Appenzell Ausserrhoden

Arbeitsgruppe 1

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Themenblatt 112 „Hauptort des Kantons“
vom 14. März 2019 (verabschiedet zuhanden des Plenums)

1. Geltendes Recht

Die Ausserrhodische Kantonsverfassung von 1995 verzichtet auf die Angabe eines Hauptortes. Eine Begründung dazu findet sich im Leitfaden von Jörg Schoch nicht. Auch in früheren Verfassungen (1908, 1876, 1858, 1834) war kein Hauptort bestimmt. Eine Ausnahme bildete einzig die sog. „Quasiverfassung“ von 1814: *„Als einzige ausserrhodische Verfassung enthält sie eine Angabe über den Hauptort: «Trogen und Herisau sind die Hauptorte des Kantons; jedoch wird am ersteren Ort die hohe Justiz ausschliesslich verwaltet»“* (Schläpfer, Appenzeller Geschichte, Band II, S. 330).

„Eine Landsgemeinde, die am 22. November 1597 in Hundwil zusammentrat, entschied mit knapper Mehrheit, dass Rathaus, Stock und Galgen in Trogen errichtet werden sollten. Eine Chronik meldet, durch Abzählen sei eine Mehrheit von 101 Stimmen für Trogen gegenüber Hundwil ermittelt worden. Somit hatten die Landleute Trogen zum Hauptort Ausserrhodens erkoren; dieser Landsgemeindebeschluss wurde bis in die Gegenwart nie aufgehoben oder durch eine Verfassungsbestimmung zugunsten Herisaus geändert“ (Schläpfer, Appenzeller Geschichte, Band II, S. 27).

„Mit der Landteilung obsiegte Trogen als neuer Hauptort der äusseren Rhoden“ (Eisenhut, S. 6). *„Infolge des Hauptortstreits vor allem zwischen Herisau und Trogen wurde 1647 im Kanton ein Doppelregiment für die Landesregierung und die Kleinen Räte geschaffen. Alle Ämter wurden doppelt besetzt. Dieses Doppelregiment hatte bis zur Verfassungsreform 1858 Bestand“* (Eisenhut, S. 8).

„Die Hauptortfrage ist in Ausserrhoden nicht geklärt und nicht in der Kantonsverfassung verankert. Nach der Landteilung war zunächst Trogen als Hauptort bestimmt. Später wurde die Hauptortfunktion mit Herisau geteilt“ (Bericht KPM, Ziff. 3.2).

2. Übergeordnetes Recht

Das übergeordnete Recht schreibt den Kantonen nicht vor, in der Verfassung einen Hauptort zu bezeichnen.

3. Verfassungsvergleich

Die Bundesverfassung enthält keine Aussagen zu Bern als Hauptstadt der Schweiz (Georg Kreis, Historisches Lexikon der Schweiz, Bundesstadt: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10102.php).

15 Kantone von den 26 Kantonen haben in ihren Verfassungen einen Hauptort aufgeführt. Kein Hauptort findet sich in den Verfassungen der anderen 11 Kantone (ZH, BE, SZ, GL, BS, SH, AR, GR, AG, GE und JU).

Mit der Nicht-Nennung oder mit einer Nennung eines Hauptortes in der Verfassung sind – soweit ersichtlich – keine rechtlichen Konsequenzen verbunden.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Verfassungsbriefkasten

In einem Beitrag vom 13. Februar 2019 im Verfassungsbriefkasten regt Thomas Baumgartner, Herisau, an, Herisau in der Kantonsverfassung als Hauptort zu verankern (ShareBox / Verfassungsbriefkasten / Beitrag_Baumgartner_Hauptort_13022019). Zur Begründung wird ausgeführt:

- Die Gemeinde Herisau ist Sitz des Kantonsrates, der Kantonsregierung, der Kantonspolizei sowie der Hauptverwaltung.
- Wird in Lehrmitteln auf einen Hauptort des Kantons Appenzell Ausserrhoden verwiesen, so lautet der Verweis auf „Herisau“.
- Im kantonalen Raumkonzept wird „Herisau“ als kantonales Zentrum explizit genannt.

4.2 Variante:
Neu Hauptort in der Verfassung nennen.

<u>Argumente Pro</u>

- Kommen als Hauptort nur Herisau und Trogen in Frage? Herisau ist mit Abstand der bevölkerungsreichste Ort in Appenzell Ausserrhoden. Der Kantonsrat hält seine Sitzungen im Kantonsratssaal in Herisau ab. Der Regierungsrat hält seine Sitzungen (ausser Landsitzungen) im Regierungsgebäude in Herisau ab. Der grösste Teil der kantonalen Verwaltung ist in Herisau. In Trogen sind seit der Landteilung die Gerichte und seit 200 Jahren die Kantonsschule und die Kantonsbibliothek domiziliert. Auch das Amt für Inneres, das Strassenverkehrsamt und das Amt für Kultur haben ihren Sitz im historischen Haupt- und Landsgemeindeort. Früher waren auch die Polizei und die Staatsanwaltschaft in Trogen; seit dem Jahr 2012 sind diese ebenfalls in Herisau. Bereits historisch, spätestens aber seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung von 1887 und dem Bau des Regierungsgebäudes 1913/14, kam Herisau die Rolle als Verwaltungshauptort zu.
- Vielfach wird Herisau auch als Hauptort empfunden. Dass die Bevölkerung des Mittellandes und des Vorderlandes (örtlich und emotional) mehr Distanz zu Herisau hat, muss kein Hinderungsgrund sein.
- Ziel der Totalrevision der Kantonsverfassung ist u.a. eine definitive Überwindung der Landsgemeindeordnung. Dazu würde auch die rechtliche Festschreibung des faktischen Status von Herisau beitragen (Überwindung der historischen Rolle von Trogen als alter Haupt- und Landsgemeindeort).

Argumente Contra

- Historische Bedeutung von Trogen damals: „*Nach der Landteilung 1597 wurde T. Hauptort des Landes Appenzell Ausserrhoden und war fortan Landsgemeindeort, Gerichtsstätte und regelmässig Tagungsort des Gr. und des Kl. Rats. Die Hinterländer Gem. machten ihm aber schon bald den Rang streitig. Die Rivalität zwischen T. und Herisau brachte Ausserrhoden im Landhandel 1732-34 an den Rand eines Bürgerkriegs*“ (http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D1304.php).
- Historische Bedeutung von Trogen heute: „*Trogen, der historische Hauptort von Appenzell Ausserrhoden, liegt hoch über dem linken Ufer der Goldach, am Nordfuss des Gäbris. Obwohl sich das Verwaltungszentrum von Trogen immer mehr nach Herisau verlagerte und heute nur mehr die Gerichte, die Kantonsschule und die Kantonsbibliothek ihren Sitz in Trogen haben, legte die neue Ausserrhoder Verfassung keinen Hauptort fest. Trogen behielt seinen Status*„ (https://www.trogen.ch/kulturdorf/kultur.html/51).
- In der geltenden Verfassung und in früheren Verfassungen (Ausnahme: sog. „Quasiverfassung“ von 1814) wurde auf die Nennung eines Hauptortes verzichtet.
- Kommen als Hauptort nur Herisau und Trogen in Frage? Historisch stand auch einmal Teufen zur Diskussion. Die Frage des Hauptortes wurde bisher offen gelassen. Mit einer Nennung würde die kollektive Erinnerung an eine historisch besondere Situation u.U. verwischt werden.
- Die Nennung eines Hauptortes in der Verfassung hat keine praktische oder rechtliche, sondern vielmehr politische oder allenfalls symbolische Bedeutung.
- Verankerung von Herisau könnte Ressentiments wecken – unnötiges Risiko für Revisionsprozess.

Beschluss:
Verzicht auf das Nennen eines Hauptortes in der Kantonsverfassung (Abstimmung: 3 für Nennung, 6 gegen Nennung).

5. Literaturhinweise

- Heidi Eisenhut, Unsere Gemeinden – Der Blick in die Geschichte, Vortrag vom 5. März 2015 (ShareBox / Themenfelder / Gliederung des Kantons)
- Walter Schläpfer, Appenzeller Geschichte, Bd. II: Appenzell Ausserrhoden (von 1597 bis zur Gegenwart), Herisau 1972 (https://www.ar.ch/verwaltung/departement-bildung-und-kultur/amt-fuer-kultur/kantonsbibliothek/ -> Die Verfassungen von Appenzell Ausserrhoden)

6. Beschlüsse

24.01.2019	Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgenden Antrag zu stellen: - Es soll weiterhin darauf verzichtet werden, in der Kantonsverfassung einen Hauptort zu nennen.
14.02.2019 14.03.2019	Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 112 „Hauptort des Kantons“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
XY.YX.XYYX	Beschluss 1 der VK (…) (Vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom XY.YX.XYYX, S. 4 ff.)
XY.YX.XYYX	Beschluss 2 der VK: (…) (Vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom XY.YX.XYYX, S. 6 f.)