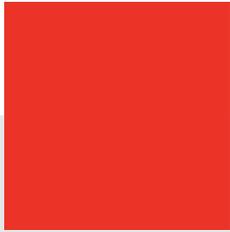




**KANTON
APPENZELL INNERRHODEN**



LANDSGEMEINDE- MANDAT 2017

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 6. Februar 2017 für die **am Sonntag, 30. April 2017**, 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 des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Kantonsgerichts 9
7. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Schulgesetzes (SchG) 13
8. Landsgemeindebeschluss zur Revision des Baugesetzes (BauG) 31
9. Landsgemeindebeschluss über einen Rahmenkredit für den Neubau eines Hallenbades in Appenzell 51
10. Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes 69
11. Landsgemeindebeschluss über einen Kredit für den Ausbau der Eggerstandenstrasse von der Entlastungsstrasse bis zur Oberen Hirschbergstrasse und den Bau eines Geh- und Radweges 87
12. Landsgemeindebeschluss über einen Kredit für Ausgleichsbeiträge gemäss Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung 95
13. Initiative von Rolf Inauen zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell I.Rh. 103
14. Initiative von Pfarrer Andreas Schenk und Pfarrer Lukas Hidber sowie 15 Mitunterzeichnenden zur freiwilligen Einführung des Ausländerstimmrechts für Kirchgemeinden 121
15. Initiative von Pascal Neff «Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen» 131

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 der Gemeindeführer nach erfolgter 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. 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 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, 7. März 2017

Der regierende Landammann:
Roland Inauen

Der Ratschreiber:
Markus Dörig

Zu Geschäft 2

Staatsrechnung 2016

1. Konsolidierte Rechnung

Die konsolidierte Rechnung 2016 (Zusammenzug aus der Verwaltungsrechnung und den drei Spezialrechnungen Abwasser, Strassen und Abfall) weist für die Erfolgsrechnung 2016 einen operativen Gewinn von Fr. 5.4 Mio. und auf der zweiten Stufe von Fr. 3.8 Mio. aus. Das Resultat fällt somit für die erste Stufe um rund Fr. 7.3 Mio. und für die zweite Stufe um Fr. 5.8 Mio. besser als budgetiert aus. Die Investitionen lagen 2016 erneut tiefer als geplant. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 67%.

Ergebnisse	Rechnung 2016	Budget 2016	Rechnung 2015
Erfolgsrechnung			
Betrieblicher Aufwand	151'100'109	147'821'500	145'918'691
Betrieblicher Ertrag	144'711'444	134'305'000	144'545'014
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-6'388'665	-13'516'500	-1'373'677
Finanzaufwand	164'303	204'000	56'392
Finanzertrag	11'931'262	11'752'000	12'370'700
Ergebnis aus Finanzierung	11'766'959	11'548'000	12'314'308
Operatives Ergebnis (Stufe 1)	5'378'294	-1'968'500	10'940'631
	Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)		
Ausserordentlicher Aufwand	3'058'125	0	6'407'628
Ausserordentlicher Ertrag	1'489'160	0	165'572
Ausserordentliches Ergebnis	-1'568'966	0	-6'242'057
Jahresergebnis Erfolgsrechnung	3'809'328	-1'968'500	4'698'575
	Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)		
Investitionsrechnung			
Investitionsausgaben	17'012'777	20'975'000	13'325'964
Investitionseinnahmen	2'507'719	2'180'000	3'161'698
Nettoinvestitionen	-14'505'057	-18'795'000	-10'164'266

Das positive Jahresergebnis beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen, auf einem geringeren Personalaufwand, auf einem kleineren Unterhalt für Hochbauten und auf geringeren Abschreibungen. Diese Mehreinnahmen und Minderungen können die Budgetüberschreitung in anderen Bereichen mehr als kompensieren.

Das ausserordentliche Ergebnis ist belastet durch zusätzliche Abschreibungen in der Strassenrechnung (Fr. 3.1 Mio.). Diese Aufwendungen wurden ausschliesslich zur Reservenbildung getätigt.

Ausserordentliche Erträge resultierten aus der Auflösung der Vorfinanzierung für das Alters- und Pflegezentrum (Fr. 0.6 Mio.), einer Rückerstattung aus dem güns-

Zu Geschäft 2

tiger als budgetiert ausgefallenen interkantonalen Projekt Polycorn (Fr. 0.7 Mio.) sowie dem Verkauf von Bauland Vorderladeren, Obereggen, und einer damit verbundenen Entnahme aus der Neubewertungsreserve (Fr. 0.2 Mio.).

Der Ertragsüberschuss aus der Erfolgsrechnung von Fr. 3.8 Mio. wird dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben. Der Bilanzüberschuss beträgt per 31. Dezember 2016 Fr. 71.8 Mio.

2. Erläuterungen zu den Einzelrechnungen

2.1 Verwaltungsrechnung

	Rechnung 2016		Budget 2016		Rechnung 2015	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	152'175'877		147'814'000		152'398'038	
Total Ertrag		153'791'043		142'257'000		152'596'694
Aufwandüberschuss				5'557'000		
Ertragsüberschuss	1'615'167				198'655	
	153'791'043	153'791'043	147'814'000	147'814'000	152'596'694	152'596'694
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	11'168'592		13'080'000		9'388'080	
Total Einnahmen		971'685		1'075'000		1'546'596
Nettoinvestitionszunahme		10'196'907		12'005'000		7'841'484

Die Erfolgsrechnung 2016 schliesst mit einem Überschuss von Fr. 1.6 Mio. ab. Der Gesamtaufwand beläuft sich auf Fr. 152.2 Mio. und steht einem Gesamtertrag von Fr. 153.8 Mio. gegenüber. Im Vergleich zum Budget schliesst die Erfolgsrechnung um Fr. 7.2 Mio. besser ab. Die Abschreibungen von lediglich Fr. 1.8 Mio. sind das Resultat der Reservenbildung in den Vorjahren, sodass der Betrag deutlich unter den eigentlich betriebsnotwendigen Abschreibungen liegt.

Die Ausgaben in der Investitionsrechnung belaufen sich auf Fr. 11.2 Mio. und stehen Einnahmen von Fr. 1.0 Mio. gegenüber. Es resultieren Nettoinvestitionen von Fr. 10.2 Mio.

Zu Geschäft 2

2.3 Strassen

	Rechnung 2016		Budget 2016		Rechnung 2015	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	11'193'323		9'178'000		8'641'786	
Total Ertrag		12'597'640		12'701'000		12'457'906
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	1'404'316		3'523'000		3'816'120	
	12'597'640	12'597'640	12'701'000	12'701'000	12'457'906	12'457'906
Investitionsrechnung						
Total Ausgaben	3'919'327		4'100'000		2'350'487	
Total Einnahmen		287'229		250'000		8'678
Nettoinvestitionszunahme		3'632'098		3'850'000		2'341'809

Die Erfolgsrechnung schliesst nach Vornahme von Abschreibungen von Fr. 3'632'098, wovon Fr. 3'058'125 zusätzliche Abschreibungen sind, mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 1.4 Mio. ab. Die ordentlichen Abschreibungen liegen wegen der Reservenbildung in den Vorjahren deutlich tiefer als die eigentlich betriebsnotwendigen Abschreibungen.

Zum positiven Ergebnis haben neben höheren Erträgen bei den Motorfahrzeugsteuern auch geringere Aufwände im betrieblichen Unterhalt beigetragen. Die zusätzlichen Abschreibungen 2015 wurden 2016 im Umfang von 10% oder mit Fr. 210'763 als ausserordentlicher Ertrag aufgelöst.

Die Investitionsrechnung beinhaltet Nettoinvestitionen von Fr. 3.6 Mio. (Budget 2016 Fr. 3.9 Mio.). Der degressive Abschreibungssatz beträgt 10%, was einer Nutzungsdauer von 40 Jahren entspricht.

2.4 Abfall

	Rechnung 2016		Budget 2016		Rechnung 2015	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
Erfolgsrechnung						
Total Aufwand	693'444		764'000		667'342	
Total Ertrag		880'940		771'000		904'632
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	187'496		7'000		237'290	

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Gewinn von Fr. 0.2 Mio. (Budget 2016 Fr. 0.0 Mio.) ab. Abschreibungen auf dem Ökohof waren nicht vorzunehmen, da der Ökohof bereits vollständig abgeschrieben ist. Da Investitionen mit einem Volumen von weniger als Fr. 100'000 über die Erfolgsrechnung verbucht werden, werden für den Ökohof bis auf weiteres keine Abschreibungen fällig.

Zu Geschäft 3 und 5

Die Standeskommission setzte sich im Amtsjahr 2016/2017 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Regierender Landammann:	Roland Inauen, Rüte
Stillstehender Landammann:	Daniel Fässler, Appenzell
Statthalter:	Antonia Fässler, Appenzell
Säckelmeister:	Thomas Rechsteiner, Rüte
Landeshauptmann:	Stefan Müller, Schwende
Bauherr:	Stefan Sutter, Rüte
Landesfähnrich:	Martin Bürki, Oberegg

Bauherr Stefan Sutter hat seinen Rücktritt als Mitglied der Standeskommission eingereicht.

Zu Geschäft 6

Das Kantonsgericht setzte sich im Amtsjahr 2016/2017 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

Präsident:	Erich Gollino, Appenzell
Mitglieder:	Thomas Dörig, Gonten
	Markus Köppel, Appenzell
	Eveline Gmünder, Rüte
	Elvira Hospenthal-Breu, Oberegg
	Sepp Koller, Schwende
	Stephan Bürki, Oberegg
	Michael Manser, Appenzell
	Jeannine Freund, Schwende
	Roman Dörig, Rüte
	Rolf Inauen, Schlatt-Haslen
	Anna Assalve-Inauen, Rüte
	Lorenz Gmünder, Rüte

Kantonsgerichtspräsident Erich Gollino hat seinen Rücktritt als Mitglied des Kantonsgerichts eingereicht.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Schulgesetzes (SchG)

Die Landsgemeinde 2012 hat ein Fusionsgesetz erlassen, mit dem der Zusammenschluss von Bezirken und Schulgemeinden untereinander sowie die Aufnahme von Schulgemeinden durch einen Bezirk geregelt werden. Im Fall der Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk geht die Schulgemeinde unter. Es besteht nur noch der Bezirk, der die Aufgabe der Führung einer Schule übernommen hat.

Das Schulgesetz enthält eine Reihe von Bestimmungen, die spezifisch auf Abläufe und die Organisation in Schulgemeinden zugeschnitten sind, beispielsweise die Führungsstruktur in den Schulbehörden. Diese passen nicht mehr für den Fall, dass eine Schulgemeinde von einem Bezirk aufgenommen wird. Diesfalls gibt es keinen Schulrat mehr, der die Schule führt. Die Führungsstruktur ist an die neuen Verhältnisse anzupassen. Es sind neue Formen zu schaffen, beispielsweise die Möglichkeit der unmittelbaren Führung der Schule durch eine Schulkommission. Der Bezirksrat, der für die Gesamtgeschäfte im Bezirk verantwortlich ist, soll für die Schulführung eine Schulkommission einsetzen können. Auch im Bereich des Finanzausgleichs und der Steuererhebung sind leichte Korrekturen nötig. Schliesslich sind im Hinblick darauf, dass eine Aufnahme der Schulgemeinde Oberegg durch den Bezirk Oberegg geplant ist, womit die Schulgemeinde Oberegg als Körperschaft verschwinden würde, im ganzen Schulgesetz die bestehenden Nennungen der Schulgemeinde Oberegg aufzuheben und durch andere Formulierungen zu ersetzen.

Die Revision wird zum Anlass genommen, im Schulgesetz noch einige Präzisierungen vorzunehmen, die nichts mit allfälligen Fusionen zu tun haben. Hinzu kommen noch kleinere Änderungen beim Steuergesetz und beim Fusionsgesetz.

In einem nächsten Schritt wird dann auch die Schulverordnung anzupassen sein. Eine entsprechende Vorlage wurde zusammen mit der Revision des Schulgesetzes erarbeitet. Beide Vorlagen sollen bis 2018 in Kraft sein, damit dann gegebenenfalls die Fusion von Schulgemeinde und Bezirk Oberegg vollzogen werden kann.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 47 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Schulgesetzes.

1. Ausgangslage

Am 29. April 2012 hat die Landsgemeinde ein neues Gesetz über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden (Fusionsgesetz, FusG, GS 175.600) erlassen. In diesem werden die Grundlagen für Zusammenschlüsse von Körperschaften der gleichen Ebene und für die Aufnahme von Schulgemeinden durch Bezirke geregelt.

Nach Art. 2 FusG kann ein Bezirk eine Schulgemeinde aufnehmen, wenn Gebietsgleichheit besteht. Dies ist im Kanton heute einzig in Obereggen der Fall. Dort läuft denn auch derzeit ein Verfahren für eine Aufnahme der Schulgemeinde durch den Bezirk.

Die Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk bewirkt grundsätzlich, dass der Bezirk in alle Rechte und Pflichten der Schulgemeinde eintritt (Art. 9 in Verbindung mit Art. 12 FusG). Mit dieser Grundsatzbestimmung lassen sich solche Fusionen pragmatisch und sachgerecht abwickeln.

Das Schulgesetz vom 25. April 2004 (SchG, GS 411.000) enthält indessen noch verschiedene Regelungen, die spezifisch auf die Schulführung in Schulgemeinden ausgerichtet sind. Um hier insbesondere für die in Obereggen laufende Fusion Klarheit zu schaffen, ist das Schulgesetz zu revidieren.

2. Wesentliche Aspekte der Revisionsvorlage

Nimmt ein Bezirk eine Schulgemeinde auf, übernimmt er alle Verpflichtungen, aber auch alle Rechte, welche die bisherige Schulgemeinde hatte. Mit der Aufnahme erlischt die Schulgemeinde. Fortan besteht nur noch der Bezirk, der die Aufgaben der vormaligen Schulgemeinde übernommen hat.

Als Grundsatz kann daher im Schulgesetz festgehalten werden, dass der Bezirk, der eine Schulgemeinde übernommen hat, die gesetzlichen Pflichten und Rechte einer Schulgemeinde übernimmt. Der Bezirk muss künftig für den Schulunterricht sorgen und die hierfür nötigen Anlagen und Betriebsmittel bereitstellen. Indem er in die Stellung der vormaligen Schulgemeinde übertritt, übernimmt er auch gleichzeitig die bestehenden Schulanlagen. Diese muss er künftig so unterhalten, dass ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist. Der Bezirk übernimmt überdies die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulgemeinde, insbesondere das Lehrpersonal. Die Lehrpersonen werden so zu Bezirksangestellten. An ihrem Anstellungstatus ändert sich dadurch aber nichts. Wo gemäss kantonalem Schulrecht für Lehrpersonen besondere Anstellungsregelungen gelten, bestehen diese fort.

Mit der Aufnahme im Bezirk erlischt die Schulgemeinde als Körperschaft. Es wird also für die Schule nicht mehr eine separate Steuer erhoben. Der Aufwand für die Schule wird ab der Aufnahme durch den Bezirk über die Bezirkssteuern abgedeckt. Einwohnerinnen und Einwohner eines solchen Bezirks zahlen also nicht mehr eine Steuer an den Bezirk und eine an die Schulgemeinde, sondern nur noch Bezirkssteuern. Diese werden freilich mit der Aufnahme der Schulgemeinde durch den Bezirk entsprechend steigen.

Schulgemeinden, ihre Hauptaufgabe und einige Organisationsvorschriften werden in der Kantonsverfassung (Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872, KV, GS 101.000) zwar erwähnt, ihr Bestand als Körperschaft wird aber mit der Verfassung nicht gewährleistet. Die Nennung der einzelnen Schulgemeinden erfolgt im kantonalen Recht vielmehr erst auf der Verordnungsstufe. Die Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk bedarf daher keiner Revision der Kantonsverfassung. Mit der Übernahme aller in der Verfassung vorgesehenen Schulaufgaben durch den fraglichen Bezirk

wird die Grundforderung erfüllt, dass auf der örtlichen Ebene ein verfassungsgerechter Schulunterricht gewährleistet bleibt. Das Grundanliegen gemäss Verfassung wird damit ohne Abstriche erfüllt.

Die Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk führt nicht dazu, dass eine neue Form von Körperschaft entsteht, deren Rechte und Pflichten vollständig neu zu regeln wären. Es entsteht also nicht eine Einheitsgemeinde. Vielmehr besteht künftig ein Bezirk, der als zusätzliche Aufgabe das örtliche Schulwesen führt. Im Wesen bleibt er ein Bezirk, der weiterhin allen Pflichten, die ein Bezirk üblicherweise hat, nachzukommen hat.

Diese Konstellation erlaubt es, mit einem Grundsatzartikel im Schulgesetz die meisten offenen Fragen zu erledigen. Nur noch an wenigen Stellen sind weitere Anpassungen nötig, beispielsweise weil dort heute die Schulgemeinde Obereggen, die mit der Aufnahme verschwindet, namentlich erwähnt ist.

Die Revision ist so ausgelegt, dass mit ihr nicht nur der Fall der Aufnahme in Obereggen abgedeckt wird, sondern auch analoge Fälle, die sich mit künftigen Entwicklungen einstellen könnten.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage zur Revision des Schulgesetzes wurde zusammen mit jener für die Revision der Schulverordnung bei den Bezirken, den Schulgemeinden, den Verbänden und Parteien in die Vernehmlassung gegeben. Es gingen zwölf Rückmeldungen ein.

Die Vorlagen stiessen im Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich auf ein positives Echo. Der Bedarf für eine Revision wurde anerkannt, die Stossrichtung begrüsst. In einzelnen Fragen wurden Erläuterungen gewünscht, was im Vernehmlassungsbericht berücksichtigt wurde. Wünsche für redaktionelle Anpassungen wurden geprüft und wo möglich aufgenommen. Nur in wenigen Punkten wurden inhaltliche Änderungsanträge gestellt.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer wünschten, dass dann, wenn ein Bezirk eine Schulgemeinde aufnimmt, für die Führung der Schule zwingend eine Schulkommission eingesetzt werden muss. Diesem Anliegen wollte die Ständekommission Rechnung tragen, der Grosse Rat entschied aber, die Einsetzung einer Schulkommission nicht obligatorisch zu erklären. Weiteren Wünschen konnte mit Präzisierungen Rechnung getragen werden.

4. Bemerkungen zu einzelnen Regelungen

Art. 3a

lit. a

Diese Bestimmung enthält den zentralen Grundsatz, dass der Bezirk mit der Aufnahme einer Schulgemeinde deren Aufgaben und Rechte übernimmt. Er tritt in die Stellung einer Schulgemeinde ein. Hält also das Gesetz fest, dass die Schulgemeinden den Kindergarten und die Primarschule führen (Art. 4 SchG), gilt dies

mit der Aufnahme einer Schulgemeinde unmittelbar auch für den Bezirk. Einer weiteren Regelung bedarf es hierzu nicht. Gleiches gilt für die Kosten: Der Bezirk trägt künftig die Betriebskosten für die örtliche Schule nach Massgabe von Art. 12 der Kantonsverfassung und von Art. 52 SchG. Er erhält im Gegenzug aber auch, sofern die verlangten Voraussetzungen erfüllt sind, gleich wie eine Schulgemeinde kantonale Beiträge nach Art. 57 ff. SchG.

Schulgemeinden werden durch Schulräte geführt. Die Führungskompetenz geht mit der Aufnahme der Schulgemeinde durch einen Bezirk ohne weiteres an den Bezirksrat über, der grundsätzlich für die Führung aller Bezirksaufgaben zuständig ist. Aufgrund von Erfahrungen in anderen Kantonen lässt sich indessen sagen, dass für die Schulführung nach einer Aufnahme häufig das Bedürfnis entsteht, eine Fachkommission einzusetzen. Dieses Modell hat sich bei Aufnahmen von Schulgemeinden bewährt, sodass auch im Kanton Appenzell I.Rh. die Möglichkeit bestehen soll, eine Schulkommission einzusetzen.

Welche Kompetenzen an eine allfällige Schulkommission gehen, hängt zu einem guten Teil von den örtlichen Verhältnissen ab, beispielsweise vom Umstand, ob dort eine Schulleitung besteht, die ebenfalls Aufgaben in der Schulführung wahrnimmt. In Belangen, die dem Stimmvolk vorzulegen sind, soll aber der Bezirksrat die Federführung innehaben. Damit bleibt gewährleistet, dass bei den wichtigsten Geschäften der Bezirksrat entscheidet, nicht die Schulkommission. Ausserhalb dieses Kernbereichs, der in der Schulverordnung vom 21. Juni 2004 (SchV, GS 411.010) festgehalten werden soll, ist der Bezirk grundsätzlich frei, die effektiven Kompetenzen und Verpflichtungen der Schulkommission festzulegen. Er muss dies aber im Bezirksreglement oder in einem anderen durch das Volk verabschiedeten Erlass tun, sodass der Schulkommission auch die erforderliche Legitimation zukommt. Zu beachten sind in der Frage der Delegation aber auch die Zuständigkeitsbereiche des Erziehungsdepartements und einer allfälligen örtlichen Schulleitung. Weiter sind die generellen Rechte und Pflichten zu berücksichtigen, so sind beispielsweise vor Entscheiden über den Schulbetrieb weiterhin die Lehrpersonen anzuhören (Art. 66 Abs. 5 SchG).

lit. b

Die Regelungen für Abstimmungen und für den Umgang mit Reglementen sind für Bezirke und Schulgemeinden sehr ähnlich. Es gibt aber einzelne Unterschiede. So besteht beispielsweise für Schulgemeinden die Vorgabe, dass über Ausgaben mit einem Volumen von mehr als 10% der Steuereinnahmen des vorherigen Rechnungsjahrs zwingend ein Volksentscheid einzuholen ist. Für die Bezirke besteht keine solche kantonale Vorgabe. Sie regeln diese Fragen selber. Weiter enthält Art. 70 Abs. 3 SchG die Vorschrift, dass Schulreglemente und Änderungen an diesen der Landesschulkommission einzureichen sind, die dann der Standeskommission für die Genehmigung Antrag stellt. Für die Bezirke ist der Weg so, dass sie Bezirksreglemente und Revisionsvorhaben an diesen direkt der Standeskommission unterbreiten.

Angesichts dieser kleinen Abweichungen ist festzulegen, nach welchem Recht die Verfahren in einem Bezirk, der eine Schulgemeinde aufgenommen hat, abzu-

wickeln sind. Die Vorlage sieht vor, dass für diese Belange das für Bezirke vorgehene Recht gilt. Dies erscheint die einzig praktikable Lösung, weil sich in diesen Bezirken künftig oftmals nicht mehr klar unterscheiden lässt, was die Schule und was allgemeine Bezirksaufgaben betrifft, beispielsweise wenn die Kompetenzen der Bezirksgemeinde näher geregelt werden. Zudem dürften im gleichen Bezirksreglement künftig Schul- und Bezirksangelegenheiten nebeneinander geregelt sein. Die einzelnen Regelungen nach ihrem Schwerpunkt auszusondern und einem unterschiedlichen Verfahren zuzuweisen, erscheint unpraktikabel. Diese Dinge werden daher einheitlich dem für Bezirke geltenden Recht unterstellt. Es wird dann an der Standeskommission liegen, den für die Genehmigung erforderlichen fachlichen Input beim Erziehungsdepartement und der Landesschulkommission einzuholen.

lit. c

Für Schulgemeinden sieht das Finanzausgleichsgesetz vom 28. April 2008 (FAG, GS 613.000) ordentliche Ausgleichsbeiträge und Beiträge in Härtefällen vor. Die Details zu den Härtefällen werden im Landesschulkommissionsbeschluss zum Schulgesetz vom 18. Mai 2005 (LSKB SchG, GS 411.012) geregelt.

Die Berechnung der ordentlichen Ausgleichsbeiträge beruht im Wesentlichen auf der Steuerkraft der Schulgemeinde. Weil sich die Gebiete eines Bezirks und einer Schulgemeinde, die aufgenommen werden soll, decken müssen, besteht grundsätzlich Identität in der Steuerkraft. Weil aber die Erträge der juristischen Personen nach einem starren Schlüssel verteilt werden, können sich ganz geringfügige Differenzen ergeben. Damit in dieser Situation Klarheit über die Berechnungsbasis besteht, soll in diesen Fragen auf die Daten des Bezirks abgestellt werden.

Der Finanzausgleich für Schulgemeinden beruht auf dem Mechanismus, dass ein Zielwert ermittelt wird, der im Rahmen eines vorab für den Finanzausgleich festgelegten Gesamtbetrags proportional angestrebt werden soll. Der Zielwert entspricht nach Art. 5 lit. a FAG dem Mittelwert der fünf finanzstärksten Schulgemeinden. Auch ein Bezirk, der eine Schulgemeinde aufgenommen hat, kann zu diesen finanzstärksten Körperschaften zählen. Für die Berechnung nach Art. 5 lit. a FAG sollen daher die Werte des Bezirks genommen werden. Dies wird in Art. 3a lit. c SchG mit dem Einschub über die Steuerkraftberechnung der Schulgemeinden klargestellt.

Wo allerdings im Finanzausgleichs- und Steuerrecht auf die Steuerfüsse der Körperschaften abgestellt wird, ist eine andere Lösung nötig. Man kann nicht einfach den bisherigen Steuerfuss der Schulgemeinde durch den Steuerfuss des Bezirks ersetzen, weil dieser unter Berücksichtigung der Aufnahme der Schulgemeinde durch den Bezirk von den anderen Schulgemeinden erheblich abweicht. Dies ist vor allem bei der Berechnung des Finanzausgleichsbetrags und bei der Festlegung der Quellensteuertarife der Fall. Dort kann nicht auf die Verhältnisse im fraglichen Bezirk abgestellt werden. Für diese besonderen Konstellationen kann auf der Verordnungsebene das Erforderliche in Abweichung der Grundregel von Art. 3a lit. c SchG festgelegt werden.

Art. 4

In Abs. 2 und 3 wird heute noch die Schulgemeinde Oberegg als Schulträgerin genannt. Die entsprechenden Formulierungen werden so geändert, dass sie auch für den Fall der Aufnahme der Schulgemeinde Oberegg durch den Bezirk Oberegg stimmen. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen.

Art. 19

Diese Änderung hat nichts mit Fusionen zu tun. Es handelt sich lediglich um eine Präzisierung des bestehenden Rechts.

Die Schulpflicht umfasst nach Art. 19 Abs. 1 SchG zehn Jahre. Darin eingeschlossen ist ein Jahr Kindergarten. Nach Art. 19 Abs. 4 wird der Besuch eines dritten Kindergartenjahrs nicht an die Schulpflicht angerechnet. Eine ausdrückliche Regelung für das zweite Kindergartenjahr fehlt. Zwar wird nach Abs. 1 nur ein Kindergartenjahr an die Schulpflicht angerechnet, nach Abs. 4 wird aber erst das dritte Kindergartenjahr nicht angerechnet. Mit einer neuen Fassung von Art. 19 Abs. 4 soll diese Unsicherheit im Sinne der bereits heute bestehenden Praxis geklärt werden: ein zweites Kindergartenjahr soll nicht an die Schulpflicht angerechnet werden.

Art. 21

Auch mit dieser Änderung wird eine bestehende Unstimmigkeit beseitigt, die nichts mit Fusionen und der Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk zu tun hat. Es geht um die Brückenangebote, für die schon bisher Kostenbeiträge der Eltern verlangt wurden. Dies ist möglich, weil die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) einzig den Grundschulunterricht als unentgeltlich bezeichnet (Art. 19 BV). Darunter ist der obligatorische Volksschulunterricht zu verstehen. Brückenangebote sind ergänzende Massnahmen, die dem Übertritt in die berufliche Ausbildung dienen. Sie gehören nicht zur obligatorischen Volksschule.

Auch das kantonale Recht folgt dieser Linie. Gemäss Art. 12 Abs. 2 KV ist nur der öffentliche obligatorische Volksschulunterricht unentgeltlich. Für nicht obligatorische Teile kann eine angemessene Kostenbeteiligung der Eltern vorgesehen werden.

Art. 11 SchG, welcher den Betrieb der 10. Schuljahre regelt, steht unter dem Titel «Arten der öffentlichen Schulen». Gleichzeitig legt Art. 21 SchG heute fest, dass der Besuch von öffentlichen Schulen für die im Kanton wohnhaften Kinder unentgeltlich ist. Ausdrücklich vorbehalten wird einzig die Möglichkeit der Kostenerhebung für das Schulmaterial, Verpflegungen in der Schule, Schultransporte, Schulreisen und weitere Sonderanlässe (Art. 56 SchG).

Um weiterhin die bisherige Beitragspflicht der Eltern für Brückenangebote zu gewährleisten, soll Art. 21 SchG entsprechend angepasst werden. Der Vorbehalt soll Brückenangebote und die in der Bestimmung bereits heute genannten Fälle nach Art. 56 SchG umfassen.

Art. 65

Diese Bestimmung bezieht sich auf Schulgemeindeversammlungen. Da nach Art. 1 Abs. 3 KV auch Schulgemeinden berechtigt sind, für sich Urnenabstimmungen einzuführen, wird Art. 65 SchG angepasst. Auf die Wiederholung von Regelungen, die bereits anderweitig verbindlich festgelegt sind, soll im Rahmen der Neufassung verzichtet werden. Dies trifft namentlich auf die Regelung des Berechtigtenkreises, des Versammlungsrhythmus, der Antragstellung und Berichterstattung sowie der Traktandierungs- und Protokollierungspflicht zu. Die entsprechenden Regelungen in der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 (GS 160.410) gelten auch für die Schulgemeinden, sodass auf eine Wiederholung im Schulgesetz verzichtet werden kann.

Gemäss bisherigem Schulrecht obliegt der Schulgemeindeversammlung die Wahl einer «ausenstehenden professionellen Revisionsstelle» (Art. 65 Abs. 3 lit. b). Neu wird von einer «zugelassenen Revisionsstelle» gesprochen. Damit ist eine Zulassung nach den Vorschriften des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (RAG, SR 221.302) gemeint.

Diese Änderung hat inhaltlich nichts mit Fusionen zu tun, denn nach dem neu vorgeschlagenen Art. 3a lit. b SchG gelten in Bezirken, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, für Abstimmungen, Wahlen und Gemeindeversammlungen allein die Regelungen für die Bezirke, also nicht die besonderen Bestimmungen für die Schulgemeinden gemäss Schulgesetz.

Art. 72

Die heutige Regelung der Unvereinbarkeit bezieht sich auf die Schulrätinnen und Schulräte sowie auf die mit der Rechnungsrevision befassten Personen. Sie ist für Bezirke, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, einerseits mit dem Organ der Schulkommission und andererseits mit dem Bezirksrat zu erweitern.

Art. 78a

In der Ermittlung von Finanzbeiträgen an die Kosten für Schulaufgaben wird regelmässig auf die Daten der Vorjahre zurückgegriffen, so zum Beispiel für den ordentlichen Finanzausgleich nach Art. 3 FAG oder für Bausubventionen nach Art. 16 SchV. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung, dass für Bezirke, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, für diese Berechnungen grundsätzlich die Bezirksdaten genommen werden (Art. 3a lit. c SchG), bestehen noch Daten der Schulgemeinden. Solange dies der Fall ist, sollen diese für die Berechnung herangezogen werden.

Art. 78b

Es werden noch kleinere Anpassungen in zwei weiteren Gesetzen vorgenommen:

Steuergesetz

Bezirke und Gemeinden, also auch die Schulgemeinden, können nach Art. 112 des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (StG, GS 640.000) Liegenschaftssteuern erheben. Der Steuersatz darf nach Art. 115 StG maximal ein Promille betragen.

Im Falle der Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk verschwindet die Schulgemeinde. Es gibt dann nur noch den Bezirk, der auch die Aufgaben der Schulgemeinde wahrnimmt. Mit dem Verschwinden der Schulgemeinde geht auch deren Recht unter, eine Liegenschaftsteuer zu erheben. Berechtigt zur Erhebung bleibt nur noch der Bezirk. Faktisch sinkt mit dem Verschwinden einer Schulgemeinde im fraglichen Gebiet die Möglichkeit für eine Liegenschaftsteuer von insgesamt bis zu zwei Promillen – ein Promille für den Bezirk, ein Promille für die Schulgemeinde – auf nur noch ein Promille.

Um in diesem Punkt den heute möglichen Umfang weiterhin zu gewährleisten, wird für Bezirke, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, der Maximalsteuersatz auf zwei Promille angehoben. Dieser Maximalsatz gilt selbstverständlich auch, wenn ein Bezirk mehrere Schulgemeinden aufnehmen würde. Bezogen auf den einzelnen Steuerzahler besteht auch bei dieser Konstellation im heutigen Recht ein Maximalsatz von zwei Promillen.

Fusionsgesetz

Art. 10 Abs. 2 FusG regelt die Frage, wann eine wiederkehrende Ausgabe einer im Fusionsprozess stehenden Körperschaft auch durch die andere in diesen Prozess involvierte Körperschaft genehmigt werden muss. Dabei wird auf das kumulierte Volumen für fünf Jahre abgestellt. Diese Bezugnahme auf fünf Jahre entsprach zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes der Regelung für das Finanzreferendum im Kanton. Die Landsgemeinde 2014 hat dann aber den zeitlichen Bezugsrahmen für das kantonale Finanzreferendum geändert. Seither wird bei wiederkehrenden Ausgaben für die Bestimmung des Schwellenwerts auf eine Vierjahresperiode abgestellt. Es erscheint im Sinne einer Harmonisierung der Finanzregelungen richtig, künftig auch im Fusionsgesetz auf den gleichen zeitlichen Rahmen Bezug zu nehmen.

5. Behandlung im Grossen Rat

Das Geschäft wurde an den Sessionen vom 24. Oktober 2016 und 6. Februar 2017 behandelt. Der Grosse Rat unterstützt die Vorlage. Er hat sie mit 47 Ja-Stimmen einstimmig zu Handen der Landsgemeinde verabschiedet.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Schulgesetzes (SchG)

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,
in Revision des Schulgesetzes vom 25. April 2004 (SchG),

beschliesst:

I.

Art. 3a wird eingefügt:

Hat ein Bezirk eine Schulgemeinde aufgenommen, übernimmt er gleichzeitig mit allen Rechten und Pflichten die Stellung einer Schulgemeinde. Im Weiteren gilt:

- a) Träger der Rechte und Pflichten der Schulräte ist der Bezirksrat, wobei für die Führung der Schule eine Schulkommission eingesetzt werden kann.
- b) Für Abstimmungen, Wahlen und Gemeindeversammlungen sowie für das Verfahren zum Erlass und zur Änderung von Reglementen gilt das Recht für Bezirke.
- c) Als Grundlage für die Festlegung von Beiträgen, insbesondere für die Steuerkraftberechnung der Schulgemeinden, werden die für den Bezirk massgebenden Daten verwendet. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen für besondere Fälle gemäss Verordnung.

II.

Art. 4 Abs. 2 und 3 lauten neu:

²Die Sekundarschule und die Realschule werden im inneren Landesteil von der Schulgemeinde Appenzell geführt, im äusseren Landesteil von der für die dortige Primarschule zuständigen Körperschaft. In Oberegg kann anstelle der Sekundar- und der Realschule eine integrierte Oberstufe geführt werden.

³Für den inneren Landesteil führt die Schulgemeinde Appenzell die Vorschulklassen, die Einführungsklassen und die Kleinklassen. In Oberegg kann anstelle dieser Klassen die integrative Schulungsform für alle Schulstufen angewandt werden.

Schulgesetz (DSchG)

vom 25. April 2004

I.

Bisher kein Art. 3a.

II.

Art. 4

²Die Sekundarschule und die Realschule werden im inneren Landesteil von der Schulgemeinde Appenzell und im äusseren Landesteil von der Schulgemeinde Obereggen geführt. Die Schulgemeinde Obereggen kann anstelle der Sekundar- und der Realschule eine integrierte Oberstufe führen.

³Für den inneren Landesteil führt die Schulgemeinde Appenzell die Vorschulklassen, die Einführungsklassen und die Kleinklassen. Die Schulgemeinde Obereggen kann anstelle dieser Klassen die integrierte Schulungsform für alle Schulstufen anwenden.

III.

Art. 19 Abs. 4 lautet neu:

⁴Der Besuch des Vorschuljahres und ein zweites oder darüber hinausgehendes Kindergartenjahr werden nicht an die Schulpflicht angerechnet.

IV.

Art. 21 lautet neu:

Unentgeltlichkeit

¹Der Besuch von öffentlichen Schulen ist für die im Kanton wohnhaften Kinder unentgeltlich.

²Vorbehalten bleiben Elternbeiträge an Brückenangebote und nach Art. 56 dieses Gesetzes.

V.

Art. 65 lautet neu:

Abstimmungen

Folgende Belange unterliegen der Abstimmung an einer Schulgemeindeversammlung oder an der Urne:

- a) die Genehmigung der Jahresrechnung;
- b) die Wahl eines Schulrates von fünf bis neun Mitgliedern und zwei bis drei Rechnungsrevisoren oder einer zugelassenen Revisionsstelle;
- c) die Beschlussfassung über Neu- und Umbauten sowie grössere Anschaffungen. Die genannten Geschäfte sind der Schulgemeinde in jedem Fall dann vorzulegen, wenn die Gesamtkosten 10 % der Steuereinnahmen des vorangegangenen Rechnungsjahres übersteigen;
- d) die Festsetzung der Steueransätze;
- e) der Erlass eines Schulgemeindereglements, soweit dies notwendig erscheint;
- f) die Beschlussfassung über wichtige Schulfragen nach Massgabe des Schulgemeindereglements.

III.

Art. 19

⁴Der Besuch des Vorschuljahres oder eines 3. Kindergartenjahres wird nicht an die Schulpflicht angerechnet.

IV.

Art. 21

Der Besuch von öffentlichen Schulen ist für die im Kanton wohnhaften Kinder unentgeltlich. Vorbehalten bleibt Art. 56 dieses Gesetzes.

Unentgeltlichkeit

V.

Art. 65

¹Die Schulgemeindeversammlung besteht aus den in der Schulgemeinde wohnhaften Stimmberechtigten nach Art. 16 der Kantonsverfassung.

Schulgemeinde-
versammlung

²Sie versammelt sich ordentlicherweise einmal im Jahr; ausserordentlicherweise auf Einberufung des Schulrates.

³Der Schulgemeindeversammlung obliegen:

- a) die Genehmigung der Jahresrechnung;
- b) die Wahl eines Schulrates von fünf bis neun Mitgliedern und zwei bis drei Rechnungsrevisoren bzw. einer aussenstehenden professionellen Revisionsstelle;
- c) die Beschlussfassung über Neu- und Umbauten sowie grössere Anschaffungen. Die genannten Geschäfte sind der Schulgemeinde in jedem Fall dann vorzulegen, wenn die Gesamtkosten 10 % der Steuereinnahmen des vorangegangenen Rechnungsjahres übersteigen;
- d) die Festsetzung der Steueransätze;
- e) der Erlass eines Schulgemeindereglementes, soweit dies als notwendig erscheint;
- f) die Beschlussfassung über wichtige Schulfragen nach Massgabe des Schulgemeindereglementes.

⁴Stimmt die Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten an einer ordentlichen Schulgemeinde einem Antrag an den Schulrat zu, ist dieser verpflichtet, darüber an der nächsten ordentlichen oder an einer ausserordentlichen Schulgemeindeversammlung Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

VI.

Art. 72 Abs. 3 und 4 lauten neu:

³Rechnungsrevisoren der Schulgemeinde können nicht zugleich dem Schulrat oder einer Schulkommission angehören. Innerhalb eines Revisorenteam's gilt zudem die Regelung nach Abs. 2.

⁴Die Unvereinbarkeit für Schulräte gilt im Falle von Bezirken, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, auch für den Bezirksrat und eine Schulkommission.

VII.

Art. 78a lautet neu:

Für die Berechnung von Beiträgen werden bei Bezirken, die eine Schulgemeinde aufgenommen haben, die Daten der Schulgemeinde herangezogen, soweit diese für die fragliche Berechnungsperiode bestehen.

Übergangsregelung Aufnahme Schulgemeinde

VIII.

Art. 78b wird eingefügt:

¹Es werden folgende Bestimmungen geändert:

1. Art. 115 des Steuergesetzes (StG) vom 25. April 1999 lautet unter der Marginalie «Steuersatz» neu:

¹Die zuständigen Bezirks- und Gemeindeorgane bestimmen jährlich den Steuersatz.

²Er beträgt für jede Körperschaft höchstens ein Promille, im Falle eines Bezirks, der eine Schulgemeinde aufgenommen hat, höchstens zwei Promille.

2. Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden (FusG) vom 29. April 2012 lautet neu:

²Für wiederkehrende freie Ausgaben gilt Abs. 1, wenn die während vier Jahren auflaufende Summe die dort genannten Grenzwerte erreicht.

²Art. 78b gilt nach Vornahme der Änderung in der Gesetzessammlung als aufgehoben.

Änderung bestehenden Rechts

IX.

Der Grosse Rat bestimmt das Inkraftsetzen dieses Gesetzes.

⁵An ausserordentlichen Schulgemeindeversammlungen kann nur über Geschäfte abgestimmt werden, die in der Traktandenliste enthalten sind.

⁶Über die Verhandlungen der Schulgemeindeversammlung ist ein Protokoll zu führen.

VI.

Art. 72

⁹Rechnungsrevisoren der Schulgemeinde können nicht zugleich dem Schulrat angehören.

⁴Abs. 2 dieses Artikels gilt auch für die Rechnungsrevisoren.

VII.

Bisher kein Art. 78a.

VIII.

Bisher kein Art. 78b.

Bestehendes Recht:

1. Art. 115 des Steuergesetzes

Die zuständigen Bezirks- und Gemeindeorgane bestimmen jährlich den Steuersatz. Er beträgt höchstens ein Promille.

2. Art. 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden

²Für wiederkehrende freie Ausgaben gilt Abs. 1, wenn die während fünf Jahren auflaufende Summe die dort genannten Grenzwerte erreicht.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Baugesetzes (BauG)

Am 1. Mai 2014 ist eine Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) in Kraft getreten. Im Rahmen dieser Revision wurden die Kantone verpflichtet, innert fünf Jahren eine Mehrwertabgabe für erhebliche Planungsvorteile einzuführen. Im Minimum müssen sie für neu vorzunehmende Einzonungen eine Mehrwertabschöpfung von 20% vorsehen.

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe ist gemäss Raumplanungsgesetz für allfällige Entschädigungen bei Auszonungen und für Planungsmassnahmen, insbesondere zur Verdichtung der baulichen Nutzung in bestehenden Baugebieten, einzusetzen. Zwar besteht in Appenzell I.Rh. im Moment kein Bedarf für Auszonungen. Je nach Bevölkerungsentwicklung könnte eine solche Massnahme aber relativ rasch nötig werden. Würde nämlich die Bevölkerung deutlich weniger stark wachsen als angenommen, würden die eingezonten Baulandreserven als zu gross beurteilt, und es müssten Auszonungen vorgenommen werden. Müsste beispielsweise eine Hektare Bauland ausgezont werden, ergäben sich wahrscheinlich rasch Entschädigungen von deutlich über Fr. 1 Mio. Überdies wird im Bereich des verdichteten Bauens ein erhöhter Planungsaufwand auf die Bezirke zukommen. Bezogen auf die nächsten 15 Jahre dürfte dieser allein Kosten von rund Fr. 4.5 Mio. auslösen.

Bei der Mehrwertabgabe aus Einzonungen wird in den nächsten 15 Jahren maximal mit einem Ertrag von rund Fr. 3 Mio. gerechnet. Damit lassen sich die Kosten für später mögliche Auszonungen und für die während dieser Zeit vorzunehmenden Planungsmassnahmen in keiner Weise decken. Es wird daher vorgeschlagen, auch die sogenannten Abparzellierungen der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Dabei geht es um Häuser im Landwirtschaftsgebiet, die nicht mehr für landwirtschaftliche Zwecke gebraucht und aus dem Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts entlassen werden. Mit dieser Entlassung aus dem Bodenrecht fallen die für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe geltenden Verkaufseinschränkungen sowie die landwirtschaftlichen Belehnungsgrenzen dahin. Abparzellierte Häuser können frei verkauft und wie Häuser in der Bauzone belehnt werden. Aus diesem Bereich werden mittelfristig Erträge von gesamthaft rund Fr. 4 Mio. erwartet.

Im Kanton bestehen für die nächsten 15 Jahre voraussichtlich genügend Baulandreserven. Es ist aber festzustellen, dass trotz der Instrumente, die im neuen Baugesetz von 2012 für die Mobilisierung des Baulands eingeführt wurden, relativ viel Bauland nicht erworben werden kann, weil die Eigentümer es nicht verkaufen wollen. Um in diesen Bereich etwas Bewegung bringen zu können, ist vorgesehen, dass die Bezirke Bauland, das für die raumplanerische Entwicklung gebraucht wird, unter bestimmten Voraussetzungen erwerben können. Zunächst ist Bauland, das im Dienste des allgemeinen Interesses in den nächsten Jahren überbaut werden sollte, in einem öffentlichen Verfahren zu

bezeichnen. Wird es danach innert acht Jahren nicht überbaut, soll der Bezirk das Land zum Marktwert erwerben können.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 43 Ja-Stimmen, bei 1 Nein-Stimme und 3 Enthaltungen, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Baugesetzes.

1. Ausgangslage

Am 1. Mai 2014 trat eine Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) in Kraft. Mit dieser Vorlage wurde unter anderem die Regelung von Art. 5 RPG, nach welcher die Kantone für erhebliche Planungsvor- und nachteile einen angemessenen Ausgleich festlegen müssen, präzisiert. Nach Art. 38a Abs. 4 RPG haben die Kantone fünf Jahre ab dem Inkrafttreten der Revision Zeit, die erforderlichen Regelungen im kantonalen Recht vorzunehmen. Besteht nach Ablauf dieser Frist, also ab dem 1. Mai 2019, keine entsprechende kantonale Regelung, ist im fraglichen Kanton die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, bis eine solche Regelung in Kraft tritt.

Für die kantonal einzuführende Mehrwertabgabe gibt Art. 5 RPG verschiedene Rahmenbedingungen vor:

- Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20% ausgeglichen.
- Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.
- Das kantonale Recht muss im Minimum eine Mehrwertabgabe bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden einführen, also im Falle von sogenannten Einzonungen.
- Der Ertrag wird für die Entschädigung von enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen und für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet.
- Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.
- Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.
- Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

Mit der vorgeschlagenen Revision des kantonalen Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) werden diese Vorgaben erfüllt. Neben der Einführung der Mehrwertabgabe soll im Baugesetz ein weiteres Instrument eingefügt werden, mit welchem die Erhältlichkeit bestehenden Baulands erhöht wird. Wird Land, das für die öffentliche Bauentwicklung benötigt wird, über längere Zeit dem Markt entzogen, soll der öffentlichen Hand ein Kaufsrecht eingeräumt werden.

2. Umsetzung im kantonalen Baurecht

Die vorhandenen Baulandreserven im Kanton Appenzell I.Rh. sind der Weiterentwicklung der Gemeinschaft und des Kantons nur dienlich, wenn sie tatsächlich überbaut werden können. Die ausgeschiedenen Baulandflächen müssen erhältlich sein oder wenigstens innert nützlicher Frist erhältlich werden. Die heutige Regelung in Art. 49 Abs. 2 BauG, wonach die Bezirke insbesondere bei Einzonungen und Umzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zweck treffen, reicht hierfür nicht aus. Sie ist zu unbestimmt und gerade in Bezug auf Baulandreserven, die schon vor längerer Zeit ausgeschieden wurden, wirkungslos. Es besteht daher ein zusätzlicher Bedarf für Massnahmen, um eingezontes Bauland besser verfügbar zu machen.

Die Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes hat neben der Mehrwertabschöpfung auch deutlich erhöhte Anforderungen für das Ausscheiden von neuem Bauland gebracht. Damit wird der Druck auf die bestehenden Baulandreserven voraussichtlich weiter wachsen. Es ist aber zu erwarten, dass auch dieser Druck für eine genügende Mobilisierung des bisher unüberbaut gebliebenen Baulands nicht ausreicht und zusätzliche Massnahmen nötig sind. Es sind griffige Instrumente bereitzustellen, mit denen der Bodenmarkt wirksam mobilisiert werden kann. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Bezirken ein gesetzliches Kaufrecht in die Hand zu geben, wenn solches Land auch nach einer längeren Frist nicht überbaut wird.

Die Baulandreserven im Kanton Appenzell I.Rh. umfassen eine Fläche von knapp 60 ha. Diese Reserve vermag gemäss technischer Richtlinie des Bundes die baulichen Bedürfnisse aus dem voraussichtlichen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum von mehr als 15 Jahren abzudecken. Die bauliche Entwicklung im Kanton wird somit mindestens im Bereich der Wohn- und Mischzonen weitgehend innerhalb der bereits eingezonten Flächen zu erfolgen haben. Damit diese bauliche Entwicklung möglich ist, müssen die bestehenden Bauzonen verfügbar sein, sie müssen im Sinne einer haushälterischen Nutzung verdichtet bebaut werden können, und es ist auf die Sicherstellung einer guten Siedlungsqualität zu achten.

Allfällige Auszonungen können zu einer Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand führen, was entsprechende Mittel erfordert. Weiter werden die Planungsarbeiten im Bereich der Innenentwicklung (Bestandenserneuerung, Verdichtung und Umnutzung) aufgrund ihrer Komplexität teurer sein als das bisherige Beplanen neu eingezonter Flächen ohne vorbestehende Überbauungen. Es ist also zu erwarten, dass auch der Mittelbedarf im planerischen Bereich markant steigen wird.

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz sieht vor, die Kosten für die Entschädigung bei Auszonungen und für Planungsmassnahmen, insbesondere zur Verdichtung der baulichen Nutzung in bestehenden Baugebieten, über die Mehrwertabgabe zu finanzieren. Möchte man hierbei nicht auf allgemeine Steuermittel zurückgreifen, gilt es, über die Mehrwertabgabe ein entsprechendes Gefäss, eine sogenannte Spezialfinanzierung, zu schaffen. Da jedoch Neueinzonungen in naher Zukunft selten sein werden, kann dieses Gefäss nur dann genügend geäuft werden, wenn neben der Neueinzonung weitere Tatbestände der Mehrwertabga-

be unterstellt werden. Als ein solcher weiterer Tatbestand wird die Abparzellierung von Landwirtschaftsland vorgeschlagen.

Bei der Abparzellierung wird ein Stück Land, in der Regel ein solches mit einem Wohnhaus, aus dem bäuerlichen Bodenrecht entlassen. Eine solche Entlassung ist allerdings nur möglich, wenn das fragliche Haus und ein allenfalls zugehöriger Stall endgültig nicht mehr landwirtschaftlich gebraucht werden. Mit der Abparzellierung fallen insbesondere die für den landwirtschaftlichen Boden geltenden Verkaufs- und Belehnungsgrenzen dahin. Abparzellierte Grundstücke und Häuser können ohne preisliche Einschränkung frei auf dem Immobilienmarkt verkauft werden. Im Vergleich zum Zustand vor der Abparzellierung, bei dem ein Verkauf grundsätzlich nur innerhalb der Familie und für selbstbewirtschaftende Landwirte möglich ist, preisliche Limiten auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Ertragswerte gelten und tiefe Belehnungsgrenzen zu beachten sind, tritt demgemäss mit der Abparzellierung ein wirtschaftlicher Mehrwert ein.

Die Abgabetatbestände im Überblick:

<i>Tatbestand</i>	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>	<i>Erwarteter Ertrag in 15 Jahren (20% Abschöpfung)</i>
Neueinzonung	Generiert langfristig die für die Raumplanung erforderlichen Mittel.	In den kommenden Jahren werden infolge der bestehenden grossen Baulandreserven im Kanton nur sehr wenige Einzonungen erfolgen.	zirka Fr. 3 Mio.
Abparzellierung nach BGGB	Es werden kurzfristig Mittel in grösserem Umfang generiert.	Die Mehrwertabgabe könnte dazu führen, dass Veräusserungen innerhalb der Familie schwieriger werden.	zirka Fr. 4 Mio.

Mit den vorgeschlagenen Tatbeständen für die Mehrwertabgabe könnten in den kommenden 15 Jahren Mittel in der Grössenordnung von schätzungsweise rund Fr. 7 Mio. generiert werden. Verlässliche Zahlen sind derzeit nicht möglich, da die Berechnungsparameter (Flächen, Quadratmeterpreis und Anzahl Abparzellierungen) erst im Ereignisfall bekannt sind.

Mit einer Summe von Fr. 7 Mio. könnte bei einer angenommenen durchschnittlichen Entschädigung von Fr. 300 je m² die Auszonung von Bauland mit einer Fläche von gut 2 ha entschädigt werden. Alleine die Planungen für die Innenentwicklung dürften zusätzliche jährliche Kosten von mindestens Fr. 300'000 auslösen, was für die kommenden 15 Jahre einem Mittelbedarf von Fr. 4.5 Mio. entspricht.

Würde man sich allein auf die Mehrwertabschöpfung von 20% bei Neueinzonungen beschränken, wären daher nicht einmal die voraussichtlich in den kommenden 15 Jahren anfallenden Planungskosten gedeckt. Die Entschädigung von er-

forderlichen Auszonungen müssten in diesem Fall vollumfänglich über allgemeine Steuermittel finanziert werden.

Sollten in den kommenden Jahren kompensatorische Auszonungen in die Wege geleitet werden, würden die generierten Mittel aus der Mehrwertabgabe mit grosser Wahrscheinlichkeit prioritär für die Entschädigung bei allfälligen Auszonungen gebraucht. Für die Planungsarbeiten würden folglich keine Gelder mehr zur Verfügung stehen. Bei zu wenig verfügbaren Mitteln für die Planung besteht aber die Gefahr, dass die bauliche Entwicklung aus finanziellen Gründen verzögert und die ortsbauliche Qualität leiden würde.

Aus diesen Gründen soll die Mehrwertabgabe nicht auf das gesetzliche Minimum gesetzt werden. Um vergleichbare Sachverhalte gleich zu behandeln, soll mit der Abparzellierung ein weiterer Tatbestand unter die Abgabepflicht gestellt werden, damit auch künftig eine qualitätsvolle Innenentwicklung gewährleistet ist. Ziel ist nicht einfach die Einnahmenmaximierung, sondern das Generieren ausreichender Mittel, um künftige raumplanerische Herausforderungen finanzieren zu können.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 48 Abs. 2

Das Baugesetz enthält eine Subsidiärregelung für das Referendum gegen Nutzungsplanungen und Planänderungen. Es hält fest, dass für ein Referendum 50 Unterschriften nötig sind, im Falle der Feuerschaugemeinde als der bevölkerungsstärksten Körperschaft 200 Unterschriften, sofern das kommunale Recht keine anderen Quoren bestimmt. Für die Referendumsfrist enthält es demgegenüber keine Auffangregelung. Diese Lücke soll geschlossen werden. Die Frist wird mit 30 Tagen festgelegt. Die Bezirke bleiben aber frei, in ihrem Recht andere Fristen zu bestimmen, die dann der Regel nach Art. 48 Abs. 2 BauG vorgehen.

Art. 49 Abs. 3

Die Gesetzgebung im Bereich der Mobilisierung des Baulands und des Abschöpfens von Planungsvorteilen soll nicht nur einseitig staatliche Vorgaben machen, sondern auch einvernehmliche Lösungen zwischen der Öffentlichkeit und Privaten mit verwaltungsrechtlichen Verträgen ermöglichen. Das Bundesgericht lässt solche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz diese Handlungsräume ausdrücklich vorsieht, wenn es dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst. Die Verträge müssen der Zielsetzung des Gesetzes entsprechen oder wenigstens eine bessere Umsetzung des Gesetzes ermöglichen und im öffentlichen Interesse liegen. Die Praxis in anderen Kantonen zeigt, dass sich mit verwaltungsrechtlichen Verträgen gerade bei der Mobilisierung von Bauland immer wieder einvernehmliche und gute Lösungen finden lassen, z.B. mittels Einräumung eines Vorkaufsrechts. Diese Möglichkeit soll daher auch im Kanton Appenzell I.Rh. genutzt werden, wofür eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen wird.

Art. 49a

Mit Verträgen kann lediglich die Verfügbarkeit von neuem Bauland sichergestellt werden. Falls sich die Öffentlichkeit auch für bereits bestehende Baulandreserven den Zugriff sichern möchte, ist ein gesetzliches Kaufrecht erforderlich.

Das Kaufrecht soll aber erst nach Durchlaufen eines mehrgliedrigen Prozesses beansprucht werden können:

Am Anfang dieses Prozesses steht die strategische Auseinandersetzung der Planungsbehörde mit der Frage, wo die Grundstücke liegen, an deren Überbauung ein wichtiges öffentliches Interesse besteht.

Hierauf ist das Bauland, das für die bauliche Entwicklung im Bezirk wichtig ist, öffentlich zu bezeichnen. Für die Bezeichnung ist das gleiche Verfahren wie für die Nutzungsplanung durchzuführen. Damit wird den Interessen der Öffentlichkeit und der betroffenen Privaten angemessen Rechnung getragen. Grundeigentümer können sich in einem Rechtsmittelverfahren gegen die Bezeichnung ihrer Grundstücke wehren. Und auch die Öffentlichkeit hat die Möglichkeit, sich im Prozess einzubringen.

Damit auch allfällige Rechtsnachfolger von der Überbauungspflicht für ein Grundstück Kenntnis haben, soll diese im Grundbuch angemerkt werden.

Mit Abschluss der Bezeichnung des Baulands, das dem Kaufrecht unterliegen soll, beginnt eine Frist von acht Jahren zu laufen. Innert dieser Frist soll das fragliche Land überbaut werden. Allerdings sind durchaus Fälle denkbar, in denen zwar der Wille zur Überbauung besteht, aber äussere Umstände die zeitgerechte Realisierung verhindern. So kann beispielsweise die Erschliessung wegen Rechtsmittelverfahren oder aus anderen Gründen übermässig lange dauern, oder aber es ergeben sich im Baubewilligungs- oder Quartierplanverfahren unvorhergesehene Probleme. In diesen begründeten Fällen kann der Bezirk die Frist verlängern.

Als Bezirk gilt nach Art. 4 BauG auch die Feuerschaugemeinde, die im Feuerschaukreis die Bauplanung besorgt. Ein allfälliges Kaufrecht steht also im Feuerschaukreis der Feuerschaugemeinde und nicht dem jeweiligen Bezirk der gelegenen Sache zu.

Art. 49b

Falls ein bezeichnetes Grundstück nach Ablauf der Frist nicht überbaut ist, steht dem Bezirk der gelegenen Sache das Recht zu, das Grundstück zum Marktwert zu erwerben. Der Marktwert entspricht dem unter normalen Verhältnissen und ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse erzielbaren Verkaufspreis am Stichtag. Er soll von einer eigens für das Kaufrecht und die Mehrwertabgabe eingesetzten amtlichen Schätzungskommission festgelegt werden.

Selbstverständlich soll vom Kaufrecht nur Gebrauch gemacht werden, wenn eine entsprechende Nachfrage besteht. Die Behörden sollen beim gesetzlichen Kaufrecht aus Respekt vor dem Privateigentum Zurückhaltung üben und nicht unnötig öffentliche Finanzmittel binden.

Als überbaut gilt nicht nur ein vollständig, das heisst bis zur maximalen Ausnutzung oder Geschossfläche bebautes Grundstück. Bereits wenn 50% der zulässigen baulichen Nutzung ausgeschöpft sind, gilt das Grundstück als überbaut. Die Bezugnahme auf die zulässige bauliche Nutzung wird gewählt, weil die Nutzungsziffern je nach Bestand von Quartierplänen unterschiedlich sein können.

Ist ein Grundstück zu weniger als 50% baulich genutzt, gilt es als unüberbaut, und das Kaufsrecht kann geltend gemacht werden. Diesfalls kann der Bezirk das Grundstück samt einer allenfalls bereits bestehenden Teilüberbauung zum Marktwert übernehmen.

Titel «3. Mehrwertabgabe»

Für die Regelung der Mehrwertabgabe wird im Kapitel über die baurechtlichen Bestimmungen ein neues Unterkapitel eingefügt.

Art. 90a

Von den zwei unter die Mehrwertabgabe fallenden Tatbeständen ist die Zuweisung von Land in die Bauzone von Bundesrechts wegen obligatorisch. Allein mit Neueinzonungen, welche aufgrund der bestehenden grossen Baulandreserven im Kanton erst mittel- bis langfristig wieder namhaft erfolgen können, lassen sich indessen die kurzfristig benötigten Mittel nicht generieren. Es ist daher vorgesehen, zusätzlich zum bundesrechtlichen Minimum auch die Abparzellierungen der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Dies rechtfertigt sich auch mit Blick auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte.

Die Abparzellierung bildet die Voraussetzung, dass ein Grundstück in der Landwirtschaftszone ohne Beachtung der einschränkenden Vorgaben des bäuerlichen Bodenrechts veräussert werden kann. Solche Parzellen können jedem Nichtlandwirt verkauft werden. Mit der Abparzellierung verbunden ist oft auch eine bauliche Umnutzung und Erweiterung für zonenfremdes Wohnen. Die Abparzellierung kommt einem planerischen Tatbestand gleich, welcher zumeist einen erheblichen Mehrwert generiert.

Art. 90b

Der Bodenmehrwert wird direkt nach Rechtskraft der Planungsmassnahme oder der Abparzellierung bestimmt, indem die Marktwerte unmittelbar vor und nach der Massnahme verglichen werden.

Art. 90c

Zur Bemessung der Höhe der Mehrwertabgabe gibt der Bund im Raumplanungsgesetz einen Mindestsatz von 20% vor. Die Kantone haben gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts die Möglichkeit, den Abgabesatz bis auf 60% zu erhöhen. Die Standeskommission und der Grosse Rat sehen allerdings keinen Bedarf für einen das bundesrechtliche Minimum übersteigenden Abgabesatz.

In Bagatellfällen, das heisst wenn die Abgabe in einem Missverhältnis zum Erhebungsaufwand liegt, soll auf eine Erhebung verzichtet werden können. Die entsprechende Regelung soll in der Bauverordnung vom 22. Oktober 2012 (BauV, GS 700.010) verankert werden.

Die gesetzlich vorgegebene Mehrwertabgabe soll vertraglich erhöht werden können, wenn Grundeigentümer oder Investoren durch planerische Massnahmen zu einem zusätzlichen Sondervorteil kommen. Eine solche vertragliche Regelung wäre beispielsweise in einer neuen Kernzone denkbar, welche Hochbauten mit vielen Geschossen, also den Bau eines Hochhauses, zulässt oder zusätzlichen Verkehr verursachen wird, welcher wiederum Strassenausbauten auf Kosten der Öffentlichkeit nach sich zieht. Diese Kosten können weit über der Mehrwertabgabe liegen. Bei grösseren Projekten kann die vorgeschlagene Regelung eine Win-Win-Situation für Investoren wie die Öffentlichkeit ermöglichen.

Den Grundeigentümern und Bezirken soll die Möglichkeit eingeräumt werden, im Rahmen verwaltungsrechtlicher Verträge an Stelle der Bezahlung der Mehrwertabgabe Sach- oder Dienstleistungen zu erbringen. Deren Geldwert muss allerdings mindestens der Höhe der Mehrwertabgabe entsprechen. Fehlen beispielsweise der Grundeigentümerschaft die für die Bezahlung der Mehrwertabgabe erforderlichen finanziellen Mittel, besitzt diese aber für den Bezirk interessantes Bauland, soll die Schuld mit der Abgabe von Bauland beglichen werden können. Denkbar sind auch Teilleistungen in Sachwerten, unter Aufzählung der Differenz. Die Modalitäten sind in einem Vertrag festzuhalten.

Art. 90d

Abgabepflichtig soll derjenige sein, der in den Genuss des Planungsvorteils kommt, also jene Person, die im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planänderung Eigentümer des fraglichen Grundstücks ist. Auch im Falle einer Abparzellierung soll die begünstigte Grundeigentümerschaft abgabepflichtig sein.

Bei den Abgabetatbeständen der Neueinzonung und der Abparzellierung sind derzeit kaum Fälle zu erwarten, in denen eine Abgabepflicht durch einen Baurechtsnehmer angezeigt wäre. Es soll jedoch die Möglichkeit offengelassen werden, dass bei Bedarf über eine Anpassung der Bauverordnung die Baurechtsnehmer in die Pflicht genommen werden könnten.

Nach Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung einer Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre. Die Befreiung von der Mehrwertabgabe macht für den Kanton und die Bezirke, aber auch für die Kirch- und Schulgemeinden Sinn. Es ist nicht im Interesse dieser Gemeinwesen, sich am Baulandmarkt zwecks Realisierung von Renditen aktiv zu beteiligen und damit die Baulandpreise in die Höhe zu treiben. Deshalb werden sie nur Boden erwerben und weiterverkaufen, wenn dieser für einen konkreten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck benötigt wird. Ein solches Interesse kann beispielsweise das Zurverfügungstellen von Bauland für Gewerbe oder die Schaffung von günstigem Wohnraum sein. Zudem wäre die Mehrwertabgabe, was die Bezirke betrifft, sich selber geschuldet. Eine Abgabepflicht für den Empfänger der Mehrwertabgabe macht aber keinen Sinn.

Demgegenüber ist für gemeinnützige Korporationen und Stiftungen keine Befreiung vorgesehen. Die Ausnahme des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden ist nur gerechtfertigt, weil ihr Hauptzweck gerade nicht im Bodenhandel liegt und mit der Abgabe eine ihrer öffentlichen Aufgaben finanziert wird. Diese Voraussetzungen sind bei Korporationen und Stiftungen mindestens teilweise nicht gegeben. Sie würden auf dem Baulandmarkt wie Private, beispielsweise eine Wohnbaugenossenschaft, auftreten. Würde man sie von der Abgabe befreien, könnten abgabepflichtige Private versucht sein, Einzonungen über solche Gebilde abzuwickeln, nur um der Abgabe zu entgehen.

Art. 90e

Das Raumplanungsgesetz gibt vor, dass die Mehrwertabgabe mit der Überbauung eines Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig wird. Mit Art. 90e wird dieser Zeitpunkt näher umschrieben.

Bei der Veräusserung ist der Zeitpunkt der Eintragung im Grundbuch massgeblich. Welche Eigentumsänderungen als Veräusserung gelten und welche nicht, regelt die Bauverordnung. So werden etwa der Eigentumsübergang auf die Erbengemeinschaft und die Übernahme des Grundstücks durch eine gesetzliche Erbin oder einen gesetzlichen Erben im Rahmen der Erbteilung nicht als Veräusserung betrachtet. Das Gleiche gilt für eine Eigentumsübertragung durch güterrechtliche Auseinandersetzung, z.B. im Rahmen einer Ehescheidung.

Bei der Überbauung ist weder der Zeitpunkt der Bauaufnahme noch jener des Bauabschlusses massgeblich. Diese beiden Zeitpunkte lassen sich amtlich häufig nicht klar feststellen. Daher wird auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung abgestellt. Für Mehrfamilienhäuser ist jedoch in der Verordnung gestützt auf Art. 90e Abs. 3 BauG eine Ausnahmeregelung vorgesehen: Die Abgabe soll erst zwei Jahre nach der Rechtskraft der Baubewilligung fällig werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Verkauf von Stockwerkeigentum häufig erst nach der Erstellung mindestens einer Referenzeinheit erfolgen kann und damit das Geld, aus dem die Abgabe im Regelfall entrichtet wird, erst deutlich nach der Erteilung der Baubewilligung fliesst.

Bei grossen Parzellen kann im Rahmen der Quartierplanung eine Etappierung der Bebauung vorgesehen sein. In solchen Fällen soll auch die Fälligkeit der Mehrwertabgabe in Etappen erfolgen. Denn bei der Einzonung grosser Flächen, beispielsweise von ein bis zwei Hektaren, kann ein Grundeigentümer die Mehrwertabgabe vor dem Verkauf mehrerer Grundstücke allenfalls gar nicht aufbringen.

Ohne eine Etappierung im Quartierplan gilt aber auch für grosse Parzellen, dass die ganze Abgabe geschuldet wird, auch wenn nur ein kleiner Teil des Landes verkauft wird.

Art. 90f

Für die Mehrwertabgabe ist ein gesetzliches Pfandrecht vorgesehen.

Art. 90g

Die kommunale Raumplanung und damit auch der Entscheid über allfällige Auszonungen liegen bei den Bezirken. Folglich tragen auch sie die Planungs- und Entschädigungskosten. Es ist daher nur konsequent, die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe den Bezirken zuzugestehen. Für den Kanton sind keine Mittel aus der Mehrwertabgabe vorgesehen, obwohl die Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton zu erheblichen Erhebungsaufwänden führt (Schatzungsamt, Grundbuchamt, Steueramt) und mit ihr die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer zurückgehen werden.

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sind für raumplanerische Massnahmen zu verwenden. Sind aufgrund von Auszonungen Entschädigungszahlungen zu entrichten, sind diese primär aus den Einnahmen der Mehrwertabgabe zu bestreiten.

Die Mehrwertabgaben sind zweckgebunden zu verwenden. Sie sollen daher aus Transparenzgründen in eine Spezialfinanzierung fliessen. Dies gewährleistet eine leichte Nachvollziehbarkeit über die Einnahmen und die Zweckgebundenheit der Mittelverwendung.

Für den Fall, dass ein Bezirk Auszonungen zu Gunsten von Einzonungen in einem anderen Bezirk vornimmt, kann zwischen den Bezirken eine allfällige Entschädigungszahlung vereinbart werden.

Art. 95

Die Einführung der Mehrwertabgabe erfordert eine Übergangsbestimmung. Sind zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuerung Einzonungsverfahren oder Abparzellierungen hängig, werden diese Verfahren noch nach altem Recht, also ohne Erhebung der Mehrwertabgabe, erledigt.

Die bisherige Übergangsbestimmung wird mit der Neufassung aufgehoben. Dies erscheint richtig, nachdem die darin enthaltenen Fristen abgelaufen sind.

4. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des revidierten Baugesetzes ist auf den 1. Mai 2017 vorgesehen. Gleichzeitig wird die am 6. Februar 2017 beschlossene Revision der Bauverordnung in Kraft treten.

5. Behandlung im Grossen Rat

Das Geschäft wurde an den Sessionen vom 24. Oktober 2016 und 6. Februar 2017 behandelt. Der Grosse Rat unterstützt die Vorlage. Er hat sie mit 43 Ja-Stimmen gegen 1 Nein-Stimme, bei 3 Enthaltungen, zu Handen der Landsgemeinde verabschiedet.

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Baugesetzes (BauG)

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I. Rh.,
in Revision des Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG),

beschliesst:

I.

Art. 48 Abs. 2 lautet neu:

²Hält das Bezirksrecht nichts anderes fest, beträgt die Frist für das fakultative Referendum 30 Tage, und es sind 50 Unterschriften, in der Feuerschaugemeinde 200 Unterschriften nötig.

II.

Art. 49 Abs. 3 wird eingefügt:

³Zur Sicherstellung oder Steigerung der Verfügbarkeit des Bodens sowie zur Förderung der Innenentwicklung können die Bezirke mit den Grundeigentümern Verträge abschliessen.

III.

Art. 49a wird eingefügt:

¹Die Bezirke bezeichnen im Zonenplan die Bauzonenflächen, die innert acht Jahren überbaut sein sollen.

²Für die Bezeichnung gilt das Verfahren für die Nutzungspläne. Die Bezeichnung ist auf Anmeldung des Bezirkes der gelegenen Sache im Grundbuch anzumerken.

³Die Frist für die Überbauung beginnt mit Eintritt der Rechtskraft der Bezeichnung.

⁴Der Bezirk kann die Frist in begründeten Fällen verlängern.

IV.

Art. 49b wird eingefügt:

¹Ist ein bezeichnetes Grundstück nach Ablauf der festgelegten Frist nicht überbaut, steht dem Bezirk ein gesetzliches Kaufsrecht zum Marktwert zu. Der Bezirk kann das Kaufsrecht an den Kanton abtreten.

Bezeichnung von
Flächen zur Über-
bauung

Gesetzliches
Kaufsrecht

Baugesetz (BauG)

vom 29. April 2012

I.

Art. 48

²Hält das Bezirksrecht nichts anderes fest, sind für das fakultative Referendum 50 Unterschriften nötig, in der Feuerschaugemeinde 200 Unterschriften.

II.

Bisher kein Art. 49 Abs. 3.

III.

Bisher kein Art. 49a.

IV.

Bisher kein Art. 49b.

²Als überbaut gilt ein Grundstück, wenn die erlaubte bauliche Nutzung zu mehr als 50 % ausgeschöpft ist. Wurde ein Grundstück unter Eintragung im Grundbuch geteilt, bezieht sich diese Vorgabe auf jeden einzelnen Teil.

³Das Kaufrecht gilt für das bezeichnete Grundstück und im Falle einer grundbuchlich vollzogenen Teilung des Grundstücks für jeden einzelnen Teil.

V.

Nach Art. 90 wird ein neuer Titel «3. Mehrwertabgabe» eingefügt.

VI.

Art. 90a wird eingefügt:

Bodenmehrwert

Für den Mehrwert am Boden, der durch die Zuweisung von Boden zu Bauzonen (Ein-zonung) oder durch die Bewilligung von Abparzellierungen gemäss bürgerlichem Bodenrecht entsteht, wird eine Abgabe erhoben.

VII.

Art. 90b wird eingefügt:

Bemessung

Der Bodenmehrwert entspricht der Differenz des Marktwertes des Bodens unmittelbar vor und nach Rechtskraft der Einzonung oder der Abparzellierung.

VIII.

Art. 90c wird eingefügt:

Höhe

¹Die Höhe der Abgabe beträgt 20 % des Mehrwertes. Die Verordnung kann für Bagatellfälle eine Befreiung vorsehen.

²Führen planerische Massnahmen zu zusätzlichen Vorteilen, können die Bezirke mit der Eigentümerschaft vertraglich höhere Abgaben vereinbaren.

³Mittels schriftlicher Verträge können die Bezirke den Ausgleich des Mehrwertes in Form von Sach- und Dienstleistungen vereinbaren. Die Gegenleistung muss mindestens der Mehrwertabgabe entsprechen.

IX.

Art. 90d wird eingefügt:

Abgabepflicht

¹Abgabepflichtig sind die Grundeigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung oder der Abparzellierung. Bei Grundstücken, die mit einem Baurecht belastet sind, kann in der Verordnung die Abgabepflicht abweichend geregelt werden.

²Kanton und Bezirke sowie Kirch- und Schulgemeinden sind von der Abgabepflicht befreit.

³Gesamt- oder Miteigentümer schulden die Abgabe solidarisch.

V.

Bisher kein Titel.

VI.

Bisher kein Art. 90a.

VII.

Bisher kein Art. 90b.

VIII.

Bisher kein Art. 90c.

IX.

Bisher kein Art. 90d.

X.

Art. 90e wird eingefügt:

Fälligkeit

¹Die Mehrwertabgabe wird fällig

- a) bei Veräusserung des Grundstücks mit Eintragung im Grundbuch;
- b) bei Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt mit der Rechtskraft der Verfügung über den Grundstücksgewinn;
- c) bei der Überbauung des Grundstücks mit der Rechtskraft der Baubewilligung.

²Bei Überbauung oder Veräusserung eines Teils des Grundstücks wird die gesamte Mehrwertabgabe fällig. Ist eine Etappierung in einem Quartierplan vorgesehen, wird die Abgabe mit jeder Etappe anteilmässig fällig.

³Die Verordnung kann Ausnahmen vorsehen.

XI.

Art. 90f wird eingefügt:

Gesetzliches Pfandrecht

¹Dem Bezirk der gelegenen Sache steht für die Mehrwertabgabe samt allfälligen Verzugszinsen ein gesetzliches Pfandrecht zu, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht.

²Das gesetzliche Pfandrecht entsteht mit der Verfügung des Mehrwertes.

XII.

Art. 90g wird eingefügt:

Verteilung und Verwendung der Erträge

¹Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe steht dem Bezirk der gelegenen Sache zu.

²Er ist zweckgebunden zur Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen der Bezirke zu verwenden, beispielsweise für Entschädigungszahlungen bei Auszonungen.

³Die Bezirke schaffen entsprechende Spezialfinanzierungen.

⁴Sie können unter sich Ausgleichszahlungen leisten, wenn sie von raumplanerischen Massnahmen in einem anderen Bezirk profitieren.

XIII.

Art. 95 lautet neu:

Übergangsbestimmung

Sind Einzonungsverfahren oder Abparzellierungsgesuche im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Baugesetzes vom 30. April 2017 hängig, wird im Falle einer sich daraus ergebenden Einzonung oder Abparzellierung keine Mehrwertabgabe erhoben.

X.

Bisher kein Art. 90e.

XI.

Bisher kein Art. 90f.

XII.

Bisher kein Art. 90g.

XIII.

Art. 95

¹Ab Inkrafttreten der Neuregelung der Landwirtschaft mit besonderer Nutzung können noch während 3 Jahren Anträge zur Ausscheidung einer Landwirtschaftszone mit besonderer Nutzung nach altem Recht behandelt werden, sofern besondere Gründe vorliegen.

Übergangs-
bestimmung

²Die Baukommission im inneren Landesteil nimmt ihre Aufgabe am 5. Mai 2014 auf. Laufende Verfahren werden auf dieses Datum hin der Baukommission überwiesen. Sie tritt in laufenden Verfahren in die Rechtsstellung der Bezirke des inneren Landesteils und der Feuerschaugemeinde ein. Bis zum 4. Mai 2014 gelten die Zuständigkeiten gemäss bisherigem Recht.

XIV.

Dieser Beschluss tritt am 1. Mai 2017 in Kraft.

Landsgemeindebeschluss über einen Rahmenkredit für den Neubau eines Hallenbades in Appenzell

Die Landsgemeinde 2015 hat einen Kredit für einen Kantonsbeitrag an den Bau eines neuen Hallenbades in Appenzell zurückgewiesen. Der Rückweisungsantrag wurde insbesondere mit den hohen Betriebskosten begründet. Es wurde gefordert, das Hallenbadprojekt sei zu redimensionieren.

In der Folge ist die Hallenschwimmbad Appenzell AG, welche den damaligen Neubau hätte realisieren sollen, in Konkurs gefallen. Der Kanton hat das bisherige Hallenbad und das Baurecht aus der Konkursmasse erworben und die Federführung in der Erarbeitung einer neuen Bauvorlage übernommen.

Unter Zuzug von Baufachleuten sowie Vertreterinnen und Vertretern der Nutzergruppen wurden verschiedene Varianten für ein neues Hallenbad abgeklärt. Der Fächer der Abklärungen reichte von der Sanierung des bisherigen Hallenbades bis zu einem Neubau, der annähernd das Leistungsprogramm des Projekts umfasst, das dem Landsgemeindegeschäft 2015 zugrunde lag.

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten beschloss der Grosse Rat, der Landsgemeinde ein neues Hallenbad mit einem Basis- und zusätzlichem Saunaangebot zu empfehlen. Der Badeteil enthält ein 25m-Becken mit fünf Bahnen und ein Lehrschwimmbekken von 13.5m auf 8m mit einem Schrägboden. Ergänzend kommt ein Saunaangebot hinzu.

Um zu verhindern, dass bei einer allfälligen Ablehnung dieser Variante durch die Landsgemeinde nicht nochmals ein Jahr vergeht, bis man allenfalls nochmals und mit einer kleineren Hallenbadvariante wieder an die Landsgemeinde gehen kann, hat der Grosse Rat entschieden, der Landsgemeinde zusätzlich die Variante eines Hallenbades mit einem blossen Basisangebot zu überweisen. Empfohlen wird aber in erster Priorität die Variante mit Basis- und Saunaangebot.

Der Landsgemeinde liegen daher zwei Anträge vor, zum einen ein Kredit für ein Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) und ein solcher für ein Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B). Für die Variante A wird ein Kredit von Fr. 16.3 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. benötigt, für die Variante B ein Kredit von Fr. 20 Mio. und eine Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio.

Die Investition soll allein durch den Kanton getragen werden. Die Deckung des Betriebsdefizits wird demgegenüber gemeinsam durch den Kanton und die Schulgemeinden des inneren Landesteils vorgenommen. Die entsprechende Regelung wird im Sportgesetz festgelegt, wofür der Landsgemeinde eine separate Vorlage mit Erläuterungen unterbreitet wird. Für Daten zu den Betriebskosten des Hallenbades und zur Ertragssituation wird auf den Bericht zu jener Vorlage verwiesen.

Die Abstimmung über die beiden vorgelegten Hallenbadvarianten ist so geplant, dass die Landsgemeinde in einer ersten Abstimmung darüber abstimmt, welche

der beiden Varianten sie vorzieht. Danach wird sie in einer zweiten Abstimmungsrunde darüber befinden, ob sie für die obsiegende Variante den erforderlichen Kredit sprechen möchte.

Der Grosse Rat favorisiert von den beiden überwiesenen Varianten mit 33 gegen 7 Stimmen, bei 7 Enthaltungen, den Neubau eines Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot (Variante B). Er empfiehlt der Landsgemeinde die Annahme des dafür erforderlichen Rahmenkredits von Fr. 20 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio.

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde vom 26. April 2015 hatte über einen Antrag des Grossen Rates zu entscheiden, den Neubau eines Hallenbades in Appenzell mit Gesamtkosten von Fr. 23.5 Mio. (inklusive bauherrenseitiger Vorleistungen und Reserven; Kostengenauigkeit +/-7%) mit einem kantonalen Beitrag von Fr. 9.5 Mio. zu unterstützen. Dieser Kreditvorlage lag ein Vorprojekt zu Grunde, das folgende Angebote enthielt: Schwimmbecken (25 m x 13.5 m) mit fünf Bahnen, Kinderplanschbecken, Lehr- und Therapieschwimmbecken (12.5 m x 8 m) mit Hubboden, Aussenwarmbad mit Massagedüsen und Massageliegen, Rutschbahn, Wellnessbereich mit Sauna und Massageräumen. Die Bauträgerin des neuen Hallenbades wäre die Hallenschwimmbad Appenzell AG gewesen, der bereits das bisherige Hallenbad gehörte.

Die Landsgemeinde 2015 entschied nach eingehender Diskussion, die Kreditvorlage zurückzuweisen. Die Rückweisung des Geschäfts wurde gemäss den Ausführungen des Antragsstellers mit dem Auftrag verknüpft, «das Vorhaben auf das Notwendige zu redimensionieren. Das Notwendige definieren die Hauptnutzer; dies sind die Schulen, der Schwimmclub sowie die Nutzer für Gesundheitstherapien». In der Begründung seines Antrags zählte der Antragsteller auch die Bedürfnisse der individuellen Schwimmerinnen und Schwimmer zum Notwendigen. Seiner Ansicht nach könnte ein solches Hallenbad für Fr. 13 Mio. gebaut und mit einem massiv kleineren Defizit betrieben werden.

Die Landsgemeinde 2015 hat mit ihrem Rückweisungsentscheid zum Ausdruck gebracht, dass sie sich weiterhin ein Hallenbad wünscht, dabei aber mit Blick auf die Betriebskosten einem im Vergleich zur Landsgemeindevorlage reduzierten Angebot den Vorzug gibt.

2. Neustart mit geänderten Rahmenbedingungen

Nach dem Entscheid der Landsgemeinde 2015 zur Rückweisung des Kredits an ein neues Hallenbad musste über die Hallenschwimmbad Appenzell AG, welcher das bisherige Hallenbad gehörte und die für den Standort gegenüber dem Kanton Baurechtsnehmerin war, der Konkurs eröffnet werden. Im Rahmen des Konkursverfahrens übernahm der Kanton das Baurechtsgrundstück aus der Konkursmasse zu Eigentum. Der Kanton ist seither nicht mehr nur der dortige Grundeigentümer, sondern auch Eigentümer der darauf stehenden Bauten und Anlagen.

Der Kanton übernahm es in der Folge, die sich stellenden Fragen für ein neues Hallenbad abzuklären. Dazu gehörten vor allem Fragen zum Standort, zur Ausrichtung und zum Angebot, zum Businessplan, zu den Eintrittspreisen sowie zur Planerfolgsrechnung.

Im Sommer 2015 wurde eine externe Studie über mögliche technische und betriebliche Synergien zwischen dem Freibad und einem allenfalls daneben platzierten Hallenbad erstellt. Direkte Synergien würden sich im Wesentlichen bei den Parkplätzen und beim Betrieb eines Bistros ergeben. Standortunabhängige Synergien können beim Personal erzielt werden. Diese Synergien wurden bereits mit dem alten Hallenbad genutzt. Kaum Synergien sind beim technischen Betrieb zu erwarten. Mit dem Entscheid der Bezirksgemeinden vom 1. Mai 2016, auf der Liegenschaft Schaies neue Sportanlagen zu bauen, ist eine dortige Platzierung eines neuen Hallenbades aber ohnehin nicht mehr möglich.

Im Herbst 2015 verständigte sich die Standeskommission mit den Bezirksräten des inneren Landesteils darauf, dass sich der Kanton nicht an der Finanzierung von Sportanlagen auf der Liegenschaft Schaies beteiligt, im Gegenzug aber für die Finanzierung eines neuen Hallenbades hauptverantwortlich sein soll, allenfalls unter Zuzug der Schulgemeinden.

Im September wurde dem Baumanagement-Büro Bau-Data AG der Auftrag erteilt, zu verschiedenen baulichen Varianten je eine Projektstudie zu erarbeiten. Der Bericht lag im Januar 2016 vor. Die darin enthaltenen Überlegungen und Schlüsse wurden in der Folge durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe mit Vertretungen des Kantons, der Schulgemeinden und der verschiedenen Nutzergruppen sowie weiteren Fachpersonen überprüft und ergänzt. Das Ergebnis der Überprüfung wurde in einem Schlussbericht zusammengefasst (siehe www.ai.ch, Politik, Grosser Rat, Grossratsgeschäfte, Traktandenlisten mit Unterlagen Grossratssession vom 5. Dezember 2016, Landsgemeindebeschluss über einen Rahmenkredit für den Bau eines Hallenbades, Anhang).

3. Bericht über die Handlungsvarianten

Der erarbeitete Bericht enthält Überlegungen zu sechs Varianten für ein Hallenbad, teilweise mit Untervarianten, und zu einer Ergänzung des Freibades mit einem Cabrio-Dach:

Variante	Beschreibung	
<i>Umbau Freibad</i>		
Cabrio-Dach im Freibad	Eine verschiebbare Konstruktion zur Überdachung des Freibades Forren ist technisch möglich. Es sind aber massive Eingriffe in bestehende Anlagen und Bauten nötig, um eine Wintertauglichkeit zu erreichen. Im Sommer würde die riesige Dachkonstruktion das heutige Erscheinungsbild erheblich beeinträchtigen.	
<i>Eigenständiges Hallenbad</i>		
Sanierung	Die Sanierung des bestehenden Hallenbades hätte einen Rückbau der bestehenden Anlagen auf den Rohbau zur Folge. Auf der Basis des Rohbaus würde ein Hallenbad mit dem bisherigen Raumprogramm und den notwendigen Anpassungen erstellt. Eine Sanierung in Etappen ist kaum praktikabel, weil nur schon die Massnahmen, die nötig sind, um erneut einen sicheren Hallenbadbetrieb zu gewährleisten, sehr tief in die Bausubstanz eingreifen und die Technik vollständig ersetzt werden muss.	Fr. 16.0 Mio. Fr. 368'000
Vereine und Schulschwimmen	Schwimmerbecken mit vier Bahnen und Lehrschwimmbekken mit nicht verstellbarem Schrägboden.	Fr. 14.6 Mio. Fr. 375'000
Vereine, Schulschwimmen, individuelle Schwimmer und Kurse	Schwimmerbecken mit fünf Bahnen und einem Lehrschwimmbekken mit einem verstellbaren Hubboden.	Fr. 16.3 Mio. Fr. 388'000
Untervariante: Zusätzlich Wellnessbereich	Wie Vorvariante, aber statt Hubboden im Lehrschwimmbekken ein Schrägboden. Zudem würde ein Wellnessbereich in den Dimensionen gemäss Landsgemeindevorlage 2015 vorgesehen.	
Untervariante: Zusätzlich Spassteil und Aussenbad, aber ohne Wellness	Schwimmerbecken mit fünf Bahnen, Lehrschwimmbekken mit Hubboden, Spassteil mit Rutsche sowie Aussenbad.	
Projekt Landsgemeinde 2015 mit reduziertem Spassbereich, ohne Wellness und Aussenbad	Schwimmerbecken mit fünf Bahnen und Lehrschwimmbekken mit Schrägboden. Spassbereich und Gesamtfläche im Vergleich zum Projekt Landsgemeinde 2015 reduziert. Verzicht auf Aussenbad, optional aber möglich.	Fr. 19.5 Mio. Fr. 429'000
Projekt Landsgemeinde 2015 ohne Aussenbad und Spassbereich, mit Saunaangebot	Schwimmerbecken mit fünf Bahnen und Lehrschwimmbekken mit Schrägboden und Saunaangebot (im Vergleich zum Wellnessangebot gemäss Projekt Landsgemeinde ohne Aussensauna, Aussenduschen, reduzierte Flächen im Ruheraum). Verzicht auf Aussenbad und Spassbereich, wobei Aussenbad optional möglich ist.	Fr. 20.0 Mio. Fr. 372'000
Projekt Landsgemeinde 2015 mit reduziertem Wellnessangebot	Schwimmerbecken mit fünf Bahnen, Lehrschwimmbekken mit Hubboden, Spassteil mit Rutsche und Planschbereich, Aussenbad sowie Saunabereich.	Fr. 22.6 Mio. Fr. 538'000

Für alle Varianten wurde die Option einer automatischen Sicherheitsüberwachung als sinnvolle Ergänzung vorgeschlagen. Mit dieser Anlage wird Alarm ausgelöst, sobald über Bildanalysen Personen entdeckt werden, die sich nicht bewegen.

Die Investitionen enthalten grundsätzlich eine Kostenspanne von +/-10%, ausser jene für die letzte Variante, bei der auf die Zahlen zum Landsgemeindeprojekt 2015, die eine Kostenspanne von +/-7% enthalten, abgestützt werden konnte. Zusätzlich ist bei jeder Variante eine Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. einzurechnen.

4. Auswahl der Varianten

4.1 Vorschlag der Standeskommission

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten empfahl die Standeskommission dem Grossen Rat die Erstellung eines neuen Hallenbades mit einem Basisangebot für das Schulschwimmen, für Schwimmvereine, für das Gesundheits- und das Individualschwimmen sowie für Familien. Das Bad umfasst ein 25m-Schwimmerbecken mit fünf Bahnen und ein Lehrschwimmbecken von 13.5m auf 8m mit einem Schrägboden. Der Landsgemeinde soll zur Realisierung dieses Hallenbades ein Rahmenkredit von Fr. 16.3 Mio. zuzüglich Fr. 1 Mio. Bauherrenreserve unterbreitet werden.

Die Standeskommission befand, dass mit dieser Hallenbadvariante dem Rückweisungsentscheid der Landsgemeinde 2015 gebührend Rechnung getragen werde. Im Vergleich zum bisherigen Hallenbad stünden mit dieser Variante künftig ein breiteres Schwimmerbecken mit fünf statt vier Bahnen sowie ein etwas längeres Lehrschwimmbecken mit Schrägboden zur Verfügung. Damit können – abgesehen von den Bedürfnissen der Wellnessgäste – die bisherigen Bedürfnisse mit einem verbesserten Angebot abgedeckt werden. Auf die Erstellung eines Wellnesssteils sollte nach der Auffassung der Standeskommission verzichtet werden. Dieses Angebot wurde nicht als kantonale Aufgabe betrachtet. Zudem würden damit private Anbieter im Kanton konkurrenziert. Dem Bedürfnis nach einem Ausbau des Spassteiles für Kinder und Jugendliche kann bei dieser Variante mit temporär bereitgestellten Geräten Rechnung getragen werden.

Die Schulgemeinden des inneren Landesteils wurden im Juli 2016 über den Antrag der Standeskommission informiert und zu einer Stellungnahme eingeladen. Das für das Schulschwimmen vorgeschlagene Tarifmodell fand die Zustimmung der befragten Schulgemeinden. Die Frage, ob sie allein für das Betriebsdefizit eines Hallenbades in der beantragten Variante aufkommen und dieses zusammen mit dem Kanton betreiben können, verneinten sie. Sie erklärten sich aber bereit, sich substantziell am kalkulierten Betriebsdefizit von Fr. 387'951 (Betriebsergebnis vor Abschreibungen) zu beteiligen. Diese Haltung wurde im Rahmen der Revisionsvorlage für das Sportgesetz aufgenommen. Erläuterungen dazu und zu den Betriebskosten finden sich beim Geschäft 10, Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes.

4.2 Keine Sanierung

Aufgrund der getätigten, gründlichen Abklärungen klar nicht empfohlen wurde die Sanierung des bestehenden Hallenbades. Eine Sanierung in Raten ist praktisch ausgeschlossen, weil man für eine effektive Ertüchtigung des Hallenbades einen Rückbau auf den Rohbau vornehmen und die gesamte Technik ersetzen müsste. Angesichts der damit verbundenen Eingriffstiefe müsste das Bad aus ökonomischen Überlegungen und auch wegen der andernfalls drohenden langen Schliesszeiten gleich vollständig saniert werden.

Eine Vollsanierung des Hallenbades würde bei einer Kostengenauigkeit von +/-10% rund Fr. 16 Mio. kosten. In diesem Betrag eingerechnet ist allerdings schon eine zusätzliche Reserve von Fr. 1 Mio. Die Sanierung dürfte damit insgesamt nur leicht günstiger sein als ein Neubau. Es wären aber in baulicher Hinsicht Kompromisse hinzunehmen. So brauchen beispielsweise die heutigen Technikanlagen deutlich mehr Platz als jene aus den frühen 70er-Jahren. Dies trifft vor allem auf die Lüftung zu, deren Bauteile sich nicht mehr vollständig in den bestehenden Räumen unterbringen liessen. Es müsste nach Kompromisslösungen gesucht werden. Weiter haben sich die allgemeinen baulichen Anforderungen geändert, beispielsweise beim Brandschutz. Bekannt ist, dass bei einer Sanierung mehr Fluchtwege gebaut werden müssten. Weitere Auflagen bei der Ausarbeitung des Bauprojekts sind nicht ausgeschlossen. Bei einer Sanierung kann auf solche neuen Anforderungen und gesetzlichen Vorgaben weit weniger flexibel reagiert werden als bei einem Neubau. Im Ergebnis würde man bei einer Sanierung wohl ein Bad erhalten, das den Bedürfnissen der 70er-Jahre entspricht.

Insgesamt erhält man bei einem Neubau mit relativ wenig Mehraufwand einen erheblichen Mehrwert. Bereits beim Hallenbad mit Basisangebot steht eine grössere Wasserfläche zur Verfügung, und beim Bau der Variante mit Basis- und Saunaangebot entsteht ein deutlich grösseres Saunaangebot als heute. Die grössere Wasserfläche bietet auch für Familien sowie für das Individualschwimmen bessere Möglichkeiten.

Einzig im baulichen Ablauf könnten sich mit einer Sanierung im Vergleich mit einem Neubau Vorteile ergeben. So müsste bei einer Sanierung kein Projektwettbewerb durchgeführt werden, und auch ein neuer Quartierplan wäre nicht nötig. Die Sanierung könnte daher grundsätzlich rascher realisiert werden als ein Neubau. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass nach einer erneuten Ablehnung eines Kredits für einen Hallenbadneubau durch die Landsgemeinde wieder mindestens ein Jahr vergehen würde, bis die Landsgemeinde über einen Sanierungskredit entscheiden könnte.

Zudem müssten im Falle einer Sanierung der unter dem Gelände durchfliessende Kuechlimoosbach und der Bleichenwäldlibach nicht angetastet werden. Jedoch könnte je nach Planung allenfalls auch ein neues Hallenbad so platziert werden, dass die beiden Bäche im fraglichen Gebiet unberührt bleiben können. Sollte dies nicht gelingen, sind auch Verlegungen der Bäche durchaus möglich. Die Kostenschätzungen für die Neubauten enthalten jedenfalls eine solche Kreditposition.

Die wenigen und letztlich nicht erheblichen Vorteile einer Sanierung werden insgesamt durch die langfristigen Nachteile, die mit einer Kompromisslösung ver-

bunden wären, und die deutlichen Vorteile einer Neubaulösung klar überragt, sodass von einer Sanierung Abstand genommen wird.

4.3 Vorschlag des Grossen Rates

Der Grosse Rat entschied aufgrund einer intensiv geführten Diskussion, der Landsgemeinde ein Hallenbad mit Basisangebot und zusätzlichem Saunaangebot zu unterbreiten. Mit diesem Angebot könnten breitere Interessen abgedeckt werden, womit insgesamt ein attraktiveres Hallenbad entstehe. Trotzdem werde dem Entscheid der Landsgemeinde 2015 und dem damit verbundenen Wunsch nach einer Leistungsreduktion entsprochen.

Damit man an der nächsten Landsgemeinde bei einer allfälligen Ablehnung der Variante mit Basis- und Saunaangebot aber nicht nochmals ein Jahr verliert, bis man allenfalls nochmals und mit einer kleineren Hallenbadvariante wieder an die Landsgemeinde gehen kann, hat der Grosse Rat aber weiter entschieden, der Landsgemeinde sowohl die Variante eines Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot als auch die Variante mit einem blossen Basisangebot zu überweisen. Empfohlen wird aber die Variante mit Basis- und Saunaangebot.

Einen Antrag auf Rückweisung des Geschäfts zur weiteren Abklärung der Sanierungsvariante für das bestehende Hallenbad hat der Grosse Rat klar verworfen. Ebenfalls verworfen wurde der Antrag, einen Kredit für ein Projekt, das mit Ausnahme des Aussenbades jenem der Landsgemeinde 2015 entspricht, zu beantragen.

Hierauf hat die Standeskommission zwei Landsgemeindebeschlüsse ausgearbeitet, einen für einen Rahmenkredit für den Neubau eines Hallenbades mit Basisangebot (Variante A) und einen für einen Rahmenkredit für den Neubau eines Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot (Variante B). Für die Variante A wird ein Kredit von Fr. 16.3 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. benötigt, für die Variante B ein Kredit von Fr. 20 Mio. und eine Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio.

5. Hallenbad mit Basisangebot und Hallenbad mit zusätzlichem Saunaangebot

Im Folgenden werden das Leistungsangebot und der Flächenbedarf der beiden Varianten, die an die Landsgemeinde gehen sollen, beschrieben. Weiter werden die Investitionskosten dargestellt. Das Hallenbad mit Basisangebot wird dabei auch als Variante A bezeichnet, das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot als Variante B.

Die Betriebskosten und die vorgesehene Defizitaufteilung werden im erläuternden Bericht zu Geschäft 10, Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes, dargestellt. Im Rahmen jener Vorlage geht es schwergewichtig um die Behandlung der erwarteten Betriebsdefizite.

5.1 Flächen

Der Raumumfang der Variante B entspricht jenem der Variante A, ergänzt durch einen Saunabereich. Die Flächen wurden wie folgt festgelegt:

Bestand	Die Flächen wurden im bestehenden Gebäude aufgenommen.
Variante A	Als Basis wurden die Planungsgrundlagen des Schweizerischen Schwimmverbands und der Fédération Internationale de Natation (FINA), die auch vom Bundesamt für Sport empfohlen werden, verwendet.
Variante B	Hallenbad: wie Variante A Saunabereich: die Flächen wurden aus dem Projekt für die Landsgemeinde 2015 übernommen und etwas reduziert, vor allem im Eingangsbereich.

Das Bad wird über den Eingangsbereich betreten. Es stehen Gemeinschaftsgarderoben für Gruppen und Schulen sowie Einzelbesucher zur Verfügung, welche durch eine kleine Anzahl Einzelkabinen ergänzt werden.

Das Hallenbad besteht aus einem grossen Schwimmbecken mit fünf Bahnen und einem Lehrschwimmbecken mit einem Schrägboden. Die Bahnlänge im grossen Becken beträgt 25 m. Das kleine Becken hat ein Grundmass von 13.5 m x 8 m und ist damit etwas grösser als das bisherige Nebenbecken. Die Umgangflächen sind aber deutlich grösser als im bisherigen Bad und bieten mehr Platz zum Verweilen und für die Ablage. Die Nebenräume beinhalten die notwendige Technik (Heizung, Lüftung, Sanitär, Elektro, Badewasseraufbereitung) sowie Personalgarderoben, eine Werkstatt, Lagerräume etc. Einigen Platz beansprucht auch das Ausgleichsbecken.

Das grosse Schwimmbecken dient den Schwimmern und den Schulen für ihre Zwecke. Mit fünf Schwimmbahnen steht ausreichend Platz zur Verfügung, sodass auch Teile des Beckens abgetrennt werden können, um verschiedene Anspruchsgruppen zu trennen. Das Schwimmbecken soll aber auch in zeitlich definiertem Umfang dem Spass dienen. Mobile Geräte, Schwimminseln etc. sollen Kindern und Schülern für den vergnüglichen und spielerischen Umgang mit dem Wasser zur Verfügung stehen. Die betriebliche Ausstattung soll entsprechend gestaltet werden.

Das kleine Schwimmbecken dient den Jüngeren als Lehrschwimmbecken, damit diese lernen, mit dem Wasser umzugehen. Das Becken steht aber auch für das Therapieschwimmen zur Verfügung und dient somit auch der älteren Generation. Mit dem Schrägboden finden alle eine angepasste Wassertiefe. Die Treppe auf der ganzen Breitseite erleichtert den Zugang.

Der Saunabereich verfügt über einen separaten Zugang mit eigener Garderobe. Er ist mit dem Bad über einen Zugang verbunden. Das Angebot umfasst zwei Saunaräume sowie ein Dampfbad. Erlebnisduschen und eine Eisecke ergänzen den Saunagang. Ein grosser Ruheraum sowie eine Dachterrasse laden zur Erholung ein. Das Raumangebot soll auch zwei Massageräume umfassen.

Für die Varianten wurden mit Bezug auf die Haupträume die Flächen und Volumen definiert. Dabei handelt es sich um Richtpositionen, die mit der Planung noch ändern können. Feststehend sind die Beckengrössen von 25 m auf 13.5 m und von

		Bisheriges Hallenbad	Variante A: Basisangebot	Variante B: Basis- und Saunaangebot
1	Eingangsbereich	87	85	85
2	Hallenbad	1'060	1'116	1'116
2.1	Beautycorner	38	–	–
2.2	Wechselkabinen (Einzelboxen)	131	–	–
2.3	Gruppengarderoben mit Wertkästen	124	165	165
2.4	Barfussbereich (Duschen)	62	60	60
2.5	Schwimmhalle	706	891	891
	<i>25 m-Schwimm- becken</i>	275	338	338
	<i>Lehrbecken mit breit- seitiger Treppe</i>	90	108	108
	<i>Umgangsflächen, Ablageflächen</i>	335	435	435
	<i>Diverses</i>	6	10	10
3.	Saunabereich	350	–	407
3.1	Garderoben	37	–	59
3.2	Sauna gemischt	129		198
	<i>Erschliessung, Auf- enthalt, Teebar</i>	–	–	53
	<i>Erlebnisduschen</i>	–	–	17
	<i>Eisecke, Eisregen</i>	–	–	3
	<i>Dampfbad mit 4 Aro- men und RGB-Licht</i>	5	–	11
	<i>Sauna 1</i>	8	–	20
	<i>Sauna 2</i>		–	17
	<i>Ruheraum</i>	64	–	52
	<i>Diverses</i>	52	–	25
3.3	Aussenanlagen Saunabereich	152	–	108
	<i>Freistehende Sauna</i>	13	–	
	<i>Dachterrasse</i>	137	–	108
	<i>Diverses</i>	2	–	0

4.	Massage und Diverses	23	–	42
5.	Technik und Nebenräume	309	670	670
Gesamte Nutzfläche (m²)		1'830	1'871	2'320
Geschossfläche (m²)		2'338	2'494	3'080
Gebäudevolumen (m³)		10'700	11'590	14'300

5.2 Investitionskosten

Die Kostenschätzungen für alle Varianten wurden von der Bau-Data AG, Buchs, vorgenommen. Diese Firma hat eine reiche Erfahrung in der Begleitung von Hallenbadprojekten. Unterstützt wurde die Bau-Data AG von folgenden Unternehmen: Architektur Atelier AG aus Vaduz, Bauingenieur Tragweite AG aus Vaduz und Haus- und Badwassertechnik Schär AG aus Stein.

Für die beiden der Landsgemeinde überwiesenen Neubauvarianten bestehen noch keine Wettbewerbsprojekte. Die Investitionskosten wurden auf der Grundlage von Studien, das heisst anhand der errechneten Flächen und Volumen, ermittelt. Von den Qualitätsanforderungen her wurde für beide Varianten ein mittlerer Standard festgelegt. Die verwendeten Kennzahlen stammen aus abgerechneten Bauten und aus der detaillierten Kostenberechnung des Wettbewerbsprojekts der Landsgemeinde 2015.

Die nach dem Baukostenplan Hochbau (eBKP-H) ermittelten Investitionskosten setzen sich wie folgt zusammen (Angaben in tausend Franken):

<i>Investitionskategorie nach eBKP-H</i>	<i>Variante A: Basisangebot</i>	<i>Variante B: Basis- und Saunaangebot</i>
Vorbereitung	620	667
Konstruktion Gebäude	2'069	2'760
Technik Gebäude	3'232	3'685
Äussere Wandbekleidung Gebäude	1'265	1'681
Bedachung Gebäude	247	331
Ausbau Gebäude	1'647	2'193
Nutzungsspezifische Anlage Gebäude	1'999	2'300
Umgebung Gebäude	600	600
Ausstattung Gebäude	146	224
Planungskosten	2'639	3'335
Nebenkosten	366	464

Reserve / Teuerung	860	1'110
Bachoffenlegung	150	150
Sicherheitsüberwachung	200	200
Zwischentotal	16'040	19'700
Wettbewerbskosten	250	250
Total Investitionskosten	16'290	19'950

Zusätzlich zum Kredit für die Investitionskosten wird in beiden Fällen eine Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. vorgeschlagen. Mit dieser Position soll die Möglichkeit geschaffen werden, sinnvolle bauliche Optionen, die oft erst im Verlauf der Umsetzung des Bauprojekts sichtbar werden, zu nutzen. Dabei geht es beispielsweise um besondere bauliche Gestaltungsmöglichkeiten oder Anpassungen an der Ausstattung. Über die Freigabe der Bauherrenreserve entscheidet die Standeskommission zu gegebener Zeit.

Bemerkungen zu einzelnen Positionen:

Vorbereitung	Zu den Vorbereitungsarbeiten gehören: <ul style="list-style-type: none"> – Untersuchungen, Aufnahmen, Messungen – Baustelleneinrichtung – Erschliessung von Werkleitungen – Rückbau, Entsorgung – Baugrube
Konstruktion	Zur Konstruktion gehören: <ul style="list-style-type: none"> – Fundament – Wandkonstruktion – Stützenkonstruktion – Decken-, Dachkonstruktion – Ergänzende Leistungen
Technik	Heizungs-, Lüftungs-, Sanitär- und Elektroanlagen
Äussere Wandbekleidung	Fassade und Verglasungen
Nutzungsspezifische Anlagen	Bädertechnik (alles was nicht zur Sparte Technik gehört)
Umgebung Gebäude	Umgebung inklusive Parkplätze
Planungskosten	Die Planungskosten (Architekt, Bauleitung, Bauingenieur, Heizungs-, Lüftungs- und Klima-Planer, Sanitärplaner, Bädertechnikplaner, Elektroplaner) wurden anhand der honorarberechtigten Baukosten ermittelt.

Bachoffenlegung	Es wurde ein Betrag eingerechnet, falls sich bei der Erarbeitung des Projekts zeigt, dass ein Bach offengelegt werden muss.
Sicherheitsüberwachung	Bei beiden Varianten wurde eine Sicherheitsüberwachung des Beckens eingerechnet.

5.3 Umsetzung

Sofern die Landsgemeinde einer der beiden Varianten zustimmt, wird ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben. Dazu gehört neben dem Raumprogramm auch die Definition von Randbedingungen, beispielsweise die Festlegung der Gewässerabstände oder der Umgang mit den eingedolten Bächen auf dem Areal. Sicher gehört auch die Definition einer genügenden Anzahl Parkplätze dazu. Das Wettbewerbsverfahren dauert voraussichtlich rund acht Monate.

Das Siegerprojekt aus dem Wettbewerb wird danach überarbeitet. Dieses dient als Grundlage für den Quartierplan, welcher im Anschluss daran zusammen mit dem Planungsträger, der Feuerschaugemeinde, zu erarbeiten ist. Der Quartierplan regelt die Erschliessung, einzuhaltende Abstände, den Umgang mit den Gewässern und weitere erforderliche Punkte wie die Anforderungen an die bauliche Gestaltung etc. Parallel dazu wird das Bauprojekt erarbeitet. Schliesslich ist eine Baubewilligung einzuholen. Diese Planungsphase dauert voraussichtlich etwas mehr als ein Jahr.

Sobald die Baubewilligung erteilt und die Planung genügend weit fortgeschritten ist, kann mit dem Bau begonnen werden. Die Bauphase wird etwa zwei Jahre umfassen. Mit diesem Zeitplan kann das neue Hallenbad bei einem positiven Entscheid der Landsgemeinde 2017 etwa im Herbst 2021 eröffnet werden.

5.4 Betriebsführung

Für den Betrieb des neuen Hallenbades ist vorgesehen, den Bezirk Appenzell, der bereits das Freibad Forren führt, mit einem Leistungsauftrag beizuziehen. Das Personal wird diesfalls durch den Bezirk Appenzell gestellt. Als übergeordnetes Organ soll eine Betriebskommission eingesetzt werden. In dieser Kommission werden der Bezirk Appenzell, eine Vertretung der Schulgemeinden und des Kantons eingebunden sein. Weiter soll das Gremium durch Personen mit Kenntnissen in Marketing und Betriebswirtschaft ergänzt werden. Diese Kommission entscheidet über die wesentlichen betrieblichen Belange. Dazu gehören auch Entscheide über die Eintrittspreise, zu treffende bauliche Aufwendungen, das Verfassen eines Jahresberichts etc.

6. Abstimmungsprozedere an der Landsgemeinde

Es ist vorgesehen, die Variantenabstimmung an der Landsgemeinde wie folgt durchzuführen:

- In einer ersten Abstimmung werden die beiden Varianten, das Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) und das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B), einander gegenübergestellt. Die Abstimmungsfrage lautet: Wer für das Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) ist, erhebe die Hand. Wer für das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot ist (Variante B), erhebe die Hand.
- Danach wird über den Kredit für die obsiegende Variante abgestimmt: Wer den beantragten Kredit für die Variante ... gewähren will, erhebe die Hand. Wer gegen die Kreditgewährung ist, erhebe die Hand.

Mit diesem Ablauf kann jede Stimmberechtigte und jeder Stimmberechtigte so stimmen, dass das jeweilige Wunschergebnis möglichst erreicht wird, und für den Fall eines Scheiterns des Wunschergebnisses das für sie oder ihn zweitbeste Resultat unterstützen. So stimmt beispielsweise jemand, der ein neues Hallenbad möchte, in der ersten Abstimmungsrunde für das von ihm favorisierte Projekt und kann, sofern das andere Projekt obsiegen sollte, in der zweiten Abstimmung immer noch entscheiden, ob er dem Kredit für dieses trotzdem zustimmen möchte oder eben nicht. Will jemand keines der beiden unterbreiteten Hallenbadprojekte haben, stimmt er in der ersten Runde für das Hallenbad, das für ihn noch eher in Frage kommt und lehnt in der zweiten Abstimmung den Kredit ab.

Wird für eine der beiden Neubauvarianten der erforderliche Rahmenkredit gewährt, wird das entsprechende Hallenbad gebaut. Der Betrieb des Hallenbades und die Verteilung der Betriebskosten richten sich nach der vorgeschlagenen Revision des Sportgesetzes (Landsgemeindegeschäft 10). Wird auch jenes Geschäft angenommen, sind diese Belange klar geregelt. Sollte die Revision des Sportgesetzes abgelehnt werden, müsste in der Folge eine neue Betriebsregelung erarbeitet werden. Der Start des Wettbewerbsverfahrens und die Aufnahme der Bau-tätigkeit für das Hallenbad werden dadurch aber nicht gehindert, weil dafür mit der Krediterteilung der Landsgemeinde ein separater Auftrag bestehen würde. Spätestens aber mit der Betriebsaufnahme des neuen Hallenbades müssen die betrieblichen Fragen ebenfalls geklärt sein.

7. Antrag des Grossen Rates

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 5. Dezember 2016 und 6. Februar 2017 behandelt. Er hat beschlossen, der Landsgemeinde sowohl einen Kreditantrag für ein Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) als auch einen Kreditantrag für ein Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B) zu unterbreiten. Er empfiehlt der Landsgemeinde mit 33 gegen 7 Stimmen, bei 7 Enthaltungen, die Variante B, also das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot, zur Annahme.

**Landsgemeindebeschluss über einen
Rahmenkredit für den Neubau eines
Hallenbades mit Basisangebot
(Variante A)**

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

beschliesst:

I.

Für den Bau eines neuen Hallenbades in Appenzell mit einem Basisangebot wird ein Rahmenkredit von Fr. 16.3 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. gewährt.

II.

¹Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie weitere projektbedingte, unvorhergesehene Zusatzkosten bis 10% unterstehen der Genehmigung der Ständekommission.

²Bei projektbedingten Zusatzkosten über 10% gelten die Bestimmungen von Art. 7ter der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872.

III.

Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

**Landsgemeindebeschluss über einen
Rahmenkredit für den Neubau eines
Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot
(Variante B)**

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

beschliesst:

I.

Für den Bau eines neuen Hallenbades in Appenzell mit einem Basis- und einem Saunaangebot wird ein Rahmenkredit von Fr. 20.0 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. gewährt.

II.

¹Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie weitere projektbedingte, unvorhergesehene Zusatzkosten bis 10% unterstehen der Genehmigung der Standeskommission.

²Bei projektbedingten Zusatzkosten über 10% gelten die Bestimmungen von Art. 7ter der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872.

III.

Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes

Der Grosse Rat hat der Landsgemeinde ein Kreditgeschäft für ein neues Hallenbad überwiesen (Landsgemeindegeschäft 9). Das Geschäft enthält Anträge für zwei Varianten. Gemäss der einen Variante soll ein Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) gebaut werden, gemäss der anderen Variante ein Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B). Es enthält aber einzig den Kredit für den Bau des Hallenbades. Der Betrieb des Hallenbades soll im Sportgesetz und nachgeordnet in der Sportverordnung geregelt werden. Hierfür wird der Landsgemeinde mit dem vorliegenden Geschäft zur Revision des Sportgesetzes eine separate Vorlage unterbreitet.

Gemäss Planerfolgsrechnung wird für das Hallenbad mit Basisangebot mit einem jährlichen Betriebsdefizit von Fr. 388'000 gerechnet. Darin nicht eingerechnet sind die Abschreibungen und der Aufwand für Sanierungsmassnahmen, die sich mit der Zeit ergeben können. Auch auf Rückstellungen für einen Nachfolgebau, wie er nach Ablauf der Lebensdauer des neuen Hallenbades zur Diskussion stehen dürfte, wird verzichtet. Über einen Neubau soll, gleich wie heute, in zirka 40 weiteren Jahren wiederum die Landsgemeinde befinden können.

Weil der Saunabetrieb voraussichtlich rentabel geführt werden kann, wird für das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot mit einem leicht tieferen Defizit gerechnet, nämlich mit Fr. 372'000.

Bei den Besucherfrequenzen für die Planerfolgsrechnung wurde grundsätzlich von jenen im bisherigen Hallenbad ausgegangen. Die Einzeleintrittspreise für Erwachsene wurden mit Fr. 10 eingesetzt, jene für Kinder mit Fr. 5.

Für die Kosten des Neubaus kommt ausschliesslich der Kanton auf. Auf eine Beteiligung der Bezirke bei den Bau- und den Betriebskosten wird verzichtet, weil die Bezirke inzwischen die Erstellung von Sportstätten auf der Liegenschaft Schaies übernommen haben. Allerdings ist vorgesehen, dass die Betriebsführung des Hallenbades mittels Leistungsvereinbarung an den Bezirk Appenzell, der bereits das Freibad Forren führt, gehen soll. Der Bezirk würde allerdings für diese Leistung vollständig entschädigt.

Weil das neue Hallenbad ohne das Schulschwimmen wahrscheinlich nicht gebaut würde, werden die Schulgemeinden des inneren Landesteils für die Deckung des Betriebsdefizits herangezogen. Sie tragen vom Defizit zusammen einen Anteil von 55%, der Kanton bezahlt die restlichen 45%. Weil aber der Kanton daneben die Abschreibungen für das Hallenbad und den sogenannten grossen Unterhalt alleine trägt, leistet er an die Gesamtkosten für das Hallenbad insgesamt doch rund viermal mehr als die Schulgemeinden. Die Verteilung der Defizitanteile unter den Schulgemeinden geschieht unter Berücksichtigung der Finanzkraft der jeweiligen Körperschaft.

Die Schulbehörden sind mit dieser Verteilung des Betriebsdefizits einverstanden, und zwar für beide unterbreiteten Hallenbadvarianten. Um aber auf negative Entwicklungen mit gravierenden Abweichungen zu den prognostizierten Betriebsdefiziten reagieren zu können, soll die Situation periodisch überprüft und beurteilt werden, erstmals nach fünf Jahren.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 46 Ja-Stimmen, bei 1 Enthaltung und keiner Nein-Stimme, die Annahme des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Sportgesetzes.

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat beschlossen, der Landsgemeinde für das neue Hallenbad zwei Varianten zu unterbreiten. Er hat für jede Variante einen Rahmenkredit überwiesen. In beiden Fällen würde das neue Hallenbad am Standort des bisherigen Hallenbades gebaut.

Das Hallenbad gemäss der ersten Variante (Variante A) umfasst ein Basisangebot mit einem Schwimmerbecken mit fünf Bahnen und einem Lehrschwimmbekken mit Schrägboden. Das Hauptbecken mit fünf Bahnen ist 25m lang und 13.5m breit, das Lehrbecken ist 13.5m lang und 8m breit. Dieses Bad ist damit – wie das bisherige Hallenbad – primär auf das Schulschwimmen und das organisierte Schwimmen ausgerichtet. Daneben werden auch Individualschwimmerinnen und Individualschwimmer angesprochen. Es handelt sich insgesamt um ein Hallenbad für mittlere Ansprüche.

Das Hallenbad gemäss der zweiten Variante (Variante B) enthält zusätzlich zum beschriebenen Basisangebot ein Saunaangebot. Der Grosse Rat unterbreitet der Landsgemeinde beide Varianten, empfiehlt ihr aber den Kredit für die Variante B (Basis- und Saunaangebot) zur Annahme.

Der Bau des Hallenbades mit Basisangebot (Variante A) würde Fr. 16.3 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. kosten. Für das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B) ist ein Kredit von Fr. 20 Mio. zuzüglich einer Bauherrenreserve von Fr. 1 Mio. erforderlich.

Die Finanzierung der Erstellungskosten für das neue Bad erfolgt in beiden Varianten ausschliesslich durch den Kanton. Der Landsgemeinde wurde eine Kreditvorlage mit beiden Varianten überwiesen.

Bei den Betriebskosten ist ein substanzieller Einbezug der Schulgemeinden des inneren Landesteils vorgesehen, weil das neue Hallenbad zu einem wesentlichen Teil durch die Schulen genutzt wird. Ohne das Schulschwimmen würde man wahrscheinlich auf ein neues Hallenbad verzichten.

Die Beteiligung der Schulgemeinden am Betriebsdefizit soll gesetzlich festgeschrieben werden. Damit kann vermieden werden, dass nach einem zustimmenden Landsgemeindebeschluss über den Kredit für den Bau des Hallenbades auch noch jede Schulgemeinde über ihren Beitrag abstimmen muss und gegebenenfalls durch einen negativen Einzelentscheid das ganze Projekt blockiert würde.

2. Betriebsrechnung

2.1 Erträge

Für die Betriebsrechnung wurden grundsätzlich bei beiden unterbreiteten Varianten die gleichen Tarife eingesetzt. Diese können allerdings je nach der Ausstattung des Hallenbades oder aufgrund spezieller Verhältnisse oder der Marktlage auch ändern.

<i>Kundengruppe</i>	<i>Bisheriges Hallenbad</i>	<i>Neues Hallenbad</i>	
Schulen	Fr. 80.– pro Klasse	Fr. 90.– pro Klasse plus Fr. 20.– pro Schwimmlektion und Bahn für Flächenreservation	
Organisiertes Schwimmen	Fr. 4.– (Eintritt Gruppentarif) oder separate Vereinbarung	Fr. 5.– (Eintritt Gruppentarif) plus Fr. 20.– pro Stunde und Bahn für Flächenreservation	
Individuelles Schwimmen	Einzeleintritt Erwachsene	Fr. 7.–	Einzeleintritt Erwachsene Fr. 10.–
	Abo Erwachsene	Fr. 305.–	Abo Erwachsene Fr. 400.–
	Einzeleintritt Kind	Fr. 4.–	Einzeleintritt Kind Fr. 5.–
	Abo Kind	Fr. 160.–	Abo Kind Fr. 200.–
Saunabereich (Variante B)	Einzeleintritt Erwachsene	Fr. 20.–	Einzeleintritt Erwachsene Fr. 24.–
	Abo Erwachsene	Fr. 630.–	Abo Erwachsene Fr. 720.–

Gemäss dem in Aussicht genommenen Tarif bezahlen Schulen einen Grundbetrag pro Schulklasse von Fr. 90 statt wie bisher Fr. 80. Neu kommt eine zusätzliche Gebühr für die Reservation der benötigten Wasserfläche von Fr. 20 pro Lektion und Bahn hinzu. Umfasst die Klasse weniger als 13 Kinder, reduziert sich der Grundbetrag auf die Hälfte. Die nach diesem Tarifmodell für das Schulschwimmen zu bezahlenden Nutzungsentschädigungen erhöhen sich im Ergebnis gesamthaft um rund 50%. Die Schulgemeinden haben diesem Tarifmodell in einer schriftlichen Umfrage einstimmig zugestimmt.

Für das organisierte Schwimmen sind wie bisher Gruppentarife vorgesehen. Möglich sind aber auch Abonnementspreise. Im Gruppentarif würde der Eintritt für das organisierte Schwimmen pro Person durchschnittlich Fr. 5 statt wie bisher Fr. 4 ausmachen. Hinzu käme auch hier eine Gebühr für die Reservation der beanspruchten Wasserfläche von Fr. 20 pro Stunde und Bahn.

Beim Eintritt für individuelle Schwimmer ist für Erwachsene ein Preis von Fr. 10 vorgesehen, für Kinder ein solcher von Fr. 5. Das Lösen von Jahresabonnements ist möglich, wobei diese den 40-fachen Betrag des jeweiligen Einzeleintritts kosten sollen, also für Erwachsene Fr. 400, für Kinder Fr. 200. Auch Familieneintritte mit reduzierten Ansätzen sind möglich.

Die für die Berechnung eingesetzten Einzeleintrittspreise liegen etwas über den Preisen beim bisherigen Hallenbad, die für einen erwachsenen Individualschwimmer Fr. 7 und für ein Kind Fr. 4 betragen. Die geplante Erhöhung der Preise er-

scheint gerechtfertigt, weil mit dem neuen Hallenbad eine neue Infrastruktur zur Verfügung steht und gleichzeitig die Schwimmfläche grösser wird.

Bei den Frequenzen im Schwimm- und Badebereich wird erwartet, dass das neue Bad ungefähr gleich viele Gäste anzieht wie das bisherige Hallenbad. Es kann daher bei allen Nutzergruppen grundsätzlich auf die Frequenzen beim alten Hallenbad zurückgegriffen werden. Zusätzlich könnte die Nachfrage vor allem bei den individuellen Besuchern mit spezifischen Massnahmen stimuliert werden.

Bei den Schulen wird davon ausgegangen, dass die Schulgemeinden das Schulschwimmen auch künftig konsequent im neuen Hallenbad durchführen. Es wird mit jährlich 20 Frequenzen pro Klasse bis und mit der 4. Klasse der Primarschule gerechnet. Für die 5. und 6. Primarschulklassen wird von 15 Hallenbadbesuchen pro Jahr ausgegangen. Für den Kindergarten besteht zwar keine schulische Verpflichtung für die Durchführung eines Schwimmunterrichts. Das neue Bad wird aber auch für kleine Kinder eine gute Ausstattung haben, sodass beim Kindergarten mit den gleichen Frequenzen gerechnet wird wie für die Schülerinnen und Schüler der unteren Klassen.

Die Einnahmen für das Schulschwimmen und das organisierte Schwimmen sind mit beiden Varianten gleich hoch, weil sich diese beiden Nutzungen ausschliesslich auf das Basisangebot, also auf die beiden Schwimmbecken, konzentrieren. Demgegenüber dürften die Einnahmen für das individuelle Schwimmen mit der Variante B leicht steigen, weil die Gesamtanlage mit ihrem Mehrangebot für Individualschwimmer eine grössere Anziehungskraft haben dürfte. Für die Bemessung dieser Attraktivitätssteigerung wurde ein Vergleich mit dem bisherigen Hallenbad und den dort im Jahr 2013 erfassten Nutzungsfrequenzen angestellt. Der Attraktivitätsfaktor beruht also im Wesentlichen auf den Mehrangeboten im Vergleich zum bisherigen Hallenbad. Dem Hallenbad mit Basisangebot wird wegen der zusätzlichen Schwimmbahn ein Attraktivitätsfaktor von 110% beigemessen. Das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot wird mit einem Faktor von 120% bewertet.

Für die Ermittlung des Ertrags bei den Saunaeintritten wurde ebenfalls grundsätzlich von den Saunafrequenzen beim bisherigen Hallenbad ausgegangen. Aufgrund des Ausbaus des Saunaangebots, das mit der Variante B realisiert würde, darf indessen mit einer gewissen Steigerung gerechnet werden, und auch die Eintritte können angehoben werden. Insgesamt kann in diesem Bereich mit einem Ertrag von gut Fr. 120'000 gerechnet werden.

Schliesslich darf auch beim Massageangebot, das in der Variante B enthalten ist, dank einer ansprechenderen baulichen Umgebung und einem neuzeitlichen Angebot im Vergleich mit dem Angebot im bisherigen Hallenbad mit einem Mehrertrag von gut Fr. 20'000 kalkuliert werden. Es wird mit jährlich 600 Massagen zu einem Preis von Fr. 80 gerechnet, sodass ein Ertrag von Fr. 48'000 erwartet wird.

2.2 Aufwand

Hauptaufwandpositionen sind der Personalaufwand und der allgemeine Betriebsaufwand (vor allem Wasser, Strom, Heizung). Beim Personalaufwand sind insbesondere die Tätigkeitsbereiche Aufsicht und Ticketing, Reinigung, Administration, Buchhaltung, Gebäudetechnik und Unterhalt abzudecken. Es wird, bezogen auf

die einzelnen Arbeitsbereiche, mit folgenden Zeitaufwänden gerechnet (Aufwand in Stunden pro Woche):

<i>Tätigkeit</i>	<i>Hallenbad mit Basisangebot (Variante A)</i>	<i>Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B)</i>
Aufsicht und Ticketing	75	83.5
Wöchentliche Grundreinigung	12	18
Tägliche Reinigung	16.5	24.5
Zwischenreinigung während Aufsicht	17.5	20
Buchhaltung / Administration	3	3
Gebäudetechnik	8	10
Unterhalt Aussenanlage	4	4
Kiosk / Shop	9	9
Total	145	172

In einzelnen Bereichen wirkt sich das zusätzliche Saunaangebot deutlich auf den Arbeitsaufwand aus, sodass insgesamt eine Steigerung von 145 auf 172 Arbeitsstunden pro Woche zu erwarten ist. Aufwendiger wird der Betrieb insbesondere bei der Aufsicht, aber auch bei der Reinigung. In den 172 Stunden für den Betrieb des Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot ist der Personalaufwand für die Massage noch nicht eingerechnet. Dieser beläuft sich voraussichtlich auf gut Fr. 33'000.

Beim Hallenbad mit Basisangebot (Variante A) wird auf dieser Basis mit einem Personalaufwand von Fr. 362'000 gerechnet. Dieser steigt mit dem zusätzlichen Saunabetrieb auf knapp Fr. 430'000. Unter Berücksichtigung der Personalkosten für die Massage ergibt sich in der Variante B ein Aufwand von rund Fr. 463'000.

Die übrigen Betriebskosten steigen mit dem Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot insbesondere wegen erhöhter Wasser-, Strom- und Heizkosten um rund Fr. 50'000.

2.3 Planerfolgsrechnung

<i>Position</i>	<i>Bisheriges Hallenbad</i>	<i>Variante A (Basisangebot)</i>	<i>Variante B (Basis- und Saunaangebot)</i>
Einnahmen Schulschwimmen	100'060	134'950	134'950
Einnahmen organisiertes Schwimmen	18'678	56'049	56'049
Einnahmen individuelles Schwimmen	106'969	152'198	166'034
Einnahmen Sauna	84'418	–	121'918
Einnahmen Massage	27'446	–	48'000
Einnahmen Kiosk/Shop	16'797	20'000	20'000
Bruttoertrag	354'367	363'196	546'950
Darin enthaltene MWSt	26'249	26'903	40'515
Nettoertrag	328'118	336'293	506'435
Warenaufwand	9'615	12'000	16'800
Bruttoergebnis I	318'503	324'293	489'635
Personalaufwand	333'903	362'316	463'126
Bruttoergebnis II	–15'400	–38'023	26'509
Übriger betrieblicher Aufwand	195'573	349'928	398'529
Betriebsergebnis I (EBITDA) (Verteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden)	–210'973	–387'951	–372'020
Abschreibungen auf Anlagevermögen (allein durch Kanton getragen)	400'000	651'600	798'000
Betriebsergebnis II (EBIT)	–610'973	–1'039'551	–1'170'020

Für die Planerfolgsrechnung wurden sowohl bei den Frequenzen als auch bei den Betriebskosten bewusst vorsichtige Annahmen getroffen. Kann das neue Hallenbad mehr Publikum anziehen als das bisherige Bad, werden die Betriebsdefizite tiefer ausfallen, was die Lasten des Kantons und der Schulgemeinden direkt reduzieren würde.

Weil die erwarteten Erträge aus dem Sauna- und Massagebetrieb höher liegen dürften als die in der ordentlichen Betriebsrechnung enthaltenen zusätzlichen Betriebskosten, wird bei einer Realisierung des Hallenbades in der Variante B trotz erhöhtem Aufwand mit einem tieferen Defizit gerechnet als beim Betrieb des ein-

fachen Hallenbades mit Basisangebot (Variante A). Das Defizit für das Hallenbad mit Basisangebot wird mit Fr. 388'000 pro Jahr kalkuliert, jenes für das Hallenbad mit zusätzlichem Saunaangebot mit Fr. 372'000. Das Saunaangebot wird also aufgrund der mit ihm verbundenen Attraktivität insgesamt zu einem besseren Betriebsergebnis beitragen.

Nicht in den prognostizierten Defiziten von Fr. 388'000 bzw. von Fr. 372'000 enthalten sind die Abschreibungen für die Investitionen. Diese werden vom Kanton, der die Erstellungskosten übernimmt, getragen. Mit der gesetzlichen Verankerung des Auftrags an den Kanton, ein Hallenbad zu bauen, wird das Bad gemäss den üblichen Rechnungslegungsgrundsätzen zu einem Teil des Verwaltungsvermögens, das vorschriftsgemäss abzuschreiben ist. Dieser Aufwand macht bei einer Abschreibungsdauer von 25 Jahren beim Hallenbad mit Basisangebot jährlich Fr. 650'000 aus, beim Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot Fr. 798'000.

Ebenfalls nicht in den genannten Betriebsdefiziten eingerechnet ist der Aufwand für den ausserordentlichen Unterhalt, also für eigentliche Sanierungen, die mit der Zeit vorgenommen werden müssen. Auch diesen Aufwand trägt der Kanton.

Verzichtet wird für beide Varianten auf Rückstellungen für einen künftigen Nachfolgebau. Damit wird die Betriebsrechnung im Vergleich zu jener, die dem Hallenbadprojekt an der Landsgemeinde 2015 zu Grunde lag, deutlich entlastet. Über einen Nachfolgebau für das neue Hallenbad muss bei dieser Vorgehensweise, gleich wie nun für das derzeit geplante, neue Hallenbad, in rund 40 Jahren in einem neuen Gesamtentscheid befunden werden. Die dann anfallenden Neubaukosten wären durch die dazumalige Generation aufzubringen. Dies erscheint richtig, da es durchaus möglich ist, dass man dann aufgrund von tatsächlichen Entwicklungen oder gewandelten Auffassungen zur Ansicht gelangen könnte, auf ein Hallenbad in Appenzell ganz zu verzichten.

3. Finanzierung des Betriebsdefizits

3.1 Defizitverteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden

Ohne das Schulschwimmen würde man wahrscheinlich darauf verzichten, ein neues Hallenbad zu bauen. Das Angebot im Schwimmteil fokussiert denn auch stark auf die Bedürfnisse des Schulschwimmens und des organisierten Schwimmens. Aufgrund dieser Sachlage erscheint es gerechtfertigt, die Schulgemeinden des inneren Landesteils substanziell in die Finanzierung des Betriebs für das neue Hallenbad einzubinden. Der Kanton soll einen wesentlichen Teil bezahlen, einen Teil sollen aber auch die Schulgemeinden des inneren Landesteils beisteuern.

Im Gegensatz zum Finanzvorschlag, wie er für die Landsgemeindevorlage von 2015 gewählt wurde, sind neu keine Bezirksbeiträge mehr vorgesehen. Im Sinne einer Aufgabenentflechtung sind die Ständekommission und die Bezirksräte des inneren Landesteils im Herbst 2015 übereingekommen, dass der Kanton sich nicht an den Erstellungskosten für die Sportanlagen auf der Liegenschaft Schaias beteiligt und die Bezirke im Gegenzug aus der Beteiligung an den Erstellungs- und Betriebskosten für das neue Hallenbad entlassen werden.

Der Kanton trägt die vollen Investitionskosten für das neue Hallenbad. Die Schulräte der Schulgemeinden des inneren Landesteils haben eine Beteiligung in diesem Bereich abgelehnt, sie sind aber bereit, sich mit einem Anteil von 55% am Betriebsdefizit zu beteiligen. Der Kanton zahlt die restlichen 45%.

Die Beteiligung der Schulgemeinden erscheint auf den ersten Blick hoch. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die Schulgemeinden nicht an den Erstellungskosten für das Hallenbad beteiligen müssen. Entsprechend hat auch die Abschreibung für die Investition der Kanton alleine zu tragen. Das sind, gemessen an einer Abschreibungsdauer von 25 Jahren, bei der Variante A Fr. 650'000 und bei der Variante B Fr. 798'000 pro Jahr. Bezieht man diesen Abschreibungsaufwand in die Betriebsrechnung ein, würde der gesamte Anteil der Schulgemeinden am Betriebsaufwand des Hallenbades nur noch zirka 20% ausmachen. Der Kanton zahlt also für das Hallenbad insgesamt rund viermal so viel wie die Schulgemeinden des inneren Landesteils zusammen.

Ebenfalls allein durch den Kanton getragen wird der sogenannte grosse Unterhalt am Hallenbad. Sind also mit der Zeit eigentliche Sanierungsmassnahmen am Hallenbad vorzunehmen, wird der dabei anfallende Aufwand nicht im ordentlichen Unterhalt abgerechnet. Er bildet also nicht Teil des Defizits, das der Kanton gemeinsam mit den Schulgemeinden trägt. Für den grossen Unterhalt wird der Kanton besorgt sein.

Darauf, dass der Kanton nicht alle mit dem Hallenbad zusammenhängenden Kosten bezahlt, sollte aber nicht nur wegen der hohen Bedeutung des Hallenbades für das Schulschwimmen geachtet werden, sondern auch aus Respekt vor den Oberegger Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern. Das Hallenbad wird voraussichtlich vorwiegend von der Bevölkerung des inneren Landesteils genutzt werden, während für die Oberegger Bevölkerung kein analoges kantonales Angebot besteht. Entsprechend sollten die Bewohnerinnen und Bewohner des Bezirks Oberegge nicht gleich hoch mit den Hallenbadkosten belastet werden, wie jene des inneren Landesteils.

Die Beteiligung der Schulgemeinden im Umfang von 55% des Betriebsdefizits wurde auf der Grundlage des Hallenbades mit Basisangebot (Variante A) ausgehandelt. Bei dieser Variante springt die hohe Bedeutung des Hallenbades für das Schulschwimmen ins Auge. Nachdem der Grosse Rat beschlossen hat, das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot (Variante B) zu favorisieren, wurde teilweise gefordert, bei dieser Variante sei strikte darauf zu achten, dass die Schulgemeinden auf keinen Fall einen Defizitanteil aus dem Saunabetrieb tragen müssen.

Diese Sorgen sind ernst zu nehmen. Sie sollten aber weder mit einer Deckelung des anrechenbaren Defizits noch mit einer Spartenrechnung berücksichtigt werden, sondern mit einer periodischen Überprüfung der Defizitentwicklung. Auf eine separate Betriebsrechnung von Hallenbad- und Saunabetrieb sollte unbedingt verzichtet werden. Die beiden Leistungsteile bilden in der Variante B eine betriebliche Einheit. Betriebliche Leistungen und technische Anlagen sollen bewusst möglichst beiden Teilen dienen, und auch das Personal soll für beide Teile tätig sein. Der Betrieb ist also gezielt auf Synergien ausgelegt. Mit einer Spartenrechnung müsste man all diese Leistungen künstlich aufteilen, und es ergäben sich

möglicherweise spürbare betriebliche Hindernisse. Dies ist zu vermeiden, auch weil eine genaue Aufteilung der Betriebszahlen bei einem Projekt wie der Variante B, bei dem bewusst die Synergien und der gemeinsame Betrieb betont werden, ohnehin nie zu erreichen ist.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nach heutiger Prognose und nach Erfahrungswerten in vergleichbaren Hallenbädern der Saunateil nicht defizitär sein sollte. Auch im bisherigen Hallenbad trug der Saunabereich zur Entlastung des Betriebsdefizits bei. Gemäss Planerfolgsrechnung sinkt das Betriebsdefizit, an dem sich die Schulgemeinden beteiligen müssten, bei einem Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot. Während bei der Basisvariante mit einem Defizit von Fr. 388'000 gerechnet wird, wird bei der Variante mit Basis- und Saunaangebot von einem Defizit von rund Fr. 372'000 ausgegangen.

Aufgrund dieser Fakten haben sich letztlich alle Schulbehörden damit einverstanden erklärt, dass auch im Falle des Baus eines Hallenbades mit Basis- und Saunaangebot eine ungedeckelte Defizitverteilung im Verhältnis von 55% zu Lasten der Schulgemeinden und von 45% zu Lasten des Kantons vorgenommen wird. Den Bedenken der Schulgemeinden wegen höherer Defizitbeiträge soll aber dadurch Rechnung getragen werden, dass die Situation fünf Jahre nach der Eröffnung des Hallenbades gemeinsam mit den Schulgemeinden überprüft wird. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass das Defizit zu Beginn der Betriebsaufnahme eines neuen Hallenbades durchaus etwas höher liegen kann als gemäss Planerfolgsrechnung vorgesehen. Bei den Prognosen ging man von einem laufenden Betrieb aus. Sollte aber das Defizit nach fünf Jahren Betrieb durchgehend markant über dem für das Hallenbad mit Basisangebot berechneten Wert von Fr. 388'000 liegen, müsste die Verteilung überdacht werden. Diese Überprüfung ist ungeachtet der Variantenwahl für das Hallenbad so vorgesehen. Die Schulgemeinden werden an diesem Prozess in jeder Phase beteiligt sein, da sie in einer allfälligen Betriebskommission, die sich mit diesen Fragen befassen wird, direkt vertreten sein werden.

In der vorliegenden Landsgemeindevorlage über die Revision des Sportgesetzes vom 30. April 2000 (SportG, GS 415.000) kann für beide Hallenbadvarianten der gleiche Defizitverteilungsschlüssel verwendet werden: Der Kanton trägt ungeachtet der letztlich gewählten Hallenbadvariante 45% der Defizitbeiträge, die Schulgemeinden des inneren Landesteils leisten zusammen 55%.

3.2 Verteilung unter den Schulgemeinden

Vom Anteil der Schulen von insgesamt 55% des Hallenbaddefizits bezahlt die Schulgemeinde Appenzell zwei Drittel. Dies ist etwas mehr als das, was sich allein unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Schulgemeinde Appenzell ergeben würde. Bei strikter Beachtung der Finanzkraft als Verteilungskriterium müsste die Schulgemeinde rund 61% tragen. Die leicht höhere Beteiligung berücksichtigt den Standortvorteil, der sich aus der Lage des Hallenbades für die Schulgemeinde Appenzell ergibt. Die Schülerinnen und Schüler von Appenzell können das Hallenbad zu Fuss erreichen, sodass für die Schulgemeinde keine aufwendigen Schülertransporte für den Schwimmunterricht anfallen. Die anderen Schulgemeinden im inneren Landesteil müssen demgegenüber Schülertransporte einrichten.

Die Beteiligungen am Defizit sehen beim kalkulierten Betriebsdefizit von Fr. 388'000 wie folgt aus:

<i>1. Verteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden</i>	<i>Anteil</i>	<i>Betrag in Fr.</i>
Total Betriebsunkosten	100%	388'000
Kanton	45%	174'600
Schulgemeinden des inneren Landesteils zusammen	55%	213'400

2. Grundverteilung unter den Schulgemeinden

Totalbeitrag Schulgemeinden	3/3	213'400
Anteil Schulgemeinde Appenzell	2/6	142'267
Übrige Schulgemeinden zusammen	1/3	71'133

<i>3. Restverteilung unter den Schulgemeinden</i>	<i>Finanzkraft (Datenbasis 2015)</i>	<i>Betrag in Fr.</i>
Total	–	71'133
Brülisau	7.18%	5'108
Eggerstanden	5.17%	3'678
Gonten	22.61%	16'084
Haslen	8.24%	5'862
Meistersrüte	16.42%	11'681
Schlatt	3.46%	2'462
Schwende	15.93%	11'332
Steinegg	20.98%	14'924

Wird das Hallenbad mit Basis- und Saunaangebot gebaut, sollte das zu verteilen-
de Defizit aufgrund der erwarteten Rentabilität des Sauna- und Massageange-
bots auf rund Fr. 372'000 sinken. Davon würden auch die Schulgemeinden direkt
profitieren. Liegt das effektive Defizit noch tiefer, ergäbe sich eine weitere Entlas-
tung. An einem höheren Defizit müssten sie sich allerdings auch beteiligen. Indes-
sen sind der Planerfolgsrechnung konservative Werte hinterlegt, sodass – allen-
falls abgesehen von einer Startphase – kein höheres Defizit entstehen sollte.

4. Gesetzliche Regelung der Kostenbeteiligung der Schulgemeinden

Die Beteiligung der Schulgemeinden am Betriebsdefizit wird im Sportgesetz verankert. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der für die Schulgemeinden bestehenden Grundregelung in der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000). Die dort nur rudimentär gehaltene Regelung sieht für die Schulgemeinden in inhaltlicher Hinsicht einzig vor, dass diese die Kosten für den obligatorischen Volksschulunterricht tragen, unter angemessener Beihilfe des Kantons (Art. 12 KV). In den Art. 46 und 47 KV folgen dann noch Organisationsbestimmungen, beispielsweise zur Anzahl der gewählten Personen in den Schulräten, zur Einberufung von Versammlungen und zur Führung der Schulverwaltung. Was die Schulgemeinden inhaltlich für die Allgemeinheit leisten, wird grundsätzlich durch den kantonalen Gesetzgeber bestimmt. In der Hauptsache findet sich die entsprechende Regelung im Schulgesetz vom 25. April 2004 (SchG, GS 411.000) und in der Schulverordnung vom 21. Juni 2004 (SchV, GS 411.010).

Der kantonale Gesetzgeber beschreibt die Aufgaben der Schulgemeinden im Rahmen der Vorgaben der Kantonsverfassung. Die Verfassung belässt dem Gesetzgeber hierbei einen grossen Spielraum. Die Regelungsbelange zugunsten und zulasten der Schulgemeinden sollen aber einen Bezug zu deren Grundauftrag, der Führung der Volksschule, haben. Ob dann die Regelung letztlich im Schulgesetz, in der Schulverordnung oder aber in einem anderen kantonalen Erlass vorgenommen wird, ist von der Legitimation her nicht weiter von Bedeutung.

Die Beteiligung der Schulgemeinden an den Betriebskosten des Hallenbades gründet auf dem Umstand, dass das geplante Hallenbad vom Leistungsangebot her stark auf das Schulschwimmen fokussiert, für das die Schulgemeinden verantwortlich sind. Es besteht daher eine deutliche Verbindung zwischen der vorgesehenen Beteiligung der Schulgemeinden an den Kosten, die mit dem Schwimmangebot im Kanton zusammenhängen, und dem Grundauftrag der Schulgemeinden, der das Schulschwimmen umfasst.

Die Regelung der Defizitbeteiligung wird im Sportgesetz vorgenommen, weil dort bereits das Erforderliche für den Bau und den Betrieb des Hallenbades festgelegt wird. Die Kostenverteilung rundet die Hallenbadregelung ab. Die Beitragsleistung der Schulgemeinden hätte aber an sich auch im Schulgesetz festgeschrieben werden können. Beide Gesetze sind materiell gleichwertig.

Ein Widerspruch zum Schulgesetz ergibt sich mit der Neuregelung im Sportgesetz nicht. Das Schulgesetz schliesst eine Beteiligung der Schulgemeinden an den Hallenbadkosten nicht aus. Die Regelung im Sportgesetz ist so gesehen lediglich eine Ergänzung zur Schulgesetzgebung.

5. Revision Sportgesetz und Sportverordnung

Das Sportgesetz enthält heute in Art. 6 die Regelung, dass sich der Kanton an den Erstellungskosten für Sportanlagen beteiligen oder in Ausnahmefällen selber Sportanlagen erstellen kann. Die Beteiligung des Kantons gilt indessen gemäss Landsgemeindemandat zum Sportgesetz vom 30. April 2000 bisher nur subsidiär.

Erst wenn Schulgemeinden und Bezirke die Erstellung einer Anlage nicht selber finanzieren können, soll der Kanton unterstützend eingreifen (Landsgemeinendmandat 2000, S. 76).

Wenn der Kanton nun selber ein Hallenbad baut, sollte dies im Sportgesetz angemessen zum Ausdruck kommen. Die Grundregelung wird in einem neuen Art. 6a SportG festgehalten.

Die betriebliche Führung eines Hallenbades ist nicht eine Kernaufgabe der Verwaltung. Der Kanton soll daher für den Betrieb bei Bedarf eine andere Organisation einsetzen können. Als Rechtsform einer Betriebsgesellschaft kommt eine Aktiengesellschaft in Frage, die Trägerschaft für den Betrieb kann aber auch anders strukturiert werden. Das Gesetz legt daher die Rechtsform der für den Betrieb des Hallenbades einzusetzenden Trägerschaft nicht fest, sondern lässt die körperschaftliche Form bewusst offen. Auch eine andere Organisation, z.B. unter Einsetzung einer Betriebskommission, bleibt möglich. Dem Umstand, dass das Betriebsdefizit im Anteil von 55% durch die Schulgemeinden des inneren Landes teils getragen wird, ist bei der Betriebsorganisation aber in jedem Fall gebührend Rechnung zu tragen. Die Schulgemeinden müssen ein angemessenes Mitspracherecht in betrieblichen Fragen haben.

Für die operative Betriebsführung können auch Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. So ist angedacht, dass der Bezirk Appenzell, der bereits das Freibad Forren in Eigenregie betreibt, die betriebliche Führung des Hallenbades übernimmt. Erste Gespräche in diese Richtung wurden geführt. Die Abmachungen dazu würden in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Der Bezirk würde das Personal stellen und wäre für den Betrieb samt Reinigung und den üblichen kleinen Unterhalt verantwortlich. Der Bezirk würde im Gegenzug so entschädigt, dass ihm aus der Betriebsführung keine Kosten entstehen. Mit einer solchen Lösung könnten Synergien zwischen dem Freibad und dem Hallenbad, die sich vor allem in der Administration und beim Personaleinsatz ergeben, genutzt werden.

Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit dem Bezirk Appenzell schliesst die Errichtung einer Betriebsgesellschaft nicht aus. Eine solche kann auch in diesem Fall Sinn machen, insbesondere wenn es um Entscheide für die betriebliche Entwicklung des Hallenbades geht. Aus den gleichen Überlegungen ist es auch angezeigt, dass die sich an den Betriebskosten beteiligenden Schulgemeinden bei einer Betriebsgesellschaft ebenfalls angemessen beteiligt sind. Es ist vorgesehen, eine entsprechende Bestimmung in der Sportverordnung vom 19. Juni 2000 (SportV, GS 415.010) zu verankern.

Die Grundsätze der Beteiligung der Schulgemeinden an den Betriebskosten werden im Gesetz geregelt. Damit wird vor allem mit Blick auf die Schulgemeinden ein verlässlicher Rahmen gesetzt. Die Detailregelung muss sich indessen an den tatsächlichen Verhältnissen orientieren und künftige Entwicklungen berücksichtigen können. Sie soll daher auf der Verordnungsstufe vorgenommen werden.

Zu den Grundsätzen gehört insbesondere der Umfang der Beteiligung der Schulgemeinden an den ausgewiesenen Defiziten. Diese wird mit 55% angesetzt.

Die Hauptkriterien der Verteilung der Beiträge unter den Schulgemeinden werden ebenfalls im Gesetz festgelegt. Grundsätzlich soll diese sich nach der Finanzkraft

richten. Zudem können aber auch besondere Umstände berücksichtigt werden, beispielsweise ein Vorteil, der sich aus dem Standort des Hallenbades ergibt. Eine solche Abweichung ist denn auch für die Schulgemeinde Appenzell vorgesehen. Sie kann wegen der Lage des Hallenbades auf Schülertransporte für den Schwimmunterricht verzichten. Dieser Vorteil wird bei der Verteilung mit einer leichten Erhöhung des Beitrags im Vergleich zur Finanzkraftberechnung berücksichtigt. Die Detailregelung dazu soll in der Verordnung vorgenommen werden.

Der Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes kann sofort in Kraft gesetzt werden. Der Kanton wäre damit, vorbehaltlich der Zustimmung zur separaten Kreditvorlage, sofort für den Bau autorisiert und könnte mit den entsprechenden Arbeiten zielgerichtet und rasch vorwärts machen.

Die Revision der SportV betrifft demgegenüber erst die Betriebsphase. Sie kann daher ohne Probleme etwas später in Kraft gesetzt werden.

6. Verhältnis zum Rahmenkredit für ein neues Hallenbad

Wird der erforderliche Rahmenkredit für ein neues Hallenbad gewährt, hat die Landsgemeinde den klaren Willen geäußert, dass das entsprechende Hallenbad erstellt wird. Das Hallenbad wird diesfalls gebaut. Daran würde auch nichts ändern, wenn der Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes abgelehnt würde. Eine Ablehnung der Vorlage zum Sportgesetz würde aber dazu führen, dass die betriebliche Regelung für das Hallenbad wegfiel. Eine solche müsste diesfalls bis zur Eröffnung des Hallenbades neu erarbeitet werden.

Würde hingegen der Kredit für ein neues Hallenbad abgelehnt, im Anschluss daran die Revision des Sportgesetzes aber trotzdem angenommen, wird vorderhand kein Hallenbad gebaut. Zwar enthält die Vorlage zum Sportgesetz den Grundsatz, dass der Kanton ein Hallenbad baut und unterhält. Für den Bau des Bades selber bedarf es aber eines separaten Kreditbeschlusses. Solange dieser nicht vorliegt, kann kein Bad gebaut werden. Der Kanton wäre aber bei einer Annahme der Revision des Sportgesetzes trotz Ablehnung der Kreditvorlage gehalten, zu gegebener Zeit ein neues Hallenbadprojekt auszuarbeiten und der Landsgemeinde zu unterbreiten.

7. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an den Sessionen vom 5. Dezember 2016 und vom 6. Februar 2017 behandelt. Er hat den Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes mit 46 Ja-Stimmen, bei 1 Enthaltung und keiner Nein-Stimme, an die Landsgemeinde überwiesen.

Landsgemeindebeschluss über die Revision des Sportgesetzes

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I. Rh.,
in Revision des Sportgesetzes vom 30. April 2000 (SportG),

beschliesst:

I.

Es wird ein Art. 6a eingefügt:

Hallenbad

¹Der Kanton baut und unterhält in Appenzell ein Hallenbad.

²Er kann eine Betriebsgesellschaft oder eine andere Betriebsorganisation einsetzen oder die Betriebsführung mittels Leistungsvereinbarung übertragen.

³Die Schulgemeinden des inneren Landesteils beteiligen sich mit 55 % am Betriebsdefizit für das Hallenbad. Die Beitragsverteilung unter den Schulgemeinden wird finanzkraftabhängig vorgenommen, wobei Standortvorteile und weitere besondere Umstände berücksichtigt werden können.

II.

Dieser Beschluss tritt nach Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Sportgesetz

vom 30. April 2000

I.

Bisher kein Art. 6a.

Landsgemeindebeschluss über einen Kredit für den Ausbau der Eggerstandenstrasse von der Entlastungsstrasse bis zur Oberen Hirschbergstrasse und den Bau eines Geh- und Radweges

Die Eggerstandenstrasse ist im Abschnitt zwischen der Entlastungsstrasse und der Einmündung der Oberen Hirschbergstrasse sanierungsbedürftig. Der lange Gebrauch und die ständig zugenommene Verkehrsbelastung haben der Strasse zugesetzt und zu tiefen Spuren geführt. Der Alterungsprozess wurde zusätzlich beschleunigt, weil der Untergrund im fraglichen Bereich relativ instabil ist und es heute für die Strasse an einer durchgehend funktionsfähigen Entwässerungsanlage fehlt.

Die Strasse genügt den Anforderungen, die mit der zugenommenen Verkehrsdichte entstanden sind, nicht mehr. Sie ist insgesamt zu schmal, was sich auch sehr nachteilig auf die Sicherheit von Personen auswirkt, die auf der Strasse zu Fuss oder mit dem Fahrrad unterwegs sind. Die Sanierung der Strasse soll daher genutzt werden, um einen separaten Geh- und Radweg zu realisieren, damit insbesondere für Schülerinnen und Schüler eine sichere Verbindung entsteht.

Die Strasse wird so ausgebaut und ergänzt, dass sie dem Ausbaustand des kürzlich neu erstellten Strassenstücks ab der Einmündung der Oberen Hirschbergstrasse bis zur Eichbergstrasse entspricht. Sie wird demgemäss auf eine einheitliche Strassenbreite von 5.90m erweitert. Der Geh- und Radweg wird bergseitig angelegt. Um möglichst wenige Eingriffe ins stellenweise steile Gelände vornehmen zu müssen, wird die Strassenlage in einzelnen Bereichen leicht verschoben.

Die Kosten für das ganze Bauprojekt belaufen sich auf Fr. 8.4 Mio. Dies entspricht einem Laufmeterpreis von rund Fr. 4'000. Das ist mehr als beim Teilstück bis zur Eichbergstrasse. Vom Gelände her sind aber im neu zu sanierenden Stück im Vergleich zum Teilstück bis zur Eichbergstrasse auch grössere Eingriffe nötig. Der Preis von Fr. 4'000 pro Laufmeter entspricht in etwa jenem für die Sanierung der Rutlenstrasse in Oberegg, bei welcher ebenfalls einige Stützbauten erforderlich waren.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 45 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses über einen Kredit für den Ausbau der Eggerstandenstrasse von der Entlastungsstrasse bis zur Oberen Hirschbergstrasse und den Bau eines Geh- und Radweges.

1. Ausgangslage

Die Eggerstandenstrasse ist im Abschnitt zwischen der Entlastungsstrasse und der Oberen Hirschbergstrasse am Ende ihrer Lebensdauer angelangt. Die lange Gebrauchsdauer und die ständig zunehmende Verkehrsbelastung haben zu gros-

sen Abnützungs- und Alterungsspuren geführt. Erschwerend ist hinzugekommen, dass der Untergrund zu grossen Teilen aus Torf und feinkörnigen Schwemmablagerungen besteht, was sich zusätzlich auf die Tragfähigkeit der Strasse ausgewirkt hat. Weiter ist die Entwässerung der Strasse ungenügend. Teilweise fehlt es an Entwässerungsanlagen, teilweise sind an den bestehenden Anlagen bautechnische Mängel festzustellen. Dies hat zu Beeinträchtigungen im Strassenoberbau geführt. Die bestehenden Spurrinnen und Risse behindern den raschen Abfluss des Oberflächenwassers stellenweise stark, was sich auch nachteilig auf die Verkehrssicherheit auswirkt. Die Eggerstandenstrasse muss in diesem Abschnitt saniert werden.

Auf diesem Teilstück der Eggerstandenstrasse verkehren täglich rund 2'600 Fahrzeuge. Der Lastwagenanteil beträgt rund 6%. Die heutige Fahrbahn weist im fraglichen Bereich Breiten zwischen 4.5m und 6m auf. Diese Breiten erlauben ein gefahrloses Kreuzen von Lastwagen und Personenwagen nur bei stark reduzierten Geschwindigkeiten.

Besonders störend ist der Umstand, dass auf dem rund 2'100m langen Teilstück geeignete Anlagen für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie für den Radverkehr fehlen. Diese schwachen Verkehrsteilnehmenden, insbesondere Kinder, sind bei schlechten Sicht- und Witterungsverhältnissen grossen Gefahren ausgesetzt.

Aufgrund der gravierenden sicherheits- und bautechnischen Mängel sind im Abschnitt zwischen der Entlastungsstrasse und der Oberen Hirschbergstrasse umfangreiche Ausbau- und Sanierungsmassnahmen unumgänglich.

Auf dem unmittelbar anschliessenden Abschnitt zwischen der Oberen Hirschbergstrasse und der Eichbergstrasse wurde die Eggerstandenstrasse vor einiger Zeit neu gebaut. Die Strasse hat dort durchgängig eine Breite von knapp 6m. Zudem wurde ein separater Geh- und Radweg erstellt. Der Abschnitt zwischen der Entlastungsstrasse und der Oberen Hirschbergstrasse soll nun ebenfalls auf diesen Standard ausgebaut werden. Der Geh- und Radweg soll wie bereits auf dem Abschnitt in Richtung Eggerstanden bergseitig erstellt werden.

Damit für den Bau der neuen Strasse samt bergseitigem Geh- und Radweg möglichst wenige Eingriffe in bestehende Vorplatz- und Vorgartenflächen vorgenommen und möglichst keine grösseren Geländeeinschnitte gemacht werden müssen, sind Korrekturen in der Strassenlage nötig. Die Verschiebung in Richtung Süden macht einige Aufschüttungen und Kunstbauten unterhalb der Strasse nötig.

Der Bezirksrat Rüte wurde erstmals am 28. November 2012 über das Projekt informiert und sprach sich klar für einen Ausbau der Strasse aus. Das überarbeitete Projekt wurde dem Bezirksrat in Nachachtung von Art. 25 des Strassengesetzes vom 26. April 1998 (GS 725.000) am 23. Juni 2016 nochmals vorgelegt. Der Bezirksrat ist mit dem Projekt einverstanden und unterstützt es.

2. Projektbeschreibung

Die Eggerstandenstrasse soll im Abschnitt vom Einlenker in die Entlastungsstrasse bis zum Einlenker der Oberen Hirschbergstrasse neu gebaut werden. Die

Strassenbreite soll auf der gesamten Länge durchgehend 5.90 m betragen. Die Anlagen zur Strassenentwässerung sollen vollständig neu erstellt werden. Sammelröhrchen nehmen das Oberflächenwasser auf. Bergseitig wird ein 2 m breiter durchgehender, separater Geh- und Radweg erstellt, der mit einem 80 cm breiten Grasstreifen von der Fahrbahn abgetrennt wird. Auf der Bergseite des Geh- und Radweges wird noch ein 30 cm breites Bankett erstellt.

Die Verbreiterung des Gesamtquerschnitts bedingt talseitig verschiedene Schüttungen und bergseitig Stützkonstruktionen. Die Strasse kann so gelegt werden, dass sich die Kunstbauten auf ein Minimum reduzieren lassen. Auf der Baustelle anfallendes Aushubmaterial soll nach Möglichkeit vor Ort wieder verwendet werden.

Grundsätzlich entspricht der Strassenaufbau einem normalen Aufbau mit 75 cm Fundationsschicht Kiessand (UG 0/45), 10 cm Asphalttragschicht (AC(T) 22 N) sowie 4 cm Deckschicht (AC 11 N). Aufgrund der zu erwartenden sehr schlechten Baugrundverhältnisse wird die Fundationsschicht zusätzlich mit einem sogenannten Geogitter eingefasst und zusammengehalten.

Für den geplanten Strassenausbau werden rund 10'000 m² Landwirtschaftsland benötigt.

3. Kosten

Die Detailkostenschätzung auf der Preisbasis Mai 2016 weist einen Gesamtaufwand von insgesamt Fr. 8.4 Mio. aus. Die Schätzung beinhaltet sämtliche Aufwendungen gemäss vorstehendem Projektbeschreibung.

1	Landerwerb	Fr.	150'000
2	Landerwerbsnebenkosten	Fr.	40'000
3	Projekt, Bauleitung, Oberbauleitung	Fr.	370'000
4	Bauarbeiten	Fr.	7'230'000
5	Baunebenarbeiten	Fr.	180'000
6	Vermarkung und Vermessung	Fr.	130'000
7	Versicherungen	Fr.	2'000
8	Geologie, geotechnische Untersuchungen	Fr.	20'000
9	Diverses, Unvorhergesehenes	Fr.	278'000
Total Anlagekosten (inkl. MWSt)		Fr.	8'400'000

Es ist somit mit Kosten von rund Fr. 4'000 pro Laufmeter zu rechnen. Die schlechte Geologie verlangt besondere Stabilisierungsmassnahmen, und zudem sind trotz Optimierungen in der Strassenführung einige Stützbauten notwendig. Daher ist der Laufmeterpreis höher als für die Ausbautetappe zwischen der Oberen Hirschbergstrasse und der Eichbergstrasse. Dort wurde mit einem Preis von rund

Fr. 2'700 abgerechnet. Hinsichtlich der Stützkonstruktionen ähnlich aufwendig wie das vorliegende Projekt war indessen die Erweiterung der Rutlenstrasse in Obereg. Der Laufmeterpreis lag dort bei rund Fr. 5'100 gemäss Kostenvoranschlag. Effektiv betrug er dann zirka Fr. 3'900.

Die Kosten für die Sanierung und den Ausbau der Strasse betragen rund Fr. 6 Mio. Davon kosten allein die Stützbauten zirka Fr. 1 Mio. Die Erweiterung mit dem Geh- und Radweg kostet etwa Fr. 2.4 Mio.

4. Behandlung im Grossen Rat

Der Grosse Rat hat das Geschäft an der Session vom 24. Oktober 2016 behandelt. Er war mit dem Vorhaben einverstanden und hat die Vorlage nach geführter Diskussion einstimmig zu Handen der Landsgemeinde verabschiedet.

**Landsgemeindebeschluss
über einen Kredit für den Ausbau der
Eggerstandenstrasse von der Entlastungsstrasse
bis zur Oberen Hirschbergstrasse und
den Bau eines Geh- und Radweges**

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

beschliesst:

I.

Für den Ausbau der Eggerstandenstrasse von der Entlastungsstrasse bis zur Oberen Hirschbergstrasse und den Bau eines Geh- und Radweges wird ein Kredit von Fr. 8.4 Mio. gewährt.

II.

¹Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie weitere projektbedingte, unvorhergesehene Zusatzkosten bis 10 % unterstehen der Genehmigung der Standeskommission.

²Bei projektbedingten Zusatzkosten über 10 % gelten die Bestimmungen von Art. 7ter der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872.

III.

Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Landsgemeindebeschluss über einen Kredit für Ausgleichsbeiträge gemäss Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung

2012 wurde für die Spitalfinanzierung schweizweit ein neues System eingeführt. Im Grundsatz deckt das neue Finanzierungssystem die Kosten aller obligatorisch versicherten Spitalleistungen ab. Indessen bestehen bei der Ausbildung von Assistenzärztinnen und -ärzten Lücken. Die eigentlichen Weiterbildungskosten werden nicht gedeckt. Diese Kosten werden heute mehrheitlich durch die Ausbildungsspitäler und durch deren Standortkantone getragen.

Zur Gewährleistung einer weiterhin guten Ausbildung und als Massnahme gegen den Ärztemangel sollten diese Kosten künftig solidarisch ausgeglichen werden. Unter der Federführung der Gesundheitsdirektorenkonferenz ist daher eine interkantonale Vereinbarung entstanden. Gemäss dieser zahlen Kantone, die auf ihrem eigenen Gebiet keine oder weniger Assistenzärztinnen und -ärzte ausbilden als im schweizerischen Durchschnitt, Beiträge in einen Topf ein, während die anderen Kantone daraus Beiträge erhalten.

Auf der Basis der Daten von 2012 entfällt auf den Kanton Appenzell I.Rh. ein Jahresbeitrag von Fr. 263'102. Die kantonalen Beiträge werden allerdings jährlich angepasst. Weil der jährliche Beitrag den Betrag von Fr. 250'000 übersteigt, ist neben dem Beschluss des Grossen Rates über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung auch ein Kreditbeschluss der Landsgemeinde nötig.

Standeskommission und Grosser Rat erachten einen Beitritt des Kantons Appenzell I.Rh. als richtig, weil mit einer gesicherten Finanzierung für die ärztliche Weiterbildung indirekt ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der ärztlichen Versorgung im Kanton geleistet werden kann und zudem einer möglichen Schlechterstellung von Innerrhoder Ärztinnen und Ärzten im Bereich der Weiterbildung vorgebeugt werden kann.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 45 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Landsgemeindebeschlusses über einen Kredit für Ausgleichsbeiträge gemäss Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung.

1. Ausgangslage

Die Ausbildungsspitäler für Assistenzärztinnen und -ärzte weisen im Bereich der Weiterbildung dieser Personen schon seit Jahren ungedeckte Kosten in erheblichem Umfang aus. Diese Kosten werden auch mit der 2012 eingeführten neuen Spitalfinanzierung in der obligatorischen Krankenversicherung gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) nur unzureichend abgedeckt. Zwar werden die Löhne der in Weiterbildung befindlichen Ärzteschaft in Spitälern im Rahmen der neuen Spitalfinanzierung über die Fallpauschalen abgegolten. Die Kosten für die Weiterbildung selber bleiben aber unberücksichtigt.

Nachdem diese Kosten zudem weder im nationalen Finanzausgleich noch in der interkantonalen Universitätsvereinbarung berücksichtigt werden, müssen sie als gemeinwirtschaftliche Leistungen durch die Spitäler selber oder durch die Standortkantone getragen werden. Dies führt zu einer erheblichen Belastung der Ausbildungsspitäler und der Standortkantone. Es besteht daher die Gefahr, dass mit der Zeit bei der Ärzterweiterbildung abgebaut wird.

Vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Ärztemangels und aufgrund der Entscheide des Bundes, der Kantone und der Universitäten, das diesbezügliche Ausbildungsengagement in der Schweiz zu verstärken, erscheint es richtig, die Stellen für Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung an den Spitälern, also für Assistenzärztinnen und -ärzte, finanziell angemessen abzusichern und eine gesamtschweizerische Finanzierungsdeckung aufzubauen.

Die Kantone erarbeiteten in einem längeren Prozess eine Vereinbarung, konkret die Interkantonale Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen vom 20. November 2014 (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFV). Diese beruht auf einer pauschalen Zahlung an die Ausbildungsspitäler von jährlich Fr. 15'000 pro Assistenzarztstelle. Kantone, an deren Spitälern überhaupt keine oder weniger Assistenzärzte und -ärztinnen als im schweizerischen Durchschnitt ausgebildet werden, haben proportional zur Bevölkerungsgrösse Zahlungen zu leisten, die anderen Kantone erhalten entsprechende Ausgleichszahlungen.

Die Zahlungen werden jährlich angepasst, erstmals mit dem Inkrafttreten der Vereinbarung. Auf der Basis der Daten von 2012 ergeben sich folgende Beiträge (Minuszahlen sind zu leisten, Pluszahlen werden ausgezahlt):

<i>Kanton</i>	<i>Franken</i>	<i>Kanton</i>	<i>Franken</i>
AG	-2'060'701	NW	-410'503
AI	-263'102	OW	-363'622
AR	-148'185	SG	169'787
BE	-159'366	SH	-419'773
BL	-1'233'508	SO	-1'520'352
BS	7'238'745	SZ	-1'675'471
FR	-1'468'716	TG	-1'146'256
GE	2'408'753	TI	-71'503
GL	-274'558	UR	-322'216
GR	-147'664	VD	3'677'783
JU	-344'321	VS	-928'977
LU	-1'086'142	ZG	-1'005'656
NE	-440'142	ZH	1'995'666

Die Vereinbarung tritt in Kraft, wenn 18 Kantone ihr beigetreten sind. Derzeit sind dies Appenzell A.Rh., Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Obwalden, St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Waadt und Zürich. Ein Austritt aus der Vereinbarung ist jährlich möglich, jedoch frühestens auf das Ende des fünften Jahrs seit dem Inkrafttreten der Vereinbarung.

Mit dem Beitritt zur Vereinbarung verpflichtet sich der betreffende Kanton, den im Kanton gelegenen Spitälern pro Jahr und Ärztin oder Arzt in Weiterbildung pauschal Fr. 15'000 auszurichten. Zudem muss der Kanton Beiträge an den höheren Weiterbildungsaufwand in anderen Kantonen bezahlen.

Das Spital Appenzell bildet keine eigenen Assistenzärztinnen und -ärzte aus. Als Belegarzspital erfüllt es die Voraussetzungen als Ausbildungsstätte nicht. Die Assistenzärztinnen und -ärzte, die im Spital Appenzell regelmässig tätig sind, werden durch den Spitalverbund Appenzell A.Rh. ausgebildet. Die Beiträge des Kantons Appenzell I.Rh. gehen also vollständig an ausserkantonale Institutionen.

Zu beachten ist, dass dem Kanton schon bisher Weiterbildungsbeiträge für die Assistenzärztinnen und -ärzte angefallen sind. Im Rahmen der Ostschweizer Spitalvereinbarung hat der Kanton Appenzell I.Rh. in den letzten Jahren zwischen Fr. 72'000 und Fr. 145'000 an den Weiterbildungsaufwand von Spitälern in den anderen Ostschweizer Kantonen bezahlt.

2. Gründe für den Beitritt zur Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung

Im Kanton Appenzell I.Rh. sind derzeit 16 in der hausärztlichen Grundversorgung (Allgemeinmedizin, Pädiatrie und Alternativmedizin) teil- oder vollzeitlich tätige Ärztinnen und Ärzte mit eigener Praxis zugelassen. Von diesen sind zwei im Pensionsalter und weitere vier erreichen das ordentliche Rentenalter in den nächsten zehn Jahren. Die Sicherung der Nachfolge kann nur gelingen, wenn für die Ärzteausbildung gute Rahmenbedingungen und eine gesicherte Finanzierung bestehen. Der Kanton Appenzell I.Rh. sollte sich daher auch auf nationaler Ebene für genügend Aus- und Weiterbildungsplätze und für gute Rahmenbedingungen einsetzen. Mit dem vorgeschlagenen Beitritt zur Vereinbarung werden Spitäler, die ihre Verantwortung als Weiterbildungsstätte wahrnehmen, unterstützt, und es werden Anreize für genügend Ausbildungsplätze gesetzt.

Würde der Kanton der Vereinbarung nicht beitreten, erhielten die Ausbildungsspitäler für angehende Innerrhoder Ärztinnen und Ärzte keine Beiträge. Sie könnten in dieser Situation versucht sein, anstelle von Innerrhodern nur angehende Ärztinnen und Ärzte aus einem Vereinbarungskanton weiterzubilden.

Heute tragen die Kantone mit Universitätsspitalern (ZH, VD, GE, BS und BE) die Hauptlast der ärztlichen Weiterbildung. Es handelt sich dabei mit Ausnahme des Kantons Bern auch um ressourcenstarke Kantone, also sogenannte NFA-Geberkantone, auf deren Beiträge der Kanton Appenzell I.Rh. im nationalen Finanzausgleich angewiesen ist. Ein Beitritt zur Vereinbarung und damit eine geringfügige Entlastung der entsprechenden Kantone ist daher auch aus Gründen der nationalen Solidarität angezeigt.

3. Beitritt zur Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung und Kredit

Der Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen fällt gemäss Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) in die Zuständigkeit des Grossen Rates (Art. 27 Abs. 3 KV). Ist jedoch ein Beitritt absehbar mit Ausgaben verbunden, die über der Grenze des obligatorischen Landsgemeindereferendums liegen, ist ein Kreditentscheid der Landsgemeinde einzuholen.

Während vier und mehr Jahren wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 250'000 müssen von der Landsgemeinde beschlossen werden (Art. 7ter Abs. 1 KV). Der Beitritt zu dieser interkantonalen Vereinbarung führt zu Ausgaben, die leicht höher liegen. Mit den Daten von 2012 ergibt sich eine jährliche Ausgabe von Fr. 263'102. Der Beitritt kann daher nur erfolgen, wenn die Landsgemeinde den dafür nötigen Kredit bereitstellt.

Über den Beitritt zur Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung hat der Grosse Rat an der Session vom 24. Oktober 2016 befunden. Er hat den Beitritt beschlossen, allerdings unter dem Vorbehalt der Genehmigung des erforderlichen Kredits durch die Landsgemeinde.

4. Behandlung im Grossen Rat

Anschliessend an den Beschluss über den Beitritt zur Vereinbarung hat der Grosse Rat ebenfalls an der Session vom 24. Oktober 2016 den Landsgemeindebeschluss über einen Kredit für Ausgleichsbeiträge gemäss Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung beraten. Er hat diesen Beschluss nach geführter Diskussion einstimmig zu Handen der Landsgemeinde verabschiedet.

**Landsgemeindebeschluss
über einen Kredit für Ausgleichsbeiträge gemäss
Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung**

vom

Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh.,

beschliesst:

I.

Für die Ausgleichsbeiträge des Kantons Appenzell I.Rh. nach der Interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen vom 20. November 2014 (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung; WfV) wird der erforderliche Kredit erteilt.

II.

Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

Initiative von Rolf Inauen zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell I.Rh.

An der Bezirksgemeinde Schlatt-Haslen vom 3. Mai 2015 stellte Kantonsrichter Rolf Inauen den Antrag, es solle eine politische Neustrukturierung des Kantons in Angriff genommen werden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterstützten dieses Anliegen mit grosser Mehrheit. Im Nachgang zu diesem Beschluss reichte Kantonsrichter Rolf Inauen auf der Ratskanzlei am 20. September 2015 eine Initiative ein, mit welcher verlangt wird, dass die Bezirke im inneren Landesteil aufzulösen sind. Die Aufgaben der bisherigen Bezirke sollen im Wesentlichen durch den Kanton übernommen werden. Als einziger Bezirk würde noch der Bezirk Oberegg verbleiben.

Gemäss der miteingereichten Begründung für die Initiative sollen mit dieser die Probleme gelöst werden, die sich im heutigen politischen Milizsystem auf der Bezirksebene stellen, insbesondere die Schwierigkeit, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für ein Amt zu finden. Weiter würden mit ihr Grenzunstimmigkeiten aufgehoben. Die Bezirksgrenzen im inneren Landesteil hätten wenig mit den Siedlungsstrukturen zu tun. So sei namentlich das Dorf Appenzell in drei Bezirke aufgeteilt und werde zusätzlich noch von der Feuerschaugemeinde überlagert. Ferner sei die Verbundenheit der Bevölkerung zu den Bezirken relativ schwach. Die Leute fühlten sich in erster Linie mit dem Kanton und der Ortschaft, in der sie wohnen, verbunden. Der Wohnbezirk spiele hierbei eine untergeordnete Rolle.

Der Initiator rechnet damit, dass sich mit der Umsetzung der Initiative Einsparungen erzielen lassen. Nach einer erfolgreichen Neustrukturierung könnten die zur Verfügung stehenden Steuergelder nachhaltiger und effizienter eingesetzt werden.

Die Standeskommission und der Grosse Rat lehnen die Initiative ab. Die Landsgemeinde 2012 hat mit ihrer Entscheidung, die fünf Bezirke des inneren Landesteils nicht zu einem einzigen Bezirk zusammenzuführen, für Zusammenschlüsse aber ein Fusionsgesetz bereitzustellen, zum Ausdruck gebracht, dass es in erster Linie an den Bezirken ist, manifeste strukturelle Probleme zu lösen. Ernsthafte Schritte dazu waren bisher nicht festzustellen, und es sind seither auch keine Entwicklungen zu beobachten, die eine Neuüberprüfung erforderten. Bei der Behördenrekrutierung und der Bedeutung der Bezirke ist insgesamt sogar eine gewisse Verbesserung spürbar. Für einige Ämter kam es seither zu Kampfwahlen, und die Bezirke haben mit dem Projekt Schaies gezeigt, dass sie auch für grössere Aufgaben bereit sind.

Eine Umsetzung der Initiative ist technisch möglich, sie würde aber neue Probleme bringen. So müsste der Bezirk Oberegg seine lokalen Aufgaben weiterhin durch Bezirkssteuern oder durch eine dafür auszuscheidende Steuerquote des Kantons decken. Weil sich aber im inneren Landesteil die Aufwendungen

für die lokalen Ausgaben nach deren Übernahme durch den Kanton nicht mehr trennscharf ermitteln lassen, wäre man in der Festlegung dieser Quote für die weiterhin bestehenden Oberegger Bezirksaufgaben, aber auch im Bereich eines neuen Finanzausgleichs auf eine pragmatische und weitgehend durch Kulanz geprägte Lösung angewiesen. Die bisherige Berechenbarkeit der finanziellen Verhältnisse und die langfristige Verlässlichkeit würden leiden.

Ob sich mit der Initiative finanzielle Einsparungen erzielen liessen, ist offen. Diese Frage hängt weitgehend von Rahmenbedingungen ab, die heute noch nicht festgelegt sind. Sie kann heute nicht verlässlich beantwortet werden.

Die Standeskommission und der Grosse Rat ziehen für Appenzell I.Rh. eine Gesamtstruktur vor, in der zwei politische Ebenen bestehen. Eine durchgehende Struktur mit zwei Ebenen erscheint deutlich stabiler als das vom Initianten vorgeschlagene Mischsystem mit einer weitgehenden Aufhebung der Bezirksebene. Ein System mit zwei vollständigen Ebenen erlaubt eine optimale Verteilung der Aufgaben und führt zu einer gesunden Verteilung der Verantwortung auf mehrere Schultern.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 43 gegen 2 Stimmen die Ablehnung der Initiative von Rolf Inauen zur politischen Neustrukturierung.

1. Initiativbegehren

Rolf Inauen, Vorderhaslen 33, 9054 Haslen, reichte am 30. September 2015 eine auch von Hauptmann Sepp Neff im Namen des Bezirksrats Schlatt-Haslen mitunterzeichnete Initiative mit dem Titel «Initiative zur politischen Neustrukturierung Appenzell Innerrhoden» ein. Die in der Form einer allgemeinen Anregung gehaltene Initiative enthält folgende Anträge:

1. *Die Bezirke im inneren Landesteil sind aufzulösen.*
2. *Die Bezirksaufgaben im inneren Landesteil sind dem Kanton und/oder anderen Körperschaften zu übertragen.*
3. *Maximal vier Jahre nach der Grundsatzabstimmung ist ein konkreter Umsetzungsvorschlag zur Initiative für eine definitive Abstimmung der Landsgemeinde zu unterbreiten.»*

Zur Begründung wird angeführt:

«Ausgangslage und Problemstellung

Das über die Jahre praktizierte Milizsystem auf Bezirksstufe stösst an seine Grenzen. Die Suche nach geeigneten und willigen Kandidaten für ein Amt ist aufwendig und nicht immer erfolgreich. Der in der Kantonsverfassung verankerte Amtszwang zwingt Personen gegen ihren Willen ein Amt auszuführen. Man erhofft sich, dass die unter Amtszwang gewählten Personen mit den Jahren in das Amt hineinwachsen und Freude daran bekommen. Die gesellschaft-

liche Realität sieht aber anders aus. Ist die verlangte Amtsdauer erfüllt, kommt es zu Rücktritten. Aktuell wurden Gesuche zur Amtszwangsbefreiung gutgeheissen. Kein Unternehmer würde jemanden einstellen, der nicht über das nötige Know-how verfügt und nicht willens ist, den Job auszuüben. Die auf Bezirksstufe beschiedene Entlohnung ist nicht das Hauptproblem, aber auch nicht wirklich motivierend. Bezirksräte arbeiten viel und sind engagiert. Immer häufiger werden sie öffentlich kritisiert, und so kann das Amt zu einer undankbaren Aufgabe werden. Immer weniger Personen möchten sich und ihren Angehörigen dies zumuten. Zusätzlich spielt die zeitliche Belastung neben Beruf, Familie und Freizeit eine grosse Rolle und ist sehr schwierig zu koordinieren. Diese Argumente führen bei vielen potenziellen Kandidaten zu einer Ablehnung für ein Amt in unserem Milizsystem.

Die aus dem letzten Jahrhundert stammenden Bezirksgrenzen des inneren Landesteiles haben mit den aktuellen Siedlungsstrukturen nicht mehr viel gemeinsam. Der Hauptort Appenzell ist in drei Bezirke aufgeteilt und wird zusätzlich von der Feuerschaugemeinde überlagert. Weissbad hat eine Grenze mitten durchs Dorf. Die Bürger identifizieren sich über den Kanton und sind stolz, Innerrhoder/innen zu sein. Ihren Lebensraum erleben sie über den Wohnort, die Schule, den Dorfverein, die Feuerwehr, ihren Arbeitsplatz und den Bekanntenkreis. Der Bezirk als Identitätsträger ist meist unbedeutend, zumal der Bürger selten mit dessen Dienstleistungen konfrontiert wird. Viele für den Bürger wichtige Aufgaben sind schon heute bei der Kantonsverwaltung angegliedert. Die Bezirksgemeindeversammlungen sind meistens spärlich besucht. Schulgemeinden werden besser besucht, was dem Stellenwert und der Bedeutung der Veranstaltung Ausdruck verleiht. Die Steuerbelastung der Schulen ist entsprechend auch ca. dreimal höher als die der Bezirke.

Wir leisten uns für 16'000 Einwohner 6 Bezirke mit den entsprechenden Verwaltungen und Kassenführungen. Wir verfügen über Strukturen des 19. Jahrhunderts, welche der gesellschaftlichen Realität nicht mehr entsprechen. Jeder Betrieb, jeder Bauer und jeder Angestellte muss sich über die Jahre den veränderten Anforderungen in seinem beruflichen Umfeld anpassen. Die Eigenständigkeit von Appenzell Innerrhoden als Kanton ist das oberste Ziel und dafür braucht es nachhaltige Anpassungen der politischen Strukturen und deren Körperschaften. Wir müssen jetzt agieren und nicht passiv zuwarten, bis die Funktionsfähigkeit der Bezirke nicht mehr gewährleistet werden kann. Fusionen einzelner Bezirke oder die Bildung eines Einheitsbezirkes oder einer Einheitsgemeinde lösen die Probleme nicht grundlegend und sind nicht zielführend.

Die Bezirksgemeindeversammlung Schlatt-Haslen vom 3. Mai 2015 hat meinen Antrag, der eine Veränderung der politischen Strukturen in Appenzell Innerrhoden verlangt, fast einstimmig angenommen. Die Bürger sind es leid, zu erleben, wie jemand gezwungen wird, die teilweise schwierigen Aufgaben im Bezirk zu übernehmen. Die Bürger sind bereit für Veränderungen und wollen zeitgemässe Strukturen. Sie bleiben Hasler, Schlatter, Oberdorfer, Gontner, Schwendner, Hofer usw. Der Druck für Veränderungen kommt von unten, von den Stimmbürgern. Es wäre falsch zu denken, dass nur im Bezirk Schlatt-

Haslen eine schwierige Situation herrscht. Was am 3. Mai 2015 in der Kirche Schlatt passiert ist, kann jederzeit in jeder anderen Bezirksversammlung auch vorkommen.

Aktuelle politische Struktur Appenzell Innerrhoden

Die Kantonsverfassung Art. 15 Abs. 1 besagt: Der eidgenössische Stand Appenzell Innerrhoden teilt sich in sechs Bezirke: Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten, Oberegg.

Dabei bilden die fünf erst genannten Bezirke den inneren Landesteil, der Bezirk Oberegg bildet den äusseren Landesteil. Die Initiative verlangt eine Reform der politischen Strukturen im inneren Landesteil von Appenzell Innerrhoden.

Vorgehensweise

Die Landsgemeinde 2016 soll einen ersten Grundsatzentscheid zu dieser politischen Strukturreform fällen. Die Frage besteht darin, ob der Stimmbürger gewillt ist, die Bezirke im inneren Landesteil aufzulösen und deren Aufgaben dem Kanton und/oder anderen Körperschaften zu übertragen. Bei der Abstimmung an der Landsgemeinde 2016 geht es generell erst um diesen Grundsatz. Die Annahme der Initiative setzt den Prozess in Gang. Die in der Initiative definierte Stossrichtung zeigt die wichtigsten Eckpunkte auf. Die Kantonsverfassung und viele Gesetze müssen angepasst werden. Es wird eine Fülle von Arbeiten und Abklärungen geben. Es ist anzunehmen, dass für dieses aufwendige Projekt eine externe Unterstützung notwendig wird. Der Bürger soll detailliert und transparent über die geplanten Veränderungen informiert werden. An einer späteren Landsgemeinde soll dem Ergebnis entsprechend über die definitive Umsetzung abgestimmt werden. Mit dieser Vorgehensweise können sich die Bürger und die Amtsträger in den Veränderungsprozess einbringen und mitgestalten.

Stossrichtung und Begründung

1. Die Landsgemeinde

Die Landsgemeinde als gesetzgeberische Institution wird in der jetzigen Form unverändert bleiben. Die Appenzeller/innen behalten mit dieser politischen Neustrukturierung die bestehenden demokratischen Rechte. Die freie politische Meinungsäusserung wird auch in Zukunft die Landsgemeinde prägen und uns Innerrhoder/innen die kantonale Eigenständigkeit sichern.

2. Das Innerrhoder Modell

Die Identität und die Eigenheiten des Kantons müssen erhalten bleiben. Eine grosse Mehrheit der Bürger identifiziert sich mit dem Kanton und ist stolz, Innerrhoder/in zu sein. Sie sehen sich lokal verankert, als Oberdorfer, Kauer, Göbssler, Weissbädler usw., und weniger als Bezirkszugehörige. Die Zentrum-

und Peripheren-Interessen müssen im Gleichgewicht gehalten werden. Die gemeinsame Baukommission der fünf Bezirke kann mit dem gleichen Aufgabenbereich z.B. zu einer Landesbaukommission geformt werden. Die Quartier- und Zonenplanung der heutigen Bezirke kann mit einer ähnlichen Kommission organisiert werden. Die restlichen Aufgaben der Bezirke: Wanderwege, Wasserversorgung, Bezirksstrassen und die Kassenführung können problemlos, ohne Verlust an Dienstleistung, von den kantonalen oder anderen Trägern übernommen werden.

3. Der Bezirk Obereg

Die jetzige Struktur der geografischen Exklave Obereg soll erhalten bleiben. Die Aufgaben des Bezirkes Obereg verändern sich nicht wesentlich. Obereg sollte keine politischen, strukturellen oder fiskalischen Nachteile erfahren.

4. Die Schulgemeinden (Die Schule bleibt im Dorf)

Die Identität der Bürger definiert sich über den Kanton, Schulen, Arbeitsplatz, Vereine, Feuerwehr und Wohnraum. Die Schulstrukturen im inneren Landesteil funktionieren gut und sollen in der jetzigen Form erhalten bleiben. Es lassen sich immer sehr aktive und geeignete Personen für diese Behördenaufgaben finden.

5. Der Grossrat

Der Grossrat muss mit neuen zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden. Der Grossrat soll die Interessen aller Bürger aufnehmen und dafür sorgen, dass das politische Machtgefüge im Kanton ausgleichend gestaltet wird. Die Rekursinstanzen im Kanton müssen klar geregelt werden. Das Amt im Grossen Rat wird anspruchsvoller und die Aufgaben vielfältiger.

Eine grosse Distanz der Bürger zu den Behörden ist wegen der vorhandenen Überschaubarkeit im Kanton, nicht zu befürchten. Die Wahl der Grossräte muss neu geregelt werden, die Schulgemeindeversammlungen würden sich anbieten.

6. Die Finanzen

Mit der Übertragung der Bezirksaufgaben des inneren Landesteiles an den Kanton und/oder andere Körperschaften sind Kosteneinsparungen zu erwarten. Die derzeitigen grossen Rückstellungen, Reserven und ausserordentlichen Abschreibungen in fast allen Bezirken kommen einer eigentlichen Sammlung von Vorratssteuern gleich. Diese belasten die Steuerpflichtigen zusätzlich. Eine künftige Reduktion der Steuerbelastung erweitert den diesbezüglichen Standortvorteil unseres Kantons. Nach einer erfolgreichen Neustrukturierung können die Finanzen, der Kostenaufwand und der Einsatz der zur Verfügung stehenden Steuergelder nachhaltiger und effizienter geplant und eingesetzt werden.

In der Übergangsphase von der Grundsatzabstimmung bis zur definitiven Zustimmung müssen die Bezirke handlungsfähig bleiben und dürfen nicht fahrlässig Eigentum veräussern und Reserven auflösen. Besitz und Kapital der Bezirke gehören Land und Volk. Mit der Umsetzung dieser Initiative gehen diese an den Kanton oder an andere Körperschaften, wiederum an Land und Volk. Als Vorlage dient hier Art.10 «Sicherheitsmassnahmen» des Fusionsgesetzes.

7. Die Justiz

In der Justiz braucht es zwei Stufen, das Bezirksgericht und das Kantonsgericht.»

2. Rechtliches

Gemäss Art. 7bis 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. 7bis Abs. 2 KV). Sie darf sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen. Genügt sie dieser Anforderung nicht, sind die einzelnen in ihr enthaltenen Sachgebiete getrennt zu behandeln (Art. 7bis Abs. 2 KV).

Mit der Initiative kann nach Art. 7bis 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.

Ist der Grosse Rat mit einer in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen Initiative einverstanden, arbeitet er einen entsprechenden Entwurf aus. Lehnt er sie ab, legt er die Initiative samt einem allfälligen Gegenvorschlag der Landsgemeinde vor. Beides, also sowohl die Initiative als auch ein Gegenvorschlag, werden der Landsgemeinde in diesem Fall als allgemeine Anregung vorgelegt. Stimmt die Landsgemeinde der Initiative oder dem Gegenvorschlag zu, arbeitet der Grosse Rat die entsprechende Vorlage aus und unterbreitet sie der Landsgemeinde.

3. Gültigkeit

Der Grosse Rat hat sich an der Session vom 1. Februar 2016 mit der Frage der Gültigkeit der Initiative befasst.

Er hat festgestellt, dass Rolf Inauen im Kanton stimmberechtigt ist und damit eine Initiative einreichen darf. Da eine Initiative nach dem klaren Wortlaut von Art. 7bis Abs. 1 KV nur durch stimmberechtigte Personen eingereicht werden kann, steht dieses Recht einer Behörde oder einem Bezirk nicht zu. Hauptmann Sepp Neff, der die Initiative ausdrücklich im Namen des Bezirksrats Schlatt-Haslen unter-

zeichnet hat, aber auch der Bezirksrat als Exekutivorgan des Bezirks sind daher nicht als Initianten zu betrachten.

Die als allgemeine Anregung formulierte Initiative verlangt im Hauptpunkt die Aufhebung der Bezirke im inneren Landesteil. Mit dem zweiten Punkt wird der Teilaspekt der sich aus der Aufhebung zwangsläufig ergebenden Neuverteilung der Aufgaben erwähnt. Diese beiden Punkte beziehen sich auf ein einheitliches Ziel, das mit einer Initiative verlangt werden kann. Diese beiden Begehren wurden daher vom Grossen Rat als gültig beurteilt.

Gemäss dem dritten Punkt der Initiative soll maximal vier Jahre nach einer Grundsatzabstimmung über die Aufhebung der Bezirke im inneren Landesteil ein konkreter Umsetzungsvorschlag zur Initiative für eine definitive Abstimmung der Landsgemeinde unterbreitet werden.

Mit einer Initiative nach Art. 7bis Abs. 1 KV kann nur die Änderung oder Aufhebung von Erlassen verlangt werden. Vorgaben zum Verfahren fallen nicht unter dieses Recht. Über dieses bestimmen im Rahmen der verfassungsmässigen Regelung der Grosse Rat und die Landsgemeinde.

Die Verfassung enthält eine eigenständige Regelung zum Verfahren. Gemäss dieser hat der Grosse Rat dann, wenn er eine Initiative gutheisst, zwingend eine Vorlage auszuarbeiten und der Landsgemeinde vorzulegen. Dass der Grosse Rat im Falle der Gutheissung der Initiative vor der Ausarbeitung einer Vorlage eine Grundsatzabstimmung durchführen lässt, ist aufgrund der klaren Anweisung in der Kantonsverfassung, diesfalls eine Vorlage auszuarbeiten, ausgeschlossen. Eine Grundsatzabstimmung, nämlich eine Abstimmung über die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung, ist nur möglich, wenn der Grosse Rat die Initiative ablehnt.

Auch über die zeitlichen Verhältnisse enthält die Verfassung klare Regelungen. Die Initiative, ein ausgearbeiteter Entwurf und ein allfälliger Gegenvorschlag sind grundsätzlich der nächsten Landsgemeinde vorzulegen. Verschiebungen von bis zu zwei Jahren sind möglich. Wird an der Landsgemeinde über eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung abgestimmt, ist im Falle der Annahme an der nächsten Landsgemeinde über die ausgearbeitete Vorlage abzustimmen, wobei auch hier eine Verschiebung um maximal zwei Jahre möglich ist.

Das vom Initianten vorgeschlagene Vorgehen, dass man zunächst einmal eine Grundsatzabstimmung durchführt und der Landsgemeinde spätestens bis 2020 einen konkreten Umsetzungsvorschlag für eine definitive Abstimmung unterbreitet, deckt sich nicht mit den Vorgaben in Art. 7bis KV. Was der Initiant zum Vorgehen wünscht, widerspricht der Regelung in der Verfassung. Der dritte Punkt der Initiative wurde daher durch den Grossen Rat als ungültig erklärt.

4. Verschiebung um ein Jahr

Nach Art. 7bis Abs. 6 KV sind Initiativen, die bis zum 1. Oktober eingereicht werden, grundsätzlich der nächsten ordentlichen Landsgemeinde vorzulegen. Der Grosse Rat kann diese Frist aber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln um maximal

zwei Jahre verlängern, wenn es besondere Umstände erfordern, beispielsweise die Ausarbeitung neuer Gesetze oder grösserer Revisionen von Verfassung oder Gesetzen oder grösserer Gegenvorschläge. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschliessend. Es sind noch weitere Fälle denkbar, in denen es gerechtfertigt erscheint, dass sich der Grosse Rat die notwendige Zeit nimmt, um in einer Sache zu einem fundierten Beschluss gelangen zu können. So kann er in einem komplexen Geschäft eine Verschiebung der Behandlung an der Landsgemeinde um ein oder zwei Jahre beschliessen, wenn er zunächst die notwendigen Entscheidungsgrundlagen erarbeitet haben will.

An der Session vom 1. Februar 2016 beschloss der Grosse Rat, dass angesichts der Komplexität der Vorlage zunächst ein Bericht über die Umsetzung der Initiative und die möglichen Folgen zu erstellen sei. Aufgrund dieses Beschlusses hat er die Frist für die Behandlung des Geschäfts um ein Jahr verlängert.

5. Bericht über die Umsetzung der Initiative

Am 30. August 2016 legte die Standeskommission einen technischen Bericht über die Umsetzung der Initiative von Rolf Inauen zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell I.Rh. vor. Dieser ist elektronisch abrufbar unter www.ai.ch/bericht-initiative-rolf-inauen.

Der Bericht vermittelt ein Bild dessen, wie die Umsetzung vorgenommen werden könnte und wie die Strukturen nach erfolgter Umsetzung aussehen könnten. Er zeigt, dass eine Umsetzung möglich und machbar ist. Er zeigt aber auch die problematischen Punkte und die Unwägbarkeiten einer Umsetzung auf.

In der Umsetzung der Initiative wären in einem ersten Schritt die Aufgaben der Bezirke im inneren Landesteil neu zu verteilen. In fast allen Fällen dürfte die Verantwortung auf den Kanton übergehen. Im Falle der Wasserversorgung und des Feuerwesens liegen demgegenüber Leistungsbesorgungen durch die bestehenden Korporationen und die Feuerschaugemeinde Appenzell nahe.

Mit der Übernahme der Aufgaben durch den Kanton müssen auch die Rechte und Pflichten der Bezirke an diesen übergehen. Hierfür ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Damit Vermögenswerte ungeschmälert übernommen werden können, ist zu erwägen, ob ähnlich wie bei Fusionen Sicherungsmassnahmen getroffen werden sollen.

Das heutige Steuersystem müsste nach einer Annahme der Initiative strukturell angepasst werden. Im Bezirk Oberegg wären weiterhin Kantons- und Bezirkssteuern zu zahlen, während im inneren Landesteil nur noch Kantonssteuern geschuldet wären, allerdings um den Anteil erweitert, der für die Erledigung der lokalen Angelegenheiten nötig ist. Die unterschiedliche Steuererhebung in Oberegg und im restlichen Kanton bringt erhebliche Abstimmungsprobleme, die sich im Verlauf der Zeit noch verstärken könnten. Es dürfte nicht möglich sein, einen gesetzlichen Mechanismus zu finden, der auf lange Sicht umfassend korrekte Verhältnisse garantiert. Es müssten vielmehr von Zeit zu Zeit in pragmatischer Weise Justierungen des Systems vorgenommen werden.

Das heutige System des Finanzausgleichs für die Bezirke würde mit dem Wegfall der fünf Bezirke des inneren Landesteils hinfällig. Für den Bezirk Oberegg wäre bei Bedarf ein neues Instrument zu suchen. Weiter wären die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Bezirken im Zusammenhang mit der Übernahme von Bezirksaufgaben durch den Kanton und mit Blick auf die Bedürfnisse im Bezirk Oberegg generell zu überprüfen.

Die Bezirke nehmen heute die Wahlen für den Grossen Rat und für das Bezirksgericht vor. Mit dem Wegfall der Bezirke im inneren Landesteil sind diese Wahlen neu zu organisieren. Aus heutiger Sicht wäre es möglich, als Wahlkreise die Gebiete der Schulgemeinden zu bezeichnen.

Für den Erlass von Verfügungen sind in ihren Aufgabenbereichen die Bezirke zuständig. Wenn die Aufgaben an den Kanton gehen, geht auch die Verfügungskompetenz an diesen. Im Regelfall dürfte anstelle der Bezirksräte künftig das sachlich zuständige Departement oder ein Amt über eine Sache entscheiden. Für ausgesuchte Einzelbereiche wie das Planungs- und Baubewilligungswesen ist auch der Einsatz einer gewählten Kommission denkbar.

Die Umsetzung der Initiative hat nicht nur weitreichende Auswirkungen auf die politischen Strukturen im Kanton. Es ergeben sich auch Konsequenzen für den Bezirk Oberegg. Nach heutiger Einschätzung wird dessen Position gegenüber dem Kanton mit dem Wegfall der übrigen Bezirke eher geschwächt.

Für den Kanton ergäbe sich nach erfolgter Umsetzung der Initiative aufgrund der neu zu übernehmenden Aufgaben ein erheblicher Mehraufwand. Zum einen wären in der Verwaltung die dazu nötigen personellen und räumlichen Kapazitäten zu schaffen. Zum anderen könnten sich für die politischen Organe strukturelle Änderungen aufdrängen. Der Mehraufwand könnte dazu führen, dass der Ruf nach Vollämtern in der Standeskommission unter gleichzeitiger Revision der Departementsstruktur lauter wird. Auch für die Landsgemeinde dürften sich Auswirkungen ergeben. Diese hängen insbesondere von der Frage ab, wie mit Geschäften umgegangen werden soll, welche ausschliesslich die lokale Ebene im inneren Landesteil betreffen und von ihrer Natur her dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Werden sie der Landsgemeinde vorgelegt, ergibt sich eine Erweiterung der Geschäftslast. Gleichzeitig ist die ordnungspolitische Frage zu klären, ob es richtig ist, wenn die Oberegger Stimmberechtigten über solche lokalen Geschäfte, die sie inhaltlich nicht betreffen und für die sie finanziell nicht aufzukommen haben, mitabstimmen.

Die vollständige Umsetzung der Initiative wird längere Zeit beanspruchen. Es sind weitere Abklärungen vorzunehmen, um für die politischen Entscheide verlässliche Grundlagen zu haben. Es sind die erforderlichen Gesetzesänderungen auszuarbeiten. In Abstimmung mit den Bezirken sind die Arbeiten für die Übernahme der Aufgaben vorzubereiten. Kantonsseitig sind die personellen und räumlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Aufgaben überhaupt übernommen werden können. Analoges gilt für die Feuerschaugemeinde Appenzell, sofern sie mit einer neuen Aufgabe betraut wird. Es wären die allfällig notwendigen baulichen Massnahmen vorzunehmen.

Die Kosten für diese Arbeiten und Massnahmen lassen sich heute noch nicht beziffern. Aufgrund des Aufgabenvolumens ist allein für die Vorbereitungsarbeiten mit einem Aufwand von einigen Hunderttausend Franken zu rechnen. Die Kosten für die eigentliche Umsetzung und allfällige bauliche Massnahmen kämen separat hinzu.

6. Haltung der Standeskommission zur Initiative

6.1 Allgemeine Haltung

Die Landsgemeinde hat sich letztmals 2012 mit einer Vorlage zur Neustrukturierung der politischen Körperschaften befasst. Sie hat den damaligen Vorschlag, die fünf Bezirke im inneren Landesteil zu einem einzigen Bezirk zusammenzuführen, knapp abgelehnt. Im Rahmen der Behandlung des Geschäfts wurde an der Landsgemeinde auch der Antrag gestellt, das Geschäft sei zurückzuweisen, damit eine Vorlage ausgearbeitet werde, mit der die Bezirksebene ganz aufgehoben werden soll. Dieser Antrag wurde deutlich abgelehnt.

Eine leichte Mehrheit der Stimmenden stellte sich an der Landsgemeinde 2012 hinter die bestehenden Strukturen. Sie unterstützte offenkundig die Auffassung der Gegner der damaligen Vorlage, dass allfällige Strukturänderungen nicht von oben her angeordnet, sondern von unten her wachsen sollen. Damit dies leichter und in geordneten Bahnen ablaufen kann, wurde an der gleichen Landsgemeinde ein Fusionsgesetz (GS 175.600) erlassen. Damit wurde den Bezirken und Schulgemeinden das notwendige Instrumentarium gegeben, um die erforderlichen Gebiets- und Strukturanpassungen weitestgehend eigenständig und auf der lokalen Ebene zu lösen. Mit der Initiative wird erneut versucht, eine Änderung von oben her, also mit einem zentralen Entscheid der Landsgemeinde, zu bewirken.

Den Anstoss für die Erarbeitung der Vorlage, die 2012 zur Abstimmung kam, hatte 2008 ein parlamentarischer Vorstoss gegeben. Mit diesem wurde Antrag gestellt, es sei zu prüfen, ob mit erneuerten und einfacheren Strukturen die anstehenden und bereits heute zu erfüllenden Aufgaben im Kanton effizienter und professioneller ausgeführt werden könnten. Der Auftrag wurde in der Folge bewusst in voller Breite bearbeitet. In einem langen Erarbeitungsprozess wurden viele Varianten für Strukturänderungen abgeklärt. Auch das sogenannte «Basler Modell» wurde geprüft. Gemäss diesem gäbe es, wie der Initiant dies heute fordert, im inneren Landesteil keine Bezirke mehr, während im äusseren Landesteil der Bezirk Oberegg wie bisher als kommunale Körperschaft fortbestehen würde. Im politischen Prozess gelangte man dann aber zum Schluss, dass im Kanton weiterhin durchgängig eine zweistufige Struktur mit Bezirken und dem Kanton bestehen soll. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren wohl die Argumente, dass mit dem Wegfall der Bezirksebene auch ein Stück Bürgernähe verloren ginge und der Einfluss der Kantonsverwaltung auf die Praxis wachsen würde. Für den inneren Landesteil wurde schliesslich die Lösung des Zusammenschlusses der bestehenden fünf Bezirke zu einem Bezirk vorgeschlagen.

Die Standeskommission hat bereits im Zusammenhang mit der Vorlage von 2012 anerkannt, dass im Kanton gewisse strukturelle Probleme bestehen. Diese beziehen sich vor allem auf die Vielfalt der körperschaftlichen Strukturen mit teilweise schlecht nachvollziehbaren Grenzen und Territorialüberlagerungen. Weiter wurde festgestellt, dass die Besetzung der Ämter in einigen Fällen anspruchsvoll ist. Beim zweiten Problem machte sich die Standeskommission für eine Aufwertung der Ämter im bestehenden System stark, insbesondere durch das Bereitstellen besserer Arbeitsbedingungen für die Behördenmitglieder. Auch eine Anpassung der Entschädigungen sei ins Auge zu fassen. Zur Erleichterung von Anpassungen auf der Ebene der räumlichen Körperschaftsstrukturen wurde ein Fusionsgesetz erarbeitet.

Seit dem Landsgemeindeentscheid von 2012 haben sich keine Entwicklungen ergeben, die so kurz nach der damaligen Ablehnung, eine Strukturänderung vorzunehmen, eine Neubeurteilung erforderlich machen würden. Es kann nicht gesagt werden, dass die Bezirke seither in ihrem Bestand oder ihrer Bedeutung schwächer geworden wären, auch wenn da und dort weiterhin Rekrutierungsprobleme für Behörden feststellbar waren. So hat sich 2015 an der Bezirksgemeinde Schlatt-Haslen die Situation ergeben, dass sich in einem ersten Anlauf zu wenig Leute freiwillig für eine Wahl in den Bezirksrat zur Verfügung gestellt haben. Eine in Abwesenheit und ohne Vorabsprache gewählte Kandidatin stellte in der Folge ein Amtsentlassungsgesuch. Die zwei Monate später vorgenommene Nachwahl hat dann aber gezeigt, dass auch in diesem Bezirk an sich genügend Interessenten für ein Bezirksratsmandat mobilisiert werden können. An der ausserordentlichen Bezirksgemeinde vom 3. Juli 2015 standen drei Kandidierende zur Verfügung.

Insgesamt ist eher die Tendenz auszumachen, dass für die Behördentätigkeit im Vergleich zu früher wieder mehr Interesse auszumachen ist. Es ist seit 2012 zu verschiedenen spannenden Wahlsituationen im inneren Landesteil gekommen. Für recht viele Ämter standen mehrere Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung. Diese Entwicklung hängt möglicherweise auch mit der Tatsache zusammen, dass in der Zwischenzeit verschiedene Bezirke ihre Sekretariate ausgebaut haben, wodurch die Behördenarbeit administrativ entlastet werden konnte und in der Summe wohl an Attraktivität gewonnen hat.

Es sind aber auch unmittelbare Anzeichen der Stärkung der Bezirke festzustellen. Die Bezirke im inneren Landesteil haben mit dem Entscheid zu den Sportstätten Schales gezeigt, dass sie in der Lage sind, auf ihrer Ebene grosse Projekte anzupacken. Solche Erfolge helfen, die Bedeutung der Bezirke in der Öffentlichkeit wahrnehmbarer zu machen. Dadurch werden die Bezirke selber und der Bezug der Bevölkerung zu ihrem Bezirk gestärkt.

Im Bereich der Territorialüberlagerungen der verschiedenen Körperschaften hat die Landsgemeinde mit dem Fusionsgesetz ein Instrument zur Verfügung gestellt, das es den Bezirken und Schulgemeinden erlaubt, die notwendigen räumlichen und körperschaftlichen Veränderungen in die Wege zu leiten und vorzunehmen. Allerdings ist festzustellen, dass dieses Mittel im inneren Landesteil noch in keinem Fall konsequent verfolgt worden ist. Zwar kam es zu vereinzelt Bürgeranfragen an Gemeindeversammlungen und in der Folge zu unverbindlichen Gesprä-

chen unter den Behörden. Wirklich ernsthafte und überzeugende Schritte hin auf eine Fusion oder auf Gebietsveränderungen im inneren Landesteil wurden bisher nicht unternommen. Die implizite Erwartung der Landsgemeinde 2012 an die Bezirke, im Rahmen der Zweistufigkeit Lösungen auf der unteren politischen Ebene zu suchen, erweist sich damit als noch nicht erfüllt.

In erster Linie sind in den Prozessen, die für die Beseitigung der bestehenden strukturellen Unstimmigkeiten nötig sind, die Bezirke gefordert. Der Kanton seinerseits ist aber bereit, konkrete Bestrebungen der Bezirke oder der Schulgemeinden mit Beratung, Coaching oder anderen Dienstleistungen aktiv zu unterstützen.

Es ist anzuerkennen, dass für die Bezirke die mit diesen Aufgaben verbundenen Herausforderungen, insbesondere bei den Grenzfragen, sehr gross sind. Sollten die unmittelbar betroffenen Körperschaften trotz grossen Einsatzes in ihren diesbezüglichen Anstrengungen nicht weiter kommen, kann daher letztlich eine kantonale Lösung, also ein zentraler Entscheid der Landsgemeinde, nicht auf alle Zeiten ausgeschlossen werden. Eine solche Lösung erscheint aber erst nachgeordnet angebracht. In erster Linie sollen die heute bereits bestehenden Möglichkeiten konsequent ausgeschöpft werden. Derzeit ist es noch nicht an der Zeit, die Strukturfrage schon wieder zu behandeln. Mit der Initiative werden denn auch weitgehend die gleichen Argumente vorgebracht, wie sie schon 2012 zur Diskussion standen. Mit diesem neuen Vorstoss wird mithin der ablehnende Strukturentscheid der Landsgemeinde 2012 nicht angemessen respektiert.

6.2 Das Basler Modell

Im Kanton Basel-Stadt besteht schon heute eine politische Struktur, die jener sehr ähnlich ist, die mit der Initiative von Rolf Inauen gefordert wird. Es lohnt sich daher, mit Blick auf eine mögliche Umsetzung auf die Verhältnisse in Basel-Stadt einzugehen.

In Basel-Stadt bestehen drei Einwohnergemeinden, also politische Gemeinden. Dies sind die Stadt Basel sowie die Gemeinden Riehen und Bettingen. Für die Stadt bestehen aber, anders als in Riehen und Bettingen, keine eigenen Gemeindestrukturen. Die Stadt wird schon seit der Trennung der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft im Jahre 1833 direkt durch den Kanton geführt: Die Kantonsregierung ist gleichzeitig Stadtregierung, und das Kantonsparlament fungiert zusätzlich zur Rolle als kantonales Legislativorgan als Stadtparlament. In der Aufgabenerfüllung für die Stadt wird weder in der Kantonsregierung noch in der kantonalen Verwaltung eine Abgrenzung vorgenommen.

Die Basler Einwohnergemeinden versehen folgende Kernaufgaben:

- Bildung (Kindergarten und Primarschule)
- Soziales (Beratungsdienste und direkte materielle Unterstützung)
- Gesundheit (Dienstleistungen im Bereich der Kranken- und Betagtenpflege, der Schulzahnpflege und der Gesundheitsförderung)
- Verkehr (Verkehrsnetz, Angebote im öffentlichen Verkehr und Massnahmen im Bereich des Individualverkehrs)

- Versorgung und Entsorgung (Dienstleistungen in den Bereichen Energieversorgung, Kommunikationsnetz, Wasser und Liegenschaftsentwässerung, Abfallbewirtschaftung)
- Siedlung und Landschaft (Ortsplanung, Landschaftspflege und Umweltschutz, Waldwirtschaft)
- Dienstleistungen und Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport

Im Bereich des Bauens sind die Gemeinden für die Ortsplanung zuständig. Baubewilligungen werden zentral durch den Kanton erteilt.

Im Falle von neuen Aufgaben ist oftmals nicht klar, ob es sich um eine kantonale oder um eine Gemeindeangelegenheit handelt. In vielen Fällen nimmt sie dann zunächst der Kanton wahr, auch weil sich neue Aufgaben recht häufig zuerst in der Stadt zeigen.

Zur Finanzierung seiner Aufgaben erhebt der Kanton Steuern. Der Steuerfuss ist so festgelegt, dass 55 Steuerprozent für Kantonsaufgaben vorgesehen sind. Der Basel-Städter Einwohner zahlt aber immer 100 Prozent, womit eine Quote von 45 Prozenten für die Gemeindeebene bestimmt ist. In der Verwendung der Mittel wird jedoch in der Stadt keine Differenz zwischen Kantons- und Gemeindesteuern gemacht. Der kantonale Topf macht einfach 100 Prozent aus. Die Gemeinden Riehen und Bettingen erheben in Ergänzung zur Kantonssteuer von 55 Prozenten ihre eigenen Steuern.

Angesichts der zentralen Aufgabenerledigung von Kantons- und Stadtaufgaben durch eine Verwaltung ist es nicht möglich, bezüglich der Stadt die Kosten für die Kantons- und Gemeindeaufgaben trennscharf auseinanderzuhalten und objektiv festzustellen. Die Aufteilung der Steuern zu 55 Prozenten für Kantons- und zu 45 Prozenten für Gemeindeaufgaben ist denn auch eher das Resultat eines politischen Prozesses als das Ergebnis einer genauen Rechnungsabgrenzung und einer nüchternen Kalkulation.

Die weitgehend fehlende Finanz- und Aufgabenausscheidung zwischen Kantons- und Gemeindeebene macht das Basler System etwas anfällig. Bisweilen entsteht zwischen den Partnern denn auch Argwohn, ob nicht die Anderen mit dem gesamten System oder in einem Einzelfall besser fahren. Das System kann nur funktionieren, weil insgesamt ein grosses gegenseitiges Vertrauen besteht, das weitgehend auf dem historisch gewachsenen Wissen beruht, dass man noch immer eine Lösung finden konnte. Ein weiterer wichtiger Umstand für die Stabilität des Systems dürfte auch sein, dass die Finanzkraft der Stadt und jene der beiden umliegenden Gemeinden nahe beieinander liegen. Und auch der Umstand, dass der Kanton in der Leistungsübernahme recht kulant ist, trägt zu diesem Vertrauen bei.

6.3 Einschätzung der Umsetzungsmöglichkeiten

Der Bericht zeigt, dass eine Umsetzung der Kantonalisierung des inneren Landesteils möglich ist, es würden sich aber mit diesem Strukturmodell neben organisatorischen Vorteilen auch gewichtige Nachteile ergeben. Insbesondere die mit der Umsetzung notwendige Neuausrichtung des Steuersystems würde zu Problemen führen, und auch der Wegfall des Finanzausgleichs in der heutigen Form würde

eine offene Situation bringen. In beiden Fällen verliert man mit der Aufhebung der Bezirke im inneren Landesteil die heutigen, klaren Bezugswerte, anhand derer die Steueraufteilung zwischen Kanton und Bezirk verlässlich vorgenommen sowie Finanzausgleichsbeiträge nachvollziehbar berechnet werden können. Der Bericht über die Umsetzung zeigt diesen Aspekt deutlich auf. Anstelle der heutigen zahlenbasierten Abstimmung müssten Bezugssysteme entwickelt werden, in denen voraussichtlich vermehrt das Ermessen und Kulanzüberlegungen eine tragende Rolle spielen.

Die langfristige Verlässlichkeit dürfte dadurch sinken. Eine dauerhafte neutrale Umsetzung liesse sich jedenfalls nicht garantieren. Die effektive Entwicklung kann sich für den Kanton auf der einen Seite und den verbleibenden Bezirk Oberegg auf der anderen Seite positiv oder negativ auswirken. Insgesamt muss gesagt werden, dass das System in diesen Bereichen an Berechenbarkeit verliert und die Stabilität sowie die Verlässlichkeit deutlich leiden könnten.

Die Frage, wie viel die Umsetzung der Initiative kostet und ob sich mittelfristig Einsparungen oder Mehrkosten ergeben, lässt sich aus heutiger Sicht nicht seriös beantworten. Die Antwort hängt weitgehend von Rahmenbedingungen ab, die erst noch festzulegen sind. In der mittelfristigen Perspektive dürfte eine Konzentration der Aufgaben beim Kanton grundsätzlich zu einer weitgehenden Vermeidung von Doppelspurigkeiten führen. Weil aber mit dieser Konzentration wohl auch einiges an ehrenamtlicher Milizarbeit künftig an angestelltes und voll zu besoldendes Personal übergehen wird, werden sich auch gewisse Mehraufwendungen ergeben.

6.4 Bedeutung der Zweistufigkeit

Die Ständekommission ist überzeugt, dass eine Struktur, in der zwei politische Ebenen bestehen, insgesamt stabiler und vorteilhafter ist, insbesondere weil sie eine optimale Verteilung der Aufgaben erlaubt: Lokale Belange können dort gelöst werden, wo sie bestehen und im Regelfall zuerst der Handlungsbedarf festgestellt wird. Sie sollen möglichst unkompliziert und rasch vor Ort angegangen werden, während überregionale und den ganzen Kanton betreffende Angelegenheiten auf der oberen Ebene geregelt werden sollen. Diese Verteilung trägt wesentlich zu allgemein verträglichen und lokal besser akzeptierten Lösungen bei.

Würde der Wechsel zu einem Einstufenmodell gemacht, hätte dies weiter zur Folge, dass viele Entscheide, die heute durch gewählte Behörden getroffen werden, vermehrt in die Verwaltung verlagert würden. Es wird für weite Teile der Verwaltungsarbeit praktisch nicht möglich sein, für Entscheide gewählte Kommissionen einzusetzen.

Mit einem Einstufenmodell, aber auch mit der Initiative von Rolf Inauen, würden das belebende Zusammenspiel unter den Bezirken und der Ansporn, der sich aus dem Vergleich und dem Wettbewerb unter den Bezirken ergibt, dahinfallen. Zwar nehmen die Bezirke ihre Aufgaben im Regelfall mit grosser Selbständigkeit wahr. Wird aber in einem anderen Bezirk eine gute Idee oder eine Neuigkeit umgesetzt, wirkt sich dies erfahrungsgemäss auch auf die anderen Bezirke aus. Dieses fördernde Zusammenspiel unter den Bezirken würde bei einem vollständigen Ver-

zicht auf die untere politische Ebene oder mit der Umsetzung der Initiative von Rolf Inauen wegfallen. Auch wenn nur noch ein Bezirk im Kanton bestünde, würde dieses wichtige Zusammenspiel der Akteure der unteren politischen Ebene wegfallen.

Weiter hilft die Zweistufigkeit, die Verantwortung im Kanton auf mehr Schultern zu verteilen. Die Bezirke haben ihre eigenen Befugnisse, Entscheidungsbereiche und Gestaltungsräume. Sie haben einen Teil der Verantwortung für das öffentliche Leben im Kanton in ihren Händen. Sie haben aber auch, insbesondere wenn sie zusammenstehen, eine gewichtige Position gegenüber dem Kanton und anderen Körperschaften. Ihre Haltung beeinflusst das politische Leben im Kanton durchaus massgeblich. Im Rahmen von Vernehmlassungen und anderen Meinungsäusserungen tragen sie aktiv zu einer konsolidierten Meinungsbildung im Kanton bei. Ihr Bestand sorgt insgesamt für ein natürliches Gegengewicht zum Kanton. Sie bilden aber gleichzeitig auch eine wichtige Ergänzung zu diesem. Würden sie wegfallen, würde mit ihnen eine wichtige Gegenposition im Kanton verschwinden. Die Ständekommission hält eine solche Entwicklung für falsch.

6.5 Fazit

Die Initiative wird abgelehnt. Die Landsgemeinde 2012 hat mit ihrem Entscheid, die damalige Strukturvorlage abzulehnen und für Zusammenschlüsse ein Fusionsgesetz bereitzustellen, zum Ausdruck gebracht, dass es in erster Linie an den Bezirken ist, sich stellende strukturelle Probleme zu lösen. Bisher sind im inneren Landesteil allerdings keine ernsthaften und überzeugenden Schritte hin zu einer Fusion oder zu Gebietsveränderungen unternommen worden.

Seit 2012 haben sich keine Entwicklungen ergeben, die eine Neubeurteilung erforderlich machen würden. Zwar waren da und dort Rekrutierungsprobleme für Behörden feststellbar. Gesamthaft ist aber für die Behördentätigkeit im Vergleich zu früher wieder mehr Interesse auszumachen. Verschiedentlich standen für Ämter mehrere Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung.

Die Ständekommission lehnt die Initiative aber auch inhaltlich ab. Die Aufhebung der Bezirksebene im inneren Landesteil würde sich nachteilig auswirken. Eine Gesamtstruktur, in der zwei politische Ebenen bestehen, ist insgesamt stabiler. Sie erlaubt eine optimale Verteilung der Aufgaben und führt zu einer gesunden Verteilung der Verantwortung auf mehrere Schultern.

Schliesslich wird die Initiative auch deshalb abgelehnt, weil sie in der Umsetzung erhebliche neue Probleme bringt. Die heutige, quer durch den Kanton durchgehende Zuordnung von Aufgaben und Finanzierung ginge zu einem guten Teil verloren. Der Kanton würde im inneren Landesteil für die meisten lokalen Aufgaben verantwortlich. Er müsste diese mit Kantonssteuern decken. Im Bezirk Obereggen wären die lokalen Aufgaben indessen weiterhin durch Bezirkssteuern oder durch eine dafür ausgeschiedene Kantonssteuerquote zu decken. Weil sich aber im inneren Landesteil die Aufwendungen für die lokalen Ausgaben nach einer Übernahme durch den Kanton nicht mehr trennscharf ermitteln lassen, wäre man in der Festlegung dieser Quote, aber auch im Bereich eines neuen Finanzausgleichs, auf eine pragmatische und durch Ermessen sowie Kulanz geprägte Lösung ange-

wiesen. Eine solche Lösung mag für ein historisch gewachsenes Gebilde wie den Kanton Basel-Stadt praktikabel sein. Dort besteht aufgrund der langen Geschichte das entsprechende Vertrauen. Die Situation bei einer Neueinführung eines solchen Systems, die mutmasslich von einer Spur Argwohn begleitet wäre, präsentiert sich demgegenüber völlig anders.

7. Behandlung im Grossen Rat

Die Initiative wurde an der Session vom 24. Oktober 2016 behandelt. Die Vorlage wurde kontrovers diskutiert. Insgesamt folgte der Grosse Rat der Argumentation der Ständekommission. Die Aufhebung der Bezirksstufe im inneren Land wurde als strukturell unstimmtig abgelehnt. Mit ihr gingen viele positive Errungenschaften verloren, dank denen es dem Kanton gut gehe. Es wurde die Haltung vertreten, dass es in erster Linie Sache der Bezirke wäre, aktiv auf neue Lösungen hinzuarbeiten, sofern die bestehenden Grenzüberlagerungen und die Rekrutierungsprobleme als problematisch empfunden würden.

Ein Antrag für einen Gegenvorschlag, mit dem Ziel, aus den fünf Bezirken im inneren Landesteil einen Bezirk zu schaffen, wurde mit 33 gegen 12 Stimmen klar abgelehnt. Dazu wurde vor allem geltend gemacht, dass die Landsgemeinde die gleiche Vorlage 2012 abgelehnt habe. Es sei nicht angezeigt, jetzt erneut mit dem gleichen Vorschlag zu kommen.

Nach geführter Diskussion beschloss der Grosse Rat mit 43 gegen 2 Stimmen, die Initiative der Landsgemeinde mit ablehnender Empfehlung zu unterbreiten.

Lehnt die Landsgemeinde die Initiative ab, ist das Geschäft erledigt. Wird die Initiative angenommen, muss eine ausformulierte Vorlage ausgearbeitet werden, die dann der Landsgemeinde wieder zum Entscheid vorzulegen ist.

Initiative von Pfarrer Andreas Schenk und Pfarrer Lukas Hidber sowie 15 Mitunterzeichnenden zur freiwilligen Einführung des Ausländerstimmrechts für Kirchgemeinden

Pfarrer Andreas Schenk und Pfarrer Lukas Hidber haben, unterstützt von 15 weiteren Unterzeichnern, eine Initiative eingereicht, mit welcher sie es den Kirchgemeinden ermöglichen wollen, für ihren Bereich den ausländischen Gemeindemitgliedern mit Niederlassungsbewilligung das Stimm- und Wahlrecht zu geben. Damit könne gegenüber den ausländischen Mitmenschen und insbesondere jenen, die sich schon heute in den Kirchgemeinden engagieren, Wertschätzung ausgedrückt werden.

Der Grosse Rat hat die Initiative als gültig erklärt. Die Initiative verstösst weder gegen Bundesrecht noch gegen anderweitiges übergeordnetes Recht. In verschiedenen anderen Kantonen haben Ausländerinnen und Ausländer denn auch schon die Möglichkeit, in Kirchgemeinden abstimmen und wählen zu können.

In der Sache selber ist an sich kein eigentlicher Handlungsbedarf auszumachen. Es besteht keine Notwendigkeit für die Einführung eines Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer. Sowohl die Standeskommission als auch der Grosse Rat können aber den entsprechenden Wunsch aus kirchlichen Kreisen respektieren. Vor allem für die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Appenzell ist der Wunsch nachvollziehbar, weil sie Teil der Evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell ist und die anderen darin vertretenen Kirchgemeinden, das heisst die Ausserrhoder Kirchgemeinden, das Ausländerstimm- und -wahlrecht bereits kennen. Schliesslich kann dem Wunsch für die Kirchgemeinden auch deshalb eher entsprochen werden, weil die körperschaftliche Mitgliedschaft bei ihnen weniger starr ist als bei den übrigen öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften, also den Bezirken, den Schulgemeinden und dem Kanton. Aus einer Kirchgemeinde kann man austreten, aus den anderen Gebietskörperschaften nicht. Während also für die Kirchgemeinden ein Ausländerstimm- und -wahlrecht als vertretbar beurteilt wird, wird ein solches für den Kanton, die Bezirke und die Schulgemeinden nach wie vor als nicht angezeigt erachtet.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 44 Ja-Stimmen, bei 3 Nein-Stimmen und ohne Enthaltung, die Annahme der Initiative von Pfarrer Andreas Schenk und Pfarrer Lukas Hidber sowie 15 Mitunterzeichnenden zur freiwilligen Einführung des Ausländerstimmrechts für Kirchgemeinden.

1. Ausgangslage

Am 28. September 2016 wurde der Ratskanzlei eine von Pfarrer Andreas Schenk und Pfarrer Lukas Hidber sowie 15 weiteren Personen unterzeichnete Initiative übergeben. Diese hat folgenden Inhalt:

«Initiativtext

Die Kantonsverfassung von Appenzell Innerrhoden wird wie folgt geändert:

Art. 16 Abs. 1bis lautet neu:

Die Kirchgemeinden können das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Gemeindemitglieder mit Niederlassungsbewilligung einführen.

Rückzug: Über einen allfälligen Rückzug der Initiative entscheiden die unterzeichnenden Personen durch Mehrheitsbeschluss.

Appenzell, 28. September 2016»

(Unterschriften)

Begründung

Es entspricht dem Geist des Christentums, dass in der Kirche alle getauften und kirchlich mündigen Personen gleichberechtigt und daher in kirchlichen Belangen auch stimm- und wahlberechtigt sind. Dies gilt unabhängig von Geschlecht, Stand und Nationalität.

Mit der Annahme der «Initiative zur freiwilligen Einführung des Ausländerstimmrechts für Kirchgemeinden» könnten die einzelnen Kirchgemeinden in Innerrhoden eigenständig über das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer entscheiden.

Mit der Einführung könnten wir unsere Wertschätzung gegenüber ausländischen Mitchristinnen und Mitchristen ausdrücken und deren kirchliche Integration weiter fördern. Dies gilt besonders für jene Gemeindeglieder, die sich in unseren Kirchen längst engagieren und allenfalls auch bereit wären, auf behördlicher Ebene Verantwortung zu tragen.

In den meisten Schweizer Kirchen wurde das kirchliche Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer bereits eingeführt. Uns sind keine negativen Auswirkungen bekannt.

Hintergrund

Die Initiative wählt für ihr Anliegen ein ähnliches Vorgehen, wie es seinerzeit in Innerrhoden für das fakultative Frauenstimmrecht in Kirch- und Schulgemeinden praktiziert wurde. Durch die Annahme des fakultativen Frauenstimmrechts an der Landsgemeinde 1971 wurde die Voraussetzung geschaffen, dass die einzelnen Kirch- und Schulgemeinden dieses einführen konnten. Nach 1971 haben Kirch- und Schulgemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch und damit gute Erfahrungen gemacht.

Genau gleich wird mit dieser Initiative keiner Kirchgemeinde das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer vorgeschrieben.

Analog zu 1971 haben wir auch erwogen, in der Initiative eine einheitliche Regelung für Kirch- und Schulgemeinden vorzuschlagen. Aus juristischer und inhaltlicher Sicht wäre eine Gleichbehandlung von Kirch- und Schulgemeinden grundsätzlich möglich.

Wir haben uns entschieden, die Initiative auf die Kirchgemeinden zu beschränken. Unser Kernanliegen ist, den Kirchgemeinden die Möglichkeit der freiwilligen Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer zu geben.»

2. Gültigkeit

Gemäss Art. 7bis Abs. 1 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, 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. Nach Art. 7bis Abs. 2 KV kann die Initiative als allgemeine Anregung oder, soweit dadurch nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt wird, als ausgearbeiteter Entwurf eingebracht werden. Sie darf sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen. Genügt sie dieser Anforderung nicht, sind die einzelnen in ihr enthaltenen Sachgebiete getrennt zu behandeln. Sodann darf mit der Initiative nach Art. 7bis 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.

Mit der in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Initiative wird die Änderung der Stimm- und Wahlrechtsregelung in Art. 16 KV verlangt. Heute sind in allen Körperschaften nur im Kanton wohnhafte Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimm- und wahlberechtigt. Ausländerinnen und Ausländer sind vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen.

Nach Art. 34 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte in der Schweiz gewährleistet. Diese Garantie umfasst namentlich die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimm- und Wahlberechtigung in Bundessachen wird nach Art. 136 BV abschliessend durch das Bundesrecht bestimmt. Demgegenüber obliegt die Regelung der Stimm- und Wahlberechtigung in kantonalen Angelegenheiten im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen von Art. 34 BV den Kantonen.

Die Kantone sind frei, den Ausländerinnen und Ausländern innerkantonal ein Stimm- und Wahlrecht zu geben. In verschiedenen anderen Kantonen besteht denn auch bereits ein solches Recht für die Ausländerinnen und Ausländer in kirchlichen Angelegenheiten, so namentlich in den Kantonen Appenzell A.Rh., Thurgau, Zürich, Luzern, Aargau und Bern. Sogar ein Stimm- und Wahlrecht in allen Gemeinden, das heisst auch in den politischen Gemeinden, haben Ausländerinnen und Ausländer in den Kantonen Jura, Neuenburg, Waadt, Freiburg und Genf. In den Kantonen Appenzell A.Rh., Graubünden und Basel-Stadt können die politischen Gemeinden das Ausländerstimm- und -wahlrecht einführen, wobei aber davon bisher nur zum Teil Gebrauch gemacht wurde. Für die Wahrnehmung

des Ausländerstimm- und -wahlrechts wird aber im Regelfall eine Mindestaufenthaltsdauer oder die Niederlassung verlangt. Zudem gibt es Unterschiede bei der aktiven und passiven Wahlberechtigung, also beim aktiven Wählen und beim passiven Gewähltwerden in ein Amt. Auf kantonaler Ebene besteht im Kanton Jura auch der Vorbehalt, dass das Recht bei Revisionen der Verfassung nicht gilt.

Die Einführung eines Ausländerstimmrechts in Kirchgemeinden verstösst weder gegen die bundesrechtliche Garantie der freien Willensbildung noch gegen jene der unverfälschten Stimmabgabe. Es handelt sich um eine kantonale Sache, die nach Innerrhoder Verfassungstradition durch die Landsgemeinde festzulegen ist. Der von den Initianten gewählte Weg der Ergänzung von Art. 16 KV ist daher rechtlich nicht zu beanstanden.

Die eingereichte Initiative wurde von 17 Personen unterschrieben. Diese sind alle im Kanton stimmberechtigt. Ihre Unterschrift ist jeweils durch die Angabe ihrer Funktion in kirchlichen Angelegenheiten begleitet. Damit soll wohl unterstrichen werden, dass die Initiative in kirchlichen Kreisen entstanden ist und von diesen mitgetragen wird. Die Unterschriften wurden aber nicht im Namen oder im Auftrag einer Behörde gesetzt. Mit den Unterschriften wird mithin nicht zum Ausdruck gebracht, dass eine Behörde die Initiative unterstützt. Die Unterschriften wurden vielmehr als Privatpersonen gesetzt und binden die Kirchgemeinden nicht. Dies ist initiativrechtlich zulässig.

Die Bestimmung in Art. 7bis Abs. 1 KV hält fest, dass jeder Stimmberechtigte eine Initiative einreichen kann. Mit dieser Bestimmung wird aber nicht zum Ausdruck gebracht, dass eine Initiative nur dann gültig ist, wenn sie nur von einer Person unterschrieben ist. Vielmehr beinhaltet die Bestimmung lediglich die Umschreibung des Minimums an Unterschriften. Wenn eine Initiative also von mehreren stimmberechtigten Personen unterschrieben wird, macht dies eine Initiative nicht ungültig.

Aufgrund dieser Sachlage erklärte der Grosse Rat die Initiative an seiner Session vom 5. Dezember 2016 als gültig.

3. Inhalt der Initiative

Gemäss Initiative soll Art. 16 KV mit einem neuen Absatz ergänzt werden. Mit der gewünschten neuen Bestimmung sollen Kirchgemeinden das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Gemeindemitglieder mit Niederlassungsbewilligung einführen können.

Aufgrund der vorgeschlagenen Bestimmung wird das Ausländerstimm- und -wahlrecht nicht direkt eingeführt. Vielmehr handelt es sich lediglich um eine Wahloption jeder einzelnen Kirchgemeinde. Ob von diesem Recht Gebrauch gemacht wird, würde also bei einer Annahme der Initiative allein von der jeweiligen Kirchgemeinde abhängen. Eine Frist oder gar eine Pflicht für die Einführung besteht nicht. Die Kirchgemeinden könnten das Ausländerstimm- und -wahlrecht also nach der Annahme der Initiative sofort einführen, damit zuwarten oder dieses überhaupt nicht einführen.

Der Antrag für eine Einführung des Ausländerstimm- und -wahlrechts in der jeweiligen Kirchgemeinde kann, wie bei anderen Neuerungen im Gemeinderecht, von den Stimmberechtigten ausgehen oder vom jeweiligen Kirchenrat. Weil es beim Stimm- und Wahlrecht um eine grundlegende Sache des Gemeindelebens geht, ist aber in jedem Fall eine Anpassung des Gemeindeglements notwendig und damit ein Entscheid der Stimmberechtigten der betreffenden Kirchgemeinde.

Das Stimm- und Wahlrecht ist gemäss Initiative auf Personen beschränkt, die im Kanton niederlassungsberechtigt sind. Dies sind Ausländerinnen und Ausländer mit einer sogenannten C-Bewilligung. Eine solche Bewilligung kann Ausländerinnen und Ausländern frühestens nach einem Aufenthalt von fünf Jahren in der Schweiz erteilt werden. Das Aufenthaltsrecht der Niedergelassenen gilt unbeschränkt und ist an keine Bedingungen geknüpft. Der Bund legt jeweils das Datum fest, ab welchem die zuständigen kantonalen Behörden die Niederlassungsbewilligung frühestens erteilen dürfen.

Auch bei einer Einführung des Ausländerstimm- und -wahlrechts würden daher ausländische Personen, die lediglich Kurzaufenthalter sind (z.B. Arbeitnehmende aus der EU mit weniger als 90 Arbeitstagen pro Jahr), oder solche, die lediglich eine Kurzaufenthalts-, eine Aufenthalts- oder eine Grenzgänerbewilligung haben, nicht stimmberechtigt. Asylsuchende oder Flüchtlinge erhalten nach ihrer Einreise in die Schweiz zunächst einen N-, F- oder B-Ausweis und gelten damit ebenfalls nicht als Niedergelassene. Erst nach Jahren des Aufenthalts können Ausländerinnen und Ausländer eine Niederlassung erhalten. Das Kriterium der Niederlassungsbewilligung gewährleistet, dass einigermassen stabile Aufenthaltsverhältnisse und eine gewisse Vertrautheit mit dem hiesigen Leben bestehen.

Die Bestimmung von Art. 16 KV wird praxisgemäss als Regelung des aktiven und des passiven Wahlrechts verstanden. Ist jemand nach Art. 16 KV stimm- und wahlberechtigt, kann er also aktiv an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen, er kann aber auch durch das Volk in ein Amt gewählt werden. Wird er gewählt, unterliegt er überdies dem Amtszwang nach Art. 18 KV.

Wird also in einer Kirchgemeinde das Ausländerstimm- und -wahlrecht eingeführt, sind die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer berechtigt und nach Art. 17 KV sogar verpflichtet, an den Gemeindeversammlungen teilzunehmen. Sie können aber auch in den Kirchenrat gewählt werden und unterliegen, gleich wie Schweizer Wahlberechtigte mit Sitz in der fraglichen Körperschaft, dem Amtszwang.

Gemäss Initiative soll den Kirchgemeinden das Wahlrecht zustehen, für ihren Bereich das Ausländerstimm- und -wahlrecht einzuführen. Sie können dieses Wahlrecht aber nur entweder vollständig nutzen oder vollständig davon absehen. Eine Einführung nur für das Stimmrecht, nicht aber für das Wahlrecht oder eine Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht auf der Gemeindeebene ist nicht möglich.

Im Falle einer Annahme der Initiative müsste auch noch Art. 2 der Verordnung über die politischen Rechte vom 11. Juni 1979 (GS 160.010) angepasst werden. Dort ist die Stimmfähigkeit in Abs. 2 auf Schweizerinnen und Schweizer be-

schränkt. Im Hinblick darauf, dass dereinst eine Kirchgemeinde Urnenabstimmungen einführen würde, wäre daher Abs. 2 neu zu fassen.

4. Haltung zur Initiative

In der Sache besteht an sich keine Notwendigkeit, ein Ausländerstimm- und -wahlrecht einzuführen. Sind Ausländerinnen und Ausländer im Kanton niedergelassen und möchten sie sich als vollwertige Mitglieder am politischen Geschehen in einem Gemeinwesen aktiv beteiligen, steht ihnen die Möglichkeit der Einbürgerung zur Verfügung. Damit könnten sie das Stimm- und Wahlrecht für sämtliche Gemeinden, denen sie angehören, sowie auf Kantons- und Bundesebene erlangen. Gerade Personen, die eine Niederlassungsbewilligung haben, sich mit ihren Gemeinden besonders verbunden fühlen und dort aktiv sind, bringen für eine Einbürgerung regelmässig gute Voraussetzungen mit. Mit einem solchen Schritt können sie auch zum Ausdruck bringen, dass sie sich vollständig im Kanton und in der Gesellschaft integrieren wollen.

Die Ständekommission und der Grosse Rat können jedoch den offenkundig bestehenden Wunsch aus kirchlichen Kreisen, für ihren Bereich den Ausländerinnen und Ausländern die Stimm- und Wahlberechtigung zu geben, respektieren. Offenbar ist es gerade den kirchlichen Gemeinschaften ein besonderes Anliegen, die Ausländerinnen und Ausländer enger in ihr Gemeindeleben einzubeziehen. So besteht schon heute in verschiedenen Kantonen für Kirchgemeinden ein Ausländerstimm- und -wahlrecht.

Für die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Appenzell ist der Wunsch nach der Gewährung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer in besonderer Weise nachvollziehbar. Diese Körperschaft ist 1976 der Evangelisch-reformierten Landeskirche von Appenzell A.Rh. beigetreten. Der Beitritt wurde am 21. März 1976 von der Landeskirche und am 16. August 1976 von der Ständekommission genehmigt. 1978 gab sich die Landeskirche, die inzwischen auf Evangelisch-reformierte Landeskirche beider Appenzell umbenannt wurde, eine Kirchenverfassung. Im Jahr 2000 wurde diese durch eine neue Kirchenverfassung ersetzt. Diese enthält in Art. 7 die Bestimmung, dass das Stimm- und Wahlrecht in den Kirchgemeinden unabhängig der Staatsangehörigkeit gilt. Nach dieser Regelung sind also ausländische Gemeindeglieder in den Kirchgemeinden, die der Landeskirche angehören, stimm- und wahlberechtigt. Für die Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Appenzell besteht allerdings eine besondere Situation. Sie ist trotz ihres Beitritts zur Landeskirche nach wie vor eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Innerrhoder Rechts. Für diese gilt nach der klaren Regelung von Art. 16 KV, dass nur Schweizerinnen und Schweizer stimm- und wahlberechtigt sind. Auch der kürzlich revidierte interkantonale Vertrag über das Verhältnis von Innerrhoder Evangelisch-Reformierten zur Evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell und zu Ausserrhoder Kirchgemeinden (GS 180.301) enthält einen entsprechenden Vorbehalt. Die anderslautende Regelung in der Kirchenverfassung der Landeskirche, wonach auch Ausländerinnen und Ausländer stimm- und wahlberechtigt sein sollen, vermag an dieser Rechtslage nichts zu ändern. In der Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde Appenzell dürfen daher

heute die ausländischen Gemeindemitglieder nicht stimmen und wählen, während dieses Recht in den Ausserrhoder Kirchgemeinden der Evangelisch-reformierten Landeskirche unbestritten ist. Es ist nachvollziehbar, dass diese Differenz zu den anderen Partnergemeinden in der Landeskirche aufgehoben werden will.

Eine besondere Stimm- und Wahlregelung für die Kirchgemeinden ist auch deshalb eher möglich, weil diese Körperschaften wegen der weitgehenden Trennung von Kirche und Staat unter den öffentlich-rechtlichen Körperschaften ohnehin eine Sonderstellung einnehmen. Zudem besteht bei den Kirchgemeinden die Besonderheit, dass die Zugehörigkeit der einzelnen Gemeindemitglieder nicht in gleicher Weise zwingend ist wie bei den Schulgemeinden oder den Bezirken. Während dort die Zugehörigkeit absolut zwingend ist, kann man bei Kirchgemeinden auf die Zugehörigkeit mit einem Kirchenaustritt verzichten. Für den Kanton, die Bezirke und die Schulgemeinden wird die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer daher nach wie vor als nicht angezeigt erachtet. Einzig aufgrund der besonderen Situation in den Kirchgemeinden erscheint es vertretbar, dort die Möglichkeit für ein Ausländerstimm- und -wahlrecht zuzulassen.

5. Behandlung im Grossen Rat

Nach geführter Diskussion hat der Grosse Rat an der Session vom 6. Februar 2017 mit 44 Ja-Stimmen, bei 3 Nein-Stimmen und ohne Enthaltung, beschlossen, die Initiative der Landsgemeinde mit positiver Empfehlung zu unterbreiten.

Initiative von Pascal Neff «Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen»

Pascal Neff, Steinegg, hat eine Initiative eingereicht, mit welcher er verlangt, dass auf Geschwindigkeitskontrollen im Strassenverkehr stets hinzuweisen sei, und zwar mittels einer gut sichtbaren Signalisation rund 200m vor dem Kontrollpunkt. Damit werde die Sicherheit an heiklen Stellen stark erhöht. Zudem würden gefährliche Stellen offengelegt, wodurch die Automobilisten darauf sensibilisiert würden, künftig noch aufmerksamer auf solche Stellen zu achten. Ziel der Kontrollen müsse die Erhöhung der Sicherheit sein und dürfe nicht im Einziehen von möglichst vielen Bussen bestehen.

Der Grosse Rat hat die Initiative für gültig erklärt. Er lehnt sie aber inhaltlich ab. Geschwindigkeitskontrollen spielen im Strassenverkehr eine wichtige Rolle. Wenn man im Strassenverkehr damit rechnen muss, dass jederzeit unangekündigte Kontrollen vorgenommen werden können, wird man sich eher an die geltenden Geschwindigkeitsbegrenzungen halten, als dann, wenn man sicher sein kann, dass keine Kontrollen gemacht werden oder diese mittels deutlicher Signale vorangekündigt werden. Solche Kontrollen sind aber auch wichtig, damit man Raserinnen und Raser strafrechtlich korrekt überführen kann.

Die heute durchgeführten punktuellen Geschwindigkeitskontrollen der Polizei haben präventiven Charakter und dienen damit der Sicherheit im Strassenverkehr. Zum Einsatz gelangen ein Handlasergerät und ein mobiles Radargerät. Andere Geräte gibt es im Kanton nicht. Würde das Einziehen hoher Bussenerträge im Vordergrund stehen, müsste man halbmobile oder stationäre Radaranlagen anschaffen, die im Regelfall stetige Einnahmen in erheblichem Ausmass garantieren.

Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 47 Nein-Stimmen, bei 1 Ja-Stimme und 1 Enthaltung, die Ablehnung der Initiative von Pascal Neff «Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen».

1. Ausgangslage

Am 30. September 2016 ging auf der Ratskanzlei eine Initiative von Pascal Neff, Schönenbüel 59, 9050 Appenzell Steinegg, zur Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen ein. Das Begehren lautet wie folgt:

«Hiermit reiche ich nachfolgende Initiative als allgemeine Anregung im Sinne von Art. 7bis Abs. 2 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. zu Händen der Landsgemeinde 2017 ein:

Auf Geschwindigkeitskontrollen im Strassenverkehr (fixe, mobile und halbmobile) sei in geeigneter Weise hinzuweisen (gut sichtbare Signalisation am betroffenen Strassenrand, ca. 200m vor der Kontrolle).

Begründung

1. Ziel der Geschwindigkeitskontrollen ist: den Verhältnissen angepasste Geschwindigkeit bei Fahrzeuglenkern und dadurch die Erhöhung der Verkehrssicherheit zu erreichen.
2. Ziel der Geschwindigkeitskontrollen darf es jedoch nicht sein, einen möglichst grossen finanziellen Profit aus Bussgeldern in die Staatskasse zu spülen.

Mit dieser Initiative wird das oben formulierte Ziel mehr als erreicht, denn die Kontrolleffektivität an sicherheitsrelevanten Stellen wird dadurch stark erhöht. Zusätzlich werden somit Risiko- und Gefahrenstellen offengelegt und sensibilisieren die Fahrzeuglenker und Fahrzeuglenkerinnen darauf, auch in Zukunft noch aufmerksamer auf solche Stellen zu achten.»

2. Rechtliches

Gemäss Art. 7bis Abs. 1 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, 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. Nach Art. 7bis Abs. 2 KV kann die Initiative als allgemeine Anregung, oder soweit dadurch nicht die Totalrevision der Verfassung verlangt wird, als ausgearbeiteter Entwurf eingebracht werden. Sie darf sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen. Genügt sie dieser Anforderung nicht, sind die einzelnen in ihr enthaltenen Sachgebiete getrennt zu behandeln.

Sodann darf mit der Initiative nach Art. 7bis 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.

Ist der Grosse Rat mit einer als allgemeine Anregung eingegangenen Initiative einverstanden, arbeitet er einen entsprechenden Entwurf aus und unterbreitet diesen der Landsgemeinde (Art. 7bis Abs. 4 KV). Lehnt er die Initiative ab, legt er sie samt einem allfälligen Gegenvorschlag der Landsgemeinde vor. Stimmt die Landsgemeinde der Initiative oder einem Gegenvorschlag zu, arbeitet der Grosse Rat einen Entwurf im Sinne des Landsgemeindebeschlusses aus und unterbreitet diesen der nächsten Landsgemeinde.

3. Gültigkeit

Der Grosse Rat hat die als allgemeine Anregung formulierte Initiative von Pascal Neff an der Session vom 5. Dezember 2016 beraten. Er hat festgestellt, dass sie weder gegen das Bundesrecht noch gegen anderweitiges übergeordnetes Recht verstösst. Er hat daher beschlossen, sie als gültig entgegenzunehmen. Dieser Beschluss ist nicht angefochten worden.

4. Haltung zur Initiative

Korrekt eingehaltene Geschwindigkeiten im Strassenverkehr bilden eine wesentliche Grundlage für eine gute Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden. Sie dienen insbesondere den schwächeren Teilnehmenden, die zu Fuss oder mit dem Fahrrad unterwegs sind. Vor allem kleine Kinder, die auf ihrem Weg in den Kindergarten oder in die Unterstufe Strassen benützen oder diese überqueren müssen, bedürfen eines erhöhten Schutzes. Für sie ist es in besonderem Masse von Bedeutung, dass die Automobilistinnen und Automobilisten die Verkehrsregeln und namentlich die Geschwindigkeitsvorgaben gut und konsequent einhalten.

Geschwindigkeitskontrollen im Strassenverkehr haben in diesem Zusammenhang eine wichtige präventive Wirkung. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass sich die Teilnehmenden am Strassenverkehr an die Verkehrsregeln halten. Muss damit gerechnet werden, dass Geschwindigkeitskontrollen möglich sind, werden sich durchschnittliche Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer eher an die geltenden Höchstgeschwindigkeiten halten als dann, wenn sie sicher sein können, dass keine Kontrolle durchgeführt wird oder sie diese mit einem Verkehrsschild angezeigt erhalten.

Geschwindigkeitskontrollen sind aber auch wichtig, damit Personen, die notorisch zu schnell fahren, strafrechtlich in korrekter Weise überführt und bestraft werden können. Ohne wirksame Kontrollen lässt sich dieser Zweck praktisch nicht erfüllen. Für den Beweis von Geschwindigkeitsübertretungen ohne kalibrierte Messsysteme werden hohe Anforderungen gestellt. So muss beispielsweise bei Nachfahrten mit einem normalen Personenwagen eine längere Strecke mit konstantem Abstand bewältigt werden. Der Tachometer muss dabei nachkalibriert werden, und es braucht Zeugen. Die Beweiswürdigung obliegt dem Gericht, wobei Unsicherheiten sich stets zugunsten des Beschuldigten auswirken.

Es ist wohl richtig, dass bei angekündigten Messstandorten die Geschwindigkeitslimiten am Ort der Kontrolle mutmasslich konsequent eingehalten werden. Dieser Effekt bezieht sich aber im Wesentlichen auf die Strecke zwischen der Signalisation der Kontrolle und dem Kontrollpunkt, also auf rund 200 m. Erfahrungsgemäss verhält es sich nämlich so, dass vor einem allgemein bekannten oder individuell bekanntgemachten Kontrollpunkt abgebremst und nach dessen Passieren häufig wieder beschleunigt wird. Der Sicherheitsaspekt ist daher bei einer angekündigten Geschwindigkeitskontrolle sehr begrenzt und mit Bezug auf den Gesamtverkehr marginal.

Bezogen auf den ganzen Kanton würde mit der verlangten Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen das Sicherheitsniveau deutlich gesenkt. Kann man sich darauf verlassen, dass keine Kontrollen durchgeführt werden oder werden diese deutlich angekündigt, ist die Bereitschaft höher, nicht auf die Einhaltung der Geschwindigkeitsgrenzen zu achten.

Angezeigte Messstandorte haben nur eine sehr lokale Auswirkung auf das Geschwindigkeitsverhalten. Wollte man mit dieser Massnahme ein flächendeckend gutes Geschwindigkeitsverhalten erzielen, müsste man alle gefährlichen und unfallträchtigen Stellen im Strassennetz mit Kontrollen bestücken. Dies würde einen enormen Material- und Personaleinsatz generieren und wäre letztlich eine unsinnige Art der Prävention, zumal sich die Gefahren aufgrund von baulichen Tätigkeiten

auf Strassen oder am Strassenrand und aufgrund von geändertem Verhalten stetig ändern. Gerade wenn man sich mit den Kontrollen auf bestimmte Stellen beschränken würde und abseits dieser Punkte mit Sicherheit keine Kontrollen gemacht würden, ergäben sich mit grösster Wahrscheinlichkeit neue neuralgische Stellen. All diese Stellen mit Kontrollen abzudecken, ist schlicht nicht möglich.

Auf Bundesebene wurden im Jahre 2013 mit dem Gesetzgebungspaket «Via sicura» verschiedene Massnahmen eingeführt, um dem Rasertum und Geschwindigkeitsexzessen zu begegnen. Unter anderem wurde in diesem Zusammenhang auch die Regelung ins Strassenverkehrsgesetz aufgenommen, welche den Einsatz von sogenannten Radarwarngeräten in Fahrzeugen und die öffentliche Warnung vor Geschwindigkeitskontrollen unter Strafe stellt. Diese Bestrebungen würden mit einer systematischen Signalisation von Geschwindigkeitskontrollen vollständig unterlaufen.

Im Kanton Appenzell I.Rh. werden jährlich rund 100 Geschwindigkeitskontrollen durchgeführt. Zum Einsatz gelangen einzig ein manuelles Radargerät und ein manueller Laserapparat. Stationäre oder semistationäre Anlagen gibt es im Kanton keine. Ob und wann Kontrollen durchgeführt werden, obliegt dem pflichtgemässen Ermessen der Polizei. Der Entscheid hängt häufig von allgemeinen Verkehrsbeobachtungen der Polizei ab. Hat man aufgrund des beobachteten Verkehrsverhaltens den Eindruck, dass die Geschwindigkeitsdisziplin nachlässt und eine Kontrolle korrigierend wirken kann, wird eine solche durchgeführt. Finanzielle Erwägungen spielen beim Entscheid, Geschwindigkeitskontrollen durchzuführen, keine Rolle. Es bestehen weder gesetzliche noch behördliche Vorgaben, dass mit den Kontrollen ein bestimmter Ertrag zu erzielen ist. Auch im Rahmen der individuellen Arbeitsverhältnisse bestehen keine Leistungsziele für die mit der Durchführung der Kontrollen betrauten Polizistinnen und Polizisten, wonach diese während einer gewissen Zeit eine bestimmte Anzahl an Geschwindigkeitsübertretungen feststellen oder einen bestimmten Bussenbetrag erzielen müssten.

Der Ertrag aus den Kontrollen fliesst ins Konto Ordnungsbussen (Konto Nr. 2540.4270.02). Dort werden allerdings nicht nur Radarbussen eingebucht, sondern auch Bussen für andere Ordnungswidrigkeiten. Im Budget wird für alle Ordnungsbussen zusammen jeweils ein Eingang von Fr. 300'000 veranschlagt. In einzelnen Jahren liegt der effektive Eingang unter dieser Schwelle, in anderen Jahren leicht darüber.

	2013	2014	2015	2016
Anzahl Geschwindigkeitskontrollen	88	112	114	96
Budgetiert	300'000	300'000	300'000	300'000
Einnahmen aus Ordnungsbussen	209'875	302'514	312'203	222'963

Die Geschwindigkeitsbussen machen vom Volumen der Ordnungsbussen einen Anteil von gut 90% aus. Aus den durchgeführten Radarkontrollen ergaben sich demgemäss in den letzten vier Jahren Erträge zwischen rund Fr. 185'000 und gut Fr. 290'000.

Die Standeskommission und der Grosse Rat erachten punktuelle Geschwindigkeitskontrollen für die Verkehrssicherheit als sehr wichtig. Würde es darum gehen, mit den Kontrollen möglichst viele Einnahmen zu erzielen, hätte schon längst eine semistationäre oder stationäre Messanlage angeschafft werden müssen. Diese Geräte brauchen vergleichsweise wenig Aufwand und gewährleisten normalerweise regelmässige Bussenerträge rund um die Uhr. Mit ihnen lassen sich, je nach Positionierung und Verkehrsaufkommen, teilweise sogar regelrechte Spitzenerträge erzielen. So gibt es in der Schweiz Radarkästen, die pro Jahr angeblich bis zu 60'000 mal blitzen, sodass sich mit einem einzigen Kasten Bussenerträge von mehr als Fr. 6 Mio. realisieren lassen. Die durchschnittlichen Erträge aus den Radarautomaten liegen vielfach über Fr. 1 Mio. pro Jahr. So hat der Kanton St.Gallen 2013 bei der Anschaffung von fünf neuen semistationären Anlagen mit jährlichen Mehreinnahmen von gut Fr. 7 Mio. gerechnet.

Demgegenüber sind manuelle Kontrollen auf kurze Zeitfenster beschränkt und mit einem erheblichen Personalaufwand verbunden. Mit ihnen lassen sich nicht annähernd Erträge in einer Grössenordnung erzielen, wie sie für automatische Kontrollen der Regelfall sind. Bei den manuellen Geschwindigkeitskontrollen steht deutlich der Präventions- und Sicherheitsgedanke im Vordergrund.

Demgemäss soll an den heutigen Kontrollen im Kanton festgehalten werden. Die Kontrollen sollen aber wirksam bleiben und nicht durch eine ankündigende Signalisation zur Farce werden.

5. Behandlung im Grossen Rat

Die Initiative wurde an der Session vom 5. Dezember 2016 behandelt. Der Grosse Rat beschloss bei 1 Enthaltung mit 47 Nein-Stimmen gegen 1 Ja-Stimme, die Initiative der Landsgemeinde mit ablehnender Empfehlung zu unterbreiten. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative wurde verzichtet.

Lehnt die Landsgemeinde die Initiative ab, ist das Geschäft erledigt. Wird die Initiative angenommen, muss eine ausformulierte Vorlage ausgearbeitet werden, die dann der Landsgemeinde wieder zum Entscheid vorzulegen ist.

