

Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Appenzell I.Rh.

Franz Breitenmoser | Rudolf Keller

1 Allgemeines

1.1 Erlassformen des Kantons Appenzell I.Rh.

Der Kanton Appenzell I.Rh. kennt im Wesentlichen die folgenden Erlassformen:

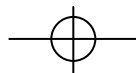
- Kantonsverfassung
- Gesetze
- Verordnungen des Grossen Rates
- Grossratsbeschlüsse
- Konkordate (Beitrittsbeschluss durch den Grossen Rat)
- Generell-abstrakte Beschlüsse der Standeskommission (Standeskommission = Kantonsregierung)
- Interkantonale Verwaltungsvereinbarungen (Beitrittsbeschluss durch die Standeskommission)

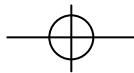
Während die Verordnungen des Grossen Rates Ausführungsvorschriften zu übergeordnetem Recht des Kantons und des Bundes enthalten, werden im Rahmen der Standeskommissionsbeschlüsse eher technische oder administrative Vorschriften erlassen.

Für Verfassungsänderungen und Gesetze besteht das obligatorische Referendum. Demgegenüber unterliegen die Verordnungen, die Grossratsbeschlüsse, die Beitrittsbeschlüsse zu Konkordaten und zu interkantonalen Verwaltungsvereinbarungen sowie die generell-abstrakten Standeskommissionsbeschlüsse weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.

1.2 Gesetzessammlung

Das geltende Recht des Kantons Appenzell I.Rh. ist in der systematisch aufgebauten Gesetzessammlung (GS) enthalten. Sie umfasst rund 327 Erlasse, verteilt auf fünf Bände und rund 1062 Druckseiten im Format A5. Auf die aktuelle Gesetzessammlung kann via Internet (www.ai.ch) zugegriffen werden. Eine chronologische Sammlung wird nur intern geführt. Die Gesetzessammlung wird zur Zeit durch eine Arbeitsgruppe bereinigt und anschliessend durch die zuständigen Organe formell beschlossen. Die Bereinigung und Beschlussfassung soll auf den 1. Januar 2007 abgeschlossen werden.





2 Impulsgebung

2.1 Impulse durch die Exekutive (Standeskommission und Departemente)

In den von der Standeskommission alle vier Jahre herausgegebenen «Perspektiven» (aktuell 2002 – 2005) werden im Hinblick auf die Gesetzgebung entsprechende Schwerpunkte beschlossen, wobei im Rahmen der Bearbeitung der nachfolgenden Periode darüber Rechenschaft abgelegt wird, welche Ziele erreicht und welche nicht erreicht wurden. Die Anpassung des Rechts erfolgt aber auch pragmatisch, sofern sich auf Grund des übergeordneten Bundesrechts oder gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen ein entsprechender Handlungsbedarf ergibt. Dabei kommt die Impulsgebung in der Regel von den Vorsteherinnen und Vorstehern der einzelnen Departemente oder der Ratskanzlei (= Staatskanzlei).

2.2 Impulse durch das Parlament (Grosser Rat)

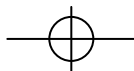
Auf Grund von Artikel 24 Absatz 1 des Geschäftsreglementes des Grossen Rates vom 21. November 1994 (Geschäftsreglement) kann jedes einzelne Mitglied des Grossen Rates oder eine seiner Kommissionen die Standeskommission beauftragen, den Entwurf für eine Abänderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung, für den Erlass, die Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen, Verordnungen oder Grossratsbeschlüssen vorzulegen. Verweigert die Standeskommission die Annahme des Auftrages, kann sie nach Absatz 2 des gleichen Artikels durch Ratsbeschluss dazu verpflichtet werden, wobei laut Artikel 28 Absatz 1 des Geschäftsreglementes das relative Mehr massgebend ist.

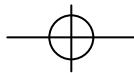
2.3 Impulse durch die Stimmberechtigten

Gestützt auf Artikel 7^{bis} Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872(KV) können alle Stimmberechtigten durch die Einreichung einer Initiative die Abänderung der Verfassung sowie den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Gesetzen beantragen. Für die Einreichung einer Initiative im oben erwähnten Sinne braucht es also lediglich die Unterschrift einer einzigen stimmberechtigten Person.

In Bezug auf die Behandlung einer Initiative hat der Grosse Rat Folgendes zu beachten (Art. 7^{bis} Absätze 4, 5, 6 KV):

⁴ Erfolgt die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung und ist der Grosse Rat mit derselben einverstanden, so arbeitet er einen entsprechenden Entwurf aus und unterbreitet diesen der Landsgemeinde zur Annahme oder Verwerfung. Lehnt der Grosse Rat die allgemeine Anregung ab,





so legt er diese samt seinem allfälligen Gegenvorschlag der Landsgemeinde vor. Stimmt die Landsgemeinde der Initiative oder dem Gegenvorschlag zu, so arbeitet der Grosse Rat einen Entwurf im Sinne des Landsgemeindebeschlusses aus und unterbreitet diesen der Landsgemeinde zur Annahme oder Verwerfung.

⁵ *Die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes ist der Landsgemeinde zu unterbreiten. Der Grosse Rat kann ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen ist.*

⁶ *Initiativen sind bis 1. Oktober schriftlich dem Grossen Rat zur Prüfung und Begutachtung einzureichen. Sie sind der nächsten ordentlichen Landsgemeinde vorzulegen; Entwürfe, die der Grosse Rat aufgrund einer Vorabstimmung im Sinne von Absatz 4 auszuarbeiten hat, sind der auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde zu unterbreiten. Diese Fristen kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder höchstens um zwei Jahre verlängern, wenn es besondere Umstände erfordern, wie die Ausarbeitung neuer Gesetze oder grösserer Revisionen von Verfassung oder Gesetzen oder grösserer Gegenvorschläge.*

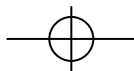
Im Weiteren haben aufgrund von Artikel 7 KV alle Kantonseinwohner sowie Genossenschaften und Ortskreise das Recht, an die Orts- und Kantonsbehörden ihre Wünsche und Verlangen zu stellen (Petitionsrecht). Das Petitionsrecht im Sinne von Artikel 7 KV umfasst selbstverständlich auch das Recht, der Standeskommission oder dem Grossen Rat die Änderung der Kantonsverfassung oder anderer gesetzlicher Erlasse zu beantragen.

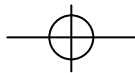
2.4 Impulse durch die Öffentlichkeit

Der Impulssetzung durch die Öffentlichkeit (Einzelpersonen, Organisationen, Presse usw.) kommt im Kanton Appenzell I.Rh. keine grosse Bedeutung zu.

2.5 Statistik und Beurteilung

Im Jahre 2001 wurden 24 Rechtsänderungen in der offiziellen Gesetzesammlung veröffentlicht, wobei in 22 Fällen die Impulsgebung von der Exekutive und in zwei Fällen vom Grossen Rat ausging.





2.6 Wahrung der Anforderungen an das Recht

In der Phase der Impulsgebung wird dem Erfordernis der Wahrung der Anforderungen an das Recht von der Exekutive die notwendige Beachtung geschenkt. Demgegenüber wird dieses Kriterium bei der Impulsgebung durch das Parlament und insbesondere bei jener durch die Stimmberechtigten erfahrungsgemäss wenig bis gar nicht beachtet.

3 Konzeptphase

Im Gegensatz zum Kanton Zürich bestehen im Kanton Appenzell I.Rh. keine Vorschriften, welchen Anforderungen ein Rechtsetzungsvorhaben zu genügen hat. Es versteht sich jedoch von selbst, dass ein solches gewisse Anforderungen erfüllen muss. So muss das neu zu erlassende Recht selbstverständlich zweckmässig und vollziehbar sein. Ebenso muss es in die Rechtsordnung eingepasst sein und das von der Verfassung vorgesehene Verfahren durchlaufen.

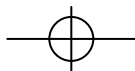
4 Redaktion des Entwurfes

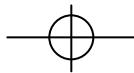
4.1 Ablauf

Der Entwurf wird durch die zuständigen Fachpersonen ausformuliert. Die meisten Entwürfe werden von einer Juristin oder einem Juristen der Ratskanzlei redaktionell betreut. Sie oder er ist in der Regel auch für die Abfassung der Botschaft an den Grossen Rat verantwortlich. In Anbetracht seiner Kleinheit beschäftigt der Kanton Appenzell I.Rh. keine speziellen Juristinnen und Juristen, die nur auf dem Gebiet der Rechtsetzung tätig sind. Eine Überprüfung durch eine zusätzliche juristische Fachperson, die nicht in das Gesetzgebungsprojekt einbezogen war, findet nicht statt.

4.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

Die mit der Ausarbeitung des Entwurfes beauftragte Person – eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter – hat darauf zu achten, dass nur zweckmässige Rechtsvorschriften erstellt werden, die sich in die übrige Rechtsordnung einpassen. Der Anlass und die Zielsetzung eines Gesetzgebungsprojektes werden in der dazugehörenden Botschaft erläutert, bzw. es wird aufgezeigt, womit dem Grundsatz Rechnung getragen wird, dass das Recht in einem demokratischen und offenen Verfahren erlassen werden muss. Damit ein Entwurf die Anforderungen an das Recht erfüllt, werden mit der Redaktion nur Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit vertieften juristischen Kenntnissen beauftragt.





5 Überprüfung des Entwurfs

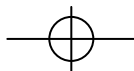
5.1 Ablauf

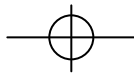
Bei grösseren Gesetzgebungsprojekten, insbesondere bei solchen, die in die Rechte und Pflichten der Bürger und Bürgerinnen eingreifen, wird der Gesetzesentwurf einer Arbeitsgruppe vorgelegt, in welcher die davon betroffenen Amtsstellen, mitunter aber auch verwaltungsexterne Personen Einsitz nehmen. Der durch die Arbeitsgruppe bereinigte Entwurf wird in der Folge der Standeskommission unterbreitet, die sich in einer oder mehreren Lesungen damit befasst. Der von der Standeskommission überarbeitete Entwurf wird bei den interessierten Kreisen und den politischen Gruppierungen in die Vernehmlassung gegeben. Demgegenüber kennt der Kanton Appenzell I.Rh. kein eigentliches Mitberichtsverfahren. Auch besteht keine Redaktionskommission der Kantonsregierung. Ebenso wenig unterhält der Kanton Appenzell I.Rh. einen eigentlichen Gesetzgebungsdienst. Diese Aufgaben werden von der Ratskanzlei wahrgenommen.

5.2 Vernehmlassungsverfahren

Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist im Kanton Appenzell I.Rh. weder in der Verfassung noch in einem anderen Erlass geregelt. Da die Gesetzgebungsprojekte dem Grossen Rat von der Standeskommission vorgelegt werden, wird das Vernehmlassungsverfahren von dieser und nicht von einer anderen Amtsstelle eröffnet. Ob und in welchen Fällen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, steht somit im Ermessen der Standeskommission. Sie bestimmt auch den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. In der Regel wird ein Erlassentwurf dann in die Vernehmlassung gegeben, wenn es sich um eine Rechtsänderung von einer gewissen Tragweite handelt. Von besonderer Tragweite ist eine Rechtsänderung, wenn sie wesentliche finanzielle, volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen hat, insbesondere wenn sie in einem bedeutenden Umfang in die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger eingreift. In der Praxis wird vor allem bei Entwürfen für Gesetze im formellen Sinne ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Demgegenüber werden Entwürfe für Gesetze im materiellen Sinne (Verordnungen und Grossratsbeschlüsse) in der Regel nicht in die Vernehmlassung gegeben. Bei Standeskommissionsbeschlüssen wird gänzlich darauf verzichtet.

Die Standeskommission bestimmt den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmenden. Dabei werden regelmässig die politischen Parteien und die von einem Gesetzgebungsprojekt speziell betroffenen Organisationen und





Berufsverbände eingeladen. Die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens wird in den regelmässigen Mitteilungen über die Verhandlungen der Ständekommission im amtlichen Publikationsorgan bekannt gegeben. Die Vernehmlassungsfrist wird von Fall zu Fall bestimmt.

Nach Eingang der Vernehmlassungen stellt die Ratskanzlei das Vernehmlassungsergebnis zusammen und unterbreitet dieses der Ständekommission, welche die Anregungen, Vorschläge und Wünsche berät und insbesondere darüber entscheidet, ob die Vorlage abgeändert wird. Das Vernehmlassungsergebnis wird veröffentlicht, das heisst es bildet Bestandteil der Unterlagen, die dem Grossen Rat zugestellt werden. Allenfalls werden berücksichtigte oder nicht berücksichtigte Anregungen, Wünsche oder Vorschläge in der Botschaft zuhanden des Grossen Rates kommentiert.

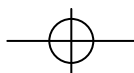
5.3 Wahrung der Anforderungen an das Recht

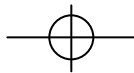
Die Zweckmässigkeit und die Vollziehbarkeit des Rechts werden durch das Vernehmlassungsverfahren erfahrungsgemäss gefördert, denn die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise und Organisationen erhalten Gelegenheit, Änderungsvorschläge aus der Sicht der virtuell Betroffenen anzubringen. Das Vernehmlassungsverfahren liegt auch im Interesse eines demokratischen und offenen Verfahrens, zumal das Gesetzgebungsprojekt bereits in einem frühen Stadium einem mehr oder weniger breiten Publikum ausserhalb der Verwaltung unterbreitet wird. Zudem wird den eingeladenen Kreisen die Möglichkeit gegeben, Einfluss auf die Gestaltung des Projektes zu nehmen. Demgegenüber bringen die Vernehmlassungsergebnisse bezüglich der Fragestellung, ob sich die zur Diskussion stehenden Rechtsnormen in die Rechtsordnung einfügen, erfahrungsgemäss nicht viel, da die Vernehmlassungsteilnehmenden ein Gesetzgebungsprojekt in erster Linie unter dem relativ engen Gesichtspunkt der möglichen Auswirkungen auf ihre Interessenlage prüfen.

6 Beschlussfassung über Entwurf oder Erlass

6.1 Ablauf

Im Anschluss an die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse werden das Gesetzgebungsprojekt (allenfalls auf Grund der Vernehmlassungsantworten mit Änderungen oder Ergänzungen) und die dazugehörige Botschaft von der Ständekommission zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Dabei wird allenfalls auf allfällige Kritikpunkte und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmenden hingewiesen, die keine Berücksichtigung fanden.





Die Botschaft der Standeskommission ist insofern öffentlich, als sie nebst den Mitgliedern des Grossen Rates auch den Medien und den interessierten Personen zugestellt wird. Sie ist auch über Internet zugänglich. Eine Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan dagegen erfolgt nicht.

Über die generell-abstrakten Beschlüsse der Standeskommission wird den Mitgliedern der Kommission vom zuständigen Departement oder von der Ratskanzlei ein schriftlicher Bericht zugestellt, der jedoch nicht gleich umfassend ist wie eine Botschaft.

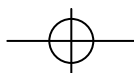
6.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

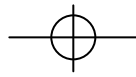
Die Vollziehbarkeit des Rechts erfährt in der abschliessenden Beratung durch die Standeskommission nochmals eine Förderung, da das Gesetzgebungsprojekt von den praxiserprobten Mitgliedern der Standeskommission erörtert wird. Dank den Erläuterungen in der Botschaft wird Transparenz geschaffen, womit auch in dieser Phase ein demokratisches und offenes Verfahren gewährleistet ist. Dabei wird nochmals geprüft, ob sich das Rechtsetzungsprojekt in die Rechtsordnung einfügt.

7 Parlamentarische Vorberatung

7.1 Ablauf

Das Büro des Grossen Rates weist die Gesetzgebungsprojekte je nach Sachgebiet einer der ständigen Kommissionen (Staatwirtschaftliche Kommission; Kommission für Wirtschaft; Kommission für Soziales, Gesundheit, Erziehung, Bildung; Kommission für öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt; Kommission für Recht und Sicherheit) zur Vorberatung zu. Grundlage der Beratungen der Kommissionen bilden der Gesetzesentwurf, die dazugehörige Botschaft und die Vernehmlassungsergebnisse. An den Kommissionssitzungen nehmen in aller Regel das zuständige Mitglied der Standeskommission (Departementsvorsteherin oder -vorsteher) sowie der Gesetzesredaktorin oder die Gesetzesredaktor teil. Dabei fällt dieser Person zum einen die Aufgabe zu, die Vorlage der Standeskommission aus fachlicher Sicht in der ständigen Kommission zu vertreten, und zum anderen die Kommissionsmitglieder zu beraten. Die von der Kommission beschlossene Ergänzungs- oder Abänderungsanträge sind vom Gesetzesredaktor oder der Gesetzesredaktorin zuhanden des Grossen Rates zu formulieren und zu begründen. Die Doppelfunktion der Gesetzesredaktorin bzw. des Gesetzesredaktors – einerseits als Vertreterin oder Vertreter des Gesetzgebungsprojektes der Standeskommission und andererseits als beratende

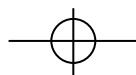


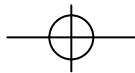


Person sowie Aktuarin oder Aktuar der Kommission – kann nicht immer als ideal bezeichnet werden, da unter Umständen auch Kommissionsanträge begründet werden müssen, die sich gegen einen Teil der Vorlage richten, die von der gleichen Person verfasst und in der Botschaft begründet worden sind. In Anbetracht der Kleinheit der Verwaltung des Kantons Appenzell I.Rh. und der Tatsache, dass lediglich zwei Departemente über eine Juristin oder einen Juristen verfügen, lässt sich eine derartige Konstellation nicht vermeiden. Dessen ungeachtet kann jedoch das Verhältnis zwischen den Kommissionen einerseits und der Vertretung der Standeskommission sowie der Verwaltung andererseits als gut bezeichnet werden. In konstruktiver Weise werden hier die Regelungsinhalte diskutiert und Änderungen am Erlassentwurf beschlossen. Es kommt nicht selten vor, dass sich der Departementvorsteher oder die Departementvorsteherin mit einem Ergänzungs- oder Änderungsvorschlag der Kommission einverstanden erklären kann. Die Lektüre der Erlasse durch Kommissionsmitglieder, die sich mit der Sache nicht befasst haben, stellt sicher, dass zumindest grobe Unklarheiten, Widersprüche und Regelungslücken erkannt werden. Eine umfassende Prüfung des Entwurfes im Sinne eines erneuten Durchdenkens der Vorlage kann indessen nur selten beobachtet werden. Eher selten ist, dass zum Kommissionsantrag ein Minderheitsantrag der Kommission gestellt bzw. formuliert wird. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Grosse Rat des Kantons Appenzell I.Rh. nicht über einen verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst verfügt. Dieser wird von der Ratskanzlei, also dem Stabsorgan der Standeskommission bzw. der Exekutive wahrgenommen. Diese Doppelfunktion der Ratskanzlei ist ebenfalls mit der Kleinheit der kantonalen Verwaltung zu erklären. Ein eigenständiger Parlamentsdienst wäre nicht voll ausgelastet, in Anbetracht der Tatsache, dass der Grosse Rat des Kantons Appenzell I.Rh. im Jahr in der Regel nur fünf eintägige Sessionen abhält.

7.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

Die Beratungen der Kommissionen stellen die Zweckmässigkeit der Rechtsnormen sicher, auch wenn diese weitgehend auf einer Prüfung der Argumentation der Standeskommission sowie gestützt auf das Berufs- und Alltagswissen der Kommissionsmitglieder erfolgt. Neue, weitergehende Abklärungen zum Themenbereich, die unter Umständen andere Tatsachen zu Tage förderten oder zu einer anderen Gewichtung dieser Tatsachen führten, erfolgen sehr selten. Dieser Umstand ist zum einen darauf zurückzuführen, dass den Gesetzgebungsprojekten der Standeskommission einge-





hende Vorabklärungen vorangehen und zum anderen in den Kommissionen zur Zeit keine juristischen Fachpersonen vertreten sind, die auf Grund ihres Fachwissens die Notwendigkeit derartiger Abklärungen erblicken könnten.

Die Vollziehbarkeit des beantragten Erlasses erfährt in den Kommissionen besondere Beachtung, denn die Mitglieder des Grossen Rates haben als Volksvertretende und Kraft ihres oft kommunal politischen Werdeganges ein geschärftes Auge für die Lesbarkeit und Praktikabilität von Erlassen.

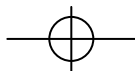
Das oben dargestellte Vorgehen in den Kommissionen unterstützt die demokratische Legitimation des Gesetzgebungsprojektes in dem Sinne, als die Vorlage der Standeskommission eingehend beraten wird. Die Kommissionsmitglieder werden über die Motive der Regierung und diejenigen im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Anliegen in Kenntnis gesetzt, die nicht berücksichtigt werden konnten. In der Regel erachten die Kommissionsmitglieder diese Entscheidungsgrundlagen als genügend; weitere Abklärungen inhaltlicher Natur durch die Kommissionsmitglieder bilden die Ausnahme.

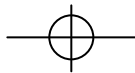
Der Schwerpunkt der Arbeit in den Kommissionen liegt bei der inhaltlich zweckmässigen Ausgestaltung des Rechts und seiner Vollziehbarkeit. Ob die Normen auch dem übergeordneten Recht entsprechen, in die übrige Rechtsordnung gut eingepasst sind und die formalen Anforderungen der Klarheit, Vollständigkeit und Widerspruchslosigkeit erfüllen, steht erfahrungsgemäss nicht im Zentrum des Interesses der Kommissionsmitglieder, zumal diesen auch die entsprechenden fachtechnischen Kenntnisse abgehen. Die von der Kommission beschlossenen Ergänzungen oder Änderungen müssen von der Gesetzesredaktorin oder vom Gesetzesredaktor auf ihre Kompatibilität mit dem übergeordneten Recht überprüft werden. Notfalls hat dieser die Kommissionsmitglieder auf entsprechende Widersprüchlichkeiten hinzuweisen und ihnen nahezu legen, vom Antrag Abstand zu nehmen. Da die Anträge der Kommissionen schriftlich formuliert werden müssen, besteht in der Regel Gewähr, dass sie inhaltlich und formal richtig sind.

8 Behandlung im Parlament

8.1 Ablauf

Der Grosse Rat behandelt Verfassungsvorlagen gestützt auf Artikel 48 Absatz 5 KV und Gesetzesvorlagen gemäss langjähriger Praxis in zwei Lesungen; Verordnungen und Grossratsbeschlüsse in der Regel in einer Lesung. Den Ratsmitgliedern und den Mitgliedern der Standeskommission



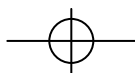


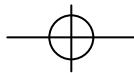
liegen das Gesetzgebungsprojekt bzw. der Entwurf der Standeskommission inklusive die dazugehörige Botschaft, die Anträge der vorberatenden Kommissionen mit den entsprechenden Begründungen und die Vernehmlassungsergebnisse in schriftlicher Form vor. Zu Beginn der Beratung findet eine Eintretensdebatte statt, in welcher (in nachstehender Reihenfolge) die Sprecherin oder der Sprecher der Kommission, die übrigen Mitglieder der Kommission, die Mitglieder des Grossen Rates und das von der Standeskommission bezeichnete Mitglied (in der Regel die Vorsteherin/der Vorsteher des Departementes, in dessen Bereich das Gesetzgebungsprojekt fällt) das Wort erhalten. Die Mitglieder der Standeskommission nehmen gemäss Artikel 13 des Geschäftsreglementes mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen des Grossen Rates teil. Der offizielle Beizug von Angehörigen der Verwaltung ist gemäss Geschäftsordnung des Grossen Rates nicht vorgesehen und auch nicht üblich. Diese verfolgen bei grossen und komplexen Gesetzgebungsprojekten die Verhandlungen von der Zuschauerbank aus. Nach Abschluss der Eintretensdebatte wird darüber abgestimmt, ob auf die Vorlage eingetreten wird oder nicht, wobei das relative Mehr gilt. In der Folge wird die Vorlage im Detail beraten, wobei artikelweise vorgegangen wird. Für die Annahme eines Antrages gilt wiederum das relative Mehr. Inhaltlich beschränkt sich die Debatte erfahrungsgemäss auf die Behandlung von Punkten, die bereits in der vorberatenden Kommission strittig waren. Minderheitsanträge aus der Mitte der Kommission oder aus der Mitte der übrigen Ratsmitglieder sind nicht sehr häufig.

Das Ergebnis der ersten Lesung im Grossen Rat, insbesondere die ungeklärten Fragen, werden verwaltungsintern bzw. von der Arbeitsgruppe und der Standeskommission nochmals überarbeitet. Gegenstand der zweiten Lesung ist das Gesetzgebungsprojekt nach der ersten Lesung, und die Antworten auf die in der ersten Lesung aufgetauchten Fragen bzw. die sich daraus ergebenden Anträge der Standeskommission. Nach Abschluss der zweiten Lesung werden Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zuhanden des Souveräns bzw. der Landsgemeinde und Verordnungen bzw. Grossratsbeschlüsse definitiv verabschiedet. Die Titel der definitiv verabschiedeten Erlasse werden im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht.

8.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

Dem Erfordernis, nur zweckmässiges und vollziehbares Recht zu erlassen, wird dadurch nachgekommen, dass zentrale, umstritten gebliebene Fragen über die Eignung und die Vollziehbarkeit einer Rechtsnorm im Ratsplenum nochmals diskutiert werden.





Da den Ratsmitgliedern das Gesetzgebungsprojekt der Standeskommission inklusive Botschaft, die Anträge der Kommissionen mit den entsprechenden Begründungen und die Vernehmlassungsergebnisse in schriftlicher Form vorgelegt werden, wird dem Erfordernis nach einem offenen und demokratischen Verfahren Rechnung getragen. Zudem erhalten die Ratsmitglieder auf die zweite Lesung hin ein Wortprotokoll der Verhandlungen der ersten Lesung.

Erfahrungsgemäss werden aus der Mitte des Rates relativ selten «Spontananträge» gestellt. Vielmehr bleibt es in der Regel bei den vorbereiteten und begründeten Anträgen der Kommissionen. Deshalb wird die Vorgabe, dass Rechtsnormen in die Rechtsordnung eingepasst und inhaltlich klar sein müssen, nicht strapaziert.

9 Volksabstimmung

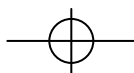
9.1 Ablauf

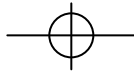
Aufgrund von Artikel 20 Absatz 1 KV unterstehen Verfassungsänderungen sowie der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen Referendum, das heisst diese sind der Landsgemeinde zu unterbreiten. Verfassungsänderungen sowie Gesetzesvorlagen werden deshalb vom Grossen Rat nach der zweiten Lesung zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet. Sie finden anschliessend Eingang in das so genannte Landsgemeindemandat, welches von der Ratskanzlei verfasst und in der Folge von der Standeskommission verabschiedet wird. Nach dessen Verabschiedung durch die Standeskommission wird das Landsgemeindemandat sämtlichen Stimmberechtigten zugestellt. Eine weitere Veröffentlichung findet nicht statt. Im Landsgemeindemandat wird der Text des Erlasses vollständig aufgeführt. Bei der Revision bisherigen Rechts wird dem neuen Wortlaut zudem der bisherige gegenübergestellt. Der Erlass wird in einem Begleitbericht erläutert, welcher ebenfalls im Landsgemeindemandat abgedruckt wird. Zudem geht daraus hervor, mit welchem Stimmenverhältnis der Grosse Rat die Annahme des Erlasses dem Souverän empfiehlt.

9.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

Da Volksabstimmungen die letzte Kontrolle der Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit eines Erlasses sind, wird dem diesbezüglichen Prinzip mit der Weiterleitung der Vorlage an die Landsgemeinde Rechnung getragen.

Auf Grund der Tatsache, dass der neue Wortlaut des Erlasses im Landsgemeindemandat abgedruckt und bei Revisionsvorlagen dem alten Wort-





laut gegenübergestellt wird, wird dem Prinzip des demokratischen und offenen Verfahrens Rechnung getragen. Der Transparenz dient zudem die Tatsache, dass die Gesetzesvorlage in einem begleiteten Bericht erläutert wird.

10 Inkraftsetzung und Publikation

10.1 Ablauf

Mit der Annahme durch die Landsgemeinde tritt der betreffende Erlass in Rechtskraft. Allenfalls wird die Kompetenz zur Inkraftsetzung an den Grossen Rat delegiert. Dies erscheint immer dann zweckmässig, wenn zu einem Gesetz im formellen Sinne Ausführungsvorschriften auf Verordnungsstufe erlassen werden müssen, damit sowohl die Gesetzesbestimmungen als auch die Verordnungsbestimmungen auf das gleiche Datum wirksam werden.

Im Anschluss an die Annahme eines Gesetzgebungsprojektes durch die Landsgemeinde erfolgt keine offizielle Publikation, dagegen können sowohl der Erlass als auch die Beschlüsse des Grossen Rates und der Ständekommission nach der Verabschiedung dem Internet entnommen werden. In der Folge wird der neue Erlass bzw. der geänderte Erlass in die Loseblattsammlung aufgenommen.

10.2 Wahrung der Anforderungen an das Recht

Die Vollziehbarkeit des Rechts wird durch dessen Inkraftsetzung ermöglicht. Dieses Erfordernis wird zudem dadurch unterstützt, dass alle Erlasse oder Erlassänderungen in der offiziellen Gesetzessammlung publiziert werden. Der Anforderung, dass das Recht inhaltlich klar sein muss, wird durch die Tatsache Rechnung getragen, dass die Protokolle der Grossratsverhandlungen öffentlich zugänglich sind.

