



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 24
Telefax +41 71 788 93 39
michaela.inauen@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentdienste
3003 Bern

Appenzell, 4. Oktober 2017

Revision Bundesverfassung: Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 22. Juni 2017, mit welchem Sie uns eingeladen haben, zur vorgesehenen Behandlung der Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri zur Frage der Souveränität der Kantone in Wahlfragen Stellung zu nehmen.

Die Standeskommission hat die unterbreiteten Unterlagen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Wir unterstützen die Haltung der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, wünschen aber noch Präzisierungen, und lehnen den Antrag der Minderheit ab.

Im Kanton Appenzell I.Rh. bestehen seit jeher auf allen Ebenen durchwegs Majorzwahlen. In den Bezirken und Gemeinden werden im Regelfall einzig die jeweiligen Exekutivbehörden und die Rechnungsrevisoren und -revisorinnen vom Volk gewählt. Es sind also jeweils nur ganz wenige Personen zu wählen, und zwar praktisch durchgehend an Gemeindeversammlungen. Proporzahlen sind bei diesen Verhältnissen ausgeschlossen. Zudem werden in den Bezirken die Grossrätinnen und Grossräte gewählt, also die Kantonsparlamentarier. Mit Ausnahme eines Bezirks geschieht dies überall an Bezirksversammlungen. Auf Kantons-ebene werden sämtliche Wahlen an der Landsgemeinde durchgeführt.

Bei all diesen Wahlen spielt die Parteizugehörigkeit praktisch keine Rolle. Eher von Bedeutung sind die politischen Verbände. Sie suchen in der Regel die Kandidatinnen und Kandidaten für ein zu besetzendes Amt. Häufig handelt es sich bei diesen dann aber nicht einmal um Mitglieder der Verbände. Und häufig gehören sie auch keiner Partei an. Auf allen Ebenen werden Kandidatinnen und Kandidaten hauptsächlich deshalb gewählt, weil man ihnen ein Amt persönlich am besten zutraut, und nicht darum, weil sie einer bestimmten Gruppierung oder Partei angehören.

Aufgrund dieser spezifischen sachlichen und lokalen Verhältnisse muss dem Kanton in Wahlfragen zwingend ein höchstmögliches Mass an Organisationsfreiheit zustehen.

Mehrheitsantrag

Mit dem Mehrheitsantrag soll gemäss erläuterndem Bericht dieser Handlungsspielraum gewährleistet werden. Dieses Vorhaben wird ausdrücklich begrüsst. Mit dem letzten Satz der Bestimmung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Kantone ihre Wahlkreise frei festlegen können. Damit will gesagt werden, dass die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze zum Erfolgswert nicht zum Tragen kommen. Die Kantone sollen ungeachtet des natürlichen Quorums Wahlkreise festlegen können. Die im letzten Satz der Bestimmung festgehaltene Aussage ist allerdings undeutlich. Es ist nämlich unbestritten, dass die kantonalen Wahlen nach wie vor den Verfassungsgeboten der Rechtsgleichheit nach Art. 8 der Bundesverfassung (BV) und der unverfälschten Stimmabgabe nach Art. 34 BV entsprechen müssen. Solange das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur unverfälschten Stimmabgabe und dem daraus abgeleiteten Prinzip der Erfolgswertgleichheit auf Art. 34 BV abstellt, bleibt auch mit der neuen Bestimmung von Art. 39 Abs. 1^{bis} unklar, welcher Grundsatz nun vorgeht. Wir beantragen daher für den letzten Satz dieser Bestimmung folgende Ergänzung:

1^{bis} Sie legen Form und Grösse der Wahlkreise sowie die Anzahl der in den Wahlkreisen zu wählenden Personen frei fest und können spezielle Wahlrechtsregelungen erlassen.

Minderheitsantrag

Den Minderheitsantrag der Staatspolitischen Kommission lehnt die Standeskommission ab. Zwar beschränkt sich der Vorschlag auf eine Art Rahmenregelung des Bundes zugunsten der Kantone. Es ist aber generell nicht einzusehen, weshalb der Bund für den Kanton dessen interne Verfahren regeln oder mitregeln muss. Die Kantone sind sehr wohl in der Lage, ihre Verfahren selber zu regeln. Soll ein bestehendes kantonales Verfahren geändert werden, ist es am kantonalen Gesetzgeber, die richtigen Massnahmen zu ergreifen. Hierfür bestehen überall die erforderlichen demokratischen Mittel, nicht zuletzt das Initiativrecht, das im Kanton Appenzell I.Rh. mit der Möglichkeit, dass eine einzige stimmberechtigte Person eine Initiative einreichen kann, besonders bürgerfreundlich und einfach ausgestaltet ist. Wenn aber die Kantone eine Sache selber ohne weiteres regeln können, verbietet es das in Art. 5a BV festgehaltene Subsidiaritätsprinzip, dass der Bund legiferiert. Dies gilt umso mehr, als es sich beim kantonalen Wahl- und Stimmrecht um eine innere Angelegenheit der Kantone handelt. Der Minderheitsantrag wird daher nur schon aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt.

Im Antrag der Kommissionsminderheit möchte man mit dem dritten Satz in Art. 39 Abs. 1^{bis} die heutige bundesgerichtliche Rechtsprechung begrenzen. Die vorgeschlagene Lösung überzeugt aber inhaltlich nicht und ist auch formal mangelhaft: Wenn festgelegt wird, dass die Kantone bei der Festlegung der Wahlkreise und der Wahlrechtsregelungen historischen, föderalistischen, regionalen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen und religiösen Besonderheiten Rechnung tragen können, ist damit materiell nichts gesagt. Das können die Kantone auch machen, wenn der Satz nicht in der Bundesverfassung steht. Die Offenheit der gewählten Formulierung lässt es auch zu, dass noch weitere Kriterien berücksichtigt werden können. Auf den dritten Satz von Art. 39 Abs. 1^{bis} kann demgemäss ohne materiellen Verlust verzichtet werden. Wenn aber der dritte Satz wegfällt, entspricht der Antrag inhaltlich jenem der Kommissionsmehrheit. Sollen die im dritten Satz genannten Kriterien - wie von der Minderheit offenbar intendiert - einschränkend wirken, müsste eine andere, geschlossenerere Formulierung gewählt werden.

Könnten aber bei der Festlegung der Wahlkreise und des Wahlrechts einzig die im dritten Satz der Bestimmung genannten Kriterien zum Tragen kommen, würden sich neue Fragen

auftun. Entgegen der Auffassung der Kommission ist mit der Auflistung der Kriterien noch nichts zu deren Verhältnis zu den Geboten der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV und der unverfälschten Stimmabgabe nach Art. 34 BV gesagt. Reicht es für das Berufen auf historische Gründe, wenn man ein Wahlverfahren hat, das beispielsweise dreissig oder vierzig Jahre gepflegt wird? Reicht es für das Berufen auf föderalistische Gründe, wenn man durchwegs die Gemeinden als Wahlkreise nimmt und die Wahlen abschliessend in diesen vornimmt?

Dem Bundesgericht würde voraussichtlich nach wie vor ein grosser Interpretationsspielraum offen stehen, was dem Anspruch der Minderheit, mit ihrer Regelung Rechtssicherheit zu schaffen und die heutige Praxis des Bundesgerichts zu begrenzen, zuwiderläuft. Entgegen der Absicht wird mit der Regelung keine griffige Begrenzung der in diesem Bereich bisher ausufernden rechtsschöpferischen Rechtsprechung des Bundesgerichts erreicht. Es bleibt im Wesentlichen bei der heutigen, offenen Rechtslage und einer ungewissen Entwicklung der bundesgerichtlichen Praxis mit womöglich schwerwiegenden und für die Kantone nicht hinnehmbaren Folgen.

Eine abschliessende Nennung der möglichen Kriterien ist aber nicht nur aus diesen Gründen abzulehnen. Mit Blick auf die Durchführung von Majorzwahlen müsste mindestens das Kriterium, dass Personenwahlen im Vordergrund stehen und nicht Parteiwahlen, explizit genannt werden. Und schliesslich müsste auch die Kleinheit eines Gemeinweizens ein Kriterium für die freie Festlegung von Wahlsystem und Wahlkreisen sein. Sind Exekutivwahlen in einer kleinen Gemeinde durchzuführen, sind Wahlen unter voller Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit, wie sie das Bundesgericht anvisiert, nicht möglich. Gleiches gilt für kleine Kantone.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- spk.cip@parl.admin.ch
- Ratskanzlei Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell