



Botschaft

Des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision des Geschäftsreglements des Grossen Rates

1. Ausgangslage

Das Geschäftsreglement des Grossen Rates vom 21. November 1994 (GS 171.210) wurde letztmals im Juni 2012 einer grösseren Revision unterzogen. Damals ging es in vielen Punkten um formelle Anpassungen und um Präzisierungen.

Das Geschäftsreglement wurde 1994 im Zusammenhang mit der Gewaltentrennung von Standeskommission und Grosse Rat geschaffen. Es enthält indessen in einzelnen Bereichen immer noch Detailregelungen, in denen diese Trennung noch nicht vollständig vorgenommen ist. Zudem haben sich in der Praxis immer wieder Fragen zur Organisation des Grossen Rates und seiner Organe sowie zum Ratsbetrieb ergeben.

Diese Fragen und die festgestellten Unstimmigkeiten wurden zum Anlass genommen, das Reglement erneut zu überprüfen. Eine Kommission, bestehend aus Grossratspräsident Martin Breitenmoser, Grossratsvizepräsident Sepp Neff, Grossrätin Monika Rüegg Bless und den Grossräten Franz Fässler und Ruedi Ulmann, haben unter Zuzug des Ausserrhoder alt Kantonsrats Willi Rohner, Rehetobel, die Angelegenheit diskutiert. Sie ist dabei zur Auffassung gelangt, dass das Geschäftsreglement erneut revidiert werden sollte.

Verschiedene Belange, in denen das Büro einen Handlungsbedarf ausmacht, verlangen allerdings Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Diese Punkte werden zu Händen einer nächsten Verfassungs- und Gesetzesänderung zur Prüfung vorgeschlagen.

2. Überprüfte Belange

2.1 Klarere organisatorische Trennung von Standeskommission und Grosse Rat

Das Geschäftsreglement enthält in einzelnen Bestimmungen noch Residuen aus der Zeit, als der Grosse Rat noch unter der Leitung des Landammanns stand und die Standeskommission verschiedene organisatorische Verrichtungen für den Grossen Rat vornahm. So enthält etwa Art. 6 die Bestimmung, dass für die erste Sitzung der Amtsperiode die Standeskommission die Geschäftsordnung festlegt. Im Sinne einer klaren organisatorischen Zuordnung sollte diese Aufgabe dem Büro vorbehalten sein, das auch für die übrigen Sessions des Grossen Rates die Geschäftsordnung festlegt. Es besteht denn auch keine Notwendigkeit, die Traktandenliste durch die Standeskommission bestimmen zu lassen. Es ist nicht ernstlich mit dem Fall zu rechnen, dass das ganze Büro im Rahmen einer Neuwahl abgewählt wird und niemand mehr die Traktandierung für die erste Sitzung der neuen Amtsperiode vornehmen könnte.

2.2 Separater Parlamentsdienst

Gegenstand einer eingehenden Diskussion war die Frage, ob statt des Ratschreibers, der zugleich Sekretär der Standeskommission ist, ein eigener, vom Grossen Rat bestellter Parlamentssekretär einzusetzen sei. Dieser würde dann die entsprechenden Aufgaben für den Gros-

Vernehmlassungsentwurf

sen Rat besorgen. Dadurch würde die Gewaltenteilung gestärkt, und gleichzeitig würde die Eigenständigkeit des Grossen Rates stärker betont.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass in verschiedenen, zumeist neueren Kantonsverfassungen gerade die Doppelstellung der Staatskanzleien und des Staatsschreibers als Dienstleister von Regierung und Parlament verankert ist (vgl. etwa Appenzell Ausserrhoder Kantonsverfassung 1995 Art. 93 Abs. 3, Luzerner Kantonsverfassung 2007 § 54 Abs. 3, Solothurner Kantonsverfassung 1986 Art. 83, Thurgauer Kantonsverfassung 1987 § 47 Abs. 3). Dieses Konzept widerspiegelt eine modernere Auffassung der Gewaltenteilung, welche die Kooperation der beiden Staatsgewalten betont. Der Gewinn wird darin gesehen, dass der Informationsfluss und die Koordination mit einer Stabstelle verbessert werden, was im Ergebnis zu mehr Effizienz führt.

In Appenzell I.Rh. wäre der Grosse Rat befugt, einen selbständigen Parlamentsdienst zu installieren, liegt es doch gemäss Art. 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. November 1872 (GS 101.000) in seiner Kompetenz, Rechte und Pflichten der kantonalen Behörden und Angestellten zu regeln und die Verwaltungsorganisation festzulegen (zu letzterem siehe auch die Verordnung über die Departemente vom 26. März 2001, GS 172.110). Indessen ist zu berücksichtigen, dass die Arbeiten für den Grossen Rat vom Sekretariat über den Protokoll- und Weibeldienst und die Organisation von Anlässen bis hin zur Beratung der grossrätlichen Organe ganz unterschiedlich sind und sich kaum durch eine Person abdecken lassen. Für einen Sekretär, welcher einzig das Protokoll und die klassischen Sekretariatsarbeiten besorgt, ergäbe sich aber mit den Aufgaben für den Grossen Rat lediglich ein kleineres Teilpensum, das erst noch einen unregelmässig anfallenden Arbeitsaufwand beinhalten würde.

Nach der Auffassung des Büros funktioniert das bestehende System, sodass es nicht geändert werden sollte.

2.3 Parlament als Verwaltungsbehörde

Der Grosse Rat ist heute in gewissen Bereichen für Verwaltungsakte verantwortlich. So erlässt er in einzelnen Bereichen Verfügungen, gegen welche ein Rechtsmittel bei einem Gericht erhoben werden kann. Bei diesen Akten agiert der Grosse Rat nicht als politisches Gremium, das nach politischen Gesichtspunkten entscheiden kann. Es geht vielmehr um die Würdigung eines Sachverhalts und um eine saubere rechtliche Entscheidung. Auf diese Verfahren anwendbar ist denn auch das allgemeine Verwaltungsrecht gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.60).

Der Hauptanwendungsfall, in welchem der Grosse Rat als Verwaltungsbehörde wirkt und Verfügungen erlässt, ist die Erteilung des Landrechts gemäss Art. 13 und 28 Abs. 2 der Kantonsverfassung. Weiter sind auch Entscheide des Grossen Rates in seiner Funktion als Rekursbehörde, beispielsweise bei Streitigkeiten über den Amtszwang nach Art. 18 Abs. 3 der Kantonsverfassung, klar als Verfügungen zu qualifizieren. Weiter wäre wohl auch die Nichtgenehmigung eines kantonalen Sondernutzungsplans als Verfügung zu erlassen.

Im Falle der Landrechtsgesuche schreibt Art. 15b des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG, SR 141.0) vor, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs in jedem Fall zu begründen ist. Ein solcher Entscheid kann nach Art. 50 und 51 BüG auch mit Beschwerde bei einem kantonalen Gericht, in Appenzell I.Rh. beim Verwaltungsgericht, und anschliessend beim Bundesgericht angefochten werden.

Die Nichterteilung einer Einbürgerung ist mittels Verfügung festzustellen. Sie ist zu begründen wie ein Verwaltungs-, Rekurs- oder Gerichtsentscheid. Die Begründung darf sich nur auf Sach-

Vernehmlassungsentwurf

verhalte beziehen, die Gegenstand des vorab zu gewährenden rechtlichen Gehörs bildeten. Dieses Erfordernis bringt dann Probleme, wenn der Grosse Rat ein Gesuch abweichend zum Antrag der Kommission für Recht und Sicherheit abweist. Das Verfahren müsste zurückgewiesen werden. Aufgrund des weiten zeitlichen Rhythmus der Sessionen ergeben sich erhebliche Verzögerungen.

In einem Beschwerdeverfahren vor Verwaltungs- oder Bundesgericht muss an sich der Grosse Rat Stellung nehmen und allfällige Verfahrensanträge stellen. Dies ist - wiederum wegen der vergleichsweise wenigen Sitzungen des Grossen Rates - kaum praktikabel. In der Praxis muss das Büro diese Aufgabe wahrnehmen, was aufgrund der unzureichenden Möglichkeit für Rücksprachen mit dem Grossen Rat als Gremium etwas unbefriedigend ist. Der Grosse Rat kann oftmals erst im Nachhinein über vorgenommene Handlungen und eingereichte Stellungnahmen informiert werden.

Aufgrund dieser Sachzwänge lässt sich insgesamt feststellen, dass der Grosse Rat nicht ein optimales Organ für den Erlass von Verfügungen ist. Diese Verrichtung gehört denn auch zu den klassischen Akten der Exekutive. Um auch in diesem Bereich eine saubere Trennung von Parlaments- und Exekutivtätigkeit zu gewährleisten, sollte der Erlass von Verfügungen nach Möglichkeit der Ständekommission zugewiesen werden. Die Übertragung ist aber für jede der verschiedenen Aufgaben einzeln zu beurteilen.

Für die Übertragung der hauptsächlichen Verwaltungsakte vom Grossen Rat an die Ständekommission ist eine Änderung der Verfassung erforderlich. Für andere sind Gesetzesanpassungen nötig. Sie kann daher nicht mit einer blossen Anpassung des Geschäftsreglements vorgenommen werden. Eine Übertragung sollte aber ganzheitlich überprüft werden. Gegebenenfalls wären entsprechende Vorlagen zu erarbeiten.

2.4 Ausstand

Interessenausgleich ist eine wesentliche Zielsetzung der gesetzgeberischen Arbeit. Bei vielen Vorlagen geht es im politischen Prozess in erster Linie darum, einen möglichst allgemeinverträglichen Ausgleich sich widerstreitender Interessen herbeizuführen. Dieser Prozess setzt ein gewisses Mass an Transparenz bezüglich der Interessenbindungen der Mitglieder eines Parlaments voraus. Es erstaunt daher nicht, dass die Parlamentsgesetze und Geschäftsordnungen vieler Kantone eine Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen vorsehen. Einige kleinere Kantone verzichten indessen darauf und begnügen sich mit einer Regelung der Ausstandspflicht bei gewissen Interessekonstellationen, beispielsweise die Kantone Uri, Obwalden, Glarus und Graubünden.

Das Büro hält eine Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen für den Grossen Rat als entbehrlich. Angesichts der Kleinheit und Übersichtlichkeit des Kantons ist von einer solchen Massnahme wohl auch kein spürbarer Mehrwert zu erwarten. Es kann bereits heute davon ausgegangen werden, dass entsprechende Verbindungen ohnehin weitgehend bekannt sind. Hingegen sollte im Geschäftsreglement der Ausstand geregelt werden.

Eine umfangreiche Praxis besteht zum Ausstand von rechtsanwendenden und rechtssprechenden Behörden, wobei das fundamentale Prinzip des unbefangenen Entscheidens im Zentrum steht. Weniger ergiebig ist demgegenüber die Praxis zum Ausstand von Parlamentsmitgliedern. Das parlamentarische Prinzip der bewussten und gewollten Interessenvertretung erfordert eine andere, einschränkende Umschreibung der Ausstandspflicht (vgl. Martin Graf et. al., Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basel 2014, N 9 zu Art. 11a). In vielen Fällen stellt sich die Frage des Ausstands trotz offenkundiger Befangen-

Vernehmlassungsentwurf

heit nicht. In vielen Kantonen findet sich denn auch die Regelung, dass bei allgemein verbindlichen, das heisst an einen offenen Kreis von Adressaten gerichteten Erlassen und Beschlüssen generell keine Ausstandspflicht besteht. Ein Ausstand wird vielfach erst bei enger gefassten Entscheiden, die sich nur an einen eingeschränkten Adressatenkreis oder sogar an Einzelpersonen richten und bei denen gleichzeitig eine persönliche Befangenheit besteht, angenommen. So soll beispielsweise niemand an der Genehmigung eines Rechtsgeschäfts, an dem er Partei ist, beteiligt sein oder an seiner eigenen Begnadigung mitwirken.

Das Büro schlägt vor, im Geschäftsreglement eine Ausstandsregelung aufzunehmen. Damit können heute bestehende Unsicherheiten in dieser Frage zu einem guten Stück beseitigt werden.

2.5 Fraktionen

Regeln über die Fraktionen finden sich in den Parlamentsgesetzen und Geschäftsordnungen aller übrigen Kantone. Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Fraktionen an ein Parteiensystem anknüpfen. Im Kanton Appenzell I.Rh. spielen die Parteien demgegenüber mit Bezug auf den Geschäftsbetrieb im Grossen Rat eine untergeordnete Rolle.

Zum Teil sind die Regelungen über die Fraktionen in den Parlamentsgesetzen und Geschäftsordnungen der anderen Kantone bei den Rechten und Pflichten der Parlamentsmitglieder aufgeführt. In den übrigen Fällen sind sie Teil der Parlamentsorganisation. In einzelnen Fällen enthalten sogar Verfassungen eine Regelung zu den Fraktionen.

Fraktionen bereiten Sachgeschäfte und Wahlen vor und tragen zu einer strukturierteren Geschäftserledigung bei, indem sie die parlamentarische Debatte durch eine gewisse Bündelung der Meinungsäusserung besser zusammenfassen. Sie bringen aber auch eine verstärkte Betonung der Parteistellung. Die Fraktionsmeinung wird weniger als Auffassung eines einzelnen Grossratsmitglieds wahrgenommen denn als Meinung einer Partei oder Gruppierung.

Im Rechtsvergleich sind für Appenzell I.Rh. vor allem der Landsgemeindekanton Glarus sowie die ehemaligen Landsgemeindekantone Appenzell A.Rh., Obwalden und Nidwalden von Interesse. Bei den beiden letzteren ist die Fraktionsbildung als Mitgliedschaftsrecht ausgestaltet (Obwaldner Kantonsratsgesetz Art. 10 f. und Nidwaldner Landratsgeschäftsordnung Art. 14 bis 16). In Glarus sind die Fraktionen ein Organ des Landrats (Landratsverordnung Art 17 und 59 f.), ebenso nach bestehendem Recht des Kantons Appenzell A.Rh. (Ausserrhoder Geschäftsordnung Art. 1 und 23 bis 25).

Nach eingehender Diskussion ist das Büro zum Schluss gelangt, dass keine Notwendigkeit für eine Änderung der heutigen Rechtslage besteht. Ein strikter Parteibetrieb, der letztlich nach einer organisatorischen Einbettung der Parteigefässe in den Grossratsbetrieb verlangt, besteht in Appenzell I.Rh. im Unterschied zu anderen Kantonen nicht. Äusserungen im Grossen Rat werden in der Öffentlichkeit nach wie vor als persönliche Meinungen der Grossräte verstanden und weniger als Verlautbarungen eines Verbands oder einer Partei. Und auch die Wahl als Grossrat oder Grossrätin ist weitgehend eine eigentliche Personenwahl geblieben und wird nicht als Partei- oder Verbandswahl empfunden. Man wählt noch heute einen Grossrat in erster Linie, weil man ihn kennt und ihn für das Amt als geeignet erachtet, und weniger deshalb, weil er von einer bestimmten Gruppe empfohlen wurde.

Schliesslich ist auch festzuhalten, dass in einem System, in dem Gesetzesvorlagen zwingend den Stimmbürgern zum Entscheid vorgelegt werden müssen, wie dies in Appenzell I.Rh. der

Vernehmlassungsentwurf

Fall ist, die Fraktionsarbeit ohnehin ein deutlich kleineres Gewicht einnahme als in Systemen, in denen die Gesetzgebung im Regelfall im Parlament endet.

2.6 Behandlungsstopp bei unklaren finanziellen Verhältnissen

Diskutiert wurde auch die mögliche Einführung einer Regelung, nach welcher über Anträge, deren finanzielle Tragweite unklar ist, erst dann abgestimmt werden darf, wenn die Ständekommission und die zuständige vorberatende Kommission dazu Stellung genommen haben.

Eine seriöse Stellungnahme der Ständekommission und der vorberatenden Kommission ist an sich nur möglich nach durchgeführten Abklärungen und separaten Sitzungen. Dies kann frühestens auf die nächste Session hin gemacht werden. Die Regelung würde also automatisch zu einer weiteren Lesung führen.

Das Büro ist der Auffassung, dass eine solche Regelung den Handlungsspielraum des Grossen Rates unnötig einschränkt. Jedes Mitglied des Grossen Rates oder der Ständekommission kann schon heute einen Antrag um Vertagung der Beratung oder um Durchführung einer weiteren Lesung stellen, wenn die finanziellen Konsequenzen eines Antrags unklar sind. Stehen dem nicht besondere Gründe entgegen, wird der Grosse Rat dem Antrag wohl folgen. Das, was mit der Regelung für einen Behandlungsstopp erreicht werden will, kann also bereits auf anderem Wege erreicht werden. Zudem können besondere Gründe, beispielsweise eine hohe Dringlichkeit durchaus dazu führen, dass nicht detailliert abgeklärte finanzielle Konsequenzen akzeptiert werden. Diese Wertung sollte weiterhin dem Grossen Rat überlassen sein und nicht durch einen Automatismus ausgeschlossen werden.

2.7 Rückweisung im Rahmen der Eintretensdebatte

Weiter wurde die Möglichkeit diskutiert, dass Rückweisungsanträge schon vor dem Eintretensbeschluss, das heisst während der Eintretensdebatte, gestellt und behandelt werden könnten.

Diese Rechtslage bestand grundsätzlich bereits vor der Neuregelung von Art. 19 im Jahr 2012. Damals gab es keine ausdrückliche Regelung darüber, wann ein Rückweisungsantrag gestellt werden kann. Solche Anträge waren daher als Ordnungsanträge jederzeit möglich. Bei solchen Anträgen ist nach Art. 20 möglichst sofort abzustimmen.

Weil sich in dieser Frage aber teilweise Diskussionen ergaben, wurde dann 2012 eine Regelung über den Zeitpunkt für das Stellen von Rückweisungsanträgen aufgenommen. Die zeitliche Verortung scheint dem Büro auch aus heutiger Sicht noch korrekt:

Bei der Eintretensfrage geht es darum, ob ein Geschäft materiell behandelt oder ob es unbehandelt als erledigt abgelegt werden soll. Wird auf ein Geschäft nicht eingetreten, gibt der Grosse Rat damit zum Ausdruck, dass für eine Regelung im fraglichen Bereich keinerlei Diskussionsbedarf besteht. Die Exekutive ist im Regelfall gehalten, bis auf weiteres keine neuen Vorstösse in diesem Bereich zu unternehmen.

Die Behandlung eines Rückweisungsantrags ist demgegenüber bereits eine inhaltliche Angelegenheit. Wird ein Rückweisungsantrag behandelt, ist damit die inhaltliche Diskussion über einen Bereich bereits aufgenommen. Nimmt der Grosse Rat den Rückweisungsantrag an, hat er damit zum Ausdruck gebracht, dass im fraglichen Gebiet ein Regelungs- oder mindestens ein Diskussionsbedarf besteht. Die Regierung ist bei einem angenommenen Rückweisungsantrag nämlich verpflichtet, zum gleichen Regelungsbereich einen neuen Vorschlag zu unterbreiten, den der Grosse Rat wieder beraten kann.

Vernehmlassungsentwurf

Eine inhaltliche Diskussion über ein Anliegen, wie sie im Rahmen der Behandlung eines Rückweisungsantrags vorgenommen wird, ist aber begriffslogisch erst möglich, wenn auf die Sache eingetreten worden ist. Die erst 2012 eingeführte Regelung erscheint daher nach wie vor sachgerecht.

2.8 Verzicht auf Auszählen des Wahlergebnisses

Aus der Ratsmitte wurde die Anregung angebracht, die Regelung nach Art. 28 Abs. 3, wonach bei offensichtlichem Mehr auf eine Auszählung der Stimmen verzichtet werden kann, aufzuheben. Auch bei klaren Mehrheiten müsste diesfalls ausgezählt werden. Dies mache Entscheide besser einschätzbar. Zudem werde dadurch das Stimmverhalten des Grossen Rates für die Öffentlichkeit transparenter.

In Parlamentssälen mit elektronischer Abstimmung ist die Ermittlung eines personengenauen Abstimmungsergebnisses bei allen Geschäften eine Selbstverständlichkeit. Die Publikation dieser Resultate im Internet macht den Nachvollzug sogar bis auf die Ebene eines jeden einzelnen Parlamentariers möglich.

In einem Parlamentsbetrieb, in dem von Hand ausgezählt wird, sieht die Sachlage hingegen anders aus. Es liegt im Interesse einer speditiven Geschäftsabwicklung, wenn in eindeutigen Fällen auf eine präzise Auszählung verzichtet wird. Das Büro hält daher an der bisherigen Regelung fest.

3. Bemerkungen zu den Änderungen

Art. 1

Neu wird neben der Arbeitsweise und den Befugnissen als zentraler Regelungsgegenstand auch die Organisation des Grossen Rates genannt. Dafür wird der Verweis auf die Ratsmitglieder entfernt, weil die Rechte und Pflichten der einzelnen Parlamentarier, soweit sie im Geschäftsreglement geregelt werden, ohnehin zur Organisation des Grossen Rates und seiner Arbeitsweise gehören.

Art. 2a

Geht es um ein Geschäft, das an einen offenen Personenkreis gerichtet ist, besteht für ein einzelnes Grossratsmitglied kein Ausstandsgrund, auch wenn eine persönliche Betroffenheit besteht. Soll also das Steuergesetz geändert werden, sind im Regelfall viele Grossräte ganz persönlich betroffen. Auch von einer Richtplangenehmigung wären die Grossräte, die Grundeigentümer sind, regelmässig betroffen. Würde man in solchen Fällen bei persönlicher Betroffenheit einen Ausstandsgrund annehmen, wäre der Grosse Rat rasch handlungsunfähig. Zudem werden Grossräte nicht selten genau aus dem Grund gewählt, dass sie in Bereichen, in denen sie persönlich tätig und daher von Gesetzesänderungen oftmals in besonderer Weise betroffen sind, politisch Einfluss nehmen.

Stehen demgegenüber Geschäfte zur Behandlung an, die sich an eine bestimmte Person oder an wenige Personen richten, und ist ein Grossrat oder ein nahe stehender Angehöriger unmittelbar persönlich betroffen, besteht ein Ausstandsgrund. Steht beispielsweise ein kantonaler Nutzungsplan für eine Liegenschaft, die im Eigentum eines Grossrats steht, oder die Abnahme einer Anstaltsrechnung, die ein Grossrat als Geschäftsführer der Anstalt zu verantworten hat, zur Diskussion, muss sich das betreffende Mitglied unaufgefordert in den Ausstand begeben. Der Saal ist für das fragliche Geschäft zu verlassen. Gleiches gilt für die Behandlung solcher

Vernehmlassungsentwurf

Geschäfte in grossrätlichen Kommissionen. Diese Handhabe des Ausstands bestand schon in der bisherigen Praxis, und zwar sowohl in Kommissionen als auch im Grosse Rat.

Als nächste Angehörige gelten sicherlich Verwandte ersten Grades oder Ehegatten. Ob auch weitere Familienmitglieder darunter fallen, ist im Einzelfall zu beurteilen. Die Beantwortung dieser Frage hängt weitgehend davon ab, wie stark eine Einzelperson von einem Entscheid unmittelbar betroffen ist.

Kein Ausstandsgrund besteht, wenn jemand vom Grosse Rat in eine Kommission oder Funktion gewählt werden soll. Der Betroffene muss den Saal nicht verlassen und darf sogar mitwählen, auch wenn es legitim ist, von diesem Recht in der Praxis keinen Gebrauch zu machen. Gleiches gilt, wenn eine verwandte Person gewählt wird. Eine Grenze ergäbe sich erst, wenn eine eigentliche Anstellung zur Diskussion stünde, wie sie heute aber lediglich im Falle des Bezirksgerichtspräsidenten durch den Grosse Rat vorgenommen wird.

Ergeben sich in einem Fall unterschiedliche Ansichten über einen Ausstand, ist der Betroffene zunächst anzuhören. Danach hat er den Saal zu verlassen, und der Grosse Rat entscheidet über den Ausstand im fraglichen Geschäft endgültig.

Art. 3

Gemäss der bisherigen Regelung in Art. 3 Abs. 3 werden bei einer Verhinderung des Präsidenten eine ganze Reihe möglicher Vertreter genannt. Diese Aufzählung erscheint unrealistisch lang. Es reicht, die Büromitglieder gemäss ihrer Rangfolge als Vertreter zu bezeichnen. Sollte dann dereinst tatsächlich, beispielsweise aufgrund einer Epidemie, kein Büromitglied im Grosse Rat anwesend sein, soll der Grosse Rat eines der anwesenden Mitglieder als Tagespräsidenten bestimmen.

Art. 6

Gemäss bisherigem Recht obliegt die Festlegung der Geschäftsordnung für die erste Sitzung einer neuen Amtsperiode der Standeskommission. Für diesen Eingriff in die Organisationshoheit des Grossen Rates besteht an sich kein Anlass. Mit dem Weglassen dieser Aufgabe in Art. 6 greift für die Erstellung der Tagesordnung die Bestimmung in Art. 10, wonach das Büro diese festlegt, immerhin aber weiterhin auf Vorschlag der Standeskommission.

Art. 7

Der Verweis auf die Stellvertreterregelung nach Art. 3 ist nicht nötig. Der abtretende Präsident bleibt grundsätzlich Präsident des Grossen Rates, bis ein neuer Präsident gewählt ist. Es greift mithin ohnehin die Vertretungsregelung nach Art. 3. Dies gilt selbst dann, wenn der Präsident auf die vorangegangene Bezirksgemeinde hin zurückgetreten ist und durch einen neuen Grossrat ersetzt worden ist. Diesfalls nimmt der Vizepräsident die Eröffnung vor. Geht es um die Wahl des Präsidenten, wird diese dann im Regelfall durch den 1. Stimmentzähler durchgeführt.

Würde auch der Vizepräsident ausfallen, wäre wiederum gestützt auf Art. 3 das in der Rangfolge nachkommende Büromitglied an der Reihe.

Vernehmlassungsentwurf

Art. 18

In den letzten Jahren hat sich statt des früher gebräuchlichen Begriffs des Voranschlags jener des Budgets eingebürgert, was in Abs. 3 berücksichtigt werden soll.

Wenn der Grosse Rat als Verwaltungsbehörde tätig ist und Verfügungen erlässt, beispielsweise im Falle einer abschlägigen Behandlung eines Einbürgerungsgesuchs, handelt er als Verwaltungsbehörde des Kantons und untersteht nach Art. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht. Bereits das Eintreten ist in diesen Fällen eine Verwaltungshandlung, die sich nach dem Verwaltungsrecht richtet. Der Beschluss des Nichteintretens im Verwaltungsbereich kann nur gefasst werden, wenn es an den erforderlichen Prozessvoraussetzungen mangelt. Es handelt sich bei dieser Entscheidung also anders als bei einer Gesetzesvorlage oder einem Baukredit nicht um einen politischen Akt, bei dem der Grosse Rat frei ist, ob er auf ein Geschäft eintreten will oder nicht.

Im Übrigen richtet sich in diesen Fällen auch der Ausstand nach dem Verwaltungsverfahrenrecht. Es bestehen mithin engere Ausstandsgründe als bei politischen Geschäften.

Art. 19a

Neu sollen Änderungsanträge in der Detailberatung grundsätzlich schriftlich eingereicht werden. Viele Anträge auf Änderung einer Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung entstehen nicht erst im Verlauf der Grossratsdebatte, sondern werden schon im Voraus einlässlich vorbereitet. Sie liegen daher im Regelfall bereits vor der Session in einer endgültigen schriftlichen Fassung vor. Es bedeutet in diesen Fällen keinen zusätzlichen Aufwand, wenn der Antrag dem Grossen Rat schriftlich zur Verfügung gestellt wird. Zumindest das Ratspräsidium sollte den Antrag zum Zeitpunkt der Behandlung schriftlich vor sich haben.

Nicht ausgeschlossen werden kann aber, dass Anträge spontan während der Debatte entstehen. Diese werden weiterhin mündlich gestellt. Handelt es sich aber um kompliziertere Anträge, soll der Präsident künftig verlangen können, dass auch diese Anträge schriftlich formuliert werden.

Nicht betroffen von dieser Änderung sind Aufträge und Anfragen nach Art. 24 und 25. Diese können weiterhin mündlich angebracht werden.

Art. 22

Gemäss heutiger Regelung kann der Grosse Rat, sofern eine zweite Lesung nicht bereits von Verfassungen wegen vorgeschrieben ist, auf eine zweite Lesung verzichten. Diese Regelung ist in zweierlei Hinsicht zu korrigieren. Zum einen beruht sie auf der Vorstellung, dass im Regelfall eine zweite Lesung durchgeführt wird und es eines aktiven Verzichtsbeschlusses bedarf, um es bei einer Lesung belassen zu können. Dies entspricht indessen nicht der Praxis. In vielen Fällen wird auf eine zweite Lesung verzichtet, und ein aktiver Verzichtsbeschluss wird kaum je gefasst. Im Regelfall belässt es der Präsident bei der unwidersprochenen Frage, ob eine zweite Lesung gewünscht werde. Zum anderen erweckt die Bestimmung den Eindruck, dass eine dritte Lesung ausgeschlossen ist. Eine solche soll aber, sollte dereinst einmal Bedarf dafür bestehen, ohne weiteres möglich sein.

Die Bestimmung wird daher offener formuliert, sodass einerseits die heutige Praxis, andererseits in Ausnahmefällen auch mehr als zwei Lesungen möglich sind.

Vernehmlassungsentwurf

Art. 25

Im ganzen Geschäftsreglement ist von den Sitzungen des Grossen Rates die Rede, einzig in Art. 25 Abs. 2 wird von einer Session gesprochen. Im Sinne eines einheitlichen Wortgebrauchs soll auch in dieser Bestimmung von einer Sitzung gesprochen werden.

Art. 27

Statt nur von Mandat, soll klar vom Landsgemeindemandat die Rede sein.

Art. 28

Der Vorbehalt einer anderen Regelung in Abs. 1 bezieht sich einerseits auf die Verfassung und andererseits auf das Geschäftsreglement selber. Demgemäss sollte vom Reglement, nicht von der Verordnung gesprochen werden.

Weiter wird die Aufzählung der Abstimmungsgegenstände mit dem Auftrag nach Art. 24 ergänzt.

Nach Art. 1 Abs. 3 der Kantonsverfassung ist bei Abstimmungen die Mehrheit der Abstimmenden entscheidend. Praxisgemäss gelten als Stimmende alle Personen, die sich für oder gegen einen Antrag oder eine Vorlage ausgesprochen haben. Enthaltungen, bei Urnenabstimmungen auch ungültige Stimmen, werden in der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt. Demgemäss soll auch in Art. 28 von der Mehrheit der Stimmenden statt vom relativen Mehr gesprochen werden. Erhält also ein Antrag mehr Ja- als Neinstimmen, ist er angenommen.

Art. 29

Die Bestimmung über das Wahlverfahren wird präzisiert und mit Ausnahme von Abs. 1 neu gefasst. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

In Abs. 2 wird das Verfahren beschrieben, wenn mehr als zwei Kandidaten zur Wahl stehen. Erzielt ein Kandidat eine Stimmenzahl, die mehr als der Hälfte der stimmberechtigten Anwesenden entspricht, ist er in jedem Fall gewählt. Diesfalls wird das Wahlverfahren nicht mehr weitergeführt.

Erzielt keiner von drei oder mehr Kandidaten diese absolute Stimmenzahl, werden mit jedem Wahlgang ein oder mehrere Kandidaten aus der Wahl entlassen. Mehrere Kandidaten dürfen nur entlassen werden, wenn sie deutlich weniger Stimmen haben als die davorliegenden Kandidaten. Sobald die Möglichkeit besteht, dass einer von zwei Kandidaten, die entlassen werden sollen, aufgrund der Entlassung des Kandidaten mit dem tiefsten Ergebnis ein Resultat erzielen könnte, mit dem er im nächsten Wahlgang nicht Letztplatzierte wird, ist er im Wahlverfahren zu belassen. Diesfalls wird nur der Letztplatzierte aus der Wahl entlassen.

Im letzten Wahlgang, oder wenn von Beginn weg nur ein Wahlgang erforderlich ist, gilt wie bei Sachabstimmungen das Mehr der abgegebenen Stimmen. Auch hier sind Enthaltungen nicht zu berücksichtigen. Ist die Wahl unter zwei Kandidaten zu treffen, werden die Kandidaturen in der Abstimmung gegenübergestellt. Steht ein Kandidat zur Wahl, wird darüber abgestimmt, ob man die fragliche Person wählt oder nicht.

Kommt es zu Stimmengleichheiten, muss der Wahlgang nur wiederholt werden, wenn wegen der Gleichheit der Fortgang der Wahl blockiert ist. Dies ist beispielsweise dann nicht der Fall,

Vernehmlassungsentwurf

wenn zwei Kandidaten, die ein gleiches Ergebnis erzielen, aufgrund des schlechten Ergebnisses ohnehin gemeinsam aus der Wahl entlassen werden können.

Bleibt es auch beim wiederholten Wahlgang bei der Stimmengleichheit, soll das Los entscheiden. Der Präsident zieht das Los.

Art. 30

Demissionen aus Kommissionen müssen bis zum 10. Mai bekanntgegeben werden. Für den Fall, dass jemand an der Junisession in eine neue Kommission gewählt wird, darf er oder sie den Rücktritt aus der bisherigen Kommission sofort erklären. Es handelt sich um ein Recht. Eine Verpflichtung zum Rücktritt aus der bisherigen Kommission besteht nicht. Ein Grossrat kann in zwei Kommissionen Einsitz haben.

Wird vom Recht auf Erklärung eines sofortigen Rücktritts nicht umgehend Gebrauch gemacht, gilt wieder die Normalregelung, dass ein Rücktritt erst wieder im nächsten Jahr möglich ist, und zwar bis zum 10. Mai.

Das Recht, den sofortigen Rücktritt zu erklären, gilt ungeachtet der Reihenfolge der Kommissionsbestellung. Auch wenn jemand in einer Kommission bestätigt und unmittelbar danach in eine neue Kommission gewählt wird, kann sofort der Rücktritt aus der bisherigen Kommission, für die man eben erst bestätigt wurde, erklärt werden.

Der Grosse Rat kann bei einem sofortigen Rücktritt die Lücke noch an der gleichen Session schliessen. Er kann unter Umständen aber auch darauf verzichten, die Lücke zu schliessen. Betrifft der Rücktritt eine vorberatende Kommission, kann der Grosse Rat beschliessen, diese bis auf weiteres nur mit sieben Mitgliedern zu bestücken. Nach Art. 32 ist nämlich für vorberatende Kommissionen nur eine Maximalzahl festgelegt, aber kein Minimum. Will der Grosse Rat aber die Lücke schliessen, muss er dies spätestens an der nächsten Session machen.

Art. 32 und 32a

Hinsichtlich der vorberatenden Kommissionen wird die Zuweisung genauer geregelt:

Im Falle von einzelnen Geschäften sind bisweilen mehrere Kommissionen betroffen. Steht beispielsweise ein Kredit für einen Spitalbau zur Diskussion, ist vom Baulichen her die Kommission für öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt (BauKo) betroffen, in der Frage der Notwendigkeit und der Nutzung die Kommission für Soziales, Gesundheit, Erziehung, Bildung (SoKo). In solchen Fällen hat es sich eingebürgert, dass ein Geschäft von beiden betroffenen Kommissionen vorberaten wird. Diesfalls ist die Federführung festzulegen. Es wird vorgeschlagen, dass das Büro mit der Zuweisung an eine Kommission bestimmen kann, dass noch weitere Kommissionen mitwirken. Über die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung sollen sich die Kommissionen selber verständigen. Sie können unter Austausch der Beratungsergebnisse eine separate Beratung des Geschäfts durchführen oder eine gemeinsame Sitzung abhalten. Das Büro kann im Zuweisungsbeschluss weiter festlegen, wer das Geschäft im Grossen Rat vertritt.

Zusätzlich wird die bisherige Vorgabe, dass die Kommissionen bei einem Zuzug eines Experten eine separate Kreditfreigabe durch das Büro einholen müssen, aufgehoben. Die Kommissionen sollten die Verantwortung für die fragliche Ausgabe selber tragen. Die Frage des Zuzugs von Experten sollte nicht mit der Verantwortung für die Budgeteinhaltung vermischt werden. Bei einer Ausgabe ist diese ohnehin stets zu beachten.

Vernehmlassungsentwurf

Die heutige Bestimmung in Art. 32 enthält sieben Absätze und beansprucht in der Gesetzesammlung annähernd eine Seite. Wird nun die Ergänzung mit der Zuweisung in die gleiche Bestimmung genommen, würde sie endgültig überladen. Es wird daher vorgeschlagen, die Regelung auf zwei Bestimmungen zu verteilen.

Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen wird zu gegebener Zeit befunden. Grundsätzlich ergeben sich mit den vorgeschlagenen Änderungen keine Übergangsprobleme, sodass sie ohne Übergangsregelung jederzeit in Kraft gesetzt werden können.

4. Prüfpunkte für spätere Verfassungs- und Gesetzesänderungen

In einigen Belangen, in denen das Büro an sich einen Handlungsbedarf erkennt, ist derzeit keine Änderung möglich, weil entsprechende Anpassungen einer Revision der Verfassung oder eines Gesetzes bedürfen. Sie werden hier dargelegt, damit sie anlässlich einer nächsten Verfassungs- oder Gesetzesrevision mitgeprüft werden können:

- Nach Art. 24 der Kantonsverfassung wird die Einberufung zur ersten Sitzung einer neuen Amtsdauer, das heisst zur ersten Sitzung nach den Neuwahlen, durch die Ständekommission vorgenommen. An sich besteht kein Grund, dass diese Aufgabe, welche die Eigenorganisation des Grossen Rates betrifft, durch die Exekutive wahrgenommen werden sollte. Die Regelung dieses Punkts sollte dem Grossen Rat selber überlassen sein. Wahrscheinlich wird er damit, wie bereits für die übrigen Sessionen, das Büro betrauen.
- Ebenfalls gemäss Art. 24 der Kantonsverfassung ist die erste Sitzung einer Amtsperiode durch das älteste Grossratsmitglied zu eröffnen. Das Büro würde es vorziehen, wenn diese Aufgabe, wie in anderen Parlamenten üblich, dem amtsältesten Mitglied zufallen würde, zumal nicht ausgeschlossen ist, dass das älteste Grossratsmitglied mit den Neuwahlen erst ganz frisch in den Grossen Rat gewählt sein kann und es sich bei ihm sogar um die erste Session überhaupt handeln könnte. Auch dieser Punkt sollte im Rahmen einer nächsten Verfassungsrevision überdacht werden.
- Es ist zu prüfen, ob die heute vom Grossen Rat ausgeübte Verwaltungstätigkeit mittelfristig an die Exekutive übertragen werden soll (siehe dazu Kapitel 2.3). Betroffen wäre in erster Linie die Aufgabe der Erteilung des Landrechts. Für eine solche Übertragung wäre die Verfassung zu ändern und danach das Ausführungsrecht. Für andere Zuständigkeitswechsel wären Gesetzesänderungen notwendig.
- Gestützt auf Art. 51 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes können Gemeinden und der Kanton gegen Entscheide des letztinstanzlichen kantonalen Gerichts in Sachen Einbürgerungen Beschwerde beim Bundesgericht führen. Im kantonalen Recht besteht derzeit noch keine ausdrückliche Regelung dazu, welches Organ das Beschwerderecht für den Kanton ausübt. Die Bezeichnung dieses Organs sollte gesetzlich vorgenommen werden. Die Aufgabe selber ist klassischerweise der Exekutive zugeordnet, vor allem aus praktischen Gründen, weil die Exekutivbehörde weit besser als das Parlament in der Lage ist, die oft kurzen gesetzlichen und gerichtlichen Fristen einzuhalten. Das Anliegen wäre in einer nächsten Gesetzesrevision zu prüfen. Würde die Erteilung des Landrechts an die Ständekommission gehen, wäre die Beschwerdelegitimation gegen allfällige Verwaltungsgerichtsentscheide ohnehin ihr zu übertragen.

5. Antrag

Das Büro beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision des Geschäftsreglements des Grossen Rates einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, ...