



**KANTON
APPENZEL INNERRHODEN**

LANDSGEMEINDE- MANDAT 2019

Landammann und Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden an die stimmberechtigten Frauen und Männer

Getreue, liebe Mitlandleute und Eidgenossen

Der Grosse Rat hat an seiner Session vom 4. Februar 2019 für die am **Sonntag, 28. April 2019**, stattfindende **ordentliche Landsgemeinde** folgende Geschäftsordnung festgesetzt:

I. Aufzug der Standeskommission und des Kantonsgerichts um 12.00 Uhr vom Rathaus auf den Landsgemeindeplatz

II. Verhandlungsgegenstände	Seite
1. Eröffnung der Landsgemeinde	
2. Bericht über die kantonalen Amtsverwaltungen gemäss Art. 21 der Kantonsverfassung	5
3. Wahl des regierenden und des stillstehenden Landammanns	9
4. Eidesleistung des Landammanns und des Landvolks	9
5. Wahl der übrigen Mitglieder der Standeskommission	9
6. Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Kantonsgerichts	9
7. Wahl der Vertreterin oder des Vertreters des Kantons Appenzell I.Rh. im Schweizerischen Ständerat für die Amtsdauer 2019–2023	9
8. Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)	13
9. Neufassung der Justizaufsicht	49
9.1 Landsgemeindebeschluss zur Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)	66
9.2 Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO)	70
9.3 Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO)	74
10. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO)	79

11. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG)	89
12. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Energiegesetzes (EnerG)	99
13. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG)	123
14. Tourismusförderungsgesetz (TFG)	135
15. Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines Rahmenkredits für ein neues Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop)	165
16. Initiative «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen»	201

Hinweise zur Landsgemeinde

1. Stimmrecht

Stimmberechtigt an der Landsgemeinde sind alle im Kanton wohnhaften Personen mit Schweizer Bürgerrecht und vollendetem 18. Altersjahr, die im Stimmregister eingetragen sind und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

Die Stimmberechtigten sind zur Teilnahme an der Landsgemeinde verpflichtet, sofern sie nicht durch erhebliche Gründe (z.B. Krankheit oder Altersschwäche) verhindert sind.

Als Ausweis für die Stimmberechtigung gilt der Stimmrechtsausweis, für Männer auch das Seitengewehr.

2. Beschlussfassung

Wahlen und Abstimmungen werden mit offenem Handmehr vorgenommen.

Über Geschäfte, die nicht in der Geschäftsordnung enthalten sind, kann an der Landsgemeinde kein Beschluss gefasst werden.

Bei Sachfragen gibt die Gemeindeführerin oder der Gemeindeführer nach erfolgreicher Einführung ins Geschäft das Wort zur Aussprache frei. Eine Sachvorlage kann an der Landsgemeinde nicht geändert werden. Sie kann nur angenommen, abgelehnt oder zurückgewiesen werden. Rückweisungsanträge sind mit einem Auftrag zu verbinden. Über solche Anträge kann sofort oder vor der Sachabstimmung abgestimmt werden.

3. Wahlen

Steht eine bisherige Amtsinhaberin oder ein bisheriger Amtsinhaber für das Amt weiterhin zur Verfügung, gilt sie oder er als vorgeschlagen. Die Gemeindeführerin oder der Gemeindeführer gibt bei jeder Wahl bekannt, ob jemand als vorgeschlagen gilt, und gibt danach der Landsgemeinde Gelegenheit, weitere Vorschläge zu rufen. Gilt jemand als vorgeschlagen und gibt es keine weiteren Vorschläge, ist die als vorgeschlagen geltende Person gewählt. Bei der Wahl des regierenden Landammanns und der Vertreterin oder des Vertreters im Schweizerischen Ständerat wird indessen immer ausgemehrt.

Abgesehen von allfälligen Erklärungen der Vorgeschlagenen findet an der Landsgemeinde keine Aussprache über Wahlfragen statt.

4. Allgemeine Hinweise

Detaillierte Regelungen zur Landsgemeinde finden sich in Art. 16 bis 21 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 und in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014.

Teilnehmende und Gäste der Landsgemeinde werden gebeten, während der Landsgemeinde die Mobiltelefone auszuschalten. Weiter bitten wir, im Ring auf das Rauchen zu verzichten.

Appenzell, 5. März 2019

Der regierende Landammann:
Daniel Fässler

Der Ratschreiber:
Markus Dörig

Zu Geschäft 2

Staatsrechnung 2018

1. Konsolidierte Rechnung

Die konsolidierte Rechnung 2018 (Zusammenzug der Verwaltungsrechnung und der drei Spezialrechnungen Abwasser, Strassen und Abfall) weist für die Erfolgsrechnung einen operativen Gewinn von Fr. 0.8 Mio. und auf der 2. Stufe von Fr. 2.5 Mio. aus, welcher somit rund Fr. 3.6 Mio. bzw. Fr. 4.4 Mio. besser ausfällt als budgetiert. Die Investitionen 2018 liegen wesentlich unter Budget.

Ergebnisse	Rechnung 2018	Budget 2018	Rechnung 2017
Erfolgsrechnung			
Betrieblicher Aufwand	159'620'695	157'723'800	156'249'076
Betrieblicher Ertrag	155'062'506	142'932'000	151'157'634
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-4'558'189	-14'791'800	-5'091'442
Finanzaufwand	59'616	44'000	12'784
Finanzertrag	5'389'679	12'024'000	12'630'392
Ergebnis aus Finanzierung	5'330'063	11'980'000	12'617'608
Operatives Ergebnis (Stufe 1) Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)	771'874	-2'811'800	7'526'166
Ausserordentlicher Aufwand	-465'000	-517'000	6'483'000
Ausserordentlicher Ertrag	1'309'469	491'000	1'273'000
Ausserordentliches Ergebnis	1'774'469	1'008'000	-5'210'000
Jahresergebnis (Stufe 2) Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)	2'546'343	-1'803'800	2'316'166
Investitionsrechnung			
Investitionsausgaben	8'407'073	16'273'000	7'921'018
Investitionseinnahmen	1'403'986	2'313'000	1'728'709
Nettoinvestitionen	7'003'087	13'960'000	6'192'308

Das positive Jahresergebnis beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen, der Zusatzausschüttung der Schweizerischen Nationalbank, einem geringeren Betriebskostenbeitrag an das Gymnasium und auf einem tieferen Unterhalt für Hochbauten und für das Strassenwesen. Diese Mehreinnahmen und Minderausgaben können die Budgetüberschreitungen im Gesundheitsbereich, aber auch die buchhalterische Umstellung beim Verbuchen des Beteiligungsertrags der Kantonalbank kompensieren.

Das ausserordentliche Ergebnis setzt sich zusammen aus der Auflösung von Zusatzabschreibungen im Strassenwesen (Fr. 0.5 Mio.) und der Auflösung von Vorfinanzierungen von Fr. 1.3 Mio. für Anlagen und Bauten, welche in der Zwischenzeit realisiert und in Betrieb genommen wurden (Bachverbauungen, Schutzbauten Wasser, Förderprogramm Energie, Alters- und Pflegezentrum, Sanierung von Bahnübergängen).

Der Ertragsüberschuss aus der Erfolgsrechnung von Fr. 2.5 Mio. wird dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben. Der Bilanzüberschuss beträgt per 31. Dezember 2018 Fr. 76.6 Mio.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Rechnungen

2.1 Verwaltungsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2018 weist einen Aufwandüberschuss von Fr. 3.6 Mio. aus und schliesst somit gegenüber dem budgetierten Aufwandüberschuss von Fr. 5.5 Mio. um rund Fr. 1.9 Mio. besser ab. Darin mitberücksichtigt ist auch die ins Geschäftsjahr 2019 verschobene Verbuchung der Gewinnausschüttung 2018 der Appenzeller Kantonalbank. Ohne diese buchhalterische Änderung wäre das Ergebnis mit einem Gewinn von Fr. 3.1 Mio. ausgefallen.

	Rechnung 2018		Budget 2018		Rechnung 2017	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	160'614'270		157'178'300		159'511'636	
Total Ertrag		156'976'758		151'638'500		160'494'894
Aufwandüberschuss		3'637'512		5'539'800		
Ertragsüberschuss					983'258	
	160'614'270	160'614'270	157'178'300	157'178'300	160'494'894	160'494'894
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	3'679'642		6'993'000		3'057'293	
Total Einnahmen		811'220		1'663'000		1'115'617
Nettoinvestitions- zunahme		2'868'422		5'330'000		1'941'677

2.2 Abwasser

	Rechnung 2018		Budget 2018		Rechnung 2017	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	2'505'328		2'809'000		2'687'774	
Total Ertrag		2'836'764		2'874'000		2'925'256
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	331'436		65'000		237'482	
	2'836'764	2'836'764	2'874'000	2'874'000	2'925'256	2'925'256
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	2'614'777		3'550'000		2'153'064	
Total Einnahmen		592'766		650'000		595'837
Nettoinvestitions- zunahme		2'022'011		2'900'000		1'557'228

Die Erfolgsrechnung schliesst nach Abschreibungen von Fr. 959'945 (Budget 2018 Fr. 1'054'000) mit einem Nettoertrag von Fr. 0.3 Mio. ab.

Netto ergibt sich aus den Investitionsvorgängen ein Ausgabenüberschuss von Fr. 2'022'011. Da diverse Kanalbauprojekte in Verzug sind, sind die Nettoinvestitionen um rund 30% tiefer ausgefallen als geplant.

2.3 Strassen

	Rechnung 2018		Budget 2018		Rechnung 2017	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	7'675'362		9'331'000		12'436'691	
Total Ertrag		13'419'533		13'067'000		13'340'871
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	5'744'171		3'736'000		904'180	
	13'419'533	13'419'533	13'067'000	13'067'000	13'340'871	13'340'871
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	2'066'891		5'150'000		2'707'825	
Total Einnahmen		0		0		17'256
Nettoinvestitions- zunahme		2'066'891		5'150'000		2'690'569

Die Erfolgsrechnung schliesst nach der Vornahme der ordentlichen Abschreibungen von Fr. 913'758 mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 5.7 Mio. ab.

Zum positiven Ergebnis haben geringere Aufwände im baulichen und betrieblichen Unterhalt beigetragen. Auch die Auflösung der Vorfinanzierung für die Sanierung von Bahnübergängen war nicht budgetiert.

Die Investitionsrechnung beinhaltet Nettoinvestitionen von Fr. 2.1 Mio. (Budget 2018 Fr. 5.2 Mio.).

2.4 Abfall

	Rechnung 2018		Budget 2018		Rechnung 2017	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	773'022		892'500		684'332	
Total Ertrag		881'271		827'500		875'577
Aufwandüberschuss				65'000		
Ertragsüberschuss	108'248				191'245	
	881'271	881'271	892'500	892'500	875'577	875'577
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	45'764		580'000		2'835	
Total Einnahmen		0		0		0
Nettoinvestitions- zunahme		45'764		580'000		2'835

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Gewinn von Fr. 0.1 Mio. (Budget 2018 -Fr. 0.1 Mio.) ab. Abschreibungen auf dem Ökohof waren keine vorzunehmen, da erst wenig Planungsaufwand für die Erweiterung des Ökohofs angefallen ist. Der bestehende Bau ist bereits vollständig abgeschlossen.

Zu Geschäft 3 und 5

Die Standeskommission setzte sich im Amtsjahr 2018/2019 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Regierender Landammann:	Daniel Fässler, Appenzell
Stillstehender Landammann:	Roland Inauen, Rüte
Statthalter:	Antonia Fässler, Appenzell
Säckelmeister:	Ruedi Eberle, Gonten
Landeshauptmann:	Stefan Müller, Schwende
Bauherr:	Ruedi Ulmann, Gonten
Landesfährrich:	Martin Bürki, Oberegg

Landammann Daniel Fässler hat seinen Rücktritt als Mitglied der Standeskommission eingereicht.

Zu Geschäft 6

Das Kantonsgericht setzte sich im Amtsjahr 2018/2019 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Präsidentin:	Evelyne Gmünder, Rüte
Mitglieder:	Thomas Dörig, Gonten
	Markus Köppel, Appenzell
	Elvira Hospenthal-Breu, Oberegg
	Sepp Koller, Schwende
	Stephan Bürki, Oberegg
	Michael Manser, Appenzell
	Jeannine Freund, Rüte
	Rolf Inauen, Schlatt-Haslen
	Anna Assalve-Inauen, Rüte
	Lorenz Gmünder, Rüte
	Heidi Dörig-Walser, Schlatt-Haslen
	Roland Dähler, Rüte

Kantonsrichter Sepp Koller hat seinen Rücktritt als Mitglied des Kantonsgerichts eingereicht.

Zu Geschäft 7

Während der Amtsdauer 2015–2019 war der Kanton Appenzell I.Rh. im Schweizerischen Ständerat durch Ivo Bischofberger, Oberegg, vertreten.

Ständerat Ivo Bischofberger hat auf das Ende der Amtsperiode seinen Rücktritt eingereicht.

Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)

Wegen einer Neuregelung des Datenschutzes auf europäischer Ebene, die aufgrund von internationalen Verträgen in der Schweiz umgesetzt werden muss, ist das heutige Datenschutzgesetz anzupassen. Darüber hinaus soll für den Kanton das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt und die Archivierung gesetzlich verankert werden. Die Umsetzung dieser drei Anliegen wird in einem neuen Gesetz vorgenommen, dem Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz.

Die wesentlichen Änderungen beim Datenschutz betreffen:

- den Verzicht auf den Schutz von Daten von juristischen Personen, womit ein sinnvoller Nachvollzug der bundesrechtlichen Regelung geschaffen wird;
- eine Erhöhung der Transparenz von Datenbearbeitungen, insbesondere durch die Informationspflicht bei der Datenbeschaffung;
- die Rechte der betroffenen Personen werden in mehreren Punkten klarer definiert. So muss derjenige, der Daten bearbeitet, nachweisen können, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten sind;
- die Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen, die zum Schutz beiträgt;
- die Stärkung der Stellung des Datenschutzkontrollorgans, unter anderem durch die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben und Rechtsmittel zu ergreifen.

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird im Wesentlichen die heutige Nachweislast umgekehrt: Während heute ein spezifisches Interesse nachgewiesen werden muss, wenn bestimmte Akten eingesehen werden wollen, muss künftig die Amtsstelle im Verweigerungsfall nachweisen, dass der Offenlegung überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt allerdings nicht für sämtliche Akten. So fallen Protokolle aus nicht öffentlichen Sitzungen und die bisherigen Akten grundsätzlich nicht unter das Öffentlichkeitsprinzip.

Die Verankerung der Grundsätze für die Archivierung dient in erster Linie der Sicherung des kulturellen Erbes, das im Landesarchiv aufbewahrt wird. Hierfür wird namentlich für die Regelung der Ablieferung von Schriftgut durch die Bezirke sowie die Schul- und Kirchgemeinden eine Grundlage geschaffen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes (DIAG).

1. Ausgangslage

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben am 27. April 2016 eine neue Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Ver-

arbeitung personenbezogener Daten erlassen (EU-Richtlinie 2016/680). Die Neuregelung bezweckt eine weitere Stärkung des Datenschutzes und der besseren Berücksichtigung der technischen Entwicklung. Die Richtlinie bildet einen Bestandteil des sogenannten Schengen-Acquis.

Die Schweiz ist Mitglied des Schengen-Assoziierungsabkommens. Sie ist damit verpflichtet, die Regelungen des Schengen-Acquis zu übernehmen oder in ihr Recht zu überführen. In diesem Zusammenhang ist auch das kantonale Datenschutzrecht anzupassen.

Verschiedene Kantone haben den Datenschutz zusammen mit ihrem Informationsrecht in einem einzigen Gesetz geregelt. Diese Gesetze enthalten neben den Regelungen über die Bearbeitung von Personendaten durch kantonale Organe auch die Grundlagen für die Information der Öffentlichkeit über amtliche Tätigkeiten und den Anspruch von Privaten auf die Akteneinsicht. Der Kanton Basel-Landschaft und der Kanton Wallis haben zusätzlich das Archivrecht im gleichen Gesetz geregelt. Die Revision des Datenschutzrechts im Kanton wurde daher zum Anlass genommen, zu überprüfen, ob im fraglichen Gesetz zusätzlich das Informations- und das Archivrecht geregelt werden sollen. Aufgrund der durchgeführten Prüfung wird vorgeschlagen, eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes vorzunehmen.

2. Anpassungen beim Datenschutz

Der Bund ist schon seit geraumer Zeit daran, das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) zu revidieren. Das Bundesgesetz regelt das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen und Bundesorgane. Die Kantone und ihre öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind für ihre Tätigkeiten grundsätzlich vom Geltungsbereich des Bundesgesetzes ausgenommen. Der Datenschutz für die kantonalen und kommunalen Organe obliegt den Kantonen. Für den Fall aber, dass die Kantone für ihren Zuständigkeitsbereich keinen oder keinen angemessenen Datenschutz gewährleisten, greift subsidiär die Regelung des Bundes.

Um den geforderten angemessenen Datenschutz weiterhin zu gewährleisten, ist das kantonale Datenschutzgesetz vom 30. April 2000 (DSchG, GS 172.800) den geänderten Datenschutzbestimmungen auf der europäischen Ebene anzugleichen. Im Vordergrund stehen dabei Anpassungen beim formellen Datenschutz.

3. Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Heute gilt im Kanton Appenzell I.Rh. für amtliche Dokumente und Informationen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Dieser Vorbehalt bezieht sich zunächst darauf, dass die Behörden schon bisher einen Informationsauftrag über ihre Tätigkeit wahrnahmen und der Öffentlichkeit an Versammlungen oder mittels Publikationen und Medienmitteilungen Bericht über ihre Arbeit erstatteten. Weiter besteht beim Kanton schon heute die Regel, dass Akten im Landesarchiv nach einer gewissen Sperrfrist grundsätzlich öffentlich sind. Sodann ist das Geheimnisprinzip namentlich auch dort durchbrochen, wo jemand hinsichtlich bestimmter Dokumente oder Informationen ein besonderes Interesse nachweisen kann.

In der Schweiz galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen praktisch durchgehend das Grundprinzip der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seither hat eine Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip stattgefunden. Im Bund ist der Wechsel mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) am 1. Juli 2006 erfolgt. Bei den Kantonen kennen heute neben Appenzell I.Rh. nur noch die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Glarus und Thurgau das Geheimhaltungsprinzip. In den anderen Kantonen wurde das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt.

Das beim Bund und in den meisten Kantonen eingeführte Öffentlichkeitsprinzip geht nicht so weit, dass mit dessen Einführung plötzlich alle amtlichen Akten öffentlich geworden sind. Es ist offenkundig, dass ein solcher Wechsel zu weit ginge. Der Öffentlichkeit von Informationen können überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. So sollen beispielsweise Dokumente, die verwaltungsintern für die Erarbeitung einer Verhandlungsposition erarbeitet wurden, nicht öffentlich sein, solange das Verhandlungsergebnis nicht erzielt ist. Wären solche Akten öffentlich, könnte kaum noch vernünftig verhandelt werden. Auch private Interessen können einer Öffentlichkeit entgegenstehen, beispielsweise wenn es um Steuerdaten oder um familiäre Angelegenheiten geht. Das Öffentlichkeitsprinzip bringt aber dort eine Erleichterung, wo bisher die Einsicht nur gegen den Nachweis eines besonderen Interesses gewährt wurde. In diesen Bereichen muss mit dem Öffentlichkeitsprinzip nicht mehr die Person, die eine Information wünscht, ihr Interesse nachweisen, sondern die Amtsstelle muss von sich aus klären, ob der Herausgabe ein gesetzliches Verbot oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Die Begründungslast wird demgemäss auf die Behörden verschoben.

Zu Beginn der Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip überwog in vielen Kantonen die Furcht, dass die Erweiterung der Einsichtsrechte missbräuchlich genutzt werden könnte. Es wurde befürchtet, auf die Verwaltungen kämen ein enormer Mehraufwand und hohe Kosten zu. Diese Befürchtungen haben sich als weitgehend unbegründet erwiesen. So zog der Bund bereits in einem ersten Evaluationsbericht von 2009 ein positives Fazit (Idheap, Evaluation BGÖ, 24. April 2009).

Auch die Nachfrage bei Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits kennen, hat nichts ergeben, was einer Einführung unüberbrückbar entgegenstehen würde. Die dort eingegangenen Anfragen um Einsicht in Dokumente können bewältigt werden. Besteht gleichzeitig die Möglichkeit für eine Gebührenerhebung für verursachte erhebliche Aufwände, sind auch keine finanziellen Ausfälle zu verzeichnen.

Aufgrund der Grösse des Kantons wird vorgeschlagen, das Öffentlichkeitsprinzip für alle öffentlichen Körperschaften gesetzlich vorzusehen. Korporationen und Anstalten können für sich beschliessen, den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip nicht vorzunehmen.

4. Grundsätze für Archivführung

Heute ist der Umgang mit Schriftgut und die Archivierung im Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut vom 17. Dezember 2013 (GS 432.101)

geregelt. Nach diesem Beschluss sind Dokumente, Fotos, Pläne und andere Aufzeichnungen zu archivieren, sofern dies für die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns oder die Überlieferung des kulturellen Erbes erforderlich ist. Das Schriftgut ist dem Landesarchiv anzubieten. Dieses entscheidet dann darüber, was im Archiv aufgenommen wird.

Der Ständekommissionsbeschluss betrifft grundsätzlich nur die kantonale Verwaltung. Im Landesarchiv werden aber auch die für das kantonale kulturelle Erbe wichtigen Dokumente und Aufzeichnungen der Bezirke sowie der Schul- und Kirchgemeinden aufbewahrt. Um auch für diese Aufgabe gesicherte Rahmenbedingungen zu haben, soll eine entsprechende kantonalesgesetzliche Grundlage geschaffen werden. Damit können für alle Beteiligten klare Verhältnisse geschaffen werden.

Von der Archivierung zu unterscheiden ist die Aufbewahrung von Dokumenten in der Verwaltung. Dabei handelt es sich um die Ablage von Akten in den Büros oder in Tagesarchiven. Auch diese Form der Datenhaltung kann lange Zeiträume umfassen, je nachdem, wie lange man in einem Verwaltungsbereich die Daten für das Alltagsgeschäft braucht. Für die Aufbewahrung sollen weiterhin im Grundsatz die obersten Exekutivorgane der fraglichen Körperschaft das Erforderliche anordnen können und verantwortlich sein. Die Ständekommission soll aber zur Gewährleistung einer geordneten Archivierung bereits für die Vorstufe der Aufbewahrung das Notwendige festlegen können.

5. Auswirkungen

Die Anpassungen des Datenschutzrechts werden voraussichtlich auch bei den Kantonen zu einem gewissen Mehraufwand führen, der allerdings derzeit noch nicht näher abgeschätzt werden kann. So dürften vor allem die zusätzlichen Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten, beispielsweise die Beurteilung von Datenschutzvorhaben, die Vorprüfung von Bearbeitungsmethoden, die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden oder der Erlass von Verfügungen, eine gewisse Mehrarbeit verursachen. Diese wird auch in der Verwaltungstätigkeit anfallen, etwa mit der Durchführung von Datenschutzfolgenabklärungen oder der Information der Betroffenen über die Beschaffung und Bearbeitung von Personendaten. Bis auf weiteres kann dieser Mehraufwand voraussichtlich mit den heutigen Ressourcen und im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird bei der Verwaltung zu einem Mehraufwand führen, wobei dieser aufgrund der eingeholten Auskünfte bei anderen Kantonen nicht erheblich ausfallen dürfte. Vorderhand wird auf personelle Massnahmen verzichtet. Für die Datenschutzbeauftragte oder den -beauftragten könnte sich mit den neu vorgesehenen Einigungsverhandlungen bei abgelehnten Einsichtsgesuchen ein gewisser Mehraufwand ergeben. Allerdings verhält es sich so, dass im Bereich der Personendaten, bei denen diese Schlichtungsmöglichkeit bereits heute besteht, in der Vergangenheit nur ganz wenige Fälle zu bearbeiten waren. Voraussichtlich wird sich auch der Aufwand mit Fällen aus dem neuen Öffentlichkeitsbereich in Grenzen halten.

Im Bereich des Archivwesens wird lediglich eine gesetzliche Verankerung vorgenommen. In der Praxis ergeben sich damit keine erheblichen Verschiebungen. Es ist mit keinem Mehraufwand zu rechnen.

6. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Im bisherigen Datenschutzgesetz wird im Wesentlichen die Bearbeitung von Personendaten geregelt. Das neue Gesetz geht über diesen Regelungsbereich hinaus. Die Personendaten bilden nur noch einen Teil des Gesetzes, allerdings bezogen auf den gesamten Regelungsinhalt den Hauptteil, weshalb sie im ersten Satz ausdrücklich erwähnt werden.

In der Hauptsache geht es im Gesetz um die Regelung der Rechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden, und die Ansprüche der Öffentlichkeit hinsichtlich von Informationen. Dass diesen Ansprüchen auf der Behördenseite auch Pflichten gegenüberstehen, ist eine Selbstverständlichkeit, die im Zweckartikel nicht eigens erwähnt werden muss.

Art. 2 Geltungsbereich

Im Vergleich zum heutigen Recht werden verschiedene Präzisierungen vorgenommen.

Die Appenzeller Kantonalbank ist vollständig im privaten Wettbewerb tätig, weshalb sie vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wird. Im Vergleich zur Kantonalbank nehmen die übrigen kantonalen Anstalten verstärkt öffentlich-rechtliche Aufträge wahr, so beispielsweise die Kantonale Versicherungskasse, die den öffentlichen Auftrag hat, die kantonalen Angestellten zu versichern, oder das Gesundheitszentrum Appenzell mit einem expliziten öffentlichen Gesundheitsauftrag. Aufgrund dieser Ausgangslage können die Versicherungskasse und das Gesundheitszentrum nicht vollständig vom Geltungsbereich des neuen Gesetzes ausgenommen werden, sondern nur insoweit, als sie privatrechtlich auf dem Markt auftreten. Dieser generelle Vorbehalt wird in Art. 2 Abs. 1 festgehalten.

Dass die Kantonalbank vom Geltungsbereich des neuen Gesetzes ausgenommen wird, bedeutet aber nicht, dass für dieses Institut keine Datenschutzregelungen gelten. Wo nämlich der Kanton für eine kantonale Anstalt kein Datenschutzrecht bereithält, greift subsidiär das Bundesrecht über den Datenschutz.

Werden öffentliche Aufgaben, die üblicherweise durch eine Körperschaft des Kantons, eine Korporation oder eine Anstalt wahrgenommen werden, durch Private besorgt, gilt das Gesetz sinngemäss. Für die Bearbeitung von Personendaten bleibt in jedem Fall das auftraggebende Organ unmittelbar verantwortlich. Wenn es um Informationspflichten oder die Archivierung geht, werden die gesetzlichen Regelungen sinngemäss angewandt. Es kann also nicht eine amtliche Information lediglich mit dem Argument zurückgehalten werden, dass die Informa-

tionsbesitzerin eine privatrechtliche Institution ist, etwa ein Verein, der für den Kanton eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt.

Das bisherige Gesetz wird in Zivilprozessen und Strafverfahren sowie im Verfahren vor Verwaltungsgericht nicht angewandt. Die Regelung wird dahingehend präzisiert, dass die Nichtanwendung sich nur auf hängige Verfahren bezieht. Für diese bestehen Vorgaben zum Umgang mit Daten und Informationen bereits im jeweiligen Verfahrensrecht. In diesem Bereich soll denn auch keine Aufsicht durch die Datenschutzbeauftragte oder den -beauftragten stattfinden. Die Aufsicht ist im Gerichtsverfahren wahrzunehmen. Im Falle von abgeschlossenen Verfahren soll demgegenüber die übliche Datenschutzaufsicht zur Anwendung gelangen.

Art. 3 Begriffe im Geltungsbereich des Gesetzes

Im Gesetz werden verschiedene Begriffe wiederkehrend verwendet, sodass es gerechtfertigt erscheint, sie vorab zu klären. Die Begriffsdefinitionen gelten für die gesamte kantonale Datenschutzgesetzgebung, also auch dann, wenn sie im Ausführungsrecht verwendet werden. Sie können von Begriffen in anderen Gesetzen abweichen.

Als öffentliches Organ gilt, wer für eine Körperschaft gemäss Art.2 handelt. Es kann dies eine Behörde, ein Departement, ein Amt oder bei einer Aufgabenübertragung auch eine Privatperson sein. Der Begriff der Dienststelle wird in dieser Bestimmung umfassend für alle amtlichen Stellen, ungeachtet ihrer Bezeichnung, verwendet. Er umfasst sowohl ein Departement oder eine Amtsstelle, aber auch Bezirks-, Schul- oder Kirchenverwaltungen.

Im Gesetz wird an verschiedenen Stellen der Begriff des verantwortlichen Organs benutzt. Damit wird im Regelfall das Organ bezeichnet, dem unter mehreren beteiligten Organen die Hauptverantwortung zukommt.

Der Begriff der Daten umfasst alle Aufzeichnungen, die bei und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erstellt werden. Ob es sich um Schriftstücke, elektronische Dateien, Bilder oder Tonaufnahmen handelt, ist unerheblich.

Bei den Personendaten wird eine Konzentration auf natürliche Personen vorgenommen. Auf eine Unterstellung juristischer Personen unter das Gesetz wird verzichtet. Dies entspricht den europäischen Normen und wird in ausländischen Rechtsordnungen sowie voraussichtlich künftig auch beim Bund so gehandhabt. Der Schutz von Personendaten dient in erster Linie der Unversehrtheit der Grundrechte von natürlichen Personen im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung. Ein solches Grundrecht ist bei juristischen Personen nicht auszumachen, sodass auf den spezifischen Schutz von Personendaten verzichtet werden kann. Die Konsequenzen der Gesetzesänderung sind kaum spürbar, zumal die juristischen Personen bereits durch verschiedene Bestimmungen in der Bundesverfassung, im Zivilgesetzbuch, im Obligationenrecht, im Recht über den unlauteren Wettbewerb und im Urheberrecht hinreichend geschützt werden.

Die Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten besteht schon heute. Sie wird aber weiter präzisiert. So werden genetische und biometrische Daten ausdrücklich erwähnt. Andere Fälle werden redaktionell neu gefasst. Zu-

dem wird klargelegt, dass die Aufzählung der Tatbestände im Gesetz nicht abschliessend ist.

Schliesslich werden Datensammlungen und das Profiling als besondere Formen der Datenbehandlung näher ausgeführt.

II. Datenschutz

1. Bearbeiten von Personendaten

Art. 4 Bearbeiten

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem heutigen Art. 3 Abs. 3 DSchG.

Art. 5 Voraussetzungen für das Bearbeiten

Die Regelung für das Bearbeiten gewöhnlicher Personendaten entspricht der heutigen Bestimmung von Art. 5 DSchG, wobei die Anforderungen wegen des Umgangs, der Korrektheit und der Geeignetheit im neuen Gesetz an einer anderen Stelle festgelegt werden. Unter den Begriff des kantonalen Rechts fällt nach wie vor auch das innerkantonale kommunale Recht, also beispielsweise Bezirks- oder Gemeindereglemente.

Das Bearbeiten von schützenswerten Personendaten und das Profiling werden etwas genauer ausgeführt. Neu wird auch der Fall geregelt, in dem die Einwilligung nicht eingeholt werden kann, das Bearbeiten aber im Interesse der Betroffenen liegt.

In den neueren Rechtsgrundlagen wird verlangt, dass öffentliche Organe und Auftragsdatenbearbeitende in der Lage sein müssen, die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen jederzeit nachzuweisen. Dieser Nachweis kann am verlässlichsten mit einem Datenschutzmanagementsystem erbracht werden, das auf internationalen Standards beruht (ISO-Standards des Qualitätsmanagements und der Informationssicherheit).

Die Daten und die Datenbearbeitung müssen für die fragliche Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sein. Die Voraussetzung der Geeignetheit wurde schon bisher im Gesetz genannt (Art. 5 Abs. 1 DSchG). Neu wird auch das Element der Erforderlichkeit ausdrücklich aufgeführt.

Art. 6 Übertragung an Dritte

Für die Auftragsdatenbearbeitung von Personendaten hält die EU-Richtlinie 2016/680 fest: Der Auftragsdatenbearbeiter hat hinreichende Garantien dafür zu bieten, dass durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen die gesetzeskonforme Datenbearbeitung sichergestellt und die Rechte der betroffenen Personen gewährleistet sind. Die Übertragung hat durch Vertrag, Gesetz oder Verordnung zu erfolgen. Im Auftrag sind Gegenstand und Dauer der Bearbeitung, die Art der Bearbeitung und die Art der zu bearbeitenden Personendaten, die Kategorien der betroffenen Personen und die Rechte und Pflichten der Auftragsdatenbearbeiter festzulegen. Nach der Vertragserfüllung müssen sämtliche Daten

entweder vernichtet oder aber dem öffentlichen Organ als Auftraggeber zurückgegeben werden. Der Auftragsdatenbearbeitende darf den Auftrag nur mit Genehmigung des öffentlichen Organs an Dritte weitergeben.

Art. 7 Nichtpersonenbezogene Bearbeitung

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung von Art. 7 DSchG. Die Daten müssen also nach wie vor anonymisiert werden, sobald der Zweck der Bearbeitung auch ohne individuelle Daten erreicht wird.

Art. 8 Folgenabschätzung

Die EU-Richtlinie 2016/680 verlangt für neue Datenbearbeitungen, mit denen das Risiko einer erhöhten Verletzung von Persönlichkeitsrechten verbunden ist, die Einführung einer Datenschutzfolgenabschätzung. Diese Massnahme enthält mindestens eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen bestehenden Risiken sowie eine Darstellung und Bewertung der geplanten Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und -verfahren. Die Datenschutzfolgenabschätzung ist letztlich nichts anderes als die bewusste Vorbereitung des verantwortlichen Organs darauf, dass es den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften erbringen kann.

Art. 9 Schutz und Verantwortung

Daten sind vor unberechtigter Verwendung zu schützen. Dies gilt insbesondere auch für elektronische Daten. Eine technische Sicherungsmassnahme ist beispielsweise der Schutz elektronischer Anwendungen durch Passwörter, eine organisatorische Massnahme ist die Durchführung von Kursen über den sicheren Umgang mit Daten. Die Anforderungen an die Schutzmassnahmen hängen naturgemäss wesentlich von der Bedeutung der Daten ab. Wichtige und besonders schützenswerte Daten sind verstärkt zu schützen. Bei bereits veröffentlichten Daten ist der Schutzbedarf dagegen sehr viel kleiner.

Für den Schutz ist das Organ verantwortlich, welches Informationen selbstverantwortlich bearbeitet oder anderen Stellen oder Privaten einen Bearbeitungsauftrag erteilt hat.

Sind an einer Datenbearbeitung mehrere Organe beteiligt, obliegt die Verantwortung in erster Linie jenem Organ, unter dessen Hoheit der Bestand geführt wird. Für die jeweiligen Bearbeitungsschritte ist aber gleichzeitig auch das unmittelbar ausführende Organ verantwortlich.

Art. 10 Anonymisierung und Löschung

Die Regelung entspricht inhaltlich dem heutigen Art. 8 DSchG. Auf den Hinweis für die Archivierung kann verzichtet werden, weil bezüglich der Archivierung im entsprechenden Kapitel ein Vorbehalt gesetzt wird.

2. Erheben von Personendaten

Art. 11 Grundsatz für Erhebung

Die Bestimmung entspricht der heutigen Regelung von Art. 6 Abs. 1 DSchG.

Art. 12 Einsatz von Überwachungsgeräten

Die Regelung über den Einsatz von Videokameras im öffentlichen Raum entspricht der heutigen Regelung in Art. 6a DSchG. Auf die Übernahme von Art. 6a Abs. 3 DSchG kann allerdings verzichtet werden, weil die Sicherheitsanforderungen bereits in Art. 5 des neuen Gesetzes generell festgelegt werden. Hingegen sind neu die Korporationen zu nennen, weil sie vom ganzen Gesetz miterfasst sind.

Art. 13 Informationspflicht

Der Datenschutz verlangt eine aktive Information über das Beschaffen von Daten. Die Informationspflicht und die Transparenz der Datenbeschaffung sind wichtig, weil nur so die betroffene Person überhaupt ihre Rechte wahrnehmen kann. Dadurch wird ihre Rechtsstellung gestärkt. Die Informationspflicht dient zudem der Sensibilisierung für den Datenschutz.

Im Rahmen der Information ist das öffentliche Organ als Datenbearbeiter mit den Kontaktdaten zu bezeichnen. Weiter sind die Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung, deren Zweck, die Arten der zu bearbeitenden Daten sowie allfällige Datenempfängerinnen oder -empfänger zu benennen. Schliesslich ist auch noch auf die Rechte der betroffenen Personen hinzuweisen.

Diese Informationspflicht entfällt, wenn die Betroffenen bereits über die entsprechenden Informationen verfügen, weil sie schon in einer früheren Phase der Beschaffung informiert worden sind, wenn die Beschaffung oder Bekanntgabe der Daten gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist oder wenn die Information der betroffenen Personen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre. Zudem kann die Information in gleichem Masse eingeschränkt werden wie der Zugang zu den eigenen Personendaten (Art. 13 des geltenden Datenschutzgesetzes des Bundes).

3. Bekanntgabe von Personendaten

Art. 14 Voraussetzungen für Bekanntgabe

Die Voraussetzungen für die Herausgabe von Personendaten entsprechen inhaltlich der bisherigen Regelung von Art. 9 DSchG. Die Bestimmung wird aber redaktionell neu gefasst.

Es gibt regelmässig Grundsätze, die für die Arbeit anderer Ämter oder Dienststellen als Grundlage verwendet werden. Unter Vorbehalt besonders schützenswerter Personendaten ist eine solche Verwendung möglich, wenn die Daten für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich sind. In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, ob in einem konkreten Fall die Erforderlichkeit der Verwendung für eine bestimmte Aufgabe in einem genügenden Ausmass besteht. Für

solche Situationen kann mit einem Ständekommissionsbeschluss Klarheit geschaffen werden. Die Ständekommission soll zur Gewährleistung verlässlicher Verhältnisse für die Übergabe von Standarddaten an andere öffentliche Organe das Erforderliche regeln können. Hierbei ist sie selbstverständlich an die im Gesetz genannten Vorgaben gebunden. Sie kann aber beispielsweise mit einer entsprechenden Regelung eine bessere Verlässlichkeit in der Frage der Unentbehrlichkeit von Daten zur Wahrnehmung einer gesetzlichen Aufgabe schaffen.

Art. 15 Daten der Einwohnerkontrolle

Die heutige Bestimmung von Art. 10 DSchG wird in einer redaktionell überarbeiteten Form übernommen.

Art. 16 Bekanntgabe ins Ausland

Die heutige Regelung von Art. 10bis DSchG wird neu gefasst. Verzichtet wird auf die Konzernregelung nach Art. 10bis Abs. 2 lit. g DSchG, weil es bei der Bekanntgabe von Daten ins Ausland an sich nur um den Datenaustausch unter öffentlichen Organen geht. Der Datenaustausch innerhalb internationaler Konzerne oder Holdings des Privatrechts untersteht von Schweizer Seite her dem Datenschutzrecht des Bundes.

4. Ansprüche der Öffentlichkeit und der Betroffenen

Art. 17 Register

Die heutige Bestimmung von Art. 11 DSchG wird inhaltlich übernommen und redaktionell überarbeitet.

Der Kanton führt das Register. Darin enthalten sein müssen aber nicht nur die kantonalen Datensammlungen, sondern auch jene aller dem Gesetz unterstehenden Körperschaften und Anstalten. Dies entspricht bereits dem heutigen Recht.

Die administrative Zuordnung einer Sammlung ergibt sich aus dem Zweck der Sammlung, der Art der Angaben und dem verantwortlichen Organ. Auf eine separate Nennung dieses Merkmals kann verzichtet werden.

Fallen gelassen wird auch die Meldung von Kopien und Hilfsdateien einer Sammlung. Bilden diese ihrerseits geordnete Sammlungen von Personendaten, sind sie eigenständig im Register aufzunehmen, andernfalls besteht kein Bedarf für eine Meldung in einem Register.

Statt von der Inhaberin oder vom Inhaber der Datensammlung soll in Übernahme der Begrifflichkeit gemäss Art. 3 vom verantwortlichen Organ gesprochen werden.

Art. 18 Sperrung

Die heutige Bestimmung von Art. 14 DSchG wird materiell übernommen.

Die Sperrung gilt nicht absolut. Besteht eine gesetzliche Pflicht zur Bekanntgabe oder ist die Erfüllung einer Aufgabe ohne die Bekanntgabe gefährdet, können gesperrte Daten trotzdem weitergegeben werden. Gleiches gilt, wenn jemand

glaubhaft macht, dass die Sperrung rechtsmissbräuchlich erwirkt wurde oder die Bekanntgabe für die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs erforderlich ist.

Art. 19 Berichtigung und Unterlassung

Die heutige Regelung aus Art. 13 DSchG wird übernommen. Aufgrund der EU-Richtlinie 2016/680 ist die Bestimmung aber zu ergänzen: So sieht Art. 11 Abs. 2 vor, dass im Bestreitungsfall dem Organ die Beweislast für die Richtigkeit der bestrittenen Daten obliegt. Die betroffene Person ist lediglich noch zur Mitwirkung im Rahmen des Zumutbaren verpflichtet.

Ergeben die Abklärungen ein eindeutiges Resultat, sind die Daten entweder zu korrigieren oder mit einem Bestreitungsvermerk in der Datensammlung zu belassen. Lässt sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit einwandfrei belegen, wird dies ebenfalls vermerkt.

Art. 20 Meldepflichten

Für Datenschutzverletzungen wird aufgrund der Neuregelung des Datenschutzes auf europäischer Ebene eine Meldepflicht eingeführt. Eine solche Verletzung liegt unter anderem vor, wenn bearbeitete Personendaten unrechtmässig gelöscht, verloren, verändert oder offengelegt werden oder wenn unbefugte Personen Zugang zu Personendaten erhalten haben.

Datenschutzverletzungen sind unverzüglich der oder dem Datenschutzbeauftragten zu melden. Die Meldung kann ausbleiben, wenn die Verletzung voraussichtlich zu keinem Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person führt. Das verantwortliche öffentliche Organ informiert zudem unter den gleichen Bedingungen die betroffenen Personen, wenn die Umstände dies erfordern oder es von der oder dem Datenschutzbeauftragten verlangt wird. Die Benachrichtigung hat insbesondere dann zu erfolgen, wenn die betroffenen Personen zur Abwendung des Schadens Massnahmen ergreifen können. Sie kann unterbleiben, wenn durch nachträgliche Vorkehrungen sichergestellt werden kann, dass ein zunächst bestandenes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr besteht. Die Benachrichtigung der betroffenen Personen kann ausserdem eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen überwiegen.

Für den Fall der Auftragsdatenbearbeitung haben die Datenbearbeitenden auch das öffentliche Organ zu benachrichtigen, das den Auftrag erteilt hat. Dieses meldet die Verletzung der oder dem Datenschutzbeauftragten. Weiter sollen wesentliche Änderungen bei den Daten dem Organ oder der Stelle mitgeteilt werden, denen Personendaten überlassen worden sind.

Die Meldepflicht entfällt, wenn sie nur mit unverhältnismässigem Aufwand erfüllbar ist.

III. Datenschutzbeauftragter oder -beauftragte

Art. 21 Ernennung

Die oder der Datenschutzbeauftragte soll eine im Datenschutz ausgewiesene Fachperson sein. Im Unterschied zur Zeit, als das heutige Datenschutzgesetz erlassen wurde, gibt es heute ausgebildete Fachleute in diesem Bereich.

Ansonsten ändert sich bei der Ernennung im Vergleich zu heute nichts. Die Ständekommission nimmt die Wahl vor, der Grosse Rat bleibt für die Genehmigung der Wahl zuständig.

Art. 22 Aufgaben und Kompetenzen

Die Regelung wird unter Beachtung der Vorgaben der EU-Richtlinie 2016/680 angepasst.

Neu ist beispielsweise der Auftrag zur Sensibilisierung der Bevölkerung in Sachen Datenschutz. Sodann wird mehr Gewicht auf die Beratung von öffentlichen Organen und Privaten gelegt. Die oder der Datenschutzbeauftragte prüft heikle Bearbeitungsmethoden vor und behandelt aufsichtsrechtliche Anzeigen. Schliesslich wird neu auch die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslands ausdrücklich erwähnt. Diese Aufgabe wurde allerdings schon heute wahrgenommen.

Die Beratung der Organe der öffentlichen Verwaltung (Abs. 1 lit. d) und das Verfügungsrecht der oder des Beauftragten (Abs. 1 lit. h und Abs. 3) sind neu. Die Verfügungskompetenz ist jedoch auf Fälle beschränkt, in welchen die Interessen des Datenschutzes schwer wiegen. Das Kontrollorgan ist überdies in den Fällen, in welchen es verfügt hat, vor allen Instanzen legitimiert, Rechtsmittel zu ergreifen.

Die Vorabkontrolle von Bearbeitungsmethoden muss vor der Realisierung der entsprechenden Projekte stattfinden. Sie dient inhaltlich dazu, personenbezogene Datenbearbeitungsmethoden auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Das gilt besonders für Datensammlungen, welche die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen verletzen könnten.

Art. 23 Vorabkonsultation

Die EU-Richtlinie 2016/680 sieht vor, dass bestimmte Vorhaben dem Datenschutzkontrollorgan vorab zur Konsultation oder zur Vorabkontrolle zu unterbreiten sind. Dazu gehören Vorhaben, bei denen in einer Datenschutzfolgenabschätzung ein hohes Risiko festgestellt wurde, sowie Vorhaben, bei denen die Form der Datenbearbeitung ein hohes Risiko für die Grundrechte der Betroffenen darstellen kann, was insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren der Fall sein kann. Weiter sind Rechtssetzungsvorhaben, welche das Bearbeiten von Personendaten betreffen, vorab vorzulegen. Die oder der Datenschutzbeauftragte muss eine Liste der Bearbeitungsvorgänge erstellen können, die vorab zur Prüfung zu unterbreiten sind. Kriterien dafür können etwa die Zahl der erfassten Personen, die Zahl der beteiligten öffentlichen Organe oder die Sensitivität der Daten sein (vgl. Art. 28 Abs. 3 der EU-Richtlinie 2016/680).

Zweck dieser Vorabkonsultation ist es, den Datenschutz besser zu sichern. In Rechtssetzungsvorhaben soll dafür gesorgt werden, dass die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden. Bei anderen Vorhaben sollen die geplanten Abläufe und Massnahmen überprüft werden, damit allfällige Datenschutzrisiken unter Vornahme rechtlicher, organisatorischer oder technischer Massnahmen auf ein zulässiges Mass reduziert werden können. Die Vorabkonsultation ist ein wirksames Mittel des präventiven Datenschutzes. Mit ihr soll verhindert werden, dass entsprechende Vorhaben im Nachhinein mit grösserem Aufwand nachgebessert werden müssen oder nicht umgesetzt werden können.

IV. Information, Einsicht und Auskunft

Art. 24 Information über amtliche Tätigkeit

Schon bisher wurde auf allen Ebenen des staatlichen Lebens über wichtige und die breite Bevölkerung interessierende Themen öffentlich informiert. Die Ständekommission verschickt wöchentlich Medienmitteilungen über die von ihr behandelten Geschäfte. Der Grosse Rat orientiert nach jeder Session über seine Beschlüsse. Und über besondere Ereignisse werden zusätzliche Mitteilungen versandt oder Texte im Internet aufgeschaltet. Umgekehrt stehen die Amtsträgerinnen und Amtsträger aller Stufen regelmässig für Anfragen von Journalistinnen und Journalisten zur Verfügung. Diese gewachsene Tradition soll nun auch als gesetzlicher Auftrag verankert werden.

Die Information ist so vorzunehmen, dass anderweitige öffentliche oder private Interessen möglichst nicht verletzt werden. Den auf dem Spiel stehenden privaten Interessen kann häufig durch eine Anonymisierung angemessen Rechnung getragen werden. Es gibt aber in der Praxis auch immer wieder Fälle, in denen trotz Vornahme einer Anonymisierung für einen grösseren Kreis von Leuten erkennbar bleibt, um wen es sich handelt. Diesfalls ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den privaten Interessen und dem öffentlichen Interesse an einer Information. Je wichtiger die öffentliche Angelegenheit ist, desto eher ist die Information trotz entgegenstehender privater Interessen vorzunehmen.

Art. 25 Einsicht in amtliche Dokumente

Mit dieser Bestimmung wird das Öffentlichkeitsprinzip verankert. Es besteht ein grundsätzlicher Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente. Zur Wahrung berechtigter privater und öffentlicher Interessen bestehen aber eine Reihe von Einschränkungen.

Der Geltungsbereich ist wie in den meisten anderen Kantonen auf amtliche Dokumente beschränkt. Für andere Informationen bleibt es beim heutigen Einsichtsrecht. Bei Vorliegen eines berechtigten besonderen Interesses wird Einsicht gewährt. Der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren, beispielsweise Zivilverfahren, Strafverfahren etc., richtet sich nach den jeweiligen Spezialerlassen.

Bereits heute wird regelmässig nicht einfach nur um Einsicht in bestimmte Akten ersucht, sondern es werden aufbereitete statistische Daten gewünscht. So werden beispielsweise Daten zu gesellschaftlichen Entwicklungen in den letzten

20 Jahren angefordert, die in der nachgefragten Form nicht schon vorliegen. In diesen Fällen soll es weiterhin so sein, dass die Amtsstelle diese Daten nicht heraussuchen und in eine bestimmte Form bringen muss.

Art. 26 Kein Einsichtsrecht

Dem Öffentlichkeitsprinzip können anderweitige Interessen entgegenstehen.

Zunächst gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht, soweit ihm Geheimnisgebote in anderen Erlassen entgegenstehen. Dies gilt beispielsweise und ganz besonders für den Steuerbereich, für den nach Art. 122 des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (GS 640.000) eine generelle Geheimhaltungspflicht gilt. Weil aber das Steuergeheimnis ein besonders sensibler Bereich ist, werden die Steuerakten in Art. 26 nochmals separat genannt. Nicht unter die Steuerakten fallen selbstverständlich die bereits heute veröffentlichten Daten über das Gesamtvolumen der Steuern, aus denen denn auch nicht auf die steuerlichen Verhältnisse Einzelner geschlossen werden kann.

Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips kann aber nicht nur durch eine generelle Anweisung der Geheimhaltung eingeschränkt werden, sondern auch durch eine eigenständige Regelung des Einsichts-, Auskunfts- und Informationsrechts für einen speziellen Bereich, wie dies in Art. 7 des Polizeigesetzes vom 29. April 2001 (GS 550.000) der Fall ist. Auch für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist der Umgang mit der Öffentlichkeit separat geregelt. So besteht beispielsweise im Verwaltungsverfahren lediglich das Prinzip der Parteiöffentlichkeit: Parteien haben nach Art. 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) in laufenden Verwaltungsverfahren ein grundsätzliches Recht auf Akteneinsicht, nicht aber die Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit wird über solche laufenden Verfahren lediglich nach Massgabe von Art. 26 DIAG orientiert. Zudem wird sie im Falle einer allgemein interessierenden Angelegenheit amtlich informiert (Art. 24 Abs. 1 DIAG).

Stehen der Einsicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegen, erfährt das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls eine Einschränkung. Hierbei ist im Einzelfall eine Güterabwägung unter den verschiedenen beteiligten Interessen vorzunehmen.

Zudem soll für Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen von Behörden und Kommissionen kein Einsichtsrecht bestehen. Es wäre widersprüchlich, wenn zwar die Sitzungen selber nicht öffentlich wären, demgegenüber aber die Protokolle über diese. Unter die Geheimhaltung fällt insbesondere die schriftliche Wiedergabe des Diskussionsverlaufs einer Sitzung.

Sitzungen von öffentlichen Organen finden im Regelfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Es gibt aber Ausnahmen, beispielsweise Sitzungen des Grossen Rates oder gewisse Gerichtsverhandlungen. Für diese Ausnahmen bestehen entsprechende Regelungen in der Kantonsverfassung, in Gesetzen oder anderen Erlassen.

Abs. 2 enthält verschiedene Ausnahmen vom Einsichtsrecht, wie sie auch in anderen Öffentlichkeitsgesetzen regelmässig anzutreffen sind. Handelt es sich um

Dokumente aus dem Bereich, in welchem der Kanton gewerblich tätig ist, sind diese dem Einsichtsrecht entzogen. Dies ist namentlich dort der Fall, wo der Kanton mit seinen Leistungen in unmittelbarer Konkurrenz zu privaten Mitstreitenden steht, also beispielsweise bei Gesundheitsleistungen.

Beziehen sich Dokumente auf Verhandlungspositionen, würde eine Veröffentlichung die Chancen auf einen Verhandlungserfolg schwächen.

Die beiden letzten Ausnahmen beziehen sich auf den provisorischen Charakter von amtlichen Dokumenten. Daten, die der Vorbereitung eines Entscheids dienen, sollen nicht bereits vor dem Entscheid offengelegt werden müssen. Gleiches gilt für persönliche Handnotizen eines Behördenmitglieds.

Art. 27 Einschränkungen

Diese Bestimmung dient dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Kann den Interessen, die dem Öffentlichkeitsprinzip entgegenstehen, mit einfach anwendbaren Massnahmen Rechnung getragen werden, sollen diese zur Anwendung gelangen. In der Hauptsache wird es sich voraussichtlich um Anonymisierungen handeln oder um Offenlegungen mit abgedeckten oder nicht gezeigten Teilen. Ist eine Anonymisierung nicht oder nicht mit angemessenem Aufwand möglich, kann auch eine zusammenfassende mündliche oder schriftliche Auskunft in Betracht fallen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn man trotz konsequenter Schwärzung aus dem ganzen Zusammenhang heraus leicht erkennen kann, um wen es sich handelt.

Das Gesetz gilt auch für öffentlich-rechtliche Korporationen des kantonalen Rechts, also beispielsweise für Flurgenossenschaften sowie Wald-, Flur- und Wasserkorporationen. Diese nehmen öffentliche Aufträge wahr, im Innenverhältnis geht es indessen häufig um private Interessen, bei Flurgenossenschaften beispielsweise um die private Nutzung einer Flurstrasse oder die von der Anrainerschaft zu zahlenden Beiträge. Diese besondere Situation rechtfertigt es, dass diese Körperschaften bei der heutigen Praxis bleiben können, dass Akten nur gegen Nachweis eines besonderen Interesses herausgegeben werden. Für die Fortführung dieser Praxis reicht ein Beschluss der Körperschaftsversammlung.

Art. 28 Allgemeine Auskünfte

Die öffentlichen Organe werden regelmässig ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Dokument für allgemeine Auskünfte angegangen. Insbesondere Medienschaffende wünschen immer wieder Daten und Informationen zu bestimmten Sachverhalten, über die sie berichten wollen. Diese Anfragen wurden nach Möglichkeit schon bisher beantwortet, was auch künftig so sein soll. Solche Auskünfte werden normalerweise in der gleichen Form erteilt wie die Anfrage eingegangen ist. Häufig werden Telefonanfragen sofort telefonisch erledigt und E-Mail-Anfragen mit einer E-Mail beantwortet.

Beziehen sich Anfragen auf bestimmte Dokumente, über die Auskunft gegeben werden soll, handelt es sich nicht mehr um eine allgemeine Auskunft, sondern um ein Einsichtsbegehren, sodass dafür eine schriftliche Gesuchstellung zu verlangen ist.

Allgemeine Anfragen können bisweilen sehr umfangreich und ausufernd sein, weshalb für sie kein Anspruch auf eine inhaltliche Beantwortung eingeräumt werden kann. Sodann können auch hier öffentliche oder private Interessen einer Beantwortung entgegenstehen.

Art. 29 Eigene Personendaten

Die Einsicht in die eigenen Personendaten ist ein Spezialfall des Rechts auf Akteneinsicht. Sie wird daher im Anschluss an die Regelung über die allgemeine Einsicht in amtliche Dokumente gesetzt. Inhaltlich handelt es sich um die bisherige Bestimmung von Art. 12 DSchG. Die Einschränkung auf die im Register enthaltenen Datensammlungen wird fallengelassen, weil es nicht darauf ankommen sollte, ob eine Sammlung im Register enthalten oder pflichtwidrig dort nicht enthalten ist.

Art. 30 Gesuche

Der Öffentlichkeitsgedanke steht einer zu grossen Formalisierung des Verfahrens entgegen. Der vorliegende Entwurf trägt diesem Umstand Rechnung. Gewisse Schranken sollen allerdings dennoch beachtet werden. So muss das Gesuch um Einsicht schriftlich und unterschrieben eingereicht werden. Anfragen via E-Mail oder SMS genügen nicht.

Häufig ist eine präzise Bezeichnung der Dokumente, in die Einsicht genommen werden will, nicht möglich. Privatpersonen können oft nicht wissen, wie die fraglichen Dokumente amtlich registriert oder abgelegt sind. Umgekehrt sollte unnötiger Suchaufwand bei den Behörden vermieden werden. Die gesuchstellende Person soll daher das ihr Zumutbare beitragen, damit das gewünschte Dokument möglichst rasch identifiziert werden kann.

Sodann soll das Öffentlichkeitsprinzip nicht dazu führen, dass die Verwaltung einfach ihre Aktenschränke öffnen muss. So soll beispielsweise nicht einfach verlangt werden können, dass ein bestimmtes Amt Einsicht in all seine Akten der letzten zwei oder drei Jahre gewährt, auch wenn eine solche Anfrage die Akten, die zu öffnen wären, zweifellos hinlänglich klar umschreiben würde. Mit einem solchen unspezifischen Gesuch auf Öffnung aller Akten würde der Kerngedanke des Öffentlichkeitsprinzips, die Einsichtsgewährung in bestimmte Akten, unterlaufen. Bei Gesuchen, die sich auf umfangreiche Aktenreihen beziehen, soll die Verwaltung daher eine Begrenzung auf einen bestimmten Sachverhalt verlangen können.

Werden ohne Bezug auf spezifische Dokumente amtliche Auskünfte gewünscht, können diese wie bisher auch mündlich vorgetragen werden.

Zuständig für die Einsichtsgabe ist grundsätzlich das oberste Organ der Körperschaft, Anstalt oder Institution. Die Zuständigkeit kann aber delegiert werden, was insbesondere bei standardmässig vorgenommenen Einsichten in weniger heikle Dokumente angezeigt sein kann.

Art. 31 Form der Einsicht

Die Einsichtnahme findet normalerweise am Ort statt, wo sich das Dokument befindet, also im Regelfall in den Büroräumlichkeiten des öffentlichen Organs.

Statt der Einsicht in Bücher und Dossiers können Kopien bereitgestellt werden. Die Dokumente können aber auch per E-Mail geschickt werden. Ein Anspruch auf eine bestimmte Form der Einsichtnahme besteht nicht. Sie ist aufgrund der konkreten Situation durch die Amtsstelle festzulegen, wobei einfach zu erfüllende Wünsche nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

Art. 32 Einigungsverfahren

Gewährt die Behörde nach durchgeführter Prüfung die gewünschte Einsicht nicht oder nur teilweise oder eingeschränkt und ist die gesuchstellende Person damit nicht einverstanden, wird die Sache der oder dem Datenschutzbeauftragten für einen Einigungsversuch vorgelegt. Bleibt das zuständige Organ nach einem gescheiterten Einigungsversuch bei seiner Haltung, erlässt es auf Verlangen eine anfechtbare Verfügung. Das Begehren um Erlass einer Verfügung muss schriftlich eingereicht, aber inhaltlich nicht weiter begründet werden. Es reicht der blosse schriftliche Wunsch, dass eine Verfügung erlassen werde.

V. Archivierung und Aufbewahrung

Art. 33 Archivierungspflicht

Schon heute besteht für die Verwaltung eine Archivierungspflicht. Für die Bezirke, Schul- und Kirchgemeinden wird diese ebenfalls anerkannt. Wichtige Schriftstücke aus diesen Körperschaften werden im Landesarchiv aufbewahrt. Für diese Situation soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Damit kann die Sicherheit erhöht werden.

Die gesammelten Informationen müssen dem Landesarchiv angeboten werden, bevor sie vernichtet werden. Es soll vermieden werden, dass Akten ohne Beurteilung ihrer Bedeutung für das kulturelle Erbe und die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns entsorgt werden. Darüber, was dem Archiv anzubieten ist, können generelle Regelungen erlassen werden. So können bestimmte Aktenreihen oder Aktentypen zum Voraus als nicht archivwürdig bezeichnet werden. Über diese verfügt dann das zuständige Organ direkt.

Art. 34 Schutzfristen

Schon heute gelten für Objekte, die im Landesarchiv konserviert werden, Schutzfristen. Für gewöhnliches Schriftgut beträgt diese 30 Jahre, für Dokumente, die besonders schützenswerte Personendaten enthalten, beträgt sie 90 Jahre (Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut, GS 432.101). Diese Regelung wird ins Gesetz übernommen. Gleichzeitig wird festgehalten, wie die Einsichtsrechte sind: Während der laufenden Schutzfrist gilt das Einsichtsrecht für amtliche Dokumente sinngemäss, nachher sind die Dokumente öffentlich.

Art. 35 Aufbewahrungspflicht

Von der Archivierung zu unterscheiden ist das Aufbewahren von Daten, die für die tägliche Arbeit noch gebraucht werden. In vielen Amtsstellen bestehen für die Aufbewahrung von Akten eigene Archive. Für diese ist nicht das Landesarchiv

zuständig. Die Aufbewahrungsfristen werden auch nicht im Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut geregelt. Dafür sind grundsätzlich die obersten Exekutivorgane der jeweiligen Körperschaften zuständig.

Art. 36 Weiterführende Regelung

Hinsichtlich des Umfangs dessen, was archiviert werden soll, bestehen immer wieder Unsicherheiten. Deshalb soll die Standeskommission für die Archivierung und für die Aufbewahrung das Erforderliche festlegen können. Für die Aufbewahrung kann sie zur Sicherung der Archivierung allgemeine Vorgaben machen. So sollte für die Ablage das Notwendige geregelt werden, damit die spätere Übernahme von Beständen ins Archiv möglichst reibungslos vonstattengehen kann.

Für die Langzeitarchivierung im Landesarchiv gelten hinsichtlich des Umgangs mit Daten spezielle Bedingungen. Beispielsweise gilt für das Archiv die Vorgabe, dass Personendaten, die nicht mehr aktiv genutzt werden, gelöscht werden müssen, nicht. Das im Landesarchiv deponierte Schriftgut dient der Wahrung des kulturellen Erbes und darf damit nicht vernichtet werden. Sodann sollten alte, historisch bedeutsame Dokumente frei zugänglich sein. Die Bestimmungen über das Einholen der Einwilligung für eine Freigabe oder eine Veröffentlichung können daher nicht in gleichem Masse spielen wie bei Personendaten, die noch aktiv bearbeitet werden.

Für die Archivierung und die Aufbewahrung soll die Standeskommission das Erforderliche regeln. Hierbei muss sie von den Regelungen über die Personendaten abweichen können, wobei die Datenschutzgrundsätze selbstverständlich möglichst umfassend zu beachten sind.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 37 Gebühren

Für einfache Verrichtungen und für Tätigkeiten zum Schutz von Daten sollen grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden. Werden allerdings solche Dienstleistungen missbräuchlich abgerufen, soll ein Entgelt erhoben werden. Diese dürfen gemäss dem allgemein geltenden Kostendeckungsprinzip aber nur den verursachten Aufwand decken.

Der Grosse Rat wird die Gebührenerhebung regeln. Diese Regelung kann er in einem separaten Erlass vornehmen oder aber in der allgemeinen Gebührenverordnung.

Art. 38 Ausführungsrecht

Das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz ist so konzipiert, dass vorderhand auf eine Vollzugsverordnung verzichtet werden kann. Es ist grundsätzlich sehr detailliert gefasst, wie dies bereits im bisherigen Datenschutzgesetz der Fall ist. Auch dort wurde auf eine Vollzugsverordnung verzichtet. Im Bereich der Archivierung und Aufbewahrung kann die Standeskommission das Erforderliche festlegen, was ebenfalls der heutigen Situation entspricht. Die Detailregelung zu

den Gebühren nach Art. 37 kann ohne weiteres in der Gebührenverordnung des Grossen Rates vorgenommen werden. Auf eine eigenständige Vollzugsverordnung zum Gesetz wird daher verzichtet.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich mit der Zeit in der Praxis Fragen ergeben, die in einer Verordnung geregelt werden sollten. Für diesen Fall erscheint es korrekt, dem Grossen Rat die gesetzliche Kompetenz zur Verfügung zu halten, die erforderliche Regelung zu erlassen.

Art. 39 Änderung bestehenden Rechts

In Art. 6 des Polizeigesetzes wird heute auf das Datenschutzgesetz vom 30. April 2000 verwiesen. Dieser Hinweis ist auf das neue Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz zu ändern.

Auch im Geodatengesetz ist der heutige Verweis auf das Datenschutzgesetz anzupassen.

Neu wird auch die oder der Datenschutzbeauftragte in gewissen Fällen Verfügungen erlassen können. Gegen diese kann Rekurs bei der Ständekommission und hernach Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Das Datenschutzorgan ist in Art. 51 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der die Rekurseregreifung regelt, nicht ausdrücklich genannt. Auf eine solche Nennung kann indessen verzichtet werden, nachdem der in der Bestimmung bereits enthaltene Begriff der Kommission schon in der bisherigen Praxis teilweise für Entscheide von Einzelpersonen zur Anwendung gelangte, sodass sich die oder der Datenschutzbeauftragte ebenfalls darunter fassen lässt.

Art. 40 Aufhebung bisherigen Rechts

Das heutige Datenschutzgesetz kann mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben werden.

Art. 41 Übergangsrecht

Nach Abs. 1 können Bearbeitungsschritte, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes am Laufen sind, beispielsweise ein laufendes Verfahren für die Bekanntgabe von Daten ins Ausland, noch nach dem bisherigen Recht abgeschlossen werden. Neue Bearbeitungen sind dann aber nur noch nach neuem Recht möglich. Die Bestimmung ist bewusst als Kann-Regelung gefasst: Die Behörde kann die Bearbeitung bereits nach neuem Recht vornehmen, wenn sich dies anbietet. Dies dürfte etwa bei hängigen Anfragen um Information der Fall sein, weil die anfragenden Personen jederzeit ein neues Gesuch um Einsicht stellen können und dieses dann ohnehin nach neuem Recht zu beurteilen wäre.

Abs. 2: Wurden Informationen nach bisherigem Recht korrekt erhoben, können sie in Datensammlungen belassen bleiben, wie sie sind, auch wenn für Einzelfälle nach neuem Recht andere Anforderungen für die Erfassung oder die Sammlung bestehen können.

Abs. 3 beschränkt die Anwendung des neu eingeführten Öffentlichkeitsprinzips auf Dokumente, die nach dem Inkrafttreten der Neuerung erstellt wurden oder der

betreffenden Behörde zugingen. Mit dieser Regelung wird namentlich dem Umstand Rechnung getragen, dass Private bisher den Behörden Dokumente im Vertrauen auf eine umfassende Geltung des Geheimnisgebots übergeben durften. Hätten sie geahnt, dass dereinst das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wird, wären wohl viele Dokumente nicht oder nicht in der vorgenommenen Weise abgegeben worden. Über dieses Vertrauen in die Geheimhaltung amtlicher Dokumente soll nicht leichtfertig hinweggegangen werden.

Zudem dürfte die Übergangsregelung zum Öffentlichkeitsprinzip dazu beitragen, dass der Vollzugsaufwand für die öffentlichen Organe in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden kann.

Art. 42 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

7. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 behandelt. Die Vorlage wurde positiv beurteilt. Es wurden lediglich einzelne kleinere Korrekturen vorgenommen.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes (DIAG).

Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹Dieses Gesetz regelt den Umgang von öffentlichen Organen mit Daten, insbesondere mit Personendaten.

²Es regelt die diesbezüglichen Ansprüche der Betroffenen und der Öffentlichkeit und legt die Grundsätze für die Archivierung und Aufbewahrung fest.

Art. 2 Geltungsbereich

¹Das Gesetz gilt für den Kanton, die Bezirke, die Gemeinden, die öffentlich-rechtlichen Korporationen und, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Sitz im Kanton. Es gilt nicht für die Appenzeller Kantonalbank.

²Werden öffentliche Aufgaben durch Dritte wahrgenommen, gilt das Gesetz sinngemäss.

³Die Rechte und Ansprüche in hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege richten sich nach dem jeweiligen Verfahrensrecht. Die Bearbeitung von Personendaten in diesen Verfahren untersteht nicht der Aufsicht des oder der Datenschutzbeauftragten.

Art. 3 Begriffe im Geltungsbereich des Gesetzes

¹Öffentliche Organe sind Behörden, Kommissionen, Amtsstellen und Vertretungen, die für eine Körperschaft, eine Korporation oder eine Anstalt handeln, sowie Private, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

²Als verantwortliche Organe gelten öffentliche Organe, die für Pflichten nach diesem Gesetz die Verantwortung tragen.

³Amtliche Dokumente sind von öffentlichen Organen verwaltete Schriftstücke.

⁴Daten sind, ungeachtet der Darstellungsform und des Datenträgers, alle der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Aufzeichnungen.

⁵Personendaten sind Angaben über bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen.

⁶Besonders schützenswert sind Personendaten, deren Bearbeitung eine erhöhte Gefahr von Grundrechtsverletzungen enthält, namentlich Angaben über

a) politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen und die Zugehörigkeit zu einem politischen oder sozialpartnerschaftlichen Verband oder Verein;

- b) die ethnische Herkunft oder Zugehörigkeit;
- c) das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung;
- d) die Gesundheit sowie genetische und biometrische Daten;
- e) Verfahren und Massnahmen der Sozialhilfe sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes;
- f) administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen.

⁷Datensammlungen sind Bestände von Personendaten, die nach Personen erschlossen oder erschliessbar sind.

⁸Profiling ist die Auswertung von Daten zur Analyse von persönlichen Merkmalen oder zur Vorhersage von Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsleistung, Gesundheit, Intimsphäre oder Mobilität. Ergebnisse aus dem Profiling gelten als besonders schützenswerte Personendaten.

II. Datenschutz

1. Bearbeiten von Personendaten

Art. 4 Bearbeiten

¹Das Bearbeiten von Personendaten umfasst, unabhängig von den angewendeten Mitteln und Verfahren, jede Form des Umgangs mit ihnen, namentlich das Erheben, Übertragen, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren und Löschen von Informationen.

Art. 5 Voraussetzungen für das Bearbeiten

¹Öffentliche Organe dürfen Personendaten bearbeiten, wenn dies für den Vollzug von Bundes- oder kantonalem Recht notwendig ist.

²Das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten oder ein Profiling sind zulässig, wenn

- a) dies gesetzlich vorgesehen ist oder für eine gesetzlich umschriebene Aufgabe erforderlich ist oder
- b) die betroffene Person die Daten bereits selber allgemein zugänglich gemacht hat oder
- c) die betroffene Person in die Bearbeitung eingewilligt hat oder die Einwilligung nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht werden kann, die Bearbeitung aber in ihrem Interesse liegt.

³Das verantwortliche Organ muss nachweisen können, dass es die Datenschutzbestimmungen einhält.

⁴Personendaten müssen richtig sowie zur Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sein. Sie dürfen nicht wider Treu und Glauben bearbeitet werden.

Art. 6 Übertragung an Dritte

¹Das Bearbeiten von Personendaten kann übertragen werden, wenn

- a) dafür eine generell-abstrakte oder schriftliche vertragliche Regelung besteht,
- b) der Auftrag klar umschrieben ist und
- c) die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch geeignete Massnahmen sichergestellt ist.

²Das beauftragende öffentliche Organ bleibt mitverantwortlich. Eine Weiterübertragung ist nur mit seiner schriftlichen Zustimmung möglich.

Art. 7 Nichtpersonenbezogene Bearbeitung

¹Personendaten dürfen für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik, bearbeitet werden, wenn

- a) sie anonymisiert werden, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt, und
- b) das Ergebnis so veröffentlicht wird, dass Rückschlüsse auf die betroffenen Personen nicht möglich sind.

²Personendaten können auch Privaten für einen nicht personenbezogenen Zweck überlassen werden, wenn sie die Einhaltung der Vorgaben dieser Bestimmung und die Geheimhaltung gewährleisten.

Art. 8 Folgenabschätzung

¹Führt eine Datenbearbeitung voraussichtlich zu einem erhöhten Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person, führt das verantwortliche Organ vorgängig eine Datenschutzfolgenabschätzung durch.

²Diese enthält mindestens

- a) eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge,
- b) eine Bewertung der möglichen Beeinträchtigung der Persönlichkeit und der Grundrechte der betroffenen Personen und
- c) eine Darstellung und Bewertung der geplanten Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen, die vorgesehen sind, um die Gefahr einer Verletzung der Persönlichkeit und der Grundrechte der betroffenen Personen zu verringern.

Art. 9 Schutz und Verantwortung

¹Personendaten sind durch technische und organisatorische Massnahmen angemessen gegen unbefugtes Bearbeiten zu schützen.

²Für den Schutz und die Sicherheit von Daten ist das Organ verantwortlich, welches diese bearbeitet oder bearbeiten lässt.

³Bearbeiten mehrere Organe einen gemeinsamen Datenbestand, trägt in erster Linie der Inhaber oder die Inhaberin des Bestandes die Verantwortung. Jedes Organ bleibt für seinen Bereich verantwortlich.

Art. 10 Anonymisierung und Löschung

¹Nicht mehr benötigte Personendaten sind zu anonymisieren oder zu löschen.

2. Erheben von Personendaten

Art. 11 Grundsatz für Erhebung

¹Personendaten dürfen nur bei Vorliegen besonderer Umstände auf andere Weise als bei den betroffenen Personen erhoben werden.

Art. 12 Einsatz von Überwachungsgeräten

¹Personendaten dürfen zum Schutz von Personen und Sachen an öffentlich zugänglichen Orten mit technischen Geräten erfasst werden, wenn

- a) die Überwachung in geeigneter Weise erkennbar gemacht ist,
- b) die gespeicherten Personendaten nach spätestens 100 Tagen gelöscht oder innerhalb dieser Frist mit einer Strafanzeige den Strafverfolgungsbehörden übergeben werden und
- c) der oder die Datenschutzbeauftragte über die Überwachung informiert ist.

²Der Einsatz von Überwachungsgeräten wird vom obersten Exekutivorgan der Körperschaft, Korporation oder Anstalt angeordnet, welcher das Benützungsrecht oder die Hoheit über den zu überwachenden Ort zusteht.

Art. 13 Informationspflicht

¹Das verantwortliche Organ informiert die betroffenen Personen über

- a) die Erhebung von Personendaten,
- b) die Rechtsgrundlage,
- c) die Art der Daten,
- d) den Zweck der Bearbeitung und
- e) ihre Rechte.

²Es gibt die an der Datensammlung Beteiligten sowie allfällige Empfänger und Empfängerinnen von Personendaten bekannt.

³Die Informationspflicht entfällt, wenn das Bearbeiten der Personendaten gesetzlich vorgesehen ist, die betroffene Person bereits über die Information verfügt oder die Information nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre.

3. Bekanntgabe von Personendaten

Art. 14 Voraussetzungen für Bekanntgabe

¹Personendaten dürfen bekannt gegeben werden, wenn und soweit dafür die gesetzlichen Voraussetzungen für das Bearbeiten erfüllt sind.

²Nicht besonders schützenswerte Daten dürfen zudem bekannt gegeben werden an

- a) öffentliche Organe, wenn dies für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist, insbesondere für die Wahrnehmung einer Aufsichtspflicht;
- b) Private, wenn diese ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen, welches die Interessen der Geheimhaltung überwiegt.

³Die Standeskommission kann für die Bekanntgabe von Daten an öffentliche Organe das Erforderliche regeln.

Art. 15 Daten der Einwohnerkontrolle

¹Die Einwohnerkontrolle kann Privaten auf Ersuchen folgende Personendaten bekannt geben:

- a) Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse, im Falle eines Wegzugs auch die neue Adresse;
- b) weitere Daten, wenn es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten handelt und ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird.

²Werden Personendaten ausschliesslich für nicht kommerzielle Zwecke verwendet, können sie geordnet bekannt gegeben werden.

³Personendaten, die in allgemein zugänglichen amtlichen oder amtlich bewilligten Veröffentlichungen enthalten sind, dürfen in dem Umfang und in der Ordnung bekannt gegeben werden, wie sie veröffentlicht sind.

Art. 16 Bekanntgabe ins Ausland

¹Personendaten dürfen öffentlichen Organen im Ausland bekannt gegeben werden, wenn auch dort ein angemessener Datenschutz gewährleistet ist.

²Fehlt eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz gewährleistet, ist die Bekanntgabe erlaubt, wenn

- a) hinreichende anderweitige Garantien, insbesondere durch Vertrag, einen angemessenen Schutz im Ausland gewährleisten oder
- b) die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder die Daten allgemein und vorbehaltlos zugänglich gemacht hat.

³Im Einzelfall ist die Bekanntgabe erlaubt, wenn sie unerlässlich ist für

- a) die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses,
- b) die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht oder
- c) den Schutz des Lebens oder der körperlichen Integrität der betroffenen Person.

4. Ansprüche der Öffentlichkeit und der Betroffenen

Art. 17 Register

¹Der Kanton führt ein zentrales öffentliches Register mit den Sammlungen über Personendaten.

²Das Register enthält

- a) die Bezeichnung der Datensammlung,
- b) die Kategorien der Betroffenen und deren Zahl,
- c) den Zweck der Sammlung und die Rechtsgrundlage,
- d) die Art der Angaben,
- e) das für die Datensammlung verantwortliche Organ,
- f) die regelmässigen Empfänger oder Empfängerinnen der Personendaten und
- g) die Art der Bearbeitung.

³Dem oder der Datenschutzbeauftragten sind die registrierten Datensammlungen und daran vorgenommene wesentliche Veränderungen regelmässig zu melden.

Art. 18 Sperrung

¹Jede Person kann unter Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses verlangen, dass bestimmte, sie betreffende Personendaten gesperrt werden.

²Trotz bestehender Sperrung dürfen Personendaten unter vorgängiger Möglichkeit der Stellungnahme durch die betroffene Person bekannt gegeben werden, wenn

- a) eine gesetzliche Pflicht zur Bekanntgabe besteht,
- b) die Erfüllung einer Aufgabe sonst gefährdet wäre oder
- c) die empfangende Person glaubhaft macht, dass die Daten zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche erforderlich sind oder eine Sperrung rechtsmissbräuchlich erwirkt wurde.

Art. 19 Berichtigung und Unterlassung

¹Jede Person kann vom Inhaber oder von der Inhaberin einer Datensammlung verlangen, dass

- a) unrichtige Personendaten über sie berichtigt werden,
- b) das unberechtigte Bearbeiten von Personendaten unterlassen wird,
- c) die Widerrechtlichkeit eines unrechtmässigen Bearbeitens festgestellt wird,
- d) die Folgen des unrechtmässigen Bearbeitens beseitigt werden und
- e) die entsprechenden Daten gelöscht oder gesperrt werden.

²Bestreitet das Organ die Unrichtigkeit der Personendaten, obliegt ihm der Beweis der Richtigkeit. Die betroffene Person hat bei der Abklärung im Rahmen des Zumutbaren mitzuwirken.

³Lassen sich weder die Richtigkeit noch Unrichtigkeit von Personendaten nachweisen, so ist bei den entsprechenden Daten ein Vermerk anzubringen und die Bearbeitung gegebenenfalls einzuschränken.

Art. 20 Meldepflicht

¹Wurden bearbeitete Personendaten unbeabsichtigt oder unrechtmässig gelöscht, verändert oder offengelegt oder Unbefugten zugänglich gemacht, meldet das verantwortliche Organ dies dem oder der Datenschutzbeauftragten.

²In Absprache mit dem oder der Datenschutzbeauftragten ist die Meldung auch gegenüber den betroffenen Personen sowie den Empfängern und Empfängerinnen der Personendaten vorzunehmen.

³Auf eine Meldung kann verzichtet werden, wenn der Vorgang die Grundrechte der betroffenen Personen nicht gefährdet oder wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen überwiegen. Gegenüber Empfängern und Empfängerinnen von Daten kann sie zudem unterbleiben, wenn sie nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

⁴Das verantwortliche Organ meldet wesentliche Änderungen bei den Personendaten den Auftragsbearbeitenden; diese wiederum melden dem verantwortlichen Organ umgehend unbefugte Bearbeitungen von Personendaten.

III. Datenschutzbeauftragter oder -beauftragte

Art. 21 Ernennung

¹Die Ständekommission ernennt unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat für eine Amtsdauer von vier Jahren eine in Datenschutzfragen ausgewiesene Fachperson als Datenschutzbeauftragten oder Datenschutzbeauftragte. Wiederernennungen sind möglich.

²Der oder die Datenschutzbeauftragte ist unabhängig und nicht weisungsgebunden.

³Der Grosse Rat ist befugt, die Funktion des oder der Datenschutzbeauftragten einer kantonsübergreifenden oder einer ausserkantonalen Datenschutzstelle zu übertragen.

Art. 22 Aufgaben und Kompetenzen

¹Der oder die Datenschutzbeauftragte hat folgende Aufgaben und Kompetenzen:

- a) Verfolgung der für den Schutz von Personendaten massgeblichen Entwicklungen,
- b) selbständige oder auf Anzeige der betroffenen Personen hin stichprobenweise Überprüfung der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen,
- c) Sensibilisierung der Bevölkerung, insbesondere schutzbedürftige Personen, in Bezug auf den Datenschutz,
- d) Beratung der öffentlichen Organe und der betroffenen Personen in Fragen des Datenschutzes und Abgabe von Empfehlungen für die Bearbeitung von Personendaten,
- e) Vorprüfen von Bearbeitungsmethoden, die geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen,
- f) Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen Betroffener in Sachen Datenschutz, wobei über das Ergebnis oder den Stand der Abklärungen innert dreier Monate zu informieren ist,
- g) Stellungnahmen zu Erlassen und Projekten, soweit sie für den Datenschutz erheblich sind, sowie zu technischen und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes,
- h) Befugnis, im Bereich des Datenschutzes Verfügungen anzufechten und Beschwerde zu führen sowie gegen Verstösse Aufsichtsanzeige zu erstatten,
- i) Zusammenarbeit mit den Datenschutzorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zur Erfüllung der Kontrollaufgaben,
- j) jährliches Einreichen des Budgets, welches die Ständekommission unverändert an den Grossen Rat weiterleitet, und
- k) jährliche Berichterstattung an die Ständekommission zuhanden des Grossen Rates.

²Die verantwortlichen Organe sind verpflichtet, dem oder der Datenschutzbeauftragten Auskünfte über die Datenbearbeitung sowie Einsicht in ihre Unterlagen zu gewähren.

³Befolgt ein Organ Empfehlungen nicht, kann der oder die Datenschutzbeauftragte, wenn das Interesse an der Durchsetzung schwer wiegt, eine Verfügung erlassen.

Art. 23 Vorabkonsultation

¹Das verantwortliche öffentliche Organ legt dem oder der Datenschutzbeauftragten Rechtsetzungsprojekte, die den Datenschutz betreffen, und Vorhaben zur Bearbeitung von Personendaten, welche die Gefahr der Beeinträchtigung von Grundrechten beinhalten, sowie Datenschutzfolgenabschätzungen frühzeitig zur Vorabkonsultation vor.

²Der oder die Datenschutzbeauftragte kann eine Liste der Bearbeitungsvorgänge erstellen, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind.

IV. Information, Einsicht und Auskunft

Art. 24 Information über amtliche Tätigkeit

¹Die Öffentlichkeit ist über wichtige Tätigkeiten und allgemein interessierende Angelegenheiten in angemessener Form und möglichst unter Wahrung berechtigter Drittinteressen zu informieren.

²Die Information wird üblicherweise mittels öffentlicher Orientierungsversammlungen, amtlicher Publikationen, Medienmitteilungen oder Bereitstellung auf dem Internet vorgenommen.

³Die Information unterbleibt, wenn sie gesetzlich verboten ist oder ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

⁴Über hängige Verfahren kann informiert werden, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen erforderlich ist oder in besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fällen angezeigt ist. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen gemäss dem anwendbaren Verfahrensrecht.

Art. 25 Einsicht in amtliche Dokumente

¹Auf Gesuch hin können bestehende amtliche Dokumente eingesehen werden.

²Es besteht kein Anspruch darauf, dass amtliche Daten für die Einsicht aufbereitet werden.

Art. 26 Kein Einsichtsrecht

¹Kein Einsichtsrecht in amtliche Dokumente besteht, soweit

- a) ihm abweichende Regelungen in anderen Erlassen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen,
- b) es um Steuerakten geht oder
- c) es sich um Protokolle von nicht öffentlichen Sitzungen handelt; Sitzungen öffentlicher Organe gelten als nicht öffentlich, ausser sie sind ausdrücklich als öffentlich erklärt.

²Keine Einsicht wird zudem gewährt in Daten, die

- a) durch eine Behörde kommerziell genutzt werden,
- b) sich auf Verhandlungspositionen beziehen,
- c) noch in Bearbeitung sind, beispielsweise in nicht abgeschlossenen Verfahren oder in der Vorbereitung von Entscheiden, oder
- d) zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, namentlich Arbeitsnotizen.

Art. 27 Einschränkungen

¹Kann überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen mit angemessenem Aufwand durch eine Anonymisierung von Daten oder durch eine Aussonderung von Teilen genügend Rechnung getragen werden, wird eine entsprechende Teileinsicht oder eine zusammenfassende Auskunft gewährt.

²Lässt sich entgegenstehenden Interessen nicht anderweitig mit angemessenem Aufwand genügend Rechnung tragen, kann die Einsicht oder Auskunft unter Auflagen erteilt werden.

³Korporationen und Anstalten können das Einsichtsrecht so gewähren, dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss.

⁴Weitere Einschränkungen können sich auch aus der Art des Auftrags oder aus Spezialerlassen ergeben, beispielsweise im medizinischen Bereich.

Art. 28 Allgemeine Auskünfte

¹Die öffentlichen Organe können auf Anfrage allgemeine Auskünfte über die amtliche Tätigkeit geben, insbesondere über bereits veröffentlichte Sachverhalte.

²Die Auskunft wird in der Regel in der gleichen Form wie die Anfrage gegeben.

³Ein Anspruch auf Erteilung der gewünschten Auskunft besteht nicht.

Art. 29 Eigene Personendaten

¹Jede Person kann Auskunft über die Personendaten verlangen, die über sie in einer Datensammlung vorhanden sind.

²Einsicht in diese Daten ist zu gewähren, wenn das Bearbeitungsverfahren dies zulässt.

³Bringt die Einsicht in Personendaten für die betroffene Person voraussichtlich schwere Nachteile, kann die Einsicht im Bedarfsfall einer Vertrauensperson gewährt werden, welche die betroffene Person in geeigneter Weise informiert.

⁴Auskunft und Einsicht können eingeschränkt werden, wenn wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen dies erfordern.

Art. 30 Gesuche

¹Einsichts- oder Auskunftsgesuche sind schriftlich und unterschrieben einzureichen.

²Die Dokumente, für die Einsicht verlangt wird, sind möglichst genau zu beschreiben, mindestens aber soweit, dass sie durch das Organ bestimmbar sind.

³Wird Einsicht in Dokumentenreihen mit grossem Umfang gewünscht, kann das öffentliche Organ verlangen, dass eine Einschränkung auf Dokumente zu einem bestimmten Sachverhalt vorgenommen wird.

⁴Die Gesuche werden durch das oberste Organ der Körperschaft, Anstalt oder Institution behandelt. Dieses kann für die Behandlung eine andere Zuständigkeit festlegen.

⁵Anfragen um allgemeine Auskünfte können ohne schriftliches Gesuch bei der sachlich zuständigen Stelle gestellt werden.

Art. 31 Form der Einsicht

¹Die Einsicht wird üblicherweise gewährt durch

- a) Bereitstellung der Dokumente vor Ort,
- b) Abgabe von Kopien oder
- c) elektronische Zustellung.

²Es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Einsichtsform.

Art. 32 Einigungsverfahren

¹Wird die Einsicht oder Auskunft in Personendaten oder die Einsicht in amtliche Dokumente verweigert, kann innert 30 Tagen nach Mitteilung der Verweigerung bei dem oder der Datenschutzbeauftragten ein Einigungsverfahren verlangt werden.

²Bleibt es nach Abschluss des Einigungsverfahrens bei der Verweigerung, erlässt das öffentliche Organ auf einfaches schriftliches Verlangen eine Verfügung.

V. Archivierung und Aufbewahrung

Art. 33 Archivierungspflicht

¹Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, amtliche Daten sicherzustellen und geordnet abzulegen, soweit sie für die Öffentlichkeit, die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns oder die Überlieferung des kulturellen Erbes von Bedeutung sind.

²Sie sind verpflichtet, die Daten dem Landesarchiv anzubieten.

Art. 34 Schutzfristen

¹Für Archivgut gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren; enthält es besonders schützenswerte Personendaten, gilt eine Schutzfrist von 90 Jahren.

²Während der Schutzfrist gilt das Einsichtsrecht für amtliche Dokumente sinngemäss, danach ist das Archivgut öffentlich.

Art. 35 Aufbewahrungspflicht

¹Daten, die nicht ins Landesarchiv gehen, sind so lange aufzubewahren, als sie für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe von Bedeutung sind.

²Vorbehalten sind gesetzliche Aufbewahrungsfristen.

Art. 36 Weiterführende Regelung

¹Die Ständekommission regelt für die Archivierung das Weitere und kann auch für die Aufbewahrung das Erforderliche festlegen.

²Sie kann von den Bestimmungen des Titels über den Datenschutz abweichen.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 37 Gebühren

¹Für Verrichtungen und Dienstleistungen werden Gebühren gemäss dem verursachten Arbeits- und Materialaufwand und den angefallenen Barauslagen erhoben.

²In folgenden Fällen werden unter Vorbehalt missbräuchlichen Verhaltens und des Ersatzes von Barauslagen keine Gebühren erhoben:

- a) einfache mündliche Auskünfte;
- b) Auskunft über und Einsicht in eigene Daten;
- c) Verrichtungen des oder der Datenschutzbeauftragten.

³Der Grosse Rat regelt das Erforderliche; er kann Pauschalen festlegen und für besondere Fälle Ermässigungen oder Kostenfreiheit vorsehen.

Art. 38 Ausführungsrecht

¹Soweit dieses Gesetz keine andere Zuständigkeit vorsieht, regelt der Grosse Rat für den Vollzug das Erforderliche.

Art. 39 Änderung bestehenden Rechts

¹Folgende Bestimmungen werden geändert:

1. Art. 6 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 29. April 2001 (PolG) lautet neu: Auskunft über und Einsicht in Datensammlungen der Kantonspolizei richten sich nach dem Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom ... (DIAG).
2. Art. 6 Abs. 2 des Geodatengesetzes vom 1. Mai 2011 (GeoDG) lautet neu: Zugang und Nutzung unterliegen, soweit das Gesetz keine besondere Vorschrift enthält, der Datenschutzgesetzgebung. Sie können an Bedingungen und Auflagen geknüpft werden.

²Diese Bestimmung gilt nach Vornahme der Änderungen in der Gesetzessammlung als aufgehoben.

Art. 40 Aufhebung bisherigen Rechts

¹Das Datenschutzgesetz vom 30. April 2000 wird aufgehoben.

Art. 41 Übergangsrecht

¹Laufende Bearbeitungsschritte können nach bisherigem Recht abgeschlossen werden.

²Rechtmässig angelegte Informationen, für die nach neuem Recht abweichende Vorgaben gelten, können belassen bleiben.

³Das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente gilt für Dokumente, die nach dem Inkrafttreten von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden.

Art. 42 Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Neufassung der Justizaufsicht

Die heutige Regelung zur Aufsicht über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft sowie die Jugendanwaltschaft ist relativ weitmaschig gefasst. Lange Zeit bot die Umsetzung dieser Regelung keine nennenswerten Probleme. In den letzten Jahren haben sich dann aber vermehrt Fragen über aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten, Kompetenzen und Abgrenzungen ergeben. Dieser Umstand wurde zum Anlass genommen, das System der Justizaufsicht zu überprüfen.

Die erarbeitete Lösung orientiert sich an den bisherigen Zuständigkeiten: Das Kantonsgerichtspräsidium ist für die Beaufsichtigung des Bezirksgerichts und der allgemeinen Rechtspflege zuständig, das Bezirksgerichtspräsidium überwacht die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsbehörden. Die Strafverfolgungsbehörden werden von der Standeskommission beaufsichtigt. Sie soll aber für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe neu eine Fachkommission zuziehen können, die vertiefter in die Fälle Einsicht nehmen kann als es der Standeskommission bisher möglich war. Dem Grossen Rat kommt gegenüber allen Behörden die Rolle der Oberaufsicht zu. Er hat in Wahrnehmung dieser Funktion primär darauf zu achten, dass die Aufsichtsbehörden funktionieren und ihren Aufgaben nachkommen.

Die bisher nur rudimentär geregelten Aufsichtsinstrumente werden präzisiert und geschärft. So wird insbesondere einlässlicher geregelt, in welchen Bereichen ein Aufsichtsorgan was machen darf. Nach wie vor ausgeschlossen bleiben Eingriffe der Aufsichtsbehörde auf die materielle Beurteilung eines Einzelfalls.

Die Neufassung der Justizaufsicht besteht aus drei Teilen. In der Schlussabstimmung des Grossen Rates erreichten die drei Teilvorlagen folgende Resultate:

- Gerichtsorganisationsgesetz (GOG): 38 Ja, 6 Nein, 4 Enthaltungen
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO): 47 Ja, 0 Nein, 1 Enthaltung
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO): 48 Ja, 0 Nein, 0 Enthaltungen

Der Grosse Rat empfiehlt Euch die Annahme der Neufassung der Justizaufsicht.

1. Ausgangslage

Nach Art.29 Abs.1 der Kantonsverfassung vom 24.November 1872 (KV, GS 101.000) überwacht der Grosse Rat den Geschäftsgang aller Behörden. Hinsichtlich der Gerichte nimmt er die durch das Kantonsgericht einzulegenden Jahresberichte in Empfang (Art.29 Abs.2 KV). Nach Art.22 Abs. 1 lit. b hat die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident dem Grossen Rat «jährlich Bericht über die Amtsführung der Gerichte zu erstatten».

Für die Aufsicht unterhalb der Oberaufsicht des Grossen Rates, das heisst die direkte Aufsicht, ist beim Bezirksgericht und beim Jugendgericht die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident zuständig (Art. 20 Abs. 1 lit. b des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 2010, GOG, GS 173.000). Das Bezirksgericht hat dem Kantonsgerichtspräsidium «jährlich Statistiken über die Amtstätigkeit» vorzulegen (Art. 20 Abs. 2 GOG). Die Kantonsgerichtspräsidentin oder der -präsident kann dem Bezirksgericht zudem Weisungen über die Geschäftsführung erteilen (Art. 21 GOG).

Eine besondere Stellung im System der Aufsicht nimmt die Staatsanwaltschaft ein. Auch sie steht als Behörde unter der Oberaufsicht des Grossen Rates. Die Staatsanwaltschaft nimmt aber im Gegensatz zu den Gerichten in weiten Teilen Verwaltungsaufgaben wahr, wofür die direkte Aufsicht wie bei der Zentralverwaltung der Standeskommission obliegt (Art. 7 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 29. April 2009, EG StPO, GS 312.000). Weil die Staatsanwaltschaft insbesondere mit dem Erlass von Strafbefehlen aber auch richterliche oder richterähnliche Funktionen innehat, ist der Aufsichtsbereich der Standeskommission eingeschränkt: So ist sie zwar nach Art. 7 EG StPO «Aufsichtsinstanz über die Strafverfolgungsbehörden, enthält sich aber Einwirkungen auf die Gestaltung hängiger Verfahren». Eine analoge Regelung findet sich mit Bezug auf die Jugendanwaltschaft in Art. 5 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 25. April 2010 (EG JStPO, GS 314.000): Die Standeskommission ist für die Jugendanwältin oder den Jugendanwalt das direkte Aufsichtsorgan und enthält sich auch hier der Einwirkung auf die Gestaltung hängiger Verfahren.

In der bisherigen Praxis ergaben sich bei Aufsichtsfragen immer wieder Abgrenzungs- und Zuständigkeitsfragen. So war beispielsweise bei Reklamationen bisweilen nicht ganz klar, welches Organ was abzuklären hatte. Dies betraf einerseits die Gerichte, andererseits aber auch die Fallführung im staatsanwaltlichen Bereich, für die aufgrund der Sonderbestimmungen im Strafprozessrecht die Aufsicht der Standeskommission eingeschränkt ist. Aufgrund dieser Konstellation ergaben sich in der Vergangenheit bisweilen erhebliche Probleme. Dies wurde namentlich in einem im Herbst 2017 verjährten Fall deutlich, bezüglich dem die Standeskommission zwar immer wieder bei der Staatsanwaltschaft intervenierte, wegen der fehlenden Einsichtsmöglichkeiten in die Strafakten aber letztlich den Eintritt der Verjährung nicht verhindern konnte.

Auch in Fragen der Personalführung war oftmals unklar, welches Aufsichtsorgan etwas machen soll und was es machen darf. Diese Situation ist sowohl für die betroffenen Personen als auch unter dem Gesichtspunkt einer allseits geordneten Personalführung unbefriedigend.

Diese Unklarheiten und Schwierigkeiten wurden zum Anlass genommen, das Aufsichtsrecht im Justizbereich zu überprüfen und zu präzisieren. Auch wenn trennscharfe Abgrenzungen selbst im Rahmen einer Neuregelung kaum möglich sind, können doch mit einer Präzisierung der bestehenden, relativ weitmaschigen Aufsichtsregelung die Rechtsanwendung verbessert und eine Reihe von Unklarheiten beseitigt werden.

2. Inhalt der Aufsicht

2.1 Allgemeine Aufsicht

In der Justizaufsicht werden gemeinhin drei Hauptfunktionen unterschieden: Administrative Aufsicht, Rechtsmittelaufsicht und Rechtsprechungsaufsicht (Mirjam Frey Haesler, Aufsicht über die Justiz, Helbling 2017, § 3, Rz. 35ff.). Die administrative Aufsicht umfasst die Verwaltungstätigkeit eines Gerichts oder der Staatsanwaltschaft. Darunter fallen insbesondere das Personalwesen, die Geschäftsverteilung, der Finanzhaushalt, das Sachmittelmanagement für Infrastruktur, Mobiliar und Informatik sowie die Interaktion mit anderen Stellen und der Bevölkerung (Haesler, a.a.O., §5 Rz. 38ff.). Im Zentrum der Verwaltungsaufsicht steht namentlich die Zweckmässigkeit der internen Organisation hinsichtlich der Aufgaben- und Geschäftsverteilung und -führung.

Die Rechtsmittelaufsicht und die Rechtsprechungsaufsicht hängen eng zusammen. Mit dem Einlegen eines Rechtsmittels wird die im Rahmen der Rechtsprechung vorzunehmende Überprüfung eines gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Entscheids, einer Handlung oder einer Unterlassung ausgelöst. Für die Rechtsprechung können im Rahmen der Aufsicht aber auch fallunabhängig durch Weisungen, Kreisschreiben oder Verwaltungsverordnungen Vorgaben gemacht werden (Haesler, a.a.O., §5 Rz. 22ff.).

Die Rechtsmittel- und Rechtsprechungsaufsicht wird in erster Linie durch die Gerichte wahrgenommen. Der Erlass von Weisungen über die generelle Führung und Verwaltung von Fällen kann aber auch einer administrativen Behörde obliegen, sofern gewährleistet ist, dass nicht ein unmittelbarer Einfluss auf die Erledigung konkreter Einzelfälle genommen wird. Soweit die Aufsicht einem nichtgerichtlichen Organ zugewiesen ist, nimmt diese zudem ihre Aufgabe auch im Rahmen der Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden wahr.

Nicht mehr gedeckt durch das Aufsichtsrecht sind Handlungen einer Oberaufsichtsbehörde oder eines administrativen Aufsichtsorgans, wenn in die konkrete Rechtsanwendung eingegriffen wird, also auf die materielle Beurteilung eines einzelnen, hängigen Falls Einfluss genommen würde. Möglich bleiben aber kompetenzmässig erlassene generelle Regelungen, beispielweise der Erlass einer Verordnung, auch wenn sich damit indirekte Auswirkungen auf die Fallerledigung ergeben können.

2.2 Oberaufsicht

Die Oberaufsicht ist eine gewaltenübergreifende Beaufsichtigung, die in der Schweiz zumeist durch die Parlamente wahrgenommen wird. Sie ist ein Element der politischen Kontrolle und konzentriert sich auf eine Gesamtsicht und die Frage, ob die Justiz als Ganzes funktioniert (Andreas Lienhard, Oberaufsicht über die Gerichte - ein Überblick, in Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Dezember 2017, Nr. 3, S. 3). Hauptaufgabe der Oberaufsicht ist das Gewährleisten der Funktionsfähigkeit der Justiz. Die Oberaufsicht sollte sich im Wesentlichen darauf konzentrieren, zu überprüfen, ob die Justiz und die Aufsicht funktionieren und ob sie über die notwendigen Mechanis-

men zur Qualitätssicherung verfügen. Gemäss dieser Ausgangslage ist die Oberaufsicht von einer gewissen Distanz geprägt. Sie ist im Grundsatz nachträglicher Natur (Lienhard, a.a.O., S. 4).

Basis für die Oberaufsichtstätigkeit bilden regelmässig die jährlichen Geschäftsberichte und Rechnungen der Justizorgane. Bei Bedarf kann das Oberaufsichtsorgan aber von der Aufsichtsbehörde weitergehende Informationen verlangen.

Hauptinstrument der Oberaufsicht gegenüber den Justizorganen sind Empfehlungen (Lienhard, a.a.O., S. 4). Mit diesen kann in der Praxis Wirkung erzeugt werden, ohne in den Kompetenzbereich der Beaufsichtigten einzugreifen und damit den Gewaltenteilungsgrundsatz zu verletzen.

3. Lösungen in anderen Kantonen

3.1 Oberaufsicht

Wie im Kanton Appenzell I.Rh. nehmen auch in den meisten anderen Kantonen Parlamente die Oberaufsicht über die Gerichte wahr. Im Regelfall wird diese Funktion an öffentlichen Parlamentssitzungen ausgeübt: Das Parlament berät die Geschäftsberichte und Rechnungen der Justizorgane. In einigen Kantonen werden für den unmittelbaren Kontakt mit den Aufsichtsbehörden und zur Wahrnehmung von Abklärungen parlamentarische Kommissionen bestimmt.

3.2 Justizräte

In den Kantonen Jura, Genf, Freiburg, Neuenburg und Tessin wird die Aufsicht durch Justizräte ausgeübt. Im Kanton Wallis ist die Beaufsichtigung durch einen solchen Justizrat 2016 beschlossen worden, die Umsetzung ist aber noch nicht abgeschlossen. Der Kanton Waadt prüft ebenfalls die Einführung eines Justizrats.

Justizräte sind Sondergremien ausserhalb der Exekutive und der Legislative, denen das Gesetz Aufgaben im Bereich der Justizaufsicht zuweist. Sie setzen sich in der Regel aus Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Anspruchsgruppen zusammen. Sie werden nach fachlichen Kriterien bestellt.

Im Kanton Wallis wurde 2016 die verfassungsmässige Grundlage für einen Justizrat gelegt. Gemäss dieser Lösung soll ein Justizrat als unabhängige Justizaufsichtsbehörde geschaffen werden, der «die administrative und disziplinarische Aufsicht» über die kantonalen Gerichtsbehörden und die Magistraten der Staatsanwaltschaft ausüben wird. Er ist gegenüber dem Parlament Rechenschaft schuldig.

Der Justizrat soll sich aus der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Walliser Anwaltsverbands, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsgerichts und der Präsidentin oder dem Präsidenten der parlamentarischen Justizkommission zusammensetzen. Im Verhinderungsfall nehmen ihre Vertreterinnen oder Vertreter die Funktion wahr. Der Grosse Rat wählt die weiteren Mitglieder des neunköpfigen Gremiums sowie Ersatzmitglieder, wobei fachliche Aspekte im Vordergrund stehen und nicht politische. Der Justizrat nimmt gegenüber den gerichtlichen Behörden und der Staatsanwaltschaft die administrative und disziplinarische Aufsicht wahr. Weiter bereitet

er die Wahlen von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten durch den Grossen Rat vor. Der Justizrat soll ein unabhängiges Organ mit eigenem Sekretariat sein. Es wird mit Betriebskosten von rund Fr. 300'000.-- pro Jahr gerechnet.

3.3 Direkte Aufsicht

Die Aufsicht über die unteren Gerichtsinstanzen obliegt in den Kantonen in der Regel den oberen Gerichten.

Die oberen Gerichte selber unterstehen in den meisten Kantonen keiner direkten Aufsicht. In Kantonen mit Justizräten nehmen aber diese im Regelfall auch gegenüber den oberen Gerichten Funktionen der direkten Aufsicht wahr. In den übrigen Kantonen besteht lediglich eine Oberaufsicht, die im Regelfall durch das Parlament wahrgenommen wird. Dieses Modell hat auch der Bund, wo für das Bundesgericht keine direkte Aufsicht besteht, sondern nur die parlamentarische Oberaufsicht.

Bei den kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft ist die Aufsicht unterhalb der parlamentarischen Oberaufsicht sehr unterschiedlich geordnet. In acht Kantonen sind wie im Kanton Appenzell I.Rh. ausschliesslich die Exekutiven zuständig, in sechs Kantonen sind die Regierungen vorwiegend zuständig, in vier ein Justizrat, in sieben das kantonale Obergericht, in den übrigen Kantonen und bei der Bundesanwaltschaft bestehen Misch- und Sonderformen. In vielen Fällen ist die Zuordnung nicht rein. In der nachfolgenden Tabelle werden nur die Hauptzuständigkeiten dargestellt. Die Aufsicht der Parlamente in den Kantonen Waadt und Wallis ist lediglich subsidiär.

Übersicht über Aufsicht für Staatsanwaltschaften in den Kantonen und beim Bund:

	Regie- rung	Regierung nur be- schränkt	Parlament	Justizrat o.ä.	Oberge- richt	Anderes Organ
AG	x					
AI	x					
AR	x					
BE						Durch Gerichte und Staatsanwaltschaft gewählte Justizlei- tung
BL		x				
BS		x				
FR				x		
GE				x		
GL	x					
GR		x				

	Regie- rung	Regierung nur be- schränkt	Parlament	Justizrat o.ä.	Oberge- richt	Anderes Organ
JU					x	Der Justizrat hat die Disziplinargewalt inne. Die Aufsicht nimmt das Obergericht wahr.
LU		x			x	
NE				x		
NW					x	
OW					x	
SG	x					
SH	x					
SO	x					
SZ	x					
TG					x	
TI				x		
UR					x	
VD		x	(x)			
VS		x	(x)	(x)		
ZG					x	
ZH	x					
Bund						Aufsichtsbehörde für Bundesanwaltschaft
Total	9	6	2	5	7	2

3.4 Aufsicht in den Nachbarkantonen

Appenzell A.Rh.

In Appenzell A.Rh. beaufsichtigt der Kantonsrat die Geschäftsführung der Gerichte (Art. 72 Kantonsverfassung vom 30. April 1995, bGS 111.1).

Die Aufsicht des Kantonsrats wird im Wesentlichen durch die parlamentarische Justizkommission wahrgenommen (Art. 11 Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 24. März 2003, bGS 141.2). Sie prüft die Organisation und Geschäftsführung der Gerichte und erstattet dem Kantonsrat einmal jährlich schriftlich Bericht (Art. 11 Abs.2 Geschäftsordnung). Weiter ist sie unter anderem verantwortlich für die Wahlen und die Behandlung von Begnadigungsgesuchen (Art. 11 Abs.3 Geschäftsordnung). Die unmittelbare Aufsicht über die Zivil- und Strafrechtspflege

wird durch das Obergericht wahrgenommen (Art.22 Justizgesetz vom 13. September 2010, bGS 145.31). Gegenüber dem Obergericht besteht keine unmittelbare Aufsicht.

Für die Staatsanwaltschaft ist der Regierungsrat Aufsichtsinstanz, wobei er auf laufende Strafverfahren keinen Einfluss nimmt. Er kann der Staatsanwaltschaft aber die Weisung erteilen, eine Strafverfolgung an die Hand zu nehmen, nicht aber sie zu unterlassen (Art. 41 Justizgesetz).

St. Gallen

Der Kantonsrat beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte (Art.65 Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001, sGS 11.1). Er führt die Oberaufsicht über die Gerichte (Art. 44 Abs. 2 Gerichtsgesetz vom 2. April 1987, sGS 941.1). Die Regierung ist für den gesetzmässigen Bestand der richterlichen Behörden zuständig (Art. 46 Gerichtsgesetz).

Für den Kantonsrat übt die Rechtspflegekommission die Aufsicht über die Strafuntersuchungsbehörden und die Gerichte sowie die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten aus (Art. 14 Geschäftsreglement des Kantonsrats vom 24. Oktober 1979, sGS 131.11). Die Kommission nimmt die zur Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlichen Besuche der Gerichte vor und lässt sich über die gerichtliche Tätigkeit informieren. Diese Befugnis bezieht sich auf alle Gerichte, nicht nur auf das Kantonsgericht.

Das Präsidium des Kreisgerichts führt in seinem Gebiet die Aufsicht über die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsstellen, das Kantonsgericht über die Kreisgerichte sowie die Schlichtungsstelle für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz, das Verwaltungsgericht über die Verwaltungsrekurskommissionen (Art. 43 Gerichtsgesetz). Für das Kantonsgericht selber besteht keine solche unmittelbare Aufsicht.

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die Strafrechtspflege aus (Art.22 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010, sGS 962.1). Die Regierung nimmt nach Art.23 des gleichen Gesetzes die Aufsicht über die gesetzmässige Organisation und den ordnungsgemässen Geschäftsgang der Strafverfolgungsbehörden wahr, wobei Anordnungen oder Weisungen betreffend die Führung einzelner Strafverfahren unzulässig sind.

Thurgau

Nach §37 der Kantonsverfassung vom 16. März 1987 (GS 101) übt der Grosse Rat die oberste Aufsicht im Kanton aus. Er genehmigt jährlich die Rechenschaftsberichte der Gerichte. Die Aufsicht über die Zivilrechts- und Strafrichterbarkeit nimmt das Obergericht wahr, jene über die Verwaltungsrechtspflege ausserhalb der Verwaltung das Verwaltungsgericht (§55 Kantonsverfassung).

Für den Grossen Rat erfüllt die Justizkommission die Aufgabe der parlamentarischen Aufsicht über die Organisation und Geschäftsführung der richterlichen Behörden (Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 22. März 2000, GS 171.1). Die Kommission erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht.

Die allgemeine Verwaltungsaufsicht über die in der Zivil- und Strafrechtspflege tätigen Gerichte und Behörden obliegt grundsätzlich dem zuständigen Departement (§2 Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege vom 17. Juni 2009, ZSRG, GS 271.1). Die unmittelbare Aufsicht über die Gerichte und Schlichtungsbehörden nimmt das Obergericht wahr, jene für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die Schlichtungsbehörden die Bezirksgerichtspräsidien (§15 Abs.5 und §17 Abs.3 ZSRG). Für das Obergericht selber besteht keine unmittelbare Aufsicht in der Art, wie sie das Obergericht gegenüber den unteren Instanzen wahrnimmt.

4. Die Vorlage im Überblick

4.1 Struktur der Vorlage

Die Neuregelung umfasst einerseits die Aufsicht über die Gerichte, andererseits die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und die Jugendanwaltschaft. Entsprechend besteht die Vorlage aus den folgenden drei Gesetzesrevisionen:

- Landgemeindebeschluss zur Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes, mit dem die Aufsicht der Gerichte neu gefasst wird;
- Landgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung, mit welchem die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft im Bereich der justizähnlichen Funktionen geändert wird;
- Landgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung, welcher sich der Aufsicht über die Jugendanwaltschaft widmet.

Im Nachgang zur Revision dieser Gesetze werden auch noch vereinzelt Anpassungen auf der Verordnungsstufe vorzunehmen sein. Betroffen sind die Verordnung über die Anstellung des Bezirksgerichtspräsidenten (GS 173.510) und das Geschäftsreglement des Grossen Rates (GS 171.210). Im Verlauf der weiteren Behandlung des Geschäfts könnten sich auf der Ebene der Verordnungen noch weitere Änderungen ergeben.

4.2 Beibehaltung bisherige Struktur und Schärfung der Zuständigkeiten

Die bisherigen Aufsichtszuständigkeiten sollen im Wesentlichen erhalten bleiben. Auf die Einsetzung eines Justizrats wird verzichtet. Justizräte sind als von der Exekutive, Legislative und Judikative unabhängige Organe zu konzipieren. Die bestehenden Justizräte in anderen Kantonen umfassen in der Regel rund zehn Mitglieder. Sie müssen mit qualifizierten und unabhängigen Fachleuten besetzt werden. In Appenzell I.Rh. ist das Reservoir an solchen Personen begrenzt. Hinzu kommt, dass viele Juristinnen und Juristen im Kanton bereits in richterlichen oder richterähnlichen Funktionen tätig sind, sodass sie nicht als Mitglied eines Justizrats eingesetzt werden können. Dieser Umstand führt letztlich dazu, dass ein Justizrat mehrheitlich oder sogar vollständig mit ausserkantonalen Mitgliedern bestückt werden müsste. Einen so sensiblen Bereich wie die Justizaufsicht sollte man aber nur schon aus Gründen der Legitimation möglichst im Kanton behalten. Direkte Weisungen an Gerichtsbehörden, an die Staatsanwaltschaft und die Ju-

gendanwaltschaft zur Steuerung der Organisation, zur Abwicklung der Fälle und zur Rechtsprechung berühren zentrale Elemente der Justiz. Diese Massnahmen sollen daher nach Möglichkeit einem Organ zugewiesen werden, das innerkantonal eine hohe Legitimation geniesst und bei dem das Bewusstsein für kantonale Folgewirkungen in ausgeprägtem Ausmass vorhanden ist.

Der Grosse Rat wird somit weiterhin die Oberaufsicht über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft innehaben. Die Oberaufsichtsfunktion des Grossen Rates beschränkt sich primär auf die bisherige Rolle als Empfänger eines jährlichen Berichts der Gerichte. In besonderen Situationen kann aber durchaus Bedarf dafür bestehen, dass eine Angelegenheit besprochen wird. Solche Gespräche kann der Grosse Rat über eine seiner Kommissionen führen lassen. Es ist geplant, dass dieser Auftrag als generelle Aufgabe einer bestehenden Kommission übertragen wird, am ehesten der Staatswirtschaftlichen Kommission, die bereits Aufsichtsfunktionen gegenüber der Verwaltung wahrnimmt. Ähnlich wie im Verwaltungsbereich soll die Kommission dem Grossen Rat über die geführten Gespräche und Abklärungen in der Regel pauschal Bericht erstatten.

Die unmittelbare Aufsicht gegen innen soll auch künftig in erster Linie durch die Gerichte selber wahrgenommen werden. Die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident überwacht die Vermittlerinnen und Vermittler und Schlichtungsstellen, die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident das Bezirks- und Jugendgericht. Ebenfalls wie bisher soll die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident eine gewisse Aufsicht über die Rechtspflege als Ganzes wahrnehmen. Die einzelnen mit diesen Aufsichtsbereichen zusammenhängenden Befugnisse sollen aber deutlich klarer benannt und abgegrenzt werden, als dies heute der Fall ist. Zur Wahrnehmung der Aufsichtspflichten kann die Präsidentin oder der Präsident aber neu weitere Mitglieder des Kantonsgerichts beiziehen. Das Gericht kann sogar eine Aufsichtskommission zusammenstellen, die dann unter der Führung der Präsidentin oder des Präsidenten gemeinsam tätig werden kann. Für diese Präzisierungen sind Anpassungen des Gerichtsorganisationsgesetzes nötig.

Hinsichtlich der Staats- und der Jugendanwaltschaft bleibt die Standeskommission das direkte Aufsichtsorgan. Die Aufsichtsbefugnisse sollen näher definiert und klarer gefasst werden. Diese Neufassung orientiert sich eng an der Neuregelung der Aufsicht im Gerichtsbereich. Die Standeskommission soll in Bezug auf die quasirichterliche Tätigkeit der Staats- und Jugendanwältinnen sowie -anwälte die gleichen Befugnisse haben, wie sie die entsprechenden Aufsichtsorgane gegenüber den Gerichten haben.

4.3 Fachkommission

Zur Unterstützung der Standeskommission in der fachlichen Beurteilung der Staats- und der Jugendanwaltschaft soll neu eine Fachkommission eingeführt werden. Im Unterschied zu einem Justizrat soll die Fachkommission nicht ein weiteres, selbständiges Aufsichtsorgan sein. Sie soll lediglich im Auftrag der Standeskommission einzelne Fragen klären oder für Fachinspektionen zur Verfügung stehen. Über ihre Arbeiten ist sie der Standeskommission rechenschafts-

pflichtig. Die Standeskommission bleibt das Aufsichtsorgan gegenüber der Staats- und der Jugendanwaltschaft.

Die Fachkommission wird ausschliesslich auf entsprechenden Auftrag der Standeskommission tätig. Sie hat kein generelles Mandat, die Tätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden ständig zu überwachen. Freilich können die Aufträge der Standeskommission enger oder weiter gefasst werden. So ist ohne weiteres denkbar, dass der Kommission ein Grundauftrag für eine Jahresschlusskontrolle über die Fall erledigung gegeben werden kann. Es können ihr aber auch einfach Einzelaufträge erteilt werden.

Zwar wird die Fachkommission nur im Auftrag der Standeskommission aktiv. Die Standeskommission kann aber ihrerseits durch den Grossen Rat verbindlich beauftragt werden, die Fachkommission mit der Prüfung einer Angelegenheit aus dem parlamentarischen Oberaufsichtsbereich zu betrauen. In diesen Fällen erhält die Standeskommission nach Abschluss der Abklärungen von der Fachkommission einen Bericht. Sie ist ihrerseits verpflichtet, den Grossen Rat über die Abklärungen zu informieren. Sofern aus ermittlungstaktischen Gründen und aus Datenschutzgründen nichts dagegenspricht, kann dies durch Übermittlung des Berichts der Fachkommission, allenfalls in anonymisierter Form, vorgenommen werden. Andernfalls wird in anderer, geeigneter Weise informiert.

Die Fachkommission soll in der Umsetzung ihrer Aufträge frei sein. Sie soll fachlich weitgehend unabhängig agieren können. Um diese Unabhängigkeit zu unterstreichen, soll sie vom Grossen Rat gewählt werden. Damit sie ihre Aufträge effektiv wahrnehmen kann, ist sie mit Fachleuten im Straf- und Strafprozessrecht zu besetzen. Umgekehrt dürfen diese Fachleute nicht in ihrer täglichen Arbeit mit den Innerrhoder Strafverfolgungsbehörden zu tun haben. Anwältinnen und Anwälte, die Mandantinnen und Mandanten in Strafverfahren der Staatsanwaltschaft Appenzell I.Rh. vertreten, können keine Abklärungsaufgaben in der Fachkommission übernehmen. Sie wären nicht in die Kommission wählbar. Diese besondere Konstellation führt dazu, dass der Kreis für die Suche von Kommissionsmitgliedern voraussichtlich über die Kantonsgrenzen hinausreichen wird.

Inhaltlich werden sich die Aufgaben der Fachkommission im Wesentlichen auf die Überprüfung der fachlichen Führung von Straffällen und die Organisation der Strafverfolgung konzentrieren. Die Aufsicht im administrativen und personellen Bereich wird die Standeskommission auch künftig ohne die neue Fachkommission wahrnehmen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass es Überschneidungen gibt. So betrifft die personelle Beurteilung einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts regelmässig nicht nur den administrativen Bereich, sondern auch die Fallführung. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass der Fachkommission auch über die rein fachliche Beurteilung hinaus Aspekte zur Abklärung übertragen werden.

Die direkte Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden bleibt auch nach der Einführung des neuen Fachorgans bei der Standeskommission. Die Fachkommission klärt Fragen ab und erstattet der Standeskommission Bericht. Sie kann der Standeskommission auch Anträge für Massnahmen stellen. Für die Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen, beispielsweise generelle Anweisungen über die Amtsführung oder die Organisation, bleibt aber ausschliesslich die Stan-

deskommission zuständig. Auch gegenüber dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit bleibt die Standeskommission als unmittelbares Aufsichtsorgan verantwortlich. Die Fachkommission wird also nicht direkt dem Grossen Rat Bericht erstatten. Eine Orientierung über gemachte Abklärungen würde also über die Standeskommission laufen.

Die Fachkommission hat gegenüber den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihres Auftrags ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht. Die Mitarbeitenden sind in diesem Bereich im Verhältnis zur Fachkommission vom Amtsgeheimnis entbunden. Sie dürfen und müssen alle Auskünfte geben und Einsicht in die Akten gewähren. Die Fachkommission ihrerseits kann sich in ihrem Bericht an die Standeskommission auf die wesentlichen Punkte und das Ergebnis ihrer Abklärungen beschränken, sodass die funktionale Gewaltentrennung jederzeit gewahrt bleibt.

5. Anmerkungen zu den einzelnen Änderungen

5.1 Gerichtsorganisationsgesetz

Art. 18 b. Ausnahmen

Gemäss heutiger Regelung entscheidet die Präsidentin oder der Präsident im eigenen Zuständigkeits- und Aufsichtsbereich, ob Gerichtsakten herausgegeben oder über Gerichtsverfahren Auskünfte erteilt werden. Die Bestimmung ist mit Bezug auf das Bezirksgericht und das Jugendgericht etwas unklar, weil diese Instanzen zwar einen eigenen Zuständigkeitsbereich haben, aber gleichzeitig auch in den Aufsichtsbereich der Kantonsgerichtspräsidentin oder des Kantonsgerichtspräsidenten fallen. Diese Unklarheit wird eliminiert: Jede Gerichtspräsidentin und jeder Gerichtspräsident soll für sich und die eigene Instanz bestimmen können, welche Akten und welche Informationen herausgegeben werden. Bei den Vermittlerinnen und Vermittlern sowie den Schlichtungsstellen soll das Bezirksgerichtspräsidium als Aufsichtsorgan über die Herausgabe entscheiden.

Art. 20 Zuständigkeit

Die Aufsicht wird neu gefasst. In Art. 20 werden die Zuständigkeiten festgelegt, in Art. 21 wird der Inhalt der Aufsicht näher beschrieben.

Bisher führte die Bezirksgerichtspräsidentin oder der -präsident die Aufsicht über die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsstellen. An dieser Regelung wird festgehalten.

Gemäss heutiger Regelung obliegt der Kantonsgerichtspräsidentin oder dem Kantonsgerichtspräsidenten die Aufsicht über die Rechtspflege im Allgemeinen, insbesondere über das Bezirksgerichtspräsidium und das Jugendgericht. Diese Bestimmung gab in der Praxis bisweilen Anlass zu Auslegungsfragen. Sie soll daher präzisiert werden. Zum einen wird klargestellt, dass die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident gegenüber dem Bezirksgericht und dem Jugendgericht das direkte Aufsichtsorgan ist. Zum anderen wird der heutige Verweis auf die Rechtspflege im Allgemeinen in Art. 20 Abs. 2 konkretisiert: Die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident kann im

Dienste der allgemeinen Rechtspflege generelle Weisungen erlassen. Diese können sich auf organisatorische Fragen, aber auch auf die Fallabwicklung beziehen. Sie dürfen aber nicht einzelfallbezogen erlassen werden, sondern nur als allgemeine Anordnungen. Mit diesem Instrument kann die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident aktiv dazu beitragen, im ganzen Kanton einem einheitlichen Kurs in der Geschäfts- oder Fallführung zum Durchbruch zu verhelfen. Der Weisungsbereich umfasst die gesamte gerichtliche Rechtspflege, also nicht nur das Bezirksgericht, sondern auch die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsstellen. Solche Weisungen gehen allenfalls anderslautenden Anordnungen der unteren Aufsichtsbehörde vor.

Daneben soll die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident die eigentliche Aufsicht über das Bezirksgericht und das Jugendgericht führen. Darunter fallen die Gesamtgerichte, aber auch Kommissionen und die Präsidentinnen und Präsidenten.

Das Kantonsgerichtspräsidium kann zur Wahrnehmung der Aufsicht weitere Mitglieder des Gerichts sowie für administrative Belange und die Beratung die Gerichtsschreiberin oder den Gerichtsschreiber zuziehen. Damit wird ihm die Chance geboten, heikle aufsichtsrechtliche Schritte und Massnahmen in einem kleinen Team anzugehen. Dies entlastet in schwierigen Situationen und trägt zu einer breiteren Abstützung von Entscheiden bei.

Schliesslich wird die Zuständigkeit für Aufsichtsbeschwerden geregelt. Grundsätzlich sind für solche Beschwerden die Aufsichtsorgane zuständig. Im schweizerischen Strafprozessrecht finden sich allerdings bereits Regelungen über das Rechtsmittel bei Rechtsverweigerungen oder -verzögerungen. Diese Bundesregelung geht der kantonalen Zuständigkeit gemäss Art. 20 Abs. 3 selbstverständlich vor.

Art. 21 Weisungen

Es ist unbestritten, dass die eigentliche Rechtsprechung, wie dies auch Art. 25 festhält, weiterhin nicht der Aufsicht unterliegt, sondern darauf nur in Rechtsmittelverfahren eingewirkt werden darf. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass der restliche Bereich der richterlichen oder gerichtlichen Tätigkeit der Aufsicht unterliegt. Es erscheint nicht zeitgemäss, wenn staatliches Handeln abseits jeglicher staatlicher Kontrolle und Überwachung erfolgt. Solche blinden Flecken wären nicht nur für die Öffentlichkeit unbefriedigend, sondern könnten sich mit der Zeit auch negativ auf die gerichtlichen Organe selber auswirken. Eine umfassende Aufsicht stärkt das Vertrauen in das staatliche Handeln und bietet die Möglichkeit, im Falle von Fehlentwicklungen zeit- und zielgerecht einzugreifen.

Die Abgrenzung des der Aufsicht unterstellten Bereichs der Organisation, der Administration und der Geschäftsführung von jenem der eigentlichen Rechtsprechung ist jedoch bisweilen schwierig. Die Klärung ist in der Praxis einzelfallweise vorzunehmen.

Der Bereich der personellen Führung und des persönlichen Umgangs in der ganzen Gerichtsverwaltung lässt sich weitestgehend unabhängig zur eigentlichen Rechtsprechung betrachten und soll daher klarerweise ebenfalls der Aufsicht un-

terstellt sein. Soweit hierbei fallbezogene Belange eine Rolle spielen, kann im Rahmen aufsichtsrechtlicher Einsichtsrechte gegebenenfalls mit Anonymisierungen reagiert werden.

Unter der Geschäftsführung wird die formale Abwicklung von Gerichtsverfahren verstanden. Sie umfasst die allgemeine Behandlung von Fällen ab dem Eingang bis zum Abschluss, also namentlich die Registrierung der Fälle, die Durchführung von Schriftenwechseln, das Anzitieren von Verhandlungen, deren formale Durchführung und den Abschluss mit dem Versand der Entscheide. In diesem Bereich ergeben sich die offenkundigsten Berührungspunkte zwischen dem innerhalb der Aufsicht liegenden und dem ausserhalb davon liegenden Bereich der Rechtsprechung. Auf diesen Punkt geht Abs. 1 lit. b näher ein: Die formale Abwicklung der Verfahren soll der Aufsicht unterstehen, nicht aber die Rechtsanwendung. Geht es also um die Beurteilung, ob Vorladungen allgemein ordnungsgemäss vorgenommen wurden, ist dieser Punkt ohne weiteres der Aufsicht zugänglich. Gleich verhält es sich mit Pendenzenkontrollen und mit Informationen über den Stand der Verjährung in einem Fall. Zu all diesen Bereichen sind im Bedarfsfall Weisungen der Aufsichtsbehörde möglich. Weisungen können in begründeten Fällen auch für eine Priorisierung gewisser Fälle oder Fallkategorien erforderlich und gerechtfertigt sein. Mit all diesen Massnahmen wird der ureigene Gestaltungsbezug der Gerichte, die Rechtsprechung im Einzelfall, nicht verletzt.

Damit sich die Aufsichtsbehörde über die Zweckmässigkeit der Geschäftsführung ein schlüssiges Bild machen kann, müssen ihr alle erforderlichen Auskünfte erteilt werden, und es kann in diesem Zusammenhang angezeigt sein, dass sie direkt in Verfahrensakten Einsicht nimmt. Geht es beispielsweise darum, dass Fälle verjährt sind, können wirksame Gegenmassnahmen oftmals nur dann ergriffen oder bewilligt werden, wenn anhand von Einzelfällen den tieferen Ursachen nachgegangen werden kann. Zur Wahrung von Persönlichkeitsrechten kann bei Bedarf eine Anonymisierung vorgenommen werden.

Eine Einsichtnahme in laufende Verfahren ist im Rahmen der Aufsicht grundsätzlich nicht möglich. Diese Form der Einsichtnahme ist den Rechtsmittelverfahren vorbehalten. Im Falle von ordentlichen Rechtsmitteln müssen die Vorakten der Rechtsmittelinstanz zur Verfügung gestellt werden, die selbstverständlich ein vollständiges Einsichtsrecht genießt. In Ausnahmefällen kann dies auch für die Aufsichtsbeschwerde gelten. Zwar handelt es sich dabei normalerweise nicht um ein ordentliches Rechtsmittel, und die Vorakten müssen auch nicht standardmässig übermittelt werden. In Einzelfällen kann sich aber die Situation ergeben, dass eine aufsichtsrechtlich gestellte Frage nur beantwortet werden kann, wenn Einsicht in die Vorakten genommen werden kann. Dies muss im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden möglich sein, allenfalls unter Vornahme von Anonymisierungen.

Wie bisher müssen die unteren Gerichte der Kantonsgerichtspräsidentin oder dem Kantonsgerichtspräsidenten jährlich Bericht erstatten, die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsstellen gegenüber dem Bezirksgerichtspräsidium. Daraus wird dann auch der Bericht der Kantonsgerichtspräsidentin oder des Kantonsgerichtspräsidenten an den Grossen Rat und die Öffentlichkeit zusammengestellt.

Gemäss der heutigen Regelung zur Berichterstattung an das Kantonsgerichtspräsidium gilt ein Fall in der Statistik als abgeschlossen, wenn der Endentscheid versandt ist. Dabei handelt es sich um ein Detail, das nicht im Gesetz geregelt werden sollte. Die konkrete Handhabe der Fallbehandlung in der Statistik kann ohne weiteres unmittelbar vom Kantonsgerichtspräsidium angeordnet werden. Es verfügt in diesem Bereich über ein Weisungsrecht.

Art. 22 Oberaufsicht des Grossen Rates

Die Oberaufsicht über alle Behörden im Kanton, darunter auch die Gerichte, obliegt nach Art. 29 Abs. 1 KV dem Grossen Rat. Diese Zuständigkeitsordnung wird in Art. 22 GOG wiederholt. Die Oberaufsicht des Grossen Rates als Gesamtgremium soll sich im Wesentlichen auf die Entgegennahme und die Diskussion von Berichten beschränken.

In besonderen Fällen kann sich aber ein Klärungsbedarf zu bestimmten Fragen oder Vorkommnissen ergeben. Es gehört zur Oberaufsicht, dass solche Belange im Rahmen von Gesprächen geklärt werden können. Mit solchen Gesprächen soll eine Kommission des Grossen Rates in genereller Weise beauftragt werden. Am ehesten dürfte dafür die Staatswirtschaftliche Kommission in Betracht fallen, die bereits gegenüber der Verwaltung und der Standeskommission Aufsichtsbefugnisse innehat.

Der Anspruch auf Gespräche und Klärungen richtet sich an das Kantonsgerichtspräsidium. Offene Fragen sind mit diesem zu besprechen, auch wenn sie ein unteres Gericht betreffen. Besteht gegenüber einer unteren Instanz ein tatsächlicher Abklärungs- oder Handlungsbedarf, ist hierfür die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident als unmittelbares Aufsichtsorgan zuständig.

Zu beachten ist, dass die Aufsichtsbefugnisse der parlamentarischen Kommission nicht gleich weit reichen wie die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse der Gerichte gegenüber unteren Instanzen. So besteht namentlich kein Einsichts- oder Weisungsrecht. Die für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendigen Auskünfte sind der Kommission aber zu erteilen, erforderlichenfalls unter Vornahme von Anonymisierungen.

Die Kommission erstattet dem Grossen Rat unter Wahrung des Amtsgeheimnisses Bericht, wie dies auch im Bereich der Verwaltung gemacht wird.

Art. 30 Weitere Vertretungen und Verbeiständungen

Die heutige Marginalie zu Art. 30 ist sprachlich nicht ganz geglückt. Sie wird entsprechend dem Regelungsinhalt angepasst. Es handelt sich lediglich um eine formale Anpassung.

5.2 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung

Art. 6 Staatsanwaltschaft

Gemäss langjähriger Praxis behandeln Untersuchungsbeamtinnen und Untersuchungsbeamte der Staatsanwaltschaft Routinefälle mit hoher Eigenständigkeit.

Sie führen auf Anordnung der Staatsanwältin oder des Staatsanwalts Einvernahmen durch und erheben erforderlichenfalls Beweise. Unter ihrer oder seiner Aufsicht erlassen sie schliesslich auch die Strafbefehle, mit denen das fragliche Verfahren abgeschlossen wird.

Das Bundesgericht hat nun aber in einem jüngeren Entscheid festgehalten, dass Untersuchungsbeamtinnen und -beamte Strafbefehle nur noch dann selbst unterzeichnen dürfen, wenn ihnen diese Kompetenz in einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage übertragen ist. In der heutigen Fassung von Art.6 Abs.2 EG StPO wird nur festgehalten, dass die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt Untersuchungsbeamtinnen und -beamte mit Einvernahmen und Beweiserhebungen beauftragen kann. Vom Abschluss der Strafverfahren durch Strafbefehle ist dagegen nicht die Rede. Art.6 Abs.2 EG StPO bildet daher im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine genügende Grundlage für den Erlass und die selbständige Unterzeichnung von Strafbefehlen durch die Untersuchungsbeamtinnen und -beamten. Die Regelung ist entsprechend zu ergänzen.

Art.7 Standeskommission

Die Standeskommission ist schon heute für die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft zuständig. Sie muss sich aber der Einwirkung auf die Gestaltung hängiger Verfahren enthalten. Im Kern geht es hierbei um die gleiche Konstellation wie bei der Aufsicht über die Gerichte: Die rechtliche Beurteilung von Verfahren soll frei von politischer Einflussnahme vorstattengehen. Gleichzeitig besteht aber der rechtsstaatliche Anspruch, dass auch für den Bereich der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit eine effektive Aufsicht wahrgenommen wird.

Es wird daher vorgeschlagen, den gleichen Aufsichtsbereich, wie er für die Gerichte vorgesehen ist, auch auf die Staatsanwaltschaft anzuwenden. Die Hauptmittel der Aufsicht sind einerseits die Einsichtnahme in Akten und das Sammeln von Auskünften, andererseits das Erstellen von Aufsichtsberichten und nötigenfalls die Anordnung von Weisungen. Zur Gewährleistung einer effektiven Aufsicht werden daher die wichtigsten Elemente im Gesetz selber ausdrücklich genannt.

Auch im Verhältnis zu den Strafverfolgungsbehörden soll grundsätzlich eine Einsichtnahme in laufende Verfahren nicht möglich sein. Lassen sich indessen Aufsichtsbeschwerden nicht anders beurteilen, kann eine Einsichtnahme, unter Beachtung des Anspruchs Betroffener auf Anonymität, gerechtfertigt sein. Als wichtige Einschränkung gilt, dass auf solche Beschwerden nur eingetreten werden darf, wenn die entsprechende Rüge nicht in einem ordentlichen Rechtsmittel geltend gemacht werden kann (Art.55 Abs.2 Verwaltungsverfahrensgesetz, VerwVG, GS 172.600). In solchen Fällen obliegt es der Rechtsmittelinstanz, die Sachlage abzuklären und allenfalls Einsicht in die Akten zu nehmen. Die Standeskommission darf auf eine solche Beschwerde nicht eintreten und demgemäss auch keine Akten einsehen. Ist indessen eine ordentliche Anfechtung nicht möglich, beispielsweise wenn sich eine beteiligte Person, die nicht Adressat einer Verfügung sein wird, unangemessen behandelt fühlt, würde die Standeskommission auf Rüge hin die Sache abklären. In seltenen Konstellationen kann es diesfalls notwendig werden, dass Einsicht in ein Aktenstück genommen wird.

Art. 7a Fachkommission

Für fachliche Abklärungen wird eine Fachkommission eingeführt. Die Kommission wird durch den Grossen Rat bestellt. Sie soll der Standeskommission für fachliche Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden dienen.

Die Kommission wird im Auftrag der Standeskommission tätig. Sie berichtet auch gegenüber der Standeskommission über die getätigten Abklärungen. Die Standeskommission bleibt das direkte Aufsichtsorgan über die Strafverfolgungsbehörden. Sie führt die Aufsicht im organisatorischen, administrativen und personellen Bereich nach wie vor selbständig und bleibt zuständig für sämtliche aufsichtsrechtliche Massnahmen.

Mit der Einführung der Fachkommission kann einerseits eine enge fachliche Kontrolle gewährleistet werden, andererseits bleibt für die quasirichterliche Tätigkeit der Staatsanwaltschaften die erforderliche Distanz zur Standeskommission gewahrt.

Der Grosse Rat kann die Standeskommission verbindlich beauftragen, die Fachkommission mit einer bestimmten Abklärung zu betrauen. Für einen solchen Auftrag reicht im Grossen Rat die einfache Mehrheit. Die Berichterstattung der Fachkommission über die Abklärung wird auch in diesen Fällen gegenüber der Standeskommission als Auftraggeberin vorgenommen. Die Standeskommission wird dann ihrerseits dem Grossen Rat in geeigneter Weise Bericht erstatten. Soweit dem keine öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, kann die Berichterstattung an den Grossen Rat durch die blosser Weiterleitung des Berichts der Fachkommission erfolgen, allenfalls in anonymisierter Weise. Andernfalls ist der Grosse Rat in einer anderen, geeigneten Weise zu informieren.

5.3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Art. 5 Standeskommission

In diesem Gesetz ist die gleiche Präzisierung vorzunehmen wie im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung für die Staatsanwaltschaft.

Art. 5a Fachkommission

Die für den Erwachsenenstrafbereich eingesetzte Fachkommission soll der Standeskommission auch im Jugendstrafbereich als Abklärungsorgan dienen. Auch in diesem Bereich wird die Kommission nur auf ausdrücklichen Auftrag hin tätig. Im Abklärungsfall hat die Kommission gegenüber der Jugendanwaltschaft ebenfalls ein umfassendes Einsichts- und Auskunftsrecht. Die Kommission erstattet der Standeskommission über ihre Abklärungen Bericht. Die direkte Aufsichtsbehörde bleibt die Standeskommission. Sie ist allein zuständig für die Anordnung allfälliger Massnahmen.

Wie im Erwachsenenstrafbereich kann der Grosse Rat die Standeskommission beauftragen, die Fachkommission für eine bestimmte Abklärung einzusetzen. Die Berichterstattung zurück an den Grossen Rat wird in gleicher Weise vorgenommen wie bei Abklärungen in der Staatsanwaltschaft.

6. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 beraten.

Anlässlich der ersten Lesung wurde der Antrag gestellt, dass für die Aufsicht über die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaften ein Justizrat eingesetzt werden soll. Mit einem unabhängigen Aufsichtsgremium könne mehr abgeklärt und bei Mängeln besser eingegriffen werden. Dem wurde entgegengehalten, dass ein solches Gremium weitgehend durch ausserkantonale Fachleute zu besetzen wäre, weil diese im Kanton nicht oder kaum zu finden sind. Dies gilt für einen kleinen Kanton noch weit mehr als für einen grossen. Während in grossen Kantonen mit einer Vielzahl an Staatsanwaltschaften die Wahl einer erfahrenen Staatsanwältin oder eines erfahrenen Staatsanwalts in den Justizrat durchaus sinnvoll sein kann, weil sich das Problem der Befangenheit nur in wenigen Fällen stellt, wäre im Fall des Kantons Appenzell I.Rh. die leitende Staatsanwältin oder der leitende Staatsanwalt bei allen Straffällen und bei allen Abklärungen in der Staatsanwaltschaft im Ausstand.

Auch strukturelle Gründe sprechen gegen einen Justizrat. Ein solches Gremium müsste wahrscheinlich vom Grossen Rat eingesetzt werden, hätte dann aber die Aufgabe, vom Volk gewählte Richterinnen und Richter zu beaufsichtigen. Das Gremium würde somit gegenüber den Beaufsichtigten legitimatorische Nachteile aufweisen, die sich in der Wahrnehmung der Aufsicht hemmend auswirken könnten.

In der zweiten Lesung wurde aus dem Grossen Rat der Antrag gestellt, die Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes zurückzustellen und nur die Revisionen der beiden Einführungsgesetze zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung an die Landsgemeinde zu überweisen. Hinsichtlich der Aufsicht über die Gerichte müsse die Sachlage nochmals abgeklärt werden. Ein konkreter Antrag, was im Falle einer Rückweisung gemacht werden muss, wurde nicht gestellt. In der Debatte wurde angemerkt, dass mit der vorgeschlagenen Neufassung des Gerichtsorganisationsgesetzes Ergänzungen und Präzisierungen der heutigen Regelung vorgenommen werden. Die Aufsicht werde besser geregelt und könne damit griffiger gehandhabt werden. Wenn dann in einigen Jahren erneut ein Änderungsbedarf auszumachen sei, könne man das System dann wieder überprüfen. Man solle daher darauf verzichten, die Vorlage zu verschieben und damit zu riskieren, dass allenfalls noch lange die heutige, im Vergleich zur Vorlage schlechtere Lösung bestehen bleibt.

Der Grosse Rat lehnte beide Rückweisungsanträge klar ab.

In der Schlussabstimmung wurde der Landsgemeindebeschluss zur Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) mit 38 Ja-Stimmen gegen 6 Nein-Stimmen, bei 4 Enthaltungen, angenommen. Dem Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) stimmten 47 Grossrätinnen und Grossräte zu, eine Person enthielt sich der Stimme, Nein-Stimmen ergaben sich keine. Der Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO) wurde mit 48 Ja-Stimmen einstimmig gutgeheissen. Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde die Annahme der Neufassung der Justizaufsicht.

Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)

Art. 18 b. Ausnahmen

¹Der Präsident entscheidet in dessen Zuständigkeits- und Aufsichtsbereich, ob Gerichtsakten herauszugeben oder über Gerichtsverfahren Auskünfte zu erteilen sind.

²Vorbehalten bleibt eine allgemeine Regelung der Ausnahmen vom Amtsgeheimnis durch Reglement oder Weisung.

Art. 20 Zuständigkeit

¹Die Aufsicht obliegt:

- a) dem Bezirksgerichtspräsidenten über die Vermittler und die Schlichtungsstellen;
- b) dem Kantonsgerichtspräsidenten über die Rechtspflege im Allgemeinen, insbesondere über den Bezirksgerichtspräsidenten, das Bezirksgericht und das Jugendgericht.

²Das Bezirksgericht und das Jugendgericht erstatten dem Kantonsgerichtspräsidenten jährlich Statistiken über ihre Amtstätigkeit. Ein Fall gilt in der Statistik als erledigt, wenn der Endentscheid versandt ist.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG)

Art. 18 b. Ausnahmen

¹Über die Herausgabe von Gerichtsakten oder die Erteilung von Auskünften über Gerichtsverfahren entscheidet:

- a) der Gerichtspräsident für sein Gericht;
- b) der Bezirksgerichtspräsident bei Vermittlern und Schlichtungsstellen.

Art. 20 Zuständigkeit

¹Die Aufsicht obliegt:

- a) dem Kantonsgerichtspräsidenten über das Bezirksgericht und das Jugendgericht;
- b) dem Bezirksgerichtspräsidenten über die Vermittler und die Schlichtungsstellen.

²Der Kantonsgerichtspräsident kann zudem zur Gewährleistung einer zielgerichteten und gleichförmigen Rechtspflege allgemeine Weisungen erlassen, die auch in den Aufsichtsbereich des Bezirksgerichtspräsidenten reichen können und dessen Weisungen vorgehen.

³Der Kantonsgerichtspräsident kann zur Wahrnehmung der Aufsicht weitere Mitglieder des Kantonsgerichts beiziehen.

⁴Der Kantons- und der Bezirksgerichtspräsident sind unter Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelungen in ihrem Aufsichtsbereich für Aufsichtsbeschwerden zuständig.

Bisherige Fassung

Art. 21 Weisungen

¹Die Aufsichtsbehörde kann Weisungen über die Geschäftsführung erteilen.

Art. 22 Oberaufsicht des Grossen Rates

¹Die Gerichte unterstehen der Oberaufsicht des Grossen Rates.

²Der Kantonsgerichtspräsident erstattet dem Grossen Rat jährlich Bericht über die Amtsführung der Gerichte.

Art. 30 Bevollmächtigte Regel

¹Soweit das Gesetz es nicht ausdrücklich ausschliesst, kann eine Partei die Prozessführung oder Verbeiständung vor den Gerichten Personen, die mit ihr verheiratet sind, in eingetragener Partnerschaft leben oder eine faktische Lebensgemeinschaft führen, ihren Verwandten und Verschwägerten in gerader Linie oder bis zum zweiten Grade in der Seitenlinie übertragen.

²Die Handlungen und Unterlassungen des Bevollmächtigten sind für den Vollmachtgeber ebenso verbindlich, wie wenn sie von ihm selbst ausgegangen wären.

Art. 21 Weisungen

¹Die Aufsicht umfasst:

- a) die organisatorischen, administrativen und personellen Belange;
- b) die Abwicklung der Fälle (Geschäftsführung), ausgenommen die Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall;
- c) die Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden, soweit die Rüge nicht mit einem anderen Rechtsmittel geltend gemacht werden kann oder konnte.

²Die Aufsichtsbehörde hat zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe ein Einsichts- und Auskunftsrecht, und sie kann Weisungen erteilen. In Verfahrensakten kann sie nur Einsicht nehmen, wenn dies für die Beurteilung einer Aufsichtsbeschwerde erforderlich ist oder das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

³Jährlich erstatten über ihre Amtstätigkeit mit Statistiken Bericht:

- a) das Bezirksgericht und das Jugendgericht dem Kantonsgerichtspräsidenten;
- b) die Vermittler und die Schlichtungsstellen dem Bezirksgerichtspräsidenten.

Art. 22 Oberaufsicht des Grossen Rates

¹Der Grosse Rat hat die Oberaufsicht über die Gerichte.

²Er nimmt jährlich den Bericht des Kantonsgerichtspräsidenten über die Amtsführung der Gerichte entgegen; er kann für die Berichterstattung Weisungen erteilen.

³Der Grosse Rat kann eine Kommission bezeichnen, die bei Bedarf Gespräche mit dem Kantonsgerichtspräsidenten führt. Die Kommission erstattet dem Grossen Rat in angemessener Weise Bericht.

Art. 30 Weitere Vertretungen und Verbeistandungen

Der Grosse Rat legt das Inkrafttreten dieses Beschlusses fest.

**Einführungsgesetz zur
Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO)**

Art. 6 Staatsanwaltschaft

¹Der Staatsanwalt leitet das Vorverfahren, führt die Untersuchung durch und erhebt Anklage und vertritt diese gegebenenfalls (Art. 12 lit.b StPO).

²Er kann Untersuchungsbeamte mit Einvernahmen und Beweiserhebungen beauftragen (Art. 142 Abs. 1 und Art. 311 Abs. 1 StPO) sowie die Einvernahmen von Zeugen an Angehörige der Kantonspolizei delegieren (Art. 142 Abs. 2 StPO).

³Der Staatsanwalt ist ferner zuständig für die interkantonale und die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Art. 7 Standeskommission

¹Die Standeskommission wählt den Staatsanwalt und dessen Stellvertreter in der erforderlichen Anzahl (Art. 14 Abs. 2 StPO).

²Sie ist Aufsichtsinstanz über die Strafverfolgungsbehörden, enthält sich aber Einwirkungen auf die Gestaltung hängiger Verfahren.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO)

Art. 6 Staatsanwaltschaft

²Er kann Untersuchungsbeamte mit Einvernahmen (Art. 142 Abs. 1 StPO), Beweiserhebungen (Art. 311 Abs. 1 StPO) und dem Erlass von Strafbefehlen beauftragen sowie die Einvernahmen von Zeugen an Angehörige der Kantonspolizei delegieren (Art. 142 Abs. 2 StPO).

Art. 7 Standeskommission

²Sie führt die Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden. Diese umfasst:

- a) die organisatorischen, administrativen und personellen Belange;
- b) die Abwicklung der Fälle (Geschäftsführung), ausgenommen die Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall;
- c) die Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden, soweit die eidgenössischen Strafprozessvorschriften keine andere Zuständigkeit vorsehen.

³Sie hat zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe ein Einsichts- und Auskunftsrecht, und sie kann Weisungen erteilen. In Verfahrensakten kann sie nur Einsicht nehmen, wenn dies für die Beurteilung einer Aufsichtsbeschwerde erforderlich ist oder das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

Bisherige Fassung

Bisher kein Art. 7a

Art. 7a Fachkommission

¹Der Grosse Rat wählt eine unabhängige Fachkommission, bestehend aus drei Mitgliedern mit Fachkenntnissen im Straf- und Strafprozessrecht.

²Die Kommission führt im Auftrag der Standeskommission fachliche Abklärungen bei den Strafverfolgungsbehörden durch. Der Grosse Rat kann die Standeskommission zur Erteilung solcher Aufträge verpflichten; die Standeskommission berichtet in diesem Fall dem Grossen Rat über die Ergebnisse in geeigneter Form, beispielsweise mittels einer anonymisierten Fassung des Berichts der Fachkommission.

³Für die Erfüllung dieser Aufträge steht der Kommission gegenüber den Strafverfolgungsbehörden ein Auskunftsrecht und ein Einsichtsrecht in die Akten zu.

⁴Die Kommission erstattet der Standeskommission jährlich Bericht und kann Anträge stellen. Für aufsichtsrechtliche Massnahmen bleibt die Standeskommission zuständig.

Der Grosse Rat legt das Inkrafttreten dieses Beschlusses fest.

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO)

Art. 5 Standeskommission

¹Die Standeskommission wählt den Jugendanwalt und dessen Stellvertreter in der erforderlichen Anzahl.

²Sie bestellt auf Antrag des Jugendanwaltes einen amtlichen Verteidiger (Art. 25 Abs. 1 JStPO).

³Sie ist Aufsichtsinstanz über die Strafverfolgungsbehörden, enthält sich aber Einwirkungen auf die Gestaltung hängiger Verfahren.

Bisher kein Art. 5a

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO)

Art. 5 Standeskommission

³Sie führt die Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden. Diese umfasst:

- a) die organisatorischen, administrativen und personellen Belange;
- b) die Abwicklung der Fälle (Geschäftsführung), ausgenommen die Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall;
- c) die Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden, soweit die eidgenössischen Strafprozessvorschriften keine andere Zuständigkeit vorsehen.

⁴Sie hat zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe ein Einsichts- und Auskunftsrecht, und sie kann Weisungen erteilen. In Verfahrensakten kann sie nur Einsicht nehmen, wenn dies für die Beurteilung einer Aufsichtsbeschwerde erforderlich ist oder das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist.

Art. 5a Fachkommission

¹Die für die Strafverfolgungsbehörden im Erwachsenenstrafbereich bestehende Fachkommission nimmt die gleichen Aufgaben mit den gleichen Rechten und Pflichten auch gegenüber den Strafbehörden im Jugendstrafbereich wahr.

²Die Kommission erstattet der Standeskommission jährlich Bericht und kann Anträge stellen. Für aufsichtsrechtliche Massnahmen bleibt die Standeskommission zuständig.

³Hat die Fachkommission einen Abklärungsauftrag ausgeführt, zu welchem die Standeskommission durch den Grossen Rat verpflichtet wurde, erstattet die Standeskommission dem Grossen Rat über die Ergebnisse in geeigneter Form Bericht, beispielsweise mittels einer anonymisierten Fassung des Berichts der Fachkommission.

Der Grosse Rat legt das Inkrafttreten dieses Beschlusses fest.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO)

Kern dieser Vorlage bildet die Neuregelung der gerichtlichen Zuständigkeit für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung. Es wird vorgeschlagen, von der bundesrechtlichen Kompetenz Gebrauch zu machen, dass für solche Streitigkeiten eine einzige kantonale Instanz als zuständig erklärt werden kann. Im Kanton soll dies das Verwaltungsgericht sein, das bereits für die Beurteilung von Ansprüchen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zuständig ist. Damit lässt sich im gesamten Bereich der Krankenpflegeversicherungen eine möglichst einheitliche und aufeinander abgestimmte Rechtsprechung gewährleisten.

Diese Neuregelung der Zuständigkeit für Zusatzversicherungen führt zu einzelnen weiteren formalen Anpassungen im Gesetz. So sind namentlich die Marginalien der vorangehenden Bestimmungen neu zu fassen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO).

1. Ausgangslage

Nach Art. 5 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) müssen die Kantone für verschiedene Streitigkeiten ein Gericht bezeichnen, das als einzige kantonale Instanz urteilt. Inhaltlich geht es um Streitigkeiten zu einzelnen Sachgebieten, beispielsweise das geistige Eigentum, das Kartellrecht, den Gebrauch einer Firma, den unlauteren Wettbewerb oder den Gebrauch von Wappen. Sodann können die Kantone nach Art. 7 ZPO ein Gericht bezeichnen, das als einzige kantonale Instanz für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung zuständig ist. Beträgt der Streitwert in einer vermögensrechtlichen Angelegenheit mindestens Fr. 100'000.--, kann die klagende Partei mit Zustimmung der beklagten Partei direkt an das obere Gericht gelangen (Art. 8 ZPO).

Im kantonalen Recht findet sich zu diesem Bereich lediglich ein relativ pauschaler Verweis in Art. 9 Ziff. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 25. April 2010 (EG ZPO, GS 270.000). Neu wird vorgeschlagen, die Zuständigkeit für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung separat zu regeln und die Regelung in Art. 9 Ziff. 1 EG ZPO hinsichtlich der einzigen kantonalen Zuständigkeit und der Zuständigkeit als oberes Gericht etwas präziser zu fassen.

Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit sollen zudem die Marginalien der Bestimmungen über die Gerichtsbehörden geändert und mit einer Aufzählung in Buchstabenform ergänzt werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 4 bis 9

Im Zuge der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 9 ist die dortige Marginalie zu ändern. Dies hat Auswirkungen auf die Randtitelsystematik bei den vorangehenden Regelungen über die Aufgabenverteilung unter den Gerichten (Art. 4 bis 9). Die Systematik wird verbessert, indem die Marginalien mit kurzen Untertiteln versehen werden.

Art. 9

Die Bestimmung wird durch einen zweiten Absatz ergänzt. Darin wird dem Verwaltungsgericht die Zuständigkeit übertragen, über Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) zu entscheiden. Dazu gehören etwa Zusatzversicherungen, welche die Mehrkosten des Aufenthalts auf der privaten Abteilung von Spitälern abdecken, aber auch Taggeldversicherungen zur Ausgleichung von Lohnausfällen wegen Krankheit.

Solche Streitigkeiten basieren auf Zusatzversicherungen, das heisst auf einem Vertrag nach dem Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 (VVG, SR 221.229.1). Sie sind also privatrechtlicher Natur. Die Streitigkeiten müssten daher grundsätzlich vor den ordentlichen Zivilprozessbehörden ausgefochten werden (Art. 1 lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, ZPO, SR 272), das heisst auf kantonaler Ebene vor Vermittler, Bezirksgericht und Kantonsgericht. Indessen erlaubt es Art. 7 ZPO den Kantonen, für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung ein Gericht zu bezeichnen, das als einzige Instanz zuständig ist. Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden.

Wenn Ansprüche aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und aus einer Zusatzversicherung, denen der gleiche Sachverhalt zugrunde liegt, durch dieselbe Instanz beurteilt werden, können widersprüchliche Urteile vermieden werden. Zudem ist das Verwaltungsgericht bereits das Sozialversicherungsgericht des Kantons (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 25. April 2010, VerwGG, GS 173.400) und daher mit der Materie vertraut. Durch die Änderung wird schliesslich eine kantonale Gerichtsinstanz eingespart werden, und ein vorgängiges Schlichtungsverfahren entfällt (BGE 138 III 558, E. 4).

3. Behandlung im Grossen Rat

Das Geschäft wurde an der Session vom 22. Oktober 2018 beraten. Der Grosse Rat hat die Vorlage einhellig begrüsst. Entsprechend hat er den Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO) mit 48 Ja-Stimmen einstimmig zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO)

Art. 4 Bezirksgerichtspräsident

¹Der Bezirksgerichtspräsident entscheidet erstinstanzlich:

1. im summarischen Verfahren (Art. 248 ff. und Art. 335 ff. ZPO);
2. im vereinfachten Verfahren (Art. 243 ff. ZPO) in folgenden Fällen:
 - a) Art. 243 Abs. 1 ZPO, soweit die Streitigkeit ein Arbeitsverhältnis betrifft;
 - b) Art. 243 Abs. 2 lit. b und c ZPO;
3. bei Scheidungen auf gemeinsames Begehren.

Art. 5 Bezirksgerichtliche Kommission

¹Die bezirksgerichtliche Kommission in Zivilsachen entscheidet erstinstanzlich im vereinfachten Verfahren (Art. 243 ff. ZPO), soweit nicht der Bezirksgerichtspräsident zuständig ist.

Art. 6 Bezirksgericht

¹Das Bezirksgericht entscheidet als erstinstanzliches Gericht im ordentlichen Verfahren (Art. 219 ff. ZPO), soweit die kantonale Gesetzgebung keine Ausnahmen vorsieht.

Art. 7 Kantonsgerichtspräsident

¹Der Kantonsgerichtspräsident ist:

1. zuständig für summarische Verfahren vor Kantonsgericht (Art. 248 lit. a-d ZPO);
2. Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide des Bezirksgerichtspräsidenten und der Schlichtungsbehörden (Art. 308 ff. ZPO und Art. 319 ff. ZPO);
3. einzige Instanz am Sitz des Schiedsgerichts (Art. 356 Abs. 2 ZPO);
4. Zentralbehörde für die internationale Rechtshilfe in Zivilsachen.

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes
zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO)**

Art. 4 Bezirksgericht a) Präsident

Art. 5 b) Kommission

Art. 6 c) Gesamtgericht

Art. 7 Kantonsgericht a) Präsident

Bisherige Fassung

Art. 8 Kantonsgesicht (Kommission für allgemeine Beschwerden)

¹Die Kommission für allgemeine Beschwerden ist:

1. einzige kantonale Instanz über Beschwerden im Sinne von Art. 10 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB);
2. Rechtsmittelinstanz gegen erstinstanzliche Verfügungen des Kantonsgerichtspräsidenten (Art. 319 ZPO);
3. Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der bezirksgerichtlichen Kommissionen (Art. 308 ff. und Art. 319 ff. ZPO).

Art. 9 Kantonsgesicht (Abteilung Zivil- und Strafgericht)

¹Das Kantonsgesicht (Abteilung Zivil- und Strafgericht) ist:

1. einzige kantonale Instanz bzw. oberes Gericht (Art. 5 ff. ZPO);
2. Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide des Bezirksgerichtes (Art. 308 ff. ZPO und Art. 319 ff. ZPO);
3. oberes Gericht am Sitz des Schiedsgerichtes (Art. 356 Abs. 1 ZPO).

Art. 8 b) Kommission für allgemeine Beschwerden

Art. 9 c) Abteilungen

¹Das Kantonsgericht, Abteilung Zivil- und Strafgericht, ist:

1. einzige kantonale Instanz (Art. 5 ZPO) bzw. oberes Gericht (Art. 8 ZPO);

²Das Kantonsgericht, Abteilung Verwaltungsgericht, ist einzige kantonale Instanz für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung (Art. 7 ZPO).

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 2019 in Kraft.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG)

Gegen Verfügungen eines Betreibungs- oder Konkursamts, gegen die nicht ein Klagerecht beim Gericht besteht, kann bei der Aufsichtsbehörde wegen Gesetzesverletzungen oder Unangemessenheit Beschwerde geführt werden. In der bisherigen Praxis wurden diese Verfahren nach den Regeln des Verwaltungsgerichtsgesetzes abgewickelt. Um in dieser Frage klare Verhältnisse zu schaffen, wird dieses Vorgehen im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) ausdrücklich so festgelegt.

Sodann werden am Gesetz einzelne weitere, eher formale Nachführungen und Anpassungen vorgenommen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG).

1. Ausgangslage

Ausgelöst wurde die vorliegende Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 28. April 1996 (EG SchKG, GS 280.100) durch eine Zuständigkeitsfrage. Es soll näher geregelt werden, welches Verfahrensrecht bei Beschwerden nach Art. 17 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG, SR 281.1) anzuwenden ist. Die Gelegenheit der Gesetzesrevision wird genutzt, um weitere, überwiegend formelle Anpassungen vorzunehmen und einzelne Zuständigkeitsfragen zu klären.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

*Art. 3 **Betreibungsbeamter und Stellvertreter***

Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947 (SR 282.11) haben die Kantone für solche Betreibungen die zuständige Stelle zu bezeichnen. Für diese sehr seltenen Fälle, in denen separates Verfahrensrecht anzuwenden ist, erscheint die Bezeichnung einer einzigen kantonalen Behörde in einem neuen Art. 3 Abs. 2 als sachgerecht. Betreibungen gegen den Kanton selber unterliegen nicht diesem Bundesgesetz, sondern dem SchKG (vgl. Art. 30 SchKG).

*Art. 3a **Ausserordentliche Stellvertretung***

Stehen die zuständigen Personen eines Betreibungsamts nicht zur Verfügung, sei es, weil die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte und die Stellvertre-

tung während längerer Zeit krankheits- oder ferienbedingt abwesend sind, sei es, weil ein Ausstandsgrund vorliegt, soll die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte des jeweils anderen Betreibungskreises die entsprechenden Handlungen durchführen können. Dies liegt im Interesse eines effizienten Vollzugs und dient den rechtssuchenden Personen. Sind alle Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten sowie Stellvertreterinnen und Stellvertreter des Kantons verhindert oder im Ausstand, wählt die Standeskommission eine ausserordentliche Stellvertretung.

Art. 4 Depositenanstalt

Die Firma der Appenzell-Innerrhodischen Kantonalbank wurde 1999 in Appenzeller Kantonalbank geändert und so im Handelsregister eingetragen. Diese Änderung ist auch im EG SchKG nachzuführen.

Art. 5a Einstellung Liquidation mangels Aktiven

Wenn im Fall einer ausgeschlagenen Erbschaft keine Abtretung zustandekommt, oder wenn bei einer konkursiten juristischen Person keine Pfandgläubigerin oder kein Pfandgläubiger innert Frist die Verwertung ihres oder seines Pfands fordert, werden die verbleibenden Aktiven durch das Konkursamt auf den Staat übertragen, und zwar mit den darauf haftenden Lasten, aber ohne Übernahme der persönlichen Schulden. In besonderen Fällen hat der Kanton aber kein Interesse an einer solchen Übernahme. Für die Abgabe der Erklärung zur Ablehnung einer solchen Erbschaft soll das Finanzdepartement zuständig sein.

Art. 7 Rechtsöffnungstitel

Mit Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung am 1. Januar 2011 und der gleichzeitigen Änderung des SchKG wurde ein einheitlicher Vollstreckungsraum für die ganze Schweiz geschaffen. Art. 80 Abs. 2 Ziff. 3 SchKG, auf den Art. 7 EG SchKG Bezug nimmt, wurde gestrichen. Seither berechtigt jede vollstreckbare Verfügung einer schweizerischen Verwaltungsbehörde zur definitiven Rechtsöffnung (Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG). Es spielt keine Rolle, ob die Verfügung von einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörde erlassen wurde. Ebenso wenig ist entscheidend, ob die Verfügung auf Bundesrecht, kantonalem oder kommunalem Recht basiert. Selbst Verfügungen von privaten Organisationen, wie beispielsweise Krankenkassen oder gewisse Ausgleichskassen, fallen unter den Begriff der «schweizerischen Verwaltungsbehörde», sofern diese durch das öffentliche Recht ermächtigt wurden, vollstreckbare Verfügungen zu erlassen. Infolgedessen kann Art. 7 EG SchKG ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 9 Anzeigepflicht

Unter die Konkursdelikte fällt auch die Misswirtschaft gemäss Art. 165 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0). Nach Ziff. 2 dieser Bestimmung wird die oder der auf Pfändung betriebene Schuldnerin oder Schuldner nur auf Antrag von Gläubigerinnen oder Gläubigern verfolgt, die über einen Verlustschein verfügen. Weil es sich mit anderen Worten um ein Antragsrecht der Gläubigerin oder des Gläubigers handelt, ist die Einschränkung in Art. 9 2. Satz EG SchKG überflüssig und kann gestrichen werden.

Art. 11 Beschwerden

Zivilgerichtliche Verfahren richten sich seit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 10. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) am 1. Januar 2011 nicht mehr wie früher nach kantonalen Vorschriften, sondern nach eidgenössischem Recht. Für die Regelung des Verfahrens von Beschwerden nach Art. 17 SchKG hatte der Bundesgesetzgeber aber schon vorher ausdrücklich die Kantone für zuständig erklärt (Art. 20a Abs. 3 SchKG). Diese Ordnung ist beim Erlass der neuen Zivilprozessordnung nicht geändert worden, obwohl die Zivilprozessordnung selber an sich auch gerichtliche Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts regelt (Art. 1 lit. c ZPO). Die Kantone bestimmen also nach wie vor das Verfahrensrecht bei betreibungsrechtlichen Beschwerden. Die für solche Beschwerden zuständige Aufsichtsbehörde, ein Gremium von drei vom Kantonsgericht bestimmten Mitgliedern des Kantonsgerichts (Art. 5 EG SchKG), führt die Verfahren wie vor dem Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz vom 25. April 2010 (VerwGG, GS 173.400) durch. Dieses Vorgehen sollte zur Vermeidung von Diskussionen über das anzuwendende Verfahrensrecht im Gesetz ausdrücklich so festgelegt werden. Art. 11 EG SchKG wird entsprechend präzisiert, damit die Anwendung des Verwaltungsgerichtsgesetzes für das Verfahren bei Beschwerden nach Art. 17 SchKG unzweifelhaft feststeht.

3. Behandlung im Grossen Rat

Das Geschäft wurde an der Session vom 22. Oktober 2018 beraten. In der Debatte waren keine Einwände gegen die Vorlage auszumachen. Der Grosse Rat hat den Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) mit 48 Ja-Stimmen einstimmig zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet.

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG)

Art. 3 Betreibungsbeamter und Stellvertreter

¹Für jeden Betreibungskreis wird von der Standeskommission ein Betreibungsbeamter gewählt. Der Betreibungsbeamte des Betreibungskreises Appenzell ist gleichzeitig Konkursbeamter für den ganzen Kanton. Zudem bestimmt die Standeskommission für die beiden Ämter je einen Stellvertreter.

Bisher kein Art. 3a

Art. 4 Depositenanstalt

¹Depositenanstalt im Sinne von Art. 24 SchKG ist die Appenzell-Innerrhodische Kantonalbank.

Bisher kein Art. 5a

**Landsgemeindebeschluss zur Revision
des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz
über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG)**

Art. 3 Betreibungsbeamter und Stellvertreter

²Für Schuldbetreibungen gegen den Kanton, die Bezirke oder andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts ist das Betreibungs- und Konkursamt Appenzell zuständig.

Art. 3a Ausserordentliche Stellvertretung

¹Bei Verhinderung oder Ausstand des Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertretung amtiert der Betreibungsbeamte des anderen Betreibungskreises, in dessen Verhinderung seine Stellvertretung.

²Bei Verhinderung oder Ausstand aller Betreibungsbeamten und ihrer Stellvertretungen ernennt die Standeskommission eine ausserordentliche Stellvertretung.

Art. 4 Depositenanstalt

¹Depositenanstalt im Sinne von Art. 24 SchKG ist die Appenzeller Kantonalbank.

Art. 5a Einstellung Liquidation mangels Aktiven

¹Zuständige Stelle zur Ablehnung der Übertragung der vorhandenen Aktiven im Falle der Einstellung der konkursamtlichen Liquidation im Sinne von Art. 230a Abs. 3 und 4 SchKG ist das Finanzdepartement.

Art. 7 Rechtsöffnungstitel

¹Vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gemäss Art. 80 Abs. 2 Ziff. 3 SchKG sind gleichgestellt:

- a) Rechtskräftige und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügungen und Entscheide der zuständigen Behörden des Kantons Appenzell I.Rh., der Bezirke, Spezialgemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Sinne von Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 für den Kanton Appenzell I.Rh. vom 29. April 2012 über öffentlich-rechtliche Verpflichtungen wie Steuern, Bussen, Gebühren etc.;
- b) Rechtskräftige und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügungen und Entscheide ausserkantonaler Behörden über öffentlich-rechtliche Verpflichtungen wie Steuern, Bussen, Gebühren etc. soweit es interkantonale Abkommen vorsehen.

Art. 9 Anzeigepflicht

¹Die Betreibungs- und Konkursbeamten sowie deren Stellvertreter haben Betreibungs- und Konkursdelikte den zuständigen Untersuchungsbehörden anzuzeigen. Ausgenommen bleibt Art. 165 Ziff. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

Art. 11 Beschwerden

¹Beschwerden im Sinne von Art. 17 SchKG sind schriftlich bei der Aufsichtsbehörde einzureichen. Ein Parteivorstand findet in der Regel nicht statt.

Art. 7 *Aufgehoben*

Art. 9 Anzeigepflicht

¹Die Betreibungs- und Konkursbeamten sowie deren Stellvertreter haben Betreibungs- und Konkursdelikte den zuständigen Untersuchungsbehörden anzuzeigen.

Art. 11 Beschwerden

¹Beschwerden im Sinne von Art. 17 SchKG sind schriftlich bei der Aufsichtsbehörde einzureichen. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz, soweit das Bundesrecht keine Regelung enthält. Ein Parteivorstand findet in der Regel nicht statt.

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 2019 in Kraft.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Energiegesetzes (EnerG)

In einer Zeit eines stetig steigenden Energieverbrauchs bei einem gleichzeitig beschlossenen Ausstieg aus der Atomenergie kommt dem rationellen Umgang mit Energie eine zunehmende Bedeutung zu. Mit der Energie muss möglichst sparsam umgegangen werden. Die Kantone sind davon in erster Linie im Bereich des Bauwesens gefordert.

Die schweizerische Energiedirektorenkonferenz hat hierfür Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) geschaffen. Mit diesen soll eine gewisse Harmonisierung der Energievorschriften der Kantone erreicht werden. Das ist vor allem für Bauplanerinnen und Bauplaner von grosser Bedeutung. Sodann soll damit ein gewisses Niveau in der Energieeffizienz und Energienutzung gewährleistet werden.

Schon im heutigen kantonalen Energiegesetz sind verschiedene Vorgaben der neuesten Mustervorschriften im Energiebereich umgesetzt. In verschiedenen Bereichen werden diese Vorschriften nun aber präzisiert und teilweise noch energiebewusster gestaltet. So soll künftig ein Teil der Energie, die in einem neuen Haus verbraucht wird, durch die Produktion von erneuerbarer Energie am, auf oder beim Haus kompensiert werden. Es werden also künftig vermehrt Photovoltaikanlagen oder andere Produktionstechniken zum Einsatz gelangen.

Auf die Umsetzung anderer Teile der Mustervorschriften wird bewusst verzichtet, weil sie nicht zum Kanton und seiner Wohn- und Baustruktur passen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 47 Ja-Stimmen, bei 0 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Energiegesetzes (EnerG).

1. Ausgangslage

In Umsetzung der Energiestrategie 2050, der das Schweizer Volk am 21. Mai 2017 zugestimmt hat und die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, sind die Kantone gehalten, Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz zu ergreifen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden.

Für den Erlass von Vorschriften im Gebäudebereich sind in erster Linie die Kantone zuständig. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe gehen die Kantone schon seit längerer Zeit so vor, dass sie ihre energierechtlichen Vorschriften aufeinander abstimmen. Es hat sich gezeigt, dass interkantonal nicht aufeinander abgestimmte Energieregulungen zu beträchtlichen Erschwernissen in der Bauplanung und im Bewilligungsverfahren führen, was letztlich erhöhte Kosten bringt. So ist es namentlich für Planerinnen oder Planer, die in verschiedenen Kantonen tätig sind, aufwändig, ihre Leistung ganz unterschiedlichen Regelungen in den Kantonen anzupassen. Auch für die Produktion wirken sich solche unterschiedlichen Verhältnisse erschwerend und preistreibend aus.

Zur Entwicklung einer stärkeren Einheitlichkeit der kantonalen Bestimmungen über das Energierecht hat die Energiedirektorenkonferenz (EnDK) bereits 1992 die Musterverordnung «Rationelle Energienutzung in Hochbauten» erarbeitet. Im August 2000 verabschiedete sie dann die «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKEN 2000). Die 2008 vorgenommene erste Revision der MuKEN führte ein Jahr später im Kanton Appenzell I.Rh. zu verschiedenen Anpassungen im Energiegesetz. Die EnDK beschloss im September 2011 einen Aktionsplan und im Mai 2012 Leitsätze für die Energiepolitik der Kantone. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Beschlüsse bildete die Erarbeitung neuer Mustervorschriften, den MuKEN 2014.

Bei den Mustervorschriften handelt es sich in erster Linie um ein gemeinsam erarbeitetes Gesamtpaket energierechtlicher Regelungen für Gebäude. Aus dem in den Mustervorschriften enthaltenen Sortiment an Modulen setzen die Kantone in ihrem Recht jene um, die zu ihren wirtschaftlichen, siedlungsstrukturellen und klimatischen Eigenheiten passen. Typisch für eine derartige Auswahl ist das Modul «Ferienhäuser», das sich für Kantone mit erheblichem Anteil von Zweitwohnungen eignet, für Kantone mit mässigem Ferienwohnungsbestand jedoch nicht in Betracht fallen dürfte.

Die Regeln der Mustervorschriften wirken nicht unmittelbar. Sie werden erst mit der Übernahme in die kantonalen Energiegesetzgebungen wirksam und nur soweit, als bezeichnet wird, was übernommen wird. Es handelt sich weder um ein Konkordat noch um ein übergeordnetes rechtsetzendes Regelwerk. Die Mustervorschriften bilden in dieser Weise ein Scharnier zwischen zwei wichtigen energiepolitischen Anliegen: Einerseits sollen die energierechtlichen Bestimmungen harmonisiert werden, andererseits obliegt die Ausgestaltung des Energierechts jedem einzelnen Kanton. Mit den Mustervorschriften lassen sich diese Anliegen verbinden.

Mit dem vorliegenden Landsgemeindebeschluss zur Revision des Energiegesetzes geht es darum, die Mustervorschriften 2014 in der kantonalen Energiegesetzgebung zu berücksichtigen und damit einen weiteren Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz und für eine weitgehende Harmonisierung unter den Kantonen zu leisten.

2. Mustervorschriften 2014

In den letzten 20 Jahren haben die Kantone vermehrt auf Energieeinsparungen im Baubereich geachtet. Sie haben gezielt die Marke Minergie gefördert. Die praktischen Erfahrungen mit diesem Label haben gezeigt, dass im Vergleich zu traditionell erstellten Bauten mit relativ wenig Mehrkosten energetisch deutlich effizientere Gebäude erstellt werden können.

Die MuKEN 2014 wurden in Beachtung folgender allgemeiner Zielvorgaben erarbeitet:

- Nur Vorschriften mit relevanter energetischer Wirkung
- Arbeiten mit Zielvorgaben
- Vollzugstaugliche Vorschriften
- Messbare Vorgaben
- Spielraum der Kantone für massgeschneiderte Lösungen

Mit den neuen Mustervorschriften wird angestrebt, dass beim Bau neuer Gebäude immer darauf geachtet wird, dass ein gewisser Anteil an Energie auf der Parzelle selber produziert wird. Bei Gebäuden wird die Verwendung von Strom für Widerstandsheizungen und Warmwasseraufbereitung verboten. Die Warmwasseraufbereitung muss zum Teil durch erneuerbare Energien erfolgen. Die Umstellung auf erneuerbare Energien sowie die Gebäudehüllensanierung sind verstärkt zu fördern. Mit Grossverbrauchern sollen Zielvereinbarungen über die Energieeffizienz abgeschlossen und die Umsetzung der Massnahmen gefördert werden.

Die Mustervorschriften 2014 enthalten ein Basismodul und verschiedene Zusatzmodule. Das Basismodul sollte im Gesamten übernommen werden, um eine möglichst breite Grundharmonisierung sicherzustellen. Bereits aus den Mustervorschriften 2000 und 2008 hat der Kanton Appenzell I.Rh. das Basismodul und jene Zusatzmodule umgesetzt, welche ihm sinnvoll erschienen.

Die Übernahme der verschiedenen Module aus den Mustervorschriften 2014 löst im kantonalen Recht einen Anpassungsbedarf im Energiegesetz vom 29. April 2001 (EnerG, GS 730.000) und in der Energieverordnung vom 24. Juni 2002 (EnerV, GS 730.010) aus.

3. Module

3.1 Basismodul (Modul 1)

Um die angestrebte Harmonisierung zu erreichen, sollen die Bestimmungen des Basismoduls von allen Kantonen übernommen werden. Dies wurde im Rahmen der EnDK von den Energiedirektoren aller Kantone beschlossen.

Mit den Vorschriften aus dem Basismodul erfüllt der Kanton die Vorgaben gemäss Art. 6, Art. 9 Abs. 2 und 3 sowie Art. 15 des eidgenössischen Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.00). Gleichzeitig wird die von der EnDK gesetzte Verbrauchsvorgabe für Neubauten, also 3.6 Liter Heizöläquivalent pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr, umgesetzt.

Das Basismodul enthält die minimalen Vorgaben, die bei beheizten oder gekühlten Bauten erfüllt sein müssen. Diese betreffen die Anforderungen an die Gebäudehülle, die Wärmeerzeugung und -verteilung sowie die Lüftungstechnischen Anlagen. Weiter finden sich Bestimmungen über folgende Belange:

- Mindestanteil an erneuerbaren Energien
- Neuinstallation und Ersatz von Elektroheizungen
- Zielvereinbarungen mit Grossverbrauchern
- verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung (VHKA) für Neubauten und wesentliche Erneuerungen
- Elektrizitätserzeugungsanlagen
- Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK)

Das geltende Energierecht im Kanton Appenzell I.Rh. erfüllt das Basismodul bereits heute in den wesentlichen Teilen. An einzelnen Stellen besteht allerdings Anpassungsbedarf:

- Schon im bisherigen Gesetz war die öffentliche Hand angehalten, die Energie sparsam und rationell zu nutzen (Art. 2 EnerG). Neu wird dies mit einer Zielvorgabe konkretisiert. Bis 2030 ist der gewichtete Stromverbrauch um 20% gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken.
- Die Isolation von Neubauten haben neu den heutigen Minergie-Standard zu erfüllen. Die möglichen Standardlösungen im Bereich der Neubauten erfahren eine Anpassung.
- Bei Neubauten muss ein Teil der benötigten Energie auf der Parzelle selbst erzeugt werden. Neubauten sind somit in der Regel mit einer Photovoltaikanlage auszurüsten.
- Beim Ersatz eines fossilen Wärmeerzeugers bei Wohnbauten sind neu mindestens 10% erneuerbare Energie zu produzieren.
- Der Bund verpflichtet die Kantone, Vorschriften über die Neuinstallation und den Ersatz von Elektroheizungen zu erlassen (Art. 9 Abs. 3 lit. b EnG). Die Bestimmungen des Basismoduls der Mustervorschriften 2014 erfüllen diese Vorgaben. Neu wird der Einsatz von reinen Elektroboilern stark eingeschränkt.
- Mit Art. 9 Abs. 3 lit. d EnG werden die Kantone aufgefordert, Vorschriften über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung (VHKA) in Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen zu erlassen. Neu gilt die Pflicht nicht nur für Gebäude mit mehr als fünf Nutzeinheiten, sondern auch für neue Gebäude, welche die Wärme von einer zentralen Wärmeversorgung für eine Gebäudegruppe beziehen (Wärmeverbände).
- Mit dem Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) hat die EnDK zusammen mit dem Hauseigentümergebiet Schweiz und Energie Schweiz am 3. August 2009 eine gesamtschweizerisch anerkannte Energie-Etikette für Gebäude lanciert. Der GEAK gilt für die Gebäudekategorien Wohnbauten sowie Schul- und Verwaltungsbauten. Er gibt eine benutzerunabhängige Auskunft über den Gebäudezustand und die Gesamtenergieeffizienz und weist auf Massnahmen zur Optimierung des Energieverbrauchs hin. Er soll dazu motivieren, in bestehenden Gebäuden die Wärmedämmung oder die Gebäudetechnik für Heizung und Warmwasser zu erneuern. Der Nachweis ist freiwillig. Von einer Verpflichtung soll weiterhin abgesehen werden. Es wird festgehalten, dass der Kanton vereinheitlichte Gebäudeenergieausweise anerkennen kann. In der Verordnung ist dann festzuhalten, welche Zertifikate anerkannt werden. Hierbei stehen die Kantonszertifikate GEAK und GEAK Plus im Vordergrund.
- Das Gebäudeprogramm des Bundes und der Kantone schreibt vor, dass Finanzhilfen über Fr. 10'000.-- nur noch gesprochen werden, wenn ein GEAK Plus eingereicht wird. Da die Beiträge von Bund und Kanton gemeinsam gewährt werden, sind die Vorgaben zu vereinheitlichen. Details sind in der Verordnung zu regeln, das Gesetz enthält nur eine Grundnorm.

3.2 Bereits umgesetzte weitere Module

Neben Teilen des Basismoduls sind folgende Module im Recht des Kantons Appenzell I.Rh. bereits umgesetzt:

- Heizungen im Freien und Freiluftbäder (Modul 3)
- Ausführungsbestätigung (Modul 7, neu wird die Bestätigung allerdings nicht mehr im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt)
- Wärmedämmung und Ausnützung (Modul 11, in Art. 71 der Verordnung zum Baugesetz vom 22. Oktober 2012, BauV, GS 700.010)

3.3 In der Revision nicht berücksichtigte Module

Im Rahmen der vorgeschlagenen Revision wird auf die Umsetzung folgender Module verzichtet:

Verbrauchsabhängige Heizkostenrechnung (VHKA) in bestehenden Gebäuden (Modul 2)

Das Modul «VHKA in bestehenden Bauten» bestand schon in den Mustervorschriften 2000 und 2008. Es wurde damals nicht in das kantonale Gesetz überführt. Es scheint auch heute noch wenig sinnvoll, Bestimmungen zu diesem Bereich im Gesetz aufzunehmen. Regelungen für Gebäude, die saniert werden, sind bereits im Basismodul enthalten.

Ferienhäuser und Ferienwohnungen (Modul 4)

Mit diesem Modul wird das Ziel verfolgt, das wirtschaftlich nutzbare Potenzial der energetischen Effizienz bei Zweitwohnungen möglichst auszuschöpfen. Neu erstellte Einfamilienhäuser oder Mehrfamilienhäuser für Ferienzwecke sollen mit Anlagen zur Fernsteuerung der Heizsysteme ausgerüstet werden (per Handy etc.). Eine solche Regelung erscheint im Kanton Appenzell I.Rh. aufgrund der relativ wenigen Ferienhäuser nach wie vor nicht vordringlich, weshalb darauf verzichtet wird.

Ausrüstungspflicht Gebäudeautomation bei Neubauten (Modul 5)

Mit Einrichtungen für die Gebäudeautomation kann dazu beigetragen werden, den Energieverbrauch eines Gebäudes zu reduzieren. Bei der Gebäudeautomation werden im Wesentlichen drei Bereiche unterschieden: Regel- und Steuerfunktionen, Bedienfunktionen und Überwachungsfunktionen. Die Regel- und Steuerfunktionen sowie teilweise die Bedienfunktionen haben einen direkten Einfluss auf den Energieverbrauch, indem sie zum Beispiel dafür sorgen, dass im Winter nicht mehr geheizt wird als gewünscht oder ein «Betrieb ohne Nutzen» vermieden werden kann. Überwachungsfunktionen haben hingegen lediglich einen indirekten Einfluss, indem im Rahmen des kontinuierlichen Energie-Controllings und von Betriebsoptimierungen Fehleinstellungen von Sollwerten und Zeitschaltprogrammen sowie Fehler erkannt und korrigiert werden können. Dieses Modul findet Anwendung auf Neubauten mit einer Energiebezugsfläche von mindestens 5'000m². Nicht betroffen sind Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser. Bevor das Modul «Grossverbraucher» nicht gänzlich umgesetzt ist und entsprechende Erfahrungen gesammelt worden sind, soll mit den technisch komplexen und schwierig vollziehbaren Massnahmen im Bereich der Gebäudeautomation zugewartet werden. Auf die Aufnahme dieses Moduls wird daher verzichtet.

Sanierungspflicht dezentrale Elektroheizungen (Modul 6)

Gemäss diesem Modul sind dezentrale Elektroheizungen innerhalb einer Frist von 15 Jahren zu ersetzen. Auf eine Umsetzung wird verzichtet, weil die Regelung im Vollzug nur sehr schwer durchzusetzen wäre, da das Aufstellen von dezentralen Elektroheizungen keiner Bewilligung bedarf. Eine Kontrolle wäre daher mit grossem Aufwand verbunden. Andererseits würde die Bestimmung insbesondere ältere Bauten betreffen, in welchen die Wohnräume neben einer Holzheizung, meist ein Kachelofen, mit dezentralen Elektroöfen beheizt werden. Fraglich ist, was die Alternative dazu ist, wenn von einer umfassenden Sanierung des Hauses aus Kostengründen abgesehen werden muss. Da zentrale Elektroheizungen bei Neubauten ohnehin nicht mehr eingebaut werden können, werden die Ziele des Moduls langfristig auch ohne gesetzliche Sanierungspflicht erreicht.

Betriebsoptimierung (Modul 8)

Durch die Vorschriften zur Betriebsoptimierung sollen die Gebäudetechnikanlagen in bestehenden Gebäuden - ausgenommen sind Wohnbauten - auf dem jeweils aktuellsten Stand der höchsten Energieeffizienz betrieben werden. Die Betriebsoptimierung umfasst die Bereiche Heizung, Lüftung, Klima, Kälte, Sanitär, Elektrotechnik und Gebäudeautomation. Die Gebäudehülle ist nicht Teil der Betrachtung. Damit wird der Verbrauch von Elektrizität und Wärme optimiert. Grossverbraucherinnen und Grossverbraucher, die eine Zielvereinbarung abgeschlossen haben, im KMU-Modell integriert sind oder nachweisen können, dass sie bereits eine mehrjährige systematische Betriebsoptimierung durchführen, sollen von diesen Vorschriften befreit sein.

Betroffen sind Betriebsstätten mit einem Elektrizitätsverbrauch von mindestens 200'000kWh. Die Betriebsoptimierung adaptiert kontinuierlich die Gebäudetechnik an die Nutzerbedürfnisse. Bevor nicht das Modul «Grossverbraucher» umgesetzt ist und entsprechende Erfahrungen gesammelt sind, soll auf die Aufnahme dieses Moduls verzichtet werden.

GEAK-Anordnung für bestimmte Bauten (Modul 9)

Dieses Modul bietet den Kantonen die Möglichkeit, für gewisse Gebäudetypen zwingend einen GEAK zu verlangen. Solche Obligationen sind in einigen Kantonen bereits eingeführt: Im Kanton Freiburg wurde eine Pflicht bei Handänderungen eingeführt, im Kanton Bern gilt die Pflicht bei der Einreichung eines Fördergesuchs und im Kanton Neuenburg für Bauten an fünf Wohneinheiten oder mit mehr als 1'000m² Energiebezugsfläche, wenn sie vor 1990 erstellt worden sind. Da der administrative Aufwand hoch und der Nutzen bisher nicht klar nachgewiesen ist, soll vorderhand darauf verzichtet werden, eine entsprechende Pflicht im Gesetz zu verankern. Der GEAK kann auf freiwilliger Basis erstellt werden. Diese Möglichkeit wird in der Praxis bereits heute rege genutzt.

Energieplanung (Modul 10)

Art. 14a des bestehenden Gesetzes sieht bereits die Möglichkeit vor, dass der Grosse Rat eine kantonale Energieplanung direkt in der Ausführungsverordnung

regeln kann. Auf der Gesetzesstufe besteht damit kein Anlass für eine weitere Anpassung.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Vorbild der öffentlichen Hand

Nach dem Grundsatz 12 der energiepolitischen Leitlinien der EnDK übernimmt die öffentliche Hand eine Vorbildfunktion. Die Standeskommission wird im Hinblick darauf einen Standard für Neubauten oder Sanierungen festlegen.

Der Stromverbrauch der öffentlichen Gebäude soll bis 2030 mit Betriebsoptimierungen und Erneuerungsmassnahmen um 20% gegenüber dem Verbrauchsniveau der Gebäude im Jahr 1990 gesenkt oder mit neu zugebauter erneuerbarer Energie gedeckt werden.

Die Anweisung nach Art.2 Abs.2 gilt nur für den Kanton, die Bezirke und die Schul- sowie Kirchgemeinden. Die Korporationen sind mit ihren Gebäuden ausgenommen.

Massgeblich für die Berechnung ist der Stromverbrauch von 1990 im Verhältnis zur damaligen Geschossfläche der öffentlichen Hand. Dieses Verhältnis muss bis ins Jahr 2030 um mindestens 20% tiefer liegen als im Jahr 1990 oder die Differenz mit neu zugebauter erneuerbarer Energie gedeckt sein. Als Geschossfläche gilt dabei die allseitig umschlossene Grundrissfläche der zugänglichen Geschosse, einschliesslich der Konstruktionsflächen. Die Standeskommission legt nach entsprechenden Abklärungen das Niveau für den Stromverbrauch pro m² Geschossfläche von 1990 fest. Unter Umständen ist dafür eine Hochrechnung oder Schätzung nötig.

In die Rechnung einbezogen werden nur die öffentlichen Gebäude. Im Finanzvermögen einer Körperschaft befindliche Mietwohnungen oder -häuser werden nicht berücksichtigt.

Art. 5 Ausnahmen

Die Regelung in Abs. 1 wird geringfügig angepasst, sodass Ausnahmen von einzelnen Vorschriften nur dann zugelassen werden können, wenn nicht nur wie heute keine öffentlichen, sondern auch keine überwiegenden privaten Interessen verletzt werden. Dabei könnte es sich um Interessen der Nachbarschaft oder von Bewohnerinnen und Bewohnern der entsprechenden Liegenschaft handeln. So kann es beispielsweise im Interesse der Mieterschaft liegen, dass ihre Vermieterin oder ihr Vermieter durch die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes die Nebenkosten tief halten kann.

Art. 6 Grundsatz

Die MuKE enthält an verschiedenen Stellen den Grundsatz, dass mit Energie sparsam umgegangen werden soll und sie rationell zu nutzen ist. Das gleiche Ziel verfolgt die Energiestrategie 2050. Der Grundsatz wird neu auch im kantonalen Recht festgehalten. Er soll allgemein gelten. In Abs. 2 und 3 wird die Zielvorgabe weiter konkretisiert. Die Absätze bieten keine Rechtsgrundlage für konkrete

Massnahmen und Vorgaben, können aber bei der Auslegung von Energiegesetz und Energieverordnung eine gewisse Bedeutung erlangen.

Abs. 4 und 5 regeln den Zeitpunkt, in welchem Gebäude oder Teile davon sowie gebäudetechnische Anlagen den geltenden Vorschriften anzupassen sind. Dies ist bei Gebäuden oder Gebäudeteilen dann der Fall, wenn sie so umgebaut oder umgenutzt werden, dass die Energienutzung beeinflusst wird, bei gebäudetechnischen Anlagen bei einer Erneuerung oder einem Umbau.

Der bisherige Abs. 2, welcher festhielt, dass die Vollzugsbehörde nach Abschluss der Arbeiten von der Bauherrschaft eine Ausführungsbestätigung verlangen kann, passt systematisch nicht mehr in die neu gefasste Bestimmung. Die Regelung wird in die Verordnung verschoben.

Art. 7 Erweiterte Anforderungen

Der Artikel wird ausführlicher gefasst. Die gestellten Anforderungen sollen für alle Neubauten gelten, wobei Anbauten und erhebliche Erweiterungen als Neubauten gelten. Nicht erfasst sind kleine Erweiterungen bestehender Gebäude, sogenannte Bagatellerweiterungen. Darunter fallen Anbauten und Aufstockungen mit einer neu geschaffenen Energiebezugsfläche von weniger als 50m². Ist die neu geschaffene Energiebezugsfläche grösser als 50m², liegt auch dann noch ein Bagatellfall vor, wenn sie maximal 1'000m² beträgt und gleichzeitig nicht mehr als 20% der bisherigen Energiebezugsfläche ausmacht. Die Ausnahmeregelung wird in die Verordnung aufgenommen.

Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden müssen hinsichtlich der Energieeffizienz nach dem Stand der Technik gebaut werden. Die Anforderung an die Deckung des Wärmebedarfs wird durch Effizienzmassnahmen (z.B. bessere Wärmedämmung, Komfortlüftung) und durch die Nutzung von Abwärme oder erneuerbaren Energien erreicht.

In der Verordnung werden die Details zum Energieeinsatz festgelegt. Spezielle Verhältnisse wie das Klima, die Verschattung oder die Quartiersituation sollen berücksichtigt werden. Auch die Wirtschaftlichkeit der Energiesparmassnahmen soll einen Einfluss haben. Die Verordnung wird diesen Anforderungen gerecht, indem Grenzwerte für den gewichteten Energiebedarf für Heizung, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung festgelegt werden. Die Grenzwerte können zudem mittels Standardlösungskombinationen aus Gebäudehülle und Wärmezeugung fachgerecht umgesetzt werden. Diese Lösungen werden im Anhang zur Verordnung festgehalten.

Art. 7a Eigenproduktion

Jedes neu gebaute Gebäude soll einen Anteil des Stromverbrauchs durch Eigenproduktion im, auf oder am Gebäude selber decken. Betroffen sind nur Neubauten und erhebliche Erweiterungen. Nicht betroffen sind damit Umbauten, Sanierungen und sogenannte Bagatellerweiterungen. Möglich sind auch gebäudeunabhängige Energiequellen auf der neu bebauten Parzelle. Technisch stehen heute Möglichkeiten zur Verfügung, Strom selber zu erzeugen. Welche Art der Stromerzeugung eingesetzt wird, ist der Bauherrschaft freigestellt. Die selbst

zu produzierende Elektrizitätsmenge wird auf der Basis der Energiebezugsfläche berechnet. In der Regel dürften Photovoltaikanlagen eingesetzt werden.

Details zur Vorgabe für die Eigenproduktion werden in der Verordnung geregelt. Unter anderem ist dort auch ein Befreiungstatbestand vorgesehen für Fälle, in denen eine Eigenstromproduktion aufgrund des örtlichen Klimas, der Verschattung oder der Quartiersituation des Gebäudes nicht oder nur sehr ineffizient realisiert werden könnte. Wird eine solche Ausnahme gewährt, ist das Gebäude aber im Gegenzug stärker zu isolieren als ein Gebäude, für das ein Teil der Energie selber produziert wird.

Auf die in den MuKEn enthaltene Einführung einer Ersatzabgabe wird verzichtet, um den damit verbundenen grossen administrativen Aufwand zu vermeiden. Die Gleichbehandlung für alle, die einen Neubau realisieren, wird sichergestellt mit der Vorgabe einer stärkeren Isolierung im Falle der Gewährung einer Ausnahme.

Art. 8 Erfassung Wärmeverbrauch

Das Bundesrecht fordert die Kantone auf, Vorschriften über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in Neubauten und bei wesentlichen Erneuerungen zu erlassen. Die Abrechnung nach gemessenem Energieverbrauch macht Verbrauchs- und Kostenunterschiede sichtbar und motiviert zu einem sparsameren Verhalten. Art. 8 setzt die bundesrechtlichen Vorgaben um.

Abs. 1 bis 4 werden neu gegliedert und die Bestimmung ergänzt. Gemäss bestehendem Recht sind Gebäude mit fünf oder mehr Nutzeinheiten mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser (Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung, VHKA) auszurüsten. Die Vorgabe wird auf weitere Gebäudegruppen und Heizverbunde ausgedehnt. Werden also mehrere Gebäude mit einer zentralen Heizung beheizt, sind diese ebenfalls mit einem System zur Kostenabrechnung für Heizung und Warmwasser auszurüsten.

Abs. 5 besagt, dass die Verordnung eine Befreiung von den Vorschriften vorsehen kann. Bei der Verpflichtung zur Erfassung des Wärmeverbrauchs bei sehr gut isolierten Gebäuden kann es sein, dass die Kosten für die Erfassung durch Zähler, die Wartung des Erfassungssystems und das Erstellen der Abrechnung grösser sind als die Nebenkosten für Warmwasser und Heizung. In diesen Fällen soll auf die Erfassung verzichtet werden können, was allerdings bereits mit der heutigen Ausnahmeregelung in Art. 18 der Verordnung gewährleistet ist, gemäss welchem jene Bauten befreit sind, deren installierte Wärmeerzeugerleistung weniger als $20\text{W}/\text{m}^2$ Energiebezugsfläche beträgt oder die den Minergie-Standard einhalten. Dieser Befreiungstatbestand hat für den gesamten Art. 8 Geltung, sodass diesbezüglich keine Änderung nötig ist.

Art. 11 Beheizte Freiluftbäder

Gemäss heutigem Recht ist der Bau neuer und die Sanierung bestehender beheizter Freiluftbäder mit einem Volumen von mehr als 8m^3 sowie der Ersatz und die wesentliche Änderung der technischen Einrichtungen zur Beheizung solcher Bäder nur zulässig, wenn sie nachher mit erneuerbaren Energien oder nicht anders nutzbarer Abwärme beheizt werden. Neu wird der Ausnahmetatbestand

nicht mehr am Volumen von 8m³ angeknüpft, sondern am Kriterium, ob für das fragliche Wasserbecken eine Baubewilligung erforderlich ist.

Art. 11a Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

Abs. 5 dieser Bestimmung hält Ausnahmen vom Verbot der Installation ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen fest. Da solche Ausnahmen im übrigen Bereich des Energiegesetzes in der Verordnung geregelt werden, ist vorgesehen, eine entsprechende Regelung in der Energieverordnung vorzunehmen. Art. 11a Abs. 5 EnerG kann daher aufgehoben werden.

Art. 11b Ersatz Wärmeerzeuger

Die Bestimmung bringt eine zentrale Neuerung: Beim Ersatz eines mit Heizöl oder Gas betriebenen Heizkessels in Wohnbauten ist die Gelegenheit zu nutzen, künftig einen Teil der Wärme aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen. Nach dem Ersatz muss der Anteil an erneuerbarer Energie mindestens 10% des massgebenden Bedarfs betragen. Die naheliegendste und häufigste Lösung zur Erreichung dieses Ziels dürfte der Einsatz von Heizungen mit erneuerbarer Energie oder der Einbau einer thermischen Solaranlage sein. Als erneuerbare Energie gilt auch Holz. Das 10%-Quorum kann somit mit einem bestehenden oder mit dem Einbau eines Holzofens erreicht werden. Auch in diesem Fall dürfen aber höchstens 90% des Wärmebedarfs des Gebäudes mit nicht erneuerbaren Energien erzeugt werden. Mit dem Holzofen muss also wenigstens 10% des Wärmebedarfs abgedeckt werden.

Betroffen von der Anforderung sind Gebäude mit Wohnnutzungen der Gebäudekategorien Mehrfamilien- und Einfamilienhäuser gemäss Norm SIA 380/1:2016. Als massgebender Bedarf gilt die Energie, welche zur Beheizung des Gebäudes und für die Erwärmung von Wasser benötigt wird. Der Einsatz von erneuerbarer Energie kann sich unter Umständen auch einzig auf das Warmwasser beschränken, wenn damit bereits 10% des gesamten Wärmeverbrauchs des Gebäudes abgedeckt wird.

Gemäss dem letzten Satz der Bestimmung kann die Verordnung Befreiungen festlegen. Dies ist in Art. 19b des Revisionsentwurfs so geplant. Die Vorgabe kann auch mittels Umsetzung einer in der Verordnung definierten Standardlösung erfolgen. Damit zweckmässige Lösungen umgesetzt werden, wurde für die Festlegung der Standardlösungen von einem teilsanierten Gebäude mit einem Wärmebedarf für Heizung und Warmwasser von 100kWh/m²a ausgegangen, unabhängig vom tatsächlichen energetischen Zustand einer betroffenen Liegenschaft. Damit wird vermieden, dass für jedes Objekt die individuelle Ausgangslage erhoben werden muss.

Befreiungen von der Anforderung nach Art. 11b sind für Bauten mit einem Minergie-Zertifikat oder einer GEAK-Effizienzklasse A bis D vorgesehen (Art. 19b Abs. 2 lit. b und c EnerV). Erfolgt der Wärmeerzeugerersatz im Rahmen einer Minergie-Erneuerung, genügt das provisorische Minergie-Zertifikat. Zudem können die Anforderungen sowohl mit baulichen Massnahmen (z.B. Fensterersatz) oder mit haustechnischen Massnahmen erfüllt werden. Die Massnahme betrifft somit nur Bauten, welche energetisch nicht dem Stand der Technik entsprechen, für die

also noch keine Sanierungsmassnahmen umgesetzt sind, die fossil beheizt werden und deren Heizkessel ersetzt wird.

Art. 11c Elektro-Wassererwärmer

Die Bestimmung regelt die Neuinstallation und den Ersatz zentraler Elektro-Boiler. Bestehende Anlagen in Wohnhäusern, die ausschliesslich direkt elektrisch beheizt werden, sind nach Ablauf der Lebensdauer so zu ersetzen, dass sie den Anforderungen des Energiegesetzes entsprechen. Nicht betroffen sind beispielsweise Wärmepumpenboiler und direkt elektrische Wassererwärmer, die mit einer genügend grossen Anlage eines anderen Energieträgers kombiniert werden. Anstelle des Ersatzes kann auch eine zusätzliche Energiequelle erstellt werden, welche mindestens 50% des Warmwasserverbrauchs deckt, zum Beispiel eine thermische Solaranlage. Bei dezentralen elektrischen Wassererwärmern in Wohnbauten ist die Vorgabe erfüllt, wenn die elektrischen Wassererwärmer mit Wärmetauschern ausgerüstet sind, die an das Heizungssystem des Gebäudes angeschlossen sind. Bei einem Ersatz sind die Vorgaben der Energiegesetzgebung, insbesondere Art. 19 Abs. 2 EnerV, einzuhalten.

Die Feuerschaugemeinde Appenzell schätzt, dass in ihrem Verteilnetz rund 2.2GWh Strom für zentrale Elektro-Wassererwärmer bezogen werden, was etwa 3% der auf ihrem Netz verteilten Energie entspricht. Eine Hochrechnung ergibt, dass heute im gesamten Kanton ungefähr 1'200 zentrale Elektro-Wassererwärmer in Betrieb und von der neuen Gesetzesbestimmung betroffen sind. Wird ein zentraler Wassererwärmer ersetzt, kann dies beispielsweise durch einen Wärmepumpenboiler geschehen. Ein Wärmepumpenboiler ist eine Warmwasser- oder Brauchwasser-Wärmepumpe. Die warme Innenraumlufte wird von der Wärmepumpe mittels Strom zum Aufheizen des Brauchwassers genutzt und dieses dann im Boiler bis zum Gebrauch zwischengespeichert. Aus Abwärme entsteht auf diese Weise Warmwasser. Wärmepumpenboiler werden heute auf dem Markt schon ab Fr. 1'000.-- angeboten. Hinzu kommen noch die Installationskosten. Der doch beschränkte Umfang dieser Investition relativiert die wirtschaftlichen Auswirkungen der Vorgabe auf die von der Bestimmung betroffenen Haushalte. Die Bestimmung gilt nur für Wohnbauten und nur für zentrale Elektroboiler. Für dezentrale Elektroboiler in den einzelnen Wohnungen von Mehrfamilienhäusern wird eine Sanierungspflicht in der Regel als nicht zumutbar erachtet, weshalb der Einzellersatz erlaubt bleibt.

Wird ein zentraler Elektro-Wassererwärmer ersetzt, ist dies dem Bau- und Umweltdepartement zu melden (Abs. 2), und zwar unabhängig davon, ob es ein Elektro-Boiler ist, der ausschliesslich elektrisch betrieben wird, oder ein Boiler, der nur teilweise elektrisch beheizt wird. Die Meldepflicht stellt den Vollzug der Vorgabe sicher.

Art. 12a Vollzug

Der Vollzug wird neu geregelt und die Detailregelung zum Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) in die Verordnung verschoben. Die Mustervorschriften 2008 sahen vor, dass der Kanton diesen Ausweis einführt. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen, weshalb die Bestimmung anzupassen ist. Im Gesetz wird neu die Ba-

sis geschaffen, dass der Kanton den Ausweis oder andere analoge Produkte, beispielsweise Minergie-Zertifikate, in besonderen Fällen verlangen kann.

Der Gebäudeenergieausweis zeigt zum einen, wie energieeffizient die betreffende Gebäudehülle ist und zum anderen, wie viel Energie ein Gebäude bei einer Standardnutzung benötigt. Dies gilt für bestehende Gebäude ebenso wie für Neubaulprojekte. Der ermittelte Energiebedarf wird jeweils auf einer Etikette mit den Klassen A, sehr energieeffizient, bis G, wenig energieeffizient, angezeigt. Es handelt sich um ein ähnliches System, wie man es von den Kühlschränken her kennt. So bekommt die Eigentümerschaft der Liegenschaft eine objektive Beurteilung des energetischen Zustands und der Energieeffizienz. Der Ausweis gibt Auskunft über den energetischen Ist-Zustand sowie das energetische Verbesserungspotenzial von Gebäudehüllen und Gebäudetechnik. Es ist ein ideales Instrument für die Planung von Modernisierungsmassnahmen. Der Ausweis ist schweizweit einheitlich, sodass alle zertifizierten Gebäude auf einen Blick verglichen werden können. Der Ausweis kann auch eingesetzt werden, um die Planungswerte von Bauprojekten dem effektiven späteren Energieverbrauch gegenüberzustellen.

In der Verordnung ist sodann basierend auf den Verweis in Art. 12a festzuhalten, dass Finanzierungsbeiträge des Kantons mit der Vorlage eines vereinheitlichten Gebäudeausweises verknüpft werden können. Heute wird für Fördergelder über Fr. 10'000.-- immer der sogenannte Gebäudeenergieausweis der Kantone Plus (GEAK Plus) verlangt. Mit diesem wird der Ist-Zustand eines Gebäudes erfasst sowie die Energieeinsparungen für konkrete Sanierungsvarianten aufgezeigt. Er ist neu immer gemeinsam mit dem Beitragsgesuch einzureichen, wenn Fördergelder von mehr als Fr. 10'000.-- beantragt werden. Befreit von dieser Vorgabe sind Bauvorhaben, welche den Minergie-Standard einhalten. Der Minergie-Antrag ist der Bewilligungsbehörde nach den Vorgaben im Baubewilligungsverfahren 60 Tage vor Baubeginn einzureichen.

Der obligatorische GEAK Plus bei einem Gesuch für einen grösseren Förderbeitrag an die Gebäudehülle ist eine Qualitätssicherungs-Massnahme für den optimalen Einsatz der kantonalen Fördermittel.

5. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 beraten. Die Vorlage wurde grundsätzlich gut aufgenommen. Zu diskutieren gab die Frage, ob und in welcher Weise eine kantonale Energieplanung vorzunehmen sei. Nach Art. 14a des bestehenden Energiegesetzes kann der Grosse Rat «auf dem Verordnungsweg eine kantonale Energieplanung einführen». Die Standeskommission erklärte sich bereit, dem Grossen Rat so rasch als möglich eine Auslegeordnung zum Thema «Energieplanung» zu unterbreiten. Auf der Grundlage dieses Berichts kann dann entschieden werden, ob in der Energieverordnung, die im Nachgang zur vorliegenden Revision des Energiegesetzes ohnehin angepasst werden muss, eine Regelung über die Energieplanung aufgenommen werden soll. Auf entsprechende Anpassungen im Energiegesetz wurde verzichtet.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 47 Ja-Stimmen, bei 0 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung, die Annahme des Landesgemeindebeschlusses zur Revision des Energiegesetzes (EnerG).

Energiegesetz (EnerG)

Art. 2 Verhalten der öffentlichen Hand

¹Die öffentliche Hand nutzt die Energie möglichst sparsam und rationell; nach Möglichkeit werden erneuerbare Energien eingesetzt.

Art. 5 Ausnahmen

¹Liegen ausserordentliche Verhältnisse vor und bedeutet die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen eine unverhältnismässige Härte, kann das Departement Ausnahmen von einzelnen Vorschriften zulassen, wenn dadurch keine öffentlichen Interessen verletzt werden.

²Vorbehältlich ausdrücklicher anderweitiger Regelung besteht kein Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung.

³Die Ausnahmegewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen verknüpft und befristet werden.

⁴Vom Gesuchsteller kann namentlich die Einreichung spezieller Nachweise (Denkmalpflege, Bauphysik etc.) verlangt werden.

II. Energiesparmassnahmen bei Bauten und Anlagen

Art. 6 Grundsatz

¹Neue Bauten und Anlagen sowie Erweiterungen an bestehenden Bauten, die geheizt oder gekühlt werden, sind so zu erstellen, dass der Wärme- und Kälteschutz sowie die haustechnischen Anlagen dem jeweiligen Stand der Energietechnik entsprechen.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Energiegesetzes (EnerG)

Art. 2 Vorbild der öffentlichen Hand

¹Für öffentliche Bauten im Eigentum von Kanton, Bezirk, Schul- und Kirchgemeinden werden die Minimalanforderungen an die Energienutzung erhöht. Die Standskommission legt einen Standard fest.

²Der Elektrizitätsverbrauch ist bis 2030 bezogen auf die Geschossfläche um 20% gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken oder im gleichen Umfang durch neu zugebaute erneuerbare Energien zu ersetzen.

Art. 5 Ausnahmen

¹Liegen ausserordentliche Verhältnisse vor und bedeutet die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes und dessen Ausführungsbestimmungen eine unverhältnismässige Härte, kann das Departement Ausnahmen von einzelnen Vorschriften zulassen, wenn dadurch keine öffentlichen oder überwiegenden privaten Interessen verletzt werden.

II. Titel aufgehoben

Art. 6 Grundsatz

¹Energie ist sparsam und effizient zu nutzen.

Bisherige Fassung

²Die Vollzugsbehörde kann nach Abschluss der Arbeiten von der Bauherrschaft eine Ausführungsbestätigung einverlangen.

Bisher kein Titel II a.

Art. 7 Erweiterte Anforderungen an Neubauten

¹Der Grosse Rat bestimmt durch Verordnung den Höchstanteil an nichterneuerbaren Energien bei Neubauten und Erweiterungen an bestehenden Bauten.

Bisher kein Art. 7a

²Gebäude und Anlagen sind so zu erstellen und zu unterhalten, dass möglichst geringe Energieverluste eintreten und ein effizienter Betrieb möglich ist.

³Gebäude und Anlagen sowie damit zusammenhängende Ausstattungen und Ausrüstungen sind so zu erstellen und zu unterhalten, dass verstärkt Abwärme und erneuerbare Energien genutzt werden.

⁴Soweit dieses Gesetz und die Ausführungsverordnung nichts Anderes bestimmen, sind Gebäude oder Teile davon, die den Minimalanforderungen für bestehende Gebäude, Gebäudeteile oder Anlagen nicht entsprechen, an diese anzupassen, wenn sie so umgebaut oder umgenutzt werden, dass die Energienutzung beeinflusst wird.

⁵Soweit dieses Gesetz und die Ausführungsverordnung nichts Anderes bestimmen, sind gebäudetechnische Anlagen dann anzupassen, wenn sie erneuert oder umgebaut werden.

II a. Energiesparmassnahmen bei Bauten und Anlagen

Art. 7 Erweiterte Anforderungen

¹Neubauten und Erweiterungen von bestehenden Gebäuden, insbesondere Aufstockungen und Anbauten, müssen nach dem Stand der Technik energieeffizient erstellt und ausgerüstet werden.

²Die Verordnung regelt Art und Umfang der Anforderungen an den Energieeinsatz sowie Befreiungen. Sie berücksichtigt dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit sowie besondere Verhältnisse wie Klima, Verschattung oder Quartiersituation.

Art. 7a Eigenproduktion

¹Bei Neubauten wird ein Teil der benötigten Elektrizität auf der Parzelle der Neubaute selber produziert.

²Die Verordnung regelt Art, Umfang und Befreiungen. Sie berücksichtigt dabei die Energiebezugsfläche als Berechnungsgrundlage für die selbst zu erzeugende Elektrizität.

Art. 8 Ausrüstungspflicht VHKA

¹Neue Bauten und neue Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind mit den nötigen Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser auszurüsten (Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung, VHKA).

²Bei Flächenheizungen ist der Bauteil zwischen der Wärmeabgabe und der angrenzenden Nutzeinheit zu isolieren.

³Bestehende Gebäude oder bestehende Gebäudegruppen mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs für Heizung und Warmwasser auszurüsten, wenn das Heizungs- oder Warmwassersystem gesamthaft erneuert wird oder am Gebäude, im Falle einer Gebäudegruppe an mindestens einem Gebäude, die Gebäudehülle zu über 75% saniert wird.

Art. 11 Beheizte Freiluftbäder

¹Der Bau neuer und die Sanierung bestehender beheizter Freiluftbäder sowie der Ersatz und die wesentliche Änderung der technischen Einrichtungen zur Beheizung von Freiluftbädern ist nur zulässig, wenn sie ausschliesslich mit erneuerbaren Energien oder nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden.

²Elektrische Wärmepumpen dürfen für Massnahmen gemäss Abs. 1 dieses Artikels eingesetzt werden. In diesem Fall ist eine Abdeckung gegen Wärmeverluste erforderlich.

³Als Freiluftbäder im Sinne von Abs. 1 dieses Artikels gelten Wasserbecken mit einem Inhalt von mehr als 8m³.

Art. 11a Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

¹Die Neuinstallation ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen zur Gebäudebeheizung ist nicht zulässig.

²Das Ersetzen ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen mit Wasserverteilsystem durch ortsfeste elektrische Widerstandsheizung ist nicht zulässig.

³Der Einsatz ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen als Zusatzheizung ist nicht zulässig.

⁴Notheizungen sind in begrenztem Umfang zulässig.

Art. 8 Erfassung Wärmeverbrauch

¹Neue Gebäude mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs auszurüsten (Verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung, VHKA).

²Neue Gebäude, die Wärme von einer zentralen Wärmeversorgung für eine Gebäudegruppe beziehen, sind mit Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs pro Gebäude auszurüsten.

³Bestehende Gebäude mit zentraler Wärmeversorgung für fünf oder mehr Nutzeinheiten sind bei einer Gesamterneuerung des Heizungs- oder des Warmwassersystems mit Geräten zur Erfassung des individuellen Wärmeverbrauchs auszurüsten.

⁴Mehrere bestehende Gebäude mit gemeinsamer zentraler Wärmeversorgung sind mit Geräten zur Erfassung des Wärmeverbrauchs pro Gebäude auszurüsten, wenn an einem oder mehreren Gebäuden die Gebäudehülle saniert wird.

⁵Die Verordnung kann Befreiungen vorsehen.

Art. 11 Beheizte Freiluftbäder

³Als Freiluftbäder im Sinne von Abs. 1 dieses Artikels gelten Wasserbecken, die der Baubewilligungspflicht unterstehen.

Art. 11a Ortsfeste elektrische Widerstandsheizungen

Bisherige Fassung

⁵Ausnahmen für die Installation neuer sowie für den Ersatz bestehender ortsfester elektrischer Widerstandsheizungen können insbesondere bei Bauten an speziellen geographischen Lagen und bei denkmalgeschützten Bauten bewilligt werden, wenn:

- a) die Installation eines anderen Heizsystems nicht möglich oder unverhältnismässig ist;
- b) überwiegende Interessen, namentlich des Orts- und Landschaftsschutzes sowie der Denkmalpflege der Installation eines anderen Heizsystems entgegenstehen.

Bisher kein Art. 11b

Bisher kein Art. 11c

Art. 12a Gebäudeenergieausweis

¹Der Kanton führt den Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) ein.

⁵Aufgehoben.

Art. 11b Ersatz Wärmeerzeuger

¹Beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung ist die Wärmeerzeugung so einzurichten, dass mindestens 10% des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energie gedeckt wird. Die Verordnung kann Befreiungen vorsehen.

Art. 11c Elektro-Wassererwärmer

¹Die Neuinstallation und das Ersetzen zentraler Wassererwärmer, die ausschliesslich elektrisch beheizt werden, ist nicht zulässig.

²Der Ersatz eines zentralen Elektro-Wassererwärmers ist meldepflichtig.

Art. 12a Vollzug

¹Der Kanton kann für den Vollzug vereinheitlichte Gebäudeausweise verlangen.

Der Grosse Rat setzt diesen Beschluss in Kraft.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG)

Heute ist die Standeskommission für die Bewilligung von Rad- und Motorsportveranstaltungen auf öffentlichen Strassen zuständig. In der Praxis sind praktisch ausschliesslich Bewilligungen für kleinere Anlässe zu erteilen. Für diese scheint die Zuständigkeit der Standeskommission nicht sachgerecht. Es soll daher eine Kompetenzverschiebung zum Justiz-, Polizei- und Militärdepartement vorgenommen werden.

2016 wurde für verschiedene Parkplätze im Kanton eine Gebührenpflicht eingeführt. Die aus dem Kurzparkieren erwirtschafteten Erträge dürfen nach heutigem Recht nur für den Kontrollaufwand verwendet werden, jene aus dem Dauerparkieren zusätzlich noch für den Unterhalt und die Schaffung von Parkplätzen. Die heute eingenommenen Gebühren liegen über dem, was die Kontrolle kostet. Gleichzeitig sind bis auf weiteres keine grösseren neuen Parkflächen zu realisieren. Um in dieser Situation zu vermeiden, dass sich zweckgebundene Mittel ungenutzt anhäufen, soll der Verwendungszweck erweitert werden. Die Mittel aus den Parkgebühren sollen künftig auch für gezielte Massnahmen zur Entlastung des Verkehrs eingesetzt werden, insbesondere für Massnahmen zur Entflechtung von Fuss-, Rad- und Motorverkehr oder für die Förderung von Angeboten des Ortsverkehrs.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG).

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz vom 26. April 1992 (EG SVG, GS 741.000) ist für die Erteilung von Bewilligungen für Rad- und Motorsportveranstaltungen auf öffentlichen Strassen die Standeskommission zuständig (Art. 1 Abs. 2 EG SVG). Dies bedeutet in der Praxis, dass sie sich mit jedem Club- oder Vereinsrennen, für das unter Umständen nur ein kleines Stück an öffentlicher Strasse benutzt wird, befassen muss. Dies erscheint heute nicht mehr sachgerecht, zumal regelmässig nicht politische Aspekte im Vordergrund stehen, sondern sicherheitstechnische Fragen, die von den entsprechenden Fachleuten der Kantonspolizei beantwortet werden müssen. Die Bewilligungskompetenz soll daher auf tieferer Stufe angesiedelt werden.

Sodann dürfen heute nach Art. 6 Abs. 2 EG SVG die Einnahmen aus der Bewirtschaftung gebührenpflichtiger Parkplätze grundsätzlich nur für Kontrollaufgaben verwendet werden. Lediglich die Gebühren aus dem Dauerparkieren dürfen für den Unterhalt und die Schaffung von Parkplätzen eingesetzt werden. Schon in der verhältnismässig kurzen Zeit, seitdem die Standeskommission die Gebühren-

pflicht eingeführt hat, das heisst seit dem 1. Oktober 2016, sind für das Kurzparkieren Gebühren in einem Ausmass eingenommen worden, das den Aufwand für die Kontrollen weit übersteigt. Um nicht voraussichtlich stetig wachsende Beträge ungenutzt in Spezialfinanzierungen reserviert zu belassen, soll der Verwendungszweck erweitert werden.

2. Anmerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 1 Zuständigkeit

Für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr ist grundsätzlich das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement zuständig (Art. 1 Abs. 1 EG SVG). In drei Bereichen hat der Gesetzgeber die Zuständigkeit aber nicht auf der Departementsstufe belassen, sondern sie auf der Regierungsebene angesiedelt.

Er hat vorgesehen, dass die Standeskommission dauernde Fahrverbote über grössere zusammenhängende Verkehrsflächen erlässt. Die Standeskommission bestimmt sodann die Parkflächen, die gebührenpflichtig sind. Diese beiden Zuständigkeitsregelungen scheinen nach wie vor zweckmässig.

Der Gesetzgeber hat der Standeskommission zudem auch die Kompetenz zur Bewilligung für motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen übertragen. Allerdings erscheint es aus heutiger Sicht nicht ganz stufengerecht, etwa für abendliche Wettkämpfe einheimischer Radsportlerinnen und Radsportler eine Bewilligung der Kantonsregierung zu verlangen. Für solche Wettkämpfe sind ohnehin vor allem verkehrspolizeiliche und versicherungstechnische Auflagen zu beachten, um die sich üblicherweise die Kantonspolizei kümmert. Es ist daher angezeigt, auch für Motor- und Radsportveranstaltungen auf öffentlichen Strassen die ordentliche Zuständigkeitsregelung vorzusehen und das Departement als zuständig zu erklären. Damit kann auch eine rasche Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen sichergestellt werden.

Art. 6 Parkierungsgebühr und Bewilligungspflicht

Die Standeskommission hat am 20. Oktober 2015 erstmals von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, öffentliche Parkplätze gebührenpflichtig zu erklären. Sie hat hierfür den Standeskommissionsbeschluss über das gebührenpflichtige Parken (GS 741.012) erlassen. Seit dem 1. Oktober 2016 werden solche Gebühren erhoben. Zuständig für die Gebührenerhebung ist nach Art. 6 Abs. 2 EG SVG und Art. 2 des Standeskommissionsbeschlusses der Bezirk, auf dem ein gebührenpflichtiger Parkplatz liegt. Dem Bezirk der gelegenen Sache fällt auch der entsprechende Gebührenertrag zu.

Die Mittel dürfen allerdings nur zweckgebunden verwendet werden. Sie müssen grundsätzlich für die Deckung der Kontrollaufwendungen eingesetzt werden. Nur die Erträge aus den Gebühren für das Dauerparkieren können auch für den Unterhalt der bestehenden oder die Schaffung neuer Parkierungsmöglichkeiten verwendet werden. Die Zweckbindung für die Kurzparkiergebühren wurde beim Erlass des EG SVG im Jahr 1992 damit begründet, nach Lehre und Rechtsprechung verbiete es das Kostendeckungsprinzip, für das kurzfristige Parkieren Gebühren zu verlangen, die höher sind als der Kontrollaufwand (Landsgemeindemandat

1992, S. 36). Spätestens seit 1996 ist diese Auffassung überholt. Das Bundesgericht entschied am 11. Oktober 1996, dass Parkgebühren Lenkungscharakter haben dürfen und damit höher sein dürfen als der Aufwand für die Kontrolle (BGE 122 I 279, E. 6).

Die Standeskommission hat den Ziel-, Brauerei- und Hallenbadparkplatz, die Parkplätze zwischen Wühre und Jakob-Signer-Strasse sowie die Spitalparkplätze ab der Sonnhalde für gebührenpflichtig erklärt (vgl. Anhang zum Standeskommissionsbeschluss). Die Bezirke Appenzell und Rüte, auf deren Gebiet die gebührenpflichtigen Parkplätze liegen, vollziehen die Bestimmungen über das gebührenpflichtige Parken gemeinsam. Sie haben im Jahr 2017 einen Bruttoertrag aus den Parkgebühren von knapp Fr. 188'000.-- erzielt. Davon entfielen rund Fr. 45'000.-- auf das Dauerparkieren und rund Fr. 143'000.-- auf das Kurzparkieren. Für die Parkuhren und für die Kontrolle und Bewirtschaftung der gebührenpflichtigen Parkflächen durch den Ordnungsdienst wendeten die Bezirke insgesamt gut Fr. 57'000.-- auf. Selbst wenn für die Deckung des Kontrollaufwands ausschliesslich Einnahmen aus dem Kurzparkieren verwendet werden, verbleibt aus dem Kurzparkieren auch künftig jährlich ein erheblicher Betrag. Bleiben der Aufwand für die Kontrolle und die Einnahmen für das Kurzparkieren stabil, werden jährlich rund Fr. 85'000.-- eingenommen, die wegen der Zweckbindung nur für Kontrollen verwendet werden dürfen, dafür aber nicht benötigt werden. Es macht wenig Sinn, nicht benötigte zweckgebundene Mittel ohne konkretes Ziel anzuhäufen.

Die Blockierung der Mittel liesse sich grundsätzlich mit einer Herabsetzung der Parkgebühren lösen. Damit könnte aber zum einen die mit der Einführung der Parkplatzbewirtschaftung erzielte Wirkung, die Mobilisierung der verfügbaren Parkflächen, verloren gehen. Zum anderen verhält es sich so, dass die erhobenen Gebühren unter Berücksichtigung der freien Parkzeit von eineinhalb Stunden im Vergleich mit ausserkantonalen Parkregimes schon heute tief angesetzt sind.

Es ist daher vorgesehen, eine Erweiterung der heutigen, sehr engen Zweckbindung vorzunehmen. Der Einsatzbereich für Gebühren aus dem Parkieren soll moderat angepasst werden. Zunächst sollen sämtliche Mittel aus der Parkplatzbewirtschaftung, also neu auch jene aus dem Kurzparkieren, für den Unterhalt der bestehenden Parkflächen und zur Schaffung neuer Parkplätze eingesetzt werden dürfen. Da indessen die Auslastung der Parkplätze mit der Einführung der Gebührenerträge deutlich nachgelassen hat, dürften bis auf Weiteres keine grösseren Parkplätze oder eine Parkgarage erforderlich werden. Zur Verhinderung einer Kumulation nicht benötigter Mittel sollen die Bezirke der gelegenen Sache daher die Gebührenerträge nicht nur für Parkplätze, sondern auch für Massnahmen zur Verkehrsentslastung einsetzen können. Die zweckgebundenen Gebührenerträge können etwa für Fuss- und Fahrradwege zur Verkehrsentslastung im fraglichen Bezirk oder zur Mitfinanzierung von Einrichtungen des Ortsverkehrs im Sinne von Art. 2 Abs. 1 der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr vom 24. April 2016 (GöV, GS 740.300) verwendet werden. Keine Beiträge aus diesem Topf dürften aber weiterhin an konzessionierte Verkehrsunternehmen geleistet werden, welche die Voraussetzungen für die Gewährung eines Bundesbeitrags erfüllen (Regionalverkehr), oder an übergeordnete Verkehrssysteme. Die Erträge aus der Parkplatzbe-

wirtschaftung im Dorf Appenzell könnten aber beispielsweise zur Unterstützung eines Ortsbusses im Feuerschaukreis eingesetzt werden.

3. Behandlung im Grossen Rat

Das Geschäft wurde an den Sessionen des Grossen Rates vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 beraten. Der Grosse Rat war mit den unterbreiteten Vorschlägen einverstanden. Er empfiehlt der Landsgemeinde mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme der Revision des Einführungsgesetzes zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG).

Einführungsgesetz zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG)

Art. 1 Zuständigkeit

¹Der Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr und der dazugehörenden kantonalen Ausführungsgesetzgebung obliegt dem Justiz-, Polizei- und Militärdepartement. Der Landesfährnich erlässt insbesondere dauernde Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen sowie Anordnungen zur Regelung des Verkehrs. Zudem können alle übrigen Aufgaben, die nicht ausdrücklich in die Befugnis anderer Behörden oder Amtsstellen fallen, durch ihn delegiert werden. Im Übrigen kann er für den Vollzug beratende Fachgremien beiziehen. Der Grosse Rat regelt auf dem Verordnungswege die weiteren Zuständigkeiten.

²Der Erlass dauernder Fahrverbote über grössere zusammenhängende Verkehrsflächen, die Erteilung von Bewilligungen für motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen im Sinne von Art.52 Abs.2 SVG sowie die Ausscheidung von gebührenpflichtigen Parkplätzen und die Unterstellung des Dauerparkierens unter die Bewilligungspflicht im Sinne von Art. 6 dieses Gesetzes obliegt der Standeskommission.

³Das Bau- und Umweltdepartement ist für die Beschaffung und Anbringung sowie Entfernung von Markierungen und Signalen im Bereich der Kantonsstrassen nach Weisung des Justiz-, Polizei- und Militärdepartementes sowie für die Bewilligung für die Inanspruchnahme von Strassen im Sinne von Art.4 Abs.2 SVG im Einvernehmen mit dem Strasseneigentümer zuständig.

Art. 6 Parkierungsgebühr und Bewilligungspflicht

¹Die Standeskommission kann mit Zustimmung des Bezirkes der gelegenen Sache das Parkieren von Motorfahrzeugen und Motorfahrzeuganhängern auf öffentlichen Strassen oder Verkehrsflächen im Sinne des SVG, die im öffentlichen Eigentum stehen, als gebührenpflichtig erklären. Die entsprechenden Gebühren betragen minimal Fr. 0.50 und maximal Fr. 5.-- pro Stunde. Ebenso kann diese das Dauerparkieren auf öffentlichen Strassen oder Verkehrsflächen im Sinne des SVG, die im öffentlichen Eigentum stehen, unter Zustimmung des Bezirkes der gelegenen Sache der Bewilligungspflicht unterstellen. Die Gebühr für das Dauerparkieren beträgt je abgestelltes Motorfahrzeug bzw. Motorfahrzeuganhänger minimal Fr. 200.-- bis maximal Fr. 2000.-- pro Jahr.

**Landsgemeindebeschluss zur Revision des Einführungsgesetzes
zum Strassenverkehrsgesetz (EG SVG)**

Art. 1 Zuständigkeit

²Der Erlass dauernder Fahrverbote über grössere zusammenhängende Verkehrsflächen sowie die Ausscheidung von gebührenpflichtigen Parkplätzen und die Unterstellung des Dauerparkierens unter die Bewilligungspflicht im Sinne von Art. 6 dieses Gesetzes obliegen der Standeskommission.

Art. 6 Parkierungsgebühr und Bewilligungspflicht

Bisherige Fassung

²Der Vollzug von Abs. 1 dieses Artikels ist Sache des Bezirkes der gelegenen Sache, dem auch die entsprechenden Gebühreneinnahmen zustehen, welche nur für die Kontrollaufwendungen verwendet werden dürfen. Die Gebühreneinnahmen für das Dauerparkieren dürfen zudem für den Unterhalt und die Neuschaffung von Parkierungsmöglichkeiten verwendet werden.

³Auf ein entsprechendes Gesuch des Eigentümers ist Abs. 1 dieses Artikels sinngemäss auch auf öffentliche Strassen und Verkehrsflächen im Sinne des SVG, die im privaten Eigentum stehen und eine gewisse Grösse aufweisen, anwendbar. Dabei entfällt die Zustimmung des Bezirkes der gelegenen Sache. Die entsprechenden Gebühreneinnahmen fallen dem privaten Eigentümer zur freien Verwendung zu.

Neue Fassung

²Der Vollzug ist Sache des Bezirkes der gelegenen Sache. Er verwendet die Gebühreneinnahmen für die Kontrolle, den Unterhalt oder die Neuschaffung von Parkplätzen. Überdies können sie für Massnahmen zur Verkehrsentslastung eingesetzt werden, insbesondere für Massnahmen zur Entflechtung von Fuss-, Rad- und Motorverkehr oder für die Förderung von Angeboten des Ortsverkehrs.

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 2019 in Kraft.

Erläuterungen zu Geschäft 14

Tourismüsförderungsgesetz (TFG)

Das heutige Tourismüsförderungsgesetz wurde am 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt. Es hat sich grundsätzlich gut bewährt. In der Praxis haben sich aber auch verschiedene Schwachpunkte gezeigt, die behoben werden sollten. Weil die Schwächen teilweise das Abgabensystem betreffen, ist eine Totalrevision vorzunehmen, wobei aber vieles aus dem bisherigen Gesetz übernommen werden kann.

Die wichtigsten Änderungen im neuen Tourismüsförderungsgesetz betreffen folgende Punkte:

- Der Höchstbeitrag des Kantons für die Leistung in den Tourismüsförderungsfonds wird von Fr. 400'000.-- auf Fr. 600'000.-- erhöht.
- Statt der bisherigen Übernachtungsbeiträge wird eine eigentliche Kurtaxe erhoben, die von den Gästen zu bezahlen ist. Damit kann vermieden werden, dass der Betrieb auf die Abgabe noch Mehrwertsteuern entrichten muss.
- Die bisherige Kurtaxenpauschale für Ferienhäuser und -wohnungen sowie für Wohnwagen, Zelte, Alphütten, Gruppenunterkünfte usw. wird beibehalten. Für die Bemessung wird aber nicht mehr auf die Anzahl Betten abgestellt, sondern auf die Nettowohnfläche.
- Die gesetzlichen Kostenrahmen für die verschiedenen Abgaben werden nach rund 20 Jahren Bestand angemessen angehoben. Verschiedene Abgaben werden aber auch bleiben wie bisher. Insbesondere soll die allgemeine Tourismüsförderungsabgabe der nicht gastwirtschaftlichen Betriebe nicht erhöht werden. Steigen wird die Tourismüsförderungsabgabe für Seil- und Bergbahnen, die überdurchschnittlich vom Tourismus profitieren. Neu wird ihre Abgabe anhand der Anzahl der transportierten Gäste erhoben.
- Der Einsatz der erhobenen Mittel wird präziser geregelt.
- Gegen Verfügungen über die Abgaben wird ein Einspracheverfahren eingeführt, in dem die Berechtigung der Erhebung nochmals geklärt werden kann. Erst gegen den Einspracheentscheid kann Rekurs erhoben werden.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Tourismüsförderungsgesetzes (TFG).

1. Ausgangslage

Mit dem Tourismüsförderungsgesetz vom 25. April 1999 (TFG, GS 935.100) wurde die gesetzliche Grundlage für die Tourismüsförderung durch den Kanton und die am Tourismus interessierten Wirtschaftszweige sowie für die Beschaffung der dazu notwendigen Mittel geschaffen. Ziel der kantonalen Tourismüsförderung ist es, den Erhalt und eine ausgewogene Entwicklung des Tourismus zu fördern. Zu

diesem Zweck wurde ein Fonds zur Förderung des Tourismus geschaffen, der durch Beiträge des Kantons, derzeit maximal Fr. 400'000.-- pro Jahr, der Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetriebe sowie der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen und Betriebe finanziert wird. Die Fondsmittel können an Tourismusorganisationen, an regionale und überregionale Veranstaltungen sowie an weitere von der Ständekommission bestimmte Organisationen und Veranstaltungen ausgerichtet werden.

Gestützt auf das Tourismusförderungsgesetz hat der Grosse Rat am 13. September 1999 die Tourismusförderungsverordnung (TFV, GS 935.110) erlassen. In dieser werden die Höhe der Beiträge und die Befreiung von der Abgabepflicht geregelt. Der Grosse Rat hat die Verordnung letztmals am 20. Juni 2016 revidiert und hierbei die Beitragshöhe der Beherbergungsbetriebe für Logiernächte um 50% erhöht. Zudem hat er die Ungleichbehandlung von Einheimischen und ausserkantonale wohnhaften Personen in Bezug auf die Pauschalbeiträge aufgehoben. Neu entrichten auch im Kanton wohnhafte Personen Pauschalen für selbstgenutzte Ferienhäuser und -wohnungen und ähnliche Objekte. Mit dem Ständekommissionsbeschluss über den Fonds für die Tourismusförderung vom 23. November 1999 (GS 935.111) wurden die Details zur Organisation und zum Inkasso geregelt. In der Praxis werden die auf Logiernächten beruhenden Beiträge der Beherbergungsbetriebe durch den Verein Appenzellerland Tourismus AI (VAT AI) in Rechnung gestellt, die übrigen Beiträge seit jeher durch das Volkswirtschaftsdepartement. Über Beiträge aus dem Tourismusförderungsfonds entscheidet gemäss Art. 2 des Ständekommissionsbeschlusses vom 23. November 1999 das Volkswirtschaftsdepartement.

Im Zuge der letzten Revision der Verordnung wurde der rechtliche Rahmen der kantonalen Tourismusgesetzgebung näher geprüft. Es wurden verschiedene Mängel festgestellt. Diese hängen weitgehend mit der Systematik des Tourismusförderungsgesetzes zusammen. So müssen beispielsweise die Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetriebe auf den für die Logiernächte zu bezahlenden Beiträgen Mehrwertsteuern entrichten, weil Art. 12 TFG die Abgabe den Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetrieben auferlegt. Wäre der Gast und nicht der Beherbergungsbetrieb abgabepflichtig, würde es sich nicht um eine Beherbergungsabgabe, sondern um eine Kurtaxe handeln, für die keine Mehrwertsteuer zu bezahlen ist. In der Praxis werden ausserdem die Beherbergungsabgaben wie Kurtaxen erhoben, obwohl sie es rechtlich nicht sind. Das heisst, sie werden eins zu eins dem Gast in Rechnung gestellt. Es ist davon auszugehen, dass ein Gast die Auferlegung gerichtlich erfolgreich anfechten könnte. Zudem müssen die Erträge aus den Tourismusabgaben gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Interesse der Abgabepflichtigen, also zum Beispiel der Hotelbetriebe oder der Vermieter von Ferienwohnungen, verwendet werden. Mit Beherbergungsabgaben können also Marketingausgaben finanziert werden. Demgegenüber sind Kurtaxen im Interesse des Gastes zu verwenden, sie sind also zur Finanzierung von Gästekarten usw. einzusetzen. Heute werden die Erträge nicht getrennt je nach Herkunft (Beiträge der Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetriebe sowie Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen und Betriebe) verwendet. Die Korrektur dieser Regelungen, insbesondere der notwendige Wechsel von der Be-

herbergungsabgabe zur Kurtaxe, verlangt nach einer Totalrevision des Tourismusförderungsgesetzes.

Die geltende Regelung für die Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen und Betriebe (Art. 13 bis 15 TFG) hat sich im Grundsatz bewährt. Die Bestimmungen werden im Rahmen der Totalrevision klarer gefasst und ergänzt. Beherbergungsbetriebe fallen neu ebenfalls unter die Abgabepflicht. Weiter soll für Seil- und Bergbahnen eine eigene Bemessungsgrundlage eingeführt und der Maximalbetrag erhöht werden. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass vereinzelt Betriebe überdurchschnittlich und in hohem Masse vom Tourismus profitieren, jedoch einen im Vergleich zum tourismusrelevanten Umsatz oder zu tourismusrelevanten Vollzeitstellen sehr günstigen Beitrag leisten. Für den weitaus grössten Teil der beitragspflichtigen Unternehmen, die am Tourismus interessiert sind, wird keine Beitragserhöhung vorgeschlagen. Zudem sollen die Veranlagungs- und Vollzugsvorschriften mit der Revision neu formuliert und ergänzt werden.

2. Rechtlicher Rahmen

Im Bereich der Tourismusabgaben werden gemeinhin drei Erscheinungsformen unterschieden, nämlich Kurtaxen, Beherbergungsabgaben und Tourismusförderungsabgaben. Alle drei Abgaben verfolgen fiskalische Ziele. Es sollen öffentlich-rechtliche Mittel zur Tourismusfinanzierung oder -förderung bereitgestellt werden. Tourismusabgaben sind sogenannte Kostenanlastungssteuern, die einer bestimmten Gruppe von Personen als Sondersteuern auferlegt werden, weil sie zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens in einer näheren Beziehung stehen als die übrigen Steuerpflichtigen. Die Pflicht zur Leistung einer Kostenanlastungssteuer knüpft an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an und erfordert keinen konkreten, besonderen Nutzen des Einzelnen. Anders als bei der Vorzuglast ist also ein individueller, der einzelnen abgabepflichtigen Person zurechenbarer Sondervorteil nicht notwendig. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere, sei es, weil sie als hauptsächliche Verursacherin dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Es müssen aber sachliche Gründe dafür bestehen, die fraglichen staatlichen Aufwendungen der erfassten Personengruppe anzulasten. Zudem muss die allfällige Abgrenzung nach haltbaren Kriterien erfolgen. Die Kostenanlastung muss nach einem vernünftigen Prinzip und unter Beachtung der Gebote der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit erfolgen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_794/2015 vom 22. Februar 2016 E. 3.2.2 f. mit Hinweisen; zum Begriff der Kostenanlastungssteuer: BGE 143 II 283 E. 3.5.3 f.).

2.1 Kurtaxe

Die Kurtaxe wird von Gästen, beispielsweise Hotelgästen, aber auch Ferienhauseigentümerinnen und -eigentümern erhoben. Sie ist zweckgebunden für die Finanzierung touristischer Einrichtungen, Veranstaltungen oder der Gästeinformation zu verwenden. Besteuert wird das Übernachten als Gast. Eine Kurtaxe darf

nicht als allgemeine Aufenthaltssteuer ausgestaltet sein. Um dies auszuschliessen, verlangt die bundesgerichtliche Praxis, dass die auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhende Abgabe ausschliesslich dem Zweck des Kurbetriebs dient und es sich bei ihr um eine Steuer von geringer Höhe handelt. Sie kann somit nicht in der Grössenordnung derjenigen Steuern liegen, welche die steuerpflichtige Person bei Wohnsitz am betreffenden Ort von ihrem Erwerbseinkommen und vom beweglichen Vermögen zu bezahlen hätte. Nicht von Bedeutung ist hingegen, ob die Abgabepflichtigen die touristischen Einrichtungen oder Veranstaltungen auch tatsächlich beanspruchen. Die blosser Möglichkeit der Nutzung touristischer Einrichtungen oder Veranstaltungen genügt. Die Bemessung erfolgt somit nicht nach konkret nachgewiesenen Vorteilen, sondern abstrakt nach schematisch festgelegten Kriterien. Daher ist eine Pauschalierung der Kurtaxen für Eigentümerinnen und Eigentümer, Nutzniessende und Dauermietende von Wohnräumen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Kurtaxen können unter anderem eingesetzt werden für Gästeinformationen, kulturelle Veranstaltungen oder die Signalisation und den Unterhalt von Spazier-, Wander- und Bikewegen.

2.2 Beherbergungsabgabe

Die Beherbergungsabgabe wird nicht vom Gast, sondern vom Beherbergenden, zum Beispiel von einem Hotelbetrieb, erhoben. Auch sie ist zwingend im Interesse der steuerpflichtigen Person zweckgebunden zu verwenden, anders als die Kurtaxe aber nicht für die Finanzierung touristischer Infrastruktur und Veranstaltungen, sondern für den Aufwand des Tourismusmarketings. Besteuert wird das entgeltliche Beherbergen eines Gasts.

2.3 Tourismusförderungsabgabe

Die Tourismusförderungsabgabe wird von natürlichen oder juristischen Personen erhoben, die einen direkten oder indirekten Nutzen aus dem Tourismus ziehen. Dies sind primär tourismusnahe Handels-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe, beispielsweise Souvenirgeschäfte, Bergbahnen, Campingplatzbetreiber oder Möbel- und Kunsthandwerksbetriebe. Auch diese Erträge sind zwingend im Interesse der steuerpflichtigen Person zu verwenden, also zum Beispiel für die Finanzierung des Tourismusmarketings.

3. Heutige Regelung

Gemäss geltendem Gesetz werden Beiträge in zwei Formen erhoben, zum einen Beiträge der Beherbergungs- und Gastwirtschaftsbetriebe sowie zum anderen Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen. Kurtaxen im rechtlichen Sinn werden derzeit nicht erhoben. In der Praxis werden die Beherbergungsabgaben aber wie Kurtaxen behandelt und auf Abrechnungen oftmals auch so bezeichnet. Der gesetzliche Rahmen für die Beherbergungsbeiträge beträgt nach Art. 12 TFG Fr. 1.-- bis Fr. 5.-- pro Logiernacht. In Hotelbetrieben, Ferienhäusern, Ferienwohnungen usw. beträgt die Beherbergungsabgabe Fr. 2.70 pro Gast und Übernachtung (Art. 2 TFV).

Dass Eigentümerinnen und Eigentümer oder Dauermietende von Ferienwohnungen usw. Pauschalen entrichten, wird zwar in Art. 2 Abs. 2 TFV festgehalten, eine Grundlage dafür im Gesetz fehlt jedoch. Ferner kann die Höhe der pauschalierten Kurtaxe nicht unabhängig zur Einzelkurtaxe festgelegt werden. Steuersubjekt ist im einen wie im anderen Fall der übernachtende Gast. Daher muss die Jahrespauschale ins Verhältnis zur Einzelkurtaxe gesetzt werden können. Gewisse Annahmen und Schematisierungen wie die durchschnittliche Anzahl Übernachtungen pro Jahr sind zu treffen, dürfen aber nicht zu einer Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen führen. In der Rechtsprechung werden durchschnittlich 30 bis 40 Übernachtungen pro Jahr, vereinzelt sogar bis 50 Übernachtungen als zulässig erachtet.

Im geltenden Recht sind diese Grundsätze nicht adäquat umgesetzt. So beträgt die Jahrespauschale für ein Ferienhaus mit fünf Betten derzeit Fr. 160.--. Bei einem Beherbergungsbeitrag von Fr. 2.70 für eine entsprechende Einzelübernachtung würde mit 35 durchschnittlichen Übernachtungen pro Jahr eine Pauschale von Fr. 472.50 (Fr. 2.70 multipliziert mit fünf Betten multipliziert mit 35 Übernachtungen) resultieren. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Kinder von der Abgabepflicht befreit sind und rund 20% der Gäste ausmachen, würde die Jahrespauschale Fr. 378.-- betragen. Die derzeitige Pauschale von Fr. 160.-- ist daher rund 2.5 Mal günstiger als bei einer Einzelabrechnung, wofür eine sachliche Rechtfertigung fehlt.

Im Bereich der Beiträge der Gastwirtschaftsbetriebe wird im bisherigen Gesetz ein Rahmen von Fr. 100.-- bis Fr. 1'000.-- vorgegeben. Die in der Verordnung angegebene, sinnvolle Bemessung nach der Anzahl Sitzplätze fehlt im Gesetz.

Gemäss Geschäftsbericht 2017 wurden in den Jahren 2016 und 2017 folgende Beiträge erhoben:

	Anzahl Betriebe		fakturierte Beiträge in Fr.	
	2017	2016	2017	2016
Hotel- und Parahotel- leriebetriebe (Beiträge für einzelne Logiernächte)	139	120	394'362	273'577
Ferienwohnungen, Alphütten und Cam- pingplätze (Pauscha- len)	447	310	104'055	86'980
Gastwirtschaftsbe- triebe	111	109	46'757	47'264
Unternehmen und Betriebe	775	759	116'565	115'730
Total	1'472	1'298	661'739	523'551

Der Fonds für die Tourismusförderung ist ein zweckgebundenes Vermögen des Kantons, das gemäss den bisherigen Bestimmungen von Art. 5 ff. TFG zu verwalten und zu verwenden ist. Der Fonds wird seit seiner Errichtung im Jahre 1999 mit Tourismusförderungsbeiträgen und mit Einlagen des Kantons geäufnet. Der jährliche Beitrag des Kantons zulasten der Staatsrechnung darf heute maximal Fr. 400'000.-- betragen und ist im Rahmen des Budgets durch den Grossen Rat festzulegen. Die Einlage des Kantons in den Tourismusförderungsfonds beträgt seit 2005 Fr. 300'000.--, für das Jahr 2018 wurde sie auf Fr. 350'000.-- erhöht.

Der Bestand des Fonds für die Tourismusförderung hat sich in den letzten Jahren wie folgt verändert (in Fr.):

	2017	2016	2015	2014
Kantoneinlage	300'000	300'000	300'000	300'000
Fondseinlage	961'739	823'551	813'726	847'769
Saldo 31.12.	111'947	122'782	188'337	269'717

	2013	2012	2011	2010
Kantoneinlage	300'000	300'000	300'000	300'000
Fondseinlage	828'590	802'645	754'278	725'387
Saldo 31.12.	286'285	256'979	280'798	246'225

Die im Fonds für die Tourismusförderung geäuften Finanzmittel werden zu einem überwiegenden Teil zur Unterstützung der Tätigkeiten des VAT AI eingesetzt und an diesen ausbezahlt. Diese Beiträge sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Kanton beteiligt sich zusätzlich mit Mitteln aus der Neuen Regionalpolitik an touristischen Projekten, wovon der VAT AI seit 2013 namhaft profitierte. Hinzu kommt seit 2015 ein Beitrag an das Regionalmarketing aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung. Die Entwicklung der Beiträge an den VAT AI von 2013 bis 2017 (in Fr.) präsentiert sich wie folgt:

	2017	2016	2015	2014	2013
Subvention	900'000	876'000	876'000	831'000	781'000
Beitrag Ostschweiz Tourismus	0	11'000	7'500	6'000	6'000
Kosten NaTour pur	0	0	16'200	16'200	16'200
Ausserordentliche Beiträge	60'164	0	0	0	50'000
Beiträge NRP-Projekte (Bund und Kanton)	0	0	30'000	30'000	45'000
Beiträge Regionalmarketing	100'000	100'000	50'000	0	0
Total	1'060'164	987'000	979'700	883'200	898'200

Der Bezirk Oberegg erhält für seine eigenen Aufwendungen im Bereich des Tourismus gestützt auf eine Leistungsvereinbarung separate Unterstützungsbeiträge von jährlich Fr. 15'000.--.

4. Neue Lösung und Vergleich mit anderen Tourismusdestinationen

4.1 Vorschlag für eine neue Lösung

Mit der vorgelegten Revision soll die Beherbergungsabgabe durch eine Kurtaxe ersetzt werden. Demgegenüber wird vorgeschlagen, die Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Betriebe, die neu als Tourismusförderungsabgabe bezeichnet werden, beizubehalten. Zudem sollen die rechtlichen Strukturen des Gesetzes und Bestimmungen zum Vollzug ergänzt und bereinigt werden. Verschiedene Vollzugsbestimmungen werden neu nicht mehr im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt. Kurtaxen und Tourismusförderungsabgabe werden in Bezug auf das Steuerobjekt, das Steuerobjekt und die Bemessungsgrundlage klar definiert und abgegrenzt. Wesentliche Ausnahmen von der Abgabepflicht sind neu auf Stufe Gesetz bezeichnet, der Grosse Rat kann zusätzliche Ausnahmen in der Verordnung schaffen. Neu werden die notwendigen Bestimmungen zur Veranlagung und zum Vollzug auf Stufe Gesetz eingeführt. Dies betrifft unter anderem die Einführung einer Strafbestimmung. Bisher bestand mangels gesetzlicher Grundlage keine Handhabe zur Strafverfolgung von Personen, die vorsätzlich falsche Angaben zur Anzahl Betten oder Übernachtungen gemacht haben.

Im Bereich der Kurtaxe-Bestimmungen wird für die Jahrespauschale eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Bisher unterschiedliche Begriffe wie Klubhäuser, Klubbütten, Ferien-, Alp- oder Sennhütten werden vereinheitlicht. Bei der Berechnung der Jahrespauschale wird nicht mehr auf die Anzahl Betten, sondern auf die Anzahl Quadratmeter Nettowohnfläche abgestellt. Vorgeschlagen werden Fr. 4.-- pro Quadratmeter Nettowohnfläche. Während die Anzahl Betten kurzfristig anpassbar ist, handelt es sich bei der Nettowohnfläche um eine eindeutigere und dauerhaftere Bemessungsgrösse. Die Nettowohnfläche gibt Auskunft über die effektiv zum Wohnen nutzbare Fläche. Weil die Jahrespauschale in einem angemessenen Verhältnis zur Einzelkurtaxe stehen muss, erhöhen sich die Beiträge der Jahrespauschale. Dies ist durch die gebundene Zweckverwendung gerechtfertigt und soll zu einer Entlastung des allgemeinen Staatshaushalts führen.

Ein Überblick über die Kurtaxe-Jahrespauschalen gemäss den in der Tourismusförderungsverordnung vorgesehenen Abgabenhöhen (in Fr.) präsentiert sich wie folgt:

	alt 2 Betten	neu ca. 40m ²	alt 5 Betten	neu ca. 90m ²	alt 7 Betten	neu ca. 150m ²
Ferienhaus / Ferien- wohnung	160.--	160.--	160.--	360.--	210.--	600.--
Alphütte	90.--	90.--	90.--	90.--	90.--	90.--
Wohnwagen	120.--	120.--	120.--	120.--	120.--	120.--

Gemäss Schätzungen wird sich der Ertrag aus den Jahrespauschalen für Ferienwohnungen und Ferienhäuser um rund Fr. 75'000.-- erhöhen. Ein Vergleich mit anderen Tourismusdestinationen zeigt, dass der vorgeschlagene Betrag von Fr. 4.-- pro Quadratmeter Nettowohnfläche vertretbar ist: Engelberg Fr. 10.-- pro m², Surselva (Brigels) zwischen Fr. 6.50 bis Fr. 12.-- pro m², Andermatt Fr. 14.-- pro m², Wildhaus 4 Zimmer-Wohnung Fr. 360.--, Grindelwald 4 Zimmer-Wohnung zwischen Fr. 600.-- und Fr. 1'200.--, Disentis/Sedrun 4 ½-Zimmer-Wohnung Fr. 440.--.

Bei der Tourismusförderungsabgabe soll der Maximalansatz von Fr. 1'000.-- auf Fr. 2'000.-- erhöht werden. Für Seil- und Bergbahnen wird als Bemessungsgrundlage neu auf die Anzahl der transportierten Fahrgäste abgestellt und auf einen Maximalansatz verzichtet. Sodann wird die Abgabepflicht von Transportunternehmen im öffentlichen Personenverkehr für die im Kanton erbrachten touristischen Verkehrsleistungen festgehalten. Diese Betriebe haben bisher gestützt auf die Generalklausel von Art. 13 TFG Beiträge geleistet. Weiter kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Saisonbetriebe weniger lang geöffnet sind, indem für sie in der Verordnung eine reduzierte Abgabe festgelegt werden kann. Die in der bisherigen Verordnung festgelegten Ansätze für Gastwirtschaftsbetriebe sollen für Restaurantsitzplätze leicht erhöht werden. Demgegenüber werden die Ansätze der übrigen abgabepflichtigen Unternehmen beibehalten.

Neu soll keine Beherbergungsabgabe mehr erhoben werden. Stattdessen fallen sowohl professionelle Beherbergungsbetriebe wie Hotelunternehmen oder Berggasthäuser als auch andere Anbieterinnen und Anbieter von entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten, beispielsweise die private Vermietung von Ferienhäusern, -wohnungen, Gästezimmern, Gruppenunterkünften oder Alphütten, unter die Tourismusförderungsabgabe. Die Ausnahmeregelung im bisherigen Art. 13 TFG wird gestrichen. Zwar wird aus wirtschaftlicher Sicht jede Tourismusabgabe direkt oder indirekt auf den Kunden überwält. Anbieterinnen und Anbieter von entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten wie Hotelbetriebe belasten also sowohl die Kurtaxe als auch die Tourismusförderungsabgabe dem Gast. Im Bereich der Tourismusförderungsabgabe ist die Überwälzung aber indirekt und dürfte pro Gast im Rappenbereich liegen. Dieser Beitrag der Hotelunternehmen und Berggasthäuser erscheint gerechtfertigt, weil sie in besonderem Masse von der Tourismuswerbung profitieren.

Der Vergleich der geltenden Regelung mit der neuen Lösung präsentiert sich wie folgt:

	Kurtaxe		Beitrag der Beherbergungs- oder Gastwirtschaftsbetriebe		Beitrag der übrigen am Tourismus interessierten Betriebe	
	alt	neu	alt	neu	alt	neu
Hotelgast	nein	ja	nein	nein	nein	nein
Ferienhaus / -wohnung (Eigengebrauch mit Pauschale und Vermietung)	nein	ja	ja	nein	nein	ja

Alphütte (Eigengebrauch mit Pauschale und Vermietung)	nein	ja	ja	nein	nein	ja
Hotelbetrieb	nein	nein	ja	nein	nein	ja
Campingplatzbetrieb	nein	nein	ja	nein	nein	ja
abgestellter Wohnwagen (Eigengebrauch mit Pauschale und Vermietung)	nein	ja	ja	nein	nein	ja
Gastwirtschaftsbetrieb	nein	nein	ja	nein	nein	ja
Gewerbebetrieb mit Nutzen aus Tourismus	nein	nein	nein	nein	ja	ja

Voraussichtlich werden die vorgeschlagenen Änderungen im Gesetz und in der Verordnung zu Mehreinnahmen von ungefähr Fr. 116'000.-- führen:

Jahrespauschalen für Ferienwohnungen und Ferienhäuser: rund Fr. 75'000.--;

Tourismusförderungsbeiträge von Hotel- und Berggasthäusern: rund Fr. 17'300.--;

Tourismusförderungsbeiträge von privaten Übernachtungsanbietern:
rund Fr. 10'000.--;

Tourismusförderungsbeiträge von Gastwirtschaftsbetrieben: rund Fr. 5'000.--;

Tourismusförderungsbeiträge von Seil- und Bergbahnunternehmen:
rund Fr. 8'600.--.

Vergleich mit anderen Tourismusdestinationen

Andere Kantone und Gemeinden der Schweiz erheben folgende Tourismusabgaben (die kursiven Angaben betreffen kommunale Abgaben, bei denen jede Gemeinde selbständig entscheidet, ob sie erhoben werden):

Kanton / Gemeinde	Kurtaxe	Beherbergungsabgabe	Tourismusförderungsabgabe
Appenzell A.Rh.*	<i>ja</i>	ja	nein
St.Gallen	<i>ja</i>	ja	<i>ja</i>
Bern	<i>ja</i>	ja	<i>ja</i>
Obwalden	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>
Wallis	ja	ja	<i>ja</i>
Andermatt*	nein	ja	ja
St.Moritz*	ja	ja	ja
Arosa*	ja	ja	ja
Lenzerheide (Vaz/Obervaz)*	ja	ja	ja

*Beherbergungs- und Tourismusförderungsabgabe sind teilweise kombiniert.

5. Weitere Anliegen

In der Erarbeitung der neuen Vorlage wurden unter anderem die zwei folgenden Anliegen zur Diskussion gestellt:

- Abschaffung der Tourismusförderungsabgabe für Unternehmen, die einen Nutzen aus dem Tourismus ziehen, oder zumindest eine Vereinfachung des Erhebungsverfahrens,
- Einführung eines Tourismusrats, der über die Verwendung der Fondsmittel entscheidet.

Tourismusförderungsabgabe

Die Tourismusförderungsabgabe besteht seit dem Jahr 2000. Die Abgabe ist sowohl bei den Gastwirtschafts- als auch bei den Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben etabliert. Eine Änderung am Kreis der abgabepflichtigen Personen erfolgt mit dieser Revision nicht, insbesondere wird keine Erweiterung vorgenommen. Ein grosser Teil der abgabepflichtigen Betriebe bezahlt lediglich den Minimalbetrag von Fr. 100.-- pro Jahr. Die Belastung für diese Unternehmen ist also bescheiden. Dies bezieht sich sowohl auf den finanziellen Aufwand als auch auf den Aufwand im Vollzug der Abgabe. Zudem ist unbestritten, dass viele Gewerbe- oder Dienstleistungsbetriebe zumindest indirekt von einem florierenden Tourismus profitieren.

Würde die Tourismusförderungsabgabe abgeschafft, müssten die Fehlbeträge durch ordentliche Steuereinnahmen kompensiert werden. Eine solche Verschiebung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Tourismusrat

Fast alle Fondseinlagen gelangen an den VAT AI. 2017 erhielt der Verein aus dem Tourismusförderungsfonds Unterstützungsbeiträge von total Fr. 960'164.--. Weiter werden die Mittel an den Bezirk Obereggen für dessen Tourismusaufwendungen ausbezahlt. Auszahlungen an andere sind aufgrund des knappen Fondsbestands nur sehr beschränkt möglich und belaufen sich auf wenige Tausend Franken. Ein Mehrwert durch einen Tourismusrat besteht nicht.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen im neuen Gesetz

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung.

Art. 2 Grundsätze

Die heutige Regelung wird materiell übernommen. Weil die Interessen der einheimischen Bevölkerung und der Gäste nicht immer identisch sind, werden diese neu separat aufgeführt.

II. Fonds für die Tourismusförderung

Art. 3 Form

Der Artikel entspricht inhaltlich Art. 5 des bisherigen TFG. Es ergeben sich lediglich redaktionelle Anpassungen.

Art. 4 Finanzierung

Die bisherigen Beherbergungsabgaben werden ersetzt durch die Kurtaxe. Entsprechend ist Buchstabe b zu revidieren. Gastwirtschaftsbetriebe ziehen einen direkten oder zumindest indirekten Nutzen aus dem Tourismus. Diese Beiträge fallen neu unter die Regelung von Buchstabe c. Mit der Revision werden die «Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen und Betriebe» neu als Tourismusförderungsabgabe bezeichnet. Der Fonds für die Förderung des Tourismus wird somit geäuftnet durch Beiträge des Kantons, die Kurtaxe, die Tourismusförderungsabgabe und freiwillige Beiträge.

In Abs. 2 wird der Maximalbetrag der Kantoneinlage auf Fr. 600'000.-- erhöht. Damit wird die volkswirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Kanton unterstrichen sowie der Aufwanderhöhung beim VAT AI und der seit Einführung des Gesetzes im Jahr 2000 eingetretenen Teuerung Rechnung getragen. Der Begriff «Voranschlag» wird durch «Budget» ersetzt.

Art. 5 Mittelverwendung

Die Regelung entspricht weitgehend dem bisherigen Recht. Neu werden in Buchstabe b neben Veranstaltungen auch Projekte ausdrücklich genannt. Dies entspricht der bisherigen Praxis, wonach gestützt auf Art. 13 ff. des Ständekommissionsbeschlusses über den Fonds für die Tourismusförderung vom 23. November 1999 (GS 935.111) seit jeher Beiträge auch an Projekte ausgerichtet werden können. Neu wird vorgeschlagen, dass die Ständekommission über die Mittelverwendung entscheidet.

Mit Abs. 2 wird eine gesetzliche Grundlage für Leistungsvereinbarungen geschaffen. Zuständig zum Abschluss ist die Ständekommission. Die Empfängerin oder der Empfänger der Fondsmittel hat für eine zweckmässige Aufgabenerfüllung und Organisation Gewähr zu bieten. Gegenstand einer Leistungsvereinbarung wird regelmässig auch ein Controlling sein.

Abs. 3 hält fest, dass auf die Ausrichtung von Beiträgen kein Rechtsanspruch besteht. Aus diesem Grund besteht auch kein Rechtsmittel gegen den Entscheid über Beiträge.

III. Kurtaxe

Art. 6 Grundsatz

Die Kurtaxe ist eine der beiden touristischen Abgaben in der kantonalen Tourismusgesetzgebung. Sie ist eine sogenannte Kostenanlastungssteuer und wird nach allgemein gültigen, durchschnittlichen Kriterien berechnet. Ein individueller Sondervorteil muss der abgabepflichtigen Person nicht zukommen. Wenn also ein Gast krank im Hotelbett liegt, hat er ebenso die Kurtaxe zu bezahlen, wie wenn er die mit der Kurtaxe finanzierten Veranstaltungen besucht oder touristische Dienstleistungen bezo-

gen hätte. Die Situation ist vergleichbar mit Motorfahrzeughalterinnen oder Motorfahrzeughaltern, welche die Motorfahrzeugsteuern auch dann bezahlen müssen, wenn die eingelösten Fahrzeuge das ganze Jahr über unbenutzt in der Garage stehen.

Als Sondersteuer ist die Kurtaxe einer Zweckbindung unterworfen: Sie muss im Interesse des beherbergten Gasts eingesetzt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_523/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 3.1). Die Erträge der Kurtaxe können unter anderem verwendet werden für Gästeinformationen, den Personal- und Sachaufwand für den Betrieb eines Tourismusinformationsbüros, kulturelle Veranstaltungen, die Signalisation und den Unterhalt von Spazier-, Wander- und Bikewegen, Skipisten oder Langlaufloipen, Beschneigungsanlagen oder Entschädigungen an landwirtschaftliche Grundeigentümerinnen und -eigentümer für die Bodennutzung zu touristischen Zwecken. Bezugsaufwendungen dürfen ebenfalls aus den Kurtaxeneinnahmen bezahlt werden (vgl. Art. 24 Abs. 4 des neuen TFG). Nicht zulässig ist die Verwendung der Kurtaxe für das Tourismusmarketing. Solche Aufwendungen kommen nicht dem Gast zugute, sondern erfolgen im Interesse der Leistungserbringenden.

Art. 7 Gegenstand und Abgabepflicht

Steuersubjekt der Kurtaxe ist der Gast, der nicht an seinem selbst bewohnten Wohnsitz übernachtet. Der Ausdruck des «selbst bewohnten Wohnsitzes» lehnt sich an das kantonale Steuerrecht an (vgl. Art. 24 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 25. April 1999, StG, GS 640.000). Erfasst sind alle Personen, die nicht an ihrem Hauptwohnsitz als Ort der primären Steuerpflicht gegen Entgelt übernachten. Dies schliesst Übernachtungen im gleichen Bezirk mit ein und trägt so den besonderen Bezirksstrukturen des Kantons Rechnung, indem alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons bei der Kurtaxenpflicht gleich behandelt werden. Gemäss konstanter Rechtsprechung verletzt es das Rechtsgleichheitsgebot nicht, wenn nur übernachtende Gäste als Hauptnutznießende der touristischen Infrastruktur, nicht aber Tagesgäste der Kurtaxenpflicht unterworfen werden.

Neben der Einzelkurtaxe gibt es gemäss Abs. 2 die Jahrespauschale. Diese ist obligatorisch für Eigentümerinnen und Eigentümer, Nutznießende und Wohnrechtsberechtigte von Wohneigentum sowie für Dauermietende, die ihr Objekt selbst nutzen oder nutzen könnten. Die Nutzung bezieht sich dabei auf Ferien- oder Erholungszwecke. Eine Dauermiete wird bei Mietverhältnissen angenommen, die mehr als drei Monate dauern. Steuerobjekt der Jahrespauschale bleibt die Logiernacht. Die Pauschale beruht auf der Fiktion, dass die Aufenthalte eine bestimmte Dauer pro Jahr haben. Weil bei der Kurtaxe als Kostenanlastungssteuer kein konkreter Vorteil nachgewiesen werden muss, ist es nicht erforderlich, dass die abgabepflichtige Person von ihrem Feriendomizil Gebrauch macht. Es reicht, dass sie zum Personenkreis gehört, der von den mit der Abgabe zu finanzierenden Aufwendungen in der Regel profitiert. Die Jahrespauschale ist somit unabhängig von Dauer und Häufigkeit des Aufenthalts zu entrichten.

Die Jahrespauschale ist zulässig, wenn das Objekt selbst genutzt wird oder genutzt werden kann. Bei Objekten, die ganz oder teilweise für weniger als drei Monate am Stück vermietet werden, wenn also keine Dauermiete besteht, kommt die Einzelkurtaxe zur Anwendung. Dies hält Abs. 3 fest. Darunter fallen auch Angebote von Airbnb oder ähnlichen Plattformen.

Art. 8 Ausnahmen

Abs. 1 bezeichnet die wesentlichen Ausnahmen von der Kurtaxenpflicht, die Aufzählung ist nicht abschliessend. Unentgeltlich übernachtende Personen unterliegen bereits nach der Definition von Art. 7 Abs. 1 nicht der Abgabepflicht. Die Beitragsbefreiung von Kindern wird bereits in der bisherigen Verordnung festgehalten und soll neu im Gesetz verankert werden. Die in den Buchstaben b bis e aufgeführten Personengruppen halten sich in der Regel nicht aus touristischen Gründen im Kanton auf. Dieser Umstand rechtfertigt es, sie von der Abgabepflicht auszunehmen. Soziale Institutionen gemäss Buchstabe b sind zum Beispiel Wohn- oder Bürgerheime sowie Alters- und Pflegeheime. Unter Buchstabe c fallen auch Personen, die sich in der Rehabilitation befinden, sofern die Kosten von der Grundversicherung gemäss Krankenversicherungsgesetzgebung gedeckt werden. Wochenaufenthalter sind Personen, die in einer anderen Gemeinde Wohnsitz haben und sich beruflich im Kanton befinden. Sie sind verpflichtet, am Wochenende an ihren Wohnort zurückzukehren. Kurzaufenthalter sind ausländische Personen, die während eines beschränkten Zeitraums einer bewilligten oder gemeldeten Erwerbstätigkeit nachgehen. Ausgenommen sind ferner Schülerinnen und Schüler sowie Lernende für die Übernachtungen im Zusammenhang mit Schulbesuchen oder dem Erlernen eines Berufs. Keine Ausnahmeregelung besteht für Übernachtungen, die für den Besuch von Weiterbildungen oder Seminaren anfallen, weil diese Personen regelmässig von touristischen Einrichtungen Gebrauch machen.

Gemäss Abs. 2 kann der Grosse Rat weitere Ausnahmen vorsehen. Diese müssen sich auf Personen beziehen, die sich nicht aus touristischen Gründen im Kanton aufhalten, oder es müssen ausgewiesene soziale Gründe für eine Befreiung vorliegen. Wie in der bisherigen Regelung kann der Grosse Rat Jugendliche und Lehrkräfte bei Schulausflügen oder Armeeingehörige im Dienst von der Abgabepflicht befreien. Befinden sich aber beispielsweise Armeeingehörige im Wochenendurlaub, unterliegen sie der Abgabepflicht.

Art. 9 Höhe der Einzelkurtaxe

Im bisherigen Recht wird eine Vielzahl unterschiedlicher Beherbergungsbetriebe unterschieden. Neu gibt es noch zwei Gruppen, zum einen Hotellerie und Ferienhäuser, -wohnungen und Gästezimmer, zum anderen die übrigen entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten. Darunter fallen zum Beispiel Gruppenunterkünfte, Klubhäuser, Alphütten oder Campingplätze. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Auch wird die Aufteilung in Ferienhütte, Ferienheim, Ferienhaus, Alp- und Sennhütte fallengelassen. Die verschiedenen Begriffe mit unterschiedlichen Abgabenhöhen führten zu Abgrenzungsproblemen. Alleinstehende Häuser, die zu Ferien- oder Erholungszwecken genutzt werden, gelten unabhängig von der konkreten Bezeichnung des Objekts als Ferienhäuser.

Als Alphütten gelten diejenigen Wohnobjekte, die sich im Sömmerungsgebiet gemäss Landwirtschaftlicher Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1) befinden. Sie müssen landwirtschaftlich und zu Ferien- oder Erholungszwecken genutzt werden. Werden sie nicht wenigstens teilweise landwirtschaftlich genutzt, sind sie als gewöhnliche Ferienhäuser zu behandeln, sodass die erhöhte Kurtaxe nach Abs. 1 Buchstabe a zur Anwendung gelangt.

Werden Forsthütten neben ihrer eigentlichen Nutzung auch zu Ferien- oder Erholungszwecken genutzt, ist für die entsprechenden Übernachtungen die Kurtaxe zu entrichten. Jugendherbergen werden nicht mehr fest einer bestimmten Kategorie zugeteilt, da je nach Einrichtung oder Ausstattung des Betriebs ein hotelähnlicher Betrieb oder eine einfache Gruppenunterkunft vorliegt. Die konkrete Zuweisung obliegt der Vollzugsstelle.

Nicht mehr verwendet wird der Begriff der Parahotellerie. Mit diesem werden üblicherweise sämtliche Unterkunftsarten ausserhalb von Hotels bezeichnet, also beispielsweise Ferienhäuser und -wohnungen, aber auch Gruppenunterkünfte oder Alphütten. Im bisherigen Gesetz wurde der Begriff nur für Ferienhäuser und -wohnungen verwendet, nicht aber für die übrigen Unterkunftsarten. Die unterschiedliche Verwendung des Begriffs führte in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen, weshalb im neuen Gesetz auf den Begriff verzichtet wird.

Für die bisherige Beherbergungsabgabe betrug der Rahmen Fr. 1.-- bis Fr. 5.-- pro Logiernacht. Derzeit beträgt die vom Grosse Rat auf dieser Basis festgelegte Abgabe in der Hotellerie und bei Ferienhäusern und -wohnungen Fr. 2.70 sowie bei den übrigen Übernachtungsmöglichkeiten Fr. 1.70. Das bisherige Vorgehen hat sich bewährt und soll für die Kurtaxe im Grundsatz beibehalten werden. Neu wird aber bereits im Gesetz zwischen der Hotellerie, den Ferienhäusern, -wohnungen und Gästezimmern sowie den übrigen Anbietern von entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten unterschieden. Zudem wird der Mindestbetrag in der Hotellerie und bei Ferienhäusern, Ferienwohnungen und Gästezimmern von Fr. 1.-- auf Fr. 2.-- und bei den übrigen Unterkünften auf Fr. 1.50 angehoben. Der obere Rahmen wird für die übrigen Unterkünfte auf Fr. 3.50 gesenkt. Die unterschiedliche Rahmengrösse hängt mit dem Verwendungszweck des Kurtaxenertrags zusammen. Hotelgäste oder Gäste in Ferienhäusern beanspruchen die touristische Infrastruktur wie kulturelle Veranstaltungen oder Kur- und Kulturanlagen in der Regel in höherem Masse als Gäste in Gruppenunterkünften, Alphütten oder auf Campingplätzen. Daher leistet die erste Personengruppe eine höhere Abgabe als die zweite.

Wie bis anhin legt der Grosse Rat die Abgaben innerhalb des gesetzlichen Rahmens fest.

Art. 10 Höhe der Jahrespauschale

Ebenso wie bei der Einzelkurtaxe wird auch bei der Jahrespauschale die Abgabenhöhe im Gesetz als Rahmen geregelt. Der Grosse Rat wird die tatsächliche Höhe in der Verordnung festlegen.

Das Steuerobjekt bei der Jahrespauschale ist wie bei der Einzelkurtaxe die Übernachtung als Gast. Folglich müssen die Höhen der beiden Abgaben in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Ausgangspunkt für die Bemessung der Pauschale sind die möglichen Übernachtungen. Diese sind vom Beherbergungsangebot und der durchschnittlichen Nutzungsdauer abhängig.

Als Bemessungsgrundlage wird in der bisherigen Verordnung auf die Anzahl Betten abgestellt. Diese Zahl Betten ist aber kurzfristig anpassbar, eine verbindliche Festlegung daher praktisch ausgeschlossen. Daher soll neu auf die Anzahl Quadratmeter der Nettowohnfläche abgestellt werden. Dabei handelt es sich um eine

eindeutige Bemessungsgrundlage, die im Gebäude- und Wohnungsregister eingepflegt (Art. 8 Abs. 3 lit. g der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister, VGWR, SR 431.841) und bei der amtlichen Gebäudeschätzung verwendet wird. Für die Nettowohnfläche wird auf die Hauptnutzfläche gemäss Definition in der SIA-Norm 416 abgestellt. Die Nettowohnfläche gibt Auskunft über die effektiv zum Wohnen nutzbare Fläche. Darin enthalten sind alle Wohnräume inklusiv Erschliessungsflächen wie Korridore zuzüglich Nebenräume. Nicht darin enthalten sind Räume wie Keller, Heiz- oder Schutzräume, Treppenhaus oder Garage. Bei Objekten mit mehr als 150m² Nettowohnfläche dient die darüberhinausgehende Fläche erfahrungsgemäss nicht dazu, mehr Betten oder Schlafplätze zur Verfügung zu stellen, sondern alleine der Komfortverbesserung. Diese grössere Fläche führt also nicht zu einer erhöhten Nutzung der touristischen Infrastruktur durch mehr Personen. Folglich sind diese Flächen von der Jahrespauschale auszunehmen.

Ein Vergleich mit anderen Tourismusorten zeigt, dass der Rahmen von Fr. 4.-- bis Fr. 10.-- und die in der neuen Tourismusförderungsverordnung vorgeschlagenen Fr. 4.-- angemessen sind. So liegt beispielsweise in Brigels (GR) die Bandbreite für einen Quadratmeter Wohnfläche zwischen Fr. 6.50 und Fr. 12.--. In Engelberg beträgt die Abgabe Fr. 10.-- und in Andermatt Fr. 14.-- pro m² Nettowohnfläche.

Die vorgeschlagenen Ansätze (in Fr.) stehen auch in einem vernünftigen Verhältnis zur Einzelkurtaxe, wie folgendes Beispiel zeigt:

	40m²-Wohnung (2 Pers.)	100m²-Wohnung (6 Pers.)
Rahmen gem. TFG Fr. 4.-- bis 10.--	160.-- bis 400.--	400.-- bis 1'000.--
Einzelkurtaxe von Fr. 2.70 mit 35 Übernachtungen	189.--	567.--
mit 20% Anteil abgabebefreite Kinder	151.--	454.--

Die durchschnittliche Nutzungsdauer wird mit 35 Übernachtungen angenommen. Gemäss Rechtsprechung werden 30 bis 40 Übernachtungen als zulässig erachtet, vereinzelt bis zu 50. Das Bundesgericht lehnte in einem neueren Entscheid einen durchschnittlichen Belegungsgrad von 60 Übernachtungen für Leukerbad (VS) ab (BGE 2C_519/2016 vom 4. September 2017, E. 3.6.11). Ferienhäuser und ähnliche Objekte werden bekanntlich nicht nur für Ferien-, sondern auch für Wochenendaufenthalte genutzt. 35 Übernachtungen entsprechen vier Ferienwochen und zwei verlängerten Wochenenden oder zwei Ferienwochen und sieben verlängerten Wochenenden. Die Annahme von 35 Übernachtungen pro Jahr ist also durchaus angemessen.

Bei den übrigen Objekten wird aus Praktikabilitätsgründen auf die Anzahl durchschnittlicher Betten oder Schlafplätze abgestellt und ein Anteil abgabebefreiter Kinder von 20% angenommen. Bei Wohnwagen, Wohnmobilen, Zelten und dergleichen leitet sich der im Gesetz festgelegte Rahmen wie folgt her: Pauschale pro Standplatz von Fr. 100.-- = Fr. 1.50 (minimaler Betrag gemäss Art. 9) x drei Schlafplätze x 30 Übernachtungen x 0.8 (Reduktion für Anteil abgabebefreite Kin-

der). Beim Maximalbetrag von Fr. 250.-- wird mit 30 Übernachtungen gerechnet. Bei Alphütten fallen nur die touristischen Übernachtungen in Betracht, das heisst nur für die Zeit der nicht landwirtschaftlichen Nutzung. Hier wird mit drei Schlafplätzen und 20 Übernachtungen gerechnet. Bei den Gruppenunterkünften werden 10 bis 20 Schlafplätze und 10 bis 20 Übernachtungen angenommen, wobei beim Maximalbetrag von einem abgabebefreiten Anteil Kinder von 50% ausgegangen wird. Sofern eine Unterkunftsart im Gesetz nicht erwähnt ist, erfolgt eine Zuteilung zur passendsten Art.

Innerhalb des Rahmens legt der Grosse Rat die Abgaben fest.

Art. 11 Bezug

Abgabepflichtige Person und damit Steuersubjekt der Kurtaxe ist der Gast. Einbezogen wird diese aber vom Beherbergenden, also zum Beispiel vom Hotel. Daher haftet der Beherbergende für die zu bezahlende Kurtaxe solidarisch. Ebenso haften Eigentümerinnen und Eigentümer, Nutzniessende, Wohnrechtsberechtigte oder Dauermietende für die Jahrespauschale pro Objekt solidarisch, vorausgesetzt es liegt eine Nutzniessung, ein Wohnrecht oder eine Dauermiete vor. Dies vereinfacht das Inkasso für die Vollzugsstelle. Sobald eine Solidarschuldnerin oder ein Solidarschuldner die Kurtaxe bezahlt, sind auch die übrigen Solidarhaftenden befreit (vgl. Art. 147 Abs. 1 des Obligationenrechts).

Art. 12 Meldepflicht

Gemäss Abs.1 meldet der Beherbergende alle Übernachtungen. Die Meldung beinhaltet somit auch Übernachtungen, für die keine Kurtaxen erhoben wurde. Abzurechnen sind dann mindestens einmal im Jahr die abgabepflichtigen Übernachtungen. Heute rechnen die Hotelbetriebe die Beherbergungsabgabe mit dem VAT AI quartalsweise ab. Das Gesetz statuiert somit ein Minimum. Es ist vorgesehen, im ausführenden Standeskommissionsbeschluss die quartalsweise Abrechnung aufzuführen.

Für Personen, die neu die Jahrespauschale entrichten müssen, gilt nach Abs.2 eine Meldepflicht von spätestens drei Wochen nach Nutzungsbeginn. Personen, die bereits im Vorjahr die Pauschale bezahlt haben, werden von der zuständigen Stelle aufgefordert, die notwendigen Angaben zu liefern, und werden hierauf veranlagt. Dies betrifft unter anderem Eigentümerinnen und Eigentümer von Ferienhäusern oder -wohnungen.

Verstösse gegen die Meldepflicht können neu gemäss Art.23 des Gesetzes gestützt auf eine Anzeige strafrechtlich verfolgt werden.

IV. Tourismusförderungsabgabe

Art. 13 Grundsatz

Die Tourismusförderungsabgabe, bisher als «Beiträge der übrigen am Tourismus interessierten Unternehmen und Betriebe» bezeichnet, ist die zweite kantonale Tourismusabgabe. Die Beibehaltung der Abgabe rechtfertigt sich, weil ein bedeutender Teil der kantonalen Wertschöpfung auf dem Tourismus beruht. Zudem ist der Kreis der abgabepflichtigen Personen um ein Vielfaches kleiner als jener der ordentlich steuerpflichtigen Personen. Eine Aufhebung der Abgabe mit gleichzei-

tiger Erhöhung der Fondseinlagen aus allgemeinen Steuereinnahmen lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

Als Sondersteuer ist auch die Tourismusförderungsabgabe einer Zweckbindung unterworfen, das heisst die Abgabe muss im Interesse der abgabepflichtigen Personen eingesetzt werden. Die Erträge gemäss Umschreibung in Abs.2 können unter anderem verwendet werden für die Marktbearbeitung, das Tourismusmarketing oder für touristische oder kulturelle Veranstaltungen.

Art. 14 Abgabepflicht

Steuersubjekt sind juristische Personen oder selbständig erwerbende natürliche Personen. Diese müssen im Kanton ihren Sitz, Geschäftsbetrieb, eine Betriebsstätte oder wenigstens die Verwaltung haben. Die Begriffe der Betriebsstätte und der tatsächlichen Verwaltung entstammen dem Steuerrecht (Art. 52 Abs. 1 und Art. 53 Abs. 3 StG). Die Begriffe sind daher nach denselben Kriterien anzuwenden wie für die allgemeine Steuerpflicht. Abgabepflichtig sind weiter Transportunternehmen des öffentlichen Personenverkehrs für die im Kanton erbrachten touristischen Verkehrsleistungen, wie Eisenbahn-, Postauto- und Busbetriebe sowie Seil- und Bergbahnen. Für diese Transportunternehmen wird eine separate Grundlage geschaffen, da diese teilweise im Kanton keinen Sitz und keine Betriebsstätte haben, aber dennoch Nutzen aus dem Tourismus ziehen. Eine allfällige Steuerbefreiung von Kantons- und Gemeindesteuern entbindet diese Unternehmen nicht von der Tourismusförderungsabgabe.

Sofern eine abgabepflichtige Person im Kanton mehrere Betriebsstätten, Geschäftsstellen oder Anlagen betreibt, ist je eine separate Abgabe zu leisten. Eine einheitliche Veranlagung und Kumulation der verschiedenen Bemessungsfaktoren vermögen den Nutzen aus dem Tourismus nur unvollständig abzubilden. Auf diese Weise spielt es keine Rolle, ob ein Betrieb ein einzelnes oder mehrere Geschäfte betreibt.

Abgabepflichtig sind zudem Personen, die Übernachtungsmöglichkeiten gegen Entgelt anbieten, wie Vermietende von Ferienhäusern, -wohnungen, Gruppenunterkünften, Alphütten oder Bed-and-Breakfast-Anbietende («B&B»). In der Verordnung ist vorgesehen, Anbieterinnen und Anbieter von entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten dann von der Abgabepflicht auszunehmen, wenn für das gleiche Objekt bereits eine Kurtaxen-Jahrespauschale bezahlt wird. Anderenfalls müsste bei einer gemischten Nutzung, das heisst sowohl bei Selbstnutzung oder Dauermiete der Ferienwohnung als auch bei zusätzlicher Vermietung gegen Entgelt neben der Einzelkurtaxe und der Kurtaxen-Jahrespauschale auch eine Tourismusförderungsabgabe entrichtet werden. In dieser Konstellation erscheint eine zusätzliche Abgabe als unerwünschte Überregulierung.

Ein Beispielpfad der abgabepflichtigen Personen wird in der neuen Verordnung aufgeführt.

Art. 15 Gegenstand

Gegenstand der Tourismusförderungsabgabe, also das Steuerobjekt, ist der direkte oder indirekte Nutzen aus dem Tourismus. Dieser kann sich aus dem Ver-

kauf von Waren oder dem Erbringen von Dienstleistungen ergeben. Einen direkten Nutzen ziehen Unternehmen, die direkte Geschäftsbeziehungen mit Touristinnen und Touristen unterhalten, wie Hotelbetriebe oder Souvenirgeschäfte, oder Vermietende von Ferienhäusern, -wohnungen oder Gästezimmern. Einen indirekten Nutzen ziehen zum Beispiel Unternehmen, die als Zulieferer Unternehmen mit direkten Geschäftsbeziehungen beliefern oder Dienstleistungen für sie erbringen, wie Bäckereien oder Metzgereien, die Hotelbetriebe beliefern. Ein indirekter Nutzen liegt daher auch vor, wenn Dienstleistungen für Mitarbeitende von touristischen Leistungserbringern erbracht werden. Erfahrungsgemäss besteht im Kanton Appenzell I.Rh. in der Regel für jedes Unternehmen zumindest ein indirekter Nutzen aus dem Tourismus. Fehlt aber jeglicher Nutzen, entfällt die Abgabe. Ausnahmen von der Abgabepflicht werden in Art. 16 geregelt.

Wie bis anhin leisten Gastwirtschaftsbetriebe aufgrund ihres Nutzens aus dem Tourismus eine Tourismusförderungsabgabe. Anders als bei den übrigen Betrieben werden die Kriterien der Bemessungsgrundlage des Nutzens, die Anzahl Sitzplätze, direkt im Gesetz festgelegt. Indem auf patent- oder bewilligungspflichtige Betriebe nach dem Gastgewerbegesetz vom 24. April 1994 (GS 935.300) abgestellt wird, ist sichergestellt, dass vom Anwendungsbereich ausgenommene gastwirtschaftliche Strukturen wie Spital-, Schul- oder Betriebskantinen (Art. 4 Gastgewerbegesetz) nicht unter die Tourismusförderungsabgabe fallen. Gemäss der neuen Verordnung ist vorgesehen, bewilligungspflichtige Vereins- oder Festwirtschaften, die weniger als 14 Tage betrieben werden, von der Abgabepflicht zu befreien. Damit haben zum Beispiel Vereinswirtschaften an Sportanlässen oder temporäre «Fasnachtsbeizen» keine Abgabe zu zahlen. Diese richten sich in erster Linie an die einheimische Bevölkerung und nicht an Touristinnen und Touristen. Für Seil- und Bergbahnen bemisst sich der Nutzen aus dem Tourismus am einfachsten nach der Anzahl transportierter Fahrgäste, also nach der Frequenz. Nicht abgabepflichtige Fahrten sind solche des eigenen Personals.

Im Übrigen legt der Grosse Rat die Kriterien für die Bemessung des Nutzens fest. Eine inhaltliche Änderung der Bemessungskriterien ist nicht vorgesehen. Für Saisonbetriebe, wie zum Beispiel Restaurationsbetriebe bei Skiliften, kann der Grosse Rat eine reduzierte Abgabe vorsehen. Es ist vorgesehen, Betriebe dann als Saisonbetriebe zu behandeln, wenn sie höchstens sechs Monate pro Kalenderjahr geöffnet haben. Die reduzierte Höhe beträgt 60% der jährlichen Abgabe.

Art. 16 Ausnahmen

Die wesentlichen Ausnahmen von der Abgabepflicht werden in diesem Artikel festgelegt. Die Aufzählung ist aber nicht abschliessend. Im Katalog sind Branchen oder Gesellschaftsformen aufgeführt, die keinen Nutzen aus dem Tourismus im Kanton ziehen. Sie erbringen ihre Leistungen nicht an Touristinnen und Touristen oder Tourismusunternehmen. Zusätzlich sind in Buchstabe e steuerbefreite juristische Personen erwähnt, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, wie gemeinnützige Stiftungen.

Der Grosse Rat kann weitere Ausnahmen festlegen. Dabei hat er sich aber an den gesetzlich festgelegten Grundsätzen zu orientieren.

Art. 17 Ansätze

Der Maximalbetrag der Tourismusförderungsabgabe soll von Fr. 1'000.-- auf Fr. 2'000.-- erhöht werden. Für die Seil- und Bergbahnen wird das Maximum ausschliesslich über den Höchstsatz pro Fahrgast festgelegt. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass vereinzelte Betriebe überdurchschnittlich und in hohem Masse vom Tourismus profitieren, jedoch heute einen im Vergleich zum tourismusrelevanten Umsatz oder zu tourismusrelevanten Vollzeitstellen relativ kleinen Beitrag leisten. In der Tourismusförderungsverordnung ist vorgesehen, die bisherige Beitragshöhe von maximal Fr. 1'000.-- für die übrigen abgabepflichtigen Personen, wie Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, nicht zu erhöhen.

Für abgabepflichtige Gastgewerbebetriebe wird der Rahmen mit Fr. 2.-- bis Fr. 8.-- festgelegt. Die Abgabe soll gemäss Verordnung auf Fr. 5.-- für Restaurant-sitzplätze erhöht werden, jedoch unverändert Fr. 3.-- für Saal- und Gartensitzplätze betragen. Als Saal gilt ein vom Hauptrestaurant abgetrennter, separater Raum.

Neu eingeführt wird die separate Bemessungsgrundlage für Seil- und Bergbahnen. Pro transportierten Fahrgast beträgt die Abgabe zwischen einem und fünf Rappen. In der Verordnung wird ein Betrag von zwei Rappen vorgeschlagen.

Innerhalb des Rahmens legt der Grosse Rat die Ansätze fest.

Art. 18 Meldepflicht

Juristische Personen und viele Einzelunternehmen sind im kantonalen Handelsregister eingetragen. Die für den Vollzug zuständige Stelle kann diese somit selbständig ausfindig machen und zur Mitteilung der abgaberelevanten Daten auffordern. Dasselbe gilt auch für im Kanton tätige öffentliche Transportunternehmen mit ausserkantonalem Sitz. Für Einzelunternehmen besteht aber die Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister erst ab einem Jahresumsatz von Fr. 100'000.--. Einzelunternehmen unter dieser Umsatzgrenze können sich freiwillig eintragen. Tun sie dies nicht, müssen sie sich innerhalb von zwei Monaten bei der zuständigen Stelle melden. Im Vergleich zur Meldepflicht bei der Kurtaxe ist diese Frist länger, da der Geschäftsbetrieb oder die Betriebsstätte in der Regel auf längere Dauer ausgerichtet ist als eine Ferienwohnungsvermietung.

V. Veranlagung und Vollzug

Art. 19 Veranlagung

Die Veranlagung stellt rechtlich eine anfechtbare Verfügung dar. Wird der Vollzug ganz oder teilweise an Dritte ausgelagert, müssen diese die relevanten Verfahrensgrundsätze einhalten. Die Grundlage der Veranlagung bildet weiterhin die Selbstdeklaration. Die gemeldeten Angaben werden aber überprüft und falls notwendig angepasst. Im Veranlagungsverfahren sind die Abgabepflichtigen und die mit diesen solidarisch haftenden Personen zur Mitwirkung und zur unentgeltlichen Auskunftserteilung verpflichtet. Sie gewähren Einsicht in die relevanten Belege, etwa in Geschäftsbücher. Die Einsichtnahme ist selbstverständlich auf die für die Veranlagung erforderlichen Daten beschränkt. Auch unterliegen die mit der Veranlagung betrauten Personen dem Amtsgeheimnis.

Wird den Mitwirkungs- und Auskunftspflichten nicht nachgekommen, wird eine Veranlagung nach pflichtgemässem Ermessen vorgenommen. Die Regelung lehnt sich an die entsprechende Bestimmung in Art. 139 Abs. 3 StG an.

Art. 20 Datenerhebung

Um die gemeldeten Angaben zu überprüfen oder um die Nettowohnfläche für die Kurtaxe-Jahrespauschale zu bestimmen, kann die zuständige Stelle die relevanten Datenregister abfragen und verwenden. Dies betrifft Daten des Schatzungsamts, des Einwohnerregisters, des Gebäude- und Wohnungsregisters oder des Wohnungsinventars gemäss Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (SR 702). Eine Verwendung der Daten in einem anderen Bereich ist nicht zulässig. Zur Bearbeitung von Personendaten gelten die Bestimmungen gemäss dem kantonalen Datenschutzgesetz. Die Auskunftserteilung der zuständigen Stellen erfolgt unentgeltlich.

Sollte in Zukunft die Datenabfrage eines anderen, bisher nicht aufgeführten Registers oder Amtes notwendig werden, kann der Grosse Rat gestützt auf Abs. 3 in der Verordnung die entsprechende Grundlage schaffen.

Art. 21 Erlass

Die Bestimmung fusst auf Art. 17 des bisherigen Gesetzes. Neu wird die bisher in Art. 6 der Verordnung aufgeführte Beitragsbefreiung im Gesetz verankert.

Im Einzelfall, das heisst bei Vorliegen besonderer Umstände, kann die Bezahlung der Abgabe stossend sein, namentlich wenn die abgabepflichtige Person durch aussergewöhnliche Umstände in Not geraten ist oder wenn ein kaum rentables Einzelunternehmen einen grossen Teil des Jahresgewinns für die Abgabe aufwenden müsste. Der Erlass setzt eine rechtskräftig veranlagte Abgabe voraus, die Befreiung von der Abgabepflicht gilt auch für künftige Jahre. Eine Beitragsbefreiung ist nur mit äusserster Zurückhaltung zu bewilligen. Ansonsten drohen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen mit anderen Abgabepflichtigen.

Art. 22 Rechtsschutz

Mit Ausnahme der Beitragsgewährung (vgl. Art. 5 Abs. 3 TFG) richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege.

Im Unterschied zum allgemeinen Verwaltungsverfahren sollen aber Veranlagungsverfügungen nicht direkt mit Rekurs bei der Standeskommission angefochten werden. Vielmehr ist ein Einspracheverfahren vorgesehen. Für dieses gelten die Bestimmungen zur Einsprache in der kantonalen Steuergesetzgebung, insbesondere Art. 143 bis Art. 145 StG, sinngemäss. Erst gegen den Einspracheentscheid kann dann Rekurs bei der Standeskommission geführt werden.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 23 Strafbestimmungen

Mit den neuen Bestimmungen wird die notwendige Grundlage geschaffen, um Widerhandlungen gegen dieses Gesetz oder gestützt darauf erlassene Ausführ-

rungsbestimmungen oder Verfügungen strafrechtlich zu ahnden. Bis anhin war eine Strafverfolgung sogar bei vorsätzlich unwahren Angaben mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich. Als Antragsteller wird gemäss neuer Verordnung das Volkswirtschaftsdepartement bezeichnet.

Zudem sind nicht abgelieferte Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben mit dem Faktor 1.25 nachzuzahlen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0). Auf die Erhebung von Verzugszinsen wird verzichtet.

Art. 24 Ausführungsbestimmungen

Ausführungsbestimmungen, wie die Abgabenhöhe im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, sind vom Grossen Rat zu erlassen. Dieser kann die Regelung einzelner Vollzugsfragen der Standeskommission übertragen.

Abs.3 fusst auf Art. 2 Abs.2 des bisherigen Gesetzes und wird neu formuliert. Zuständig für die Übertragung von Vollzugsaufgaben an Dritte ist die Standeskommission. Bisher musste das Volkswirtschaftsdepartement die Zustimmung der Standeskommission einholen. Weil sich also die Standeskommission ohnehin mit einer allfälligen Delegation befassen muss, ist es sachgerecht, wenn sie die Übertragung gleich selber anordnet.

Zudem wird in Abs.4 festgehalten, dass Kosten im Zusammenhang mit dem Bezug der Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben aus dem Ertrag der Abgaben bezahlt werden können. Der verbleibende Reinertrag ist wie ausgeführt zweckgebunden zu verwenden.

Art. 25 Aufhebung bisherigen Rechts

Das bestehende Tourismusförderungsgesetz soll aufgehoben und ersetzt werden. Der Grosse Rat legt die erforderlichen Bestimmungen für den Übergang fest.

Art. 26 Inkrafttreten

Die gesetzlichen Neuerungen ziehen eine Totalrevision der Tourismusförderungsverordnung nach sich. Beide Erlasse sind auf denselben Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Der Grosse Rat legt den Zeitpunkt fest.

Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 beraten. Im Wesentlichen war der Grosse Rat mit der Vorlage einverstanden. In der Diskussion ergaben sich aber eine Reihe von Detailänderungsanträgen. Verschiedene dieser Anträge wurden zurückgezogen, nachdem die entsprechenden Sachverhalte geklärt werden konnten. Einige Anträge wurden abgelehnt, einzelne Anträge wurden angenommen. Die vom Grossen Rat beschlossene Hauptänderung bezieht sich auf die Maximalhöhe des Kantonsbeitrags in den Tourismusförderungsfonds, die von Fr. 500'000 auf Fr. 600'000 angehoben wurde.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Tourismusförderungsgesetzes (TFG).

Tourismusförderungsgesetz (TFG)

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹Dieses Gesetz regelt die Tourismusförderung durch den Kanton und die Abgaben der am Tourismus interessierten Wirtschaftszweige.

Art. 2 Grundsätze

¹Der Kanton fördert die Erhaltung und die ausgewogene Entwicklung des Tourismus.

²Er berücksichtigt dabei:

- a) die Entwicklungsziele von Kanton, Bezirken und Gemeinden;
- b) die natürlichen Lebensgrundlagen und -räume;
- c) die Interessen der einheimischen Bevölkerung;
- d) die Interessen der Gäste.

II. Fonds für die Tourismusförderung

Art. 3 Form

¹Für die Tourismusförderung besteht ein rechtlich unselbständiger Fonds.

Art. 4 Finanzierung

¹Der Fonds wird finanziert durch:

- a) Beiträge des Kantons;
- b) Beiträge der Gäste (Kurtaxe);
- c) die Tourismusförderungsabgabe;
- d) freiwillige Beiträge.

²Der Kanton leistet einen jährlichen Beitrag zulasten der Staatsrechnung von höchstens Fr. 600'000.--, welcher im Rahmen des Budgets festgelegt wird.

Art. 5 Mittelverwendung

¹Fondsmittel können ausgerichtet werden an:

- a) Tourismusorganisationen;
- b) regionale und überregionale Veranstaltungen und Projekte;
- c) weitere von der Standeskommission bestimmte Organisationen und Veranstaltungen.

²Die Ständekommission kann über die Verwendung von Fondsmitteln Leistungsvereinbarungen abschliessen, namentlich mit Tourismusorganisationen. Die Beitragsleistung setzt eine zweckmässige Aufgabenerfüllung und Organisation voraus.

³Auf die Gewährung von Beiträgen besteht kein Rechtsanspruch.

III. Kurtaxe

Art. 6 Grundsatz

¹Der Kanton erhebt eine Kurtaxe.

²Die Kurtaxe ist für touristische Einrichtungen, Dienstleistungen und Veranstaltungen zu verwenden, die vor allem im Interesse der Gäste liegen.

Art. 7 Gegenstand und Abgabepflicht

¹Jede Person, die nicht an ihrem dauernd selbst bewohnten Wohnsitz gegen Entgelt übernachtet (Gast), entrichtet pro Übernachtung eine Kurtaxe.

²Eigentümer und Eigentümerinnen, Nutzniessende und Wohnrechtsberechtigte von Wohneigentum sowie Dauermietende mit mehr als dreimonatigem Mietverhältnis, die ihr Objekt für Ferien- oder Erholungszwecke selbst nutzen oder nutzen könnten, entrichten unabhängig von Dauer und Häufigkeit des Aufenthalts eine Jahrespauschale.

³Mit der Jahrespauschale sind alle Übernachtungen im entsprechenden Objekt abgegolten. Wird das Objekt zusätzlich für jeweils weniger als drei Monate vermietet, ist für diese Übernachtungen die Einzelkurtaxe zu bezahlen.

Art. 8 Ausnahmen

¹Von der Kurtaxe sind befreit:

- a) Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr;
- b) in sozialen Institutionen, wie Wohn-, Alters-, oder Pflegeheimen, lebende Personen für die dortigen Übernachtungen;
- c) Patienten und Patientinnen in Spitälern;
- d) Wochen- und Kurzaufenthalter für Übernachtungen bei Arbeitseinsätzen;
- e) Personen, für Übernachtungen im Zusammenhang mit dem Besuch einer Schule oder dem Erlernen eines Berufs im Kanton.

²In der Verordnung können weitere Ausnahmen für Personen, die sich nicht aus touristischen Gründen im Kanton aufhalten, oder aus sozialen Gründen vorgeesehen werden.

Art. 9 Höhe der Einzelkurtaxe

¹Die Kurtaxe beträgt je Übernachtung

- a) in der Hotellerie und in Ferienhäusern, -wohnungen und Gästezimmern zwischen Fr. 2.-- und Fr. 5.--;
- b) in den übrigen entgeltlichen Übernachtungsmöglichkeiten wie Gruppenunterkünften, Klubhäusern, Alphütten oder Campingplätzen zwischen Fr. 1.50 und Fr. 3.50.

²Als Alphütten im Sinne dieses Gesetzes gelten Gebäude, die sich im Sömmerungsgebiet gemäss eidgenössischer Landwirtschaftlicher Zonen-Verordnung befinden, für landwirtschaftliche Zwecke benützt werden und teilweise zu Ferien- oder Erholungszwecken genutzt werden.

Art. 10 Höhe der Jahrespauschale

¹Die Jahrespauschale für Ferienhäuser und Ferienwohnungen beträgt pro Quadratmeter der Nettowohnfläche zwischen Fr. 4.-- und Fr. 10.--. Die maximal anrechenbare Nettowohnfläche beträgt 150 m² pro Objekt.

²Die Jahrespauschale für die übrigen Objekte beträgt für

- a) Wohnwagen, Wohnmobile, Zelte und dergleichen, die länger als drei Monate ab- bzw. aufgestellt sind, pro Standplatz zwischen Fr. 100.-- und Fr. 250.--;
- b) Alphütten für die Zeit der nicht landwirtschaftlichen Nutzung zwischen Fr. 70.-- und Fr. 180.--;
- c) Gruppenunterkünfte wie Ferienheime oder Klubhäuser pro Schlafplatz zwischen Fr. 10.-- und Fr. 35.--.

³Weitere Unterkunftsarten werden sinngemäss der zutreffendsten Art zugeteilt.

Art. 11 Bezug

¹Die Kurtaxe wird von den Beherbergenden bezogen. Sie haften mit dem Gast für die von diesem zu bezahlende Taxe solidarisch.

²Eigentümer und Eigentümerinnen, Nutzniessende, Wohnrechtsberechtigte und Dauermietende haften für die Jahrespauschale solidarisch.

Art. 12 Meldepflicht

¹Die Beherbergenden melden alle Übernachtungen und rechnen die abgabepflichtigen Übernachtungen mindestens einmal im Jahr ab.

²Personen, die neu ein Ferienhaus, eine Ferienwohnung oder ein anderes Objekt als Eigentümer oder Eigentümerin, Nutzniesser, Wohnrechtsberechtigte oder Dauermietende zu Ferien- oder Erholungszwecken nutzen, melden sich spätestens innerhalb von drei Wochen seit Nutzungsbeginn bei der zuständigen Stelle.

IV. Tourismusförderungsabgabe

Art. 13 Grundsatz

¹Der Kanton erhebt eine Tourismusförderungsabgabe.

²Die Tourismusförderungsabgabe ist zum Nutzen der Abgabepflichtigen einzusetzen, namentlich für die Finanzierung des Tourismusmarketings, die Marktbearbeitung und Veranstaltungen.

Art. 14 Abgabepflicht

¹Abgabepflichtig sind juristische Personen und selbständig erwerbende natürliche Personen, die im Kanton den Sitz, den Geschäftsbetrieb, eine Betriebsstätte oder die tatsächliche Verwaltung haben.

²Die Tourismusförderungsabgabe wird auch von Transportunternehmen des öffentlichen Personenverkehrs für die im Kanton erbrachten touristischen Verkehrsleistungen erhoben, insbesondere von Eisenbahn-, Postauto- und Busbetrieben, sowie von Seil- und Bergbahnen.

³Betreibt eine abgabepflichtige Person mehrere Betriebsstätten, Geschäftsbetriebe oder Anlagen im Kanton, wird je eine separate Abgabe erhoben.

⁴Abgabepflichtig sind zudem natürliche oder juristische Personen, die gegen Entgelt Übernachtungsmöglichkeiten anbieten.

Art. 15 Gegenstand

¹Gegenstand der Tourismusförderungsabgabe ist der direkte oder indirekte Nutzen aus dem Tourismus, der sich aus dem Verkauf von Waren oder dem Erbringen von Dienstleistungen ergibt.

²Für patent- oder bewilligungspflichtige Betriebe gemäss kantonalem Gastgewerbegesetz bemisst sich die Tourismusförderungsabgabe nach der Anzahl Sitzplätze, für Seil- und Bergbahnen nach der Anzahl transportierter Fahrgäste.

³Der Grosse Rat legt die Kriterien für die Bemessung des Nutzens fest. Er kann für Saisonbetriebe eine reduzierte Gebühr vorsehen.

Art. 16 Ausnahmen

¹Von der Tourismusförderungsabgabe sind befreit:

- a) Personen, die 100% ihres Umsatzes ausserhalb des Kantons erzielen;
- b) die land- und forstwirtschaftliche Urproduktion;
- c) Milchsammelstellen und Viehhändler;
- d) Holding-, Verwaltungs- und gemischte Beteiligungsgesellschaften;
- e) juristische Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen und gemäss kantonalem Steuergesetz von der Steuerpflicht befreit sind;
- f) Tourismusorganisationen mit Vollzugsaufgaben nach diesem Gesetz.

²In der Verordnung können weitere Ausnahmen für Personen, die keinen Nutzen aus dem Tourismus ziehen, oder aus sozialen Gründen vorgesehen werden.

Art. 17 Ansätze

¹Die Tourismusförderungsabgabe beträgt unter Vorbehalt von Abs.3 zwischen Fr. 100.-- und Fr. 2'000.--.

²Für abgabepflichtige Gastgewerbebetriebe beträgt die Abgabe zwischen Fr. 2.-- und Fr. 8.-- pro Sitzplatz.

³Für abgabepflichtige Seil- und Bergbahnen beträgt die Abgabe zwischen Fr. 0.01 und Fr. 0.05 pro transportierten Fahrgast.

Art. 18 Meldepflicht

¹Nicht im Handelsregister eingetragene, natürliche Personen melden sich innerhalb von zwei Monaten seit Eröffnung des Geschäftsbetriebs oder der Betriebsstätte bei der zuständigen Stelle.

V. Veranlagung und Vollzug

Art. 19 Veranlagung

¹Die zuständige Stelle veranlagt die Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben auf Grundlage der Selbstdeklaration der abgabepflichtigen oder der mit dieser solidarisch haftenden Person und zieht diese ein. Sie überprüft die Angaben und nimmt die notwendigen Anpassungen vor.

²Die abgabepflichtigen und die mit diesen solidarisch haftenden Personen wirken bei der Veranlagung mit und geben unentgeltlich die nötigen Auskünfte. Sie gewähren Einsicht in die Belege.

³Kommen abgabepflichtige oder die mit diesen solidarisch haftenden Personen ihrer Mitwirkungs- oder Auskunftspflicht nicht nach, veranlagt die zuständige Stelle die Abgabe nach pflichtgemäsem Ermessen.

Art. 20 Datenerhebung

¹Zur Erhebung der für die Abgaben relevanten Personen- und Objektdaten kann die zuständige Stelle die Daten folgender Behörden und Register abfragen und verwenden:

- a) Schatzungsamt;
- b) Einwohnerregister;
- c) Gebäude- und Wohnungsregister (GWR);
- d) Wohnungsinventar gemäss eidgenössischer Zweitwohnungsgesetzgebung.

²Ämter und Behörden erteilen unentgeltlich die für die Erhebung der Abgaben relevanten Informationen. Sie stellen die entsprechenden Daten zur Verfügung.

³Der Grosse Rat kann die Datenabfrage und -verwendung weiterer Behörden und Register vorsehen.

Art. 21 Erlass

¹Bei Vorliegen besonderer Umstände kann auf Antrag von der Abgabepflicht befreit oder die Bezahlung der Abgabe erlassen werden.

Art. 22 Rechtsschutz

¹Gegen Veranlagungen kann binnen 30 Tagen nach Zustellung schriftlich Einsprache erhoben werden. Auf das Einspracheverfahren finden die Bestimmungen zur Einsprache gemäss kantonaler Steuergesetzgebung sinngemäss Anwendung.

²Im Übrigen gilt das Verwaltungsverfahrenrecht.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 23 Strafbestimmungen

¹Vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen Vorschriften dieses Gesetzes und gestützt darauf erlassene Ausführungsbestimmungen oder Verfügungen werden auf Antrag mit Busse bis Fr. 1'000.--, im Wiederholungsfall bis Fr. 5'000.-- bestraft. Strafbar macht sich insbesondere, wer als abgabepflichtige oder mit dieser solidarisch haftende Person

- a) falsche Angaben über die Anzahl Schlafplätze, Übernachtungen und übernachtende Personen macht;
- b) der Meldepflicht nicht oder verspätet nachkommt oder falsche Angaben macht.

²Nicht bezahlte Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben sind mit Faktor 1.5 nachzuzahlen.

³Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Strafprozessordnung.

Art. 24 Ausführungsbestimmungen

¹Der Grosse Rat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

²Er legt die Abgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben fest.

³Die Ständekommission kann Vollzugsaufgaben nach diesem Gesetz, insbesondere die Veranlagung und den Bezug, an Dritte übertragen.

⁴Bezugsaufwendungen dürfen von den Kurtaxen- und Tourismusförderungsabgaben vorab bezahlt werden.

Art. 25 Aufhebung bisherigen Rechts

¹Das Tourismusförderungsgesetz vom 25. April 1999 wird unter Vorbehalt von Absatz 2 aufgehoben.

²Der Grosse Rat legt das Erforderliche für den Übergang fest.

Art. 26 Inkrafttreten

¹Der Grosse Rat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines Rahmenkredits für ein neues Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop)

Das Gebäude der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft und der Gerichte im Unteren Ziel muss gesamtsaniert werden. Da eine Sanierung unter Betrieb nicht möglich und eine bauzeitliche Ersatzlösung zu teuer ist, müssen alle Nutzerinnen und Nutzer neu platziert werden. Gleichzeitig stossen das Landesarchiv und die Kantonsbibliothek an ihren heutigen Standorten an Kapazitätsgrenzen. Sodann hat die Belegung der Landeskanzlei und der Neuen Kanzlei ein Mass angenommen, das eine Entlastung nötig macht.

Aufgrund von langwierigen und intensiven Abklärungen zu den möglichen Standorten für die Platzierung der zur Diskussion stehenden Nutzungen ist die Standeskommission zum Schluss gelangt, dass die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft auf dem Spitalareal platziert werden sollen. Für die Gerichte, das Landesarchiv, die Kantonsbibliothek und weitere Verwaltungsstellen soll an der Marktgasse 14 und 16 ein neues Gebäude errichtet werden. In diesen Neubau einbezogen wird auch die Volksbibliothek, da sie zum einen an ihrem heutigen Standort zu wenig Raum zur Verfügung hat und zum anderen zwischen ihr und der Kantonsbibliothek ein enges Zusammenwirken sehr wichtig ist.

Zur Prüfung der Realisierbarkeit der vorgesehenen Nutzungen wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt. Gemäss dieser würde das neue Verwaltungsgebäude eine Geschossfläche von 3'680m² umfassen, das Gebäudevolumen 11'754m³. Die Erstellungskosten werden bei einer Genauigkeit von +/- 10% mit Fr. 19.8 Mio. ausgewiesen. Darin enthalten sind auch eine Bauherrenreserve von Fr. 1.25 Mio. und der Bodenwert von Fr. 1.4 Mio. für die Liegenschaften, die heute dem Finanzvermögen des Kantons angehören.

Nach der Zustimmung der Landsgemeinde zum Rahmenkredit wird ein Architekturwettbewerb durchgeführt. Das Siegerprojekt wird dann im Rahmen der bewilligten Kreditvorgabe realisiert.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 44 Ja-Stimmen gegen 3 Nein-Stimmen, bei keiner Enthaltung, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Erteilung eines Rahmenkredits für ein neues Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop).

1. Ausgangslage

1.1 Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte

Heute sind die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft und die Gerichte in dem der Kantonalen Versicherungskasse gehörenden Haus Unteres Ziel 20 untergebracht. 2013 informierte die Versicherungskasse die Standeskommission darü-

ber, dass das Gebäude saniert werden müsse. Abklärungen hätten ergeben, dass die Normen für die Erdbebensicherheit nicht eingehalten sind und in Teilen Probleme bei der Tragsicherheit bestehen. Bezüglich der Tragsicherheit wurden die erforderlichen Sofortmassnahmen eingeleitet.

In der Folge hat die Kantonale Versicherungskasse die Möglichkeit der Sanierung des gesamten Gebäudes geprüft. In diesem Zusammenhang wurde auch abgeklärt, ob eine Sanierung unter Betrieb realisierbar ist. Eine solche ist indessen wegen der tiefen baulichen Eingriffe, die mit der Sanierung vorgenommen werden müssen, nicht denkbar. Die Immissionen, die mit der Sanierung zusammenhängen, würden einen geordneten Betrieb im Gebäude nicht zulassen. Der Bezug eines Provisoriums ist zwar denkbar. Angesichts der spezifischen Bedürfnisse für die Nutzerinnen und Nutzer kommt aber ein Ersatzbau an einem anderen Standort günstiger als ein zweimaliger Umzug und die Bereitstellung provisorischer Bauten für die Bauzeit.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass es sowohl der Kantonspolizei als auch der Staatsanwaltschaft und den Gerichten heute an Räumen fehlt. Es bestehen folgende Raumdefizite:

Kantonspolizei

Aufgrund der gestiegenen Anzahl an Mitarbeitenden fehlt es an Büroraum und an Platz in der Garderobe. Weiter fehlt ein Raum, in welchem eine geordnete Aufbewahrung sichergestellter Gegenstände, das heisst eine Lagerung nach Jahrgang, möglich ist. Die Ausnüchterungszelle befindet sich im Dachgeschoss. Heute müssen die Betroffenen durch das ganze Haus zur Zelle geführt werden. Die Verbindung vom Zellentrakt zum Spazierhof führt durch die Leitstelle, was sich bei Rapporten negativ auswirkt.

Staatsanwaltschaft

Der Staatsanwaltschaft stehen heute insgesamt drei Räume zur Verfügung. Derzeit sind ein Staatsanwalt und die Praktikantin oder der Praktikant mangels Alternativen in einem gemeinsamen Büro untergebracht. Dies ist sehr ungünstig, da Telefonate, Gespräche oder Einvernahmen die jeweils andere Person in ihrer Arbeit beeinträchtigen. Zudem muss die Praktikantin oder der Praktikant bisweilen das Büro verlassen, wenn der Staatsanwalt Einvernahmen führt. Künftig sollen alle Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft, die mit der Bearbeitung von Strafverfahren beschäftigt sind, ein eigenes Büro zur Verfügung haben. Beim heutigen Personalbestand fehlt es im Normalbetrieb an mindestens einem zusätzlichen Büro. Ein weiteres zusätzliches Büro sollte ausserdem für temporär eingesetzte ausserordentliche Staatsanwälte zur Verfügung stehen.

Heute werden die Einvernahmen in den Büros der Staatsanwälte durchgeführt. Das ist kein befriedigender Zustand, denn es müssen regelmässig Einvernahmen mit mehreren Personen durchgeführt werden: einvernehmende Person, Protokollführerin oder Protokollführer, einzuvernehmende Person, Verteidigerin oder Verteidiger, Rechtsvertretung der Privatklägerschaft, Dolmetscherin oder Dolmetscher, Polizeibeamte etc. Für solche Einvernahmen sind die zur Verfügung stehenden Büros zu klein. Hinzu kommt, dass zur Wahrung des Amtsgeheimnis-

ses vor den Einvernahmen sämtliche Unterlagen anderer Verfahren weggeräumt werden müssen. Künftig sollen daher zwei Räume zur Verfügung stehen, die ausschliesslich für Einvernahmen genutzt werden. Darin sollen auch indirekte Konfrontationseinvernahmen, bei denen sich die beiden befragten Personen nicht im gleichen Raum befinden, durchgeführt werden.

Gerichte

Die heutigen Räumlichkeiten entsprechen weder in funktionaler noch in sicherheitstechnischer Hinsicht den anerkannten Anforderungen für Gerichte. Es fehlt an einem Warteraum, einem Abstandszimmer, einem Besprechungszimmer, einem separaten Praktikantenarbeitsplatz und an einem separaten Bibliotheksraum. Der Gerichtssaal ist im Sommer überhitzt und im Winter kalt.

Für die Parteien stehen keine separaten Abstandszimmer zur Verfügung, in denen sie sich mit ihren Rechtsvertreterinnen oder -vertretern beraten können. Die Parteien müssen gemeinsam im Gang vor dem Gerichtssaal auf die Verhandlung warten. Dieser Gang dient sowohl der Erschliessung des Gerichtssaals, der Büroräume der Gerichtskanzlei und der Staatsanwaltschaft, der Toiletten sowie als Kopierraum. Sowohl aus sicherheitstechnischen Überlegungen als auch hinsichtlich des Persönlichkeitsschutzes der Rechtssuchenden ist diese Konstellation ungenügend.

Aufgrund der Anstellung eines vollamtlichen Gerichtspräsidenten im Jahr 2005 wurde ein zusätzlicher Arbeitsplatz nötig. Die Gerichtsschreiberin des Bezirksgerichts hat den Arbeitsplatz in einem Raum mit 8m² Nutzfläche direkt angrenzend an das Treppenhaus und den Pausenraum. Das Gericht bietet jeweils für Juristinnen oder Juristen einen Praktikumsplatz an. Aus Platzmangel muss diese Person im Sekretariat arbeiten. Dort sind auch regelmässig Auszubildende zu platzieren. Wenn beide Sekretärinnen an einem Tag arbeiten, an dem auch die lernende Person anwesend ist, fehlt ein Arbeitsplatz.

Das Gericht hat eine grosse Sammlung an juristischen Fachbüchern. Diese Bibliothek ist auf die beiden Büros des Bezirksgerichtspräsidenten und der Kantonsgerichtsschreiberin aufgeteilt, in welchen auch Besprechungen mit Parteien und Richtern stattfinden. Bei Konsultationen des jeweiligen Bibliotheksteils kommt es daher immer wieder zu Störungen.

1.2 Landesarchiv

Das Landesarchiv Appenzell I.Rh. ist die zentrale Aufbewahrungsstelle des überlieferungswürdigen Schriftguts der Organe des Kantons, weiterer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Korporationen, aber auch verschiedener Vereine, Stiftungen und Unternehmen. Als Dokumentationsstelle des Kantons vermittelt es Informationen zur Landes-, Kirchen-, Kunst- und Kulturgeschichte des Kantons Appenzell I.Rh. seit der Mitte des 12. Jahrhunderts. Das Landesarchiv beansprucht heute ein Büro inklusive Leseraum mit einer Fläche von 28m² im ersten Obergeschoss der Alten Kanzlei sowie das unter dem Kanzleiplatz liegende Magazin mit einer Fläche von 184m² und einer Kapazität von rund 1'000 Laufmetern an Regalfläche.

Der Magazinraum des Landesarchivs und der zugezogene Abstellraum in der Zivilschutzanlage an der Blattenheimatstrasse und im Untergeschoss des Gymnasiums werden in wenigen Jahren komplett gefüllt sein.

Zudem entspricht die räumliche Situation insgesamt nicht den Anforderungen eines modernen Staatsarchivs:

- Der Zugang in das Magazin ist nur über eine steile Rampe oder eine schmale Treppe möglich. Die Rampe ist wegen ihrer Steilheit nur mit einem kleinen Archivwagen befahrbar. Das erschwert den Aktenumschlag und im Schadenfall eine speditiv Räumung des Archivs.
- Mangels anderer geeigneter Räume dient der Magazinraum auch als Einstellraum für Neueingänge, als Sortierraum mit Arbeitsplatz für Erschliessungs- und Aufarbeitungsarbeiten sowie als Abstellraum für Archivmaterial (Schachteldepot). Diese Mischnutzung hat verschiedene Nachteile. Insbesondere kann Schmutz oder Schimmelbefall leichter eingeschleppt werden. Zudem brauchen Erschliessungs- und Sortierarbeiten regelmässig viel Zeit und Platz. Der Magazinraum ist jedoch vom Klima her nicht für längeres Arbeiten geeignet. Zugleich wirkt sich die längere Anwesenheit von Personen wiederum negativ auf das Klima für das Archivgut aus. Eine räumliche Entflechtung der archivarischen Tätigkeiten würde wesentlich zur langfristigen Erhaltung der überlieferungswürdigen Unterlagen des Landesarchivs beitragen.
- Die beiden vorhandenen Planschränke des Landesarchivs sind bereits heute voll. Die Urkunden sind in einzelnen Schachteln abgelegt und müssen gestapelt aufbewahrt werden. Jede Benutzung, zum Beispiel bei Führungen, gefährdet die Urkunden allein schon durch das regelmässige Ausheben. Platz für weitere Planschränke oder ein offenes Gestell für Urkundenschachteln ist nicht vorhanden.
- Weiter erschwert die Verteilung von Archivgut auf den Standort bei der Landeskanzlei, die Zivilschutzanlage Blattenheimat und den Kellerraum im Gymnasium die Bewirtschaftung. Das Klima und die Sicherheit an den Hilfsstandorten entsprechen ohnehin nicht den Standards für einen Kulturgüterraum, sodass die Lagerung von Material dort nur vorübergehend zu vertreten ist.

1.3 Kantonsbibliothek

Die Innerrhodische Kantonsbibliothek ist eine öffentliche, wissenschaftliche Studien- und Bildungsbibliothek. Sie dient der Informationsvermittlung für die allgemeine Öffentlichkeit und den Bedürfnissen von Lehre und Forschung. Sie sorgt für eine möglichst vollständige Dokumentation und Archivierung gedruckter oder auf anderen Informationsträgern gespeicherter Informationen, die einen Bezug zum Kanton haben.

Die Kantonsbibliothek verfügt heute im Untergeschoss der Kanzleigebäude über ein Büro, einen Leseraum und einen Magazinraum mit Flächen von 9m², 20m² und 79m². Zudem hat die Kantonsbibliothek, gleich wie das Landesarchiv, für weniger heikle Drucksachen externe Lagerräume in der Zivilschutzanlage Blattenheimat und im 1. Untergeschoss des Gymnasiums. Der ebenfalls zur Kantonsbibliothek gehörende Bestand der Kapuzinerbibliothek ist gesondert im Kapuzinerkloster

untergebracht. Insgesamt stehen der Kantonsbibliothek für ihre Bücher Regale mit rund 2'500 Laufmetern zur Verfügung. Diese Kapazität wird voraussichtlich in drei bis vier Jahren vollständig erschöpft sein. Bei einem jährlichen Zuwachs von rund 60 Laufmetern werden in den nächsten 20 bis 25 Jahren zusätzlich 1'500 Laufmeter benötigt. Insgesamt besteht also ein Bedarf für eine Kapazität von mindestens 4'000 Laufmetern.

Weil derzeit keine Trennung zwischen Mitarbeiter- und Publikumsarbeitsplätzen möglich ist und die engen Platzverhältnisse sowie die Verteilung auf mehrere Lagerorte die betrieblichen Abläufe negativ beeinflussen, stellt beispielsweise schon die Übernahme einer kleineren Schenkung während der Anwesenheit einer Benutzerin oder eines Benutzers ein Problem dar. Ausserdem wirken sich die eingeschränkte Zugänglichkeit sowie die schlechte Sichtbarkeit der Kantonsbibliothek im Untergeschoss der Landeskantlei nachteilig aus. Die räumliche Situation im Bereich des Büros und des Leseraums ist sehr unbefriedigend und muss geändert werden.

1.4 Volksbibliothek

Heute ist die Volksbibliothek in der Liegenschaft Buherre Hanisefs und im Untergeschoss des Kanteleplatzes und der Neuen Kantele untergebracht. Sie wird betrieben durch einen Verein, wobei die Finanzierung der Bibliothek weitgehend durch die öffentliche Hand gewährleistet wird.

Der Aufwand der Volksbibliothek beläuft sich schon seit einigen Jahren auf rund Fr. 170'000.-- pro Jahr. Die grössten Ausgabenposten betreffen den Personalaufwand mit rund Fr. 110'000.--, die Miete mit Fr. 14'000.-- und den Aufwand für Medien und Zeitschriften von gut Fr. 30'000.--.

Die Vereinsbeiträge und Gebühren decken zirka 20% des Aufwands. Ungefähr 5% werden durch private Spenden und aus dem Vermögen des Vereins gedeckt. Die übrigen Kosten trägt die öffentliche Hand:

– Bezirke des inneren Landesteils	16%
– Schulgemeinden des inneren Landesteils	17%
– Kirchgemeinden	2%
– Stiftung Pro Innerrhoden	40%

Derzeit bestehen Bestrebungen des Vereins, den Budgetbetrag anzuheben. Einerseits besteht ein strukturelles Defizit in der Bibliotheksrechnung, andererseits möchte die Volksbibliothek ihren Auftrag den gewandelten Kundenbedürfnissen anpassen. Für 2019 wird das Budget möglicherweise Fr. 200'000.-- erreichen.

Nicht im Budget der Bibliothek enthalten und direkt durch den Kanton getragen werden schon seit jeher die Informatikkosten der Volksbibliothek. Diese beliefen sich 2018 auf rund Fr. 30'000.--.

In den letzten 20 Jahren hat sich bei den Bibliotheken ein grosser Wandel vollzogen. Zettelkästen wurden durch zeitgerechte Abfragestationen ersetzt, und neben dem traditionellen Informationsträger Buch nehmen heute audiovisuelle und digitale Medien eine wichtige Rolle ein. Um diesen und zukünftigen Änderungen gewachsen zu sein, braucht es für den Bibliotheksbetrieb mehr und flexibler nutz-

baren Raum. Die heutigen Platzverhältnisse der Volksbibliothek wirken beengt und unübersichtlich. Zudem sind die Lichtverhältnisse ungünstig. Die räumlichen Begebenheiten entsprechen nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Bibliothek.

Heute muss eine attraktive Bibliothek mehr sein als eine Bücherausleihe. Sie muss eine Begegnungsstätte zum gegenseitigen Austausch, zum Inspirieren und Diskutieren sein. In der Bibliothekswelt hat sich daher in den letzten Jahren der Trend durchgesetzt, eine Bibliothek nicht nur als betreuten Ausleihort zu betreiben, sondern als einladende und leicht zugängliche Einrichtung mit hoher Aufenthaltsqualität und breitem Lern- und Bildungsangebot. Nur so kann sie die Schulen und die Öffentlichkeit mit ihren Leistungen erreichen. Für eine solche Institution ist nebst einem zentralen Standort ein ausreichendes Raumangebot mit einem guten Präsentationspotenzial unerlässlich.

Die Volksbibliothek verfügt heute über einen Bestand von rund 13'500 Medien. Gemäss den Kennzahlen für den Medienbedarf der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB-Norm) liegt das empfohlene Medienangebot, gemessen an der Bevölkerung und der Schülerzahl (Primarschule und Oberstufe, ohne Gymnasium) des inneren Landesteils, jedoch bei 37'000 Medien. Es besteht also auch bei den Medien ein erheblicher Ausbaubedarf.

Am heutigen Standort belegt die Volksbibliothek eine Fläche von insgesamt 232m². Davon beansprucht die Freihandaufstellung mit den insgesamt 13'500 Medien 207m². Diese Flächen reichen für einen zukunftsgerichteten Bibliotheksbetrieb bei weitem nicht aus. Es besteht ein Bedarf für deutlich grössere Flächen.

1.5 Weitere Amtsstellen

Neben den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei sind mehrere andere kantonale Amtsstellen ebenfalls nicht in kantonseigenen Gebäuden untergebracht. So sind das gesamte Gesundheits- und Sozialdepartement im Hoferbad, das Personalamt an der Gerbestrasse und das Kreiskommando sowie das Amt für Zivilschutz in der alten Kaplanei eingemietet. Das Gesundheits- und Sozialdepartement beansprucht heute eine Fläche von insgesamt 350m², das Personalamt 104m² und das Kreiskommando zusammen mit dem Amt für Zivilschutz 150m².

Zudem herrschen in der Alten und der Neuen Kanzlei sehr enge Platzverhältnisse. Etliche Büros müssen doppelt oder dreifach besetzt werden. Ein Pausen- und Mittagsraum für die Mitarbeitenden, für den schon lange ein ausgewiesenes Bedürfnis besteht und der eigentlich für die Betriebsgrösse am Kanzleistandort eine Selbstverständlichkeit sein sollte, lässt sich weder in der Alten noch in der Neuen Kanzlei unterbringen.

Verschiedene Dienststellen in der Kanzlei verfügen über keine oder ungenügende Räume als Zwischenarchive für die Aufbewahrung ihrer Akten:

- Steueramt: Die originalen Steuerakten werden, solange der Platz reicht, im Archiv des Zeughauses gelagert.

- **Betriebs- und Konkursamt:** Es besteht nur ein provisorischer Aufbewahrungsraum im Estrich der Neuen Kanzlei, ohne klimatische Regulierung; im Winter ist es dort kalt, im Sommer heiss. Die Aufsichtsbehörde für das Betriebs- und Konkurswesen hat die Verwendung dieses Raums für die Aktenaufbewahrung bereits mehrfach abgemahnt.
- **Erbschaftsamt:** Zwischenarchivierung der Erbschaftsakten im ehemaligen Kohlenkeller der Alten Kanzlei, wo keine klimatische Regulierung besteht.
- **Zivilstandsamt:** Die langfristig nicht aufbewahrungswürdigen Zivilstandsbelege sind teilweise in einem Raum in der Zivilschutzanlage Blattenheimatstrasse eingelagert.

Hinzu kommt, dass auch das Museum Appenzell zu wenig Depotraum vor Ort hat. Derzeit müssen verschiedene Aussendepots genutzt werden, die hinsichtlich der klimatischen Bedingungen und der Sicherheit nicht genügen.

Erst wenn die heutigen Magazine von Kantonsbibliothek und Landesarchiv sowie die Räume der Volksbibliothek frei werden, steht für diese Nutzungen vor Ort genügend Platz zur Verfügung. Die Räume können ohne grossen Aufwand für die genannten Bedürfnisse umgenutzt werden. Die Rollregalanlagen der Kantonsbibliothek und des Landesarchivs können für die Akten der Steuerverwaltung, des Erbschaftsamts und des Zivilstandsamts übernommen werden.

Der frei werdende Raum in der Liegenschaft Buherré Hanisefs könnte allenfalls durch einen Dritten genutzt werden. Er könnte beispielsweise dem Museum oder der Tourismusorganisation, die schon in der Liegenschaft untergebracht sind, zur Verfügung gestellt werden. Hierfür wären voraussichtlich Umbauten notwendig, deren Kosten sich heute noch nicht beziffern lassen. Dieser Aufwand könnte jedoch bei einer Drittnutzung über die Miete refinanziert werden.

In der Alten oder der Neuen Kanzlei ist zudem die Einrichtung eines Pausenraums vorgesehen. Der Aufwand dafür lässt sich derzeit noch nicht näher spezifizieren.

1.6 Andere Lösung für die Ludothek

Die als privater Verein organisierte Ludothek Appenzell ist schon seit Jahren regelmässig in Provisorien untergebracht. Derzeit kann sie für die Ausleihe von Spielen und Spielgeräten Räume im Spitalgebäude nutzen. Es ist anerkannt, dass für die Ludothek eine längerfristige Platzierung wünschenswert ist.

Eine Platzierung der Ludothek im neuen Verwaltungsgebäude wäre jedoch mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Die Ludothek hat einen erheblichen Platzbedarf und sollte zudem, wenn immer möglich, im Erdgeschoss untergebracht werden. Gleiches gilt allerdings auch für den Freihandbereich der Bibliothek Appenzell. Planerisch verhält es sich nun aber so, dass sich am vorgesehenen Standort nicht beide Angebote im Erdgeschoss unterbringen lassen. Man muss sich daher für eine Nutzung entscheiden. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass der Einbezug der Volksbibliothek zusammen mit der Kantonsbibliothek gesamtbetrieblich weitaus mehr Sinn macht als ein Einbezug einzig der Ludothek. Zudem wären bei einer Einbindung der Ludothek ins neue Projekt beträchtliche strukturelle und

betriebliche Hürden zu überwinden, indem ein weiterer privater Verein in den kantonalen Betrieb integriert werden müsste.

Die Standeskommission favorisiert deshalb eine Unterbringung der Ludothek - allenfalls zusammen mit der Spielgruppe - in einem anderen, zentral gelegenen Gebäude im Dorf Appenzell. Sie ist bereit, sich zusammen mit den Dorfbezirken und der Schulgemeinde Appenzell für eine gute und dauerhafte Lösung einzusetzen.

2. Organisatorische Leitplanken

2.1 Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte

Die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft sollten aus organisatorischen Gründen und zur Wahrung einer effizienten Zusammenarbeit am gleichen Standort untergebracht werden. Sie müssen gemäss den Vorgaben der Strafprozessordnung sehr eng zusammenarbeiten, nutzen teilweise die gleiche Infrastruktur und haben ähnliche Sicherheitsbedürfnisse.

Aufgrund der spezifischen Funktionen der Kantonspolizei ergeben sich allerdings auch ganz bestimmte Anforderungen an den Standort. So müssen die Einsatzfahrzeuge rasch auf die Umfahrungsstrasse gelangen können. Der Dorfkern Appenzell scheidet somit für eine Platzierung der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft aus.

Demgegenüber können die Gerichte ohne weiteres an einem separaten Standort und mitten im Dorf untergebracht werden.

2.2 Landesarchiv und Bibliotheken

Landesarchiv und Kantonsbibliothek sollten gemeinsam an einem Ort untergebracht sein. Das Landesarchiv ist einer der wichtigsten Kunden der Kantonsbibliothek. Der Archivar braucht zur Gewährleistung einer guten Qualität der Arbeit einen möglichst direkten Zugang zu einer gut dotierten Bibliothek mit Werken zum Archivsprengel und zum grösseren historischen Kontext.

Der Landesarchivar benutzt die Kantonsbibliothek denn auch praktisch täglich für die Erschliessung von Akten, für die Konsultation bei Auskünften oder für die Erarbeitung von Führungen, Präsentationen, Publikationen und Vorträgen. Zudem schafft die Konzentration von Wissen an einem Ort einen Mehrwert. Der gleiche Standort für Landesarchiv und Kantonsbibliothek erlaubt einen engen, direkten Austausch zwischen Kantonsbibliothek und Landesarchiv. Dieser Austausch findet zum einen fachlich in den Bereichen Archivierung, Bibliothekswesen und Dokumentation statt, zum andern auch inhaltlich zu Themen des Kantons. Bei Anfragen von Seiten der Verwaltung aber auch von Seiten Dritter kann rasch und unkompliziert gemeinsam geholfen werden.

Weiter spricht auch der Umstand für eine gemeinsame Platzierung, dass sowohl das Landesarchiv als auch die Kantonsbibliothek die gleichen Anforderungen an die klimatischen Bedingungen für ihre Kulturgüter sowie an die Einbruch-, Wasser- und Feuersicherheit der Magazinräume haben. Schliesslich ist eine adäquate gegenseitige Stellvertretung von Kantonsbibliothekar und Landesarchivar nur bei entsprechender räumlicher Nähe beider Institutionen möglich.

Die Volksbibliothek und die Kantonsbibliothek arbeiten sehr gut zusammen, nutzen viele Synergien und ergänzen sich optimal, was sich nicht nur positiv auf den Personalaufwand sowie den Betriebsaufwand auswirkt, sondern auch auf den Kundennutzen. Nach einer Trennung wäre es beispielsweise nicht mehr möglich, beim Besuch der Volksbibliothek auch Medien der Kantonsbibliothek einzusehen und bei Bedarf auszuleihen. Die beiden Bibliotheken sind in den letzten Jahren stark zusammengewachsen und werden von vielen Benutzerinnen und Benutzern als eine Bibliothek wahrgenommen. Eine räumliche Trennung wäre für den Benutzerkreis nur schwer nachvollziehbar.

Mit Ausnahme von Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. unterhalten die Kantonsbibliotheken der kleineren und mittleren Deutschschweizer Kantone (BL, GL, OW, NW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG) sowie die Liechtensteinische Landesbibliothek auch ein allgemeines Medienangebot für die breite Öffentlichkeit. Ausserdem wurden in St.Gallen an der Hauptpost unlängst erfolgreich Teile der Kantons- sowie der Volksbibliothek zusammengeführt. Die Appenzeller Volksbibliothek und die Kantonsbibliothek sollten weiterhin in einer engen räumlichen Verbindung weiterarbeiten können.

3. Mögliche Standorte

3.1 Spitalareal

Als idealer Standort für die Unterbringung von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft hat sich im Verlauf der Abklärungen das Spitalareal präsentiert.

Bezüglich der Lage haben die Gerichte einerseits und die Kantonspolizei sowie die Staatsanwaltschaft andererseits nicht dieselben Anforderungen. Aus raumplanerischer Sicht wird ein Gericht eher im Zentrum angesiedelt und eine Blaulichtorganisation - damit diese so schnell wie möglich am Einsatzort sein kann - mit Vorteil an einer Hauptachse ausserhalb der Siedlungszentren.

Als speziell positiv sind zudem die diversen Synergienutzungen zwischen der Kantonspolizei und dem Spital bezüglich diverser Infrastrukturkomponenten zu nennen, beispielsweise bei der Notstromversorgung, beim Helikopterlandeplatz und beim Parkplatzbedarf für Einsatzfahrzeuge.

3.2 Kapuzinerkloster

Im Dezember 2013 hat der Grosse Rat einen Antrag der Standeskommission, im Kapuzinerkloster Raum für die Bibliotheken, das Landesarchiv und weitere Büronutzungen zu schaffen, zurückgewiesen. Es sollte vorab geprüft werden, ob das Konventgebäude aus dem Denkmalschutz entlassen werden könnte. Es gab aber auch kritische Stimmen zur vorgesehenen Nutzung. Zudem wurde die Priorität der Umnutzung aus finanziellen Gründen in Zweifel gezogen.

Die Abklärung zum Denkmalschutz hat ergeben, dass eine Entlassung nicht möglich ist. Dies hat für die bauliche Nutzung Auswirkungen. In der Zwischenzeit wird nun auch ein Teil des Konventgebäudes für Asylzwecke verwendet, ein anderer Teil steht gegen Miete für Anlässe verschiedenster Art zur Verfügung. Die Nutzung für

Asylzwecke wird solange betrieben, wie dafür aufgrund der Zuweisungen ein Bedarf besteht und für das Kapuzinerkloster keine andere Nutzung beschlossen wird.

3.3 Altes Zeughaus

Die überbaubare Fläche beim Zeughaus reicht nicht aus, um die Gerichte, das Landesarchiv, die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek unterzubringen.

3.4 Areal alter Coop

Aufgrund der verschiedenen Raumbedürfnisse der Gerichte, des Landesarchivs sowie der Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek, von eingemieteten Amtsstellen und nicht zuletzt auch wegen der räumlichen Enge in der Alten und Neuen Kanzlei hat die Standeskommission beschlossen, diese Nutzungen in einem Neubau am Standort des alten Coops an der Marktgasse 14 und der Nachbarparzelle Marktgasse 16, welche der Kanton erwerben konnte, unterzubringen. Für diese Unterbringung sprechen die zentrale Lage im Dorf und die Nähe zur Landeskanzlei. Der Standort steht grundsätzlich zur direkten Disposition, sodass sich die Raumnot in der Landeskanzlei und am Standort Unteres Ziel 20 relativ kurzfristig lösen lässt.

4. Besonderheiten Bibliothek

Werden die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek gemeinsam an den Standort des alten Coops genommen, stellt sich zum einen die Frage eines allfälligen Einbezugs der Bibliothek des Gymnasiums und zum anderen die Frage, wie der Betrieb der Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek zu organisieren ist.

4.1 Einbezug der Gymnasialbibliothek

Im Projekt, das für das Kapuzinerkloster geplant war, war auch die Gymnasialbibliothek enthalten. Sie hätte zusammen mit der Kantons- und der Volksbibliothek im Konventgebäude des Klosters untergebracht und betrieben werden sollen. Im Hinblick auf die Platzierung der Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek im neuen Verwaltungsgebäude wurde der Einbezug der Bibliothek des Gymnasiums nochmals überprüft.

Die Kernaufgabe der Gymnasialbibliothek liegt in der Unterstützung und Förderung der Erziehungs- und Lernziele, wie sie im Leitbild sowie in den Lehrplänen des Gymnasiums verankert sind. Im Austausch und in der Zusammenarbeit mit Schulleitung, Verwaltung, Lehrpersonen sowie Schülerinnen und Schülern ist die Bibliothek bestrebt, Informationszentrum, Lern- und Arbeitsort sowie angenehmer Aufenthaltsort insbesondere für die Schülerinnen und Schüler zu sein. Bisher konnte die Bibliothek diese Aufgabe dank der Platzierung im Schulhaus erfolgreich wahrnehmen.

Die Bibliothek des Gymnasiums erfüllt einen wichtigen Auftrag im Schulalltag und besonders in der Heranführung der Schülerinnen und Schüler zur Hochschulreife. Über alle Stufen hinweg wird die hauseigene Bibliothek vielfältig genutzt. Dabei stellt die eigentliche Beschaffung von Information, selbständig oder angeleitet, nur einen von vielen Aspekten dar. Die Mitarbeitenden der Bibliothek stehen den Schülerinnen und Schülern wie den Lehrpersonen auch beratend zur Seite, wenn es um Fragen im Bereich der Medienkompetenz geht. Die enge Einbindung der

Bibliothek in den täglichen Unterricht ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal der gymnasialen Ausbildung.

Die Fähigkeit, Informationen zu beschaffen, zu prüfen und auszuwerten, gehört zu den Grundkompetenzen, wenn es um das wissenschaftliche Arbeiten geht. Im Rahmen der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler am Gymnasium bietet eine Hausbibliothek die besten Voraussetzungen für die Einführung der Auszubildenden in die ganze Thematik und die Förderung der Medienkompetenz. Um einen möglichst grossen Mehrwert zu erreichen, sind kurze Wege zwischen der Bibliothek sowie den Schul- und Arbeitsräumen von grosser Wichtigkeit. Deutlich sichtbar wird der Vorteil einer hauseigenen Bibliothek beispielsweise bei der Erstellung der Maturaarbeit, bei der Schülerinnen und Schüler sowie die Betreuungsperson unter Einbezug der Bibliothek eng zusammenarbeiten.

Wertvolle Dienste leistet die hauseigene Bibliothek auch bei selbständigen Einzel- oder Gruppenarbeiten. So kann im Vorfeld ein sogenannter «Apparat», eine Sammlung einschlägiger Medien zu einem Thema, zusammengestellt werden, der dann für die Bearbeitung der Aufträge hinzugezogen wird. Dies entspricht dem Vorgehen, wie es auch an der Universität üblich sein wird. Für eine Kombination von Unterricht im Schulzimmer und Arbeit in der Bibliothek ist es unabdingbar, dass die Bibliothek in unmittelbarer Nähe zur Verfügung steht.

Die Bibliothek im eigenen Haus steht auch ausserhalb der Unterrichtszeiten offen. Die Schülerinnen und Schüler haben jederzeit die Möglichkeit, die Bibliothek in der Mittagspause, während Zwischenstunden oder nach dem Unterricht zu besuchen. Damit wirkt das Angebot der Bibliothek niederschwellig, und die Erfahrung zeigt, dass die Schülerinnen und Schüler das Angebot oft auch für kürzere Zeiten gewinnbringend nutzen.

Hinsichtlich der Bibliotheksnutzung lässt sich die Situation für das Gymnasium nicht unmittelbar mit jener der Volksschulen vergleichen. Die diesbezüglichen Anforderungen sind für die beiden Schultypen unterschiedlich. Ist an der Volksbibliothek die Leseförderung von zentraler Bedeutung, stehen an der Gymnasialbibliothek die Kompetenzförderung im Bereich der Informationsbeschaffung sowie die Funktion als Arbeits- und Lernort im Vordergrund. Diese Ziele lassen sich nur mit einer engen Einbindung der Bibliothek in den Schulbetrieb erreichen. Mit einer Platzierung der Gymnasialbibliothek im neuen Verwaltungsgebäude kann diese nicht mehr in der gleichen Weise und in der nötigen Intensität in den Unterricht einbezogen werden. Der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Schulleitung, Verwaltung, Lehrpersonen sowie Schülerinnen und Schülern würde erschwert. Die Bibliothek würde ihre Funktion als Informationszentrum sowie Lern- und Arbeitsort verlieren. Da sich der Alltag der Schülerinnen und Schüler am Gymnasium abspielt, bestünde die Gefahr, dass die Bibliothek an der Marktgasse aus dem Blickfeld und damit aus dem Bewusstsein fällt.

Ein Einbezug der Bibliothek des Gymnasiums in das neue Verwaltungsgebäude brächte allerdings auch Vorteile mit sich. Die Dienstleistungen und Medien aller drei Bibliotheken wären an einem zentralen Standort zu finden. Es stünde ein breiteres, vielfältigeres und besser abgestimmtes Medienangebot zur Verfügung, und Ressourcen könnten zusammengelegt und damit besser genutzt werden. Da

ein Teil der Infrastruktur, z.B. Computer oder Barcodelesegeräte, nur an einer einzigen Ausleihtheke benötigt werden, würden Einsparungen erzielt.

In der Gesamtbeurteilung ist festzuhalten, dass die Vorteile einer eigenen Bibliothek im Gymnasium schwerer wiegen als jene, die für einen Umzug ins neue Verwaltungsgebäude sprechen. Es wurde daher darauf verzichtet, die Bibliothek des Gymnasiums ebenfalls ins neue Projekt einzubeziehen.

4.2 Betriebskonzept Bibliotheken

Gemäss der vorgenommenen Bauplanung sollen die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek gemeinsam am neuen Ort untergebracht werden. Im Vergleich zur heutigen Situation bei der Landeskantonskanzlei und der Liegenschaft Buherre Hanisefs wird die Zusammenarbeit zwischen der Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek nochmals markant intensiviert. Die gemeinsame Unterbringung am gleichen Ort macht nur dann Sinn, wenn das Potenzial an Synergien vollständig ausgenutzt wird. Dies umschliesst vor allem die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen, so insbesondere den Empfang, die Ausleihe und den Informationsstand, aber auch den Lesesaal und den Gruppenarbeitsraum. Die gemeinsame Nutzung muss aber auch mit einer engen inhaltlichen Zusammenarbeit verbunden sein. Die angestrebte betriebliche Konvergenz ist daher letztlich nur möglich, wenn auch eine betriebliche Bereinigung vorgenommen wird. Die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek müssen nicht nur räumlich, sondern auch betrieblich und organisatorisch zusammenwachsen. Es soll eine Bibliothek Appenzell entstehen, die einerseits den freien Zugang zu wichtigen Informationsquellen und zu Medien sicherstellt und andererseits eine zentrale Anlaufstelle bei der Suche nach Informationen ist. Sie erfüllt einen wichtigen bildungs- und kulturpolitischen Auftrag und dient dem informativen sowie kulturellen Meinungsaustausch. Sie unterstützt Forschende, Studierende und die interessierte Bevölkerung durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Medien in ihrer Wissensarbeit. Darüber hinaus steht sie für die Schulen als wichtige Partnerin in Sachen Medienpädagogik und Wissensvermittlung zur Verfügung. Sie unterstützt die Schulen mit ihrem Medienangebot und ihrer Medienkompetenz.

Mit dem Zusammenwachsen der Kantons- und der Volksbibliothek zu einer Bibliothek fällt die heutige, separate Führung der Kantonsbibliothek durch den Kanton und der Volksbibliothek durch einen privaten Verein kaum mehr in Betracht. Um in der Führung die nötige Effizienz zu erreichen, muss diese für die ganze neue Bibliothek aus einer Hand vorgenommen werden. Wegen der Beteiligung der Kantonsbibliothek dürfte für diese Rolle eher der Kanton als die heutige Trägerschaft der Volksbibliothek in Frage kommen.

Indessen verhält es sich so, dass die in der Schweiz etablierte Aufgabenteilung im Bibliothekswesen so aussieht, dass die Kantone für die wissenschaftliche Bibliotheksversorgung verantwortlich sind, während die Gemeinden die allgemeine öffentliche Bibliotheksversorgung gewährleisten. Dieser Aufgabenteilung wurde mit der bisherigen Volksbibliothek weitgehend nachgelebt. Nebst dem Kanton und der kantonalen Stiftung Pro Innerrhoden leisteten sowohl die Bezirke als auch die Schulgemeinden des inneren Landesteils in massgeblichem Umfang Beiträge an die Betriebskosten der Volksbibliothek. Dieser finanzielle Einbezug der Bezirke

und der Schulgemeinden soll in Beachtung ihres kommunalen Auftrags fortgeführt werden. Eine Beibehaltung der Mitfinanzierung der Bezirke und Schulgemeinden ist auch mit Blick auf die Verhältnisse in Obereggen notwendig. Dort wird die Schul- und Dorfbibliothek nämlich weitgehend selbständig durch den Bezirk betrieben und finanziert. Bis Ende 2017 war auch die Schulgemeinde daran beteiligt.

Die vorgesehene Zusammenführung der Kantons- und der Volksbibliothek sowie die Finanzierung für den Bereich der Volksbibliothek müssen gesetzlich geregelt werden. Ein Entwurf für ein Bibliotheksgesetz ist in Erarbeitung. Die Standeskommission steht diesbezüglich im Kontakt mit den Behörden der Schulgemeinden und Bezirke. Das Bibliotheksgesetz wird voraussichtlich folgende Elemente enthalten:

- Der Kanton führt eine Kantonsbibliothek.
- Er kann eine allgemeine Publikumsbibliothek führen. Damit erhält er die Kompetenz, die Führung der Volksbibliothek im Rahmen der neuen Bibliothek Appenzell integral zu übernehmen.
- Führt der Kanton eine allgemeine Publikumsbibliothek, beteiligen sich die Bezirke und Schulgemeinden im inneren Landesteil, die dadurch von der Aufgabe befreit werden, eigene Gemeinde- und Schulbibliotheken führen zu müssen, angemessen an den entstehenden Kosten. Im Gegenzug haben sie ein Mitspracherecht bei wesentlichen Entscheidungen für die Publikumsbibliothek.
- Soweit der Kanton eine Publikumsbibliothek für den inneren Landesteil führt, kann er sich an den Kosten einer Gemeindebibliothek in Obereggen ebenfalls mit angemessenen Beiträgen beteiligen.

Die Schulgemeinden und Bezirke sind mit dem Vorhaben im Grundsatz einverstanden. Der Entscheid, die Kantonsbibliothek betrieblich mit der Volksbibliothek zu vereinen, wird begrüsst. Dass sich der Kanton über den Aufwand für die Kantonsbibliothek hinaus zur Hälfte an den Kosten der Volksbibliothek beteiligt, wird ebenfalls als richtig erachtet. Differenzen bestehen noch beim Verteilungsschlüssel für die restlichen Kosten unter den Schulgemeinden und Bezirken.

Nach einem zustimmenden Beschluss der Landsgemeinde zum Rahmenkredit für das neue Verwaltungsgebäude wird das Bibliotheksgesetz fertiggestellt und in eine breite Vernehmlassung gegeben. Die Landsgemeinde wird voraussichtlich 2020 über das Gesetz befinden können. Im Falle einer Ablehnung des Rahmenkredits wäre der Bedarf für ein neues Bibliotheksgesetz nochmals separat zu prüfen.

5. Raumprogramme

5.1 Raumprogramm Gerichte

Die Gerichte belegen heute im Unteren Ziel 20 insgesamt eine Fläche von 262m². Davon werden das Archiv (56m²) im Untergeschoss, die Toiletten (7m²), der Pausenraum (8m²) und die Halle (30m²) gemeinsam mit der Staatsanwaltschaft genutzt.

Der ausgewiesene Flächenbedarf für die Gerichte beträgt 436m². Die Differenz von 174m² resultiert hauptsächlich daraus, dass neu ein Vorraum, ein Schalter-

und Warteraum, ein Abstandszimmer, ein Besprechungsraum für Einzelrichter Verhandlungen, eine Bibliothek und ein grösseres Archiv in das Raumprogramm aufgenommen wurden. Die geplante reine Bürofläche beträgt 120m², was eine Differenz von 29m² gegenüber der heutigen Fläche von 91m² ausmacht.

Die Raumanordnung der Gerichte soll nach einem Dreizonenmodell strukturiert werden. Mit einer klaren Trennung zwischen öffentlicher Zone, gesicherter Zone und Sicherheitszone wird den erhöhten Anforderungen an Datenschutz, Personensicherheit und Diskretion bestmöglich Rechnung getragen. Zusätzlich ermöglicht sie eine Optimierung der betrieblichen Abläufe.

Raumprogramm Gerichte		Anzahl Räume	Nutzfläche pro Raum	Nutzfläche pro Bereich	Total Nutzfläche
01	Gerichte	21			436
01.01	Gerichte öffentliche Zone			15	
01.01_01	Vorraum	1	15		15
01.02	Gesicherte Zone			148	
01.02_01	Schallerraum / Warteraum	1	30		30
01.02_02	Parteien und Anwaltszimmer	2	10		20
01.02_03	WC Herren	1	4		4
01.02_04	WC Damen rollstuhlgängig	1	4		4
01.02_05	Gerichtssaal klein	1	65		65
01.02_06	Besprechungsraum	1	25		25
01.03	Sicherheitszone			273	
01.03_01	Büro Kantonsgerichtsschreiberin	1	20		20
01.03_02	Büro Bezirksgerichtspräsident	1	20		20
01.03_03	Büro Bezirksgerichtsschreiber	1	15		15
01.03_04	Büro Gerichtspräsident / Gerichtsschreiber	1	20		20
01.03_05	Büro Praktikant	1	15		15
01.03_06	Schalter und Tagesarchiv	1	30		30
01.03_07	Bibliothek	1	40		40
01.03_08	Pausenraum / interne Besprechung	1	15		15
01.03_09	Kopiererraum	1	5		5
01.03_10	Material	1	5		5
01.03_11	Archiv	1	80		80
01.03_12	WC Herren	1	4		4
01.03_13	WC Damen rollstuhlgängig	1	4		4

5.2 Raumprogramm Landesarchiv, Kantons- und Volksbibliothek

Archivierungsauftrag Landesarchiv und Kantonsbibliothek

Der heutige Magazinraum des Landesarchivs ist zu etwa zwei Dritteln mit einer Rollregalanlage belegt, die rund 1'000 Laufmeter Akten und Bücher zu fassen vermag und heute praktisch gefüllt ist. Die übrige Fläche ist durch einen Arbeitsplatz, einzelne Festregale mit Archivmaterial und überformatigen Dokumenten sowie mit Planschränken für das Archiv und das Museum und mit Raumtechnik belegt. Abgesehen von den Planschränken und einem Festregal für überformatige Dokumente sind für diese Nutzungen künftig separate Räume vorzusehen, und zwar möglichst in gemeinsamer Nutzung mit der Kantonsbibliothek.

Der effektive Flächenbedarf hängt davon ab, bis in welche Höhe der Raum mit einer Rollregalanlage ausgerüstet werden kann. Bei einem Wachstum des Bestands von rund 50 Laufmetern pro Jahr werden für die nächsten 30 Jahre insgesamt mindestens 1'500 Laufmeter benötigt. Daran wird auch die voraussichtlich fortschreitende Digitalisierung bei der Aktenführung in der Verwaltung kaum etwas ändern. Zunächst ist festzuhalten, dass viele Akten, die in den nächsten 10 Jahren sukzessive in das Landesarchiv kommen werden, schon heute als Papierdokumente produziert und auf den Ämtern abgelegt sind. Sodann wird auch die Umstellung auf elektronische Dossiers in der Verwaltung noch etliche Jahre Zeit beanspruchen. Weiter werden wahrscheinlich noch für längere Zeit elektronische und physische Akten parallel produziert und abgelegt. Aus heutiger Sicht kann daher für die nächste Planungsphase nicht mit einem kleineren Zuwachs als 50 Laufmeter pro Jahr gerechnet werden.

Der Magazinraum der Kantonsbibliothek vermag den Bestand schon heute bei weitem nicht zu fassen. Rund ein Drittel der Medien befindet sich bereits jetzt im Kapuzinerkloster sowie in einem Raum der Zivilschutzanlage an der Blattenheimatstrasse und in einem Kellerraum des Gymnasiums. Insgesamt verfügt die Kantonsbibliothek über rund 2'500 Laufmeter Regale, die ebenfalls in wenigen Jahren vollständig gefüllt sein werden.

Bei einem jährlichen Zuwachs von rund 3'000 Medien mit einem Platzbedarf von rund 60 Laufmetern werden in den nächsten 30 Jahren zusätzliche 1'800 Laufmeter benötigt. Insgesamt beläuft sich der Bedarf auf 4'300 Laufmeter, dies entspricht einem Flächenbedarf von 340m². Der dafür benötigte Flächenbedarf hängt wiederum entscheidend von der Regalhöhe ab. Ausserdem sind Bibliotheksbestände im Durchschnitt weniger hoch und tief als Archivgut, weshalb das Landesarchiv zwar weniger Laufmeter, aber fast gleich viel Magazinfläche wie die Kantonsbibliothek benötigt.

Die Kloster- und die Professorenbibliothek befinden sich immer noch im Konventgebäude des Kapuzinerklosters. Wird dieses Gebäude dereinst renoviert und einer neuen Nutzung zugeführt, muss der dortige Bibliotheksbestand allenfalls in das Archiv der Kantonsbibliothek genommen werden. Hierfür sind am neuen Standort der Kantonsbibliothek angemessene Archivreserven einzukalkulieren.

Volksbibliothek

Die Volksbibliothek braucht für ihren Freihandbetrieb grosse, möglichst helle Räume. Die Bücher müssen frei zugänglich sein und präsentiert werden können. Dieser Bereich für die Freihandaufstellung und die Zeitschriften sowie der Lesebereich benötigen eine Fläche von insgesamt 485m². Die Erweiterung von 207m² auf 485m² ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass neu wesentlich mehr Medien präsentiert werden sollen und Raum für das Lesen und für Begegnungen geschaffen wird. Das Angebot an Medien wird von heute rund 13'500 sukzessive auf zirka 37'000 erhöht. Dieser Bestand entspricht den Empfehlungen der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken zur Deckung des bibliothekarischen Bedarfs der Bevölkerungszahl, wie sie im inneren Landesteil besteht.

Die Kantonsbibliothek, die Volksbibliothek und das Landesarchiv brauchen gemeinsam einen Empfang mit 40m². Weiter ist eine Informationsstation geplant. Ein Forscherraum mit einer Fläche von 15m² für vier Arbeitsplätze wird wiederum von allen drei Nutzerinnen und Nutzern gemeinsam gebraucht.

In der Schweiz wurden Bibliotheksneubauten in jüngeren Jahren bezüglich Bestand und Flächen regelmässig nach den Empfehlungen des Berufsverbands ausgelegt. In Steinhausen ZG, mit einer Bevölkerung von knapp 10'000 beträgt die Nutzfläche der Gemeindebibliothek 455m². Das Einzugsgebiet ist rund ein Drittel kleiner als der innere Landesteil. Zudem sind in Steinhausen zusätzlich zwei Schulbibliotheken vorhanden, eine für die Primar- und eine für die Sekundarstufe. In Spiez, einem Ort mit über 12'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Berner Oberland, verfügt die Regionalbibliothek über eine Betriebsfläche von 677m². Das Einzugsgebiet entspricht ungefähr jenem des inneren Landesteils.

Vergleicht man die Flächen mit bestehenden Bibliotheken, ist zunächst zu berücksichtigen, dass viele ältere Bibliotheken noch als reine Ausleihorte eingerichtet wurden. Eine neuzeitliche Medienvermittlung braucht erheblich mehr Platz. Sodann sind die verschiedenen Funktionen von Bibliotheken und das Einzugsgebiet zu berücksichtigen. Die BiblioGais hat beispielsweise eine Betriebsfläche von 100m². Im Vergleich dazu verfügt die Volksbibliothek mit dem inneren Landesteil aber über ein rund fünfmal grösseres Einzugsgebiet. In Herisau dagegen ist die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsgebiet vergleichbar. Die Betriebsfläche der Bibliothek beträgt dort 384m². Die Bibliothek Herisau erfüllt jedoch nicht die Funktion einer Schulbibliothek. Das Einzugsgebiet der Bibliothek Teufen mit einer Betriebsfläche von 250m² ist knapp halb so gross wie dasjenige der Volksbibliothek. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Volksbibliothek in Appenzell zusätzlich zu ihrer Funktion als allgemeine Bibliothek auch als Schulbibliothek dient und dass sie als Ort für eine moderne Medienvermittlung geplant ist, ist eine Fläche für den Freihandbereich von 485m² sowie weitere Flächen von gut 50m² richtig gewählt.

Einfluss der Digitalisierung

Bereits seit einigen Jahren besteht ein beträchtliches Angebot an digitalen Medien. In einzelnen Bereichen nehmen die digitalen Medien einen beträchtlichen Anteil ein. So hat beispielsweise Wikipedia die einst vielbändigen allgemeinen Nachschlagewerke weitgehend verdrängt. Zudem werden in bestimmten Forschungsgebieten Informationen benötigt, die aus Aktualitätsgründen nur noch digital publiziert werden.

Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass sich das herkömmliche Buch nach wie vor grosser Beliebtheit erfreut. In vielen Fällen ist die Ausleihe und Nutzung von physischen Büchern konstant geblieben oder sogar angestiegen. Als regelrechter Publikumsmagnet hat sich die neue St.Galler Bibliothek in der Hauptpost erwiesen, in welcher Teile der Kantonsbibliothek und der Stadtbibliothek zusammengeführt wurden. Es ist offenkundig weiterhin ein Bedürfnis und gehört zum Leseerlebnis, dass man ein Buch physisch in den Händen hält. Zudem sind die Beratung und die Medienvermittlung in Bibliotheken weiterhin sehr gefragt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die digitalen Medien eine gewisse Bedeutung erlangt haben, gleichzeitig aber die herkömmlichen Bücher ungebrochen nachgefragt werden. Für die Planung der Flächen können daher die Empfehlungen des Fachverbands nach wie vor als richtungweisend herangezogen werden.

Raumprogramm Landesarchiv, Kantons- und Volksbibliothek

Raumprogramm Landesarchiv / Kantons- und Volksbibliothek		Anzahl Räume	Nutzfläche pro Raum	Nutzfläche pro Bereich	Total Nutzfläche
02	Landesarchiv / Kantons- und Volksbibliothek	18			1'490
02.01	öffentliche Zone Kantons- und Volksbibliothek, Landesarchiv			665	
02.01_01	Eingang Garderobe	1	15		15
02.01_02	Ausleihe	1	40		40
02.01_03	Infostation	1	40		40
02.01_04	Medien in Freihandaufstellung	1	445		445
02.01_05	Leseraum / Gruppenarbeitsraum	1	60		60
02.01_06	Forscherraum	1	15		15
02.01_07	Zeitschriften / Lesen	1	40		40
02.01_08	WC Herren	1	5		5
02.01_09	WC Damen rollstuhlgängig	1	5		5
02.02	Landesarchiv			330	
02.02_01	Büro	1	20		20
02.02_02	Magazinraum	1	310		310
02.03	Kantonsbibliothek			360	
02.03_01	Büro	1	20		20
02.03_02	Magazinraum	1	340		340
02.04	Gemeinsame Nutzung			135	
02.04_01	Akzession / Sortierung / Koservierung / Back Office / Buchbearbeitung	1	60		60
02.04_02	Büro	1	30		30
02.04_03	Materiallager	1	30		30
02.04_04	Rampe Anlieferung	1	10		10
02.04_05	Kopierraum	1	5		5

5.3 Raumprogramm für weitere Nutzerinnen und Nutzer

Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass ein neues Gebäude an der Marktgasse 14 und 16 auch Platz für weitere Arbeitsstellen bietet. Für die Landesbuchhaltung, das Personalamt sowie das Gesundheits- und Sozialdepartement wurden die nötigen Raumprogramme definiert.

Die Landesbuchhaltung und das Personalamt können mit einem gemeinsamen Schalter bedient werden. Zudem wird das bestehende Raumprogramm mit einem Büro für den Säckelmeister und einem grossen Sitzungszimmer ergänzt, welches auch als Schulungsraum für das Personalamt oder das Amt für Informatik genutzt werden kann.

Die der Landesbuchhaltung in der Neuen Kanzlei zur Verfügung stehenden vier Büroräume mit Schalter haben eine Nutzfläche von insgesamt 95m². Am neuen Ort ist keine Ausweitung nötig. Die vier Büros und der Schalter mit Wartebereich beanspruchen weiterhin 95m². Zusätzlich sind Büroräume für den Säckelmeister

und das Finanzcontrolling sowie ein Tagesarchiv bei der Landesbuchhaltung vorgesehen. Diese zusätzlichen Räume weisen eine Fläche von 40m² auf.

Das Personalamt mit dem Finanzcontrolling belegt an der Gerbestrasse mit sechs Büros und einer Küche als Besprechungszimmer eine Nutzfläche von 104m². Am neuen Ort sind drei Büroräume mit fünf Arbeitsplätzen sowie ein Tagesarchiv vorgesehen. Dafür ist eine Fläche von 75m² nötig. Ein Schulungsraum, welcher auch als grosses Sitzungszimmer genutzt werden kann, ein Kopierraum, ein Pausenraum sowie das Archiv sollen gemeinsam mit der Landesbuchhaltung genutzt werden. Diese gemeinsam genutzten Räume haben eine Fläche von insgesamt 135m².

Die Landesbuchhaltung und das Personalamt benötigen somit zusammen eine Mehrfläche von 146m².

Raumprogramm Landesbuchhaltung und Personalamt		Anzahl Räume	Nutzfläche pro Raum	Nutzfläche pro Bereich	Total Nutzfläche
03	Landesbuchhaltung / Personalamt	18			330
03.01	Gemeinsame Räume			105	
03.01_01	Vorraum	1	10		10
03.01_02	Schalter	1	15		15
03.01_03	Besprechungszimmer	1	20		20
03.01_04	Kopierraum	1	10		10
03.01_05	Archiv	1	50		50
03.02	Landesbuchhaltung			100	
03.02_01	Büro Landesbuchhalter	1	20		20
03.02_02	Büro	2	20		40
03.02_03	Büro Finanzcontrolling	1	15		15
03.02_04	Büro Säckelmeister	1	15		15
03.02_05	Tagesarchiv	1	10		10
03.03	Personalamt			115	
03.03_01	Büro Leiter Personalamt	1	20		20
03.03_02	Büro Buchhaltung Personal	1	15		15
03.03_03	Büro 3 Personen	1	30		30
03.03_04	Schulungsraum	1	40		40
03.03_05	Tagesarchiv	1	10		10
03.04	Nebenräume			10	
03.04_01	WC Herren	1	5		5
03.04_02	WC Damen rollstuhlgängig	1	5		5

Das gesamte Gesundheits- und Sozialdepartement ist zurzeit in der Liegenschaft Hoferbad 2 eingemietet. Die einzelnen Amtsstellen sind über drei Geschosse verteilt platziert. Im neuen Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 können diese Amtsstellen, bezogen auf die Arbeitsorganisation, effizienter angeordnet werden. Von einem zentralen Schalter aus können alle Amtsstellen bedient werden. Das bestehende Raumprogramm wird mit einem Büro für den Statthalter sowie einem Besprechungszimmer und einem Archivraum ergänzt. Die Büroflächen für das Gesundheits- und Sozialdepartement werden analog zu den Büroflächen der anderen Amtsstellen im Gebäude dimensioniert. Gegenüber der heutigen Fläche im Hoferbad von 350m² wird neu eine Fläche von 380m² benötigt.

Raumprogramm Gesundheits- und Sozialdepartement		Anzahl Räume	Nutzfläche pro Raum	Nutzfläche pro Bereich	Total Nutzfläche
04	Gesundheits- und Sozialdepartement	21			380
04.01	Gemeinsame Räume			105	
04.01_01	Vorraum	1	10		10
04.01_02	Schalter	1	15		15
04.01_03	Besprechungszimmer	1	20		20
04.01_04	Kopierraum	1	10		10
04.01_05	Archiv	1	50		50
04.02	GSD			265	
04.02_01	Büro Statthalter	1	15		15
04.02_02	Büro Departementsekretär	1	20		20
04.02_03	Büro Gesundheitsamt	1	30		30
04.02_04	Büro Sozialamt	1	20		20
04.02_05	Büro Sozialhilfe	1	30		30
04.02_06	Büro Berufsbeistandschaft	3	15		45
04.02_07	Büro Integrationsfachstelle	1	15		15
04.02_08	KSB Präsidium	1	20		20
04.02_09	KSB Stellvertreter	1	20		20
04.02_10	KSB Sekretariat	1	25		25
04.02_11	Besprechungsraum	1	15		15
04.02_12	Tagesarchiv	1	10		10
04.03	Nebenräume			10	
04.03_01	WC Herren	1	5		5
04.03_02	WC Damen rollstuhlgängig	1	5		5

5.4 Raumprogramm gemeinsame Räume

Raumprogramm Nebenräume / Technik		Anzahl Räume	Nutzfläche pro Raum	Nutzfläche pro Bereich	Total Nutzfläche
05 / 08	Gemeinsame Nebenräume / Technikräume	4			164
05.01	Nebenräume			44	
05.01_01	Teeküche /Gemeinsamer Pausenraum	1	30		30
05.01_02	Duschraum	1	4		4
05.01_03	Reinigungsraum	2	5		10
05.01_04	Putzraum (Geräte)	1	10		10
08.01	Technikräume	5		120	
08.01_01	Einbruchmeldeanlage, Videoüberwachung	1	10		10
08.01_02	Elektrotechnik	1	20		20
08.01_03	Lüftungstechnik	1	50		50
08.01_04	Heizung / Sanitärtechnik	1	30		30
08.01_05	Serverraum	1	10		10

6. Machbarkeitsstudie

Die Parzelle Marktgasse 14 (Parzelle Nr. 58, Bezirk Appenzell) umfasst eine Grundstücksfläche von 642m², die Parzelle Marktgasse 16 (Parzelle Nr. 987, Bezirk Appenzell) eine Fläche von 296m². Beide Parzellen liegen in der Kernzone und sind überlagert mit der Ortsbildschutzzone. Die Gebäude stehen nicht unter Denkmalschutz.

In der Kernzone sind vier Vollgeschosse zulässig, und es besteht keine Einschränkung mit Nutzungsziffern. Gegen die Parzelle Nr. 60 beim Verbindungsweg in Richtung reformierter Kirche ist für die neuen Obergeschosse ein Näherbaurecht nötig. Der Bezirk Appenzell als Eigentümer der Parzelle Nr. 60 ist bereit, das Näherbaurecht einzuräumen. Mit den Eigentümerinnen und Eigentümern der Parzelle Nr. 56, Zielstrasse 4, wurde das bestehende Wegrecht in einem Vorvertrag neu geregelt.

Nach Rücksprache mit der Feuerschaukommission als Planungsbehörde und der Fachkommission Heimatschutz ist davon auszugehen, dass die für das Projekt vorgesehenen drei Vollgeschosse gebaut werden dürfen. Zu beachten ist, dass am fraglichen Standort, das heisst in der Ortsbildschutzzone, auf eine besonders gute Gestaltung des neuen Gebäudes ein hohes Augenmerk gelegt werden muss.

Die für das Projekt angefertigte Machbarkeitsstudie zeigt auf, welche Räume und Funktionen am vorgesehenen Standort realisiert werden können. Dies geschieht anhand von schematischen Plandarstellungen. Diese stellen allerdings nicht ein Bauprojekt dar, sondern sind lediglich theoretische architektonische Skizzen, welche aufzeigen sollen, was am Standort möglich ist.

Der Machbarkeitsstudie wurden das erarbeitete Raumprogramm der Gerichte, des Landesarchivs, der Kantonsbibliothek, der Volksbibliothek, der Landesbuchhaltung, des Personalamts sowie des Gesundheits- und Sozialdepartements zu Grunde gelegt.

In baulicher Hinsicht ist die Realisierung eines nach Norden abgestuften Gebäudes mit drei Vollgeschossen vorgesehen, welches sich mit der Hauptfassade gegen die Marktgasse hin orientiert. Im Erdgeschoss und in den Untergeschossen befinden sich die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek, das Landesarchiv, die Verwaltungsarchive des Personalamts, der Landesbuchhaltung und des Gerichts sowie die Technikräume. In den Obergeschossen befinden sich die Gerichte und die weiteren Amtsstellen. Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass neben der Landesbuchhaltung und dem Personalamt das gesamte Gesundheits- und Sozialdepartement untergebracht werden kann. Die Archivräume für das Landesarchiv und die Kantonsbibliothek können mit einer Reserve für 25 bis 30 Jahren gebaut werden.

Das gesamte Gebäude umfasst eine Geschossfläche von 3'680m². Das Gebäudevolumen beträgt 11'754m³.

7. Kostenübersicht

7.1 Fremdmieten

Die Gerichte, das Personalamt sowie das Gesundheits- und Sozialdepartement sind in Gebäuden eingemietet, welche nicht im Besitz des Kantons sind. Der Kanton bezahlt für diese Büroflächen jährlich insgesamt einen Mietzins von Fr. 125'000.--. Zu erwähnen ist allerdings, dass die Miete der Gerichte von Fr. 51'000.-- nach dem Wegzug vom heutigen Standort Unteres Ziel nicht sofort wegfallen. Diese Büroflächen werden bis zum Wegzug der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei von diesen Organisationen benötigt, da für diese Stellen heute ein ausgewiesener Platzmangel besteht.

7.2 Schätzung Finanzbedarf

Die Kostenschätzung erfolgte in Anwendung der Elementkostenmethode (eBKP-H). Da sie sich an der vorliegenden Machbarkeitsstudie orientiert, im folgenden Wettbewerbsverfahren aber andere architektonische Umsetzungen möglich sind, wird die Kostenschätzung mit einer zusätzlichen Bauherrenreserve versehen. Damit werden allfällige Verbesserungsvorschläge finanziell abgesichert.

Zudem werden in den Kosten auch die Buchwerte der beiden Liegenschaften Marktgasse 14 und 16 von insgesamt Fr. 1.4 Mio. ausgewiesen. Die beiden Parzellen gehören schon heute dem Kanton, sodass dafür keine Mittel aufzuwenden sind. Weil aber die beiden Parzellen heute dem Finanzvermögen angehören und mit dem Bau zu Verwaltungsvermögen werden, liegt technisch gesehen trotzdem eine Ausgabe vor. Grundstücke im Finanzvermögen gelten als Anlage. Die Beschaffung solcher Grundstücke ist daher ebenso wenig eine Ausgabe wie die Anlage von Barmitteln in Obligationen oder Wertpapieren. Erst wenn solche Grundstücke der freien Veräusserlichkeit entzogen werden, indem sie beispielsweise ständig für Verwaltungszwecke genutzt werden, ist eine Ausgabe anzunehmen, für die es einen demokratisch legitimierten Beschluss braucht.

eBKP-H	%- Anteil	BWK	BAK	ERK	ANK
		Bauwerkskosten	Baukosten	Erstellungskosten	Anlagekosten
A Grundstück	7.7%				1'402'000.-
B Vorbereitung	11.2%		2'026'800.-	2'026'800.-	2'026'800.-
C Konstruktion Gebäude	7.7%	1'391'000.-	1'391'000.-	1'391'000.-	1'391'000.-
D Technik Gebäude	18.2%	3'309'000.-	3'309'000.-	3'309'000.-	3'309'000.-
E Äussere Wandbekleidung	5.1%	924'000.-	924'000.-	924'000.-	924'000.-
F Bedachung Gebäude	1.4%	255'000.-	255'000.-	255'000.-	255'000.-
G Ausbau Gebäude	16.1%	2'922'000.-	2'922'000.-	2'922'000.-	2'922'000.-
H Nutzungsspezifische Anlage Gebäude	4.9%		884'000.-	884'000.-	884'000.-
I Umgebung Gebäude	1.3%		243'000.-	243'000.-	243'000.-
J Ausstattung Gebäude	5.2%		943'000.-	943'000.-	943'000.-
V Planungskosten	14.2%			2'580'000.-	2'580'000.-
W Nebenkosten	2.7%			488'000.-	488'000.-
Y Reserve	4.3%				782'000.-
Total inkl. MwSt	100.0%	8'801'000.-	12'898'000.-	15'966'000.-	18'150'000.-
Photovoltaikanlage					150'000.-
Wettbewerbskosten					250'000.-
Anlagekosten (mit Photovoltaikanlage und Wettbewerbskosten) inkl. MwSt.					18'550'000.-
Bauherrenreserve					1'250'000.-
Rahmenkredit inkl. MwSt					19'800'000.-

Objektdaten Gesamtobjekt				Kostenkennwerte			
				inkl. MwSt	BWK	ERK	ANK
Geschossfläche	GF	m ²	3'680	Fr./m2	2'392.-	4'339.-	4'932.-
Gebäudevolumen	GV	m ³	11'754	Fr./m3	749.-	1'358.-	1'544.-

Der Finanzbedarf für den Neubau an der Marktgasse 14 und 16 wurde durch die Bau-Data AG ermittelt. Die Anlagekosten, einschliesslich der Grundstückswerte, der Kosten für den Wettbewerb und einer Bauherrenreserve belaufen sich bei einer Kostengenauigkeit von +/- 10% auf Fr. 19.8 Mio. Für die Berechnung der Erstellungskosten wurden ein mittlerer Gebäudestandard sowie bezüglich der Energieeffizienz der Minergie-Standard angenommen. Die Archive in den Untergeschossen werden klimatisiert und entfeuchtet. Für eine eventuelle Photovoltaikanlage wurde in der Kostenschätzung ein zusätzlicher Betrag berücksichtigt.

8. Rahmenkredit und Umsetzung

Die bisherigen Arbeiten zeigen, dass ein Neubau für die Gerichte, das Landesarchiv, die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek sowie weitere Amtsstellen der kantonalen Verwaltung auf dem Areal des alten Coops und der Nachbarliegenschaft eine konzeptionell und ökonomisch sinnvolle Lösung darstellt. Er kann vollständig entkoppelt von anderen Hochbauvorhaben realisiert werden.

Die Kreditierung für den Neubau des geplanten Verwaltungsgebäudes orientiert sich am Vorgehen beim Alters- und Pflegezentrum und für das Hallenbad. An der kommenden Landsgemeinde soll über einen Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. entschieden werden. Der Rahmenkredit enthält eine Bauherrenreserve von Fr. 1.25 Mio. Diese Reserve soll dazu dienen, im Wettbewerbsverfahren und später beim Bau flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Über diese Bauherrenreserve soll ausschliesslich die Standeskommission befinden können. Falls die Landsgemeinde dem Kredit zustimmt, ist in einem zweiten Schritt umgehend ein Architekturwettbewerb durchzuführen. Das Siegerprojekt wird dann im Rahmen der bewilligten Kreditvorgabe realisiert.

Alternativ hätte ein vollständig ausgearbeitetes Projekt zur Entscheidung unterbreitet werden können. Bei diesem Verfahren wären im Zeitpunkt der Abstimmung die Architektur und die Baugestaltung bereits definiert. Im Gegenzug bestünde der Nachteil, dass bis dann bereits Planungs- und Projektierungskosten in der Grössenordnung von gegen Fr. 1 Mio. aufzuwenden wären. Würde das Projekt schliesslich abgelehnt, wären diese Ausgaben weitgehend oder sogar ganz verloren.

Mit dem gewählten Vorgehen über einen Rahmenkredit wird erfahrungsgemäss die Genauigkeit der Kostenschätzung gegenüber jener im Rahmen eines Vorprojekts nicht schlechter ausfallen. Die durchgeführte Kostenschätzung garantiert eine gute Qualität.

9. Behandlung im Grosse Rat

Der Grosse Rat hat das Kreditgeschäft an den Sessionen vom 22. Oktober 2018 und vom 4. Februar 2019 beraten.

Die Erforderlichkeit eines Neubaus zur Abdeckung des ausgewiesenen Raumbedarfs der Verwaltung wurde anerkannt. Bedauert wurde, dass die Ludothek nicht zusammen mit der Volksbibliothek im neuen Gebäude platziert werden kann. Die Argumente der Standeskommission, weshalb dies nicht möglich ist, fanden aber Zustimmung.

Vereinzelte wurde gefragt, ob die Archivräume des Landesarchivs und der Kantonsbibliothek nicht auch an einem anderen Ort platziert werden könnten. Dem wurde entgegengehalten, dass eine konzentrierte Platzierung aller Nutzungen mehr Sinn macht. Es wurde bezweifelt, ob ein dezentral zu errichtendes Gebäude oder ein entsprechender Keller für die Archivräume wesentlich günstiger wären als eine Platzierung unter dem neuen Verwaltungsgebäude, für das man ohnehin weitreichende Grabungsarbeiten vornehmen muss. Ergänzend wurde ausgeführt, dass das Landesarchiv und die Kantonsbibliothek eng zusammenarbeiten und die Kantonsbibliothek zwingend eng mit der Volksbibliothek kooperieren muss. Diese Konstellation lässt eine gemeinsame Platzierung als unumgänglich erscheinen. Schliesslich werden das Landesarchiv und die Kantonsbibliothek von den verschiedenen Verwaltungsabteilungen rege benutzt. Diese erwünschte Nutzung würde mit einer dezentralen Platzierung leiden.

Die Frage, ob es Sinn macht, einen neuen Baukredit zu sprechen, solange das Hallenbad und der neue Spitalbau nicht erstellt sind, wurde klar bejaht. Bei Bauvorhaben, für die ein Rahmenkredit eingeholt wird, beträgt die Zeit ab der Kreditgewährung bis zur Realisierung des Baus naturgemäss einige Jahre. Bis zum eigentlichen Baubeginn sind ein Wettbewerb durchzuführen, ein Bauprojekt zu erarbeiten, die Vergaben vorzunehmen, Quartierpläne zu erstellen und die Baubewilligung einzuholen. In allen Phasen sind Verzögerungen möglich. Die Erstellung des Hallenbads und die Arbeiten für den neuen Spitalbau sind in zeitlicher Hinsicht auf Kurs. Es besteht kein Anlass, die Kreditgewährung für das neue, dringlich benötigte Verwaltungsgebäude zu verschieben.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 44 Ja-Stimmen, bei 3 Nein-Stimmen und keiner Enthaltung, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Erteilung eines Rahmenkredits für ein neues Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop).

**Landsgemeindebeschluss zur Erteilung eines
Rahmenkredits für ein neues Verwaltungsgebäude
an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop)**

Art. 1

¹Für ein neues Verwaltungsgebäude an der Marktgasse 14 und 16 (alter Coop) wird ein Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. gewährt.

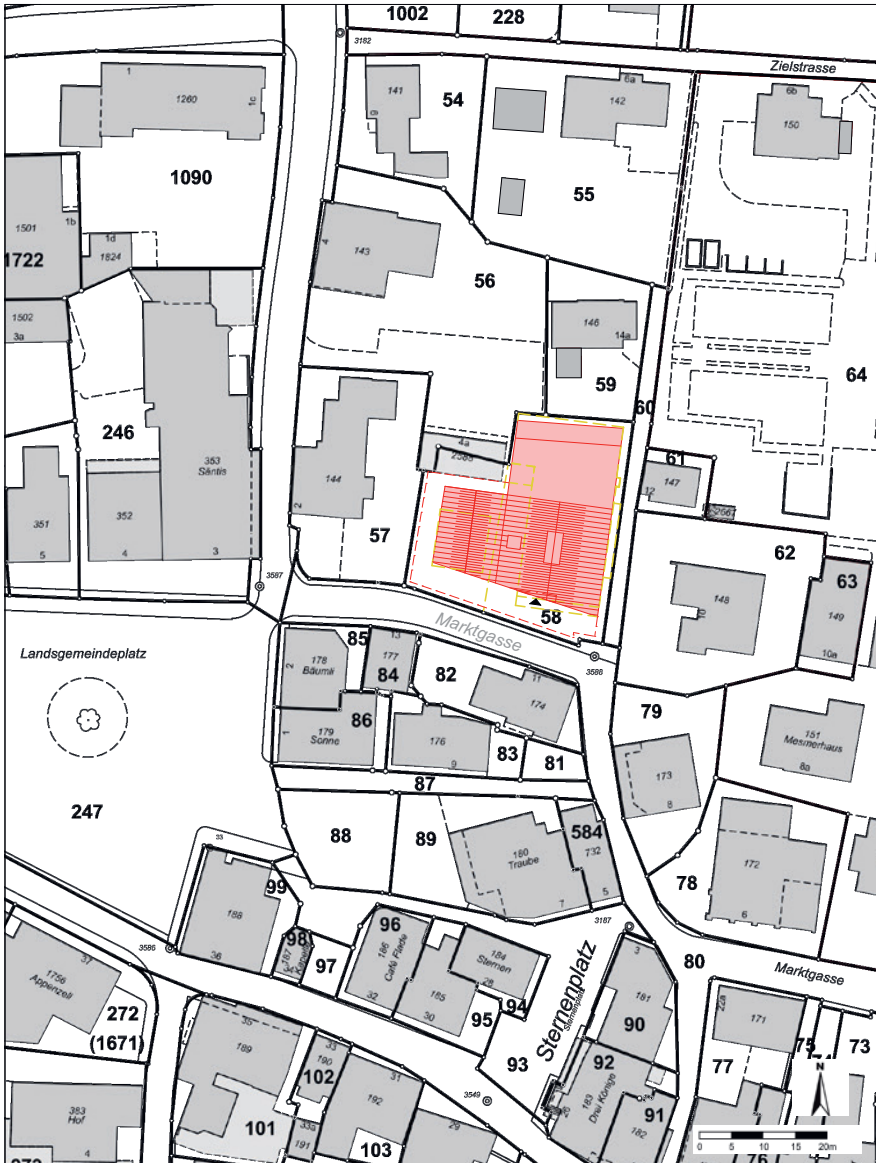
Art. 2

¹Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie weitere projektbedingte, unvorhergesehene Zusatzkosten bis 10% unterstehen der Genehmigung der Ständekommission.

²Bei projektbedingten Zusatzkosten über 10% gelten die Bestimmungen von Art. 7^{ter} der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872.

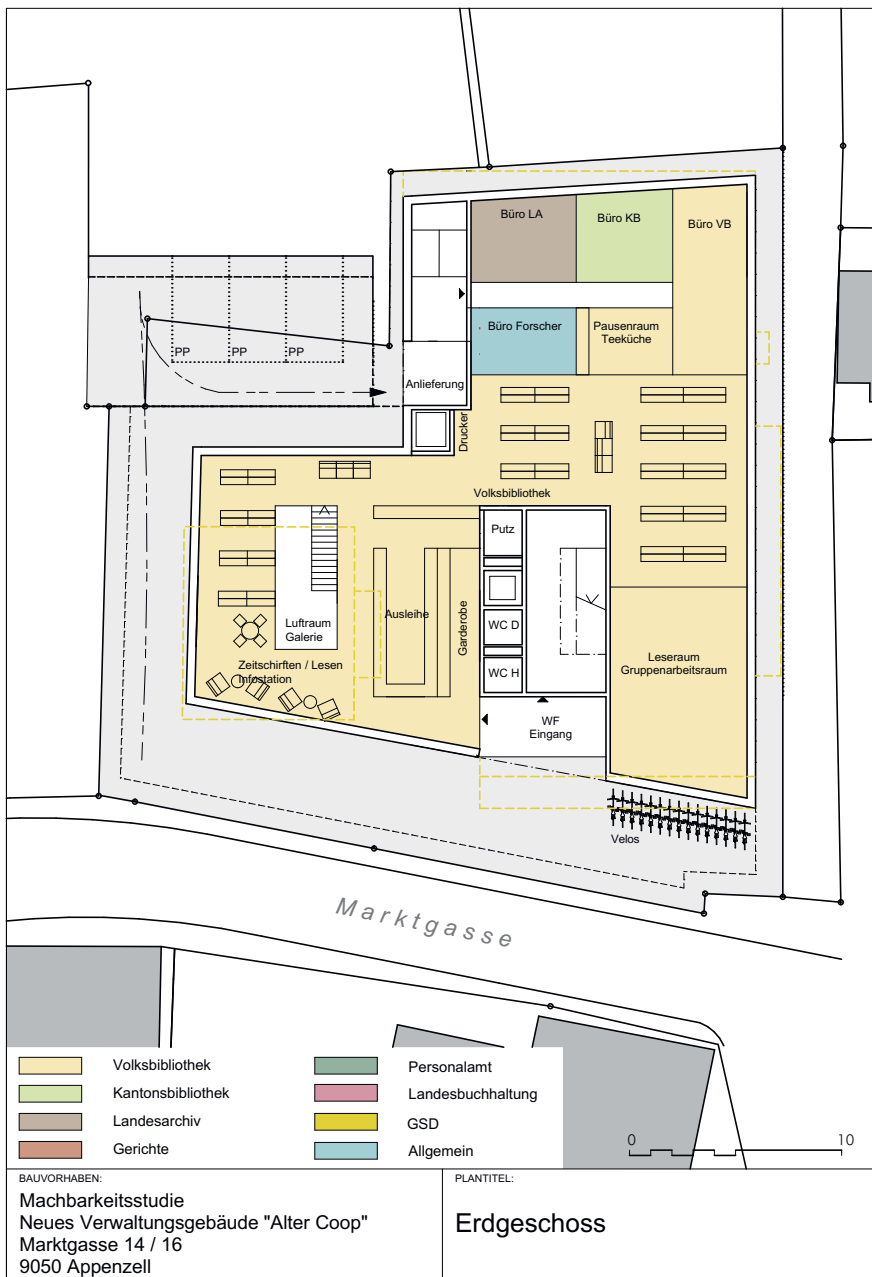
Art. 3

¹Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.










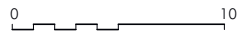
BAUVORHABEN:
 Machbarkeitsstudie
 Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:
 Situation





- | | | | |
|---|-------------------|---|-------------------|
|  | Volksbibliothek |  | Personalamt |
|  | Kantonsbibliothek |  | Landesbuchhaltung |
|  | Landesarchiv |  | GSD |
|  | Gerichte |  | Allgemein |



BAUVORHABEN:

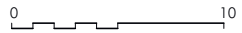
Machbarkeitsstudie
 Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktgasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:

1. Obergeschoss

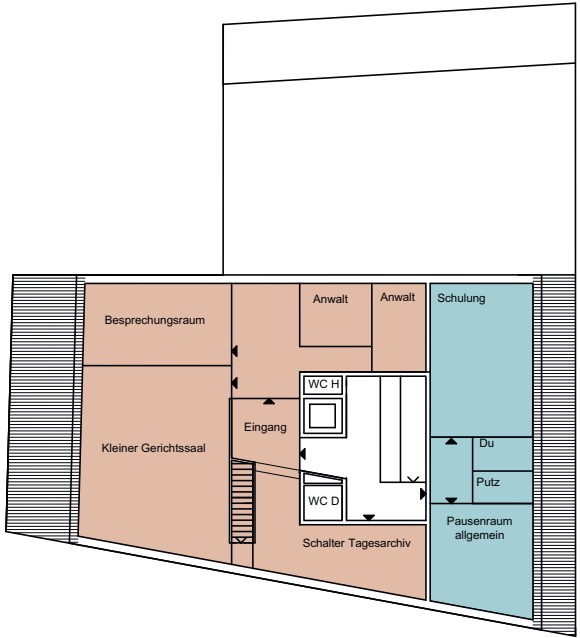










- | | |
|--|--|
| Volksbibliothek | Personalamt |
| Kantonsbibliothek | Landesbuchhaltung |
| Landesarchiv | GSD |
| Gerichte | Allgemein |

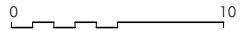


BAUVORHABEN:
Machbarkeitsstudie
Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktgasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:
2. Obergeschoss



- | | | | |
|---|-------------------|---|-------------------|
|  | Volksbibliothek |  | Personalamt |
|  | Kantonsbibliothek |  | Landesbuchhaltung |
|  | Landesarchiv |  | GSD |
|  | Gerichte |  | Allgemein |

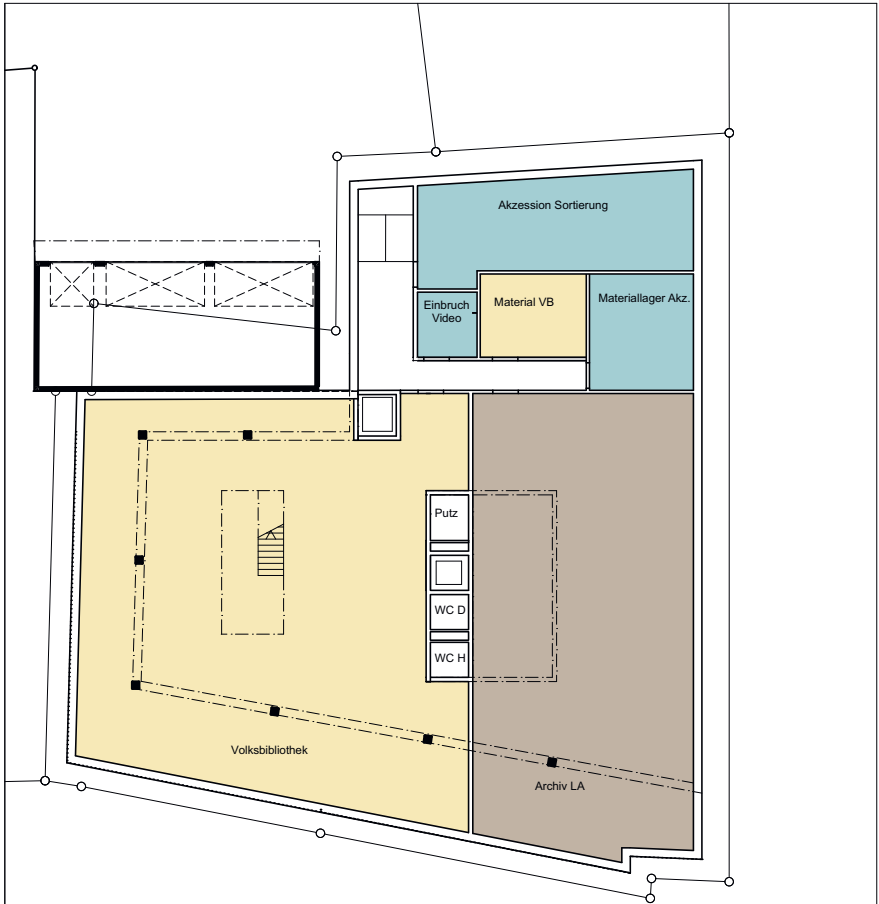


BAUVORHABEN:

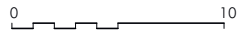
Machbarkeitsstudie
 Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktgasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:

Dachgeschoss



- | | | | |
|---|-------------------|---|-------------------|
|  | Volksbibliothek |  | Personalamt |
|  | Kantonsbibliothek |  | Landesbuchhaltung |
|  | Landesarchiv |  | GSD |
|  | Gerichte |  | Allgemein |

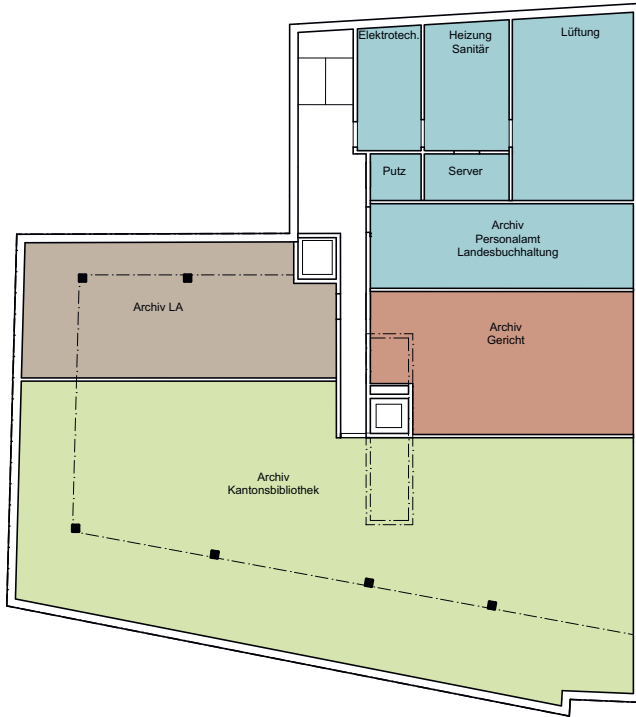










BAUVORHABEN:

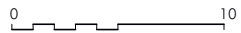
Machbarkeitsstudie
 Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktgasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:

1. Untergeschoss



- | | |
|---|---|
|  Volksbibliothek |  Personalamt |
|  Kantonsbibliothek |  Landesbuchhaltung |
|  Landesarchiv |  GSD |
|  Gerichte |  Allgemein |



BAUVORHABEN:

Machbarkeitsstudie
 Neues Verwaltungsgebäude "Alter Coop"
 Marktgasse 14 / 16
 9050 Appenzell

PLANTITEL:

2. Untergeschoss

Initiative «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen»

Am 29. Mai 2018 reichten Martin Pfister und Daniela Mittelholzer eine von weiteren Personen unterzeichnete Initiative mit dem Titel «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen» ein. Mit dieser wird gefordert, dass der Kanton mit einer überregionalen Kooperation im Gesundheitswesen zur Kostendämmung bei den Gesundheitskosten beiträgt. Zu diesem Zweck soll er sich mit Appenzell A.Rh. und St.Gallen zu einer «Versorgungsregion Säntis» zusammenschliessen.

Mit der Initiative wird eine Regionalisierung der Gesundheitsversorgung im Raum der drei Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und St.Gallen angestrebt. In Appenzell I.Rh. bestehen heute schweizweit die tiefsten Gesundheitskosten. Würde eine Regionalisierung der Gesundheitsversorgung vorgenommen, ist zu erwarten, dass sich diese Kosten dem höheren regionalen Durchschnitt angleichen würden.

Eine Begründung dafür, weshalb für die Planung einer einheitlichen Gesundheitsversorgung genau der Raum der drei Kantone richtig sein sollte, wird nicht gegeben und ist auch nicht ersichtlich. Die blosser Annahme aber, dass eine Zusammenlegung der Planung der drei Kantone im Vergleich zu heute vorteilhafter sein soll, ist kein hinreichender Grund für eine Beschneidung der kantonalen Kompetenz zur Planung der Gesundheitsversorgung. Dies gilt umso mehr, als es den richtigen geographischen und demographischen Raum für eine Planung der Gesundheitsversorgung wohl nicht geben dürfte. Die Gesundheitsversorgung liegt in der Verantwortung der Kantone, weshalb auch die Planung möglichst weitgehend in der Kompetenz jedes Kantons bleiben muss.

Es ist bereits im Rahmen des bestehenden Rechts möglich, bei Bedarf in der Planung der Gesundheitsversorgung mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten, was denn auch heute schon in verschiedenen Bereichen gemacht wird. Dies gilt namentlich auch für die Spitalplanung, die mit jener der Nachbarkantone koordiniert vorgenommen wird. Die Annahme der Initiative würde daher im Vergleich zu heute lediglich dazu führen, dass dem Kanton ein Zwang zum Abschluss von Staatsverträgen auferlegt würde, was seinen Handlungsspielraum unnötig einschränken würde. Dies gilt umso mehr, als die Initiative für die Nachbarkantone keine Wirkungen zu entfalten vermag. Diese Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit ist ein unnötiges Risiko, dessen Konsequenzen nicht abschätzbar sind.

Der Grosse Rat hat die Initiative für gültig erklärt. Inhaltlich hat er sich der Argumentation der Standeskommission angeschlossen.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 44 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen die Ablehnung der Initiative «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen».

1. Ausgangslage

Am 29. Mai 2018 wurde die von Martin Pfister und Daniela Mittelholzer sowie 165 weiteren Personen unterzeichnete Initiative mit dem Titel «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen» bei der Ratskanzlei eingereicht.

Mit der Initiative wird Folgendes verlangt:

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Appenzell Innerrhoden reichen gestützt auf Art. 7^{bis} Abs. 1 und 2 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell Innerrhoden vom 24. Wintermonat 1872 (KV) folgendes ausformuliertes Begehren bzw. folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 26. April 1998 ein.

1 Initiativtext

I.

Art. 23 des Gesundheitsgesetzes vom 26. April 1998 wird um einen Abs. 3 mit folgendem Wortlaut ergänzt:

³Der Kanton Appenzell Innerrhoden trägt durch überregionale Kooperation zur Kostendämmung im Gesundheitswesen bei. Er schliesst sich zu diesem Zweck auf der Grundlage entsprechender Staatsverträge mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen im Bereich der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung zur «Versorgungsregion Säntis» zusammen.

II.

Diese Ergänzung tritt nach Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

2 Begründung

Gemeinsam und sachlich zu einem günstigeren Gesundheitswesen

Die Gesundheitskosten steigen laufend, obwohl die Schweizer Bevölkerung gesünder wird. Unnötige Behandlungen, Gärtchendenken bei der Spitalplanung und der Wettbewerb im Gesundheitswesen treiben die Kosten in die Höhe und belasten das Haushaltsbudget vieler - auch in Appenzell Innerrhoden. Der Markt spielt nicht. Im Gesundheitswesen bestimmt das Angebot die Nachfrage, was die Allgemeinheit viel kostet. Deshalb sollen in Zukunft ExpertInnen unser Gesundheitswesen über die Kantonsgrenzen hinaus planen. Das spart nicht nur Kosten, sondern bietet auch eine bessere Qualität (Positionspapier der SP AI zur Gesamtsicht im Gesundheitswesen: <https://www.sp-ai.ch/themen/positionspapier-gesamtsicht-im-gesundheitswesen>).

Die Kantone St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden planen ihre Gesundheitsversorgung unkoordiniert, was zu Doppelspurigkeiten und schädlichem Wettbewerb führt. Die Anreize sind so gesetzt, dass laufend neue Bedürfnisse geschaffen werden: Einrichtungen im Gesundheitswesen bauen ihre Angebote aus, schaffen modernste Geräte an, führen neue Sprechstunden ein, erweitern ihre Fachgebiete und bieten Spezialbehandlungen an. Schliesslich müssen einmal gebaute

Spitäler oder eingerichtete Gesundheitsangebote ausgelastet werden. Im Fall der Dichte an Praxen mit Untersuchungsgeräten der Computertomographie und Magnetresonanztomographie (MRI) kommt uns dieser unnütze Wettbewerb teuer zu stehen. Ein weiteres Beispiel ist die Orthopädie: Die Berit Paracelsus-Klinik in Speicher, die Hirslanden Klinik Am Rosenberg in Heiden sowie das Spital in Appenzell und in Herisau konkurrieren auf engstem Raum um PatientInnen.

Diesen Systemfehlern müssen wir entgegenwirken, indem die drei Säkanton St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden über die Kantonsgrenzen hinaus zusammenarbeiten. Und zwar nicht im Parlament, sondern in den Gesundheitsdirektionen. ExpertInnen - nicht PolitikerInnen - sollen entscheiden, wo welche Angebote wie gestaltet werden.

Mit einer sachlich gesteuerten Gesundheitspolitik sparen wir nicht nur Kosten, sondern steigern auch die Behandlungsqualität. Weil so niemand mehr künstlich Fallzahlen hochhalten muss, sondern die Angebote langfristig dort konzentriert werden, wo es Sinn macht. Damit können wir das Wachstum der Gesundheitskosten nicht stoppen, aber bremsen. Das Resultat spüren wir alle in unserem Portemonnaie - in Form von weniger stark steigenden Krankenkassenprämien und Steuern.

Packen wir also die Chance und lancieren mit Ausserhoden und St.Gallen die «Versorgungsregion Sântis» im Gesundheitswesen. Der Zeitpunkt ist ideal. Denn im Expertenbericht des Bundesamts für Gesundheit (BAG) vom Herbst 2017 mit 38 Kostendämpfungsmassnahmen wird ein «Experimentierartikel» empfohlen, der innovative Projekte ausserhalb des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) ermöglicht (Bericht der Expertengruppe: Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/versicherungen/krankenversicherung/kostendaempfung-kv.html>). Der Bundesrat behandelt diesen «Experimentierartikel» prioritär. Er schickt ihn im ersten Massnahmenpaket im Herbst 2018 in die Vernehmlassung.

Mit der Gründung der «Versorgungsregion Sântis» geht Appenzell Innerhoden einen eigenen Weg und zeigt als Vorreiter, wie eine kostengünstige und hochqualitative Gesundheitsversorgung aussieht.

Fünf Argumente für ein Ja zur «Versorgungsregion Sântis»

- Wir stellen sicher, dass unsere Steuergelder und Krankenkassenprämien dort eingesetzt werden, wo sie gebraucht werden.
- Wir vermeiden Überkapazitäten und schädlichen Wettbewerb.
- Unser Bedarf - und nicht politische Ränkespiele - bestimmen unsere Gesundheitsversorgung.
- Die Qualität der Behandlungen steigt, wenn sie nach medizinischen Gesichtspunkten konzentriert werden.
- Gemeinsam mit AR und SG gehen wir unseren eigenen Weg und warten nicht, bis ihn der Bund uns weist.

3 Rechtliche Würdigung

Auf Grund von Art. 7^{bis} Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) kann jeder Stimmberechtigte durch Einreichung einer Initiative unter anderem die Abänderung von Gesetzen verlangen. Dieser Verfassungsartikel schliesst nicht aus, dass mehrere Stimmberechtigte ein Initiativbegehren unterschreiben. Listen mit zusätzlich unterzeichnenden Innerrhoder Stimmberechtigten liegen dem Initiativbegehren bei.

Laut Art. 7^{bis} Abs. 3 KV darf mit der Initiative nichts verlangt werden, was dem Bundesrecht oder, soweit sie nicht deren Abänderung zum Gegenstand hat, der Kantonsverfassung widerspricht. Gemäss Abs. 6 des gleichen Artikels hat der Grosse Rat die Gültigkeit von Initiativen zu prüfen und darüber erstinstanzlich zu entscheiden.

Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die BV beschränkt ist. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung ist kein Kanton befugt, Gesetze zu erlassen, welche in anderen Kantonen anzuwenden sind. Diese Regel wird als Territorialitätsprinzip bezeichnet. Das Ziel der Initiative kann deshalb nur auf freiwilliger Basis der beiden Kantone Appenzell Ausserrhodon und St.Gallen bzw. durch den Abschluss entsprechender Staatsverträge (früher als Konkordate bezeichnet) erreicht werden.

Laut Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können nach der gleichen Vorschrift namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Gemäss Art. 48 Abs. 3 BV dürfen Verträge zwischen den Kantonen nicht dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen. Der von der Initiative angestrebte Zusammenschluss tangiert weder die Rechte des Bundes noch anderer Kantone. Verträge zwischen den Kantonen sind gestützt auf Art. 48 Abs. 3 letzter Satz BV dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Im Kanton Appenzell Innerrhodon ist auf Grund von Art. 27 Abs. 3 KV allein der Grosse Rat für den Abschluss von Konkordaten bzw. Staatsverträgen zuständig. Solche Beschlüsse sind der Volksabstimmung entzogen.

Im Initiativtext wird bewusst auf einen Hinweis zum Erlass von Ausführungsbestimmungen verzichtet. Denn das Gesundheitsgesetz enthält bereits im Art. 43 eine solche Vorschrift, die auch für spätere ins Gesetz angenommene Ergänzungen Gültigkeit hat.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.sp-ai.ch/themen/versorgung-region-saentis-im-gesundheitswesen.

2. Rechtliches

Gemäss Art. 7^{bis} Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) kann jeder Stimmberechtigte durch Einreichung einer Initiative die Abänderung der Verfassung sowie den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Gesetzen beantragen.

Die Initiative kann als allgemeine Anregung oder, soweit dadurch nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt wird, als ausgearbeiteter Entwurf eingebracht werden (Art. 7^{bis} Abs. 2 KV).

Die Initiative darf sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen. Genügt sie dieser Anforderung nicht, sind die einzelnen in ihr enthaltenen Sachgebiete getrennt zu behandeln (Art. 7^{bis} Abs. 2 KV). Mit der Initiative kann sodann nach Art. 7^{bis} Abs. 3 KV nichts verlangt werden, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht, letzteres natürlich unter dem Vorbehalt der Abänderung der Verfassung mit der Initiative.

Zum Verfahren hält Art. 7^{bis} Abs. 5 KV fest, dass eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs der Landsgemeinde zu unterbreiten ist. Der Grosse Rat kann ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, der gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen ist.

Nach Art. 7^{bis} Abs. 6 KV sind Initiativen, die bis zum 31. Mai eingereicht wurden, grundsätzlich der nächsten ordentlichen Landsgemeinde vorzulegen. Entwürfe, die der Grosse Rat aufgrund einer Abstimmung nach Art. 7^{bis} Abs. 4 KV auszuarbeiten hat, sind ebenfalls grundsätzlich der nächsten Landsgemeinde zu unterbreiten. Der Grosse Rat kann diese Fristen aber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln um maximal zwei Jahre verlängern, wenn besondere Umstände dies erforderlich machen, beispielsweise die Ausarbeitung neuer Gesetze oder grösserer Revisionen von Verfassung oder Gesetzen oder grösserer Gegenvorschläge.

Der Grosse Rat hat die Initiative an der Session vom 22. Oktober 2018 formal geprüft und mit 47 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung als gültig erklärt. Danach hat er die Initiative inhaltlich behandelt.

3. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

3.1 Ziel der Kostendämmung

Mit dem vorgeschlagenen Art. 23 Abs. 3 GesG wird verlangt, dass der Kanton im Rahmen der überregionalen Kooperation mittels Staatsverträgen zu einer «Kostendämmung im Gesundheitswesen» beitragen soll. Es stellt sich die Frage, ob die Initiative diesem Ziel gerecht werden kann.

Die Kosten im Gesundheitswesen teilen sich hauptsächlich verschiedene Sozialversicherungen (Prämienzahlende), die öffentliche Hand (Steuerzahlende) sowie die Patientinnen und Patienten selber (Privathaushalte). 2015 wurden von total Fr. 77.7 Mia. Ausgaben im Gesundheitswesen rund Fr. 27.5 Mia. oder 35% über die obligatorische Krankenpflegegrundversicherung abgedeckt, die restlichen 65% durch die öffentliche Hand und die Patientenschaft. Aufgrund ihres grossen Volumens können die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

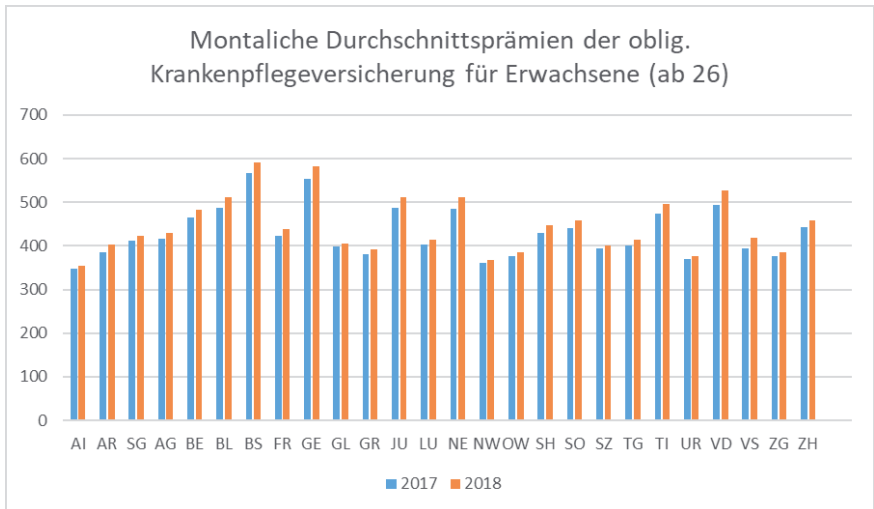
der verschiedenen Prämienregionen als zuverlässiger Indikator für die Kostenentwicklung in den entsprechenden Regionen genommen werden.

Eine Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums Obsan (Bericht Nr. 59 «Kosten und Inanspruchnahme in der obligatorischen Krankenpflegegrundversicherung der Schweiz - Analyse kantonaler Unterschiede und mögliche Erklärungsfaktoren») kommt zum Schluss, dass die wichtigsten Kostentreiber im Gesundheitswesen die Mengenausweitung infolge des technischen Fortschritts, des wachsenden Anteils der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung und des wachsenden Wohlstands sowie der steigenden Anspruchshaltung sind. Die Angebotsdichte hat ebenfalls einen kostensteigernden Einfluss, wobei dieser im ambulanten Bereich (niedergelassene Ärzteschaft, Spitalambulatorien) stärker ausgeprägt ist als im stationären Bereich (Spitäler und Kliniken). Die Studie kommt weiter zum Schluss, dass die höheren Kosten und damit die höheren Prämien in einzelnen Kantonen deutlich stärker auf Unterschiede in der Beanspruchung von Gesundheitsleistungen als auf Preisunterschiede in den Leistungen selber zurückzuführen sind.

Ein Vergleich zeigt, dass die Durchschnittsprämien in Appenzell I.Rh. mit Fr. 4'248.-- für das Jahr 2018 schweizweit am tiefsten liegen. Auch im regionalen Vergleich sind die Unterschiede nicht unerheblich: die Durchschnittsprämien für Erwachsene sind 2018 im Kanton St.Gallen mit Fr. 5'083.20 um 19.7% und diejenigen im Kanton Appenzell A.Rh. mit Fr. 4'838.40 um 13.9% höher als im Kanton Appenzell I.Rh. Es kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton Appenzell I.Rh. deshalb tiefere Prämien als andernorts bezahlt werden müssen, weil die Inanspruchnahme der Leistungen auf der Basis der heutigen Angebotsstruktur unterdurchschnittlich ist. Auch kann festgehalten werden, dass die vergleichsweise tiefen, durch die Krankenversicherer für die erbrachten Leistungen bezahlten Tarife ebenfalls kostendämpfend wirken.

Die Baserate des Spitals Appenzell sowie der Tarmed-Taxpunkt看wert für das Spital und für die vor Ort tätige Ärzteschaft liegen am unteren Ende der schweizweiten Vergleichswerte. Dies gilt auch für die Nachbarkantone, wobei die Preise im Zentrumsspital rund 5% höher sind als in Regionalspitälern.

Der Preisunterschied zwischen Zentrums- und Regionalspitälern lässt sich schweizweit beobachten. Zusammen mit diesen höheren Preisen führt wohl auch die in Spitälern der höheren Versorgungsstufe regelmässig bestehende intensivere medizinische Betreuung und Ausschöpfung der medizinischen Möglichkeiten dazu, dass Kantone mit zentralisierten Spitalstrukturen (BS, GE, VD, ZH) bedeutend höhere Prämien ausweisen als Kantone mit höheren Versorgungsanteilen in Regionalspitälern (AI, AR, GL, GR, NW, UR).



Wenn also in der Begründung der Initiative davon ausgegangen wird, dass eine «Versorgungsregion Säntis» zu «Konzentrationen nach medizinischen Gesichtspunkten» führen würde, könnte dies eine Zentralisierung medizinischer Leistungserbringung auf Spitäler höherer Versorgungsstufen zur Folge haben, was in der Tendenz zu einer Erhöhung der Gesundheitskosten führen dürfte. Der Kanton Appenzell I.Rh. hat heute das schweizweit tiefste Kostenniveau. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch eine Regionalisierung auf der Angebotsseite die Gesundheitskosten und damit auch die Prämien in Appenzell I.Rh. sukzessive dem deutlich höheren regionalen Niveau annähern. Wie sich die gesamten Gesundheitskosten in den drei Kantonen entwickeln werden, hängt allerdings von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Eine verlässliche Prognose zu einer solchen regionalen Entwicklung kann daher nicht gemacht werden.

Festgehalten werden kann aber, dass die beiden in Art.23 Abs.3 enthaltenen Aufträge, nämlich die Dämmung von Kosten und der Zusammenschluss mit den beiden Nachbarkantonen zu einer Versorgungsregion, einen potenziellen Zielkonflikt in sich tragen.

3.2 Einrichtungen der Gesundheitsversorgung

Die Initiative verlangt den Zusammenschluss zu einer Versorgungsregion «im Bereich der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung». Es stellt sich die Frage, welche Einrichtungen hier gemeint sind und welche allenfalls nicht. In der Initiative werden dazu keine näheren Angaben gemacht.

Art. 11 Abs. 1 der Verordnung zum Gesundheitsgesetz (V GesG, GS 800.010) enthält eine nicht abschliessende Aufzählung medizinischer Dienstleistungen, die

gemäss Innerrhoder Gesundheitsgesetzgebung «Einrichtungen der Gesundheitsversorgung» sind:

- Spitäler und Pflegeheime
- Medizinische Rehabilitationseinrichtungen
- Spitexdienste
- Ambulante Tagesstätten
- Einrichtungen für den Drogenentzug

Die mit der Initiative verlangte Bestimmung soll im Gesundheitsgesetz platziert werden. Wenn in der Initiative der Begriff der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung verwendet wird, ist davon auszugehen, dass damit die Einrichtungen gemäss dem Ausführungserlass zum Gesundheitsgesetz gemeint sind, also die in Art. 11 der Verordnung genannten Einrichtungen. Allerdings könnte die von den Initiantinnen und Initianten angestrebte «Steuerung» des Angebots nur in jenem Bereich erfolgen, für den das Krankenversicherungsgesetz dies auch vorsieht - nämlich die stationären Einrichtungen. Für den ambulanten Bereich gilt weitgehend ein freier Marktzugang für Leistungserbringende.

Der Auftrag des vorgeschlagenen Gesetzesartikels, eine Versorgungsregion «im Bereich der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung» zu bilden, lässt sich unter Beachtung des geltenden Bundesrechts also nicht vollständig erfüllen und sollte daher so nicht in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen werden.

3.3 Forderung nach einer «Versorgungsregion Säntis»

Im Zusammenhang mit der Schaffung einer «Versorgungsregion Säntis» stellt sich die Frage, welchen Auftrag dieses Gebilde haben soll und mit welchen Kompetenzen es ausgestattet wäre. Geht es nur darum, die Versorgung der Region mit den bestehenden Planungsinstrumenten der öffentlichen Hand koordiniert zu planen? Oder sollen unter dem Dach der Versorgungsregion gemeinsame öffentliche Unternehmen geführt werden?

Da Art. 23 GesG die Marginalie «Planung» trägt, ist davon auszugehen, dass der Auftrag für die Versorgungsregion in erster Linie ein planerischer wäre.

Die Planungshoheit der Kantone bezieht sich heute gemäss Krankenversicherungsgesetz ausschliesslich auf den stationären Bereich. Im ambulanten Bereich besteht bei Erfüllung der qualitativen gesetzlichen Vorgaben ein Anspruch auf den Marktzugang. Ausgenommen ist hier einzig die Ärzteschaft: Gemäss Art. 55a KVG kann der Kanton die Anzahl der Ärztinnen und Ärzte, die im ambulanten Bereich Leistungen erbringen, beschränken. Der Kanton Appenzell I.Rh. nutzt die Möglichkeit dieser Begrenzung nicht, weil hier keine ärztliche Überversorgung besteht.

Im stationären Bereich sind die Kantone gemäss Art. 39 KVG verpflichtet, im Rahmen der Zulassung von Spitälern für Verrichtungen zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung eine Planung vorzunehmen und hierzu eine Liste der Spitäler mit den jeweiligen Leistungsspektren zu erstellen. Die Kantone sind verpflichtet, ihre Planungen periodisch zu aktualisieren und untereinander zu koordinieren.

nieren. Für Pflegeheime gelten diese Vorgaben analog (Art. 39 Abs. 3 KVG), allerdings mit Ausnahme der Koordinationsverpflichtung unter den Kantonen.

Im kantonalen Recht wird der diesbezügliche Umgang mit Einrichtungen der Gesundheitsversorgung in Art. 22 bis 25 GesG geregelt. Auf dieser Grundlage hat die Standeskommission 2012 einen Versorgungsbericht und 2014 einen Bericht zur Spitalplanung erstellt. Sodann hat sie eine Spitalliste für die Bereiche Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie erlassen. Die aktuelle Innerrhoder Spitalplanung und die Spitalisten sind unter www.ai.ch/spitalplanung einsehbar. Zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung der Innerrhoder Bevölkerung haben sieben Spitäler der Akutsomatik, fünf Kliniken der Rehabilitation und zwei Kliniken der Psychiatrie Leistungsaufträge erhalten. Aufgrund der geringen Fallzahlen hat der Kanton nicht alle Leistungsbereiche und -gruppen beplant. In den wenigen Fällen aus den nicht beplanten Bereichen kann, sofern die medizinische Indikation für eine Behandlung besteht, frei gewählt werden, in welchem Schweizer Spital diese vorgenommen wird.

Die Pflegeheimliste wurde aufgrund des Berichts der Standeskommission zur «Bedarfsplanung der stationären Pflege und Betreuung» von 2007 erstellt und seither verschiedene Male aktualisiert. Die aktuelle Liste ist unter www.ai.ch/pflegeheimliste abrufbar.

Auf der Spital- und Pflegeheimliste hat die Standeskommission, ausgehend von den bestehenden Nutzungen, auch Angebote in den Nachbarkantonen berücksichtigt. Die Planung und die Listen sind damit ein Abbild des bestehenden Leistungsbezugs durch die Bevölkerung und bilden damit auch ihren Bedarf ab. In der Spitalplanung wurde keine vollständige Planung bis auf den letzten Fall gemacht, sondern nur der hauptsächliche Bedarf aufgenommen. Entsprechend werden durch die Innerrhoder Spitalliste, gemessen am Bedarf der Bevölkerung, keine Überkapazitäten generiert. Hinzu kommt, dass mit der Spitalplanung seit 2015 nicht mehr Bettenzahlen erfasst werden, sondern eine reine Leistungsplanung vorgenommen wird. Was die von den einzelnen Spitälern geführten Bettenkapazitäten angeht, so ist dies ein unternehmerischer Entscheid der entsprechenden Spitäler. Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch die Spitalnutzung saisonalen Schwankungen unterliegt und die öffentlichen Spitäler aus Gründen der Versorgungssicherheit in der Lage sein müssen, Spitzennachfragen - meist in den Grippemonaten Dezember bis März - abdecken zu können.

Im Bereich der Spitalplanung bestehen bereits heute verschiedene Instrumente, die der vom Krankenversicherungsgesetz geforderten interkantonalen Koordination dienen, und die auch bei der Erstellung der Innerrhoder Spitalliste Berücksichtigung fanden oder - soweit sie nach deren Erlass geändert wurden - bei ihrer nächsten Revision Berücksichtigung finden werden:

– *Art. 58a ff. der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102)*

Hier hat der Bundesrat folgende Planungskriterien festgelegt: Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung, Zugang der Patientinnen und Patienten zur Behandlung innert nützlicher Frist und Bereitschaft sowie Fähigkeit der Spitäler zur Erfüllung der ihnen übertragenen Leistungsaufträge.

- *Interkantonale Vereinbarung für Hochspezialisierte Medizin (IVHSM)*
Die Versorgung der hochspezialisierten Medizin wird gesamtschweizerisch geplant, und auch die Leistungsaufträge werden gesamtschweizerisch auf einer interkantonalen Spitalliste vergeben.
- *Empfehlungen der schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) zur Spitalplanung*
2009 wurden erstmals gemeinsame Empfehlungen zur kantonalen Spitalplanung erstellt; seither werden sie regelmässig aktualisiert, letztmals im Mai 2018 (siehe: https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/empfehl/EM_2018/EM_Spitalplanung_totalrevidiert_20180525_def_d.pdf).
- *Empfehlungen der GDK zur Anwendung einer Spitalleistungsgruppensystematik im Rahmen der kantonalen Spitalplanung*
Mit diesem ebenfalls im Mai 2018 gefällten Beschluss wurden Regeln zur Überarbeitung der gemeinsamen Empfehlungen zur kantonalen Spitalplanung festgelegt (siehe: https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/empfehl/EM_2018/EM_SPLG-Systematik_20180525_def_d.pdfhttps://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/aktuelles/empfehl/EM_2018/EM_Spitalplanung_totalrevidiert_20180525_def_d.pdf).
- *Ostschweizer Spitalvereinbarung*
Mit dieser Vereinbarung wird die ergänzende Koordination der Spitalplanung unter den Ostschweizer Kantonen vorgenommen. Sie enthält Regelungen zur Aufnahme von Angeboten ausserkantonaler Spitäler auf die Spitalliste, zu den Beiträgen an die Standortkantone von Universitäts- und Zentrumsspitalern für die universitäre Lehre und die Forschung sowie zum Kostengutspracheverfahren für medizinisch indizierte ausserkantonale Hospitalisationen. Die Koordination der Spitalplanung erfolgt unter anderem dadurch, dass die Kantone ihre Spitalplanungen auf der Basis möglichst einheitlicher medizinischer Leistungsgruppen vornehmen. Die Vereinbarung enthält zusätzlich verschiedene Vorgaben, wie die Leistungsaufträge an Spitäler zu vergeben sind.
- *Gemeinsame Grundlagen für die Rehabilitationsplanung (Projekt GDK-Ost und Aargau)*
Derzeit läuft ein Projekt, mit welchem die Zusammenarbeit der Ostschweiz mit dem Kanton Aargau in der Planung für Rehabilitationsinstitutionen gestärkt werden soll. Das Projekt hat zum Ziel, die Leistungsgruppensystematik der Rehabilitationsplanung gemeinsam zu überarbeiten und die kantonalen Spitallisten für den Bereich Rehabilitation ab etwa 2020 auf der Basis der gleichen Systematik zu erstellen.
- *Stationäre Kinder- und Jugendmedizin*
Die Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh, St.Gallen und Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein sind Träger der Stiftung Ostschweizer Kinderspital und legen mittels einer Trägerstrategie gemeinsam die Ausrichtung der regionalen pädiatrischen Gesundheitsversorgung fest. Jeder Träger führt das Ostschweizer Kinderspital und dessen Leistungsbereiche auf seiner Spitalliste.

3.4 Was würde eine gemeinsame Spitalplanung bedeuten?

Für die Initiantinnen und Initianten steht gemäss ihrer Begründung offensichtlich die gemeinsame Spitalplanung im Vordergrund. Auf die Möglichkeit einer gemeinsamen Pflegeheimliste für die Langzeitpflege wird daher im Folgenden nicht näher eingegangen. Für sie gilt allerdings grundsätzlich Analoges wie für die Spitalplanung.

Die Spitalplanung der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh., die zusammen die «Versorgungsregion Säntis» bilden sollen, wird schon heute mittels der gleichen Planungsinstrumente vorgenommen. Die Planungen sind daher schon jetzt vergleichbar. Jeder Kanton aber kann in seiner Planung die konkreten Gegebenheiten und Bedürfnisse auf seinem Gebiet berücksichtigen. Der Kanton Appenzell I.Rh. hat im Vergleich zu grösseren Kantonen aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen eine pragmatische Umsetzung der obgenannten Rahmenbedingungen gewählt.

Bevor eine gemeinsame Spitalliste der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. erstellt werden könnte, müsste man sich auf die anzuwendenden Planungsparameter einigen. Entsprechen diese den heutigen, dürfte eine gemeinsame Spitalliste einfach der Summe der heutigen separierten Listen entsprechen. Wäre hingegen eine Planungsvorgabe das Erreichen einer stärkeren Leistungskonzentration, müsste die Zahl der auf die Liste aufgenommenen Spitäler zurückgehen.

Anstelle einer gemeinsamen Spitalliste der «Versorgungsregion Säntis» könnten mit gleicher Wirkung bereits heute, gestützt auf eine gemeinsame Versorgungsplanung, der Erlass von gleichlautenden Spitallisten der Vereinbarungskantone sowie die Vergabe von gleichlautenden Leistungsaufträgen durch die Vereinbarungskantone angestrebt werden. Die Spitalisten würden formell gesehen weiterhin von den einzelnen Kantonsregierungen separat und lediglich mit Wirkung für den eigenen Kanton beschlossen - jedoch im Bestreben, dass diese gleichlautend sein sollen.

Zulässigkeit einer gemeinsamen Spitalplanung

Eine gemeinsame Spitalplanung wäre in analoger Weise wie in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vorstellbar. Die beiden Kantone haben einen Staatsvertrag ausgearbeitet, welcher zum Ziel hat, die Spitalplanungen der beiden Kantone künftig nach einheitlichen, transparenten Kriterien aufeinander abzustimmen. Das Volk stimmte dem in der Abstimmung vom 10. Februar 2019 zu. Ein zweiter Staatsvertrag, der das Universitätsspital Basel und das Kantonsspital Baselland in einer neuen, gemeinsamen Spitalgruppe zusammenführen sollte, wurde in der gleichen Abstimmung allerdings verworfen.

Eine ähnliche interkantonale Vereinbarung wie zwischen den beiden Basler Ständen wäre auch für die Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. denkbar. Das Bundesrecht lässt diese Möglichkeit zu. Fraglich ist indessen, ob sie auch politisch erwünscht ist, da durch die Festlegung einheitlicher Planungsgrundsätze der eigene Handlungsspielraum beschnitten wird.

Die Initiantinnen und Initianten führen in der Begründung aus, dass die gemeinsame Planung der Angebote nicht durch die Parlamente, sondern die Gesundheitsdirektionen vorgenommen werden sollen: Expertinnen und Experten, und nicht Politikerinnen und Politiker, sollen entscheiden, wo welche Angebote wie gestaltet werden. Gemäss Art. 23a GesG ist die Ständekommission für den Erlass der Spitalliste zuständig. Eine allfällige Expertengruppe könnte jedoch wie im Basler Modell Empfehlungen und eine Stellungnahme abgeben.

Gesundheitsversorgung für Bevölkerung

Die Konsequenzen für die Grundversorgung der Bevölkerung hängen von der Ausgestaltung der Planungsgrundsätze ab. Der Kanton Appenzell I.Rh. wäre bestrebt, weiterhin eine wohnortnahe und möglichst breite Grundversorgung sicherstellen zu können. Ob dies immer noch möglich ist, wenn die Bildung einer «Versorgungsregion Säntis» mit einer Leistungskonzentration einhergeht, muss als fraglich bezeichnet werden. Die Qualität der Leistungen mag mit einem zahlenmässigen Minimum an Behandlungen zusammenhängen, sofern diese denn auch von den gleichen Fachpersonen vorgenommen werden. Bei einer zentralisierten Spitalversorgung besteht jedoch auch die Gefahr, dass ab einer gewissen Obergrenze von Fallzahlen die Qualität wieder abnimmt, da bei Massenbehandlungen das Individuum zu kurz kommen und die Qualität sinken kann.

Eine einheitliche Spitalliste der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. würde auf jeden Fall mehr Spitäler enthalten als die heutige Innerrhoder Spitalliste. Allerdings ist der Zugang zu den heute nur auf den Spitallisten der Nachbarkantone geführten Spitälern aufgrund der bestehenden Tarifsituation bereits regelmässig gegeben. Einzig für das Kantonsspital St.Gallen braucht man eine Zusatzversicherung, wenn man dort Leistungen beziehen will, die auch am Spital Appenzell angeboten werden. Bei einer einheitlichen Spitalliste könnten alle Leistungen unabhängig von der Versicherungsklasse auch im für Kanton und Versicherungen teureren Kantonsspital St.Gallen bezogen werden, wenn die Patientin oder der Patient dies wünscht.

Konsequenzen für Leistungserbringer

Sofern ein Spital basierend auf den GDK-Empfehlungen als versorgungsrelevant erachtet wird, kann es sich für die entsprechenden Leistungsaufträge bewerben. Je nach vereinbarten Planungsgrundsätzen könnte dies dazu führen, dass einzelne Spitäler ihr Leistungsangebot anpassen oder sogar aufgeben müssten. Getätigte Investitionen wären einem erhöhten Verlustrisiko ausgesetzt.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass sich durch die Bildung einer «Versorgungsregion Säntis» der Wettbewerb unter den Leistungserbringern nicht - wie mit der Initiative offenbar angestrebt wird - eliminieren lässt, da er vom Krankenversicherungsgesetz ausdrücklich gefordert wird.

Einfluss auf die Kosten der Gesundheitsversorgung

Der Expertenbericht des Bundes über Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 24. August 2017 (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/versicherungen/krankenversicherung/>)

kostendaempfung-kv.html; S. 52 ff.) prognostiziert für den Fall einer Regionalisierung der Spitalplanung mittelfristig eine Kosteneinsparung in einem dreistelligen Millionenbereich, was bezogen auf die Gesamtsumme der Gesundheitskosten weniger als ein halbes Prozent ist. Eine Zentralisierung der Strukturen führt aber auch zu einem breiteren Angebot pro Spital, was zu höheren Preisen und zu einer Mengenausweitung führen dürfte. Die heutigen Zahlen zeigen, dass Regionen, deren Grundversorgung vorwiegend durch ein Spital der höheren Versorgungsstufe (Zentrums- oder Universitätsspital) gewährleistet wird, merklich höhere Gesundheitskosten pro Kopf aufweisen.

Fazit

Es ist höchst unsicher, ob eine regionale Spitalversorgungsplanung tatsächlich kostendämpfend wirkt. Sollte der Kanton Appenzell I.Rh. als Folge davon beispielsweise keine eigene Prämienregion mehr bilden können, bestünde sogar die Gefahr, dass die angestrebte Kostendämpfung in ein erhöhtes Prämienwachstum umschlüge.

Es ist zudem fraglich, ob das Gebiet der Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. gerade der richtige Raum mit der idealen Grösse für eine gemeinsame Planung der Gesundheitsversorgung bildet. Die Festlegung dieses Raums für die Planung der Gesundheitsversorgung ist ebenso willkürlich wie es in den Augen der Initiantinnen und Initianten die Kantonsgrenzen sein mögen. Sie geben keine Begründung dafür ab, weshalb ein grösserer Raum per se sinnvoller beplanbar ist als ein kleiner und weshalb das Gebiet der drei Kantone die richtige geographische oder demographische Grösse für eine sinnvolle Planung der Gesundheitsversorgung ist.

Die Sicherung der Gesundheitsversorgung liegt in der Verantwortung der Kantone, weshalb auch ihre Planung eine kantonale Kompetenz sein und bleiben muss. Die blosser Annahme, andere Räume als jene innerhalb der Kantonsgrenzen seien geeigneter für diese Aufgabe, darf kein Argument sein, die bestehende kantonale Kompetenz zu beschneiden. Dies gilt umso mehr, als es den richtigen geographischen und demographischen Raum für eine Planung der Gesundheitsversorgung nicht geben dürfte.

3.5 Gesetzesauftrag zum Abschluss von Staatsverträgen

Mit einem kantonalen Gesetz kann ein Kanton Verpflichtungen für sich selbst und seine Behörden schaffen. Die Tragweite kantonalen Gesetze endet grundsätzlich an den Kantonsgrenzen. Nach einer Annahme der Initiative wäre zwar der Kanton Appenzell I.Rh. verpflichtet, mit den Nachbarkantonen Staatsverträge abzuschliessen. Die beiden anderen Kantone aber träfe keinerlei Verpflichtung zum Abschluss eines solchen Vertrags. Auch stellt sich die Frage, ob die Einschränkung durch die namentliche Nennung von zwei Kantonen Sinn macht; schliesslich wären auch Vertragsabschlüsse mit nur einem der beiden oder mit weiteren Kantonen und in anderer Zusammensetzung denkbar.

Wie oben dargelegt, sind die Kantone im Übrigen bei der Spitalplanung bereits durch Bundesrecht zur Koordination verpflichtet. Dieses Postulat übernimmt

auch das kantonale Gesundheitsgesetz in Art. 23. Die bereits bestehende Bestimmung lautet wie folgt:

¹Die Standeskommission sorgt in Zusammenarbeit mit andern Kantonen für eine bedarfsgerechte Planung im Bereich der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung.

²Grundlage und Planung bilden der aktuelle Stand der Versorgung sowie der zukünftige Bedarf und die voraussichtlichen Angebote.

Diese rechtliche Grundlage ermöglicht es der Standeskommission schon heute, im Bedarfsfall und unter Würdigung der Gesamtinteressen des Kantons mit anderen Kantonen im Bereich der Planung zusammenzuarbeiten. In der Spitalplanung - dem mutmasslichen Zielbereich der Initiantinnen und Initianten - besteht denn auch bereits heute eine differenzierte interkantonale Koordination. Es stünde dem Kanton gestützt auf Art. 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung schon heute frei, dazu Staatsverträge abzuschliessen.

Der Unterschied zwischen der heutigen und der künftigen Rechtslage im Falle der Annahme der Initiative liegt einzig darin, dass mit dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten - anstelle der reinen Möglichkeit - ein gesetzlicher Auftrag zur Bildung einer «Versorgungsregion Säntis» geschaffen würde, der allerdings wirkungslos wäre, wenn die Partnerkantone keine Verträge wünschen. So gesehen, ist der mit der Initiative zusätzlich vorgeschlagene Absatz lediglich ein politisches Postulat ohne praktischen Mehrwert.

3.6 Zusammenfassende Beurteilung

Die vorliegende Initiative möchte unter Bezugnahme auf den Expertenbericht des Bundes vom 24. August 2017 das Kostenwachstum im Gesundheitswesen dämpfen. Auch der Standeskommission ist es ein grosses Anliegen, der im Kanton wohnhaften Bevölkerung zu günstigen Rahmenbedingungen den Zugang zu einer bedarfsgerechten und qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Sie teilt jedoch die Einschätzung der Initiantinnen und Initianten nicht, dass eine «Versorgungsregion Säntis» für den Kanton Appenzell I.Rh. die erwartete Kostenwachstumsdämpfung bringt. Sie lehnt die Initiative zusammengefasst aus folgenden Gründen ab:

- Für den Kanton Appenzell I.Rh. mit seinen heute schweizweit tiefsten Krankenkassenprämien dürfte die Bildung einer Versorgungsregion dazu führen, dass sich die Prämien dem Niveau im regionalen Umfeld annähern. Die Initiative wird daher das angestrebte Ziel der Kostendämmung mit Bezug auf Appenzell I.Rh. verfehlen.
- Der Auftrag der Initiative, eine Versorgungsregion «im Bereich der Einrichtungen der Gesundheitsversorgung» zu bilden, lässt sich wegen der gemäss Bundesrecht auf den stationären Bereich beschränkten Planungshoheit der Kantone nicht vollständig erfüllen und sollte daher so nicht in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen werden.
- Die Sicherung der Gesundheitsversorgung liegt in der Verantwortung der Kantone, weshalb auch ihre Planung eine kantonale Kompetenz sein und bleiben

muss. Die blossе Annahme, andere Räume als jene innerhalb der Kantonsgrenzen seien per se geeigneter für diese Aufgabe, ist kein hinreichender Grund für eine Beschneidung dieser kantonalen Kompetenz. Dies gilt umso mehr, als es den richtigen geographischen und demographischen Raum für eine Planung der Gesundheitsversorgung wohl nicht geben dürfte.

- Es ist dem Kanton auf der Basis des geltenden Rechts bereits heute möglich, im Bedarfsfall und unter Würdigung der Gesamtinteressen des Kantons mit anderen Kantonen in der Planung der Gesundheitsversorgung zusammenzuarbeiten und dafür auch die erforderlichen Staatsverträge abzuschliessen. Sodann kommen insbesondere im Bereich der Spitalplanung bereits heute mehrere Instrumente der interkantonalen Koordination zur Anwendung. Die Annahme der Initiative würde im Vergleich zu heute lediglich dazu führen, dass anstelle der reinen Möglichkeit eine einseitige gesetzliche Verpflichtung zur Bildung einer «Versorgungsregion Säntis» geschaffen würde. Dies würde den Handlungsspielraum des Kantons Appenzell I.Rh. nur unnötig einschränken, was vermieden werden sollte. Dies gilt umso mehr, als die Initiative nur für den Kanton Appenzell I.Rh. Wirkung entfaltet und die Nachbarkantone nicht zum Vertragsabschluss gezwungen werden können. Diese Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit ist ein unnötiges Risiko, dessen Konsequenzen nicht abschätzbar sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass sich der Kanton Appenzell I.Rh. einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen, sei es im Bereich der Spitalplanung oder aber bei der Zusammenarbeit unter den Gesundheitsinstitutionen, verschliesst.

4. Behandlung im Grosse Rat

Das Geschäft wurde an der Session vom 22. Oktober 2018 behandelt. Der Grosse Rat hat sich der Argumentation der Ständekommission angeschlossen. In der Diskussion wurde betont, dass die Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen wichtig ist. Diese bestehe aber bereits. Die heutigen gesetzlichen Grundlagen sähen das Eingehen von Zusammenarbeitsverträgen bereits vor und enthielten die erforderlichen Regelungen zur Umsetzung. Die Initiative wolle indessen eine vollständige Regionalisierung, was deutlich zu weit gehe. Der Grosse Rat lehnte die Initiative ab. Gleichzeitig verzichtete er auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

Der Grosse Rat empfiehlt der Landsgemeinde mit 44 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen die Ablehnung der Initiative «Versorgungsregion Säntis im Gesundheitswesen».

