



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN

Folgegesetzgebung neue Verfassung, 2. Teil Gesetzesebene (BRG, GPR, GGR)

Bericht der Standes-
kommission vom
16. September 2025



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
2 Bürgerrechtsgesetz (BRG)	1
2.1 Allgemeine Bemerkungen	1
2.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	2
3 Gesetz über die politischen Rechte (GPR).....	8
3.1 Allgemeine Bemerkungen	8
3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
4 Gesetz über den Grossen Rat (GGR).....	28
4.1 Allgemeine Bemerkungen	28
4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	29

1 Ausgangslage

An der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 beauftragten die Innerrhoder Stimmberechtigten die Standeskommission damit, eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten. Der Entwurf für eine neue Verfassung ging am 28. März 2023 an den Grossen Rat. An der Landsgemeinde vom 28. April 2024 wurde die neue Kantonsverfassung (nKV) angenommen. Es ist geplant, für die Verfassung im Verlauf des Jahres 2027 einen Inkraftsetzungsbeschluss zu fassen.

Die vier Vorentwürfe für neue Gesetze, die im Vorfeld zur Abstimmung über die neue Verfassung als Begleitdokumente zur Orientierung und zur Diskussion öffentlich in Umlauf gegeben wurden, konnten inzwischen weiterentwickelt und verfeinert werden. Angesichts der grossen Menge an Dokumenten im gesamten Geschäft beschloss die Standeskommission, das Vernehmlassungsverfahren zu den vier neuen Erlassen und den Ordnungsänderungen zuzuteilen. In einem ersten Teil wurde bereits ein Vernehmlassungsverfahren über das Staatsorganisationsgesetz (SOG) und die zugehörigen Neuerungen auf der Verordnungsebene durchgeführt. Im zweiten Teil folgen nun das Gesetz über den Grossen Rat (GGR), das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und das Bürgerrechtsgesetz (BRG) samt den erforderlichen Ordnungsrevisionen.

Nach den beiden Vernehmlassungen wird die Gesamtvorlage nachgeführt. Sie soll im 1. Quartal 2026 an den Grossen Rat überwiesen werden. Es ist nach wie vor geplant, das Gesamtpaket mit den neuen Gesetzen an die Landsgemeinde 2027 zu bringen und die Ordnungsänderungen bis im Herbst 2027 abzuschliessen, sodass die neue Verfassung zusammen mit den anschliessenden Gesetzes- und Ordnungsanpassungen auf den 1. Januar 2028 in Kraft gesetzt werden können.

Weitere Ausführungen zur Ausgangslage für das Gesamtgeschäft, zum Umgang mit offenen Anliegen in den neuen Gesetzen und zum Vorgehen finden sich im Bericht «Folgegesetzgebung neue Verfassung, 1. Teil, Staatsorganisationsgesetz» (Kapitel 1, 2 und 3). Der Bericht ist unter [www.....](#) öffentlich einsehbar.

2 Bürgerrechtsgesetz (BRG)

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Nach Art. 13 der Kantonsverfassung vom 24. November 1872 (GS 101.000, aKV) entscheidet der Grosse Rat über den Erwerb des Landrechts. Die weitere Regelung zum Bürgerrecht wird im Landsgemeindebeschluss über die Erteilung des Bürgerrechtes vom 30. April 1972 (GS 141.000) und in der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 24. November 1997 (VLG, GS 141.010) geregelt. Grundlage für die ganze Regelung bildet die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes, insbesondere das Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014, SR 141.0, und die Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016, SR 141.01).

Die heutige kantonale Zuständigkeitsregelung, dass für die Erteilung des Landrechts und des Gemeindebürgerrechtes von Appenzell der Grosse Rat zuständig ist und für das Gemeindebürgerrecht der Bezirksrat Oberegg, wird mit der neuen Kantonsverfassung und dem neuen Bürgerrechtsgesetz fortgesetzt. Auch inhaltlich werden die heutigen Verhältnisse übernommen. Die Gliederung der Regelung wird auf die drei Ebenen der Verfassung, des Gesetzes und der Ausführungsverordnung verteilt. Art. 6 nKV hält den Grundsatz fest, dass im Kanton zwei Gemeindebürgerrechte bestehen, die Grundlage für die Erteilung des Landrechts bilden. Der Grosse Rat entscheidet über die Erteilung des Landrechts und des Gemeindebürgerrechtes von Appenzell (Art. 41 Abs. 1 lit. d nKV). Die weiteren grundlegenden Regelungen

gen zum Bürgerrecht, so etwa das Erfordernis, dass nur eingebürgert werden kann, wer mindestens fünf Jahre im Kanton gewohnt hat, davon mindestens zwei Jahre unmittelbar und unterbrochen vor der Einbürgerung, werden im neuen Bürgerrechtsgesetz (BRG) verankert. Die Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht wird in revidierter Form beibehalten. Sie enthält vor allem die erforderlichen Bestimmungen zum Verfahren.

2.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Regelungsbereich

Die Grundlagen für das Bürgerrecht finden sich einerseits in den Bürgerrechtserlassen des Bundes und andererseits in Art. 6 nKV. Das neue Bürgerrechtsgesetz führt diese Grundlagen aus. Die Detailregelung, insbesondere zu Verfahrensfragen, wird in der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vorgenommen.

Neben dem Erwerb des Bürgerrechts wird im neuen Bürgerrechtsgesetz vor allem auch die Entlassung aus dem Bürgerrecht geregelt. Solche Fälle kommen regelmässig vor, da gemäss Art. 3 Abs. 3 BRG niemand neben dem Appenzeller Bürgerrecht noch mehr als ein weiteres Bürgerrecht haben darf.

Dass kein Rechtsanspruch auf eine Aufnahme in das Landrecht und in das Gemeindebürgerrecht besteht, wird schon heute in Art. 2 Abs. 1 VLG festgehalten. Der Grundsatz wird übernommen. Allerdings gilt es in inhaltlicher Hinsicht zu betonen, dass der Grundsatz nur bedingt zum Tragen kommt, da die Einbürgerung gemäss steter Praxis des Bundesgerichts als Verwaltungsverfahren gilt. Dies bedeutet, dass jemand eingebürgert werden muss, wenn sämtliche Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind. Es besteht also ein bedingter Anspruch auf Einbürgerung.

Art. 2 Voraussetzungen für Einbürgerung

Die zeitlichen Voraussetzungen des Wohnsitzes im Kanton werden heute in Art. 1 des Landsgemeindebeschlusses über die Erteilung des Bürgerrechtes festgehalten. Die Bestimmung wird ohne inhaltliche Änderung übernommen.

Schon bisher ist es so, dass neben den persönlichen Voraussetzungen, die das Bundesrecht kennt, auch kantonale festgelegte Voraussetzungen zur Anwendung gelangen. Es handelt sich dabei vor allem um Spezifikationen, die mit dem Kanton zusammenhängen. Die bisherige, relativ knappe Regelung wird indessen in verschiedener Hinsicht konkretisiert. Damit wird sowohl für die Behörden als auch für die Betroffenen eine erhöhte Verbindlichkeit geschaffen.

Wichtigstes Kriterium ist eine erfolgreiche Integration. Wenngleich die Aufzählung der Integrationskriterien in Art. 2 BRG eine gewisse Klärung der Einbürgerungserfordernisse verschafft, ist es notwendig, die Grenzen einer hinreichenden Integration in der nachgelagerten Verordnung zu konkretisieren. Zum besseren Verständnis werden gewisse Erläuterungen zu Detailregelungen, die in der Verordnung folgen, schon in diesem Bericht ausgeführt.

Eine genügende Integration setzt namentlich voraus, dass die deutsche Sprache in einer Weise beherrscht wird, dass man sich mit den Menschen im Kanton, mit den Behörden, im Wirtschaftsleben und im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung gut verständigen kann. Dafür sind schriftliche und mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 nachzuweisen. Wer in der Schweiz eine Schule besucht oder eine Ausbildung abgeschlossen hat, ist vom Nachweis befreit.

Wer sich einbürgern lassen will, muss wissen, wie der Staat und die Gesellschaft funktionieren. Das neue Gesetz schafft diesbezüglich klarere Regeln. Verlangt werden Grundkenntnisse zur Geografie, Geschichte, Politik und Gesellschaft der Schweiz, des Kantons und der Bezirke sowie Grundkenntnisse der politischen Verhältnisse. Überprüft werden diese Kenntnisse im Rahmen einer Anhörung. Weiter wird verlangt, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit den örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut sind, am Sozialleben teilnehmen und einen regelmässigen Kontakt zur hiesigen Bevölkerung pflegen.

Dem Integrationskriterium der Teilnahme an Wirtschaftsleben liegt der Grundsatz der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit zu Grunde. Die gesuchstellende Person soll im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und auf absehbare Zeit in der Lage sein, für sich und ihre Familie aufzukommen, sei dies durch Einkommen, Vermögen oder Leistungen Dritter, auf die ein Anspruch besteht (z.B. Sozialversicherungen, Unterhaltsleistungen). Indikatoren für den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben sind beispielsweise ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis oder der Nachweis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit (z.B. selbständige Erwerbstätigkeit).

Zur Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört insbesondere das Einhalten von gesetzlichen Vorgaben und das Fehlen erheblicher strafrechtlicher Verfehlungen. Neben den Anforderungen des Bundes zum strafrechtlichen Leumund (Art. 12 Abs. 1 lit. a, 20 Abs. 1 und 26 Abs. 1 lit. c des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014, BÜG, SR 141.0, in Verbindung mit Art. 4 der Bürgerrechtsverordnung vom 17. Juni 2016, BÜV, SR 141.01) soll es eine Verschärfung in Form einer Wartefrist für Jugendliche mit Straftaten geben, die gemäss Strafgesetzbuch nicht im Strafregister erfasst werden. Nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens (z.B. Raub, Vergewaltigung oder schwere Körperverletzung) oder Vergehens (einfache Körperverletzung, Sachbeschädigung, Nötigung) müssen diese Jugendlichen künftig eine Frist von fünf Jahren abwarten, bevor sie sich einbürgern lassen können. Im Falle einer noch laufenden Probezeit oder wenn die angeordnete Sanktion noch nicht vollzogen ist, darf ein guter strafrechtlicher Leumund nicht angenommen werden.

Bewerbende für die Einbürgerung sollen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen einhalten. Diese Voraussetzung wird hauptsächlich anhand des Betreibungsregisters geprüft, wobei fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine gerechtfertigten Beteiligungen verzeichnet oder eingeleitet sein dürfen. Weiter dürfen fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung keine Verlustscheine verzeichnet sein. Zum guten finanziellen Leumund soll weiter auch gelten, dass die provisorischen und definitiven Steuerrechnung vollständig bezahlt sein müssen.

Die Unterstützung der Integration der Familienmitglieder soll neu ausdrücklich erwähnt werden. Von einbürgerungswilligen Personen darf verlangt werden, dass sie sich nicht nur um ihre eigene Integration bemühen, sondern auch jene ihrer Familien fördern. Hierbei reicht es nicht aus, dass man die Integration der Familienmitglieder nicht behindert oder hemmt, sondern es ist, je nach Situation, eine aktive Unterstützung verlangt. In der Praxis wird eine solche Integrationsunterstützung bereits heute geprüft. Wird beispielsweise festgestellt, dass jemand die Integration eines Ehepartners nicht fördert und diesem bei der Integration die erforderliche Unterstützung nicht zukommen lässt, gilt auch für die einbürgerungswillige Person das Erfordernis der Integration als nicht erfüllt.

Die einzelnen Voraussetzungen beinhalten einen gewissen Spielraum. Nicht jede geringfügige Abweichung führt zwingend zur Ablehnung eines Gesuchs (siehe dazu auch das Urteil des Bundesgerichts vom 21. Mai 2025, 1C_350/2024). Hinsichtlich des verlangten Grads der Integration ist in jedem Fall eine Gesamtwürdigung vorzunehmen.

Schweizerinnen und Schweizer, welche das Bürgerrecht von Appenzell erwerben möchten, müssen grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie ausländische Bewerberinnen und Bewerber. Der Nachweis für die Voraussetzungen kann aber erleichtert werden. So kann beispielsweise auf den förmlichen Nachweis genügender Deutschkenntnisse verzichtet werden, wenn der Behörde aufgrund einer Anhörung oder auf andere Weise zweifelsfrei bekannt ist, dass gute Deutschkenntnisse bestehen. Weiter kann in eindeutigen Fällen auf eine Anhörung verzichtet werden, was bereits heute in Art. 4a Abs. 3 VLG so festgehalten ist.

Nach Art. 12 Abs. 2 BÜG ist im Einbürgerungsverfahren der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen Rechnung zu tragen. Mit Art. 4 Abs. 4 BRG wird dieser Forderung nachgekommen.

Art. 3 Besondere Fälle

Kinder werden grundsätzlich in die Einbürgerungsgesuche der Eltern oder des gesuchstellenden Elternteils einbezogen. Man möchte damit Differenzen im Bürgerrecht der Eltern und der Kinder möglichst vermeiden. Ausnahmen bestehen aber beispielsweise, wenn für eine nicht volljährige Person ab dem Alter von 16 Jahren ein selbständiges Einbürgerungsgesuch gestellt ist oder anderweitig abweichende Gesuche gestellt sind.

Werden die Eltern eingebürgert, müssen die Kinder für eine Einbürgerung die Anforderungen nach Art. 2 BRG nicht zwingend ebenfalls oder im gleichen Ausmass erfüllen. Es können beispielsweise auch Kleinkinder eingebürgert werden, welche die zeitlichen Wohnsitzerfordernisse nach Art. 2 Abs. 1 BRG oder die Integrations- und Sprachkenntnisse nach Art. 2 Abs. 2 BRG nicht erfüllen. Bei grösseren Kindern werden die Anforderungen aber separat überprüft, jedoch unter Berücksichtigung des jeweiligen Alters des Kindes. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, wird dem Gesuch gesamthaft nicht stattgegeben.

Für Kinder können eigenständige Einbürgerungsgesuche gestellt werden. Im Falle von Kindern im Alter zwischen 16 und 18 Jahren wird indessen neu nicht mehr verlangt, dass die oder der Jugendliche das Gesuch selbständig stellt und die gesetzliche Vertretung das Gesuch mitunterzeichnen muss. Es wird vielmehr die Verfahrensregel des Bundes nach Art. 31 BÜG übernommen, gemäss welcher solche Gesuche durch die gesetzliche Vertretung gestellt und die minderjährige Person ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich erklären muss. Es wird verlangt, dass die oder der Jugendliche das Gesuch mitunterzeichnen muss. Im Ergebnis ändert sich im Vergleich zur heutigen Situation allerdings nichts, da bei beiden Lösungen stets beide Teile unterschreiben müssen.

Die Fälle, in denen umfassend Verbeiständete ein Bürgerrechtsgesuch stellen, werden analog geregelt. Die Gesuche sind durch die Beiständin oder den Beistand zu stellen. Dies entspricht der heutigen Regelung in Art. 9 VLG. Auf eine Mitunterzeichnung durch die betroffene verbeiständete Person wird verzichtet, da unter den umfassend Verbeiständeten etliche nicht in der Lage sind, eine Unterschrift zu leisten. Wenn die betroffene Person schreiben kann, darf sie das Gesuch aber selbstverständlich jederzeit mitunterzeichnen.

Einbürgerungen und der damit verbundene Erwerb des Innerrhoder Bürgerrechts dürfen nicht dazu führen, dass jemand danach mehr als zwei Bürgerrechte besitzt. Die Abwicklung von Fällen, in denen die Erteilung des Bürgerrechts von Appenzell I.Rh. zu einer Überschreitung der Anzahl an Bürgerrechten führen würde, wird in Art. 12 VLG geregelt.

Art. 4 Wirkung der Einbürgerung

Mit der Einbürgerung erhält man automatisch die Rechte, die auf dem Innerrhoder Bürgerrecht beruhen, insbesondere die politischen Rechte, also das Stimm- und Wahlrecht im Kanton und im jeweiligen kommunalen Gemeinwesen, aber auch das Petitions-, Antrags- und Initiativrecht.

Für die Aufnahme in Rhoden oder Korporationen fordern die Statuten zwar regelmässig den Bestand eines Landrechts oder eines bestimmten Gemeinderechts, da aber meist weitere Voraussetzungen verlangt werden, bei Rhoden etwa die Abstammung aus einer bestimmten Familie und bei Korporationen häufig ein bestimmter Wohnsitz oder eine Grundeigentümerschaft in einem bestimmten Gebiet, kann aus dem Erwerb eines Innerrhoder Bürgerrechts nicht auf eine Aufnahme in eine Rhode oder eine Korporation geschlossen werden. Demgemäss vermittelt der Erwerb des Landrechts und eines der beiden Innerrhoder Gemeinderechte keinen Anspruch auf ein Bürger- oder Nutzungsrecht. Vorbehalten sind anderslautende Regelungen der betroffenen juristischen Personen.

Das Schweizer Bürgerrecht wird vor der Erteilung des Landrechts und des Gemeindebürgerrechts erteilt, aber unter dem Vorbehalt, dass das Landrecht gewährt wird. Beim Gemeindebürgerrecht von Oberegg gelten das gleiche Vorgehen und der gleiche Vorbehalt. Mit der Erteilung des Landrechts und des Gemeindebürgerrechts von Appenzell durch den Grossen Rat schliesst sich dann aber der Kreis, und die Bürgerrechte aller drei Ebenen werden wirksam.

Art. 5 Zuständigkeit

Die Bestimmung hält weitgehend fest, was bereits im übergeordneten Recht geregelt ist. Wesentlich ist aber der zweite Halbsatz von Abs. 2, mit welchem dem Bezirk Oberegg die Kompetenz eingeräumt wird, statt eines Entscheids des Gesamtbezirksrats eine Delegation an eine Kommission vornehmen zu können. Schon bisher hat der Bezirk Oberegg für diese Aufgabe eine Kommission eingesetzt. Mit Art. 5 BRG wird diese Möglichkeit auch noch auf der Gesetzesebene verankert.

Exkurs: Delegation der Einbürgerungskompetenz an eine grossrätliche Kommission

Nach Art. 41 Abs. 1 lit. d nKV entscheidet der Grosse Rat über die Erteilung des Landrechts sowie des Gemeindebürgerrechts von Appenzell. Die Regelung entspricht der heutigen Rechtslage.

Im Grossen Rat wurde schon verschiedentlich die Möglichkeit angesprochen, die Zuständigkeit für die Bürgerrechtsgeschäfte einer grossrätlichen Kommission zu übertragen. Da Einbürgerungsentscheide gemäss gefestigter Rechtsprechung des Bundes Verwaltungsakte sind, bei denen die Rechte und Pflichten gemäss der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung zu wahren sind und am Schluss gestützt auf die Erhebungen ein Verwaltungsentscheid – und eben ausdrücklich kein politischer Entscheid – zu treffen ist, wäre eine Verfahrensführung durch eine Kommission und ein Sachentscheid durch diese deutlich einfacher in der Abwicklung als das heutige Verfahren im Rahmen des gesamten Grossen Rates. Insbesondere würde es in einer Kommission einfacher fallen, eine konsistente Begründung für ablehnende Entscheide zusammenzustellen und in anschliessenden Rechtsmittelverfahren zeitgerecht und inhaltlich gezielt zu reagieren.

Die Standeskommission könnte sich eine Verlagerung der Einbürgerungskompetenz auf eine grossrätliche Kommission vorstellen. Dafür müsste aber das Gesetz entsprechend angepasst werden. Angesichts der klaren Aufgabenzuweisung in der neuen Kantonsverfassung zur Zuständigkeit müsste im Gesetz eine ausdrückliche Delegationsnorm gesetzt werden. Diese könnte wie folgt lauten:

Art. 5 Abs. 1 BRG: Zuständig für die Erteilung des Landrechts sowie des Gemeindebürgerrechts von Appenzell ist der Grosse Rat. Er kann hierfür eine Kommission als zuständig bezeichnen.

Die Regelung entspricht formal der Delegationsnorm, wie sie auch für den Bezirk Oberegg und das dortige Gemeindebürgerrecht vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 2 BRG).

Ob der Grosse Rat von dieser Option Gebrauch machen möchte und ob er dann für die Aufgabe eine bestehende Kommission als zuständig bezeichnet oder dafür eine neue Kommission einsetzt, soll diesem überlassen werden. Die Bezeichnung der Kommission würde in der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vorgenommen. Auch das Geschäftsreglement des Grossen Rates müsste nach einem Zuständigkeitswechsel voraussichtlich angepasst werden.

Die Standeskommission möchte im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Option einer Verlagerung der Kompetenz für Einbürgerungen an eine grossrätliche Kommission zur Diskussion stellen. Sollte sich aufgrund der Stellungnahmen eine klare Tendenz für eine Verlagerung zeigen, würde die Vorlage nach Rücksprache mit der Kommission für Recht und Sicherheit des Grossen Rates, welche heute die Einbürgerungsentscheide des Grossen Rates vorbereitet, entsprechend nachgeführt.

Art. 6 Erwerb des Bürgerrechts von Gesetzes wegen

Das Bundesrecht enthält in Art. 3 Abs. 1 BÜG eine Regelung für Findelkinder. Diese erhalten das Bürgerrecht des Kantons, in welchem sie gefunden werden. Das kantonale Recht muss allerdings noch regeln, welches Gemeindebürgerrecht sie erhalten. Dieser Auftrag wird mit Abs. 1 erfüllt.

Gemäss Art. 22 Abs. 2 BÜG kann jemand, der während fünf Jahren im guten Glauben gelebt hat, das Schweizer Bürgerrecht zu besitzen, und während dieser Zeit von kantonalen oder Gemeindebehörden tatsächlich als Schweizerin oder als Schweizer behandelt worden ist, ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen. Erhält diese Person das Schweizer Bürgerrecht, erhält sie gleichzeitig das Kantonsbürgerrecht des für den Irrtum verantwortlichen Kantons. Dieser bestimmt, welches Gemeindebürgerrecht gleichzeitig erworben wird. Abs. 2 enthält die entsprechende kantonale Ausführungsregelung.

Art. 7 Verlust des Bürgerrechts

Die meisten Fälle des Verlusts eines Bürgerrechts werden im Bundesrecht abschliessend geregelt (Art. 5 ff. BÜG und Art. 37 ff. BÜG). In Art. 7 BRG müssen daher nur noch die kantonalen Verlustfälle geregelt werden, konkret die Entlassung aus den Innerrhoder Bürgerrechten und die kantonale Nichtigkeit.

Abs. 1 und Abs. 2 entsprechen inhaltlich den heutigen Bestimmungen von Art. 13 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 VLG. Das bestehende Recht enthält allerdings keine ausdrückliche Regelung zur Zuständigkeit für die Aufhebung des Schweizer Bürgerrechts. Diese Lücke wird in Abs. 1

so geschlossen, dass die Ständekommission, die sich bereits nach dem heutigen kantonalen Recht mit der Entlassung aus den Innerrhoder Bürgerrechten befassen muss, auch über die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht befindet. Diese Zuweisung erscheint sachgerecht, weil die Ständekommission schon heute über die Entlassung aus dem Landrecht befindet, welches die notwendige Grundlage für das Schweizer Bürgerrecht ist. Mit dem Wegfall des Landrechts fällt auch das Schweizer Bürgerrecht dahin. Es würde keinen Sinn machen, für diesen Teil eine weitere Behörde als zuständig erklären.

Art. 8 Personendaten

Das kantonale Recht zum Bürgerrecht enthält bisher noch keine Bestimmung über die Bearbeitung von Personendaten. In der bisherigen Praxis stützte man sich bei Bürgerrechtsverfahren auf die entsprechende Regelung des Bundes in Art. 45 BÜG. Für kantonale Bürgerrechtsverfahren erscheint es allerdings sicherer, wenn im kantonalen Recht ebenfalls eine entsprechende Regelung besteht.

Da die Beurteilung einer genügenden Integration und eines genügenden Verhaltens weitreichende Abklärungen umfassen kann, haben die mit Bürgerrechtsverfahren befassten Behörden ein weites Informationsrecht. Die angefragten Amtsstellen und Behörden sind verpflichtet, den zuständigen Organen die erforderlichen Daten herauszugeben. Die Erforderlichkeit richtet sich nicht auf bestimmte Akten oder Informationen, sondern ergibt sich im Regelfall aus dem Verfahren. Muss man das Verhalten einer Person im Hinblick auf eine Einbürgerung beurteilen, sind im Regelfall routinemässig umfassende Anfragen über diese Person vorzunehmen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass eine genügende Grundlage für den Entscheid besteht.

Art. 9 Mitwirkung

Wer ein Einbürgerungsgesuch stellt, hat an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Die betreffende Person muss die gestellten Fragen vollständig und wahrheitsgemäss beantworten und Änderungen in den massgeblichen Verhältnissen von sich aus melden, beispielsweise eine neue Wohnsitznahme oder eine Scheidung.

Die Mitwirkungspflicht entspricht inhaltlich der Bestimmung von Art. 21 BÜV.

Art. 10 Gebühren

Schon heute werden für Bürgerrechtsverfahren Gebühren erhoben (Art. 11 VLG). Neu wird dafür eine Grundlage im Gesetz gelegt.

Art. 11 Ausführungsrecht

Wie üblich, obliegt der Erlass des Ausführungsrechts für das Gesetz dem Grossen Rat. Eine neue Verordnung ist allerdings nicht zu schaffen. Die heutige Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht kann in revidierter Form beibehalten werden.

Art. 12 Übergangsbestimmungen

Gesuche, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gestellt werden, sind noch nach bisherigem Recht zu beurteilen. Werden sie nach dem Inkrafttreten gestellt, werden sie nach dem neuen Recht behandelt. Inhaltlich und vom Ergebnis her sollten sich mit diesem Vorgehen keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Art. 13 Aufhebung bestehenden Rechts

Der Landsgemeindebeschluss über die Erteilung des Bürgerrechtes vom 20. April 1972 wird aufgehoben. Da es sich bei diesem Beschluss technisch gesehen um ein Gesetz handelt, wird die Aufhebung im Rahmen des Erlasses des neuen Bürgerrechtsgesetzes vorgenommen.

Art. 14 Inkrafttreten

Das Gesetz soll, zusammen mit der neuen Verfassung und den weiteren neuen Gesetzen und den damit zusammenhängenden Ordnungsänderungen, in Kraft treten. Für die Inkraftsetzung ist einheitlich der Grosse Rat zuständig. Geplant ist eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2028.

3 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die bisherige Kantonsverfassung enthält an verschiedenen Stellen Bestimmungen über die politischen Rechte im Kanton: In Art. 1 Abs. 3 aKV findet sich eine Regelung über das massgebliche Mehr bei Abstimmungen. Art. 7 aKV hält das Recht für Petitionen fest. In Art. 7^{bis} aKV wird das Initiativrecht umschrieben und in Art. 7^{ter} aKV das Referendumsrecht. Das Kapitel III. Öffentliche Rechte und Pflichten des Einzelnen enthält zudem Bestimmungen über das Stimmrecht und die Amtspflicht (Art. 16 - 18 aKV).

Ein kantonales Gesetz über die politischen Rechte besteht heute jedoch nicht. Vielmehr hat der Grosse Rat, direkt gestützt auf die Regelungen in der bisherigen Verfassung, verschiedene Verordnungen zum Thema erlassen:

- Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017 (VUA, GS 160.010)
- Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 8. Februar 2021 (VaU, GS 160.020)
- Verordnung über das Initiativverfahren vom 23. Oktober 2017 (VIV, GS 160.110)
- Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 (VLGV, GS 160.410)
- Verordnung über das fakultative Finanzreferendum vom 20. Oktober 2014 (GS 600.010)

In der neuen Kantonsverfassung wurden unter anderem die Grundsätze für die Rechtsetzung neu geregelt. Grundlegende organisatorische Festlegungen, erhebliche Eingriffe in die Rechtsstellung der Einzelnen oder die Auferlegung erheblicher Pflichten an diese bedürfen nach Art. 24 Abs. 3 nKV einer Grundlage in einem von den Stimmberechtigten verabschiedeten Erlass. Da die bisherigen Verordnungen über die politischen Rechte etliche grundlegenden Bestimmungen im Sinne von Art. 24 Abs. 3 nKV enthalten, werden diese in ein Gesetz überführt. Hierfür wird ein neues Gesetz über die politischen Rechte (GPR) geschaffen. Gleichzeitig werden verschiedene Teilregelungen aus der bisherigen Verfassung ebenfalls in den neuen Erlass überführt.

3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeines

Art. 1 Regelungsbereich

Das Gesetz regelt in Ausführung der Grundsatzfestlegungen in der neuen Kantonsverfassung die politischen Rechte. Die Regeln in der Verfassung betreffen das Stimmrecht, das Wahlrecht, die Unvereinbarkeit und den Amtszwang als Einschränkungen des Wahlrechts, das Initiativrecht sowie die Fälle des fakultativen Referendums. Die Details zu den politischen Rechten und die Verfahren zur Wahrnehmung dieser Rechte finden sich auch künftig in den Ausführungsverordnungen.

Für die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen sowie für die eidgenössische Initiativen und Referenden enthält das Bundesrecht die Grundregelung, insbesondere im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) und in der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR, SR 161.11). Für sie ist das kantonale Gesetz über die politischen Rechte ein ergänzender Ausführungserlass.

Abs. 3 enthält eine begriffliche Klärung. Im Dienste der einfacheren Lesbarkeit wird im Gesetz und in den Ausführungsverordnungen der Begriff der Abstimmung regelmässig zusammenfassend für Sachabstimmungen und Wahlen verwendet. Wo sich indessen aus dem Regelungszusammenhang ergibt, dass lediglich Sachabstimmungen gemeint sind, gilt die Vorschrift nur für diese Art der Abstimmung. Wird also in Art. 5 Abs. 2 GPR von Abstimmungen über Steuerfüsse und -sätze gesprochen, ist klar, dass nur der eingeschränkte Kreis von Sachabstimmungen gemeint ist und nicht darüber hinaus auch Wahlen. Im Gegensatz dazu sind mit Abstimmungen in Art. 4 GPR nicht nur Sachabstimmungen gemeint, sondern auch das Stimmrecht in Wahlgeschäften.

Art. 2 Stimmrecht

Die Grundnorm für das Stimmrecht enthält Art. 9 nKV, wo festgehalten wird, dass stimmberechtigt ist, wer Schweizer Bürgerin oder Bürger im Alter von mindestens 18 Jahren ist. Zudem muss man im Stimmregister erfasst sein. Für kantonale und kommunale Abstimmungen wird ein Wohnsitz in der jeweiligen Körperschaft verlangt. Kirchgemeinden können nach Art. 9 Abs. 2 nKV das Stimmrecht für ausländische Gemeindemitglieder einführen.

Abweichend zur Regelung für kantonale Abstimmungen sind in eidgenössischen Angelegenheiten auch Auslandschweizerinnen und -schweizer stimmberechtigt. Eine weitere Abweichung zum eidgenössischen Stimmrecht besteht darin, dass dort Urteilsunfähige und umfassend Verbeiständete nicht mitwirken dürfen. Auch ein Ausländerstimmrecht kennt der Bund nicht.

Die Stimmberechtigung setzt voraus, dass man im Stimmregister eingetragen ist. Die Berechtigung beginnt mit der Eintragung. Diese Vorgabe gilt bereits heute sowohl für das kantonale als auch für das eidgenössische Recht. Für das eidgenössische Recht hält Art. 4 Abs. 2 BPR zudem präzisierend fest, dass Eintragungen vor einer Wahl oder Abstimmung nur bis zum fünften Vortag des Wahl- oder Abstimmungstages vorgenommen werden und nur dann, wenn die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.

Dass die Stimmregister öffentlich sind, wird für das eidgenössische Recht in Art. 4 Abs. 3 BPR festgehalten. Da der Kreis der Stimmberechtigten im Kanton, den Bezirken und Gemeinden wegen der unterschiedlichen Stimmrechte (Auslandschweizerinnen und -schweizer, Ausländerstimmrecht, Urteilsunfähige und umfassend Verbeiständete, siehe dazu oben) von jenem des Bundes abweicht, wird die Bestimmung in Art. 2 Abs. 3 GPR wiederholt.

Art. 3 Wahrnehmung des Stimmrechts

Schon die bisherige Kantonsverfassung sah zwei Formen für die Wahrnehmung des Stimmrechts vor: die Abstimmung an einer Versammlung und die Urnenabstimmung, wobei die Bezirke und Gemeinden sich für eine der beiden Formen entscheiden müssen (Art. 1 Abs. 3 aKV). Für eidgenössische Abstimmungen ist die Form der Urnenabstimmung gesetzt, für kantonale Abstimmungen die Landsgemeinde. Diese Systematik wird in der neuen Verfassung übernommen (Art. 27 ff. nKV und Art. 56 Abs. 2 nKV).

Der Begrifflichkeit in der neuen Kantonsverfassung folgend, stellt Abs. 2 fest, dass Schul- und Kirchgemeindeversammlungen sowie die Dunke der Feuerschaugemeinde als Gemeindeversammlungen gelten.

Art. 4 Versammlung oder Urne

Die Bezirke und Gemeinden haben die Möglichkeit, sich für Versammlungen oder Urnenabstimmungen zu entscheiden (Art. 56 Abs. 2 nKV). Da es sich dabei um einen grundlegenden Organisationsentscheid handelt, ist dieser im jeweiligen Reglement festzuhalten.

Über einen Wechsel von der Versammlungsdemokratie auf Urnenabstimmungen muss an der Urne befunden werden. Dies entspricht dem heutigen Recht (siehe Art. 1 Abs. 3, 2. Satz, aKV).

Mit Abs. 3 wird die heutige Regelung von Art. 22 Abs. 2 VUA zur Vornahme von einzelnen Abstimmungen an der Urne statt an einer Versammlung übernommen. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 5 Rechte an Landsgemeinde und Versammlungen

Die Regelung von Art. 11 VLGV wird übernommen und redaktionell überarbeitet. Es werden lediglich einzelne Präzisierungen angebracht. Auch hier ergeben sich keine materiellen Änderungen im Vergleich zu heute.

Art. 6 Änderungen ordentliche Abstimmungen

Die Bestimmung ist Ausfluss der neuen Notrechtsregelung in Art. 25 nKV, wo unter anderem vorgesehen ist, dass die jeweilige Vollzugsbehörde einer Körperschaft zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden Notmassnahmen ergreifen kann. Eine solche Notmassnahme kann die Verschiebung oder Absage einer ordentlichen Abstimmung sein.

Für die Landsgemeinde gilt von Verfassungs und Gesetzes wegen, dass sie am letzten Sonntag im April und ausnahmsweise am ersten Sonntag im Mai stattfindet. Die Bezirksgemeinden finden eine Woche später statt. Ein Abweichen von diesen wichtigen Festlegungen, also eine Absage der Landsgemeinde oder einer Bezirksgemeinde, eine Verschiebung auf ein neues Datum oder eine ersatzweise Anordnung einer Urnenabstimmung kommen daher nur in Betracht, wenn eine Notfallsituation im Sinne von Art. 25 nKV vorliegt.

Im Falle von analogen Massnahmen bei Gemeindeversammlungen ist zu differenzieren. Grundsätzlich soll auch bei diesen Abstimmungen gelten, dass eine kurzfristige Verschiebung oder Absage einer bereits definitiv terminierten Versammlung nur in Notsituationen vorgenommen wird. Da aber in den meisten Gemeindereglementen für die Versammlungen nicht ein fixer Termin, sondern häufig ein recht weit bemessener Zeitraum festgehalten wird,

sollte eine Verschiebung innerhalb dieses Zeitrahmens nicht erst bei einem Notfall, sondern bereits dann möglich sein, wenn wichtige Gründe für diese Massnahme bestehen. Gleiches soll auch für Urnenabstimmungen gelten. In Abs. 2 wird daher für diese Versammlungen und Urnenabstimmungen festgehalten, dass eine Verschiebung oder Absage oder eine ersatzweise Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Versammlung grundsätzlich nur als Notmassnahme möglich ist, in Abs. 3 wird dann die Ausnahme einer Verschiebung innerhalb des reglementarischen Zeitraums geregelt.

Für den Fall einer Notmassnahme der Bezirke und Gemeinden gilt es den Vorbehalt nach Art. 53 Abs. 3 SOG zu beachten, dass der Kanton Notregelungen erlassen kann, die allfälligen Massnahmen der Bezirke und Gemeinden vorgehen. Eine solche Konstellation kann sich beispielsweise ergeben, wenn alle Bezirke ihre Versammlungen verschieben müssen und eine einheitliche neue Terminfestlegung zur Koordination der Abstimmungen im Interesse des Kantons liegt. Diesfalls kann die Standeskommission eine Regelung erlassen, welche einen einheitlichen oder koordinierten Termin für die Durchführung der Bezirksgemeinden enthält. In diesem Punkt würde das kantonale Recht den Gestaltungsbereich der Bezirke einschränken.

Die Erfahrung mit der Coronapandemie hat gezeigt, dass Verschiebungen oder Absagen von Abstimmungen dazu führen können, dass Abstimmungsprobleme hinsichtlich der Amtsdauern der Behörden oder Probleme bei der Verwaltungsarbeit entstehen können. Solche Probleme wurden insbesondere bei der Absage der Landsgemeinde 2020 und der Durchführung der Ersatzabstimmung im August 2020 offenkundig. So mussten die Amtsdauern der Behördenmitglieder entsprechend verlängert werden, um Lücken zu vermeiden. Solche Regelungen müssen in Notsituationen auch künftig möglich sein. Die Bestimmung von Art. 6 Abs. 4 GPR entspricht inhaltlich der heutigen Regelung in Art. 3 Abs. 1 VaU.

II. Wahlen

Art. 7 Wahlvoraussetzungen

Mit Abs. 1 wird festgehalten, dass gewählte Personen das Stimmrecht in der betreffenden Körperschaft nicht erst beim Amtsantritt haben müssen, sondern bereits zum Zeitpunkt der Wahl. In vielen Fällen ist diese Differenzierung unbedeutend, weil das Amt mit der Wahl angetreten wird. Machen die Körperschaften aber von der Möglichkeit Gebrauch, das Amtsjahr abweichend zum Zeitpunkt der Wahl festzulegen, muss Klarheit in der Frage bestehen, ob das Stimmrecht bereits bei der Wahl bestehen muss.

Die Regelung bedeutet, dass an der Landsgemeinde wie bisher nur Personen in die Standeskommission, das Kantonsgericht oder den Ständerat gewählt werden können, welche zum Zeitpunkt der Wahl das Innerrhoder Stimmrecht besitzen. Es könnte also keine ausserkantonale wohnhafte Person in die Standeskommission oder das Kantonsgericht gewählt werden, auch wenn ein Wohnsitzwechsel in den Kanton bis zum Amtsantritt, wie ihn das neue Staatsorganisationsgesetz mit dem 1. Juni vorschlägt, ohne weiteres möglich wäre.

Sollte sich aber mit der Zeit für einzelne Ämter eine Lockerung dieser Regelung als erforderlich oder erwünscht erweisen, könnte man eine gesetzliche Regelung einführen, gemäss welcher die Wahlvoraussetzung des Wohnsitzes im Kanton erst mit dem Amtsantritt erfüllt sein müsste. Weiter könnte man gesetzlich weitere Wahlvoraussetzungen verlangen, beispielsweise für das Kantonsgerichtspräsidium die Anforderung eines abgeschlossenen Rechtsstudiums.

Art. 8 Ersatz- und Nachwahlen

Im Wahlrecht wird üblicherweise zwischen Neuwahlen, Ersatzwahlen und Nachwahlen unterschieden. Eine Neuwahl ist vorzunehmen, wenn nach dem Ablauf einer Amtsperiode alle Behördenmitglieder neu gewählt werden müssen. Eine Ersatzwahl fällt an, wenn jemand während einer Amtsperiode aus dem Amt ausscheidet, sei es wegen eines Rücktritts, wegen eines Wegzugs aus dem Kanton oder wegen eines Todesfalls. Eine Nachwahl ist vorzunehmen, wenn ein Sitz trotz durchgeführter Wahl nicht besetzt werden konnte, beispielsweise weil die gewählte Person die Wahl im Nachhinein abgelehnt hat. Der Fall von Neuwahlen ist nicht besonders zu regeln. Sie sind standardmässig nach Ablauf der Amtsperiode an den ordentlichen Versammlungen oder Urnenabstimmungen vorzunehmen.

Ersatzwahlen können demgegenüber zu jedem Zeitpunkt im Amtsjahr anfallen. Für sie ist daher zu regeln, wann sie durchzuführen sind. In der Praxis stellt sich regelmässig die Frage, ob mit der Ersatzwahl bis zur nächsten ordentlichen Versammlung oder Urnenabstimmung zugewartet werden kann. Die Frage wird mit der Regelung in Abs. 2 beantwortet. Wenn durch die Vakanz die Funktionsfähigkeit der Behörde nicht gefährdet ist, kann auf eine Ersatzwahl verzichtet werden. Je näher das Ereignis, das zur Ersatzwahl führt, beim ordentlichen Wahltermin liegt, desto eher darf das Fehlen einer Gefährdung angenommen werden.

Als nächster ordentlicher Wahltermin gilt die ordentliche Landsgemeinde, Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung respektive die entsprechende Urnenabstimmung. Kennt eine Körperschaft eine mehrjährige Amtsperiode, darf man mit Ersatzwahlen nicht einfach bis zum Ablauf dieser Periode warten. Sie sind auch in einem Zwischenjahr vorzunehmen.

Nachwahlen müssen demgegenüber möglichst rasch abgehalten werden. Bleibt bei einer ordentlichen Wahl ein Sitz unbesetzt, ist unverzüglich eine Nachwahl zu organisieren. Nur ausnahmsweise kommt ein kurzes Zuwarten in Frage. Bleibt etwa ein Sitz nach einer unterjährigen Ersatzwahl unbesetzt, kann allenfalls bis zum nächsten ordentlichen Wahltermin gewartet werden, wenn der Zeitraum zwischen nächstmöglichem Ersatzwahltermin und ordentlichem Wahltermin klein ist.

Zuständig für die Ansetzung von Ersatz- und Nachwahlen ist die Behörde, welche die Wahl durchführt. Scheidet etwa ein Rechnungsrevisor einer Schulgemeinde plötzlich aus dem Amt aus, muss der betreffende Schulrat über die Durchführung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung befinden. Hierbei ist er gehalten, zur Klärung der Frage der Funktionstüchtigkeit Rücksprache mit den übrigen Revisoren zu halten. Im Falle des Ausscheidens einer Kantonsrichterin oder eines Kantonsrichters entscheidet die Standeskommission nach Rücksprache mit dem Kantonsgericht über den Zeitpunkt einer Ersatzwahl.

Neugewählte treten in eine allenfalls laufende Amtsperiode eines ausgeschiedenen Behördenmitglieds ein. Damit kann gewährleistet werden, dass nach Ablauf der Amtsperiode in üblicher Weise Gesamterneuerungswahlen durchgeführt werden können.

Art. 9 Unvereinbarkeitsgründe

Abs. 1: Das Gewaltenteilungsgebot verlangt, dass niemand zwei staatlichen Gewalten angehört. Die Mitglieder des Parlaments, der Regierung und der richterlichen Behörden sollen nur einer dieser Gewalten angehören. Dieser Grundsatz wird mit den Unvereinbarkeitsregelungen nach Art. 18 nKV umgesetzt.

Der Verwaltung kommt in diesem Zusammenhang als direkt zudienendem Organ der Regierung eine besondere Rolle zu. Sie zählt zum Bereich der exekutiven Gewalt, die wichtigen exekutiven Entscheidungsbefugnisse liegen aber nicht bei ihr. Für die Verwaltung gilt die Tren-

nung der Gewalten daher nicht unmittelbar. Da die Mitarbeitenden der Verwaltung aber teilweise einen erheblichen Einfluss auf die Geschäfte der Regierung haben und in ihrer Arbeit erhebliche exekutive Befugnisse wahrnehmen, stellt sich die Frage der Gewaltenteilung indirekt. Bereits im Landsgemeindemandat 2024 wurde daher in der Kommentierung zu Art. 18 nKV angekündigt, dass auf Gesetzesstufe eine Unvereinbarkeitsregelung für Kadermitglieder der Verwaltung mit einem Mandat des Grossen Rates vorgesehen ist.

Leitende Kantonsangestellte sind kraft ihrer Funktionen regelmässig in erheblicher Weise an der Vorbereitung und Gestaltung von Regierungsgeschäften beteiligt. Zum einen handelt es sich um Beschlüsse der Regierung, zum anderen aber auch oft um Geschäfte, die später im Grossen Rat behandelt werden. Würden sich Kantonsmitarbeitende im Grossen Rat erneut mit diesen Geschäften befassen, könnten sich offenkundig Interessenskonflikte ergeben. Man sollte nicht zuhanden der einen Staatsgewalt in der Vorbereitung von Geschäften massgeblich mitwirken und danach als Mitglied einer anderen Staatsgewalt erneut und womöglich abweichend zum Antrag der Regierung Einfluss nehmen auf die Geschäftsgestaltung. Selbst wenn der Endentscheid auf der ersten Ebene nicht in der Kompetenz der Verwaltung liegt, ergäbe sich bei solchen Konstellationen gegen aussen der Eindruck einer Vermischung von Staatsgewalten. Für Aussenstehende liegt der Eindruck nahe, dass Mitarbeitende mit höheren Funktionen einen Einfluss auf Regierungsgeschäfte haben können. Sie sollten nicht später als Mitglied einer staatlichen Gewalt, die einen anderen Auftrag hat, erneut in der Lage sein, auf solche Geschäfte direkt Einfluss zu nehmen.

Für Mitarbeitende der unselbständigen kantonalen Anstalten gelten diese Überlegungen in analoger Weise. Wer die Geschäftsführung einer solchen Anstalt wahrnimmt, ist in massgeblicher Art exekutiv tätig, was einer zusätzlichen legislativen Tätigkeit entgegensteht. Anders zeigt sich die Mitarbeit in einer selbständigen kantonalen Anstalt. Die unmittelbare Mitwirkung dieser Angestellten an Regierungsgeschäften ist vergleichsweise gering. Es rechtfertigt sich damit nicht, sie gesetzlich von der Wahl in den Grossen Rat auszuschliessen.

Als Trägerinnen und Träger einer höheren Funktion gelten in der Verwaltung Departementssekretärinnen und -sekretäre sowie Personen, die eine Amtsleitung wahrnehmen. Daneben ist bei Personen ab einer gewissen Lohnstufe davon auszugehen, dass sie in ihrer Tätigkeit regelmässig massgeblich an Regierungsgeschäften beteiligt sind und häufig auch einen besonderen Bezug zur Exekutivgewalt haben. Im heutigen Lohnsystem ist davon auszugehen, dass der Bereich der höheren Funktionen ab der Besoldungsstufe 10 beginnt. Da beim Lohnsystem immer wieder Änderungen vorkommen können, wird die Festlegung der höheren Funktionen nicht im Gesetz, sondern in der Personalverordnung vorgenommen. Dies erscheint nur schon deshalb gerechtfertigt, weil der Grosse Rat bereits für die Anpassungen am Lohnsystem zuständig ist und gegebenenfalls im gleichen Zug die Festlegung bei den höheren Funktionen justieren könnte.

Hinsichtlich der Gewaltentrennung zwischen Verwaltung und Gerichten geht es mit der Unvereinbarkeitsregelung zusätzlich darum, dass Personen, die in massgeblicher Weise an der Vorbereitung oder am Erlass von Entscheiden beteiligt sind, die gerichtlich angefochten werden können, nicht gleichzeitig einem dieser Gerichte angehören sollen. Mit dem Kreis der Mitarbeitenden in höherer Stellung, wie er im Zusammenhang mit der Unvereinbarkeit von Mitarbeit in der Verwaltung und Einsitz im Grossen Rat dargelegt wurde, ist dieses Segment ebenfalls abgedeckt.

Abs. 2: Die Unvereinbarkeit der Tätigkeit als Vermittlerin oder Vermittler mit jener der professionellen Parteivertretung entspricht der heutigen Regelung in Art. 44 Abs. 3 aKV.

Exkurs: Mitarbeitende als Mitglieder der vorgesetzten Behörde

Die Standeskommission diskutierte noch einen weiteren Fall von Unvereinbarkeit. Dieser betrifft die Konstellation, dass jemand in einer Körperschaft angestellt ist und gleichzeitig ein Mitglied der obersten Vollzugsbehörde ist. Sie hat nach geführter Diskussion vorderhand auf ein gesetzliches Verbot der Wahl von Mitarbeitenden des Kantons, eines Bezirks oder einer Gemeinde in die jeweils oberste Vollzugsbehörde dieser Körperschaften verzichtet. Sie möchte diesen Punkt aber im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Diskussion stellen.

Sind Mitarbeitende einer Körperschaft gleichzeitig Mitglied der obersten Vollzugsbehörde dieser Körperschaft, kommt ihnen sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberfunktion zu. Sie nehmen als Angestellte eine Arbeitnehmerrolle ein und müssen als Behördenmitglied eine Arbeitgebersicht einnehmen. Daraus können sich erhebliche Interessenskonflikte ergeben. Ist jemand beispielsweise in einem Bezirk als Mitarbeiter des Werkhofs angestellt und gleichzeitig als Bezirksrat gewählt, kann sich die Situation ergeben, dass er im Arbeitsleben unter der Weisungsgewalt der Werkhofleitung steht und als Behördenmitglied gegenüber dieser eine Vorgesetztenfunktion innehat. Die damit verbundenen Interessenskonflikte können für alle Seiten belastend sein. Nicht zuletzt wäre es aber auch schwierig für die betroffene Person, in diesem Umfeld ihre eigenen Interessen wahrzunehmen.

Die Standeskommission ist sich bewusst, dass in etlichen Körperschaften des Kantons die Behördenmitglieder neben ihrer Behördentätigkeit auch operative Arbeiten verrichten. Viele Behördenmitglieder kleinerer Körperschaften erledigen in erheblichem Ausmass administrative Arbeiten, die in grösseren Körperschaften durch Angestellte ausgeführt werden. Sie können im Auftrag der Behörde sogar ganze Ämter oder Ressorts führen und in diesen Bereichen sämtliche Vollzugsarbeiten selbständig erledigen. Dieser Arbeitsverteilung ist insbesondere in kleineren Körperschaften noch heute oft zu begegnen. Diese Praxis kann auch nach einer Einführung einer Unvereinbarkeit von gleichzeitiger Mitarbeiterschaft und Behördentätigkeit ohne weiteres fortgeführt werden, denn das Behördenmitglied nimmt in den beschriebenen Fällen seine operativen Arbeiten jederzeit als Mitglied der Behörde wahr und nicht als Angestellte oder Angestellter der Körperschaft. Es bleibt in der Wahrnehmung der operativen Tätigkeit einzig dem Behördenauftrag verpflichtet und muss nicht bei einer arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung plötzlich Mitarbeiterinteressen vertreten. Der Rollenkonflikt zwischen Mitarbeiterschaft und Behördenfunktion ergibt sich bei operativ tätigen Behördenmitgliedern nicht.

Die Möglichkeit, dass Mitarbeitende in beratender Funktion an Behördensitzungen teilnehmen, bliebe auch mit der Einführung eines neuen Unvereinbarkeitsgrundes für Mitarbeitende, die in die vorgesetzte Behörde gewählt werden, weiterhin bestehen. Bezirkssekretärinnen und -sekretäre dürfen nach wie vor an den Sitzungen der Bezirksräte teilnehmen und Anträge stellen. Gleiches gilt für die Ratschreiberin oder den Ratschreiber, die selbstverständlich auch künftig an den Standeskommissionssitzungen teilnehmen. Sie dürfen aber nicht Mitglieder der Behörde sein und sich demgemäss nicht an Abstimmungen beteiligen. Im Schulbereich dürften beispielsweise je nach interner Regelung auch weiterhin Schulleiter oder anderes pädagogisches Fachpersonal an Behördensitzungen teilnehmen und sich fachlich einbringen. Selbst aussenstehende Dritte können zu Sitzungen eingeladen werden. Sie alle dürfen aber nicht mitabstimmen.

Die Ständekommission wird die Sachlage zu einer möglichen Unvereinbarkeit von Mitarbeiterschaft und Mitgliedschaft in der vorgesetzten Behörde nach dem Vernehmlassungsverfahren nochmals prüfen.

Art. 10 Folgen einer persönlichen Unvereinbarkeit

Die neue Kantonsverfassung unterscheidet zwischen persönlicher Unvereinbarkeit (Art. 17 nKV) und der Unvereinbarkeit von Ämtern (Art. 18 nKV). Diese Systematik wird nun auch in Art. 10 und 11 GPR aufgenommen, welche die Folgen einer persönlichen Unvereinbarkeit und die Folgen einer Unvereinbarkeit von Ämtern behandeln.

Art. 10 Abs. 1 GPR regelt das Vorgehen, wenn mit der Wahl einer Person in ein Amt eine persönliche Unvereinbarkeit in der Amtsausübung entsteht oder wenn eine Unvereinbarkeit durch ein Ereignis, beispielsweise eine Heirat, eintritt. Die Unvereinbarkeit wird von Gesetzes wegen grundsätzlich so aufgelöst, dass die Person, die später gewählt wurde, das Amt nicht wahrnimmt oder nicht mehr fortführt. Die erstgewählte Person bleibt im Amt. Sind beide Personen schon länger im Amt und am gleichen Tag gewählt worden, lässt sich möglicherweise nicht mehr mit Sicherheit feststellen, wer zuerst gewählt wurde. Diesfalls würde das Los entscheiden.

Auf die Möglichkeit, dass sich die beiden Personen untereinander darauf verständigen, wer das Amt ausführen soll und wer nicht, wird verzichtet. Die Wahl in ein Amt sollte nicht als persönliches Gut betrachtet werden, über welche die Gewählten eigenständig verfügen können. Sie ist eine demokratische Entscheidung, mit welchem gemäss objektiver gesetzlicher Vorgabe verfahren werden soll. Für das Amt, welches aufgrund dieser Kollisionsregel dahinfällt, ist eine Nach- oder Ersatzwahl vorzunehmen.

Im Sinne der Verhältnismässigkeit wird für Fälle, in denen während laufender Amtstätigkeit eine Unvereinbarkeit eintritt, deren Folgen sich mit Massnahmen wirksam begrenzen lassen, eine Ausnahmeregelung geschaffen. Entsteht beispielsweise für zwei Mitglieder des Kantonsgerichts während einer Amtsperiode eine Schwägerschaft, kann darauf geachtet werden, dass die Betroffenen nicht der gleichen Kammer angehören oder nicht in den gleichen Fällen eingesetzt werden. Sie können ihr Amt bis zur nächsten Landsgemeinde fortsetzen. Wenn bis dann kein Rücktritt eingegangen ist, wird die Landsgemeinde darüber entscheiden, wer im Amt bleibt und wer nicht.

Art. 11 Folgen einer Unvereinbarkeit von Ämtern

Für den Umgang mit Fällen, in denen eine Unvereinbarkeit dadurch entsteht, dass jemand, der bereits ein Amt innehat, in ein weiteres Amt gewählt wird, wird das Erforderliche in Abs. 1 geregelt. Schon bisher war es so, dass ein Mitglied des Grossen Rates oder eines Bezirksrates, das an der Landsgemeinde in die Ständekommission oder ins Kantonsgericht gewählt wurde und dieses Amt annahm, als vom bisherigen Amt entbunden betrachtet wurde. Dieser Mechanismus wird sinngemäss übernommen und präzisiert. An den heutigen Verhältnissen und Möglichkeiten ändert sich damit nichts.

Tritt mit einer Wahl eine Unvereinbarkeit von Ämtern ein, bedarf es einer Erklärung der betroffenen Person, welches von zwei Ämtern, die nicht gleichzeitig wahrgenommen werden dürfen, übernommen wird. Bei einer Wahl an der Urne und dann, wenn die gewählte Person nicht an der Versammlung, an welcher die Wahl vorgenommen wurde, teilgenommen hat, muss man sich innert einer Frist von drei Tagen schriftlich melden und eine Nichtannahme der neuen Wahl mitteilen. Diese kurze Frist ist notwendig, weil im Falle der Wahl eines Mitglieds aus einem Bezirksrat oder dem Grossen Rat in ein kantonales Amt schon eine Woche

nach der Landsgemeinde eine Ersatzwahl im Bezirk vorgenommen werden muss. Ist die gewählte Person an der Versammlung anwesend, muss sie sofort mitteilen, ob sie die Wahl annimmt. Damit kann sofort eine Nachwahl vorgenommen werden, und es muss nicht eine ausserordentliche Versammlung für die Nachwahl anberaumt werden.

Wird das neue Amt nicht angenommen, kann das bisherige Amt weitergeführt werden und die Wahl ins neue Amt wird hinfällig. Es ist eine Nachwahl durchzuführen. Wird das neue Amt angenommen, gilt es als übernommen und muss ausgeübt werden. Das andere Amt gilt diesfalls als abgegeben. In diesen Fällen ist für das bisherige Amt eine Nach- oder Ersatzwahl durchzuführen. Diese letzte Konstellation kommt in der Praxis immer wieder vor, beispielsweise wenn bisherige Mitglieder des Grossen Rates oder eines Bezirksrates in die Standeskommission oder ins Kantonsgericht gewählt werden.

Wird keine Mitteilung vorgenommen oder geht diese verspätet ein, muss das neue Amt übernommen werden, während das andere Amt automatisch dahinfällt. Als verspätet gilt auch die Mitteilung einer gewählten Person, wenn sie nach einer Versammlung vorgenommen wird, an welcher sie teilgenommen hat.

Sollte eine persönliche Unvereinbarkeit dadurch eintreten, dass zwei Bezirke unabhängig voneinander beispielsweise zwei Geschwister oder Verschwägerte ins Bezirksgericht wählen, wird eine weitere Vortrittsregel angewandt: Die Person, die im Bezirk gewählt wird, welcher in Art. 13 Abs. 2 nKV zuerst genannt ist, gilt als gewählt, während für die zweite Person eine Nachwahl durchzuführen ist. Die Regelung entspricht inhaltlich dem heutigen Art. 35 aKV.

Art. 12 Amtszwang

Der heutige Amtszwang wird mit der neuen Kantonsverfassung angepasst. Nach Art. 8 Abs. 1 nKV gilt der Amtszwang nur noch dann, wenn die Wahl durch die Stimmberechtigten einer Körperschaft vorgenommen wird. Ämter, die durch eine Wahl einer Behörde, etwa den Grossen Rat, die Standeskommission oder einen Bezirksrat vorgenommen werden, unterliegen nicht mehr dem Amtszwang. Vom Amtszwang befreit sind Personen, die älter als 65 Jahre sind oder länger als vier Jahre ein Amt, welches dem Amtszwang unterliegt, ausgeübt haben oder ein Amt aus wichtigen Gründen nicht ausüben können. Diese Grundnorm in der neuen Verfassung bedarf verschiedener Präzisierungen, die im Gesetz über die politischen Rechte vorgenommen werden.

Art. 12 Abs. 1 GPR hält zur Klärung fest, dass der Amtszwang sowohl für Wahlen als auch für Wiederwahlen gilt.

Solange jemand ein Amt versieht, für welches der Amtszwang gilt, kann er die Wahl in ein weiteres Amt, für das ebenfalls ein Amtszwang gilt, ablehnen. Niemand muss zwei Ämter, welche dem Amtszwang unterliegen, gleichzeitig wahrnehmen. Allerdings gilt es zu betonen, dass man zwei solche Ämter parallel zueinander ausüben darf, soweit keine Unvereinbarkeit besteht. Bezüglich der parallel geleisteten Amtszeiten profitieren solche Personen von der doppelten Zählung der Zeit (Art. 13 Abs. 2 GPR).

Für die Festlegung des Amtszwangs sind die Verhältnisse zum Zeitpunkt massgeblich, auf welchen die Wahl gilt. So ist beispielsweise denkbar, dass zum Zeitpunkt der Wahl an der Landsgemeinde für eine Vertreterin oder einen Vertreter im Ständerat noch ein Amtszwang besteht, zum Beginn der Amtsperiode, der mit der Neuregelung im Staatsorganisationsgesetz an der Wintersession der eidgenössischen Räte vorgesehen ist, aber nicht mehr. Massgeblich für die Frage des Bestands eines Amtszwangs ist in diesem Fall der Beginn der Amtsperiode.

Nach Art. 18 aKV ist heute in Streitfällen um den Amtszwang der Grosse Rat Rekursbehörde. Da es sich bei solchen Entscheiden um Akte des Verwaltungsrechts handelt, erscheint es nicht sachgemäss, Rekurse durch den Grossen Rat abwickeln zu lassen. Der Grosse Rat ist für solche Verfahren schlecht ausgerüstet. Anders als bei der Standeskommission steht ihm keine Verwaltung für die Verfahrensinstruktion zur Verfügung. Zudem steht der zeitlich weitmaschige Sitzungsrhythmus des Grossen Rates einer raschen Erledigung der Verfahren deutlich im Wege. Neu soll daher auch für Auseinandersetzungen um den Amtszwang der übliche Weg für Rekurse zur Verfügung stehen: Die Behörde, welche für die Durchführung einer Wahl zuständig ist, entscheidet über allfällig entstehende Streitigkeiten zum Amtszwang. So entscheidet etwa bei einem bestrittenen Amtszwang einer BezirksrichterIn oder eines Bezirksrichters der Bezirksrat in erster Instanz. Gegen dessen Entscheid kann nach den üblichen Regeln im Verwaltungsrecht bei der Standeskommission Rekurs geführt werden. Ist die Standeskommission für die Beurteilung eines bestrittenen Amtszwangs erstinstanzlich zuständig, kann der Entscheid ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Art. 13 Zählung der Amtsjahre

Im Regelfall beginnt das Amt mit der Wahl. Die Wiederwahlen folgen der Wahl im Jahresrhythmus. Massgeblich für die Zählung sind die Amtsjahre, die leicht von einem vollen Jahr zu 365 Tagen abweichen können. Besonders bei Gemeindeversammlungen, für deren Durchführung in den Reglementen keine fixen Daten, sondern lediglich grössere Zeiträume festgelegt sind, können die Abweichungen spürbar sein. Gleichwohl sollte in allen Fällen klar sein, was als Amtsjahr zu zählen ist.

Mit der Verpflichtung, ein Amt zu übernehmen, soll gewährleistet werden, dass alle ihren Teil am Funktionieren und Wohlergehen des Staates und seiner Körperschaften leisten. Hat man vier Jahre ein öffentliches Amt versehen, ist man fortan frei, Wahlen abzulehnen. Vor diesem Hintergrund kann es für die Bestimmung der zeitlichen Minima des Amtszwangs nicht darauf ankommen, ob jemand während vier Jahren ein einzelnes Amt ausgeübt hat oder zwei Ämter während je zwei Jahren. Wird die Amtspflicht mit zwei Ämtern zu je zwei Jahren erfüllt, sollte es sodann nicht darauf ankommen, ob diese Leistung zeitlich nacheinander oder miteinander erbracht wird. Demgemäss sollen die Zeiten für parallel geleistete Amtspflichten separat gezählt werden, sodass eine Person, die gleichzeitig zwei Ämter versieht, die einem Amtszwang unterliegen, bereits nach zwei Jahren aus dem Amtszwang entlassen ist.

Bei Ersatzwahlen oder einem Wegfall des Amtes während des laufenden Amtsjahrs bezieht sich die Erbringung der Amtsleistung nur auf ein Teiljahr. Um komplizierte Berechnungen und ein uneinheitliches Ende der Dauer des Amtszwangs zu vermeiden, wird für diese seltenen Fälle die Anrechnung eines ganzen Jahres vorgesehen.

Art. 14 Befreiung aus wichtigen Gründen

Nach Art. 8 Abs. 2 nKV ist vom Amtszwang befreit, wer ein Amt aus wichtigen Gründen nicht ausüben kann. Im Landsgemeindemandat 2024 (S. 27) heisst es dazu, dass es Fälle gibt, in denen eine Übernahme grösserer Ämter für bestimmte Menschen aus persönlichen Gründen unzumutbar wäre. Zu denken sei insbesondere an gesundheitliche Probleme, übermässige Belastungen im privaten Bereich oder persönliche Schicksalsschläge.

Gesuche um Befreiung von einem Amt sind innert 14 Tagen seit der Wahl zu stellen. Treten sie während der Ausübung eines Amtes auf, sind sie innert 14 Tage seit ihrem Auftreten zu stellen. Zuständig für die Befreiung ist die betroffene Behörde, also je nach Wahl das Kantonsgericht, die Standeskommission, der Grosse Rat oder die Räte des Bezirks oder einer Gemeinde. Im Falle einer Revisionsstelle einer Körperschaft entscheidet diese über die Befreiung. Handelt es sich jedoch um ein Organ, das aus einer Person besteht, beispielsweise

das Vermittleramt eines Bezirks, ist die Aufsichtsbehörde zuständig, konkret das Bezirksgerichtspräsidium.

Der Entscheid über die Befreiung ist als Verfügung zu erlassen. Er kann somit angefochten werden.

Art. 15 Entlassung aus dem Amtszwang

Während der Zeit des Amtszwangs kann man nicht einfach vom Amt zurücktreten. Er kann höchstens ein Gesuch um Entlassung aus dem Amtszwang gestellt werden. Zuständig für eine Entlassung ist das Wahlorgan, also in erster Linie die Landsgemeinde, die jeweilige Bezirksgemeinde oder eine Gemeindeversammlung. Die Fristen für das Einreichen eines Entlassungsgesuchs werden in der Verordnung über die Urnenabstimmungen (VUA) und die Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV) geregelt.

Die Abwicklung von Entlassungsgesuchen nach Art. 15 GPR entspricht der heutigen Praxis. An Versammlungen wird separat über die Entlassung befunden. Wird das Gesuch gutgeheissen, kommt es zu einer Ersatzwahl, wird es abgewiesen, muss das Amt weiter ausgeübt werden.

Etwas anders präsentiert sich die Lage bei Urnenabstimmungen. Nach Art. 22a VUA und Art. 11 VaU wird bei der Entlassung von Personen aus dem Amtszwang ohne förmliche Amtsentlassung eine Ersatzwahl durchgeführt; die Stimmabgabe an eine andere Person wird als Zustimmung zur Amtsentlassung gewertet. Diese Lösung führt allerdings nicht in allen Fällen zu einem glücklichen Ergebnis. Erhält beispielsweise die Person A 200 Stimmen, die Person B 400 Stimmen und die Person C, welche aus dem Amtszwang entlassen werden möchte, 500 Stimmen, wäre C aus dem Amt entlassen, weil A und B zusammen mehr Stimmen erhalten haben als C. C würde somit für einen zweiten Wahlgang ausscheiden, obschon diese Person im ersten Wahlgang am meisten Stimmen erhalten hat. Um solche unklaren Situationen zu vermeiden, wird neu vorgeschlagen, dass eine Entlassung erst dann anzunehmen ist, wenn in der Wahl eine neue Person gewählt wurde. Diese Regelung gilt auch, wenn nach dem ersten Wahlgang noch niemand gewählt ist und ein zweiter Wahlgang nötig wird. Wird im zweiten Wahlgang eine andere Person gewählt, ist die Entlassung aus dem Amt geglückt, wenn die gesuchstellende Person am meisten Stimmen erhält, muss sie das Amt weiterhin ausführen.

III. Landsgemeinde

Art. 16 Ausweichdatum wegen Ostern

Nach Art. 19 aKV versammelt sich die Landsgemeinde regelmässig am letzten Sonntag im April, ausserordentlicherweise auf Beschluss des Grossen Rates hin. Fällt Ostern auf den letzten Sonntag im April, findet die Landsgemeinde am ersten Sonntag im Mai statt.

Die ersten beiden Punkte der Bestimmung werden neu in Art. 27 Abs. 2 und 3 nKV geregelt, der Punkt mit der ausnahmsweisen Verschiebung der ordentlichen Landsgemeinde auf den ersten Maisonntag wird in Art. 16 GPR geregelt. Inhaltlich ergibt sich zur heutigen Situation keine Änderung.

Art. 17 Inhalt

Die zentralen Punkte der Landsgemeinde werden in Art. 17 GPR aufgenommen und wiedergegeben. Unverzichtbar zur ordentlichen Landsgemeinde gehören der Bericht über die kantonale Amtsverwaltung, die Wahlen, die Abstimmung über Sachgeschäfte sowie die Eidesleistungen. Die Details zur Abwicklung dieser Teile werden in der Verordnung ausgeführt.

Dazu gehört auch die Regelung zum Recht auf Anträge im Anschluss an die Berichterstattung über die kantonale Amtsverwaltung.

Im Rahmen des neuen Staatsorganisationsgesetzes wird vorgeschlagen, das Amtsjahr der Standeskommission vom Rhythmus der Landsgemeinden zu lösen und auf den Zeitraum vom 1. Juni bis zum 31. Mai des Folgejahres zu verschieben (Art. 10 Abs. 1 SOG). Hinsichtlich der Begründung für diesen Schritt kann auf den Bericht «Folgegesetzgebung neue Verfassung, 1. Teil, Staatsorganisationsgesetz» (Kapitel 3.2.1) verwiesen werden. Die Neufestlegung des Amtsjahrs der Standeskommission hat auch Auswirkungen auf die Landsgemeinde und deren Ablauf. Künftig bezieht sich die Wahl ins Amt als regierender Landammann auf die Zeit ab dem 1. Juni bis zum 31. Mai des Folgejahrs. An der Landsgemeinde selbst findet kein entsprechender Wechsel mehr statt. Dies führt zu einem dazu, dass an der Landsgemeinde keine Ablösung in der Versammlungsführung mehr vorkommt. Die Person, die noch bis Ende Mai als regierende Landammann amtiert, führt durch die gesamte Landsgemeinde.

Bisher wurde die Vereidigung der Person, die als regierender Landammann amtiert, nach der Besetzung der Ämter des regierenden und des stillstehenden Landammanns vorgenommen. Die Person, welche als stillstehender Landammann amtierte, nahm der Trägerin oder dem Träger des Amtes als regierender Landammann den Eid ab. Künftig wird der Ablauf wie folgt sein:

- Gibt es keinen Wechsel im Amt des regierenden Landammanns, wird die Vereidigung in der bisherigen Form fortgeführt. Die Person, welche in der Funktion des stillstehenden Landammanns gewählt wurde, nimmt jener mit dem Amt als regierender Landammann den Eid ab. Der Eid bezieht sich auf das folgende Amtsjahr, also auf den 1. Juni bis zum 31. Mai des Folgejahrs.
- Kommt zu einem üblichen Wechsel im Amt des regierenden Landammanns, sodass die Person, die bisher als stillstehender Landammann wirkte, das Amt als regierender Landammann übernimmt, wird ebenfalls in der bisherigen Weise der Amtseid abgenommen, allerdings wiederum erst mit Wirkung auf das neue Amtsjahr.
- Wird nach einem Rücktritt der Person, die bisher als regierender Landammann tätig war, die bisherige Trägerin oder der Träger des Amtes als stillstehender Landammann an die Spitze der Standeskommission gewählt und in der Folge eine neue Inhaberin oder ein neuer Inhaber des Amtes als stillstehender Landammann gewählt, nimmt der zurücktretende regierende Landammann oder die Frau regierender Landammann der Nachfolgerin oder dem Nachfolger in diesem Amt den Eid ab.
- Wird nicht die Person mit dem Amt des stillstehenden Landammanns in die Funktion als regierender Landammann gewählt, sondern ein anderes Mitglied der Standeskommission, leistet dieses den Eid, nimmt aber danach den bisherigen Platz auf dem Stuhl wieder ein.
- Eine besondere Situation ergibt sich, wenn eine Person ausserhalb der Standeskommission direkt ins Amt als regierender Landammann gewählt wird. Dieser Fall dürfte am ehesten eintreten, wenn die Person des stillstehenden Landammanns, die an sich nach zwei Jahren ins Amt als regierender Landammann nachrücken müsste, zurücktritt. Wird in dieser Konstellation eine Person ausserhalb der Standeskommission ins Amt des regierenden Landammanns gewählt, würde sich die neu gewählte Person auf den Stuhl begeben, den Eid als regierender Landammann leisten und danach den Stuhl wieder verlassen.
- Eine letzte Ausnahmesituation kann eintreten, wenn eine neu ins Amt als regierender Landammann gewählte Person wegen Krankheit oder aus anderen Gründen nicht an der Landsgemeinde teilnehmen kann. Diesfalls kann an der Landsgemeinde keine Vereidigung vorgenommen werden. Dieser Fall wäre allerdings schon unter dem heutigen Recht möglich. Für diese äusserst seltene Konstellation ist vorgesehen, die Vereidigung an der nächstfolgenden Grossratssession vorzunehmen. Wie an der Landsgemeinde würde die

Inhaberin oder der Inhaber des Amtes als stillstehender Landammann der Person mit der Funktion als regierender Landammann den Eid abnehmen. Ist auch dann eine Vereidigung nicht möglich, wird auf diese verzichtet.

Die Verschiebung des Amtsjahrs der Standeskommission führt dazu, dass die bisherigen Mitglieder der Standeskommission während der gesamten Landsgemeinde an ihren Plätzen verbleiben. Zurücktretende Mitglieder verlassen den Stuhl nicht mehr, da ihr Amtsjahr nicht mit der Landsgemeinde endet, sondern erst Ende Mai. Neu gewählte Mitglieder nehmen nicht mehr unmittelbar nach der Wahl den neuen Platz auf dem Stuhl ein. Sie bleiben im Ring, es sei denn, sie hätten eine Mitteilung zur Annahme ihrer Wahl zu machen. Erst beim Rückmarsch zum Rathaus ist vorgesehen, dass die neuen Mitglieder zusammen mit der bisherigen Standeskommission mitmarschieren.

Da das Amtsjahr auch für das Kantonsgericht geändert wird, gilt bezüglich der Ablösung und der Beteiligung der neuen Mitglieder das Gleiche wie für die Standeskommission.

Art. 18 Wahl in das Amt des regierenden Landammanns

Dass bei der Wahl in die Funktion als regierender Landammann immer ausgemehrt wird, ist heute in Art. 7 Abs. 3 VLVG festgehalten. Die Bestimmung gehört indessen von ihrem Gewicht her in ein Gesetz. Sie wird daher neu als Art. 18 Abs. 1 GPR geführt.

Ausmehren bedeutet, dass auch dann, wenn kein Gegenvorschlag gerufen wird, eine Wahl durchgeführt wird. Davon klar zu unterscheiden ist das Auszählen, das nur dann vorgenommen wird, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse von Auge nicht feststellen lassen.

Die bisherige Verfassungsregelung hält fest, dass der regierende Landammann als solcher nach zweijähriger Amtsdauer auf das folgende Jahr nicht wieder wählbar ist (Art. 20 Abs. 1 Ziff. 1 lit. a aKV). Diese Regelung wird in Art. 31 Abs. 3 nKV übernommen. Die Regelung wird aber in Art. 18 Abs. 2 GPR dahingehend ergänzt, dass eine Wahl der Person des stillstehenden Landammanns ins Amt als regierender Landammann schon vor Ablauf von zwei Jahren möglich ist, wenn die Inhaberin oder der Inhaber des Amtes als regierender Landammann schon vor Ablauf von zwei Jahren seit der Übernahme dieser Funktion aus dem Amt ausscheidet. Ein Ausscheiden kann auf unterschiedlichen Gründen beruhen, etwa auf einem Rücktritt nach einem Jahr nach der Übernahme der Funktion als regierender Landammann, einem Wohnortswechsel oder einem Todesfall.

Art. 19 Wahl des Mitglieds des Ständerats

Auch in der Wahl für den Ständerat muss immer ausgemehrt werden, was bisher ebenfalls in Art. 7 Abs. 3 VLVG festgehalten wird. Inhaltlich kann auf die Bemerkungen zu Art. 18 GPR verwiesen werden.

Heute besteht keine kantonale Regelung zur Amtsperiode des Innerrhoder Mitglieds des Ständerats. Dies hat in der Vergangenheit verschiedentlich zu Unsicherheiten geführt. In der Praxis hat das bisherige Mitglied das Mandat nach der Wahl der Nachfolge noch bis zur Sommersession wahrgenommen, indem es die Kommissionssitzungen besucht hat. Danach hat das neu gewählte Mitglied das Amt übernommen. Es gibt allerdings Konstellationen, in denen diese Abwicklung mit Nachteilen verbunden ist. So können Lücken entstehen, wenn das bisherige Mitglied des Nationalrats an der Landsgemeinde als Ständerat gewählt wird. Mit der Vereidigung als Ständerat zu Beginn der Sommersession kann das Mandat im Nationalrat nicht mehr ausgeübt werden. Bis zur Nachwahl in den Nationalrat entsteht diesfalls eine Lücke. Findet der Wechsel in einem Jahr statt, in welchem die ordentlichen Nationalratswahlen durchgeführt werden, erscheint es wenig sinnvoll, im Sommer eine Nachwahl an

der Urne vorzunehmen und im Oktober nochmals die gesetzlich vorgesehene ordentliche Urnenwahl für den Nationalrat durchzuführen. Wird die Wahl aber erst im Oktober vorgenommen, kommt es mit der heutigen Lösung bei einem Nachrücken des Mitglieds des Nationalrats in den Ständerat zu einer Lücke. Es wird daher vorgeschlagen, die Amtsperiode für den Ständerat nicht mit der Sommersession beginnen zu lassen, sondern diese mit der Amtsperiode des Nationalrats zu synchronisieren. Das an der Landsgemeinde neu gewählte Mitglied des Ständerats tritt das Amt somit zu Beginn der Wintersession an. Mit diesem Vorgehen besteht genügend Zeit, bei einem allfälligen Nachrücken der bisherigen Nationalrätin oder des bisherigen Nationalrats die erforderliche Nachwahl vorzunehmen, ohne dass Lücken entstehen. Der Rücktritt aus dem Ständerat ist trotz dieser Verlagerung des Amtsantritts rechtzeitig auf die Landsgemeinde hin zu erklären. Die Rücktrittsfristen ergeben sich aus Art. 6 VGLV.

IV. Kantonales Initiativ- und Referendumsrecht

Art. 20 Initiativen

Die Grundsätze des heutigen Initiativrechts (Art. 7^{bis} aKV) sind in die neue Kantonsverfassung überführt worden (Art. 11 und 12 nKV). Es handelt sich im Wesentlichen um folgende drei Punkte:

- Berechtigung, eine Initiative einzureichen
- Inhalt einer Initiative
- Verfahrensgrundsätze

Im Gesetz werden nun ergänzend dazu die weiteren Punkte geregelt (Art. 21 bis 26). Als Richtlinie gilt die bisherige Lösung. Es werden aber einzelne Präzisierungen vorgenommen.

Nach Art. 7^{bis} Abs. 6 aKV sind Initiativen bis zum 31. Mai einzureichen. Diese Bestimmung ist ungenau. Initiativen können zu jedem Zeitpunkt eingereicht werden. Aber: Wird eine Initiative vor dem 31. Mai eines Jahres eingereicht, besteht der Anspruch, dass über die Initiative grundsätzlich an der nächsten Landsgemeinde abgestimmt wird. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat eine Verschiebung auf eine nachfolgende Landsgemeinde beschliessen (siehe dazu Art. 20 Abs. 3 GPR). Werden sie nach dem 31. Mai eingereicht, bezieht sich der Anspruch auf die übernächste Landsgemeinde. Wird sie in der Zeit nach der nächsten Landsgemeinde bis zum 31. Mai eingereicht, bezieht sich der Anspruch wieder auf die nächste nachfolgende Landsgemeinde und so fort.

Die Regelung ist allerdings nicht so zu verstehen, dass eine Initiative, die kurz nach dem 31. Mai eingereicht wird, zwingend erst an der übernächsten Landsgemeinde behandelt werden kann. Im Falle einer einfachen Initiative kann es allenfalls auch gelingen, das Geschäft bereits an die nächste Landsgemeinde zu bringen, was man insbesondere bei einer gewissen Dringlichkeit versuchen wird. Es besteht aber kein Anspruch darauf.

Eine zweite Frist beginnt zu laufen, wenn eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung oder ein entsprechender Gegenvorschlag von der Landsgemeinde angenommen wird. Die ausformulierte Vorlage muss der nächsten Landsgemeinde vorgelegt werden.

Initiativen können einfach sein, was insbesondere dann anzunehmen ist, wenn sie sich lediglich auf einen Einzelpunkt mit begrenzter Auswirkung beziehen, z.B. die Anpassung einer gesetzlichen Frist. In vielen Fällen ist es aber nötig, dass vertiefende Abklärungen vorgenommen werden müssen und für die vorgesehene Umsetzung ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. In solchen Konstellationen kann der Grosse Rat die Fristen mit Zweidrittelmehrheit verlängern. Er kann also eine Verschiebung auf eine der beiden nachfolgenden Landsgemeinden beschliessen.

Abs. 3: Für den Beschluss über eine Verschiebung ist bisher ein Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder des Grossen Rates notwendig (Art. 7^{bis} Abs. 6 aKV). Daran soll weiterhin festgehalten werden.

Art. 21 Behandlung von Initiativen

In Abs. 1 wird die Rechtslage, wie sie in Art. 11 nKV verankert ist, unter dem Blickwinkel der Ungültigkeit dargestellt. Die grundsätzliche Feststellung der Ungültigkeit gilt allerdings nicht absolut. Sind Initiativen teilweise gültig, soll über den gültigen Teil abgestimmt werden, wenn dies möglich und im Sinne der Initiative ist. Die Frage, ob eine Teilabstimmung im Sinne der Initiative ist, muss nach objektiven Gesichtspunkten geprüft und entschieden werden. Der Entscheid darf nicht einfach den Initiantinnen und Initianten überlassen werden. Sie können aber einbezogen werden und ihre Überlegungen schriftlich dartun.

Die bereits heute in der Verfassung verankerten Fälle einer Teilgültigkeit werden um den Fall einer teilweisen Undurchführbarkeit erweitert. Auch bei solchen Initiativen soll geprüft werden, ob eine teilweise Umsetzung des gültigen Teils sinnvoll und in der Stossrichtung der Initiative liegt. Ansonsten ergibt sich zur heutigen Situation keine Änderung.

Art. 22 Prüfung der Initiativen

Wie schon in der heutigen Praxis ist das Büro des Grosse Rates für die formale Prüfung von Initiativen zuständig, die Standeskommission für die inhaltliche Prüfung und die Umsetzung. Das Büro des Grossen Rates untersucht also die Frage, ob und inwieweit eine Initiative gültig ist, die Standeskommission bereitet einen Bericht zum Inhalt und zum Vorgehen vor. Sie kann auch einen Gegenvorschlag unterbreiten.

Die Frage, ob bei einer Teilgültigkeit eine Abstimmung über den gültigen Teil Sinn macht, ist von materieller, inhaltlicher Natur. Dazu wird sich daher die Standeskommission in ihrem Bericht an den Grossen Rat äussern.

Der Entscheid über die Gültigkeit obliegt dem Grossen Rat. Initiativen können wegen formaler Aspekte oder wegen inhaltlicher Mängel ungültig sein. Hat beispielsweise die Initiantin oder der Initiant kein Stimmrecht im Kanton, ist die Initiative formal ungültig. Erweist sie sich wegen inhaltlichen Forderungen als bundesrechtswidrig, bezieht sie sich auf mehrere Sachgebiete oder ist sie nicht durchführbar, ist sie zumindest teilweise ungültig.

Wünscht der Grosse Rat einen Gegenvorschlag, kann er einen solchen beschliessen oder die Standeskommission in der üblichen Weise beauftragen, einen solchen vorzubereiten.

Zu einer gültigen Initiative oder zu einem gültigen Teil, über welchen abgestimmt werden soll, ist eine Vorlage zu Handen der Landsgemeinde zu erstellen. Diese kann einen Gegenvorschlag enthalten. Die Vorlage muss mit einem Antrag des Grossen Rates zur Initiative sowie gegebenenfalls zum Gegenvorschlag enthalten.

Insgesamt ändert sich mit Art. 22 GPR im Vergleich zur heutigen Situation nichts.

Art. 23 Regelungsstufe

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 7 VIV. Es ergeben sich keine inhaltlichen Änderungen.

Art. 24 Gegenvorschläge

Abs. 1 enthält die heute in Art. 8 Abs. 1 VIV verankerte Regelung.

Dass der jeweilige Gegenvorschlag der Landsgemeinde zusammen mit der Initiative unterbreitet werden muss, ist an sich eine Selbstverständlichkeit und ergibt sich auch aus Art. 7^{bis} Abs. 4 aKV.

Abs. 3 enthält die heute als Art. 8 Abs. 3 VIV geführte Bestimmung.

Art. 25 Rückzug von Initiativen

Mit Abs. 1 wird in allgemeiner Weise auf die Möglichkeit eines Rückzugs von Initiativen verwiesen. Inhaltlich soll die Frage wie schon bisher in der Verordnung über das Initiativverfahren geregelt werden. Art. 9 VIV enthält die erforderlichen Daten und Fristen für den Rückzug. Er soll unverändert fortbestehen. Initiativen können also weiterhin zurückgezogen werden. Lehnt der Grosse Rat eine Initiative ab, kann diese grundsätzlich bis zur definitiven Verabschiedung der Landsgemeindeordnung zurückgezogen werden. Heisst er sie gut, ist ein Rückzug mit der definitiven Verabschiedung der Initiative zu Handen der Landsgemeinde nicht mehr möglich.

Art. 26 Referendum

Der Grosse Rat kann mit Zweidrittelmehrheit eine dringliche Ausgabe beschliessen. Solche Ausgaben unterliegen nicht dem Referendum. Dies entspricht der heutigen Rechtslage nach Art. 7^{ter} Abs. 4 aKV. Eine weitere Ausnahme besteht für die Besoldung des Staatspersonals (Art. 7^{ter} Abs. 2 aKV).

Auf ein erstes Lesen dieser Regelungen könnte man zur Annahme gelangen, dass sich die beiden Ausnahmen lediglich auf das fakultative Referendum beziehen. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 7^{ter} aKV zeigt sich allerdings ein anderes Bild. Es handelt sich um Ausnahmen, welche sowohl das fakultative als auch das obligatorische Referendum umfassen.

a) Entstehung und Bedeutung der Regelung

Art. 7^{ter} Abs. 2 bis 5 aKV wurden in ihrer Substanz als Initiative an der Landsgemeinde 1966 angenommen, damals als Teil von Art. 7 aKV. Mit der Regelung über das fakultative Referendum wollte man die damalige Freiheit des Grossen Rates im Ausgabenbereich einschränken. Bis zu jenem Zeitpunkt enthielten die Verfassung und die Gesetze keine Regelung zur Finanzkompetenz der Landsgemeinde und des Grossen Rates. Der Grosse Rat behielt sich vor, selbständig über Kredite zu befinden. Nach der damaligen Auffassung lag es in der Entscheidungskompetenz des Grossen Rates, ob er ein Kreditgeschäft an die Landsgemeinde überweisen wollte. In vielen Fällen entschied er selbständig über Ausgaben, auch über solche mit grossen Beträgen. Diese Praxis führte zu einer gewissen Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Die konservativ-christlich-soziale Partei reichte in der Folge eine Initiative ein, mit welcher verlangt wurde, dass Ausgaben ab einer gewissen Höhe dem fakultativen Referendum unterliegen. Ein obligatorisches Referendum zugunsten der Landsgemeinde bestand noch nicht. Bereits der damalige Initiativtext enthielt die Ausnahme der dringlichen Ausgaben und der Besoldung des Staatspersonals. Die Ausnahmen vom Referendum waren betragsmässig nach oben nicht begrenzt. Sie umfassten sämtliche Ausgaben ab der Referendumschwelle von damals Fr. 250'000 für einmalige Ausgaben und Fr. 50'000 für wiederkehrende Ausgaben.

Erst 1979 nahm die Landsgemeinde eine weitere Initiative an, mit welcher die Einführung eines obligatorischen Referendums verlangt wurde. Die Regelung entsprach mit Ausnahme der Beträge und der Bemessungsperiode von fünf Jahren für wiederkehrende Ausgaben dem heutigen Art. 7^{ter} Abs. 1 aKV. Die Initiative wurde im März 1979 eingereicht und eine

Woche später im Grossen Rat behandelt. Dieser verzichtete auf eine Überweisung an die folgende Landsgemeinde und beauftragte die Ständekommission, einen Gegenvorschlag für die übernächste Landsgemeinde auszuarbeiten. An der Landsgemeinde 1979 verlangte indessen ein Vertreter der Initianten eine direkte Abstimmung über die Initiative. Diese wurde in der Folge durchgeführt. Die Landsgemeinde nahm die Initiative an.

Die Einführung des obligatorischen Referendums beruhte auf dem Gedanken, dass ab einem gewissen Betrag ein Entscheid der Landsgemeinde erforderlich ist, ohne dass ein Referendum ergriffen werden muss. Die Materialien enthalten keinerlei Hinweise darauf, dass mit der neuen Regelung die beiden Ausnahmen über dringliche Ausgaben und die Besoldung des Staatspersonals eingeschränkt werden sollten. Die Initiative zielte einzig darauf ab, der Landsgemeinde einen eigenen Zuständigkeitsbereich einzuräumen. Es ist davon auszugehen, dass damit die Regelung zu den Ausnahmen nicht eingeschränkt wurde und diese weiterhin ohne obere Betragsgrenze gelten.

In der Vergangenheit wurde die Regelung mit den Ausnahmen von den Referenden denn auch so gehandhabt, dass sie sowohl für den Bereich des fakultativen als auch für jenen des obligatorischen Referendums gelten. So wurden insbesondere neue Ausgaben für die Besoldung des Staatspersonals nie dem Referendum unterstellt. Über sie befand stets der Grosse Rat im Rahmen der Budgetberatung.

Da mit der neuen Verfassung lediglich der vorbestandene Zustand überführt wurde, ist davon auszugehen, dass auch die Art. 30 und 39 nKV der obigen Auslegung nicht entgegenstehen. Die Regelungen werden nun aber mit Art. 26 Abs. 2 GPR so präzisiert, dass künftig keine Auslegungsfragen mehr bestehen sollten.

b) Vereinheitlichung der Ermittlung der Zweidrittelmehrheit

Heute hält Art. 7^{ter} Abs. 4 aKV fest, dass für die Ermittlung der Zweidrittelmehrheit in Dringlichkeitsfällen die Zahl der anwesenden Grossratsmitglieder massgeblich ist. Der Überblick über die Regelung aller Fälle, in denen eine Zweidrittelmehrheit des Grossen Rates erforderlich ist, zeigt allerdings, dass diese Basis je nach Fall unterschiedlich festgelegt ist. Für einige Entscheide wird auf die Zahl der Mitglieder abgestellt, für andere auf die Zahl der anwesenden Mitglieder. Eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder wird verlangt für:

- Aufhebung der Immunität nach Art. 3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000 und Art. 19 nKV)
- Entgegennahme von Landsgemeindeschäften nach der drittletzten Session vor der Landsgemeinde (Art. 26 Abs. 3 aKV und Art. 36 Abs. 2 nKV)

Eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden wird heute verlangt für Dringlichkeitsbeschlüsse beim Finanzreferendum (Art. 7^{ter} Abs. 4 aKV) und für die Zulassung eines Rückkommensantrags nach erfolgter Gesamtabstimmung im Grossen Rat (Art. 21 Abs. 2 GrGR).

Die Ständekommission schlägt eine Vereinheitlichung der Quorumsbasis vor. Da die neue Kantonsverfassung in Art. 19 Abs. 1 bereits eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder festhält und auch die Nennung der Zweidrittelmehrheit in Art. 36 Abs. 2 nKV in diesem Sinne zu verstehen ist, wird nun auch beim Finanzreferendum auf die Anzahl der Mitglieder abgestellt. Im Verordnungspaket ist im Weiteren auch eine entsprechende Anpassung bei der Zulassung eines Rückkommensantrags nach erfolgter Gesamtabstimmung im Grossen Rat (Art. 21 GrGR) vorgesehen.

Art. 27 Fakultatives Referendum

Mit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung bestehen auf der kantonalen Ebene vier Fälle für ein fakultatives Referendum:

- Kreditbeschlüsse des Grossen Rates für einmalige Ausgaben von Fr. 1 Mio. bis Fr. 2 Mio. und für wiederkehrende Ausgaben von Fr. 250'000 bis Fr. 500'000 (Art. 39 nKV);
- Beschlüsse des Grossen Rates über interkantonale Vereinbarungen (Art. 37 nKV);
- Erhöhung des Dotationskapitals der Kantonalbank (Art. 6 Gesetz über die Appenzeller Kantonalbank vom 29. April 2018, KBG, GS 951.000);
- Überführung von Grundstücken aus dem Fonds für den Erwerb von Grundstücken durch den Kanton ins Verwaltungsvermögen (Art. 2 Landsgemeindebeschluss betreffend Erteilung eines Kredites für den Erwerb von Grundstücken durch den Kanton vom 29. April 1990, GS 900.300).

Wie bisher wird für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums verlangt, dass innert 30 Tagen 200 gültige Unterschriften gesammelt und die entsprechenden Listen eingereicht werden. Das Gesetz hält in Art. 26 und 27 die zentralen Elemente des Referendums fest, das Verfahren für das Sammeln und den Umgang mit den Unterschriften wird weiterhin in der Verordnung über das fakultative Finanzreferendum geregelt. Am Verfahren ändert die Neuregelung nichts.

Beschlüsse, welche dem fakultativen Referendum unterliegen, dürfen erst vollzogen werden, wenn die Referendumsfrage erledigt ist, wenn also entweder kein Referendum ergriffen wurde oder zustande gekommen ist oder wenn das Referendum abgelehnt wurde. Mit Zweidrittelmehrheit kann der Grosse Rat aber eine dringliche Ausgabe beschliessen, welche nach Art. 26 Abs. 2 GPR nicht dem Referendum unterliegt. Für solche Ausgaben gilt demgemäss die Vorgabe nach Art. 27 Abs. 4 GPR nicht.

Art. 28 Rechte in Bezirken und Gemeinden

Die Bezirke und Gemeinden können für ihre Bereiche in den Reglementen Initiativen vorsehen. Häufiger als dieses Instrument ist allerdings die Möglichkeit anzutreffen, dass die Stimmberechtigten das Recht haben, an Bezirks- oder Gemeindeversammlungen Anträge zu stellen, über welche an der nächsten Versammlung Bericht zu erstatten und abzustimmen ist. Art. 28 Abs. 1 GPR hält fest, dass solche Möglichkeiten weiterhin erlaubt sind.

Weiter können die Bezirke und Gemeinden für bestimmte Beschlüsse ein fakultatives Referendum einführen. Hierbei gilt es allerdings zwei Vorbehalte zu machen: Zum einen bestehen bereits im kantonalen Recht Regelungen für fakultative Referenden in Bezirken, nämlich für

- Nutzungsplanänderungen der Bezirke, sofern sie nicht einer ordentlichen Abstimmung zugeführt werden und nicht geringfügig sind (Art. 48 Baugesetz vom 29. April 2012, BauG, GS 700.000);
- die Überführung einer Strasse der Feuerschaugemeinde ins Bezirksstrassennetz (Art. 5 Strassengesetz vom 26. April 1998, GS 725.000).

Zum anderen ist bei Sachbeschlüssen die Stufenordnung für die Rechtsetzung nach Art. 24 nKV zu beachten. Grundlegende organisatorische Festlegungen, erhebliche Eingriffe in die Rechtsstellung der Einzelnen oder die Auferlegung erheblicher Pflichten an diese bedürfen einer Grundlage in einem Reglement der Stimmberechtigten. In diesen Fällen kann nicht ein einfacher Exekutivbeschluss lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Enthält das Bezirks- oder Gemeinderecht keine eigenständige Regelung zu den Initiativen, Anträgen oder Referenden, gelangen die kantonalen Bestimmungen sinngemäss zur Anwendung.

V. Schlussbestimmungen

Art. 29 Weitere Regelungen

Für den Erlass der Detailregelung zu den politischen Rechten ist der Grosse Rat zuständig. Vorbehalten ist eine anderweitige Zuständigkeit gemäss Spezialregelungen. Eine solche ist in der Regelung zur Änderung von ordentlichen Abstimmungen (Art. 6 GPR) zu erblicken, gemäss welcher die Ständekommission bei ausserordentlichen Verhältnissen generelle Regelungen erlassen darf, wenn kantonale Interessen berührt sind. Eine weitere Ausnahme betrifft die Möglichkeit der Bezirke und Gemeinden, auf ihrer Ebene das Initiativ- oder Referendumsrecht näher zu regeln (Art. 28 GPR) vorzusehen.

Bereits heute kennen einzelne Bezirke die Möglichkeit, Konsultativabstimmungen durchzuführen. Für diese Option wird mit Art. 29 Abs. 2 GPR eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen.

Art. 30 Änderung bestehenden Rechts

1. Gerichtsorganisationsgesetz

In Art. 29bis aKV sind verschiedene Regelungen zur Anstellung des Präsidiums des Bezirksgerichts geregelt. Davon wurde in der neuen Kantonsverfassung einzig die Grundsatzbestimmung übernommen, dass der Grosse Rat die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts wählt. Ein Teil der nicht übernommenen Regelungen soll nun in einem nächsten Schritt im Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) verankert werden. Ein anderer Teil wird aus der Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten vom 14. Februar 2005 (VAB, GS 173.510) übernommen, da die entsprechenden Regelungen von ihrem Gewicht her in ein Gesetz gehören. Es wird ein neuer Art. 8a GOG geschaffen.

Die Wohnsitzpflicht für die Gerichtspräsidentin oder den -präsidenten wird neu gefasst. Während der Amtsausübung muss ein ständiger Wohnsitz im Kanton bestehen. Im Vergleich zu heute ist aber eine Erleichterung beim Wohnsitz zum Zeitpunkt der Wahl vorgesehen. Da die Stelle als Bezirksgerichtspräsidentin oder -präsident bei einer Neubesetzung öffentlich ausgeschrieben wird, interessieren sich auch ausserkantonale wohnhafte Personen dafür. Um diesen Kreis von Personen nicht unnötig zu zwingen, im Fall einer Bewerbung noch vor der Wahl und in Ungewissheit über den Erfolg in der Wahl einen Wohnsitz im Kanton nehmen zu müssen, soll das Erfordernis der Wohnsitznahme erst ab dem Amtsantritt gelten. Die Wohnsitznahme im Kanton ist im zeitlichen Ablauf normalerweise leicht einzuplanen, weil zwischen der Wahl und dem Amtsantritt wegen der üblicherweise erforderlichen Kündigung einer bisherigen Stelle einige Monate liegen dürften.

Art. 8a Abs. 3 GOG entspricht inhaltlich der heutigen Regelung von Art. 2 Abs. 1 VAB.

Abs. 4 der neuen Bestimmung übernimmt den zweiten Teil der Regelung von Art. 29bis Abs. 2 aKV.

2. Verwaltungsverfahrensgesetz

In Art. 37 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) ist noch von Spezialgemeinden die Rede. Gemäss der neuen Begrifflichkeit,

wie sie in der neuen Kantonsverfassung verwendet wird, handelt es sich dabei um Gemeinden. Sodann wird im heutigen Recht auf die Stimmberechtigung in den Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen Bezug genommen. Stimmrechtsbeschwerde kann aber auch im Falle einer Urnenabstimmung geführt werden. Es wird eine entsprechende redaktionelle Anpassung vorgenommen.

Da gemäss ständiger Praxis bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten erhoben werden, wird in Art. 46 Abs. 1 VerwVG eine Ergänzung vorgenommen.

In Art. 52 Abs. 1 VerwVG ist heute von Bezirken und Spezialgemeinden die Rede. Gemäss der neuen Begrifflichkeit ist künftig von Bezirken und Gemeinden zu sprechen.

Gemäss Art. 39 Abs. 1 VerwVG sind Rechtsmittel innert 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung schriftlich einzureichen, sofern dieses Gesetz keine abweichenden Fristen vorsieht. Diese Bestimmung wird auch auf Stimmrechtsbeschwerden angewandt. Um aber für diese Beschwerden Klarheit zu schaffen, wird neu in Art. 52 Abs. 4 VerwVG festgehalten, dass sie innert 30 Tagen seit der Abstimmung einzureichen sind. Ob die Abstimmung an einer Urne oder an einer Versammlung vorgenommen wurde, ist nicht massgeblich. Tritt die Verletzung erst nach der Abstimmung ein, beispielsweise weil falsche Ergebnisse veröffentlicht werden oder erst im Nachhinein Tatsachen bekannt werden, die einen erheblichen Einfluss auf die Abstimmung hatten, verschiebt sich der Beginn der Beschwerdefrist auf den Zeitpunkt des Bekanntwerdens dieser Verletzungen. Die neue Regelung zur Beschwerdefrist entbindet allerdings nicht von der Pflicht, festgestellte Verletzungen in jedem Fall umgehend zu melden. Wird dies unterlassen, gilt das Beschwerderecht als verwirkt.

Art. 31 Übergangsbestimmungen

Mit der neuen Kantonsverfassung und dem Gesetz über die politischen Rechte werden neue Unvereinbarkeitsgründe eingeführt. So liegt beispielsweise eine Unvereinbarkeit vor, wenn bei einem verheirateten Paar ein Gatte Mitglied der Standeskommission ist und ein Gatte das Präsidium des Kantonsgerichts innehat, oder wenn höhere Mitarbeitende der Verwaltung Mitglied des Grossen Rates oder eines Gerichts sind. Für solche Fälle wird eine Übergangsfrist eingeräumt. Die Unvereinbarkeit muss spätestens am nächsten ordentlichen Wahltermin beseitigt werden. Als ordentlicher Wahltermin gelten die jährlichen ordentlichen Versammlungen oder Urnengänge im Frühjahr.

Die neue Kantonsverfassung bringt im Bereich der politischen Rechte eine Erweiterung der Stimmberechtigung auf urteilsunfähige Personen und Personen mit umfassender Beistandschaft. Dieser Personenkreis ist grundsätzlich sofort stimmberechtigt. Läuft aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verfassung ein Abstimmungsverfahren, sind also die Stimmrechtsausweise schon nach altem Recht versandt worden, sollen nicht nachträglich noch neue Stimmrechtsausweise nachgeschickt werden, mit der Folge, dass allfällige briefliche Stimmabgaben nur noch beschränkt möglich sind. In dieser Situation soll das Abstimmungsverfahren noch nach altem Recht abgewickelt werden.

Keiner Übergangsbestimmung bedarf es hinsichtlich der Verschiebung des Amtsjahrs der Standeskommission und des Kantonsgerichts auf den Zeitraum vom 1. Juni bis zum 31. Mai des Folgejahrs. Mit der Inkraftsetzung der neuen Verfassung gilt das neue Amtsjahr, das im ersten Jahr der Inkraftsetzung nicht mehr am Landsgemeindesonntag abläuft, sondern am 31. Mai.

Analoges gilt für die Amtsperiode der Vertretung im Ständerat, wo ebenfalls eine Verschiebung des Amtsantritts und des Amtsendes vorgenommen wird. Mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmung gelten das neue Recht und damit die neuen Daten.

Art. 32 Inkrafttreten

Es ist geplant, das Gesetz und die Anpassungen an den Ausführungserlassen, zusammen mit der neuen Kantonsverfassung und den sich daraus ergebenden Änderungen in anderen Gesetzesbereichen, auf den 1. Januar 2028 in Kraft zu setzen. Der Inkraftsetzungsbeschluss obliegt für alle Erlasse beim Grossen Rat. Ihm kommt damit der Auftrag zu, für die erforderliche Koordination zu sorgen.

Eine Ausnahme drängt sich allerdings bei der Bestimmung über die Wahl des Mitglieds im Ständerat (Art. 19 GPR). Nach der heutigen Rechtsauffassung und Praxis beginnt die Amtsperiode der Innerrhoder Vertretung im Ständerat mit der Vereidigung am ersten Tag der Sommersession, welche der Wahl an der Landsgemeinde folgt. Gleichzeitig scheidet das bisherige Mitglied aus seinem Amt aus. Diese Ablösung hat sich bisher in den meisten Fällen als problemlos erwiesen. Wird indessen das bisherige Mitglied im Nationalrat in den Ständerat gewählt, droht eine Lücke bis zum Amtsantritt der Nachfolgerin oder des Nachfolgers im Nationalrat. Liegt der Wechsel nämlich in einem Jahr der Gesamterneuerung des Nationalrates, wird man zwischen der Landsgemeinde und der Wahl für die Gesamterneuerung im Oktober eher keine Ersatzwahl durchführen, zumal bis dahin lediglich ein eidgenössischer Abstimmungstag zur Verfügung steht, an welchem man neben den Sachabstimmungen des Bundes auch eine Ersatzwahl für den Nationalrat vornehmen könnte. Da dieser Termin aber bereits Ende Mai oder Anfang Juni folgt, kann er nicht genutzt werden, denn zwischen der Landsgemeinde und dem Termin besteht zu wenig Zeit für den Druck der Wahlunterlagen für den Nationalrat und einen rechtzeitigen Versand an die Stimmberechtigten. Wird aber auf eine Ersatzwahl bis zur Gesamterneuerung verzichtet, führt dies dazu, dass Appenzell I.Rh. ab Ende Juni bis Ende November nicht im Nationalrat vertreten ist. Da 2027 ein Gesamterneuerungsjahr für den Nationalrat ist, soll Art. 19 GPR, mit welchem eine Synchronisation der Amtsdauern für den Ständerat und den Nationalrat vorgenommen wird, sofort in Kraft treten. Damit kann das Eintreten einer Lücke ausgeschlossen werden.

Nach Art. 91 Abs. 2 BPR bedürfen kantonale Ausführungsbestimmungen über die politischen Rechte zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Da das kantonale Gesetz über die politischen Rechte und die zugehörigen Ausführungserlasse, zum einen die kantonalen Abstimmungen regeln, zum anderen aber auch je ergänzendes Recht zu den Bundesregelungen enthalten, müssen sie dem Bund vorab gesamthaft zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie können, soweit das Bundesrecht über die Abstimmungen betroffen ist, erst in Kraft treten, wenn die Genehmigung erteilt ist.

4 Gesetz über den Grossen Rat (GGR)

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Die bisherige Kantonsverfassung enthält im Kapitel über den Grossen Rat neben grundlegenden Bestimmungen zur Organisation auch verschiedene Detailregelungen zum Betrieb, so zum Beispiel, dass die Einberufung zur ersten Sitzung einer neuen Amtsdauer durch die Standeskommission erfolgt. Im Rahmen der Erarbeitung der neuen Verfassung wurde bewusst versucht, die Grundlagenbestimmungen von den Detailregelungen zum Betrieb zu trennen. Die ersteren wurden in die Verfassung übernommen, während die letzteren nun in einem neuen Gesetz über den Grossen Rat (GGR) oder im Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GrGR, GS 171.210) platziert werden sollen.

Inhaltlich ändert sich mit der Zusammenfassung der Grundlagenbestimmungen im Gesetz über den Grossen Rat nur wenig. Es werden lediglich kleinere Retuschen vorgenommen.

4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeines

Art. 1 Regelungsbereich

In dieser Bestimmung wird der Regelungsbereich in der üblichen Weise umrissen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Basis für das Gesetz das Kapitel über den Grossen Rat in der neuen Kantonsverfassung bildet. Sucht man eine Regelung zum Grossen Rat, empfiehlt es sich daher künftig, zunächst die Verfassung zu konsultieren und danach das Gesetz sowie die Geschäftsordnung.

Art. 2 Verfügungen

Der Grosse Rat ist grundsätzlich ein politisches Organ. Nur in wenigen Bereichen ist er für den Erlass von Verfügungen zuständig. Der wichtigste Bereich sind Einbürgerungen. Gemäss gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei diesen um Verfügungen, die gerichtlich angefochten werden können. Einbürgerungsentscheide sind nicht politische Entscheide, die frei gefasst werden können. Die Beschlüsse sind in einem geregelten Verfahren zu fassen, und die Verfügungen müssen mit einer gerichtsfesten Begründung versehen sein.

Mit Art. 2 wird daran erinnert, dass sich das Verfahren für den Erlass von Verfügungen nach den einschlägigen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes richtet. Es sind insbesondere die Verfahrensrechte der Parteien, namentlich die Gewährung des rechtlichen Gehörs, zu beachten.

Art. 3 Strafrechtliche Immunität

Heute hält das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) in Art. 3 fest, dass Mitglieder des Grossen Rates, der Standeskommission und der Gerichte wegen Äusserungen im Grossen Rat nur strafrechtlich verfolgt werden können, wenn zwei Drittel seiner Mitglieder dazu die Ermächtigung erteilen (Art. 7 Abs. 2 lit. a StPO). Solche Entscheide sind endgültig. Der materielle Teil dieser Bestimmung, also die Immunität für Äusserungen im Grossen Rat und die Vorgabe, dass diese nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Grossen Rates aufgehoben werden kann, wurde als Art. 19 in die neue Kantonsverfassung überführt. Der Teil, dass diese Entscheide endgültig sind, wird nun als Art. 3 GGR gesetzlich verankert. Insgesamt ergibt sich mit der Neuregelung keine Änderung.

Art. 4 Sitzverteilung auf Bezirke

Dass der Grosse Rat 50 Sitze hat und diese Sitze unter Berücksichtigung einer Sockelzahl gemäss der Einwohnerzahl auf die Bezirke verteilt werden, wird bereits in Art. 34 nKV festgehalten. Die weiteren Verteilungsschritte werden in Art. 4 GGR geregelt. Die Regelung entspricht gesamthaft der bisherigen Bestimmung von Art. 22 aKV.

II. Organisation

Art. 5 Organe

In dieser Bestimmung wird aufgezählt, wer für den Grossen Rat handelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Grosse Rat selbst ein eigenständiges Organ des Staates ist und häufig auch als Gesamtgremium handelt, indem er beispielsweise Verordnungen erlässt oder Einbürgerungen vornimmt. In Art. 5 GGR geht es darum, darzustellen, wer über die eigenständigen Handlungen des Grossen Rates hinaus im Namen oder im Auftrag des Grossen Rates

tätig sein kann. Die Bestimmung bildet die Grundlage für die nachfolgenden drei Detailregelungen (Art. 6 bis 8).

Keine Organhandlung liegt im Regelfall vor, wenn Mitglieder des Grossen Rates zu einem Anlass eingeladen werden. Solche Einladungen richten sich normalerweise nicht an den Grossen Rat als Gesamtorgan, sondern an das eingeladene Mitglied persönlich.

Art. 6 Büro

Das Büro ist das administrative und organisatorische Führungsorgan des Grossen Rates. Im obliegt die Organisation der Sessionen und des allgemeinen Geschäftsbetriebs des Grossen Rates. Er legt die Daten der Sessionen und die Geschäftsordnungen fest. Dabei kann er sich auf die Mitwirkung der Ratskanzlei und der Unterstützung durch die Ratschreiberin oder den Ratschreiber verlassen.

Es wird darauf verzichtet, die Zusammensetzung des Büros im Gesetz zu verankern. Die Regelung dieses Sachverhalts soll weiterhin der Organisationshoheit des Grossen Rates liegen. Damit kann auch verhindert werden, dass wegen kleinerer Anpassungen, die sich im Verlauf der Zeit aufdrängen können, beispielsweise solche an der Grösse des Büros oder bei den Funktionsbezeichnungen der Stimmzählerinnen und -zähler, ein Landsgemeindebeschluss eingeholt werden muss.

Mit dem Geschäftsreglement können dem Büro bei Bedarf weitere Aufgaben zugewiesen werden.

Art. 7 Präsidentin oder Präsident

Die Hauptaufgabe der Präsidentin oder des Präsidenten des Grossen Rates liegt in der Führung der Sessionen und des Büros. Zudem obliegt dieser Person im Präsidialjahr die Vertretung des Grossen Rates nach aussen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass einzig die Präsidentin oder der Präsident befugt sind, den Grossen Rat an Anlässen oder in Gremien zu vertreten. Die Delegation anderer Mitglieder des Büros oder des Grossen Rates bleibt weiterhin möglich. Die Präsidentin oder der Präsident selbst braucht aber keine Delegation, sondern ist schon von Gesetzes wegen zur Vertretung befugt.

Art. 8 Kommissionen

Eine wichtige Rolle im parlamentarischen Betrieb spielen die vorberatenden Kommissionen. Sie diskutieren die von der Standeskommission an den Grossen Rat überwiesenen Geschäfte und stellen zu Händen des Grossen Rates Antrag. Ihnen können aber noch weitere Aufgaben zugewiesen sein. Dies ist heute namentlich bei der Kommission für Recht und Sicherheit (ReKo) der Fall, welche neben der Vorberatung bestimmter Grossratsgeschäfte die Durchführung der Einbürgerungsverfahren samt Antragstellung an den Grossen Rat besorgt. Diese Aufgabe beruht auf der gesetzlichen Regelung zum Bürgerrecht und braucht daher im Gesetz über den Grossen Rat nicht nochmals erwähnt zu werden.

Weiter wählt der Grosse Rat seine Aufsichtskommissionen, also gemäss heutigem Recht die Staatswirtschaftliche Kommission und die Gerichtskommission. Diesen beiden Kommissionen kommt bezüglich der Aufsicht eine Organfunktion für den Grossen Rat zu.

Neben den Kommissionen, die als Organe des Grossen Rates wirken, wählt der Grosse Rat gestützt auf Bestimmungen in Facherlassen auch noch etliche Kommissionen, denen bezüglich des Grossratsbetriebs keine Organfunktion zukommt. Es handelt sich derzeit um folgende Gremien:

- Aufsichtskommission der Ausgleichskasse
- Bankrat
- Bodenrechtskommission
- Fachkommission Strafverfolgung
- Grundstücksbewertungskommissionen
- Landesschulkommission
- Landwirtschaftskommission

Die Wahl dieser Kommissionen durch den Grossen Rat wird in den Erlassen für die jeweiligen Sachbereiche geregelt. Grundlage bildet neu Art. 40 Abs. 3 nKV. Sie werden im Gesetz über den Grossen Rat nur erwähnt, weil die Wahl selbst eine wichtige Aufgabe des Grossen Rates ist.

III. Sessionen

Art. 9 Ordentliche und ausserordentliche Sessionen

Abs. 1 entspricht inhaltlich der Regelung in Art. 23 Abs. 1 aKV.

Mit Abs. 2 wird die heutige Regelung von Art. 23 Abs. 2 aKV übernommen. Einzig die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten für die Einberufung ausserordentlicher Sessionen wird angepasst. Da es sich bei der Einberufung zu solchen Sessionen um bedeutende Entscheide handelt, sollte nicht eine Person allein darüber befinden, sondern das Organ, welches für die Geschäftsführung des Grossen Rates verantwortlich ist, also das Büro.

Art. 10 Sessionsort

Art. 23 Abs. 3 aKV hält fest, dass der Sitzungsort Appenzell ist, der Rat aber fallweise einen anderen Sitzungsort beschliessen kann. Die Bestimmung wird übernommen. Bezüglich des Ortes wird die Präzisierung vorgenommen, dass die Durchführung von Sessionen ausserhalb des Dorfes Appenzell als Ausnahme zu betrachten ist.

Art. 11 Einberufung

Gemäss bisheriger Regelung wurde hinsichtlich der Zuständigkeit zur Einberufung des Grossen Rates zwischen der Einberufung zur ersten Session einer Amtsperiode und den übrigen Einberufungen unterschieden: Im ersten Fall sollte die Standeskommission die Einberufung besorgen (Art. 24 Abs. 1 aKV und Art. 6 Abs. 1 GrGR), in den übrigen Fällen das Büro (Art. 7 Abs. 1 GrGR). Diese Zweiteilung der Zuständigkeit überzeugt aus heutiger Sicht nicht mehr. Das Büro des Grossen Rates ist für den Betrieb des Grossen Rates zuständig und ohne weiteres in der Lage, auch zur ersten Session einer Amtsperiode einzuladen. Die Zuständigkeit wird entsprechend geändert. Damit ist für die Einberufung zu allen Sessionen ausschliesslich das Büro zuständig, was aus Art. 11 Abs. 1 GGR deutlich zum Ausdruck kommt.

Auch bei der Festlegung der Geschäftsordnungen für die Sessionen wird eine kleine Änderung vorgenommen. Bisher war in Art. 10 GrGR vorgesehen, dass das Büro die Geschäftsordnung auf Vorschlag der Standeskommission festlegt. Gemäss dieser Vorschrift müsste die Standeskommission für jede Session einen Vorschlag zu Händen des Büros vorbereiten. Dies erscheint unnötig, zumal sich die Geschäftsordnung ohnehin in den meisten Fällen bereits aus den überwiesenen Geschäften ergibt. Hat die Standeskommission einmal ein besonderes Anliegen für eine Geschäftsordnung, beispielsweise zur Reihenfolge der Geschäfte, kann sie dies dem Büro nach wie vor melden oder sich entsprechend im Grossen Rat einbringen.

Art. 12 Erste Session

An den ersten Sessionen im Amtsjahr oder in der Amtsperiode wird ein Wechsel im Präsidium vollzogen. Ab der Wahl der neuen Präsidentin oder des neuen Präsidenten ist klar, dass diese Person die Session führt. Bei einem Rücktritt der bisherigen Präsidentin oder des bisherigen Präsidenten kann sich aber die Frage stellen, ob die Führung bis zur Wahl der Nachfolge im Präsidium der bisherigen Vizepräsidentin oder dem bisherigen Vizepräsidenten oder einem anderen Mitglied des Grossen Rates übertragen sein soll.

Gemäss der bisherigen Regelung hat das älteste anwesende Mitglied des Grossen Rates die erste Session der Amtsperiode bis zur Wahl des Präsidiums geführt (Art. 24 Abs. 1 aKV und Art. 6 Abs. 2 GrGR). Im Falle der übrigen Sessionen zu Beginn des Amtsjahrs übernahm diese Aufgabe die abtretende Präsidentin oder der abtretende Präsident (Art. 7 Abs. 2 GrGR).

Neu wird vorgeschlagen, dass die bisherige Präsidentin oder der bisherige Präsident die ersten Sessionen in einer Amtsperiode oder einem Amtsjahr bis zur Wahl der Nachfolge leitet. Für den Fall, dass diese Person zurückgetreten oder anderweitig aus dem Grossen Rat ausgeschieden ist, wird die Aufgabe ersatzweise einem anderen Mitglied des Grossen Rates übertragen. Diesem Fall gleichgestellt sind Verhinderungen aus persönlichen Gründen, etwa wegen Krankheit oder Unfall. Vorgesehen ist, dass in diesen Fällen das amtsälteste anwesende Mitglied des Grossen Rates die Leitung der Session bis zur Wahl des neuen Präsidiums übernimmt.

Ist die Person, die bisher das Vizepräsidium versah, das amtsälteste Mitglied, kann sie die Session beginnen, sollte aber für die Durchführung der Wahl des Präsidiums an das zweitamtsälteste Mitglied übergeben.

Die Ausnahmeregelung nach Art. 12 Abs. 2 GGR bezieht sich nur auf die Leitung der Session bis zur Wahl des neuen Präsidiums. Ist eine Präsidentin oder ein Präsident aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, andere Aufgaben, etwa die Leitung des Büros, zu besorgen, gelangt die übliche Stellvertretungsregelung zur Anwendung, sodass die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident die Aufgabe übernimmt. Gleiches gilt, wenn eine Präsidentin oder ein Präsident an einer anderen als der ersten Session ausfällt.

Art. 13 Rechte der Standeskommission

Abs. 1 entspricht der heutigen Bestimmung in Art. 25 aKV.

Wenn die Standeskommissionsmitglieder gegenüber dem Grossen Rat ein Beratungs- und Antragsrecht haben, erscheint es nur folgerichtig, ihnen die gleichen Rechte auch in den vorberatenden Kommissionen zuzugestehen. Es würde wenig Sinn machen, die Standeskommission und ihre Vertretung in den Kommissionen von der Beratung und Antragstellung auszuschliessen und sie zu damit indirekt zu zwingen, ihre Anliegen erst an der Session vorzutragen.

Art. 14 Öffentlichkeit

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 24 Abs. 2 aKV, Art. 17 GrGR und Art. 17 der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 24. November 1997 (VLG, GS 141.010). Die Regelung zur nicht öffentlichen Beratung von Einbürgerungsgesuchen gemäss Art. 17 VLG sowie die Vorgabe, dass bereits die Beratung über den Ausschluss der Öffentlichkeit nach Art. 17 GrGR geheim ist, werden damit neu auf die Gesetzesebene angehoben.

Art. 15 Ausnahmen

Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, dass Sessionen oder Einzelgeschäfte in Notsituationen elektronisch abgewickelt werden können. Im Gesetz wird lediglich eine Grundsatznorm verankert. Die Voraussetzungen zur Anordnung sowie die Regelung des Verfahrens und die notwendigen sachlichen Eingrenzungen werden durch den Grossen Rat festgelegt. Es ist eine entsprechende Ergänzung des Geschäftsreglements vorgesehen. Es wird auf den entsprechenden Entwurf und die zugehörige Kommentierung verwiesen.

Die elektronische Abwicklung von Sitzungen und von Einzelgeschäften in ausserordentlichen Situationen soll nicht nur für den Grossen Rat möglich werden, sondern auch für die Kommissionen. Als Kommissionen gelten das Büro, die vorberatenden Kommissionen und die Aufsichtskommissionen des Grossen Rates, nicht aber die Kommissionen, für welche der Grosse Rat gemäss Sektorialgesetzen lediglich Wahlorgan ist, beispielsweise die Landeschulskommission, die Schatzungskommissionen oder die Landwirtschaftskommission. Die Möglichkeit von elektronischen Sitzungen bei diesen nichtparlamentarischen Kommissionen richtet sich nach dem massgeblichen Sektorialrecht oder nach den Vorgaben für das Verwaltungsverfahren. Auch die Ausführungsdetails für die elektronischen Sitzungen und Zirkularbeschlüsse der grossrätlichen Kommissionen werden im Geschäftsreglement geregelt.

IV. Aufsicht

Art. 16 Oberaufsicht

Abs. 1 entspricht der Bestimmung von Art. 42 Abs. 1 nKV. Was die Regelung inhaltlich bedeutet, wird in Art. 42 Abs. 2 nKV ausgeführt: Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit berät der Grosse Rat die Geschäftsberichte über die Aufsichtsbereiche. Damit ist grundsätzlich eine relativ enge Aufsichtskompetenz verbunden. Das Gesetz kann aber nach Art. 42 Abs. 3 nKV die Aufsichtstätigkeit für bestimmte Bereiche weiter fassen, also eine vertiefte Aufsicht vorsehen. Von dieser Kompetenz wird in Art. 17 GGR Gebrauch gemacht, wo die Aufsichtstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission umschrieben wird. Die Aufsichtskompetenzen der Gerichtskommission gemäss Art. 18 GGR gehen demgegenüber weniger weit als jene der Staatswirtschaftlichen Kommission.

In Abs. 2 wird auf die beiden grossrätlichen Aufsichtskommissionen hingewiesen. Der Grosse Rat kann aber, soweit künftig ein Bedarf entstehen würde, weitere Kommissionen für seine Aufsicht einsetzen. Solange diese sich auf die klassische Oberaufsicht beziehen, ist dies wohl ohne gesetzliche Anpassungen möglich. Würden ihnen aber in ähnlichem Umfang Kompetenzen zugeschrieben, wie dies das Gesetz für die Staatswirtschaftliche Kommission macht, müsste auch für die neue Kommission eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Art. 17 Staatswirtschaftliche Kommission

Abs. 1: Der heute in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010) enthaltene Auftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission wird neu im Gesetz verankert.

Der sachliche Umfang der Aufsicht über die verschiedenen Verwaltungsbereiche ergibt sich heute aus Art. 1 Abs. 1 lit. a VFG und Art. 31 Abs. 2 GrGR. Gemäss diesen Bestimmungen umfasst der Aufsichtsbereich die Standeskommission, die ihr unterstellten Verwaltungen und die in der Staatsrechnung enthaltenen selbständigen öffentlichen Anstalten. Allerdings verhält es sich so, dass keine Rechnung von selbständigen Anstalten des Kantons Teil der Staatsrechnung ist. In der Staatsrechnung enthalten ist einzig die Rechnung des Kantonalen Gesundheitszentrums, das eine unselbständige Anstalt ist. Art. 17 Abs. 1 GGR legt daher

fest, dass der Aufsichtsbereich die Standeskommission, die Verwaltung und die unselbständigen Anstalten umfasst. Um der Klarheit willen wird zusätzlich festgehalten, dass die bestehenden selbständigen Anstalten, das heisst die Kantonalbank, die Versicherungskasse und die Ausgleichskasse, nicht unter den besonderen Aufsichtsauftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission fallen. Diese Abgrenzung entspricht den heutigen Verhältnissen und der bisherigen ständigen Praxis.

Abs. 2 enthält im Wesentlichen die heute in Art. 3 Abs. 1 VFG enthaltenen Kompetenzen der Staatswirtschaftlichen Kommission. Die einzigen Änderungen betreffen lit. a und lit. c.

In lit. a wird wie bisher ein Akteneinsichtsrecht der Staatswirtschaftlichen Kommission statuiert. Die Einsicht ist der Kommission an sich lückenlos zu gewähren. Eine Grenze kann sich aber in Einzelfällen ergeben, wenn Akten mit besonders schützenswerten Daten über Dritte oder Mitarbeitende herausgegeben werden müssten. Worum es sich bei diesen Daten handelt, soll in Art. 3a VFG wie folgt bestimmt werden:

- a) Daten nach Art. 3 Abs. 6 DIAG;
- b) Beurteilungen von Arbeitsleistungen oder -verhalten;
- c) persönliche Angaben über die finanzielle Situation oder finanzielle Verpflichtungen, insbesondere entsprechende Angaben in Steuerverfahren.

Gemäss dem Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) sind folgende Daten besonders schützenswert:

- a) politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen und die Zugehörigkeit zu einem politischen oder sozialpartnerschaftlichen Verband oder Verein;
- b) die ethnische Herkunft oder Zugehörigkeit;
- c) das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung;
- d) die Gesundheit sowie genetische und biometrische Daten;
- e) Verfahren und Massnahmen der Sozialhilfe sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes;
- f) administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen.

Im Verwaltungsleben sind zudem die Beurteilungen von Arbeitsleistungen oder -verhalten und persönliche Angaben über die finanzielle Situation oder finanzielle Verpflichtungen ausstehender Dritter von Bedeutung.

Da bei all diesen besonders sensiblen Daten ein erhöhter Schutzbedarf besteht, ist für die Einsicht in diese eine höhere Schwelle vorgesehen. Stellt eine Amtsstelle fest, dass die von der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Einsicht verlangten Akten besonders schützenswerte Daten enthalten, kann sie die Akten mittels Schwärzungen entpersonalisieren, sofern sich auch damit die Ziele der Kommission erreichen lassen. Dies dürfte für die Prüfungszwecke der Staatswirtschaftlichen Kommission in vielen Fällen ausreichend sein. Möchte die Kommission zum Beispiel bestimmte Aspekte der Verfahrensabwicklung in sensiblen Bereichen prüfen, kann dies im Regelfall auch anhand von anonymisierten Akten gemacht werden. Besteht die Kommission indessen in Einzelfällen auf der Herausgabe der ungeschwärzten Akten und lehnen dies wiederum die Amtsstelle oder die Standeskommission ab, weil sie kein genügendes Herausgabeinteresse erkennen können, kann die Sache der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten zum Entscheid vorgelegt werden. Diese haben in der Folge zu prüfen, ob ein gesetzlich geschütztes Interesse der Staatswirtschaftlichen Kommission an der Herausgabe der ungeschwärzten Aktenstücke besteht. Der Entscheid der oder des Datenschutzbeauftragten ist endgültig.

Die Interessensprüfung des kantonalen Datenschutzorgans konzentriert sich auf die Ziele der Staatswirtschaftlichen Kommission und ihren gesetzlichen Auftrag. Ein Einbezug der betroffenen Personen ist nicht vorgesehen, da für die Herausgabe eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, sofern das Herausgabeinteresse nachgewiesen ist.

In Art. 17 Abs. 2 lit. a GGR wird lediglich die Möglichkeit erwähnt, dass bei Akten mit besonders schützenswerten Daten die Einsicht an eine Genehmigung der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten geknüpft werden kann. Die Umsetzung dieser Vorgabe in der oben beschriebenen Weise wird in der Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung (Art. 3a VFG) vorgenommen.

Abs. 3: Nach der heutigen Fassung von Art. 3 Abs. 3 VFG müssen das zuständige Mitglied der Standeskommission und andere Vorgesetzte über eine Akteneinsicht, Befragung oder Besichtigung informiert werden, nachdem diese erfolgt sind. Indessen erscheint eine Informationspflicht einzig nach einer durchgeführten Abklärung aus heutiger Sicht nicht mehr sachgerecht. Die Standeskommission ist für die Verwaltung und den Verwaltungsbetrieb verantwortlich. Wenn die Staatswirtschaftliche Kommission Abklärungen in der Verwaltung und mit den Amtsleitungen oder Mitarbeitenden durchführt, was sich durchaus auf den Verwaltungsbetrieb auswirken kann, muss die Standeskommission darüber informiert sein. Sie soll daher im Voraus über die Untersuchungen orientiert werden und nicht erst im Nachhinein. Die Orientierung muss allerdings nicht soweit gehen, dass alle Handlungen im Detail darzulegen sind. Aber die Standeskommission als verantwortliches Organ über den Verwaltungsbetrieb muss über den Umstand der Abklärungen, deren Umfang und die hauptsächlichen Inhalte informiert sein.

In Abs. 4 wird unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung eine Grenze gezogen: Die Staatswirtschaftliche Kommission kann auf der Grundlage ihrer Abklärungen Empfehlungen abgeben. Sie kann aber nicht selbständig Massnahmen gegenüber der Standeskommission, der Verwaltung oder den Anstalten anordnen. Handelt es sich jedoch um grundlegende Mängel, kann der Grosse Rat entsprechende gesetzgeberische Schritte für eine Neuregelung einleiten.

Art. 18 Gerichtskommission

Der Aufsichtsauftrag der Gerichtskommission wird heute in Art. 31a GrGR geregelt. Daran wird festgehalten. In Art. 18 GGR wird jedoch der gesetzliche Rahmen für die Kommission und ihre Arbeit gelegt. Eine materielle Änderung im Vergleich zu heute ist damit nicht verbunden.

V. Schlussbestimmungen

Art. 19 Ausführungsrecht

In der üblichen Weise wird der Grosse Rat als zuständig für den Erlass von Ausführungsrecht zum Gesetz bezeichnet. Dies entspricht im Übrigen auch der generellen Regelung von Art. 38 nKV, gemäss welchem der Grosse Rat Verordnungen zum Vollzug kantonalen Gesetze erlässt.

Art. 20 Änderung bestehenden Rechts

Heute wird die Immunität der Mitglieder der Standeskommission, der Gerichte und des Grossen Rates für Äusserungen im Grossen Rat sowie das Verfahren für die Aufhebung der Immunität in Art. 3 EG StPO geregelt. Inhaltlich wird diese Bestimmung als Art. 19 in die neue Verfassung überführt. Im Gesetz über den Grossen Rat ist nur noch festzuhalten, dass die entsprechenden Entscheide endgültig sind (Art. 3 GGR). Weil damit der ganze Inhalt von Art. 3 EG StPO an neue Plätze verteilt wird, kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

Art. 21 Übergangsbestimmung

Die Bestimmung wird nach erfolgtem Vernehmlassungsverfahren festgelegt.

Art. 22 Inkrafttreten

Es ist geplant, das Gesetz über den Grossen Rat und die Änderungen des Geschäftsreglements sowie der Verordnung über die Finanzprüfung und Geschäftsüberwachung zusammen mit den anderen Gesetzen und den zugehörigen Verordnungsanpassungen in Kraft treten zu lassen. Für die Inkraftsetzung ist einheitlich der Grosse Rat zuständig. Geplant ist eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2028.