



Ergänzungsbotschaft

der Ständekommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Totalrevision der Kantonsverfassung

1. Ausgangslage

An der ausserordentlichen Session vom 4. September 2023 führte der Grosse Rat den zweiten Teil der ersten Lesung für die neue Kantonsverfassung durch. Die Lesung umfasste die Art. 42 bis Art. 75 des Entwurfs. Der Grosse Rat nahm einzelne Änderungen am Entwurf vor. Diese wurden im Entwurf nachgeführt. Bezüglich einzelner Anträge verzichtete der Grosse Rat aber auf eine Abstimmung und wünschte stattdessen, dass die Ständekommission ihm für die zweite Lesung des Geschäfts einen Vorschlag unterbreitet.

Zu prüfen sind der Antrag von Grossrat Nicola Moser, mit welchem eine Ergänzung von Art. 42 Abs. 3 verlangt wird, der Antrag von Grossrat Urban Fässler betreffend die Formulierung von Art. 60 Abs. 1 lit. a sowie der Antrag von Grossrat Bruno Streule zu den Art. 63 und Art. 64a des Entwurfs.

2. Ergänzung Notrechtsregelung (Art. 42 Abs. 3)

2.1 Antrag Grossrat Nicola Moser

Grossrat Nicola Moser wünscht eine Ergänzung von Art. 42 Abs. 3 des Entwurfs. Dieser lautet gemäss Vorlage der Ständekommission wie folgt:

³Sie (die Ständekommission) kann zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden ohne weitere gesetzliche Grundlage das Notwendige regeln oder Massnahmen ergreifen.

Die von Grossrat Nicola Moser mündlich vorgetragene Ergänzung lautet wie folgt:
Notverordnungen sind ohne Verzug dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Inhaltlich entspricht die Ergänzung in etwa der Regelung von Art. 31 Abs. 2 des Entwurfs für das Staatsorganisationsgesetz (SOG), welcher den Unterlagen für die erste Lesung der neuen Verfassung beigelegt wurde:

²Notregelungen sind innert sechs Monaten dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen und fallen bei einer Nichtgenehmigung spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten dahin.

Grossrat Nicola Moser ist der Auffassung, dass die Regelung über die Genehmigung und den Dahinfall von Notrecht von so grosser Bedeutung ist, dass sie nicht in ein Gesetz, sondern direkt in die Verfassung gehört.

In seiner Begründung des Antrags führte Grossrat Nicola Moser im Weiteren mündlich aus, dass er - über den gestellten Antrag hinaus - nicht nur eine Genehmigung von Notrecht durch den Grossen Rat verlangt, sondern auch eine Überweisung an die Landsgemeinde, sofern Regelungen von Gesetzesrang zur Diskussion stehen.

Der Antrag von Grossrat Nicola Moser übernimmt im Wesentlichen die Regelung von Art. 31 Abs. 2 SOG. Insofern entspricht er in der Substanz dem Vorschlag der Standeskommission. Er weicht davon aber in drei Punkten ab:

- Statt von Notregelungen ist im Antrag von Grossrat Nicola Moser von Notverordnungen die Rede.
- Statt einer Sechsmonatefrist wird verlangt, dass die Regelungen dem Grossen Rat zur Genehmigung ohne Verzug vorzulegen sind.
- Der Dahinfall nach einem Jahr soll nicht nur bei einer Nichtgenehmigung durch den Grossen Rat gelten, sondern in jedem Fall.

2.2 Begrifflichkeit

Da die Standeskommission ihre generell-abstrakten Regelungen nie in der Form von Verordnungen erlässt, sondern lediglich als Standeskommissionsbeschlüsse, erscheint die in Art. 31 Abs. 2 SOG verwendete Begrifflichkeit korrekt. Es sollte von Notregelungen und nicht von Notverordnungen gesprochen werden.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass Notregelungen erlassen werden, wenn für eine Massnahme noch keine rechtliche Grundlage besteht oder es zwar eine rechtliche Grundlage gibt, das zuständige Ausführungsorgan aber nicht rechtzeitig zu reagieren vermöchte. Die zweite Konstellation dürfte sich vor allem dann ergeben, wenn in einer Notsituation rasch Finanzmittel in grösserem Umfang eingesetzt werden sollen, ohne dass dafür ein vorgängiger Entscheid des zuständigen Organs besteht. Über Notkredite ist demgemäss üblicherweise in der Form einer Notregelung zu beschliessen.

2.3 Frist für Vorlage an den Grossen Rat

Gemäss Antrag von Grossrat Nicola Moser sind die Notregelungen ohne Verzug dem Grossen Rat vorzulegen. Dieser Begriff ist offen und mit einem erheblichen Ermessensspielraum verbunden. Die Standeskommission ist diesbezüglich mit ihrem Vorschlag deutlich konkreter. Es soll eine Maximalfrist von sechs Monaten gelten. Diese Frist erscheint sachgerecht, da dann, wenn beispielsweise Anfang Mai Notrecht erlassen werden müsste, eine Überweisung an die Junisession nicht möglich ist, weil sich elementare demokratische Rechte im Vorfeld einer Geschäftsbehandlung, insbesondere ein Vernehmlassungsverfahren und eine minimale Frist für den Grossen Rat für eine seriöse Vorberatung des Geschäfts, nicht gewährleisten lassen. Wird das Geschäft an die Oktobersession überwiesen, liegen zwischen dem Noterlass der Standeskommission und der Beratung des Grossen Rates bereits mehr als fünf Monate. Die Standeskommission hält daher eine Sechsmonatefrist für korrekt. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass diese Frist stets ausgenutzt werden soll. Es handelt sich vielmehr um eine Maximalfrist. Die Standeskommission wird sich bemühen, Notrecht in jedem Fall dem Grossen Rat möglichst rasch zur Genehmigung zu überweisen.

Zu beachten ist auch, dass nicht jede Notregelung gleich dringlich ist. Geht es beispielsweise um eine Regelung zur Stabilisierung der Wirtschaft, wie dies in der Corona-Pandemie der Fall war, besteht für den Genehmigungsprozess allenfalls eine geringere zeitliche Dringlichkeit, als wenn Massnahmen zur Diskussion stehen, die sich unmittelbar und in erheblicher Weise auf die Rechtsstellung der Bewohnerinnen und Bewohner auswirken. Auf diese Situationen sollte im Rahmen der Gesamtfrist von sechs Monaten Rücksicht genommen werden können.

Die Standeskommission ist damit einverstanden, den Vorschlag von Grossrat Nicola Moser, die unverzügliche Genehmigung in der Verfassung zu verankern, aufzunehmen. Sie möchte aber

gleichzeitig im Gesetz den offenen Begriff der Unverzüglichkeit konkretisieren und an der Regelung festhalten, dass die Vorlagen innert sechs Monaten dem Grossen Rat unterbreitet werden müssen.

2.4 Hinfall von Notrecht nach einem Jahr

Dass Notrecht immer und ungeachtet einer Genehmigung durch den Grossen Rat dahinfallen sollte, ist für die Ständekommission nicht sachgerecht. Wird Notrecht durch den Grossen Rat genehmigt, soll es so lange gelten, wie dies notwendig ist. Allerdings ist das Notrecht unverzüglich aufzuheben, sobald die Not überwunden ist. Dies gehört zu den Obliegenheiten der Ständekommission und ergibt sich bereits aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit, welches in der Bundesverfassung verankert und daher in jedem Fall zu beachten ist. Auch wenn also ein Notrechtserlass eine Frist von mehr als einem Jahr enthält, entbindet dies die Ständekommission nicht davon, das Notrecht bereits vor Ablauf der gesetzten Frist aufzuheben, wenn es nicht mehr notwendig ist.

Nach der Auffassung der Ständekommission gehört zum Erlass von Notrecht, dass es im Regelfall befristet wird. Die Befristung kann jedoch in Ausnahmefällen über ein Jahr hinausreichen, wenn die Umstände dies verlangen. Sollte der Grosse Rat mit der Fristsetzung der Ständekommission in ihrem Noterlass nicht einverstanden sein, kann er im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gegebenenfalls eine Befristung durchsetzen. Dies scheint durchaus realistisch und plausibel, da sich die Einschätzung der Problemlage seit dem Erlass des Notrechts bis zur Behandlung des Geschäfts im Grossen Rat geändert haben kann.

Ein automatisches Erlöschen des Notrechts nach einem Jahr könnte demgegenüber zu einem komplett falschen Zeitpunkt eintreten und für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden gravierende nachteilige Auswirkungen haben. Einen solchen Automatismus lehnt die Ständekommission ab.

In formaler Hinsicht ist zu betonen, dass es sich beim Punkt des Hinfalls von Notrecht nach der Auffassung der Ständekommission ohnehin nicht um einen Punkt von Verfassungsrang handelt. Es geht lediglich um die praktische Frage, dass das Notrecht nicht mit einer Nichtgenehmigung sofort ausser Kraft gesetzt werden soll. Der Hinfall von Notrecht sollte geordnet vorgenommen werden können, was ein Minimum an Zeit bedarf. Die Regelung dieser praktischen Frage gehört inhaltlich deutlich auf die Gesetzesebene und nicht in die Verfassung.

2.5 Genehmigungsprozess

Im gestellten Antrag von Grossrat Nicola Moser ist nicht von einer Genehmigung durch die Landsgemeinde die Rede. Trotzdem wünscht er offenbar, dass Regelungen von Gesetzesrang nach der Genehmigung durch den Grossen Rat auch noch der Landsgemeinde zur Genehmigung vorgelegt werden. Dieser Prozess kann allerdings längere Zeit beanspruchen. Es ist zu erwarten, dass die meisten Notregelungen bis zum Zeitpunkt, zu welchem die Landsgemeinde über eine Genehmigung befinden könnte, bereits nicht mehr in Kraft sind. Hinzu kommt, dass jemand, der mit einer durch den Grossen Rat genehmigten Regelung nicht einverstanden ist, mittels einfacher Initiative einen Entscheid der Landsgemeinde bewirken kann.

Nicht übersehen werden darf zudem der Umstand, dass Notrechtserlasse nicht gemäss der üblichen Gesetzgebung aufgebaut sind. Sie können Regelungen aller Gesetzgebungsebenen in einem Beschluss vereinen und sowohl kantonale als auch örtliche Belange betreffen. Als Beispiel kann der Ständekommissionsbeschluss betreffend die Massnahmen zur Bekämpfung der

Corona-Pandemie (StKB COVID-19, GS 120.001) gelten. Der Beschluss regelte das Erforderliche, um in der ausserordentlichen Situation der Corona-Pandemie das Funktionieren der Körperschaften im Kanton zu sichern, die Gesundheitsversorgung zu stärken, die wirtschaftlichen Folgen zu lindern und die Massnahmen des Bundes gegen die Ausbreitung der Ansteckungen zu unterstützen. Er umfasste Bestimmungen, welche der Gewährleistung eines geordneten Behörden- und Verwaltungsbetriebs dienten, etwa die Möglichkeit, auf elektronischem Weg Beschlüsse zu fassen oder Auflagen von Baugesuchen oder Nutzungsplanungen elektronisch durchzuführen. Unterschriften für Referenden konnten elektronisch geleistet werden, damit dieses demokratische Recht trotz Versammlungsverboten und Aufrufen, zu Hause zu bleiben, möglich blieb. Zugunsten der Wirtschaft wurde die Möglichkeit für zinslose Darlehen geschaffen. Für die Kultur wurde ein namhafter Betrag aus dem Swisslos-Fonds zur Verfügung gestellt. Die Schulen wurden verpflichtet, im Falle von Schulschliessungen durch den Bund die Betreuung der Kinder während der üblichen Schulzeiten zu gewährleisten. Die Regelungen im Standeskommissionsbeschluss betrafen sowohl kantonale Belange als auch solche der kommunalen Ebene. Inhaltlich umfassten sie Regelungen, für welche die Zuständigkeit im ordentlichen Recht bei der Standeskommission liegt (z.B. Zusprache von Swisslos-Geldern), teilweise beim Grossen Rat (z.B. die Behördenorganisation) und teilweise bei der Landsgemeinde (z.B. Kinderbetreuung durch die Schulgemeinden), teilweise aber wohl auch bei den Bezirken sowie den Schul- und Kirchengemeinden. Müsste die Genehmigung von Notrecht nach Massgabe der ordentlichen Zuständigkeit ausdividiert werden, ergäben sich rasch sehr unübersichtliche Verhältnisse und möglicherweise zum Schluss ein wenig zusammenhängendes Regelwerk. Statt dass jedes Organ lediglich einzelne Bestimmungen genehmigt, schlägt die Standeskommission vor, eine Genehmigungsinstanz für alles Notrecht festzulegen, nämlich den Grossen Rat.

Zu beachten ist weiter, dass Notrecht, das nicht nur der Überwindung einer Notsituation dienen, sondern nach dem politischen Willen der zuständigen Behörden generelle Berücksichtigung finden soll, umgehend durch ordentliches Recht ersetzt werden muss. Für dieses sind dann die normalen Abläufe mit einer Vorlage an den Grossen Rat und im Falle der Zuständigkeit der Landsgemeinde mit einer Überweisung an diese einzuhalten. Diese Konstellation ergab sich in der Corona-Pandemie bezüglich der Urnenabstimmungen. Für die Urnenabstimmung im August 2020 musste die Standeskommission aufgrund der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit notrechtliche Regelungen erlassen. Danach wurde eine Vorlage für den Erlass von ordentlichem Recht für Urnenabstimmungen erarbeitet und dem Grossen Rat unterbreitet. Die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen wurde im Februar 2021 erlassen und gelangte bereits an den Urnenabstimmungen vom 9. und 16. Mai 2021 zur Anwendung. Die Konstellation, dass ein Bedarf besteht, Notrecht in langfristiges ordentliches Recht zu überführen, dürfte allerdings eher selten sein.

Für Fälle, in denen absehbar ist, dass Notrecht für längere Zeit in Kraft ist, ist die Standeskommission bereit, im geplanten Staatsorganisationsgesetz eine Pflicht für eine Überführung in ordentliches Recht aufzunehmen. Dieser Punkt kann im Zusammenhang mit der weiteren Ausarbeitung des Staatsorganisationsgesetzes, das heisst im Anschluss an den Erlass der Kantonsverfassung, zu Ende diskutiert werden.

2.6 Umsetzung in der Verfassung

Die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung, dass Notregelungen der Genehmigung des Grossen Rates bedürfen, sollte nicht als Ergänzung von Art. 42 Abs. 3 des Entwurfs gemacht werden, weil damit die Bestimmung inhaltlich überladen würde, zumal auch vorgesehen ist, die ausserordentliche Zuständigkeit für die vorgezogene Umsetzung von übergeordnetem Recht mit einem Abs. 4 zu berücksichtigen. Es wird daher vorgeschlagen, für die ausserordentliche

Zuständigkeit eine eigenständige, neue Bestimmung zu schaffen. Die Regelungen über die ausserordentliche Zuständigkeit könnten in einem neuen Art. 24a zusammengefasst werden.

Die neue Regelung enthält die Zuständigkeit der Standeskommission, den Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Grossen Rates sowie die Zuständigkeit der örtlichen Behörden für Notmassnahmen gemäss Art. 57 Abs. 3 des Entwurfs. Weiter sollte die Zuständigkeit der Standeskommission für eine ausnahmsweise vorgezogene Umsetzung von übergeordnetem Recht gemäss Antrag der vorberatenden Kommission in diese Bestimmung integriert werden. Der Regelungsvorschlag lautet insgesamt wie folgt:

Art. 24a Ausserordentliche Zuständigkeiten

¹Die Standeskommission kann zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wieder gutzumachenden Schäden ohne weitere gesetzliche Grundlage das Notwendige regeln oder Massnahmen ergreifen.

²Notregelungen sind ohne Verzug dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen.

³Die Bezirks-, Schul- und Kirchenräte sowie die Feuerschaukommission können für ihre Körperschaften in ihrem Aufgabenbereich Notmassnahmen ergreifen. Das Gesetz regelt das Verhältnis zum Notmassnahmenrecht des Kantons.

⁴Soweit zeitliche und sachliche Dringlichkeit bestehen, kann die Standeskommission die erforderlichen Regelungen zur Umsetzung von übergeordnetem Recht erlassen. Das Verfahren für den möglichst raschen Erlass von ordentlichem Recht ist unverzüglich durchzuführen.

Bei einer Annahme dieser neuen Bestimmung würde auf Art. 42 Abs. 3 und Art. 57 Abs. 3 gemäss Fassung des Entwurfs für die erste Lesung verzichtet.

Würde der Grosse Rat trotz aller Bedenken zusätzlich auch den Antrag von Grossrat Nicola Moser betreffend den automatischen Hinfall von Notregelungen nach einem Jahr unterstützen, wäre eine entsprechende Ergänzung von Art. 24a Abs. 2 vorzunehmen.

3. Formulierung Wahl für Bezirksrat (Art. 60 Abs. 1 lit. a)

Nach Art. 60 Abs. 1 lit. a des Entwurfs wählen die Stimmberechtigten der Bezirke die Mitglieder des Bezirksrats sowie zwei Personen, welche das Amt als regierender Hauptmann und das Amt als stillstehender Hauptmann ausüben. Grossrat Urban Fässler möchte die Reihenfolge der Nennung umkehren, um sie in Übereinstimmung zum üblichen Wahlablauf zu bringen. Mit der Umkehrung wird auch klarer, dass Personen, welche die Ämter als regierender oder stillstehender Hauptmann versehen, immer auch Mitglieder des Bezirksrats sind.

Nachdem der Grosse Rat vor einigen Jahren beschlossen hat, dass neue Erlasse gendgerecht gefasst werden müssen, ist auch Art. 60 Abs. 1 lit. a in entsprechender Weise zu formulieren.

Antrag

Art. 60 Abs. 1 lit. a sei wie folgt zu formulieren:

a) zwei Personen, welche die Ämter als regierender und stillstehender Hauptmann ausüben sowie die weiteren Mitglieder des Bezirksrats;

4. Regelung über Aufgabenanpassung der Feuerschaugemeinde (Art. 63 und Art. 64a)

Art. 63 und Art. 64a der Verfassung lauten nach vorgenommener erster Lesung des Grossen Rates wie folgt:

Art. 63 Aufgaben

¹Die Feuerschaugemeinde Appenzell nimmt Aufgaben gemäss kantonaler Gesetzgebung wahr.

Art. 64a Änderungen der Feuerschaugemeinde

¹Über Änderungen der kantonal erteilten Aufgaben an die Feuerschaugemeinde befindet das Organ, welches die Aufgabe erteilt hat.

²Über eine Aufhebung der Feuerschaugemeinde befindet die Landsgemeinde.

Grossrat Bruno Streule stellte an der Session vom 4. September 2023 den Antrag, dass Art. 64a Abs. 1 zu Art. 63 genommen wird, weil diese Bestimmung bereits die Aufgaben der Feuerschaugemeinde betrifft. Wird diese formale Überführung vorgenommen, sollte der Titel von Art. 64a angepasst werden, weil es dann in dieser Bestimmung nur noch um die Aufhebung der Feuerschaugemeinde geht.

Antrag

Unterstützt der Grosse Rat das Ansinnen von Grossrat Bruno Streule, schlägt die Standeskommission folgende Umsetzung vor:

Art. 63 Aufgaben

¹Die Feuerschaugemeinde Appenzell nimmt Aufgaben gemäss kantonaler Gesetzgebung wahr.

²Über Änderungen der kantonal erteilten Aufgaben an die Feuerschaugemeinde befindet das Organ, welches die Aufgabe erteilt hat.

Art. 64a Aufhebung der Feuerschaugemeinde

¹Über eine Aufhebung der Feuerschaugemeinde befindet die Landsgemeinde.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und die darin enthaltenen Anträge gutzuheissen.

Appenzell, 26. September 2023

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig