KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Botschaft

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

Initiative «Proporz für faire Wahlen»

1. Initiativbegehren

Am 27. Mai 2026 reichte das Initiativkomitee «Proporz für faire Wahlen» (Daniela Mittelholzer, Martin Ebneter, Ruedi Huber und Thomas Mazenauer, alle Appenzell, und Josef Manser, Gonten) eine von insgesamt 67 Stimmberechtigten unterzeichnete Initiative ein. Die Initiative «Proporz für faire Wahlen, Initiative zur Neuregelung der Wahl in den Grossen Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden im Proporzwahlverfahren» verlangt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Ergänzung der Kantonsverfassung vom 28. April 2024: Die Wahlen in den Grossen Rat sollen in den Bezirken mit zwölf oder mehr Grossratssitzen im Proporzwahlverfahren an der Urne stattfinden. Die dafür erforderlichen Bestimmungen sollen innert zwei Jahren nach der Annahme der Initiative geschaffen werden. Der Wortlaut der Initiative und die Begründung werden im Bericht des Büros an den Grossen Rat vom 1. Juli 2026 wiedergegeben.

2. Prüfungen

Das Büro hatte zu prüfen, ob die Initiative formell gültig ist (Art. 4 der Verordnung über das Initiativverfahren, VIV, GS 160.110). Inhaltlich zu prüfen ist die Initiative durch die Standeskommission. Sie hat dem Grossen Rat Antrag zum Inhalt und zum Vorgehen zu stellen, und sie kann ihm einen Gegenvorschlag zur Initiative unterbreiten. (Art. 5 VIV). Der Grosse Rat hat zuerst über die Gültigkeit der Initiative zu beschliessen und sie dann inhaltlich zu beraten (Art. 6 VIV).

3. Proporzwahl

Bei einem Verhältniswahlverfahren (Proporzwahlsystem) entscheiden sich die Stimmberechtigten für eine Liste, die meist von einer politischen Partei, einem Verband oder von Interessengruppen zusammengestellt wird. Nach den Wahlen werden die Listen ausgezählt und die Parteien, Verbände und Interessengruppen erhalten aufgrund der auf sie entfallenen Listenstimmen den proportionalen Anteil der Sitze. Stehen einer Liste gemäss der Auszählung beispielsweise sechs Sitze zu, sind die Kandidierenden auf der entsprechenden Liste mit den sechs besten Ergebnissen gewählt. Tritt eine gewählte Person während der Amtsdauer zurück, rückt in der Regel automatisch die Person mit dem siebtbesten Ergebnis jener Liste nach.

Die Initiative würde bei der aktuellen Verteilung der Grossratssitze dazu führen, dass die Wahlen in den Grossen Rat im Bezirk Appenzell und Schwende-Rüte nach dem Proporzwahlverfahren durchgeführt werden müssten. In beiden Bezirken sind derzeit je 18 Grossratsmitglieder zu wählen. Das hätte zur Folge, dass im Kanton neu ein sogenanntes Mischsystem bestehen würde: Einige Mitglieder des Grossen Rates würden im Majorzwahlverfahren gewählt; andere im Proporzwahlverfahren.

4. Bundesrecht

Die am 28. April 2024 beschlossene Kantonsverfassung (nKV, BBl 2025 1432), die bei Annahme der Initiative geändert würde, sieht vor, dass die Mitglieder des Grossen Rats im Mehrheitswahlverfahren (Majorzwahl) gewählt werden (Art. 35 Abs. 2 nKV). Damit wird das unter der

noch geltenden Kantonsverfassung vom 29. Wintermonat 1872 (KV, GS 100.000) bestehende Wahlsystem weiterverfolgt. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) räumt den Kantonen bei der Ausgestaltung der Parlamentswahlen Souveränität ein. Das Bundesgericht setzt den Kantonen aber Schranken: Wie bereits im Landsgemeindemandat zur neuen Verfassung ausgeführt worden ist, hat das Bundesgericht sich verschiedentlich mit Majorzwahlen für Kantonsparlamente befasst. Wörtlich wurde dazu im Landsgemeindemandat 2024 ausgeführt:

> Das Bundesgericht «[…] hat festgestellt, dass die Kantone für diese Wahlen grundsätzlich zwischen dem Proporz- und dem Majorzwahlsystem wählen können. Es hat in seiner Rechtsprechung aber gleichzeitig ein überaus grosses Gewicht auf das Prinzip der Erfolgswertgleichheit gelegt. Gemäss diesem Prinzip sollen grundsätzlich alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Gewichtslose Stimmen, die sich aus der Anwendung eines Wahlsystems ergeben, sind möglichst zu vermeiden. Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ist ausgerichtet auf Proporzwahlen und kann in Systemen mit Majorzwahlen naturgemäss nur ungenügend berücksichtigt werden. So ist es bei Majorzwahlen systembedingt, dass – bezogen auf die jeweilige Einzelabstimmung – die Stimmen der in der Wahl Unterliegenden nicht zählen und gewichtslos bleiben.
>
> In einem Entscheid zu den Kantonsratswahlen im Kanton Appenzell A.Rh. (BGE 140 I 394) gelangte das Bundesgericht zum Schluss, dass Majorzwahlen nur zu tolerieren seien, wenn die Vorteile, die mit einem Majorzwahlsystem verbunden sind, im jeweiligen Kontext grösser sind als die Nachteile. Im neusten Entscheid zur Sache, bei welchem es um die Majorzwahlen im Kanton Graubünden ging (BGE 145 I 259), hat das Bundesgericht die Rechtsprechung nochmals verschärft und sich auf den Standpunkt gestellt, dass Majorzwahlen nur noch möglich sein sollen, wenn die Persönlichkeitswahl im Vordergrund steht und die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid von untergeordneter Bedeutung ist. Das Gericht sah die Grenze, unterhalb welcher noch von einer Persönlichkeitswahl ausgegangen werden könne, grundsätzlich bei fünf Mandaten und 7'000 Personen pro Wahlkreis.
>
> Bezüglich der Frage, ob zwischen den Wählenden und den kandidierenden Personen eine bestimmte Nähe besteht, ist die Anzahl der Kandidierenden wenig aussagekräftig. Massgeblich ist vielmehr die Grösse des Wahlkreises. Umfasst der Wahlkreis 100'000 Personen, dürfte die Distanz zwischen Wählerschaft und Kandidierenden grösser sein als bei einem Wahlkreis mit 5'000 Personen, ungeachtet des Umstands, ob im Wahlkreis weniger als fünf Personen oder mehr zu wählen sind. In den beiden grössten Wahlkreisen im Kanton Appenzell I.Rh. mit je rund 6'000 Einwohnerinnen und Einwohnern kennt man sich noch heute in hohem Masse. Dies gilt, auch wenn in den beiden Wahlkreisen je 18 Grossrätinnen und Grossräte zu wählen sind.
>
> Die Verhältnisse in den noch heute ländlich und dörflich geprägten Innerrhoder Bezirken sind vergleichsweise übersichtlich. Die Verbundenheit unter der Bevölkerung ist deutlich grösser als in städtischen Gebieten und in Agglomerationen. Der persönliche Bezug zu den Kandidierenden und deren persönliche Bekanntheit sind selbst in den beiden bevölkerungsmässig grössten Bezirken weitaus höher, als dies in grösseren Kantonen der Fall ist.
>
> Weiter kommt den Parteien in der Innerrhoder Politik keine tragende Rolle zu. In vielen Fällen treten Personen erst im Hinblick auf eine Wahl, für welche sie sich zur Verfügung stellen, einer Partei oder einem Verband bei. Für die Wählenden stehen mithin kaum je Parteivertreterinnen und -vertreter zur Wahl, sondern Personen, die man kennt und darum wählt, weil man sich von ihnen im Parlament gut repräsentiert fühlt.
>
> Der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates an den Bezirksgemeinden im Majorzwahlverfahren kommt eine grosse Bedeutung zu. Sie gehört zur Tradition und zur Identität von Appenzell I.Rh.
>
> Der Entscheid für Majorzwahlen und die Organisation der Wahlen liegen zudem in der Autonomie der Bezirke. Diese sollte nicht ohne Not eingeschränkt werden.
>
> Aufgrund dieser Sachlage hat der Grosse Rat entschieden, an den Majorzwahlen für die Mitglieder des Grossen Rates festzuhalten».

Die Bundesversammlung gewährleistete die neue Kantonsverfassung am 22. September 2025 (BBl 2026 2771). Der Bundesrat hatte in der Botschaft zur Gewährleistung ausdrücklich bestätigt, dass die Wahl der Mitglieder des Grossen Rats im Mehrheitswahlverfahren (Art. 32 KV)

verfassungskonform ist (BBl 2025 1430 ff., Seite 4). Aus rechtlicher Sicht besteht also kein Anlass, die Annahme der Initiative zu beantragen.

5. Systemwechsel

Es wird zunächst dargelegt, welche Voraussetzungen zu schaffen wären, damit überhaupt ein Systemwechsel vollzogen werden könnte und welcher zeitliche Vorlauf dazu erforderlich wäre.

5.1. Majorzsystem

Beim Mehrheitswahlverfahren, das bisher im Kanton Appenzell I.Rh. gilt, können und müssen Wahlvorschläge – ausgenommen im Bezirk Oberegg - unmittelbar vor der Wahl an der Bezirksgemeinde gerufen werden (Art. 7 der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen, VLGV, GS 160.410).

Im Bezirk Oberegg, in dem Wahlen an der Urne erfolgen (Art. 15 Abs. 2 des Bezirksreglements vom 21. Mai 2017), müssen sich Kandidierende im Vorfeld für die Wahlen anmelden. Ihr Name erscheint dann auf dem Wahlzettel und kann dort durch Ankreuzen gewählt werden. Der Stimmzettel muss auch leere Linien mit der Anzahl der zu besetzenden Sitze aufweisen (Art. 22b der Verordnung über die Urnenabstimmungen, VUA, GS 160.010). Auch bei den bisherigen Wahlen an der Urne sind also im Kanton Appenzell I.Rh. bis zur Wahl Kandidaturen möglich.

5.2. Proporzsystem

Die Einführung von Proporzwahlen führt darüber hinaus zu einem fundamentalen Wandel der politischen Kultur: Gewählt werden in erster Linie die Parteien oder anderen Gruppierungen mit ihren Listen, nicht mehr Personen. Die Listenstimmen entscheiden über die Anzahl der Sitze der Partei oder Gruppierung.

Es ist nun zunächst darzulegen, wie die Listen entstehen, die den Stimmberechtigten in einem Proporzsystem für die Urnenwahl zur Verfügung zu stellen sind. Im Kanton St.Gallen zum Beispiel (die folgenden Ausführungen orientieren sich an Art. 32 ff. des st.gallischen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen, SG-WAG, sGS 125.3) müssen Wahlvorschläge für die Kantonsratswahlen am neunten Montag vor dem Wahltag bei der Staatskanzlei eintreffen. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, keinen Namen aber mehr als zweimal. Sie müssen von wenigstens 15 im Wahlkreis Stimmberechtigten und zur Bestätigung von jeder vorgeschlagen Person unterzeichnet sein. Eine Person darf nur auf einem Wahlvorschlag erscheinen. Die Staatskanzlei bereinigt die Wahlvorschläge und nimmt Streichungen vor, beispielsweise wenn die gleiche Person auf mehr als einem Wahlvorschlag erscheint oder zu viele Personen aufgeführt sind. Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen. Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Wahlvorschläge können erklären, dass ihre Wahlvorschläge eine Listenverbindungen bilden. Ist nur eine Liste vorhanden oder überschreitet die Gesamtzahl der vorgeschlagenen Kandidierenden aller Listen die Zahl der zu wählenden Personen nicht, erklärt die Regierung alle Kandidierenden als gewählt (stille Wahl). Neben den Listen wird auch eine leere Liste versandt. Die Stimmberechtigten müssen spätestens drei Wochen vor dem Wahltag im Besitz der Wahllisten sein.

Für das Ausfüllen gilt im Nachbarkanton (Art. 57 SG-WAG): Wer den leeren Wahlzettel benutzt, kann Namen von Kandidierenden der Listen im Wahlkreis eintragen und die Listenbezeichnung anbringen. Wer einen Stimmzettel mit Vordruck benutzt, kann beispielsweise vorgedruckte Namen von Kandidierenden streichen und Namen von Kandidierenden aus anderen Listen im

Wahlkreis eintragen (panaschieren) und den Namen derselben kandidierenden Person zweimal auf dem Stimmzettel aufführen (kumulieren).

Bei der Ergebnisermittlung sieht Art. 76 ff. SG-WAG im Wesentlichen vor, wie ausgezählt wird, welche Werte also aus den bei den Wahlen abgegebenen Listen auszuzählen und zuzuordnen sind, wie aus diesen Werten die Gewählten bestimmt und wie diese Wahlen bekanntgegeben werden. Schliesslich finden sich Regeln über Wahlablehnungen und über das Nachrücken beim Ausscheiden Gewählter während der Amtsperiode.

5.3. Zeitliche Aspekte

Heute müssen Mitglieder des Grossen Rates bis spätestens 60 Tage vor der Bezirksgemeinde mitteilen, ob sie zurücktreten wollen (Art. 6 VLGV) und neue Mitglieder können noch am Wahltag vorgeschlagen (gerufen) werden. Im Urnenwahlbezirk Oberegg müssen Interessierte sich bis rund drei Monate vor dem Wahltag anmelden. Die Anmeldefrist für die Ersatzwahlen vom 3. Mai 2026 beispielsweise hatte der Bezirksrat auf 30. Januar 2026 festgelegt (Art. 22b Abs. 2 VUA).

Im Proporzsystem könnten sich Personen, die an einem Grossratsmandat interessiert sind, nicht mehr kurzfristig dazu bereit erklären, sondern müssten sich lange im Voraus entscheiden und sich um einen Platz auf einer Liste bemühen. Die Rücktritte aus dem Grossen Rat müssten jeweils im Herbst bekannt sein, damit die Parteien, Verbände und Interessengruppen genügend Zeit für die Erstellung der Wahlvorschläge hätten und diese dann von den Behörden überprüft und versandt werden könnten. Die Rücktrittsfristen würden sich daher um mehrere Monate verschieben.

Proporzwahlverfahren müssen zwingend an der Urne stattfinden. Das hat entsprechend auch Auswirkungen auf die Ergänzungswahlen. Wird beispielsweise eine Grossrätin oder ein Grossrat an der Landsgemeinde in die Standeskommission oder das Kantonsgericht gewählt, kann die Wahl in den Bezirken mit Proporzwahlverfahren nicht eine Woche später an der Bezirksgemeinde erfolgen, sondern benötigt eine mehrwöchige Vorlaufzeit. Da die Ergänzungswahlen auf Urnenabstimmungstermine des Bundes gelegt werden, dürften monatelange Vakanzen in den jeweiligen Gremien die Folge sein.

6. Auswirkungen der Initiative

Wie schon im Landsgemeindemandat 2024 dargelegt worden ist (siehe oben Ziffer 4), sind die Verhältnisse in den ländlich und dörflich geprägten Innerrhoder Bezirken übersichtlich. Die Verbundenheit unter der Bevölkerung ist grösser als in urbanen Gebieten. Der persönliche Bezug zu den Kandidierenden und ihre Bekanntheit sind auch in den beiden bevölkerungsstärksten Bezirken weit höher, als dies in grösseren Kantonen der Fall ist.

6.1. Parteien, Verbände, Interessengruppen und Persönlichkeiten

Regelmässig sind bei Listenwahlen die politischen Parteien die Hauptträger der Listen. In der Innerrhoder Politik kommt den Parteien jedoch keine tragende Rolle zu. Das Geschäftsreglement des Grossen Rates sieht die Bildung von Fraktionen nicht vor. Die Mitglieder des Grossen Rates sind dementsprechend im Staatskalender ohne Hinweis auf ihre allfällige Parteizugehörigkeit aufgeführt. Da die Parteizugehörigkeit für die Wahl nicht erhoben wird, lassen sich keine Angaben über die jeweilige parteipolitische Zusammensetzung der Legislative machen. Dafür müssten Umfragen bei den Mitgliedern des Grossen Rates gemacht werden.

Traditionell gibt es einzig feste Interessengruppen aus Bauern-, Gewerbe- und Arbeitnehmendenkreisen (Gewerbeverband, Arbeitnehmendenvereinigung und Bauernverband). Die Sitzordnung im Parlament richtet sich nicht wie beispielsweise im Kanton St.Gallen nach der Zugehörigkeit zu einer Partei und ebenso wenig nach der Zugehörigkeit zu einem Verband, sondern nach Bezirken. Die Stimmberechtigten wählen nicht Parteien und ihre politischen Ziele, sondern Personen. Die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates durch die Bezirksgemeinden im Majorzverfahren ist ein prägendes Element der politischen Kultur und Identität des Kantons Appenzell I.Rh.

Wenn Listenstimmen und nicht Stimmen für Personen zählen, erfolgt eine stärkere Fokussierung auf die Parteien und Gruppierungen, die diese erstellen. Sie stehen stärker gegeneinander im Wettbewerb und müssen ihr Profil viel mehr als heute von anderen Gruppierungen abgrenzen. Das dürfte Polarisierungen Vorschub leisten.

Ferner gibt es im Kanton Appenzell I.Rh. mehrere Personen, die sich beispielsweise gleichzeitig in einer Partei und einem der oben genannten Verbände engagieren. Diese Personen und auch alle anderen Interessenten müssten sich entscheiden, für welche Partei bzw. welchen Verband oder welche Gruppierung sie sich aufstellen lassen wollen. Es ist nicht möglich, auf mehreren Listen aufgeführt zu werden. Die ausgewählte Gruppierung würde zudem in einem internen Verfahren darüber befinden, wer an welcher Stelle auf die Liste gesetzt wird.

6.2. Mehraufwand

Ein Wechsel des Systems würde zu einem sehr grossen, bisher unnötigen Aufwand aller Beteiligten führen. Währenddem bisher bei Wahlen an Bezirksgemeinden der Aufwand der Bezirke darauf beschränkt war, die Wahl in der Abstimmungsordnung anzukündigen, wären die oben (Ziffer 5.2) beschriebenen Voraussetzungen umzusetzen.

Der Aufwand dürfte jedoch nicht nur bei den Behörden steigen, weil das Proporzwahlsystem wie ausgeführt aufwändiger in der Vorbereitung und Durchführung (Anmeldefristen und Eingabe der Listen, Überprüfung, Auswertung der Ergebnisse) ist als die Gemeindeversammlungen. Auch die Aufwände für die Parteien, Verbände und Interessengruppen dürften erheblich steigen. Da sie als Organisation stärker im Mittelpunkt stehen und nicht die Personenwahl, dürften die Aufwendungen und damit Kosten für die Wahlkämpfe steigen.

Wer Interesse an einem Engagement im Grossen Rat hat, könnte sich nicht mehr informell und kurzfristig zur Verfügung stellen, sondern müsste sich einige Monate im Voraus um einen Platz auf einer Liste bemühen. Faktisch würde das Proporzsystem etwa die Wahl von Persönlichkeiten, die nicht auf die Programme einzelner Listen beschränkt werden können, stark erschweren.

6.3. Amtszwang

Beim Erlass der neuen Kantonsverfassung 2024 hat der Souverän am Amtszwang für alle Behörden des Kantons, deren Wahl durch die Stimmberechtigten erfolgt, festgehalten (Art. 8 nKV; siehe dazu Landsgemeindemandat 2024, etwa S. 18, S. 23 und S. 29). Damit gilt auch bei Wahlen in den Grossen Rat Amtszwang. Beim Grossen Rat dürfte der Amtszwang nicht die gleiche Bedeutung haben, wie bei den von den Stimmberechtigten gewählten Behörden in Bezirken und Gemeinden.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass am Amtszwang für Mitglieder des Grossen Rates bei einer Listenwahl vernünftigerweise nicht mehr festgehalten werden könnte. Denn der Amts-

zwang schliesst eine Ablehnung eines Amtes grundsätzlich aus. Wenn aber ein Amt nicht abgelehnt werden kann und die Wahl ins Amt mit einer Listenwahl erfolgt, darf konsequenterweise nicht ausgeschlossen werden, dass jemand gegen seinen Willen auf eine Liste gesetzt wird. Das aber würde es beispielsweise erlauben, eine Liste mit Personen aufzustellen, die zugkräftig sind und damit viele Listenstimmen sammeln würden, sodass die Liste dann viele Stimmen auf sich vereinigt und der grossen Stimmenzahl entsprechend Sitze besetzen könnte, ohne dass auch nur eine einzige der Personen auf die Liste gesetzt werden wollte. Der erst 2024 bestätigte Amtszwang würde deshalb für den Grossen Rat faktisch dahinfallen. Bei einer Annahme der Initiative sollte in der Umsetzungsgesetzgebung aber wenigstens verankert werden, dass wer sich auf eine Liste setzen lässt, auch seine Bereitschaft erklärt, eine Wahl nicht abzulehnen.

7. Politische Würdigung

Die Initiative würde zu einem grundlegenden Wandel des Innerrhoder Wahlsystems führen. An die Stelle der bisherigen Persönlichkeitswahl träte in den beiden grössten Bezirken ein Listenwahlsystem mit stärkerem Gewicht von Parteien und politischen Gruppierungen. Dies hätte zur Folge, dass die Mitglieder des Grossen Rats je nach Wohnbezirk mit unterschiedlichen Verfahren gewählt würden. Damit verbunden wären ein erheblicher administrativer Mehraufwand, längere Vorlaufzeiten für Wahlen sowie ein Verlust der heute bestehenden Flexibilität und Bürgernähe. Die Standeskommission erachtet die bewährte Majorzwahl weiterhin als die den politischen Verhältnissen des Kantons angemessenere Lösung.

8. Gegenvorschlag

Gemäss Art. 7bis Abs. 5 der Kantonsverfassung vom 18. Wintermonat 1872 (KV) kann der Grosse Rat einer Initiative einen Gegenvorschlag entgegenstellen.

Die Standeskommission lehnt den mit der Initiative vorgeschlagenen Wahlsystemwechsel ab. Er würde im Vergleich zur geltenden Regelung zu einem für alle Beteiligten sehr viel grösseren Aufwand bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen führen. Er wäre verbunden mit dem Verlust der Möglichkeit kurzfristiger Kandidaturen. Er widerspricht der Tradition der Wahl von Persönlichkeiten; es sollen weiter nicht Wahlprogramme vergleichsweise anonymer Listenträger massgeblich sein, sondern das Vertrauen der Bevölkerung in die oft persönlich bekannten Kandidierenden.

Die Standeskommission sieht keine Möglichkeit, der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzustellen. Sie beantragt dem Grossen Rat, der Landsgemeinde die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

9. Übergangsbestimmung

Sollte die Landsgemeinde die Initiative annehmen, verlangt die Übergangsbestimmung des Initiativbegehrens: «Innert zwei Jahren nach Annahme von Art. 35 Abs. 1^{bis} werden die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen».

Es ist zunächst festzuhalten, dass die Initiative erst Wirkung entfalten würde, wenn die Kantonsverfassung vom 28. April 2024, welche die Initiative ändern würde, in Kraft ist. Sollte die Initiative angenommen werden, bevor der Grosse Rat die Verfassung vom 28. April 2024 in Kraft gesetzt hat, würde die Frist zum Erlass der «notwendigen Ausführungsbestimmungen» gemäss der Übergangsbestimmung vorerst nicht zu laufen beginnen.

Zu den «notwendigen Ausführungsbestimmungen» würden auch Erlasse auf Gesetzesstufe gehören, insbesondere das Gesetz über die politischen Rechte (GPR), das sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindet. Als Teil der Folgegesetzgebung zur neuen Verfassung soll über das GPR an der Landsgemeinde 2027 abgestimmt werden, also gleichentags wie über die Initiative. Bisher erfolgten die Wahlen in den Grossen Rat im Majorzverfahren an den Bezirksgemeinden. Der GPR-Entwurf, der sich im parlamentarischen Verfahren befindet, enthält demgemäss keine Bestimmungen über Proporzwahlen. Es fehlt an den oben beschriebenen Vorschriften, welche die Durchführung von Wahlen im Proporzsystem erst ermöglichen würden, wie etwa Bestimmungen über die Entstehung der Listen der Personen, die zur Wahl stehen, und über die Verteilung der Mandate nach den Ergebnissen der bisher im Kanton Appenzell I.Rh. weder auf nationaler, kantonaler noch kommunaler Ebene existierenden Listenwahl. Diese Bestimmungen wären zu schaffen. Im Kanton St.Gallen beispielsweise finden sich im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen zahlreiche Bestimmungen ausschliesslich zur Proporzwahl (insbesondere Art. 32 bis Art. 45 und Art. 94 bis Art. 112).

Mit dem Ausarbeiten von Entwürfen der «notwendigen Bestimmungen» könnte angesichts des damit verbundenen Aufwands wegen der beschränkten Kapazitäten der Kantonsverwaltung und aus Rücksicht auf den sorgsamen Umgang mit den bestehenden Ressourcen erst begonnen werden, wenn feststeht, dass die Bestimmungen zu erlassen sind. Würde nach einer Annahme an der Landsgemeinde am 25. April 2027 unverzüglich mit dem Ausarbeiten von Gesetzen begonnen, könnten sie frühestens 2029 der Landsgemeinde zur Abstimmung vorgelegt werden. Denn für die Landsgemeinde 2028 müsste der Grosse Rat die Gesetzesvorlage spätestens an der Oktobersession 2027 in erster Lesung beraten können, damit eine zweite Lesung möglich ist. Die Standeskommission müsste die Vorlage daher spätestens am 16. August 2027 verabschiedet haben.

Davor hätte die Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchlaufen müssen, bei dem angesichts der Tragweite der Angelegenheit keine knappe Frist gesetzt werden dürfte. Auch wenn für das Vernehmlassungsverfahren beginnend mit dem Standeskommissionsbeschluss über die Eröffnung und endend mit dem Standeskommissionsbeschluss über die Beratung der Ergebnisse und die Verabschiedung der Vorlage an den Grossen Rat (späteste Möglichkeit dazu wäre der 16. August 2027) drei Monate eingesetzt werden, blieben nach einer allfälligen Annahme der Initiative am 25. April 2027 für die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen wenige Tage, was für eine anspruchsvolle Vorlage offensichtlich nicht ausreicht. Dies umso mehr, als der Grosse Rat zu erwarten pflegt, dass bei Gesetzesvorlagen auch Entwürfe der geplanten Verordnungen präsentiert werden und für das Vernehmlassungsverfahren daher auch die geplanten Verordnungsänderungen auszuarbeiten wären.

Bei der Vorbereitungszeit wäre auch zu beachten, dass es sehr unterschiedliche Ausprägungen von Proporzwahlsystemen gibt. Beispielsweise müssen im Einzelnen geregelt werden: Listenbildung, allfällige Möglichkeit von Listenverbindungen, von Panaschieren und Kumulieren, von Nachrücken und von stillen Wahlen, und die Frage, wie dann die Sitzverteilung erfolgt. Die politischen Diskussionen über diese Aspekte würden Zeit in Anspruch nehmen. Fest steht einzig, dass bei der Sitzverteilung das System «doppelter Pukelsheim» (auch Doppelproporz) ausser Betracht fallen würde. Bei diesem System würden die Sitze zunächst gesamtkantonal auf die Listen der Parteien oder anderen Gruppierungen verteilt, um die Parteistärke über den ganzen Kanton zu ermitteln. Dann würde ermittelt, in welchem Wahlkreis die Listen ihre Sitze erhalten. Da die Initiative das Proporzsystem nicht in allen Wahlkreisen vorsieht, käme nur eine Sitzzuteilung in Betracht, welche jeden Wahlkreis isoliert betrachtet (zum Beispiel die Sitzzuteilung nach Hagenbach-Bischoff).

Würden die «notwendigen Bestimmungen» auf Gesetzesebene an der Landsgemeinde 2029 erlassen, müsste der Grosse Rat anschliessend das auf den neuen Bestimmungen beruhende Verordnungsrecht verabschieden.

Es steht daher fest, dass der mit dem Initiativbegehren verlangte Erlass der notwendigen Bestimmungen bis zwei Jahre nach der Annahme (also bis 25. April 2029) nicht umgesetzt werden könnte. Dann könnten frühestens Bestimmungen auf Gesetzesebene beschlossen sein. Diese Unmöglichkeit hätte allerdings kaum Bedeutung. Die Bezirksgemeinden nähmen die Wahl der dem Bezirk zustehenden Mitglieder des Grossen Rates in den Jahren der Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates vor (Art. 33 Abs. 4 KV).

Die nächsten Gesamterneuerungswahlen werden 2027 stattfinden; bis dann würden die «notwendigen Bestimmungen» mit Sicherheit nicht bestehen. Die erstmalige Bestimmung der Mitglieder des Grossen Rates nach dem Proporzverfahren könnte daher erst im Jahr der übernächsten Gesamterneuerungswahlen (2031) erfolgen. Bis dahin sollten die notwendigen Bestimmungen geschaffen sein. Sie dürften allerdings nicht erst auf die Erneuerungswahlen, die bisher an den Bezirksgemeinden und der Abstimmung im Bezirk Oberegg jeweils kurz nach der Landsgemeinde erfolgten, in Kraft gesetzt werden, sondern müssten einige Zeit früher, nämlich für die Zusammenstellung der Wahllisten, anwendbar sein.

10. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, die Initiative zu beraten, sie ohne Gegenvorschlag der Landsgemeinde zu überweisen und der Landsgemeinde die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

Appenzell, 18. August 2026

Namens Landammann und Standeskommission

reg. Landammann:	Ratschreiber:
Angela Koller	Roman Dobler