

Gastkommentar

# Notrecht der Standeskommission als Prüfstein

Das Verfahren zur Totalrevision der Kantonsverfassung von Appenzell Innerrhoden verläuft – trotz Verzögerungen aufgrund der Pandemie – bislang effizient und reibungslos. Von der Grundsatzentscheidung bis zur Behandlung der endgültigen Vorlage durch die diesjährige Landsgemeinde vergingen lediglich drei Jahre. Im Kanton Wallis benötigte der eigens eingesetzte Verfassungsrat mehr als fünf Jahre für die Totalrevision, um nach der Ablehnung der ehrgeizigen Vorlage in der Volksabstimmung vom 3. März 2024 vor einem Scherbenhaufen zu stehen. In Appenzell Ausserrhoden wird bereits seit sechs Jahren an der Totalrevision gearbeitet. Die Volksdiskussion über den vom Kantonsrat in erster Lesung verabschiedeten Entwurf wurde gerade abgeschlossen, wobei einige Fragen sehr umstritten bleiben. Die zweite Lesung und die Volksabstimmung folgen.

Am Innerrhoder Entwurf wird nur vereinzelt Kritik geäussert. Dies liegt daran, dass politisch heisse Themen, wie beispielsweise eine Reform des Majorzsystems für den Grossen Rat, ausgeklammert sind. Zum schlanken Konzept der Nachführung gehört es auch, dass andere umstrittene Fragen nicht auf der

Stufe der Verfassung, sondern erst in einem zweiten Schritt in Gesetzen geregelt werden.

Aus rechtlicher Sicht ist dies zulässig. Jeder Kanton kann selbst entscheiden, was in der Verfassung und was im Gesetz steht. In Appenzell Innerrhoden ist die Aufteilung ohnehin wenig bedeutsam, da Verfassung und Gesetze gleichermaßen zwingend von der Landsgemeinde beschlossen werden. Dennoch stellt dieses zweiteilige Vorgehen eine Herausforderung dar. Stimmt die Landsgemeinde der neuen Verfassung zu, ergehen überaus wichtige Bestimmungen später, vor allem im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und im Staatsorganisationsgesetz (SOG).

Das Zusammenspiel lässt sich anhand einer der wenigen materiellen Neuerungen aufzeigen: der Einführung der ausserordentlichen Notrechtszuständigkeit der Standeskommission (Art. 25). Diese ist für sich genommen bereits sehr weitreichend. So stützte sich die Standeskommission während der Pandemie für die Anordnung einer Urnenabstimmung anstelle der Landsgemeinde auf eine vergleichbare Bestimmung im Epidemiengesetz des Bundes. Daher ist es

aus demokratischer Sicht zu bedauern, dass die Stimmberechtigten nach der neuen Verfassung beim Erlass von Notrecht nicht beteiligt werden, selbst wenn es sich materiell um Gesetze handelt. Eine Möglichkeit hierzu wäre gewesen, nach dem Vorbild des Kantons Glarus in der Verfassung die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde vorzusehen. Damit hätten die Volksrechte im Vergleich zur aktuellen Verfassung noch ausgeweitet werden können.

Immerhin hat der Grosse Rat eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Verfassungsentwurf herbeigeführt. Notregelungen sind «ohne Verzug» dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen. Hier zeigt sich nun ein Problem im Zusammenhang mit dem Entwurf des SOG. Nach dessen Art. 31 Abs. 2 sind Notregelungen «innert sechs Monaten» dem Grossen Rat zur Genehmigung vorzulegen. Eine Frist von sechs Monaten kann aber nicht mehr als unverzüglich bezeichnet werden, zumal sich der Grosse Rat auch zu ausserordentlichen Sessions versammeln kann. Somit wäre nach Annahme der neuen Verfassung eine Anpassung des Entwurfes zum SOG erforderlich.

Die Standeskommission geht jedoch mit Blick auf Art. 25 der Verfassung davon aus, dass im SOG die sechsmonatige Frist beibehalten werden soll (Landsgemeindemandat, Seite 28). Noch deutlicher äusserte sie diese Absicht in der Ergänzungsbotschaft vom 26. September 2023 an den Grossen Rat (Seite 3). Grosser Rat und Stimmberechtigte sollten daher nach einer Annahme der neuen Verfassung die Ausfüllung und Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen durch die wichtigen Gesetze genau beobachten und unter Umständen korrigierend eingreifen.

Die Genehmigung der Notregelungen durch den Grossen Rat ist ein wichtiger Anwendungsfall. Ein Seitenblick auf andere Kantone legt jedenfalls wesentlich kürzere Genehmigungsfristen nahe. So hat der Kanton Bern kürzlich beschlossen, dass die Genehmigung von Notverordnungen des Regierungsrates durch den Grossen Rat spätestens innert sechs Wochen seit Beschlussfassung erfolgen muss. Eine Frist in dieser Grössenordnung sollte auch in den wesentlich überschaubareren Verhältnissen Appenzell Innerrhodens praktikabel sein. Die Ausgestaltung des weiteren Verfahrens nach Annahme der neuen Verfas-

sung ermöglicht dem Grossen Rat und den Stimmberechtigten eine seriöse Prüfung der konkreten Umsetzung auf Gesetzesstufe. Die Verfassung wird erst in Kraft gesetzt, wenn die ausführenden Gesetze verabschiedet sind. Bei Bedarf können also einzelne Fragen im Rahmen der Gesetzgebung noch in der Öffentlichkeit, den Medien und der Wissenschaft vertieft diskutiert werden. Dies betrifft auch Regelungen zu den politischen Rechten. Abschliessend befindet dann erneut die Landsgemeinde. Auch nach einer Zustimmung zur neuen Verfassung bleibt es somit politisch spannend.



Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich