



KANTON  
APPENZEL AUSSER RHODEN

# ENTWURF FÜR VERNEHMLASSUNGS- VERFAHREN

## Totalrevision Kantonsverfassung

Erläuternder Bericht  
der Standeskommission

Appenzel, ...



# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
1.1 Auftrag .....	1
1.2 Bundesrechtlicher Rahmen für Kantonsverfassungen .....	1
1.3 Grundfunktionen von Verfassungen .....	2
<b>2 Situation in Appenzell I.Rh.</b> .....	<b>2</b>
<b>3 Überprüfung der Verfassung</b> .....	<b>3</b>
3.1 Auftrag des Grossen Rates .....	3
3.2 Festgestellte Mängel .....	3
<b>4 Auf dem Weg zur Totalrevision</b> .....	<b>5</b>
4.1 Auftrag .....	5
4.2 Beschränkung auf Nachführung .....	5
4.3 Volksabstimmung .....	6
4.4 Einsetzung eines Begleitgremiums .....	6
4.5 Vernehmlassung .....	7
4.6 Veranstaltungen .....	7
<b>5 Struktur der neuen Verfassung</b> .....	<b>7</b>
<b>6 Neuerungen</b> .....	<b>9</b>
6.1 Allgemeines .....	9
6.2 Änderungen .....	9
6.3 Finanzkompetenzen .....	10
6.4 Amtszwang .....	11
<b>7 Verschiebung von Inhalten auf die Gesetzesebene</b> .....	<b>12</b>
7.1 Regelungen von geringer Tragweite .....	12
7.2 Neue Gesetze .....	13
7.3 Regelungskompetenzen .....	13
<b>8 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen</b> .....	<b>14</b>
<b>9 Auswirkungen</b> .....	<b>48</b>
9.1 Gesetze .....	48
9.2 Verträge .....	49
9.3 Personalressourcen und Finanzen .....	49

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Auftrag

An der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 haben die Innerrhoder Stimmberechtigten die Ständekommission damit beauftragt, eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten und dem Grossen Rat zur Beratung zu unterbreiten. Die Verfassung soll möglichst der Landsgemeinde 2024 zur Abstimmung vorgelegt werden können. Je nach Entwicklung ist mit Einwilligung des Grossen Rates auch eine Verschiebung auf die Landsgemeinde 2025 möglich.

Die Ständekommission ist ihrem Auftrag nachgekommen und legt hiermit einen Entwurf für eine neue Kantonsverfassung und verschiedene Begleitdokumente vor. Der Entwurf beinhaltet im Wesentlichen eine Nachführung der heutigen rechtlichen und gelebten Situation. Die Inhalte wurden neu gegliedert sowie redaktionell einheitlich gefasst. Bestehende Lücken sollen geschlossen werden. Auf erhebliche strukturelle Änderungen und Neuerungen wurde bewusst verzichtet.

## 1.2 Bundesrechtlicher Rahmen für Kantonsverfassungen

Die Kantone sind souveräne Staatswesen, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101). Sie organisieren sich im Rahmen des Bundesrechts selbständig. Nach Art. 51 BV geben sie sich eine eigene Verfassung. Der Bund schreibt nicht vor, was in einer kantonalen Verfassung zu regeln ist. Die Verfassung muss aber zwingend vom Volk angenommen sein und revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt (Art. 51 Abs. 1 BV). In der Praxis werden in den Kantonen für die Revision der Verfassungen weit tiefere Anteile verlangt als die Mehrheit der Stimmberechtigten. In Appenzell I.Rh. kann jede Einzelperson eine Initiative einreichen, mit welcher eine Teil- oder Totalrevision verlangt wird.

Die Kantonsverfassungen müssen bundesrechtskonform sein. Sie dürfen dem Bundesrecht nicht widersprechen. Dies gilt für das Bundesrecht aller Stufen, sofern es kompetenzgemäss erlassen wurde. In der Erarbeitung von Kantonsverfassungen zu beachten sind also die Bundesverfassung, die Bundesgesetze und die Bundesverordnungen. Ebenfalls zu beachten sind internationale Verträge, die vom Bund abgeschlossen wurden und direkt anwendbar sind, sowie das sogenannte zwingende internationale Recht.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist insofern bindend für die Kantone, als bei einem Erlass von Bestimmungen, deren Anwendung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Vergangenheit verweigert wurde, die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass eine Anwendung auch künftig nicht möglich sein wird. Solche Konstellationen werden regelmässig auch im Rahmen der Überprüfung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung berücksichtigt und führen nicht selten zu einer Verweigerung der Gewährleistung für einzelne Bestimmungen. So wurde beispielsweise die Wahlrechtsbestimmung für das Kantonsparlament in der Schwyzer Verfassung vom 15. Mai 2011 nicht angenommen, weil sie gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts der in Art. 34 BV gewährleisteten Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe widersprach. Die Schwyzer Regelung sah vor, dass der Kantonsrat innerhalb der Wahlkreise nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen bestellt wird. Damit drückte der Verfassungsgeber klar aus, dass der Grundsatz der Verhältniswahl nicht über den ganzen Kanton gilt, sondern nur innerhalb der Wahlkreise, also in den Gemeinden. Eine wahlkreisübergreifende Stimmenausswertung war damit ausgeschlossen.

Die Bundesversammlung beurteilte diese Bestimmung als im Widerspruch zur Bundesgerichtsrechtsprechung zu Art. 34 BV stehend und verweigerte die Gewährleistung. Zu beachten ist allerdings, dass die Gewährleistung durch die Bundesversammlung nicht konstitutiv ist, sondern nur deklaratorisch. Immerhin aber greift das Bundesgericht in Recht, das gewährleistet wurde, nur zurückhaltend ein.

Im Rahmen der Vorgaben des Bundesrechts und der internationalen Verträge sind die Kantone grundsätzlich frei, wie sie ihre Verfassungen gestalten wollen. Sie sollen aber stets den Zweck einer Verfassung im Auge behalten.

### 1.3 Grundfunktionen von Verfassungen

In der Verfassungslehre werden den Kantonsverfassungen häufig folgende Grundfunktionen zugewiesen (Kurt Eichenberger, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, *Revue de Droit Suisse* 1991 II, S. 178ff.; Kurt Nuspliger, ZBI 106, 2005, Bern und Schaffhausen in guter Verfassung, S. 394 f.):

- Regelung der staatlichen Organisation
- Begrenzung der staatlichen Macht samt Machtkontrolle und damit Sicherung der Freiheit der Bevölkerung
- Integration der Individuen in den politischen Prozess
- Ordnungs- und Orientierungsfunktion

Die Verfassung kann sich grundsätzlich darauf beschränken, die unerlässlichen organisatorischen Vorschriften aufzustellen. Alle Kantone gehen indessen deutlich darüber hinaus und machen in ihren Verfassungen Aussagen zu den wichtigsten Staatsaufgaben. Sie sind damit weit mehr als ein blosses Organisationsstatut (Nuspliger, a.a.O.). Eine Beschränkung auf diesen engen Zweck wäre für eine heutige kantonale Grundordnung ungenügend (ebd.).

Die Kantonsverfassungen enthalten in der Regel einleitende Grundsatzbestimmungen, eine Regelung zu den Grundrechten, Bestimmungen zu den politischen Rechten, zu den Staatsaufgaben, zur Behördenorganisation, zur Rechtsetzung, zu den Finanzen, zum Verhältnis von Staat und Kirche und zur Gliederung des Kantonsgebiets.

In allen Kantonen wird das repräsentative System der Staatsorganisation durch umfassende Partizipationsmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft ergänzt. Bürgerinnen und Bürger wählen nicht nur die Mitglieder der Parlamente und der Exekutiven. Sie nehmen oft weitere Wahlen vor und können darüber hinaus mit den Instrumenten der Initiative und des Referendums in vielfältiger Weise auf Gesetze, Finanzbeschlüsse, interkantonale Verträge und weitere Akte des Staats Einfluss nehmen. Das direktdemokratische Instrumentarium ist in den Kantonen viel stärker ausgebaut als auf der Ebene des Bundes. Am weitreichendsten sind die diesbezüglichen Regelungen in den beiden Landsgemeindekantonen Appenzell I.Rh. und Glarus.

## 2 Situation in Appenzell I.Rh.

Die heutige Kantonsverfassung stammt aus dem Jahr 1872. Sie ist damit die älteste im Gebrauch stehende Kantonsverfassung der Schweiz. Seit ihrem Erlass wurde sie an 37 Landsgemeinden revidiert. Während der ersten 80 Jahre ihres Bestehens wurde sie allerdings lediglich viermal revidiert. Seither hat sich der Revisionsrhythmus deutlich erhöht. Die Verfassung wurde 33 weitere Male revidiert, allein in der Zeit seit 2000 19 Mal, also praktisch jedes Jahr. Bereits dieser erhöhte Erneuerungstakt kann als erster Hinweis genommen werden,

dass die Verfassung den heutigen Ansprüchen nicht mehr vollständig zu entsprechen vermöge.

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

### **3 Überprüfung der Verfassung**

#### **3.1 Auftrag des Grossen Rates**

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

#### **3.2 Festgestellte Mängel**

##### **3.2.1 Übersichtlichkeit**

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

Die Praxis, dass in Appenzell I.Rh. Regelungen von Verfassungsrang immer wieder direkt in Gesetzen platziert wurden, wirkt sich jedoch nachteilig auf die Übersichtlichkeit aus. Möchte man sich einen Überblick über die staatliche Grundorganisation und die grundlegenden staatlichen Aufgaben verschaffen, muss man stets neben der Verfassung auch die Sektoralgesetze konsultieren. Die Verfassung erfüllt diesbezüglich ihre Ordnungs- und Orientierungsfunktion nicht genügend. Zumindest die wichtigsten Grundregeln sollten durchwegs in der Verfassung selber enthalten sein.

##### **3.2.2 Redundanzen**

Die Verfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die inzwischen keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Dies gilt exemplarisch für die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Eigentumsfreiheit sowie der Handels-, Verkehrs- und Gewerbefreiheit (Art. 2 und Art. 4 der Kantonsverfassung). Die Bundesverfassung enthält diesbezüglich eine

umfassende und im Vergleich zum Innerrhoder Verfassungsrecht weitergehende und vollständigere Regelung. Den in der Kantonsverfassung enthaltenen, teils nur sehr rudimentären Regelungen zu den Grundrechten kommt heute keine eigenständige Bedeutung mehr zu. Grundsätzlich gelten die entsprechenden Rechte bereits direkt gestützt auf die Bundesregelung. Sie müssen in der Kantonsverfassung nicht mehr genannt werden. Rechtlich kommt der Aufzählung in der Kantonsverfassung keine Bedeutung mehr zu.

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

### 3.2.3 Regelungsdichte

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

### 3.2.4 Inhaltliche Unstimmigkeiten

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

### 3.2.5 Redaktion

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

### 3.2.6 Verständlichkeit

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

### 3.2.7 Funktionen der Verfassung

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

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

### 3.2.8 Gesamtbeurteilung

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

## 4 Auf dem Weg zur Totalrevision

### 4.1 Auftrag

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

### 4.2 Beschränkung auf Nachführung

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

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

### 4.3 Volksabstimmung

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

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

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

Im Prozess der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung hat man sich gemäss dem Auftrag des Soveräns auf die Beseitigung formeller Fehler und Unstimmigkeiten sowie auf das Schliessen von Lücken zur heutigen Praxis oder zur gelebten Verfassungspraxis beschränkt. Die Beschränkung auf eine Nachführung erscheint auch deshalb der richtige Weg, weil die bestehende Verfassung in ihren Grundfesten noch heute inhaltlich trägt und keine äussere Dringlichkeit für grössere Anpassungen besteht. Auf die Vornahme grundlegender materieller Änderungen wurde demgemäss verzichtet. Punktuelle Neuerungen wurden einbezogen, wenn sie mit der Schliessung von Lücken zusammenhängen oder der Nachführung der Verfassung auf einen zeitgemässen Stand dienen.

### 4.4 Einsetzung eines Begleitgremiums

Nach der Abstimmung vom 9. Mai 2021 wurden die Arbeiten für die Vorbereitung der Totalrevision aufgenommen. Es wurde ein erster Vorentwurf erstellt. Wegen der Corona-Pandemie ergaben sich allerdings erhebliche Verzögerungen.

Ende 2021 beschloss die Standeskommission, für die weitere Bearbeitung des Geschäfts ein Begleitgremium einzusetzen, mit welchem die jeweiligen Entwürfe zu diskutieren waren. Diesem Gremium gehörten folgende 22 Personen an:

- Landammann Roland Dähler (Leitung)
- Landammann Roland Inauen
- Landesfähnrich Jakob Signer
- Ratschreiber Markus Dörig
- Evelyne Gmünder, Gerichte
- Marco Seydel, Gerichte
- Hauptmann Bruno Huber, Hauptleutekonferenz
- Hauptmann Wilfried Segmüller, Hauptleutekonferenz
- Bezirksrat Erol Ademi, Bezirksrat Obereg
- Reto Camenisch, Feuerschaugemeinde Appenzell
- Flurin Kunfermann, Schulrätekonferenz
- Walter Wetter, Kirchgemeinden
- Michael Koller, Kantonaler Gewerbeverband
- Eveline Rechsteiner, Kantonaler Gewerbeverband
- Angela Koller, Arbeitnehmervereinigung
- Erich Gollino, Arbeitnehmervereinigung



- Albert Neff, Bauernverband
- Clemens Fässler, Die Mitte AI
- Gido Karges, FDP Appenzell I.Rh.
- Ramazan Taskin, SP Appenzell I.Rh.
- Alfred Langenegger, SVP Appenzell I.Rh.
- Josef Manser, Gruppe für Innerrhoden

Die Arbeitsgruppe traf sich in der ersten Hälfte 2022 zu fünf Sitzungen. An diesen wurden ausgewählte Themen vertieft diskutiert. Weiter wurde der Verfassungsentwurf mit dem Begleitgremium am 10. August 2022 einer vollständigen Lesung unterzogen.

Anträge aus dem Begleitgremium wurden fortwährend von der Standeskommission geprüft. Nach Möglichkeit wurden die Anliegen in der weiteren Arbeit berücksichtigt. Das Begleitgremium erhielt nach jeder Diskussion in der Standeskommission eine Rückmeldung über die Behandlung der Anträge.

#### **4.5 Vernehmlassung**

(...)

#### **4.6 Veranstaltungen**

(...)

### **5 Struktur der neuen Verfassung**

In der Strukturierung der neuen Verfassung orientierte man sich an den Kantonsverfassungen, die in den letzten 20 Jahren in der Schweiz neu geschaffen wurden. Mit dieser Orientierung an bewährten Strukturen kann am besten gewährleistet werden, dass am Schluss des Prozesses ein tragfähiges Grundgerüst zur Verfügung steht, das sich in der Praxis mit einer möglichst grossen Flexibilität weiterentwickeln lässt.

Die Verfassung ist gegliedert in folgende Kapitel:

- A. Allgemeine Bestimmungen
- B. Rechte und Pflichten
- C. Staatliche Organisation
- D. Staatliche Aufgaben
- E. Kantonale Organe
- F. Bezirke und Gemeinden
- G. Finanzen
- H. Kirche und Staat
- I. Änderung der Verfassung
- J. Schlussbestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen enthalten grundlegende Festlegungen, die für den ganzen Kanton gelten. Betroffen ist die Umschreibung des Kantons in seinem Wesen und sein Bezug zur Eidgenossenschaft und den Mitständen. Weiter wird der Grundsatz der Demokratie verankert. Das Kapitel schliesst mit Bestimmungen über das staatliche Handeln.

Die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons geniessen Rechte, haben aber auch Pflichten. Bei den Rechten sind in erster Linie die Grundrechte, das Bürgerrecht und die politischen Rechte zu nennen. Die Pflichten beschränken sich in erster Linie auf die Mitverantwortung für die Gesellschaft und den Staat sowie die Verpflichtung, ein übertragenes Amt anzunehmen. Die Steuerpflicht als wesentliche Leistung der Bevölkerung ergibt sich aus der Regelung der Steuererhebung, die im Finanzkapitel umschrieben wird.

Das Kapitel der staatlichen Organisation legt die Gliederung und die Strukturen im Kanton fest. Weiter werden die grundlegenden Regelungen für die Behördenarbeit gelegt. Da es nicht nur um organisatorische Belange des Kantons, sondern auch um jene der Bezirke und Gemeinden geht, wurde für das Kapitel der Titel «Staatliche Organisation» gewählt und nicht «Kantonale Organisation».

Im Kapitel D. werden die wichtigsten staatlichen Aufgaben umschrieben. Auch hier geht es nicht nur um die Aufgaben, welche der Kanton mit seiner Organisation zu erledigen hat, sondern um alle staatlichen Aufgaben, die im Kanton wahrgenommen werden. Es geht also namentlich auch um Aufgaben, die von den Bezirken, den Schul- und Kirchgemeinden sowie der Feuerschaugemeinde erfüllt werden.

Erst im Kapitel E. geht es um den Kanton im engeren Sinn sowie um seine Organe. Geregelt werden die Grundlagen für die Landsgemeinde, den Grossen Rat, die Standeskommission samt der Verwaltung und die richterlichen Behörden.

Das Kapitel F. befasst sich mit der Organisation und den Aufgaben der Bezirke und Gemeinden. Unter den Begriff der Gemeinden fallen die Bezirke, die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde.

Neu ist das Kapitel G., in welchem wesentliche Grundsätze zu den Finanzen festgehalten werden. Inhaltlich entspricht die Regelung den heutigen Verhältnissen. So gilt im Kanton beispielsweise schon heute die gelebte Praxis, dass ein ausgeglichener Finanzhaushalt anzustreben ist, auch wenn dies gesetzlich nirgends so festgehalten ist. Im Rahmen einer Grundlegung des Finanzrechts gehört eine solche Vorgabe aber in die Verfassung. Ähnlich verhält es sich mit der Staatshaftung. Heute gilt in den Kantonen das Prinzip der Staatshaftung als Standard. Auch im Kanton besteht bereits eine Staatshaftung, allerdings beschränkt auf das Staatspersonal, die Behörden und auf einzelne bundesrechtlich geregelte Bereiche. Der Schritt der Verankerung dieses wichtigen Prinzips bringt daher nur wenig Änderung in der Praxis.

Die Grundsätze des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat werden im Kapitel H. dargestellt. Es handelt sich um die bewusste Zusammenfassung der bisherigen Regelungen zum Thema, die in der heutigen Verfassung an verschiedenen Stellen verstreut platziert sind.

Den Abschluss machen die Kapitel mit den Regelungen über die Änderung der Verfassung und den Regelungen zu Formalien im Zusammenhang mit der Ablösung von der alten durch die neue Verfassung.

## 6 Neuerungen

### 6.1 Allgemeines

Neben der neuen Gliederung und der redaktionellen Neufassung bringt der Verfassungsentwurf weitere Neuerungen, die sich allerdings inhaltlich im Wesentlichen auf die Bereinigung von Unstimmigkeiten beziehen:

- Umschreibung der Stellung als Kanton
- Charakterisierung des Kantons als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat
- Nennung der Grundzüge des staatlichen Handelns
- Anpassungen beim Amtszwang
- Weglassen der Wehrpflicht
- Aufzählung der wichtigsten staatlichen Aufgaben
- Anpassung der Finanzkompetenzen auf der Grundlage der gewachsenen Finanzkraft des Kantons
- Einführung eines Bereichs der eigenständigen Finanzkompetenz des Grossen Rates
- Befreiung von weniger bedeutenden Regelungen und Verlagerung dieser Bestimmungen auf die Gesetzesebene
- Ausführung zu den Grundlagen der Verwaltung
- Genauere Regelung der Aufgaben der Bezirke und Gemeinden
- Verankerung Feuerschaugemeinde
- Grundregelungen zum Finanzhaushalt

Die Neuerungen betreffen in der Hauptsache die Schliessung von Lücken sowie die Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse und die heutigen Anforderungen an eine Verfassung. Inhaltlich bringen diese Anpassungen keine erheblichen materiellen Neuerungen. So wurde beispielsweise eine Regelung für die Feuerschaugemeinde aufgenommen, die schon seit dem 16. Jahrhundert im Kanton eine bedeutende Rolle einnimmt, bisher aber in der Verfassung nirgends genannt wurde. Im Verfassungsentwurf wird diesbezüglich lediglich die heutige Situation abgebildet. Weiter wird die Wehrpflicht aus der Verfassung entfernt. Dieser Bereich ist schon seit langem bundesrechtlich geregelt. Der heutigen Regelung zur Wehrpflicht in der Kantonsverfassung kommt entsprechend keine Bedeutung mehr zu.

### 6.2 Änderungen

Einzelne Nachführungen sind allerdings mit Änderungen verbunden. So bringt es die Anpassung der Finanzkompetenzen an die gestiegene Finanzkraft im Kanton mit sich, dass die bisherigen Kompetenzgrenzen steigen. Es geht allerdings nicht um eine vollständige Neuerung, sondern um einen Prozess, der auch schon bisher etwa alle 10 Jahre vorgenommen wurde. Die letzte Anpassung bei den Finanzkompetenzen wurde 2013 vorgenommen. Bei der Festlegung der neuen Grenzen wurde mitberücksichtigt, dass noch einige Jahre vergehen werden, bis die neue Verfassung in Kraft treten kann.

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

Auf tiefgreifende strukturelle Änderungen hat man bewusst verzichtet. Solche Anliegen sollen, wenn sie tatsächlich von einer breiten Bevölkerungsschicht getragen werden, im Rah-

men von Teilrevisionen separat aufgenommen und umgesetzt werden. Dieses Vorgehen entspricht dem Auftrag von Grosse Rat und Landsgemeinde für die Erarbeitung der neuen Verfassung. Mit ihm ist auch besser gewährleistet, dass die Stimmbevölkerung ihre Entscheide bezogen auf ein bestimmtes, begrenztes Sachthema fällen kann.

Auf die beiden Neuerungen im Bereich der Finanzkompetenzen und des Amtszwangs wird nachgehend eingegangen.

### 6.3 Finanzkompetenzen

Nach Art. 7<sup>ter</sup> KV unterliegen freie Beschlüsse des Grossen Rates über einmalige Ausgaben ab Fr. 1 Mio. oder wiederkehrende Leistungen von wenigstens Fr. 250'000.-- dem obligatorischen Referendum. Solche Ausgaben sind in jedem Fall der Landsgemeinde zu unterbreiten. Bis zu einem einmaligen Betrag von Fr. 500'000.-- oder einem wiederkehrenden Betrag von wenigstens Fr. 125'000.-- entscheidet die Standeskommission. Zwischen diesen beiden in der Verfassung festgehaltenen Grenzen ist der Grosse Rat zuständig. Seine Entscheide in diesem Bereich unterliegen jedoch dem fakultativen Referendum. Mit 200 Unterschriften kann innert 30 Tagen ein Entscheid der Landsgemeinde verlangt werden.

Heutige Finanzzuständigkeit

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

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

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

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

## Künftige Finanzzuständigkeit gemäss Entwurf Kantonsverfassung

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

Die Standeskommission ist der Überzeugung, dass damit wieder eine zeitgemässe und austarierte Finanzordnung zur Verfügung steht, welche der markant gestiegenen Finanzkraft des Kantons Rechnung trägt.

#### 6.4 Amtszwang

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

In der Praxis hat der Amtszwang bei Kommissionen, zumindest in den letzten Jahren, deutlich an Bedeutung verloren. Das Wahlorgan nahm Rücktritte häufig ohne Prüfung der Frage, ob die fragliche Person noch dem Amtszwang unterstand, entgegen und sorgte für eine Nachfolge, die bereit war, das Amt zu übernehmen. Diese Praxis erscheint zum einen richtig, weil das Wahlorgan schon seit jeher eine Entlassung aus der Amtspflicht beschliessen konnte (für die Landsgemeinde, die Bezirks-, Schul- und Kirchgemeinden sowie die Dunke siehe Art. 6 der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014, VLGV, GS 160.410). Zum anderen wäre ein zwangsweiser Verbleib in einer Fachkommission der Sache in der Regel wenig förderlich. Schliesslich verhält es sich bei den Kommissionen so, dass zunehmend ausserkantonale Personen zugezogen werden, bei denen ein kantonaler Amtszwang ohnehin nicht greift.

Bei den übrigen Ämtern, insbesondere bei den direkt durch die Stimmberechtigten zu besetzenden Ämtern, kam es demgegenüber in jüngerer Zeit immer wieder zu Diskussionen über den Amtszwang.

Die Standeskommission schlägt vor, den Amtszwang auf Volkswahlen zu beschränken. Diskutiert wurde auch die Möglichkeit, bei Ämtern, die mit einem erheblichen Pensum verbunden sind, ebenfalls auf den Amtszwang zu verzichten, beispielsweise für die Standeskommission, bei welcher das Mandat ein Hauptamt ist. Die Standeskommission möchte jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen auch für alle von der Landsgemeinde bestellten Ämter, also für die Standeskommission, das Kantonsgericht und den Ständerat, keine Ausnahme

vom Amtszwang vornehmen. Zum einen ist bei diesen Ämtern die Wahrscheinlichkeit verschwindend klein, dass jemand gegen den erklärten Willen ins Amt gewählt und dort bestätigt wird. Zum anderen wäre die Befreiung dieser Ämter eine erhebliche materielle Änderung.

Im Weiteren soll der heute für acht Jahre geltende Amtszwang auf vier Jahre verkürzt werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass sich die Frage des Amtszwangs fast ausschliesslich bei einer Wahl in ein Amt stellt und kaum je bei Amtsverlängerungen. Die Verkürzung auf vier Jahre dürfte daher kaum praktische Auswirkungen haben. Ein nur noch vierjähriger Amtszwang wird aber voraussichtlich von betroffenen Personen und von der Gesellschaft eher akzeptiert werden als der heutige Amtszwang mit acht Jahren.

Weiter hat sich in der Praxis gezeigt, dass Fälle auftreten können, in denen eine Übernahme grösserer Ämter für bestimmte Menschen aus persönlichen Gründen unzumutbar wäre. Zu denken ist insbesondere an gesundheitliche Probleme, übermässige Belastungen im privaten Bereich oder persönliche Schicksalsschläge. Die Standeskommission möchte dem mit der Möglichkeit einer Befreiung aus wichtigem Grund Rechnung tragen.

## 7 Verschiebung von Inhalten auf die Gesetzesebene

### 7.1 Regelungen von geringer Tragweite

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

- sich der Grosse Rat fünfmal pro Jahr trifft (Art. 23 Abs. 1 KV);
- sich der Grosse Rat ausserordentlich versammelt, wenn dies die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates oder die Standeskommission für notwendig erachten oder wenn 10 Mitglieder des Grossen Rates dies verlangen (Art. 23 Abs. 2 KV);
- die Einberufung des Grossen Rates zur ersten Sitzung einer neuen Amtsdauer durch die Standeskommission vorgenommen wird (Art. 24 Abs. 2 KV);
- die erste Sitzung bis zur Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten durch das älteste Ratsmitglied geführt wird (Art. 24 Abs. 2 KV).

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

Dass Regelungen von eher geringerer Tragweite überhaupt in erheblicher Zahl Eingang in die Verfassung gefunden haben, hängt in erster Linie damit zusammen, dass bisher für die fraglichen Bereiche keine Gesetze bestanden, die sich für eine Platzierung geeignet hätten. Wegen des Fehlens geeigneter Gesetzesgefässe wurden schliesslich im Rahmen von Teilrevisionen der Kantonsverfassung neben grundlegenden Neuerungen oft auch vereinzelte weniger bedeutende Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen. Insbesondere das Fehlen eines kantonalen Staatsorganisationsgesetzes führte dazu, dass viele organisatorische

Bestimmungen im Zusammenhang mit Teilrevisionen der Kantonsverfassung in diese aufgenommen wurden, obschon sie von ihrer Bedeutung her eigentlich in ein Gesetz gehören. Zudem waren die Teilrevisionen kaum je so umfangreich, dass sich die Schaffung eines neuen Gesetzes nachgerade aufdrängte.

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

## 7.2 Neue Gesetze

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

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

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

## 7.3 Regelungskompetenzen

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

- Initiativverfahren (Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 7 KV)
- Referendumsverfahren (Art. 7<sup>ter</sup> Abs. 5 KV)
- Geschäftsreglement Grosser Rat (Art. 24 Abs. 3 KV)
- Behördenrecht (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Verwaltungsorganisation (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Gebührenwesen (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Personalrecht (Art. 29 Abs. 1 KV)
- Versicherungskasse (Art. 29 Abs. 1 KV)

Zwar bestehen für diese Bereiche einzelne Grundsatzbestimmungen in der Verfassung, der Gestaltungs- und Regelungsspielraum für den Grossen Rat ist bei diesen Themen aber

überaus gross. Dieser zeigt sich beispielhaft beim Personalrecht, wo der Grosse Rat praktisch alle personalrechtlichen Fragen selbständig regeln kann. Diese weitreichende Regelungsdelegation an den Grossen Rat war früher durchaus vertretbar, da nur wenige Leute dem kantonalen Personalrecht unterstanden und lediglich eine rudimentäre Regelung nötig war. Heute arbeiten in der Verwaltung des Kantons rund 250 Mitarbeitende. Das derzeitige Personalrecht weist zudem eine Intensität auf, die erheblich in die Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden eingreift. Es enthält Regelungen, die nach heutigem Rechtsverständnis in einem Gesetz festgehalten sein sollten.

Die Verfassung enthält zudem für die Standeskommission noch die unmittelbare Kompetenz zur umfassenden Regelung des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts (Art. 30 Abs. 6 KV). Diese Thematik wird heute praktisch abschliessend durch den Bund geregelt.

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

## 8 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Soweit dies für das Verständnis notwendig ist, wird im Folgenden die Nennung von Artikeln der heutigen Verfassung mit dem Kürzel KV versehen, Verweise auf den Entwurf für die neue Verfassung mit der Abkürzung nKV.

### A. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Kanton

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

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

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

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

Als eigenständiges und selbstbewusstes Staatswesen ist der Kanton ein Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zusammen mit den anderen Ständen bildet er den Bund. Als Teil dieses Ganzen arbeitet Appenzell I.Rh. sowohl mit dem Bund als auch mit den Mitständen



eng zusammen. Nur im gemeinsamen, konstruktiven Zusammenwirken entsteht der Boden, auf dem eine prosperierende Entwicklung des Bundes und seiner Teile möglich wird und gefördert werden kann.

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

## Art. 2 Staatsgewalt

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

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

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

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

## Art. 3 Staatliches Handeln

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

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

Neben dem Legalitätsprinzip ist insbesondere das Handeln im öffentlichen Interesse ein unverzichtbares staatliches Prinzip. Der Grundsatz bindet insbesondere die Behörden. In der Praxis ist jedoch zu beachten, dass die Festlegung des öffentlichen Interessens bisweilen

mit einem erheblichen Ermessensspielraum verbunden sein kann. So lässt sich oftmals nicht einzig aufgrund einer Einzelhandlung feststellen, ob diese im öffentlichen Interesse liegt. Häufig ergibt sich das öffentliche Interesse aus einer langfristigen Prognose oder Zielsetzung.

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

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

#### Art. 4 Leitlinien staatlichen Handelns

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

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

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

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

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

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

#### B. Rechte und Pflichten

##### B.1 Allgemeine Rechte und Pflichten

#### Art. 5 Grundrechte

Grundrechte sind die von der Verfassung und von internationalen Menschenrechtskonventionen gewährleisteten grundlegenden Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat (Häfelein/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich 2020,

Rz 205). Die Grundrechte schützen elementare Rechte des Individuums vor Eingriffen des Staats.

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

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

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

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

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

#### Art. 6 Bürgerrecht

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

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

#### Art. 7 Mitverantwortung

Mit dieser Bestimmung wird daran erinnert, dass nicht nur der Staat und die Gemeinschaft gegenüber jeder und jedem Einzelnen Verpflichtungen hat, sondern auch die oder der Einzelne gegenüber der Gemeinschaft und dem Staat. Jede Person sollte nach ihren Kräften

und Fähigkeiten Verantwortung für die Gemeinschaft und den Staat übernehmen. Weiter soll jede Einzelperson selbstverantwortlich handeln.

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

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

## Art. 8 Amtszwang

Der Amtszwang soll auf Mandate beschränkt werden, welche der Volkswahl unterliegen. Auf einen Amtszwang für Kommissionen, die von Behörden eingesetzt werden, wird verzichtet. Weiter soll der Amtszwang auf vier Jahre verkürzt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich Diskussionen um den Amtszwang fast ausschliesslich bei der Wahl in ein neues Amt ergeben und kaum mehr bei den Amtsverlängerungen. Viele Gewählte sind bereit, ein Amt nach erfolgter Wahl für eine gewisse Dauer auszuüben, auch ohne dass dafür ein ständiger staatlicher Zwang besteht.

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

In der Praxis bietet namentlich die Besetzung von Kommissionen in Korporationen oder Flurgenossenschaften immer wieder Probleme. Die Standeskommission kann sich vorstellen, hierfür Lösungen zu suchen. Allerdings wäre eine solche Regelung nicht in der Verfassung vorzunehmen, sondern gegebenenfalls auf der Gesetzesebene. Die Standeskommission ist bereit, ein entsprechendes Anliegen der zuständigen Behörden dieser Körperschaften und Organisationen im Rahmen einer nächsten Gesetzesrevision zu prüfen.

## B.2 Politische Rechte

### Art. 9 Stimmrecht

Die Bestimmung entspricht der heutigen Regelung in Art. 16 KV. Es ergeben sich lediglich redaktionelle Anpassungen.

### Art. 10 Wahlrecht

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

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

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

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

#### Art. 11 und 12 Initiativrecht in kantonalen Angelegenheiten und Verfahren

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

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

### C. Staatliche Organisation

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

#### C.1 Gliederung

##### Art. 13 Kantonale Gliederung

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

Mit Abs. 4 wird daran erinnert, dass zum Kanton noch weitere Körperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts zählen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang namentlich die Gebiets- und Waldkorporationen, die Gemeinmerker, die Rhoden und die Flurgenossenschaften. Diese Gemeinschaften werden allerdings in der Verfassung nicht näher geregelt. Es geht mit der Bestimmung eher um die Vollständigkeit des Bilds.

##### Art. 14 Hauptort

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

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

## Art. 15 Fusionen

Die Grundbestimmungen aus dem Gesetz über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden vom 29. April 2012 (Fusionsgesetz, FusG, GS 175.600) werden in die Verfassung überführt. Es handelt sich um grundlegende Regelungen von Verfassungsrang.

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

### C.2 Behörden

## Art. 16 Amtsperioden

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

Heute können die Bezirke für ihre Behörden, Kommissionen und Vertretungen Amtsperioden von bis zu vier Jahren einrichten. Da die Bezirke, welche bereits eine längere Amtsperiode eingeführt haben, damit gute Erfahrungen gemacht haben, und weil die Vertretungen der Schul- und Kirchgemeinden sowie der Feuerschaugemeinde in der Begleitgruppe für ihre Körperschaften die gleiche Möglichkeit wünschen, wird eine entsprechende Erweiterung vorgenommen. Die Einführung dieser Möglichkeit bedeutet nicht, dass die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde etwas machen müssten. Sie erhalten lediglich die Möglichkeit zur Einführung von bis zu vier Jahre dauernden Amtsperioden. Die Einführung muss mit einer Anpassung des Bezirks- oder Gemeindereglements vorgenommen werden. Sie liegt also in den Händen der Stimmberechtigten.

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

Eine weitere Ausnahme von der einjährigen Amtsperiode besteht für die Mitglieder des Grossen Rates, die jeweils für vier Jahre gewählt werden (Art. 34 nKV).

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

## Art. 17 Persönliche Unvereinbarkeit

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

## Art. 18 Unvereinbarkeit von Ämtern

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

### Situation heute

	Standeskommission	Gerichte / Vermittler	Grosser Rat	Bezirksrat	Schul- / Kirchenrat	Feuerschau
Standeskommission		X	X	X	X	
Gerichte / Vermittler	X	(X)	X	X		
Grosser Rat	X	X				
Bezirksrat	X	X			X	
Schul- / Kirchenrat	X			X		
Feuerschau						

Möglich ist schon heute die Kombination von Vermittleramt einerseits und Schul- oder Kirchenrat oder Feuerschaukommission andererseits.

### Situation künftig

	Standeskommission	Gerichte / Vermittler	Grosser Rat	Bezirksrat	Schul- / Kirchenrat	Feuerschau
Standeskommission		X	X	X	X	X
Gerichte / Vermittler	X	(X)	X	X	X	X
Grosser Rat	X	X				
Bezirksrat	X	X			X	X
Schul- / Kirchenrat	X	X		X		
Feuerschau	X	X		X		

Die Kombination von Vermittleramt und Schul- oder Kirchenrat oder Feuerschaukommission bleibt weiterhin möglich.

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

## Art. 19 Immunität

Nach Art. 3 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000) werden die Mitglieder des Grossen Rates, der Standeskommission und der Gerichte für Äusserungen im Grossen Rat nur dann strafrechtlich verfolgt, wenn zwei Drittel des Grossen Rates dazu eine einzelfallbezogene Ermächtigung erteilen. Der betreffende Personenkreis geniesst grundsätzlich Straffreiheit, auch wenn mit einer Äusserung ein Straftatbestand erfüllt wird, etwa wenn damit die Ehre einer Person oder eine

Geheimnispflicht verletzt wird. Die pauschale Strafbefreiung in diesem Bereich ist von so hohem Gewicht, dass sie neu in der Kantonsverfassung verankert wird. Eine materielle Änderung ist mit ihr nicht verbunden.

#### Art. 20 Information

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

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

#### D. Staatliche Aufgaben

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

#### Art. 21 Grundsatz

Mit dieser Bestimmung werden die wichtigsten Aufgaben des Staats umrissen.

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

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

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

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

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



## Art. 22 Kantonsaufgaben

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

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

Abs. 2 hält fest, dass der Kanton für die Erfüllung seiner Aufgaben Anstalten schaffen kann oder sich an solchen beteiligen kann. Die heutigen kantonalen Anstalten sind die Kantonbank, die Kantonale Versicherungskasse, die Familienausgleichskasse und das Gesundheitszentrum Appenzell. Das interkantonale Labor in Schaffhausen kann als Beispiel für eine ausserkantonale Anstalt gelten, an welcher der Kanton beteiligt ist. Die Bestimmung bringt also im Vergleich zu heute keine Neuerung.

## Art. 23 Vollzug

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

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

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

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

Die Delegation von Aufgaben an ausserkantonale Körperschaften und Beauftragte umfasst im Regelfall Vollzugsaufgaben. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass der Kanton gewisse Teilbereiche einer Aufgabe einer ausserkantonalen Körperschaft, einer Anstalt oder Privaten zur vollständigen Erfüllung überlässt. Dies ist insbesondere denkbar bei Aufgaben, die in der Hauptsache ausserkantonale wahrgenommen werden, beispielsweise die Abfallverbrennung. Die Übertragung von Teilaufgaben an ausserkantonale Körperschaften und Anstalten sowie an Private ist allerdings auf untergeordnete Belange beschränkt. So ist es beispielsweise nicht möglich, dass ausserkantonale Organe oder Personen einseitig Erlasse mit erheblichen Eingriffen in die Rechtsstellung der Einzelnen schaffen. Die Regelungsbefugnisse, die mit der Übertragung einer bestimmten Aufgabe verbunden sind, beschränken sich im Wesentlichen auf die Festlegung technischer Aspekte. Sind im Zusammenhang mit einer ausgelagerten Aufgabe erhebliche Rechte oder Pflichten zu regeln, ist dafür ein Gesetz zu schaffen oder das Erforderliche in einer interkantonalen Vereinbarung zu regeln.

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

Die Aufsicht des Kantons über den Vollzug durch die Bezirke oder Gemeinden braucht im Zusammenhang mit der Regelung zum Vollzug nicht eigens genannt zu werden, da sie diesen gegenüber nach Art. 41 und Art. 45 nKV generell gilt.

#### Art. 24 Rechtsetzung

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

Auf der kantonalen Ebene besteht grundsätzlich eine dreigliedrige Gesetzgebungsorganisation. Die Landsgemeinde erlässt die Verfassung und die kantonalen Gesetze. Der Grosse Rat hat in bestimmten Bereichen eine eigenständige Rechtsetzungsbefugnis (siehe Art. 37 nKV). Er nimmt zudem im Rahmen der delegierten Rechtsetzung eine bedeutende Rolle ein. Viele kantonale Gesetze übertragen den Erlass von Ausführungsrecht dem Grossen Rat. Dieser regelt das Erforderliche mit grossrätlichen Verordnungen.

Die Rechtsetzungsbefugnis der Standeskommission ergibt sich im Wesentlichen aus ihren verfassungsmässigen Aufgaben und aus Delegationen in Gesetzen und Verordnungen. Für die Regelung technischer Belange oder für die Festlegung von Zuständigkeiten in der Verwaltung kommt der Rechtsetzung der Standeskommission in der Praxis eine erhebliche Bedeutung zu.

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

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

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

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

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

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

#### Art. 25 Vernehmlassungsverfahren

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

Die Pflicht nach Art. 25 nKV, bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben Vernehmlassungen vorzunehmen, trifft alle Körperschaften. Sie ist daher sowohl durch den Kanton als auch durch die Bezirke und die Gemeinden zu beachten.

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

## E. Kantonale Organe

### E.1 Landsgemeinde

#### Art. 26 Organisatorisches

Nach Art. 19 Abs. 1 KV ist die Landsgemeinde die oberste Behörde des Landes. Da im heutigen Sprachgebrauch eine Versammlung nicht mehr als Behörde empfunden wird, hält Art. 26 Abs. 1 nKV fest, dass die Landsgemeinde das oberste politische Organ des Kantons ist. Inhaltlich ergibt sich damit keine Änderung zu den heutigen Verhältnissen.

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

Die Landsgemeinde findet traditionell am letzten Sonntag im April statt. Zu einer ordentlichen Verschiebung kommt es, wenn an diesem Tag Ostern sind. Das Staatsorganisationsgesetz regelt für diesen Fall die Folgen: Die Landsgemeinde findet dann ausnahmsweise am ersten Sonntag im Mai statt. Ausserordentliche Verschiebungen aus höheren Gründen, wie sie während der Corona-Pandemie zur Diskussion standen, fallen unter die Regelung nach Art. 42 Abs. 3 nKV, gemäss welcher die Standeskommission zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Abwehr von Notständen und nicht wiedergutzumachenden Schäden das Notwendige anordnen kann. Bei Katastrophen oder Pandemien kann die Standeskommission gestützt auf diese Notstandsregelung eine Verschiebung der Landsgemeinde beschliessen.

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

Für die Organisation und Durchführung der Landsgemeinde ist wie bisher die Standeskommission zuständig. Sie trifft ohne besondere Aufforderung durch den Grossen Rat oder andere Organe die notwendigen Vorbereitungen für die Abwicklung der Landsgemeinden am letzten Sonntag im April. Der Grosse Rat ist aber für die Geschäftsordnung der Landsgemeinde zuständig (Art. 35 Abs. 4 nKV).

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

Nicht verwechselt werden dürfen die ausserordentlichen Landsgemeinden mit dem Fall, in welchem eine ordentliche Landsgemeinde aufgrund höherer Gewalt verschoben werden muss. In dieser zweiten Konstellation handelt es sich um eine verschobene ordentliche Landsgemeinde, nicht um eine ausserordentliche Landsgemeinde. Dies hat Auswirkungen auf die Zuständigkeit für die Anordnung der Landsgemeinde: Während ausserordentliche

Landsgemeinden durch den Grossen Rat anberaumt werden, ist für die zeitliche Verschiebung einer Landsgemeinde in Notlagen die Standeskommission zuständig.

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

#### Art. 27 Sachgeschäfte

Die Landsgemeinde nimmt zum einen Wahlen vor, zum anderen entscheidet sie über Sachgeschäfte. Als Sachgeschäfte gelten namentlich die Gegenstände nach Art. 28 und Art. 29 nKV, also der Erlass oder die Änderung der Verfassung oder von Gesetzen sowie Finanzbeschlüssen. Zusätzlich entscheidet die Landsgemeinde jeweils im Sinne eines Sachgeschäfts über Anträge zum Traktandum «Bericht über die kantonalen Amtsverwaltungen».

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

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

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

#### Art. 28 Gesetzgebung

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

#### Art. 29 Ausgaben

Die heutige Regelung zu den Ausgabenkompetenzen wird unter Anpassung der Ausgaben Grenzen übernommen. Die Landsgemeinde soll künftig für einmalige freie Ausgaben von über Fr. 2 Mio. zuständig sein. Daraus ergibt sich eine Zuständigkeit für wiederkehrende freie Ausgaben mit einem Umfang von über Fr. 500'000.--. Für die Begründung der vorgeschlagenen Anpassung der Grenzwerte siehe Kapitel 6.3.

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

Im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts für ein Ambulantes Versorgungszentrum Plus stellte sich die Fragen, ob die Kreditgewährung durch die Landsgemeinde neben der Ermächtigung auch den Auftrag enthält, das Bauwerk zu erstellen. Diese Frage wird mit Art. 29 Abs. 2 nKV geklärt. Auch künftig soll beim Abbruch eines

durch die Landsgemeinde genehmigten Projekts ein Landsgemeindeentscheid zur Rücknahme des Auftrags erforderlich sein.

#### Art. 30 Wahl Standeskommission

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

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

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

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

#### Art. 31 Wahl Kantonsgericht

Auch künftig soll die Landsgemeinde 12 Kantonsrichterinnen und -richter sowie eine Präsidentin oder einen Präsidenten wählen. Verzichtet werden soll demgegenüber auf die heutige Regelung, dass jeder Bezirk im Kantonsgericht vertreten sein soll. Bei der Wahl ins Kantonsgericht kommt dem Wohnsitz der gewählten Person an sich keine Bedeutung zu. Zudem hat es die Landsgemeinde selber in der Hand, im Bedarfsfall für eine regionale Verteilung zu sorgen.

#### Art. 32 Wahl Ständerat

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

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

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

## E.2 Grosser Rat

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

### Art. 33 Sitze

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

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

### Art. 34 Wahlen für den Grossen Rat

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

Das Bundesgericht hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit Majorzwahlen für Kantonsparlamente befasst. Es hat festgestellt, dass die Kantone für diese Wahlen grundsätzlich zwischen dem Proporz- und dem Majorzwahlssystem wählen können. Es hat in seiner Rechtsprechung aber gleichzeitig ein überaus grosses Gewicht auf das Prinzip der Erfolgswertgleichheit gelegt. Gemäss diesem Prinzip sollen grundsätzlich alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Gewichtslose Stimmen, die sich aus der Anwendung eines Wahlsystems ergeben, sind möglichst zu vermeiden. Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ist ausgerichtet auf Proporzwahlen und kann in Systemen mit Majorzwahlen naturgemäss nur ungenügend berücksichtigt werden. So ist es bei Majorzwahlen systembedingt, dass - bezogen auf die jeweilige Einzelabstimmung - die Stimmen der in der Wahl Unterliegenden nicht zählen und gewichtslos bleiben.

In einer Entscheidung zu den Kantonsratswahlen im Kanton Appenzell A.Rh. (BGE 140 I 394) hat das Bundesgericht festgestellt, dass das Majorzwahlssystem für kantonale Parlamentswahlen im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit nicht optimal ist. Es verlangte, dass Majorzwahlen nur zu tolerieren seien, wenn die Vorteile, die mit einem Majorzsystem verbunden sind, im jeweiligen Kontext grösser sein müssen als die Nachteile. In der neusten Entscheidung zur Sache, bei welcher es um die Majorzwahlen im Kanton Graubünden ging (BGE 145 I 259),

hat das Bundesgericht die Rechtsprechung nochmals verschärft und sich auf den Standpunkt gestellt, dass Majorzwahlen nur noch möglich sein sollen, wenn die Persönlichkeitswahl im Vordergrund steht und die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid von untergeordneter Bedeutung ist. Es stellte fest, dass sich die Nähe zwischen Wählenden einerseits und Kandidatinnen und Kandidaten andererseits mit steigender Sitzzahl pro Wahlkreis zusehends verliere. Das Gericht sah die Grenze, unterhalb welcher noch von einer Persönlichkeitswahl ausgegangen werden könne, grundsätzlich bei fünf Mandaten pro Wahlkreis und bei 7'000 Personen pro Wahlkreis.

Bezüglich der Frage, ob zwischen den Wählenden und den kandidierenden Personen eine bestimmte Nähe besteht, ist die Anzahl der Kandidierenden wenig aussagekräftig. Massgeblich ist vielmehr die Grösse des Wahlkreises. Umfasst der Wahlkreis 100'000 Personen, dürfte die Distanz zwischen Wählerschaft und Kandidierenden grösser sein als bei einem Wahlkreis mit 5'000 Personen, ungeachtet des Umstands, ob im Wahlkreis weniger als fünf Personen oder mehr zu wählen sind. In den beiden grössten Wahlkreisen in Appenzell I.Rh. mit je 6'000 Einwohnerinnen und Einwohnern kennt man sich noch heute in hohem Masse. Dies gilt, auch wenn in den beiden Wahlkreisen je 18 Grossrätinnen und Grossräte zu wählen sind.

Die grössten Wahlkreise in Appenzell I.Rh. sind die Bezirke Appenzell und Schwende-Rüte mit einer Bevölkerung von je rund 6'000 Personen. In beiden Bezirken sind derzeit 18 Sitze zu besetzen. Die Zahl der Sitze liegt zwar deutlich über der Schwelle von fünf Mandaten pro Wahlkreis. Zu berücksichtigen ist hierbei aber, dass in Appenzell I.Rh., gemessen an der Bevölkerungszahl im Jahr 2019, pro 324 Personen ein Parlamentssitz zu vergeben ist. In Zürich sind dies 8'450 Personen, in St.Gallen 4'233 Personen, im Thurgau 2'192 Personen, in Graubünden 1'653 Personen und in Appenzell A.Rh. 850 Personen. Dass in Appenzell I.Rh. pro 324 Personen ein Sitz zu vergeben ist, deutet auf eine wesentlich grössere Nähe zwischen Wählenden und den jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten hin, als wenn, wie in Graubünden auf 1'653 Personen oder in Zürich pro 8'450 Personen ein Mandat kommt.

Die Verhältnisse in den noch heute ländlich und dörflich geprägten Innerrhoder Bezirken sind vergleichsweise übersichtlich. Die Verbundenheit unter der Bevölkerung ist deutlich grösser als in städtischen Gebieten und in Agglomerationen. Der persönliche Bezug zu den Kandidierenden und deren persönliche Bekanntheit ist selbst in den beiden bevölkerungsmässig grössten Bezirken weitaus höher, als dies in grösseren Kantonen der Fall ist.

Weiter kommt den Parteien in der Innerrhoder Politik keine tragende Rolle zu. In vielen Fällen treten Personen erst im Hinblick auf eine Wahl, für welche sie sich zur Verfügung stellen, einer Partei oder einem Verband bei. Für die Wählenden stehen mithin kaum je Parteivertreterinnen und -vertreter zur Wahl, sondern Personen, die man kennt und darum wählt, weil man sich von ihnen im Parlament gut repräsentiert fühlt.

Der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates an den Bezirksgemeinden im Majorzwahlverfahren kommt eine grosse Bedeutung zu. Sie gehört zur Tradition und zur Identität von Appenzell I.Rh.

Der Entscheid für Majorzwahlen und die Organisation der Wahlen liegen zudem in der Autonomie der Bezirke. Diese sollte nicht ohne Not eingeschränkt werden.

Die Standeskommission ist überzeugt, dass an den Majorzwahlen für die Mitglieder des Grossen Rates festgehalten werden kann und dass daran weiterhin festgehalten werden soll. Um aber auf allfällige Entwicklungen in diesem Bereich reagieren zu können und um für die Gewährleistung der Regelung durch die Bundesversammlung gute Verhältnisse zu schaffen,



soll in der Verfassung die Möglichkeit erwähnt werden, dass auf der Gesetzesebene bei Bedarf Unterwahlkreise gebildet werden können. Im Falle des Bezirks Schwende-Rüte wäre es beispielsweise denkbar, die bisherigen Bezirke als Wahlkreise zu bezeichnen. Für einen solchen Entscheid wäre aber zwingend eine neue Regelung in einem Gesetz und damit ein Landsgemeindebeschluss erforderlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das vorgeschlagene Wahlverfahren im Kanton Appenzell I.Rh. mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar ist, weil die Wahlkreise über grosse Autonomie verfügen, eine geringe Bevölkerungszahl aufweisen, den Parteien ein relativ geringer Stellenwert zukommt und die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer Partei eine untergeordnete Bedeutung hat. Die Kandidatinnen und Kandidaten sind in ihren Wahlkreisen verwurzelt und den Wählerinnen und Wählern persönlich bekannt. Sie werden als Persönlichkeiten gewählt. Von grosser Bedeutung sind die insgesamt kleinräumigen Verhältnisse im Kanton Appenzell I.Rh. und die identitätsstiftende Bedeutung der Versammlungsdemokratie auf den Ebenen des Kantons und der Bezirke. Die Erwägungen des Bundesgerichts zur Zahl der Mandate in den Wahlkreisen und zur Grösse der Wahlkreise in anderen Kantonen können nicht ohne weiteres auf die Situation in Appenzell I.Rh. übertragen werden. Massgebend sind die konkreten Verhältnisse im Kanton.

#### Art. 35 Landsgemeindegeschäfte

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

#### Art. 36 Vereinbarungen

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

In der Praxis zur heutigen Regelung haben sich in der Vergangenheit verschiedentlich Umsetzungsfragen ergeben, insbesondere in der Abgrenzung der Zuständigkeit von Grosse Rat und Standeskommission. Dieser Umstand wird zum Anlass genommen, die Bestimmung zu konkretisieren. Zunächst wird nun ausdrücklich festgelegt, dass die Zuständigkeit des Grossen Rates für rechtsetzende Vereinbarungen gilt. Sodann wird für den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen eine neue Verfassungsbestimmung geschaffen (Art. 44 nKV).

Die heutige Zuständigkeitsregelung für den Grossen Rat wird insofern erweitert, als auch internationale Verträge einbezogen werden. Die Kantone dürfen von Bundesrechts wegen in

engen Grenzen mit ausländischen Körperschaften Verträge abschliessen. Soweit es sich dabei um Verträge mit rechtsetzendem Charakter handelt, soll - gleich wie im interkantonalen Verhältnis - der Grosse Rat zuständig sein. Derzeit kennt Appenzell I.Rh. allerdings keine solchen internationalen Verträge auf kantonaler Ebene.

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

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

#### Art. 37 Regelungsbefugnisse

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

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

Nicht mehr vorgesehen ist, dass der Grosse Rat für gewisse Sachbereiche die Rechtsetzung gesamthaft vornimmt. Dies war bisher beispielsweise für das Personalrecht, die Regelung der Verwaltungsorganisation oder der Gebührenerhebung der Fall. Nach heutigem Rechtsverständnis müssen zumindest die Grundsätze für diese Bereiche in einem von den Stimmberechtigten verabschiedeten Gesetz festgelegt werden. Die weitere Regelung kann dann gesetzlich dem Grossen Rat übertragen werden, wobei dieser Teilbereiche wiederum der Standeskommission zur Regelung überlassen kann. Diese Neustrukturierung mit der Umlagerung grundlegender Bestimmungen auf die Gesetzesebene soll im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung vorgenommen werden (siehe dazu Kapitel 7).

## Art. 38 Finanzen

Wie bereits in Kapitel 6.3 beschrieben, wird das System der Finanzzuständigkeit angepasst. Zum einen werden die Kompetenzgrenzen aufgrund der erheblich gestiegenen Finanzkraft des Kantons angehoben. Zum anderen wird dem Grossen Rat ein Bereich zur abschliessenden Entscheidung zugewiesen. Damit wird ein bisheriger struktureller Mangel behoben.

## Art. 39 Wahlen

Die heutige Zuständigkeit des Grossen Rates für Wahlen wird inhaltlich übernommen.

Der Auftrag, für das Bezirksgerichtspräsidium die Anstellungsbedingungen zu regeln, wird ins Gerichtsorganisationsgesetz verlagert, wo gleichzeitig die Grundsätze für die Anstellung der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten festgelegt werden. Dieses Vorgehen entspricht der Neustrukturierung der Regelungszuständigkeit des Grossen Rates, wie sie in der Anmerkung zu Art. 37 nKV beschrieben wird.

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

## Art. 40 Entscheidbefugnisse

Der Grosse Rat hat nicht nur Rechtsetzungs-, Finanz- und Wahlbefugnisse, er nimmt in verschiedenen Bereichen weitere Sachentscheide vor. Diese Befugnisse werden in Art. 40 nKV zusammengefasst. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen.

## Art. 41 Aufsicht

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

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

Soweit es als notwendig erachtet wird, dass der Grosse Rat in bestimmten Bereichen eine erweiterte Aufsicht führt, kann dies gesetzlich so vorgesehen werden. Diese Situation besteht heute bereits im Verhältnis zur Standeskommission und zur Verwaltung. Der Grosse Rat kontrolliert die Tätigkeit von Standeskommission und Verwaltung via Staatswirtschaftliche Kommission kontinuierlich und in beträchtlicher Tiefe. Hierfür ist allerdings nach heutiger Rechtsauffassung eine gesetzliche Grundlage nötig. Diese wird im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung mit einer Verankerung der Grundlagen für die grossräumliche Aufsicht gegenüber der Standeskommission und der Verwaltung im Staatsorganisationsgesetz vorgenommen. Im Bereich der Justiz wurde die Aufsichtsregelung im Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) bereits mit dem Landsgemeindebeschluss vom 28. April 2019 präzisiert.

Für die unmittelbare Aufsicht über das Staatswesen ist, wo nicht anderweitige gesetzliche Regelungen bestehen, die Standeskommission zuständig (Art. 45 nKV). In diesem Bereich nimmt der Grosse Rat seine Oberaufsicht in der Praxis mittels Berichterstattung durch die Standeskommission wahr, insbesondere mit der Prüfung und Diskussion des Geschäftsberichts der Verwaltung und der Gerichte. Bei bestimmten Anstalten sind zudem selbständige Berichte gesetzlich vorgesehen, etwa bei der Kantonalbank oder der kantonalen Ausgleichskasse. Bei Bedarf kann der Grosse Rat noch weitere Berichte verlangen. Umgekehrt kann auch die Standeskommission von sich aus über Vorgänge oder Tätigkeiten berichten, um den Grossen Rat und die Öffentlichkeit über Besonderheiten zu informieren.

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

### E.3 Standeskommission

#### Art. 42 Aufgaben

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Art. 43 Ausgaben

Die heute in Art. 7<sup>ter</sup> KV enthaltene Finanzkompetenz der Standeskommission wird übernommen. Die Zuständigkeit der Standeskommission ist von den Änderungen bei den Finanzkompetenzen, wie sie im Kapitel 6.3 beschrieben werden, nicht berührt. Die Anpassungen betreffen einzig die Zuständigkeiten des Grossen Rates und der Landsgemeinde.

#### Art. 44 Vereinbarungen

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

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

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

Recht kann sich auch im interkantonalen Bereich beanspruchen, wenn beispielsweise mit einer interkantonalen Vereinbarung für einen bestimmten Bereich Gebühren festgelegt werden.

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

#### Art. 45 Aufsicht

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

Die Beaufsichtigung des Kirchenwesens ist heute in Art. 30 Abs. 7 KV verankert. Die Bestimmung wird materiell übernommen. Es ergeben sich keine Änderungen. Die Aufsicht des Kirchenwesens wird in Art. 45 nKV deshalb separat genannt, weil für sie nicht die übliche Aufsicht gilt. Die Kirchgemeinden sind in kirchlichen Belangen selbstverantwortlich (Art. 68 Abs. 1 nKV). In diesem Bereich ist die staatliche Aufsicht eingeschränkt.

#### Art. 46 Organisatorisches

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

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

Für die Verteilung der Aufgaben unter ihren Mitgliedern und damit unter den Departementen ist grundsätzlich die Standeskommission zuständig. Dabei ist sie selbstverständlich an das Gesetz gebunden, insbesondere an die Neuregelung für die Organisation der Verwaltung in der Verfassung und im Staatsorganisationsgesetz. Die Grundsatzbestimmung in Art. 46 Abs. 2 nKV hat insbesondere eine Bedeutung bei Aufgaben, die neu sind und noch nicht gesetzlich zugewiesen sind.

#### Art. 47 Regierender Landammann

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

Frau oder Herr regierender Landammann vertritt die Standeskommission nach innen und aussen. Von dieser Grundregelung gibt es indessen im Alltag regelmässig Abweichungen. Die Standeskommission beschliesst für die Teilnahme an Veranstaltungen, an Sitzungen

oder in Kommissionen oftmals andere Vertretungen. Dies ist nötig, weil die Vertretung der Standeskommission eine umfangreiche Aufgabe ist, die kaum von einer Person allein besorgt werden kann. Die Grundzuständigkeit bleibt aber bei der Frau oder dem Herrn regierenden Landammann.

Die Ausführung der Beschlüsse der Standeskommission geschieht im Regelfall durch die Departemente. Sie sind dafür verantwortlich, dass in ihren Fachbereichen der Vollzug korrekt und zeitgerecht vorgenommen wird. Der Überwachungsauftrag durch die Frau oder den Herrn regierenden Landammann ist in diesem Kontext eher aufsichtsrechtlicher Natur.

#### E.4 Verwaltung

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

##### Art. 48 Departemente

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

##### Art. 49 Arbeit der Verwaltung

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

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

#### E.5 Richterliche Behörden

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

Ebenfalls weggelassen wird die Bestimmung, dass die Beurteilung von Zivil- und Strafrechtsfällen auf dem Gesetzeswege an nicht richterliche Behörden oder Amtsstellen übertragen werden kann. Die Möglichkeit der Beurteilung von Zivil- und Strafrechtsfällen durch nicht-richterliche Behörden ist bereits bundesrechtlich vorgesehen, sodass eine Verankerung in der Kantonsverfassung nicht notwendig ist. So regelt insbesondere die Schweizerische Strafprozessordnung einlässlich, welche richterlichen Kompetenzen einer Staatsanwaltschaft zugewiesen werden können. Die wenigen richterlichen Befugnisse, die kantonal einer Verwaltungsbehörde zugewiesen werden, können auf der Gesetzesebene geregelt werden. Dies

wird beispielsweise schon heute im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB, GS 211.000) gemacht, wo die Einräumung eines Notwegrechts zu Lasten der Nachbarschaft in die Verantwortung der Bezirksräte gelegt wird (Art. 1 Abs. 1 lit. a EG ZGB).

#### Art. 50 Unabhängigkeit

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

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

#### Art. 51 Organisatorisches

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

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

#### Art. 52 Bezirksgericht

Die heutige Regelung wird übernommen und redaktionell gestrafft. Dass die Bezirksrichterinnen und -richter in den Bezirken gewählt werden, wird in Art. 60 Abs. 2 nKV geregelt, wo es um die Wahlzuständigkeit der Bezirke geht.

#### Art. 53 Kantonsgericht

Auch mit dieser Bestimmung wird bestehendes Recht übernommen.

#### F. Bezirke und Gemeinden

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

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

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



## F.1 Allgemeines

### Art. 54 Organisation

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

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

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

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

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

### Art. 55 Stimmberechtigte

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

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

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

### Art. 56 Aufgaben

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

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

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

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

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

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

#### Art. 57 Führung

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

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

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

In Notsituationen sind die Bezirks- und Gemeindeexekutiven aufgerufen, für ihren Bereich die notwendigen Massnahmen anzuordnen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten und nicht wiedergutzumachende Schäden vorzubeugen. Es handelt sich

um eine Parallelzuständigkeit zu jener, welche die Standeskommission für den Kanton wahrnimmt. Um Kompetenzüberschneidungen oder gar widersprechende Entscheide zu vermeiden, soll das Gesetz die Abgrenzung genauer festlegen. Soweit kantonale Interessen berührt sind, muss die Standeskommission das Erforderliche festlegen können. Dieser Fall kann bereits dann gegeben sein, wenn zwischen mehreren Bezirken unterschiedliche Massnahmen beabsichtigt sind. Die Standeskommission kann in solchen Fällen kantonale Massnahmen anordnen. Das Ausführungsrecht ist im neuen Staatsorganisationsgesetz geplant.

Die Zuständigkeit der Exekutiven der kommunalen Körperschaften beschränkt sich auf Notmassnahmen. Sobald Notrecht erlassen werden muss, liegt die Zuständigkeit für den ganzen Kanton bei der Standeskommission (siehe Art. 42 Abs. 3 nKV). Im Staatsorganisationsgesetz ist eine Regelung vorgesehen, gemäss welcher Notrecht, das von der Standeskommission erlassen wurde, innert sechs Monaten dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden muss.

#### Art. 58 Behördenorganisation

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

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

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

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

#### F.2 Bezirke

##### Art. 59 Aufgaben

Für die erforderliche örtliche Versorgung mit staatlichen Leistungen sind im Rahmen des kantonalen Rechts grundsätzlich die Bezirke zuständig. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der weiteren örtlich tätigen Körperschaften und dort insbesondere der Schulgemeinden. Soweit örtliche Leistungen aufgrund ihrer Natur einer einheitlichen Regelung oder Umsetzung im Kanton bedürfen, ist der Kanton zuständig (siehe Art. 22 Abs. 3 nKV). In diesen Fällen müssen die Bezirke nichts unternehmen, und es obliegt dem Kanton, die erforderlichen

Massnahmen zu ergreifen. Dies hat der Kanton beispielsweise getan, indem er sich für die Breitbanderschliessung ausserhalb der Bauzonen einsetzt (siehe Abstimmungsvorlage «Beitrag an die Breitbanderschliessung» vom 9. Mai 2021). Der Kanton kann sich allerdings darauf beschränken, die kantonale Vereinheitlichung einzig auf der Regelungsstufe vorzunehmen und den Vollzug sowie die Finanzierung den örtlich zuständigen Bezirken und Schulgemeinden zu überlassen.

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

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

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

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

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

#### Art. 60 Bezirksgemeinden und Urnenwahlen

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

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

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

#### F.3 Schul- und Kirchgemeinden

##### Art. 61 Aufgaben

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

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

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

#### Art. 62 Versammlungen und Urnenabstimmungen

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

#### F.4 Feuerschaugemeinde

##### Art. 63 Aufgaben

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

Die Feuerschaugemeinde ist eine Gebietskörperschaft. Alle auf dem Gebiet lebenden Personen sind Mitglieder der Feuerschaugemeinde. Das Gebiet umfasst bezirksübergreifend das Dorf Appenzell. Die Grenzen sind schon heute in einem Grossratsbeschluss abschliessend festgelegt (Grossratsbeschluss über den Grenzbescheid der Feuerschaugemeinde Appenzell vom 29. November 1962, GS 175.250).

Die grosse Bedeutung der Feuerschaugemeinde für den Kanton rechtfertigt es, sie als Spezialgemeinde in der Kantonsverfassung mitzuberücksichtigen.

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

Die Hauptaufgaben der Feuerschaugemeinde sollen im neuen Staatsorganisationsgesetz aufgeführt werden.

##### Art. 64 Dunke oder Urnenabstimmung

Die Feuerschaugemeinde führt für ihre Wahlen und Abstimmungen schon seit jeher Versammlungen durch, die sogenannte Dunke. Als Gemeinde des Kanton Appenzell I.Rh. soll

sie aber, gleich wie die anderen Gemeinwesen, die Möglichkeit haben, bei Bedarf auf Urnenabstimmungen umzustellen, sei dies für ausserordentliche Fälle oder als genereller Ersatz für die Dunke.

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

Dass auch die Feuerschaugemeinde ein von den Stimmberechtigten zu verabschiedendes Reglement haben muss, ergibt sich bereits aus Art. 54 Abs. 3 nKV.

## G. Finanzen

### Art. 65 Finanzhaushalt

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

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

Zum Ausgleich struktureller Unterschiede der Bezirke sowie der Schulgemeinden unterhält der Kanton ein Finanzausgleichssystem. Der Mechanismus ist im Gesetz über den Finanzausgleich beschrieben. In der Verfassung geht es lediglich um den Grundsatz, dass der Kanton für einen angemessenen Ausgleich sorgt.

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

### Art. 66 Steuern

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

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

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

#### Art. 67 Staatshaftung

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

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

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

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

#### H. Kirche und Staat

##### Art. 68 Religionsgemeinschaften

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

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

##### Art. 69 Interkantonale Verhältnisse

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

##### Art. 70 Klöster

Die bisherige Bestimmung, dass der Staat die Sicherheit des korporativen geistlichen Vermögens gewährleistet und die Verwaltung der klösterlichen Vermögen unter dem Schutz des

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

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

Die Klostersgemeinschaften selber hatten schon bisher und haben auch künftig gegenüber dem Staat keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Unterstützung, insbesondere nicht auf Leistungen zugunsten der Gemeinschaften oder der Erhaltung der Gebäulichkeiten. Wenn der Staat die Instandstellung klösterlicher Gebäude unterstützt, macht er dies aus denkmalpflegerischen oder kulturhistorischen Gründen, und nicht, weil er hierzu nach Art. 70 nKV verpflichtet wäre.

Die heutige Regelung zum korporativen geistlichen Vermögen und zu dessen stiftungsmässigen Besorgung und Verwendung (Art. 5 Abs. 2 KV) wird derzeit überprüft. Inhaltlich geht es dabei um die im Kanton häufig anzutreffenden Kapellstiftungen und -verwaltungen. Der Umstand, dass diese häufig nur dürftig geregelten Verwaltungen mit grosszyklischen Renovierungen der Gebäude stark gefordert sind, hat die Problematik in den letzten Jahren wieder in Erinnerung gerufen. Auch in der grundbuchlichen Behandlung dieser Gebilde bestehen noch Fragen. Allenfalls wird nach der Prüfung der Sachlage eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen sein.

## I. Änderung der Verfassung

### Art. 71 Allgemeines

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

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

### Art. 72 Totalrevision

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



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

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

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

## J. Schlussbestimmungen

### Art. 73 Aufhebung bestehenden Rechts

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

### Art. 74 Übergangsrecht

Der Inhalt dieser Bestimmung wird zu gegebener Zeit nochmals vertieft geprüft und gegebenenfalls angepasst.

Zum Überprüfungsprogramm gehört auch die heutige Regelung in der Übergangsbestimmung 1, dass alle kantonalen Gesetze, Verordnungen und weiteren Erlasse mit rechtssetzendem allgemeinverbindlichem Inhalt als aufgehoben gelten, sofern sie am 1. Juli 1992 nicht in der Gesetzessammlung enthalten waren. Die Bestimmung wurde 1993 in die Kantonsverfassung aufgenommen, ohne dass eine eingehende Abklärung darüber vorgenommen wurde, welche Erlasse betroffen waren. Die Situation wird daher überprüft. Allenfalls wird zu diesem Punkt noch eine Ergänzung kommen.

## Art. 75 Inkrafttreten

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

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

## 9 Auswirkungen

### 9.1 Gesetze

Die Umsetzung der Grundsätze, dass die Verfassung von organisatorischen Regelungen entlastet werden soll und gleichzeitig gesetzeswürdige Regelungen aus grossrätlichen Verordnungen in Gesetze überführt werden sollen, führt dazu, dass neue Gesetze entstehen. Es sind folgende neue Erlasse geplant:

- Staatsorganisationsgesetz
- Gesetz über die politischen Rechte
- Bürgerrechtsgesetz
- Gesetz über den Grossen Rat

Da diese Gesetze direkt mit der neuen Kantonsverfassung zusammenhängen, sollen sie parallel dazu erarbeitet werden und im Entwurf für die Diskussion der neuen Verfassung zur Verfügung stehen. Sie sollen nach der Verabschiedung der neuen Verfassung durch die Landsgemeinde in den politischen Prozess gegeben und dann ebenfalls der Landsgemeinde unterbreitet werden. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass in diesem Zuge auch etliche andere Gesetze und Verordnungen angepasst werden müssen. In einem letzten Schritt sind die Änderungen auf der Ebene der Standeskommissionsbeschlüsse nachzuvollziehen. Die neue Verfassung und die neuen Gesetze sollen gleichzeitig in Kraft treten. Ideal wäre es überdies, wenn auf den gleichen Zeitpunkt hin auch die nachfolgenden Revisionen in Kraft gesetzt werden könnten. Es ist individuell zu entscheiden, in welchen Fällen eine gleichzeitige Inkraftsetzung zwingend und in welchen eine Nachführung auch später noch möglich ist.

Die Änderungen auf der Verfassungs- und Gesetzesebene werden eine erneute formelle Nachführung der Gesetzessammlung nach sich ziehen. Dabei sind hauptsächlich die Ingresse der Erlasse anzupassen und Verweise zu korrigieren. In etlichen Fällen wird auch die Begrifflichkeit nachzuführen sein. Diese Arbeiten können grundsätzlich nachgelagert vorgenommen werden, weil mit ihnen keine materiellen Änderungen verbunden sein sollten.

## 9.2 Verträge

Die heutigen interkantonalen Verträge enthalten teils Verweise auf Grundlagen, die nach der Umgestaltung auf der Gesetzesebene nicht mehr richtig sein werden. Da die Verträge nicht einseitig geändert werden können, sollen sie belassen bleiben. Zur Orientierung und zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit werden aber im Bedarfsfall Fussnoten gesetzt, mit denen auf die geänderte Situation hingewiesen wird.

## 9.3 Personalressourcen und Finanzen

Die totalrevidierte Kantonsverfassung dürfte keine Folgen nach sich ziehen, die sich erheblich auf den Personal- oder Finanzbedarf in der kantonalen Verwaltung auswirken. Aus heutiger Sicht wird mit keinem spürbaren Mehrbedarf gerechnet. Da allerdings noch nicht beurteilbar ist, welche Neuerungen sich auf der Gesetzesebene ergeben werden, ist auch noch keine abschliessende Einschätzung zu den Personalressourcen und zu den Finanzen möglich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich im ganzen Prozess Änderungen ergeben, die mittelbar oder unmittelbar Folgen auf den Personalbedarf und die Finanzen haben werden.

Appenzell, ...