



**KANTON
APPENZELL INNERRHODEN**

Bericht über die Anpassung der Eingabefrist für Initiativen und zu einer Verordnung über das Initiativrecht

**Bericht der Ständekommission
vom 18. April 2017**

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	3
2.	Eingabedatum für Initiativen	3
2.1	Bisherige Lösung	3
2.2	Enge zeitliche Verhältnisse	4
2.3	Vorverlegung des Termins	4
3.	Prüfung weiterer Anliegen.....	5
3.1	Erfordernis mehrerer Unterschriften	5
3.2	Detailregelungen zum Verfahren.....	6
4.	Verordnung über das Initiativverfahren	7
4.1	Regelungszweck	7
4.2	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	7
5.	Vorgehen.....	11

1. Ausgangslage

An der Grossratssession vom 5. Dezember 2016 stellte Grossrat Ruedi Eberle, Gonten, den Antrag, es sei zu überprüfen, ob der in der Kantonsverfassung auf den 1. Oktober festgelegte Termin für die Einreichung einer Initiative vorverlegt werden könne, damit mehr Zeit für die Diskussion der Initiativen in der Standeskommission, in einer vorberatenden Kommission und im Grossen Rat verbleibt. Bei dieser Gelegenheit solle auch eine allfällige Aufhebung des Einzelinitiativrechts und die Festlegung einer erhöhten Mindestanzahl an Unterschriften für die Einreichung einer Initiative geprüft werden.

Die Standeskommission hat das Anliegen von Grossrat Ruedi Eberle entgegengenommen und die Sachlage geprüft. Sie erstattet hiermit Bericht und unterbreitet einen Vorschlag zur Erneuerung des Initiativrechts.

2. Eingabedatum für Initiativen

2.1 Bisherige Lösung

Nach Art. 7bis Abs. 5 der Kantonsverfassung vom 24. November 1872 (GS 101.000) müssen Initiativen bis zum 1. Oktober eingereicht werden. Sie sind der nächsten ordentlichen Landsgemeinde vorzulegen, wobei der Grosse Rat bei Vorliegen besonderer Umstände mit Zweidrittelmehrheit eine Verschiebung beschliessen kann.

Diese Regelung ist so zu verstehen, dass Initiativen, die zeitlich zwischen einer Landsgemeinde und dem 1. Oktober eingereicht werden, grundsätzlich an der nächsten ordentlichen Landsgemeinde zur Abstimmung gelangen. Werden Initiativen zwischen dem 1. Oktober und der nächsten Landsgemeinde eingereicht, werden sie an der übernächsten Landsgemeinde behandelt. Eingeben kann man eine Initiative also zu jedem Zeitpunkt eines Jahres.

Blickt man indessen auf die Eingabedaten der Initiativen der letzten 25 Jahre zurück, ergibt sich, dass besonders viele in den Tagen vor dem 1. Oktober eingegeben wurden.

Begehren	Eingabe	Behandlung an der Landsgemeinde
Initiative betreffen Neuregelung des Landrechtes	20.09.1992	1993
Initiative betreffend Eliminierung der Fahrradsteuer	30.09.1992	1993
Initiative betreffend Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr	18.03.1994	1995
Initiative betreffend Bezirksgrenzen im inneren Landesteil	29.09.1995	1996
Initiative auf Abänderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage	29.09.2000	2001
Initiative zur Neuregelung der Wahlen in die Standeskommission	30.09.2004	2005
Initiative zur Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge	30.09.2004	2005
Initiative „Gesetz betreffen die Verwendung der ausserordentlichen Dividende der Schweizerischen Nationalbank durch Auflösung der Goldreserven“	26.09.2005	2006
Initiative betreffend Abschaffung der Popularbeschwerde	29.09.2008	2009
Initiative für eine Amtszeitbeschränkung der Standeskommissionsmitglieder	29.04.2012	2013
Initiative „Wohnen für alle“	29.08.2014	2015
Initiative „Für eine starke Volksschule“	22.07.2015	2016
Initiative zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell I.Rh.	30.09.2015	2017

Initiative zur freiwilligen Einführung des Ausländerstimmrechts für Kirchgemeinden	28.09.2016	2017
Initiative „Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen“	30.09.2016	2017

Die gehäufte Eingabe von Initiativen im September ist mit Bezug auf die Einhaltung der verfassungsmässig vorgegebenen Zeiten problematisch. Für eine vertiefte Diskussion und eine gründliche Vorbereitung des fraglichen Geschäftes für die nächste Landsgemeinde bleibt oftmals nur sehr wenig Zeit.

2.2 Enge zeitliche Verhältnisse

Eingegangene Initiativen werden einerseits vom Büro des Grossen Rates auf ihre Gültigkeit hin geprüft, andererseits steuert die Standeskommission zu Handen des Grossen Rates einen inhaltlichen Bericht mit Antrag bei. Über den Antrag des Büros und den Antrag der Standeskommission berät der Grosse Rat in der Regel an der gleichen Session. Zunächst wird die Gültigkeitsfrage geklärt. Wird die Initiative für gültig erklärt, wird die Initiative inhaltlich behandelt.

Dem Grossen Rat stehen bei der inhaltlichen Behandlung mehrere Optionen offen. Er kann die Initiative gutheissen oder ablehnen. Im Falle der Ablehnung kann er der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenstellen.

Handelt es sich um eine gesetzgeberisch komplizierte Initiative, unterzieht der Grosse Rat das Geschäft regelmässig einer zweiten Lesung. Wird mit einer ausformulierten Initiative eine Verfassungsänderung verlangt, muss nach Art. 49 Abs. 5 der Kantonsverfassung in jedem Fall eine zweite Lesung vorgenommen werden.

Wird eine Initiative Ende September eingereicht und soll sie an der nächsten Landsgemeinde behandelt werden, bleiben für die Beratung im Grossen Rat nur noch die Dezember- und die Februarsession. Die Märzsession steht nicht mehr zur Verfügung, weil das Landsgemeindemandat dann gedruckt sein muss.

Für die Prüfung der Initiative durch das Büro des Grossen Rates und die Erarbeitung einer Botschaft der Standeskommission ist im Minimum mit einem zeitlichen Aufwand von einem Monat zu rechnen, zumal im Oktober aufgrund der Herbstferien weniger Sitzungen stattfinden als in anderen Monaten. Handelt es sich um Initiativen mit weitreichenden Folgen, wächst die Vorbereitungszeit entsprechend an.

Der Versand der Unterlagen kann daher auch dann, wenn es sich um relativ einfache Initiativen handelt, frühestens im November vorgenommen werden. Bis zur Session Anfang Dezember bleibt damit oftmals nur noch ein knapper Monat, sodass keine Zuweisung mehr an eine vorberatende Kommission vorgenommen werden kann.

Will man die Möglichkeit wahren, dass eine Initiative durch eine vorberatende Kommission gelesen werden kann, kommt man nicht umhin, sie dem Grossen Rat erst auf die Februarsession hin für eine erste Lesung zu unterbreiten. Soll sie trotzdem der nächsten Landsgemeinde unterbreitet werden, nimmt man dem Grossen Rat damit aber die Möglichkeit, eine zweite Lesung durchzuführen.

2.3 Vorverlegung des Termins

Aufgrund dieser Sachlage erscheint eine Anpassung des Eingabezeitpunkts gerechtfertigt. Die Standeskommission schlägt vor, den Termin auf den 30. Juni vorzuverlegen. Ein früherer Zeitpunkt erscheint ihr ungünstig, weil dann eine gewisse Konkurrenzierung mit der Landsgemeinde und den dort direkt-demokratisch wahrgenommenen Rechten entstehen könnte. An der Landsgemeinde kann jeder Stimmbürger unter dem Traktandum „Bericht über die

Amtsverwaltungen“ Anträge über amtliche Geschäfte stellen (Art. 14 Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen, GS 160.410). Wird ein Antrag von der Landsgemeinde angenommen, wird die Sache dem Grossen Rat zur Prüfung und zur Berichterstattung überwiesen. Wenn der Grosse Rat den Antrag unterstützt, erarbeitet er eine entsprechende Vorlage. Lehnt er den Antrag ab, ist der nächsten Landsgemeinde darüber Bericht zu erstatten. Der Stimmbürger, der den Antrag gestellt hat, kann einen ablehnenden Bericht hinnehmen oder aber eine Initiative ergreifen, mit welcher der Grosse Rat verpflichtet wird, der Landsgemeinde eine Vorlage zu unterbreiten.

Wird das Datum für das Einreichen einer Initiative zeitlich zu stark dem Landsgemeinde-termin von Ende April angenähert, können sich daher neue Probleme ergeben. Dies gilt es zu vermeiden.

Mit der Eingabe einer Initiative im Juni bleiben für die Überweisung einer Vorlage an die Oktobersession des Grossen Rates eineinhalb Monate und für eine Überweisung an die Dezembersession zweieinhalb Monate. Auch damit bleibt dem Büro des Grossen Rates und der Standeskommission im Vergleich mit den Behandlungszeiten in anderen Kantonen sehr wenig Zeit. Immerhin aber steht deutlich mehr Zeit zur Verfügung als heute. In begründeten Fällen kann der Grosse Rat zudem eine Verschiebung des Geschäftes um ein oder sogar um zwei Jahre beschliessen.

3. Prüfung weiterer Anliegen

3.1 Erfordernis mehrerer Unterschriften

Die Standeskommission hat im Zusammenhang mit der Überprüfung des zeitlichen Ablaufs bei Initiativen auch weitere Aspekte des heutigen Initiativrechts untersucht. So hat sie sich mit der Frage beschäftigt, ob weiterhin daran festgehalten werden soll, dass jeder einzelne Stimmbürger eine Initiative einreichen kann. Sie ist zur Auffassung gelangt, in dieser Hinsicht keine Änderung vorzuschlagen.

Mit Blick auf die letzten 25 Jahre kann nicht gesagt werden, dass vermutlich etliche Initiativen nicht eingereicht worden wären, wenn für die Einreichung statt einer Unterschrift ein bestimmtes Quorum an Unterschriftenzahl verlangt gewesen wäre. Die meisten Initiativen enthielten im Kern ein Anliegen, das ernsthaft zu diskutieren war. Auch wenn viele Initiativen letztlich abgelehnt wurden, hat sich die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand gelohnt.

Ein Abgehen von der Einzelinitiative würde im Verhältnis zu den Rechten jedes einzelnen Stimmbürgers, die ihm an der Landsgemeinde zur Verfügung stehen, eine erhebliche Differenz schaffen. Es entstünde ein Wertungsbruch, wenn jede Einzelperson an der Landsgemeinde einen Antrag zu einem Geschäft stellen kann, auf den politisch reagiert werden muss, und zur Wahrnehmung dieses Rechts ausserhalb der Landsgemeinde in erheblichem Umfang Unterschriften sammeln muss.

Würde für das Einreichen von Initiativen ein Quorum eingeführt, müsste dieses mindestens gleich gross sein wie jenes für ein fakultatives Finanzreferendum. Für das Referendum verlangt Art. 7ter der Kantonsverfassung 200 Unterschriften. Das Erreichen dieser Unterschriftenzahl würde wohl in vielen Fällen kein grösseres Problem darstellen. In anderen Fällen würde die Entwicklung aber voraussichtlich darauf hinauslaufen, dass sich mit der Zeit vermehrt Parteien und Verbände der Sammlung annehmen würden. Für sie würde es sich auf lange Sicht lohnen, die für die Unterschriftensammlung und die administrative Abwicklung notwendige interne Organisation aufzuziehen, während sich dies für Privatpersonen

nicht in gleichem Masse lohnen würde. Mit einer solchen Entwicklung würde die Gefahr einer Vereinnahmung des Initiativrechts durch parteipolitische Interessen wachsen.

Würden künftig mehrere Unterschriften verlangt, müsste man Unterschriftenlisten einführen. Diese müssten das Initiativanliegen samt Begründung und administrativen Hinweisen enthalten. Vor allem das Anführen der Begründung auf dem Bogen selber würde im Vergleich zu heute eine deutliche Einschränkung bringen. Während heute für grössere Initiativen mehrseitige Begründungen möglich und durchaus üblich sind, müsste man sich bei einem Abdruck der Begründung auf dem Bogen klar beschränken. Die Begründung wäre auch nicht mehr abänder- oder ergänzbar.

Weiter müsste man für die Listen ähnliche Regelungen einführen, wie sie heute für das Finanzreferendum bestehen (siehe dazu: Verordnung über das fakultative Finanzreferendum, GS 600.010). Dies ist selbstverständlich möglich, bläht aber den Aufwand beträchtlich auf und macht den Prozess für die Initianten formell anspruchsvoller. Es wären formale Vorgaben für die Unterschriftenlisten zu erlassen. Die vorgesehenen Listen müssten amtlich vorgeprüft werden. Die eingegangenen Listen müssten auf die Korrektheit der Unterschriften und Einträge geprüft werden. Zusätzlich zur Gültigkeitsprüfung würde ein Entscheid über das Zustandekommen der Initiative nötig. Allenfalls wäre auch eine Frist für das Sammeln der Unterschriften einzuführen. Die ganzen Prozessvorgaben würden den heutigen flexiblen und unkomplizierten Umgang mit Initiativen verkomplizieren.

Insgesamt lässt sich sagen, dass mit dem heutigen Recht, als Einzelner eine Initiative einzureichen, im Regelfall durchaus bewusst und verantwortungsvoll umgegangen wird. Wo dies nicht der Fall sein sollte, ist anzunehmen, dass entsprechende Rückmeldungen durch Mitbürgerinnen und Mitbürger für eine gewisse Korrektur sorgen. Eine Notwendigkeit, ein Unterschriftenquorum einzuführen, ist derzeit nicht auszumachen. Zudem würde die Einführung von Unterschriftensammlungen den administrativen Ablauf in der Abwicklung von Initiativen vor und nach der Einreichung verkomplizieren.

Demgemäss sieht die Ständekommission davon ab, von der Möglichkeit, dass eine Einzelperson eine Initiative einreichen kann, abzuweichen.

3.2 Detailregelungen zum Verfahren

Art. 7bis der Kantonsverfassung regelt das Initiativverfahren. Für verschiedene Detailfragen des Ablaufs enthält die Verfassung aber keine unmittelbare Antwort. So ist ihr insbesondere keine unmittelbare Regelung über den Rückzug zu entnehmen. Auch zum administrativen Verkehr im Falle von Initiativen, die von mehreren Personen unterzeichnet sind, findet sich keine adäquate Regelung. So ist beispielsweise nicht ganz klar, welche von mehreren Unterzeichnern im brieflichen Verkehr zu adressieren sind. Weiter sind die Rechte der Initianten im ganzen Ablauf nicht geregelt. Solche Aspekte sollten aber nicht noch zusätzlich in der heute schon reichlich befrachteten Verfassungsbestimmung geregelt werden, sondern in einem separaten Erlass.

Nach Art. 7bis Abs. 7 der Kantonsverfassung ist der Grosse Rat ermächtigt, solche Regelungen im Rahmen einer Verordnung vorzunehmen. Es ist daher vorgesehen, parallel zur Verfassungsrevision eine neue Verordnung zu erlassen, mit welcher das Verfahren bei Initiativen genauer geregelt wird.

4. Verordnung über das Initiativverfahren

4.1 Regelungszweck

Mit der ausgearbeiteten Verordnung sollen offene Fragen im Initiativverfahren geklärt werden. Dazu gehören nähere Regelungen zum Einreichen von Initiativen sowie klärende Bestimmungen zur Stellung der Initianten einschliesslich ihres Rückzugsrechts. Weiter sollten auch die behördlichen Zuständigkeiten für die Behandlung von Initiativen genauer ausgeführt werden. Auch Fragen zum Umgang mit Gegenvorschlägen und zur Abwicklung von komplexen Initiativen, die sich auf verschiedene Regelungsstufen beziehen, sind zu beantworten. Insgesamt handelt es sich um Belange, die dabei helfen, das Verfahren für Initiativen klarer und für alle Beteiligten verlässlicher zu machen. Für solche Regelungen erscheint eine Verankerung in einer Verordnung sachgerecht.

4.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1

Üblicherweise werden Initiativen der Ratskanzlei direkt übergeben. Diese Übergabe soll während der Bürozeiten und nach Möglichkeit auf Voranmeldung vorgenommen werden. Selbstverständlich sind aber auch postalische Eingaben möglich. Der Empfang solcher Sendungen geschieht ohnehin während der Bürozeiten. Sie gelten damit ebenfalls während dieser Zeiten als eingegeben.

Initiativen sollen nicht an Bedingungen geknüpft werden. Würde man dies zulassen, ergäben sich wohl in einigen Fällen Diskussionen, ob die fragliche Bedingung tatsächlich erfüllt ist. Dies führt zu unklaren Verhältnissen. Entwickeln sich die Dinge während eines Initiativverfahrens nicht so, wie sich dies die Initianten vorstellen, können sie immer noch von ihrem Rückzugsrecht Gebrauch machen. Dieses Instrument erscheint wesentlich sachgerechter als das Setzen von möglicherweise unklaren Bedingungen.

Die Ratskanzlei nimmt die Initiativen entgegen. Sie prüft sie auf Vollständigkeit und darauf, dass die Unterschriften gültig sind. Hierbei greift sie auf das Register der Stimmberechtigten zurück. Stellt sie fest, dass etwas fehlt oder Unterschriften ungültig sind, ist es nicht an ihr, die Initiative als ungültig zu erklären. Diese Aufgabe obliegt vielmehr dem Grossen Rat, der auf entsprechenden Antrag des Büros entscheidet. Die Prüfung durch die Ratskanzlei soll vielmehr dabei helfen, verbesserbare Mängel rasch zu beheben. So kann beispielsweise bei einer ungültigen Unterschrift noch jemand unterschreiben, der hierzu berechtigt ist, oder es können fehlende Begründungen nachgereicht werden. Eine solche rasche Reaktion hilft dabei, dass Initiativen möglichst an die nächste Landsgemeinde gebracht werden können. Müsste der Grosse Rat solche Nachbesserungen unter Ansetzung einer Frist und allenfalls sogar einer Nachfrist verlangen, wäre wohl in vielen Fällen eine Verschiebung auf die übernächste Landsgemeinde die Folge.

Art. 2

Auch wenn für das Einreichen einer Initiative nur eine Unterschrift erforderlich ist, können solche Begehren auch von mehreren Personen unterschrieben werden. Dies kommt in der Praxis immer wieder vor. Die Mehrfachunterzeichnung einer Initiative ist gültig, wenn sich alle Unterschriften auf demselben Papier befinden. Sind die Unterschriften demgegenüber auf verschiedenen Dokumenten angebracht, handelt es sich trotz gleichlautenden Inhalts um mehrere Initiativen. Für die Unterschriftenzählung nicht erheblich sind allfällige Unterschriften auf separaten Dokumenten, mit denen ein bestimmtes, auf einem anderen Dokument festgehaltenes Initiativbegehren in allgemeiner Weise unterstützt wird.

Ist eine Initiative gültig durch mehrere Personen unterschrieben worden, stellt sich die Frage, mit wem die Ratskanzlei korrespondieren soll, an wen also eine Eingangsbestätigung, ein Schreiben mit der Aufforderung für Ergänzungen oder Botschaften gerichtet werden sollen. Abs. 1 schafft hier Klarheit: Korrespondenz geht im Regelfall an die erstunterzeichnende Person. Gemeint ist allerdings immer nur eine Person, die das Begehren gültig unterzeichnet hat. Ist die erstunterzeichnende Person im Kanton nicht stimmberechtigt, scheidet sie als Adressat aus. Gleiches gilt für den Fall, dass jemand während der Bearbeitungszeit für die Initiative aus dem Kanton wegzieht und damit die Stimmberechtigung verliert.

Die Initianten können aber auch jemand anderen als den Erstunterzeichner für zuständig erklären. Dies kann an sich sogar eine Person sein, die nicht unterzeichnet hat, aber bereit ist, die Aufgabe zu erfüllen, beispielsweise ein beigezogener Anwalt. Es geht nur um die Bestimmung des Adressaten.

Die Bezeichnung der Ansprechperson kann auch geändert werden. Hierfür ist allerdings wieder eine schriftliche Erklärung aller Unterzeichner erforderlich. Die Zuständigkeit der bisherigen Ansprechperson gilt bis zum Eingang der schriftlichen Erklärung für eine neue Person auf der Ratskanzlei.

Für die Zustellung von Eingaben durch die Initianten gilt das Gleiche. Grundsätzlich werden nur Eingaben der Ansprechperson entgegengenommen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn unterschiedlich lautende Anliegen vorliegen würden.

Art. 3

Während der laufenden Abwicklung einer Initiative besteht kein Anspruch der Initianten, vor der Ständekommission, vor einer grossrätlichen Kommission oder an einer Grossratssession ihr Anliegen zu vertreten oder zu erläutern. Dies gilt namentlich für mündliche Ausführungen, die allenfalls an den entsprechenden Verhandlungen gemacht werden wollen. Bei nachträglichen schriftlichen Eingaben entscheidet die Ständekommission, ob sie an den Grossen Rat weitergeleitet werden.

Die Initianten erhalten aber die öffentlichen Dokumente an den Grossen Rat, also Botschaften und allfällige zugehörige Berichte. Die Zustellung richtet sich nach Art. 2. Sie erfolgt demgemäss an die Ansprechperson. Mit dieser Zustellung gelten die Initianten postalisch als bedient.

Art. 4

In Fortführung der bisherigen Praxis wird festgehalten, dass das Büro die formelle Prüfung der Initiativen besorgt und die Ständekommission einen inhaltlichen Antrag stellt. Der Grosse Rat kann zum Inhalt auf der Grundlage der Botschaft der Ständekommission durch seine vorbereitende Kommission und an der Session Stellung nehmen.

Der Bericht des Büros enthält den Initiativtext und die Begründung. Das Büro kann Begründungstexte zur Verbesserung zurückweisen, wenn sie wahrheitswidrige, ehrverletzende oder irreführende Ausführungen enthalten oder wenn sie übertrieben lang sind. Als wahrheitswidrig oder irreführend gilt dabei nicht bereits, wenn man einen Sachverhalt so oder anders beurteilen kann. Nur in klaren Fällen soll eine Rückweisung erfolgen. Und auch eine Überlänge ist nicht schon dann anzunehmen, wenn man eine Sache auch kürzer fassen könnte. Wenn aber für einen einfachen Sachverhalt Duzende von Seiten an Begründungen vorgebracht werden, wäre wohl eine nicht akzeptable Überlänge anzunehmen, die eine Kürzung rechtfertigt. Nehmen die Initianten in der Folge keine Korrekturen vor, muss die Situation deblockiert werden. Diesfalls kann das Büro selbständig die erforderlichen Anpassungen vornehmen.

Nicht von diesem Mechanismus erfasst sind offenkundige Versehen oder Schreibfehler. Diese können umgehend selbständig verbessert werden.

Art. 5

Die Ständekommission kann ihren Antrag zum Inhalt mit einem Gegenvorschlag verbinden. Sie kann dem Grossen Rat aber auch später einen Gegenvorschlag unterbreiten. Die Regelung entspricht der bereits heute gelebten Praxis.

Art. 6

Zu lösen sind die Fälle, in denen ein Teil der Initiative ungültig ist. Diese Fälle sind dann unproblematisch, wenn sich mit dem restlichen, gültigen Teil das Initiativanliegen inhaltlich trotzdem erreichen lässt. Dies war der Fall bei der Initiative zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell I.Rh., wo ein Begehren den Verfahrensablauf betraf, was mit einer Initiative nicht verlangt werden kann. Der restliche Teil liess aber das Anliegen des Initianten ohne weiteres zu, sodass der gültige Teil inhaltlich behandelt und der Landsgemeinde überwiesen wurde.

Schwieriger sind die Fälle, in denen der verbleibende, gültige Teil das Erreichen des mit der Initiative verfolgten Ziels als nicht mehr möglich erscheinen lässt. In diesem Fall ist nach pflichtgemäsem Abwägen und Beurteilen eine Entscheidung des Grossen Rates nötig. Die Folgen für die Initianten dürften indessen auch in diesem Fall kaum je dramatisch sein, weil so gleich eine neue Initiative eingereicht werden kann, die vollständig gültig ist.

Art. 7

Mit dieser Bestimmung wird für die Konstellation eine Lösung bereitgestellt, in der verschiedene Erlassebenen betroffen sind.

Betrifft eine als allgemeine Anregung gehaltene Initiative verschiedene Regelungsstufen, liegt es nicht an den Initianten, für die einzelnen Regelungsbelange die Stufen zu bezeichnen. Dafür ist der Grosse Rat zuständig.

Der Grosse Rat kann in Fällen, in denen verschiedene Regelungsstufen betroffen sind, ein gestaffeltes Vorgehen beschliessen. Er kann zunächst eine Vorlage zur Änderung der höchsten Stufe ausarbeiten und mit der Vorlage für die nächsttiefere Stufen warten, bis eine Entscheidung über die erste Vorlage gefallen ist. Es steht dem Grossen Rat aber auch frei, die Vorlagen parallel zu erarbeiten und zum Entscheid zu bringen.

Eine ausformulierte Initiative kann sich nur auf eine Stufe beziehen. Entweder es wird die Kantonsverfassung geändert oder aber etwas auf der Gesetzesstufe. Es ist nicht möglich, in einer Initiative sowohl eine Verfassungsgrundlage zu schaffen als auch die Vollzugsregelung auf der Gesetzesstufe vorzuschreiben. Wird eine Verfassungsinitiative gemacht und angenommen, obliegt es dem Grossen Rat, die Gesetzesvorlage zur Umsetzung auszuarbeiten.

Art. 8

Bei einem Gegenvorschlag sollte vermieden werden, dass die Landsgemeinde bei der Wahl zwischen der Initiative und dem Gegenvorschlag über unterschiedliche Formen befinden muss, weil sich Vorlagen in unterschiedlicher Form in der Regel nur sehr schlecht direkt vergleichen lassen. Es sollen ihr daher stets nur gleichgeartete Vorlagen unterbreitet werden. Diese Auffassung liegt offenkundig bereits Art. 7bis Abs. 4 der Kantonsverfassung zugrunde, wo davon die Rede ist, dass bei Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung die ausformulierte Fassung erst nach erfolgter Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlags vorgenommen werden soll. Auch der Verfassungsgeber ging davon aus, dass einer allge-

meinen Anregung nur ein Gegenvorschlag in derselben Form entgegengestellt wird. Bei einer ausformulierten Initiative ist das Geschäft demgegenüber nach erfolgter Abstimmung an der Landsgemeinde beendet. Nach Art. 7 bis Abs. 5 der Kantonsverfassung sind danach keine Ausformulierungen mehr vorgesehen.

Auch das Unterbreiten mehrerer Gegenvorschläge soll nicht möglich sein, zumal sich mit der Initiative und dem Gegenvorschlag bereits so zwei Vorlagen gegenüberstehen. Diese Anforderung fusst ebenfalls bereits auf Art. 7bis Kantonsverfassung. Sowohl bei der Initiative in allgemeiner Form als auch bei ausformulierten Initiativen ist die Möglichkeit eines Gegenvorschlages ausdrücklich in Einzahl gesetzt.

Art. 9

Neu zu regeln ist der Rückzug einer Initiative. Einerseits ist der Zeitpunkt festzulegen, bis zu dem ein Rückzug möglich ist. Andererseits ist die Berechtigung für den Rückzug zu regeln.

Initiativen können grundsätzlich zurückgezogen werden. Es drängen sich aber von verschiedenen Seiten her Einschränkungen auf.

Ist die Geschäftsliste für eine Landsgemeinde gemacht und öffentlich, soll sich die Öffentlichkeit gewiss sein, dass darüber abgestimmt wird. Ein Rückzug soll dann nicht mehr möglich sein.

Hat der Grosse Rat einer Initiative zugestimmt, soll schon mit der Verabschiedung des Geschäftes im Grossen Rat kein Rückzug mehr möglich sein. Verabschiedet ist ein Geschäft, wenn der Grosse Rat die Beratung über das Geschäft abgeschlossen hat. Dies kann schon an der Oktober- oder Dezembersession der Fall sein, während die Verabschiedung der Geschäftsliste für die Landsgemeinde erst an der Februarsession vorgenommen wird.

Unterstützt der Grosse Rat eine Initiative, bringt er damit im Regelfall auch zum Ausdruck, dass ein positiver Entscheid der Landsgemeinde auch in seinem Sinne ist. Das Initiativanliegen ist mit der aktiven Zustimmung gleichsam zu seinem Anliegen geworden. Der Grosse Rat könnte nämlich das Anliegen grundsätzlich auch ohne Initiative, das heisst mit einer eigenen Vorlage, an die Landsgemeinde bringen. Wenn eine Initiative aber nicht mehr nur Sache der Initianten ist, sondern auch Sache des Grossen Rates, soll die Sache nicht einfach durch einen Rückzug dahinfliegen.

Die Initiative soll nur ganz und ohne Bedingungen zurückgezogen werden können. Diese Bestimmung dient der Klarheit in inhaltlicher und formaler Hinsicht. Nach einem Rückzug sollten klare Verhältnisse bestehen, und es sollten nicht Diskussionen über den Restgehalt einer Initiative oder über Bedingungen losbrechen.

Initiativen dürfen nur von Stimmberechtigten eingereicht werden. Fällt die Stimmberechtigung aller Initianten dahin, beispielsweise infolge eines Wegzugs eines Einzelinitianten aus dem Kanton, fällt die Initiative dahin. Ist sie allerdings schon für eine Landsgemeinde traktandiert oder hat ihr der Grosse Rat zugestimmt, schadet der Wegfall der Stimmberechtigung in Analogie zur Rückzugsregel nicht. Über eine solche Initiative wird trotzdem abgestimmt.

Die Initianten können den Rückzug schriftlich vereinbaren. Die Vereinbarung muss spätestens beim Rückzug vorliegen. Sie kann also auch schon in der Initiative selber festgehalten sein.

Fehlt eine Vereinbarung, ist der Rückzug nur dann möglich, wenn alle Initianten diesem Vorhaben ausdrücklich zustimmen. Der Rückzug muss in jedem Fall schriftlich vorgenommen werden (siehe Abs. 1).

Art. 10

Im Landsgemeindemandat sollen die Geschäfte möglichst übersichtlich dargestellt werden. Aufgrund dieser Anforderung kann es Fälle geben, in denen sich bei langen Initiativbegründungen Anpassungsbedarf ergibt. In jedem Fall bleibt aber eine angemessene Berücksichtigung der Argumente der Initianten gewährleistet.

Inkrafttreten

Die Frage des Inkrafttretens ist zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der dann bestehenden Bedürfnisse festzulegen.

5. Vorgehen

Die Ständekommission schlägt vor, in der Initiativbestimmung von Art. 7bis der Kantonsverfassung lediglich den Zeitpunkt für das Einreichen von Initiativen zu ändern. Der Rest der Regelung soll bestehen bleiben.

Ergänzend soll eine Verordnung über das Initiativverfahren erlassen werden. Damit können Fragen im Zusammenhang mit dem Ablauf geklärt und die Verlässlichkeit in der Behandlung von Initiativen erhöht werden.

Die Vorlage zur Verfassungsänderung und die Verordnung über das Initiativverfahren werden vom 20. April 2017 bis zum 12. Juni 2017 einer Vernehmlassung unterzogen.

Die Revision der Kantonsverfassung soll nach erfolgter Beratung im Grossen Rat der Landsgemeinde 2018 vorgelegt werden. Die Verordnung soll ebenfalls im Herbst vom Grossen Rat behandelt werden. Sie kann aber unabhängig zur Verfassungsrevision in Kraft gesetzt werden.