

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission für die Totalrevision der Kantonsverfassung

1. Einleitung

Die vorberatende Kommission für die Totalrevision der Kantonsverfassung traf sich bis anhin zu vier Sitzungen. Neben den von der Standeskommission zuhanden des Grossen Rates verabschiedeten Dokumenten lagen der Kommission verschiedene Aktennotizen zur Vertiefung von Einzelfragen vor. Sodann wurde sie mit mehreren Präsentationen über Detailfragen orientiert.

Die Kommission hat den Entwurf der neuen Kantonsverfassung bis und mit Art. 41 bearbeitet. Sie beantragt daher, dass die Beratung des Grossen Rates am 19. Juni 2023 bis höchstens zu dieser Bestimmung vorgenommen und für den zweiten Teil der ersten Lesung der reservierte Termin vom 4. September 2023 beansprucht wird. Die vorberatende Kommission wird den Verfassungsentwurf im Juni und August weiter beraten, sodass für die Session vom 4. September 2023 all ihre Anträge zum Verfassungsentwurf vollständig vorliegen. Schliesst der Grosse Rat die erste Lesung der Verfassung am 4. September 2023 ab, kann das Geschäft voraussichtlich auf den 4. Dezember 2023 für die zweite Lesung traktandiert werden. Eine Abstimmung über die Vorlage an der Landsgemeinde 2024 bleibt damit noch möglich.

2. Eintreten

Das Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

Am 9. Mai 2021 erteilten die Stimmberechtigten der Standeskommission den Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung. Im Mandat zur Abstimmung wurde darauf hingewiesen, dass die Totalrevision als Nachführung erfolgt; es sollen formelle Fehler und Unstimmigkeiten beseitigt und Lücken zur heutigen Praxis geschlossen werden. Auf grundlegende materielle Änderungen soll verzichtet werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der vorliegende Entwurf einer neuen Kantonsverfassung diese Ziele erfüllt. Der Entwurf ist schlüssig strukturiert, inhaltlich vollständig, konzis und von hoher Qualität. Die nachfolgenden Anträge beschränken sich auf wenige materielle und redaktionelle Punkte.

3. Anträge

Die Anträge beschränken sich auf die Art. 1 bis Art. 41. Die Anträge zu den restlichen Verfassungsbestimmungen werden voraussichtlich im August für die Session vom 4. September 2023 nachgereicht.

3.1 Art. 1

Antrag: Ergänzung von Art. 1 mit einem Abs. 4:
⁴Er pflegt Beziehungen mit dem nahen Ausland.

Begründung:

Der Kanton arbeitet nicht nur mit dem Bund und anderen Kantonen zusammen, sondern pflegt auch politische und Verwaltungsbeziehungen mit Gremien im nahen Ausland. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere regelmässige Fach- und Regierungskonferenzen der

Internationalen Bodenseekonferenz sowie parlamentarische Treffen der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz.

Die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene ist zwar grundsätzlich eine Bundesaufgabe. Ausgeschlossen sind aber auch internationale Vereinbarungen eines Kantons nicht. Für einen grenznahen Kanton wie Appenzell I.Rh. sind hierbei insbesondere gute Kontakte zum nahen Ausland wichtig. Die Bestimmung soll daher mit dem Auftrag der Beziehungspflege zum Ausland ergänzt werden.

3.2 Art. 9

Antrag: Streichung von Art. 9 Abs. 3, welcher urteilsunfähige und vorsorgebeauftragte Personen vom Stimmrecht ausschliesst.

Begründung:

2014 hat die Schweiz die Behindertenrechtskonvention (SR 0.109) ratifiziert. Mit dem Beitritt hat sich die Schweiz verpflichtet, Hindernisse für Menschen mit Behinderung zu beheben, diese gegen Diskriminierungen zu schützen und deren Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern. Um diese Ziele zu erreichen, sind verschiedene Massnahmen auf der Ebene des Bundes und in den Kantonen denkbar. Durch die Massnahmen sollen etwa die Zugänglichkeit zu öffentlichen Gebäuden und Transportmitteln verbessert sowie die Bildungsmöglichkeiten und die Arbeitsintegration gefördert werden. Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist weiter bedeutend, dass ihnen die gleichen Rechte eingeräumt werden, die anderen Personen zustehen. Diese Gleichberechtigung umfasst auch die politischen Rechte, mithin also das Stimm- und Wahlrecht.

Gemäss geltendem Recht und dem Entwurf der Ständekommission ist vom Stimmrecht ausgeschlossen, wer wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Eine umfassende Beistandschaft wird errichtet, wenn eine Person - namentlich wegen dauernder Urteilsunfähigkeit - besonders hilfsbedürftig ist (Art. 398 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210). Eine Person erhält gemäss ihrem Vorsorgeauftrag eine Vertretung, wenn sie dauernd urteilsunfähig ist. Urteilsunfähig ist eine Person, die nicht mehr vernunftmässig handeln kann (siehe Art. 16 ZGB). Umfassende Beistandschaften werden im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nur noch in seltenen Fällen errichtet. 2021 waren in Appenzell I.Rh. 15 Personen umfassend verbeiständet (Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz, Stichtag 31. Dezember 2021). Über die Anzahl Personen in Appenzell I.Rh., die vorsorgebeauftragt sind, liegt keine Statistik vor.

Nach Auffassung der Kommission soll die Einschränkung beim Stimmrecht für umfassend verbeiständete und vorsorgebeauftragte Personen aufgehoben werden, damit diese das Stimm- und Wahlrecht frei wahrnehmen können.

3.3 Art. 15

Antrag: Ergänzung von Art. 15 Abs. 1:

¹Bezirke können sich mit Bezirken zusammenschliessen, Schulgemeinden mit Schulgemeinden und Kirchgemeinden mit Kirchgemeinden.

Begründung:

Nach heutigem Recht können sich Bezirke oder Schulgemeinden zusammenschliessen. Neu sollen auch Kirchgemeinden untereinander fusionieren können. Wird die neue Verfassung mit

dieser Ergänzung verabschiedet, muss zuerst noch das Fusionsgesetz vom 29. April 2012 (FusG, GS 175.600) angepasst werden, bevor Kirchgemeinden sich tatsächlich zusammenschliessen könnten.

3.4 Neuer Art. 15a

Antrag: Aufnahme eines neuen Artikels:

Behördenpflicht

¹Behördenmitglieder haben ihre amtlichen Obliegenheiten getreu und gewissenhaft zu erfüllen. Sie haben alles zu tun, was die Interessen ihres Gemeinwesens fördert, und alles zu unterlassen, was sie beeinträchtigt.

Begründung:

Nach dem Titel «C.2 Behörden» soll in einer allgemeinen Bestimmung die Pflicht von Behördenmitgliedern zum Ausdruck kommen, in ihrem Amt die öffentlichen Interessen zu verfolgen. Die Formulierung entspricht inhaltlich der geltenden Bestimmung in Art. 2 der Behördenverordnung vom 15. Juni 1998 (BehV GS 170.010).

Die neue Bestimmung wird als Art. 15a geführt. Nach Abschluss der ersten Lesung wird die Nummerierung nachgeführt.

3.5 Art. 17

Antrag 1: Ergänzung von Art. 17 Abs. 1 lit. c:

c. Verschwägerete in gerader Linie. Die Auflösung der Ehe oder eingetragenen Partnerschaft, welche die Schwägerschaft begründet hat, führt zum Wegfall der Unvereinbarkeit wegen Schwägerschaft.

Begründung:

Gemäss Vorschlag der Standeskommission ist vorgesehen, dass künftig mit der Auflösung einer Ehe, einer eingetragenen Partnerschaft oder eines Konkubinats eine damit verbundene persönliche Unvereinbarkeit wegfällt. Geschiedene dürften also beispielsweise grundsätzlich der gleichen Behörde angehören.

Im Falle Ausschlussgrunds der Schwägerschaft sollte das Gleiche gelten. Bestand also eine persönliche Unvereinbarkeit, die auf einer Schwägerschaft gründete, soll die Unvereinbarkeit wegfallen, wenn die Ehe oder eingetragene Partnerschaft, auf welcher die Schwägerschaft beruht, aufgelöst wurde. Da Art. 21 ZGB, welcher die Schwägerschaft allgemein regelt, ausdrücklich festhält, dass die Schwägerschaft durch die Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft, die sie begründet hat, nicht aufgehoben wird, muss im kantonalen Recht ausdrücklich festgehalten werden, dass dies für den Wegfall der Unvereinbarkeit nicht gilt.

Antrag 2: Neuer Art. 17 Abs. 1a:

^{1a}Die gleichen Einschränkungen gelten, wenn es bei einer Person um das Amt als Präsidentin oder Präsident des Kantonsgerichts geht, bei der anderen Person um die Mitgliedschaft in der Standeskommission.

Begründung:

Heute gelten die persönlichen Unvereinbarkeitsregeln lediglich für den Einsitz in der gleichen Behörde. Neu soll auch eine Unvereinbarkeit gelten, wenn zwischen der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsgerichts und einem Mitglied der Standeskommission ein Unvereinbarkeitsgrund im Sinne von Art. 17 Abs. 1 besteht.

Da sich die Funktion des Präsidiums des Kantonsgerichts in den vergangenen Jahren gewandelt hat und dieses über erhebliche Einzelentscheidungskompetenzen verfügt, erscheint es richtig, die heutige Unvereinbarkeitsregel auszuweiten. Sie sollen neu auch zwischen dem Präsidium des Kantonsgerichts und den Mitgliedern der Standeskommission gelten. Somit wäre es beispielsweise ausgeschlossen, dass der eine Ehegatte Mitglied der Standeskommission ist und der andere gleichzeitig das Präsidium des Kantonsgerichts wahrnimmt.

Die neue Bestimmung wird als Art. 17 Abs. 1a geführt. Nach Abschluss der ersten Lesung wird die Nummerierung nachgeführt.

3.6 Art. 22

Antrag: Geänderte Formulierung von Art. 22 Abs. 3:

³Er kümmert sich um Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen.

Begründung:

Gemäss Vorschlag der Standeskommission ist der Kanton verantwortlich für Belange, die einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen. Im Erläuternden Bericht wird dann aber ausgeführt, dass der Kanton in diesen Fällen nicht zwingend selbst die Verantwortung für die betreffende Aufgabe übernehmen muss. Er kann auch eine vereinheitlichende Regelung erlassen, welche dann beispielsweise zusammen mit anderen Körperschaften oder von diesen allein umgesetzt wird. Die Aufgabe des Kantons besteht also nicht darin, solche Aufgaben in jedem Fall zu übernehmen, sondern sich um diese Aufgaben zu kümmern, damit eine einheitliche Regelung oder Umsetzung im Kanton entsteht. Die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung bringt dies besser zum Ausdruck.

3.7 Art. 25

Antrag: Geänderte Formulierung von Art. 25 Abs. 1:

¹Wesentliche Gesetzgebungsvorhaben werden einer Vernehmlassung unterzogen. Das Gesetz regelt das Verfahren und kann Ausnahmen vorsehen.

Begründung:

Gemäss Vorschlag der Standeskommission sollen wichtige Gesetzgebungsvorhaben einer Vernehmlassung unterzogen werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass es weniger um die Wichtigkeit einer Änderung geht als darum, ob die Änderung im Gesamtkontext der Gesetzgebung wesentlich ist.

Zu beachten ist hierbei, dass es nicht nur um Gesetze oder Gesetzesänderungen geht, die von der Landsgemeinde verabschiedet werden, sondern auch um Landesschulkommissionsbeschlüsse zum Schulrecht, Departementserlasse zu untergeordneten Belangen der Verwaltungstätigkeit oder um Reglemente von Bezirksräten. Je höher ein neuer oder geänderter Erlass in der Gesetzesstufe ist, desto eher ist von einem wesentlichen Gesetzgebungsvorhaben auszugehen.

3.8 Art. 27

Antrag: Geänderte Formulierung von Art. 27 Abs. 1:

¹An der Landsgemeinde können sich Stimmberechtigte zu Sachgeschäften frei äussern.

Begründung:

Mit der neuen Formulierung kommt besser zum Ausdruck, dass jede einzelne stimmberechtigte Person das Wort ergreifen kann.

3.9 Art. 31

Antrag: Ergänzung von Art. 31 Abs. 2:

²Dieses besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und zwölf weiteren Mitgliedern, wobei jeder Bezirk mit einem Mitglied vertreten sein muss.

Begründung:

In der bestehenden Verfassung wird für die Zusammensetzung des Kantonsgerichts bestimmt, dass jeder Bezirk mit mindestens einem Mitglied vertreten sein muss. An dieser Bestimmung will die Kommission festhalten, um die Identifikation der einzelnen Bezirke mit den kantonalen Behörden zu stärken und eine gute Durchmischung des Kantonsgerichts als Laiengericht zu gewährleisten.

3.10 Art. 34

Antrag: Geänderte Formulierung von Art. 34 Abs. 1:

¹Die Mitglieder des Grossen Rates werden im Mehrheitswahlverfahren in den Bezirken gewählt.

Begründung:

Nicht der Grosse Rat als Gesamtgremium wird im Mehrheitswahlverfahren in den Bezirken gewählt, sondern die einzelnen Grossratsmitglieder. Die neue Formulierung macht dies deutlich.

3.11 Art. 38

Antrag: Berichtigung Ausgabengrenze in Art. 38 Abs. 2:

²Er beschliesst über einmalige freie Ausgaben von Fr. 500'000.-- bis Fr. 2 Mio. und über während mindestens vier Jahren wiederkehrende freie Ausgaben von je Fr. 125'000.-- bis Fr. 500'000.--.

Begründung:

Gemäss Antrag der Standeskommission beschliesst der Grosse Rat über wiederkehrende Ausgaben von je Fr. 150'000.-- bis Fr. 500'000.--.

Die wiederkehrenden Ausgaben betragen allerdings durchgehend ein Viertel der einmaligen Ausgaben. Da die untere Grenze für die einmaligen Ausgaben bei Fr. 500'000.-- liegt, muss die Grenze bei den wiederkehrenden Ausgaben bei Fr. 125'000.-- liegen, nicht bei Fr. 150'000.--.