



Botschaft

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

Folgegesetzgebung neue Kantonsverfassung, Teil 2, Verordnungsebene (VLG, VUA, VaU, VLGV, VIV, VFR, PeV, VAB, GrGR, VFG)

1. Ausgangslage

Zur Ausgangslage kann auf die Botschaft zum Bürgerrechtsgesetz (BRG), Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und Gesetz über den Grossen Rat (GGR) verwiesen werden. Die Botschaft betrifft inhaltlich die Verordnungsänderungen, welche mit diesen drei Gesetzen zusammenhängen.

Wo Verordnungen sowohl im Rahmen des ersten Teils des Gesetzgebungspakets als auch im zweiten Teil Änderungen unterworfen sind, werden diese in den beiden Teilen separat dargestellt. Betroffen sind die Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) und Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010). Spätestens für die Verabschiedung dieser Geschäfte im Grossen Rat werden die jeweiligen Änderungen in einen Beschluss pro Verordnung zusammengefasst.

2. Anpassungen auf der Verordnungsebene

Der Erlass der neuen Kantonsverfassung (nKV) und die Einführung der neuen Gesetze haben grosse Auswirkungen auf die Verordnungsebene. Zum einen betrifft dies Bereiche, in denen sich materielle Änderungen ergeben haben. Die entsprechenden Regelungen sind auf allen gesetzlichen Ebenen nachzuführen. Zum anderen wurden verschiedene Bestimmungen aus Verordnungen in die neuen Gesetze übernommen. Diese Verschiebungen müssen nun auch in den Verordnungen nachvollzogen werden.

Im Bereich des Bürgerrechtsgesetzes ist folgende Verordnung von Änderungen betroffen:

- Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 24. November 1997 (VLG, GS 141.010)

Im Bereich des Gesetzes über die politischen Rechte sind dies:

- Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017 (VUA, GS 160.010)
- Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 8. Februar 2021 (VaU, GS 160.020)
- Verordnung über das Initiativverfahren vom 23. Oktober 2017 (VIV, 160.110)
- Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 (VLGV, GS 160.410)
- Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310)
- Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten vom 14. Februar 2005 (VAB, GS 173.510)
- Verordnung über das fakultative Finanzreferendum vom 20. Oktober 2014 (GS 600.010)

Im Bereich des Gesetzes über den Grossen Rat ergeben sich in folgenden Verordnungen Anpassungen:

- Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GrGR, GS 171.210)
- Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung vom 27. März 1995 (VFG, GS 614.010)

3. Inkrafttreten der Änderungen

Die Verordnungsanpassungen bilden einen integralen Teil des Gesamtpakets für die Folgegesetzgebung, welche durch die Annahme der neuen Kantonsverfassung ausgelöst wurde. Es ist geplant, das Gesamtpaket samt der neuen Verfassung auf den 1. Januar 2028 in Kraft zu setzen. Vorbehalten sind einzelne Änderungen, für die sich aus der jeweiligen Situation heraus eine andere terminliche Festlegung aufdrängt. Zuständig für die Inkraftsetzung aller betroffenen Erlasse und Änderungen – von der Verfassung über die Gesetze bis hin zu den Verordnungsänderungen – ist grundsätzlich der Grosse Rat. Damit kann die erforderliche Koordination am besten gewährleistet werden. Für die Standeskommissionsbeschlüsse wird die Standeskommission bezüglich der Anpassungen und der Inkraftsetzung das Notwendige vornehmen.

4. Vernehmlassungsverfahren

Die Entwürfe für die Verordnungsrevisionen wurden zusammen mit den Gesetzesentwürfen vom 29. September bis zum 15. Dezember 2025 in die Vernehmlassung gegeben. Viele der eingegangenen Stellungnahmen bezogen sich sowohl auf Gesetzesbestimmungen als auch auf Regelungen in den Verordnungen. Die Ergebnisse wurden in einem Bericht zusammengefasst. Sie wurden bereits in der Botschaft zum Bürgerrechtsgesetz, Gesetz über die politischen Rechte und Gesetz über den Grossen Rat zusammengefasst. Die Zusammenfassung enthält Belange zu den Gesetzen, aber auch solche zu den Verordnungsrevisionen. Inhaltlich kann daher auf die Ausführungen in der Botschaft zu den Gesetzen verwiesen werden.

Gesamthaft gesehen, waren die Rückmeldungen zu den Verordnungsrevisionen grundsätzlich positiv. Einige Anträge konnten für die weitere Bearbeitung der Vorlage berücksichtigt werden. Die Ablehnung betraf vor allem Anträge, die auf die Änderung bisherigen Rechts gerichtet waren, dessen Umsetzung bis anhin keine Probleme gemacht hat und bei denen sich in der Praxis keine nennenswerten Lücken oder Mängel zeigte. Für die weitere Begründung kann auf den Vernehmlassungsbericht verwiesen werden.

5. Ausführungsrecht zum Bürgerrechtsgesetz (BRG)

5.1 Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht (VLG)

5.1.1 Allgemeine Anmerkungen

Bisher war die Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht neben dem Landsgemeindebeschluss über die Erteilung des Bürgerrechts, welcher in materieller Hinsicht lediglich das Wohnsitzerfordernis und die erforderliche Zeitdauer regelte, der zentrale kantonale Erlass über das Bürgerrecht. Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz werden der materielle Teil des Landsgemeindebeschlusses übernommen und gleichzeitig grundlegende Bestimmungen aus der

Vorordnung auf die Gesetzesebene angehoben. Dieser Vorgang hat beträchtliche Auswirkungen auf die Verordnung. In etlichen der bestehenden Bestimmungen werden Anpassungen nötig. Die Verordnung als solche bleibt aber in ihrer Substanz bestehen.

Die kantonalrechtlichen materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen werden neu im Bürgerrechtsgesetz geführt (Art. 2 Abs. 2 BRG), wobei eine erfolgreiche Integration das zentrale Kriterium darstellt. Die Aufzählung in Art. 6 VLG stellt eine Detailregelung der im Bürgerrechtsgesetz festgehaltenen Kriterien dar. Mit ihr werden eine erhöhte Verbindlichkeit und Transparenz sowohl für die Betroffenen als auch für die mit der Einbürgerung befassten öffentlichen Organe geschaffen.

5.1.2 Bemerkungen zu den Änderungen

Art. 1 Geltungsbereich

Der Erwerb und der Verlust des Bürgerrechts werden neu weitgehend im Bürgerrechtsgesetz geregelt. Die Verordnung enthält dazu das Vollzugsrecht. Art. 1 VLG wird entsprechend angepasst.

Art. 2 Inhalt

Die Bestimmung wird aufgehoben, da sie inhaltlich vollständig ins neue Bürgerrechtsgesetz integriert wird: Abs. 1 wird neu als Art. 1 Abs. 2 BRG geführt, Abs. 2 als Art. 4 Abs. 2 BRG.

Art. 3 Verhältnis Gemeinde-, Kantonsbürgerrecht

Analog verhält es sich mit Art. 3 VLG. Abs. 1 wird sogar als Art. 6 Abs. 2 in die neue Kantonsverfassung verlagert, Abs. 2 ist neu Art. 4 Abs. 3 BRG.

Art. 4 Zuständigkeit

Der Untertitel zur Marginalie wird aufgehoben, da Art. 4 VLG zu den hauptsächlichen Entscheiden in Sachen Bürgerrecht nichts mehr regelt. Die Bestimmung wird zu einer Subsidiärregelung umgestaltet.

In Art. 4 VLG werden die Abs. 1 und 2 aufgehoben, während Abs. 3 fortbestehen bleibt. Der Inhalt von Abs. 1 wird neu in Art. 5 BRG, teilweise sogar in Art. 41 nKV geführt. Abs. 2 wird durch Art. 5 BRG und Art. 41 nKV abgedeckt.

Die Zuweisung von Zuständigkeiten wird neu nicht mehr nur in der Verordnung, sondern auch in der Verfassung und im Bürgerrechtsgesetz vorgenommen. Der Eingangsteil von Abs. 3 ist daher offener zu fassen.

Art. 4a Vorprüfung und Antragstellung

Nachdem in Art. 4 VLG der Untertitel zur Marginalie aufgehoben wird, ist auch für Art. 4a VLG analog vorzugehen. Aus dem bisherigen Untertitel wird der Titel der Marginalie.

Zudem wird die Nennung des Grossen Rates in Abs. 1, zweiter Satz, sowie in Abs. 2, 4. Satz, zugunsten einer erleichterten Lesbarkeit vorgezogen. Weiter wird in Abs. 3 der Verzicht auf eine Anhörung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern neu als Option geführt und nicht mehr als zwingende Vorgabe. Dies entspricht der heutigen Praxis.

Art. 5 Formelle Einbürgerungsvoraussetzungen

Da der Landsgemeindebeschluss über die Erteilung des Bürgerrechts unter Überführung dessen Inhalts ins neue Bürgerrechtsgesetz aufgehoben wird, ist der Hinweis in Art. 5 Abs. 2 VLG anzupassen.

Art. 6 Materielle Einbürgerungsvoraussetzungen

Der Bund hat im Bundesgesetz über die Einbürgerungen vom 20. Juni 2014 (BüG, SR 141.0) die Voraussetzungen für die Erteilung des Schweizer Bürgerrechts geregelt. Er belässt den Kantonen den Freiraum, für den Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts weitere oder strengere Kriterien zu verlangen, beispielsweise besonders gute Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Sprache. Dieses Erfordernis wird im kantonalen Recht in Art. 2 Abs. 2 lit. a BRG festgelegt und in Art. 6 VLG konkretisiert.

Das Bundesrecht verlangt für seinen Bereich, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 nachweist. Das Niveau orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER). Die Stufe A steht für eine elementare, die Stufen B für eine selbstständige und die Stufen C für eine kompetente Sprachverwendung. Diese Niveaus sind für alle Sprachen vergleichbar und werden zum Beispiel für Sprachzertifikate und in behördlichen Verfahren verwendet. Da gute Sprachkompetenzen für eine erfolgreiche Integration von zentraler Bedeutung sind, wird neu - wie bereits in anderen Kantonen - verlangt, dass sowohl schriftliche als auch mündliche Sprachkompetenzen auf dem Referenzniveau B1 nachzuweisen sind.

Für den Nachweis ist das Bestehen eines anerkannten Sprachtests erforderlich. In qualifizierten Fällen wird allerdings auf das Beibringen eines Nachweises verzichtet. Bezüglich dieser Fälle werden die Befreiungstatbestände, welche der Bund für das eidgenössische Einbürgerungsverfahren festgelegt hat, herangezogen, also:

- Deutsch als Muttersprache
- mindestens fünf Jahre Besuch der obligatorischen Schule in Deutsch,
- abgeschlossene Ausbildung auf der Sekundarstufe II oder der Tertiärstufe.

Ergeben sich im Einbürgerungsverfahren aus dem gegenseitigen Austausch oder aufgrund anderweitiger Anhaltspunkte Zweifel an der erforderlichen Sprachkompetenz, kann ein Test verlangt werden, auch wenn an sich die Voraussetzungen für eine Befreiung erfüllt sind.

Einbürgerungswillige müssen am Wirtschaftsleben teilnehmen. Sie müssen grundsätzlich für sich und ihre Familien sorgen können. Dieses Erfordernis ist insbesondere dann nicht erfüllt, wenn vor der Gesucheinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens Sozialhilfe bezogen wird. Sind allfällig bezogene Sozialhilfebeiträge vollständig zurückerstattet worden, kann die Situation anders beurteilt werden. Zudem gilt es zu beachten, dass bei einem Bezug von Sozialhilfe nur dann von einer mangelnden Integration ausgegangen werden kann, wenn der Sozialhilfebezug auf einem Selbstverschulden der einbürgerungswilligen Person beruht. Ein solches dürfte dann gegeben sein, wenn kein Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben erkennbar ist. Das Ausländerrecht sieht vor, dass bei dauerhafter und erheblicher Sozialhilfeabhängigkeit die Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann (Art. 63 Abs. 1 lit. c des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005, AIG, SR 142.20). Sind die Voraussetzungen für den Widerruf der Niederlassungsbewilligung im Einzelfall gegeben, ist folgerichtig auch das Integrationskriterium nicht erfüllt.

Der Teilhabe am Wirtschaftsleben ist der Erwerb von Bildung gleichgestellt, sofern diese auf das Erreichen von wirtschaftlicher Unabhängigkeit gerichtet ist und dieses Ziel realistisch erscheint.

Aus der Bestimmung, dass das Erfordernis der Teilnahme am Wirtschaftsleben nicht erfüllt ist, wenn jemand in den fünf Jahren vor dem Stellen eines Einbürgerungsgesuchs Sozialhilfe bezogen und diese nicht zurückbezahlt hat, darf nicht geschlossen werden, dass ein noch früherer Sozialhilfebezug für die Einbürgerung überhaupt keine Rolle spielen würde. Ein solcher Sachverhalt müsste in der Beantwortung der Frage, ob im konkreten Fall eine genügende Integration besteht, ebenfalls angemessen berücksichtigt werden.

Neben den Anforderungen des Bundes zum strafrechtlichen Leumund bringt die Verordnung eine Verschärfung für straffällige Jugendliche, die gemäss Strafgesetzbuch nicht im Strafregister (Datenbank über Vorstrafen und hängige Strafverfahren, VOSTRA) erfasst werden. So verfügen die Kantone und Gemeinden regelmässig über Informationen, welche nicht im VOSTRA aufgenommen sind, beispielsweise verhängte Massnahmen der Jugendanwaltschaft gegenüber einem Gesuchsteller oder Fehlverhalten eines jugendlichen Einbürgerungswilligen. Nach einer Verurteilung wegen eines Verbrechens (z.B. vorsätzliche Tötung, Raub, Vergewaltigung) oder Vergehens (z.B. einfache Körperverletzung, Sachbeschädigung, Nötigung) müssen diese Jugendlichen künftig eine Wartefrist von fünf Jahren abwarten, bevor sie sich einbürgern lassen können. Sodann muss die angeordnete Sanktion oder Massnahme bereits vollzogen worden und sich die oder der Jugendliche in der gesamten Probezeit bewährt haben.

Bewerbende für die Einbürgerung sollen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Zahlungsverpflichtungen einhalten. Dazu gehört namentlich, dass keine Betreibungen, Verlustscheine oder Steuerschulden vorliegen. Diese Voraussetzung wird hauptsächlich anhand des Betreibungs- und Verlustscheinregisters geprüft, wobei fünf Jahre vor der Gesuchseinreichung oder während des Einbürgerungsverfahrens keine gerechtfertigten Betreibungen eingeleitet oder Verlustscheine verzeichnet sein dürfen. Als nicht gerechtfertigt sollen Betreibungen gelten, gegen die ein nicht beseitigter Rechtsvorschlag besteht, die aus Schikane erhoben wurden und bei denen die Gläubigerin oder der Gläubiger keine Bemühungen zur Beseitigung des Rechtsvorschlags unternommen hat. Der Nachweis für das Fehlen von Betreibungen oder Verlustscheinen ist durch die Antragsstellenden zu erbringen. Haben sie in den fünf Jahren vor der Einbürgerung teilweise in anderen Kantonen gewohnt, sind die dortigen Registerauszüge beizubringen. Zu einem guten finanziellen Leumund gehört schliesslich auch, dass die fälligen provisorischen und definitiven Steuerschulden vollständig bezahlt sind.

Art. 7 Ehepaare, eingetragene Partner

Die heutige Bestimmung enthält in Abs. 1 einen grammatikalischen Fehler, der behoben wird.

Statt von minderjährigen Kindern, die das 16. Altersjahr vollendet haben, soll, analog zur Formulierung in Art. 3 Abs. 2 BRG, von Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren gesprochen werden. Angesprochen sind damit wie schon mit der heutigen Formulierung Personen, welche das 16. Altersjahr vollendet und das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Art. 8 Jugendliche

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da die Einreichung von eigenständigen Einbürgerungsgesuchen Jugendlicher neu in Art. 3 Abs. 2 BRG geregelt wird. Dabei wird der Verfahrensregel des Bundes gefolgt, gemäss welcher solche Gesuche durch die gesetzliche Vertretung

gestellt und die betroffene Person ihren Willen für die Gesuchstellung schriftlich bekunden muss. Gemäss bisheriger kantonaler Regelung verhält es sich so, dass die oder der Jugendliche das Gesuch stellen und die gesetzliche Vertretung mitunterzeichnen muss. Im Ergebnis ändert sich allerdings nichts, da bei beiden Lösungen stets beide Teile das Gesuch unterschreiben.

Art. 9 Personen unter umfassender Beistandschaft

Auch dieser Fall ist neu in Art. 3 BRG geregelt. Die Regelung in der Verordnung wird aufgehoben.

Art. 13 Bürgerrechtsentlassung

Nach Art. 7 BRG ist die Standeskommission für die Entlassung aus dem Bürgerrecht zuständig. Die Regelung in Art. 13 Abs. 1 VLG kann daher aufgehoben werden.

In Abs. 2 wird eine kleine redaktionelle Anpassung vorgenommen, die nötig wird, weil Abs. 1 wegfällt.

Art. 15 Kinder und Minderjährige

Der Umfang der Entlassung von Kindern und Minderjährigen wird neu im Bürgerrechtsgesetz geregelt (Art. 7 Abs. 2 BRG). Abs. 1 wird dadurch hinfällig.

Wegen des Wegfalls von Abs. 1 wird für Abs. 2 eine leicht andere Formulierung vorgeschlagen.

Der Titel wird auf den verbleibenden Regelungsinhalt der Bestimmung angepasst.

Art. 17 Geheime Beratung

Die geheime Beratung von Bürgerrechtsgesuchen im Grossen Rat wird neu in Art. 14 Abs. 2 GGR geführt, da die Regelung inhaltlich deutlich stärker zum Ratsbetrieb gehört als zur Frage der Bürgerrechtserteilung. Art. 17 VLG ist demgemäss aufzuheben.

5.1.3 Fremdänderung

Art. 9 Abs. 3 der Zivilstandsverordnung vom 24. Juni 2024 (ZiV, GS 211.110) besagt im Anschluss an die Regelung über das Vorgehen, wie im Falle des Auffindens von Personen unbekannter Abstammung vorzugehen ist, dass solche Kinder das Bürgerrecht des Landesteils erhalten, wo ihr Fundort liegt. Inhaltlich entspricht diese Regelung Art. 6 Abs. 1 BRG. Da Art. 9 Abs. 3 ZiV gleichzeitig die praktische Anweisung über den Umgang mit solchen Kindern abschliesst, soll die Bestimmung in der Verordnung belassen bleiben. Es wird auf eine Aufhebung verzichtet, auch wenn eine solche ohne materielle Änderung möglich wäre.

6. Ausführungsrecht zum Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

6.1 Verordnung über die Urnenabstimmungen (VUA)

Art. 1 Geltung

Da die Grundsätze für die Urnenabstimmungen neu im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) verankert sind, ist Art. 1 Abs. 1 VUA mit einem entsprechenden Verweis zu ergänzen.

Im Sinne einer einheitlichen Begrifflichkeit für die kommunalen Körperschaften wird neu von den Bezirken und Gemeinden gesprochen. Als Gemeinden gelten die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Feuerschaugemeinde (siehe Art. 55 ff. nKV).

Art. 3 Stimmrecht

Der bisherige Verweis auf die Kantonsverfassung wird aufgrund des Erlasses des Gesetzes über die politischen Rechte und angesichts des Umstands, dass auch die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen Regelungen zum Stimmrecht enthält, in der Weise verallgemeinert, dass nun generell auf das kantonale Recht verwiesen wird.

Abs. 3 der Bestimmung wird neu als Art. 2 Abs. 3 GPR geführt. Er kann in der Verordnung gestrichen werden.

Abs. 4 wird inhaltlich unverändert durch Art. 7 Abs. 1 GPR abgelöst. Abs. 4 kann daher ebenfalls aufgehoben werden.

Art. 4 Stimmregister

Dass die Stimmregister den Stimmberechtigten zur Einsicht offenstehen, wird bereits in Art. 2 Abs. 4 GPR festgehalten. Art. 4 Abs. 2 VUA wird demgemäss aufgehoben.

In Abs. 3 werden zwei Präzisierungen vorgenommen. Die Meldepflicht der Stimmberechtigten beschränkt sich auf persönliche Angaben, insbesondere Adresswechsel. Die Meldungen sind unverzüglich vorzunehmen.

Die Bestimmung, dass in den fünf Tagen vor einem Urnengang im Stimmregister keine Eintragung oder Änderung mehr vorgenommen wird, ist zu strikte. In der Praxis kommen solche Änderungen vor. Es besteht aber kein Anspruch auf eine kurzfristige Eintragung oder Änderung. Wird eine solche vorgenommen, darf dies nur dann gemacht werden, wenn Gewähr besteht, dass die Voraussetzungen am Abstimmungstag erfüllt sind.

Art. 5 Stimmbüro

In Abs. 4 werden geringfügige Präzisierungen vorgenommen. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 6 Bekanntgabe Abstimmungen und Wahlen

Sowohl für die Bekanntgabe von Sachabstimmungen als auch von Wahlen soll eine Frist von mindestens 30 Tagen gelten. Dass Abstimmungen und Wahlen separat genannt werden, bedeutet nicht, dass im konkreten Fall für die zwei Arten separate Mitteilungen vorgenommen werden müssten. Die Geschäfte dürfen ohne weiteres auch gemeinsam angekündigt werden, wenn über sie am gleichen Tag abgestimmt wird.

Bisher enthält Abs. 1a eine Sonderregelung über die Wahlen. Diese wurde mit Rücksicht auf die Bezirke und Gemeinden vorgenommen, wo bei Wahlen ein Anmeldeverfahren gilt, sodass eine wesentlich frühere Ankündigung des Abstimmungstermins nötig ist. Diese Bestimmung ist aber eigentlich nicht nötig, denn die Regelung nach Abs. 1 lässt es ohne weiteres zu, dass die Bekanntgabe gestaffelt vorgenommen wird, beispielsweise zunächst mit der Ankündigung des Termins und später mit der Bekanntgabe der weiteren Details zur Abstimmung. Verlangt wird

nur, dass die Bekanntgabe gesamthaft spätestens 30 Tage vor dem Urnengang abgeschlossen sein muss. Über den Zeitpunkt der Bekanntgabe und eine allfällige Staffelung entscheidet die Behörde, die für die Durchführung der Abstimmung verantwortlich ist. Abs. 1a kommt somit keine eigenständige Bedeutung zu. Er kann aufgehoben werden.

Abs. 3 enthält unter anderem die Vorgabe, dass zusammen im Rahmen der Bekanntgabe von Wahlen das Anmeldeverfahren und die Anmeldefristen kurz erläutert werden. Diese Ausführungen gehören jedoch weniger in die allgemeine Bekanntgabe von Wahlen als vielmehr zum Anmeldeverfahren, das in Art. 22b VUA geregelt ist. Die Pflicht zur Bekanntmachung des Anmeldeverfahrens und der Anmeldefristen wird daher in jene Bestimmung verschoben.

Art. 10 Stimmabgabe

Die bisherige Abstimmungspflicht nach Art. 17 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (aKV, GS 101.000) wurde mit der Schaffung der neuen Verfassung aufgehoben. Sie ist demzufolge auch aus Art. 10 VUA zu entfernen.

Art. 11 Unterstützung

Der heutige Ausschluss von Urteilsunfähigen und umfassend verbeiständeten Personen vom Stimmrecht wird mit der Neufassung des Stimmrechts in Art. 9 Abs. 1 nKV aufgehoben. Da dieser Personenkreis beim Ausfüllen von Stimm- und Wahlzetteln voraussichtlich erhöht Schwierigkeiten haben dürfte, drängt sich eine Anpassung der Bestimmung über die Unterstützung auf. Unter diesen Personen gibt es überdurchschnittlich viele, die bettlägerig sind. Für sie erscheint die Option eines Vorsprechens bei einer Amtsperson nicht sachgerecht. Es wird daher vorgeschlagen, dass die Unterstützung auch durch die Beistandin oder den Beistand geleistet werden kann. Gemeint sind hiermit alle Beistandschaften, also neben umfassenden Verbeiständungen insbesondere auch Vertretungsbeistandschaften.

Ansonsten werden an der Bestimmung lediglich redaktionelle Anpassungen und Präzisierungen vorgenommen.

Art. 16a Ermittlung der Ergebnisse

In dieser Bestimmung wird eine Abweichung zur Bundesregelung aufgehoben.

Nach der heutigen Regelung in Art. 18 Abs. 1 lit. f VUA werden Stimmzettel bei Sachabstimmungen mit einer Anschlussfrage als ungültig behandelt, wenn sie keine Antwort auf die Haupt- oder Anschlussfrage enthalten. Im Bundesrecht verhält es sich so, dass im Falle von Initiativen mit Gegenvorschlag die Antworten zu diesen und zur Stichfrage einzeln gezählt werden. So hält Art. 76 Abs. 2 des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) fest, dass in diesen Fällen das absolute Mehr für jede Frage einzeln ermittelt wird; unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht. Sie lassen den Stimmzettel also, anders als derzeit im kantonalen Recht, nicht vollständig ungültig werden.

Im Sinne einer möglichst einheitlichen Resultatermittlung von Bundes- und kantonalen Abstimmungen soll das Fehlen einer Antwort bei einer Sachabstimmung mit einer Anschlussfrage auch kantonalrechtlich nicht mehr als ungültig behandelt werden. In Art. 16a VUA ist daher die Ermittlung der Ergebnisse insofern zu ergänzen, dass nicht nur bei Mehrfachwahlen auf einem Wahlzettel, sondern auch bei Sachabstimmungen mit Anschlussfragen die Einzelstimmen zu zählen sind (Abs. 1). Leere oder ungültige Einzelstimmen fallen beim Zählen ausser Betracht (Abs. 2).

Art. 18 Ungültigkeit

Da, wie zu Art. 16a VUA ausgeführt, die Stimmzettel ohne Antwort auf die Haupt- oder Anschlussfrage kantonrechtlich nicht mehr als ungültig zu behandeln sind, sondern nur die leeren Einzelstimmen ausser Betracht fallen, ist Art. 18 Abs. 1 lit. f VUA, welcher bisher für diese Fälle die Ungültigkeit des ganzen Stimmzettels vorsah, aufzuheben.

Die Anpassung in Art. 18 Abs. 1 lit. e VUA bezieht sich einzig darauf, dass am Schluss nicht ein Strichpunkt, sondern ein Punkt gesetzt wird.

Titel: III. Abstimmungen und Wahlen in den Bezirken und Gemeinden

Da im Titel zu den eidgenössischen Urnengängen die Abstimmungen und Wahlen genannt werden, soll das Gleiche auch bei den Geschäften der Bezirke und Gemeinden gemacht werden.

Art. 22 Verfahren

Abs. 1: Dass die Einführung von Urnenabstimmungen an der Urne vorzunehmen ist, wird bereits in Art. 5 Abs. 2 GPR geregelt. Diese Feststellung ist aus Art. 22 Abs. 1 VUA zu entfernen.

Die Regelung von Abs. 2 wird neu als Art. 5 Abs. 3 GPR geführt. Sie kann in der Verordnung aufgehoben werden.

In Abs. 3 wird die Begrifflichkeit angepasst. Der in der neuen Kantonsverfassung verwendete Begriff der Gemeinde umfasst sowohl die Kirch- als auch die Schulgemeinden und die Feuerschaugemeinde. Dieser Geltungsbereich wird auch in Art. 1 Abs. 1 VUA übernommen. Wenn neu in Abs. 3 von der Gemeindebehörde die Rede ist, sind damit auch die Feuerschaugemeinde und als ausführende Behörde die Feuerschaukommission gemeint, sofern dort eine Urnenabstimmung vorgenommen werden sollte.

Art. 22a Rücktritte

Das Verfahren für den Rücktritt von Personen, welche dem Amtszwang unterstehen, wird neu in Art. 15 GPR geregelt. Abs. 2 ist demgemäss aufzuheben.

Der Titel der Bestimmung wird angepasst, weil es infolge der Aufhebung von Abs. 2 in der Bestimmung nur noch um die Fristen für den Rücktritt geht.

Art. 22b Anmeldeverfahren

Die öffentliche Mitteilung über das Anmeldeverfahren wird von der Bekanntmachung der Abstimmung nach Art. 6 Abs. 3 VUA getrennt und neu in Art. 22b Abs. 2 VUA geregelt. Dies bedeutet nicht, dass die beiden Mitteilungen zwingend separat vorgenommen werden müssten. Sind zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Anmeldeverfahrens schon sämtliche notwendigen Angaben zur Wahl bekannt, kann die vollständige Mitteilung auch bereits dann vorgenommen werden.

Art. 23 Vorbereitung der Abstimmungen

In der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen wird neu der Nachversand und die nachträgliche Information in dringlichen Fällen geregelt. Eine analoge Regelung wird nun auch für die Urnenabstimmungen der Bezirke und Gemeinden aufgenommen. Für die eidgenössischen Abstimmungen ist dies nicht nötig, weil dort allfällige inhaltliche Korrekturen oder Ergänzungen durch den Bund vorzunehmen wären. Informationen über Besonderheiten in der formellen Abwicklung von Bundesabstimmungen, das heisst über den Teil, für welchen der Kanton verantwortlich ist, können auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelungen vorgenommen werden.

Bisher enthielt Art. 5 Abs. 2 VaU die Bestimmung, dass die Stimmrechtsausweise für die eidgenössischen Abstimmungen auch für ausserordentliche Urnenabstimmungen verwendet werden, wenn die Abstimmungen gleichzeitig stattfinden. Diese Regelung gilt im Sinne einer Option allerdings auch für ordentliche Abstimmungen. Art. 23 Abs. 2 VUA wird daher mit dieser Option ergänzt. Über die Möglichkeit der Verwendung der eidgenössischen Stimmrechtsausweise entscheidet die für die Bezirks- oder Gemeindeabstimmung zuständige Behörde. Eine Änderung zur heutigen Praxis ist mit der Aufnahme von Art. 23 Abs. 2 VUA nicht verbunden.

Art. 23b Wahlzettel

Gemäss der Formulierung von Abs. 1 in der heutigen Fassung könnte man meinen, dass die Benutzung eines zusammenfassenden Wahlzettels bei Mehrfachwahlen lediglich eine Option ist. Unter normalen Umständen bildet diese Lösung indessen die Regel. Nur dann, wenn keine Anmeldungen für eine Mehrfachwahl eingehen – sich also auch kein bisheriges Mitglied für eine Wiederwahl angemeldet hat -, ist ein Ausweichen auf Einzelzettel denkbar. Mit einer Neufassung von Abs. 1 wird diesen Umständen besser Rechnung getragen.

Art. 25 Besonderheiten für Wahlen

Die Bezirke und Gemeinden können für ihre Behörden, Kommissionen und Vertretungen nach Art. 16 Abs. 2 nKV Amtsperioden von bis zu vier Jahren vorsehen. Die Regelung von Abs. 1 bezieht sich auf solche mehrjährige Amtsdauern.

Abs. 2 kann aufgehoben werden, weil dieser Sachverhalt neu umfassend in Art. 11 GPR geregelt wird.

Abs. 3 und 4: Die Verwirkung des Rechts auf Ablehnung im Falle einer Wiederwahl wird aus Abs. 3 herausgelöst und zu Abs. 4 genommen, wo bereits die Verwirkung für den Fall einer Anmeldung zur Wahl geregelt wird.

Art. 26 Nach- und Ersatzwahl

Der Sachverhalt von Art. 26 VUA wird neu durch Art. 8 GPR abgedeckt, wobei für den Entscheid über einen zeitlichen Aufschub einer Ersatzwahl nicht mehr die Standeskommission zuständig sein soll, sondern die Behörde, die für die Durchführung der Wahlen verantwortlich ist.

Infolge der Überführung des Inhalts von Art. 26 VUA ins Gesetz wird die Bestimmung aufgehoben.

Art. 28 Reglemente

Die Genehmigung von Erlassen der Bezirke und Gemeinden wird neu einheitlich in Art. 20 SOG vorgenommen. Art. 28 VUA wird aufgehoben.

Art. 29 Änderung bestehenden Rechts

Die Regelung enthält Fremdänderungen, die beim Erlass der Verordnung vorgenommen wurden. Sie sind längst vollzogen. Abs. 1 kann daher aufgehoben werden.

Art. 29a Übergangsrecht

Auch die Regelung zur Revision vom 24. Juni 2024 ist inzwischen vollzogen und kann aufgehoben werden.

6.2 Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU)

Titel

Soweit in einer Abkürzung für einen Erlassstitel mit jedem Buchstaben ein Wort gemeint ist, werden üblicherweise alle Buchstaben gross geschrieben. Dies ist beispielsweise auch der Fall im Gesetz über die politischen Rechte (GPR). Kleinbuchstaben kommen in den Abkürzungen der Erlassstitel sonst eigentlich nur vor, wenn mit mehreren Buchstaben auf ein Wort Bezug genommen wird, z.B. GesG für das Gesundheitsgesetz, oder wenn ein Laut aus mehreren Buchstaben besteht wie bei der Abkürzung für das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG).

Gemäss dieser Praxis soll die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen neu als VAU abgekürzt werden. Da die neue Abkürzung erst mit der Inkraftsetzung der Revision gilt, wird im Folgenden noch die bisherige Abkürzung verwendet.

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Gemäss neuer Kantonsverfassung wird bei den Versammlungen zwischen der Landsgemeinde, den Bezirksgemeinden und den Gemeindeversammlungen unterschieden. Letztere umfasst die Versammlungen der Schul- oder Kirchgemeinden und der Feuerschaugemeinde. Abs. 1 wird in diesem Sinne umformuliert.

In Abs. 2 wird ebenfalls die neue Kategorisierung in Kanton, Bezirke und Gemeinden umgesetzt. In Abs. 3 wird der Vollständigkeit halber festgestellt, was unter dem Begriff der Gemeinden zu verstehen ist.

Art. 2 Zuständigkeit

Die Regelungsinhalte von Abs. 1 und 2 werden neu in Art. 6 GPR geführt. Der verbleibende Inhalt von Art. 2 VaU bezieht sich dann nur noch auf das Anhörungs- und Antragsrecht in Abs. 3. Diese Bestimmung wird auf dem Hintergrund des neuen Notrechts in der Verfassung und im Gesetz über die politischen Rechte neu gefasst. Inhaltlich ergeben sich damit keine Änderungen.

Art. 3 Regelungsbefugnisse

Die Bestimmung wird aufgehoben, weil sie durch die Neuregelung des Notrechts in Art. 25 nKV, Art. 52f. SOG und Art. 6 GPR überlagert wird. Das Anhörungsrecht der Bezirke und Gemeinden bei Anordnungen der Standeskommission wird abschliessend in Art. 2 Abs. 3 VaU geregelt.

Art. 5 Stimmberechtigung und Wählbarkeit

In Abs. 2 wird die Aufzählung mit allfälligen Urnenabstimmungen der Gemeinden ergänzt. Weiter wird die Verwendung der eidgenössischen Stimmrechtsausweise lediglich als Möglichkeit geführt. Dies ist nötig, weil der Kreis der Stimmberechtigten im Kanton von jenem für Bundesabstimmungen abweicht.

Zwar wird die Bestimmung zur Verwendung der eidgenössischen Stimmrechtsausweise neu auch in der Verordnung über die Urnenabstimmungen geführt, sie kann jedoch auch in der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen bestehen bleiben, weil hier eine abweichende Situation, nämlich die Situation in Notfällen, geregelt wird. Überdies deckt die Regelung in Art. 5 Abs. 2 VaU im Unterschied zu jener in der Verordnung über die Urnenabstimmungen auch solche des Kantons ab.

Abs. 3 wird aufgehoben, da der Sachverhalt bereits in Art. 10 Abs. 1 nKV und in Art. 7 Abs. 1 GPR geregelt ist.

Art. 6 Durchführung

In Abs. 2 und 3 wird eine Bereinigung der Begrifflichkeit für die Gemeinden vorgenommen.

Art. 11 Rücktritte von Personen im Amtszwang

Auch diese Bestimmung wird aufgehoben, weil die Rücktrittsregelung für Personen im Amtszwang neu in Art. 15 Abs. 3 GPR in genereller Weise vorgenommen wird.

Art. 14 Amtsantritt

Die Standeskommission kann im Rahmen ihres Auftrags, für die Urnenabstimmungen das Weitere zu regeln, auch die Termine für den Amtsantritt abweichend zur Grundregel in Abs. 1, 1. Satz, festlegen. Eine abweichende Festlegung könnte sich aufdrängen, wenn beispielsweise für eine Behörde ein Amtsjahrbeginn vom 1. Juni besteht und die ausserordentliche Wahl noch im Mai stattfindet. Diesfalls würde es Sinn machen, wenn die Standeskommission abweichend von der Grundregel des Antritts am Folgetag zur Wahl den 1. Juni als Antrittstag festlegen würde.

6.3 Verordnung über das Initiativverfahren (VIV)

Art. 4 Formelle Prüfung

Die formelle Prüfung von Initiativen durch das Büro des Grossen Rates wird bereits in Art. 22 Abs. 1 GPR geregelt. In Art. 4 VIV ist nur noch die Antragstellung zu Handen des Grossen Rates zu behandeln.

Art. 5 Inhaltliche Prüfung

Bezüglich der Prüfungspflicht der Standeskommission verhält es sich ähnlich wie bereits beim Büro des Grossen Rates: Die Regelung von Art. 5 Abs. 1 VIV wird neu als Art. 22 Abs. 2 GPR geführt. In der Verordnung ist ebenfalls nur noch die Antragstellung an den Grossen Rat zu regeln. Dies wird in Abs. 1 gemacht, sodass Abs. 2 und 3 aufgehoben werden können. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Art. 6 Prüfung durch den Grossen Rat

Die Behandlung von Initiativen, die sich getrennt abwickeln lassen oder bei denen ein Teil als gültig betrachtet werden kann, wird neu in Art. 21 GPR geregelt. In der Verordnung wird lediglich noch der Fall der totalen Ungültigkeit behandelt.

Art. 7 Regelungsstufe

Die heutige Bestimmung von Art. 7 VIV wird vollständig ins Gesetz genommen (Art. 23 GPR). Art. 7 VIV wird folglich hinfällig und kann aufgehoben werden.

Art. 8 Gegenvorschlag

Auch diese Bestimmung kann aufgehoben werden. Dass der Grosse Rat einen Gegenvorschlag zu einer Initiative machen kann, ist neu in Art. 12 Abs. 3 nKV geregelt. Die Regelung über den Umgang mit Gegenvorschlägen folgt in Art. 24 GPR. Es besteht mithin kein Grund mehr, weiter an Art. 8 VIV festzuhalten.

Art. 10a Initiativen und Anträge in den Bezirken und Gemeinden

Etliche Bezirke und Gemeinden kennen in ihren Reglementen die Möglichkeit, dass Stimmberechtigte verbindliche Anträge stellen können. Vielfach ist vorgesehen, dass solche Anträge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vor den Bezirks- oder Gemeindeversammlungen gestellt werden. In anderen Fällen müssen sie an der Versammlung vorgebracht werden. Faktisch handelt es sich bei diesen Anträgen um eine Art Initiativrecht, welches den Stimmberechtigten zur Verfügung steht.

Die Bezirke und Gemeinden können auf ihren Ebenen aber auch ein eigentliches Initiativrecht einführen.

Solange die Bezirke und Gemeinden die Antrags- und Initiativrechte in ihren Reglementen umschreiben, gehen diese Regelungen dem kantonalen Recht vor. Fehlen aber entsprechende Regelungen oder sind diese lückenhaft, gelangt das kantonale Recht subsidiär und sinngemäss zur Anwendung. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht jedes Fehlen einer Regelung eine Lücke ist. So kann ein Fehlen auch bedeuten, dass man diese Möglichkeit ausdrücklich nicht haben möchte. In der Auslegung sind insbesondere die historischen Wurzeln eines Antragsrechts oder die ständige Praxis zu beachten. Eine Lücke ist aber wohl dann anzunehmen, wenn eine Regelung zu einem möglichen Rückzug eines Antrags fehlt. Die entsprechenden kantonalen Bestimmungen können indessen nicht unmittelbar angewandt werden. Sie müssen so angewandt werden, dass sie dem Geschäftsablauf für die Versammlungen entsprechen. Wenn ein Antrag traktandiert und bekannt gemacht ist, sollte kein Rückzug mehr vorgenommen werden können. Auch wenn ein Bezirks-, Schul- oder Kirchenrat einen Antrag unterstützt, sollte darüber abgestimmt werden, selbst wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller daran kein Interesse mehr hat.

6.4 Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV)

Titel

Nach der Systematik der neuen Kantonsverfassung wird unterschieden zwischen Landsgemeinde, Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen. Diese Systematik soll auch in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen übernommen werden, was sich bereits beim Titel auswirkt. Neu soll dieser lauten: Verordnung über die Landsgemeinde, die Bezirksgemeinden und die Gemeindeversammlungen (VLBG).

Im Folgenden wird für die Verordnung noch die bisherige Abkürzung verwendet, weil die neue Abkürzung erst ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision gilt.

Art. 1 Geltungsbereich

In Art. 1 VLGV wird ein Hinweis auf das Gesetz über die politischen Rechte gesetzt, da die Verordnung künftig nicht mehr das gesamte Stimmrecht und die vollständige Abwicklung an den Versammlungen regelt, sondern nur noch ergänzendes Recht zum Gesetz enthält.

Art. 2 Versammlungsleitung

Im bisherigen Recht wird unter dem Begriff die Person, welche eine Versammlung leitet, als Gemeindeführer bezeichnet. Weil es dabei nicht nur um die Leitung der Gemeindeversammlungen geht, sondern auch um jene der Bezirksgemeinden, soll neu nicht mehr von der Gemeindeführung, sondern allgemeiner von der Versammlungsleitung gesprochen werden. Davon ist nicht nur Art. 2 VLGV betroffen, sondern auch die Art. 5, 7, 11, 14 und 16 VLGV.

Nach Art. 4 SOG gelten als Behörde alle von den Stimmberechtigten gewählten Organe des Kantons, der Bezirke, der Schul- und Kirchgemeinden sowie der Feuerschaugemeinde. Im gleichen Gemeinwesen können mehrere Behörden Exekutivaufgaben innehaben, in einem Bezirk beispielsweise der Bezirksrat und die Revisionsstelle. Um in dieser Situation Klarheit zu schaffen, wird in Art. 2 VLGV die Präzisierung vorgenommen, dass der Vorsteher der obersten Exekutivbehörde der Körperschaft die Versammlung leitet, in einem Bezirk also die Frau Hauptmann oder der Hauptmann.

Art. 3 Stimmrecht

Der bisherige Verweis auf die Kantonsverfassung gemäss Abs. 1 wird um das neue Gesetz über die politischen Rechte erweitert, da dieser Erlass ebenfalls wesentliche Punkte zur Stimmberechtigung enthält.

Der Beginn der Stimmberechtigung, wie er heute in Abs. 3 geregelt ist, wird künftig in Art. 2 Abs. 3 GPR geregelt. Auf die entsprechende Regelung in der Verordnung kann daher verzichtet werden. Demgegenüber besteht heute eine Regelung für die Führung des Stimmregisters lediglich in der Verordnung über die Urnenabstimmungen. Es ist allerdings klar, dass die gleiche Regelung auch für das Stimmregister der Gemeinwesen mit Versammlungsdemokratie gelten muss.

Der Grundsatz, dass in ein Amt nur gewählt werden kann und ein solches nur ausüben kann, wer in der entsprechenden Körperschaft das Stimmrecht hat, wird neu in Art. 7 Abs. 1 GPR geregelt. Art. 3 Abs. 4 VLGV kann deshalb aufgehoben werden.

Art. 4 Beschlüsse

Nach Abs. 1 kann an der Landsgemeinde oder an Gemeindeversammlungen über Geschäfte, die nicht in der Geschäftsordnung enthalten sind, kein Beschluss gefasst werden. Dieser Grundsatz wird neu als Art. 5 Abs. 4 GPR geführt. Art. 4 Abs. 1 VLGV wird aufgehoben.

In Abs. 2 wird die Präzisierung vorgenommen, dass auf die Geschäftsordnung einer ausserordentlichen Versammlung nur Geschäfte gesetzt werden dürfen, derentwillen die Versammlung einberufen wird. An der Versammlung selbst darf dann nur über diese Geschäfte abgestimmt werden.

Art. 5 Wahlen und Abstimmungen

Der Begriff des Gemeindeführers wird durch jenen des Versammlungsleiters ersetzt. Weiter wird von der obersten Exekutivbehörde gesprochen (siehe dazu auch die Anmerkung zu Art. 2 VLGV).

Art. 6 Entlassung aus dem Amt und Rücktritt

Der zweite Satz in Abs. 1 wird neu als Art. 15 Abs. 2 GPR geführt. Er kann in der Verordnung weggelassen werden.

Art. 7 Vorgeschlagene Kandidaten

Auch in dieser Bestimmung wird der Begriff des Gemeindeführers durch jenen des Versammlungsleiters und der Begriff der Gemeinde durch Versammlung ersetzt.

In Abs. 3 wird die Ausnahme für das Ausmehren bei Wahlen mit Vorschlägen allgemeiner formuliert, da neben der kantonalen Regelung der Ausnahmen bei der Wahl für das Amt als regierender Landammann und bei der Wahl der Vertretung in den Ständerat auch die Bezirks- und Gemeindereglemente Ausnahmen enthalten können. Die beiden genannten kantonalen Ausnahmen werden neu in Art. 18 und 19 GPR geregelt.

Obschon die Regelung für das Ausmehren nach Art. 7 Abs. 3 VLGV bereits heute für die Bezirks- und Gemeindeversammlungen gilt, wird an vielen dieser Versammlung auch bei Wahlen, für die keine Vorschläge aus der Versammlung gemacht werden, standardmässig ausgemehrt, obwohl die Reglemente keine entsprechende Ausnahmeregelung enthalten. Diese Praxis ist insofern heikel, als nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass gemäss klarem Wortlaut der Bestimmung eine Person bereits als gewählt gilt, wenn kein Gegenvorschlag eingeht und sich danach beim Ausmehren ein anderes Ergebnis einstellen kann.

Art. 11 Sachabstimmungen

In Abs. 1 wird der Begriff des Gemeindeführers durch Versammlungsleiter ersetzt.

Abs. 2 kann aufgehoben werden, weil der Umgang mit Änderungsanträgen bereits in Art. 5 Abs. 2 GPR geregelt ist.

In Abs. 3 wird heute neben der Sachabstimmung auch die Abstimmung über Rückweisungsanträge geregelt. Die beiden Sachverhalte werden neu auf zwei Absätze aufgeteilt. Bezüglich der

Rückweisungen gilt es dabei zu beachten, dass die Vorgabe der Verbindung mit einem konkreten Auftrag neu in Art. 5 Abs. 3 GPR geregelt wird. Dieser Teil fällt deshalb aus der Neufassung von Art. 11 VLGV heraus.

Art. 12 Geschäftsordnung und Einladung

Gemäss Abs. 4 in der heutigen Fassung können in dringlichen Fällen Unterlagen nachgesandt werden. Gemeint ist, dass nach einem Versand des Abstimmungsmandats noch weitere Dokumente physisch zugestellt werden können. In einigen Fällen erweist sich dieses Vorgehen allerdings als wenig tauglich und kaum umsetzbar. Wird beispielsweise wenige Tage vor der Versammlung festgestellt, dass im Abstimmungsmandat ein gravierender Fehler besteht, soll ein korrigiertes Exemplar unter Vornahme einer amtlichen Mitteilung und Angabe der Fundstelle im Internet elektronisch zur Verfügung gestellt werden können. Bei einfacheren Fehlern kann auch das Nachreichen einer öffentlichen Information über den Sachverhalt ausreichen. An den Versammlungen soll nochmals auf die Korrekturen aufmerksam gemacht werden, damit alle im Wissen darüber abstimmen können. In Abs. 4 wird daher nicht nur vom Nachversand von Unterlagen gesprochen, sondern auch von der Bereitstellung weiterer Informationen. Damit werden die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten insgesamt besser als mit der heutigen Formulierung zum Ausdruck gebracht.

Art. 14 Bericht über die Amtsverwaltungen

Der Begriff des Landsgemeindeführers wird durch den allgemeingültigen Begriff des Versammlungsleiters ersetzt.

Art. 15 Wahl Landammann

Die heutige Regelung erwähnt in Abs. 2 lediglich den Rücktritt der Person, welche als regierender Landammann gewählt ist. Es sind jedoch weitere Fälle eines Ausscheidens vor Ablauf der gesetzlichen Wechselfrist von zwei Jahren denkbar. Diesem Umstand wird mit der Neufassung der Bestimmung besser Rechnung getragen.

Art. 16 Zuzug Kantonsgericht

Auch in dieser Bestimmung wird der Begriff des Landsgemeindeführers durch jenen des Versammlungsleiters ersetzt.

Art. 17 Vereidigung

Infolge der Verschiebung des Amtsjahrs der Standeskommission ergeben sich künftig auch Änderungen bei der an der Landsgemeinde vorgesehenen Eidesleistung für das Amt als regierender Landammann. Bei einer Wiederwahl der bisherigen Funktionsträgerin oder des bisherigen Amtsinhabers sind diese Änderungen am kleinsten: Die Person, die als stillstehender Landammann amtiert, nimmt der Person des regierenden Landamanns den Eid ab. Der Eid bezieht sich auf das Amtsjahr, das künftig am 1. Juni beginnt und am 31. Mai des Folgejahrs abläuft.

Ergibt sich im Amt des regierenden Landamanns ein Wechsel, wird die Vereidigung der Person, die dieses Amt am folgenden 1. Juni übernehmen wird, durch die bisherige Amtsträgerin oder den bisherigen Amtsträger vorgenommen. Auch in diesem Fall gilt der Eid für das kommende Amtsjahr.

Ist die Person, die neu in das Amt als regierender Landammann gewählt wird, wegen Krankheit oder anderer Gründe nicht an der Landsgemeinde anwesend, fällt die Vereidigung nicht einfach dahin. Sie soll an der nächstmöglichen Grossratssession nachgeholt werden. Ist eine Vereidigung an der Junisession immer noch nicht möglich, beispielsweise wegen eines längeren Spitalaufenthalts oder wegen eines anderweitigen triftigen Abwesenheitsgrundes, verschiebt sich die Vereidigung auf die nächstfolgende Session.

Im Anschluss an die Vereidigung im Amt des regierenden Landammanns wird an der Landsgemeinde wie bisher dem Landvolk der Eid abgenommen. Dieser formelle Akt wird durch die Person vorgenommen, welche noch bis Ende Mai regierender Landammann ist.

Titel: III. Gemeindeversammlungen

Der Titel wird geändert, weil mit der neuen Begrifflichkeit zwischen Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen unterschieden wird.

Art. 20 Versammlungen

Aus dem gleichen Grund wird auch in Art. 20 VLGV der Begriff der Gemeindeversammlungen durch die Bezirksgemeinden ergänzt.

Weiter wird neu von der obersten Exekutivbehörde gesprochen (siehe dazu auch die Anmerkung zu Art. 2 VLGV).

Art. 21 Geschäftsordnung, Einladung und Stimmrechtsausweis

Die formellen Änderungen, die bereits in Art. 20 VLGV gemacht werden, sollen auch in Art. 21 Abs. 1 VLGV vorgenommen werden.

In Abs. 2 wird heute im ersten Halbsatz von der Gemeindeversammlung, im zweiten Halbsatz von der Gemeinde gesprochen. Künftig soll zweimal der neutralere Begriff der Versammlung verwendet werden. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

Bezüglich des Nachversands von Unterlagen oder Informationen in dringlichen Fällen wird in Abs. 3 eine analoge Änderung wie in Art. 12 Abs. 4 VLGV vorgenommen. Hinsichtlich der Begründung dafür kann auf die bereits dort gemachten Bemerkungen verwiesen werden.

In Abs. 4 wird der Begriff der Gemeinde durch Bezirk oder Gemeinde ersetzt.

Art. 22 Wahlen

Die Unvereinbarkeiten, die für die Bezirke und Gemeinden gelten, werden neu in Art. 17 und 18 nKV geregelt. Auf den bisherigen Verweis auf die Unvereinbarkeit der Standeskommission gemäss Art. 30 Abs. 10 aKV kann daher ersatzlos verzichtet werden.

Der bisherige Abs. 2 enthält zwei Regelungsgedanken. Diese werden neu auf die Abs. 1 und 2 verteilt.

Art. 23 Protokoll

Statt von der Gemeindeversammlung wird im Sinne der neuen Begrifflichkeit von den Bezirksgemeinden und Gemeindeversammlungen gesprochen.

Weiter wird statt des Begriffs der Gemeindebehörde jener der obersten Exekutivbehörde der jeweiligen Körperschaft verwendet.

Art. 24 Reglemente

Die Genehmigung der Reglemente von Bezirken und Gemeinden wird künftig in Art. 20 SOG geregelt. Auf Art. 24 VLGV kann verzichtet werden.

Art. 25 Änderung bestehenden Rechts

Art. 25 VLGV enthält eine Fremdänderung, welche die Verordnung über die politischen Rechte vom 11. Juni 1979 betrifft. Diese Änderung ist längst vollzogen und mit der Aufhebung der besagten Verordnung durch Art. 30 VUA hinfällig geworden.

6.5 Personalverordnung (PeV)

6.5.1 Allgemeine Anmerkung

Die Personalverordnung wird einerseits im Zusammenhang mit dem neuen Staatsorganisationsgesetz und andererseits wegen einer Neuerung im Gesetz über die politischen Rechte angepasst. Die beiden Änderungen werden zum jeweiligen Gesetz separat ausgewiesen. Spätestens für die Verabschiedung der Verordnungsrevisionen im Grossen Rat werden sie zusammengeführt.

6.5.2 Bemerkung zur Änderung

Art. 23a Unvereinbarkeit

Die Unvereinbarkeit von Ämtern wird im Wesentlichen in Art. 18 nKV geregelt. Die Regelung ist allerdings nicht abschliessend. Art. 18 Abs. 4 nKV sieht ausdrücklich die Regelung weiterer Unvereinbarkeitsfälle auf der Gesetzesebene vor. Gestützt auf diese Norm wird im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) eine Regelung zur Unvereinbarkeit einer Anstellung beim Kanton und eines Mandats im Grossen Rat oder in einem Gericht vorgeschlagen (Art. 9 Abs. 1 GPR). Es ist vorgesehen, dass Mitarbeitende des Kantons, die eine höhere Funktion innehaben, nicht dem Grossen Rat oder einem Gericht angehören dürfen. Weiter enthält die Regelung den Unvereinbarkeitsgrund von Interessenskonflikten, die drohen, wenn Mitarbeitende sowohl in der Verwaltung als auch im Bereich des Grossen Rates oder der Gerichtsbarkeit tätig wären. Die nähere Ausgestaltung dieser Regelung wird dem Grossen Rat übertragen.

Als Verwaltungsmitarbeitende in höherer Funktion gelten solche, die direkt der Standeskommission, einem Standeskommissionsmitglied oder der Ratschreiberin bzw. dem Ratschreiber unterstellt sind. Dies sind die Mitarbeitenden, die nach Art. 1a des Standeskommissionsbeschlusses zur Personalverordnung vom 13. April 1999 (StKB PeV, GS 172.311) durch die Standeskommission zu wählen sind. Es handelt sich namentlich um die Ratschreiberin oder den Ratschreiber, die Departementssekretärinnen und -sekretäre sowie die Leiterinnen und Leiter von Ämtern und Dienststellen. Als Dienststellen gelten die folgenden Abteilungen der Ratskanzlei: Sekretariat, Rechtsdienst, Kommunikationsstelle, Weibel- und Supportdienst sowie Kantonsbibliothek und Landesarchiv. Die Bedeutung dieses Kreises der Kadermitarbeitenden in höherer Funktion ist für die kantonale Verwaltung so gross, dass sich für sie eine Unvereinbarkeit mit einem gleichzeitigen Mandat im Grossen Rat oder in einem Gericht aufdrängt.

In der Verwaltung bestehen eine Reihe von Amtsstellen, die in erhöhtem Mass mit Geschäften und Entscheiden befasst sind, welche an den Grossen Rat gehen oder mit Rechtsmitteln bei Gerichten angefochten werden können. Die Mitarbeitenden dieser Amtsstellen sollten ebenfalls nicht dem Grossen Rat oder einem Gericht angehören. Es ergäbe sich nach aussen ein schlechter Eindruck, wenn man regelmässig an der Vorbereitung von Geschäften beteiligt wären, die dann in einem Gremium weiterbearbeitet oder beurteilt werden, welchem man ebenfalls angehört. Handelt es sich um wenige Fälle, mögen die Ausstandsregeln genügen. Treten sie regelmässig auf, sollte eine Unvereinbarkeit eingeführt werden.

Die Standeskommission wird die betreffenden Amtsstellen bezeichnen. Als Amtsstellen gelten nicht nur die Ämter und Dienststellen. Es kann sich auch um Fachstellen oder weitere Funktionen und Stellen handeln, in denen besonders häufig Geschäfte zu bearbeiten sind, welche im weiteren Verlauf immer wieder im Grossen Rat oder an einem Gericht zu entscheiden sind.

Hinsichtlich einer Unvereinbarkeit mit einem Mandat im Grossen Rat stehen vor allem die Rechtsdienste des Kantons im Fokus. Allenfalls kommen auch das Amt für Hochbau und Energie sowie das Tiefbauamt in Frage, wo regelmässig Kreditgeschäfte ausgearbeitet werden, über welche im weiteren Verlauf der Grosse Rat befindet. Bezüglich einer Sperre für eine gleichzeitige Einsitznahme in einem Gericht geht es insbesondere um die Staatsanwaltschaft, die Kantonspolizei, das Strassenverkehrsamt, das Steueramt, das Betreibungs- und Konkursamt sowie die Rechtsdienste der Ratskanzlei sowie des Bau- und Umweltsdepartements.

Mitglieder der Schulleitung des Gymnasiums und der Geschäftsleitung des Kantonalen Gesundheitszentrums Appenzell nehmen bezüglich ihren Organisationseinheiten eine ähnliche Stellung ein wie die höheren kantonalen Kadermitarbeitenden in der Verwaltung. Sie sollen daher ebenfalls nicht dem Grossen Rat angehören. Da sie aber in ihrem Wirken kaum mit den Gerichten zu tun haben, sollen sie einem Gericht angehören können. Dies war bereits in der Vergangenheit so.

Für die Geschäftsleitung des Gesundheitszentrums besteht in rechtlicher Hinsicht die Besonderheit, dass der Verwaltungsrat nach Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über das Gesundheitszentrum Appenzell vom 29. April 2018 (GGZ, GS 810.000) für sie von den Personalregelungen der Kantonsanstellten abweichen könnte. Hierzu gilt es allerdings zu bemerken, dass es sich bei Art. 23a PeV weniger um eine Personalbestimmung geht als um eine staatspolitische Regelung. Es ist daher davon auszugehen, dass die Sonderregelung nach Art. 7 Abs. 2 GGZ nicht greift. Notfalls wäre es an der Standeskommission, einer abweichenden Regelung für das Gesundheitszentrums die erforderliche Genehmigung zu verweigern (siehe Art. 7 Abs. 2 GGZ).

Mit Abs. 4 wird lediglich daran erinnert, dass die Ausübung eines öffentlichen Amtes unter Vorbehalt eines bestehenden Amtszwangs untersagt oder eingeschränkt werden kann.

6.6 Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten (VAB)

Die Regelung der Wahlvoraussetzungen für die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts wird neu im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt. Die heute in Art. 2 VAB festgelegten Voraussetzungen werden dort übernommen, sodass die Verordnungsbestimmung aufgehoben werden kann.

6.7 Verordnung über das fakultative Finanzreferendum

Titel

Der Umstand, dass neu auch Beschlüsse über interkantonale oder internationale Vereinbarungen mit rechtsetzendem Charakter und Änderungen an diesen dem fakultativen Referendum unterliegen (Art. 37 nKV), wird zum Anlass genommen, den heutigen Verordnungstitel, in welchem einzig das Finanzreferendum genannt wird, genereller zu fassen. Neu soll im Titel sachunabhängig vom fakultativen Referendum gesprochen werden.

Bisher bestand für den Verordnungstitel noch keine Abkürzung. Eine solche wird nun eingeführt.

Art. 1 Grundsatz

Der Verweis auf Art. 7^{ter} aKV wird durch eine Nennung des Gesetzes über die politischen Rechte ersetzt, wo neu die Grundsätze für das fakultative Referendum geregelt werden.

Art. 2 Referendumshinweis und Veröffentlichung

Schon bisher wurden die Beschlüsse, gegen die ein Referendum ergriffen werden können, im Publikationsorgan nicht im Wortlaut wiedergegeben. Stattdessen wurde im Rahmen der Mitteilungen aus dem Grossen Rat beim entsprechenden Geschäft unter drucktechnischer Hervorhebung auf die Möglichkeit eines Referendums gegen die Bewilligung eines bestimmten Kredits hingewiesen. Wenn neu auch Konkordate dem fakultativen Referendum unterliegen, kommt eine wörtliche Wiedergabe der Vertragstexte und des Beschlusses im Publikationsorgan ohnehin nicht mehr in Betracht, weil solche Vereinbarungen nicht selten einen grösseren Umfang aufweisen, beispielsweise die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 8. Februar 2021 (IVöB, GS 726.920) mit 42 Seiten. Solche Texte lassen sich vernünftigerweise nicht mehr vollständig in einer Zeitung mit redaktionellem Hauptteil abdrucken. Dies erscheint allerdings auch nicht nötig, weil die Texte selbst ohnehin öffentlich zugänglich sind. Sie können jederzeit frei unter den elektronischen Grossratsunterlagen auf dem Internet abgerufen werden.

Art. 2 Abs. 2 der Verordnung wird im Sinne der Praxis neu gefasst.

Art. 3 Referendumsfrist

Für den Beginn und das Ende der Frist wird auf die Regelung im Gesetz über den Fristenlauf vom 24. April 1966 (FriG, GS 172.700) verwiesen. Gemäss Art. 2 FriG beginnt eine Frist am ersten Tag nach dem Tag, an welchem sich die fristauslösende Tatsache verwirklicht hat. Im Falle einer Mitteilung im Publikationsorgan wird die Frist mit der Publikation ausgelöst.

Für das Ende der Referendumsfrist ist Art. 2c des Gesetzes massgeblich. Gemäss dieser Bestimmung sind schriftliche Eingaben spätestens am letzten Tag der Frist bei der zuständigen Stelle einzureichen oder zu deren Händen bis 24 Uhr des letzten Tages der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung zu übergeben.

Die Regelung in Art. 2c Abs. 2 FriG über die elektronische Einreichung kommt bei Referenden nicht zum Tragen, weil die Unterschriftenlisten stets die eigenhändigen Unterschriften der Unterstützerinnen und Unterstützer des Referendums tragen müssen.

Im Unterschied zur Bundesregelung zum fakultativen Referendum müssen die Unterschriften zum Zeitpunkt der Eingabe an die Ratskanzlei noch nicht geprüft sein. Diese Arbeit kann auch noch nach dem Eingabeschluss vorgenommen werden.

Die beschriebene Regelung gilt schon heute. Sie bleibt fortbestehen bleiben. Einzig in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung über das fakultative Finanzreferendum wird eine geringfügige Präzisierung vorgenommen, dass in der Veröffentlichung nicht das Ende der Referendumsfrist festzuhalten ist. Dort ist vielmehr der letzte Tag der Frist anzugeben.

Art. 11 Tötung der Ausgabe

Die Regelung von Art. 11 der Verordnung über das fakultative Finanzreferendum wird neu in Art. 27 GPR geführt. Der Dringlichkeitsfall wird neu in Art. 26 GPR geregelt. Es kann auf die zu jenen Bestimmungen gemachten Bemerkungen verwiesen werden.

Art. 11a Referenden Bezirke und Gemeinden

Nach Art. 28 GPR können die Bezirke und Gemeinden für sich die Möglichkeit von fakultativen Referenden vorsehen. Hält das Bezirks- oder Gemeinderecht zum Verfahren nichts anderes fest, gelten die kantonalen Bestimmungen über das fakultative Referendum sinngemäss.

Die Bezirke und Gemeinden können also das Verfahren und die Zuständigkeiten nach ihren Bedürfnissen und Verhältnissen gestalten, was in Art. 11a Abs. 1 der revidierten Verordnung über das fakultative Finanzreferendum festgehalten wird. Eine Anpassung kann beispielsweise darin bestehen, dass in kleineren Gemeinwesen weniger Unterschriften verlangt werden. Statt der Zuständigkeit der Ratskanzlei für die Entgegennahme von Referenden und die Prüfung von Unterschriften können die Bezirkssekretariate, eine Behörde oder bestimmte Personen bezeichnet werden.

Solche ortsbezogenen Regelungen hat beispielsweise der Bezirk Oberegg schon in seinem heutigen Reglement vorgenommen. Art. 19 des Reglements hält eine Reihe von Geschäften fest, bei denen ein fakultatives Referendum möglich ist. Art. 20 des Reglements beschreibt das Verfahren und die Zuständigkeiten. Andere Körperschaften kennen ähnliche Festlegungen.

Fehlen essenzielle Regelungen im Bezirks- oder Gemeinderecht, wird das kantonale Recht sinngemäss angewandt. Fehlt beispielsweise eine Regelung über die Publikation von referendumsfähigen Beschlüssen, über die Ungültigkeitsgründe für eingereichte Unterschriften oder über die Einhaltung der Referendumsfrist, werden die entsprechenden kantonalen Regelungen unter Berücksichtigung der Verhältnisse im entsprechenden Gemeinwesen angewandt.

7. Ausführungsrecht zum Gesetz über den Grossen Rat (GGR)

7.1 Geschäftsreglement des Grossen Rates (GrGR)

Art. 1 Sachliche Geltung

Der Inhalt von Art. 1 Abs. 2 GrGR wird neu als Art. 2 GGR geführt, sodass die Regelung im Geschäftsreglement aufgehoben wird.

Art. 2 Parlamentarische Immunität

Der Grundsatz der parlamentarischen Immunität ist neu in Art. 19 nKV verankert. Die Ausführung dazu findet sich in Art. 3 GGR. Art. 2 GrGR kann aufgehoben werden.

Art. 4 Büro des Grossen Rates

Die Aufgaben des Büros beziehen sich nicht nur auf sich selbst, sondern in erster Linie auf den Grossen Rat und dessen Betrieb. Dies wird mit einer Ergänzung in Abs. 3 etwas klarer zum Ausdruck gebracht als bisher.

Der Begriff der Regelung meint in Gesetzen und Reglementen gemeinhin den Erlass von generell-abstrakten Bestimmungen. Die Vertretung des Grossen Rates wird jedoch in der Praxis zu meist mittels Einzelentscheiden festgelegt. Daher wird in Abs. 3 lit. a der Begriff der Regelung durch jenen der Festlegung ersetzt.

Einige der Aufgaben gemäss Abs. 3, etwa die Führung der Geschäftskontrolle, die Budgetierung oder die juristische Prüfung von Beschwerden und Eingaben, werden in der Praxis vorwiegend durch die Ratskanzlei, welche das Sekretariat des Büros besorgt, erledigt. Die Endverantwortung liegt indessen auch in diesen Fällen beim Büro.

Art. 6 Erste Sitzung der Amtsperiode

Der Sachverhalt wird neu in Art. 12 GGR geregelt. Art. 6 GrGR wird aufgehoben.

Art. 7 Erste Sitzung des Amtsjahres

Auch die Regelung von Art. 7 GrGR ist neu Teil von Art. 12 GGR. Die Bestimmung im Geschäftsreglement wird gestrichen.

Art. 9 Sitzungsmodalitäten

Da weder die neue Kantonsverfassung noch das Gesetz über den Grossen Rat etwas über den Zeitpunkt der Sitzungen sagen, ist dieser Punkt aus der Aufzählung in Abs. 1 zu entfernen. Verantwortlich für die Terminsetzung ist nach Art. 9 Abs. 2 GrGR das Büro.

In Abs. 1 wird zudem der Verweis auf die Kantonsverfassung durch einen Verweis auf das Gesetz über den Grossen Rat ersetzt. Die Einberufung und der Ort der Sitzungen werden neu in diesem Gesetz geregelt.

An der Session vom 6. Dezember 2021 diskutierte der Grosse Rat die Möglichkeit, seine Sessions künftig stets in der Aula des Schulhauses Gringel durchzuführen. Er gelangte zum Schluss, dass der Tagungsort des Grossen Rates weiterhin der Ratssaal sein soll. Nur ausnahmsweise soll eine Durchführung an einer anderen Örtlichkeit beschlossen werden können. Dieser Sachverhalt wird in Art. 9 Abs. 3 GrGR festgehalten.

Art. 10 Geschäftsordnung

Das Vorschlagsrecht der Standeskommission für die Geschäftsordnung wird beseitigt. Für die Traktandierung von Geschäften soll abschliessend das Büro zuständig sein. Diese Festlegung entspricht der Gewaltenteilung.

Nach Art. 10 Abs. 1 GrGR wird die Geschäftsordnung vom Büro veröffentlicht. Dieser Forderung wird in der heutigen Praxis so nachgekommen, dass die Geschäftsordnung und die zugehörigen Unterlagen der Öffentlichkeit auf der Website des Kantons zur Verfügung gestellt werden. Art. 10 GrGR wird im Sinne dieser Praxis präzisiert.

Art. 12 Abmeldungen

Nicht nur die Mitglieder des Grossen Rates, sondern auch die Mitglieder der Standeskommission sollen sich bei einer Verhinderung beim Präsidium abmelden. Diese Praxis wird bereits heute so geübt.

Art. 13 Teilnahme der Standeskommission

Das Recht der Standeskommission und deren Mitglieder auf eine beratende Stimme und ein Antragsrecht wird neu in Art. 13 GGR geregelt.

Art. 15 Kleidung

Da die Standeskommissionsmitglieder ein wichtiger Teil des Ratsbetriebs sind, sollen sie bei der Kleidervorschrift gleich wie die Grossrätinnen und Grossräte genannt werden.

Im Sinne einer Ordnungsvorschrift wird darauf hingewiesen, dass sich auch die Besucherinnen und Besucher der Grossratssessionen sowie die Medienleute angemessen kleiden müssen. Der Massstab für sie ist weniger streng als für die Mitglieder des Grossen Rates und der Standeskommission. Eine Grenze wäre aber unterschritten, wenn man in Badeshorts und Flip-Flops erscheinen sollte. Gleichzeitig werden die Besuchenden und Medienleute daran erinnert, sich an den Sessionen so zu verhalten, dass sie den Ratsbetrieb nicht stören. Dazu würden beispielsweise Zwischenrufe oder andere wahrnehmbare Äusserungen zu Geschäften sowie aufdringliches Fotografieren oder Filmen gehören.

Art. 17 Öffentlichkeit

Die Regelung, dass die Beratung über den Ausschluss der Öffentlichkeit geheim stattfindet, wird neu in Art. 14 GGR geregelt. Art. 17 GrGR kann demgemäss gestrichen werden.

Art. 18 Eintreten

In Abs. 1 und 2 soll neu von den Mitgliedern des Grossen Rates statt nur von den Mitgliedern des Rates gesprochen werden.

In Abs. 3 wird die Liste der Geschäfte, in denen das Eintreten obligatorisch ist, mit Aufträgen der Landsgemeinde und des Grossen Rates ergänzt. Die Ergänzung wird zum Anlass genommen, auf eine Aufzählung mit Ordnungsbuchstaben umzustellen.

Art. 21 Rückkommen

Bei Quoren mit einer Zweidrittelmehrheit des Grossen Rates soll die massgebliche Basis vereinheitlicht werden (zur Begründung siehe S. 19 ff. des Berichts über die Folgegesetzgebung zur neuen Verfassung, 2. Teil). Neu soll in allen Fällen die Gesamtzahl der Mitglieder als Basis dienen.

Art. 22 Lesungen

Die neue Verfassung schreibt für keine Geschäfte zwingend zwei Lesungen mehr vor. Für Landsgemeindengeschäfte werden zwei Lesungen aber als Regel festgehalten (Art. 36 Abs. 3 nKV). Art. 22 GrGR wird demgemäss angepasst.

Art. 24 Aufträge

In der heutigen Fassung der Bestimmung kann ein Auftrag unter anderem die Erarbeitung eines Entwurfs für eine Änderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung beinhalten. Da eine Ergänzung nur eine Unterart einer Änderung ist, wird auf diese Nennung verzichtet.

Art. 28 Mehrheit

Die neue Verfassung macht keine Aussagen mehr über die Stimmenmehrheit. Dieser Punkt wird künftig im Gesetz über den Grossen Rat geregelt. Der Verweis zu Beginn von Abs. 1 wird angepasst.

Art. 31 Staatswirtschaftliche Kommission

Der Grundauftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission wird neu in Art. 17 GGR geregelt. Es bleibt nur noch die Regelung von Einzelheiten, die in einem separaten Grossratsbeschluss, in der Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung, vorgenommen wird. Art. 31 Abs. 2 GrGR kann daher aufgehoben werden.

Art. 32 Vorberatende Kommissionen

Es gibt vereinzelte Geschäfte, die keinem Departement zugewiesen sind und die in der Folge regelmässig durch die Ratskanzlei vorbereitet werden. Zu nennen ist vor allem der Bereich der politischen Rechte, in denen die Ratskanzlei eine besondere Rolle einnimmt. Sie ist verantwortlich für die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen auf der kantonalen Ebene, ist diesbezüglich das kantonale Abstimmungsbüro und führt das Stimmrechtsregister (Art. 2 und 4 VUA). Vorlagen aus diesem Bereich werden praktisch immer durch die Ratskanzlei vorbereitet. Bisher war aber oft unklar, welcher vorberatenden Kommission diese Geschäfte zuzuweisen sind. Im Regelfall wurden sie der Kommission für Recht und Sicherheit zugewiesen. Diese Praxis wird nun aufgenommen und Art. 32 Abs. 1 lit. d GrGR entsprechend ergänzt.

Etwas anders gelagert sind die Fälle, in denen von einem Geschäft mehrere Departemente betroffen sind, und die Ratskanzlei in der Erarbeitung der Vorlage eine koordinierende Rolle einnimmt, wie dies beispielsweise bei der neuen Kantonsverfassung der Fall war. Dabei handelt es sich technisch gesehen nicht um Geschäfte der Ratskanzlei. Bei diesen Vorlagen muss weiterhin einzelfallweise entschieden werden, welcher der bestehenden vorberatenden Kommissionen sie zugewiesen werden oder ob für die Behandlung eine Ad-hoc-Kommission eingesetzt wird.

Titel 9a: Virtuelle Sitzungen und Zirkularbeschlüsse

Als im März 2020 die anstehende Session wegen der Corona-Pandemie abgesagt werden musste, stellte sich sogleich die Frage, ob man alternativ dazu eine elektronische Sitzung durchführen könnte. Da es damals an einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage fehlte, musste die Frage verneint werden. Inzwischen haben der Bund und verschiedene Kantone eine Grundlage für virtuelle Sitzungen geschaffen.

Um für solche Fälle auch in Appenzell I.Rh. gewappnet zu sein, wird in Art. 15 GGR eine entsprechende Grundlage verankert. Nach dieser Bestimmung können dann, wenn eine Session wegen ausserordentlicher Verhältnisse nicht stattfinden kann, einzelne Beschlüsse oder die ganze Session auf elektronischem Weg abgewickelt werden. Gleiches gilt für Sitzungen und Beschlüsse der grossrätlichen Kommissionen. Die Regelung der Details zu diesen Verfahren wird durch den Grossen Rat vorgenommen. Dies wird in einem neuen Titel des Geschäftsreglements gemacht.

Art. 34d Möglichkeiten des Grossen Rates

Die Möglichkeit für elektronische Sitzungen besteht nur dann, wenn physische Sitzungen wegen ausserordentlicher Verhältnisse nicht stattfinden können. Sessionen dürfen also nicht bereits dann elektronisch durchgeführt werden, wenn diese Option in einem konkreten Fall einfacher oder bequemer wäre. Hat man beispielsweise für eine Session nur ganz wenige Geschäfte, die allenfalls zudem noch von geringer Komplexität sind, kann man nicht einfach auf eine elektronische Durchführung ausweichen. Man muss die Session trotzdem physisch abhalten.

Für den Beschluss, eine elektronische Session durchzuführen, ist das Büro zuständig.

An elektronischen Sessionen dürfen nur dringliche Geschäfte behandelt werden. Geschäfte, die ohne erhebliche Probleme auf eine nächste Sitzung verschoben werden können, müssen verschoben werden. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass sich die Dringlichkeitsbeurteilung im Verlauf der Zeit ändern kann, wenn eine Abhaltung von physischen Sessionen für längere Zeit nicht möglich ist.

Um dem Gebot der Öffentlichkeit möglichst gut Rechnung zu tragen, sind die Sessionen elektronisch aufzuzeichnen und die Aufzeichnungen umgehend zu veröffentlichen. Nicht zu veröffentlichen ist selbstverständlich die Beratung von Geschäften, für welche eine Geheimhaltung gilt. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt also auch bei elektronischen Sitzungen nur für die öffentlichen Beratungen.

Art. 34e Möglichkeiten Kommissionen

Die Kommissionen des Grossen Rates, also das Büro, die vorberatenden Kommissionen und die Aufsichtskommissionen, dürfen ebenfalls elektronische Sitzungen durchführen, wenn physische Treffen aufgrund von ausserordentlichen Verhältnissen nicht möglich sind. Im Vergleich zu den Möglichkeiten des Grossen Rates besteht für diese Kommissionen aber eine Erleichterung bei Zirkularbeschlüssen. Solche können nicht erst abgehalten werden, wenn ausserordentliche Verhältnisse bestehen, sondern bereits dann, wenn in einem Einzelfall eine hohe Dringlichkeit besteht oder wenn bei einfachen Geschäften kein Diskussionsbedarf besteht. Eine solche einfache Situation ohne Diskussionsbedarf kann sich beispielsweise ergeben, wenn die Standeskommission einen kurzen Auftrag für eine zweite Lesung vollständig im Sinne der an der ersten Lesung im Grossen Rat geführten Diskussion erfüllt hat. Wünscht jedoch ein Mitglied eine Diskussion, muss auch in einer solchen Situation eine Sitzung durchgeführt werden.

Die Sitzungen der Kommissionen sind nicht öffentlich (siehe Art. 34b Abs. 1 GrGR). Demgemäss wird der Öffentlichkeit keine Sitzungsaufzeichnung zur Verfügung gestellt.

7.2 Verordnung über die Finanzprüfung und die Geschäftsüberwachung (VFG)

Art. 1 Zuständigkeit

Beim Bereich, in welchem die Staatswirtschaftliche Kommission tätig ist, werden zwei Korrekturen vorgenommen.

Gemäss Abs. 1 lit. a prüft die Staatswirtschaftliche Kommission den Aufgabenvollzug der Standeskommission und der Verwaltung, aber auch ausdrücklich den Vollzug der «in der Staatsrechnung enthaltenen selbständigen öffentlichen Anstalten».

Das kantonale Recht kennt drei selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, nämlich die Appenzeller Kantonalbank, die Kantonale Versicherungskasse und die kantonale Ausgleichskasse. Die Rechnungen dieser drei Anstalten sind nicht in der Staatsrechnung enthalten. Dort findet sich einzig die Rechnung des Kantonalen Gesundheitszentrums Appenzell, das eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist. Die Geschäftstätigkeit der selbständigen Anstalten wurde bereits bisher nicht durch die Staatswirtschaftliche Kommission geprüft. Für diese Anstalten bestehen eigene Aufsichts- und Kontrollorgane, für die Kantonalbank beispielsweise die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Durch die Staatswirtschaftliche Kommission beaufsichtigt wird demgegenüber das Kantonale Gesundheitszentrum. Dies soll auch weiterhin so bleiben. Der Verweis in Abs. 1 lit. a wird dementsprechend angepasst.

In Abs. 1 lit. d findet sich der gleiche Hinweis auf die in der Staatsrechnung enthaltenen selbständigen öffentlichen Anstalten wie in lit. a. Inhaltlich geht es dabei allerdings ausschliesslich um die Rechnung. Auch in diesem Bereich besteht eine Differenz zwischen der Verordnungsbestimmung und der Praxis. Einzig die Rechnung der Ausgleichskasse ist vom Grossen Rat separat zu genehmigen. Nur für diese Rechnung besteht daher ein Prüfungsauftrag der Staatswirtschaftlichen Kommission. Die Rechnung der Kantonalbank wird zwar im Rahmen der Beratung des jährlichen Geschäftsberichts mitgenehmigt, eine inhaltliche Prüfung der Rechnung durch den Grossen Rat und die Staatswirtschaftliche Kommission findet aber nicht statt. Der Grosse Rat hat gegenüber der Kantonalbank lediglich den Auftrag der Oberaufsicht inne, während die unmittelbare Aufsicht bei der FINMA liegt. Diese Aufgabenteilung entspricht auch Art. 9 und Art. 10 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Kantonalbank vom 29. April 2018, KBG, GS 951.000). Eine öffentliche Detailprüfung der Kantonalbankrechnung durch den Grossen Rat wäre für das am Markt tätige Institut nachteilig. Ähnlich verhält es sich mit der Kantonalen Versicherungskasse. Deren Rechnung wurde denn auch schon bisher nicht im Grossen Rat beraten.

Art. 3 Befugnisse

Abs. 1

Die heute in Abs. 1 enthaltene Aufzählung der Aufgaben der Staatswirtschaftlichen Kommission wird neu in Art. 17 Abs. 2 GGR geführt, sodass sie in der Verordnung gelöscht werden kann.

In Art. 3 Abs. 1 VFG wird neu auf den gesetzlichen Auftrag Bezug genommen. Auf Wunsch der Staatswirtschaftlichen Kommission wird die Bestimmung ergänzt mit der Möglichkeit der Einsetzung von Delegationen, denen die gleichen Rechte und Pflichten zukommen sollen wie im Falle eines Kommissionseinsatzes.

Abs. 3

Die Information der Standeskommission, die vor der Durchführung von Abklärungen vorzunehmen ist, wird bereits in Art. 17 Abs. 3 GGR geregelt. In Art. 3 Abs. 3 VFG geht es um die Information über die durchgeführten Abklärungen. Die neu gefasste Bestimmung entspricht im Wesentlichen der heutigen Regelung. Sie enthält aber dahingehend eine Präzisierung, dass der Standeskommission in wichtigen Fällen die Möglichkeit geboten wird, zu einem Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission Stellung zu nehmen, bevor dieser an den Grossen Rat geht. Die Staatswirtschaftliche Kommission soll in diesen Fällen die Haltung der Standeskommission kennen, bevor ihr Bericht im Grossen Rat öffentlich diskutiert wird. Aufgrund der Stellungnahme der Standeskommission können sich auch Änderungen am Bericht ergeben.

Abs. 4

Um der bestehenden Gewaltenteilung zwischen Grosse Rat und Standeskommission klarere Konturen zu geben, wird in Abs. 4 eine Ergänzung vorgenommen.

Für die Führung der Verwaltung ist die Standeskommission zuständig. Tauchen Reklamationen, Vorwürfe oder nachteilige Behauptungen über das Verhalten der Verwaltung auf oder werden verwaltungsinterne Probleme bekannt, soll in erster Linie die Standeskommission aktiv werden und die nötigen Abklärungen treffen sowie gestützt darauf die erforderlichen Massnahmen anordnen. Gleiches gilt für Vorwürfe und Probleme, die sich auf die Standeskommission selbst beziehen. Gelangen entsprechende Meldungen an die Staatswirtschaftliche Kommission, soll sie die Standeskommission darüber informieren, damit diese das Erforderliche in die Wege leiten kann. Die Staatswirtschaftliche Kommission soll in diesen Fällen nur dann selbstständig tätig werden, wenn die Standeskommission ungerechtfertigterweise nichts oder zu wenig unternimmt.

Möchte die Staatswirtschaftliche Kommission eigene Abklärungen vornehmen, weil sie zum Schluss gelangt, dass die Untersuchungen der Standeskommission ungenügend sind, gilt auch in diesen Fällen der übliche Ablauf für solche Verfahren. Die Standeskommission ist gestützt auf Art. 17 Abs. 3 GGR vorab über die geplanten Abklärungen zu informieren. Diese Informationspflicht stellt allerdings keine besondere Hürde dar, da die Staatswirtschaftliche Kommission in solchen Fällen ohnehin im Kontakt mit der Standeskommission oder dem zuständigen Mitglied sein muss, um sich einen Überblick darüber zu verschaffen, was in der Sache durch die Standeskommission schon veranlasst wurde.

Der mit Abs. 4 festgehaltene Ablauf wird grundsätzlich schon heute befolgt. Mit der Verschriftlichung des Ablaufs wird nun auch allseitig Klarheit geschaffen.

Art. 3a Akten mit besonders schützenswerten Daten

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat grundsätzlich einen Anspruch auf eine umfassende Einsicht in die Akten der Verwaltung. Dieses Recht gilt allerdings nur so weit, als die Einsicht für die konkrete Prüfungsaufgabe der Kommission erforderlich ist. Bezüglich vieler Akten stellt dieses Erfordernis kein Problem dar. Die Akten können der Staatswirtschaftlichen Kommission frei angeboten werden, und die Kommission nimmt die Akten entgegen, die sie für ihre Arbeit braucht.

Als heikler erweist sich die Sachlage, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht. Bezüglich dieser Daten wird neu die Möglichkeit einer genaueren Prüfung des Herausgabeinteresses vorgeschlagen. Verlangt die Kommission die Herausgabe von Akten mit besonders schüt-

zenswerten Daten, prüft die Verwaltungsstelle, ob sich das Abklärungsziel der Staatswirtschaftlichen Kommission auch unter Abdeckung von identifizierenden Angaben erreichen lässt. Soweit die Kommission lediglich prüfen möchte, wie die Verwaltung bestimmte Verfahren abwickelt, kann das Ziel im Normalfall auch mit der Herausgabe von Aktenreihen erreicht werden, die Schwärzungen zu individuellen Daten enthält. In vielen Fällen können die gewünschten Akten in dieser Weise herausgegeben werden.

Ist jedoch aus der Sicht der Staatswirtschaftlichen Kommission in einem Einzelfall die Herausgabe ungeschwärzter Unterlagen mit besonders schützenswerten Daten nötig und hält die Amtsstelle den Nachweis für die Erforderlichkeit der Herausgabe ungeschwärzter Akten nicht vollständig erbracht, soll eine Prüfung des Herausgabenaachweises unter Berücksichtigung des gesetzlichen Auftrags der Staatswirtschaftlichen Kommission eingeleitet werden. Bei einem positiven Ausgang können die Unterlagen herausgegeben werden, fällt der Entscheid negativ aus, unterbleibt die Herausgabe. Die Prüfung soll durch die kantonale Datenschutzbeauftragte oder den kantonalen Datenschutzbeauftragten vorgenommen werden. Diese oder dieser entscheidet auf der Grundlage eines schriftlich begründeten Gesuchs der Staatswirtschaftlichen Kommission und einer allfälligen Stellungnahme der Verwaltungsstelle über die Frage, ob die Daten in der gewünschten Weise herausgegeben werden dürfen. Ein Einbezug der betroffenen Personen ist nicht vorgesehen, da für die Herausgabe eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, sofern das Herausgabeinteresse nachgewiesen ist.

Im Vergleich mit den bereits in Art. 3 Abs. 6 des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) aufgelisteten Fällen von besonders schützenswerten Daten wird in Art. 3a Abs. 1 VFG eine Ergänzung hinsichtlich spezifischer Konstellationen in der Verwaltung vorgenommen. Insbesondere Protokolle von Mitarbeitergesprächen und Steuerakten sollen im Bestreitungsfall nur mit Genehmigung durch das kantonale Datenschutzorgan ungeschwärzt herausgegeben werden.

Die Datenschützerin oder der Datenschützer prüft die Sache umgehend und entscheidet endgültig.

8. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der vorgelegten Beschlüsse einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 3. Februar 2026

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler