



**KANTON
APPENZEL INNERRHODEN**



LANDSGEMEINDE- MANDAT 2024

Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. an die stimmberechtigten Frauen und Männer

Getreue, liebe Mitlandleute und Eidgenossen

Der Grosse Rat hat an seiner Session vom 5. Februar 2024 für die Landsgemeinde 2024 folgende Geschäftsordnung festgesetzt:

Verhandlungsgegenstände	Seite
1. Eröffnung der Landsgemeinde	
2. Bericht über die kantonalen Amtsverwaltungen gemäss Art. 21 der Kantonsverfassung	5
3. Wahl des regierenden und des stillstehenden Landammanns	13
4. Eidesleistung des Landammanns und des Landvolks	13
5. Wahl der übrigen Mitglieder der Standeskommission	13
6. Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Kantonsgerichts	13
7. Totalrevision der Kantonsverfassung (KV)	17
8. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, Grundlagen für die Digitalisierung)	95
9. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und weiterer Gesetze (EG ZGB, Organisation des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesens für Oberegg)	111
10. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LaG)	143
11. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Jagdgesetzes (JaG, Wildruhegebiete)	161
12. Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines Kredits für die Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse bis Risshau	175

Hinweise zur Landsgemeinde

1. Stimmrecht

Stimmberechtigt an der Landsgemeinde sind alle im Kanton wohnhaften Personen mit Schweizer Bürgerrecht und vollendetem 18. Altersjahr, die im Stimmregister eingetragen sind und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

Die Stimmberechtigten sind zur Teilnahme an der Landsgemeinde verpflichtet, sofern sie nicht durch erhebliche Gründe (z.B. Krankheit oder Altersschwäche) verhindert sind.

Als Ausweis für die Stimmberechtigung gilt der Stimmrechtsausweis, für Männer auch das Seitengewehr.

2. Beschlussfassung

Wahlen und Abstimmungen werden mit offenem Handmehr vorgenommen.

Über Geschäfte, die nicht in der Geschäftsordnung enthalten sind, kann an der Landsgemeinde kein Beschluss gefasst werden.

Bei Sachfragen gibt die Gemeindeführerin oder der Gemeindeführer nach erfolgter Einführung ins Geschäft das Wort zur Aussprache frei. Eine Sachvorlage kann an der Landsgemeinde nicht geändert werden. Sie kann nur angenommen, abgelehnt oder zurückgewiesen werden. Rückweisungsanträge sind mit einem Auftrag zu verbinden. Über solche Anträge kann sofort oder vor der Sachabstimmung abgestimmt werden.

3. Wahlen

Steht eine bisherige Amtsinhaberin oder ein bisheriger Amtsinhaber für das Amt weiterhin zur Verfügung, gilt sie oder er als vorgeschlagen. Die Gemeindeführerin oder der Gemeindeführer gibt bei jeder Wahl bekannt, ob jemand als vorgeschlagen gilt, und gibt danach der Landsgemeinde Gelegenheit, weitere Vorschläge zu rufen. Gilt jemand als vorgeschlagen, und gibt es keine weiteren Vorschläge, ist die als vorgeschlagen geltende Person gewählt. Bei der Wahl für das Amt als regierender Landammann und als Innerrhoder Vertretung im Schweizerischen Ständerat wird indessen immer ausgemehrt.

Abgesehen von allfälligen Erklärungen der Vorgeschlagenen findet an der Landsgemeinde keine Aussprache über Wahlfragen statt.

4. Allgemeine Hinweise

Detaillierte Regelungen zur Landsgemeinde finden sich in Art. 16 bis Art. 21 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 und in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014.

Appenzell, 5. März 2024

Der regierende Landammann:
Roland Inauen

Der Ratschreiber:
Markus Dörig

Zu Geschäft 2

Staatsrechnung 2023

1. Konsolidierte Rechnung

Die konsolidierte Rechnung 2023 (Zusammenzug der Verwaltungsrechnung und der drei Spezialrechnungen Abwasser, Strassen und Abfall) weist in der Erfolgsrechnung einen operativen Verlust von Fr. 7.2 Mio. und auf der 2. Stufe einen solchen von Fr. 3.6 Mio. aus. Die Rechnung fällt somit rund Fr. 1.3 Mio. besser aus als budgetiert. Die Nettoinvestitionen 2023 liegen Fr. 4.6 Mio. unter Budget.

Ergebnisse	Rechnung 2023	Budget 2023	Rechnung 2022
Erfolgsrechnung			
Betrieblicher Aufwand	187'766'276	182'335'400	176'572'986
Betrieblicher Ertrag	168'436'189	162'578'500	178'626'577
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-19'330'087	-19'756'900	2'053'591
Finanzaufwand	16'481	38'000	3'111'709
Finanzertrag	12'117'268	11'220'000	11'743'638
Ergebnis aus Finanzierung	12'100'787	11'182'000	8'631'930
Operatives Ergebnis (Stufe 1) Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)	-7'229'300	-8'574'900	10'685'520
Ausserordentlicher Aufwand	-274'000	-274'000	8'995'000
Ausserordentlicher Ertrag	3'326'000	3'326'000	3'935'228
Ausserordentliches Ergebnis	3'600'000	3'600'000	-5'059'772
Jahresergebnis (Stufe 2) Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)	-3'629'300	-4'974'900	5'625'748
Investitionsrechnung			
Investitionsausgaben	14'763'347	18'534'000	19'883'759
Investitionseinnahmen	2'668'720	1'837'000	2'143'057
Nettoinvestitionen	12'094'627	16'697'000	17'740'702

Das Jahresergebnis zeigt höhere Steuereinnahmen und einen tieferen Sach- und Betriebsaufwand. Die entsprechenden Mehreinnahmen und Minderausgaben können aber die Budgetüberschreitungen in anderen Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen, wie auch die weggefallene Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht kompensieren.

Das ausserordentliche Ergebnis schliesst positiv ab. So wurden in den Vorjahren gebildete Zusatzabschreibungen im Umfang von Fr. 274'000 und Vorfinanzierungen von Fr. 3'326'000 für Anlagen, welche in der Zwischenzeit realisiert und in Betrieb genommen wurden, aufgelöst. Dazu zählen das Hallenbad, Bachverbauungen, Schutzbauten Wasser, das Förderprogramm Energie, das Alters- und Pflegezentrum Appenzell, die Eggerstanden- und St.Antonstrasse sowie die Sanierung von Bahnübergängen.

2. Konsolidierte Bilanz

Der Ertragsüberschuss sowie die Auflösung der Neubewertungsreserve wird dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben. Dieser beträgt per 31. Dezember 2023 Fr. 100.3 Mio.

Aktiven		31.12.2022	31.12.2023
Finanzvermögen			
100	Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen	8'330'832	30'679'550
101	Forderungen	57'021'093	27'546'336
102	Kurzfristige Finanzanlagen	28'000'000	30'000'000
104	Aktive Rechnungsabgrenzungen	1'834'782	1'504'494
106	Vorräte und angefangene Arbeiten	63'530	91'786
107	Finanzanlagen	30'510'909	31'411'641
108	Sachanlagen Finanzvermögen	26'300'400	26'300'400
Total Finanzvermögen		152'061'546	147'534'207
Verwaltungsvermögen			
140	Sachanlagen Verwaltungsvermögen	57'664'690	58'925'429
142	Immaterielle Anlagen	340'153	335'287
144	Darlehen	638'972	1'215'464
145	Beteiligungen, Grundkapitalien	31'739'256	31'771'256
146	Investitionsbeiträge	4'968'035	5'931'050
148	Zusätzliche Abschreibungen	-2'744'754	-2'470'754
Total Verwaltungsvermögen		92'606'353	95'707'732
Total Aktiven		244'667'898	243'241'940

Passiven		31.12.2022	31.12.2023
Kurzfristiges Fremdkapital			
200	Laufende Verbindlichkeiten	24'915'973	31'805'565
201	Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	1'925'000	2'725'000
204	Passive Rechnungsabgrenzungen	9'316'585	10'734'199
205	Kurzfristige Rückstellungen	0	0
Total kurzfristiges Fremdkapital		36'157'558	45'264'764
Langfristiges Fremdkapital			
206	Langfristige Finanzverbindlichkeiten	27'748'591	27'749'323
208	Langfristige Rückstellungen	0	0
209	Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierung / Fonds FK	2'215'445	2'211'762
Total langfristiges Fremdkapital		29'964'035	29'961'085
Total Fremdkapital		66'121'593	75'225'849
Eigenkapital			
290	Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierung / Fonds EK	23'477'882	20'058'727
291	Fonds / Legate	6'275'470	6'119'711
293	Vorfinanzierungen	44'875'480	41'549'480
299	Bilanzüberschuss /-fehlbetrag	103'917'473	100'288'173
Total Eigenkapital		178'546'305	168'016'091
Total Passiven		244'667'898	243'241'940

3. Erläuterungen zu den einzelnen Rechnungen

3.1 Verwaltungsrechnung

	Rechnung 2023		Budget 2023		Rechnung 2022	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	186'950'530		180'313'900		187'852'047	
Total Ertrag		180'570'992		174'469'000		190'834'357
Aufwandüberschuss		6'379'538		5'844'900		
Ertragsüberschuss					2'982'309	
	186'950'530	186'950'530	180'313'900	180'313'900	190'834'357	190'834'357
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	8'858'144		7'974'000		15'778'547	
Total Einnahmen		2'024'723		1'020'000		1'308'930
Nettoinvestitions- zunahme		6'833'421		6'954'000		14'469'618

Die Erfolgsrechnung 2023 weist einen Aufwandüberschuss von Fr. 6.4 Mio. aus und schliesst gegenüber dem budgetierten Aufwandüberschuss von Fr. 5.8 Mio. um etwas über Fr. 0.5 Mio. schlechter ab.

Die grössten Abweichungen resultierten in den folgenden Bereichen:

Minderaufwand	Betrag in Fr.
Kantonsbeitrag Ergänzungsleistungen	626'000
Schulgelder Tertiärstufe	610'000
Prämienverbilligungsbeiträge	450'000
Alltastensanierung	400'000
Betriebskostenbeitrag Gymnasium	314'000
Externe EDV-Kosten Steuerverwaltung	311'000
Bekämpfung / Prävention Krankheiten	218'000
	2'929'000

Mehrertrag	Betrag in Fr.
Grundstückgewinnsteuern	1'848'000
Bundesbeitrag Globalpauschale Asyl	1'785'000
Staatssteuern laufendes Jahr	1'266'000
Anteil Direkte Bundessteuer	991'000
Quellensteuern	671'000
Staatssteuern Vorjahr	587'000
Staatssteuern frühere Jahre	578'000
Anteil Reingewinn Appenzeller Kantonalbank	500'000
Erbschafts- und Schenkungssteuern	468'000
Auflösung FLG-Fonds Bund	350'000
	9'044'000

Mehraufwand	Betrag in Fr.
Ausserkantonale Hospitalisationen	-2'325'000
Rückstellung Bundesgelder Asyl	-1'202'000
Alter und Pflege Bürgerheim	-624'000
Alter und Pflege Alpsteeblick	-545'000
Sonderschulung	-534'000
Ambulante Versorgung	-493'000
Beiträge an Behinderteninstitutionen	-487'000
Kantonsbeiträge an Pflegeleistungen	-360'000
Grundbeitrag an Volksschule (Art. 26 SchV)	-282'000
Alter und Pflege Torfnest	-271'000
Beitrag an Abwassersanierung Schäfler	-250'000
Erhöhung Delkredere Steuern	-220'000
Neuanschaffungen Amt für Informatik	-205'000
	-7'798'000
Total Abweichungen Aufwand	-4'869'000

Minderertrag	Betrag in Fr.
Gewinnanteil Schweizerische Nationalbank	-5'000'000
Dienstleistung Amt für Informatik für Dritte	-427'000
Anteil Verrechnungssteuer Bund	-381'000
	-5'808'000
Total Abweichungen Ertrag	3'236'000

Die Bruttoinvestitionen für das Jahr 2023 belaufen sich auf Fr. 8.9 Mio. Budgetiert waren Investitionen von Fr. 8 Mio. Die Nettoinvestitionen, das heisst die Investitionen nach Abzug von Beiträgen Dritter, fielen mit Fr. 6.8 Mio. gegenüber dem Budget 2022 rund Fr. 0.1 Mio. tiefer aus.

Dazu haben im Wesentlichen der Zahlungsfluss bei der Breitbanderschliessung sowie die Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren für das neue Verwaltungsgebäude beigetragen.

3.2 Abwasser

	Rechnung 2023		Budget 2023		Rechnung 2022	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	3'015'388		3'111'000		2'766'810	
Total Ertrag		3'167'405		3'008'000		3'140'088
Aufwandüberschuss				103'000		
Ertragsüberschuss	152'016				373'278	
	3'167'405	3'167'405	3'111'000	3'111'000	3'140'088	3'140'088
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	2'676'980		2'710'000		1'528'010	
Total Einnahmen		617'753		650'000		819'902
Nettoinvestitions- zunahme		2'059'228		2'060'000		708'108

Die Erfolgsrechnung schliesst nach Abschreibungen von Fr. 1 Mio. mit einem Nettoertrag von Fr. 0.15 Mio. ab. Budgetiert war ein Verlust von Fr. 0.1 Mio. Zum besseren Ergebnis haben insbesondere Minderaufwände bei der Schlamm Entsorgung und bei den Abschreibungen aufgrund der tieferen Nettoinvestitionen 2022 sowie Mehrerträge bei den Kanalbenützungsgebühren beigetragen.

Bei den Investitionen ergibt sich ein Ausgabenüberschuss von netto Fr. 2.06 Mio., was dem budgetierten Wert entspricht.

3.3 Strassen

	Rechnung 2023		Budget 2023		Rechnung 2022	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	12'425'393		13'544'000		12'964'461	
Total Ertrag		15'047'564		14'703'000		15'109'772
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	2'622'171		1'159'000		2'145'311	
	15'047'564	15'047'564	14'703'000	14'703'000	15'109'772	15'109'772
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	3'148'251		7'300'000		2'558'830	
Total Einnahmen		26'245		167'000		14'226
Nettoinvestitions- zunahme		3'122'006		7'133'000		2'544'604

Die Erfolgsrechnung schliesst nach ordentlichen Abschreibungen von Fr. 1.9 Mio. mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 2.6 Mio. ab. In der Rechnung 2023 ist die Alimentierung des öffentlichen Verkehrs aus der Strassenrechnung von Fr. 2.2 Mio. mitberücksichtigt.

Zum positiven Ergebnis trugen tiefere Unterhaltskosten für die Kantonsstrassen, geringere Winterdienstkosten aufgrund des milden Winters, geringere Abschreibungen sowie höhere Motorfahrzeugsteuern und höhere Erträge aus dem Benzin-zoll bei.

Nachdem die Projekte für den Kreisel Schmittenbach, den Einlenker Steinerstrasse, die Sanierung der Haslen-, St.Anton-, Haggen- und Walzenhausenstrasse sowie die Dorfgestaltung Appenzell verschoben wurden, beinhaltet die Investitionsrechnung für das Jahr 2023 Nettoinvestitionen von Fr. 3.1 Mio. Budgetiert waren Fr. 7.1 Mio.

3.4 Abfall

	Rechnung 2023		Budget 2023		Rechnung 2022	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	973'664		1'119'500		905'739	
Total Ertrag		949'715		933'500		1'030'589
Aufwandüberschuss		23'949		186'000		
Ertragsüberschuss					124'850	
	973'664	973'664	1'119'500	1'119'500	1'030'589	1'030'589
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	79'972		550'000		18'373	
Total Einnahmen		0		0		0
Nettoinvestitions- zunahme		79'972		550'000		18'373

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Verlust von Fr. 23'949 (Budget 2023 -Fr. 186'000) ab. Die Osterweiterung des Ökohofs verzögert sich nochmals um ein Jahr. Dadurch ergaben sich geringere Abschreibungen (Fr. 0.1 Mio.). Ebenso trugen die höheren Erträge für Sperrgut und Wertstoffe (Fr. 0.05 Mio.) zur Ergebnisverbesserung bei.

Zu Geschäft 3 und 5

Die Standeskommission setzte sich im Amtsjahr 2023/2024 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Regierender Landammann:	Roland Inauen, Schwende-Rüte
Stillstehender Landammann:	Roland Dähler, Schwende-Rüte
Frau Statthalter:	Monika Rüegg Bless, Appenzell
Säckelmeister:	Ruedi Eberle, Gonten
Landeshauptmann:	Stefan Müller, Schwende-Rüte
Bauherr:	Ruedi Ulmann, Gonten
Landesfähnrich:	Jakob Signer, Appenzell

Zu Geschäft 6

Das Kantonsgericht setzte sich im Amtsjahr 2023/2024 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Präsidentin:	Evelyne Gmünder, Schwende-Rüte
Mitglieder:	Thomas Dörig, Gonten
	Stephan Bürki, Oberegg
	Michael Manser, Appenzell
	Rolf Inauen, Schlatt-Haslen
	Anna Assalve-Inauen, Schwende-Rüte
	Heidi Dörig-Walser, Schlatt-Haslen
	Emil Hehli, Schwende-Rüte
	Rosalie Manser-Brülisauer, Schwende-Rüte
	Markus Koster, Appenzell
	Vincenzo Del Monte, Oberegg
	Dominik Ebnetter, Schwende-Rüte
	Kathrin Rechsteiner, Schlatt-Haslen

Kantonsgerichtspräsidentin Evelyne Gmünder hat ihren Rücktritt als Präsidentin und Mitglied des Kantonsgerichts eingereicht.

Totalrevision der Kantonsverfassung (KV)

Die heutige Kantonsverfassung wurde 1872 erlassen. Nach der ausserordentlich langen Zeit ihres Bestehens ist es nicht erstaunlich, dass sie verschiedene Mängel aufweist. So haben die vielen Revisionen dazu geführt, dass die Verfassung als Erlass an Übersichtlichkeit eingebüsst hat und sprachlich uneinheitlich geworden ist. Teilweise enthält sie Begriffe, die heute kaum mehr verständlich sind. Die Regelungsdichte ist ganz unterschiedlich. Die Verfassung enthält zudem Regelungen für Dinge, die heute in die Bundeszuständigkeit fallen. Weiter enthält sie einerseits Redundanzen und ist andererseits nach heutigem Verständnis unvollständig.

Aufgrund dieser Sachlage beschloss der Grosse Rat im April 2019, der Landsgemeinde die Grundsatzfrage zu unterbreiten, ob eine Totalrevision der Verfassung vorgenommen werden soll. An der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 beauftragten die Innerrhoder Stimmberechtigten die Standeskommission mit der Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung.

Gemäss dem Mandat für die Abstimmung vom 9. Mai 2021 soll sich die Revision auf eine Nachführung des Bestehenden, ein Schliessen von Lücken und die Beseitigung von Mängeln beschränken. Auf die Einführung von Neuerungen, die lediglich auf politischen Überlegungen oder Wünschen beruhen, sollte demgegenüber verzichtet werden. Über solche Neuerungen müssten im Bedarfsfall losgelöst von der Totalrevision neue Teilrevisionen angestossen werden. Die Standeskommission hat in Nachachtung dieser Grundsätze einen Entwurf für eine neue Verfassung geschaffen.

Die neue Verfassung enthält dementsprechend nur wenige Neuerungen, die im Wesentlichen auf der Schliessung von Lücken und der Beseitigung von Mängeln beruhen. Die wesentlichen Punkte betreffen die Nennung der Feuerschaugemeinde in der Verfassung, die Anpassung der Finanzkompetenzen des Grossen Rates und der Landsgemeinde, eine Neufassung des Amtszwangs und die Einführung einer Notrechtsregelung.

Die Feuerschaugemeinde Appenzell ist die einzige Gebietskörperschaft im Kanton, die heute nicht in der Verfassung genannt ist. Dieser Mangel wird behoben, indem die Feuerschaugemeinde in der neuen Verfassung erwähnt wird und gleichzeitig die Zuständigkeiten für Änderungen oder gar eine Aufhebung der Feuerschaugemeinde klar geregelt werden. Die Aufgaben der Feuerschaugemeinde werden auch künftig in den kantonalen Gesetzen festgehalten und können auf dem Wege von Gesetzesänderungen angepasst werden.

Die Finanzkompetenzen werden neu gefasst, weil die Finanzkraft des Kantons in den letzten 20 Jahren massiv zugenommen hat. Neu soll die Landsgemeinde über einmalige Ausgaben von mindestens Fr. 2 Mio. entscheiden. Bei Ausgaben zwischen Fr. 1 Mio. bis Fr. 2 Mio. kann ein Entscheid der Landsgemeinde durch ein Referendum herbeigeführt werden. Für Ausgaben zwischen Fr. 500'000.-- und Fr. 1 Mio. soll künftig der Grosse Rat abschliessend zuständig sein.

Der Amtszwang hat in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung verloren. Dies gilt vor allem für Kommissionen, die von einer Behörde eingesetzt werden. Hier spielt der Amtszwang in der Praxis keine Rolle mehr, sodass bei ihnen auf diesen verzichtet werden kann. Anders sieht es bei Ämtern aus, die direkt durch die Stimmberechtigten zu besetzen sind. In diesem Bereich kam es in der jüngeren Vergangenheit wiederholt zu Diskussionen. Um solchen Situationen vorzubeugen, wird der Amtszwang im Falle von Volkswahlen auf vier Jahre verkürzt. Eine gänzliche Abschaffung lehnte der Grosse Rat ab, weil der Amtszwang, auch wenn er künftig kürzer ist, eine wichtige präventive Funktion erfüllt.

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass im Kanton eine griffige Notrechtsregelung fehlt. Diese Lücke soll geschlossen werden. In einer neuen Verfassungsbestimmung wird die Zuständigkeit der Standeskommission für den Erlass von Notrecht und Notmassnahmen geregelt. Gleichzeitig werden auch die Rechte des Grossen Rates festgehalten. Die Regelung soll auf der Gesetzesstufe weiter konkretisiert werden.

Die Vorlage wurde im Grossen Rat intensiv diskutiert. Es wurden verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen vorgenommen. Die Substanz des Vorschlags der Standeskommission blieb indessen bestehen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 47 Ja-Stimmen, bei 1 Nein-Stimme und 0 Enthaltungen, die Annahme der neuen Kantonsverfassung.

1. Ausgangslage

An der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 haben die Innerrhoder Stimmberechtigten die Standeskommission damit beauftragt, eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten und dem Grossen Rat zur Beratung zu unterbreiten. Am 28. März 2023 unterbreitete die Standeskommission dem Grossen Rat einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung. Ergänzend dazu versandte sie verschiedene Begleitdokumente, welche eine Einbettung der Vorlage und eine umfassendere Beurteilung ermöglichen.

Der Entwurf für die totalrevidierte Verfassung beinhaltet im Wesentlichen eine Nachführung der heutigen rechtlichen und gelebten Situation. Die Inhalte wurden neu gegliedert sowie redaktionell einheitlich gefasst. Bestehende Lücken wurden geschlossen und Mängel beseitigt. Auf erhebliche materielle Änderungen und Neuerungen wurde bewusst verzichtet.

2. Heutige Verfassung

Die heute geltende Kantonsverfassung stammt aus dem Jahr 1872. Seit ihrem Erlass wurde sie an 37 Landsgemeinden revidiert. Während der ersten 80 Jahre ihres Bestehens wurde sie allerdings lediglich viermal revidiert. Seither hat sich der Revisionsrhythmus deutlich erhöht. Allein in der Zeit seit 2000 kam es zu 19 Revisionen, also fast jedes Jahr.

Generell hat sich die Verfassung in der bisherigen Praxis gut bewährt. Sie enthält die wichtigsten Regelungen über das Staatswesen, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie die Grundzüge der Behördenorganisation. Zwar ist sie hinsichtlich der Grundregelungen nicht vollständig und umfassend, dies störte in der Praxis aber nur wenig. Dazu trug wesentlich bei, dass sich das Verfassungsrecht des Kantons Appenzell I.Rh. nicht nur auf die Kantonsverfassung beschränkt. In den kantonalen Gesetzen, die im gleichen Verfahren erlassen werden wie die Verfassung selbst, finden sich viele grundlegende Bestimmungen, die in anderen Kantonen in der Verfassung verankert sind und wegen der dort bestehenden Unterschiedlichkeit des Erlassprozesses für das Verfassungs- und das Gesetzesrecht auch in der Verfassung verankert sein müssen.

3. Überprüfung der Verfassung

3.1 Auftrag des Grossen Rates

An der Grossratssession vom 5. Februar 2018 wurde die Ständekommission damit beauftragt, einen Bericht über den Revisionsbedarf der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, KV, GS 101.000) zu erstellen, in welchem wesentliche Revisionspunkte zu erheben und politisch zu bewerten sind. Die Ständekommission klärte die Sachlage ab und erstellte in der Folge den Bericht «Überprüfung des Revisionsbedarfs der Kantonsverfassung» vom 8. Januar 2019.

3.2 Festgestellte Mängel

Übersichtlichkeit

Viele Belange, die in anderen Kantonen wenigstens im Grundsatz in der Verfassung geregelt sind, sind im Kanton Appenzell I.Rh. in Gesetzen geregelt. Für ein komplettes Bild zum Verfassungsrecht im Kanton ist daher nicht nur die Verfassung als solche zu betrachten, sondern es ist stets auch das Gesetzesrecht zu berücksichtigen. Erhält man bei der blossen Durchsicht der Kantonsverfassung den Eindruck, sie sei sehr lückenhaft gefasst und lasse wichtige Fragen unbeantwortet, ergibt sich unter Einbezug des Gesetzesrechts ein wesentlich differenzierteres Bild.

Die Praxis, dass im Kanton Appenzell I.Rh. Regelungen von Verfassungsrang immer wieder direkt in Gesetzen platziert wurden, wirkt sich jedoch nachteilig auf die Übersichtlichkeit aus. Möchte man sich einen Überblick über die staatliche Grundorganisation und die grundlegenden staatlichen Aufgaben verschaffen,

muss man stets neben der Verfassung auch die Sektoralgesetze konsultieren. Die Verfassung erfüllt diesbezüglich ihre Ordnungs- und Orientierungsfunktion nicht genügend. Zumindest die wichtigsten Grundregeln sollten in der Verfassung selbst enthalten sein.

Redundanzen

Die Verfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die inzwischen keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Dies gilt exemplarisch für die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Eigentumsfreiheit sowie der Handels-, Verkehrs- und Gewerbefreiheit (Art. 2 und Art. 4 KV). Die Bundesverfassung enthält diesbezüglich eine umfassende und im Vergleich zum Innerrhoder Verfassungsrecht vollständigere Regelung. Den in der Kantonsverfassung enthaltenen, teils nur sehr rudimentären Regelungen zu den Grundrechten kommt heute keine eigenständige Bedeutung mehr zu.

Gleiches gilt es zur Militärflicht oder zur Garantie der verfassungsmässigen Richter oder des verfassungsmässigen Richters und der Schiedsgerichtsbarkeit zu sagen, die in der Kantonsverfassung festgehalten sind. Diese Belange sind heute umfassend im Bundesrecht geregelt, sodass eine kantonale Regelung entbehrlich ist.

Regelungsdichte

Die vielen Revisionen an der Kantonsverfassung führten dazu, dass die ursprüngliche Struktur mit durchwegs kurzen Regelungen formal immer stärker durchbrochen wurde. Insbesondere fällt auf, dass die Regelung neuerer Anliegen in der Verfassung einer anderen Struktur folgt als die ursprünglichen, zumeist sehr kurz gehaltenen Bestimmungen. Die neuen Bestimmungen sind oft sehr viel ausführlicher gefasst. Dies trifft namentlich auf die Bestimmungen zum Initiativrecht (Art. 7^{bis} KV), zur Finanzkompetenz (Art. 7^{ter} KV) und zu den Programmvereinbarungen (Art. 30 Abs. 9 KV) zu. Im Gegensatz dazu wirkt beispielsweise die Regelung der Aufsicht über die Behörden aus heutiger Sicht allzu knapp. Aus dieser ungleichen Fassung der Regelungsbelange ergeben sich strukturelle Unebenheiten in der Verfassung.

Inhaltliche Unstimmigkeiten

Die Verfassung enthält eine ganze Reihe kleinerer inhaltlicher Unstimmigkeiten. So wurde beispielsweise die in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts vorgenommene Trennung von Standeskommission, Grosse Rat und Gerichten nicht konsequent vorgenommen. Die erste Session einer neuen Amtsperiode des Grossen Rates wird nach wie vor durch die Standeskommission einberufen, obwohl der Grosse Rat eigentlich immer über ein beschlussfähiges Büro verfügt, dem die Aufgabe der Einladung zu Sessions üblicherweise obliegt. Umgekehrt nimmt der Grosse Rat noch heute Rekursfunktionen wahr, die ihrer Natur nach besser bei der Standeskommission als Verwaltungsorgan aufgehoben wären, beispielsweise der Entscheid über Streitigkeiten zur Amtspflicht (Art. 18 Abs. 3 KV).

Redaktion und Sprache

Bei einem Gesetzeswerk, das annähernd 150 Jahre alt ist und seit einiger Zeit einem zunehmenden Revisionsrhythmus unterlegen war, ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich sprachliche Brüche ergeben haben. Namentlich wurde die ursprüngliche Begrifflichkeit nicht immer konsequent fortgeführt und beachtet. Weiter werden Begriffe bisweilen nicht einheitlich verwendet. Sodann ist festzustellen, dass nicht jede Bestimmung sprachlich geglückt ist. Aus heutiger Sicht störend ist auch, dass die Verfassung durchgehend in männlicher Form formuliert ist.

Es ist klar, dass ein Erlass dieses Alters Begriffe enthält, die heute nicht mehr ohne weiteres verstanden werden. Beispielsweise dürfte heute nicht mehr allen geläufig sein, was unter dem «korporativen geistigen Vermögen» in Art. 5 Abs. 1 KV gemeint ist.

Funktionen der Verfassung

Die heutige Verfassung erfüllt die erforderlichen Funktionen grundsätzlich nach wie vor. Bezüglich der Übersichtlichkeit sind allerdings Mängel zu erkennen. Die Ordnungs- und Orientierungsfunktion lässt sich mit der zweigeteilten Verankerung von Verfassungsrecht in der Kantonsverfassung und auf der Gesetzesebene nicht in der wünschbaren Weise verwirklichen. In diesem Punkt erweist sich das Verfassungsrecht formal als revisionsbedürftig.

Zudem ist die steuernde Wirkung der Kantonsverfassung im Bereich der einzelnen staatlichen Sachaufgaben wenig ausgeprägt. Idealerweise nehmen Verfassungen diesbezüglich eine Steuerungsrolle wahr, indem sie die Sachbereiche des staatlichen Handelns benennen und mit einer Zuständigkeitsregelung sowie mit Zweck- oder Zielbestimmungen verknüpfen. Die heutige Verfassung regelt diese Aufgaben vergleichsweise wenig.

Gesamtbeurteilung

Der Bericht hält im Ergebnis fest, dass der Revisionsbedarf insgesamt so gross ist, dass eine Korrektur vernünftigerweise nur mit einer Totalrevision herbeizuführen ist.

4. Auf dem Weg zur Totalrevision

4.1 Auftrag für Grundsatzabstimmung

An der Session vom 1. April 2019 unterzog der Grosse Rat den Bericht der Ständekommission über den Revisionsbedarf der Kantonsverfassung der Diskussion. Im Anschluss an diese beauftragte er die Ständekommission mit der Erarbeitung eines Landsgemeindegeschäfts für eine Grundsatzabstimmung über die Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Diesem Auftrag ist die Ständekommission nachgekommen und hat dem Grossen Rat für die Session vom 21. Oktober 2019 eine Botschaft samt Landsgemeindebeschluss zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung unterbreitet.

4.2 Beschränkung auf Nachführung

Der Grosse Rat hielt in der Diskussion fest, dass man sich bei der Totalrevision im Wesentlichen auf eine einheitliche redaktionelle Neufassung, die Behebung von Mängeln, die Schliessung von Lücken sowie in materieller Hinsicht auf eine saubere Nachführung des Bestehenden beschränken soll. Würde man die Totalrevision mit Neuerungen anreichern, die für sich selbst schon umstritten sind, dürfte die Gefahr eines Scheiterns der Gesamtvorlage gross sein, weil in der Tendenz mit jedem strittigen Punkt die Gegnerschaft gegen eine neue Verfassung wächst.

Zeigt sich im Verlauf der Erarbeitung einer neuen Verfassung dennoch Bedarf für tiefergehendere materielle Anpassungen, sollte geprüft werden, ob diese Vorhaben getrennt von der Totalrevision zur Abstimmung gebracht werden können. Damit bietet man der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger eine differenziertere Mitbestimmungsmöglichkeit als bei einer Abstimmung über eine totalrevidierte Verfassung, die eine Vielzahl von Einzelneuerungen enthält. Eine separate Abstimmung kann je nach zeitlicher Lage vorgezogen zur Totalrevision oder im Nachgang dazu vorgenommen werden.

4.3 Volksabstimmung

Der Grosse Rat überwies das Geschäft mit dem Antrag zur Ausarbeitung einer totalrevidierten Kantonsverfassung am 21. Oktober 2019 zuhanden der Landsgemeinde.

Wegen der Corona-Pandemie konnte dann allerdings erst an der kantonalen Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 über die Frage abgestimmt werden, ob eine neue Kantonsverfassung ausgearbeitet werden soll. Die Vorlage wurde mit 5'482 Ja-Stimmen gegen 843 Nein-Stimmen wuchtig angenommen.

Im Mandat für die Abstimmung vom 9. Mai 2021 wurde nochmals ausdrücklich festgehalten, dass man sich in der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung auf die Beseitigung formeller Fehler und Unstimmigkeiten sowie Lücken konzentrieren müsse. Auf die Vornahme grundlegender materieller Änderungen sollte verzichtet werden. Eine bewusste Beschränkung auf formelle Punkte und ein Verzicht auf erhebliche materielle Änderungen entspricht mithin einem Auftrag der Stimmbewölkerung.

4.4 Begleitgremium

Nach der Abstimmung vom 9. Mai 2021 wurden die Arbeiten für die Vorbereitung der Totalrevision aufgenommen. Es wurde ein erster Vorentwurf erstellt. Ende 2021 beschloss die Ständekommission, für die weitere Bearbeitung des Geschäfts ein Begleitgremium einzusetzen, mit welchem die jeweiligen Entwürfe zu diskutieren seien. Diesem Gremium gehörten 22 Personen aus verschiedenen Bereichen des politischen Lebens an.

Anträge aus den in der ersten Hälfte des Jahres 2022 geführten Diskussionen mit dem Begleitgremium wurden von der Ständekommission fortwährend geprüft. Nach Möglichkeit wurden die Anliegen in der weiteren Arbeit berücksichtigt. Das Begleitgremium erhielt nach jeder Diskussion in der Ständekommission eine Rückmeldung über die Behandlung der Anträge.

4.5 Vernehmlassung

Vom 30. September 2022 bis zum 31. Januar 2023 wurde für den Entwurf der neuen Kantonsverfassung samt Erläuterungsbericht und weiteren Unterlagen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vorlage wurde weitgehend begrüsst. Insbesondere zur Struktur und zur Gliederung gingen kaum kritische Rückmeldungen ein. Demgegenüber wurden zu verschiedenen Einzelpunkten Änderungswünsche eingebracht und Fragen aufgeworfen. Zu einigen Punkten, beispielsweise zum Amtszwang, gingen die Meinungen in den Stellungnahmen weit auseinander. Einzelne wollten den Amtszwang abschaffen, andere daran festhalten. Wiederum andere begrüsst den Vorschlag der Standeskommission im Verfassungsentwurf.

Einige Änderungswünsche wurden für die weitere Bearbeitung des Geschäfts übernommen, andere konnten nicht übernommen werden. Der häufigste Grund gegen eine Aufnahme in die Totalrevision war, dass die geforderten Änderungen zu erheblichen materiellen oder strukturellen Änderungen geführt hätten.

Etwas speziell liegen die Verhältnisse bei der von der Standeskommission vorgeschlagenen Erwähnung der Feuerschaugemeinde in der Verfassung. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende forderten ausdrücklich den Verzicht auf eine solche Nennung. Diesbezüglich gilt es allerdings festzuhalten, dass die Feuerschaugemeinde eine Gebietskörperschaft mit einem gesetzlich festgelegten Auftrag ist. Sie erfüllt alle Merkmale einer Gemeinde, indem sie aus allen Bewohnerinnen und Bewohnern ihres Gebiets besteht und namentlich im Bauplanungsbereich wichtige gesetzliche Aufgaben erfüllt. Dies unterscheidet sie grundlegend von Korporationen, denen nur ein Teil der auf ihrem Gebiet wohnhaften Bevölkerung angehört und die keinen unmittelbaren gesetzlichen Auftrag wahrnehmen, sondern einen Auftrag gemäss ihrer Statuten. Die Feuerschaugemeinde wird bisher als einzige Gebietskörperschaft nicht in der Verfassung genannt. Dies soll geändert werden. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden. Es wird lediglich die heutige Situation wiedergegeben. Würden sich gegebenenfalls in der Zukunft bei den Aufgaben Änderungen ergeben, können diese durch entsprechende Gesetzesanpassungen ohne weiteres vorgenommen werden, wie dies beispielsweise auch bei einer Aufgabenanpassung für die Bezirke oder die Schulgemeinden der Fall wäre. Im Falle einer künftigen vollständigen Aufhebung der Feuerschaugemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts müsste die Verfassung angepasst werden. Damit ist auch klar, dass über eine Aufhebung die Landsgemeinde entscheiden müsste.

5. Neuerungen

5.1 Allgemeines

Neben einer neuen Gliederung und einer redaktionellen Neufassung bringt der Verfassungsentwurf weitere Neuerungen, die sich allerdings inhaltlich auf die Schliessung von Lücken, die Behebung von Mängeln oder die Bereinigung von Unstimmigkeiten beziehen:

- Umschreibung der Stellung als Kanton
- Charakterisierung des Kantons als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat
- Nennung der Grundzüge des staatlichen Handelns
- Anpassungen beim Amtszwang
- Aufhebung des Ausschlusses dauernd Urteilsunfähiger vom Stimm- und Wahlrecht
- Weglassen der Wehrpflicht
- Ausdehnung Fusionsmöglichkeit auf Kirchgemeinden
- Scheidung hebt die ehebedingte Unvereinbarkeit für Mitgliedschaft in gleicher Behörde auf
- Unvereinbarkeit bei enger Beziehung zwischen Kantonsgerichtspräsidium und Standeskommissionsmitglied
- Aufzählung der wichtigsten staatlichen Aufgaben
- Aufnahme einer Notregelung (Erlass von Notrecht oder Notmassnahmen)
- Anpassung der Finanzkompetenzen auf der Grundlage der gewachsenen Finanzkraft des Kantons
- Befreiung von weniger bedeutenden Regelungen und Verlagerung dieser Bestimmungen auf die Gesetzesebene
- Ausführung zu den Grundlagen der Verwaltung
- Genauere Regelung der Aufgaben der Bezirke und Gemeinden
- Verankerung der Feuerschaugemeinde und Regelung der Zuständigkeit für deren Aufhebung
- Grundregelungen zum Finanzhaushalt
- Nichtüberführung der Regelung über die negative Rechtskraft der Gesetzessammlung

Viele dieser Neuerungen bringen in der Praxis keine Änderungen. Sie entsprechen den heutigen Verhältnissen und werden nur deshalb in der neuen Verfassung berücksichtigt, weil die Regelung von ihrer Bedeutung her auf diese Stufe gehört.

Analoges gilt für Belange, die aus der Verfassung entfernt werden. Sie werden in den meisten Fällen aus der Verfassung herausgenommen, weil sie bereits anderweitig geregelt sind. Dies trifft beispielsweise auf die allgemeine Wehrpflicht zu, die schon seit langem abschliessend bundesrechtlich geregelt ist. Andere Regelungen werden aus der Verfassung gestrichen oder in der Verfassung verschluckt, weil sie oder gewisse Details nicht auf diese Stufe gehören. Sie werden nicht aufgehoben, sondern nur in andere Erlasse überführt. Ein Sonderfall ist die Aufhebung des Stimmrechtsausschlusses von urteilsunfähigen Personen. In diesem Punkt ist derzeit ein Praxiswandel auf allen Ebenen feststellbar, der in der neuen Verfassung berücksichtigt wird.

5.2 Die wesentlichsten Änderungen

Die vier wesentlichsten Änderungen betreffen die Finanzkompetenzen, den Amtszwang, das Notrecht und die negative Rechtskraft der Gesetzessammlung. Es handelt sich im Wesentlichen um die Behebung von Lücken und bestehender Unstimmigkeiten.

Die Finanzkompetenzen werden an die gestiegene Finanzkraft im Kanton angepasst. Solche Anpassungen wurden schon in der Vergangenheit regelmässig vorgenommen. Sie wurden nicht als Neuerung betrachtet, sondern als Nachführung an eingetretene Entwicklungen. Die letzte Anpassung bei den Finanzkompetenzen wurde 2013 vorgenommen. Bei der Festlegung der neuen Grenzen wurde mitberücksichtigt, dass noch einige Jahre vergehen werden, bis die neue Verfassung in Kraft treten wird.

Eine weitere Änderung betrifft den Amtszwang. Im Grundsatz wird an dieser Pflicht festgehalten. Aufgrund von Schwierigkeiten in der Praxis und weiterer Entwicklungen wird sie aber in Einzelaspekten reduziert und mit der Möglichkeit einer Befreiung versehen, wenn die Amtsübernahme aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen nicht zumutbar ist.

Eine dritte Neuerung betrifft die Regelung der Zuständigkeit für den Erlass von Notrecht und Notmassnahmen. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Situationen eintreten können, in denen im Kanton ausserordentliche Massnahmen ergriffen werden müssen. Für diese Situationen sollten die Zuständigkeiten klar festgelegt sein.

In der heutigen Verfassung wird in der Übergangsbestimmung Ü1 die negative Rechtskraft der Gesetzessammlung statuiert: Alle kantonalen Erlasse mit rechtsetzendem Charakter, die am 1. Juli 1992 nicht in der Gesetzessammlung enthalten waren, wurden mit dieser Regelung aufgehoben. Die Bestimmung gilt als vollzogen und braucht nicht in die neue Verfassung übertragen zu werden.

5.3 Finanzkompetenzen

Nach Art. 7^{ter} KV unterliegen freie Beschlüsse des Grossen Rates über einmalige Ausgaben ab Fr. 1 Mio. oder wiederkehrende Leistungen von wenigstens Fr. 250'000.-- dem obligatorischen Referendum. Solche Ausgaben sind in jedem Fall der Landsgemeinde zu unterbreiten. Bis zu einem einmaligen Betrag von Fr. 500'000.-- oder einem wiederkehrenden Betrag von wenigstens Fr. 125'000.-- entscheidet die Standeskommission. Zwischen diesen beiden in der Verfassung

festgehaltenen Grenzen ist der Grosse Rat zuständig. Seine Entscheide in diesem Bereich unterliegen jedoch dem fakultativen Referendum. Mit 200 Unterschriften kann innert 30 Tagen seit dem Beschluss des Grossen Rates ein Entscheid der Landsgemeinde verlangt werden.

Heutige Finanzzuständigkeit

Zuständigkeit	Einmalige Ausgaben (in Fr.)	Wiederkehrende Ausgaben (in Fr.)
Standeskommission	bis 500'000	bis 125'000
Grosser Rat: fakultatives Referendum	bis 1'000'000	bis 250'000
Landsgemeinde	ab 1'000'000	ab 250'000

Von 1979 bis 2002 lag die Grenze für einmalige Finanzbeschlüsse der Landsgemeinde bei Fr. 500'000.--. Seit 2002 liegt die Grenze bei Fr. 1 Mio. Angesichts der erheblich gestiegenen Finanzkraft des Kantons erscheint es richtig, diesen Betrag angemessen anzuheben. Der Grosse Rat erachtet diese Anpassung nicht als Änderung der Zuständigkeit, sondern im Wesentlichen als eine Anpassung an die eingetretene Finanzentwicklung des Kantons.

2002 lag das Steueraufkommen des Kantons bei rund Fr. 29 Mio. Darin nicht enthalten sind die Spezialsteuern, das heisst die Grundstückgewinnsteuern und die Erbschafts- und Schenkungssteuern. 2021 machen die kantonalen Abgaben abzüglich der Spezialsteuern einen Betrag von mehr als Fr. 52 Mio. aus. Das Wachstum bei den Steuereinnahmen ohne Spezialsteuern macht somit seit 2002 rund 80% aus. Angesichts dieser beträchtlichen Zunahme der finanziellen Erträge des Kantons erscheint eine markante Erhöhung der Grenze für das obligatorische Referendum angezeigt. Es wird daher eine Erhöhung von Fr. 1 Mio. auf Fr. 2 Mio. vorgeschlagen. Daraus ergibt sich eine Zuständigkeit der Landsgemeinde für wiederkehrende Ausgaben ab einem Betrag von Fr. 500'000.--.

Bisher hatte der Grosse Rat keine abschliessende Finanzkompetenz. Seine Finanzbeschlüsse unterlagen stets entweder dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Dies soll geändert werden. Der Grosse Rat soll künftig bei einmaligen ungebundenen Ausgaben zwischen Fr. 500'000.-- und Fr. 1 Mio. abschliessend entscheiden. Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates mit einem Volumen ab Fr. 1 Mio. bis zu einer Höhe von Fr. 2 Mio. sollen dem fakultativen Referendum unterstehen. Die Standeskommission verzichtet zugunsten des Grossen Rates auf eine Anhebung ihrer Finanzkompetenz.

Künftige Finanzzuständigkeit gemäss Entwurf Kantonsverfassung

Zuständigkeit	Einmalige Ausgaben (in Fr.)	Wiederkehrende Ausgaben (in Fr.)
Standeskommission	bis 500'000	bis 125'000
Grosser Rat: abschliessende Entscheide	bis 1'000'000	bis 250'000
Grosser Rat: fakultatives Referendum	1'000'000 bis 2'000'000	250'000 bis 500'000
Landsgemeinde	ab 2'000'000	ab 500'000

Mit dieser Neuregelung steht wieder eine zeitgemässe und austarierte Finanzordnung zur Verfügung, welche der markant gestiegenen Finanzkraft des Kantons Rechnung trägt.

5.4 Amtszwang

Heute gilt im Kanton Appenzell I.Rh. ein weitreichender Amtszwang (Art. 18 KV). Dieser umfasst neben der Standeskommission und dem Kantonsgericht alle Ämter, die jemandem durch den Grosse Rat, die Standeskommission, die Bezirks-, Kirch- oder Schulgemeinden, ferner durch ein Gericht, den Bezirks-, Kirchen- oder Schulrat übertragen werden. Zu diesen Ämtern zählen neben Behördenämtern auch Ernennungen in gesetzlich vorgesehene Kommissionen (z.B. Landeschulkommission, Landwirtschaftskommission, Fischerei- und Jagdkommission, Fachkommissionen für den Heimatschutz, die Denkmalpflege oder die Strafverfolgung, Verwaltungsrat des Gesundheitszentrums, Aufsichtskommission der kantonalen Ausgleichskasse, Anwaltsprüfungskommission, durch Bezirksräte eingesetzte ständige Kommissionen und weitere). Vom Amtszwang befreit ist, wer mindestens 65 Jahre alt ist, wer während insgesamt mindestens acht Jahren ein Amt, das unter den Amtszwang fällt, ausgeübt hat, oder wer ein bestimmtes Amt bereits vier Jahre wahrgenommen hat.

In der Praxis hat der Amtszwang bei Kommissionen kaum mehr eine Bedeutung. Es scheint sich überall die Überzeugung durchgesetzt zu haben, dass ein zwangsweiser Einsatz in einer Fachkommission der Sache kaum förderlich ist. Die Wahlbehörden suchen daher so lange Kandidatinnen und Kandidaten, bis sie die richtigen Leute gefunden haben. Von zwangsweisen Wahlen war in diesem Bereich, zumindest in den letzten Jahren, nichts zu vernehmen. Schliesslich verhält es sich bei den Kommissionen so, dass zunehmend ausserkantonale Personen zugezogen werden, bei denen ein kantonaler Amtszwang ohnehin nicht greift.

Bei den übrigen Ämtern, insbesondere bei den direkt durch die Stimmberechtigten zu besetzenden Ämtern, kam es demgegenüber in jüngerer Zeit immer wieder zu Diskussionen über den Amtszwang. Bemängelt wurde unter anderem, dass der Amtszwang auch griff, wenn jemand aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage war, das Amt zu übernehmen. Kritisiert wurde auch der Umstand, dass eine Person nochmals in ein Amt gezwungen werden konnte, wenn sie bereits vier Jahre eines versehen hatte.

Aufgrund dieser Situationen drängen sich Anpassungen auf. Zum einen wird vorgeschlagen, den Amtszwang auf Volkswahlen zu beschränken. Zum anderen wird eine generelle Reduktion der Dauer des Amtszwangs auf vier Jahre vorgenommen. Ein in dieser Weise verkürzter Amtszwang dürfte von betroffenen Personen und von der Gesellschaft eher akzeptiert werden als der heutige Amtszwang mit acht Jahren. Weiter hat sich in der Praxis gezeigt, dass Fälle auftreten können, in denen eine Übernahme grösserer Ämter für bestimmte Menschen aus persönlichen Gründen unzumutbar wäre. Zu denken ist insbesondere an gesundheitliche Probleme, übermässige Belastungen im privaten Bereich oder persönliche Schicksalsschläge. Für solche Fälle sollte die Möglichkeit einer Befreiung aus wichtigem Grund bestehen.

5.5 Notrecht

In der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass plötzlich Situationen eintreten können, die ein rasches Handeln ausserhalb der üblichen Zuständigkeiten erfordern. Ähnliche Entwicklungen und Konstellationen sind auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ausgeschlossen. So können insbesondere schwere Naturkatastrophen, Terrorakte oder Flugzeugabstürze zu Situationen führen, die ein sofortiges Handeln zur Gefahrenabwehr oder zum Schutz zentraler Rechtsgüter verlangen. Zwar bestehen in einigen Gesetzen bereits Regelungen für solche Situationen, beispielsweise im Epidemiengesetz des Bundes. Es wird aber nie möglich sein, für alle Notfälle vorab lückenlose Regelungen bereitzustellen. Angesichts dieser Sachlage wird der Standeskommission die Kompetenz zugewiesen, in Notsituationen und zur Abwehr von nicht wiedergutzumachenden Schäden, das Notwendige über die bestehenden Regelungen hinaus festzulegen oder entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Auch auf der Ebene des Bundes besteht in Art. 185 Abs. 3 BV eine ähnliche Regelung: Der Bundesrat kann ohne weitere gesetzliche Grundlage, das heisst direkt gestützt auf die Bundesverfassung, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.

Die in Notsituationen bestehende Dringlichkeit führt dazu, dass die ordentlichen Zuständigkeiten für die Anordnung von Regelungen und Massnahmen zumeist nicht eingehalten werden können. In solchen Situationen muss das Erforderliche oftmals bereits angeordnet werden können, bevor die nötigen Verfahren für einen Entscheid der ordentlich zuständigen Behörden aufgegleist werden können.

Für den Erlass von Notrecht bei Notsituationen im Kanton soll die Standeskommission zuständig sein. Allerdings gelten nur Regelungen als Notrecht, welche die Standeskommission ausserhalb ihres ordentlichen Kompetenzbereichs erlässt.

Zu beachten ist, dass entgegen der Zuständigkeit für den Erlass von Notrecht bei Notmassnahmen eine geteilte Zuständigkeit vorgesehen ist: Für kantonale Belange soll die Standeskommission zuständig sein, für lokale Massnahmen sind die dortigen Behörden zuständig (siehe Art. 25 Abs. 3 des Entwurfs für eine neue Kantonsverfassung, im Folgenden nKV). Das Verhältnis zwischen kantonalen und lokalen Massnahmen wird im Gesetz geregelt.

Das Recht der Standeskommission zum Erlass von Notrecht gilt nicht schrankenlos. Recht, das in Anwendung der Notrechtsbestimmung von Art. 25 Abs. 1 nKV erlassen wird, soll gemäss Regelung im neu zu schaffenden Staatsorganisationsgesetz innert sechs Monaten dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden. Gemäss der vorgesehenen Ausführungsregelung in diesem Gesetz soll solches Recht bei einer Nichtgenehmigung spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten dahinfallen (Art. 31 Abs. 2 des Staatsorganisationsgesetzes).

Der Grosse Rat ist in diesem Prozess nicht nur für die Genehmigung von Notrecht auf seiner Stufe verantwortlich, sondern generell. Es ist also nicht so, dass Notrecht, das ausnahmsweise Gesetzescharakter hat, der zusätzlichen Genehmigung durch die Landsgemeinde bedürfte. Ein solches Vorgehen wäre kaum praktikabel, weil der Prozess für Landsgemeindedeschäfte oftmals mehr als ein Jahr

beansprucht und das Notrecht ohne Genehmigung ein Jahr nach dem Erlass automatisch dahinfallen würde. In vielen Fällen dürfte Notrecht aber ohnehin schon vor Ablauf eines Jahrs aufgehoben sein, weil eine Notsituation dann überwunden ist.

Allerdings verhält es sich so, dass Notrecht möglichst rasch durch ordentliches Recht ersetzt werden soll. Die Standeskommission ist daher gefordert, nach dem Erlass von Notrecht neben dem Genehmigungsprozess unverzüglich auch den Prozess für die Schaffung von ordentlichem Recht in die Wege zu leiten. Ist hierfür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen oder eine Gesetzesänderung vorzunehmen, wird die Landsgemeinde darüber zu befinden haben. Eine entsprechende Regelung für diesen Sachverhalt kann bei Bedarf ebenfalls im Staatsorganisationsgesetz festgelegt werden.

Notrecht und Notmassnahmen sind in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zu beschränken. Dies ergibt sich bereits aus dem gemäss Bundesverfassung geltenden Verhältnismässigkeitsprinzip. Sowohl Notrecht als auch Notmassnahmen müssen umgehend aufgehoben werden, wenn eine Notsituation überstanden ist.

Eine besondere Konstellation von Noterlassen bezieht sich auf die Umsetzung von übergeordnetem Recht. In der Vergangenheit kam es gelegentlich vor, dass der Bund für den Erlass von kantonalem Ausführungsrecht so knappe Fristen festlegte, dass eine zeitgerechte Umsetzung im Kanton Appenzell I.Rh. nicht möglich war. In diesen Fällen regelte schon bisher die Standeskommission das Notwendige, bis das ordentliche kantonale Gesetzes- oder Verordnungsrecht in Kraft war. Betroffen waren davon vorab Steuererlasse, bei denen man eine Regelungslücke unbedingt vermeiden musste. Für diese besonderen Fälle enthält Art. 25 Abs. 4 nKV neu eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung zugunsten der Standeskommission.

In der Lehre wird anerkannt, dass Notregelungen und Notmassnahmen gestützt auf die polizeiliche Generalklausel auch ohne Verfassungs- oder Gesetzesgrundlage zulässig sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, Rz 2580). Trotzdem erscheint es richtig, im kantonalen Recht eine ausdrückliche Regelung vorzunehmen, zumal sich die Vorgabe, Notregelungen innert sechs Monaten dem Grossen Rat vorzulegen, nicht aus dem allgemeinen Polizeirecht ergibt.

5.6 Negative Rechtskraft der Gesetzessammlung

Die heutige Verfassung enthält in Art. 111 Abs. 2 die Bestimmung, dass alle kantonalen Gesetze, Verordnungen und weiteren Erlasse mit rechtsetzendem allgemeinverbindlichem Inhalt als aufgehoben gelten, sofern sie am 1. Juli 1992 nicht darin enthalten sind. Diese Regelung wurde 1993 aufgenommen, um eine Bereinigung in der Frage der Rechtsgültigkeit alter Erlasse zu erreichen. Sie bezog sich in erster Linie auf das Silberne Landbuch, das bis dahin nie aufgehoben wurde, weshalb in gewissen Einzelfragen die Unsicherheit bestand, inwieweit die altgebrachten Regelungen noch fortbestehen. Die Bestimmung von Art. 111 Abs. 2 brachte diesbezüglich klare Verhältnisse. Aus heutiger Sicht kann sie allerdings als vollzogen betrachtet werden. Sie braucht daher nicht in die neue Verfassung übertragen zu werden.

Die Aufhebung von Art. Ü1 Abs. 2 bedeutet nicht, dass die Regelung rückwirkend dahinfallen und das mit ihr aufgehobene alte Recht wieder aufleben würde. Die Bestimmung wird nur deshalb nicht in die neue Verfassung übernommen, weil sie als vollzogen gelten kann.

6. Verschiebung von Inhalten auf die Gesetzesebene

6.1 Regelungen von geringer Tragweite

Die heutige Kantonsverfassung enthält eine ganze Reihe von Bestimmungen, die von ihrem Regelungsgehalt her eher in ein Gesetz gehören als in die Verfassung. Dies betrifft beispielsweise etliche Regelungen für den Grossratsbetrieb. So hält die Verfassung beispielsweise fest, dass

- sich der Grosse Rat fünfmal pro Jahr trifft (Art. 23 Abs. 1 KV);
- sich der Grosse Rat ausserordentlich versammelt, wenn dies die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates oder die Standeskommission für notwendig erachten oder wenn zehn Mitglieder des Grossen Rates dies verlangen (Art. 23 Abs. 2 KV);
- die Einberufung des Grossen Rates zur ersten Sitzung einer neuen Amtsdauer durch die Standeskommission vorgenommen wird (Art. 24 Abs. 2 KV);
- die erste Sitzung bis zur Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten durch das älteste Ratsmitglied geführt wird (Art. 24 Abs. 2 KV).

Die Verfassung soll den Rahmen für die staatliche Organisation geben. Hinsichtlich des Parlamentsbetriebs sind die organisatorischen Grundlagen festzulegen und die wesentlichen Tätigkeiten aufzuführen. Die oben angeführten Regelungsbeispiele sind erforderlich für eine vollständige Organisation und einen reibungslosen Ablauf des Ratsbetriebs. Sie haben aber nicht das Gewicht und die Bedeutung, dass sie in einer Verfassung geregelt werden müssten. Sie sollten auf die Gesetzesebene oder allenfalls sogar auf die Verordnungsstufe verlegt werden.

Dass Regelungen von eher geringerer Tragweite überhaupt in erheblicher Zahl Eingang in die Verfassung gefunden haben, hängt in erster Linie damit zusammen, dass bisher für die fraglichen Bereiche keine Gesetze bestanden, die sich für eine Platzierung geeignet hätten. Wegen des Fehlens geeigneter Gesetzesgefässe wurden schliesslich im Rahmen von Teilrevisionen der Kantonsverfassung neben grundlegenden Neuerungen oft auch weniger bedeutende Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen. Insbesondere das Fehlen eines kantonalen Staatsorganisationsgesetzes führte dazu, dass viele organisatorische Bestimmungen im Zusammenhang mit Teilrevisionen der Kantonsverfassung in diese aufgenommen wurden, obschon sie von ihrer Bedeutung her eigentlich in ein Gesetz gehören. Zudem waren die Teilrevisionen kaum je so umfangreich, dass sich die Schaffung eines neuen Gesetzes nachgerade aufdrängte.

Die Totalrevision der Verfassung soll genutzt werden, um in diesem Bereich Ordnung zu schaffen. Die neue Verfassung soll von weniger wichtigen Regelungen entlastet werden. Diese sollen in erster Linie der Gesetzesebene zugewiesen werden.

6.2 Neue Gesetze

Die Verlagerung von heutigen Verfassungsregelungen auf die Gesetzesebene setzt voraus, dass die dafür erforderlichen Gefässe bestehen. Für die staatsorganisatorischen Regelungsbelange soll ein neues Staatsorganisationsgesetz geschaffen werden. Dieses muss die wesentlichen Regelungen über die Behörden und deren Tätigkeit umfassen sowie die Grundzüge der Zusammenarbeit enthalten. Im Kapitel zu den Behörden sollen etwa die Amtsperioden näher geregelt oder bestimmte Fragen zum Amtszwang geklärt werden.

In einem neuen Gesetz über die politischen Rechte können verschiedene heutige Verfassungsregelungen zum Initiativrecht oder zum fakultativen Referendum übernommen werden. Zum Beispiel soll das Einreichungsdatum für Initiativen, der 31. Mai, nicht mehr in der Verfassung genannt werden, sondern im neuen Gesetz über die politischen Rechte. Die Verfassung soll nur noch die wesentlichen, staatsprägenden Elemente enthalten, wozu das Einreichungsdatum für Initiativen nicht gehört.

Weitere Gesetze befassen sich mit dem Grossen Rat, den politischen Rechten und dem Bürgerrecht. Für alle neuen Gesetze wurden Entwürfe erstellt. Die Inhalte der Gesetze stehen allerdings noch nicht abschliessend fest. Die Entwürfe dienen in der jetzigen Situation in erster Linie dazu, die verschiedenen Verschiebungen von Regelungsinhalten auf die Gesetzesebene nachvollziehbar zu machen. Die Gesetze selbst werden nach der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung in einem ordentlichen Gesetzgebungsprozess vervollständigt und danach dem Grossen Rat sowie der Landsgemeinde zur Diskussion und zum Entscheid unterbreitet. Die effektiven Inhalte der Gesetze werden im Rahmen dieses Gesetzgebungsprozesses festgelegt.

Die Vorentwürfe der neuen Gesetze können elektronisch abgerufen werden auf <https://grinfo.ai.ch/businesses/186>.

6.3 Regelungskompetenzen

Heute sind dem Grossen Rat verschiedene Sachbereiche zur direkten Regelung zugewiesen. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche:

- Initiativverfahren (Art. 7^{bis} Abs. 7 KV)
- Referendumsverfahren (Art. 7^{ter} Abs. 5 KV)
- Geschäftsreglement Grosser Rat (Art. 24 Abs. 3 KV)
- Behördenrecht (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Verwaltungsorganisation (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Gebührenwesen (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Personalrecht (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Versicherungskasse (Art. 29 Abs. 1 KV)

Zwar bestehen für diese Bereiche einzelne Grundsatzbestimmungen in der Verfassung, der Gestaltungs- und Regelungsspielraum für den Grossen Rat ist bei diesen Themen aber überaus gross. Das zeigt sich beispielhaft beim Personalrecht, wo der Grosse Rat praktisch alle personalrechtlichen Fragen selbständig regeln kann. Diese weitreichende Regelungsdelegation an den Grossen Rat war früher durchaus vertretbar, da nur wenige Leute dem kantonalen Personalrecht unterstanden und lediglich eine rudimentäre Regelung nötig war. Heute arbeiten in der Verwaltung des Kantons rund 300 Mitarbeitende. Das derzeitige Personalrecht weist zudem eine Intensität auf, die erheblich in die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden eingreift. Es enthält Regelungen, die nach heutigem Rechtsverständnis in einem Gesetz festgehalten sein sollten.

Die Verfassung enthält zudem für die Ständekommission noch die unmittelbare Kompetenz zur umfassenden Regelung des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts (Art. 30 Abs. 6 KV). Diese Thematik wird heute praktisch abschliessend durch den Bund geregelt. Auf eine Kompetenzregelung zugunsten der Ständekommission kann daher verzichtet werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Bereich der unmittelbar auf der Verfassung beruhenden Regelungskompetenzen eine Entflechtung vorgenommen werden muss. Die grundlegenden und erheblich in die Rechte und Pflichten der Betroffenen eingreifenden Regelungen sollten generell in Gesetzen genommen werden. Die restlichen Regelungen können nach wie vor durch den Grossen Rat und in einer weiteren Stufe durch die Ständekommission oder andere Rechtsetzungsorgane besorgt werden.

7. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Kanton

Die Kantone sind nach Art. 3 BV souveräne Staatswesen, soweit nicht die Bundesverfassung Einschränkungen enthält; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Der Kanton Appenzell I.Rh. ist als Staatswesen charakterisiert durch seine freiheitliche Orientierung, die weitreichenden demokratischen Rechte der Bevölkerung und eine angemessene Wahrnehmung der sozialen Verantwortung gegenüber den schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft.

Der Kanton ist ein Rechtsstaat. Er bekennt sich zum Legalitätsprinzip und ist damit dem Recht verpflichtet. Für sein Handeln ist der rechtliche Rahmen massgebend. Dies bedeutet insbesondere, dass staatliche Eingriffe nur gestützt auf entsprechende gesetzliche Regelungen vorgenommen werden dürfen. Aber auch staatliche Leistungen erfordern eine genügende gesetzliche Grundlage.

Die vier Grundsätze - Freiheit, Demokratie, soziale Verantwortung und Rechtsstaatlichkeit - bilden die wichtigsten Säulen des Kantons. Auf ihnen ruhen die staatliche Organisation, die staatliche Tätigkeit und das staatliche Wirken.

Als eigenständiges und selbstbewusstes Staatswesen ist der Kanton ein Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zusammen mit den anderen Ständen bildet er den Bund. Als Teil dieses Ganzen arbeitet Appenzell I.Rh. sowohl mit dem Bund als auch mit den Mitständen eng zusammen. Nur im gemeinsamen, konstruktiven Zusammenwirken entsteht der Boden, auf dem eine prosperierende Entwicklung des Bundes und seiner Teile möglich wird und gefördert werden kann.

Die Bestimmung von Art. 1 nKV hat für den Kanton als Gemeinwesen einen programmatischen und ordnenden Charakter. Direkt aus der Regelung lassen sich keine unmittelbaren individuellen Ansprüche gegenüber dem Staat ableiten. Die Ausgestaltung der vier Prinzipien ergibt sich vielmehr aus den weiteren Verfassungsbestimmungen, aus den Gesetzen und den darauf aufbauenden Erlassen, aber insbesondere auch aus der gelebten Wirklichkeit und dem gemeinsamen Umgang. Dies gilt sowohl für das Mass an Freiheiten, das im Kanton besteht, als auch für den Umfang an demokratischen Rechten und das Mass an gelebter und garantierter sozialer Verantwortung.

Art. 2 Staatsgewalt

Schon die heutige Verfassung hält in Art. 1 Abs. 1 fest, dass die Staatsgewalt wesentlich im Volke ruht. Dieser Grundsatz wird übernommen und fortgeführt, er wird aber neu gefasst, sodass die Konturen klarer hervortreten.

Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Dieses ist die oberste Instanz im Kanton. Die Macht des Volks ist allerdings nicht schrankenlos. Sie wird begrenzt durch das Recht. Zum einen ist das Bundesrecht vorbehalten, das dem Kanton und dessen Volk den Rahmen und in verschiedenen Bereichen auch die Details vorgibt. Zum anderen bildet auch das innerkantonal gesetzte Recht einen Rahmen für die Rechte des Volks, selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass es unter Anwendung der demokratischen Rechte jederzeit geändert werden kann. Die Rechtsstaatlichkeit bildet eine Schranke, die auch für das Volk gilt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht nur das Volk Staatsgewalt ausüben kann, sondern dass auch die Behörden im Bereich ihrer gesetzlichen Aufträge mit staatlicher Gewalt ausgestattet sein müssen. So ist es essenziell, dass der Justiz die Straf- und Urteilsgewalt zukommt, die Exekutive in ihrem Bereich die Vollzugsgewalt hat und das Parlament im Rahmen seiner legislativen Aufgaben eigenständig staatliche Aufgaben wahrnimmt. Diesen drei staatlichen Organen stehen in ihren Bereichen die erforderlichen Befugnisse zu, damit sie für das Staatswesen und in dessen Namen handeln und hoheitliche Anordnungen treffen können. Die drei Gewalten sind organisatorisch unabhängig, wobei sie trotzdem in gewissen Bereichen Hand in Hand zusammenarbeiten. Es bestehen aber auch gegenseitige Kontrollmechanismen.

Abs. 2 fasst diesen Sachverhalt zusammen: Die staatliche Macht wird im Rahmen einer rechtsstaatlichen und gewaltenteiligen Organisation durch das Volk und die Behörden, die für den Staat handeln, wahrgenommen.

Art. 3 Staatliches Handeln

Mit dieser Bestimmung werden die Grundsätze und Grundlagen der staatlichen Tätigkeit festgelegt.

Wie bereits zu Art. 1 und Art. 2 nKV ausgeführt, bildet das Recht die Grundlage und die Schranke für das staatliche Handeln. Ihrer grossen Bedeutung entsprechend, wird die Rechtsstaatlichkeit aber auch als tragendes Prinzip des staatlichen Handelns nochmals genannt.

Neben dem Legalitätsprinzip ist insbesondere das Handeln im öffentlichen Interesse ein unverzichtbares staatliches Prinzip. Der Grundsatz bindet insbesondere die Behörden. In der Praxis ist jedoch zu beachten, dass die Festlegung des öffentlichen Interesses bisweilen mit einem erheblichen Ermessensspielraum verbunden sein kann. So lässt sich oftmals nicht einzig aufgrund einer Einzelhandlung feststellen, ob diese im öffentlichen Interesse liegt. Häufig ergibt sich das öffentliche Interesse aus einer langfristigen Prognose oder Zielsetzung.

Weiter muss das staatliche Handeln verhältnismässig sein. Diese Anforderung bezieht sich auf den Aspekt der Erforderlichkeit einer Massnahme, aber auch auf den Aspekt der Eingriffstiefe. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit ist grundsätzlich sowohl im Verwaltungshandeln als auch in der Gesetzgebung zu beachten.

Das Handeln des Staats ist dem Prinzip von Treu und Glauben verpflichtet. Der Staat darf sich nicht widersprüchlich verhalten oder die Öffentlichkeit bewusst täuschen. Was hingegen möglich ist, sind Korrekturen oder Praxisänderungen auf der Grundlage neuer Prüfungen und Abklärungen. Die Erwartung des Verhaltens nach Treu und Glauben gilt allerdings nicht nur für den Staat und die ihn repräsentierenden Personen, sondern auch für Private im Kontakt mit dem Staat. Unter den Begriff der Privaten können nicht nur natürliche Personen fallen, sondern auch juristische Personen, Personenverbände und je nach Konstellation sogar Körperschaften.

Art. 4 Leitlinien staatlichen Handelns

Während sich Art. 3 nKV auf die Grundlagen des staatlichen Handelns konzentriert, beinhaltet Art. 4 nKV die Leitgedanken für die staatliche Tätigkeit.

Im Zentrum der Staatstätigkeit muss der Mensch stehen. In erster Linie gilt es, das staatliche Handeln so auszurichten, dass die Persönlichkeit und Würde des Menschen respektiert werden. Dabei geht es nicht nur um den unmittelbaren Umgang zwischen Staat und Bevölkerung, sondern namentlich auch um die Achtung der Menschen in der Gesetzgebung und in der Organisation der staatlichen Institutionen.

Die Eigenverantwortung der Menschen setzt dem staatlichen Handeln Grenzen. In einer liberalen Gemeinschaft soll der Mensch wo immer möglich für sich handeln und entscheiden können. Der Staat soll in Beachtung dieses Grundsatzes nur dort tätig werden, wo im Dienst der Gemeinschaft, der Sicherheit oder aus anderen sachlichen Gründen ein gemeinschaftliches Handeln nötig ist.

Staatliches Handeln soll dem wirtschaftlichen Wohle aller dienen und gleichzeitig immer im Bewusstsein eingesetzt werden, dass die Lebensgrundlagen kostbares und endliches Gut sind, das auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen soll.

Ein wichtiges Ziel der staatlichen Aktivitäten muss das erspriessliche und friedvolle Zusammenleben in der Gemeinschaft sein. Der Staat soll gute Rahmenbedingungen fördern oder sichern, damit dieses Ziel erreicht werden kann.

In seinem Tun und Lassen soll der Staat bestehende und bewährte Traditionen achten, aber auch offen für neue Entwicklungen sein. Beide Dimensionen sind für eine positive Entwicklung des Kantons von grosser Bedeutung.

B. Rechte und Pflichten

B.1 Allgemeine Rechte und Pflichten

Art. 5 Grundrechte

Grundrechte sind die von der Verfassung und von internationalen Menschenrechtskonventionen gewährleisteten grundlegenden Rechte der oder des Einzelnen gegenüber dem Staat (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020, Rz 205). Die Grundrechte schützen elementare Rechte des Individuums vor Eingriffen des Staats.

Die heutige Kantonsverfassung enthält verschiedene Bestimmungen über die Grundrechte. Verankert sind namentlich folgende Grundrechte:

- Gleichheit und Gleichberechtigung (Art. 2 Abs. 1 KV)
- Persönliche Freiheit (Art. 2 Abs. 1 KV)
- Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 KV)
- Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 KV)
- Hausrecht (Art. 2 Abs. 1 KV)
- Wirtschafts- und Gewerbefreiheit (Art. 2 Abs. 2 KV)
- Verkehrsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 KV)
- Eigentumsgarantie (Art. 4 Abs. 1 KV)
- Garantie des verfassungsmässigen Richters und des Schiedsgerichts (Art. 6 KV)
- Petitionsrecht (Art. 7 KV)

Mit der Bundesverfassung vom 18. April 1999 wurde der Grundrechtskatalog auf der Bundesebene nachgeführt. Dieser umfasst seither sämtliche Grundrechte, die in der bisherigen Innerrhoder Kantonsverfassung aufgeführt werden und enthält darüber hinaus weitere Grundrechte. In keinem Bereich gehen die Grundrechte gemäss der Kantonsverfassung weiter als die bundesrechtlichen Grundrechte. Alle kantonrechtlichen Grundrechtsgarantien werden durch die bereits bundesrechtlich verankerten Grundrechte abgedeckt. Nach der Auffassung der Standeskommission ist es auch nicht notwendig, in der neuen Verfassung zusätzliche Grundrechte zu verankern.

Es wird daher darauf verzichtet, die heutigen Regelungen in der Kantonsverfassung fortzuführen oder neue Grundrechte einzuführen. Art. 5 nKV beschränkt sich demgemäss darauf, auf die bundesrechtlichen Grundrechte zu verweisen.

Teilweise enthalten auch internationale Vereinbarungen verbindliche Grundrechte. Dies trifft namentlich auf die von der Schweiz im Jahr 1974 ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zu. Seit dem Bestehen der Bundesverfassung von 1999 hat die Bedeutung der mit der EMRK gewährleisteten Grundrechte allerdings beträchtlich abgenommen. Es gibt aber nach wie vor Fälle, in denen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Grundrechtsfragen direkt gestützt auf die EMRK behandelt. Die Urteile dieses Gerichts werden in der Schweiz anerkannt. Sie entfalten demgemäss Wirkung in und für die Schweiz. Diese Wirkung gilt auch für die Kantone. Art. 5 nKV enthält demgemäss einen Hinweis auf Grundrechte, die gemäss internationalen Vereinbarungen für die Schweiz bindend sind.

Art. 6 Bürgerrecht

Zum Erwerb des Bürgerrechts und zum Einbürgerungsverfahren enthält bereits das Bundesrecht verschiedene Vorgaben (Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014, BÜG, SR 141.0, sowie Ausführungsrecht).

Auf der kantonalen Ebene enthält Art. 6 nKV die Grundzüge für das Innerrhoder Bürgerrecht. Die Regelung entspricht inhaltlich dem heutigen Recht. Die weiteren kantonalen Regelungen zu Einbürgerungen werden auf der Gesetzes- und Verordnungsebene vorgenommen.

Art. 7 Mitverantwortung

Mit dieser Bestimmung wird daran erinnert, dass nicht nur der Staat und die Gemeinschaft gegenüber jeder und jedem Einzelnen Verpflichtungen hat, sondern auch die oder der Einzelne gegenüber der Gemeinschaft und dem Staat. Jede Person sollte nach ihren Kräften und Fähigkeiten Verantwortung für die Gemeinschaft und den Staat übernehmen. Weiter soll jede Einzelperson selbstverantwortlich handeln.

Die Bestimmung ist, soweit sie nicht in der Verfassung oder der weiteren Gesetzgebung konkretisiert wird, weitgehend deklaratorischer Natur. Direkt gestützt auf diese Bestimmung ergeben sich keine unmittelbaren Ansprüche gegenüber einer Person. Hierfür müsste eine konkrete gesetzliche Regelung geschaffen werden.

Die Regelung soll als Appell mithelfen, das Bewusstsein der Rolle der oder des Einzelnen im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft zu stärken.

Art. 8 Amtszwang

Der Amtszwang soll auf Mandate beschränkt werden, welche der Volkswahl unterliegen. Auf einen Amtszwang für Kommissionen, die von Behörden eingesetzt werden, wird verzichtet. Weiter soll der Amtszwang auf vier Jahre verkürzt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich Diskussionen um den Amtszwang fast ausschliesslich bei der Wahl in ein neues Amt ergeben und

kaum mehr bei den Amtsverlängerungen. Viele Gewählte sind bereit, ein Amt nach erfolgter Wahl für eine gewisse Dauer auszuüben, auch ohne dass dafür ein ständiger staatlicher Zwang besteht.

Das Ausführungsrecht zur Verfassungsbestimmung soll im Staatsorganisationsgesetz geregelt werden. Dazu gehört beispielsweise die Frage, wie Amtsjahre gezählt werden, wenn jemand gleichzeitig zwei Mandate ausübt, für die ein Amtszwang besteht.

In der Praxis bietet namentlich die Besetzung von Kommissionen in Korporationen oder Flurgenossenschaften immer wieder Probleme. Die Standeskommission ist bereit, hierfür Lösungen zu suchen. Allerdings wäre eine solche Regelung nicht in der Verfassung vorzunehmen, sondern gegebenenfalls auf der Gesetzesebene.

B.2 Politische Rechte

Art. 9 Stimmrecht

Die Fassung der Voraussetzungen für das Stimmrecht im Kanton entspricht abgesehen von redaktionellen Anpassungen im Wesentlichen der heutigen Regelung in Art. 16 KV. Aufgehoben wird der heutige Ausschluss von Personen, die urteilsunfähig sind und unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

Der heute auf Bundesebene und in vielen Kantonen praktizierte Ausschluss von Personen mit geistiger Behinderung wird auf dem Hintergrund der Forderung nach einer Integration Behinderter in den politischen Entscheidungsprozess und der diesbezüglich bestehenden und von der Schweiz unterzeichneten internationalen Behindertenrechtskonvention (BRK) zunehmend kritisiert. Es wird argumentiert, dass der Ausschluss auf der Grundlage der Fähigkeit zu einer sachgerechten Vermögensverwaltung festgelegt ist, für die Beurteilung, ob sich jemand eine politische Meinung bilden kann, aber andere Bedingungen gelten. Möchte man weiterhin an einem Ausschluss Behinderter festhalten, müsste man daher eher eine individuelle Prüfung hinsichtlich der politischen Meinungsbildung durchführen. Der Grosse Rat war der Auffassung, dass eine solche Individualprüfung angesichts der kleinen Zahl Betroffener im Kanton - derzeit sind lediglich 30 Personen vom Ausschluss betroffen - nicht verhältnismässig wäre.

Art. 10 Wahlrecht

Mit dieser Regelung wird im Wesentlichen ein Sachverhalt geklärt, der bisher einzig aus der aktiven Stimmberechtigung abgeleitet wurde: Wer bisher nach Art. 16 KV aktiv stimmberechtigt war, war auch wahlberechtigt; wer aktiv wahlberechtigt war, war auch passiv wählbar.

Aus dem Umstand, dass nur wahlfähig ist, wer das aktive Stimm- und Wahlrecht hat, ist abzuleiten, dass die zu wählenden Personen bereits zum Zeitpunkt der Wahl, und nicht erst zum Zeitpunkt eines späteren Amtesantritts, ihren Wohnsitz in der betreffenden Körperschaft haben. Sodann muss das Wohnsitzerfordernis vor Ort während der Amtsausübung ständig und lückenlos erfüllt sein.

Die Gesetzgebung kann von diesem strengen Wahlregime abweichen. So kann beispielsweise in einem Bezirk oder einer Gemeinde mit Urnenabstimmungen der Amtsantritt erst auf ein bestimmtes Datum nach einer Urnenwahl festgelegt werden, sodass das Wohnsitzerfordernis erst beim Amtsantritt erfüllt sein muss.

Nicht unter die Regelung von Art. 10 nKV fällt die Wahl des Bezirksgerichtspräsidiums, da diese durch den Grossen Rat und nicht direkt durch die Stimmberechtigten vorgenommen wird. Die Wahlvoraussetzungen für das Amt als Gerichtspräsidentin oder -präsident werden gesetzlich festgelegt. Sie können abweichend von den Verfassungsvorgaben für Volkswahlen vorgenommen werden.

Art. 11/

Art. 12 Initiativrecht in kantonalen Angelegenheiten und Verfahren

Die heutige Regelung zum kantonalen Initiativrecht beinhaltet eine ganze Reihe von Vollzugsdetails. Diese werden im Rahmen der Totalrevision aus der Verfassung herausgelöst und in ein neues Gesetz über die politischen Rechte überführt. In der Verfassung bleibt nur noch die Grundregelung zum Initiativrecht. Art. 11 nKV befasst sich mit der Eingabe von kantonalen Initiativen und den inhaltlichen Vorgaben, Art. 12 nKV mit dem Verfahren. Die Bestimmungen werden sprachlich neu gefasst.

Unter Einbezug der Regelung, die neu auf der Gesetzesstufe angesiedelt wird, ergeben sich beim Initiativrecht keine materiellen Änderungen.

C. Staatliche Organisation

Das Kapitel trägt den Titel «Staatliche Organisation» und nicht «Kantonale Organisation», weil der Kanton strukturell gesehen sowohl der gesamte Staat sein kann als auch in Abgrenzung zu den Bezirken und Gemeinden die oberste Ebene der staatlichen Organisation.

C.1 Gliederung

Art. 13 Kantonale Gliederung

Die heutige Regelung nach Art. 15 KV wird inhaltlich übernommen. Erweitert wird die Bestimmung mit der Gliederung der Ebenen. Neben dem Kanton, welcher territorial die Gesamtheit der Bezirke umfasst, wird die Gemeindeorganisation umrissen. Wird in der neuen Verfassung von Gemeinden gesprochen, sind die Schulgemeinden, die Kirchgemeinden und die Feuerschaugemeinde Appenzell gemeint.

Mit Art. 13 Abs. 4 nKV wird daran erinnert, dass zum Kanton noch weitere Körperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts zählen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang namentlich die Gebiets- und Waldkorporationen, die Gemeinmerker, die Rhoden und die Flurgenossenschaften. Diese Körperschaften werden allerdings in der Verfassung nicht näher geregelt. Die Aufzählung dient an sich nur der Vollständigkeit der Darstellung.

Art. 14 Hauptort

Dass das Dorf Appenzell der Hauptort des Kantons ist, wird in eine separate Bestimmung genommen, weil die Feststellung nicht zur kantonalen Gliederung gehört, sondern eine eigenständige organisatorische Anordnung ist.

Wie bisher sollen die Kantonsbehörden ihren Sitz im Dorf Appenzell haben. Als Behörden gelten die gewählten Organe, das heisst der Grosse Rat, die Ständekommission und die Gerichte. Verwaltungseinheiten und kantonale Betriebe können grundsätzlich auch ausserhalb des Dorfkreises platziert werden. Dies ist heute schon der Fall. So können beispielsweise eine Abwasserreinigungsanlage oder ein Werkhofstandort durchaus ausserhalb des Dorfgebiets gebaut werden.

Art. 15 Fusionen

Die Grundbestimmungen aus dem Gesetz über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden vom 29. April 2012 (Fusionsgesetz, FusG, GS 175.600) werden in die Verfassung überführt. Es handelt sich um grundlegende Regelungen von Verfassungsrang. Der Grosse Rat möchte die Möglichkeit von Fusionen allerdings zusätzlich zu den Bezirken und Schulgemeinden auch auf Kirchgemeinden ausdehnen. Diese sollen unter sich Fusionen eingehen können.

Die Aufzählung der Fusionsfälle in der Verfassung ist abschliessend. Eine Fusion der Feuerschaugemeinde Appenzell mit einem oder mehreren Bezirken ist daher ausgeschlossen. Eine solche Fusion wäre nur schon deshalb nicht möglich, weil die Grenzen der Feuerschaugemeinde komplett anders verlaufen als die Bezirksgrenzen. Für den Fall der klassischen Gebietsfusion ist verlangt, dass zwei Körperschaften gleicher Art, beispielsweise zwei Bezirke, aneinander grenzen. Mit der Fusion wird die Grenze zwischen den beiden Körperschaften aufgehoben. Bei der Aufnahme einer andersartigen Körperschaft, etwa bei der Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk, wird vollständige Gebietsgleichheit vorausgesetzt. Bei der Feuerschaugemeinde sind beide Voraussetzungen nicht erfüllt. Denkbar wäre daher lediglich die Möglichkeit, dass die Aufgaben der Feuerschaugemeinde dereinst auf einen oder mehrere Bezirke übertragen werden. Ein solcher Akt wäre jedoch nicht mittels eines Fusionsverfahrens abzuwickeln. Vielmehr wären direkt die erforderlichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen für die Aufgabenübertragung vorzunehmen. Mit einer allfälligen vollständigen Übertragung der Aufgaben würde die Feuerschaugemeinde hinfällig werden.

C.2 Behörden

Art. 16 Amtsperioden

Im Grundsatz gilt für Mandate, deren Besetzung durch die Stimmberechtigten vorgenommen wird, eine Amtsperiode von einem Jahr. Dies betrifft namentlich die Ämter, die an der Landsgemeinde vergeben werden. Sowohl die Ständekommission als auch das Kantonsgericht werden jeweils von Landsgemeinde zu Landsgemeinde gewählt. Alle Mitglieder müssen sich jährlich der Wiederwahl stellen.

Heute können die Bezirke für ihre Behörden, Kommissionen und Vertretungen Amtsperioden von bis zu vier Jahren einrichten. Da die Erfahrungen der Bezirke, welche bereits eine längere Amtsperiode eingeführt haben, gut sind, sollen auch die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde die gleiche Möglichkeit erhalten. Das bedeutet aber nicht, dass sich für diese Körperschaften automatisch etwas ändert. Sie erhalten lediglich die Möglichkeit zur Einführung von bis zu vier Jahren dauernden Amtsperioden. Die Einführung muss mit einer Anpassung des Bezirks- oder Gemeindereglements vorgenommen werden. Sie liegt also in den Händen der Stimmberechtigten.

Die Möglichkeit von längeren Amtsperioden gilt wie in Abs. 1 nur für Ämter, die vom Volk besetzt werden. Die Verlängerung kann grundsätzlich nur jahrweise vorgenommen werden. Die diesbezügliche Regelung wird im neuen Staatsorganisationsgesetz vorgenommen. Ebenfalls dort zu regeln ist, wann die Amtsjahre beginnen und wann sie enden.

Eine weitere Ausnahme von der einjährigen Amtsperiode besteht für die Mitglieder des Grossen Rates, die im Turnus der Nationalratswahlen jeweils für vier Jahre gewählt werden (Art. 35 nKV).

Für Kommissionen und Vertretungen, die von Behörden oder von Kommissionen gewählt werden, können die für die Wahl massgeblichen Erlasse oder Vorgaben andere Regelungen enthalten. Dieser Sachverhalt soll, wie die weiteren Fragen zu diesem Thema, im Staatsorganisationsgesetz geregelt werden.

Art. 17 Persönliche Unvereinbarkeit

Die Regelung über die persönliche Unvereinbarkeit wird neu gefasst. Sie wird aus dem Kontext mit der Standeskommission herausgelöst und für alle Behörden als anwendbar erklärt. Inhaltlich entspricht die Bestimmung grundsätzlich den heutigen Einschränkungen nach Art. 30 Abs. 10 KV.

Nicht übernommen wurde die Regelung, dass eine Unvereinbarkeit auch nach einer Scheidung fortbesteht. Vor allem bei Scheidungen, die längere Zeit zurückliegen, ist nicht einzusehen, dass ein absoluter Ausschluss notwendig ist. Bestehen demgegenüber nach einer frischen Scheidung noch erhebliche persönliche Animositäten, ist zu erwarten, dass die Betroffenen schon von sich aus nicht in der gleichen Behörde arbeiten wollen.

Erweitert wird die Unvereinbarkeitsregelung zudem mit dem Fall, dass von zwei Personen, die zueinander in einem engen Verhältnis stehen, nicht eine Person das Amt des Kantonsgerichtspräsidiums wahrnehmen und die andere gleichzeitig der Standeskommission angehören darf. Weiterhin möglich ist, dass eine dieser Personen einfaches Mitglied des Kantonsgerichts ist, die andere Standeskommissionsmitglied. Diesbezüglich sollte aber im Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) die Regelung aufgenommen werden, dass die Person im Kantonsgericht nicht der verwaltungsgerichtlichen Abteilung angehören darf, welche in der Hauptsache Entscheide der Standeskommission zu beurteilen hat.

Art. 18 Unvereinbarkeit von Ämtern

Die heutigen Regelungen über die Unvereinbarkeit finden sich im Kapitel über die Standeskommission (Art. 30 KV) und im Kapitel über die Gerichte (Art. 44 KV). Die beiden Bestimmungen werden neu in Art. 18 nKV zusammengefasst und für alle Behörden als verbindlich erklärt. Dieses Vorgehen führt dazu, dass die Behörden der Feuerschaugemeinde, die neu in der Verfassung Erwähnung finden, ebenfalls unter diese Regelung fallen. Für die Schul- und Kirchenräte bestanden bisher keine Regelungen mit Bezug auf mögliche gleichzeitige Ämter in Gerichten. Neu sollen sie diesbezüglich gleich behandelt werden wie die Mitglieder von Bezirksräten.

Das Gesetz kann weitere persönliche Unvereinbarkeiten regeln. Geplant ist in diesem Zusammenhang eine Regelung über die Vereinbarkeit der Beschäftigung als Kadermitarbeitende in der Verwaltung mit einem Mandat im Grossen Rat. Eine allfällige Regelung würde im Staatsorganisationsgesetz vorgenommen.

Art. 19 Immunität

Nach Art. 3 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000) werden die Mitglieder des Grossen Rates, der Standeskommission und der Gerichte für Äusserungen im Grossen Rat nur dann strafrechtlich verfolgt, wenn zwei Drittel des Grossen Rates dazu eine einzelfallbezogene Ermächtigung erteilen. Der betreffende Personenkreis geniesst grundsätzlich Straffreiheit, auch wenn mit einer Äusserung ein Straftatbestand erfüllt wird, etwa wenn damit die Ehre einer Person oder eine Geheimnispflicht verletzt wird. Die pauschale Strafbefreiung in diesem Bereich ist von so hohem Gewicht, dass sie neu in der Kantonsverfassung verankert wird. Eine materielle Änderung ist mit ihr nicht verbunden.

Art. 20 Information

Der staatliche Auftrag, über wichtige Geschäfte und Entscheide zu informieren, ist für das Vertrauen in den Staat und seine Organe von grosser Bedeutung. Die Bevölkerung muss über das staatliche Handeln in angemessener Form orientiert werden. Das Informationsrecht enthält aber auch den Anspruch der Bevölkerung auf Einsicht, wobei dieses Recht nicht grenzenlos ist und durch Interessen von privater oder öffentlicher Seite überlagert sein kann. Die Verfassung enthält zum Informationsrecht lediglich den Grundsatz. Die weitere Ausgestaltung dieser Pflicht wird im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) vorgenommen.

Eine inhaltliche Änderung zur heutigen Situation mit der Regelung im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz ist mit der Aufnahme von Art. 20 KV in der Verfassung nicht verbunden.

D. Staatliche Aufgaben

Mit diesem Kapitel wird die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben im Kanton Appenzell I.Rh. angesprochen. Es geht also nicht nur um Aufgaben, welche der Kanton wahrnimmt, sondern um die Aufgaben aller staatlichen Ebenen im Kanton.

Art. 21 Grundsatz

Mit dieser Bestimmung werden die wichtigsten Aufgaben des Staats umrissen. Zunächst wird eine Abgrenzung zum privaten Bereich vorgenommen. Grundsätzlich gilt, dass staatliches Handeln subsidiär zu privaten Aktivitäten und Anstrengungen ist. Wo private Bestrebungen gut und im Sinne des Gemeinwohls wirken, soll sich der Staat mit Eingriffen Zurückhaltung auferlegen. Der Staat soll erst aktiv werden, wenn dies in Ergänzung und Unterstützung privater Tätigkeit zur Förderung des Gemeinwohls und des Wohlergehens aller erforderlich ist.

Mit der Aufzählung der Hauptaufgaben wird der Tätigkeitskreis näher umschrieben. Es handelt sich um Aufgaben, die je nach den tatsächlichen Entwicklungen eine grössere oder weniger grosse Bedeutung erhalten können. Sie können wegfallen, und neue Aufgaben können hinzukommen. Die Liste ist daher weder vollständig noch abschliessend.

Die Aufgabenerfüllung wird durch den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden wahrgenommen. Wer welche Aufgaben trägt, ergibt sich hauptsächlich aus den Gesetzen und weiteren Erlassen, beispielsweise aus Reglementen der Bezirke und Gemeinden, in denen eine konkrete lokale Aufgabe umschrieben sein kann.

Nimmt der Kanton eine innerkantonale Verteilung von Aufgaben an die Bezirke oder Gemeinden vor, ist ein kantonales Gesetz erforderlich. Entsprechend liegt die Federführung in diesem Prozess beim Kanton. Er hat dabei die betroffenen Körperschaften in der üblichen Weise in den gesetzgeberischen Prozess einzubeziehen.

Bei Aufgaben, die gesetzlich nicht ausdrücklich zugewiesen sind, gilt der Grundsatz nach Abs. 3, dass die Körperschaften je für ihre örtlichen Bereiche zuständig sind, wobei der Kanton verantwortlich wird, wenn es um gesamtkantonale Belange geht.

Art. 22 Kantonsaufgaben

Wie die Aufgabenzuweisung an die Bezirke und Gemeinden bedarf auch die Zuweisung an den Kanton grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage. Erweitert wird diese Zuständigkeit mit der Aufgabe nach Abs. 3, sich um Belange zu kümmern, die einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen.

Das Erfordernis der kantonalen Einheitlichkeit der Regelung und Umsetzung bedeutet nicht, dass der Kanton in jedem Fall die Aufgabe und den Vollzug übernehmen muss. Der kantonale Erlass kann eine Aufgabe durchaus in die Verantwortung der Bezirke stellen. Es sind auch Mischformen denkbar, wobei idealerweise Verantwortung und Finanzierung zusammenliegen sollten. Zur Übertragung von Vollzugsaufgaben an die Bezirke und Gemeinden siehe zudem Art. 23 nKV.

Abs. 2 hält fest, dass der Kanton für die Erfüllung seiner Aufgaben Anstalten schaffen oder sich an solchen beteiligen kann. Die heutigen kantonalen Anstalten sind die Kantonalbank, die Kantonale Versicherungskasse, die Familienausgleichskasse und das Gesundheitszentrum Appenzell. Das interkantonale Labor in Schaffhausen kann als Beispiel für eine ausserkantonale Anstalt gelten, an welcher der Kanton beteiligt ist. Zusätzlich zum Fall der Anstalten werden neu weite-

re Einrichtungen wie Stiftungen oder Betriebe genannt. Bei den Betrieben sind jegliche gesetzlich möglichen Organisationsformen denkbar, das heisst vom Verein bis hin zur Aktiengesellschaft.

Art. 23 Vollzug

Die Bezirke und die Gemeinden nehmen schon heute in verschiedenen kantonrechtlich geregelten Bereichen wichtige Vollzugsaufgaben wahr. Bei den Bezirken betrifft dies beispielsweise das Planungs- und Baurecht, das Strassenrecht, das Feuerschutzwesen, das Hundewesen oder die Wanderwegplanung und den zugehörigen Unterhalt. In all diesen Bereichen besteht zum Zweck der Gewährleistung einheitlicher kantonaler Verhältnisse ein kantonales Gesetz, das den Bezirken wichtige Aufgaben der Umsetzung und des Vollzugs überträgt. Mit der Regelung von Art. 23 Abs. 1 nKV wird daher keine Neuerung eingeführt, sondern es wird lediglich die heutige Praxis verfassungsrechtlich abgebildet.

Bei eigenen Aufgaben des Kantons kann dieser lediglich Vollzugskompetenzen an die Bezirke und Gemeinden übertragen. Möchte er eine ganze Aufgabe übertragen, muss dies gesetzlich so geregelt werden. Dann handelt es sich nicht mehr um eine Aufgabe des Kantons. Die Übertragung von Vollzugskompetenzen bedeutet jedoch nicht, dass die Bezirke und Gemeinden dazu keine eigenen Regelungen erlassen könnten. Solche Rechtsetzungsbefugnisse sind im Rahmen der kantonal-gesetzlichen Vorgaben möglich. Dies ist beispielsweise im Baurecht der Fall, wo der Kanton zu seiner Aufgabe ein Gesetz, eine Verordnung und verschiedene Stadeskommissionsbeschlüsse erlassen hat, die Bezirke und die Feuerschaugemeinde zur Konkretisierung ihrer Vollzugsaufgabe aber zusätzlich Bauereglements erlassen können. Wie eng oder weit eine Vollzugsbefugnis ist, ergibt sich aus dem kantonalen Erlass.

In verschiedenen Bereichen erweisen sich für den Vollzug interkantonale Vereinbarungen als sinnvoll, da eine innerkantonale Lösung zu aufwendig oder zu kompliziert wäre. Solche Lösungen bestehen bereits heute für diverse Aufgaben. So wird der Abfall gestützt auf eine interkantonale Vereinbarung zur Verbrennung in einen Nachbarkanton gegeben. Im Gesundheitsbereich bestehen Abmachungen für die Aufnahme von Innerrhoder Patientinnen und Patienten für die stationäre Behandlung. In der polizeilichen Arbeit werden technisch komplexe Sachverhalte durch Spezialdienste von Nachbarkorps besorgt. Auch in diesem Punkt bringt die Neuregelung in der Kantonsverfassung keine materielle Änderung.

Unter Dritten sind namentlich selbständige Anstalten oder private Anbietende gemeint, denen im Rahmen von Public-Private-Partnership-Vereinbarungen gewisse Vollzugsaufgaben übertragen werden können.

Die Delegation von Aufgaben an ausserkantonale Körperschaften und Beauftragte umfasst im Regelfall Vollzugsaufgaben. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass der Kanton gewisse Teilbereiche einer Aufgabe einer ausserkantonalen Körperschaft, einer Anstalt oder Privaten zur vollständigen Erfüllung überlässt. Dies ist insbesondere denkbar bei Aufgaben, die in der Hauptsache ausserkantonale wahrgenommen werden, beispielsweise die Abfallverbrennung. Die Übertragung von Teilaufgaben an ausserkantonale Körperschaften und Anstalten sowie an Pri-

vate ist allerdings auf untergeordnete Belange beschränkt. So ist es beispielsweise nicht möglich, dass ausserkantonale Organe oder Personen einseitig Erlasse mit erheblichen Eingriffen in die Rechtsstellung der Einzelnen schaffen. Die Regelungsbefugnisse, die mit der Übertragung einer bestimmten Aufgabe verbunden sind, beschränken sich im Wesentlichen auf die Festlegung technischer Aspekte. Sind im Zusammenhang mit einer ausgelagerten Aufgabe erhebliche Rechte oder Pflichten zu regeln, ist dafür ein Gesetz zu schaffen oder das Erforderliche in einer interkantonalen Vereinbarung zu regeln.

Mit der Übertragung an andere Kantone oder Dritte fällt für den Kanton aber nicht die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung weg. Vielmehr muss er mittels geeigneter Instrumente dafür sorgen, dass er die Aufsicht wahrnehmen kann oder mittels einer vertraglichen oder generellen Regelung eine Aufsicht durch einen Bezirk oder eine andere Körperschaft des kantonalen Rechts wahrnimmt. In der Regel wird die Aufsicht durch eine regelmässige Berichterstattung oder Besuche gewährleistet.

Die Aufsicht des Kantons über den Vollzug durch die Bezirke oder Gemeinden braucht im Zusammenhang mit der Regelung zum Vollzug nicht eigens genannt zu werden, da sie diesen gegenüber nach Art. 42 und Art. 46 nKV generell gilt.

Art. 24 Rechtsetzung

Das Setzen von Recht ist in einem Rechtsstaat eine wesentliche staatliche Befugnis. Dementsprechend erscheint es richtig, diesem Thema in der Verfassung die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Auf der kantonalen Ebene besteht grundsätzlich eine dreigliedrige Gesetzgebungsorganisation. Die Landsgemeinde erlässt die Verfassung und die kantonalen Gesetze. Der Grosse Rat nimmt für den Vollzug und im Rahmen der delegierten Rechtsetzung eine bedeutende gesetzgeberische Rolle ein. Er nimmt diese Aufgabe mit grossrätlichen Verordnungen wahr. Die Rechtsetzungsbefugnis der Standeskommission ergibt sich im Wesentlichen aus ihren verfassungsmässigen Aufgaben und aus Delegationen in Gesetzen und Verordnungen. Für die Regelung technischer Belange oder für die Festlegung von Zuständigkeiten in der Verwaltung kommt der Rechtsetzung der Standeskommission in der Praxis eine erhebliche Bedeutung zu.

Weitere Organe mit Rechtsetzungsbefugnissen sind heute die Landesschulkommission für den Schulbereich, die Verwaltungskommission der Kantonalen Versicherungskasse für die Festlegung der Versicherungsleistungen, der Verwaltungsrat des kantonalen Gesundheitszentrums und in untergeordneten Fällen auch die Departemente, so namentlich das Finanzdepartement für die Regelung der Spesen der Verwaltungsangestellten. All diese abgeleiteten Zuständigkeiten müssen auf einer Delegation in einem übergeordneten Erlass beruhen.

In den Bezirken und Gemeinden sind für die Rechtsetzung in erster Linie die Stimmberechtigten zuständig. Gestützt auf die Bezirks- oder Gemeindereglemente nehmen allerdings auch die Bezirksräte und Schul- sowie Kirchenräte gewisse rechtsetzende Befugnisse wahr.

Grundlegende Festlegungen und Regelungen gehören in einen von den Stimmberechtigten zu verabschiedenden Erlass. Dazu gehören die zentralen organisatorischen Bestimmungen für ein Gemeinwesen, also insbesondere die organisatorischen Eckwerte für die Institutionen und Organe einer Körperschaft. Werden mit einem Erlass neue individuelle Rechte geschaffen oder generellabstrakte Pflichten festgelegt, sind die entsprechenden Regelungen ebenfalls in einem formellen Gesetz vorzunehmen. Gleiches gilt, wenn bestehende Rechte mit einem Erlass in erheblicher Weise eingeschränkt werden.

Weniger tiefe Eingriffe oder Festlegungen können in einem materiellen Gesetz, das heisst in einer grossrätlichen Verordnung, in einem Standeskommissionsbeschluss oder in einem Reglement eines Bezirksrats oder eines Schul- oder Kirchenrats, geregelt werden. Dies betrifft beispielsweise die Regelung des Personalrechts für die eigenen Mitarbeitenden im Rahmen einer gesetzlichen Regulationsdelegation.

Nicht in den Bereich der Rechtsetzung fallen einfache Weisungen gegenüber den eigenen Mitarbeitenden, etwa bestimmte Vorgaben zur Arbeitserledigung, oder konkrete Anordnungen an die Kundschaft zum Verhalten in einem Verwaltungsgebäude, die im Rahmen der Wahrnehmung des Hausrechts vorgenommen werden. Solche Anweisungen müssen nicht in einem Erlass festgelegt werden.

Die Gesetzgebung für Abgaben wird wegen ihrer herausragenden Bedeutung für den Staat separat erwähnt (Art. 24 Abs. 4 nKV). Die Regelung selbst entspricht den Vorgaben zum Legalitätsprinzip für das Abgabenrecht, namentlich für die Erhebung von Steuern.

Art. 25 Ausserordentliche Zuständigkeiten

Für den Erlass von Notrecht und von Notmassnahmen wird die Zuständigkeitsordnung, wie sie für die ordentliche Rechtsetzung in Art. 24 nKV festgehalten ist, durchbrochen. Dies ist notwendig, weil es Notsituationen gibt, die sofortige Massnahmen und Regelungen verlangen, sodass die ordentlichen Erlassprozesse mit den dafür nötigen Abläufen und Fristen nicht durchgeführt werden können. Solche Situationen können beispielsweise bei unvorhergesehenen Naturkatastrophen, aber auch bei Terrorakten oder Flugzeugabstürzen entstehen. Das Verhalten bei solchen Vorkommnissen lässt sich im Voraus nie vollständig reglementieren, sodass Lücken entstehen, deren unverzügliche Schliessung für die Bewältigung der Situation oder für das Gesamtwohl unabdingbar ist.

Die Zuständigkeit für solche Massnahmen muss in Katastrophen- und anderen Notsituationen bei der Exekutive liegen. Die Standeskommission muss Massnahmen und generelle Regelungen zur Abwendung von nicht wiedergutzumachenden Schäden erlassen können. Beziehen sich solche Ereignisse auf eine kommunale Körperschaft, soll deren Exekutive, also beispielsweise ein Bezirksrat, die notwendigen Sofortmassnahmen anordnen können, auch wenn es sich um Massnahmen handelt, die in der betreffenden Form nicht im Bezirksreglement vorgesehen sind. Das Gesetz muss diesbezüglich die Kompetenzabgrenzung zwischen der Standeskommission und den Behörden der nachgelagerten Körperschaften regeln. Dies ist im Staatsorganisationsgesetz vorgesehen.

Die Zuständigkeit der Exekutiven der kommunalen Körperschaften beschränkt sich auf Notmassnahmen. Sobald Notrecht erlassen werden muss, liegt die Zuständigkeit für den ganzen Kanton zentral bei der Ständekommission.

In Abs. 3 wird die Zuständigkeit für den Erlass von Dringlichkeitsrecht geregelt, wenn ansonsten Regelungslücken und damit verbunden grosse Schäden entstehen würden. Weil die zeitliche Dringlichkeit so gelagert sein kann, dass ein Entscheid des Grossen Rates nicht mehr zeitgerecht eingeholt werden kann, soll auch für diese Aufgabe die Ständekommission zuständig sein. Die vorgeschlagene Ergänzung sieht daher vor, dass die Ständekommission dann, wenn die kantonale Umsetzung von übergeordnetem Recht sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht dringlich ist, das Erforderliche festlegen kann. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass die Umsetzung möglichst rasch in ordentliches Recht überführt wird. Im Vergleich zu heute ändert sich mit dieser Regelung nichts, da sich die Ständekommission solchen Situationen schon bisher annahm und die notwendigen Schritte in die Wege leitete.

Art. 26 Vernehmlassungsverfahren

Bereits heute werden kantonale Gesetzgebungsvorlagen standardmässig einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Diese Praxis wird gepflegt, ohne dass dafür eine ausdrückliche gesetzliche Vorgabe besteht. In der heutigen Zeit gehört diese Form der Mitwirkung aber generell zum Prozess der Erarbeitung wichtiger Rechtsetzungsvorhaben. Es soll daher für Vernehmlassungen in der Verfassung und im neuen Staatsorganisationsgesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Neue Erlasse von wesentlicher Bedeutung sollten eine gewisse Zeit zur Stellungnahme aufliegen. Betroffene Körperschaften, politische Verbände und andere Organisationen mit einer besonderen Nähe zum Regelungsgegenstand sollen eingeladen werden. Die Vernehmlassungen sind aber generell öffentlich. Jede Person oder Organisation darf sich zum fraglichen Rechtsetzungsvorhaben in schriftlicher Form äussern.

Die Pflicht nach Art. 26 nKV, bei wesentlichen Gesetzgebungsvorhaben Vernehmlassungen vorzunehmen, trifft alle Körperschaften. Sie ist daher sowohl durch den Kanton als auch durch die Bezirke und die Gemeinden zu beachten.

Nicht unter die Vernehmlassungspflicht fallen Geschäfte ausserhalb des Rechtsetzungsbereichs. Der Entscheid, ob zu grösseren Bauvorhaben oder zu anderen bedeutenden Sachgeschäften Informationsveranstaltungen durchgeführt oder besondere Informationsbroschüren versandt werden, liegt daher weiterhin im Ermessen der zuständigen Behörde. Immerhin ist aber auch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Behörden nach Art. 20 nKV eine allgemeine Informationspflicht für wichtige Geschäfte trifft. Diese Pflicht kann auch mittels Informationsveranstaltungen oder -broschüren erfüllt werden.

E. Kantonale Organe

E.1 Landsgemeinde

Art. 27 Organisatorisches

Nach Art. 19 Abs. 1 KV ist die Landsgemeinde die oberste Behörde des Landes. Da im heutigen Sprachgebrauch eine Versammlung nicht mehr als Behörde empfunden wird, hält Art. 27 Abs. 1 nKV fest, dass die Landsgemeinde das oberste politische Organ des Kantons ist. Inhaltlich ergibt sich damit keine Änderung zu den heutigen Verhältnissen.

Die Leitung der Landsgemeinde obliegt der Frau oder dem Mann, welche oder welcher das Amt des regierenden Landammanns innehat. Auch dies entspricht inhaltlich der heutigen Regelung nach Art. 32 Abs. 1 KV.

Die Landsgemeinde findet traditionell am letzten Sonntag im April statt. Zu einer ordentlichen Verschiebung kommt es, wenn an diesem Tag Ostersonntag ist. Das Staatsorganisationsgesetz regelt für diesen Fall die Folgen: Die Landsgemeinde findet dann ausnahmsweise am ersten Sonntag im Mai statt. Ausserordentliche Verschiebungen aus höheren Gründen, wie sie während der Corona-Pandemie zur Diskussion standen, fallen unter die Regelung nach Art. 25 Abs. 1 nKV, gemäss welcher die Standeskommission zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden das Notwendige anordnen kann. Bei Katastrophen oder Pandemien kann die Standeskommission gestützt auf diese Notregelung eine Verschiebung der Landsgemeinde beschliessen.

In der Verfassung wird der Grundsatz geregelt, dass die Landsgemeinde am letzten Sonntag im April stattfindet. Für die Möglichkeit von ordentlichen oder ausserordentlichen Verschiebungen wird auf das Gesetz verwiesen. Konkret betroffen ist das Gesetz über die politischen Rechte, in welchem der Fall geregelt wird, dass Ostern auf den letzten Aprilsonntag fällt. In der Verfassung und im Staatsorganisationsgesetz findet sich die Ausführungsregelung zum Notrecht, gemäss welchem eine ausserordentliche Verschiebung der Landsgemeinde möglich ist.

Für die Organisation und Durchführung der Landsgemeinde ist wie bisher die Standeskommission zuständig. Sie trifft ohne besondere Aufforderung durch den Grossen Rat oder andere Organe die notwendigen Vorbereitungen für die Abwicklung der Landsgemeinde am letzten Sonntag im April. Der Grosse Rat ist aber für die Geschäftsordnung der Landsgemeinde zuständig (Art. 36 Abs. 4 nKV).

Der Grosse Rat kann zudem ausserordentliche Landsgemeinden anordnen. Darunter sind zusätzliche Landsgemeinden zu verstehen, die im Verlauf des Amtsjahrs durchgeführt werden. Solche Landsgemeinden gab es schon bisher, allerdings waren sie insgesamt selten. Die letzten ausserordentlichen Landsgemeinden wurden abgehalten, als 1919 gewichtige Änderungen im Steuerwesen zu beschliessen waren und 1922 über den Lankersee abgestimmt wurde. Im Unterschied zu ordentlichen Landsgemeinden wurde an den bisherigen ausserordentlichen Landsgemeinden in der Regel nur je ein Sachgeschäft behandelt.

Nicht verwechselt werden dürfen die ausserordentlichen Landsgemeinden mit dem Fall, in welchem eine ordentliche Landsgemeinde aufgrund höherer Gewalt verschoben werden muss. In dieser zweiten Konstellation handelt es sich um eine verschobene ordentliche Landsgemeinde, nicht um eine ausserordentliche Landsgemeinde. Dies hat Auswirkungen auf die Zuständigkeit für die Anordnung der Landsgemeinde: Während ausserordentliche Landsgemeinden durch den Grossen Rat anberaumt werden, ist für die zeitliche Verschiebung einer Landsgemeinde in Notlagen die Standeskommission zuständig.

Nach heutigem Recht besteht für die Stimmberechtigten nicht nur das Recht zur Teilnahme an der Landsgemeinde, sondern auch eine Pflicht. Diese Verfassungsvorgabe findet in der Praxis kaum noch Beachtung. Da auch keine Sanktionen im Falle einer Pflichtverletzung bestehen, erscheint es richtig, auf die Statuierung dieser Pflicht in der neuen Verfassung zu verzichten.

Art. 28 Sachgeschäfte

Die Landsgemeinde nimmt zum einen Wahlen vor, zum anderen entscheidet sie über Sachgeschäfte. Als Sachgeschäfte gelten namentlich die Gegenstände nach Art. 29 und Art. 30 nKV, also der Erlass oder die Änderung der Verfassung oder von Gesetzen sowie Finanzbeschlüssen. Zusätzlich entscheidet die Landsgemeinde jeweils im Sinne eines Sachgeschäfts über Anträge zum Traktandum «Bericht über die kantonalen Amtsverwaltungen».

Abs. 2 widmet sich den Behandlungsformen von Sachgeschäften. Solche Vorlagen können nur gutgeheissen, abgelehnt oder zurückgewiesen werden. Im Unterschied zur Glarner Landsgemeinde können die Vorlagen an der Innerrhoder Landsgemeinde nicht geändert und schliesslich direkt in geänderter Form angenommen werden. Möchte man an der Innerrhoder Landsgemeinde die Änderung einer Vorlage in eine bestimmte Richtung bewirken, muss ein Rückweisungsantrag gestellt werden, welcher einen verbindlichen Auftrag an den Grossen Rat für eine bestimmte Änderung enthält.

Aus den konkreten Umständen oder der Natur des Geschäfts kann sich ergeben, dass eine Rückweisung ausgeschlossen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn es um einen Antrag aus dem Kreis der Landsgemeinde zum Traktandum «Bericht über die kantonalen Amtsverwaltungen» geht. Solche Anträge können nur zur Behandlung durch den Grossen Rat angenommen oder abgelehnt werden.

Die genauere Regelung der Entscheidungsinstrumente der Landsgemeinde ist im neuen Gesetz über die politischen Rechte vorgesehen.

Art. 29 Gesetzgebung

Die heutigen Kompetenzen der Landsgemeinde im Bereich der Gesetzgebung werden ungeschmälert übernommen. Es ergeben sich lediglich redaktionelle Anpassungen.

Art. 30 Ausgaben

Die heutige Regelung zu den Ausgabenkompetenzen wird unter Anpassung der Ausgaben Grenzen übernommen. Die Landsgemeinde soll künftig für einmalige freie Ausgaben von über Fr. 2 Mio. zuständig sein. Daraus ergibt sich eine Zuständigkeit für wiederkehrende freie Ausgaben mit einem Umfang von über Fr. 500'000.--. Für die Begründung der vorgeschlagenen Anpassung der Grenzwerte siehe Kapitel 5.3.

Im Staatsorganisationsgesetz sollen die wichtigsten Fragen zur Praxis zum Ausgabenrecht geregelt werden. Geplant sind Regelungen zur Abgrenzung von freien und gebundenen Ausgaben sowie von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben, zur Ermittlung der Ausgabenhöhen sowie zu den Formen der Kreditgewährung und deren Bedeutung.

Im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts für ein Ambulantes Versorgungszentrum Plus stellte sich die Frage, ob die Kreditgewährung durch die Landsgemeinde neben der Ermächtigung auch den Auftrag enthält, das Bauwerk zu erstellen. Diese Frage wurde bejaht. Die Regelung soll ins Staatsorganisationsgesetz aufgenommen werden, wo künftig die Grundsätze für den Finanzhaushalt festgehalten werden sollen. Die Regelung soll dann auch für Kreditbeschlüsse von Bezirks- oder Gemeindeversammlungen gelten.

Art. 31 Wahl Standeskommission

Die Landsgemeinde wählt jährlich die Standeskommission. Die Wahlen werden stets nach der gleichen Reihenfolge vorgenommen. Daran wird festgehalten.

Auch der zweijährige Turnus zwischen dem Amt als regierendem und stillstehendem Landammann wird übernommen. Dieser Turnus kann zum einen durch die Landsgemeinde selbst durchbrochen werden, beispielsweise wenn die Person, welche die Funktion als regierender Landammann wahrnimmt, nach einem Jahr nicht in diesem Amt bestätigt würde. Zum anderen ist ein Abweichen vom normalen Rhythmus möglich, wenn jemand nach einjähriger Tätigkeit als regierender Landammann zurücktritt oder vor Ablauf der zweijährigen Tätigkeit anderweitig aus diesem Amt ausscheidet. In all diesen Fällen kann die Person, die als stillstehender Landammann amtiert, vor Ablauf von zwei Jahren wieder in die Funktion als regierender Landammann gewählt werden. Ausgeschlossen ist nur, dass ein regierender Landammann direkt im Anschluss an eine zweijährige Tätigkeit in diesem Amt erneut als regierender Landammann gewählt wird.

Aus dem Wechselturnus zwischen dem Amt als regierendem und stillstehendem Landammann kann für die Landsgemeinde einzig abgeleitet werden, dass eine Person, die als regierender Landammann amtiert, nach zwei Jahren in dieser Tätigkeit nicht mehr im Amt bestätigt werden kann. Es besteht weder ein Anspruch, nach einem Jahr im Amt als regierender Landammann in dieser Funktion bestätigt zu werden, noch ein Anspruch der Person, die als stillstehender Landammann amtiert, nach zwei Jahren Tätigkeit in dieser Funktion auf eine Wahl ins Amt als regierender Landammann. Die Landsgemeinde ist diesbezüglich frei in ihrer Entscheidung.

Die geschlechterneutrale Formulierung führt dazu, dass über die heute bereits geläufigen Bezeichnungen als Frau Statthalter oder Frau Säckelmeister hinaus die Ämter mit der weiblichen Bezeichnung ergänzt werden. Die traditionellen Bezeichnungen werden aber durchgehend als generische Begriffe behandelt, die im Falle der Wahl einer Frau einzig mit der Bezeichnung «Frau» ergänzt werden. Dies entspricht der natürlichen Ansprache einer Würdenträgerin oder eines Würdenträgers, beispielsweise beim Amt als Landesfähnrich mit «Frau Landesfähnrich» oder «Herr Landesfähnrich».

Art. 32 Wahl Kantonsgericht

Auch künftig soll die Landsgemeinde zwölf Kantonsrichterinnen und -richter sowie eine Präsidentin oder einen Präsidenten wählen. Verzichtet werden soll demgegenüber auf die heutige Regelung, dass jeder Bezirk im Kantonsgericht vertreten sein soll. Bei der Wahl ins Kantonsgericht kommt dem Wohnsitz der gewählten Person an sich keine Bedeutung zu. Zudem hat es die Landsgemeinde selbst in der Hand, im Bedarfsfall für eine regionale Verteilung zu sorgen.

Art. 33 Wahl Ständerat

Im Unterschied zu den Nationalratswahlen, die bundesrechtlich geregelt sind, fällt die Wahl der kantonalen Vertretung im Ständerat vollständig in den Regelungsbe- reich der Kantone (Art. 150 Abs. 3 BV). Bundesrechtlich vorgegeben ist einzig, dass der Kanton Appenzell I.Rh. Anspruch auf einen Ständeratssitz hat.

Wie bisher soll das Innerrhoder Mitglied des Ständerats im Jahr der Nationalrats- wahlen an der Landsgemeinde gewählt werden. Die Wahl bezieht sich wie beim Mitglied des Nationalrats auf eine vierjährige Amtsperiode.

Näher zu regeln ist für die Ständerätin oder den Ständerat der Beginn und das Ende des Amts. Dieser Zyklus ist auf den Betrieb der Bundesversammlung abzu- stimmen. Es ist vorgesehen, die Amtsperiode der Ständerätin oder des Ständers- rats mit jener der Nationalrätin oder des Nationalrats zu synchronisieren. Die Amtsperiode der Nationalratsmitglieder beginnt von Bundesrechts wegen mit der Vereidigung am Montag der Wintersession. Dann soll auch die Innerrhoder Vertret- ung im Ständerat das Amt antreten. Bis dahin wird noch das bisherige Mitglied als Ständerätin oder Ständerat amten. Die Regelungen zum Amtsantritt, zur Amtsperiode und zum Rücktritt werden im neuen Gesetz über die politischen Rechte vorgenommen.

E.2 Grosser Rat

Der Grosse Rat ist wie bisher oberste Aufsichtsbehörde des Kantons und unter Vorbehalt der Landsgemeinde für die Gesetzgebung verantwortlich.

Art. 34 Sitze

Die heutige Regelung zur Besetzung des Grossen Rates wird übernommen. Das Gremium soll weiterhin 50 Sitze umfassen.

Auch die Sitzverteilung auf die Bezirke bleibt unverändert. Jeder Bezirk hat Anspruch auf eine Zuweisung von mindestens vier Sitzen. Die restlichen Sitze werden im Grundsatz proportional zur Einwohnerzahl auf die Bezirke verteilt. Die Details für die Zuweisung und die Daten, auf welche dabei abgestellt wird, werden im Gesetz über den Grossen Rat geregelt. Die diesbezügliche Regelung in der bestehenden Verfassung (Art. 22 Abs. 2 bis Abs. 4 KV) wird auf die Gesetzesebene verschoben.

Art. 35 Wahlen für den Grossen Rat

Die Wahlen der Mitglieder des Grossen Rates werden in den Bezirken vorgenommen. Die 50 Sitze sind derzeit wie folgt auf die Bezirke verteilt: Appenzell 18 Sitze, Schwende-Rüte 18, Schlatt-Haslen 4, Gonten 4, Oberegg 6. Für die Wahl gilt das Majorzprinzip. Für jeden Sitz ist in der Wahl die Mehrheit der Stimmen zu erreichen.

Das Bundesgericht hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit Majorzwahlen für Kantonsparlamente befasst. Es 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. Gewichtlose 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 einer Entscheidung 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 ist 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. Um aber auf allfällige Entwicklungen in diesem Bereich reagieren zu können und um für die Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung gute Verhältnisse zu schaffen, soll in der Verfassung die Möglichkeit erwähnt werden, dass auf der Gesetzesebene bei Bedarf Unterwahlkreise gebildet werden können. Im Falle des Bezirks Schwende-Rüte wäre es beispielsweise denkbar, die bisherigen Bezirke als Wahlkreise zu bezeichnen. Für einen solchen Entscheid wäre aber zwingend eine neue Regelung in einem Gesetz und damit ein Landsgemeindebeschluss erforderlich.

Art. 36 Landsgemeindegeschäfte

Die Bestimmungen über die Behandlung von Landsgemeindegeschäften durch den Grossen Rat werden übernommen. Die heutige Vorschrift, dass der Grosse Rat Verfassungsrevisionen zwingend zweimal lesen muss (Art. 48 Abs. 5 KV), wird allerdings flexibilisiert. Zum einen gibt es einfache Verfassungsänderungen, die ohne weiteres in einer Lesung abschliessend behandelt werden können. In solchen Fällen bringt die Vorschrift, dass zwingend nochmals eine Lesung durchzuführen ist, keinen Mehrwert. Zum anderen ist es heute kaum noch denkbar, dass eine Totalrevision der Kantonsverfassung mit zwei Lesungen erledigt werden kann. Für den Regelfall dürfte jedoch eine Behandlung mit zwei Lesungen nach wie vor sachgerecht sein. Es wird daher festgehalten, dass für Verfassungsrevisionen in der Regel zwei Lesungen durchzuführen sind.

Art. 37 Vereinbarungen

Bereits heute ist der Grosse Rat für interkantonale Vereinbarungen zuständig. Verwaltungsvereinbarungen werden allerdings direkt durch die Standeskommission abgeschlossen, sofern nicht gesetzlich eine andere Zuständigkeit festgelegt ist. Die Zuständigkeit der Standeskommission für Verwaltungsvereinbarungen wird abgeleitet aus der Organisationshoheit der Standeskommission für Verwaltungsangelegenheiten. Für die Abgrenzung der Zuständigkeit von Standeskommission und Grosse Rat wird auf den Umstand abgestellt, ob eine Vereinbarung rechtsetzend ist. Als solche gilt eine Vereinbarung, wenn sie für die Bevölkerung oder Teile davon neue Pflichten bringt oder bisherige Rechte erheblich einschränkt.

In der Praxis zur heutigen Regelung haben sich in der Vergangenheit verschiedentlich Umsetzungsfragen ergeben, insbesondere in der Abgrenzung der Zuständigkeit von Grosse Rat und Standeskommission. Dieser Umstand wird zum Anlass genommen, die Bestimmung zu konkretisieren. Zunächst wird nun ausdrücklich festgelegt, dass die Zuständigkeit des Grossen Rates für rechtsetzende Vereinbarungen gilt. Sodann wird für den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen eine neue Verfassungsbestimmung geschaffen (Art. 45 nKV).

Die heutige Zuständigkeitsregelung für den Grossen Rat wird insofern erweitert, als dass auch internationale Verträge einbezogen werden. Die Kantone dürfen von Bundesrechts wegen in engen Grenzen mit ausländischen Körperschaften Verträge abschliessen. Soweit es sich dabei um Verträge mit rechtsetzendem Charakter handelt, soll - gleich wie im interkantonalen Verhältnis - der Grosse Rat zuständig sein. Derzeit kennt der Kanton Appenzell I.Rh. allerdings keine solchen internationalen Verträge auf kantonaler Ebene.

Die Zuständigkeit des Grossen Rates für Vereinbarungen schliesst die Finanzierung ein. Mit dieser Feststellung wird eine Sachlage geklärt, die in der bisherigen Praxis immer wieder Unklarheiten und Fragen zur Zuständigkeit hervorgerufen hat. So lässt sich beim Abschluss einer Vereinbarung oft nicht sagen, welche Kosten mit ihr im Laufe der Zeit ausgelöst werden. In der Vergangenheit hat man sich mit der Lösung beholfen, dass dann, wenn die Kosten absehbar in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde hineinreichen, im Anschluss an die Verabschiedung der Vereinbarung durch den Grossen Rat ein Landsgemeindebeschluss eingeholt wurde. Erst damit konnte die Vereinbarung vollzogen werden. Dies führte dazu, dass die verfassungsmässige Zuständigkeit des Grossen Rates für interkantonale Vereinbarungen nicht zum Tragen kam. Er konnte zwar gestützt auf die Verfassung den Beitritt zu einer Vereinbarung beschliessen, der Beschluss unterstand aber dem Vorbehalt, dass die Landsgemeinde die erforderliche Finanzierung bewilligt. Diese faktisch zweigeteilte Zuständigkeit ist in der Praxis unbefriedigend.

Neu soll der Grosse Rat einheitlich über alle interkantonalen und internationalen Verträge mit rechtsetzendem Charakter befinden. Gegen seine Beschlüsse soll aber das fakultative Referendum ergriffen werden können. 200 Stimmberechtigte können bis 30 Tage nach der Veröffentlichung eines Beschlusses im amtlichen Publikationsorgan einen Beschluss der Landsgemeinde verlangen. Das Verfahren wird im Gesetz über die politischen Rechte und im zugehörigen Ausführungsrecht geregelt.

Art. 38 Regelungsbefugnisse

Der Grosse Rat erlässt weiterhin Vollzugsverordnungen zu kantonalen Gesetzen. Sodann ist er zuständig für die Regelung zu Bundeserlassen, soweit hierfür nicht ein von den Stimmberechtigten zu erlassendes Gesetz notwendig ist. Dies ist nach Art. 24 Abs. 3 nKV dann der Fall, wenn mit einer neuen Regelung erhebliche Eingriffe in die Rechtsstellung vorgenommen oder erhebliche neue Pflichten geschaffen werden.

Mit der Neuformulierung dieses Sachverhalts wird die heutige, wenig konkrete Wendung, dass der Grosse Rat in untergeordneten Fällen für Vollzugsregelungen zum Bundesrecht zuständig ist, präzisiert. Sowohl das Bundesrecht als auch das Kantonsrecht können die Zuständigkeit für den Erlass von Vollzugsregelungen direkt anderweitig festlegen. So enthält beispielsweise das Geodatengesetz vom 1. Mai 2011 (GeoDG, GS 211.600) die Anweisung, dass für die Gebührenregelung die Standeskommission zuständig ist. Solche gesetzlichen Zuständigkeitszuweisungen gehen der Grundzuständigkeit des Grossen Rates vor.

Nicht mehr vorgesehen ist, dass der Grosse Rat für gewisse Sachbereiche die Rechtsetzung gesamthaft vornimmt. Dies war bisher beispielsweise für das Personalrecht, die Regelung der Verwaltungsorganisation oder der Gebührenerhebung der Fall. Nach heutigem Rechtsverständnis müssen zumindest die Grundsätze für diese Bereiche in einem von den Stimmberechtigten verabschiedeten Gesetz festgelegt werden. Die weitere Regelung kann dann gesetzlich dem Grossen Rat übertragen werden, wobei dieser Teilbereiche wiederum der Standeskommission zur Regelung überlassen kann. Diese Neustrukturierung mit der Umlagerung grundlegender Bestimmungen auf die Gesetzesesebene soll im Nachgang zum Entscheid über die totalrevidierte Kantonsverfassung vorgenommen werden.

Art. 39 Finanzen

Wie bereits in Kapitel 5.3 beschrieben, wird das System der Finanzzuständigkeit angepasst. Zum einen werden die Kompetenzgrenzen aufgrund der erheblich gestiegenen Finanzkraft des Kantons angehoben. Zum anderen wird dem Grossen Rat ein Bereich zur abschliessenden Entscheidung zugewiesen. Damit wird ein bisheriger struktureller Mangel behoben.

Art. 40 Wahlen

Die heutige Zuständigkeit des Grossen Rates für Wahlen wird inhaltlich übernommen. Der Auftrag, für das Bezirksgerichtspräsidium die Anstellungsbedingungen zu regeln, wird ins Gerichtsorganisationsgesetz verlagert, wo gleichzeitig die Grundsätze für die Anstellung der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten festgelegt werden. Dieses Vorgehen entspricht der Neustrukturierung der Regelungszuständigkeit des Grossen Rates, wie sie in der Anmerkung zu Art. 38 nKV beschrieben wird.

Dass der Grosse Rat weitere gesetzliche Wahlen vornimmt, insbesondere für Kommissionen wie die Bodenrechts- oder die Landesschulkommission, entspricht ebenfalls der heutigen Rechtslage.

Art. 41 Entscheidungsbefugnisse

Der Grosse Rat hat nicht nur Rechtsetzungs-, Finanz- und Wahlbefugnisse, er nimmt in verschiedenen Bereichen weitere Sachentscheide vor. Diese Befugnisse werden in Art. 41 nKV zusammengefasst. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen.

Art. 42 Aufsicht

Gemäss Art. 29 Abs. 1 KV überwacht der Grosse Rat den Geschäftsgang aller Behörden. Diese Bestimmung hat in der Praxis immer wieder zu Diskussionen geführt, weil zu wenig klar war, was zu den Aufsichtspflichten und den Aufsichtsrechten des Grossen Rates gehört und wo diese enden. Es wird daher eine Klärung vorgenommen.

Wie in den anderen Kantonen soll der Grosse Rat als Parlament die Oberaufsicht über die staatliche Tätigkeit ausüben. Diese Befugnis nimmt der Grosse Rat wahr, indem er sich Berichte vorweisen lässt und sich damit einen Überblick verschafft, was in den verschiedenen Bereichen der staatlichen Tätigkeit gemacht wird. Ist er mit einer Aufgabenerledigung oder einer Entwicklung nicht einverstanden, kann er die ihm zustehenden gesetzgeberischen Mittel einsetzen und mit einer Neuregelung Korrekturen herbeiführen. Allenfalls kommt hierfür auch eine Steuerung mittels Finanzbeschlüssen in Frage. So kann der Grosse Rat beispielsweise in gewissen Grenzen Einfluss auf die Erweiterung oder Kürzung von Budgetpositionen nehmen.

Soweit es als notwendig erachtet wird, dass der Grosse Rat in bestimmten Bereichen eine erweiterte Aufsicht führt, kann dies gesetzlich so vorgesehen werden. Diese Situation besteht heute bereits im Verhältnis zur Ständekommission und zur Verwaltung. Der Grosse Rat kontrolliert die Tätigkeit von Ständekommission und Verwaltung über die Staatswirtschaftliche Kommission kontinuierlich und in beträchtlicher Tiefe. Hierfür ist allerdings nach heutiger Rechtsauffassung eine gesetzliche Grundlage nötig. Diese wird im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung mit einer Verankerung der Grundlagen für die grossrätliche Aufsicht gegenüber der Ständekommission und der Verwaltung im Staatsorganisationsgesetz vorgenommen. Im Bereich der Justiz wurde die Aufsichtsregelung im Gerichtsorganisationsgesetz bereits mit dem Landsgemeindebeschluss vom 28. April 2019 präzisiert.

Für die unmittelbare Aufsicht über das Staatswesen ist, wo nicht anderweitige gesetzliche Regelungen bestehen, die Ständekommission zuständig (Art. 46 nKV). In diesem Bereich nimmt der Grosse Rat seine Oberaufsicht in der Praxis mittels Berichterstattung durch die Ständekommission wahr, insbesondere mit der Prüfung und Diskussion der Geschäftsberichte der Verwaltung und der Gerichte. Bei bestimmten Anstalten sind zudem selbständige Berichte gesetzlich vorgesehen, etwa bei der Kantonalbank oder der kantonalen Ausgleichskasse. Bei Bedarf kann der Grosse Rat noch weitere Berichte verlangen. Umgekehrt kann auch die Ständekommission von sich aus über Vorgänge oder Tätigkeiten berichten, um den Grossen Rat und die Öffentlichkeit über Besonderheiten zu informieren.

Die Oberaufsicht vermittelt dem Grossen Rat kein direktes Weisungsrecht. Dies verbietet die Gewaltentrennung. Der Grosse Rat kann aber beispielsweise mit neuen Gesetzesvorlagen oder Finanzbeschlüssen Verhaltensänderungen im gewünschten Sinn bewirken.

E.3 Standeskommission

Art. 43 Aufgaben

Die Standeskommission ist die oberste Exekutivbehörde des Kantons. Sie leitet die Verwaltung und ist besorgt für den Vollzug. Sie ist im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Rechte des Grossen Rates sowie der Landsgemeinde verantwortlich für die Bestimmung der politischen Ziele des Kantons und deren Umsetzung. Die Regelung gemäss Abs. 1 entspricht der heutigen Situation und den Verhältnissen in den anderen Kantonen.

Die Auflistung der heutigen Aufgaben in Art. 30 KV wird neu strukturiert, gestrafft und präzisiert. Die wichtigste Aufgabe ist nach wie vor der Vollzug von Gesetzen und Beschlüssen der Landsgemeinde sowie des Grossen Rates. Hierfür steht ihr die Verwaltung zur Verfügung, die unter der Leitung der Standeskommission steht. Als Gesetzgebungsorgan ist die Standeskommission hauptsächlich im Bereich von technischen Vorschriften und von Regelungen mit hohem Wechselrhythmus tätig.

Der Standeskommission stehen keine abschliessenden Regelungskompetenzen für bestimmte Fachgebiete oder Regelungsbereiche zu. Die Befugnis für den Erlass generell-abstrakter Erlasse ergibt sich aus der Verfassung, den Gesetzen und den grossräumlichen Verordnungen sowie aus den Vollzugsaufgaben. Im Regelfall enthalten die Gesetze oder Verordnungen entsprechende Delegationsnormen. Soweit für den Vollzug von Verordnungsrecht weitere Detailregelungen notwendig sind, kann sich die Regelungskompetenz der Standeskommission auch aus ihrer Stellung als oberste Verwaltungsbehörde im Kanton ergeben.

Die Standeskommission ist für die Vertretung des Kantons zuständig. Dies betrifft das Aussenverhältnis, also insbesondere den Kontakt mit den Mitständen und dem Bund, aber auch die innerkantonale Vertretung. Die Aufgabe hängt eng mit der Aufgabe als Vollzugsbehörde zusammen.

Die Aufgabe der Vertretung des Kantons bedeutet nicht, dass die beiden weiteren Gewalten im Kanton nicht ebenfalls in interkantonalen Gremien tätig sein und weitere Vertretungsaufgaben im Aussen- und Innenverhältnis wahrnehmen könnten. Der Grosse Rat wird sich wie bis anhin in parlamentarischen Interessenverbänden engagieren oder den Austausch mit anderen Parlamenten pflegen. Analoges gilt auch für die Gerichte.

Es gehört zu den zentralen Vollzugsaufgaben einer Regierung, dass sie die Ziele und Mittel der staatlichen Tätigkeit im Rahmen von gesetzlichen oder anderweitigen übergeordneten Vorgaben festlegt. Nur auf diese Weise lassen sich langfristige, stabile Entwicklungen bewirken.

Die Erledigung von Aufgaben, die einer Regierung als solcher zufallen, wird schon heute in Art. 30 Abs. 5 KV genannt. Es ergeben sich mithin keine materiellen Änderungen.

Die heutige Bestimmung über den Abschluss von Programmvereinbarungen (Art. 30 Abs. 9 KV) wird auf die Gesetzesebene verschoben. Mit solchen Vereinbarungen werden keine unmittelbaren Verpflichtungen eingegangen. Die Vereinbarungen enthalten im Wesentlichen Absichtserklärungen, die für den Fall der Umsetzung verbunden sind mit einem bestimmten Finanzierungsschlüssel. Der Kanton bekundet mit den Programmvereinbarungen die Absicht, in einem Fachbereich bestimmte Ziele anzuordnen zu wollen. In welcher Weise er dies machen will und mit welchen Mitteln, richtet sich allerdings nach den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen. Besteht kein gesetzlicher Auftrag, kann der Kanton nicht direkt gestützt auf eine Programmvereinbarung tätig werden. Die Programmvereinbarungen ersetzen nicht die gesetzlichen Grundlagen. Gleich verhält es sich bei der Finanzierung. Für die kantonalen Ausgaben im Bereich der Programmvereinbarungen gelten die üblichen Finanzierungsgrundsätze: Gebundene Ausgaben dürfen getätigt werden, für ungebundene Ausgaben ist ein Ausgabenbeschluss des zuständigen kantonalen Organs erforderlich. Angesichts dieser Sachlage ist es nicht notwendig, den Abschluss von Programmvereinbarungen auf der Verfassungsebene zu regeln. Eine Zuständigkeitsregelung in einem Gesetz reicht hierfür aus. Dies entspricht auch den Regelungsverhältnissen in anderen Kantonen.

Art. 44 Ausgaben

Die heute in Art. 7^{ter} KV enthaltene Finanzkompetenz der Ständekommission wird übernommen. Die Zuständigkeit der Ständekommission ist von den Änderungen bei den Finanzkompetenzen, wie sie im Kapitel 5.3 beschrieben werden, nicht berührt. Die Anpassungen betreffen einzig die Zuständigkeiten des Grossen Rates und der Landsgemeinde.

Art. 45 Vereinbarungen

Die Ständekommission ist zuständig für interkantonale Vollzugsvereinbarungen, soweit nicht eine anderweitige gesetzliche Zuständigkeit vorgesehen ist. Mit solchen Vereinbarungen wird klassischerweise die Zusammenarbeit für eine bestimmte Vollzugsaufgabe festgelegt. Bisweilen werden mit ihnen auch gewisse Aufgaben ausgelagert. Dies ist vor allem in Bereichen möglich, in denen es sich aufgrund der Kleinheit des Kantons nicht rechtfertigt, eine eigene Leistungserbringung aufzubauen. Beispiele dafür sind Leistungsübertragungen im Bereich der Lebensmittelkontrolle, von polizeilichen Spezialdiensten oder der kantonstierärztlichen Tätigkeit.

In verschiedenen Fachbereichen bestehen schon heute Spezialzuständigkeiten der Departemente für den Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen, so etwa im Abfall- oder Abwasserwesen zugunsten des Bau- und Umweltschutzdepartements, im Gesundheitswesen zugunsten des Gesundheits- und Sozialdepartements oder im Schulbereich zugunsten des Erziehungsdepartements. Diese Zuständigkeiten sollen weiterhin bestehen bleiben.

Ist die Standeskommission gemäss der kantonalen oder der Bundesgesetzgebung für einen Regelungsbereich zuständig, soll sie in diesem Umfang auch für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig sein, selbst wenn damit individuelle Rechte oder Pflichten betroffen sind. Ist sie innerkantonal für den Erlass von generellen Regelungen verantwortlich, mit dem Rechte und Pflichten geregelt werden, kann sie die gleichen Regelungen auch mittels interkantonomer Vereinbarungen festlegen. So ist die Standeskommission heute für die Festlegung der kantonalen Gebühren innerhalb der gesetzlichen Vorgaben zuständig. Dieses Recht kann sie auch im interkantonalen Bereich beanspruchen, wenn beispielsweise mit einer interkantonomer Vereinbarung für einen bestimmten Bereich Gebühren festgelegt werden.

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen befugt, in ihrem Zuständigkeitsbereich mit ausländischen Körperschaften Vereinbarungen abzuschliessen (Art. 56 BV). Gleich wie im interkantonomer Verhältnis soll die Standeskommission auch für Vollzugsvereinbarungen mit internationalem Bezug zuständig sein. Derzeit bestehen keine solchen Vereinbarungen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass künftig in Einzelbereichen ein Bedarf entsteht.

Art. 46 Aufsicht

Während der Grosse Rat die Oberaufsicht über die staatliche Tätigkeit ausübt, soll die Standeskommission grundsätzlich für die unmittelbare Aufsicht zuständig sein. Für bestimmte Fachbereiche kann die Gesetzgebung Aufsichtsaufgaben auch den Departementen oder einem Amt übertragen. Dies ist beispielsweise im Bauwesen der Fall, wo Art. 2 des Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) das Bau- und Umweltdepartement beauftragt, den Vollzug der Baugesetzgebung zu überwachen.

Die Beaufsichtigung des Kirchenwesens ist heute in Art. 30 Abs. 7 KV verankert. Die Bestimmung wird materiell übernommen. Es ergeben sich keine Änderungen. Die Aufsicht des Kirchenwesens wird in Art. 46 nKV deshalb separat genannt, weil für sie nicht die übliche Aufsicht gilt. Die Kirchgemeinden sind in kirchlichen Belangen selbstverantwortlich (siehe auch Art. 70 Abs. 1 nKV). In diesem Bereich ist die staatliche Aufsicht eingeschränkt.

Art. 47 Organisatorisches

Die wichtigsten Organisationsgrundsätze für die Standeskommission werden in der Verfassung festgehalten. Ähnlich wie beim Grossen Rat wird die weitere Organisation auf der Gesetzesstufe und in einem Geschäftsreglement der Standeskommission geregelt.

Für die Arbeit der Standeskommission ist der Grundsatz zentral, dass sie als Kollegialbehörde agiert. Bezüglich der Beschlüsse der Standeskommission besteht kein Vorrang des regierenden Landammanns oder der Departementsvorstehenden für ihre jeweiligen Fachbereiche. Die gemeinsam gefassten Beschlüsse sind von den Standeskommissionsmitgliedern gegen innen und aussen einheitlich zu vertreten.

Für die Verteilung der Aufgaben unter ihren Mitgliedern und damit unter den Departementen ist grundsätzlich die Standeskommission zuständig. Dabei ist sie an das Gesetz gebunden, insbesondere an die Neuregelung für die Organisation der Verwaltung in der Verfassung und im Staatsorganisationsgesetz. Die Grundsatzbestimmung in Art. 47 Abs. 2 nKV hat insbesondere eine Bedeutung bei Aufgaben, die neu und noch nicht gesetzlich zugewiesen sind.

Art. 48 Regierender Landammann

Dieses Amt beinhaltet in erster Linie die Führung der Standeskommission, das heisst die Leitung der Standeskommissionssitzungen und die Gewährleistung aller Vorkehren, damit die Behörde als solche einwandfrei funktionieren kann. Dazu gehören beispielsweise die Einberufung von Treffen, die Bereitstellung guter Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit oder die Erarbeitung von Unterlagen für die Standeskommission, die in keine Departementszuständigkeit fallen.

Frau oder Herr regierender Landammann vertritt die Standeskommission nach innen und aussen. Von dieser Grundregelung gibt es indessen im Alltag regelmässig Abweichungen. Die Standeskommission beschliesst für die Teilnahme an Veranstaltungen, an Sitzungen oder in Kommissionen oftmals andere Vertretungen. Dies ist nötig, weil die Vertretung der Standeskommission eine umfangreiche Aufgabe ist, die kaum von einer Person allein besorgt werden kann. Die Grundzuständigkeit bleibt aber bei der Frau oder dem Herrn regierender Landammann.

Die Ausführung der Beschlüsse der Standeskommission geschieht im Regelfall durch die Departemente. Sie sind dafür verantwortlich, dass in ihren Fachbereichen der Vollzug korrekt und zeitgerecht vorgenommen wird. Der Auftrag der Frau oder des Herrn regierender Landammann beschränkt sich in diesem Bereich im Wesentlichen darauf, bei Bedarf tätig zu werden, damit die Standeskommission ihre Aufsichtspflicht wahrnehmen kann.

E.4 Verwaltung

Die kantonale Verwaltung nimmt im Vollzug eine zentrale Rolle ein. Dieser grossen Bedeutung entsprechend, werden neu die Grundlagen der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsarbeit in die Verfassung aufgenommen.

Art. 49 Departemente

Die mit dieser Bestimmung vorgenommenen organisatorischen Regelungen entsprechen den heutigen Verhältnissen. Das Nähere zur Organisation der Departemente und zu ihren Aufgaben findet sich im Staatsorganisationsgesetz und den weiteren Ausführungserlassen (Verordnung über die Departemente vom 26. März 2001, DepV, GS 172.110, und der dazugehörige Standeskommissionsbeschluss über die Departemente, Amtsstellen und Kommissionen vom 3. April 2001, StKB Dep, GS 172.111). Es ergeben sich im Vergleich zu heute keine Änderungen.

Art. 50 Arbeit der Verwaltung

Die Verwaltung soll eine qualitativ gute Arbeit erbringen und diese effizient, zeitgerecht und bevölkerungsnah leisten. Die dafür bestehenden, allgemein anerkannten Grundsätze der Verwaltungsführung sind zu beachten.

Die Bezugnahme auf die Grundsätze der guten Verwaltungsführung bedeutet nicht, dass die Verwaltung jede allgemeine Entwicklung in der Verwaltungsorganisation anderer Kantone mitmachen muss. Die Art der Verrichtung der Verwaltungstätigkeit soll weiterhin primär auf die Verhältnisse im Kanton abgestimmt sein. Die Verwaltungstätigkeit soll aber insgesamt und auf lange Sicht die Ziele einer allgemein akzeptierten guten Verwaltungsführung erfüllen.

E.5 Richterliche Behörden

Die heutige Regelung wird inhaltlich übernommen, aber sprachlich und formal gestrafft. Die im heutigen Verfassungsteil zu den richterlichen Behörden bestehenden Verweise auf die Gesetzgebung werden weggelassen. Dass über die Grundlegung in der Verfassung verschiedene Belange auf der Gesetzes- und im Weiteren auf der Verordnungs- und Standeskommissionsebene geregelt werden, ist ein allgemeiner Grundsatz, der in allen Bereichen gilt und daher nicht bei jeder Einzelfrage wiederholt werden sollte.

Ebenfalls weggelassen wird die Bestimmung, dass die Beurteilung von Zivil- und Strafrechtsfällen auf dem Gesetzeswege an nicht richterliche Behörden oder Amtsstellen übertragen werden kann. Die Möglichkeit der Beurteilung von Zivil- und Strafrechtsfällen durch nichtrichterliche Behörden ist bereits bundesrechtlich vorgesehen, sodass eine Verankerung in der Kantonsverfassung nicht notwendig ist. So regelt insbesondere die Schweizerische Strafprozessordnung einlässlich, welche richterlichen Kompetenzen einer Staatsanwaltschaft zugewiesen werden können. Die wenigen richterlichen Befugnisse, die kantonal einer Verwaltungsbehörde zugewiesen werden, können auf der Gesetzesebene geregelt werden. Dies wird beispielsweise schon heute im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB, GS 211.000) gemacht, wo die Einräumung eines Notwegrechts zulasten der Nachbarschaft in die Verantwortung der Bezirksräte gelegt wird (Art. 1 Abs. 1 lit. a EG ZGB).

Art. 51 Unabhängigkeit

Die Gerichte als dritte Gewalt im Staat sind darauf angewiesen, dass sie im zentralen Bereich der Rechtsprechung Unabhängigkeit geniessen. Sie sind einzig dem Recht verpflichtet. Keine andere Gewalt soll unmittelbar Einfluss nehmen auf die richterliche Entscheidungsfindung. Hierfür ist es nötig, dass die Gerichte über einen angemessenen Grad an organisatorischer Selbständigkeit verfügen. Gleichzeitig ist es aber auch nötig, für die Gerichte die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu setzen. Es handelt sich um ein wichtiges staatliches Organ, das für seine Arbeit einen klaren gesetzlichen Rahmen braucht. Dass solche Rahmenbedingungen sich indirekt auf die richterliche Arbeit auswirken, beispielsweise mit der Festlegung eines gesetzlichen Beschleunigungsgebots oder von auf-

sichtsrechtlichen Massnahmen, ist nicht zu vermeiden. Die Rechtsprechung im Einzelfall und der Kern der Organisationsfreiheit dürfen davon aber nicht tangiert werden.

Die Bestimmung gemäss Abs. 2 entspricht der heutigen Regelung in Art. 25 Abs. 1 GOG.

Art. 52 Organisatorisches

Die heutigen organisatorischen Regelungen werden in dieser Bestimmung zusammengefasst. Die Bestimmung konzentriert sich auf Belange, die allgemeiner Natur sind. Soweit es um Regelungen für das Bezirksgericht und das Kantonsgericht geht, werden diese in den nachfolgenden Artikeln platziert.

Die bisher in Art. 44 KV geregelte Unvereinbarkeit wird neu in Art. 18 nKV berücksichtigt.

Art. 53 Bezirksgericht

Die heutige Regelung wird übernommen und redaktionell gestrafft. Dass die Bezirksrichterinnen und -richter in den Bezirken gewählt werden, wird in Art. 1 Abs. 2 nKV geregelt, wo es um die Wahlzuständigkeit der Bezirke geht.

Art. 54 Kantonsgericht

Auch mit dieser Bestimmung wird bestehendes Recht übernommen.

F. Bezirke und Gemeinden

Die kommunale Ebene im Kanton umfasst die Bezirke und Gemeinden. Mit Gemeinden sind im ganzen Verfassungsentwurf jeweils die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde gemeint.

In der heutigen Verfassung werden die Rollen und Aufgaben der Bezirke und Gemeinden nur bruchstückhaft beschrieben. Zwar bestehen zu allen Körperschaften organisatorische Bestimmungen. Eine Regelung der Zuständigkeiten, der Verantwortungen und der Aufgaben fehlt demgegenüber aber weitgehend. Auch das grundlegende Recht dieser Körperschaften für die Steuererhebung findet in der Verfassung keine Erwähnung.

Das Kapitel ist so gegliedert, dass zunächst die Regelungen gesetzt werden, die sowohl für die Bezirke als auch für die Schul- und Kirchgemeinden und die Feuerschaugemeinde gelten. Danach folgen die spezifischen Regelungen zu den einzelnen Körperschaftstypen.

F.1 Allgemeines

Art. 55 Organisation

Bereits heute haben die Bezirke und Gemeinden faktisch den Status von selbständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Mit Abs. 1 wird daher nur verfassungsrechtlich nachvollzogen, was schon gilt.

Die Bezirke und Gemeinden geniessen im Rahmen der Gesetzgebung eine erhebliche organisatorische Gestaltungsfreiheit. Diesen Freiraum sollen sie so einsetzen, dass die Organisation je nach Ausrichtung der Leistungen zweckmässig ist.

Die Körperschaften geben sich Reglemente. Bei den in der Verfassung genannten Inhalten handelt es sich um eine Minimalausstattung. Aus Gesetzen oder den konkreten Umständen kann sich ein erweiterter Regelungsbedarf ergeben. Beispielsweise enthält das Schulgesetz vom 25. April 2004 (SchG, GS 411.000) eine relativ umfangreiche Umschreibung des Regelungsinhalts von Schulgemeinden. Diese Bestimmung ist bei der Erarbeitung und beim Erlass von Schulreglementen selbstverständlich zu beachten. Ebenso sind etwa bedeutende neue Aufgaben, die eine Körperschaft übernimmt, im Reglement zu berücksichtigen.

Da es sich bei den Gemeindereglementen um rechtsetzende Erlasse im Sinne von Art. 24 Abs. 3 nKV handelt, müssen sie von den Stimmberechtigten verabschiedet werden.

Im Normalfall werden die für eine Körperschaft erforderlichen Regelungen in einem Reglement zusammengefasst. Es ist aber selbstverständlich nicht ausgeschlossen, für bestimmte Bereiche separate Reglemente zu erlassen.

Art. 56 Stimmberechtigte

Die Verfassung und die weitere kantonale Gesetzgebung enthalten verschiedene Bestimmungen, welche die Abstimmungs- und Wahlbefugnisse der Stimmbevölkerung der Bezirke und Gemeinden regeln. Die Bezirks- und Gemeindereglemente weisen den Stimmberechtigten häufig darüber hinausgehende Befugnisse zu, beispielsweise weitere Stimm- oder Antragsrechte. So können beispielsweise 50 Stimmberechtigte des Bezirks Schlatt-Haslen die Abhaltung einer ausserordentlichen Bezirksgemeinde verlangen. Solche zusätzlichen Rechte dürfen eingeräumt werden, solange damit nicht gegen übergeordnete gesetzliche Bestimmungen verstossen wird.

Die Beschlussfassung der Stimmberechtigten ist sowohl an der Urne als auch an einer Versammlung möglich. Welche Form in einer Körperschaft gilt, ist im Reglement festzuhalten. Wie der Wechsel von Versammlungsabstimmungen zu Urnenabstimmungen vonstattengehen muss, ist kantonal-gesetzlich geregelt.

Ob die Stimmabgabe an einer Versammlung offen oder geheim vorgenommen wird, ergibt sich aus den jeweiligen Reglementen oder dem übergeordneten kantonalen Recht. Denkbar ist auch eine Regelung, dass für bestimmte Geschäfte eine geheime Abstimmung durchgeführt, ansonsten aber offen ausgemehrt wird.

Art. 57 Aufgaben

Das kantonale Recht enthält in verschiedenen Sachbereichen Aufgabenzuweisungen an die Bezirke und Gemeinden. Für die Bezirke sind diese Hauptaufgaben im Regelfall in kantonalen Gesetzen vorgegeben (Baugesetz, Strassengesetz, Wanderweggesetz, Hundegesetz, Verordnung über den Natur- und Heimatschutz). Auch der Schulauftrag der Schulgemeinden wird im kantonalen Schulrecht weitgehend festgelegt. Bei den Kirchgemeinden beschränkt sich das kantonale Recht auf die Umschreibung des Grundauftrags. Für die Feuerschau-

gemeinde wird der Aufgabenkreis auf der Gesetzesstufe umrissen. Sowohl für die Bezirke als auch für die Feuerschaugemeinde sollen die Hauptaufgaben im neuen Staatsorganisationsgesetz festgehalten werden.

Jede Körperschaft kann im Rahmen ihres Grundauftrags weitere Aufgaben übernehmen. Bei den Bezirken sind dies insbesondere Aufgaben im örtlichen Versorgungsbereich. Auch bei den Schulgemeinden verhält es sich so, dass sie mit der Bereitstellung von Spielplätzen oder Mehrzweckhallen regelmässig Angebote zugunsten der Allgemeinheit unterhalten. Die Feuerschaugemeinde engagiert sich zusätzlich zu ihrem Grundauftrag im Bereich der Glasfasererschliessung.

Die Bezirke und Gemeinden geniessen im Rahmen des übergeordneten Rechts Autonomie. Sie können die entsprechenden Belange grundsätzlich so regeln, wie sie dies wünschen. Sie sind aber an die Grundsätze des staatlichen Handelns gebunden, namentlich an das Legalitätsprinzip. Ihre Regelungen dürfen zudem nicht gegen das geschriebene übergeordnete Recht verstossen oder den Zweck des übergeordneten Rechts vereiteln.

Die Ausstattung der Bezirke und Gemeinden mit einer Gemeindeautonomie bedeutet, dass der Kanton in seinem Vollzug den Gestaltungsbereich dieser Körperschaften beachten muss. Die Bezirke und Gemeinden haben das Recht, sich mit Autonomiebeschwerden gegen Eingriffe in ihren verfassungsmässig gewährleisteten Gestaltungsbereich zu wehren.

Die Autonomie gilt allerdings nur, soweit das kantonale Recht den Bezirken und Gemeinden einen Gestaltungsspielraum belässt. Demgemäss können mit kantonalen Gesetzen und gesetzmässig erlassenen Ausführungsrecht die Aufgaben der Bezirke und Gemeinden angepasst und damit der Autonomiebereich eingeschränkt werden. Auch neues Bundesrecht kann unmittelbar in den Gestaltungsspielraum eingreifen. Die Autonomie ist mithin nicht absolut und unveränderbar gewährt. Sie gilt nur im Rahmen des übergeordneten Rechts, das sich jederzeit ändern kann.

Art. 58 Führung

Die Hauptaufgaben der Exekutiven der kommunalen Körperschaften werden in der Verfassung genannt. Da diese Hauptaufgaben in allen kommunalen Körperschaften gleich sind, werden sie in einer Verfassungsbestimmung zusammengefasst. Damit kann die Regelung zu den einzelnen Körperschaften entlastet werden.

Den Exekutivbehörden obliegt in erster Linie die Führung des jeweiligen Gemeinwesens. Ihnen kommt damit eine analoge Funktion zu wie der Standeskommission für den Kanton. Welche Aufgaben sie konkret zu erfüllen haben, richtet sich im Wesentlichen nach den Gesetzen und den weiteren kantonalen Erlassen sowie insbesondere nach den Reglementen ihres Bezirks, ihrer Schul- oder Kirchgemeinde oder der Feuerschaugemeinde. Sie sind verantwortlich für die Führung der Körperschaft. Sie nehmen für diese die politische und strategische Planung vor. Sie bereiten die politischen Geschäfte vor und holen die erforderlichen Entscheide der Stimmberechtigten ein. Weiter sind sie verantwortlich für den Vollzug der getroffenen Entscheide der Stimmberechtigten.

Im Rahmen der gesetzlichen oder reglementarischen Vorgaben obliegt ihnen die Ansetzung von Versammlungen und Urnenabstimmungen. Die Anordnung von ausserordentlichen Abstimmungen und Wahlen liegt in jedem Fall in ihrer Kompetenz.

Art. 59 Behördenorganisation

Die kommunalen Exekutiven haben bereits heute entweder fünf oder sieben Mitglieder. Dieser Sachverhalt wird in der Verfassung verankert.

Gemäss der heutigen Regelung zählt der Bezirksrat mindestens fünf Mitglieder (Art. 36 Abs. 1 KV). Diese offene Bestimmung warf in der praktischen Umsetzung immer wieder Fragen auf, vor allem bei Ausfällen einzelner Ratsmitglieder. Sodann wurde gelegentlich die Frage aufgeworfen, ob eine Reglementsbestimmung möglich ist, gemäss welcher der Bezirksrat fünf bis sieben Mitglieder umfasst. Da die Anzahl der Mitglieder des Bezirksamts organisatorisch, aber wohl auch für die Bevölkerung, von grosser Bedeutung ist, sollte diese jederzeit eindeutig bestimmt sein. Im Reglement ist daher abschliessend festzulegen, ob der Rat fünf oder sieben Mitglieder zählt. Dies ist bereits heute der Fall. Die Regelung entspricht damit den heutigen gelebten Verhältnissen.

Für die Schulräte hält das heutige Recht fest, dass sie fünf bis neun Mitglieder haben (Art. 65 Abs. 1 lit. b SchG). Auch hier ist zu betonen, dass die Anzahl der Ratsmitglieder für die Organisation und die Bevölkerung von erheblicher Bedeutung ist und im Reglement eindeutig festgehalten werden muss. Heute haben alle Schulgemeinden im Kanton Räte mit fünf oder sieben Mitgliedern. Es ist davon auszugehen, dass in der heutigen Zeit und auch künftig kein Bedarf mehr besteht für Schulräte mit neun Mitgliedern. Die Zahl wird daher auch für sie mit fünf oder sieben Mitgliedern festgelegt.

Analog zur Rolle als regierender Landammann beim Kanton soll die Person, welche das Amt als regierender Hauptmann innehat, die Sitzungen des Bezirksamts und die Bezirksversammlungen leiten. Analoges gilt für die Präsidentinnen und Präsidenten der Schul- und Kirchenräte sowie der Feuerschaukommission. Dies entspricht ebenfalls den heutigen Begebenheiten.

F.2 Bezirke

Art. 60 Aufgaben

Für die erforderliche örtliche Versorgung mit staatlichen Leistungen sind im Rahmen des kantonalen Rechts grundsätzlich die Bezirke zuständig. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der weiteren örtlich tätigen Körperschaften und dort insbesondere der Schulgemeinden. Soweit örtliche Leistungen aufgrund ihrer Natur einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen, ist der Kanton zuständig (siehe Art. 22 Abs. 3 nKV). In diesen Fällen müssen die Bezirke nichts unternehmen, und es obliegt dem Kanton, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dies hat der Kanton beispielsweise getan, indem er sich für die Breitbanderschliessung ausserhalb der Bauzonen einsetzt (siehe Abstimmungsvorlage «Beitrag an die Breitbanderschliessung» vom 9. Mai 2021). Der Kanton kann

sich allerdings darauf beschränken, die kantonale Vereinheitlichung einzig auf der Regelungsstufe vorzunehmen und den Vollzug sowie die Finanzierung den örtlich zuständigen Bezirken und Schulgemeinden zu überlassen.

Die Bereitstellung einer örtlichen Grundausrüstung kann auch gemeinschaftlich vorgenommen werden. Dies entspricht den heutigen Verhältnissen. So haben etwa die Bezirke des inneren Landesteils die Aufgabe übernommen, den Sportplatz Schaies zu bauen und zu betreiben. Dort ist in gemeinschaftlicher Zusammenarbeit der Bezirke eine Infrastruktur entstanden, die sowohl für die einzelnen Bezirke als auch für den ganzen inneren Landesteil von Bedeutung ist.

Kantonalrechtlich sind den Bezirken heute Aufgaben in den folgenden Sachgebieten zugewiesen:

- Ortsplanung und Bauwesen
- Feuerpolizei und Feuerwehren
- Natur- und Heimatschutz
- Bezirksstrassen
- Flurstrassen
- Wanderwege
- Gastgewerbewesen
- Schiesswesen
- Hundewesen

Das kantonale Recht kann den Bezirken weitere Aufgaben zuweisen oder die bestehende Aufgabenverteilung ändern.

Zusätzlich zur gesetzlichen Zuweisung von Aufgaben ist auch die Übertragung von Verrichtungen mittels Leistungsvereinbarungen möglich. So nimmt beispielsweise der Bezirk Appenzell die betriebliche Führung des dem Kanton gehörenden Hallenbads in Appenzell wahr.

Art. 61 Bezirksgemeinden und Urnenwahlen

Die heutige Regelung wird inhaltlich übernommen. Analog zu den Versammlungen wird für Bezirke mit Urnenabstimmungen festgelegt, dass im Mai eine solche durchzuführen ist. Die Neuregelung gibt daher die heutige Situation wieder. Der Bezirk Oberegg lässt jeweils am Maitermin für die eidgenössische Abstimmung auch über die eigenen Geschäfte abstimmen.

Die Vornahme von Wahlen nach Abs. 2 entspricht den heutigen Verhältnissen.

Der Bezirk Appenzell kennt einen Zweijahreswechsel für das Amt des regierenden und des stillstehenden Hauptmanns. Diese Möglichkeit wird als Wahloption in die Verfassung aufgenommen.

F.3 Schul- und Kirchgemeinden

Art. 62 Aufgaben

Dass die Schulgemeinden für die Volksschule verantwortlich sind, ist schon heute so. Zu dieser Aufgabe gehört allerdings nicht nur der Unterricht, sondern auch die Voraussetzungen, die für einen erfolgreichen Unterricht notwendig sind. Ihnen obliegt damit auch die Organisation der notwendigen Transporte für Schülerinnen und Schüler, mit denen unzumutbar lange oder beschwerliche Schulwege zumutbar gemacht werden.

Das kantonale Recht kann den Schulgemeinden weitere schulnahe Aufgaben übertragen. Dies wurde mit der Mitfinanzierung des Hallenbadbetriebs und der gemeinsamen Bibliothek im inneren Landesteil gemacht. Für die schulergänzenden Betreuungsmassnahmen hat der Grosse Rat im Sinne eines befristeten Versuchs eine weitere Übertragung beschlossen. Die Aufgabenübertragung muss aber in jedem Fall einen Zusammenhang oder eine Nähe zum Grundauftrag der Führung der Volksschule haben. Im Falle der schulergänzenden Betreuung besteht diese Nähe darin, dass eine enge organisatorische Abstimmung zwischen dem Schul- und Betreuungsbetrieb notwendig ist, dass in den Schulgemeinden viel Know-how für Betreuungsarbeit und deren Organisation besteht und dass die meisten Schulgemeinden über eine gute Infrastruktur für solche Angebote verfügen.

Die kantonale Regelung zu den Aufgaben der Kirchgemeinden beschränkt sich auf die Nennung des Grundauftrags. Die Kirchgemeinden können allerdings von sich aus Leistungen erbringen, die über den Grundauftrag hinausgehen, sofern ein Zusammenhang oder eine Nähe zu diesem besteht.

Art. 63 Versammlungen und Urnenabstimmungen

Die Versammlungen der Schul- und Kirchgemeinden finden im ganzen Kanton im Frühjahr statt. Eine Einschränkung auf einen bestimmten, engeren Zeitraum ist nicht nötig.

F.4 Feuerschaugemeinde

Art. 64 Aufgaben

Die Feuerschaugemeinde ist nach heutigem Verständnis eine Spezialgemeinde, die ganz bestimmte staatliche Aufgaben wahrnimmt. Ihre ursprüngliche Aufgabe war die Feuerbekämpfung. Mit der Zeit ergab sich eine Erweiterung der Aufgaben, sodass die Feuerschaugemeinde heute namentlich in den Bereichen der Ortsplanung, der Wasser- und Energieversorgung und des Feuerschutzwesens tätig ist.

Die Feuerschaugemeinde ist eine Gebietskörperschaft. Alle auf ihrem Gebiet lebenden Personen sind Mitglieder der Feuerschaugemeinde. Das Gebiet umfasst bezirksübergreifend das Dorf Appenzell. Die Grenzen sind schon heute in einem Grossratsbeschluss abschliessend festgelegt (Grossratsbeschluss über den Grenzbeschrieb der Feuerschaugemeinde Appenzell vom 29. November 1962,

GS 175.250). Der Umstand, dass heute die Feuerschaugemeinde als einzige Gebietskörperschaft im Kanton nicht in der Verfassung erwähnt wird sowie die grosse Bedeutung der Feuerschaugemeinde für den Kanton rechtfertigen es, sie als Spezialgemeinde in der Kantonsverfassung mitzuberoücksichtigen.

Die Aufgaben der Feuerschaugemeinde sollen wie bisher auf der Gesetzesstufe festgelegt werden. Es handelt sich um Aufgaben in den Bereichen Ortsplanung und Bauwesen, Feuerschutzwesen sowie Wasser- und Energieversorgung. Zudem hat die Feuerschaugemeinde auch immer wieder Aufgaben übernommen, die im Zusammenhang mit ihren gesetzlichen Aufgaben stehen. So hat sie sich insbesondere bei der Breitbanderschliessung ihres Gebiets eingesetzt. Mit ihrem bestehenden, umfangreichen Leitungsnetz ist sie für diese Aufgaben prädestiniert.

Sollen Anpassungen an den Aufgaben der Feuerschaugemeinde vorgenommen werden, ist dafür das Organ zuständig, welches die Aufgabe erteilt hat. Über Änderungen an den Hauptaufgaben, die im Staatsorganisationsgesetz einzeln festgehalten werden sollen, ist daher die Landsgemeinde zuständig. Der Grosse Rat als weiteres Organ kommt nur noch für Entscheide über untergeordnete Aufgaben in Betracht, die er der Feuerschaugemeinde als Gesetzgeber zugewiesen hat, beispielsweise bestimmte Pflichten der Stützpunktfeuerwehr im Bereich des Feuerschutzes (Art. 15 der Feuerschutzverordnung vom 30. November 1999, GS 963.110). Würde allerdings die Landsgemeinde die Feuerschutzaufgaben der Feuerschaugemeinde insgesamt einer anderen Körperschaft zuweisen, würde auch das Ausführungsrecht des Grossen Rates mitübertragen oder hinfällig.

Nicht als Aufgabe der Feuerschaugemeinde gelten Verrichtungen, die sie mittels einer Leistungsvereinbarung von anderen Körperschaften übernimmt. Dies ist beispielsweise im Verhältnis mit dem Bezirk Appenzell der Fall, wo die Feuerschaugemeinde auch ausserhalb der Funktion als zentrale Stützpunktfeuerwehr Aufgaben im Bereich des Feuerwehrwesens wahrnimmt. Solche Aufgaben kann die Feuerschaugemeinde in ihrem Leistungsbereich übernehmen. Sie ist dazu aber nicht verpflichtet, sondern lediglich mittels Vereinbarung gebunden.

Für neue Aufgaben, die allenfalls der Feuerschaugemeinde hoheitlich zugewiesen werden, ist ohnehin die Landsgemeinde zuständig, denn nach Art. 24 Abs. 3 nKV bedürfen grundlegende organisatorische Festlegungen, wozu die Zuweisung neuer Aufgaben an eine öffentlich-rechtliche Körperschaft fraglos gehört, einer Grundlage in einem von den Stimmberechtigten verabschiedeten Erlass. Im Falle von kantonalem Recht müsste also ein Erlass der Landsgemeinde geschaffen oder geändert werden.

Mit der Festlegung einer Zuständigkeitsregelung für die Änderung von Aufgaben der Feuerschaugemeinde ist klar, dass es für eine Änderung an den Aufgaben der Feuerschaugemeinde keinen zusätzlichen Entscheid der Dunke braucht.

Art. 65 Dunke oder Urnenabstimmung

Die Feuerschaugemeinde führt für ihre Wahlen und Abstimmungen schon seit jeher Versammlungen durch, die sogenannte Dunke. Als Gemeinde des Kantons Appenzell I.Rh. soll sie aber, gleich wie die anderen Gemeinwesen, die Möglichkeit haben, bei Bedarf auf Urnenabstimmungen umzustellen - sei dies für ausserordentliche Fälle oder als genereller Ersatz für die Dunke.

Wie bei den Bezirken und den Schul- und Kirchgemeinden werden die Wahlen der Feuerschaugemeinde in einem eigenen Absatz aufgeführt.

Dass auch die Feuerschaugemeinde ein von den Stimmberechtigten zu verabschiedendes Reglement haben muss, ergibt sich bereits aus Art. 55 Abs. 3 nKV.

Art. 66 Aufhebung der Feuerschaugemeinde

Würde sich dereinst die Frage ergeben, ob die Feuerschaugemeinde als Körperschaft aufgehoben werden soll, wäre dafür einzig die Landsgemeinde zuständig. Das Einverständnis der Dunke oder der Feuerschaukommission ist hierzu nicht erforderlich. Gleichwohl wird man in einer solchen Situation versuchen, die Aufhebung möglichst im Einvernehmen aller Beteiligten vorzunehmen.

G. Finanzen

Art. 67 Finanzhaushalt

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts gilt als generelle Richtschnur für die finanzielle Führung von Kanton, Bezirken und Gemeinden. Es bezieht sich sowohl auf die Budgetierung als auch auf die Rechnung. Die Vorgabe lässt sich nicht in jedem Jahr erfüllen. Konjunkturreinbrüche oder Krisen können dazu führen, dass vorübergehende Defizite hingenommen werden müssen, aber auch regelmässige Überschüsse im Hinblick auf anstehende Investitionen sind nicht ausgeschlossen. Das Ziel bezieht sich auf einen grösseren Zeitraum. Da aber Korrekturen beim Finanzhaushalt oft eine längere Zeit beanspruchen, gebietet es die Sorgfalt, dass mit einem Planungs- und Steuerungshorizont von mehreren Jahren vorgegangen wird.

Für die Budgets und Rechnungen werden die in der Rechnungslegungslehre anerkannten Prinzipien, nämlich Transparenz, Verständlichkeit und Stetigkeit, festgehalten. Diese Prinzipien liegen auch dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 zugrunde, das beim Kanton schon seit einigen Jahren zur Anwendung gelangt.

Zum Ausgleich struktureller Unterschiede der Bezirke sowie der Schulgemeinden unterhält der Kanton ein Finanzausgleichssystem. Der Mechanismus ist im Finanzausgleichsgesetz vom 28. April 2002 (FAG, GS 613.000) beschrieben. In der Verfassung geht es lediglich um den Grundsatz, dass der Kanton für einen angemessenen Ausgleich sorgt.

Heute beruht der Finanzausgleich einzig auf Zahlungen des Kantons an die Bezirke und Schulgemeinden. Die Verfassungsbestimmung würde allerdings auch die Möglichkeit von horizontalen Ausgleichszahlungen zulassen. Bei dieser Variante könnte zusätzlich ein Ausgleich zwischen unterschiedlich starken Körperschaften der gleichen Ebene vorgenommen werden. Beispielsweise könnten finanzstarke Schulgemeinden zugunsten von finanzschwächeren Schulgemeinden angemessene Beiträge in den Finanzausgleichstopf leisten. Zur Umsetzung dieser Möglichkeit wäre indessen das Finanzausgleichsgesetz zu revidieren; es wäre also in jedem Fall ein Landsgemeindeentscheid notwendig.

Art. 68 Steuern

Der Kanton, die Bezirke und die Gemeinden erheben schon heute im Rahmen der Steuergesetzgebung eigene Steuern. Neu ist, dass die Steuererhebung nun auch in der Verfassung Erwähnung findet. Dies erscheint gerechtfertigt, da die Steuererhebung für die Körperschaften und die dortige Bevölkerung von zentraler Bedeutung ist. In der Praxis ändert sich damit nichts.

Die einzige Gemeinde, die keine Steuern erhebt, ist die Feuerschaugemeinde. Sie deckt ihre Aufwände mit Gebühren und Abgaben. Dies braucht in der Verfassung nicht eigens erwähnt zu werden, weil mit dem Verweis auf die Steuergesetzgebung nicht ausgeschlossen wird, dass einzelne Körperschaften, konkret die Feuerschaugemeinde, keine Steuern erheben.

Auch mit der restlichen Bestimmung werden lediglich die heutigen Verhältnisse wiedergegeben.

Art. 69 Staatshaftung

Bereits heute haftet der Kanton für Schäden, die in Ausübung der amtlichen Tätigkeit durch widerrechtliche Handlungen oder Unterlassungen entstanden sind (Art. 26 Abs. 1 der Personalverordnung vom 30. November 1998, PeV, GS 172.310). Mitarbeitende, die dem Kanton vorsätzlich oder grobfahrlässig Schaden zufügen, haften ihm dafür nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 26 Abs. 2 PeV). Für Schäden, die von Behördenmitgliedern verursacht werden, besteht eine analoge Bestimmung in Art. 5 der Behördenverordnung vom 15. Juni 1998 (BehV, GS 170.010).

Da die Regeln der Personalverordnung für die Bezirke und Gemeinden subsidiär gelten (Art. 1 Abs. 2 PeV) und nur in wenigen dieser Gemeinwesen eigenes Personalrecht besteht, gilt die Staatshaftung faktisch schon heute für die Bezirke und Gemeinden. Ähnlich ist die Lage bei den Behördenmitgliedern zu beurteilen, wo die kantonale Behördenverordnung häufig auch für die Behörden der Bezirke und Gemeinden herangezogen wird.

Das Rückgriffsrecht nach Abs. 2 gilt nicht nur, wenn ein Drittschaden verursacht wurde, sondern auch, wenn der Kanton, ein Bezirk oder eine Gemeinde durch eigene Arbeitnehmende geschädigt wird. In erster Linie trägt der Staat bei dieser Konstellation den entstandenen Schaden. Er kann aber bei einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verursachung auf die fehlbaren Arbeitnehmenden zugreifen.

Keine unmittelbare Staatshaftung besteht, wenn das Gemeinwesen Dritte mit einer amtlichen Verrichtung betraut. Diese Beauftragten haften nach dem Obligationenrecht, der Kanton oder die Gemeinde allenfalls als Auftraggebende.

H. Kirche und Staat

Art. 70 Religionsgemeinschaften

Die Bestimmung entspricht im Grundsatz der heutigen Regelung in Art. 3 KV. Die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche sind als Religionsgemeinschaften staatlich anerkannt. Das Recht, dass die beiden Kirchen ihre inneren Angelegenheiten selbständig regeln, wird in der Neufassung etwas genauer und verständlicher gefasst: Die Kirchen sind in ihren kirchlichen Belangen frei. In diesem Bereich geniessen sie die aufgrund ihres eigenen Auftrags nötige Gestaltungsfreiheit.

Im Bereich der Organisation als Gemeinwesen des kantonalen Rechts unterstehen die Kirchgemeinden dem staatlichen Recht. So werden insbesondere Organisations- und Strukturfragen durch das kantonale Recht bestimmt. Heute finden sich diese Regelungen namentlich in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen.

Die Verfassung hält in Art. 70 Abs. 1 nKV fest, dass sich die staatlich anerkannten Kirchen in der Regel als Kirchgemeinden konstituieren. Dies trifft heute für die römisch-katholische Kirche vollständig zu, bei der evangelisch-reformierten Kirche bildet der innere Landesteil eine Kirchgemeinde, während für den äusseren Landesteil keine eigenständige körperschaftliche Struktur besteht. Für diesen Personenkreis bestehen interkantonale Verträge mit den angrenzenden Kirchgemeinden, sodass die in Oberegg lebenden Reformierten sich dort einbringen und ihre Rechte geltend machen können.

Art. 71 Interkantonale Verhältnisse

Der heutige Art. 46 Abs. 6 KV wird als Abs. 1 nKV übernommen und redaktionell leicht angepasst.

Mit Abs. 2 wird eine Spezialität für die evangelisch-reformierte Kirche geregelt. Diese ist bereits heute der Landeskirche beider Appenzell angeschlossen. Organisatorisch handelt es sich dabei allerdings entgegen dem Namen um eine Körperschaft des Kantons Appenzell A.Rh. Die Beteiligung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Appenzell ist daher technisch gesehen ein teilweiser Anschluss an eine ausserkantonale Körperschaft. Eine solche ist nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage möglich. Für die Verträge nach Art. 71 nKV ist der Grosse Rat zuständig. Dieser legt im Rahmen der weiteren gesetzlichen Vorgaben den Inhalt fest. Solche Vorgaben betreffen namentlich die staatliche Struktur und Organisation der Kirchgemeinden sowie die Steuerhoheit und den Rechtsschutz. Der Vertrag über das Verhältnis von Innerrhoder Evangelisch-Reformierten zur Evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell und zu Ausserrhoder Kirchgemeinden vom 21. November 2016 (GS 180.301) enthält daher die Regelung, dass die staatliche Zuständigkeit zur Regelung des Bestands und der

Grenzen der Kirchgemeinde, der örtlichen Zugehörigkeit der Gemeindemitglieder, der Stimm- und Wahlberechtigung sowie der Steuererhebung und des Rechtsschutzes vorbehalten bleiben.

Im Übrigen können die Kirchgemeinden - gleich wie die Bezirke und die übrigen Gemeinden - für die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben interkantonale Vereinbarungen abschliessen, die jedoch der Genehmigung durch die Standeskommission unterliegen.

Art. 72 Klöster

Die bisherige Bestimmung, dass der Staat die Sicherheit des korporativen geistlichen Vermögens gewährleistet und die Verwaltung der klösterlichen Vermögen unter dem Schutz des Staats stehen, hat heute nicht mehr die Bedeutung, die sie zur Zeit der Erarbeitung der heutigen Verfassung, also gegen Ende des 19. Jahrhunderts, noch hatte. Der Kulturkampf, auf dessen Hintergrund die bisherige Bestimmung geschaffen wurde, ist weitgehend überwunden. Aus heutiger Sicht erscheint es ausreichend, die Stellung und den Bestand der Klöster staatlich zu garantieren sowie im Gegenzug eine staatliche Aufsicht zu statuieren.

Die Gewährleistungspflicht des Staats bezieht sich in erster Linie auf den Verzicht auf staatliche Eingriffe gegenüber Klöstern. In einer Zeit, in welcher in verschiedenen Kantonen der Schweiz Klöster enteignet wurden, war diese Zusicherung von grosser Bedeutung. Das Bekenntnis, dass die Klöster unter dem Schutz des Staats stehen, ist aber auch noch heute von Belang. Während in anderen Kantonen der Schutz der Klöster durch die dortigen Landeskirchen wahrgenommen wird, gilt es für den Kanton Appenzell I.Rh. festzuhalten, dass hier keine Landeskirche entstanden ist, die sich dieser kulturhistorisch bedeutsamen Aufgabe annehmen könnte. Hier hat diese Aufgabe stets der Kanton übernommen. Zum Schutz der klösterlichen Vermögen gehört traditionellerweise auch eine gewisse Beratung und die Aufsicht. Die Umschreibung dieser Pflichten wird auf der Gesetzesstufe vorgenommen.

Die Klostersgemeinschaften selbst hatten schon bisher und haben auch künftig gegenüber dem Staat keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Unterstützung, insbesondere nicht auf Leistungen zugunsten der Gemeinschaften oder der Erhaltung der Gebäulichkeiten. Wenn der Staat die Instandstellung klösterlicher Gebäude unterstützt, macht er dies aus denkmalpflegerischen oder kulturhistorischen Gründen, und nicht, weil er hierzu nach Art. 72 nKV verpflichtet wäre.

I. Änderung der Verfassung

Art. 73 Allgemeines

Die Verfassung kann schon heute jederzeit ganz oder teilweise geändert werden. Die Regelung entspricht den Vorgaben von Art. 51 Abs. 1 BV, gemäss welchen die Kantonsverfassungen auf demokratischem Wege revidiert werden können müssen.

Dass sich Teilrevisionen auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränken müssen, ergibt sich heute aus dem Verweis in Art. 48 Abs. 2 KV auf die Bestimmungen zur Initiative in Art. 7^{ter} KV. Neu wird dieser wesentliche Punkt als eigenständige Regelung im Titel «Änderung der Verfassung» geführt.

Art. 74 Totalrevision

Wie bisher müssen Totalrevisionen der Kantonsverfassung, egal ob sie auf dem üblichen Gesetzgebungsweg oder mit einer Initiative angestossen werden, der Landsgemeinde zunächst für einen Grundsatzentscheid unterbreitet werden. Erst wenn der Grundsatzentscheid zur Totalrevision angenommen wurde, ist eine neue Verfassung auszuarbeiten.

Heute wird vorgeschrieben, dass der Grosse Rat eine neue Verfassung ausarbeiten und diese spätestens der dritten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde unterbreiten muss. Diese Vorgaben erscheinen aus heutiger Sicht als zu eng. Zum einen ist der Grosse Rat organisatorisch und verwaltungsmässig nicht genügend ausgerüstet, um die Grundlagenarbeit für eine neue Verfassung in der vollen Breite zu leisten und rasch eine neue Verfassungsvorlage zu schaffen. Zum anderen sind die zeitlichen Ziele für heutige Verhältnisse praktisch nicht mehr zu erfüllen. Die Ausarbeitung einer Vorlage mit dem dazugehörigen breiten Einbezug von Bevölkerung, Verbänden, Parteien und Interessenorganisationen beansprucht im Regelfall deutlich mehr Zeit als die heute vorgesehene Regelfrist. Nur schon für die jetzige Nachführung der Verfassung erweisen sich die zeitlichen Verhältnisse als äusserst knapp. Umso mehr gilt diese Aussage, wenn künftig eine Totalrevision mit substanziellen Neuerungen in Auftrag gegeben würde. Die Vorgaben zum Prozess der Erarbeitung der neuen Verfassung werden daher nicht übernommen. Solche Vorgaben sollen im Falle einer künftigen erneuten Totalrevision aufgrund der dannzumaligen Verhältnisse festgelegt werden. Dies kann gegebenenfalls mit dem Auftrag der Landsgemeinde verbunden werden, dass eine neue totalrevidierte Verfassung ausgearbeitet wird.

Auch die Bestimmung, dass Total- und Teilrevisionen der Verfassung vom Grossen Rat zwingend zweimal gelesen werden müssen, wird nicht übernommen. Zum einen gibt es in der Praxis ganz einfache Teilrevisionen, beispielsweise reine Begriffsanpassungen zur Nachführung einer bundesrechtlichen Änderung, bei denen eine zweite Lesung unnötig ist. Zum anderen gibt es komplexe und umfangreiche Vorlagen, die mehr als zwei Lesungen beanspruchen. Über die Frage, wie viele Lesungen gebraucht werden, soll der Grosse Rat anhand der konkreten Vorlage und deren Komplexität entscheiden.

Neu wird die Möglichkeit vorgesehen, dass bei Totalrevisionen Variantenabstimmungen vorgenommen werden können. Damit kann in Fällen, in denen mehrere Lösungen zur Diskussion stehen, ein endgültiger Entscheid der Landsgemeinde bewirkt und das Risiko gesenkt werden, dass wegen eines strittigen Punkts eine Rückweisung des Geschäfts vorgenommen oder dieses abgelehnt wird. Von dieser Möglichkeit ist aber zurückhaltend Gebrauch zu machen, weil ansonsten die Übersichtlichkeit stark leiden kann. Analoges gilt für die Zahl der Varianten. Abstimmungen zu mehr als zwei Varianten bergen die Gefahr in sich, dass die Übersicht leidet.

J. Schlussbestimmungen

Art. 75 Aufhebung bestehenden Rechts

Mit dem Inkrafttreten der neuen, totalrevidierten Verfassung ist die heutige Verfassung aufzuheben.

Art. 76 Übergangsrecht

Erlasse und Anordnungen, die gestützt auf die bisherige verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung beschlossen wurden, bleiben grundsätzlich in Kraft, auch wenn die Zuständigkeit nach neuer Verfassung ändert. Erst im Falle einer Revision solcher Erlasse und Anordnungen ist die neue Zuständigkeitsordnung zu beachten.

Diese Regelung gilt auch für die abgeschlossenen interkantonalen Verträge, die ohnehin nicht einseitig geändert werden können. Anpassungen an diesen Verträgen wären aber künftig vom zuständigen Organ gemäss neuer Verfassung vorzunehmen. Zur Orientierung und zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit werden in diesen Verträgen im Bedarfsfall Fussnoten gesetzt, mit denen auf die geänderte Situation hingewiesen wird.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Übergangsregelungen wird es aber voraussichtlich noch Detailregelungen brauchen, um den Übergang verträglich zu gestalten. Betroffen ist beispielsweise der Amtszwang, wo vermieden werden soll, dass jemand, der altrechtlich nicht mehr dem Amtszwang untersteht, wegen der Neuregelung wieder unter den Amtszwang fällt. Dieser Fall ist möglich, wenn z.B. jemand unter dem heutigen Recht lange Jahre einer Kommission angehörte, diese Tätigkeit aber im neuen Recht nicht mehr angerechnet wird.

Bei den geänderten Finanzkompetenzen soll vermieden werden, dass bereits überwiesene Kreditanträge wegen der sich ändernden Zuständigkeitsgrenzen wieder zurück an die untere Instanz gegeben werden müssten. Für Art. 67 nKV, wo die Rechnungslegung der Bezirke und Gemeinden geregelt wird, muss eine Umsetzungsfrist festgelegt werden. Die für diese Fälle erforderlichen Übergangsregelungen sollen im Gesetz festgelegt werden, womit die Landsgemeinde zuständig bleibt.

Art. 77 Inkrafttreten

Die Totalrevision der Kantonsverfassung löst Folgearbeiten auf der Gesetzesebene aus. Die Gesetzesänderungen komplettieren die neuen Regelungen in der Verfassung und sind zusammen mit der neuen Kantonsverfassung in Kraft zu setzen. Es ist daher mit der Inkraftsetzung der Verfassung zu warten, bis die Arbeiten an den Gesetzen abgeschlossen und die entsprechenden Vorlagen ebenfalls von der Landsgemeinde angenommen sind. Zwischen der Verabschiedung der neuen Verfassung und der Abstimmung über die nachfolgenden Gesetzesvorlagen dürfen sicher zwei Jahre liegen. Zu beachten ist auch, dass die neue Verfassung dem Bund zur Gewährleistung unterbreitet werden muss und dieses Verfahren ebenfalls bis zu einem Jahr beanspruchen kann.

Es ist geplant, die Bereinigung der Gesetzesebene zügig anzugehen und voranzutreiben, sodass die neue Verfassung spätestens drei Jahre nach der Annahme durch die Landsgemeinde zusammen mit den Gesetzen in Kraft gesetzt werden kann. Diese Frist entspricht jener für die Erarbeitung einer totalrevidierten Kantonsverfassung. Wie dort ist aber auch bei der Inkraftsetzung je nach Verlauf der politischen Prozesse eine Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt möglich.

8. Behandlung der Vorlage im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 19. Juni, 4. September und 4. Dezember 2023 beraten.

Verschiedene Anträge der vorberatenden Kommission, der Standeskommission und aus dem Grossen Rat wurden angenommen, andere verworfen. Nicht berücksichtigt wurden namentlich folgende Anträge:

- Verankerung der Aufgabe des Kantons zur Beziehungspflege mit dem nahen Ausland. Gegen den Antrag wurde eingewandt, dass diese Aufgabe, die schon heute wahrgenommen wird, zu wenig Bedeutung hat, als dass sie in der Verfassung genannt werden müsste.
- Beibehaltung eines Amtszwangs mit acht Jahren. Das Anliegen wurde ange-regt diskutiert, letztlich aber verworfen, weil mit dem Weglassen des Amtszwangs für von Behörden eingesetzte Kommissionen der Amtszwang bei den durch die Stimmberechtigten vergebenen Funktionen gewichtiger wird. Zur Korrektur soll eine Verkürzung des Amtszwangs vorgenommen werden.
- Stimmrecht bereits ab Anfang des Jahrs, in welchem man 18 Jahre alt wird. Damit sollte die Härte beseitigt werden, die entsteht, wenn jemand, der dieses Alter kurz vor der Landsgemeinde erreicht, an dieser teilnehmen kann, nicht aber jemand, der kurz nachher 18-jährig wird. In der Gegenargumentation wurde darauf hingewiesen, dass auch beim Stichtag 31. Dezember Härten auftreten werden.
- Aufnahme einer Bestimmung zur Behördenpflicht. Der Antrag wurde abgelehnt, weil diese Pflichten schon heute bestehen und die vorgesehene Platzierung der entsprechenden Bestimmung im Staatsorganisationsgesetz als korrekt betrachtet wurde.
- Verzicht auf eine Notrechtsregelung. Der Antrag wurde damit begründet, dass die Einführung dieser Bestimmung eine materielle Änderung sei. Dem wurde entgegengehalten, dass schon bisher bei Notfällen gehandelt werden musste und die neue Regelung Klarheit bei den Zuständigkeiten und den Abläufen bringt. Es handelt sich um eine notwendige Schliessung einer bestehenden Lücke.

- Automatischer Wegfall von Notrecht nach einem Jahr. Gegen diesen Antrag wurde eingewandt, dass es seltene Konstellationen geben kann, in denen eine Massnahme länger als ein Jahr dauert. Zu denken ist dabei beispielsweise an Notfallhilfemassnahmen, die allenfalls erst rückwirkend und nach einer gewissen Zeit greifen können. Und die Überführung von Notrecht in ordentliches Recht kann unter Umständen ebenfalls länger als ein Jahr dauern. Ein automatisches Erlöschen des Notrechts nach einem Jahr könnte diesfalls zu einem komplett falschen Zeitpunkt eintreten und die beabsichtigte Wirkung zunichte machen. Statt eines automatischen Hinfalls können im Gesetz Vorgaben zur Überführung von Notrecht in ordentliches Recht gemacht werden.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 47 Ja-Stimmen, bei 1 Gegenstimme und 0 Enthaltungen, die Annahme der Totalrevision der Kantonsverfassung (KV).

Kantonsverfassung (KV)

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

gestützt auf Art. 51 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999,

beschliesst:

I.

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Kanton

¹ Der Kanton Appenzell I.Rh. ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

² Er ist ein Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

³ Er arbeitet mit dem Bund und mit anderen Kantonen zusammen.

Art. 2 Staatsgewalt

¹ Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk.

² Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden im Rahmen einer rechtsstaatlichen und gewaltenteiligen Ordnung wahrgenommen.

Art. 3 Staatliches Handeln

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

² Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

³ Staat und Private handeln nach Treu und Glauben.

Art. 4 Leitlinien staatlichen Handelns

¹ Der Staat achtet die Würde, die Persönlichkeit und die Eigenverantwortung der Menschen.

² Er strebt den verantwortungsvollen Umgang mit den Lebensgrundlagen und das wirtschaftliche Wohl aller an.

³Er setzt sich für ein friedliches Zusammenleben ein.

⁴Er achtet die Tradition und ist offen für Neues.

B. Rechte und Pflichten

B.1 Allgemeine Rechte und Pflichten

Art. 5 Grundrechte

¹Die Grundrechte gemäss Bundesverfassung und dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht sind gewährleistet.

Art. 6 Bürgerrecht

¹Im Kanton bestehen zwei Gemeindebürgerrechte, für den Bezirk Oberegg das Bürgerrecht von Oberegg und für die weiteren Bezirke das Bürgerrecht von Appenzell.

²Das Gemeindebürgerrecht ist Grundlage des Landrechts.

Art. 7 Mitverantwortung

¹Jede Person trägt nach ihren Kräften und Fähigkeiten Verantwortung für sich selbst und Mitverantwortung für Gesellschaft und Staat.

Art. 8 Amtszwang

¹Für Behörden des Kantons, eines Bezirks oder einer Gemeinde, deren Wahl durch die Stimmberechtigten vorgenommen wird, besteht ein Amtszwang.

²Vom Amtszwang befreit ist, wer das 65. Altersjahr vollendet hat, dem Amtszwang unterliegende Ämter insgesamt schon mindestens vier Jahre ausgeübt hat oder ein Amt aus wichtigen Gründen nicht ausüben kann.

B.2 Politische Rechte

Art. 9 Stimmrecht

¹Stimmberechtigt für Abstimmungen im Kanton, in einem Bezirk oder einer Gemeinde sind alle in der jeweiligen Körperschaft wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer, welche das 18. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind.

²Die Kirchgemeinden können das Stimmrecht für ausländische Gemeindemitglieder mit Niederlassungsbewilligung einführen.

Art. 10 Wahlrecht

¹ Wahlberechtigt ist, wer stimmberechtigt ist.

² Die Wahlberechtigung umfasst das Recht, jemanden zu wählen, und das Recht, gewählt zu werden.

³ Die Gesetzgebung kann festlegen, dass für bestimmte Ämter abweichende Wahlvoraussetzungen verlangt werden

⁴ Der Wegfall von Wahlvoraussetzungen führt grundsätzlich zum Wegfall eines Amtes.

Art. 11 Initiativrecht in kantonalen Angelegenheiten

¹ Jede stimmberechtigte Person kann mit einer Initiative die Änderung der Verfassung oder den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines kantonalen Gesetzes beantragen.

² Die Initiative kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Die Totalrevision der Verfassung kann nur als allgemeine Anregung verlangt werden.

³ Die Initiative darf übergeordnetem Recht nicht widersprechen, muss sich auf ein zusammenhängendes Sachgebiet beschränken und durchführbar sein.

Art. 12 Verfahren

¹ Initiativen werden der Landsgemeinde mit einem Antrag auf Annahme oder Ablehnung unterbreitet.

² Ist der Grosse Rat mit einer Initiative in Form einer allgemeinen Anregung einverstanden, erarbeitet er einen Entwurf und unterbreitet der Landsgemeinde diesen anstelle der Initiative.

³ Der Grosse Rat kann Initiativen, die er ablehnt, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

C. Staatliche Organisation

C.1 Gliederung

Art. 13 Kantonale Gliederung

¹ Der Kanton gliedert sich auf der kommunalen Ebene in Bezirke und Gemeinden.

² Es bestehen die Bezirke Appenzell, Schwende-Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg.

³ Die Gemeindeorganisation umfasst die Schulgemeinden, die Kirchgemeinden und die Feuerschaugemeinde Appenzell.

⁴ Für bestimmte Aufgaben bestehen weitere Körperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Korporationen.

Art. 14 Hauptort

¹Appenzell ist Hauptort des Kantons und als solcher Sitz der Kantonsbehörden.

Art. 15 Fusionen

¹Bezirke können sich mit Bezirken zusammenschliessen, Schulgemeinden mit Schulgemeinden und Kirchgemeinden mit Kirchgemeinden.

²Bezirke können Schulgemeinden aufnehmen.

C.2 Behörden

Art. 16 Amtsperioden

¹Für Behörden, Kommissionen und Vertretungen des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden, die durch die Stimmberechtigten gewählt werden, gilt eine Amtsperiode von einem Jahr, sofern sich aus der Gesetzgebung nichts anderes ergibt.

²Die Bezirke und Gemeinden können für ihre Behörden, Kommissionen und Vertretungen eine Amtsperiode von bis zu vier Jahren vorsehen.

Art. 17 Persönliche Unvereinbarkeit

¹Mit Ausnahme des Grossen Rates dürfen der gleichen Behörde nicht gleichzeitig angehören:

- a) Personen, die miteinander verheiratet sind, in eingetragener Partnerschaft leben oder eine dauernde Lebensgemeinschaft führen;
- b) Verwandte in gerader Linie und bis zum zweiten Grade in der Seitenlinie;
- c) Verschwägerte in gerader Linie. Die Auflösung der Ehe oder eingetragenen Partnerschaft, welche die Schwägerschaft begründet hat, führt zum Wegfall der Unvereinbarkeit wegen Schwägerschaft.

²Eine persönliche Unvereinbarkeit besteht auch, wenn die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsgerichts zu einem Mitglied der Standeskommission in einem Verhältnis nach Abs. 1 stehen würde.

³Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 18 Unvereinbarkeit von Ämtern

¹Die Mitglieder der Standeskommission dürfen weder einer richterlichen Behörde im Kanton noch dem Grossen Rat oder der Vollzugsbehörde eines Bezirks oder einer Gemeinde angehören.

²Die Mitglieder der Gerichte dürfen weder mehr als einer richterlichen Behörde im Kanton noch dem Grossen Rat oder der Vollzugsbehörde eines Bezirks oder einer Gemeinde angehören.

³Die Mitglieder der Bezirksräte dürfen keiner richterlichen Behörde im Kanton angehören.

⁴Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 19 Immunität

¹ Mitglieder des Grossen Rates, der Ständekommission und der Gerichte können wegen Äusserungen im Grossen Rat nur strafrechtlich verfolgt werden, wenn zwei Drittel seiner Mitglieder dazu die Ermächtigung erteilen.

² Das Gesetz kann weitere Fälle der Immunität vorsehen.

Art. 20 Information

¹ Die Behörden informieren die Öffentlichkeit über wichtige Geschäfte und Entschiede in angemessener Form.

² Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

D. Staatliche Aufgaben

Art. 21 Grundsatz

¹ Der Staat nimmt die Aufgaben wahr, die in Ergänzung oder Unterstützung privater Bestrebungen zur Förderung des Gemeinwohls und des Wohlergehens aller erforderlich sind.

² Staatliche Aufgaben sind insbesondere:

- a) Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung und der öffentlichen Ordnung;
- b) Bereitstellung eines guten Bildungsangebots und Sicherung guter Bildungsmöglichkeiten;
- c) Sicherung einer bedarfsgerechten Gesundheits- und Altersversorgung;
- d) Förderung der sozialen Sicherheit und des Zusammenlebens;
- e) Schutz der Lebensgrundlagen und der Umwelt;
- f) Förderung der Kultur;
- g) Förderung der Familie;
- h) Förderung günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft;
- i) Förderung der Landwirtschaft;
- j) bedarfsgerechte Erschliessung mit Strassen und öffentlichem Verkehr;
- k) Förderung der digitalen Erschliessung;
- l) Sicherung der Wasser- und Energieversorgung;
- m) Gewährleistung eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden und einer geordneten Besiedlung.

³ Die Aufgaben werden in ihren örtlichen und sachlichen Bereichen durch den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden wahrgenommen.

⁴ Der Kanton nimmt die innerkantonale Verteilung von Aufgaben vor, soweit diese nicht bereits durch die Verfassung oder den Grundauftrag der Körperschaft vorgegeben ist.

Art. 22 Kantonsaufgaben

- ¹ Der Kanton nimmt die ihm durch Verfassung, Gesetz oder Verordnung zugewiesenen Aufgaben wahr.
- ² Er kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Einrichtungen wie Anstalten, Stiftungen oder Betriebe schaffen oder sich an solchen beteiligen.
- ³ Er kümmert sich um Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen.

Art. 23 Vollzug

- ¹ Der Kanton kann den Vollzug bestimmter Aufgaben mittels Gesetzgebung oder Leistungsaufträgen an die Bezirke oder Gemeinden übertragen.
- ² Er kann für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben Vereinbarungen mit ausserkantonalem Gemeinwesen oder Dritten abschliessen. Er bleibt für die Aufsicht verantwortlich.

Art. 24 Rechtsetzung

- ¹ Die kantonalen Rechtsetzungsorgane sind die Landsgemeinde, der Grosse Rat, die Standeskommission und die in der Gesetzgebung dafür bestimmten Organe.
- ² In den Bezirken und Gemeinden sind die Stimmberechtigten und die obersten Vollzugsbehörden die Rechtsetzungsorgane.
- ³ Grundlegende organisatorische Festlegungen, erhebliche Eingriffe in die Rechtsstellung der Einzelnen oder die Auferlegung erheblicher Pflichten an diese bedürfen einer Grundlage in einem von den Stimmberechtigten verabschiedeten Erlass.
- ⁴ Der Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen sind im Gesetz festzulegen.

Art. 25 Ausserordentliche Zuständigkeiten

- ¹ Die Standeskommission kann zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden ohne weitere gesetzliche Grundlage das Notwendige regeln oder Massnahmen ergreifen.
- ² Notregelungen sind ohne Verzug dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen.
- ³ Die Bezirks-, Schul- und Kirchenräte sowie die Feuerschaukommission können für ihre Körperschaften in ihrem Aufgabenbereich Notmassnahmen ergreifen. Das Gesetz regelt das Verhältnis zum Notmassnahmenrecht des Kantons.
- ⁴ Soweit zeitliche und sachliche Dringlichkeit bestehen, kann die Standeskommission die erforderlichen Regelungen zur Umsetzung von übergeordnetem Recht erlassen. Das Verfahren für den möglichst raschen Erlass von ordentlichem Recht ist unverzüglich durchzuführen.

Art. 26 Vernehmlassungsverfahren

¹ Wesentliche Gesetzgebungsvorhaben werden einer Vernehmlassung unterzogen. Das Gesetz regelt das Verfahren und kann Ausnahmen vorsehen.

² Jede Person kann im Rahmen von öffentlichen Vernehmlassungen zu den Vorhaben Stellung nehmen.

E. Kantonale Organe

E.1 Landsgemeinde

Art. 27 Organisatorisches

¹ Die Landsgemeinde ist das oberste politische Organ des Kantons. Sie steht unter der Leitung von Frau oder Herrn regierendem Landammann.

² Die ordentliche Landsgemeinde findet am letzten Sonntag im April statt. Ausnahmen werden im Gesetz geregelt.

³ Für die Organisation und Durchführung ist die Ständekommission zuständig. Die Einberufung ausserordentlicher Landsgemeinden obliegt dem Grossen Rat.

Art. 28 Sachgeschäfte

¹ An der Landsgemeinde können sich Stimmberechtigte zu Sachgeschäften frei äussern.

² Sachgeschäfte können angenommen, abgelehnt oder zurückgewiesen werden. Änderungsbeschlüsse sind ausgeschlossen.

Art. 29 Gesetzgebung

¹ Die Landsgemeinde erlässt die Verfassung und die Gesetze und befindet über deren Änderung oder Aufhebung.

Art. 30 Ausgaben

¹ Die Landsgemeinde beschliesst über einmalige freie Ausgaben von über Fr. 2 Mio. und über während mindestens vier Jahren wiederkehrende freie Ausgaben von je über Fr. 500'000.--.

Art. 31 Wahl Standeskommission

¹Die Landsgemeinde wählt die Standeskommission.

²Dieser gehören die Personen an, die folgende Ämter ausüben:

- a) regierender Landammann;
- b) stillstehender Landammann;
- c) Statthalter;
- d) Säckelmeister;
- e) Landeshauptmann;
- f) Bauherr;
- g) Landesfähnrich.

³Nach zwei Jahren im Amt als regierender Landammann ist eine erneute Wahl in dieses Amt für das Folgejahr ausgeschlossen.

Art. 32 Wahl Kantonsgericht

¹Die Landsgemeinde wählt das Kantonsgericht.

²Dieses besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und zwölf weiteren Mitgliedern, wobei jeder Bezirk mit einem Mitglied vertreten sein muss.

Art. 33 Wahl Ständerat

¹Die Landsgemeinde wählt das Innerrhoder Mitglied des Ständerats für jeweils vier Jahre.

²Die Wahl findet im Jahr der Gesamterneuerung des Nationalrats statt.

E.2 Grosser Rat

Art. 34 Sitze

¹Der Grosse Rat hat 50 Sitze.

²Die Sitze werden den Bezirken entsprechend der Einwohnerzahl zugewiesen. Jeder Bezirk hat einen Anspruch auf mindestens vier Sitze.

Art. 35 Wahlen für den Grossen Rat

¹Die Mitglieder des Grossen Rates werden im Mehrheitswahlverfahren in den Bezirken gewählt.

²Die Wahlen finden jeweils im Jahr der Gesamterneuerung des Nationalrats statt.

³Durch Gesetz können in den Bezirken Unterwahlkreise gebildet werden.

Art. 36 Landsgemeindegeschäfte

- ¹ Der Grosse Rat berät die Geschäfte der Landsgemeinde und ist für deren Überweisung an die Landsgemeinde zuständig.
- ² Landsgemeindegeschäfte sind dem Grossen Rat spätestens auf die drittletzte ordentliche Session vor der Landsgemeinde zu unterbreiten. Für dringliche oder einfache Vorlagen kann der Rat mit einer Zweidrittelsmehrheit eine spätere Eingabe zulassen.
- ³ Über Verfassungsrevisionen sind in der Regel zwei Lesungen durchzuführen.
- ⁴ Der Grosse Rat legt die Geschäftsordnung der Landsgemeinde fest.

Art. 37 Vereinbarungen

- ¹ Der Grosse Rat ist zuständig für den Abschluss, die Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter.
- ² Er kann den Vollzug regeln, soweit hierfür nicht eine gesetzliche Regelung erforderlich ist.
- ³ Gegen Beschlüsse des Grossen Rates über den Abschluss oder die Änderung von interkantonalen und internationalen Vereinbarungen können 200 Stimmberechtigte innert 30 Tagen das Referendum ergreifen und einen Beschluss der Landsgemeinde erwirken.

Art. 38 Regelungsbefugnisse

- ¹ Der Grosse Rat erlässt Verordnungen zum Vollzug kantonaler Gesetze und von Bundesrecht, soweit nicht ein von den Stimmberechtigten verabschiedeter Erlass notwendig ist oder das Gesetz eine andere Zuständigkeit vorsieht.

Art. 39 Finanzen

- ¹ Der Grosse Rat beschliesst über das Budget des Kantons und die Staatsrechnung.
- ² Er beschliesst über einmalige freie Ausgaben von Fr. 500'000.-- bis Fr. 2 Mio. und über während mindestens vier Jahren wiederkehrende freie Ausgaben von je Fr. 125'000.-- bis Fr. 500'000.--.
- ³ Gegen Beschlüsse über einmalige freie Ausgaben zwischen Fr. 1 Mio. und Fr. 2 Mio. und über wiederkehrende freie Ausgaben zwischen Fr. 250'000.-- und Fr. 500'000.-- können 200 Stimmberechtigte innert 30 Tagen das Referendum ergreifen und einen Beschluss der Landsgemeinde erwirken.
- ⁴ Dringliche Ausgaben und Ausgaben über die Besoldung des Staatspersonals unterliegen nicht dem Referendum.

Art. 40 Wahlen

¹Der Grosse Rat wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten sowie die Kommissionen des Grossen Rates.

²Er wählt die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts.

³Er nimmt weitere gesetzlich vorgesehene Wahlen vor.

Art. 41 Entscheidbefugnisse

¹Der Grosse Rat entscheidet über

- a) Einreichung von Standesinitiativen und -referenden;
- b) Gültigkeit von kantonalen Initiativen;
- c) Genehmigung der Statuten von Korporationen;
- d) Erteilung des Landrechts sowie des Gemeindebürgerrechts von Appenzell;
- e) Begnadigungen.

²Er legt die Grenzen der Bezirke und der Gemeinden fest.

³Die Gesetzgebung kann ihm weitere Befugnisse zuweisen.

Art. 42 Aufsicht

¹Der Grosse Rat führt die Oberaufsicht über die Standeskommission, die Justiz und die weiteren Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben.

²Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit berät er die Geschäftsberichte der Standeskommission und der Gerichte sowie die Berichte in weiteren gesetzlich vorgesehenen Fällen.

³Das Gesetz kann die Aufsichtstätigkeit für bestimmte Bereiche weiter fassen.

E.3 Standeskommission

Art. 43 Aufgaben

¹Die Standeskommission ist die oberste leitende und vollziehende Behörde im Kanton.

²Sie nimmt namentlich folgende Aufgaben wahr:

- a) Vollzug von Gesetzen und Beschlüssen der Landsgemeinde und von Verordnungen und Beschlüssen des Grossen Rates;
- b) Erlass von Recht in den vorgesehenen Fällen;
- c) Führung der Verwaltung;
- d) Vertretung des Kantons nach innen und aussen;
- e) Festlegung der wesentlichen Ziele und Mittel der staatlichen Tätigkeit;
- f) Erledigung aller Geschäfte, die einer Regierung als solcher zufallen und nicht gesetzlich einer anderen Behörde zugewiesen sind.

Art. 44 Ausgaben

¹ Die Ständekommission beschliesst über einmalige freie Ausgaben bis zu einem Betrag von Fr. 500'000.-- und über während mindestens vier Jahren wiederkehrende freie Ausgaben von höchstens je Fr. 125'000.--.

Art. 45 Vereinbarungen

¹ Die Ständekommission ist unter Vorbehalt einer anderen gesetzlichen Regelung zuständig für den Abschluss, die Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Vereinbarungen in ihrem Regelungsbereich oder solche ohne rechtsetzenden Charakter.

² Sie kann den Vollzug solcher Vereinbarungen regeln.

Art. 46 Aufsicht

¹ Soweit keine anderweitige Aufsichtsregelung besteht, führt die Ständekommission die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Korporationen und juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die weiteren Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben.

² Sie beaufsichtigt das Kirchenwesen.

Art. 47 Organisatorisches

¹ Die Ständekommission fasst ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde.

² Die Ständekommission verteilt die Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben unter sich.

Art. 48 Regierender Landammann

¹ Zum Amt des regierenden Landammanns gehören die Führung der Ständekommission und deren Vertretung gegen aussen sowie die Überwachung über die Ausführung der Beschlüsse, die von der Ständekommission gefasst werden.

E.4 Verwaltung

Art. 49 Departemente

¹ Die kantonale Verwaltung ist in Departemente gegliedert.

² Jedes Ständekommissionsmitglied steht einem Departement vor.

³ Die Ratskanzlei dient als Stabsstelle der Koordination und Verbindung zwischen der Ständekommission, dem Grossen Rat und der Verwaltung.

Art. 50 Arbeit der Verwaltung

¹ Die Verwaltung arbeitet nach den Grundsätzen der guten Verwaltungsführung.

² Sie erfüllt die ihr zugewiesenen Aufgaben und bereitet die Geschäfte der Ständekommission vor.

³ Sie untersteht den Weisungen der Ständekommission.

E.5 Richterliche Behörden

Art. 51 Unabhängigkeit

- ¹Die richterlichen Behörden sind in der Rechtsprechung unabhängig und einzig dem Recht verpflichtet.
- ²Sie organisieren und verwalten sich im Rahmen der Gesetzgebung selber.

Art. 52 Organisatorisches

- ¹In jedem Bezirk besteht ein Vermittleramt.
- ²Im Kanton besteht als untere Instanz das Bezirksgericht als obere Instanz das Kantonsgericht.
- ³Die Verhandlungen der Gerichte und die Urteilseröffnungen sind öffentlich, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

Art. 53 Bezirksgericht

- ¹Dem Bezirksgericht gehören neben der Präsidentin oder dem Präsidenten die von den Bezirken gewählten Richterinnen und Richter an.
- ²Für den Einsatz von Zwangsmassnahmenrichterinnen und -richtern können interkantonale Vereinbarungen abgeschlossen werden.
- ³Das Bezirksgericht entscheidet über Zivil- und Strafsachen.
- ⁴Es übt die Aufsicht über die Vermittlerinnen und Vermittler aus.

Art. 54 Kantonsgericht

- ¹Das Kantonsgericht ist als Zivil- und Strafgericht Berufungsinstanz gegen Erkenntnisse des Bezirksgerichts.
- ²Es ist als Verwaltungsgericht Beschwerdeinstanz gegen Entscheide und Verfügungen von Verwaltungsbehörden zum Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht.
- ³Das Kantonsgerichtspräsidium führt die Aufsicht über das Bezirksgericht.

F. Bezirke und Gemeinden

F.1 Allgemeines

Art. 55 Organisation

- ¹Die Bezirke und Gemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.
- ²Sie sorgen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für eine zweckmässige Organisation.
- ³Sie geben sich Reglemente, welche die grundlegenden organisatorischen Festlegungen des Gemeinwesens sowie die wichtigsten Rechte und Pflichten der Behörden und der Bevölkerung enthalten.

Art. 56 Stimmberechtigte

¹ Die Stimmberechtigten nehmen die ihnen zustehenden Wahlen vor und entscheiden nach Gesetz und Reglement über Sachgeschäfte, insbesondere über rechtsetzende Erlasse wie die Bezirks- und Gemeindereglemente.

² Die Beschlussfassung der Stimmberechtigten geschieht an Versammlungen oder an der Urne.

Art. 57 Aufgaben

¹ Die Bezirke und Gemeinden erfüllen ihre eigenen sowie die ihnen kantonalrechtlich übertragenen Aufgaben.

² Sie sind im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom.

Art. 58 Führung

¹ Die Bezirks-, Schul- und Kirchenräte sowie die Feuerschaukommission sind verantwortlich für die Führung der Bezirke und Gemeinden sowie den Vollzug der Beschlüsse der Stimmberechtigten.

² Sie können ausserordentliche Abstimmungen und Wahlen ansetzen.

Art. 59 Behördenorganisation

¹ Die Bezirks-, Schul- und Kirchenräte sowie die Feuerschaukommission haben nach Massgabe des Bezirks- oder Gemeindereglements fünf oder sieben Mitglieder.

² Die Funktion des regierenden Hauptmanns umfasst die Leitung der Ratssitzungen und der Bezirksgemeinden sowie die Vertretung des Rats nach aussen. In den Schul- und Kirchengemeinden nimmt diese Aufgabe die Präsidentin oder der Präsident des Rats wahr, in der Feuerschaugemeinde die Präsidentin oder der Präsident der Feuerschaukommission.

F.2 Bezirke

Art. 60 Aufgaben

¹ Die Bezirke sind verantwortlich für die örtlichen staatlichen Leistungen, soweit diese Aufgaben nicht anderweitig zugewiesen sind oder wahrgenommen werden.

² Sie nehmen die ihnen kantonalrechtlich zugewiesenen Aufgaben wahr.

Art. 61 Bezirksgemeinden und Urnenwahlen

¹ Die ordentlichen Bezirksgemeinden finden eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde statt. Bezirke mit Urnenabstimmungen führen eine solche, soweit erforderlich, im Mai durch.

² Die Stimmberechtigten wählen

- a) zwei Personen, welche die Ämter als regierender und stillstehender Hauptmann ausüben, sowie die weiteren Mitglieder des Bezirksrats;
- b) ein Mitglied des Bezirksgerichts;

- c) Grossratsmitglieder in der erforderlichen Zahl;
- d) die Revisorinnen und Revisoren, die Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommission;
- e) eine Vermittlerin oder einen Vermittler;
- f) weitere Personen nach Massgabe der Bezirksreglemente.

³Die Bezirke können für die Ämter des regierenden und des stillstehenden Hauptmanns einen Zweijahreswechsel vorsehen.

F.3 Schul- und Kirchengemeinden

Art. 62 Aufgaben

¹Die Schulgemeinden sind im Rahmen der kantonalen Vorgaben für die Volksschule verantwortlich. Das kantonale Recht kann ihnen weitere Aufgaben übertragen, die im Zusammenhang mit dem Grundauftrag stehen.

²Die Kirchengemeinden sorgen für das kirchliche Leben in ihren Gemeinschaften.

Art. 63 Versammlungen und Urnenabstimmungen

¹Die ordentlichen Schul- und Kirchengemeinden und allfällige ordentliche Urnenabstimmungen finden im Frühjahr statt.

²Die Stimmberechtigten wählen

- a) die Schul- und Kirchenräte samt dem Präsidium;
- b) die Revisorinnen und Revisoren, die Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommission;
- c) weitere Personen nach Massgabe des Gemeindereglements.

F.4 Feuerschaugemeinde

Art. 64 Aufgaben

¹Die Feuerschaugemeinde Appenzell nimmt Aufgaben gemäss kantonalen Gesetzgebung wahr.

²Über Änderungen der kantonal erteilten Aufgaben an die Feuerschaugemeinde befindet das Organ, welches die Aufgabe erteilt hat.

Art. 65 Dunke oder Urnenabstimmung

¹Die ordentliche Dunke oder allfällige ordentliche Urnenabstimmungen finden im Frühjahr statt.

²Die Stimmberechtigten wählen

- a) die Feuerschaukommission samt dem Präsidium;
- b) die Rechnungsprüfungskommission;
- c) weitere Personen nach Massgabe des Gemeindereglements.

Art. 66 Aufhebung der Feuerschaugemeinde

¹Über eine Aufhebung der Feuerschaugemeinde befindet die Landsgemeinde.

G. Finanzen

Art. 67 Finanzhaushalt

¹Jede Körperschaft strebt einen ausgeglichenen Finanzhaushalt an.

²Budgets und Rechnungen der Körperschaften sind transparent, verständlich und nach dem Gebot der Stetigkeit zu führen.

³Der Kanton sorgt für einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Bezirke und Schulgemeinden.

Art. 68 Steuern

¹Der Kanton, die Bezirke und Gemeinden erheben im Rahmen der Steuergesetzgebung die für die Ausübung ihrer Tätigkeiten notwendigen Steuern.

²Die Festlegung des Steuersystems obliegt der Landsgemeinde.

³Die Festlegung der Steuerfüsse für den Kanton und der Steuersätze für die Gewinn- und Kapitalsteuer obliegt dem Grossen Rat, die Festlegung des Steuermasses der Bezirke und Gemeinden den Stimmberechtigten dieser Körperschaften.

Art. 69 Staatshaftung

¹Der Kanton, die Bezirke und Gemeinden haften für den Schaden, den ihre Organe oder Angestellten in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeiten widerrechtlich verursachen.

²Sie können im Falle einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verursachung auf die Fehlbaren Rückgriff nehmen.

H. Kirche und Staat

Art. 70 Religionsgemeinschaften

¹Die römisch-katholische Kirche und die evangelisch-reformierte Kirche sind staatlich anerkannte Religionsgemeinschaften. Sie sind selbstverantwortlich in kirchlichen Belangen und organisieren sich im Regelfall in Kirchgemeinden.

²Weitere Religionsgemeinschaften können sich privatrechtlich organisieren.

Art. 71 Interkantonale Verhältnisse

¹Durch interkantonale Verträge kann bestimmt werden, dass Personen des römisch-katholischen oder evangelisch-reformierten Glaubens von Kirchgemeinden in einem anderen Kanton als in allen Rechten und Pflichten stehende Kirchenmitglieder anerkannt werden.

²Weiter kann durch interkantonale Verträge der Anschluss einer evangelisch-reformierten Kirchgemeinde an eine ausserkantonale Landeskirche geregelt werden.

Art. 72 Klöster

¹Die Stellung und der Bestand der Klöster sind gewährleistet.

²Der Kanton schützt, unterstützt und beaufsichtigt die Klöster in weltlichen Angelegenheiten.

I. Änderung der Verfassung

Art. 73 Allgemeines

¹Die Verfassung kann jederzeit ganz oder teilweise geändert werden.

²Teilrevisionen müssen sich auf zusammenhängende Sachgebiete beschränken.

Art. 74 Totalrevision

¹Für eine Totalrevision ist der Landsgemeinde vorab die Frage zu unterbreiten, ob eine solche vorgenommen werden soll. Wird die Frage bejaht, ist die Vorlage auszuarbeiten und der Landsgemeinde zum Entscheid zu unterbreiten.

²Vorlagen für Totalrevisionen können der Landsgemeinde mit Varianten unterbreitet werden.

J. Schlussbestimmungen

Art. 75 Aufhebung bestehenden Rechts

¹Die Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 wird aufgehoben.

Art. 76 Übergangsrecht

¹Die gestützt auf die bisherige Verfassung beschlossenen Erlasse und Anordnungen bleiben in Kraft. Für ihre Änderung gilt die neue Verfassung.

²Regelungen im bisherigen Recht, welche der neuen Verfassung widersprechen, sind unverzüglich anzupassen.

³Das Gesetz legt die weiteren Übergangsregelungen fest.

Art. 77 Inkrafttreten

¹Der Grosse Rat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Aufhebung Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872.

IV.

Der Grosse Rat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, Grundlagen für die Digitalisierung)

Der Bedarf an digitalen Lösungen nimmt sowohl verwaltungsintern als auch im Verhältnis von Verwaltung und Bevölkerung sowie Wirtschaft zu. Damit die dringlichsten Digitalisierungsprojekte umgesetzt werden können, sollen in einem ersten Schritt mit einer Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

Als ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einem digitalen Austausch zwischen Behörden und Amtsstellen auf der einen Seite sowie Bevölkerung und Unternehmen auf der anderen Seite bildet das Erfordernis der Eingabe von Dokumenten mit physischen Unterschriften. Für digitale Eingaben braucht es daher eine rechtliche Gleichstellung von bestimmten elektronischen Lösungen mit physischen Unterschriften. Im Bundesrecht wurde dieser Schritt bereits vor geraumer Zeit gemacht. Zertifizierte elektronische Signaturen sind gemäss diesem der physischen Unterschrift gleichgestellt. Dieser Schritt soll nun auch für das kantonale Recht vorgenommen werden. Da allerdings nur wenige Privatpersonen und Unternehmen elektronische Signaturen anwenden, soll darüber hinaus bei weniger bedeutsamen Schriftstücken auch ein elektronisches Bestätigungsverfahren das Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift ablösen können.

Weiter ist im Rahmen der Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgesehen, dass der Grosse Rat elektronische Zugänge zu Ämtern und Behörden regeln kann. Dies ist wichtig, weil der elektronische Austausch zwischen Behörden und Privaten nicht via einfachem Mailverkehr abgewickelt werden soll, sondern über möglichst sichere Verbindungen oder gesicherte Plattformen.

Es wird allerdings auch Bereiche geben, in denen nach wie vor physische Unterschriften erforderlich sein werden oder wo nur zertifizierte elektronische Signaturen eingesetzt werden sollen, nicht aber einfache Bestätigungsverfahren. Der Grosse Rat wird diese Ausnahmen in einer Verordnung festlegen.

Mit der Zunahme an elektronisch eingegebenen Unterlagen steigt in der Verwaltung der Bedarf, vom heutigen Papierprimat in der Schriftgutverwaltung auf das Primat der elektronischen Dokumente zu wechseln. Dieser Schritt ist aber erst möglich, wenn geklärt ist, welche Dokumente weiterhin physisch aufzubewahren sind. Auch für diese Fragestellung enthält die Revision eine Regelung: Grundsätzlich sollen elektronische Kopien von physischen Dokumenten diesen gleichgestellt sein, sodass die Papierunterlagen nach der Vornahme der elektronischen Ablage grundsätzlich entsorgt werden können. Die Standeskommission muss aber vorab die Ausnahmen, in denen physische Unterlagen, beispielsweise Gerichtsurteile, nicht geschreddert oder anderweitig vernichtet werden dürfen, regeln.

Mit der Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch wird ein Schritt für den Aufbau des elektronischen Verkehrs zwischen Behörden, Ämtern und Privaten gemacht. Für die weiteren erforderlichen Schritte ist vorgesehen, dass ein Digitalisierungsgesetz geschaffen wird.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, Grundlagen für die Digitalisierung).

1. Ausgangslage

Die Welt steht in einem digitalen Umbruch. Die Bewegung hat in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen. Die Digitalisierung wird die Gesellschaft und Wirtschaft, aber auch das persönliche Leben und die Abläufe in der Verwaltung in den nächsten Jahren zunehmend prägen.

Die Standeskommission hat die Digitalisierung in den Perspektiven 2022-2025 als ein zentrales Handlungsfeld bezeichnet. Der Kanton Appenzell I.Rh. wird in den nächsten 10-20 Jahren in besonderer Weise gefordert sein, für das vielfältige Zusammenwirken von Verwaltung und Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern substanzielle Schritte in Richtung einer verstärkten Digitalisierung zu machen. Gemäss den Perspektiven sollen zentrale Angebote künftig vorab digital genutzt werden können. Es sind kunden- und bedienerfreundliche Lösungen mit durchgängigen Prozessen anzustreben. Diese Aufgabe wird sicherheitstechnisch, rechtlich und in der praktischen Umsetzung sehr anspruchsvoll werden.

Eine wichtige Voraussetzung für den Prozess der Digitalisierung ist das Schaffen der erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Grundlagen. Für den Steuerbereich wurden die rechtlichen Grundlagen zur Einführung einer vollständig elektronischen Steuererklärung und für eine elektronische Abwicklung der Steuergeschäfte mit einer Revision des Steuergesetzes bereits geschaffen. Die Landsgemeinde 2023 hat die Vorlage bei nur ganz wenigen Gegenstimmen angenommen. Ab 2024 können Steuererklärungen vollständig elektronisch eingereicht werden.

Es macht allerdings wenig Sinn, für den Digitalisierungsprozess in der Verwaltung auf einzelfallweise, sektorale Lösungen zu setzen. Die rechtlichen Grundlagen sollten für die gesamte kantonale Verwaltungstätigkeit möglichst einheitlich gelten und zudem einen Einbezug der Bezirke und Gemeinden erlauben.

2. Umsetzung

2.1 Ersatzlösungen für Unterschriften

Ein grösseres Hindernis für die Einführung durchgängiger elektronischer Prozesse ist das Erfordernis der Schriftlichkeit. Wird gesetzlich eine schriftliche Eingabe von Dokumenten vorgeschrieben, muss heute grundsätzlich ein physisches Dokument mit Unterschrift zugestellt werden. Allfällig elektronisch bereitgestellte For-

mulare können diesfalls zwar elektronisch ausgefüllt, für eine korrekte Eingabe an die Behörden müssen sie dann aber ausgedruckt, unterzeichnet und physisch zugestellt werden. Zwar hat der Bund für die von ihm geregelten Bereiche, insbesondere für gerichtliche Verfahren oder das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen, Grundlagen für den elektronischen Verkehr geschaffen, für den kantonalrechtlich bestimmten Bereich der Verwaltungstätigkeit gelten diese aber nicht.

Nachdem für das Steuerrecht eine Regelung für den elektronischen Umgang mit Steuererklärungen und weiteren Unterlagen eingeführt wurde, ist nun auch für den übrigen Bereich der kantonal geregelten Behördentätigkeit eine Grundlage für einen medienbruchfreien elektronischen Verkehr zu schaffen.

Eine sichere und einfache Möglichkeit, das Unterschriftserfordernis im elektronischen Prozess zu ersetzen, ist die Zulassung von zertifizierten elektronischen Signaturen. Der Bund hat hierzu bereits 2003 die erforderlichen Grundlagen für eine ersatzweise Anerkennung von elektronischen Signaturen geschaffen. Er hat die Bestimmung im Obligationenrecht, die sich mit der Unterschrift befasst, ergänzt, indem er zertifizierte elektronische Signaturen der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt hat (Art. 14 Abs. 2^{bis} des Obligationenrechts vom 30. März 1911, OR, SR 220). Heute verweist diese Bestimmung auf das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18. März 2016 (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES, SR 943.03).

Die Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift und zertifizierter elektronischer Signatur bringt allerdings im Alltag für viele Fälle kaum eine Erleichterung. Vermutlich haben nur wenige Leute für sich eine zertifizierte elektronische Signatur eingerichtet. Gründe dafür sind erhebliche Kosten für die Zertifikate und die recht umständliche und aufwendige Handhabung der Signierung. Für einfachere Fälle der Schriftlichkeit, in denen es primär darum geht, dass eine eindeutige Einsendebestätigung besteht, erscheint es gerechtfertigt, eine einfachere Lösung zuzulassen. Auch der Bund kennt diese Möglichkeit. So hat er beispielsweise bei den Steuererklärungen, welche auch die Direkte Bundessteuer betreffen, anstelle der Unterschrift eine elektronische Bestätigung der Angaben durch die steuerpflichtige Person zugelassen. Diese Möglichkeit soll auch im kantonalen Recht übernommen werden.

Mit der Gleichstellung von elektronischen Signaturen und weiteren Ersatzlösungen wird lediglich die Grundlage für vollständig elektronische Eingaben geschaffen. Die effektive Einführung bedarf noch einer Regelung durch den Grossen Rat und die Standeskommission. Dies ist auch im Steuerbereich der Fall. Die Standeskommission hat diesbezüglich per 1. Januar 2024 die erforderlichen Regelungen zu den konkreten Abläufen der elektronischen Eingaben und des Umgangs mit elektronischen Unterlagen erlassen. Analog dazu wird auch vorzugehen sein, wenn künftig ein elektronischer Baubewilligungsprozess eingeführt werden soll. Auch dort werden vor der Einführung die entsprechenden technischen Vorkehrungen zu treffen und die erforderlichen Detailregelungen zu erlassen sein.

Es besteht aber generell das Ziel, den elektronischen Weg in den nächsten Jahren sukzessive zu erweitern. Künftig soll eine möglichst weitgehende Wahlfreiheit bestehen, ob Privatpersonen und Unternehmen ihre Eingaben an die Behörden elektronisch oder wie bisher physisch einreichen.

2.2 Elektronische Zugänge

In der Praxis zeigt sich ein zunehmendes Bedürfnis von Privaten und Unternehmen, amtliche Geschäfte elektronisch abzuwickeln. Sie möchten auf Daten, die sie betreffen, direkt zugreifen können oder wenigstens wie an einem physischen Schalter ihre Anliegen elektronisch anbringen. Solche Geschäftsabwicklungen sollen geschützt vorgenommen werden können. Die Verwaltung wird daher vermehrt gesicherte elektronische Zugänge, elektronische Benutzerkonti oder sogar ein elektronisches Behördenportal anbieten müssen. Hierfür ist auf Seiten der Privaten und Unternehmen ein geregelter Zugang nötig. Es ist festzulegen, wie sich jemand, der Zugang wünscht, authentisieren soll, damit ihm der gewünschte Zutritt gewährt werden kann. Mittelfristig dürfte diesbezüglich die E-ID des Bundes eine wesentliche Rolle spielen. Sie kann voraussichtlich als Identitätsnachweis für den Zugang eingesetzt werden. Bis aber die E-ID zur Anwendung gelangen kann oder auch als Alternative zu dieser sind andere Nachweise für eine Zugangsbechtigung denkbar. Der Kanton wird diesbezüglich kaum eine eigene Lösung schaffen. Es ist aber möglich, dass er zusammen mit anderen Kantonen eine solche schafft oder sich einer anderweitigen Lösung anschliesst.

Damit solche Lösungen innerkantonal zum Einsatz gebracht werden können, wird eine gesetzliche Grundregelung geschaffen. Die Zulassung der konkreten elektronischen Identifikatoren sowie die Regelung der Grundzüge des Betriebs für Zugänge, Benutzerkonti und Behördenportale soll dann dem Grossen Rat obliegen.

2.3 Förderung des digitalen Verkehrs

Als Massnahme zur Förderung des medienbruchfreien digitalen Verkehrs ist vorgesehen, dass die Behörden und Amtsstellen den Datenverkehr an Privatpersonen oder Unternehmen mit deren Einwilligung elektronisch vornehmen können. Sind davon Dokumente betroffen, für die eine Unterschrift verlangt ist, muss das elektronische Dokument elektronisch signiert sein. Braucht jemand dann für die weitere Verwendung des Dokuments wider Erwarten doch noch ein physisches Exemplar, kann dieses nachgefordert werden.

Die Abwicklung des gegenseitigen elektronischen Verkehrs soll auf einer Plattform oder einem Behördenportal vorgenommen werden. Hierfür sind die erforderlichen Grundlagen noch zu schaffen.

Mit der Ausweitung des digitalen Verkehrs stellt sich auch die Frage, ob das heutige Primat der Aufbewahrung von physischen Akten noch zeitgemäss ist. Für den Entscheid des Wechsels zum Primat der elektronischen Unterlagen ist die Standeskommission zuständig. In diesem Zusammenhang ist dann auch die Frage zu regeln, unter welchen Bedingungen digital eingelesene Versionen von physischen Dokumenten als massgebliche Akten gelten, sodass die physischen Dokumente entsorgt werden können. Dieser Punkt ist in die Regelung des Umgangs mit elek-

tronischen und physischen Unterlagen einzubeziehen, allenfalls im Rahmen von Vorgaben aus dem allgemeinen Ausführungsrecht des Grossen Rates für den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

2.4 Gleichstellung von elektronischen und physischen Dokumenten

In der Verwaltung gilt heute das sogenannte Papierprimat. Für die Aufbewahrung und die Archivierung der Verwaltungsakten sind daher die Papierunterlagen massgeblich. Mit fortschreitender Digitalisierung werden nun aber die elektronischen Dokumente zahlenmässig deutlich ansteigen, sodass sich die Frage eines Primatwechsels zu elektronischen Dossiers stellt. Die Vorbereitungen für diesen Schritt laufen derzeit.

Ein Wechsel auf das Primat elektronischer Akten macht nur Sinn, wenn nach der vollständigen elektronischen Ablage von Akten die Papierunterlagen entsorgt werden können. Dies ist jedoch erst dann praktikabel, wenn gewährleistet ist, dass die elektronischen Scankopien von physischen Unterlagen diesen in beweisrechtlicher Hinsicht grundsätzlich gleichgestellt sind. Diese Gleichstellung wird mit einer separaten gesetzlichen Bestimmung erreicht. Gleichzeitig ist jedoch klar, dass die Gleichstellung nicht für alle Dokumente gelten kann. Es wird immer Dokumente geben, die physisch aufbewahrt werden müssen, weil in bestimmten Rechtsgebieten und bei bestimmten Geschäften nur dem physischen Exemplar mit händischer Unterschrift die volle Beweiskraft zukommen kann. Diese Ausnahmen müssen durch die Standeskommission bezeichnet werden. Es ist geplant, dass in diesen Fällen das elektronische Dossier mit einem Verweis auf die physischen Unterlagen ergänzt wird.

2.5 Weitere Gesetzesarbeiten im Digitalisierungsprozess

Für den gesamten Digitalisierungsprozess im Kanton sind weitere gesetzliche Regelungen nötig. So gilt es namentlich, die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Bezirken und Gemeinden bezüglich der Informatik zu verstetigen, wofür die heutige Praxis mit individuellen Verträgen zwischen dem Kanton und jeder einzelnen Körperschaft durch eine gesetzliche Grundregelung abgelöst werden soll. Weiter sind die Zuständigkeiten für die heutigen Informatiknetzwerke AINet und EDUCANET AI gesetzlich festzulegen. Sodann sollen die Bezirke und Gemeinden in geeigneter Weise verbindlich in den E-Government-Prozess des Kantons einbezogen werden, wofür ebenfalls eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Schliesslich ist angesichts der fortschreitenden Entwicklung eine gesetzliche Basis für die Einführung von E-Voting zu prüfen. All diese Vorhaben bedürfen neuer gesetzlicher Regelungen, die aber noch mit den Beteiligten, insbesondere mit den Bezirken und den Schulgemeinden, vertieft diskutiert und abgesprochen werden müssen.

Ob die Regelungen für all diese Themen einheitlich in ein kantonales Digitalisierungsgesetz einbezogen werden können und sollen, ist noch zu klären. Wird aber ein solches Digitalisierungsgesetz geschaffen, können auch die Neuerungen, die mit der vorliegenden Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB, GS 211.000) umgesetzt werden, dort untergebracht werden.

Die Standeskommission wird die weiteren gesetzlichen Regelungen dem Grossen Rat und der Landsgemeinde zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen.

3. Änderungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Die Ergänzungen zur Gleichstellung der elektronischen Signatur mit handschriftlichen Unterzeichnungen wird im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgenommen. Anknüpfungspunkt ist der Umstand, dass das Unterschriftenerfordernis auf der Bundesebene in Art. 14 OR, welches der fünfte Teil des Zivilgesetzbuchs ist, geregelt wird. Dort wird schon heute festgehalten, dass der eigenhändigen Unterschrift die zertifizierte elektronische Signatur gleichgestellt ist (Art. 14 Abs. 2^{bis} OR). Diese Systematik wird nun auch auf kantonaler Ebene fortgeführt.

Die weitere Ergänzung, dass auf kantonaler Ebene anstelle der Unterschrift oder einer Signatur auch eine elektronische Bestätigung vorgesehen werden kann, wird konsequenterweise ebenfalls an dieser Stelle geregelt, da es hierbei ebenfalls um eine Alternative zur Anforderung der eigenhändigen Unterschrift geht. Analoges gilt zur Verwendung elektronischer Identifikatoren, die anstelle der eigenhändigen Unterschrift zur Anwendung gelangen können.

Art. 11a

Mit Abs. 1 wird die Grundlage für einen umfassenden Einsatz von zertifizierten elektronischen Signaturen gelegt. Im Grundsatz soll die elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt werden. Auf der Bundesebene ist dies bereits weitgehend gemacht worden. In wichtigen Bereichen, in denen Unterschriftlichkeit eine grosse Bedeutung hat, können bereits elektronisch signierte Dokumente eingegeben werden. Dies gilt namentlich für den Straf- und den Zivilprozess, aber auch für das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen. Im Privatrecht hat der Bund die Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift mit der digitalen Signatur mit einer Ergänzung von Art. 14 OR vorgenommen.

Für das kantonale Recht wird die Lösung gewählt, dass analog zur Ergänzung von Art. 14 OR eine grundsätzliche Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift und elektronischer Signatur erklärt wird. Allerdings bestehen Ausnahmen.

Einerseits kann in öffentlich-rechtlichen Verträgen oder in interkantonalen Verträgen das Erfordernis einer handschriftlichen Unterzeichnung ausdrücklich so vorgesehen sein. In diesen Fällen soll an diesem Erfordernis festgehalten werden. Die grundsätzliche Gleichstellung der elektronischen Signatur soll dem nicht vorgehen.

Vorbehalten bleibt natürlich auch der Bereich von bundesrechtlichen Ausnahmen. Darauf muss jedoch auf der kantonalen Ebene nicht eingegangen werden, da dieser Vorbehalt auch ohne entsprechende Erwähnung gilt.

Allerdings gibt es auch im Kanton Erlasse, bei denen ebenfalls am Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift festgehalten werden soll. Betroffen ist beispielsweise die Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017 (VUA, GS 160.010), wo die briefliche Abstimmung geregelt wird. Vom dort festgehalte-

nen Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift kann keinesfalls abgewichen werden. Eine elektronische Eingabe von brieflichem Abstimmungsmaterial ist ausgeschlossen. Erst mit dem Wechsel zu E-Voting wäre eine elektronische Eingabe möglich, die aber mit einem vollständigen Systemwechsel verbunden wäre, bei dem der elektronischen Signatur keine Bedeutung zukommt. Eine weitere Ausnahme betrifft das Sammeln von Unterschriften für Referenden oder Initiativen. Diese müssen bis auf Weiteres ebenfalls physisch vorgenommen werden. Sodann ergeben sich Ausnahmen bei der Ausstellung von medizinischen Rezepten (Art. 17 Abs. 2 des Ständekommissionbeschlusses über die medizinischen Berufe vom 4. Dezember 2018, GS 811.001) oder im Schulrecht, wo Zeugnisse nach wie vor physisch unterzeichnet und abgegeben werden sollen. Der Grosse Rat soll diese Ausnahmen in einem separaten Erlass bezeichnen.

Die Zulassung von zertifizierten elektronischen Signaturen wird in der Praxis wahrscheinlich nur wenig ändern, weil heute nur wenige Private diese Möglichkeit für sich nutzen. Nach Abs. 2 soll daher in Fällen, in denen die Unterschrift lediglich der klaren Zuordnung zu einer bestimmten Person dient, die Möglichkeit eröffnet werden, statt einer elektronischen Signatur ein relativ einfaches Bestätigungsverfahren einzusetzen. Die Bestätigung kann beispielsweise über die Mitteilung eines Codes vorgenommen werden, der zur Bestätigung in einem Portal eingegeben werden muss. Auch im Steuerbereich, wo die elektronische Eingabe von Steuererklärungen bereits auf Anfang 2024 eingeführt wurde, ist ein Bestätigungsverfahren zugelassen.

Die Einführung eines Bestätigungsverfahrens in einem bestimmten Bereich muss durch einen staatlichen Entscheid vorgenommen werden. Erst mit der Einrichtung des Bestätigungsprozesses in einem Einzelbereich kann diese Option genutzt werden. Wo für ein Geschäft nach wie vor eine eigenhändige Unterschrift verlangt wird, kann kein Bestätigungsverfahren eingeführt werden.

Die Regelungen über die elektronische Signatur und die Bestätigungsverfahren gelten für das gesamte kantonale Recht. Sie umfassen daher zusätzlich zum üblichen Verwaltungsbetrieb des Kantons auch jenen der Bezirke und der Gemeinden. Weiter gelten sie für das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsrechtspflege und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Grosse Rat regelt die Ausnahmen. Er kann dies bei Bedarf auch mit sektoralen Ausschlüssen machen, indem er beispielsweise für bestimmte Rechtsgebiete oder für bestimmte Verwaltungsbereiche oder Gerichtsverfahren Ausnahmen festlegt.

Wünscht eine Privatperson oder ein Unternehmen dies, können die Amtsstellen künftig Dokumente, die heute physisch versandt werden müssen, elektronisch übermitteln. Sind unter diesen Dokumenten Akten, für die eine Unterschriftspflicht gilt, sind im elektronischen Verkehr zertifizierte Signaturen zu verwenden. Ist dies nicht möglich, weil für das fragliche Dokument eine eigenhändige Unterschrift verlangt ist, kann auch keine elektronische Übermittlung vorgenommen werden. Mindestens das entsprechende Dokument muss physisch zugestellt werden.

Der vollständig digitale Verkehr zwischen staatlichen Stellen und Privaten muss im Rahmen einer gesicherten Infrastruktur abgewickelt werden. Mit Abs. 4 wird die Basis für diese Gefässe geschaffen. Der Grosse Rat wird den Betrieb und die

Verfahren für die elektronischen Zugänge, Benutzerkonti oder Behördenportale regeln. Die Nutzung dieser Infrastruktur bedingt, dass man sich kundenseitig identifiziert. Der Grosse Rat kann den Identifikator bestimmen. Es ist allerdings anzunehmen, dass der Bund mit der in den nächsten Jahren erwarteten Einführung der nationalen E-ID auch deren Anwendungsbereich festlegt, sodass die Kompetenz des Grossen Rates zur Bestimmung des elektronischen Identifikators zumindest teilweise überlagert würde. Bis dahin kann der Grosse Rat aber selbständig über diesen Bereich bestimmen.

In Abs. 5 wird die rechtliche Gleichstellung von elektronischer Kopie und physischer Unterlage vorgenommen. Dieser Schritt ist für die Umstellung des heutigen Papierprimats in der Schriftgutverwaltung auf elektronische Dossiers wichtig. Erst wenn gewährleistet ist, dass die elektronische Kopie dem physischen Original gleichgestellt ist, können die Papierunterlagen nach der Überführung in elektronische Dokumente entsorgt werden.

Die Gleichstellung kann indes nicht für alle Fälle gelten. Es wird weiterhin Dokumente geben, die für die Beweissicherung oder wegen übergeordneter Vorschriften in Papierform erhalten bleiben müssen. Die Standeskommission wird diese Fälle bezeichnen.

Art. 99 Abs. 3

In dieser Bestimmung wird die Kompetenz der Standeskommission für die Detailregelung ergänzt. Sie soll für die elektronische Abwicklung das Nähere regeln. Betroffen sind die Bereiche der Signatur, des ersatzweisen Bestätigungsverfahrens, der elektronischen Beurkundung und Beglaubigung sowie der Bereich des elektronischen Umgangs mit Unterlagen. Unter diesen Bereich fällt die elektronische Schriftgutverwaltung, die mit der Erfassung von Dokumenten beginnt und über den Umgang im Geschäftsverkehr bis hin zur elektronischen Ablage und Langzeitarchivierung reicht.

Die Standeskommission wird die interne Abwicklung elektronischer Abläufe regeln. Davon betroffen können grundsätzlich alle Geltungsbereiche der Vorlage sein. Soweit allerdings Regelungen für kommunale Körperschaften oder die Gerichte erlassen werden sollen, werden die verantwortlichen Organe in den Prozess einbezogen.

Für das Recht zur Bearbeitung von elektronischen Personendaten bleiben die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben vorbehalten. Die Standeskommission kann aber spezifische Ablageorte für elektronische Dokumente vorschreiben, Sicherheitsstandards festlegen oder persönliche Massnahmen verlangen. Soweit es um die Regelung der elektronischen Zugänge geht, ist nach Art. 11a Abs. 4 EG ZGB der Grosse Rat zuständig. Technische Vorgaben und Sicherheitsanforderungen in diesem Bereich werden daher durch den Grossen Rat festgelegt.

Die Frage der Umstellung auf das Primat elektronischer Unterlagen in der Schriftgutverwaltung gehört zum Regelungskomplex des Umgangs mit Schriftgut. Ein solcher Entscheid ist daher von der Standeskommission zu treffen. Es ist festzulegen, wo das Primat der elektronischen Aufbewahrung lückenlos gilt und wo Ausnahmen bestehen. Weiter ist zu regeln, inwieweit elektronisch eingelesene Versi-

onen von physischen Dokumenten als massgeblich gelten. Auch hier sind die erforderlichen Ausnahmen vorbehalten. Erst wenn diese Regelungen erlassen sind, kann das Primat der elektronischen Aufbewahrung umgesetzt werden, worauf auch die entsprechenden physischen Akten vernichtet werden können. Die Regelungshoheit liegt in erster Linie bei der Standeskommission, unter Vorbehalt von allfälligen Vorgaben im allgemeinem Ausführungsrecht des Grossen Rates.

4. Inkrafttreten

Für die Umsetzung der Vorlage braucht es noch Regelungen des Grossen Rates, beispielsweise die Festlegung, in welchen gesetzlichen Bereichen trotzdem noch eine eigenhändige Unterschrift erforderlich ist. Auch eine Regelung der Standeskommission zur elektronischen Signatur oder zu Ersatzlösungen ist vorab zu erlassen. Weiter sind die elektronischen Plattformen zu bestimmen, über welche die elektronische Signatur oder Ersatzlösungen abgewickelt werden. Gestützt auf diese Regelungen sind dann die technischen Vorkehren zur Abwicklung elektronischer Eingaben zu treffen. Erst wenn auch dieser Schritt gemacht ist, ist der Weg frei für eine rechtsgültige elektronische Übermittlung von Dokumenten.

Auf diesem Hintergrund soll die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung der Standeskommission übertragen werden.

5. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 4. Dezember 2023 und am 5. Februar 2024 beraten. Anlässlich der ersten Lesung wurde insbesondere die Frage des Geltungsbereichs der neuen Regelung diskutiert. Insbesondere hinsichtlich der Anwendung im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsgerichtsverfahren bestanden Unsicherheiten. Es wurde in Erwägung gezogen, ob mit Anpassungen in den Spezialgesetzen Klarheit geschaffen werden soll. Die Standeskommission schlug demgegenüber für die zweite Lesung vor, dass in Art. 11a EG ZGB eine Präzisierung vorgenommen werden soll. Die ursprüngliche Formulierung, dass die Neuregelung «kantonalrechtlich» gilt, soll ausdrücklich festgehalten werden, dass sie «im gesamten kantonalen Recht» gilt. Damit ist klar, dass sie namentlich auch für das Verwaltungsverfahren und das Verwaltungsgerichtsverfahren zur Anwendung gelangt. Eine Änderung in diesen Gesetzen ist nicht erforderlich. Der Grosse Rat schloss sich dieser Auffassung an. Sodann nahm er eine Regelung zur Gleichstellung von elektronischen und physischen Dokumenten sowie eine Kompetenzzuweisung für die Festlegung von Ausnahmen vor.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 48 Ja-Stimmen, bei 0 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, Grundlagen für die Digitalisierung).

**Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)
vom 29. April 2012**

Bisher kein Art. 11a

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes
zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012
(EG ZGB, Digitalisierung)**

I.**Art. 11a**

Elektronische Dokumente

- ¹ Eine auf einem elektronischen Dokument angebrachte, mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES) ist im gesamten kantonalen Recht der Unterschrift gleichgestellt, vorbehältlich des Erfordernisses einer eigenhändigen Unterschrift gemäss gesetzlicher oder vertraglicher Regelung. Der Grosse Rat legt fest, in welchen gesetzlichen Bereichen eine eigenhändige Unterschrift erforderlich ist.
- ² Im Verkehr mit Behörden und amtlichen Stellen kann für elektronische Dokumente anstelle der Signatur als weiterer Ersatz der Unterschrift eine elektronische Bestätigung vorgesehen werden. Voraussetzung ist, dass die Authentizität und Integrität von elektronischem Dokument und Bestätigung jederzeit nachgewiesen werden können.
- ³ Behörden und amtliche Stellen können Adressaten mit deren Einverständnis statt physischer Dokumente elektronische Dokumente zustellen. Anstelle von physischen Unterschriften werden gleichgestellte elektronische Signaturen verwendet.
- ⁴ Für elektronische amtliche Zugänge, elektronische Benutzerkonti oder elektronische Behördenportale kann die Authentisierung mittels elektronischer Identifikatoren zugelassen werden. Der Grosse Rat regelt den Betrieb und die Verfahren für die Zugänge, Benutzerkonti oder Behördenportale.
- ⁵ Elektronisch erfasste und aufbewahrte Daten sind den physischen Daten gleichwertig und haben die gleiche Beweiskraft wie diese, sofern die Authentizität und Integrität der elektronischen Daten jederzeit nachgewiesen werden können. Die Standeskommission regelt Ausnahmen.

Bisherige Fassung

Art. 99

Ausführungsbestimmungen

¹ Der Grosse Rat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes und des Bundeszivilrechts erforderlichen Regelungen.

² Er erlässt insbesondere die für die Grundbuchführung notwendigen Ausführungsbestimmungen, welche namentlich die Einführung des Eidgenössischen Grundbuches, die laufende Grundbuchführung und die Grundbuchorganisation sowie die kantonalen Grundbuchformen zu regeln haben.

³ Für die Aufsicht über die Stiftungen und für die elektronische Beurkundung und Beglaubigung regelt die Standeskommission das Erforderliche.

³Die Standeskommission regelt das Erforderliche für

- a) die Aufsicht über die Stiftungen,
- b) die elektronische Signatur,
- c) die elektronische Bestätigung, Beurkundung und Beglaubigung sowie
- d) den Umgang mit elektronischen und physischen Unterlagen.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Inkraftsetzung dieses Beschlusses obliegt der Standeskommission.

Erläuterungen zu Geschäft 9

Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und weiterer Gesetze (EG ZGB, Organisation des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesens für Obereg)

Im Zusammenhang mit dem Wechsel in der Leitung der Bezirksverwaltung von Obereg wurde der Leistungsauftrag des Kantons für die Wahrnehmung verschiedener kantonalen Aufgaben in Obereg überprüft. Sowohl kantons- als auch bezirksseitig gelangte man zum Schluss, dass die kantonalen Aufgaben künftig einheitlich beim Kanton wahrgenommen werden sollen. Im Bereich des Grundbuch- und Erbschaftswesens sollen aber noch substantielle Leistungen in Obereg möglich bleiben. Im Betreuungswesen können ebenfalls noch kleinere Dienstleistungen vor Ort abgewickelt werden, beispielsweise das Bestellen eines Betreibungsregisterauszugs. Die fachliche Aufsicht über die Leistungserbringung in Obereg liegt bei den kantonalen Ämtern in Appenzell, also dem Grundbuch- und Erbschaftsamt sowie dem Betreibungs- und Konkursamt Appenzell.

Für die Übertragung der bisher in Obereg erbrachten kantonalen Leistungen sind verschiedene Änderungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, aber auch in anderen Gesetzen nötig. Neben der Änderung der Zuständigkeit werden die im Gesetz erwähnten Amtsbezeichnungen durch generische Umschreibungen ersetzt. Damit soll vermieden werden, dass bei künftigen Änderungen in der Amtsbezeichnung erneut eine Gesetzesanpassung vorgenommen werden muss.

Zusätzlich zu den Aufgaben im Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesen wird auch im Zivilstandsbereich eine Konzentration auf das Zivilstandsamt Appenzell vorgenommen. Diese Änderung bedarf allerdings keiner Gesetzesänderung, weshalb sie nicht Teil dieser Vorlage ist.

Die Verlagerung der Aufgaben zum Kanton wird auf den 1. Juni 2024 vorgenommen. Für das Zivilstandswesen ist diese auf den 1. Juli 2024 vorgesehen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 44 Ja-Stimmen, bei 3 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und weiterer Gesetze (EG ZGB, Organisation des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesens für Obereg).

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Wechsel in der Leitung der Bezirkskanzlei Obereg wurden die Möglichkeiten einer weiteren Wahrnehmung der kantonalen Aufgaben im Bezirk Obereg überprüft. Bei dieser gemeinsam vom Kanton und vom Bezirk durchgeführten Beurteilung wurde festgestellt, dass verschiedene Aufgaben und damit verbundene Stellvertretungen nach der Ablösung der Kanzleileitung nicht

mehr eigenständig durch die Bezirksverwaltung Oberegg wahrgenommen werden können. Die Führung des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesens für Oberegg muss neu geordnet werden.

Die gleiche Fragestellung wie für das Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesen besteht auch beim Zivilstandsamt. Weil aber in diesem Bereich für eine Neuorganisation keine Gesetzesänderung erforderlich ist, wurde separat eine Vorlage für eine Änderung der Zivilstandsverordnung ausgearbeitet und dem Grossen Rat vorgelegt. Schliesslich wird es auch bei der Funktion des Sektionschefs einen Wechsel geben, wofür ebenfalls keine Gesetzesänderung nötig ist.

Für die Bereiche Grundbuch, Erbschaft und Betreuung wurden zusammen mit dem Bezirksrat Oberegg Lösungen gesucht. Im Januar 2023 signalisierte der Bezirksrat, dass er grundsätzlich mit einer Übernahme des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungsamts durch den Kanton einverstanden ist, sofern für die Einwohnerinnen und Einwohner von Oberegg eine Anlaufstelle im Bezirk weitergeführt wird. Es wurde eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet.

Gemäss dieser Vorlage soll es im Kanton nur noch je einen Betreuungs-, Erbschafts- und Grundbuchkreis geben. Die Zweiteilung der Kreise in einen Kreis für den inneren Landesteil und einen Kreis für den äusseren Landesteil wird aufgehoben. Allerdings ist vorgesehen, dass es im Bezirk Oberegg weiterhin je eine Fachperson für das Grundbuch- und das Erbschaftswesen gibt, welche im jeweiligen Bereich unter der fachlichen Führung des Grundbuch- und Erbschaftsamts Appenzell arbeiten. Demgegenüber sollen Betreibungsverfahren zukünftig im ganzen Kanton einheitlich durch das Betreuungs- und Konkursamt Appenzell geführt werden, wie dies bereits bei Konkursen der Fall ist.

Am 16. Februar 2021 beschloss die Ständekommission, im Rahmen der nächsten Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch die Erbschaftsbehörde aufzuheben, da diese über Jahre keine Gesamtentscheide mehr treffen musste und daher auch keine Sitzung abgehalten hatte. Die Aufgaben der Erbschaftsbehörde sollen durch die Verwaltung, genauer gesagt durch den Fachbereich Erbschaft des Grundbuch- und Erbschaftsamts Appenzell übernommen werden. Dieses Anliegen wird im Rahmen dieser Vorlage ebenfalls umgesetzt.

Schliesslich hat der Grosse Rat am 25. Oktober 2021 beschlossen, im Zuge der Revision der Verordnung über das Grundbuch zur Zusammenlegung des Grundbuch- und des Erbschaftsamts die entsprechenden Anpassungen des Behördennamens auf der Gesetzesstufe erst zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen (Protokoll der Verhandlungen des Grossen Rates an der Session vom 25. Oktober 2021, S. 21). Diese Pendenz wird nun ebenfalls erledigt.

2. Reorganisation

2.1 Allgemeines

Seit Jahren nimmt die Komplexität der Fälle im Grundbuch-, Erbschafts- und Betreuungswesen zu. Auch die Ansprüche gegenüber den Ämtern sind gestiegen. In strittigen Fällen werden zunehmend Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter beigezogen. Dies bedeutet einen zusätzlichen Aufwand in den jeweiligen Verfahren. Die stete Verbreiterung und Vertiefung des Fachwissens sowie die Anwendung dieser zusätzlichen Kenntnisse in der täglichen Arbeit wird immer wichtiger.

Aufgrund des kleinen Einzugsgebiets des Betreibungs- sowie des Grundbuch- und Erbschaftsamts Obereggen und aufgrund der dadurch fehlenden Praxis in verschiedenen Bereichen kann eine professionelle Amtsführung nur noch schwer gewährleistet werden. Wegen der fehlenden Stellvertretungsregelung ist auch ein fachlicher Austausch kaum möglich.

2.2 Situation beim Grundbuchamt

Beim Grundbuchamt Appenzell mit vier patentierten Grundbuchverwalterinnen und -verwaltern ist die Stellvertretung in fachlicher und zeitlicher Hinsicht durchgehend sichergestellt. Beim Grundbuchamt Obereggen wird die Stellvertretung hingegen bis jetzt durch den Leiter der Finanzverwaltung wahrgenommen, welcher weder über eine Fachausbildung noch über eine grössere Grundbuchpraxis verfügt. Ausserdem wird die aktuelle Stellvertretungsregelung - unter anderem auch in den Inspektionsberichten der Aufsichtsbehörde - als problematisch beurteilt.

2.3 Situation beim Betreibungsamt

Da die jetzige Betreibungsbeamtin in Obereggen seit Sommer 2022 nur noch 40% statt 100% arbeitet, ist das Betreibungsamt Obereggen an drei Tagen pro Woche nicht besetzt. Mit einer Zusammenlegung der heutigen Betreibungskreise von Obereggen und Appenzell zu einem kantonumfassenden Betreibungskreis kann dieses Problem gelöst werden. In Appenzell arbeiten vier Personen mit insgesamt 360 Stellenprozenten. Das Betreibungsamt Appenzell ist während der Schalteröffnungszeiten stets besetzt, wenige Ausnahmen pro Jahr können vorkommen, z.B. wegen externen Einsätzen oder Weiterbildungen.

Mangels ausreichender Fachressourcen in der Bezirksverwaltung Obereggen ab dem Weggang des heutigen Bezirksschreibers ist vorgesehen, die Dienstleistungen im Betreuungswesen neu ausschliesslich durch das Betreibungs- und Konkursamt Appenzell zu erbringen, verbunden mit der Möglichkeit, einfache Dienstleistungen wie die Bestellung eines Betreibungsregisterauszugs auf der Bezirksverwaltung Obereggen tätigen zu können. Zudem ist vorgesehen, dass Beratungsgespräche und weitere Amtshandlungen des Betreibungsamts auch in Obereggen durchgeführt werden können.

2.4 Situation beim Erbschaftsamt

Die Führung des Erbschaftsamts Obereggen wird momentan durch den Bezirks-schreiber als eine von vielen Aufgaben wahrgenommen. Gemäss der Leistungs-vereinbarung vom 28. Dezember 2022 ist dafür ein Pensum von 12% vorgesehen. Künftig soll das Erbschaftsamt in Obereggen durch eine Angestellte oder einen Angestellten der Bezirksverwaltung in Teilzeit geführt werden. Eine eigentliche Stell-vertretungsregelung gibt es nicht.

2.5 Ziele der Reorganisation

Ziele für das Grundbuchamt:

- Grundbuchführung durch das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell, ins-besondere Nachführung, Verarbeitung und Ablage sämtlicher Belege
- Vorbereitung und Ausarbeitung sämtlicher Rechtsgeschäfte durch das Grund-buch- und Erbschaftsamt Appenzell
- Amtsleitung in Appenzell, Amtsausführung mit Büros in Obereggen und Appenzell
- Beratung und Dienstleistungen werden möglichst in Obereggen vor Ort angeboten
- Schaffung des notwendigen Rahmens auf Gesetzes- und Verordnungsstufe
- Gewährleistung genügender personeller Ressourcen

Ziele für das Betreibungsamt:

- Zukunftsfähige und effiziente Amtsführung
- Verbesserung Kosten-Nutzenverhältnis
- Erledigung aller Betreibungsverfahren in Appenzell
- Beratungsgespräche und weitere Amtshandlungen in Obereggen
- Einfache Dienstleistungen durch die Bezirksverwaltung Obereggen
- Integration der Archivunterlagen in Appenzell
- Schaffung des notwendigen Rahmens auf Gesetzes- und Verordnungsstufe
- Gewährleistung genügender personeller Ressourcen

Ziele für das Erbschaftsamt:

- Vorbereitung und Ausarbeitung sämtlicher letztwilliger Verfügungen, Eröffnun-gen sowie aller weiteren Dokumente und Amtshandlungen (z.B. Erbenermitt-lungen, Erstellung Erbenverzeichnisse, Erstellung Erbbescheinigungen) durch das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell
- Amtsleitung in Appenzell, Amtsausführung mit Büros in Obereggen und Appenzell
- Beratung und Dienstleistungen werden möglichst in Obereggen vor Ort angeboten
- Schaffung des notwendigen Rahmens auf Gesetzes- und Verordnungsstufe
- Gewährleistung von genügend personellen Ressourcen

2.6 Massnahmen im Grundbuchbereich

Rechtsgeschäfte werden künftig durch das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell ausgearbeitet. Da in Appenzell mehrere patentierte Grundbuchverwalterinnen und -verwalter angestellt sind, ist für diese Arbeiten jederzeit eine professionelle Stellvertretung gewährleistet.

Es ist vorgesehen, dass gewisse grundbuchliche Beratungen und Dienstleistungen weiterhin in Oberegg angeboten werden. Um den Service public für die Bevölkerung von Oberegg sicherzustellen, soll weiterhin eine Grundbuchverwalterin oder ein Grundbuchverwalter in Oberegg tätig sein. In fachlicher Hinsicht wird diese Person dem Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell unterstehen. Hierzu wird ein regelmässiger Austausch im Team der Urkundspersonen durchgeführt. Die Organisation dieses Austauschs obliegt dem Amtsleiter des Grundbuch- und Erbschaftsamts Appenzell.

Sollte künftig in der Bezirksverwaltung keine Fachperson mehr arbeiten, welcher die örtliche Grundbuchführung übertragen werden kann, würde das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell diese Aufgabe im Sinne einer Überbrückung oder vollständig übernehmen. Welche Leistungen in einer solchen Situation noch von Appenzell aus in Oberegg möglich sind, ist dann zu prüfen, wenn die Situation eintritt. Eine Gesetzesänderung ist für einen solchen Wechsel nicht nötig.

2.7 Massnahmen im Betreuungsbereich

Mit der Zusammenlegung können einige Problemstellungen gleichzeitig gelöst werden: Stellvertretung, effizientere Abwicklung von Geschäftsfällen, Know-how an einem Ort, keine doppelte Führung von Buchhaltung und Adressstamm, keine Abänderung und Individualisierung von Formularen, Einsparung von Software- und Wartungskosten, weitere Professionalisierung, effektiveres Vorgehen bei Betreibungsdelikten, Misswirtschaft, Konkursreiterei etc. Zudem kann die Effizienz gesteigert werden, da der Initialisierungsaufwand eines zweiten Betreuungsamts wegfällt.

Ist jemand nicht mobil oder gebrechlich, können auf Voranmeldung auch Termine zu Hause oder auf der Bezirksverwaltung Oberegg vereinbart werden. Diese Möglichkeit besteht schon heute. Sie wurde aber selten genutzt. Vieles wird per Telefon, E-Mail und Briefpost erledigt.

Einfache Dienstleistungen wie die Bereitstellung eines Betreibungsregisterauszugs können weiterhin in Oberegg abgewickelt werden. Während der Öffnungszeiten kann aber auch auf der Bezirksverwaltung ein Betreibungsregisterauszug bestellt werden, welche die Angaben nach Appenzell übermittelt. Auszüge werden täglich bearbeitet und Bestellungen bis 15.45 Uhr noch gleichentags mit A-Post versendet. Der Auszug kann auch über ein Online-Formular auf der Webseite des Kantons, per E-Mail, schriftlich oder telefonisch bestellt werden. Denkbar wäre auch, dass zum Beispiel jemand auf Bestellung einen Zahlungsbefehl bei der Bezirksverwaltung abholen kann.

2.8 Massnahmen im Erbschaftsbereich

Die Ausarbeitung letztwilliger Verfügungen oder von Erbenermittlungen und die Eröffnung von letztwilligen Verfügungen sowie sämtliche weitere amtliche Tätigkeiten werden künftig durch das Team des Grundbuch- und Erbschaftsamts Appenzell ausgeführt. Mit der Amtsübernahme ist eine professionelle Stellvertretung gewährleistet, da in Appenzell mehrere Urkundspersonen mit langjähriger Beurkundungserfahrung angestellt sind.

Jedoch ist vorgesehen, dass Beratungen und Dienstleistungen aus dem Erbschaftsbereich weiterhin vor Ort in Oberegg angeboten werden. Um den Service public für die Bevölkerung von Oberegg sicherzustellen, werden die bisherigen Leistungen im Erbschaftswesen weiterhin durch die gleiche Person erbracht. Sowohl für den Erbschaftsteil (12 Stellenprozente) als auch für die übrigen Aufgaben ist diese Person vom Bezirk Oberegg angestellt und der Leitung der Bezirksverwaltung Oberegg unterstellt. Die Leitung des Grundbuch- und Erbschaftsamts Appenzell ist fachtechnisch vorgesetzte Stelle und hat in fachlicher Hinsicht eine Weisungsbefugnis.

Sollte künftig in der Bezirksverwaltung keine Fachperson mehr arbeiten, welcher die Arbeiten im Erbschaftswesen übertragen werden können, würde das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell diese Aufgabe im Sinne einer Überbrückung oder vollständig übernehmen. Welche Leistungen in einer solchen Situation noch von Appenzell aus in Oberegg möglich sind, ist dann zu prüfen, wenn die Situation eintritt. Eine Gesetzesänderung ist für einen solchen Wechsel nicht nötig.

2.9 Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem Bezirk Oberegg

Für die konkrete Organisation der Amtsführung, des Austauschs der Amtsstellen sowie der Stellvertretungsregelung wird eine neue Leistungsvereinbarung abgeschlossen.

2.10 Personelle Ressourcen

Beim Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell sind vorderhand keine zusätzlichen personellen Ressourcen notwendig. Die zusätzlichen Aufgaben der Amtsführung in Appenzell sowie der Stellvertretung für Oberegg können voraussichtlich mit den heutigen Ressourcen erledigt werden. Sollten jedoch künftig die Grundbuch- und Erbschaftsaufgaben für Oberegg vollständig an den Kanton übergehen, wäre die Personalsituation neu zu überprüfen.

Mit der Übernahme der Aufgaben des Betreibungsamts Oberegg sind weitere personelle Ressourcen beim Betreibungs- und Konkursamt Appenzell notwendig. Vergleichsdaten zeigen, dass für das Betreibungsamt Oberegg mit einem Pensum von 30% zu rechnen ist. Die Stellenaufstockung ist im Budget des Betreibungs- und Konkursamts Appenzell für 2024 bereits vorgesehen.

3. Gesetzesänderungen

3.1 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, GS 211.000)

Art. 3

Die beiden Erbschaftsbehörden im inneren und äusseren Landesteil werden aufgelöst. Ihre Aufgaben werden auf die für das Erbschaftswesen zuständige kantonale Amtsstelle übertragen. Die Standeskommission hat das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell, Fachbereich Erbschaft, als zuständige Stelle bezeichnet.

Art. 6

Als Aufsichtsbehörde über das Erbschafts-, Zivilstands- und Grundbuchwesen bezeichnet die Standeskommission auch die für diese Bereiche zuständigen amtlichen Stellen.

Nach der Aufhebung der bisherigen Erbschaftsbehörden beschränkt sich die Wahlzuständigkeit der Standeskommission auf die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Art. 18

Für die Führung des Güterrechtsregisters ist das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell, Fachbereich Grundbuch, künftig für das ganze Kantonsgebiet zuständig. Die Standeskommission hat diese Stelle für das Grundbuchwesen als zuständig erklärt.

Art. 29

Künftig soll im Kanton Appenzell I.Rh. nur noch ein Erbschaftskreis bestehen.

Die Regelung zur personellen Zusammensetzung der bisherigen Erbschaftsbehörden kann mit der Aufhebung der Behörden gestrichen werden.

Art. 30

Auch in dieser Bestimmung ist der Wechsel von den bisherigen Erbschaftsbehörden zur neu dafür zuständigen Amtsstelle nachzuführen. In Abs. 2 wird eine redaktionelle Anpassung vorgenommen.

Art. 31

Die gleiche Änderung wie in Art. 30 Abs. 1 wird auch in Art. 31 vorgenommen.

Art. 32

Da im Kanton für das Erbschaftswesen kein separates Amt mehr besteht, ist eine begriffliche Anpassung nötig. Für die zuständige Stelle wird eine Umschreibung gewählt, damit nicht bei einer nächsten möglichen Änderung der Amtsbezeichnung das Gesetz erneut geändert werden muss.

Art. 40

Ähnlich wie im Erbschaftswesen wird auch im Bereich der Betreibungen eine generische Bezeichnung der zuständigen Amtsstelle gewählt.

Art. 87

Wie beim Erbschaftswesen besteht nach der Zentralisierung des Grundbuchbereichs nur noch ein Grundbuchkreis.

Der Begriff «Grundbuchkreis» wird im Alltag auch häufig für die grundbuchliche Zuordnung von Parzellen in den Bezirken sowie den ehemaligen beiden Bezirken Schwende und Rüte gebraucht. Dies ist schon heute der Fall. In der Praxis hat sich aus diesem Wortgebrauch nie ein Problem ergeben.

Art. 88

Heute lautet Art. 88 so, dass die Standeskommission die Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter anstellt. Im äusseren Landesteil hat der Bezirksrat Oberegg das Vorschlagsrecht. Diese Bestimmung wurde in der Vergangenheit so umgesetzt, dass die Standeskommission die Personen, die auf dem Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell tätig sind, angestellt hat. Im Falle des Grundbuchamts in Oberegg war es jedoch so, dass die Anstellung in Absprache mit dem Kanton durch den Bezirksrat Oberegg vorgenommen wurde und die Standeskommission lediglich die Ernennung für die Funktion der Grundbuchverwaltung besorgte.

Die Bestimmung wird dieser Praxis angepasst. Die Standeskommission soll für die Ernennung der Grundbuchverwalterinnen und -verwalter zuständig sein. Für die Anstellung dieser Personen im Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell ist sie bereits aufgrund der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) und des Standeskommissionsbeschlusses zur Personalverordnung vom 13. April 1999 (StKB PeV, GS 172.311) zuständig. Dieser Sachverhalt muss im Gesetz nicht mehr geregelt werden. Die allfällige Anstellung einer Fachperson für das Grundbuchamt Oberegg soll wie bisher durch den Bezirksrat Oberegg besorgt werden. Die Standeskommission muss aber eine Ernennung für die Funktion vornehmen, damit die jeweilige Fachperson grundbuchliche Geschäfte rechtswirksam abwickeln kann.

Art. 92

Die Differenzierung mit dem inneren und äusseren Landesteil sowie der Verweis auf den äusseren Landesteil werden aufgehoben.

Art. 98

Mit dem Wechsel auf generische Bezeichnungen für die zuständigen Amtsstellen wird Abs. 1 lit. b umformuliert. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 98a

Mit dem Inkrafttreten der Revision gehen bestehende Verfahren und Aufträge der Erbschaftsbehörden ohne weitere Massnahme an das Grundbuch- und Erbschaftsamt Appenzell, Fachbereich Erbschaft, über. Diese Stelle wird von der Standeskommission für das Erbschaftswesen als zuständig erklärt. Betroffen sind sämtliche laufende Erbschaftsgeschäfte und Dauerverhältnisse, insbesondere Willensvollstreckungsmandate in letztwilligen Verfügungen und laufende Verfahren gemäss Art. 3 EG ZGB.

3.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG, GS 280.100)

Art. 1

Künftig wird es im Kanton nur noch einen Betreibungskreis geben. Die Umschreibungen der bisherigen Kreise in Abs. 1 lit. a und lit. b können aufgehoben werden. Für Abs. 2 wird eine redaktionelle Umformulierung vorgenommen.

Art. 2

Die analogen Anpassungen wie in Art. 1 werden in Art. 2 auch für das Konkurswesen vorgenommen.

Art. 3 und Art. 3a

In Art. 3 Abs. 1 wird in der Benennung der zuständigen Stellen auf generische Bezeichnungen gewechselt. Die Beschränkung auf eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter wird etwas erweitert, da sich auch Situationen ergeben können, in denen mehrere Stellvertretungen eingesetzt werden, beispielsweise bei teilzeitlich angestellten Mitarbeitenden.

Art. 3 Abs. 3 wird eingeführt, damit die für das Betreibungs- und Konkurswesen zuständige Stelle andere Personen als Hilfspersonen beiziehen kann. Damit sind insbesondere Bezirksangestellte gemeint. Hilfspersonen dürfen keine hoheitlichen Funktionen ausüben.

In Art. 3a Abs. 1 ist die Stellvertretung zwischen den beiden heutigen Betreibungskreisen geregelt. Da künftig nur noch ein Betreibungskreis bestehen wird, kann die Bestimmung aufgehoben werden.

Art. 3a Abs. 2 kann als Abs. 2 zu Art. 3 genommen werden, weil es in Art. 3 ausdrücklich auch um die Stellvertretungen geht. In diesem Zug wird die Regelung noch auf die Konkursbeamtinnen und -beamten ausgeweitet.

Damit kann Art. 3a vollständig aufgehoben werden.

Art. 8

In Art. 8 wird ebenfalls ein Wechsel auf eine generische Amtsstellenbezeichnung vorgenommen.

3.3 Enteignungsgesetz (EntG, GS 710.000)

Art. 39, Art. 40 und Art. 41

In diesen drei Bestimmungen ist von der Grundbuchverwalterin oder vom Grundbuchverwalter und vom Grundbuchamt die Rede. Künftig soll neutral von der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle gesprochen werden. Die neue Formulierung bringt im Hinblick auf allfällige organisatorische Änderungen auf der Ämterebene eine flexiblere Lösung. Gesetzesänderungen nach solchen organisatorischen Anpassungen sollten künftig nicht mehr nötig sein.

3.4 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (GS 911.000)

Art. 2

In dieser Bestimmung wird ebenfalls der Begriff des Grundbuchamts ersetzt. Neu soll von der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle gesprochen werden.

4. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 4. Dezember 2023 und am 5. Februar 2024 beraten. Anlässlich der ersten Lesung beschloss der Grosse Rat, dass für die Anstellung der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters in Obereggi die Standeskommission zuständig sein soll. Für diesen Teil soll eine eigentliche kantonale Anstellung vorgenommen werden. Die Standeskommission besprach diese Lösung in der Folge mit dem Bezirksrat Obereggi. Dieser wünschte eindringlich, dass man bei der bisherigen Praxis mit einer vollständigen Anstellung beim Bezirk bleiben soll. Die Standeskommission nahm dieses Anliegen auf und unterbreitete dem Grossen Rat auf die zweite Lesung hin eine entsprechende Änderung von Art. 88. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag, sodass es im Bezirk Obereggi bei der heutigen Praxis einer Anstellung als Bezirksangestellte oder -angestellter bleibt und die Standeskommission die Ernennung als Urkundsperson vornimmt, damit die betroffene Person Grundbuchgeschäfte vornehmen kann. Im Übrigen ergaben sich in der zweiten Lesung keine Änderungen mehr.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 44 Ja-Stimmen, bei 3 Gegenstimmen und 1 Enthaltung, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und weiterer Gesetze (EG ZGB, Organisation des Grundbuch-, Erbschafts- und Betreibungswesens für Obereggi).

**Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)
vom 29. April 2012**

Art. 3

Erbschaftsbehörde

¹ Die Erbschaftsbehörde ist, soweit das Gesetz keine Ausnahme vorsieht, zuständige Behörde in Erbschaftssachen, insbesondere für:

- a) ZGB Art. 581 Abs. 1: Anordnung des öffentlichen Inventars;
- b) ZGB Art. 595 Abs. 1: Amtliche Liquidation;
- c) ZGB Art. 618: Bestellung des Sachverständigen.

² Der Präsident der Erbschaftsbehörde oder ein beauftragtes Mitglied leitet die Verfahren, trifft von Amtes wegen oder auf Parteibegehren hin die notwendigen vorsorglichen Massnahmen und ist zuständige Behörde für:

- a) ZGB Art. 490 Abs. 1: Aufnahme des Inventars bei Nacherbeneinsetzung;
- b) ZGB Art. 551 Abs. 1: Sicherung des Erbganges;
- c) ZGB Art. 553: Aufnahme des Inventars;
- d) ZGB Art. 580 Abs. 2: Entgegennahme des Begehrens auf öffentliches Inventar.

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes
zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 und
weiterer Gesetze (EG ZGB, Organisation des Grundbuch-,
Erbschafts- und Betreuungswesens für Oberegg)**

I.**Art. 3**

Amtsstelle für das Erbschaftswesen

¹Soweit das Gesetz keine Ausnahme vorsieht, ist die für das Erbschaftswesen als zuständig bezeichnete Stelle für amtliche Verrichtungen im Erbschaftsbereich zuständig, insbesondere für:

- a) ZGB Art. 490 Abs. 1: Aufnahme des Inventars bei Nacherbeneinsetzung;
- b) ZGB Art. 551 Abs. 1: Sicherung des Erbgangs;
- c) ZGB Art. 553: Aufnahme des Inventars;
- d) ZGB Art. 580 Abs. 2: Entgegennahme des Begehrens auf öffentliches Inventar;
- e) ZGB Art. 581 Abs. 1: Anordnung des öffentlichen Inventars;
- f) ZGB Art. 595 Abs. 1: Amtliche Liquidation;
- g) ZGB Art. 618: Bestellung des Sachverständigen.

²Die Leitung der für das Erbschaftswesen zuständigen Stelle trifft von Amtes wegen oder auf Parteibegehren hin die notwendigen vorsorglichen Massnahmen.

- a) *Aufgehoben.*
- b) *Aufgehoben.*
- c) *Aufgehoben.*
- d) *Aufgehoben.*

Bisherige Fassung

Art. 6

Standeskommission

¹ Die Standeskommission ist zuständige Behörde für:

- a) ZGB Art. 30 Abs. 1: Bewilligung von Namensänderungen;
- b) ZGB Art. 78: Anhebung der Klage auf Aufhebung eines Vereins;
- c) ZGB Art. 85: Änderung der Organisation einer Stiftung;
- d) ZGB Art. 86: Änderung des Zweckes einer Stiftung;
- e) ZGB Art. 106 Abs. 1: Klage auf Ungültigerklärung einer Ehe;
- f) ZGB Art. 171: Errichtung und Finanzierung von Ehe- und Familienberatungsstellen;
- g) ZGB Art. 268 Abs. 1: Aussprechung der Adoption;
- h) ZGB Art. 316 Abs. 1^{bis}: Aufnahme von Pflegekindern zum Zweck der späteren Adoption;
- i) ZGB Art. 441 Abs. 1: Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht;
- j) ZGB Art. 885: Vollmachterteilung zur Annahme eines Pfandrechts an Vieh ohne Übertragung des Besitzes an Geldinstitute und Genossenschaften, einschliesslich der Genehmigung der einschlägigen Statuten und Reglemente;
- k) ZGB Art. 907: Bewilligung des Pfandleihgewerbes;
- l) PartG Art. 9 Abs. 2: Klage auf Ungültigkeit der eingetragenen Partnerschaft.

² Die Standeskommission ist Aufsichtsbehörde über das Erbschafts-, Zivilstands- und Grundbuchwesen.

³ Sie bezeichnet in sinngemässer Anwendung der Zuständigkeitsordnung gemäss diesem Titel die zuständige Behörde, Amtsstelle oder Ersatzpersonen in den Fällen, in denen die zur Ausführung des Zivilgesetzbuches und des kantonalen Einführungsgesetzes erforderliche Zuständigkeit nicht oder nicht vollständig geregelt ist.

⁴ Sie wählt die Erbschaftsbehörden sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

²Die Standeskommission ist Aufsichtsbehörde über das Erbschafts-, Zivilstands- und Grundbuchwesen. Sie bezeichnet die für diese Bereiche zuständigen amtlichen Stellen.

⁴Sie wählt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

Bisherige Fassung

Art. 18

Güterrechtsregister

¹ Das Güterrechtsregister und die Verzeichnisse nach Art. 9 ff. und Art. 10 ff. Schlusstitel ZGB werden im inneren Landesteil durch das Grundbuchamt und im äusseren Landesteil durch die Bezirkskanzlei Obereggen zur Einsichtnahme aufbewahrt.

Art. 29

Erbschaftswesen

¹ Das Erbschaftswesen ist Sache des Kantons.

² Der innere und der äussere Landesteil bilden je einen Erbschaftskreis, wobei das Sekretariat durch den Kanton gestellt wird.

³ Die Erbschaftsbehörden bestehen aus einem Präsidenten und mindestens zwei weiteren Mitgliedern.

Art. 30

Aufbewahrung von Erbverträgen und letztwilligen Verfügungen

¹ Die Erbschaftsbehörden Appenzell und Obereggen bewahren letztwillige Verfügungen (Art. 504 und 505 ZGB) und Erbverträge (Art. 512 ZGB) sicher auf.

² Sie führen über Aus- und Eingänge ein Verzeichnis.

Art. 31

Erbschaftsverwaltung und Rechnungsruf bei öffentlichem Inventar

¹ Die Erbschaftsbehörde verwaltet die Erbschaft bei öffentlichem Inventar gemäss Art. 580 ff. ZGB bis zu deren Übernahme durch die Erben.

² Der Rechnungsruf bei öffentlichem Inventar gemäss Art. 583 ZGB ist in den amtlichen Publikationsorganen am Wohnsitz und der Heimat des Erblassers und, wo es notwendig erscheint, in weiteren Publikationsorganen zu veröffentlichen.

¹Das Güterrechtsregister und die Verzeichnisse nach Art. 9 ff. und Art. 10 ff. Schlusstitel ZGB werden durch die für das Grundbuchwesen zuständige Stelle zur Einsichtnahme aufbewahrt.

²Der Kanton bildet einen Erbschaftskreis.

³*Aufgehoben.*

¹Die für das Erbschaftswesen zuständige Stelle bewahrt letztwillige Verfügungen (Art. 504 und Art. 505 ZGB) und Erbverträge (Art. 512 ZGB) sicher auf.

²Sie führt über Aus- und Eingänge ein Verzeichnis.

¹Die für das Erbschaftswesen zuständige Stelle verwaltet die Erbschaft bei öffentlichem Inventar gemäss Art. 580 ff. ZGB bis zu deren Übernahme durch die Erben.

Bisherige Fassung

Art. 32a

Amtliche Teilung

¹ Jeder Erbe ist berechtigt, das Erbschaftsamt schriftlich um amtliche Mitwirkung bei der Erbteilung zu ersuchen (Art. 609 Abs. 2 ZGB). Dieses Recht gilt nicht, wenn ein Willensvollstrecker eingesetzt oder eine Erbteilungsklage erhoben ist.

² Das Erbschaftsamt entwirft aufgrund der Akten und der Ergebnisse allfälliger Erbenverhandlungen einen Teilungsvertrag.

³ Erachtet das Erbschaftsamt eine Einigung als aussichtslos oder stimmen seinem Teilungsvorschlag innert gesetzter Frist nicht alle Erben schriftlich zu, wird das Verfahren eingestellt.

Art. 40

Viehverpfändung

¹ Das Betreibungsamt führt das Verschreibungsprotokoll bei Viehverpfändung (Art. 885 Abs. 3 ZGB).

Art. 87

Grundbuchführung

¹ Der innere und der äussere Landesteil bilden je einen Grundbuchkreis.

² Die Kosten der Grundbuchführung trägt der Kanton.

Art. 88

Anstellung der Grundbuchverwalter

¹ Die Anstellung der Grundbuchverwalter und ihrer Stellvertreter erfolgt durch die Standeskommission.

² Im äusseren Landesteil hat der Bezirksrat Obereggen das Vorschlagsrecht.

¹ Jeder Erbe ist berechtigt, die für das Erbschaftswesen zuständige Stelle schriftlich um amtliche Mitwirkung bei der Erbteilung zu ersuchen (Art. 609 Abs. 2 ZGB). Dieses Recht gilt nicht, wenn ein Willensvollstrecker eingesetzt oder eine Erbteilungsklage erhoben ist.

² Die für das Erbschaftswesen zuständige Stelle entwirft aufgrund der Akten und der Ergebnisse allfälliger Erbenverhandlungen einen Teilungsvertrag.

³ Erachtet sie eine Einigung als aussichtslos oder stimmen ihrem Teilungsvorschlag innert gesetzter Frist nicht alle Erben schriftlich zu, wird das Verfahren eingestellt.

¹ Die für das Betreuungswesen zuständige Stelle führt das Verschreibungsprotokoll bei Viehverpfändung (Art. 885 Abs. 3 ZGB).

¹ Der Kanton bildet einen Grundbuchkreis.

Art. 88

Ernennung der Grundbuchverwalter

¹ Die Ernennung der Grundbuchverwalter und seiner Stellvertreter erfolgt durch die Standeskommission.

² *Aufgehoben.*

Bisherige Fassung

Art. 92

Grundstückversteigerung

¹ Vor jeder Grundstückversteigerung ist das anzufertigende Gantprotokoll während wenigstens dreier Werktage zu jedermanns Einsicht aufzulegen und danach genehmigen zu lassen, im inneren Landesteil von der Standeskommission, im äusseren Landesteil vom Bezirksrat Oberegg.

² Beim Gantakt selbst ist das genehmigte Gantprotokoll zu verlesen.

Art. 98

Alpregister

¹ Für Alpen und Weiden, die Eigentum

- a) von Alpgenossenschaften mit selbständigen Anteilrechten oder
- b) des Kantons Appenzell I.Rh. mit selbständigen Anteilrechten an denselben stehen, wird vom Grundbuchamt ein Alpregister geführt, das einen Bestandteil des Grundbuches bildet und in das alle Anteilrechte aufzunehmen sind.

² Zum Erwerb der Anteilrechte und dinglichen Rechte an solchen bedarf es der Eintragung in das Alpregister. Diese Eintragungen haben für die Anteilrechte die gleiche Wirkung wie die Eintragungen im Grundbuch.

³ Über die Einrichtung und Führung des Alpregisters erlässt der Grosse Rat die erforderlichen Bestimmungen.

Bisher kein Art. 98a

¹Vor jeder Grundstückversteigerung ist das anzufertigende Gantprotokoll während wenigstens dreier Werktage zu jedermanns Einsicht aufzulegen und danach von der Standeskommission genehmigen zu lassen.

- b) des Kantons Appenzell I.Rh. mit selbständigen Anteilsrechten an denselben stehen, wird von der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle ein Alpregister geführt, das einen Bestandteil des Grundbuchs bildet und in das alle Anteilsrechte aufzunehmen sind.

Art. 98a

Übergang Erbschaftsbehörden

¹Laufende Verfahren und Aufträge der Erbschaftsbehörden gehen mit Inkrafttreten der Revision vom 28. April 2024 auf die für das Erbschaftswesen zuständige kantonale Stelle über.

Bisherige Fassung

Art. 1

Betreibungskreise

¹ Der Kanton Appenzell I. Rh. bildet für die Durchführung der Schuldbetreibung zwei Betreibungskreise, nämlich

- a) den Betreibungskreis Appenzell mit den Bezirken Appenzell, Schwende-Rüte, Schlatt-Haslen und Gonten;
- b) den Betreibungskreis Oberegg mit dem Bezirk Oberegg.

² Die Betreibungsämter haben ihren Sitz in Appenzell bzw. Oberegg.

Art. 2

Konkurskreis

¹ Der Kanton Appenzell I. Rh. bildet für die Durchführung der Konkurse einen Konkurskreis. Der Sitz des Konkursamtes befindet sich in Appenzell.

Art. 3

Betreibungsbeamter und Stellvertreter

¹ Für jeden Betreibungskreis wird von der Standeskommission ein Betreibungsbeamter [Die Verwendung der männlichen Bezeichnungen gilt sinngemäss für beide Geschlechter.] gewählt. Der Betreibungsbeamte des Betreibungskreises Appenzell ist gleichzeitig Konkursbeamter für den ganzen Kanton. Zudem bestimmt die Standeskommission für die beiden Ämter je einen Stellvertreter.

² Für Schuldbetreibungen gegen den Kanton, die Bezirke oder andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts ist das Betreibungs- und Konkursamt Appenzell zuständig.

II.

1.

Änderung Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) vom 28. April 1996:

Art. 1

Betreibungskreis

¹ Der Kanton Appenzell I.Rh. bildet für die Durchführung der Schuldbetreibung einen Betreibungskreis.

a) *Aufgehoben.*

b) *Aufgehoben.*

² Der Sitz der für das Betreibungswesen zuständigen Stelle ist Appenzell.

¹ Der Kanton Appenzell I.Rh. bildet für die Durchführung der Konkurse einen Konkurskreis.

² Der Sitz der für das Konkurswesen zuständigen Stelle ist Appenzell.

¹ Die Standeskommission wählt den Leiter [Die Verwendung der männlichen Bezeichnungen gilt sinngemäss für beide Geschlechter.] der für das Betreibungswesen zuständigen Stelle und den Leiter der für das Konkurswesen zuständigen Stelle sowie die erforderlichen Stellvertreter.

² Bei Verhinderung oder Ausstand der Betreibungs- und Konkursbeamten und ihrer Stellvertretungen ernennt die Standeskommission eine ausserordentliche Stellvertretung.

³ Die für das Betreibungs- und Konkurswesen zuständige Stelle kann andere Personen als Hilfspersonen beiziehen.

Bisherige Fassung

Art. 3a

Ausserordentliche Stellvertretung

¹ Bei Verhinderung oder Ausstand des Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertretung amtet der Betreibungsbeamte des anderen Betreibungskreises, in dessen Verhinderung seine Stellvertretung.

² Bei Verhinderung oder Ausstand aller Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertretungen ernennt die Standeskommission eine ausserordentliche Stellvertretung.

Art. 8

Eigentumsvorbehaltsregister und Viehverschreibungsprotokolle

¹ Die Betreibungsämter haben auch die Register über Eigentumsvorbehalte und die Viehverschreibungsprotokolle zu führen.

Art. 39

Geld- und Sachleistungen

¹ Die Entschädigung ist unter gleichzeitiger Vorlage der sie endgültig festsetzenden Urkunde beim Grundbuchamt der gelegenen Sache zu deponieren. Sofern die genaue Höhe der Entschädigung vor Abschluss des Unternehmens nicht ausgemittelt werden kann, sind vorerst 80% der voraussichtlichen Summe zu bezahlen. Der Rest ist sofort nach der Vermarkung fällig. Nachforderungen gemäss Art. 29 dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

² Bei Säumnis in der Erbringung von Sachleistungen verfügt die Standeskommission die erforderlichen Massnahmen.

Art. 40

Einsprache

¹ Das Grundbuchamt benachrichtigt die Berechtigten von der Zahlung und fordert sie auf, allfällige Einsprachen gegen deren Richtigkeit innert zehn Tagen zu erheben.

² Einsprachen werden von jener Instanz entschieden, welche die Entschädigungen rechtskräftig festgesetzt hat.

Art. 3a *Aufgehoben.*

¹Die für das Betreuungswesen zuständige Stelle hat auch die Register über Eigentumsvorbehalte und die Viehverschreibungsprotokolle zu führen.

2.

Änderung Enteignungsgesetz (EntG) vom 30. April 1961:

¹Die Entschädigung ist unter gleichzeitiger Vorlage der sie endgültig festsetzenden Urkunde bei der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle zu deponieren. Sofern die genaue Höhe der Entschädigung vor Abschluss des Unternehmens nicht ausgemittelt werden kann, sind vorerst 80% der voraussichtlichen Summe zu bezahlen. Der Rest ist sofort nach der Vermarkung fällig. Nachforderungen gemäss Art. 29 dieses Gesetzes bleiben vorbehalten.

¹Die für das Grundbuchwesen zuständige Stelle benachrichtigt die Berechtigten von der Zahlung und fordert sie auf, allfällige Einsprachen gegen deren Richtigkeit innert zehn Tagen zu erheben.

Art. 41

Auszahlung

¹ Der Grundbuchverwalter darf die für das enteignete Grundstück und den Minderwert eines nicht enteigneten Grundstückes bezahlte Entschädigung dem Eigentümer nur mit Zustimmung allfälliger Berechtigten aus beschränkten dinglichen und vorgemerkten persönlichen Rechten auszahlen.

² Sofern es ungewiss ist, ob noch weitere Rechtsansprüche bestehen, kann der Grundbuchverwalter öffentlich auffordern, allfällige Ansprüche innert 20 Tagen anzumelden und die dafür ausgestellten Urkunden einzusenden. Die Aufforderung ist mit der Androhung zu versehen, dass die Nichtangemeldeten von der Verteilung der Entschädigung insoweit ausgeschlossen werden, als ihre Rechte nicht durch die öffentlichen Bücher festgestellt sind, und dass bis zur Vorlegung der Urkunden ihre Betreffnisse hinterlegt werden. Im übrigen erfolgt das Pfandentlassungsverfahren nach den Vorschriften des ZGB.

³ Können sich die Berechtigten über einen vom Grundbuchamt aufgestellten Verteilungsplan nicht einigen, so setzt der Grundbuchverwalter eine Frist von zehn Tagen zur Klageerhebung beim Kantonsgericht an. Bei Nichteinhaltung der Frist wird die Verteilung nach dem vorgesehenen Plan vorgenommen.

Art. 2

Land- und Forstwirtschaftsdepartement

¹ Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement (nachfolgend Departement genannt) ist die zuständige Bewilligungsbehörde im Sinne von Art. 90 BGBB.

² Ausserdem trifft das Departement auf Antrag einer Partei, die daran ein schutzwürdiges Interesse hat oder auf Antrag des Grundbuchamtes Feststellungsverfügungen im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Abs. 1 dieses Artikels (Art. 84 BGBB).

³ Das Departement teilt den Grundbuchämtern von Amtes wegen mit, ob die von ihr erteilten Bewilligungen in Rechtskraft erwachsen sind.

¹Die für das Grundbuchwesen zuständige Stelle darf die für das enteignete Grundstück und den Minderwert eines nicht enteigneten Grundstücks bezahlte Entschädigung dem Eigentümer nur mit Zustimmung allfälliger Berechtigten aus beschränkten dinglichen und vorgemerkten persönlichen Rechten auszahlen.

²Sofern es ungewiss ist, ob noch weitere Rechtsansprüche bestehen, kann die für das Grundbuchwesen zuständige Stelle öffentlich auffordern, allfällige Ansprüche innert 20 Tagen anzumelden und die dafür ausgestellten Urkunden einzusenden. Die Aufforderung ist mit der Androhung zu versehen, dass die Nichtangemeldeten von der Verteilung der Entschädigung insoweit ausgeschlossen werden, als ihre Rechte nicht durch die öffentlichen Bücher festgestellt sind, und dass bis zur Vorlegung der Urkunden ihre Betreffnisse hinterlegt werden. Im übrigen erfolgt das Pfandentlassungsverfahren nach den Vorschriften des ZGB.

³Können sich die Berechtigten über einen von der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle aufgestellten Verteilungsplan nicht einigen, so setzt die für das Grundbuchwesen zuständige Stelle eine Frist von zehn Tagen zur Klageerhebung beim Kantonsgericht an. Bei Nichteinhaltung der Frist wird die Verteilung nach dem vorgesehenen Plan vorgenommen.

3.

Änderung Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 24. April 1994:

²Ausserdem trifft das Departement auf Antrag einer Partei, die daran ein schutzwürdiges Interesse hat oder auf Antrag der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle Feststellungsverfügungen im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Abs. 1 dieses Artikels (Art. 84 BGBB).

³Das Departement teilt der für das Grundbuchwesen zuständigen Stelle von Amtes wegen mit, ob die von ihm erteilten Bewilligungen in Rechtskraft erwachsen sind.

Bisherige Fassung

⁴Über Anmerkungen im Grundbuch bei landwirtschaftlichen Grundstücken in der Bauzone und bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 86 Abs. 1 BGGB sowie über die Erteilung von Bewilligungen für Darlehen, die durch ein die Belastungsgrenze übersteigendes Pfandrecht gesichert sind, entscheidet ebenfalls das Departement.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieser Beschluss tritt am 1. Juni 2024 in Kraft.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LaG)

Der Herdenschutz ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund regelt bestimmte Massnahmen und stellt Beiträge bereit. Die Kantone sind für den Vollzug zuständig und können ergänzende Massnahmen erlassen.

Die vom Bund vorgesehenen Massnahmen zum Schutz vor Grossraubtieren passen für die kleinräumigen Verhältnisse im Kanton Appenzell I.Rh. nicht vollständig. Etliche Massnahmen lassen sich im Alp- und Sömmerungsgebiet des Kantons nicht oder nur mit übermässigem Aufwand umsetzen. Diese Situation hat die Standeskommission bewogen, kantonale, auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmte Massnahmen zu erlassen und diese im Sinne eines Versuchs für eine bestimmte Zeit zu testen. Die Massnahmen enthielten zum einen Unterstützungsbeiträge für die sichere nächtliche Unterbringung von Schafen und Ziegen auf den Sömmerungsbetrieben. Zum anderen wurden Beiträge für Schutzmaterial ausgerichtet. Die Massnahmen haben sich in der Versuchsphase gut bewährt. Daher soll nun eine langfristige gesetzliche Grundlage für solche Herdenschutzmassnahmen geschaffen werden.

Die Revision des Landwirtschaftsgesetzes soll weiter dazu genutzt werden, einige Unstimmigkeiten, die sich im Laufe der Zeit ergeben haben, auszumerken. Es handelt sich im Wesentlichen um Anpassungen an die bestehende Praxis.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 47 Ja-Stimmen, bei 0 Nein-Stimmen und 0 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LaG).

1. Ausgangslage

Im Alpenbogen leben derzeit schätzungsweise über 1'900 Wölfe. 1996 wanderten einzelne Wölfe aus Italien in die Schweiz ein. 2012 bildete sich das erste Rudel in der Schweiz. Seitdem hat sich die Wolfspopulation schweizweit stark entwickelt. Gemäss den Daten des Bundesamts für Umwelt waren per November 2023 rund 300 Wölfe dokumentiert. Dabei wurden 32 Wolfsrudel bestätigt. In den meisten dieser Rudel findet zudem eine erhebliche Reproduktion statt. Die aktuelle natürliche Wachstumsrate beträgt derzeit über 50% pro Jahr.

Die Rückkehr der Grossraubtiere - das sind neben dem Wolf der Goldschakal, der Braunbär und der Luchs - stellt für die Landwirtschaft eine grosse Herausforderung dar. Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere sind häufig. So kam es im Jahre 2019 schweizweit zu 446 Nutztierriissen. 2022 wurden bereits 1'480 Risse verzeichnet. Besonders gefährdet sind die Nutztiere im Berggebiet mit traditioneller Weidehaltung und Sömmerung. Über 90% der getöteten Nutztiere waren Schafe. Die meisten Nutztiere werden von Wölfen in ungeschützten Situationen getötet.

Im November 2019 wurden erstmals im Talgebiet von Appenzell I.Rh. drei Schafe durch einen Wolf getötet. Im Juli 2020 wurden im Gebiet Potersalp mehrere Appenzeller Ziegen gerissen und verletzt. Der letzte bekannte Riss im Kanton ereignete sich Mitte Juni 2022. Dabei wurde ein Schaf getötet. Aktuell ist im Kanton Appenzell I.Rh. das Vorkommen von transienten Einzelwölfen nachgewiesen. Als transient gilt ein solitär lebender Wolf, der nicht standorttreu ist und keine soziale Bindung an standorttreue Wölfe aufweist. Einzelgängerische Wölfe können innert kurzer Zeit sehr grosse Gebiete durchstreifen.

Zur Abwehr von Nutztierschäden werden Massnahmen zum Herdenschutz angewendet. Der Herdenschutz ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Hauptziel des nationalen Herdenschutzprogramms ist die Unterstützung der auf Nutztieren basierenden Landwirtschaft, damit diese trotz Grossraubtierpräsenz ohne unverhältnismässig grosse Einschränkungen weiter bestehen kann. Beim Herdenschutz sind die Art der Schutzmassnahmen und deren Zumutbarkeit massgebend. Die Kantone sind für das Ergreifen von Massnahmen zum Herdenschutz zuständig. Ebenso liegt die Herdenschutzberatung in der Verantwortung der Kantone. Der Bund unterstützt gemäss Art. 12 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) die Herdenschutzmassnahmen der Kantone und koordiniert diese interkantonal.

Zur Sicherstellung eines gezielten Einsatzes der Bundesmittel im Herdenschutz legt das Bundesamt für Umwelt aufgrund des aktuellen Vorkommens von Grossraubtieren ein Vorranggebiet für den Herdenschutz fest. In den bezeichneten Regionen ist mit der Anwesenheit von Grossraubtieren zu rechnen, und es besteht ein erhöhtes Risiko für Nutztierschäden. Die Tal- und Alpbetriebe von Appenzell I.Rh. liegen im Vorranggebiet. Dies bedeutet, dass mit der Anwesenheit von Grossraubtieren grundsätzlich zu rechnen ist und ein erhöhtes Risiko für Nutztierschäden besteht.

2019 hat das Bundesamt für Umwelt die Vollzugshilfe Herdenschutz publiziert. Die vom Bundesamt für Umwelt mitfinanzierten Massnahmen und die zwingend zu erfüllenden Bedingungen bezüglich des Herdenschutzes sind in der Vollzugshilfe festgelegt. Wenn eine Landwirtin oder ein Landwirt eine Massnahme zum Herdenschutz gemäss dieser Vollzugshilfe ergriffen hat, besteht ein Anspruch auf eine finanzielle Förderung durch den Bund. Die Unterstützung ist im Tal-, Hügel- und Berggebiet an die bewirtschaftete Fläche und im Sömmerungsgebiet an die Anzahl gesömmerter Nutztiere gebunden. Finanziell gefördert werden die Haltung und der Einsatz offizieller Herdenschutzhunde auf Heim- oder Alpbetrieben. Zusätzlich werden die Zucht, der Import und die Ausbildung von Herdenschutzhunden finanziell unterstützt. Weiter wird der Zusatzaufwand zwecks Anpassung der Anlagen für den Herdenschutz finanziell unterstützt. Beispiele hierfür sind Nachtpferche in Sömmerungsgebieten, die elektrische Verstärkung von Weidezäunen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Bergzonen, der erschwerte Unterhalt elektrifizierter Zaunsysteme in den Bergzonen und in Sömmerungsgebieten, die Auszäunung von Wanderwegen zur Konfliktvermeidung zwischen Spaziergängerinnen und Spaziergängern und Herdenschutzhunden sowie Notfallsets mit Zaunmaterial für die Kantone.

Vom Bund nicht finanziell unterstützt werden unter anderem die ständige Behirtung auf Alpen, der Einsatz von Lamas und Eseln als Herdenschutztiere sowie Blinklampen, akustische Geräte und regionenspezifische Massnahmen.

Nicht alle unterstützten Massnahmen gemäss der Vollzugshilfe des Bundes können bei den speziellen und regionalen Strukturen der Land- und Alpwirtschaft im Kanton Appenzell I.Rh. umgesetzt werden. So ist beispielsweise derzeit im Kanton Appenzell I.Rh. kein offiziell anerkannter Herdenschutzhund im Einsatz.

Für den Einsatz von Herdenschutzhunden muss die kantonale Herdenschutzberatung ein kantonales Protokoll erstellen. Gestützt auf dieses wird die nationale Fachstelle für Herdenschutz, angegliedert bei der landwirtschaftlichen Beratungsorganisation Agridea, ein Gutachten zur fachgerechten Haltungs- und Einsatzmöglichkeit offizieller Herdenschutzhunde erarbeiten. Die Agridea koordiniert im Auftrag des Bundesamts für Umwelt die Herdenschutzmassnahmen in der Schweiz. Weiter wird durch die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft mit einem Sicherheitsgutachten beurteilt, ob ein ordnungsgemässer Einsatz möglich ist und allfällige Konflikte verhindert werden können. Gestützt auf die beiden Gutachten sowie des kantonalen Protokolls zur Herdenschutzberatung entscheidet das Bundesamt für Umwelt über den Antrag der finanziellen Unterstützung für den Herdenschutz auf einem Betrieb.

Herdenschutzhunde können sowohl kleine Ziegen- oder Schafgruppen wie auch grössere Herden schützen, müssen aber mindestens zu zweit in der Herde sein. Im freien Weidegang birgt dies in touristischen Gebieten mit einem dichten Wanderwegnetz, wie dies im Alpstein der Fall ist, ein erhöhtes Konfliktpotential. Zudem ist der zusätzliche Arbeitsaufwand vor allem bei kleineren Herden hoch.

Die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen ist für die Landwirtinnen und Landwirte grundsätzlich freiwillig und stellt eine selbstgewählte Aufgabe dar. Nutztierschäden werden gemäss Art. 3 ff. des Standeskommissionsbeschlusses über die Verhütung und Vergütung von Wildschäden vom 19. Juni 1990 (Wildschadenreglement, GS 922.301) entschädigt. Als Wildschaden gelten sowohl Schäden an Wald und landwirtschaftlichen Kulturen als auch an Nutztieren.

Im Sommer 2020 wurde vom Landwirtschaftsamt ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Gemäss diesem sind Alpen, welche während der Sömmerung mit Schafen und Ziegen bestossen werden, am meisten vom Wolfsvorkommen betroffen. Im Kanton Appenzell I.Rh. werden auf sechs Alpen pro Alpsommer durchschnittlich 970 Schafe inklusive Jungtiere und auf 45 Alpen 660 Ziegen und Jungtiere gesömmert. Mit Hilfe einer Bedarfsabklärung auf 15 ausgewählten Sömmerungsbetrieben wurde eine Grundlage zur Klärung der Fragen geschaffen, welche Herdenschutzmassnahmen gemäss Vollzugshilfe Herdenschutz auf diesen Kleinviehalpen umsetzbar sind und ob allenfalls zusätzliche kantonale Massnahmen in Ergänzung zu den Bundesmassnahmen notwendig sind. Detaillierte Informationen enthält der Bericht zum Herdenschutz Kleinviehalpen Appenzell I.Rh. 2020, erstellt von der Agridea (<https://www.ai.ch/themen/landwirtschaft-tierhaltung/tierhaltung/herdenschutz>).

Die Schäden an Nutztieren durch Wölfe werden von Bund und Kantonen gemeinsam entschädigt. Der Bund empfiehlt den Kantonen, bei einem Riss durch einen Wolf nur Nutztiere zu entschädigen, welche geschützt waren oder bei denen der Schutz als nicht zumutbar eingestuft wurde. Als geschützt gilt eine Situation, in welcher die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen getroffen sind. Ist die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen nicht zumutbar, wird dies von der kantonalen Herdenschutzberatung so festgestellt. Diese Fälle sind hinsichtlich der Ausrichtung von Entschädigungen den geschützten Situationen gleichgestellt. Wurden keine Herdenschutzmassnahmen umgesetzt, und für die Alp wurden Schutzmassnahmen auch nicht als unzumutbar eingestuft, gelten die Nutztiere als ungeschützt, und eine Entschädigung unterbleibt.

Zusätzliche kantonale und auf die lokalen Gegebenheiten angepasste Unterstützungsmassnahmen können einen professionellen Herdenschutz fördern. In Ergänzung zu den Herdenschutzmassnahmen gemäss der Vollzugshilfe Herdenschutz wurden im Rahmen eines kantonalen Projekts kantonale Herdenschutzmassnahmen getestet. Während des Projekts, das im Frühling 2021 aufgenommen wurde, konnten Erfahrungen für eine langfristige kantonale Unterstützung im Herdenschutz gesammelt werden. Alle Massnahmen müssen technisch machbar sowie praktikabel und ökonomisch zumutbar sein.

2. Ziele der Vorlage

Das in den Jahren 2021 und 2022 durchgeführte und danach um ein Jahr verlängerte kantonale Herdenschutzprojekt beinhaltet zwei Massnahmenkategorien. In der ersten Kategorie konnten Unterstützungsbeiträge für eine sichere nächtliche Unterbringung von Schafen oder Ziegen auf den Sömmerungsbetrieben gewährt werden. In der zweiten Kategorie konnten Beiträge für Materialkosten, welche einem verbesserten Herdenschutz dienen, jedoch zur gegebenen Zeit nicht durch den Bund gefördert wurden, kantonal unterstützt werden.

Damit sich die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte über die verschiedenen Möglichkeiten der Unterstützung von Herdenschutzmassnahmen informieren konnten, wurde die Informationsbroschüre «Förderung von Herdenschutzmassnahmen» erstellt und auf der kantonalen Webseite publiziert.

Im kantonalen Herdenschutzprojekt hat sich das nächtliche Einstellen der Ziegen auf den Sömmerungsbetrieben bewährt. Beim aktuellen Wolfsvorkommen in der Region gelten die Ziegen, welche über Nacht eingestallt wurden, auch am Tag bei freiem Weidegang als geschützt. Bei einem Wolfsangriff am Tag würde die Ziege entschädigt und der Riss zur Statistik für einen möglichen Wolfsabschuss gezählt. Die Erfahrung der zwei Projektjahre zeigt auf, dass sich die Bewirtschaftenden und die Ziegen im Grossen und Ganzen an den Umstand der nächtlichen Einstellungen gewöhnt haben. Der zusätzliche Aufwand der Alpbewirtschaftenden für die tägliche Unterbringung der Ziegen ist jedoch gross und lohnt sich trotz Unterstützungsbeiträgen im Rahmen des kantonalen Herdenschutzprojekts kaum. Nichtsdestotrotz schätzten die Bewirtschaftenden den zusätzlichen Beitrag. Es ist aber damit zu rechnen, dass insbesondere Alpbewirtschaftende mit einer geringen Anzahl Ziegen künftig ganz auf die Mitnahme von Ziegen auf die Alp verzichten werden. Erfahrungen zeigen, dass mit einem Verzicht der Alping

von Ziegen diese Tierhaltung ganzjährig aufgegeben würde. Dies birgt die Risiken einer rückgängigen Populationsentwicklung dieser gefährdeten Nutztier rasse und des Verlusts eines zentralen Kulturguts des Kantons Appenzell I.Rh.

Die nationalen Debatten zu den Themen Wolf und Herdenschutz laufen weiter. So konnten bereits einige Anpassungen zur verbesserten finanziellen Förderung des Herdenschutzes erreicht werden.

Seit 2022 werden die Mehraufwände für den Herdenschutz auf Sömmerungsbetrieben im Rahmen des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems zusätzlich gefördert. Auf Schafalpen mit Umtriebsweiden wird pro verfügbarem Normalstoss ein Zusatzbeitrag in der Höhe von Fr. 180.-- ausbezahlt. Im Sömmerungsgebiet von Appenzell I.Rh. gibt es zurzeit sechs Schafalpen, wobei nur eine die Bedingungen für den Zusatzbeitrag erfüllt.

Im Frühling 2022 wurde im eidgenössischen Parlament ein Sofortmassnahmenpaket Herdenschutz beschlossen. Bezogen auf den Kanton Appenzell I.Rh. konnte für fünf Alpen, davon vier Schafalpen, finanzielle Unterstützung in der Höhe von Fr. 3'000.-- je Alp ausbezahlt werden. Die möglichen Massnahmen, in erster Linie die Verbesserung des Zaunmanagements, konnten so finanziell abgegolten werden.

Der Bundesrat hat am 1. November 2023 den ersten Teil des Jagdgesetzes befristet in Kraft gesetzt und gleichzeitig die Jagdverordnung entsprechend angepasst. Die rasche Teilinkraftsetzung war aufgrund des exponentiellen Wachstums der Wolfsbestände notwendig. Sie ermöglicht den Kantonen, eine präventive Rudelregulierung vorzunehmen.

Auch mit dem revidierten Jagdgesetz bleibt der Wolf eine geschützte Art. Deshalb dürfen die Kantone auch bei der präventiven Regulierung nur in begründeten Fällen ganze Rudel entfernen. So bedingt ein solcher Schritt, dass der festgelegte Schwellenwert in der betroffenen Region überschritten ist. Gemäss der Jagdverordnung ist die Schweiz in fünf Regionen (Kompartimente) eingeteilt. Der Kanton Appenzell I.Rh. liegt im Kompartiment Nordostschweiz, zusammen mit den Kantonen Appenzell A.Rh., Schaffhausen, Thurgau, Zürich und dem Gebiet des Kantons St.Gallen bis zum Walensee. Der Schwellenwert in diesem Kompartiment liegt bei zwei Rudeln. In den Kompartimenten muss mindestens die festgelegte Anzahl Rudel erhalten bleiben. Durch die präventive Regulierung dürften die Wölfe wieder scheuer werden. Ergänzend zur bestehenden Schadensregulierung (reaktive Regulierung) kann der Wolfsbestand auch mit der Einführung der präventiven Regulierung in der Schweiz erhalten bleiben. Für die Regulierung von Wolfsrudeln braucht es wie bis anhin die Zustimmung des Bundes.

Auch wenn der Wolf besser reguliert werden kann, werden weiterhin Nutztiere gerissen werden. Dies ist vor allem bei mangelhaftem Herdenschutz zu erwarten. Es empfiehlt sich, die positiven Erfahrungen aus dem kantonalen Herdenschutzprojekt weiterzuentwickeln. Die bislang fehlende kantonal-rechtliche Grundlage soll mit einer Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes geschaffen werden. Darauf basierend soll ein Standeskommissionsbeschluss mit Detailregelungen für die Unterstützung kantonalen Herdenschutzmassnahmen eingeführt werden.

Obwohl im Herdenschutz verschiedene nationale Instrumente zur Unterstützung bestehen, haben die ergänzenden kantonalen Massnahmen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Ein Hauptziel der ergänzenden kantonalen Unterstützung von Herdenschutzmassnahmen besteht darin, die flächendeckende und traditionelle Sömmerng mit zumutbaren Massnahmen zum Schutz des Kleinviehs weiterhin zu erhalten. Damit sollen die Anzahl des gesömmerten Kleinviehs sowie die Gesamtpopulation im Kanton, insbesondere jene der Appenzeller Ziege, auch zukünftig konstant bleiben. Dies hat einerseits einen wichtigen kulturellen Hintergrund, bietet aber andererseits auch Gewähr dafür, dass die ProSpecieRara-Rasse der Appenzeller Ziege nicht noch zusätzlich gefährdet wird.

Im Landwirtschaftsgesetz drängen sich einzelne weitere Anpassungen im Bereich des Tierschutzes und der Bekämpfung von Tierseuchen auf. Diese betreffen den Vollzug im Bereich des baulichen Tierschutzes und den Umstand, dass das interkantonale Viehhandelskonkordat vor einigen Jahren aufgehoben wurde. Zudem liegt die Vollzugszuständigkeit für die landwirtschaftliche Strukturdatenerhebung seit einigen Jahren in der praktischen Umsetzung nicht mehr bei den Bezirken, sondern beim kantonalen Landwirtschaftsamt. Weiter sollen die Produktionsbereiche Ackerbau, Kräuteranbau und Weinbau nebst dem bereits genannten Obstbau neu unter dem Obertitel Pflanzenproduktion im Landwirtschaftsgesetz zusammenfasst werden.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Grosser Rat

Art. 3 Abs. 1 wird aufgehoben. Der Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen durch den Grossen Rat ist in Art. 35 bereits geregelt.

Art. 6 Bezirke

Art. 6 Abs. 1 lit. b wird ebenfalls aufgehoben. Die geltende Bestimmung, welche die Erhebung und Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebsdaten als Angelegenheit der Bezirke festhält, stammt aus den Anfängen der Strukturdatenerhebung. Die Verhältnisse haben sich inzwischen geändert. Die Verantwortung für die Erhebung der Betriebsstrukturdaten liegt heute beim zuständigen kantonalen Amt. Die Gesetzesgrundlage soll entsprechend angepasst werden.

Früher wurde die Erhebung der Daten von Vieh und Flächen noch bei jedem Landwirtschaftsbetrieb direkt auf dem Betrieb aufgenommen und kontrolliert. Die Verordnung über die Direktzahlung an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, SR 910.13) regelt das Verfahren zur Anmeldung und Einreichung des Gesuchs für Direktzahlungen und damit auch die Datenerhebung anders. Durch die weit fortgeschrittene Digitalisierung und die eingerichteten direkten Schnittstellen zwischen dem Landwirtschaftsbetrieb und der kantonalen Fachstelle sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft sind physische Aufnahmen vor Ort nicht mehr nötig. Bei fachlichen Fragen zur Strukturdatenerhebung wenden sich die Landwirtinnen oder Landwirten meist direkt an das Landwirtschaftsamt.

Die fünf Bezirke wurden zu diesen Punkten schriftlich angefragt. Sie befürworten die vorgeschlagene Anpassung.

Art. 16 Pflanzenproduktion und Pflanzenschutz

Art. 16 Abs. 1 schafft die Grundlage, damit der Kanton eine Fachstelle für Obstbau und Pflanzenschutz unterhalten kann. In den letzten Jahren hat die Vielfalt an Pflanzenproduktion im Kanton Appenzell I.Rh. aber stetig zugenommen. Nebst der Produktion von Grünfutter für die Nutztierhaltung gewinnen die Produktionszweige des Anbaus von Ackerkulturen, Kräutern, Obst und Wein vermehrt an Bedeutung. Mit dem Oberbegriff der Pflanzenproduktion anstelle des Obstbaus wird diesem Umstand besser Rechnung getragen.

Durch die Ausweitung von Art. 16 Abs. 2 wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton die Pflanzenproduktion mit ihren verschiedenen Produktionszweigen bei Bedarf gezielt fördern kann.

Art. 17 Tierschutz

In Art. 17 Abs. 3 ist die Zuständigkeit des Meliorationsamts im Bereich des Tierschutzes geregelt. Der geltende Gesetzesartikel ist insofern nicht ganz korrekt, als der Vollzug des gesamten Tierschutzes gemäss Art. 33 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) dem Veterinäramt obliegt. Das Meliorationsamt unterstützt nur im Baubewilligungsverfahren und nicht im Vollzug. Es wird daher eine formelle Anpassung vorgenommen. Diese hat allerdings keine Auswirkungen auf den bestehenden Vollzug.

Art. 19 Bekämpfung von Tierseuchen

Art. 19 Abs. 4 ist ersatzlos zu streichen. Die Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) wurde per 31. Dezember 2015 ersatzlos aufgelöst. Im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsgesetzes kann nun die erforderliche formelle Bereinigung vorgenommen werden.

Art. 19a Schutz vor weiteren Gefahren

Art. 19a schafft die Grundlage, damit der Kanton in der landwirtschaftlichen Nutzfläche und im Sömmerungsgebiet besondere Massnahmen zum Schutz der Nutztiere vor weiteren Gefährdungen ergreifen kann. Damit können namentlich ergänzend zum Bund kantonale Massnahmen zum Herdenschutz ergriffen und finanziert werden. Der Artikel ist bewusst offen formuliert, sodass bei künftigen Anpassungen der bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich Herdenschutzmassnahmen oder ähnlicher Instrumente, zu welchen kantonal ergänzende Massnahmen nötig werden, auf eine weitere Revision des Landwirtschaftsgesetzes verzichtet werden kann. Die Details zu den kantonalen Herdenschutzmassnahmen sollen in einem Standeskommissionsbeschluss über den kantonalen Herdenschutz geregelt werden.

Art. 35 Ausführungsbestimmungen

Mit einem neuen Abs. 2 erhält die Standeskommission die Kompetenz, die Detailregelungen zum neu geschaffenen Art. 19a zu erlassen. Der Herdenschutz und die Regulation von Grossraubtieren sind sehr volatile Bereiche. Es handelt sich dabei um einen Prozess, welcher laufend Anpassungen in der Bundesgesetzgebung mit sich bringen dürfte. Anpassungen an der kantonalen Gesetzgebung aufgrund der veränderten Bundesgesetzgebung müssen demgemäss dynamisch umgesetzt werden können. Diese Anpassungen können bei der Regelung in einem Standeskommissionsbeschluss rasch vollzogen werden. Das Budget für den Herdenschutz wird über das ordentliche Budget festgelegt.

4. Finanzielle und organisatorische Auswirkungen

Die Fachstelle für Herdenschutz ist beim Landwirtschaftsamt angesiedelt. Die entsprechende Organisationsstruktur besteht bereits, sodass der Vollzug mit den bestehenden Ressourcen gewährleistet werden kann. Zusätzlich kann bei fachlichen Fragen und bei der Erstellung von betrieblichen Herdenschutzkonzepten Unterstützung bei der kantonalen Herdenschutzberatung St.Gallen, angegliedert beim Landwirtschaftlichen Zentrum St.Gallen in Salez, in Anspruch genommen werden. Eine entsprechende Leistungsvereinbarung besteht bereits heute.

Die Aufwände für die Herdenschutzberatung des Kantons St.Gallen belaufen sich auf rund Fr. 3'000.-- pro Jahr. Die Aufwände für die kantonalen Massnahmen, die sichere Unterbringung der Ziegen während der Nacht auf den Sömmerungsbetrieben und die Beiträge an technische Massnahmen, betragen im Projektjahr 2022 rund Fr. 36'000.--. Diese während der Projektdauer angefallenen Aufwände sind auch für die kommenden Jahre zu erwarten.

Für die Bezirke hat die Vorlage mit Ausnahme von Art. 6 keine Auswirkungen.

5. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 23. Oktober 2023 beraten. Das Vorhaben wurde einhellig begrüsst. Am Entwurf wurde lediglich eine untergeordnete redaktionelle Anpassung vorgenommen.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 47 Ja-Stimmen, bei 0 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes (LaG).

Landwirtschaftsgesetz (LaG) vom 30. April 2000

Art. 3

Grosser Rat

¹ Dem Grossen Rat obliegt:

- a) der Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen;
- b) die Bewilligung der notwendigen Kredite im Rahmen des Budgets;
- c) die Wahl einer kantonalen Bodenrechtskommission und einer kantonalen Landwirtschaftskommission mit je fünf Mitgliedern. Der Landeshauptmann führt in beiden Kommissionen von Amtes wegen den Vorsitz.

Art. 6

Bezirke

¹ Die Bezirke

- a) stellen Notschlachtanlagen zur Verfügung;
- b) erheben und kontrollieren die landwirtschaftlichen Betriebsdaten;
- c) wirken bei Massnahmen für die Tiergesundheit und den Tierschutz mit;
- d) beteiligen sich an Aufwendungen im Rahmen dieses Gesetzes und der entsprechenden Verordnungen.

Art. 16

Obstbau / Pflanzenschutz

¹ Der Kanton unterhält eine Fachstelle für Obstbau und Pflanzenschutz.

² Er kann Vorschriften und Massnahmen zur Bekämpfung und Überwachung bedrohlicher Krankheiten und Schädlingen erlassen.

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Landwirtschafts-
gesetzes vom 30. April 2000 (LaG)**

I.

a) *Aufgehoben.*

b) *Aufgehoben.*

Art. 16

Pflanzenproduktion und Pflanzenschutz

¹Der Kanton unterhält eine Fachstelle für Pflanzenproduktion und Pflanzenschutz.

²Er kann Vorschriften und Massnahmen zur Bekämpfung und Überwachung bedrohlicher Krankheiten und Schädlinge sowie Massnahmen zur Förderung der Pflanzenproduktion erlassen.

Bisherige Fassung

Art. 17

Tierschutz

- ¹ Der Kanton vollzieht die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung. Er stellt eine angemessene Information sicher.
- ² Der Tierschutz obliegt dem Kantonstierarzt.
- ³ Für bauliche Massnahmen und die notwendigen Kontrollen ist das kantonale Meliorationsamt zuständig.
- ⁴ Den behördlichen Tierschutzorganen steht das Zutritts- und Kontrollrecht zu.

Art. 19

Bekämpfung von Tierseuchen

- ¹ Der Kanton vollzieht die Bundesgesetzgebung über die Bekämpfung von Tierseuchen und schafft die dafür notwendige Organisation.
- ² Zur Erfüllung der finanziellen Obliegenheiten, die aus dem Vollzug der Tierseuchengesetzgebung erwachsen besteht eine kantonale Tierseuchenkasse. Sie wird als Spezialfinanzierung in der Staatsrechnung geführt.
- ³ Der Kanton, die Bezirke, die Viehhalter und die Viehhandelsbetriebe haben jährlich einen Beitrag in die Tierseuchenkasse zu entrichten. Der Beitrag der Viehhalter und Viehhandelsbetriebe beträgt höchstens Fr. 10.-- je Grossvieheinheit.
- ⁴ Der Kantonstierarzt vollzieht das Viehhandelskonkordat.

Bisher kein Art. 19a

Art. 35

Ausführungsbestimmungen

- ¹ Der Grosse Rat erlässt die zu diesem Gesetz notwendigen Ausführungsbestimmungen.

³Das Meliorationsamt beurteilt im Rahmen von Baubewilligungsverfahren den baulichen Tierschutz.

⁴*Aufgehoben.*

Art. 19a

Schutz vor weiteren Gefahren

¹Der Kanton kann zum Schutz der Nutztiere vor weiteren Gefahren, insbesondere zum Herdenschutz, Massnahmen ergreifen oder unterstützen.

²Die Standeskommission kann Massnahmen zum Schutz der Nutztiere vor weiteren Gefahren oder die Unterstützung solcher Massnahmen regeln.

Bisherige Fassung

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 2024 in Kraft.

Erläuterungen zu Geschäft 11

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Jagdgesetzes (JaG, Wildruhegebiete)

Der Landsgemeinde 2022 lag eine Vorlage zur Revision des Jagdgesetzes zum Entscheid vor. Mit dieser sollten vier Gebiete im Kanton als Wildruhegebiete festgelegt werden, nämlich die Gebiete Chalberer, Brugger Wald, Marwees und Sonnenhalb. In den genannten Gebieten sollten im Winter ein Wegegebot und weitere Einschränkungen gelten.

Die Landsgemeinde wies das Geschäft an den Grossen Rat zurück. Die Rückweisung wurde verbunden mit dem Auftrag, das Gebiet Sonnenhalb aus der Liste der Wildruhegebiete zu entfernen. Dort könnten im Bedarfsfall Aufrufe zur Rücksichtnahme auf das Wild und Appelle, sich freiwillig an die offiziellen Wege zu halten, erlassen werden, wozu es keiner gesetzlichen Grundlage bedürfe. Weiter sollte geprüft werden, ob im Gebiet Brugger Wald überhaupt ein Bedarf für eine Festlegung als Wildruhegebiet besteht. Schliesslich sollte abgeklärt werden, ob eine Pflicht zur regelmässigen Kontrolle der Notwendigkeit von Einschränkungen festgelegt werden müsste.

Diesem Auftrag ist die Standeskommission nachgekommen. Sie hat dem Grossen Rat eine Vorlage ohne das Wildruhegebiet Sonnenhalb unterbreitet. Für dieses Gebiet soll mittels Informationstafeln und Appellen eine Sensibilisierung für die Bedeutung der Wildruhe erreicht werden. Hinsichtlich des Bedarfs einer Wildruheregulierung für den Brugger Wald ergab sich, dass Massnahmen notwendig sind. Demgegenüber ist eine regelmässige Kontrollpflicht nicht erforderlich, weil die Behörden bereits aufgrund der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze zu regelmässigen Prüfungen von einschränkenden Massnahmen verpflichtet sind. Erweisen sich die Massnahmen nicht mehr als notwendig, sollen sie aufgehoben werden.

Der Grosse Rat beriet das Geschäft an der Oktobersession 2023. Er schloss sich der Auffassung der Standeskommission an.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 41 Ja-Stimmen, bei 4 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Jagdgesetzes (JaG, Wildruhegebiete).

1. Ausgangslage

Der Kanton Appenzell I.Rh. bietet Lebensraum für viele Wildtiere. Wildtiere sind schreckhaft, störungsempfindlich und zeigen nach einer Störung normalerweise eine Fluchtreaktion. Im Sommer und Herbst sind Störungen oft wenig problematisch, weil es dann genügend Nahrung gibt, um die für die Fluchten aufgewendete Energie rasch wieder zu kompensieren. In der kalten Jahreszeit ist demgegenüber wenig Nahrung vorhanden. Zudem ist diese auch noch nährstoffärmer. Die Tiere müssen mit ihrer Energie haushälterisch umgehen. Sie bewegen sich im

Winter möglichst wenig. Sie halten sich in dieser Zeit typischerweise in bestimmten Arealen, den sogenannten Wintereinständen, auf. Wenn sie in diesen Einständen gestört werden und fliehen müssen, ist es für sie angesichts des schwachen Nahrungsangebots schwierig, die verbrauchte Energie wieder zu kompensieren.

In den letzten Jahrzehnten haben Freizeitaktivitäten in der Natur stark zugenommen. Dies hat Auswirkungen auf das Wild: Werden die Tiere gestört, zieht dies meist eine anstrengende Fluchtreaktion nach sich. Bei einer dauernden Beunruhigung ist längerfristig, beispielsweise beim Birk- oder Auerwild, mit Lebensraumverlust, damit verbundener Reduktion des Fortpflanzungserfolgs und als Konsequenz mit einer Abnahme der Bestände bis hin zum lokalen Aussterben von Populationen zu rechnen.

Die Wildtiere verlieren mit ihrer Flucht wertvolle Energie, welche sie in der Folge wieder kompensieren müssen. Damit diese Kompensation möglichst rasch vorgenommen werden kann, wenden sich die Wildtiere häufig den Jungpflanzen, den dünnen Stämmen oder den Wurzelanläufen in den Wäldern zu. Hierdurch entstehen regelmässig Schäden am Wald, insbesondere Verbiss- und Schältschäden.

Das schweizweit erfolgreichste Instrument zur Störungsminderung durch Freizeitaktivitäten in den Wintereinständen der Wildtiere ist die Einrichtung von Wildruhegebieten. Umgangssprachlich werden diese oft Wildruhezonen genannt. Mit der Einrichtung solcher Zonen können die menschlichen Aktivitäten - insbesondere im Winter - gelenkt und für die Wildtiere genügend grosse Rückzugs- und Nahrungsaufnahmegebiete gesichert werden. Hierzu ist es nicht erforderlich, dass in den Wildruhegebieten jegliche Nutzung oder jegliches Betreten verboten ist. Vielmehr können klar umschriebene Nutzungen erlaubt bleiben. Je nach Ort der Schutzzone und dem damit verbundenen Einfluss auf das Wild kann die Zielsetzung allerdings unterschiedlich sein.

Derzeit besteht in Appenzell I.Rh. keine gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Wildruhegebieten. Die einzigen Einschränkungen sind Bundesvorgaben für das eidgenössische Jagdbanngebiet Säntis. So wird beispielsweise im Bundesrecht festgehalten, dass dort das Vertreiben oder Herauslocken von Tieren verboten ist.

Mit einer Revision des Jagdgesetzes vom 30. April 1989 (JaG, GS 922.000) soll nun eine Grundlage für kantonale Schutzmassnahmen geschaffen werden. Im Jagdgesetz sollen nur die essenziellen Vorgaben geregelt werden. Die Umgrenzungsdetails für die Wildruhegebiete sowie die Regelung des Betriebs in diesen Gebieten sollen durch den Grossen Rat festgelegt werden.

2. Geschichte der Vorlage

Bereits im Jahr 2009 wurde der Landsgemeinde eine Ausscheidung von Wildruhegebieten unterbreitet. Die Vorlage wurde damals klar abgelehnt. Ausschlaggebend war dabei, dass die genauen Gebiete sowie die zukünftigen Vorgaben in den Wildruhegebieten nicht klar definiert waren und willkürliche Einschränkungen befürchtet wurden.

2019 wurden erneut Vorarbeiten für eine neue Vorlage aufgenommen. Zusammen mit betroffenen Interessengruppen und -verbänden wurde ein Wildruhekonzept erarbeitet und dazu diverse Vernehmlassungen durchgeführt. Alle betroffenen Kreise konnten ihre Haltung einbringen. Die Gesetzgebung zur Verankerung von Wildruhegebieten sollte möglichst im Einverständnis mit den Interessenverbänden vorgenommen werden. Bei der Erarbeitung des Konzepts wurden insbesondere die Festlegung der Wildruhegebiete, der Ruhezeiten sowie der zulässigen Nutzungen und Einschränkungen diskutiert. Im Jahr 2021 konnte schliesslich eine neue Revisionsvorlage des Jagdgesetzes erarbeitet werden. Dabei waren vier Schutzgebiete - Sonnenhalb, Chalberer, Marwees und Brugger Wald - vorgesehen.

Schutzgebiete und die darin geltenden Regelungen können einerseits normativ ausgestaltet sein, also mittels verbindlicher gesetzlicher Vorgaben, Verboten und Sanktionen. Möglich ist auch eine appellative Ausgestaltung, das heisst ein Betrieb, der nicht auf gesetzlichen Vorgaben, sondern einzig auf Informationen und Aufrufen an die Bevölkerung beruht. In der ursprünglichen Form sah die Vorlage vier normativ geschützte Gebiete vor.

Bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Vorlage teilweise kritisch beurteilt. Aufgrund der Auswertung der Vernehmlassungsunterlagen gelangte die Ständekommission zum Schluss, dass für das Gebiet Sonnenhalb lediglich ein appellativer Schutz vorgenommen werden soll. Hauptgrund für diesen Beschluss bildete der Umstand, dass sich das Gebiet in einer geringen Höhenlage befindet und gut besonnt ist, weshalb es auch im Winter häufig schneefrei ist. Dies hat zur Folge, dass sich die Tiere leichter bewegen können als in hohen Lagen, was bei Fluchtreaktionen einen deutlich geringeren Energieverlust zur Folge hat. Zudem ist die Nahrungssituation deutlich besser als in anderen Gebieten. Schliesslich ermöglicht das Nebeneinander von normativen und appellativen Schutzgebieten einen Wirksamkeitsvergleich der beiden Lenkungsformen. Zuhanden des Grossen Rates wurde daher eine Vorlage mit drei normativ geschützten Wildruhegebieten überwiesen. Das Gebiet Sonnenhalb fiel aus der Vorlage, weil ein rein appellativer Schutz keine durchsetzbaren Rechtsfolgen nach sich zieht und daher keiner gesetzlichen Grundlage bedarf.

In der Beratung des Grossen Rates stand wiederum das Gebiet Sonnenhalb im Zentrum der Diskussionen. Bereits die Kommission des Grossen Rates, welche für die Vorberatung des Geschäfts zuständig war, erachtete einen appellativen Schutz des Gebiets Sonnenhalb als ungenügend. Ausschlaggebend für diese Haltung war, dass sie Probleme bei der Bewilligung von Abschüssen im Jagdbanngebiet befürchtete, welche einen wichtigen Teil des Rotwildmanagements bilden. Sie beantragte, das Gebiet Sonnenhalb ebenfalls unter einen normativen Schutz zu stellen. Der Grosse Rat folgte der vorberatenden Kommission. Die Mehrheit des Grossen Rates befand, dass der Schutz mit reinen Appellen zu wenig wirksam wäre und ein gesetzlicher Schutz des Wildruhegebiets mit Verboten und Geboten vorgesehen werden sollte. Die Revisionsvorlage wurde mit vier normativ geschützten Wildruhegebieten an die Landsgemeinde 2022 überwiesen.

An der Landsgemeinde wurde die Vorlage intensiv diskutiert. Die Voten waren wiederum, insbesondere zum Gebiet Sonnenhalb, ähnlich kontrovers, wie bereits im Grossen Rat. Einerseits wurde die Haltung vertreten, dass ein normativ geschütztes Gebiet Sonnenhalb nicht nötig und übertrieben sei. Andere schlossen sich der Haltung der Mehrheit des Grossen Rates an und unterstützten dessen Vorlage. Schliesslich wurde ein Rückweisungsantrag gestellt, verbunden mit drei Aufträgen: Es sollte auf eine normative Regelung für das Gebiet Sonnenhalb verzichtet werden. Zudem sollte geprüft werden, ob im Gebiet Brugger Wald überhaupt ein weitergehender Schutz notwendig ist, als er bereits heute gilt. Schliesslich wurde beantragt, eine regelmässige Kontrolle der Notwendigkeit von Wildruhegebieten durchzuführen. Die Landsgemeinde nahm den Rückweisungsantrag an.

3. Aufträge der Landsgemeinde

3.1 Gebiet Sonnenhalb

Beantragt wurde, das Gebiet Sonnenhalb aus der Vorlage zu streichen. Da die Landsgemeinde den Antrag annahm, kann das Gebiet nicht mehr im Jagdgesetz als Wildruhegebiet aufgeführt werden. Die Standeskommission hat aber die Absicht, das Gebiet Sonnenhalb appellativ zu schützen. Hierfür ist keine entsprechende Bestimmung im Jagdgesetz nötig.

3.2 Schutzbedürfnis im Gebiet Brugger Wald

Im Perimeter des vorgesehenen Wildruhegebiets Brugger Wald sind bereits andere Schutzgebiete festgelegt. Das Gebiet ist vollumfänglich überlagert vom eidgenössischen Jagdbanngebiet Säntis, der Moorlandschaft von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung Schwägalp und vom Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) Säntisgebiet. Teilweise befinden sich dort auch noch Flach- und Hochmoore, für welche kantonale Naturschutzzonen gelten.

In Schutzgebieten ist immer vom Sinn und Zweck des Gebiets auszugehen. Die festgelegten Moorlandschaften und die geschützten Flach- und Hochmoore bezwecken mehr den Schutz der Landschaft als der dort lebenden Wildtiere. Beim BLN-Gebiet steht ebenfalls der Schutz der Landschaft und deren Besonderheiten im Fokus. Der Schutz der Wildtiere und ihrer Lebensräume wird im eidgenössischen Jagdbanngebiet vorgenommen. Teilweise überschneiden sich die im eidgenössischen Jagdbanngebiet und in den Wildruhegebieten vorgesehenen Schutzmassnahmen. So ist beispielsweise in beiden Gebieten eine Leinenpflicht statuiert. Allerdings decken sich die Schutzmassnahmen nicht. Beispielsweise ist ein Wegegebot in Wildruhegebieten vorgesehen, nicht aber in den Vorgaben für das eidgenössische Jagdbanngebiet enthalten.

Gerade das Wegegebot ist auch in den anderen Schutzvorgaben nicht verbindlich vorgesehen. Zwar sind die Kantone gehalten, die touristische Nutzung und die Erholungsnutzung mit dem Schutzziel im Einklang zu halten. Für die einzelne Nutzerin oder den einzelnen Nutzer kann daraus jedoch keine verbindliche Vorgabe zur ausschliesslichen Benutzung offizieller Wege abgeleitet werden.

Insbesondere hinsichtlich des Wegegebots ist es daher wichtig, dass auch der Brugger Wald als Wildruhegebiet gilt.

3.3 Periodische Notwendigkeitskontrolle

Der Staat und somit auch die Kantone sind aufgrund der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verpflichtet, im Rahmen des Rechts zu handeln. Das staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses. Zudem muss es verhältnismässig sein. Soweit in einem Schutzgebiet kein Schutzbedarf mehr vorläge, würde es an einem öffentlichen Interesse mangeln oder es könnten Schutzmassnahmen nicht verhältnismässig sein. Der Kanton müsste in Nachachtung der verfassungsmässigen Vorgaben die Schutzzone aufheben oder mindestens die Schutzmassnahmen anpassen. Aus diesen Gründen ist es nicht notwendig, eine gesetzliche Kontrollpflicht vorzusehen. Im Rahmen der periodischen Überprüfung der Verwaltungstätigkeit wird immer auch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit von staatlichen Eingriffen überprüft.

4. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 3^{bis} Abs. 1

Umgangssprachlich werden Wildruhegebiete meist als Wildruhezonen bezeichnet. Juristisch ist der Begriff «Zone» jedoch eng mit der Raumplanung verbunden. Die mit der Ausscheidung von Wildruhegebieten beabsichtigten Ziele sind jedoch nicht raumplanerischer Natur. Daher wird der Begriff «Wildruhegebiete» gewählt.

Die Wildruhegebiete sollen klar umgrenzt sein, damit eine möglichst genaue Abgrenzung und ein klarer Vollzug ermöglicht werden. Sie bezwecken primär eine Lebensraumberuhigung und damit verbunden eine Reduktion der Schäden inner- und ausserhalb des Walds. Die Lebensraumberuhigung wird insbesondere mit folgenden beiden Mitteln erreicht:

- Störungsreduktion, das heisst die Beruhigung von wildökologisch besonders wertvollen Gebieten, die einem starken Nutzungsdruck durch Freizeitaktivitäten ausgesetzt sind,
- Störungsprävention, das heisst die längerfristige Sicherung von Rückzugsgebieten für das Wild, das bislang noch keinem grossen Störungsdruck ausgesetzt ist.

Werden Wildtiere gestört, reagieren sie im Normalfall mit Flucht. Daraus resultiert ein Energieverlust, der kompensiert werden muss. Im Winter ist diese Kompensation schwierig, weil kaum Gras zu finden ist und das wenige Gras erst noch nährstoffarm ist. Die Wildtiere weichen daher aus und fressen Knospen an jungen Bäumen oder an tiefhängenden Ästen. Damit schädigen sie den Wald. Schränkt man das Störungspotenzial ein, trägt dies indirekt zum Schutz der Wälder bei.

Art. 3^{bis} Abs. 2

Mit dieser Bestimmung werden die Wildruhegebiete namentlich aufgeführt. Die präzise Grenzziehung um die Areale soll vom Grossen Rat vorgenommen werden. Die Wildruhegebiete sollen aber bereits im Jagdgesetz umschrieben sein, damit von Anfang an klar ist, wo die Einschränkungen gelten. Mit der Festlegung auf dieser Stufe soll der Bestand der Wildruhegebiete verbindlich verankert werden. Diese Verankerung führt dazu, dass für den Erlass weiterer Wildruhegebiete erneut ein Gesetzgebungsprozess durchgeführt werden muss, in welchem alle relevanten Interessen gesammelt und gegeneinander abgewogen werden.

Es sollen folgende Wildruhegebiete festgelegt werden:

a) Chalberer

Die dortigen Legföhrenbestände bilden ideale Lebensräume und Balzplätze für das Birkhuhn. Zudem ist das Gebiet Chalberer ein Wintereinstand für die Gämse. Angrenzend an das stark touristisch genutzte Skigebiet Ebenalp, ist das Gebiet Chalberer einer der letzten und wichtigsten Rückzugsorte für die Wildtiere.

b) Marwees

An der Südflanke der Marwees besteht ein idealer Wintereinstand für Gämse. Derzeit ist dieses Areal im Winter von Menschen wenig genutzt. Mit der Festlegung eines Wildruhegebiets sollen eine Intensivierung der Nutzung im Winter vermieden und die gute Qualität des Winterlebensraums längerfristig gewährleistet werden.

c) Brugger Wald

Im Brugger Wald befinden sich die letzten Auerwildvorkommen des Kantons. Der Perimeter befindet sich zusätzlich innerhalb des eidgenössischen Jagdbanngebiets und mehrheitlich innerhalb der Moorlandschaft Schwägälp. Mit der Festlegung als Wildruhegebiet sollen klare Rahmenbedingungen und eine hohe Rechtssicherheit geschaffen werden.

Im Gesetz ist lediglich die grundsätzliche Festlegung der Wildruhegebiete vorgesehen. Die genaue Umschreibung der Grenzen soll durch den Grossen Rat mittels einer präzisen Kartendarstellung vorgenommen werden.

Art. 3^{bis} Abs. 3

Im Jagdgesetz sollen die grundlegenden Einschränkungen umschrieben werden. Diese sind aber durch den Grossen Rat noch zu konkretisieren. Um unbillige Ergebnisse durch eine zu starre Regelung zu vermeiden, soll der Grosse Rat Abweichungen von den Einschränkungen vorsehen können. Es ist bereits hier darauf hinzuweisen, dass die Einschränkungen nicht über das ganze Jahr, sondern nur während einer bestimmten Ruhezeit gelten sollen.

Es gelten die folgenden grundlegenden Einschränkungen in den Wildruhegebieten:

a) Wege- und Routengebot

In den Wildruhegebieten soll kein Betretungsverbot gelten, sondern lediglich ein Wege- und Routengebot. Betritt man ein Wildruhegebiet, muss man sich an die offiziellen Wege und Routen halten.

Als Wege gelten die Fussverbindungen, die im Netzplan öffentliche Fuss- und Wanderwege enthalten sowie im Gelände gelb, weiss-rot-weiss oder weiss-blau-weiss markiert sind. Routen hingegen bezeichnen offizielle Skitouren- und Schneeschuhrouden. Die Schneeschuhrouden sind im Gelände violett beschildert, die Skitourenrouden können dem Kartenmaterial des Bundesamts für Landestopografie entnommen werden. Generell dürfen alle im Netzplan offiziell enthaltenen und im Gelände markierten Wanderwege und Routen das ganze Jahr begangen werden. Lediglich das Verlassen der Routen und Wege ist im Winter untersagt. Flächen, welche keine offiziellen Wege oder Routen im Netzplan enthalten und die somit auch nicht beschildert sind, dürfen während der Ruhezeiten nicht betreten werden. Mit der vorgeschlagenen Festlegung der Wildruhegebiete ist von einem solchen weiträumigeren Betretungsverbot einzig das Gebiet Chalberer betroffen.

Ausnahmen zu bestimmten Zwecken sollen durch den Grossen Rat geregelt werden können. Vorgesehen sind beispielsweise folgende Ausnahmen:

- Recht für bestimmte Benutzende (Eigentümerschaft, Pächterschaft, Mieterschaft und Gäste) auf Zugang zu gewissen Gebäuden und Einrichtungen (beispielsweise Quelfassungen) im Wildruhegebiet;
- Ausnahmen für die Alp-, Land- und Forstwirtschaft;
- Unterhaltsarbeiten am offiziellen Wegnetz.

b) Jagdverbot

In den Wildruhegebieten soll die Jagd untersagt sein. Die Einschränkung sollte aufgrund der geplanten Ruhezeiten jedoch marginal sein. Die normale Hoch- und Niederwildjagd findet grundsätzlich ausserhalb der Ruhezeiten statt. Falls sich die Jagd- und Ruhezeiten ausnahmsweise trotzdem überschneiden sollten, wäre in den jeweiligen Wildruhegebieten die Jagd verboten. Zudem bleibt darauf hinzuweisen, dass unter Beachtung des Wege- und Routengebots die Ausübung der Jagd ohnehin kaum möglich wäre.

c) Leinenpflicht für Hunde

In den Wildruhegebieten sollen Hunde jederzeit an der Leine geführt werden. So sollen weitere Störungen der Wildtiere ausserhalb des Wegnetzes verhindert werden. Ausnahmen, beispielsweise für Hütehunde und Hunde in Sonderfunktionen, können durch den Grossen Rat vorgesehen werden.

Art. 3^{bis} Abs. 4

Die Festlegung der weiteren Details zum Betrieb in Wildruhegebieten soll dem Grossen Rat übertragen werden. Hauptregelungspunkte hierfür sind die Ausnahmen (vgl. Art. 3^{bis} Abs. 3) sowie die Umschreibung der Ruhezeiten.

Die Ruhezeiten sollen grundsätzlich nicht jedes Jahr individuell aufgrund der Schneemenge und Härte des Winters festgelegt werden. Vielmehr soll grundsätzlich die Phänologie ausschlaggebend sein. Diese befasst sich mit den im Jahresablauf periodisch wiederkehrenden Entwicklungserscheinungen in der Natur. Sie berücksichtigt charakteristische Entwicklungsstadien verschiedener Pflanzen und das Verhalten der Tiere. Die Tageslichtlänge bildet in diesem Zusammenhang nur einen von mehreren zu beachtenden Faktoren. So ist beispielsweise zu beobachten, dass im Herbst die Pflanzen langsam absterben, aufgrund der gespeicherten Energie jedoch noch bis in den Dezember relativ nährstoffreich sind. Im Frühling kann umgekehrt nicht direkt mit der längeren Tageslichtdauer von einer besseren Nahrungsbasis ausgegangen werden. Vielmehr dauert es regelmässig bis in den April, bis die Nahrung wieder nährstoffreicher ist. Des Weiteren bezieht die Phänologie das Verhalten der Tiere mit ein, insbesondere die sogenannte innere Uhr der Tiere.

Es ist geplant, dass der Grosse Rat lediglich den Rahmen für die Wildruhezeiten vorgibt. Hierfür ist der Zeitraum vom 15. Dezember bis zum 30. Juni vorgesehen. Die Festlegung der effektiven Ruhezeiten soll, abhängig von den Begebenheiten der einzelnen Gebiete, durch die Ständekommission vorgenommen werden.

Als Richtwerte sind folgende Ruhezeiten geplant:

a) Chalberer	15. Dezember	bis	15. April
b) Marwees	15. Dezember	bis	15. April
c) Brugger Wald	15. Dezember	bis	30. Juni

Neben den spezifischen Schutzbedürfnissen in den Gebieten können indessen noch weitere Kriterien zur Anwendung gelangen. So kann gegebenenfalls etwa die Grosswetterlage miteinbezogen werden. Wenn beispielsweise ein früher Frühlingsanbruch vorliegt, kann die Ruhezeit verkürzt werden.

In zwei der drei Wildruhegebieten ist im Sinne der genannten Richtwerte eine Ruhezeit von Mitte Dezember bis Mitte April vorgesehen. Ausserhalb dieses Zeitraums ist in diesen Gebieten die Nahrungsgrundlage in der Regel ausreichend.

Für das Gebiet Brugger Wald ist eine längere Geltungsdauer geplant. Dies hat weniger mit der Nahrungsgrundlage als vielmehr mit dem Verhalten der dort beheimateten Wildtiere zu tun. Zielarten bilden die beiden Raufusshuhnarten Auerhuhn und Birkhuhn, wobei vor allem das Auerwild als stark gefährdete Art (rote

Liste der Brutvögel) zu schützen ist. Der Auerwildlebensraum zeichnet sich durch lockere und lückige Wälder aus, welche wenig gestört sind, genau die Lebensräume also, welche im Brugger Wald vorkommen und in den letzten Jahren unter hohem finanziellem Einsatz gezielt forstlich aufgewertet wurden.

Das Auerhuhn zählt zu den Arten mit der höchsten Schutzpriorität. In der ganzen Schweiz geht man noch von 360 bis 470 Hähnen aus, wobei in der Nordostschweiz noch etwa 120 Hähne leben dürften. Das Gebiet rund um den Brugger Wald ist das einzige Gebiet, in dem das Auerwild im Kanton Appenzell I.Rh. noch vorkommt.

Das Auerwild ist sehr störungsempfindlich. Diesbezüglich reicht der bestehende Schutz gemäss dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz nicht aus. Der mit dem Wildruhegebiet verbundene Schutz leistet in dieser Hinsicht einen wichtigen zusätzlichen Beitrag. Um die Störungseinflüsse während der Brut- und Aufzuchtzeit zu minimieren, ist im Rahmen der Vorgaben für das Wildruhegebiet Brugger Wald eine Ausdehnung der Ruhezeit erforderlich. Die Dauer der Ruhezeit soll dort bis Ende Juni gelten. Die Alpbewirtschaftung ist von dieser Einschränkung nicht berührt.

5. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 23. Oktober 2023 beraten. Er schloss sich dem Antrag der Ständekommission, der in Umsetzung des Rückweisungsbeschlusses der Landsgemeinde 2022 ausgearbeitet wurde, an.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 41 Ja-Stimmen, bei 4 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Jagdgesetzes (JaG, Wildruhegebiete).

Jagdgesetz (JaG) vom 30. April 1989

Bisher kein Art. 3^{bis}

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Jagdgesetzes vom
30. April 1989 (JaG)**

I.

Art. 3^{bis}

Wildruhegebiete

¹Wildruhegebiete sind geschützte Lebensräume von besonderer wildtierökologischer Bedeutung. Sie dienen:

- a) dem Schutz von wildlebenden Säugetieren und Vögeln vor Störung;
- b) der Reduktion von Wildschäden.

²Die Wildruhegebiete umfassen die folgenden Gebiete:

- a) Chalberer;
- b) Marwees;
- c) Brugger Wald.

Die Festlegung der Grenzen der Gebiete obliegt dem Grosse Rat.

³Für die Wildruhegebiete werden Ruhezeiten festgelegt, während denen grundsätzlich ein Wege- und Routengebot, ein Jagdverbot sowie eine Leinenpflicht für Hunde gelten.

⁴Der Grosse Rat regelt den allgemeinen Betrieb in den Wildruhegebieten und kann Ausnahmen von den Geboten und Verboten vorsehen.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Grosse Rat legt das Inkrafttreten dieses Beschlusses fest.

Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines Kredits für die Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse bis Risschau

Die Eichbergstrasse verbindet Eggerstanden mit dem Rheintal. Sie ist für den inneren Landesteil von Appenzell I.Rh. von erheblicher Bedeutung. Die Strecke von Eggerstanden nach Eichberg wurde in den letzten 20 Jahren in weiten Teilen saniert und auf eine Breite von 5.5m ausgebaut. Fehlend ist einzig noch das Stück zwischen Eggerstanden und Risschau. Dieses Strassenstück entspricht von der Dimensionierung nicht mehr den heutigen verkehrlichen Bedürfnissen. Der Strassenzustand auf diesem Teilstück ist aufgrund von Rutschungen insgesamt schlecht. Weiter haben die bestehenden Schächte und Entwässerungsleitungen das Lebensende erreicht. Sie müssen ersetzt werden. Gesamthaft betrachtet ist eine Sanierung des Teilstücks Eggerstanden bis Risschau notwendig.

Die Standeskommission liess ein Vorprojekt für die Sanierung der Eichbergstrasse erstellen. Gemäss diesem wird die Strassenbreite auf dem Teilstück Eggerstanden bis Risschau auf die gleiche Breite ausgebaut, wie sie im Anschluss daran bis zur St.Galler Kantonsgrenze bereits besteht. Mit diesem Ausbau und bei gleichzeitiger Beibehaltung der heutigen Geschwindigkeitsbeschränkung und bei Fortführung der Verkehrsbeschränkung für schwere Fahrzeuge kann die Sicherheit im Strassenverkehr deutlich erhöht werden.

Die Kosten für die Sanierung des 2'275m langen Teilstücks von Eggerstanden bis Risschau belaufen sich bei einer Genauigkeit von +/-20% auf Fr. 14.55 Mio. Die vergleichsweise hohen Kosten rühren in erster Linie daher, dass es sich in weiten Teilen um ein schwieriges Baugelände handelt und der Ausbau grössere Kunstbauten bedingt.

Im Sinne einer Plausibilitätsabklärung wurde auch die Variante einer Sanierung in der heutigen Breite, versehen mit angemessenen Ausweichstellen, gerechnet. Bei einer Kostengenauigkeit von +/-25% wird mit einem Aufwand von Fr. 12.8 Mio. gerechnet. Die Ergänzung der Strasse mit einem separaten Geh- und Radweg würde, ebenfalls bei einer Genauigkeit von +/-25%, zu Gesamtkosten von rund Fr. 18.7 Mio. führen.

Der Grosse Rat hat die Vorlage breit diskutiert. Auf eine Sanierung in der heutigen Breite, versehen mit Ausweichstellen wurde verzichtet, da eine solche mit Stausituationen und mit Kompromissen verbunden wäre. Zudem sind die Einsparungen gegenüber dem vorgeschlagenen Ausbau relativ klein. Auf einen separaten Geh- und Radweg sollte ebenfalls verzichtet werden. Solche sollen auf Kantonsstrassen beschränkt bleiben, auf denen ein erheblicher Fuss- und Veloverkehr erwartet wird und die insbesondere als Schulweg dienen. Dies ist beim Strassenstück zwischen Eggerstanden und Risschau nicht der Fall. Hinzu kommt,

dass nach Risschau und auch nach der Kantonsgrenze keine Anschlüsse für den Geh- und Radverkehr bestehen. Das Markieren von Radstreifen entlang der zu sanierenden Strasse ist gemäss Strassenverkehrsgesetz sowie der Signalisationsverordnung nicht möglich, weshalb auf diese Massnahme verzichtet wird.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 43 Ja-Stimmen, bei 4 Nein-Stimmen und 0 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Erteilung eines Kredits für die Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse bis Risschau

1. Ausgangslage

Die Hauptstrasse Eggerstanden - Eichberg verbindet Appenzell mit dem St.Galler Rheintal. Es handelt sich gemäss Art. 3 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 26. April 1998 (StrG, GS 725.000) um eine Staatsstrasse, die auf der Seite des Kantons St.Gallen als Gemeindestrasse 1. Klasse geführt wird. Aufgrund der Lage im Netz handelt es sich um eine Verbindungsstrasse mit regionalem Charakter. Im Jahr 2011 wurde die Eichbergstrasse vom Bezirk Rüte an den Kanton Appenzell I.Rh. übertragen.

Im kantonalen Richtplan (Stand April 2018) werden die Rahmenbedingungen für die Sanierung der Eichbergstrasse im Objektblatt Nr. V.5 umschrieben. Der Strasse wurde die Funktion Durchgangsstrasse zugewiesen. Der Verbindung Appenzell - Eggerstanden - Eichberg kommt als Zugang zum Wirtschaftsraum Rheintal eine wesentliche Bedeutung zu. Im kantonalen Richtplan wird nicht ein Ausbau, sondern eine Sanierung im Sinne einer Anpassung an den Ausbaustandard des Strassenstücks auf der St.Galler Seite postuliert. Die signalisierte Beschränkung auf Fahrzeuge bis maximal 3.5t (Ausnahme landwirtschaftliche Fahrzeuge bis 8t) soll auch nach der Sanierung bestehen bleiben oder allenfalls durch eine vergleichbare Beschränkung ersetzt werden (z.B. Festlegung einer Maximalbreite).

Ursprünglich beabsichtigte der Bezirk Rüte, die gesamte Eichbergstrasse von der Kreuzung Eggerstanden bis zur Kantonsgrenze mit einer Länge von zirka 3.75km etappenweise umfassend zu sanieren und, wo noch notwendig, durchgehend auf 5.5m Breite auszubauen. Er unterbreitete im Jahre 2000 der Standeskommission ein Gesamtkonzept und ersuchte den Kanton um eine finanzielle Unterstützung in der Höhe von 80% der Baukosten. Das generelle Projekt vom Juli 2000 rechnete mit Baukosten von Fr. 4.9 Mio. (+/-30%). Dieses umfangreiche Gesamtkonzept wurde auf Verlangen der Standeskommission hauptsächlich aus Kostengründen redimensioniert.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Bezirksrat Rüte ein verkleinertes Sanierungsprojekt ausarbeiten lassen, welches den Ausbau und die Sanierung der zirka 1'490m langen Strassenstrecke vom Gebiet Risschau bis zur Kantonsgrenze zwischen Appenzell I.Rh. und St.Gallen beinhaltet. Da der obere Teil der Eichbergstrasse - von der Kreuzung Eggerstanden bis zum Engpass Risschau - erdbaumechanisch weitgehend stabil ist und die Sichtverhältnisse an den kritischen Stellen bereits deutlich verbessert wurden, bestand damals für einen Ausbau kein besonderer Handlungsdruck.

Auf einem Teil der Eichbergstrasse wird die Mountainbikeroute Nr. 825 (Appenzell-Rheintal Bike) geführt. Im Bereich Bartlisböhl quert der Wanderweg «Eggerstanden-Sammelplatz» die Eichbergstrasse. Zwischen Sonnweid und Risschau führt der Wanderweg «Altstätten Bahnhof-Eggerstanden» ein Stück weit entlang der Eichbergstrasse. Über den Einlenker Eggerstandenstrasse - Dorfstrasse führen die Velolandroute Nr. 222 (Kulinarische Appenzellerroute) sowie die Mountainbikeroute Nr. 2 (Panorama Bike).

Die Eichbergstrasse wurde im Abschnitt Risschau bis zur Kantonsgrenze bereits in den Jahren 1979, 2005, 2008 und 2011 schrittweise saniert. Im Abschnitt Eggerstandenstrasse - Risschau wurden lokale Sanierungsmassnahmen vorgenommen. So wurde 1996 die bestehende Natursteinmauer im Bereich Kohlhütten durch eine neue Mauer ersetzt oder 2009 ein talseitiger Betonriegel im Bereich Sonnweid erstellt. Aufgrund des steigenden Verkehrsaufkommens wurden die ausgefahrenen Bankette sukzessive eingekiest und somit die befahrbare Breite leicht vergrössert.

Die Strasse liegt in einem Rutschgebiet, weshalb die Eichbergstrasse heute an verschiedenen Stellen in einem schlechten Zustand ist. In den letzten Jahren mussten deshalb immer wieder punktuelle Sanierungsmassnahmen vorgenommen werden. Weiter haben die Entwässerungsanlagen ihre technische Lebensdauer erreicht und genügen den heutigen Anforderungen nicht mehr.

Der Kanton Appenzell I.Rh. beabsichtigt deshalb, die Eichbergstrasse zwischen dem Einlenker Eggerstandenstrasse und Risschau ganzheitlich zu sanieren.

Die Eichbergstrasse ist im Bereich der Kreuzung Kreuzstrasse mit «Generell 50» signalisiert. Der restliche Bereich ist mit einer Höchstgeschwindigkeit von 60km/h signalisiert. Ab der Liegenschaft Waldhus ist ein Höchstgewicht für Fahrzeuge von 3.5t (Ausnahme landwirtschaftliche Fahrzeuge bis 8t) signalisiert. Der durchschnittliche tägliche Verkehr beträgt etwa 2'100 Fahrzeuge. Dieser Wert wurde mittels der automatischen Messstelle Hirschberg erhoben und mit Einzelmessungen beim Knoten Eggerstandenstrasse und Eichbergstrasse abgeglichen. Bei rund 85% der Fahrzeuge handelt es sich um Personenwagen. Der Anteil des Veloverkehrs beträgt etwa 4%. Der Rest verteilt sich auf Lieferwagen, Motorräder und Traktoren. Wegen der landwirtschaftlich genutzten Flächen und Liegenschaften entlang der Eichbergstrasse beträgt der Anteil an breiten Fahrzeugen (Milchlastwagen, Holztransporte, Viehtransporte, landwirtschaftliche Fahrzeuge usw.) bis zu 10% des durchschnittlichen täglichen Verkehrs. Die landwirtschaftlichen Fahrzeuge dürfen eine maximale Breite von bis zu 3.5m aufweisen.

2. Projektbeschreibung

Das Strassenprojekt beginnt beim Einlenker Eggerstandenstrasse und endet in der Risschau. Die Abschnittslänge beträgt rund 2'275m. Unter Beachtung der Ergebnisse der durchgeführten Zustandsuntersuchungen muss die Strasse komplett saniert werden.

Die vertikale und horizontale Linienführung orientiert sich an der Lage der bestehenden Fahrbahn. Die seitlichen Einfahrten und Stützmauern bestimmen im Wesentlichen die Höhenlage der neuen Fahrbahn. Das Längsgefälle beträgt zwischen 0.5% und 4.5%.

2.1 Dimensionierung Oberbau

Aufgrund des durchschnittlichen täglichen Verkehrs wird mit einem konventionellen Belagsaufbau mit Trag- und Deckschicht sowie einer neuen Fundamentalschicht geplant. Zwischen dem Einlenker Eggerstandenstrasse und dem Widenmoosbach wird die Tragfähigkeit zusätzlich mit Geröll und Geogittern verstärkt.

2.2 Gestaltung und Materialisierung

Bergseitig ist auf der gesamten Ausbaulänge eine Belagsschale vorgesehen, um das Oberflächenwasser analog zum bestehenden Abschnitt vom Wiesland und der Strasse abzuleiten. Bei privaten Zufahrten wird die Belagsschale jeweils durch einen Randstein mit 0cm oder 3cm Anschlag unterbrochen.

Talseitig sind grundsätzlich keine Randabschlüsse geplant. Lediglich im Bereich der Einfahrten und entlang des Gebäudes Nr. 794 (Parzelle Nr. 990) ist zur Wasserführung ein Randabschluss mit 3cm oder 10cm Anschlag erforderlich.

2.3 Entwässerungskonzept

Die bestehenden Schächte und Leitungen erfüllen die hydraulischen Soll-Abflusswerte nicht. Sie haben das Ende ihrer Lebensdauer erreicht. Verschiedene private Ableitungen sind an der Entwässerungsleitung der Eichbergstrasse angeschlossen. Die Strassenentwässerung ist neu von den privaten Ableitungen zu trennen. Für die neuen privaten Ableitungen sind die erforderlichen Schächte zu versetzen, und die Leitungen sind im Strassenbereich neu zu erstellen. Der geologische Bericht der Rüegger Geotechnik AG vom 23. Juni 2000 empfiehlt, bergseitig eine Sickerleitung zu erstellen. Die Leitung ist als Sickertransportleitung auszugestalten und jeweils zum nächsten Vorfluter zu führen. Die Entwässerung des Planums erfolgt so weit als möglich mittels Geröllschlitzen über die Schulter.

Infolge der bergseitigen Topografie der Strasse im Bereich der Kreuzgarage fliesst bei Starkregen eine beträchtliche Wassermenge oberflächlich ab und kann nicht versickern. Das Oberflächenwasser ergiesst sich auf die Eichbergstrasse und fliesst über die Zufahrt in die Untergeschosse der Kreuzgarage. Zur kontrollierten Ableitung in den nächsten Vorfluter ist das Hang- und Oberflächenwasser der Eichbergstrasse mit einer separaten Ableitung östlich der Kreuzgarage in den Vorfluter einzuleiten.

Die Einleitbedingungen in die Vorfluter sowie der Grad der Behandlung für das Strassenabwasser sind in Anlehnung an die Richtlinien des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute «Abwasserbewirtschaftung bei Regenwetter» zu beurteilen. Die Belastung des Strassenabwassers ist gering, sodass keine Vorbehandlung vor der Einleitung des Strassenabwassers in einen Vorfluter notwendig ist. Um bei einem Störfall auf der Eichbergstrasse Gewässerverschmutzungen einzugrenzen, ist vor den Einleitungen in die Gewässer jeweils ein Interventionsschacht mit Tauchbogen zu setzen.

In Anwendung der Richtlinie «Abwasserbewirtschaftung bei Regenwetter» ist bei der Einleitung in den Stofelbach, Blattenbach, Bilchenbach und Chräzerenbach eine Retention zu erstellen. Die genaue Ausführung und Gestaltung wird in der Detailprojektierung festgelegt.

2.4 Kunstbauten

Der Felsuntergrund im Gebiet östlich von Eggerstanden gehört zu den Formationen der Unteren Süsswassermolasse. Es dominieren insbesondere Sandstein und Mergel. Aufgrund der Nähe zur Alpenrandaufschubung wurden die Molasseschichten tektonisch stark beansprucht. Es bestehen daher sehr wechselhafte Verhältnisse sowie eine ausgeprägte Zerrüttung und Durchtrennung des Felsuntergrunds. Weiter ist von einer uneinheitlichen Felsverwitterung sowie von glazial losgelösten Felspartien auszugehen.

Durch die breitere Strasse und die Topografie sind berg- und talseitig neue Kunstbauten notwendig. Die bergseitigen Stützkonstruktionen sind als Natursteinmauern auszubilden. Je nach geologischen Verhältnissen und Mauerhöhen ist die Natursteinmauer als Schwergewichtsmauer oder als Verkleidung einer permanenten Nagelwand auszuführen.

Die talseitigen Mauern sind als Winkelstützmauern, das heisst als Betonriegel, zu erstellen. Bei anstehendem Fels können die Mauern flach fundiert werden. In den restlichen Bereichen sind Foundationen mit Nägeln und Pfählen notwendig.

2.5 Oberflächenabfluss und Durchlässe

Die Einzugsgebiete der Gewässer wurden mit der Software Geoflow berechnet. Die Materialien und Abmessungen der Durchlässe wurden mittels Sondenaufnahmen oder durch die Aufnahmen vor Ort ermittelt.

Die Vordimensionierung der zu erstellenden Durchlässe berücksichtigt ein 100-jähriges Hochwasserereignis. Die eingedolten Bäche, bei denen die Kapazität nicht ausreicht, werden im Strassenbereich ersetzt. Dadurch wird sichergestellt, dass bei einer späteren Offenlegung der Gewässer im Bereich der Staatsstrasse keine baulichen Massnahmen mehr nötig werden.

2.6 Öffentliche Beleuchtung, öffentlicher Verkehr und Werkleitungen

Bei der Kreuzung Kreuzstrasse besteht bereits heute eine Strassenbeleuchtung. Diese wird an die neue Situation angepasst. Für den übrigen Projektbereich ist keine Strassenbeleuchtung vorgesehen.

Die Bedürfnisse bezüglich der Werksleitungen sind in späteren Projektstadien abzuklären. Sodann sind keine Linien des öffentlichen Verkehrs betroffen.

2.7 Naturgefahren

Die Eichbergstrasse quert zwischen km 1.85 und km 2.17 ein Rutschgebiet mit Hangmuren. Die notwendigen Massnahmen werden im Verlauf des Bauprojekts mit einem Geotechniker geklärt.

2.8 Historische Verkehrswege

Gemäss der Karte «Historische Verkehrswege (AI 228)» verläuft ein historischer Verkehrsweg von lokaler Bedeutung im Projektbereich km 0.95 bis km 1.8. Das Sanierungsprojekt führt zu keinen substantziellen Auswirkungen bezüglich dieses Schutzguts.

2.9 Fuss- und Radverkehr

Für den Fuss- und Radverkehr werden keine separaten Flächen ausgeschieden. Die Eichbergstrasse wird wie heute im Mischverkehr geführt. Die SchweizMobil Route Nr. 99 (Etappe 12, Herzroute) wird südlich der Eichbergstrasse via Tonisweid nach Kobelwies geführt. Diese Verbindung abseits des motorisierten Verkehrs auf der Waldstrasse wird oft auch von Freizeitnutzerinnen und -nutzern befahren.

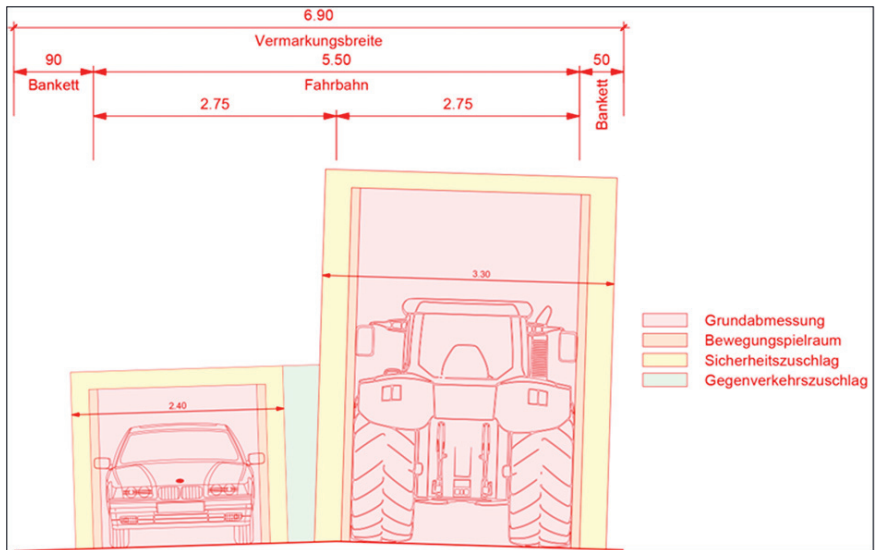
Zwischen Sonnweid und Risschau führen ein lokaler Wanderweg sowie die lokale Mountainbikeroute Nr. 825 für rund 400m entlang der Eichbergstrasse. Aus Sicherheitsgründen wäre es wünschenswert, zumindest das Wanderwegstück von der Strasse zu entkoppeln. Zuständig für die Verlegung des Wanderwegs ist der Bezirk Schwende-Rüte.

Im Bereich Bartlisböhl quert der Wanderweg «Eggerstanden-Sammelplatz» die Eichbergstrasse. Über den Einlenker Eggerstandenstrasse - Dorfstrasse führen die Velolandroute Nr. 222 (Kulinarische Appenzellerroute) sowie die Mountainbikeroute Nr. 2 (Panorama Bike).

2.10 Geometrisches Normalprofil

Aufgrund der Klassierung der Strasse als Verbindungsstrasse und unter Berücksichtigung des bereits ausgeführten Abschnitts Risschau bis zur Kantonsgrenze St.Gallen wurde der Grundbegegnungsfall Personenwagen und Traktor mit einer Projektierungsgeschwindigkeit von 40km/h festgelegt. Die Analyse der Begegnungsfälle zeigt, dass für den Begegnungsfall eines Personenwagens mit einem landwirtschaftlichen Fahrzeug oder Lastwagens mit einer Geschwindigkeit von 40km/h eine Strassenbreite von 5.5m erforderlich ist.

Mit einer Fahrbahnbreite von 5.5m wird auch der massgebende Begegnungsfall von zwei Personenwagen mit einer Geschwindigkeit von 40km/h bis 50km/h ermöglicht. Durch die Mitbenutzung der vorgesehenen bergseitigen Belagsschale kann zudem das Kreuzen landwirtschaftlicher Fahrzeuge mit Überbreite bis maximal 3.5m und einem Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit sichergestellt werden.



Quergefälle:

- Gerade 3% Dachgefälle
- Kurven (mit Radien $\leq 450\text{m}$) 7% einseitiges Gefälle mit Schneegrat

In Geraden zwischen zwei Kurven, die kurz aufeinander folgen und auf die gleiche Seite gerichtet sind, ist das einseitige Gefälle beizubehalten und auf 3% zu reduzieren.

2.11 Einlenker Kreuzstrasse

Heute haben auf dem Einlenker bei der Kreuzstrasse die Fahrzeuge von und nach Eggerstanden Vortritt. Der Hauptverkehrsstrom betrifft jedoch die Verbindung von Appenzell nach Eichberg. Auf dieser Achse verkehren täglich rund 2'100 Fahrzeuge, während dies auf der Dorfstrasse lediglich rund 560 Fahrzeuge sind. Die Eggerstandenstrasse und die Eichbergstrasse sind zudem gemäss Richtplan als Verbindungsstrassen und die Dorfstrasse als Quartiersammelstrasse klassiert.

Im Vorprojekt wird aufgezeigt, wie die Umgestaltung des Knotens für die Änderung des Verkehrsregimes aussehen kann. Mit der Umgestaltung des Knotens wird eine korrekte Strassenhierarchie nach Strassengesetz und die Einhaltung der Norm des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute erreicht.

Für den Fussgänger- und Veloverkehr besteht entlang der Eggerstandenstrasse ein Gehweg mit der Signalisation «Radfahrer gestattet». Auf der Dorfstrasse besteht einseitig ein 1.8m breiter Gehweg. Entlang der Eichbergstrasse sind keine separaten Flächen für den Fuss- und Veloverkehr geplant.

Damit der erforderliche Landverbrauch möglichst gering gehalten und die Geschwindigkeit im Knotenbereich verringert wird, beträgt der Radius der Hauptverkehrsachse 55m. Dies entspricht einer Projektierungsgeschwindigkeit von 45km/h.

Die Eggerstandenstrasse wurde mit einer Strassenbreite von zirka 5.8m erstellt. Zur Gewährleistung der Befahrbarkeit der Kurve mit Lastwagen des Typs A und mit Personenwagen (Kat. B/D) ist eine Kurvenverbreiterung um 0.9m notwendig. Nach der Kurve wird die Strasse auf die Ausbaubreite der Eichbergstrasse angepasst.

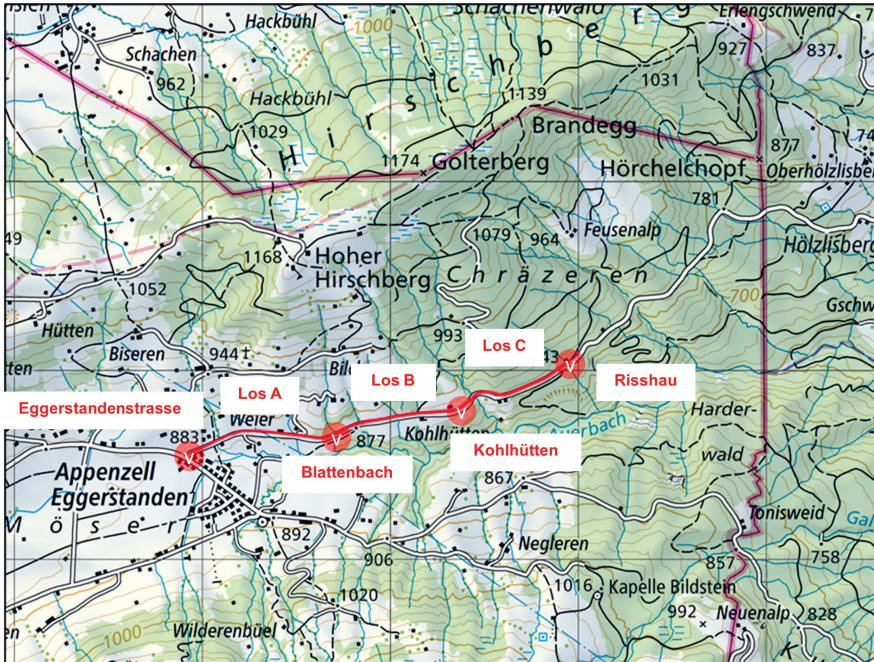
Damit die Dorfstrasse möglichst rechtwinklig auf die Achse der Hauptverkehrsachse trifft, ist diese zirka 20m vor der Einmündung abzukröpfen. Sowohl die Übersichtlichkeit als auch die Befahrbarkeit des geänderten Knotens ist nachgewiesen.

Um ein gleichzeitiges Aufstellen zweier Fahrzeuge zu vermeiden, ist auf der Dorfstrasse entweder die Leitlinie so zu verschieben, dass dies nicht mehr möglich ist, oder aber es ist der Überschleppbereich für grosse Fahrzeuge speziell zu gestalten.

Zurzeit parkieren die Fahrzeuge entlang des Gebäudes Dorfstrasse 35 rechtwinklig zum Gebäude und zur Strasse. Auf diese Weise können zwölf Autos parkieren. Mit der Umgestaltung der Kreuzung ist das rechtwinklige Parkieren nicht mehr möglich, da die Fahrzeuge aus verkehrsrechtlicher Sicht nicht direkt in die Kreuzung hineinfahren dürfen. Die Parkierung muss entsprechend umgestaltet werden. Das Projekt sieht neue Schrägparkplätze vor. Bei 60°-Parkplätzen ergeben sich neun Parkplätze. Die Parkplätze sind über eine Einbahn befahrbar, und es ist möglich, dass ein Personenwagen aus den Parkplätzen herausfahren und eine 180°-Wendung Richtung Kreuzung machen kann (violette Schleppkurve). Im Kreuzungsbereich ist mit geeigneten Massnahmen (zum Beispiel Pfosten mit Ketten) das direkte Hineinfahren in die Kreuzung zu verhindern.

Die Radfahrerin oder der Radfahrer wird nach der Kurve Richtung Eichbergstrasse auf respektive vom Gehweg geführt.

2.12 Abschnittsbildung und Bauablauf



Das Strassenbauprojekt Eggerstandenstrasse - Risschau weist eine Länge von rund 2'275m auf. Bei der Abschnittsbildung wurde vor allem auf die Linienführung geachtet. Aber auch die Grenzen der Liegenschaften wurden miteinbezogen. Es sind drei Abschnitte vorgesehen, die wie folgt eingeteilt werden können:

Los A	Eggerstandenstrasse - Blattenbach	zirka 880m
Los B	Blattenbach - Kohlhütten	zirka 695m
Los C	Kohlhütten - Risschau	zirka 700m

Die Strassenbauarbeiten sind unter Verkehr mit Einsatz einer mobilen Lichtsignalanlage auszuführen. Während der Planie- und Belagsarbeiten wird die Strasse durchgehend gesperrt. Die Bauarbeiten sollten in drei bis vier Bausaisons ausgeführt werden können.

2.13 Gesamter Landerwerb

Für das Projekt werden folgende Flächen benötigt:

Erwerb Fläche Bauland	zirka 45m ²
Erwerb Fläche Landwirtschaftsland	zirka 3'822m ²
Erwerb Fläche Wald	zirka 2'512m ²
Total	zirka 6'379m²

Eingerechnet in die Landerwerbsflächen wurde jeweils ein bergseitiges Bankett (0.9m), die Fahrbahn, ein talseitiges Bankett (0.5m/1m) sowie die berg- und talseitigen Stützkonstruktionen. Ein allfälliger Erwerb von Einlauf- und Auslaufbauwerken der Durchlässe wurde nicht miteingerechnet. Für die Sanierung der Eichbergstrasse müssen keine Gebäude abgebrochen werden.

2.14 Kosten

Die Gesamtkosten betragen gemäss Kostenschätzung rund Fr. 14'550'000.-- (inklusive MwSt).

1	Landerwerb	Fr.	350'000.--
2	Landerwerbsnebenkosten	Fr.	100'000.--
3	Projekt, Bauleitung, Oberbauleitung	Fr.	760'000.--
4	Bauarbeiten	Fr.	12'500'000.--
5	Baunebenarbeiten	Fr.	490'000.--
6	Vermarkung und Vermessung	Fr.	60'000.--
7	Beleuchtung	Fr.	10'000.--
8	Geologie, geotechnische Untersuchungen	Fr.	68'000.--
9	Diverses und Unvorhergesehenes	Fr.	212'000.--
	Total Anlagekosten (inkl. MwSt)	Fr.	14'550'000.--

Die Gesamtkosten verteilen sich wie folgt auf die vorgesehenen Lose:

Los A	Eggerstandenstrasse - Blattenbach, Länge 880m	Fr.	4'300'000.--
Los B	Blattenbach - Kohlhütte, Länge 695m	Fr.	3'150'000.--
Los C	Kohlhütte - Risschau, Länge 700m	Fr.	7'100'000.--

Die Kosten der Lose A und B sind etwas höher als bei Vergleichsprojekten. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die geologischen Verhältnisse kostenintensiv sind, dass diverse Durchlässe ersetzt werden müssen und dass die bestehende Strasse eine geringe Strassenbreite aufweist. Dies führt dazu, dass im Vergleich zu Vergleichsprojekten grössere Schüttungen und Abträge notwendig sind.

Im Los C liegen die Baukosten sehr hoch. Dies ist auf die bestehenden engen Verhältnisse und die dadurch notwendigen Abträge zurückzuführen. Ein weiterer Grund liegt darin, dass die geologischen Verhältnisse sehr anspruchsvoll sind. Dies führt dazu, dass nur im kleinen Rahmen freie Böschungen möglich sind. Dadurch sind praktisch auf der gesamten Ausbaulänge Kunstbauten mit geotechnischen Sicherungsmassnahmen notwendig.

Die erforderlichen Planungs- und Baukosten für die Sanierungsarbeiten werden in der Strassenrechnung unter der Investitionsrechnung budgetiert.

Gemäss Kostenschätzung sind für den Landerwerb Fr. 350'000.-- vorgesehen. Dieser Betrag beinhaltet die Entschädigung für landwirtschaftlichen Boden und Wald sowie für Bauland. In den Landerwerbsnebenkosten sind insbesondere Ertragsausfälle sowie Entschädigungen für Pflanzungen und Rodungen enthalten.

Im Anschluss an den Landsgemeindeentscheid wird das Bau- und Umweltdepartement mit den detaillierten Projektierungsarbeiten (Bau- und Auflageprojekt) beginnen.

3. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft am 23. Oktober 2023 beraten. Er hat das Geschäft ausgiebig diskutiert. Unter anderem wurde ein Rückweisungsantrag zur Abklärung verschiedener Fragen und zur Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen gestellt. So wurde verlangt, dass ein Vorprojekt ausgearbeitet werde, das eine praktikable Lösung für den Langsamverkehr enthält. Sodann sollten die Kreuzung und der Einlenker Kreuzstrasse überarbeitet werden. Mit den Grundeigentümerschaften, von denen voraussichtlich Land erworben werden muss, sollen vorgängig Gespräche geführt und Vorverträge abgeschlossen werden. Schliesslich sollte ein Konzept für die Verkehrsregelung unter Berücksichtigung von Gewichtsbeschränkung für Fahrzeuge und die Ausnahmen erstellt werden. Der Antrag wurde mit 12 Ja-Stimmen, bei 35 Nein-Stimmen abgelehnt.

In der Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, was ein Verzicht auf einen Ausbau auf eine Breite von 5.5m unter gleichzeitigem Ausbau von Ausweichstellen kostenmässig ausmachen würde. Die Variante mit Ausweichstellen würde rund Fr. 1.75 Mio. weniger kosten als der Ausbau auf den Standard, wie er im Anschluss vom Rissau bis nach Eichberg besteht. Jedoch würde mit einer Strasse, die lediglich Ausweichstellen enthält, die allgemeine Verkehrssicherheit leiden. Der Kreuzungsfall von Personenwagen mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen würde erschwert. Ein Ausbau der Strecke lediglich mit Ausweichstellen ist eine Summierung von Kompromissen, welche keine zufriedenstellende Gesamtlösung bringt.

Eingehend wurde auch die Frage diskutiert, ob die Eichbergstrasse mit einem separaten Geh- und Radweg ergänzt oder ob wenigstens auf der Strasse ein Radstreifen eingezeichnet werden soll. Aufgrund der geplanten Strassenbreite von 5.5m sind einseitig oder beidseitig markierte Radstreifen gemäss des Strassenverkehrsgesetzes sowie der Signalisationsverordnung nicht zulässig. Der Bau eines separaten Geh- und Radwegs verursacht Mehrkosten von rund Fr. 4.15 Mio.

Zusätzlich würde die Realisierung eines Geh- und Radwegs zu einer Verdopplung der Landerwerbsflächen sowie zu rund 2'300m² zusätzlicher Rodungsfläche führen. Die bereits hohen Stützkonstruktionen müssten weiter erhöht werden, was sich wiederum negativ auf das Landschaftsbild auswirken würde.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 43 Ja-Stimmen, bei 4 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Erteilung eines Kredits für die Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse bis Risshau.

**Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines Kredits für die
Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse
bis Risschau**

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

gestützt auf Art. 7^{ter} Abs. 1 der Kantonsverfassung vom
24. Wintermonat 1872,

beschliesst:

Art. 1

¹Für die Sanierung der Eichbergstrasse, Abschnitt Eggerstandenstrasse bis Risschau (Länge 2'275m), wird ein Kredit von Fr. 14'550'000.-- gewährt.

Art. 2

¹Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie weitere projektbedingte, unvorhergesehene Zusatzkosten bis 10% unterstehen der Genehmigung der Standeskommission.

²Bei projektbedingten Zusatzkosten über 10% gelten die Bestimmungen von Art. 7^{ter} der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872.

Art. 3 Inkrafttreten

¹Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

