



Bericht

des Büros des Grossen Rates zur

Initiative von Josef Rechsteiner betreffend Landsgemeindeteilnahme ohne COVID-Zertifikat

1. Ausgangslage

Am 28. Mai 2021 überreichte Josef Rechsteiner, Gaiserstrasse 153, 9050 Appenzell Meistersrüte, der Ratskanzlei eine Initiative. Mit dieser wird folgende Ergänzung von Art. 19 der Kantonsverfassung verlangt:

«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.»

Zur Begründung wurde angeführt:

«Rückblick

Seit 2016 ist das Epidemien-gesetz in Kraft (Bekämpfung der übertragbaren Krankheiten des Menschen).

Im Dezember 2019 hörten wir dann von der gefährlichen Coronavirus-Erkrankung (COVID-19). Über Norditalien kam sie im Februar 2020 in die Schweiz.

Am 28. Februar sprach der Bundesrat von «Besonderer Lage».

Im März 2020 stufte der Bundesrat die Schweiz neu in «Ausserordentliche Lage» gemäss dem Epidemien-gesetz ein.

Aufgrund dieser Lage bestimmte die Ständekommission, dass die Landsgemeinde 2020 an der Urne stattfindet. Zu diesem Zeitpunkt war das absolut verständlich, denn niemand konnte die Auswirkungen der Epidemie (regional) und Pandemie (weltweit) vorhersehen und welchen Einfluss der Coronavirus auf die zukünftigen Angesteckten, deren Krankheitsverlauf und auf die Anzahl der Gestorbenen haben wird.

Es folgten über die Medien täglich Infos über die Krankheitsverläufe und deren gefährliche Auswirkungen auf die Menschen. Dabei wurde mit viel Energie auf die ganze Welt geschaut, und diese Schreckensbotschaften kamen bis in unser Wohnzimmer ins Appenzel-lerland.

Wöchentlich berichtete die Taskforce des BAG über die neuen und immer noch gefährlichen COVID-Mutanten, und der Bundesrat berichtete wöchentlich über Einschränkungen des gesellschaftlichen Lebens. Die bezahlten Medien posaunten diese Informationen lauthals durch die Schweiz. Ferner wurden kritische Stimmen zensiert. In den sozialen Medien wurden Filme und Texte gelöscht, Kantonsärzte wurden abgesetzt, Ärzten wurde das Patent abgenommen, und Kantonschullehrer wurden entlassen.

Im Februar 2021 entschied die Ständekommission vorsichtshalber erneut, dass die Landsgemeinde an der Urne stattfinden soll.

Gemäss der Homepage des Kantons Appenzell I.Rh. gibt es bis heute 15 Tote (kumuliert), die an oder mit COVID gestorben sind. Am 31. Dezember 2020 waren es auch schon 15. Also hat es von Januar bis April in Appenzell I.Rh. keine Todesfälle mit oder an COVID gegeben. Das bei 16'145 Einwohnern.

Sollte im Jahre 2022 immer noch eine «Ausserordentliche Lage» sein, so muss der Bundesrat die «Ausserordentliche Lage» anhand der Mehrtoten in den einzelnen Kantonen beweisen.

Ausblick

Sicher ist, dass die mediale Werbung für die Gefährlichkeit der Pandemie in der zweiten Jahreshälfte 2021 fortgesetzt wird.

Es zeichnet sich seit Mitte Mai 2021 ab, dass nur geimpfte Bürger am öffentlichen Leben und an Grossveranstaltungen wie der Landsgemeinde teilnehmen können.

Der Bundesrat ist in der Pflicht, die «Ausserordentliche Lage» mit den effektiven Corona-Mehrtoten zu beweisen. Ebenso ist auch die Regierung von Appenzell I.Rh. in der Pflicht, die effektiven «nur» Corona-Mehrtoten zu veröffentlichen, wenn nötig muss der Corona-Tod durch eine Obduktion bestätigt werden.

Sollte die «Ausserordentliche Lage» des Bundes nicht mit den effektiven Corona-Mehrtoten bewiesen werden können, so muss der Souverän von Appenzell I.Rh. die Möglichkeit haben, dass Ungeimpfte an der Landsgemeinde teilnehmen können.

Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich und üben ihre demokratischen Rechte und Pflichten in Freiheit und gegenseitiger Achtung aus. Es kann nicht sein, dass geimpfte Bürger besondere Privilegien haben.

Aus diesen Gründen vertrete ich die Ansicht, dass der Souverän vom Kanton Appenzell I.Rh. die Entscheidung haben muss, dass auch Ungeimpfte an der Landsgemeinde zugelassen werden.

(Sollte das Teilnehmen an öffentlichen Grossanlässen im April 2022 für Gesunde und Ungeimpfte zugelassen sein, so entfällt diese Einzelinitiative.)

Daher reiche ich hiermit eine Initiative zur Ergänzung der Verfassung des Kantons Appenzell I.Rh. ein, um die bewährte direkte Demokratie für die Bürger längerfristig zu stärken und zu wahren.»

2. Kantonale Vorgaben für Initiativen

Gemäss Art. 7^{bis} Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) kann jede oder jeder Stimmberechtigte durch Einreichung einer Initiative die Abänderung der Verfassung sowie den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Gesetzen beantragen.

Die Initiative kann als allgemeine Anregung oder, soweit dadurch nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt wird, als ausgearbeiteter Entwurf eingebracht werden (Art. 7^{bis} Abs. 2 KV).

Die Initiative darf sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen. Genügt sie dieser Anforderung nicht, sind die einzelnen in ihr enthaltenen Sachgebiete getrennt zu behandeln (Art. 7^{bis} Abs. 2 KV). Mit der Initiative kann sodann nach Art. 7^{bis} Abs. 3 KV nichts verlangt werden, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht, letzteres natürlich unter dem Vorbehalt der Abänderung der Verfassung mit der Initiative.

Nach Art. 7^{bis} Abs. 6 KV sind Initiativen, die bis zum 31. Mai eingereicht wurden, grundsätzlich der nächsten ordentlichen Landsgemeinde vorzulegen. Entwürfe, welche der Grosse Rat aufgrund einer Abstimmung nach Art. 7^{bis} Abs. 4 KV auszuarbeiten hat, sind ebenfalls möglichst der nächsten Landsgemeinde zu unterbreiten. Der Grosse Rat kann diese Fristen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln um maximal zwei Jahre verlängern, wenn besondere Umstände dies erforderlich machen, beispielsweise die Ausarbeitung neuer Gesetze oder grösserer Revisionen der Verfassung oder von Gesetzen oder die Ausarbeitung grösserer Gegenvorschläge.

3. Veranstaltungen in der Corona-Pandemie

Nach der derzeitigen Bundesregelung gelten für Veranstaltungen, an denen ausschliesslich Personen mit einem COVID-Zertifikat teilnehmen dürfen, keine Beschränkungen für die Teilnehmerzahl (Art. 15 Abs. 1 der COVID-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021, SR 818.101.26). Wird demgegenüber darauf verzichtet, die Durchführung von Veranstaltungen auf Personen mit einem Zertifikat zu beschränken, sind Veranstaltungen mit bis zu 1'000 Personen möglich, wenn eine Sitzpflicht besteht; bei Veranstaltungen mit Stehplätzen ist der Teilnehmerkreis im Freien auf 500 und im Innern auf 250 beschränkt (Art. 14 Abs. 1 lit. a COVID-19-Verordnung besondere Lage). Zudem gelten für Veranstaltungen weitere Vorgaben, beispielsweise für Schutzkonzepte, Bewilligungen, das Erheben von Kontaktdaten oder das Maskentragen.

Nach Art. 19 Abs. 1 der COVID-19-Verordnung besondere Lage unterliegen Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene keinen Beschränkungen der Personenzahl. Für sie gelten die Bundesvorgaben über die Zugangsbeschränkungen und die entsprechenden organisatorischen Vorgaben nicht. Für die Regelung dieser Versammlungen sind nach Art. 2 der Verordnung die Kantone zuständig. Die Ausnahme nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung hat der Bundesrat beschlossen, weil die Kantone im Bereich der politischen Versammlungen eine besondere Nähe zum Regelungsgegenstand haben und sie die Verantwortung dafür direkt wahrnehmen können.

Die Landsgemeinde von Appenzell I.Rh. fällt in den Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 1 der COVID-19-Verordnung besondere Lage. Dass für sie keine bundesrechtliche Personenbeschränkung gilt, bedeutet allerdings nicht, dass sie in jedem Fall ohne Einschränkung durchzuführen wäre. Vielmehr muss im Bedarfsfall der Kanton festlegen, ob die Landsgemeinde und gegebenenfalls mit welchen Einschränkungen und organisatorischen Vorgaben sie durchgeführt wird.

Für die Durchführung der Landsgemeinden ist die Ständekommission zuständig. Im Rahmen dieser Aufgabe ist sie insbesondere für die Sicherheit an der Landsgemeinde zuständig. Nach Art. 19 des Übertretungsstrafgesetzes vom 30. April 2006 (UeStG, GS 311.000) erlässt sie die zur Sicherung eines geordneten Ablaufs der Landsgemeinde erforderlichen Bestimmungen. Dazu gehört in Zeiten einer Pandemie auch die Sicherung vor einer unkontrollierten Ausbreitung von Viren. Bei erheblichen Eingriffen in die Freiheit der Teilnehmenden müsste allerdings eine spezifische gesetzliche Basis bestehen. Allenfalls könnte die Ständekommission diesbezüglich aber auch gestützt auf das Notrecht das unbedingt Erforderliche anordnen.

4. COVID-Zertifikat

Mit dem COVID-Zertifikat wird nach Art. 1 der COVID-19-Verordnung Zertifikate (SR 818.102.2) amtlich bestätigt, dass jemand eine Impfung gegen COVID-19 durchgeführt hat, von einer COVID-19-Erkrankung genesen ist oder einen negativen COVID-19-Test durchgeführt hat. Für das Impfzertifikat ist vorgeschrieben, dass ein in der Schweiz zugelassener Impfstoff verimpft worden sein muss (Art. 13 COVID-19-Verordnung Zertifikate). Für das Genesungszertifikat wird vorausgesetzt, dass mittels einer molekularbiologischen Analyse nachgewiesen ist, dass jemand sich angesteckt hat und nun genesen ist. Auch das Testzertifikat beruht auf einer molekularbiologischen Analyse, wobei als Variante ein Schnelltest zur Fachanwendung gemäss diagnostischem Standard gewählt werden kann (Art. 19 COVID-19-Verordnung Zertifikate). Testzertifikate sind höchstens 72 Stunden gültig (Art. 21 COVID-19-Verordnung Zertifikate). Im Falle eines Schnelltests gilt das Zertifikat für 24 Stunden (Anhang 4 COVID-19-Verordnung Zertifikate).

Molekularbiologische Schnelltests zur Fachanwendung werden nach Art. 24 der COVID-19-Verordnung (SR 818.101.24) durch Labore vorgenommen. Es handelt sich also nicht um Schnelltests, die jeder für sich selbst durchführen kann. Für Schnelltests zur Eigenanwendung können keine Zertifikate ausgestellt werden.

5. COVID-Zertifikat als Eintrittsvoraussetzung für Landsgemeinde

5.1 Bundesvorgaben im ordentlichen Verfahren

Nach Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone regeln die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Der Bund macht den Kantonen nur wenige direkte Vorgaben für die Regelung der politischen Rechte in ihrem Bereich. In Art. 39 BV finden sich Vorgaben über den Stimmort und die Karenzfrist für Neuzugezogene. In allgemeiner Weise hält zudem Art. 34 BV fest, dass die politischen Rechte in der Schweiz gewährleistet sind. Die Garantie der politischen Rechte umfasst auch das kantonale und kommunale Stimm- und Wahlrecht. Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Regelung der politischen Rechte spielt Art. 8 BV, welcher den Grundsatz der Rechtsgleichheit festhält. Die Regelung der politischen Rechte ist daher so vorzunehmen, dass mit ihr niemand diskriminiert wird wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Die Durchführung einer Landsgemeinde gehört zu den kantonalen Angelegenheiten, für deren Regelung der Kanton zuständig ist. Dem Bund ist es daher weder auf dem Weg der Gesetzgebung noch durch eine direkte Anweisung möglich, die Anordnung zu treffen, dass an der Landsgemeinde nur teilnehmen darf, wer ein COVID-Zertifikat vorweist. Der Bund wäre für eine solche Anordnung nicht zuständig.

5.2 Bundesvorgaben bei einer Epidemie

Im Epidemienfall kommen dem Bund gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG, SR 818.101) weitreichende Kompetenzen zu. Bei Vorliegen einer besonderen Lage kann der Bund nach Art. 6 EpG für die ganze Schweiz Massnahmen gegenüber einzelnen Personen wie auch Massnahmen gegenüber der Bevölkerung ergreifen. Im Falle einer ausserordentlichen Lage gilt diese Kompetenz sogar für sämtliche notwendigen Massnahmen (Art. 7 EpG). Zu den Massnah-

men, welche der Bund in diesem Zusammenhang ergreifen kann, gehört auch die Regelung von Veranstaltungen.

Da Veranstaltungen mit erheblichen Menschenansammlungen unter epidemiologischen Gesichtspunkten häufig heikel sind, kann der Bund für sie im Epidemienfall Einschränkungen beschliessen. Diese können die Regelung der Teilnehmerzahlen, das Einhalten von Abständen oder die Gewährleistung von Sicherheitsmassnahmen umfassen, aber auch bis zu vollständigen Verboten reichen. Die Verbote können einzelne Veranstaltungen erfassen, zum Beispiel Tanzveranstaltungen, aber auch generell für alle Veranstaltungen gefasst werden. Derzeit verlangt der Bund, dass bei Grossveranstaltungen mit einem Publikum von mehr als 1'000 Personen der Zutritt nur mit einem COVID-Zertifikat möglich ist (Art. 14 ff. COVID-19-Verordnung besondere Lage). Die Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen sind von dieser Regelung ausgenommen.

Je nach Verlauf der Corona-Pandemie ist es nicht ausgeschlossen, dass der Bund die Regelung für die Veranstaltungen wieder verschärfen muss. Im schlimmsten Fall könnte es wieder so weit kommen, dass im ganzen Land sämtliche grossen Veranstaltungen verboten werden müssten. Ein solches Verbot könnte grundsätzlich auch die Landsgemeinde treffen, denn der Bund ist nicht verpflichtet, für die Landsgemeinden und die Gemeindeversammlungen Ausnahmen von generellen Regelungen über Veranstaltungen vorzusehen.

Der Bund könnte demnach in der besonderen oder ausserordentlichen Lage ein generelles Verbot von Grossveranstaltungen festlegen und auf eine Ausnahme der Landsgemeinde verzichten. Damit dürfte keine Landsgemeinde durchgeführt werden.

Von einem solchen vollständigen Verbot könnte der Bund, je nach epidemiologischer Situation, aber auch Veranstaltungen mit einer Zugangsbeschränkung auf Personen mit einem COVID-Zertifikat wieder ausnehmen. Dies würde allerdings nicht bedeuten, dass man eine Landsgemeinde mit einer Zugangsbeschränkung auf Personen mit Zertifikat durchführen müsste. Vielmehr würde auch bei dieser Sachlage die Zuständigkeit für den Entscheid über die Durchführung bei der Standeskommission bleiben. Eine Anordnung des Bundes, die Landsgemeinde unter Einschränkung auf Personen mit Zertifikat durchführen zu müssen, ist nicht möglich.

Die Standeskommission hätte in einer solchen Situation die Frage zu beantworten, ob eine Landsgemeinde mit einer Einschränkung auf Personen mit einem COVID-Zertifikat überhaupt rechtlich möglich ist. Ist sie es nicht, müssten Alternativen geprüft oder eine Verlegung der Geschäfte an eine ausserordentliche Urnenabstimmung vorgenommen werden.

5.3 Landsgemeindebesuch nur mit COVID-Zertifikat

Art. 34 BV gewährleistet die politischen Rechte in der Schweiz und garantiert die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Stimmabgabe. Dazu gehört bezüglich Abstimmungen und Wahlen in erster Linie, dass Stimmberechtigte daran teilnehmen können und Nichtberechtigte ausgeschlossen werden (Steinmann, St.Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 7). Die Gewährleistung der Teilnahme der Stimmberechtigten setzt voraus, dass ihnen der Zugang nicht unbillig erschwert wird. Erhebliche Zugangseinschränkungen würden nach Art. 36 BV einer hinreichend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen (Steinmann, ebd., Art. 34 Rz. 27).

Würde für die Teilnahme an der Landsgemeinde verlangt, dass ein COVID-Zertifikat vorzuweisen ist, wäre dies als schwerer Eingriff in die persönlichen Rechte und das Recht auf freie Stimmrechtsausübung zu werten. Zwar wäre man auch mit dieser Vorgabe nicht gezwungen, eine Impfung vorzunehmen, man müsste sich aber mindestens einem COVID-Test unter fachli-

cher Anleitung unterziehen. Diese Forderung würde in erheblicher Weise in die persönlichen Rechte der Stimmberechtigten eingreifen.

Dass man für den Zugang zur Landsgemeinde ein COVID-Zertifikat verlangt und Leute ausschliesst, wenn sie kein Zertifikat vorweisen können, wäre daher überhaupt nur denkbar, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage bestehen würde. Eine solche besteht weder im kantonalen noch im Bundesrecht.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit kann, wie andere Grundrechte, unter den in Art. 36 statuierten Bedingungen eingeschränkt werden (Schweizer, St.Galler Kommentar zur Art. 8 BV Rz. 26). Sie müssen aber verhältnismässig sein.

Im Falle einer Zutrittseinschränkung auf Personen mit COVID-Zertifikat wäre das Erfordernis der Verhältnismässigkeit nicht erfüllt. Es würden mildere Massnahmen zur Auswahl stehen, beispielsweise Selbsttests oder die Platzierung von Personen ohne Zertifikat in einem speziellen Sektor mit besonders grossen Abständen. Allenfalls wäre unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit auch eine Verlegung der Geschäfte an die Urne angezeigt.

Demgemäss ergibt sich, dass eine kantonal-gesetzliche Einschränkung der Teilnahme an der Landsgemeinde auf Personen, die ein COVID-Zertifikat vorweisen können, nicht möglich ist. Ein kantonales Gesetz, mit welchem eine solche Einschränkung vorgenommen wird, wäre weder denkbar noch realisierbar.

5.4 Notrechtliche Einschränkung des Zugangs

Unter Vorbehalt der Bundesmassnahmen in der besonderen oder ausserordentlichen Lage ordnen nach Art. 40 EpG die zuständigen kantonalen Behörden die erforderlichen Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie können insbesondere folgende Massnahmen treffen:

- a. Veranstaltungen verbieten oder einschränken;
- b. Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen;
- c. das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken.

Grundsätzlich ist es daher möglich, dass die Landsgemeinde zur Abwehr einer Epidemie notrechtlich eingeschränkt wird. Die Einführung einer Zutrittsbeschränkung auf Personen, die ein COVID-Zertifikat vorweisen, würde allerdings an den gleichen Schranken scheitern wie die Einführung der gleichen Einschränkung auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg. Sie wäre nicht verhältnismässig und daher auch notrechtlich ausgeschlossen.

6. Initiative mit einer bereits anderweitig gewährleisteten Forderung

Mit der Initiative wird etwas verlangt, was bereits heute gilt. Eine Landsgemeinde mit einer Zutrittsbeschränkung auf Personen, die ein COVID-Zertifikat vorweisen, ist weder bundesrechtlich noch kantonalrechtlich möglich. Dieser Umstand lässt allerdings die Initiative nicht ungültig werden. Die Frage der Gültigkeit einer Initiative hängt nicht davon ab, dass mit einer Initiative etwas geändert wird. Es reicht, dass für eine Frage, für die im bestehenden Recht noch keine ausdrückliche Regelung besteht, eine solche verlangt wird. Dieses Erfordernis wird mit der Initiative über die Landsgemeindeteilnahme ohne COVID-Zertifikat erfüllt.

7. COVID-Zertifikat als eine von weiteren Zutrittsmöglichkeiten

7.1 Unterschiedliches Verständnis

Die Initiative verlangt, dass die Stimmberechtigten die Landsgemeinde ohne COVID-Zertifikat besuchen können müssen. Diese Forderung kann so verstanden werden, dass COVID-Zertifikate für die Zulassung unter keinen Umständen eine Rolle spielen dürfen. Sie kann aber auch einfach so verstanden werden, dass man Personen, die kein COVID-Zertifikat vorweisen wollen oder können, an der Landsgemeinde nicht abweisen darf.

Würde beispielsweise an der Landsgemeinde mit Sektoren für Personen ohne Zertifikat gearbeitet, könnte man an den Zugängen eine entsprechende Triage vornehmen. Personen mit einem Zertifikat könnten einem Sektor ohne Einschränkungen zugewiesen werden, während die anderen Personen einem Sektor mit erhöhten Abständen zugewiesen würden. Mit einem solchen Vorgehen könnte man gezielt auf epidemiologische Gefahrensituationen eingehen, ohne jemanden abweisen zu müssen. Die Stimmberechtigten könnten die Landsgemeinde auch ohne COVID-Zertifikat besuchen, wie dies die Initiative fordert.

7.2 Verstoss gegen Bundesrecht

Nach Art. 40 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen an, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Sie können Veranstaltungen verbieten oder einschränken. Welche Einschränkungen möglich sind und wie sie auszugestaltet sind, hängt von der Art der Veranstaltung, dem gesetzlichen Auftrag zur Durchführung der Veranstaltung und der epidemiologischen Lage ab.

Je nach Situation sind gezielte Einschränkungen denkbar, die mit dem COVID-Zertifikat zusammenhängen. So wird nicht generell ausgeschlossen, an einer Landsgemeinde mit Sektoren zu arbeiten: Personen ohne Zertifikat könnten unter Umständen einem Sektor mit grösseren Abständen zugewiesen werden. Für eine solche Massnahme könnten durchaus sachliche Gründe bestehen. So kann mit einem Sektor für Personen mit Zertifikat Platz gespart werden, weil dort kleinere Abstände möglich sind. Insgesamt lässt sich auf diese Weise auch ein besserer Überblick beim Ausmehren gewährleisten. In der Abwägung könnte je nach Situation das Interesse an der Durchführung der Landsgemeinde gegenüber dem individuellen Interesse, nicht in einem bestimmten Sektor platziert zu werden, durchaus überwiegen.

Die Vorgabe in Art. 40 EpG, dass Veranstaltungen zu verbieten oder einzuschränken sind, wenn dies zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten nötig ist, ist von bundesrechtlicher Natur. Muss ein Kanton gestützt auf diese Kompetenznorm Massnahmen erlassen, handelt er in Ausführung eines bundesrechtlichen Auftrags. Die Kantone haben zwar einen Ermessensspielraum in der Frage, in welcher Situation sie zu welchem Zeitpunkt welche Massnahmen einsetzen wollen. Sie dürfen aber die Palette an Massnahmen, die für die Abwehr übertragbarer Krankheiten zur Verfügung stehen, auf ihrer Ebene nicht ohne sachliche Gründe einschränken.

Wenn also eine Massnahme rechtlich möglich und je nach Situation geeignet ist, im Epidemienfall die Durchführung einer verfassungsmässig vorgeschriebenen Versammlung zu erlauben, darf sie nicht ohne sachliche Gründe kantonalrechtlich ausgeschlossen werden. Ein solches Verbot würde Bundesrecht verletzen.

Dass man an einer Landsgemeinde zur Durchführung der Versammlung in einer schwierigen epidemiologischen Lage das COVID-Zertifikat als Hilfsmittel einsetzt, kann durchaus eine ge-

eignete Massnahme sein. Eine solche darf auf der kantonalen Ebene nicht ohne Vorliegen sachlicher Gründe generell verboten werden. Soweit also mit der Initiative darauf abgezielt werden sollte, dass der Einsatz von COVID-Zertifikaten im Zusammenhang mit dem Landsgemeindezutritt generell und ungeachtet der konkreten Situation verboten ist, erweist sie sich als bundesrechtswidrig. Diesbezüglich vermag sie keine Wirkung zu entfalten.

7.3 Verhältnis zur Gesamtinitiative

Dass mit der Initiative nicht jeglicher Einsatz von COVID-Zertifikaten beim Zugang zur Landsgemeinde verboten werden kann, bedeutet nicht, dass sie insgesamt ungültig wäre. Unter dem Vorbehalt, dass sie nicht so weitreichend verstanden werden kann, dass mit ihr jeglicher Einsatz von COVID-Zertifikaten verboten wird, erweist sie sich nämlich als bundesrechtskonform. Sie kann insgesamt bundesrechtskonform angewandt und damit gesamthaft gesehen als gültig betrachtet werden.

8. Klausel über den Dahinfall der Initiative

Der Initiant schreibt in der Begründung, dass die Initiative entfalle, «sollte das Teilnehmen an öffentlichen Grossanlässen im April 2022 für Gesunde und Ungeimpfte zugelassen sein».

Mit der Initiative will erreicht werden, dass die Stimmberechtigten an der Landsgemeinde teilnehmen können, ohne beim Zutritt ein COVID-Zertifikat vorweisen zu müssen. Vor diesem Hintergrund ist die in der Begründung festgehaltene Bedingung wohl so zu verstehen, dass dann, wenn für die Landsgemeinde 2022 eine Zutrittsregelung gilt, bei der auf einen solchen Nachweis verzichtet wird, die Initiative automatisch dahinfalle. Damit müsste an der Landsgemeinde nicht mehr über die Initiative abgestimmt werden.

Initiativen sind grundsätzlich bedingungsfeindlich (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 83/1982, S. 27). Bedingungen sind nur möglich, wenn triftige Gründe bestehen, beispielsweise wenn die Initiative von einem anderen Verfahren abhängt. Dies kann der Fall sein, wenn eine mit der Initiative angestrebte Gesetzesänderung von der mit einer weiteren Abstimmung vorzunehmenden Änderung einer Verfassungsregelung abhängt (ebd.). Sie kann auch an bestimmte faktische Ereignisse geknüpft werden (ebd., S. 27f.). Zu fordern ist allerdings immer, dass zwischen der Bedingung und der Initiative ein sachlicher Grund und eine nachvollziehbare Abhängigkeit besteht.

Die mit der Initiative für eine Landsgemeindeteilnahme ohne COVID-Zertifikat verbundene Bedingung bezieht sich auf die Durchführung der Landsgemeinde 2022. Wird für diese kein COVID-Zertifikat verlangt, würde die Initiative gemäss der vom Initianten gestellten Bedingung automatisch dahinfallen.

Das Anliegen, das mit der Initiative verfolgt wird, hat auf die Zutrittsregelung zur Landsgemeinde 2022 überhaupt keinen Einfluss. Die Initiative kann für den Zutritt zur Landsgemeinde 2022 noch keine Wirkung entfalten. Frühestens im Verlauf der nächstjährigen Landsgemeinde kann das Stimmvolk über die Initiative befinden. Für die Zutrittsregelung zur Landsgemeinde 2022 gilt in jedem Fall noch das bisherige Recht. Die vom Initianten verlangte Neuregelung des Zutritts kann frühestens 2023 zur Anwendung gelangen.

Angesichts dieser Sachlage ist für die gestellte Bedingung kein sachlicher Grund erkennbar, und es besteht auch keine nachvollziehbare Abhängigkeit zwischen Bedingung und Initiative.

Die Klausel, dass die Initiative dahinfallen soll, wenn die Teilnahme an der Landsgemeinde ohne COVID-Zertifikat möglich ist, erweist sich daher als ungültig.

Immerhin aber hat der Initiant selber nach Art. 9 der Verordnung über das Initiativverfahren vom 23. Oktober 2017 (VIV, GS 160.110) die Möglichkeit, die Initiative bei Bedarf selber hinfällig zu machen, indem er sie innert einer bestimmen Frist zurückzieht. Lehnt der Grosse Rat die Initiative ab, kann sie nämlich bis zum Beschluss des Grossen Rates über die Geschäftsordnung der Landsgemeinde zurückgezogen werden; wird über die Initiative oder einen allfälligen Gegenvorschlag an der Session entschieden, an der auch die Landsgemeindeordnung verabschiedet wird, kann sie sogar noch innert sieben Tagen ab dieser Session zurückgezogen werden. Heisst der Grosse Rat die Initiative gut, ist ein Rückzug ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung der Initiative zu Handen der Landsgemeinde nicht mehr möglich.

Die Ungültigkeit der Klausel über den Dahinfall der Initiative hat keine Auswirkungen auf die Initiative selber. Sie führt lediglich dazu, dass die vom Initianten formulierte Klausel über den Hinfall nicht zur Anwendung gelangen kann. Würde also die Initiative nicht zurückgezogen und wäre gleichzeitig die Teilnahme an öffentlichen Grossanlässen im April 2022 für Gesunde und Ungeimpfte zugelassen, müsste trotzdem über die Initiative abgestimmt werden.

9. Gültigkeit der Initiative

Soweit die Initiative verlangt, dass Stimmberechtigte von der Landsgemeinde nicht ausgeschlossen werden, wenn sie kein COVID-Zertifikat vorweisen, erweist sie sich als gültig.

Weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene wäre die Einführung einer lückenlosen Pflicht zum Vorweisen eines COVID-Zertifikats für den Zutritt zur Landsgemeinde möglich. Der Bund ist für eine solche Anordnung nicht zuständig. Er könnte allenfalls in der besonderen oder ausserordentlichen Lage grosse Veranstaltungen generell verbieten oder die Durchführung von Grossveranstaltungen unter den Vorbehalt des Vorweisens eines Zertifikats stellen. Ob dann allerdings eine Landsgemeinde unter diesen Voraussetzungen durchgeführt werden kann, wäre durch die kantonalen Instanzen in einem separaten Verfahren zu entscheiden.

Auf der kantonalen Ebene besteht im ordentlichen Recht keine Grundlage für eine Einschränkung des Zugangs zur Landsgemeinde auf Personen mit einem COVID-Zertifikat. Eine notrechtliche Anordnung scheitert an der Verhältnismässigkeit. Es wären mildere Massnahmen denkbar. Ein Verbot der Teilnahme für Personen ohne COVID-Zertifikat ist nicht möglich.

Soweit mit der Initiative verlangt werden sollte, dass das COVID-Zertifikat für den Zutritt zur Landsgemeinde überhaupt keine Rolle spielen darf, verstösst sie gegen Bundesrecht. Es sind Formen der Zugangsregulierung denkbar, bei denen das COVID-Zertifikat eine Rolle spielt. Ein Verbot von praktikablen und rechtlich möglichen Abwehrmassnahmen gegen eine Epidemie auf der kantonalen Ebene verstösst gegen das Bundesrecht. Da sich die Initiative insgesamt aber in der Praxis bundesrechtskonform auslegen und anwenden lässt, kann sie gesamthaft als gültig betrachtet werden.

Die Klausel, dass die Initiative automatisch hinfällig wird, wenn die Teilnahme an öffentlichen Grossanlässen im April 2022 für Gesunde und Ungeimpfte zugelassen sein sollte, ist ungültig. Sie ist unbeachtlich. Sollte die Initiative nicht fristgerecht zurückgezogen werden, wird über sie abgestimmt, auch wenn Grossveranstaltungen im April 2022 ohne Einschränkungen möglich sein sollten.

10. Weiteres Vorgehen

Es wird beantragt, die Initiative für gültig zu erklären, die Klausel über den Hinfall der Initiative für ungültig. Der Grosse Rat wird zunächst über diese beiden Fragen entscheiden müssen. Wird die Initiative als gültig erklärt, folgt die materielle Beratung der Initiative.

11. Antrag

Das Büro stellt dem Grossen Rat Antrag, die Initiative von Josef Rechsteiner als gültig zu erklären, ausser der Klausel über das Dahinfallen, wenn das Teilnehmen an öffentlichen Grossanlässen im April 2022 für Gesunde und Ungeimpfte zugelassen sein sollte.

Appenzell, 19. August 2021

Büro des Grossen Rates

Die Grossratspräsidentin:

Der Ratschreiber:

Theres Durrer-Gander

Markus Dörig