



Botschaft

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

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU)

1. Ausgangslage

Wegen der Corona-Pandemie beschloss die Standeskommission am 17. März 2020, die Landsgemeinde 2020 auf den 23. August 2020 und die Bezirksgemeinden auf den 6. September 2020 zu verschieben. Da in der Folge coronabedingt weitere Einschränkungen für Versammlungen und das soziale Leben folgten, entschied die Standeskommission am 12. Mai 2020, die Landsgemeinde und die Bezirksgemeinden abzusagen und an deren Stelle ausserordentliche Urnenabstimmungen durchzuführen. Am 9. Juni 2020 erliess sie die erforderlichen Regelungen für die Durchführung der Urnenabstimmungen, den Standeskommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen (StKB Urnenabstimmungen, GS 120.002). Darin wurde unter anderem das Verfahren für Gegenvorschläge geregelt.

Gemäss der damaligen Regelung galten bisherige Amtsträgerinnen und -träger, die sich für eine Wiederwahl zur Verfügung stellten, als vorgeschlagen. Sofern innert einer bestimmten Frist keine Gegenvorschläge eingingen, waren die Bisherigen wiedergewählt. Mit diesem Modus sollten die Urnenabstimmungen von unbestrittenen Wahlen entlastet werden.

Für einen Gegenvorschlag wurde verlangt, dass jeder Vorschlag von zehn im Kanton oder im fraglichen Bezirk stimmberechtigten Personen unterzeichnet werden musste. Diese Schwelle diente dazu, Gegenvorschläge aus Jux oder aus persönlicher Frustration einzudämmen.

Die Wahlen und Abstimmungen wurden im August 2020 nach den Regeln des Standeskommissionsbeschlusses über ausserordentliche Urnenabstimmungen abgehalten. Hinsichtlich der Gegenvorschläge ergaben sich keine Probleme.

An der Grossratssession vom 30. November 2020 stellte die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) den Antrag, dem Grossen Rat sei für die Session vom 8. Februar 2021 ein Entwurf für eine kantonale Verordnung über ausserordentliche Abstimmungen vorzulegen. Das Verfahren der Urnenabstimmungen sollte sich an jenem der Landsgemeinde und der Bezirksgemeinden orientieren. Mit Bezug auf Gegenvorschläge solle daher geprüft werden, ob diese jeweils von einer einzigen wahlberechtigten Person eingebracht werden können, wie dies auch bei der Landsgemeinde und den Bezirksgemeinden der Fall ist.

Die Standeskommission unterbreitete dem Grossen Rat für die Session vom 8. Februar 2021 einen Entwurf für eine Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU, GS 160.020). In dieser wurde das Vorgehen mit den Gegenvorschlägen aus dem Standeskommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom Juni 2020 übernommen. Wie von der StwK gewünscht, wurde aber in Anlehnung an die gelebte Praxis an der Landsgemeinde und den Bezirksgemeinden darauf verzichtet, für das Einbringen von Gegenvorschlägen zehn Unterschriften zu sammeln. Gegenvorschläge konnten gemäss dieser Regelung durch jede stimmberechtigte Einzelperson eingereicht werden.

An der Grossratssession vom 8. Februar 2021 wurde in der Beratung über die Vorlage der Antrag gestellt, bei den Gegenvorschlägen auf die Regelung vom Standeskommissionsbeschluss vom 9. Juni 2020 zurückzukommen. Für jeden Gegenvorschlag sollten zehn Unterschriften gesammelt werden. Gegen diesen Vorschlag wandte sich der Präsident der StwK. Es sei wichtig, dass auch bei Urnenabstimmungen die bestehende politische Kultur berücksichtigt wird. So könne an der Landsgemeinde oder den anderen Versammlungen eine einzige Stimmbürgerin oder ein einziger Stimmbürger einen Gegenvorschlag rufen. In der Abstimmung wurde der Antrag zur Einführung eines Quorums von zehn Unterschriften für Gegenvorschläge knapp abgelehnt.

Die Verordnung wurde verabschiedet und umgehend in Kraft gesetzt. Kurz nach der Grossrats-session beschloss die Standeskommission, die Landsgemeinde und die Bezirksgemeinden erneut abzusagen und Urnenabstimmungen nach dem Modus der am 8. Februar 2021 verabschiedeten Grossratsverordnung durchzuführen. Mit diesem relativ frühen Entscheid über die Absage sollte die Möglichkeit eröffnet werden, dass die Sachgeschäfte und Wahlen bis zu den Sommerferien erledigt sind.

Mit Inserat vom 20. Februar 2021 im Appenzeller Volksfreund wurde eine Liste mit den Namen der Mandatsträgerinnen und -träger, die für Kantons- und Bezirksgremien zur Wiederwahl zur Verfügung stehen, veröffentlicht. Gleichzeitig wurde für das Einreichen von Gegenvorschlägen eine Frist bis zum 12. März 2021 gesetzt.

Innert Frist gingen auf der Ratskanzlei 27 Gegenvorschläge mit 26 Namen ein. 16 Gegenvorschläge gingen allein von einem einzigen Ehepaar aus. Gemäss Berichterstattung in den Medien waren die Eheleute mit der Behandlung von Rechtsverfahren nicht einverstanden, weshalb die Gegenvorschläge eingereicht worden seien.

Verschiedene der als Gegenvorschlag genannten Personen erklärten in der Folge, dass sie für die Wahl nicht zur Verfügung stehen, weil sie nicht dem Amtszwang unterstehen. Zur Abstimmung an der Urne gelangten zwölf Wahlen mit Gegenvorschlägen, elf betrafen den Kanton, eine den Bezirk Appenzell.

Die grosse Zahl an Gegenvorschlägen wurde in den Medien aufgegriffen und führte auch unter der Bevölkerung zu grösseren Diskussionen. Zu reden gab vor allem auch der Umstand, dass die Personen, die als Gegenvorschläge gemeldet wurden, in vielen Fällen nicht vorab angefragt wurden, ob sie für das Amt zur Verfügung stehen und über die Meldung als Gegenkandidatinnen und -kandidaten erst via Mitteilung der Ratskanzlei Kenntnis erhielten.

2. Auftrag Grosser Rat

An der Session vom 29. März 2021 stellte Grossrätin Angela Koller den Antrag, Art. 8 Abs. 1 lit. b VaU, in welchem festgehalten ist, dass jede Einzelperson einen Gegenvorschlag einreichen kann, zu ändern. Es soll die Regelung, wie sie im August 2020 zur Anwendung gelangte, übernommen werden. Für einen Gegenvorschlag sollen zehn Unterschriften verlangt werden. Grossrätin Angela Koller erachtet es angesichts der im März 2021 eingetretenen Situation für gerechtfertigt, dass Personen, welche gegen amtierende Behördenmitglieder vorgehen, mindestens noch einige weitere Stimmberechtigte von ihrem Anliegen überzeugen müssen.

Weiter soll die Standeskommission eine Regelung prüfen, dass nicht mehr dem Amtszwang unterstehende Personen zusätzlich durch Unterschrift ihr Einverständnis erklären müssen, wenn sie als Gegenvorschlag gemeldet werden.

Der Grosse Rat folgte diesem Antrag und beauftragte die Standeskommission mit der Ausarbeitung einer Revisionsvorlage.

3. Unterschriften

Nach Art. 8 Abs. 1 lit. b VaU müssen Gegenvorschläge von einer eindeutig bezeichneten, stimmberechtigten Person eingereicht und unterschrieben sein. Daraus ergibt sich, dass jede einzelne Stimmberechtigte und jeder einzelne Stimmberechtigte auf dem amtlichen Formular gegen bisherige Amtsträgerinnen und -träger einen Gegenvorschlag eingeben kann.

Demgegenüber sah Art. 9 StKB Urnenabstimmungen vor, dass jeder Gegenvorschlag von zehn im Kanton oder im fraglichen Bezirk stimmberechtigten Personen unterzeichnet sein muss. Mit dieser Regelung muss eine Person, die gegen ein bisheriges Behördenmitglied einen Gegenvorschlag machen will, neun weitere Stimmberechtigte finden, die bereit sind, das Anliegen unterschriftlich zu unterstützen.

Die Regelung nach Art. 9 StKB Urnenabstimmungen wird mit der verlangten Revision in die Bestimmung von Art. 8 VaU übertragen.

Diese Änderung führt zu einer weiteren Anpassung. Art. 9 VaU hält in der heutigen Fassung fest, dass bei Gegenvorschlägen, die mit formellen Mängeln behaftet sind, der einreichenden Person eine Nachfrist zu geben ist. Mit der Ausweitung auf zehn Unterzeichnende ist die Regelung in Art. 9 Abs. 2 VaU zu präzisieren, da nicht in jedem Fall klar ist, wer die einreichende Person ist. Unabhängig vom Einreichen wird die erstunterzeichnende Person als Ansprechperson erachtet, welcher die Nachfrist zu gewähren ist. Im Abwesenheitsfall rückt die zweitunterzeichnende Person nach.

In Art. 9 Abs. 3 VaU ist eine analoge Anpassung wegen der Meldung ungültiger Gegenvorschläge vorgesehen.

Im Gegenzug kann Art. 9 Abs. 4 aufgehoben werden. Dieser befasst sich mit dem Vorgehen bei Mängeln und für die Meldung in Fällen, in denen ein Gegenvorschlag von mehreren Personen unterzeichnet wurde, obschon nur eine Einzelunterschrift verlangt war. Diese Sonderregelung ist nicht mehr nötig, nachdem gemäss Vorschlag in jedem Fall zehn Unterschriften geleistet werden müssen und das Vorgehen bei Mängeln und für die Mitteilung in Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 VaU abschliessend geregelt ist.

4. Unterschrift der vorgeschlagenen Person

Grossrätin Angela Koller regt an, es sei zu prüfen, ob für die Gültigkeit von Gegenvorschlägen zusätzlich verlangt werden könne, dass nicht dem Amtszwang unterstehende Personen unterschriftlich ihr Einverständnis für das Melden ihres Namens als Gegenvorschlag erklären müssen.

Nach Art. 18 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) ist jede und jeder Stimmberechtigte verpflichtet, bis zum erfüllten 65. Altersjahr eine Wahl in die Standeskommission oder das Kantonsgericht sowie Ämter, welche ihr oder ihm durch den Grossen Rat, die Standeskommission, die Bezirks-, Kirchen- oder Schulgemeinde, ferner durch ein Gericht, den Bezirks-, Kirchen- oder Schulrat übertragen werden, anzunehmen. Von dieser Pflicht ist befreit, wer während insgesamt mindestens acht Jahren Mitglied einer der genannten Behörden war. Auch ist niemand verpflichtet, eine dieser Beamten während mehr als vier Jahren zu übernehmen. Im Streitfall fungiert der Grosse Rat als Rekursbehörde.

Eine nicht dem Amtszwang unterstehende Person, die an einer Versammlung für ein Amt gerufen oder bei einer ausserordentlichen Urnenabstimmung als Gegenvorschlag gemeldet wird, kann bereits vor der Wahl erklären, dass sie für das Amt nicht zur Verfügung steht. Wird sie trotzdem gewählt, kann sie die Wahl ablehnen, sodass die Wahl nochmals durchzuführen ist.

Um bei ausserordentlichen Urnenabstimmungen solche zusätzlichen Wahlgänge zu vermeiden, sieht Art. 10 VaU vor, dass dem Amtszwang nicht unterstehende Personen innert dreier Tage seit der amtlichen Publikation der Gegenvorschläge melden können, dass sie nicht an der Wahl teilnehmen möchten. Nach einer solchen Meldung wird der Gegenvorschlag als nicht eingereicht behandelt. Die entsprechende Wahl wird diesfalls nicht durchgeführt.

Wenn jemand nach Eingang eines sie oder ihn betreffenden Gegenvorschlags eine Verzichtserklärung abgeben kann, die dazu führt, dass die entsprechende Wahl nicht durchgeführt wird, erscheint es auch nicht ausgeschlossen, für die Meldung eines Gegenvorschlags das Einverständnis dieser Person vorauszusetzen.

Allerdings sprechen praktische Erwägungen deutlich gegen ein solches Vorgehen. In vielen Fällen ist nicht ohne weiteres klar, ob jemand die für das Ablehnen eines Amtes vorausgesetzten Amtspflichten erfüllt hat. Dies beginnt nur schon beim Kreis der Ämter, die in Betracht fallen. So ist beispielsweise fraglich, ob von der Standeskommission oder von einem Bezirks-, Kirchen- oder Schulrat eingesetzte Arbeitsgruppen für die Abklärung von Fachfragen oder die Überwachung einer Sache zu den Kommissionen im Sinne von Art. 18 KV gehören. Weitere Unklarheiten können sich bei der Berechnung der Amtszeiten ergeben. Gerade wenn man weniger formelle Gremien wie Arbeits- und Projektgruppen als Kommissionen zählt, sind die Anfangs- und Enddaten oftmals viel ungewisser als bei einer Wahl an einer Versammlung und einer Demission auf einen Versammlungstermin hin. Auch die Zählweise bei gleichzeitig ausgeübten Ämtern, ist bisweilen nicht einfach festzulegen. Der Verfassungsgeber scheint sich dieser Problematik bewusst gewesen zu sein, hat er doch gleich im Anschluss an die materielle Regelung der Amtspflicht ein besonderes Rekursorgan festgelegt, das im Falle von Streitigkeiten über den Bestand einer Amtspflicht entscheiden soll.

Angesichts dieser Sachlage erscheint es nicht praktikabel, den Entscheid darüber, ob ein Amtszwang besteht, bereits mit der Frage der Gültigkeit eines Gegenvorschlags zu verbinden. Wer einen Gegenvorschlag bringen möchte, müsste sich ansonsten vor der Eingabe Klarheit darüber verschaffen, ob die Person, die man gerne melden würde, den Gegenvorschlag mitunterzeichnen muss. Man wäre faktisch gezwungen, teils aufwendige Abklärungen über die frühere Amtstätigkeit der zu meldenden Person anzustellen. Unterlässt man diese Abklärungen, wäre entweder jedes Mal die Unterschrift einzuholen oder man ginge das Risiko ein, dass die Unterschrift fehlt und damit je nach Konstellation der Gegenvorschlag ungültig ist.

Beim heutigen Vorgehen wird die Abklärung über die Amtspflicht auf einen späteren Zeitpunkt verlegt und würde durch eine amtliche Stelle vorgenommen, welche im Regelfall die besseren Möglichkeiten für die Überprüfung hat als Privatpersonen.

Das Erfordernis der Leistung einer Unterschrift wäre zudem bei Ferienabwesenheiten oder allenfalls bei Spitalaufenthalten oftmals praktisch nicht zu erfüllen.

Würde man eine Unterschrift der nicht der Amtspflicht unterstehenden Person verlangen, ergäben sich ferner Wertungsdifferenzen zu den Optionen, die an Versammlungen zur Verfügung stehen. Dort kann jede stimmberechtigte Person gerufen werden, auch wenn sie dem Amtszwang unterliegt. Ist die Person nicht anwesend, kann sie im Falle einer Wahl innert dreier Tagen erklären, die Wahl nicht annehmen zu wollen.

Schliesslich wäre mit der Vorgabe, dass für eine Person, die dem Amtszwang nicht unterliegt, die Unterschrift vorliegen muss, nicht gewährleistet, dass dieser Person eine angemessene Überlegungsfrist zur Verfügung steht. Erfahrungsgemäss verhält es sich so, dass man sich mit Gegenvorschlägen regelmässig erst gegen Ende der Meldefristen ernsthaft befasst. Wird man in dieser Situation als Gegenkandidatin oder -kandidat mit der Forderung konfrontiert, dass man die Meldung unterschreiben soll, dürfte kaum noch angemessene Zeit für ein persönliches Orientieren über die Folgen und das Abwägen für die Vor- und Nachteile einer Wahl mehr übrigbleiben.

Würde man noch einen Schritt weitergehen und für die Gültigkeit eines Gegenvorschlags in jedem Fall, also nicht nur bei fehlendem Amtszwang, eine Unterschrift verlangen, wäre dies verfassungswidrig. Solange die Verfassung die Amtspflicht kennt, darf man es nicht jeder Person überlassen, sich der Amtspflicht faktisch mit dem Verweigern einer Unterschrift für einen Gegenvorschlag zu entziehen.

Im Rahmen der Gesamtwürdigung gelangt die Ständekommission zum Schluss, dass auf eine Unterschriftspflicht für nicht der Amtspflicht unterstehende Personen, die als Gegenvorschlag gemeldet werden wollen, zu verzichten ist.

Da jedoch das Rufen oder Melden von Kandidatinnen und Kandidaten ohne entsprechende Information mit dieser Person regelmässig für viel Unmut sorgt, empfiehlt die Ständekommission die Aufnahme einer diesbezüglichen Anweisung in der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen. Art. 8 VaU soll mit einem Abs. 4 folgenden Inhalts ergänzt werden:

⁴Wer einen Gegenvorschlag machen will, informiert die betreffende Person vor der Meldung darüber.

5. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 16. August 2021

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig