

1. Teil, Staatsorganisationsgesetz

Die Ständekommission

kann sich mit den Anträgen der vorberatenden Kommission zum Staatsorganisationsgesetz (SOG) grösstenteils einverstanden erklären. Abgelehnt wird der Kommissionsantrag zur weitgehenden Aufhebung von Art. 52 SOG. Zu dieser Bestimmung stellt sie folgenden Antrag:

Art. 52 Notmassnahmen und -regelungen

¹ *Notmassnahmen sind örtlich, sachlich und zeitlich begrenzte Einzelfallanweisungen zur unmittelbaren Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit oder zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden.*

² *Für weitere Massnahmen und generelle Regelungen sind Notregelungen zu erlassen. Bis zum Inkrafttreten von Notregelungen können Notmassnahmen ergriffen werden.*

³ *Notmassnahmen und -regelungen können, soweit notwendig, ausserhalb oder in Überlagerung des bestehenden Rechts angeordnet oder erlassen werden.*

⁴ *Notmassnahmen und -regelungen sind zu befristen.*

Begründung:

Die Grundsatzregelung zum Notrecht finden sich in Art. 25 der neuen Kantonsverfassung (nKV). Diese Bestimmung unterscheidet zwischen Notmassnahmen und Notregelungen. Die Ständekommission wird als zuständig erklärt für den Erlass von Notmassnahmen und von Notregelungen (Art. 25 Abs. 1 nKV). In Bezirken und Gemeinden können die obersten Vollzugsbehörden für ihre Körperschaften Notmassnahmen ergreifen (Art. 25 Abs. 2 nKV). Der Erlass von Notregelungen ist ihnen nicht erlaubt. Dies wird auch in den Erläuterungen zu Art. 25 nKV, die im Landsgemeindemandat 2024 enthalten sind, in aller Klarheit festgehalten: «Die Zuständigkeit der Exekutiven der kommunalen Körperschaften beschränkt sich auf Notmassnahmen. Sobald Notrecht erlassen werden muss, liegt die Zuständigkeit für den ganzen Kanton zentral bei der Ständekommission.»

Vor diesem Hintergrund ist im Staatsorganisationsgesetz zwingend zu regeln, was unter Notmassnahmen zu verstehen ist und wo der Bereich der Notregelungen beginnt. Weiter sind Abstimmungsfragen zu klären. Ansonsten bleibt unklar, wer in einer Notsituation was tun darf und was nicht.

Die erforderlichen Klärungen werden in Art. 52 Abs. 1 bis 3 SOG vorgenommen. Sie sind für den Vollzug von erheblicher Bedeutung und sollen deshalb nicht gestrichen werden. Eine Streichung würde einzig dazu führen, dass trotz Festlegung der Zuständigkeiten in Art. 53 SOG unklar bliebe, was im Notfall auf welcher Ebene gemacht werden darf und was nicht. Die erforderliche Abstimmung unter den Behörden müsste im Ernstfall ad hoc vorgenommen werden. Das wäre problematisch, da in Notsituationen meist nicht genügend Zeit für umfangreiche gegenseitige Abstimmungen zur Verfügung steht.

Die Ständekommission nimmt die Gelegenheit wahr, zu Art. 52 SOG noch einige ergänzende Erläuterungen zu machen:

Abs. 1

In Notsituationen dürfen einerseits Notmassnahmen und andererseits Notregelungen erlassen werden. Damit wird die Unterscheidung aufgenommen, wie sie in Art. 25 nKV angelegt ist.

Notmassnahmen sind Anordnungen zur unmittelbaren Wahrung von Polizeigütern oder zur Abwehr von Schäden. Sie können erlassen werden, auch wenn sie im geschriebenen Recht nicht oder nicht in allen Teilen vorgesehen sind. Es handelt sich mithin um Notrecht. Sie können als Notverfügungen oder im Akutfall auch als einfache Behördenentscheide oder Anweisungen erlassen werden. Die Form richtet sich nach dem Inhalt der Anordnung und ist von der jeweiligen Situation abhängig. Ist die Anordnung mit einem Eingriff in Rechte oder Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen verbunden, muss verfügt oder allenfalls im Nachhinein auf Verlangen eine Verfügung erlassen werden, um den Rechtsweg zu öffnen.

Als Beispiel für eine Notmassnahme einer Behörde kann die Herausgabe von Kundendaten der UBS AG an die amerikanischen Behörden angeführt werden, die im Frühjahr 2009 trotz fehlender gesetzlicher Grundlage, aber gestützt auf die Polizeigeneralklausel vorgenommen wurde (siehe BGE 137 II 431). Im Kanton stehen eher Situationen im Vordergrund, in denen aufgrund einer Gefährdung gesetzlich nicht geregelte operative Massnahmen anzuordnen sind, beispielsweise das Verbot, ein bestimmtes Gebiet für eine gewisse Zeit zu betreten, das Gebot einer Wegweisung aus einem bestimmten Gebiet oder die vorübergehende Anpassung einer staatlichen Leistung, beispielsweise die Einstellung des Schulbetriebs für die Zeit einer Gefährdung, die kurzfristige Einschränkung oder der Ausbau einer staatlichen Leistung.

Der Erlass von Notmassnahmen ist grundsätzlich schon heute gestützt auf die ungeschriebene polizeiliche Generalklausel möglich. Mit Art. 25 nKV und Art. 52 f. SOG soll nun aber eine gesetzliche Verankerung vorgenommen werden. Darin ist eine Verbesserung der Rechtssicherheit im Vergleich mit der heutigen Situation zu erblicken.

Die obersten Vollzugsbehörden der Körperschaften sind nicht die einzigen Organe, die Notmassnahmen erlassen können. So kann namentlich die Polizei im Rahmen eines Einsatzes gestützt auf die polizeiliche Generalklausel das Erforderliche anordnen, was im neuen Polizeigesetz, über das an der nächsten Landsgemeinde abgestimmt wird, verschriftlicht wird. Die Massnahmen der Polizei sind allerdings auf eine kurze Geltungszeit angelegt, sie sollen höchstens bis zum Zeitpunkt gelten, in welchem die ordentlichen Behörden nach Art. 25 nKV und Art. 52 SOG die Sache übernehmen. Sie reichen auch inhaltlich nicht so weit, wie dies bei Notmassnahmen der ordentlichen Behörden möglich ist.

Die Standeskommission hält eine Regelung in der Art, wie sie in Art. 52 SOG vorgesehen ist, für sinnvoll und einer geordneten Praxis in Notsituationen dienlich.

Abs. 2

Gehen die Anordnungen über örtlich, sachlich und zeitlich begrenzte Einzelfallanweisungen hinaus, sind Notregelungen zu erlassen. Hierfür ist im Kanton einzig die Standeskommission zuständig. Da jedoch der Erlass von Notregelungen einige Zeit beanspruchen kann, dürfen in solchen Situationen ausnahmsweise sichernde oder präventive Massnahmen angeordnet werden, die über den Bereich von Einzelfallanweisungen nach Abs. 1 hinausgehen. Sie müssen aber mit dem Inkrafttreten der Notregelungen durch diese abgelöst werden.

Abs. 3

Nach Art. 25 nKV können Notmassnahmen oder Notregelungen ohne weitere gesetzliche Grundlage erlassen werden. Diese generelle Umschreibung wird in Art. 52 Abs. 3 SOG präzisiert.

Abs. 4

Diese Bestimmung hängt mit dem Antrag der vorberatenden Kommission zusammen, dass Not-

massnahmen und -regelungen im Rahmen des Erlasses zeitlich zu begrenzen sind. Die Bestimmung gehört systematisch zur Regelung über die Notmassnahmen und -regelungen in Art. 52 SOG. Schliesst sich der Grosse Rat dem Antrag nach einer Befristung von Notmassnahmen und -regelungen an, ist die entsprechende Regelung in Art. 52 SOG zu platzieren, im Antrag der Standeskommission als Abs. 4.

Appenzell, 9. März 2026

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler