



## Botschaft

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

### **Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU)**

---

#### **1. Ausgangslage**

2020 konnten wegen der Corona-Pandemie weder die Landsgemeinde noch die Bezirksgemeinden durchgeführt werden. Nachdem diese Versammlungen im Frühjahr zunächst auf Ende August und Anfang September verschoben wurden, beschloss die Standeskommission am 9. Juni 2020, auf die Durchführung der Versammlungen zu verzichten und stattdessen am 23. August 2020 ausserordentliche Urnenabstimmungen durchzuführen. Dieser Schritt wurde notwendig, nachdem der Bundesrat angeordnet hatte, dass Veranstaltungen von mehr als 1'000 Personen bis mindestens Ende August verboten sind. In der Folge wurde dieses Verbot verlängert.

Die Standeskommission erliess am 9. Juni 2020 den Standeskommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen (StKB Urnenabstimmungen, GS 120.002). Darin wird der Ablauf der Urnenabstimmungen für den Kanton und die Bezirke, deren Versammlungen nicht durchgeführt werden konnten, festgelegt. Als Abstimmungsdaten wurden der 23. August 2020, der 27. September 2020 und, sofern noch notwendig, der 29. November 2020 bestimmt.

Die Abstimmungen und Wahlen wurden am 23. August 2020 und am 27. September 2020 planmässig abgewickelt. Der Termin vom 29. November 2020 wurde nicht mehr gebraucht.

Derzeit befindet sich die Schweiz in der zweiten Welle der Corona-Pandemie. Ob Ende April 2021 die Landsgemeinde und Anfang Mai die Bezirksgemeinden durchgeführt werden können, ist offen. Die Standeskommission wird darüber entscheiden, sobald die epidemiologische Entwicklung eine Prognose über die Durchführung oder Absage erlaubt.

Müssten die Versammlungen auch 2021 wieder abgesagt werden, wären stattdessen erneut Urnenabstimmungen abzuhalten. Der Grosse Rat hat im Hinblick auf eine mögliche erneute ausserordentliche Urnenabstimmung verlangt, dass die Regelung dafür im ordentlichen Verfahren erlassen wird. Die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) hat der Standeskommission an der Session vom 30. November 2020 einen entsprechenden Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage für die Februarsession 2021 erteilt. Die Standeskommission hat diesen Auftrag angenommen. Sie hat eine Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen erarbeitet.

#### **2. Auftrag des Grossen Rates**

Im Sommer 2020 betrachtete sich die Standeskommission für die Regelung der notwendig gewordenen Urnenabstimmungen als zuständig. Da im Hinblick auf eine erneute Durchführung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen im Jahr 2021 die notwendige Zeit für den Erlass von ordentlichem Recht besteht, verlangte der Grosse Rat, dass dieser Weg zu beschreiten ist. Die bisherigen Notmassnahmen sollen in eine ordentliche Grossratsverordnung überführt werden.

Da sich das Verfahren der Urnenabstimmungen am Abstimmungs- und Wahlprozedere der Landsgemeinde und der Bezirksgemeinden orientieren soll, schlug die StwK an der Session

vom 30. November 2020 vor, in der neuen Verordnung Folgendes zu berücksichtigen:

- Gemäss Verfassung und der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen ist festgelegt, dass die Geschäftsordnung der Landsgemeinde durch den Grossen Rat bestimmt wird. Diese Regelung sollte auch für Urnenabstimmungen gelten.
- Im Standeskommissionsbeschluss über die ausserordentlichen Urnenabstimmungen ist festgelegt, dass bei Gegenvorschlägen diese vorgängig mit mindestens 10 Unterschriften eingereicht werden müssen. Um der Gewohnheit bei Wahlen im Kanton Rechnung zu tragen, sollte geprüft werden, ob Gegenvorschläge, wenn auch nur von einer einzigen Person eingebracht, berücksichtigt werden können. Geht kein Gegenvorschlag ein, gelten die bisherigen Amtsinhaberinnen und -inhaber als bestätigt und müssen nicht mehr durch eine formelle Wahl bestätigt werden.
- Weiter ist zu überlegen, ob bei der Wahl oder Bestätigung des regierenden Landammanns und des Ständerats, wie in Art. 7 Abs. 3 der Verordnung über die Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen festgelegt, immer ausgemehrt werden sollte, das heisst auch dann, wenn kein Gegenvorschlag vorliegt.

Weiter hielt die StwK in ihrem Antrag fest:

- Über die Durchführung der Landsgemeinde und deren Verschiebung oder die Absage mit dafür durchzuführender Urnenabstimmung soll die Standeskommission entscheiden.
- Über die Durchführung der Bezirks- und Gemeindeversammlungen sollen die Räte unter Absprache mit der Standeskommission entscheiden können.
- Es wäre wünschenswert, möglichst frühzeitig einen klaren Zeitplan, inklusive Optionen für Versammlungen und Urnenabstimmungen, zu bekommen.

### **3. Rechtliches**

Für die Regelung des Ablaufs von Urnenabstimmungen ist gemäss Art. 1 Abs. 3 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, KV, GS 101.000) der Grosse Rat zuständig.

Im Falle von ausserordentlichen Urnenabstimmungen geht es allerdings nicht bloss darum, das Verfahren und die Organisation für die Abstimmungen festzulegen, sondern auch darum, dass Entscheide zu treffen sind, die vom geltenden, ordentlichen Recht abweichen. So verhielt es sich bei der Anordnung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen im Jahr 2020 so, dass für den Kanton und die Bezirke im inneren Landesteil gemäss bestehendem Recht ausschliesslich Gemeindeversammlungen vorgesehen waren. Der Wechsel zu Urnenabstimmungen aus Sicherheits- oder Gesundheitsgründen ist im heutigen Recht nicht geregelt. Er kann nur auf dem Weg von Notrecht angeordnet werden.

Die Zuständigkeit für dringliche Notmassnahmen ist im kantonalen Recht nur rudimentär geregelt. In der Praxis wurde allerdings in solchen Situationen stets einzig die Standeskommission als zuständig erachtet. So oblag es beispielsweise der Standeskommission, eine Auffangregelung zur Vermeidung von Steuerlücken zu erlassen, als der Bundesgesetzgeber 2015 eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes auf den 1. Januar 2016 in Kraft setzte und im Kanton eine ordentliche Gesetzesanpassung erst an der Landsgemeinde 2016 möglich war. Auch

im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie ist unbestritten, dass die Standeskommission für dringliche Massnahmen verantwortlich ist. Einzig im Rahmen dieses Notrechts kann zur Abwendung grosser Schäden oder grossen Unheils über das kantonale Gesetzesrecht hinaus oder in Abweichung dazu das Erforderliche angeordnet werden.

Die Zuständigkeit der Standeskommission für Notmassnahmen ist aus Art. 30 Abs. 5 KV herzuleiten. Gemäss dieser Bestimmung erledigt die Standeskommission alle Geschäfte, die einer Regierung als solcher zufallen und nicht ausdrücklich einer anderen verfassungsmässigen Behörde zugewiesen sind. In Notsituationen gehört es üblicherweise zu den Aufgaben der Kantonsregierungen, im jeweiligen Kanton die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um nicht wiedergutzumachende Schäden zu vermeiden und das Funktionieren des Staats zu sichern. Diese Befugnis ist allerdings mit der nötigen Zurückhaltung auszuüben. Es darf nur angeordnet werden, was zur Schadensabwendung oder zur Funktionssicherung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht dringend nötig ist.

Aus dieser rechtlichen Ausgangslage ergibt sich, dass der Grosse Rat aufgrund seines ordentlichen Verfassungsauftrags berechtigt und - sofern es die zeitlichen Verhältnisse zulassen - aufgerufen ist, das Verfahren für ausserordentliche Urnenabstimmungen in einer Verordnung festzulegen. Für die Anordnung, ob und wann eine ausserordentliche Urnenabstimmung nötig ist, ist demgegenüber die Standeskommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit für dringliches Notrecht verantwortlich. Diese Unterscheidung erscheint auch vom praktischen Ablauf her korrekt: Notmassnahmen lassen sich kaum je vorhersehen. Sie erfordern in der Regel ein rasches Einschreiten. Das Verfahren für das Einholen eines Grossratsbeschlusses mit den langen Vorlaufzeiten und den wenigen Sessionsdaten pro Jahr steht dem deutlich entgegen.

Das Recht zum Erlass von Notmassnahmen in Abweichung zum gesetzten Recht obliegt einzig der Standeskommission. Es besteht im geltenden Recht und in der Verfassungspraxis kein Hinweis für die Annahme, dass für jede Körperschaft die eigene Exekutivbehörde für gesetzesabweichende Notmassnahmen zuständig wäre. Es kann also nicht angenommen werden, dass für Bezirke, Feuerschaugemeinde und Schul- oder Kirchgemeinden die Zuständigkeit für Notmassnahmen in der jeweiligen Körperschaft bei der örtlichen Exekutivbehörde liegen würde. Zum einen würde ein solches Konzept zu unterschiedlichen Lösungen auf kleinstem Raum führen. Zum anderen erscheint es wichtig, dass ein Abweichen von demokratisch legitimiertem Recht in absolut dringlichen Fällen einzig durch die oberste Exekutivbehörde im Kanton beschlossen werden kann. Anders wäre nur zu entscheiden, wenn für einen bestimmten Notfall eine ausdrückliche Regelung im lokalen Recht bestehen würde, gemäss welcher die dortige Vollzugsbehörde in klar geregelten Fällen für gewisse Anordnungen zuständig wäre.

#### **4. Die Verordnung im Überblick**

Die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU) lehnt sich inhaltlich stark an den Standeskommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 9. Juni 2020 (StKB Urnenabstimmungen, GS 120.002) an. Mit dem Standeskommissionsbeschluss wurden die Organisation und das Verfahren für die Abstimmungen im Jahr 2020 festgelegt, die wegen der Absage von Landsgemeinde und Bezirksgemeinden an der Urne vorgenommen werden mussten. Es handelt sich also um einen Anwendungsfall für die Anordnung einer Urnenabstimmung im Notfall. Der Notfall bezieht sich im Grunde darauf, dass sowohl für den Kanton als auch für die Bezirke im inneren Landesteil derzeit gesetzlich nur die Durchführung von Gemeindeversammlungen vorgesehen sind, solche aber wegen der Corona-Pandemie und der Grösse der Versammlungen im Jahr 2020 nicht möglich waren. In dieser Situation war Anfang

Juni 2020 rasch das Erforderliche zu regeln, damit die Behörden im Kanton trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie ordentlich bestellt und die wichtigsten Sachgeschäfte zur Abstimmung gebracht werden konnten.

Die Abwicklung der Urnenabstimmungen im Spätsommer 2020 gemäss dem Ständekommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen hat sich grundsätzlich gut bewährt. Er wird daher im Wesentlichen in die neue Verordnung überführt. Wo erforderlich, werden die notwendigen Korrekturen vorgenommen. Zudem wurden die Anliegen der StwK möglichst weitgehend berücksichtigt.

Im Unterschied zum Ständekommissionsbeschluss soll mit der neuen Verordnung nicht nur ein einziger Fall der Durchführung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen geregelt werden. Die Regelung soll vielmehr künftig alle Notfälle abdecken, in denen eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchgeführt werden muss. Während sich der Ständekommissionsbeschluss einzig auf Abstimmungen des Kantons und der Bezirke im inneren Landesteil beschränkt, muss die Verordnung alle Gemeindeversammlungen berücksichtigen, also namentlich auch jene der Schul- und Kirchengemeinden sowie der Feuerschaugemeinde. Für die weiteren Körperschaften des kantonalen Rechts, also insbesondere die gemeinnützigen Korporationen oder die Flurgemeinschaften, wird auf eine Regelung verzichtet, da sie in vielen Fällen deutlich kleiner sind als die Gebietskörperschaften und daher eine Durchführung von Versammlungen viel länger möglich ist als bei den Gemeindeversammlungen. Sodann können diese Körperschaften in ihren Reglementen relativ einfach eigene Regelungen für ein künftiges Ausweichen auf Urnenabstimmungen in Notsituationen aufstellen.

Der Umstand, dass die neue Verordnung eine gewisse Breite an möglichen Fällen abdecken muss, führt auch dazu, dass etliche Detailanweisungen im Ständekommissionsbeschluss, die sich ausdrücklich auf die zeitlichen Verhältnisse der Abwicklung oder auf den Fall der Corona-Pandemie beziehen, nicht übernommen werden können. Dies trifft insbesondere auf den gesamten zeitlichen Ablauf der Abstimmungen zwischen Sommer und Herbst 2020 zu. Auch weitere Elemente, die je nach Fallkonstellation anders geregelt werden müssen, wurden nicht in die Verordnung überführt. So ist beispielsweise im Ständekommissionsbeschluss das Zusammenspiel zwischen Bezirken und Kanton in der Organisation der Urnenabstimmungen abgebildet. Da ein künftiger Notfall auch einzig die Landsgemeinde oder einzig eine oder wenige Gemeindeversammlungen betreffen kann, stimmt die im Ständekommissionsbeschluss wiedergegebene Regelung womöglich nicht. Sie wird daher nicht vollständig in die Verordnung überführt. Nur die Grundzuständigkeiten werden dort festgehalten.

Gemäss dem gewählten Regelungsmodell enthält die Verordnung alle notwendigen generellen Angaben zur Organisation und zum Ablauf, soweit sie für alle künftigen Fälle gelten sollen. Alle weiteren Regelungen, die ergänzend für den konkreten Ablauf festzulegen sind, soll die Ständekommission in einem Ausführungsbeschluss vornehmen. Darunter fallen in erster Linie die Termine für die Urnenabstimmungen, die Meldung von Gegenvorschlägen oder der Verzicht auf eine Wahlannahme. Weiter sind mit Bezug auf den konkreten Fall die Zuständigkeiten für das Aufgeben der erforderlichen Inserate, die Publikation der Resultate und weitere Details festzulegen. Sodann sind je nach Fall und Konstellation ergänzende Regelungen zur Gestaltung der Wahl- und Abstimmungszettel vorzunehmen.

Hinsichtlich der Abstimmungsdaten ist selbstverständlich, dass diese im konkreten Fall zwischen der Ständekommission und der durchführenden Behörde abgesprochen werden, soweit dies zeitlich möglich ist.

Dort, wo weder die Verordnung noch der konkrete Standeskommissionsbeschluss eine Regelung enthält, soll subsidiär die Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017 (VUA, GS 160.010) gelten.

## **5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 1 Zweck und Geltungsbereich**

Die Verordnung regelt die Organisation und Durchführung von Urnenabstimmungen, die gestützt auf Notrecht als Ersatz für Gemeindeversammlungen angeordnet werden. Wann und unter welchen Umständen Notrecht zur Anwendung gelangen kann, bildet demgegenüber nicht Gegenstand der Verordnung. Das Notrecht ist ein eigenständiges Gebiet des Verfassungsrechts, für dessen Regelung im Bedarfsfall die Landsgemeinde zuständig wäre und nicht der Grosse Rat.

Als Urnenabstimmungen gelten in Übereinstimmung mit der Verordnung über die Urnenabstimmungen sowohl Sachabstimmungen als auch Wahlen.

Unter den Begriff der Gemeindeversammlung, wie er in der Verordnung zusammenfassend verwendet wird, fallen alle Versammlungen des Stimmvolks der Körperschaften, welche dem Geltungsbereich der Verordnung unterstehen. Dies sind neben dem Kanton die Bezirke, die Feuerschaugemeinde sowie die Schul- und Kirchgemeinden. Als Versammlungen gelten also die Landsgemeinde, die Bezirksgemeinden, die Dunke der Feuerschaugemeinde sowie die Versammlungen der Schul- und Kirchgemeinden.

Nicht in den Geltungsbereich der Verordnung fallen die Versammlungen der Korporationen und Flurgenosenschaften. Sie sind mit ihren Versammlungen flexibler als die Gebietskörperschaften und können ihre Versammlungen vielfach noch durchführen, wenn dies für die grossen Gebietskörperschaften nicht mehr möglich ist. Sie sind zudem frei, für sich den Einsatz von schriftlichen Abstimmungen reglementarisch festzuhalten.

### **Art. 2 Zuständigkeit**

Die Verschiebung von Versammlungen kann verschiedene Gründe haben. Ist die Durchführung einer Versammlung aus praktischen Gründen nicht möglich, beispielsweise wenn der Versammlungsort überschwemmt oder abgebrannt ist oder wenn die gesamte Behörde erkrankt oder in Quarantäne ist, kann und muss die örtliche Behörde selber eine Verschiebung vornehmen. Die Fälle von Verschiebungen, die in der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen angesprochen sind, beziehen sich auf das Notrecht, also auf Fälle, in denen die Durchführung mit Gefahren für die öffentliche Gesundheit, Sicherheit oder Ordnung verbunden wäre. Für diese Notstandsfälle ist grundsätzlich die Standeskommission zuständig. Als Beispiel kann die Corona-Pandemie gelten, welche im Jahr 2020 die Durchführung von grösseren Versammlungen verunmöglichte.

Jedoch können für Verschiebungen auch die örtlichen Reglemente die erforderlichen Anweisungen für einen Notfall enthalten. So ist es durchaus möglich, dass Schulgemeinden, die in der Festlegung des Zeitpunkts für ihre Schulgemeindeversammlung relativ frei sind, eine Zuständigkeitsordnung im Schulreglement kennen, welche den Schulrat für den Entscheid einer Verschiebung im Rahmen des zur Verfügung stehenden Zeitfensters berechtigt. In diesem Fall wäre für die Verschiebung nicht die Standeskommission, sondern der betreffende Schulrat zuständig.

Für die Landsgemeinde und die Bezirksgemeinden, für die in der Verfassung der Tag der Durchführung abschliessend geregelt ist, sind abweichende Regelungen auf einer Reglementsstufe ausgeschlossen. Für sie kommt eine Verschiebung unter Übersteuerung der klaren Verfassungsregel nur in Notfällen und nur durch die Standeskommission in Frage. Allerdings versteht es sich von selber, dass die Standeskommission die örtliche Exekutivbehörde vor ihrem Beschluss anhört, soweit dies die zeitlichen Verhältnisse zulassen. Gegenstand der Vernehmlassung wird einerseits die Dringlichkeit einer Verschiebung, andererseits aber auch insbesondere der Verschiebetermin selber sein. Von einer eigentlichen Vernehmlassung kann abgesehen werden, wenn die örtliche Behörde einen begründeten Antrag auf Verschiebung gestellt hat.

Die Verschiebung eines gesetzlich oder reglementarisch festgelegten Versammlungstermins kommt nur im Falle eines Notstands in Frage. Erst wenn die Durchführung zu einer hohen Gefahr für die öffentliche Gesundheit, Sicherheit oder Ordnung führen würde, kann eine Verschiebung vorgenommen werden.

Unter der Absage einer Versammlung wird der Fall verstanden, in welchem keine Ersatzversammlung durchgeführt wird. In dieser Konstellation kommt eine Verlegung der Geschäfte an die Urne oder ein vollständiger Verzicht auf Abstimmungen in Betracht. Die zweite Möglichkeit ist denkbar, wenn keine wichtigen Geschäfte anstehen und diese auf das nächste Jahr genommen werden können. Im Regelfall muss allerdings bei einer Absage eine ersatzweise Abstimmung an der Urne vorgenommen werden. Dieser Fall bildet die Kernkonstellation für die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen.

Sowohl für die Absage einer Versammlung als auch für die Anordnung einer ausserordentlichen Urnenabstimmung gilt hinsichtlich der Zuständigkeit das für den Verschiebungsfall Festgehaltene.

Im Rahmen der notstandsmässigen Anordnung von Verschiebungen, Absagen oder ausserordentlichen Urnenabstimmungen gilt innerkantonale in erster Linie die Zuständigkeit der Standeskommission für den Erlass von Notrecht. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, den Entscheid für die Durchführung von Bezirks- und Gemeindeversammlungen einfach den örtlichen Behörden zu überlassen. Die Standeskommission wird aber die Räte der betroffenen Körperschaften anhören und ihre Anliegen nach Möglichkeit im Notrechtsentscheid berücksichtigen. Dies gilt namentlich für das Ansetzen von Ersatzterminen. Im Ganzen ist gleichzeitig zu beachten, dass die Entscheide für Körperschaften, die in der gleichen Lage sind, abgestimmt auf die Entscheide für die anderen Körperschaften ausfallen müssen. Die Standeskommission hat mit anderen Worten eine Koordination der Entscheide vorzunehmen.

### Art. 3 Regelungsbefugnisse

Die Verschiebung oder Absage einer Versammlung führt normalerweise dazu, dass die Amtsdauer der gewählten Behördenmitglieder nicht mehr der Regeldauer von einem Jahr entspricht. Ohne klare Anweisung, was hinsichtlich der Amtsdauer und der Fortsetzung der Amtsführung gilt, drohen gegen innen Unklarheiten bezüglich des individuellen Auftrags der Amtsträgerinnen und -träger sowie gegen aussen ungeklärte Zuständigkeitsverhältnisse. Solche Belange müssen für alle betroffenen Behörden möglichst einheitlich geregelt werden.

Auch ausserhalb des Bereichs der Abstimmungen obliegt es der Standeskommission, in Notfällen das Funktionieren der Behörden und der Körperschaften zu gewährleisten. Dies hat sie beispielsweise im Falle der Corona-Pandemie gemacht, indem sie für die Behörden eine Subsidi-

ärregelung für die Entscheidungsfindung in besonderen Fällen erlassen hat (Art. 5a des Ständekommissionsbeschlusses betreffend die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, StKB COVID-19, GS 120.001).

Wird ein Wechsel zu einer ausserordentlichen Urnenabstimmung vorgenommen, müssen die Termine für die Abstimmung und im Verfahren festgelegt werden. Der Abstimmungstermin sowie der Termin für Nachwahlen und allenfalls ein weiterer Ersatztermin werden mit den Räten der betroffenen Körperschaften abgesprochen. Jedoch ist dabei das Gebot der zeitlichen Koordination zu beachten. Zum einen gilt diese Pflicht für Abstimmungen der gleichen Stufe. So sollen ausserordentliche Urnenabstimmungen der Bezirke und Nachwahlen möglichst zusammen vorgenommen werden. Zum anderen soll ein Abgleich mit Abstimmungen der weiteren staatlichen Ebenen vorgenommen werden. Steht also beispielsweise ein eidgenössischer Abstimmungstag an, soll dieser - sofern dies die Zahl der Abstimmungen zulässt - auch für die ausserordentlichen Abstimmungen und für Nachwahlen im Kanton und in den Bezirken genutzt werden. Bei den übrigen Körperschaften, also der Feuerschaugemeinde, den Schul- und Kirchgemeinden, sollte umgekehrt dafür gesorgt werden, dass sie nicht an einem eidgenössischen Termin stattfinden, da für sie separate Stimmrechtsausweise ausgestellt werden und für sie nicht die Urnenstandorte der Bezirke gelten.

Weiter sind Termine im Ablauf des Urnengangs festzulegen, so insbesondere das spätestmögliche Datum für Gegenvorschläge oder die Frist für die Meldung der Nichtannahme eines Amts.

Auch bei diesen Entscheiden hört die Ständekommission, sofern dies die zeitlichen Verhältnisse zulassen, die betroffenen Behörden an.

#### Art. 4 Geschäftsordnung

Worüber an einem ausserordentlichen Urnengang abgestimmt wird, entscheidet grundsätzlich die Exekutivbehörde der betreffenden Körperschaft. Zu beachten gilt es allerdings, dass man den Stimmenden mit der Verlagerung der Geschäfte an die Urne die Möglichkeit nimmt, an der Versammlung selber Stellung zu nehmen und eine Diskussion zu führen. Diese Möglichkeit sollte nur beschnitten werden, wenn dafür ein sachlicher Grund besteht. Kann die Behandlung eines Geschäfts ohne Schaden verschoben werden, soll es verschoben werden.

Bei der Landsgemeinde ist der Grosse Rat für die Festlegung der Geschäftsordnung zuständig. Wird anstelle der Landsgemeinde eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchgeführt, soll eine zum Zeitpunkt der Durchführung bereits erlassene Geschäftsordnung nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Von einer solchen Geschäftsordnung soll nur abgewichen werden können, wenn sich dies als notwendig erweist.

Ist zum Zeitpunkt der Anordnung der Urnenabstimmung für die Landsgemeinde noch keine Geschäftsordnung erlassen, was durchaus möglich ist, wenn im fraglichen Jahr beispielsweise keine Februarsession durchgeführt werden kann, legt die Ständekommission anhand der bereits überwiesenen Geschäfte und der anstehenden Wahlen die Abstimmungsordnung für die Urnenabstimmung fest.

#### Art. 5 Stimmberechtigung und Wählbarkeit

Die Stimmberechtigung für Gemeindeabstimmungen wird in Art. 16 KV geregelt. In der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen wird indirekt darauf Bezug genommen. Es wird darauf verwiesen, dass stimmberechtigt ist, wer zum Zeitpunkt der Urnenabstimmung auch

an einer Gemeindeabstimmung stimmberechtigt gewesen wäre. Dies umfasst auch die in einzelnen Kirchgemeinden bestehende Stimmberechtigung von Ausländerinnen und Ausländern.

Für die eidgenössische Abstimmung wird jeweils ein Stimmrechtsausweis nach Bezirken ausgestellt. Falls am gleichen Tag auch an einer ausserordentlichen Urnenabstimmung über Kantons- und Bezirksgeschäfte abzustimmen ist, soll der Ausweis auch für diese Abstimmungen gelten.

Wer in einer Körperschaft aktiv stimmberechtigt ist, kann in dieser auch gewählt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass man zum Zeitpunkt der Wahl in der jeweiligen Körperschaft Wohnsitz haben muss. Es würde also nicht reichen, dass man nach einer Wahl sofort zuzieht.

## Art. 6 Durchführung

Die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen des Kantons obliegt den Bezirken. Für die eigenen Abstimmungen sind ebenfalls sie zuständig.

Die Bezirke sind bereits für die Durchführung der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen zuständig. Sie haben Abstimmungskommissionen, die erfahren und eingespielt sind.

Die Feuerschaugemeinde, die Schulgemeinden und die Kirchgemeinden müssen ihre Urnenabstimmungen selber organisieren. Hierfür können sie in Absprache mit den Bezirken erfahrene Mitglieder der dortigen Abstimmungsbüros zuziehen. Auch die Ratskanzlei steht beratend zur Verfügung.

Für die Organisation müssen zunächst Abstimmungsbüros, also eine Kommission, die für die örtliche Durchführung und das Auszählen verantwortlich ist, geschaffen werden. Urnen können allenfalls bei den Bezirken ausgeliehen werden. Für das Aufstellen der Urnen und deren Überwachung gelten die Vorschriften der Verordnung über die Urnenabstimmungen. Gleiches gilt für das Auszählen der Stimmen.

Soweit die Bezirksbehörden hierzu bereit sind, können sie die Durchführung der Abstimmungen für eine Schul- oder Kirchgemeinde, allenfalls auch der Feuerschaugemeinde teilweise oder ganz übernehmen. Hierfür ist aber zwischen den betroffenen Gemeinwesen ein Vertrag abzuschliessen. Die Umsetzung würde dann wohl so aussehen, dass der Bezirk seine Organisation samt Abstimmungsbüro, Urnenüberwachungspersonal und Urnen zur Verfügung stellen und das Auszählen der Stimmen vornehmen würde.

Die Standeskommission wird im Bedarfsfall für die Durchführung Regelungen erlassen, nach welchen dann vorgegangen werden kann.

## Art. 7 Wahlen

Bei Bestätigungswahlen sollen Amtsträgerinnen und Amtsträger, bei denen keine Gegenvorschläge gemacht werden, nach Ablauf der Frist für das Einreichen von Gegenvorschlägen als gewählt gelten. Diese Personen müssen daher an den Urnenabstimmungen nicht mehr gewählt werden. Dies entspricht dem Modus an der Landsgemeinde, wo ebenfalls nicht ausgemehrt wird, wenn eine bisherige Amtsträgerin oder ein bisheriger Amtsträger keinen Gegenvorschlag erhält.

Als vorgeschlagen gelten wie gemäss Art. 7 der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 (VLGV, GS 160.410) die bisherigen Amtsträgerinnen und -träger, wenn sie für das Amt weiterhin zur Verfügung stehen.

Im Bezirk Appenzell wechselt jeweils nach zwei Jahren das Amt des regierenden und des stillstehenden Hauptmanns. Beim Wechsel gilt der bisherige stillstehende Hauptmann für das Amt des regierenden Hauptmanns als vorgeschlagen. Auch dieser Fall ist in Art. 7 Abs. 2 erfasst.

Nicht als Vorschläge im Sinne dieser Bestimmung gelten Kandidatinnen und Kandidaten, die von Verbänden, Parteien und weiteren Interessensgruppierungen für ein Amt vorgeschlagen werden.

Wie an den Landsgemeinden soll bei der Wahl des regierenden Landammanns und der Vertretung im Ständerat immer ausgemehrt werden. Dies gilt sowohl für Bestätigungs- als auch für Neuwahlen.

#### Art. 8 Gegenvorschläge

Für die Meldung von Gegenvorschlägen muss das dafür zur Verfügung gestellte amtliche Formular verwendet werden. Dieses wird Interessierten bei Bedarf zugestellt oder kann vom Internet heruntergeladen werden. Gegenvorschläge sollen zentral der Ratskanzlei gemeldet werden. Dies gilt sowohl für die kantonalen als auch für die Wahlen der Bezirke, der Feuerschaugemeinde sowie der Schul- und Kirchgemeinden. Allfällige Irrläufer sind umgehend an die Ratskanzlei weiterzuleiten. Die Ratskanzlei wird die Gegenvorschläge amtlich publizieren.

Die Gegenvorschläge müssen eindeutig bezeichnet werden. Es wird empfohlen, den vollen Namen samt Wohnadresse anzugeben. Wohnen zwei Personen gleichen Namens an der nämlichen Adresse soll eine Jahrgangsangabe vorgenommen werden.

Zum Gegenvorschlag gehört auch, dass bezeichnet wird, gegen welche Person und welches Amt er sich richtet.

Gegenvorschläge sollen nicht zurückgezogen werden können. Dieser Ausschluss hängt damit zusammen, dass ausserordentliche Urnengänge als Notmassnahme normalerweise nicht mit grossem zeitlichem Vorlauf angeordnet werden können und daher die zeitlichen Verhältnisse eng sind. In dieser Situation soll man rasch Verlässlichkeit haben.

#### Art. 9 Umgang mit Gegenvorschlägen

Gültige Gegenvorschläge werden amtlich publiziert. Die Vorgeschlagenen erhalten eine Mitteilung.

Ist das Formular unvollständig, fehlerhaft oder unleserlich ausgefüllt, wird eine kurze Frist zur Nachbesserung gegeben.

Gegen die Feststellung der Ungültigkeit eines Gegenvorschlags besteht kein eigenes Rechtsmittel. Die Feststellung einer Ungültigkeit wird also nicht separat verfügt. Eine behauptete falsche Feststellung wäre mit einer Stimmrechtsbeschwerde geltend zu machen.

#### Art. 10 Verzicht auf Teilnahme am Wahlgang

Eine nicht mehr dem Amtszwang unterstehende Person, die als Gegenvorschlag amtlich publiziert wurde, kann innert dreier Tagen seit der amtlichen Publikation erklären, dass sie am Wahlgang nicht teilnehmen möchte, also für das Amt nicht zur Verfügung steht. In diesem Fall wird der Gegenvorschlag als nicht eingereicht betrachtet. Es würde keinen Sinn machen, mit dieser

Person das ganze Wahlverfahren zu durchlaufen, wenn zum Voraus feststeht, dass sie eine Wahl nicht annehmen würde.

Umgekehrt sollte es aber auch nicht so sein, dass eine Person, die sich dem Wahlverfahren stellt, nach einer erfolgreichen Wahl die Nichtannahme erklären kann. Hat sie im Sinn, die Wahl nicht anzunehmen, soll sie dies vor dem Druck und dem Versand der Wahlunterlagen melden, nämlich innert der Frist von drei Tagen nach der Publikation des Gegenvorschlags im Amtsblatt. Diese Frist entspricht der Bedenkzeit, die einer Person auch bei einer überraschenden Wahl an einer Gemeindeversammlung zusteht.

Die Meldungen sind wiederum sowohl für die Kantons- als auch für die Bezirkswahlen zentral an die Ratskanzlei vorzunehmen. Die Ratskanzlei informiert die zuständigen Behörden und die Öffentlichkeit.

#### Art. 11 Rücktritte von Personen im Amtszwang

Erklärt eine Person, welche dem Amtszwang untersteht, bis spätestens 60 Tage vor der Versammlung schriftlich, dass sie ein bestimmtes Amt nicht mehr ausüben möchte, muss an den Versammlungen zuerst darüber abgestimmt werden, ob der Entlassung aus dem Amt entsprochen wird (Art. 6 Abs. 1 VLGV). Erst wenn diesem Gesuch entsprochen wird, wird eine Wahl für das Amt durchgeführt. Dieser Mechanismus ist für Urnenabstimmungen nicht praktikabel. Man müsste bei solchen Rücktritten immer zwei Wahlgänge durchführen.

Im Sinne einer Fiktion wird angenommen, dass diejenigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die für das betreffende Amt jemand anders wählen als die Person, die bisher im Amt war und noch dem Amtszwang untersteht, damit zum Ausdruck bringen, dass sie auch mit der Amtsentlassung einverstanden sind. Solche Stimmen werden also gleichzeitig als Einwilligung in die Amtsentlassung gewertet.

Auf dem Wahlzettel ist aber klar zu deklarieren, dass die Person, deren bisheriges Amt zu besetzen ist, noch dem Amtszwang untersteht.

#### Art. 12 Wahlzettel

Ist nach einem Rücktritt ein Amt neu zu besetzen, enthält der Wahlzettel für das betreffende Amt lediglich eine leere Linie. Darauf kann der Name jeder wählbaren Person gesetzt werden. Die Person, die gewählt werden will, muss klar bestimmbar sein. Um Zweifelsfälle auszuschliessen, wird empfohlen, den Namen und Vornamen samt einem gegebenenfalls schon bisher wahrgenommenen Amt, der Adresse oder dem Beruf anzugeben. Wurde die zu wählende Person von einem Verband oder einer Partei nominiert, wird beim Auszählen im Regelfall davon ausgegangen, dass diese Person gemeint ist, wenn lediglich der Name und der Vorname aufgeschrieben sind. Sollten jedoch zwei Personen mit dem gleichen oder einem sehr ähnlichen Namen kandidieren, muss in jedem Fall mehr geschrieben werden als der blosse Name und Vorname.

Die Konstellation, dass ein Amt, für welches eine Person als vorgeschlagen gilt und das trotz Fehlens eines Gegenvorschlags zur Abstimmung gelangt, kann nur auf die Ämter des regierenden Landammanns und der Vertretung im Ständerat zutreffen. In diesen Fällen wird die bisherige Amtsinhaberin oder der bisherige Amtsinhaber namentlich auf dem Wahlzettel aufgeführt. Zusätzlich enthält der Zettel eine leere Linie, auf welcher jede beliebige wählbare Person geschrieben werden kann.

Bei Bisherigen, welche einen Gegenvorschlag erhalten haben, ersetzt das Einbringen des Gegenvorschlags das Rufen von Namen an der Gemeindeversammlung. Sind die Rufe aufgenommen, können nur noch diese Personen gewählt werden. Analog dazu können bei den Urnenwahlen neben den Bisherigen nur noch die Personen gewählt werden, die als Gegenvorschlag genannt und entsprechend auf dem Wahlzettel aufgeführt sind.

#### Art. 13 Nichtannahme einer Wahl

Wird eine Person gewählt, die nicht dem Amtszwang untersteht, kann sie die Wahl ablehnen. Vorbehalten bleiben Personen, die als offizielle Gegenvorschläge gemeldet wurden und nach dem Einreichen des Gegenvorschlags keine Nichtannahmeerklärung abgegeben haben (siehe Art. 10 Abs. 3).

Wird eine Nichtannahme gültig erklärt, muss eine erneute Wahl durchgeführt werden. Die Nichtannahme ist daher amtlich zu publizieren.

#### Art. 14 Amtsantritt

Bei Wahlen an der Landsgemeinde und den Bezirksgemeinden erfolgt der Amtsantritt unmittelbar mit der Wahl. Dies ist bei Urnenabstimmungen nicht möglich, weil der Moment der Wahl nicht so eindeutig ist wie bei Gemeindewahlen. Es wird daher festgelegt, dass der Amtsantritt am Tag nach der Wahl stattfindet.

Im Falle der Bestätigungswahlen ohne Gegenvorschläge steht die Wiederwahl schon weit vor dem Urnengang fest. Ob es sachgerecht ist, den Amtsantritt ebenfalls schon vor dem Urnengang festzulegen, hängt von der Situation ab. Ist die ordentliche Amtsdauer zum Zeitpunkt des Feststehens der Wiederwahl noch nicht abgelaufen, kann ein Hinausschieben bis zum Ablauf durchaus angezeigt sein. In diesen Fällen soll daher die Ständekommission den Zeitpunkt des Amtsantritts festlegen.

Sollte gegen eine Wahl eine Stimmrechtsbeschwerde eingehen, käme dieser grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu. Der Zeitpunkt der Wiederwahl ergibt sich in diesen Fällen aus den jeweiligen Gerichtsurteilen oder anhand eines angeordneten nachgeordneten Wahlverfahrens. Darauf muss aber in der Verordnung nicht eigens hingewiesen werden. Der Vorbehalt gilt für alle Wahlgeschäfte.

#### Art. 15 Ergänzendes Recht

Mit der Verordnung wird der generelle Ablauf für ausserordentliche Urnengänge festgelegt. Da solche Urnenabstimmungen nur bei ausgewiesenen Notlagen angeordnet werden können, ist davon auszugehen, dass sich die Details zum Verfahren und zur Organisation, insbesondere im Bereich der Termine, erst im konkreten Einzelfall festlegen lassen. Dies soll durch die Ständekommission besorgt werden.

Soweit die Verordnung und die Regelungen der Ständekommission keine Regelung enthalten, gelangt das Recht über die ordentlichen Urnenabstimmungen zur Anwendung. Dies gilt beispielsweise für das erforderliche Mehr bei den Wahlen. Art. 24 VUA gilt daher auch für ausserordentliche Urnengänge.

## Art. 16 Inkrafttreten

Die Verordnung muss rasch in Kraft treten, weil der Entscheid über eine allfällige Absage von Gemeindeversammlungen schon bald nach der Februarsession anstehen könnte. Sie wird deshalb ausnahmsweise mit dem Entscheid des Grossen Rates sofort für anwendbar erklärt.

## 6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU) einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 5. Januar 2021

### **Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig