



Botschaft

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

Initiative von Josef Rechsteiner betreffend Landsgemeindeteilnahme ohne COVID-Zertifikat

1. Ausgangslage

Am 28. Mai 2021 reichte Josef Rechsteiner, Appenzell Meistersrüte, eine Initiative ein, mit welcher folgende Ergänzung von Art. 19 der Kantonsverfassung verlangt wird:

«Art. 19 Abs. 2^{bis} (neu): Die Stimmberechtigten der Landsgemeinde können ohne COVID-Zertifikat (Nachweis einer Impfung, Nachweis einer früheren Ansteckung und Genesung, Nachweis eines negativen Testergebnisses) die Landsgemeinde besuchen.»

In der Begründung geht der Initiant zunächst auf die bisherige Entwicklung in der Corona-Pandemie ein. Danach führt er mit Blick nach vorne aus, es zeichne sich seit Mitte Mai 2021 ab, dass nur geimpfte Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben und an Grossveranstaltungen wie der Landsgemeinde teilnehmen könnten. Da alle Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz gleich seien und ihre demokratischen Rechte und Pflichten in Freiheit und gegenseitiger Achtung ausüben, könne es nicht sein, dass geimpfte Bürgerinnen und Bürger besondere Privilegien hätten. Aus diesen Gründen vertrete er die Ansicht, dass der Souverän des Kantons Appenzell I.Rh. die Entscheidung haben müsse, dass auch Ungeimpfte an der Landsgemeinde zugelassen werden. Daher reiche er eine Initiative zur Ergänzung der Verfassung des Kantons Appenzell I.Rh. ein. Mit dieser solle die bewährte direkte Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger längerfristig gestärkt und gewahrt werden.

Das Büro des Grossen Rates hat die Initiative auf ihre Gültigkeit hin geprüft. Die Standeskommission nimmt inhaltlich zur Initiative Stellung.

2. Inhaltliche Beurteilung

2.1 Keine Zutrittsbeschränkung auf Personen mit Zertifikat

Der Initiant befürchtet, dass der Zutritt zur Landsgemeinde auf Personen mit einem COVID-Zertifikat beschränkt wird. Diese Befürchtung ist unbegründet. Eine solche Einschränkung ist rechtlich nicht möglich. Mit dieser Beschränkung würden die Stimmberechtigten gezwungen, ein Zertifikat erstellen zu lassen. Für Geimpfte und Genesene wäre dies wohl relativ einfach möglich. Personen, die weder geimpft noch genesen sind, wären indessen gezwungen, einen Test unter fachlicher Anleitung mit anschliessender Laboruntersuchung über sich ergehen zu lassen. Dies wäre ein Eingriff, für den eine gesetzliche Grundlage bestehen müsste. Eine solche gibt es aber weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene. Sie kann nach der Auffassung der Standeskommission auch nicht geschaffen werden, weil eine solche Massnahme mit Bezug auf die Landsgemeinde nicht verhältnismässig wäre. Für die nähere Begründung kann auf die entsprechenden Ausführungen im Bericht des Büros zur Frage der Gültigkeit der Initiative verwiesen werden.

Würde der Bund aufgrund der weiteren Pandemieentwicklung die Corona-Massnahmen wieder verschärfen und grössere Veranstaltungen generell nur noch unter dem Vorbehalt zulassen,

dass sie ausschliesslich Personen mit COVID-Zertifikat offenstehen, hätte dies nicht zur Folge, dass Landsgemeinden mit dieser Einschränkung durchgeführt werden müssten. Es wäre vielmehr so, dass die Ständekommission als Organisatorin der Landsgemeinde darüber zu entscheiden hätte, ob die Landsgemeinde unter diesen Voraussetzungen durchgeführt werden kann. Die Ständekommission kann sich nicht vorstellen, dass die Landsgemeinde mit dieser Einschränkung jemals durchgeführt werden könnte. Ein Ausschluss von Personen, die kein COVID-Zertifikat vorweisen können, steht für sie nicht zur Diskussion.

Mit der Initiative soll etwas gewährleistet werden, was bereits heute gewährleistet ist und für das eine Änderung weder in Betracht fällt noch rechtlich möglich ist. Die Aufnahme der mit der Initiative beantragten Ergänzung der Kantonsverfassung erscheint daher unnötig. Sie macht wenig Sinn.

2.2 Kein Ausschluss von Ungeimpften

Der Initiant schreibt in der Begründung, es gehe ihm darum, dass Ungeimpfte an der Landsgemeinde nicht ausgeschlossen werden. Die Ständekommission teilt diese Auffassung. Dass man an der Landsgemeinde eine Zugangskontrolle macht, bei der Ungeimpfte abgewiesen werden, ist rechtlich nicht möglich und für die Ständekommission nicht denkbar.

Dass auch eine Einschränkung auf Teilnehmende mit einem COVID-Zertifikat nicht möglich ist, wurde bereits oben ausgeführt.

2.3 Nachlassende Bedeutung des COVID-Zertifikats

Der Initiative kommt keine Vorwirkung zu. Sie kann nicht bereits angewandt werden, bevor über sie abgestimmt worden ist. Da sie frühestens im Verlauf der Landsgemeinde 2022 zur Abstimmung gelangt, wird daher der Zutritt zur Landsgemeinde 2022 noch ohne Berücksichtigung des Initiativanliegens abgewickelt. Die Initiative kann frühestens für den Zutritt zur Landsgemeinde 2023 Wirkung entfalten.

Es ist anzunehmen, dass einschneidende Corona-Massnahmen an der Landsgemeinde 2023 kaum mehr eine Rolle spielen werden. Bis dann sollte dank Impfung und einem Anstieg der Genesungsfälle eine erhöhte Gesamtimmunität erreicht sein, und es dürften wirksame Medikamente zur Verfügung stehen, dank denen schwere Krankheitsverläufe vermindert und die Verfügbarkeit der nötigen Kapazitäten im Gesundheitssystem dauerhaft gesichert werden können. Das COVID-Zertifikat dürfte im Zuge dieser Entwicklung für Veranstaltungen vermutlich beträchtlich an Bedeutung verlieren oder sogar bedeutungslos werden.

Aus der Sicht der Ständekommission macht es keinen Sinn, für eine Zeit, in welcher das COVID-Zertifikat voraussichtlich kaum noch Bedeutung für Veranstaltungen haben wird, eine neue Verfassungsbestimmung einzuführen.

2.4 Konzentration auf COVID-Zertifikat

Sollte die Schweiz künftig erneut von Pandemien heimgesucht werden, ist davon auszugehen, dass dafür neue Viren oder Krankheiten verantwortlich sein werden. Möglicherweise werden auch dann Zertifikate entwickelt, um einen bestimmten Infektionsstand oder die Abwesenheit einer Infektion nachzuweisen. Diese künftigen Zertifikate würden aber nicht unter die Regelung fallen, die mit der Initiative gefordert wird. Diese bezieht sich gemäss dem Wortlaut der Verfassungsänderung und gemäss Begründung für die Initiative einzig auf das COVID-Zertifikat.

Zudem ist unklar, wie zu verfahren wäre, wenn das heutige COVID-Zertifikat weiterentwickelt wird. Wahrscheinlich müsste davon ausgegangen werden, dass mit der COVID-Bestimmung in der Verfassung das Zertifikat im heutigen Stand gemeint ist, sodass die Regelung für ein weiterentwickeltes COVID-Zertifikat nicht oder nur eingeschränkt Geltung beanspruchen könnte.

Auch diese Entwicklungen und Unsicherheiten sprechen klar gegen eine Annahme der Initiative.

2.5 Fehlende Stufengerechtigkeit

Mit der Initiative würde für einen einzelnen, relativ unbedeutenden Aspekt der Corona-Pandemie eine eigenständige Verfassungsbestimmung eingeführt. Eine solche singuläre Einzelfallregelung in die Verfassung aufzunehmen, wäre nicht stufengerecht. Die Platzierung dieser insgesamt wenig bedeutsamen Bestimmung in der Verfassung erscheint nicht sachgerecht.

3. Fazit

Die Ständekommission erachtet die neue Regelung als nicht erforderlich. Mit ihr soll etwas gewährleistet werden, was bereits nach heutigem Recht gilt. Personen ohne COVID-Zertifikat kann nicht einfach der Zugang zur Landsgemeinde verwehrt werden. Die neue Regelung bringt daher keinen Mehrwert.

Im Hinblick auf die voraussichtliche Entwicklung der Corona-Pandemie macht es zudem keinen Sinn, eine Regelung einzuführen, die voraussichtlich bis zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens kaum noch Bedeutung haben dürfte. Die Ständekommission lehnt eine Neuregelung mit einem so kurzen Wirkungshorizont ab.

Die Regelung bezieht sich wohl einzig auf das heutige COVID-Zertifikat. Für weiterentwickelte Formen wird sie wohl nicht anwendbar sein. Ebenso wenig kann sie zur Anwendung gelangen, wenn neue Krankheiten auftauchen und weitere Zertifikate entstehen werden. Sie ist so eingeschränkt, dass sie schon bald überhaupt keine Bedeutung mehr haben dürfte. Eine Einzelfallregelung in der Kantonsverfassung, ausschliesslich auf das heutige COVID-Zertifikat bezogen, lehnt die Ständekommission ab.

Schliesslich ist die Platzierung der neuen Regelung in der Verfassung rechtstechnisch falsch. Belange von der Bedeutung des Initiativanliegens sollten - soweit daran überhaupt festgehalten werden will - auf einer tieferen Regelungsebene angesiedelt werden.

4. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, die Initiative zu beraten und sie der Landsgemeinde ohne Gegenvorschlag und mit einer ablehnenden Empfehlung zu überweisen.

Appenzell, 16. August 2021

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig