Fragenkatalog breit diskutiert und zu mehrheitsfähigen Thesen verarbeitet. Dieses von der Kommission verabschiedete Thesepapier bildete die verbindliche Grundlage für einen eigentlichen Verfassungsentwurf, der vom Sekretariat der Kantonskanzlei geschrieben wurde.

Als Mitglied der Verfassungskommission sind Sie auch mitverantwortlich für die Präambel: Wie wichtig ist diese in der Kantonsverfassung von 1995?

Die Präambel hat damals sehr viel Aufsehen erregt. «Im Vertrauen auf Gott», wie es dort heisst, ist der Hinweis darauf, dass wir als Menschen nicht das Mass aller Dinge sind, die Wahrheit nicht für uns gepachtet haben. Auch die Verantwortung «für die Schöpfung in ihrer Vielfalt» wird angesprochen. Schon damals, in den 1990er-Jahren, war die Umwelt ein Thema und

man war sich bewusst, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl des Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind. Das kommt auch im erwähnten Fresko Lorenzettis zum Ausdruck. In der kurzen Präambel steht gewissermassen alles, was im weiteren Text in Rechte und Verpflichtungen gegossen oder mit den Sozialzielen angesprochen wird. Die Präambel entsprach einem Grundkonsens der Kommission und wohl auch der Bevölkerung: Unsere Kantonsverfassung wurde in der Volksabstimmung mit grossem Mehr angenommen. Die Präambeldiskussion war aber schon damals «episch». Auf Bundesebene wiederholte sich dies. «Mit Gott»? «Ohne Gott»? Mit einem «bisschen Gott»? Unsere Ausserrhoder Präambel war übrigens wegleitend auch für die Verfassungskommission auf Bundesebene, einerseits weil sie den Ausgleich zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft thematisiert und nicht zuletzt auch wegen ihrer schlichten, präzisen Sprache. Darauf war ich richtiggehend stolz.



## «Ein grosser Sprung, den der Kanton damals machte»

*Interview mit Hans-Jürg Schär (\*1937), Ratschreiber von Appenzell Ausserrhoden 1964–2000*

Wer im Internet zu Ihrer Person recherchiert, stösst auf eine erste Erwähnung im Jahr 1962. Die Zeitschrift «Das Schweizerische Rote Kreuz» berichtete über den Einsatz einer Rotkreuz-equipe an der tunesisch-algerischen Grenze, der auch der junge Berner Student der Rechte, Hans-Jürg Schär, angehörte.<sup>1</sup>

Ich hatte ein Angebot angenommen, als «délégué de la croix-rouge» nach Nordafrika zu fliegen, um bei der Rückführung algerischer Flüchtlinge zu helfen, die auf dem Territorium Tunesiens lebten.

Sie tauschten die schweizerische Sicherheit gegen die spannungsgeladene Atmosphäre am Ende des Algerienkriegs?

Dessen war ich mir damals kaum bewusst, obwohl an der tunesisch-algerischen Grenze teilweise immer noch geschossen wurde. Wir lösten einfach unsere Aufgabe, zusammen mit unterschiedlichen Menschen aus zahlreichen anderen Ländern.

Etwa zwei Jahre später wurden Sie als Berner zum Ratschreiber des Kantons Appenzell Ausserrhoden gewählt – was Sie dann bis zur Pensionierung blieben. Ein erstaunlicher Lebenslauf!

Nach dem Studium hatte ich zunächst auf der Generaldirektion der PTT gearbeitet. Eines Tages liess mich Generalsekretär Albert Morant in sein Büro kommen. Ich fürchtete, einen gravierenden Fehler begangen zu haben. Es war unüblich, so herbeizitiert zu werden. Morant, der mit Regierungsrat Jakob Langenauer befreundet war, fragte mich aber lediglich, ob ich allenfalls interessiert wäre, in einem kleinen Kanton Staatsschreiber zu werden. Das war im Mai 1964. Meine Frau und ich hatten eben erst geheiratet, und ich erzählte ihr von dieser Möglichkeit – und dass ich wohl mindestens fünf

Jahre lang an dieser Stelle würde ausharren müssen. Damals war mir kaum bewusst, was ein Staatsschreiber zu tun hat. Aber gleichwohl signalisierte ich mein Interesse. Darauf reisten Regierungsrat Jakob Langenauer und Landammann Hermann Kündig zu mir nach Bern. Sie nannten im Gespräch auch den Lohn – ziemlich genau das Doppelte dessen, was ich bei der PTT verdiente. Meine Frau und ich entschieden uns dann schnell, und im August 1964 trat ich mein neues Amt in Herisau an. Den Kanton allerdings kannte ich noch kaum; ich war bis dahin ein einziges Mal hier gewesen, in einem Pfadfinderlager in der Nähe von Teufen.

Sie waren von Anfang an bei den Regierungsratssitzungen dabei – in einem Gremium, dessen Mitglieder mindestens eine Generation älter waren als Sie.

Ich wusste, wie gesagt, nicht recht, was meine Aufgabe war. Und mein Vorgänger führte mich nicht in die Aufgabe ein. Als ich in das schön aufgeräumte Büro kam, war er schon weg. Ein guter Einstieg! Ich musste mein Amt selbst gestalten, meine Rolle sozusagen erfinden.

War der Kanton damals aus Ihrer Sicht konservativ?

Darauf achtete ich gar nicht. Konservativ war er vermutlich schon – und sicher noch sehr ländlich. In der Regierung sassen keine Intellektuellen. Aber es war eine Behörde, in der man miteinander sprach, in der man aufeinander hörte, in der man sich gegenseitig vertraute. Im Lauf der Jahre wurde mir das immer mehr bewusst.

Wie lautet Ihre kürzeste Definition der Aufgaben des Staatsschreibers – oder Ratschreibers, wie er in Appenzell Ausserrhoden genannt wird? Er ist der Stabschef der Regierung.



Bedeutet das, dass sich die Regierungsräte auf ihn verlassen?

Es bleibt ihnen fast nichts anderes übrig. Das gilt übrigens auch für den Kantonsrat. Der Staatsschreiber sieht, wie und wo die Fäden zusammenlaufen. Nebst dem Gerichtsschreiber des Obergerichts war ich in den 1960er-Jahren weit und breit der einzige Jurist und deshalb für die juristischen Belange aller Direktionen zuständig – eigentlich eine unlösbare Aufgabe. Aber man hat es einfach gemacht.

Was hat Sie an Appenzell Ausserrhoden derart fasziniert, dass Sie ein Berufsleben lang im Amt blieben?

Es war weniger der Kanton, eher das Amt. Es kamen damals so viele Aufgaben auf mich zu, dass ich gar keine Zeit hatte, an den Kanton im weitesten Sinn überhaupt zu denken. Und nach und nach lernte ich, was ein Staatsschreiber zu tun hat.

Die 1960er-Jahre sind eine Zeit des gesellschaftlichen, kulturellen und technologischen Wandels. War die Notwendigkeit zur Modernisierung auch in Appenzell Ausserrhoden ein Thema?

Mitte der 1960er-Jahre war in Regierung und Kantonsrat von Modernisierung noch nicht viel zu spüren. Es ging sehr einfach zu und her. Regierungsrat war ein Halbamt, mindestens vom Lohn her. Ein Regierungsrat verdiente damals etwa 2000 Franken – die Hälfte dessen, was der Ratschreiber verdiente.

Machen wir einen Zeitsprung: Etwa 25 Jahre nach Ihrem Amtsantritt, zu Beginn der 1990er-Jahre, begannen Sie sich mit einer Verfassungsreform auseinanderzusetzen.

Ich hatte schon lange das Gefühl, die alte Verfassung sei nicht mehr zeitgemäss. Die Frage einer Gesamtrevision stand im Raum: mit grösserer Dringlichkeit seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1989. Man stellte damals auch Überlegungen zur Beibehaltung oder Abschaffung der Landsgemeinde an. Es war also an der Zeit, gründlich über das Staatswesen nachzudenken. Aber eine Verfassungs-

revision kann nicht einfach der Ratschreiber auf den Weg bringen. Ich brachte das Thema in die Regierung, und diese beauftragte mich, Material für die Diskussion bereitzustellen.

Es war nicht bloss «Material», das Sie sammelten. Sie verfassten eine 143 Seiten zählende «Übersicht über die wichtigsten Probleme», die Sie im August 1990 ablieferten.<sup>2</sup>

Ich habe eine seriöse Arbeit abgeliefert, die konkrete Mängel der aus dem Jahr 1908 stammenden Kantonsverfassung auflistete und die Themen der möglichen und aus meiner Sicht nötigen Totalrevision beschrieb. Im Übrigen habe ich das nebenbei machen müssen, denn das Amt als Ratschreiber konnte ich nicht einfach ruhen lassen.

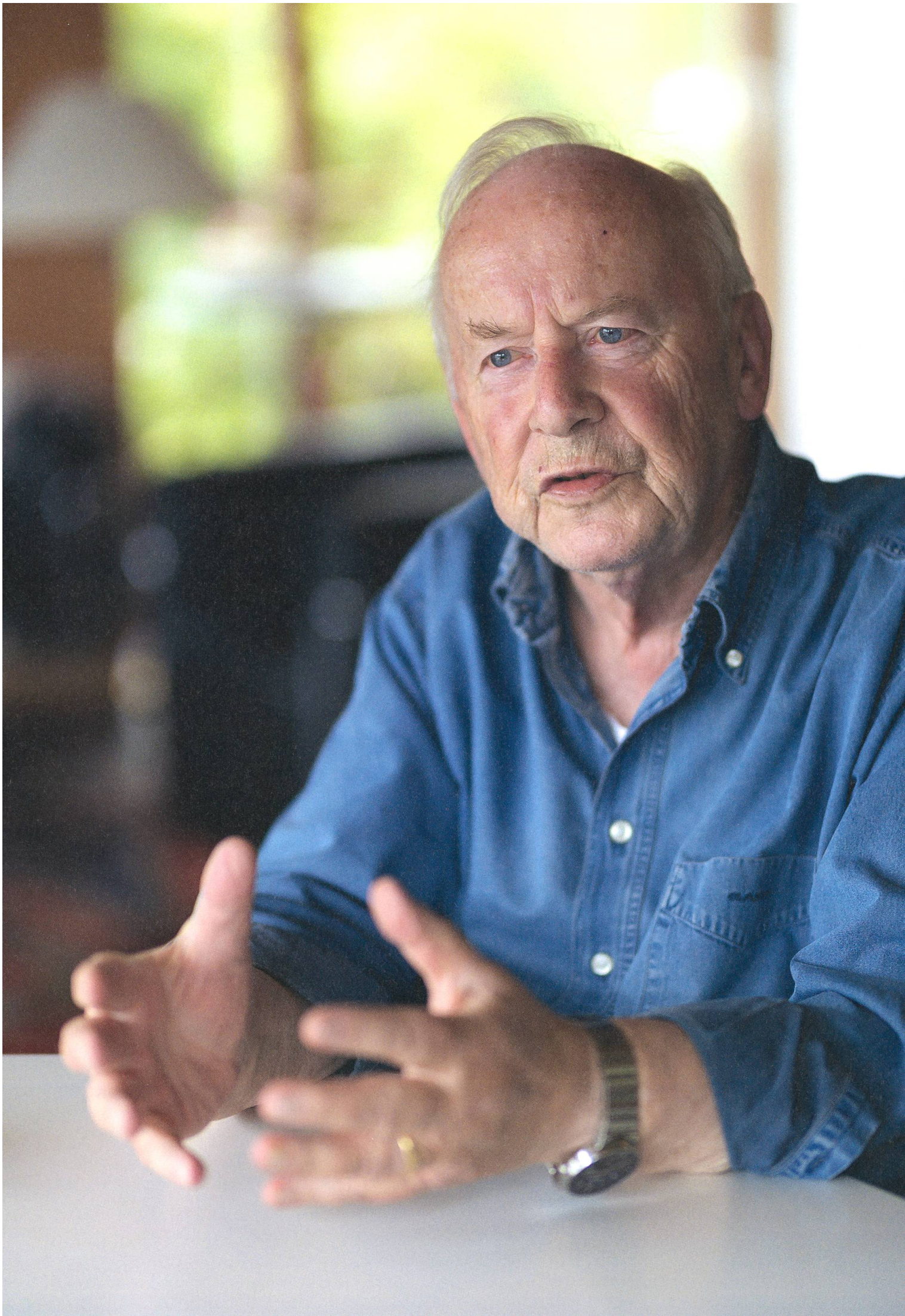
Was waren denn die Hauptmängel?

Einerseits die unbefriedigende Systematik. Andererseits ging die über 80-jährige Verfassung von einem Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts aus. Sie war von der – in den Gemeinden längst überholten – Versammlungsdemokratie geprägt. Grundrechte und Staatsaufgaben waren unvollständig und in veralteter Weise dargestellt. Zudem genügten die Behördenorganisation und die Kompetenzordnung den Ansprüchen an eine moderne Staatsleitung nicht mehr.

Auf Interesse über die Kantonsgrenzen hinaus stiess das Vorgehen, das in Appenzell Ausserrhoden gewählt wurde. Daniel Thürer, Professor für Völkerrecht der Universität Zürich, konstatierte einen Willen des Verfassungsgebers, eigene Wege zu gehen.<sup>3</sup>

Wir haben in der Tat ein besonderes Vorgehen gewählt. Per Inserat suchten wir die Mitglieder der vorbereitenden Kommission. Allerdings übertrug man die politische Verantwortung für die neue Verfassung dem Kantonsrat, nicht etwa einem Verfassungsrat mit eigenen Kompetenzen. Die Kommission erarbeitete lediglich den Entwurf und war dadurch freier, weil sie nicht die abschliessende Verantwortung trug. Die NZZ bezeichnete dieses Vorgehen einmal sogar als «listig». Die vorbereitende







Kommission war breit abgestützt, aber nicht nach Parteienproporz zusammengestellt – sondern einfach mit hellen Köpfen bestückt.

Musste man nicht auf die Parteien Rücksicht nehmen, da später der Kantonsrat über die Verfassung entschied?

Parteien spielten damals in Ausserrhoden noch kaum eine Rolle. Das fiel mir gleich am Anfang auf, als ich mein Amt angetreten hatte. Es war alles mehr oder weniger freisinnig, und der Freisinn deckte ein beachtliches Spektrum ab. In einem Vortrag, den ich in St. Gallen zur neuen Verfassung hielt, sagte ich, die Atmosphäre in der Verfassungskommission sei «angenehm freisinnig» gewesen.

Sie gingen bei der Arbeit sehr grundsätzlich vor, stellten alles in Frage, auch das Selbstverständliche.

Das muss man bei einer Totalrevision so machen. Bei den theoretischen Teilen war uns übrigens der Kanton Bern ein wichtiges Vorbild, der kurz zuvor eine neue Verfassung erarbeitet hatte. Wir waren selbst nicht in der Lage, die Grundrechte wissenschaftlich in der Tiefe zu ergründen, konnten aber von der Vorarbeit Berns profitieren. Manchmal ist Abschreiben ganz nützlich. Bern und Appenzell Ausserrhoden sind zwar unterschiedlich gelagerte Kantone, die Grundrechte sind aber überall im Kern die gleichen.

Wie hatten Sie die Arbeit organisiert?

Hans Höhener nahm das Heft in die Hand. Peter Wegelin war Präsident der Verfassungskommission. Auf der Kantonskanzlei führten wir das Sekretariat, machten die Feinarbeit, fassten die Ideen aus der Verfassungskommission in Worte. Die 47-köpfige Kommission teilte sich in fünf Arbeitsgruppen auf, die sich um unterschiedliche Themen kümmerten. Zuvor hatten wir im Plenum Grundsätze festgelegt, die für alle Arbeitsgruppen gelten sollten, so zu Umfang und Sprache der Verfassung. Danach entwickelten die Arbeitsgruppen ihre Thesen. Sie sollten möglichst frei sein, zunächst einfach die

Inhalte der neuen Verfassung skizzieren. Die konkreten Formulierungen, das Redaktionelle und Formalistische, erledigten wir dann auf der Kanzlei.

Sprache war für Sie persönlich immer von grosser Bedeutung.

Ich suchte immer nach möglichst präzisen Wendungen. Auch beim Formulieren der Verfassung. Ich habe unseren Text zur Vorbereitung auf dieses Gespräch wieder einmal durchgelesen – und ich halte ihn immer noch für gelungen. Uns wurde damals von vielen Seiten bestätigt, dass er sehr gut lesbar sei. Auch wenn ich im Grossen Rat und vor der Verfassungskommission von Basel Stadt, in St. Gallen oder Schaffhausen referieren durfte, vernahm ich positive Rückmeldungen. Man staunte weniger über den Inhalt als über die Art und Weise unseres Vorgehens und über den sprachlichen Schliff.

Wer trägt dafür die Verantwortung?

Ich habe den Finish gemacht. Aber viele haben mitgewirkt. Die Formulierungen der Präambel stammen teilweise vom Schriftsteller Heinrich Kuhn (\*1939). Wichtig war, dass der Text aus den anfänglich formulierten Thesen erarbeitet wurde, als eine Verdichtung. Wenn es nicht gelang, einen Gedanken verständlich zu formulieren, dann war er noch nicht reif.

Fehlt in dieser Verfassung etwas, was Sie gerne integriert gehabt hätten, wofür sich aber keine Mehrheit fand?

Nein! Ich war im Gegenteil überrascht, was alles aufgenommen wurde, zum Beispiel das Verhältnis Staat – Kirche betreffend. In einer langen Diskussion in der entsprechenden Arbeitsgruppe entschied man sich für die faktische Unabhängigkeit der Kirchen vom Staat. Wir formulierten es so: «Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die kirchlichen Körperschaften regeln ihre inneren Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, von ihren Mitgliedern Steuern zu



erheben. Beschlüsse und Verfügungen kirchlicher Organe können nicht an staatliche Stellen weitergezogen werden.» (Art. 109 KV) – Das finde ich heute noch passend.

Die Arbeitsgruppen gingen ihre Arbeit sehr unterschiedlich an. Es war eine komplexe Aufgabe, ihre Ideen und Vorstellungen möglichst verständlich und präzise in Worte zu fassen, mit gleicher Dichte und Tiefe. Auf der Schwägalp präsentierten wir dem Kantonsrat dann in einer ganztägigen Veranstaltung den Entwurf, auf den sich die gesamte Verfassungskommission geeinigt hatte. Bereichert wurde dieser Anlass unter anderem durch ein Referat des bereits erwähnten, aus Teufen stammenden Professors Daniel Thürer.

Dieser lobte in einem später verfassten Artikel das neue Ausserrhoder Verfassungswerk, weil es weit über das konkrete Unternehmen hinaus bedeutsame «Tiefenstrukturen» einer zeitgenössisch konzipierten Rechtsgemeinschaft sichtbar mache. Man kann es noch immer nachlesen: In der Verfassung von 1995 herrscht ein progressiver Geist.

Vorauszuschauen und vorauszudenken war unser Ziel. Das Jahr 1989, in dem die Arbeit aufgenommen wurde, sticht durch eine Reihe von einschneidenden Ereignissen hervor – auch in meiner persönlichen Erinnerung. Es war einmal das Jahr des Mauerfalls. Man sah, dass der Kalte Krieg zu Ende war, wusste aber noch nicht, welche politische Ordnung sich ergeben würde. Für mich persönlich denkwürdig war die Erfahrung mit Roman Signers Aktion «Zündschnur», die ich begleitete. Der Künstler war eingeladen worden, auf die Eröffnung der Olma hin eine Aktion durchzuführen. Die beiden Appenzell waren damals Gastkantone. Roman Signer liess auf der Strecke von Appenzell nach St. Gallen, entlang der Bahngleise, während 30 Tagen eine Zündschnur abbrennen. Beim Start und am Zielbahnhof verpuffte je eine Ladung Schwarzpulver. Für manche war das eine Provokation, für andere eine philosophisch-künstlerische Anregung, über Zeit und Raum nachzudenken.

Die Aktion passte zur damaligen Stimmung.

Es war eine Zeit, in der sich auch der Kanton veränderte. Eine Aufbruchstimmung war entstanden, die das Konservative etwas abmilderte. Landammann Hans Höhener spielte dabei eine wesentliche Rolle. Er sah damals, dass die Möglichkeit bestand, einiges anzupacken, nötige Reformschritte in Gang zu setzen. Es war aus meiner Sicht die beste Zeit des Kantons – rückblickend gesehen. Wieweit die Bevölkerung den Aufbruch mittrug, weiss ich nicht. Vielleicht wurden einige vergessen oder übergangen oder hatten sich wegen der Annahme des Frauenstimmrechts in den konservativen Schmollwinkel verzogen. Der Regierungsrat bremste die Entwicklung nicht, der Kantonsrat ebenfalls nicht. Auch die konservativen Kräfte trugen die neue Verfassung mit. Es war ein grosser Sprung, den der Kanton damals machte. Und auch die Kulturstiftung, bei deren Gründung ich damals mitwirken und die ich dann präsidieren durfte, ist aus diesem Geist des Aufbruchs entstanden.

Heute ist der gesellschaftliche und politische Dialog – das «Debattenklima», das Sie für die Zeit der Entstehung der Kantonsverfassung von 1995 loben – gefährdet. Die Medien haben ihre Rolle in der Strukturierung und Moderation der öffentlichen Diskussion verloren. Leider!

Für sie gibt es keinen Ersatz.

Es ist wohl auch eine Frage von Persönlichkeit und Charakter. Im heutigen Journalismus findet man vielleicht noch gutes Handwerk – und manchmal nicht einmal mehr das. Abgenommen hat die Passion für die öffentliche Sache. Die Kontinuität fehlt. Markante, individuelle Stimmen sind selten geworden. Ich denke beispielsweise an Hans Alder (1922–1982), der noch als amtierender Regierungsrat in der Appenzeller Zeitung jeweils den Leitartikel «Am Vorabend der Landsgemeinde» verfasst hat – eine Meisterleistung, auch wenn er die Rollenenteilung zwischen Journalismus und Regierung nicht einhielt. Er schaffte es, brillante Texte zu



formulieren, ohne mit sich und der Welt in Konflikt zu geraten. Derartige Persönlichkeiten sind heute selten.

**Der Landsgemeinde, die diesen Kanton prägte, trauern Sie aber nicht nach?**

Es war einfach an der Zeit, dass sie abgeschafft wurde.

**Die Landsgemeinde hatte Charme!**

Das trifft zu. Übrigens hatte ich mir bei der letzten Abstimmung über das Frauenstimmrecht – als es knapp angenommen wurde – vorgenommen, den Kanton zu verlassen, falls es erneut zu einer Ablehnung käme. Ich hätte das nicht mehr mitmachen wollen. Die Landsgemeinde – besonders wenn sie das Landsgemeinde lied sang – war beeindruckend. Ihre Nachteile waren aber offensichtlich.

**Blicken wir zum Schluss in die Zukunft: Was sind wir heute für ein Staatswesen? Wie packen wir die Herausforderungen an?**

Die Politik ist nüchterner geworden. Die Aufbruchstimmung von einst ist verschwunden. Gegenüber komplexen politischen Themen konstatiere ich eine gewisse Unbekümmertheit. Das Tagesgeschäft nimmt sehr viel Raum ein. Die längerfristige Perspektive tritt in den Hintergrund, im Kanton ebenso wie in den Gemeinden. Das hat vielleicht auch sein Gutes. Man löst einfach die Aufgaben, die sich gerade

stellen, ergeht sich nicht in Debatten über langfristige Perspektiven. In unserer Verfassungspräambel haben wir einst formuliert, dass wir eine freiheitliche, friedliche und gerechte Lebensordnung mitgestalten wollen – und zwar über Grenzen hinweg. Ich fürchte, das hat an Gewicht verloren. Man ist mehr auf sich selbst konzentriert, lässt Grenzen Grenzen sein. Einst erlebte ich, wie ernst wir auch international genommen wurden, beispielsweise in der Bodenseekonferenz von den da mitwirkenden Kantonen und Bundesländern. Die Organisation existiert zwar noch. Aber ein echtes Interesse an ihr spüre ich nicht. Vielleicht ist man einfach auf dem Boden der Realität angekommen. Allerdings ist das eine Alterssicht. Vielleicht fehlt mir selbst etwas die Zukunftsperspektive. Diese finde ich heute ausserhalb der Politik, insbesondere im Kontakt mit meiner Frau, meinen Kindern und ihren Familien – und mit meinen Freunden.

1 Die Rückführung der algerischen Flüchtlinge. In: Das Schweizerische Rote Kreuz 71/1962, S. 15–18, hier S. 17.

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

3 Daniel Thürer: «Wir, die Männer und Frauen ...» Ein Porträt der jüngsten schweizerischen Kantonsverfassung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97/1996, S. 433–455.