

«Wackeliger Steg» für Innerrhoden

Kritik an Bundesgerichtsentscheid zur Landsgemeinde-Absage

Kritik am Bundesgerichtsentscheid zur Absage der Landsgemeinde 2021: Im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 5/22 kommentiert der ehemalige Vorsteher des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich und Prodekan Giovanni Biaggini das Urteil und äussert sich kritisch dazu.

Margrith Widmer

Im Februar 2021 hat die Innerrhoder Ständekommission beschlossen, die Landsgemeinde 2021 und die Bezirksgemeinden wegen der Covid-19-Epidemie abzusagen und stattdessen ausserordentliche Urnenabstimmungen durchzuführen. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid. Drei Stimmberechtigte haben gegen den Beschluss der Innerrhoder Regierung beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Sie beantragten die Aufhebung des Beschlusses und Rückweisung. Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab. Die Einsprecher machten geltend, für die mit der Absage der Landsgemeinde verbundene Einschränkung des Stimm- und Wahlrechts fehle es an einer gesetzlichen Grundlage und die Absage der Landsgemeinde sei nicht verhältnismässig.

Beschränkung der Rechte

Das Bundesgericht hält fest, der «Beschluss führt zu einer Beschränkung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts.» Es zählt Wahlvorschläge, Aussprache über Sachfragen unmittelbar vor der Abstimmung, Rückweisungs- und Abänderungsanträge auf.

Die Ständekommission sah die gesetzliche Grundlage für den angefochtenen Beschluss in Artikel 40 des Epidemiengesetzes (EpG) – um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern. Die Beschwerdeführer argumentierten, der Bundesrat habe in seiner Covid-19-Verordnung eine Anordnung für politische Versammlungen getroffen, die dem Kanton keinen Raum für eigenständige Massnahmen belassen habe.

Zuständigkeit

«Die bundesrätliche Ausnahme» – so das Bundesgericht «für Versammlungen von Legislativen bedeutet, dass solche nicht von Bundesrechts wegen untersagt oder hinsichtlich der Anzahl teilnehmender Personen eingeschränkt sind.» Hingegen folge daraus nicht, dass Innerrhoden, unbeschadet der epidemiologischen Lage von Bundesrechts wegen verpflichtet war, an der Durchführung der Landsgemeinde 2021 festzuhalten. Innerrhoden sei zuständig gewesen für den Entscheid.

Schutz der Bevölkerung

Der Beschluss der Ständekommission und die damit verbundene Beschränkung des Stimm- und Wahlrechts diene dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und sei damit in öffentlichem Interesse, so das Bundesgericht. Die Ständekommission habe erwogen, dass es auch



Die Corona-Massnahmen führten in Innerrhoden zu einem staatsrechtlichen Dilemma: 2021 musste als «Landsgemeinde-Ersatz» brieflich abgestimmt werden.

(Bild: Archiv AV/brm)

bei einer Verlegung auf einen grösseren Platz kaum möglich wäre, Menschenanhäufungen zu vermeiden, da jeweils rund 4000 Personen an einer Landsgemeinde teilnehmen. Zudem hätte es vor und nach der Landsgemeinde zu Menschenansammlungen geführt. Fiebermessungen oder Selbst-Tests seien bei einer solchen hohen Teilnehmendenzahl nicht praktikabel. Auch mit Maskenpflicht und weiteren Schutzmassnahmen hätte die Gefahr einer Ausbreitung des Corona-Virus bestanden. Eine Verschiebung in den Spätsommer wäre mit gewichtigen Nachteilen verbunden gewesen. Die einjährige Amtszeit für Ständekommission und Kantonsgericht hätte notrechtlich verlängert werden müssen.

Nicht restlos überzeugend

Das Bundesgericht stimmt diesen Einwänden zu. Zudem hätte die verschobene Landsgemeinde womöglich dennoch wieder abgesagt werden müssen. Es habe keine tauglichen Alternativen gegeben. Auf den ersten Blick erscheine die bundesgerichtliche Argumentation in sich schlüssig. Bei genauerem Hinsehen vermöge sie jedoch nicht restlos zu überzeugen, schreibt Giovanni Biaggini in seinem Kommentar zu dem Urteil.

Von der Verfassung abgewichen

Biaggini hält fest, dass eine kantonale Regierung mit nachträglicher Billigung des Bundesgerichts «von der eigenen, durch die Bundesversammlung gewährleisteten Verfassung abgewichen ist, dies in einem

zentralen Punkt des politischen Systems, betraf doch die Abweichung von vorbehaltlos formulierten Verfassungsbestimmungen die Landsgemeinde.» Es wäre zu erwarten gewesen, dass das Bundesgericht die Streitigkeit in erster Linie am Massstab dieser kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte beurteile – «und dabei zum Ergebnis gelangt, dass der Beschluss der Ständekommission gegen diese vorbehaltlos formulierten kantonalen Vorgaben verstösst», so Biaggini.

Vorübergehender Systemwechsel

«Das Bundesgericht geht indes, ohne nähere klärende Erläuterung, einen anderen Weg. Für das Bundesgericht scheint die Sache indes im vorliegenden Fall klar zu sein.» Es blende aus, dass es beim Beschluss der Ständekommission nicht nur um eine Ausübungsbeschränkung gehe, sondern gleichzeitig auch um einen vorübergehenden Systemwechsel von der altergebrachten Versammlungsdemokratie zur Urnenabstimmungs- oder Referendumsdemokratie. «Das Bundesgericht geht über diese Fallbesonderheit (Systemwechsel) kommentarlos hinweg», so Biaggini.

Dadurch gerate auch eine weitere Besonderheit des Falls aus dem Blickfeld, nämlich «dass es sich bei der abgesagten Landsgemeinde um eine politische Versammlung handelt, deren jährliche Durchführung in der Kantonsverfassung vorbehaltlos gewährleistet ist. Im Ergebnis läuft die Argumentation des Bundesgerichts darauf hinaus, dass das Verfassungsinstitut der Landsgemeinde unter einen Vorbehalt gestellt wird: den Vorbehalt eines einschränkenden Gesetzes in Verbindung mit einer Interessenabwägung.»

Verdrängung der Kantonsverfassung

Dadurch drohe auch der in Artikel 189 der Bundesverfassung «in Aussicht gestellte bundesgerichtliche Schutz der kantonalen verfassungsmässigen Rechte leerzulaufen, zu denen das Recht auf Teilnahme an der jährlich Landsgemeinde gehört.» Artikel 189 sehe die eidgenössischen und die kantonalen verfassungsmässigen Rechte in einem Verhältnis der Ergänzung. In der Urteilsbegründung werde daraus stattdessen «eine Überlagerung und Verdrängung der aus dem kantonalen Recht stammenden Massstäbe (Beschwerdegründe) durch die abstrakte, grundsatzartige bundesrechtliche Garan-

tie (Artikel 34 Absatz 1 BV), die das Bundesgericht als einschränkbar einstuft – im vorliegenden Fall mit dem praktischen Ergebnis, dass eine kantonale Exekutivbehörde (mit Billigung des Bundesgerichts) «dank Artikel 34 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 und 2 der Bundesverfassung von der eigenen Verfassung abweichen kann.»

Keine Grundlage

Rechtlich zulässig sei ein solches Vorgehen im Pandemiefall aber nur, wenn eine Ausnahmebestimmung bestehe, die zu diesem Vorgehen ermächtige, so Biaggini. Die Innerrhoder Kantonsverfassung enthalte aber keine Ausnahmebestimmung, die «einschlägig wäre». Die grossrätliche Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen biete dafür keine Grundlage, hält er fest. Die «Ermächtigungskette dürfte kaum als Delegationsnorm taugen.»

Die Ständekommission berief sich auf Artikel 40 des Epidemiengesetzes (EpG). Danach können kantonale Behörden Massnahmen ergreifen, «um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern» und «Veranstaltungen verbieten oder einschränken». In der Urteilsbegründung stellt das Bundesgericht kurz und bündig fest, dass die kantonale Regierung mit dem angefochtenen Beschluss «eine Veranstaltung abgesagt» habe, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, wofür Artikel 40 EpG «trotz der relativ unbestimmt formulierten Voraussetzungen grundsätzlich eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage» bilde.

«Veranstaltung»?

Die Annahme, eine Landsgemeinde sei eine «Veranstaltung» im Sinne von Artikel 40 des EpG ist laut Biaggini «nicht selbstverständlich». Auch wenn die Tourismusförderungsorganisation «Appenzellerland Tourismus AI» die Landsgemeinde unter «Veranstaltungen» bewerbe «handelt es sich offenkundig nicht um einen von Organisatoren veranstalteten Publikumsanlass üblicher Art, sondern um das verfassungsrechtlich gebotene alljährliche Zusammentreten der obersten Landesbehörde in Gestalt einer Versammlung der Stimmberechtigten, geleitet durch den regierenden Landammann, zuständig für die Behandlung verfassungsrechtlich vorgegebener und weiterer Staatsgeschäfte.» Aus der bundesrätlichen Botschaft zum

EpG gehe nicht hervor, ob mit «Veranstaltungen» auch Versammlungen politischer Behörden gemeint seien. Selbst wenn dies so wäre, dürfe nicht ohne Weiteres angenommen werden, dass die Ständekommission direkt dazu ermächtigt sei, die Landsgemeinde abzusagen.

Systemwechsel

Der Bundesgesetzgeber weise die Handlungskompetenz der «zuständigen kantonalen Behörde» zu, nicht der kantonalen Regierung, argumentiert Biaggini. In Innerrhoden ist das die Landsgemeinde. Ausserdem gehe es nicht um einen gewöhnlichen Akt des Gesetzesvollzugs, sondern um einen vorübergehenden Systemwechsel in Abweichung von der Kantonsverfassung.

Problematisch sei weniger das Entscheidungsergebnis als die Herangehensweise des Bundesgerichts bei der Beurteilung des Falls. Das Bundesgericht habe versucht, dem staatsrechtlichen Dilemma möglichst aus dem Weg zu gehen. Am Ende scheine es vor allem um die Frage der persönlichen «Beschränkung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts» zu gehen. «Dass die Absage der Landsgemeinde zugleich die vorübergehende Stilllegung eines zentralen Elements des politischen Systems bedeutet, tritt mit fortschreitendem Prüfprogramm immer mehr in den Hintergrund.»

Brückenbau: wackeliger Steg

Der Entscheid des Bundesgerichts lasse sich als Versuch deuten, dem Kanton Appenzell Innerrhoden «eine Brücke zu bauen», mit der das staatsrechtliche Dilemma überwunden werden könne, vermutet Biaggini. «Diese Konstruktion erweist sich aber als schmalere und teils wackeligere Steg, dessen Tragfähigkeit fraglich ist.» Schliesslich kommt Biaggini zum Schluss, das Verfahren der Totalrevision biete eine gute Gelegenheit, «um die eigene Verfassungsordnung krisenresistenter zu machen, sodass bei künftigen ausserordentlichen Ereignissen nicht erneut improvisiert werden muss.» Auch andere Kantone sollten die Sicherung der Krisenfestigkeit ihrer politischen Institutionen als Hausaufgabe verstehen und nicht dem Bund überlassen. Der Fall sei ein Beispiel, wie die auf einer grosszügigen Auslegung von Artikel 40 EpG beruhende «rettende juristische Konstruktion den Kanton Appenzell Innerrhoden hier aus einem Dilemma befreite.»

Viele Pläne versandeten

(mw) So kam es zur Beschwerde: Am 24. April 2020 sprach alt Landammann und Ständerat Carlo Schmid bei einem Interview im TVO zur Verschiebung der Landsgemeinde von einer «echten Lücke» in der Kantonsverfassung. Von da an war diese Einschätzung allgemein bekannt.

Im Jahr 2020 wurde die Absage, ausser bei der nicht dringenden Steuervorlage, weitgehend akzeptiert. Bei der zweiten Absage aber rumorte es. Pläne und Absichten gab es viele, die meisten versandeten.

Acht Personen, die sich bis heute nur teilweise kennen, verfassten die Stimmrechtsbeschwerde. Der Abgleich ge-

schah per Mail und verschlüsselt über Signal-Messenger. Alle, auch die Juristen, arbeiteten gratis. Die drei Beschwerdeführer bezahlten den Kostenvorschuss.

Eine Grossrätin monierte, das Bundesgericht könnte «obiter dictum» (nebenbei) die Landsgemeinde als unzeitgemäss beurteilen. Das Bundesgericht aber stärkte die Landsgemeinde und hielt fest: Die Absage «führt zu einer Beschränkung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts.»

Dass das Bundesgericht die Landsgemeinde über die Urne stellt, versöhnte die Beschwerdeführer – und hoffentlich auch die Regierung ein wenig.