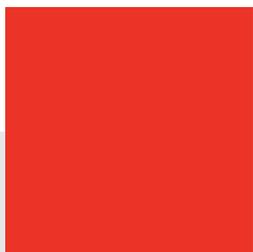




**KANTON  
APPENZEL INNERRHODEN**



**Mandat für die kantonale  
Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021**



# Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021

<b>Abstimmungsgegenstände</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Wahlen</b>	
A Wahl regierender Landammann	11
B-J Wahlen mit Gegenvorschlägen	12
<b>II. Sachgeschäfte</b>	
1 Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung	15
2 Revision der Gerichtsorganisation	29
2a Revision der Kantonsverfassung (Zwangsmassnahmengericht und Vermittlerämter)	30
2b Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) und weiterer Erlasse (Revision Gerichtsorganisation)	33
3 Gesetz über Ausbildungsbeiträge (AusbG)	63
4 Bibliotheksgesetz (BiblioG)	93
5 Revision des Strassengesetzes (StrG)	111
6 Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)»	123
7 Beitrag an die Breitbanderschliessung	141
8 Kredit für die Erstellung eines Kreisels an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittenbach	157
9 Revision des Energiegesetzes (Gegenvorschlag zur Initiative Pro Windenergie)	173



## Hinweise zur Urnenabstimmung

### 1. Allgemeines

Wegen der Corona-Pandemie mussten die Landsgemeinde und die Bezirksamtsgemeinden auch in diesem Jahr abgesagt werden. Für die kantonalen Geschäfte wird am 9. Mai 2021 eine Urnenabstimmung durchgeführt, für die Bezirksämter am 16. Mai 2021.

Am kantonalen Urnengang wird über alle Geschäfte abgestimmt, die vom Grossen Rat an der Session vom 8. Februar 2021 für die Landsgemeinde angesetzt wurden. Ausgenommen sind Wahlen, die zum Teil als vorgezogene Bestätigungswahlen vorgenommen werden und damit bereits vor dem Urnengang erledigt sind.

### 2. Briefliche Stimmabgabe

Für die briefliche Abstimmung ist gleich vorzugehen wie bei eidgenössischen Abstimmungen:

- Die ausgefüllten Stimm- und Wahlzettel sind in das mitgesandte neutrale Couvert zu legen und zu verschliessen.
- Die auf dem Stimmrechtsausweis enthaltene Erklärung, dass die Stimmabgabe dem Willen der oder des Stimmenden entspricht, ist zu unterzeichnen.
- Das neutrale Couvert mit den Stimm- und Wahlzetteln und der Stimmrechtsausweis mit der unterzeichneten Erklärung sind in das Fenstercouvert zu legen, in welchem das Abstimmungsmaterial zugesandt wurde.
- Das Fenstercouvert kann postalisch zugestellt, in den Briefkasten des zuständigen Bezirksbüros eingeworfen oder an der Urne abgegeben werden.
- Briefliche Stimmen dürfen sofort nach Erhalt des Abstimmungsmaterials abgegeben werden. Sie müssen vor dem Urnenschluss beim zuständigen Stimmbüro eintreffen.
- Bei einer postalischen Zusendung innerhalb der Schweiz ist keine Frankatur nötig. Das Couvert muss aber spätestens am Dienstag vor der Abstimmung der Post übergeben werden (B-Post), damit es rechtzeitig im Stimmbüro eintrifft.

### 3. Corona-Massnahmen

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden gebeten, bei der Abstimmung die Empfehlungen des Bundes zu beachten und insbesondere einen genügenden Abstand einzuhalten. Es wird empfohlen, von der Möglichkeit der brieflichen Abstimmung Gebrauch zu machen.

Appenzell, 14. März 2021

Der regierende Landammann:  
Roland Inauen

Der Ratschreiber:  
Markus Dörig

## Staatsrechnung 2020

### Staatsrechnung 2020

#### 1. Konsolidierte Rechnung

Die konsolidierte Rechnung 2020 (Zusammenzug von Verwaltungsrechnung und den drei Spezialrechnungen Abwasser, Strassen und Abfall) weist in der Erfolgsrechnung 2020 einen operativen Gewinn von Fr. 7.6 Mio. und auf der 2. Stufe einen solchen von Fr. 3.6 Mio. aus. Die Rechnung fällt somit rund Fr. 10.4 Mio. bzw. Fr. 5.7 Mio. besser aus als budgetiert. Die Investitionen 2020 liegen Fr. 5.8 Mio. unter Budget.

Ergebnisse	Rechnung 2020	Budget 2020	Rechnung 2019
<b>Erfolgsrechnung</b>			
Betrieblicher Aufwand	166'854'191	166'738'900	161'712'151
Betrieblicher Ertrag	162'537'099	151'781'600	160'986'067
<b>Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit</b>	<b>-4'317'092</b>	<b>-14'957'300</b>	<b>-726'084</b>
Finanzaufwand	225'313	38'000	192'453
Finanzertrag	12'123'331	12'189'500	15'137'398
<b>Ergebnis aus Finanzierung</b>	<b>11'898'018</b>	<b>12'151'500</b>	<b>14'944'945</b>
<b>Operatives Ergebnis (Stufe 1)</b> <b>Ertragsüberschuss (+),</b> <b>Aufwandüberschuss (-)</b>	<b>7'580'926</b>	<b>-2'805'800</b>	<b>14'218'861</b>
Ausserordentlicher Aufwand	5'466'068	573'000	12'182'000
Ausserordentlicher Ertrag	1'507'000	1'344'000	1'845'998
<b>Ausserordentliches Ergebnis</b>	<b>-3'959'068</b>	<b>771'000</b>	<b>-10'336'002</b>
<b>Jahresergebnis (Stufe 2)</b> <b>Ertragsüberschuss (+),</b> <b>Aufwandüberschuss (-)</b>	<b>3'621'857</b>	<b>-2'034'800</b>	<b>3'882'859</b>
<b>Investitionsrechnung</b>			
Investitionsausgaben	17'071'056	22'100'000	15'481'440
Investitionseinnahmen	2'582'523	1'831'500	2'578'177
<b>Nettoinvestitionen</b>	<b>14'488'533</b>	<b>20'268'500</b>	<b>12'903'263</b>

Das positive Jahresergebnis beruht insbesondere auf höheren Steuereinnahmen, einer höheren Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank sowie einem tieferen Sach- und Betriebsaufwand. Diese Mehreinnahmen und Minderausgaben überwiegen die Budgetüberschreitungen in anderen Bereichen.

Im ausserordentlichen Ergebnis enthalten sind die Bildung einer Vorfinanzierung für das Hallenbad (Fr. 4.9 Mio.) und die 2020 geleistete einmalige Arbeitgebereinlage in die Pensionskasse (Fr. 0.9 Mio.). Gleichzeitig wurden in den Vorjahren gebildete Zusatzabschreibungen im Umfang von Fr. 0.4 Mio. und Vorfinanzierungen von Fr. 1.3 Mio. für Anlagen, welche in der Zwischenzeit realisiert und in Betrieb genommen wurden (Bachverbauungen, Schutzbauten Wasser, Förderprogramm Energie, Neubau Alters- und Pflegezentrum, Sanierung Eggerstandenstrasse und Bahnübergänge), aufgelöst. Nachdem die letzte Kantonsparzelle im Sägehüslü, Steinegg, 2020 verkauft wurde, hat sich die Neubewertungsreserve entsprechend reduziert.

## 2. Konsolidierte Bilanz

Der Ertragsüberschuss aus der Erfolgsrechnung von Fr. 3.6 Mio. wird dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben. Der Bilanzüberschuss beträgt per 31. Dezember 2020 Fr. 84.1 Mio.

Aktiven		31.12.2019	31.12.2020
<b>Finanzvermögen</b>			
100	Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen	26'213'914	21'041'218
101	Forderungen	65'551'203	72'750'379
102	Kurzfristige Finanzanlagen	15'000'000	11'000'000
104	Aktive Rechnungsabgrenzungen	1'451'734	631'699
106	Vorräte und angefangene Arbeiten	127'883	73'396
107	Finanzanlagen	29'465'795	30'153'629
108	Sachanlagen Finanzvermögen	16'380'400	16'070'400
<b>Total Finanzvermögen</b>		<b>154'190'928</b>	<b>151'720'721</b>
<b>Verwaltungsvermögen</b>			
140	Sachanlagen Verwaltungsvermögen	37'043'937	46'704'396
142	Immaterielle Anlagen	0	0
144	Darlehen	30'387'628	30'388'633
145	Beteiligungen, Grundkapitalien	1'748'256	1'788'256
146	Investitionsbeiträge	4'265'421	3'625'608
148	Zusätzliche Abschreibungen	-3'765'754	-3'388'754
<b>Total Verwaltungsvermögen</b>		<b>69'679'489</b>	<b>79'118'140</b>
<b>Total Aktiven</b>		<b>223'870'417</b>	<b>230'838'861</b>

Passiven		31.12.2019	31.12.2020
<b>Kurzfristiges Fremdkapital</b>			
200	Laufende Verbindlichkeiten	29'187'594	26'619'126
201	Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	1'500'000	2'250'000
204	Passive Rechnungsabgrenzungen	6'969'274	7'343'793
205	Kurzfristige Rückstellungen	0	0
<b>Total kurzfristiges Fremdkapital</b>		<b>37'656'867</b>	<b>36'212'919</b>
<b>Langfristiges Fremdkapital</b>			
206	Langfristige Finanzverbindlichkeiten	27'748'591	27'748'591
208	Langfristige Rückstellungen	320'000	320'000
209	Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierung / Fonds EK	2'369'574	2'437'501
<b>Total langfristiges Fremdkapital</b>		<b>30'438'165</b>	<b>30'506'092</b>
<b>Total Fremdkapital</b>		<b>68'095'032</b>	<b>66'719'011</b>
<b>Eigenkapital</b>			
290	Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierung / Fonds EK	29'600'904	31'578'931
291	Fonds / Legate	7'594'848	6'946'429
293	Vorfinanzierungen	27'252'480	30'808'480
296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen	10'808'695	10'645'695
299	Bilanzüberschuss / -fehlbetrag	80'518'458	84'140'315
<b>Total Eigenkapital</b>		<b>155'775'385</b>	<b>164'119'850</b>
<b>Total Passiven</b>		<b>223'870'417</b>	<b>230'838'861</b>

### 3. Erläuterungen zu den einzelnen Rechnungen

#### 3.1 Verwaltungsrechnung

	Rechnung 2020		Budget 2020		Rechnung 2019	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
<b>Erfolgsrechnung</b>						
Total Aufwand	173'619'844		166'612'400		170'928'904	
Total Ertrag		173'693'774		161'645'100		173'160'861
Aufwandüberschuss				<b>4'967'300</b>		
Ertragsüberschuss	<b>73'930</b>				<b>2'231'957</b>	
	173'693'774	173'693'774	166'612'400	166'612'400	173'160'861	173'160'861
<b>Investitionsrechnung</b>						
Total Ausgaben	7'570'219		12'850'000		8'391'090	
Total Einnahmen		1'206'487		1'281'500		1'379'807
Nettoinvestitions- zunahme		<b>6'363'732</b>		<b>11'568'500</b>		<b>7'011'283</b>

Die Erfolgsrechnung 2020 weist einen Ertragsüberschuss von Fr. 0.1 Mio aus und schliesst gegenüber dem budgetierten Aufwandüberschuss von Fr. 5.0 Mio um Fr. 5.0 Mio besser ab. Im Ergebnis ist auch die Bildung einer zusätzlichen Vorfinanzierung für das Hallenbad in der Höhe von Fr. 4.9 Mio enthalten.

Die grössten Abweichungen resultieren in den folgenden Bereichen:

Minderaufwand	Betrag in Fr.
Prämienverbilligungsbeiträge	849'000
Schulgelder Tertiärstufe	479'000
Kantonsbeitrag an Meliorationen	367'000
Delkredere Staatssteuern	344'000
Sonderschulung	303'000
Betriebskostenbeitrag APZ	208'000
	<b>2'550'000</b>

Mehrertrag	Betrag in Fr.
Gewinnanteil Schweizer Nationalbank	2'520'000
Staatssteuern laufendes Jahr	2'191'000
Anteil Direkte Bundessteuer	2'181'000
Alimentierung ÖV aus Strassenrechnung	1'936'000
Staatssteuern Vorjahr	1'699'000
Gesamtertrag Grundbuchamt	610'000
Quellensteuern	205'000
	<b>11'342'000</b>

Mehraufwand	Betrag in Fr.
Bildung Vorfinanzierung Hallenbad	-4'900'000
Innerkantonale Hospitalisationen	-1'412'000
Personalaufwand	-1'141'000
Kantonsbeiträge an Pflegeleistungen	-683'000
Wirtschaftliche Sozialhilfe	-555'000
Ausserkantonale Hospitalisationen	-360'000
	<b>-9'051'000</b>
<b>Total Abweichungen Aufwand</b>	<b>-6'501'000</b>

Minderertrag	Betrag in Fr.
Anteil Verrechnungssteuer Bund	-800'000
Mietzinserträge Hochbauten VV	-383'000
Eigenleistungen Winterdienst	-307'000
Staatssteuern frühere Jahre	-274'000
	<b>-964'000</b>
<b>Total Abweichungen Ertrag</b>	<b>10'378'000</b>

Die Bruttoinvestitionen für das Jahr 2020 belaufen sich auf Fr. 7.6 Mio. (Budget 2020 Fr. 12.9 Mio.). Die Nettoinvestitionen, das heisst die Investitionen nach Abzug von Beiträgen Dritter, sind mit Fr. 6.4 Mio. gegenüber dem Budget 2020 rund Fr. 5.2 Mio. tiefer ausgefallen. Dazu haben der verzögerte Zahlungsfluss beim Hallenbad und der Baustopp beim AVZ+ massgeblich beigetragen.

### 3.2 Abwasser

	Rechnung 2020		Budget 2020		Rechnung 2019	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
<b>Erfolgsrechnung</b>						
Total Aufwand	2'639'263		2'895'000		2'518'437	
Total Ertrag		2'998'663		3'000'500		3'072'331
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	<b>359'399</b>		<b>105'500</b>		<b>553'894</b>	
	2'998'663	2'998'663	3'000'500	3'000'500	3'072'331	3'072'331
<b>Investitionsrechnung</b>						
Total Ausgaben	2'635'976		2'000'000		2'230'630	
Total Einnahmen		1'371'328		550'000		949'143
Nettoinvestitions- zunahme		<b>1'264'648</b>		<b>1'450'000</b>		<b>1'281'487</b>

Die Erfolgsrechnung schliesst nach Abschreibungen von Fr. 965'355 mit einem Nettoertrag von Fr. 0.4 Mio. ab. Budgetiert war ein Gewinn von Fr. 0.1 Mio. Zum besseren Abschluss haben insbesondere Minderaufwände bei der Schlamment-sorgung, beim Unterhalt für die Kanalisation und bei den Abschreibungen auf-grund der tiefer ausfallenden Nettoinvestitionen beigetragen.

Netto ergibt sich aus den Investitionsvorgängen ein Ausgabenüberschuss von Fr. 1'264'648. Zwar liegen die Bruttoinvestitionen mit Fr. 2.6 Mio. um Fr. 0.6 Mio. höher als budgetiert, aber es erfolgten auch um Fr. 0.8 Mio. höhere Einnahmen als budgetiert.

### 3.3 Strassen

	Rechnung 2020		Budget 2020		Rechnung 2019	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
<b>Erfolgsrechnung</b>						
Total Aufwand	10'329'006		10'073'000		12'443'834	
Total Ertrag		13'468'951		12'819'000		13'470'111
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	<b>3'139'945</b>		<b>2'746'000</b>		<b>1'026'277</b>	
	13'468'951	13'468'951	12'819'000	12'819'000	13'470'111	13'470'111
<b>Investitionsrechnung</b>						
Total Ausgaben	6'717'731		7'200'000		4'692'573	
Total Einnahmen		4'708		0		249'227
Nettoinvestitions- zunahme		<b>6'713'022</b>		<b>7'200'000</b>		<b>4'443'345</b>

Die Erfolgsrechnung schliesst nach ordentlichen Abschreibungen von Fr. 1'434'347 mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 3.1 Mio. auf Vorjahresniveau ab. Während im Ergebnis 2019 die Bildung einer Vorfinanzierung für die St.Antonstrasse in der Höhe von Fr. 4.0 Mio. enthalten war, wird 2020 erstmals der öffentliche Verkehr mit Fr. 1.9 Mio. aus der Strassenrechnung alimentiert.

Zum positiven Ergebnis haben geringere Aufwände im baulichen und betrieblichen Unterhalt beigetragen. Auf der Ertragsseite können die Globalbeiträge aus dem nationalen Finanzausgleich auf Vorjahreshöhe gehalten werden.

Die Investitionsrechnung beinhaltet Nettoinvestitionen von Fr. 6.7 Mio. (Budget 2020 Fr. 7.2 Mio.).

### 3.4 Abfall

	Rechnung 2020		Budget 2020		Rechnung 2019	
	Soll	Haben	Soll	Haben	Soll	Haben
<b>Erfolgsrechnung</b>						
Total Aufwand	819'158		816'500		798'156	
Total Ertrag		867'741		897'500		868'887
Aufwandüberschuss						
Ertragsüberschuss	<b>48'583</b>		<b>81'000</b>		<b>70'731</b>	
	867'741	867'741	897'500	897'500	868'887	868'887
<b>Investitionsrechnung</b>						
Total Ausgaben	147'130		50'000		167'148	
Total Einnahmen		0		0		0
Nettoinvestitions- zunahme		<b>147'130</b>		<b>50'000</b>		<b>167'148</b>

Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Gewinn von Fr. 48'583 (Budget 2020 Fr. 81'000) ab.

### Allgemeine Bemerkungen

Stellt sich eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger für eine Wiederwahl zur Verfügung oder gilt jemand von Gesetzes wegen für ein Amt als vorgeschlagen, werden Bestätigungswahlen durchgeführt. Bei diesem Verfahren gelten die Bisherigen und für ein bestimmtes Amt Vorgeschlagenen als gewählt, wenn gegen sie kein Gegenvorschlag eingereicht wird. Dieses Verfahren entspricht dem Vorgehen an der Landsgemeinde, wo diese Personen ebenfalls als gewählt gelten, wenn aus dem Ring kein Gegenvorschlag gerufen wird. Ausgenommen von diesem Verfahren ist der regierende Landammann, für den in jedem Fall eine Urnenabstimmung mit Auszählung durchgeführt werden muss.

Bei Rücktritten sind Ersatzwahlen, das heisst vollständige Urnenwahlen, abzuhalten. Für die Standeskommission und das Kantonsgericht wurden keine Rücktritte erklärt, sodass auf kantonaler Ebene keine Ersatzwahlen durchzuführen sind.

Die Standeskommission hat die Liste der Ämter, für die sich die Bisherigen erneut zur Verfügung stellen, im Appenzeller Volksfreund vom 20. Februar 2021 publiziert und den Stimmberechtigten die Möglichkeit gegeben, bis zum 12. März 2021 Gegenvorschläge einzureichen. Innert dieser Frist sind etliche Gegenvorschläge eingegangen. Teilweise waren sie ungültig, sodass sie nach Art. 9 Abs. 3 der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (VaU, GS 160.020) als nicht eingegeben betrachtet werden. Verschiedene Personen, die nicht dem Amtszwang unterstehen, haben mitgeteilt, dass sie für das betreffende Amt nicht zur Verfügung stehen. Die entsprechenden Gegenvorschläge wurden gestützt auf Art. 10 Abs. 2 VaU ebenfalls als nicht eingegeben behandelt. Die bereinigte Liste der Gegenvorschläge wurde im Appenzeller Volksfreund vom 23. März 2021 publiziert.

Gültige Gegenvorschläge bestehen noch für das Amt des Statthalters und des Landesfährnrichs sowie für sieben Kantonsgerichtsmitglieder.

Über die neun Ämter mit Gegenvorschlägen sowie das Amt als regierender Landammann wird an der Urne abgestimmt. Die weiteren Mitglieder der Standeskommission und des Kantonsgerichts sind, nachdem gegen sie keine gültigen Gegenvorschläge eingegangen oder solche weggefallen sind, in ihren Ämtern bereits bestätigt und gelten nach Art. 7 Abs. 2 VaU als wiedergewählt. Über ihre Ämter wird an der Urne nicht mehr abgestimmt.

### A Wahl regierender Landammann

Für das Amt des regierenden Landammanns ist nach Art. 7 Abs. 2 VaU eine vollständige Urnenwahl durchzuführen.

Gemäss dem verfassungsmässigen Turnus tritt Landammann Roland Inauen als regierender Landammann zurück. Für das Amt als regierender Landammann gilt der bisherige stillstehende Landammann Roland Dähler als vorgeschlagen.

Auf dem Wahlzettel ist der für das Amt vorgeschlagene Landammann Roland Dähler bereits aufgedruckt. Zusätzlich enthält der Zettel eine leere Linie.

Wer Landammann Roland Dähler als regierenden Landammann wählen will, legt den unveränderten Wahlzettel in die Urne. Wer eine andere Person als regierenden Landammann wählen will, kann den Namen und Vornamen dieser Person samt Adresse oder einer allfälligen bisherigen Amtsbezeichnung auf die leere Linie setzen und muss gleichzeitig den Namen von Landammann Roland Dähler streichen. Nicht als regierender Landammann wählbar ist Landammann Roland Inauen, der dieses Amt gemäss Art. 20 Abs. 2 der Kantonsverfassung nach zwei Jahren abgeben muss.

## **B-J Wahlen mit Gegenvorschlägen**

Gegenvorschläge bestehen für das Amt als Statthalter, als Landesfähnrich und für sieben Kantonsgerichtssitze. Über diese Ämter wird an der Urne abgestimmt. Die Wahlzettel sind mit den Buchstaben B bis J bezeichnet.

Nach Art. 12 Abs. 3 VaU werden bei Wahlen mit Gegenvorschlägen auf den Wahlzetteln die Namen der vorgeschlagenen Person und der Gegenvorschläge gesetzt. Im Übrigen gilt:

- Andere als die aufgedruckten Personen sind nicht wählbar.
- Die Namen der Personen, die man nicht wählen will, sind deutlich durchzustreichen.
- Sind beim zu besetzenden Amt mehr als eine Person nicht gestrichen oder alle Personen gestrichen, ist die Stimme ungültig.





### Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung

Die heutige Verfassung des Kantons Appenzell I.Rh. stammt aus dem Jahr 1872. Sie ist damit die älteste noch im Gebrauch stehende Kantonsverfassung der Schweiz.

An der Session des Grossen Rates vom 5. Februar 2018 wurde die Ständekommission beauftragt, einen Bericht über den Revisionsbedarf dieses altherwürdigen Erlasses zu erstellen. Der Bericht ergab, dass die Verfassung grundsätzlich noch funktionstüchtig ist, gleichzeitig aber in verschiedenen Bereichen erhebliche Mängel aufweist. Diese beziehen sich auf die Orientierungsfunktion der Verfassung. Sie wird der Anforderung nicht gerecht, einen Überblick über alle zentralen staatlichen Aufgaben zu geben. Weiter haben sich im Verlauf des langen Bestehens auch Redundanzen ergeben. So enthält die Verfassung beispielsweise noch eine Regelung zur Militärpflicht, obschon diese Hoheit schon lange an den Bund übergegangen ist. Sodann enthält die Verfassung inhaltliche Unstimmigkeiten. Oftmals sind diese darauf zurückzuführen, dass die Regelungen sehr kurz gehalten sind und damit gewisse Aspekte nicht berücksichtigt werden. Auch in sprachlicher Hinsicht bestehen aus heutiger Sicht Mängel. Die Verfassung ist in einigen Passagen nur noch schwer verständlich. Schliesslich enthält sie auch regulatorische Ungleichgewichte. Die Bestimmung über die Initiative umfasst in der Gesetzesammlung eine ganze Seite, während die Kompetenz der Landsgemeinde zur Steuererhebung in einer einzigen Zeile abgehandelt wird. Insgesamt ist festzustellen, dass ein erheblicher Revisionsbedarf besteht, der sinnvollerweise nur mit einer Totalrevision angegangen werden kann.

Nach Art. 48 Abs. 4 der Verfassung braucht es für die Einleitung einer Totalrevision einen Grundsatzbeschluss der Landsgemeinde. Sie hat im Rahmen einer Vorabstimmung darüber zu entscheiden, ob eine Totalrevision der Verfassung überhaupt vorgenommen werden soll. Erteilt sie den Auftrag für eine solche Revision, ist ihr die ausgefertigte Vorlage spätestens an der dritten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde zu unterbreiten. Diese Frist kann an der zweiten der Vorabstimmung folgenden Landsgemeinde verlängert werden.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 49 Ja-Stimmen einstimmig die Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung zur Annahme.**

#### 1. Ausgangslage

An der Grossratssession vom 5. Februar 2018 wurde die Ständekommission damit beauftragt, einen Bericht über den Revisionsbedarf der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, GS 101.000) zu erstellen, in welchem wesentliche Revisionspunkte zu

erheben und politisch zu bewerten sind. Die Ständekommission klärte die Sachlage ab und erstellte in der Folge den Bericht «Überprüfung des Revisionsbedarfs der Kantonsverfassung» vom 8. Januar 2019.

Der Grosse Rat unterzog den Bericht der Ständekommission an der Session vom 1. April 2019 der Beratung. Nach geführter Diskussion beauftragte er die Ständekommission mit der Erarbeitung eines Landsgemeindegeschäfts für eine Grundsatzabstimmung über die Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Diesem Auftrag ist die Ständekommission in der Folge nachgekommen und hat dem Grossen Rat auf die Session vom 21. Oktober 2019 hin eine Botschaft samt Landsgemeindebeschluss zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung unterbreitet.

## **2. Überprüfte Bereiche**

### **2.1 Vorbemerkung**

Die Ständekommission hat den Revisionsbedarf der Kantonsverfassung in ihrem Bericht vom 8. Januar 2019 im Detail festgehalten. Der Bericht ist im Internet bei den Grossratsunterlagen aufgeschaltet (<https://grinfo.ai.ch/businesses/16>). Im Rahmen des Mandats sollen nur noch die wichtigsten Punkte wiedergegeben werden. Für die Detailbeurteilung wird auf den Bericht der Ständekommission verwiesen.

### **2.2 Allgemeine Verfassungssituation**

Die heutige Kantonsverfassung stammt aus dem Jahr 1872. Sie ist damit die älteste in Gebrauch stehende Kantonsverfassung der Schweiz. Seit ihrem Erlass wurde sie an 35 Landsgemeinden revidiert. Während der ersten 80 Jahre ihres Bestehens wurde sie allerdings lediglich viermal revidiert. Seither wurde sie 31 weitere Male revidiert, allein in der Zeit seit 2000 17 Mal, also praktisch jedes Jahr. Bereits dieser erhöhte Erneuerungsrhythmus kann als Hinweis genommen werden, dass die Verfassung den heutigen Ansprüchen nicht mehr vollständig entspricht.

Generell hat sich die Verfassung in der bisherigen Praxis insgesamt gut bewährt. Sie enthält die wichtigsten Regelungen über das Staatswesen, die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bevölkerung sowie die Grundzüge der Behördenorganisation. Zwar ist sie hinsichtlich der Grundregelungen nicht vollständig und umfassend, dies störte in der Praxis aber kaum je. Dazu trug wesentlich bei, dass sich das Verfassungsrecht des Kantons Appenzell I.Rh. nicht nur auf die Kantonsverfassung beschränkt. In den kantonalen Gesetzen, die im gleichen Verfahren erlassen werden wie die Verfassung selber, finden sich viele grundlegende Bestimmungen, die in anderen Kantonen in der Verfassung verankert sind und wegen der dort bestehenden Unterschiedlichkeit des Erlassprozesses für das Verfassungs- und das Gesetzesrecht auch in der Verfassung verankert sein müssen.

### 2.3 Systematik und Ergänzungsbedarf

Der Aufbau der heutigen Verfassung kann durchaus als klassisch bezeichnet werden. Einem Teil mit den allgemeinen Bestimmungen folgen Abschnitte über die Landeseinteilung, die öffentlichen Rechte und Pflichten der Einzelnen und die Regelung der Behördenorganisation. Abgeschlossen wird sie mit einem Kapitel über das Verfahren zur Abänderung der Verfassung und dem Schlusstitel mit den Übergangsbestimmungen. Die Gliederung in diese Abschnitte ist nachvollziehbar und unter systematischen Gesichtspunkten auch aus heutiger Sicht nicht zu beanstanden.

Die Kantonsverfassung ist im Vergleich mit den Verfassungen anderer Kantone sehr kurz gehalten. Daraus kann allerdings nicht unmittelbar auf einen akuten Ergänzungsbedarf geschlossen werden. Zunächst hat sich die Auffassung darüber, was man gewöhnlich in einer Verfassung regeln muss, im Verlauf der Zeit markant verändert, ohne dass man sagen könnte, die alte Regelung sei schlecht oder unvollständig. Sodann ist im Vergleich mit neuen Verfassungen zu beachten, dass sich der Regelungsbedarf stark nach den innerkantonalen Verhältnissen und Bedürfnissen richtet. In einem grossen Kanton mit komplexen staatlichen und organisatorischen Verhältnissen dürfte dieser Bedarf deutlich höher sein als in einem kleinen Kanton mit relativ übersichtlichen Rahmenbedingungen und Strukturen.

Viele Belange, die in anderen Kantonen wenigstens im Grundsatz in der Verfassung geregelt sind, sind im Kanton Appenzell I.Rh. abschliessend in Gesetzen geregelt. Dies trifft namentlich auf die Festlegung der staatlichen Aufgaben zu. Beispielsweise findet sich für den wichtigen Aufgabenbereich der Gesundheits- und Altersversorgung in der Kantonsverfassung keine Regelung. Dafür stellt Art. 3 des Gesetzes über die Altershilfe vom 27. April 2003 (GS 801.300) im Stile einer eigentlichen Verfassungsnorm fest: «Die öffentliche Altershilfe ist Sache des Kantons.» Auch die öffentliche Ordnung, das Bauwesen, die Volkswirtschaft oder die Kultur werden in der Verfassung selber mit keinem Wort erwähnt. Ihre Regelung wurde ausschliesslich auf der Gesetzesesebene vorgenommen.

Für ein komplettes Bild zum Verfassungsrecht im Kanton Appenzell I.Rh. ist daher nicht nur die Verfassung selber zu betrachten, sondern stets auch das Gesetzesrecht zu berücksichtigen. Erhält man bei der blossen Durchsicht der Kantonsverfassung den Eindruck, sie sei sehr lückenhaft gefasst und lasse wichtige Fragen unbeantwortet, ergibt sich unter Einbezug des Gesetzesrechts ein wesentlich differenzierteres Bild.

Die Praxis, dass in Appenzell I.Rh. Regelungen von Verfassungsrang immer wieder direkt in Gesetzen platziert wurden, wirkt sich jedoch nachteilig auf die Übersichtlichkeit aus. Möchte man sich einen Überblick über die staatliche Grundorganisation und die grundlegenden staatlichen Aufgaben verschaffen, muss man stets neben der Verfassung auch die Gesetze konsultieren. Die Verfassung erfüllt diesbezüglich ihre Ordnungs- und Orientierungsfunktion nicht in genügender Weise. Zumindest die wichtigsten Grundregeln sollten durchwegs in der Verfassung selber enthalten sein.

## 2.4 Redundanzen

Die Verfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die inzwischen keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Dies gilt exemplarisch für die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit, der Eigentumsfreiheit sowie der Handels-, Verkehrs- und Gewerbefreiheit (Art. 2 und Art. 4 der Kantonsverfassung). Die Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 (BV, SR 101) enthält diesbezüglich eine umfassende und im Vergleich zum Innerrhoder Verfassungsrecht weitergehendere und vollständigere Regelung. Den in der Kantonsverfassung enthaltenen, teils nur sehr rudimentären Regelungen zu den Grundrechten kommt heute keine eigenständige Bedeutung mehr zu. Grundsätzlich gelten die entsprechenden Rechte bereits direkt gestützt auf die Bundesregelung. Sie müssen in der Kantonsverfassung nicht mehr genannt werden. Rechtlich kommt der Aufzählung in der Kantonsverfassung keine Bedeutung mehr zu.

Gleiches gilt es zur in der Kantonsverfassung festgehaltenen Militärpflicht oder zur Garantie der verfassungsmässigen Richterinnen oder des verfassungsmässigen Richters und der Schiedsgerichtsbarkeit zu sagen. Diese Belange sind heute umfassend im Bundesrecht geregelt, sodass eine kantonale Regelung entbehrlich ist.

## 2.5 Regelungsdichte

Die vielen Revisionen an der Kantonsverfassung führten dazu, dass die ursprüngliche Struktur mit durchwegs kurzen Regelungen formal immer stärker durchbrochen wurde. Insbesondere fällt auf, dass die Regelung neuerer Anliegen in der Verfassung einer anderen Struktur folgt als die ursprünglichen, zumeist sehr kurz gehaltenen Bestimmungen.

So wurden namentlich die relativ neuen Bestimmungen zum Initiativrecht (Art. 7<sup>bis</sup>), zur Finanzkompetenz (Art. 7<sup>ter</sup>) und zu den Programmvereinbarungen (Art. 30 Abs. 9) im Vergleich zu älteren Bestimmungen sehr ausführlich gefasst. Man wollte bei der Schöpfung dieser Bestimmungen offenkundig lieber eine vollständige Regelung an einem Ort haben als eine kurze Grundsatzregelung in der Verfassung und eine Detailregelung in einem Gesetz. Sie wirken im Vergleich mit den ursprünglichen Verfassungsregelungen übergewichtig und überreguliert. Allein die Bestimmung zum Initiativrecht umfasst in der Gesetzessammlung eine ganze Seite.

Im Gegensatz dazu wirkt beispielsweise die Regelung der Aufsicht über die Behörden aus heutiger Sicht allzu knapp. Art. 29 Abs. 1 hält lediglich kurz und bündig fest, dass der Grosse Rat den Geschäftsgang aller Behörden überwacht. Eine etwas einlässlichere Regelung wäre im heutigen Umfeld durchaus angebracht.

## 2.6 Inhaltliche Unstimmigkeiten

Die Verfassung enthält eine ganze Reihe kleinerer Unstimmigkeiten. Als Beispiele dafür mögen gelten:

- Nach Art. 1 Abs. 1 wird die Staatsgewalt an der Landsgemeinde ausgeübt. Tatsache ist aber, dass das Stimmvolk die gleichen Rechte auch in den Bezir-

ken und Gemeinden wahrnimmt. Diesem Umstand sollte auch in der Verfassung Rechnung getragen werden.

- Bei allen Volks- und Ratsabstimmungen entscheidet nach Art. 1 Abs. 3 «die absolute Mehrheit der Stimmenden». In der Praxis sind allerdings auch andere Abstimmungsformen anzutreffen, so werden bei Urnenabstimmungen die Leerstimmen und die ungültigen Stimmen nicht mitgezählt, obschon die fraglichen Bürgerinnen und Bürger an der Abstimmung teilgenommen haben und eigentlich als Stimmende gelten müssen.
- Die Verfassung anerkennt in Art. 2 Abs. 1 die «volle Freiheit». Jedoch findet jedes Freiheitsrecht in der praktischen Anwendung seine Grenzen. Dieser Umstand kommt in der Regel nach Art. 2 Abs. 1 zu wenig zum Ausdruck.
- In den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde im Kanton die strukturelle Trennung von Standeskommission, Grosse Rat und Gerichten vorgenommen. Trotzdem finden sich in der Verfassung noch Reste der vormaligen Struktur. So wird die Einberufung der ersten Session einer neuen Amtsperiode des Grossen Rates durch die Standeskommission vorgenommen, obwohl der Grosse Rat eigentlich immer über ein beschlussfähiges Büro verfügt, dem die Aufgabe der Einladung zu Sessionen üblicherweise obliegt. Umgekehrt nimmt der Grosse Rat noch heute Rekursfunktionen wahr, die ihrer Natur nach deutlich besser bei der Standeskommission als Verwaltungsorgan aufgehoben wären, so beispielsweise das Entscheiden von Streitigkeiten über die Amtspflicht (Art. 18 Abs. 3).
- Der Grosse Rat ist für den Abschluss von Konkordaten zuständig (Art. 27 Abs. 3). Werden aber mit einem Konkordat absehbare Kosten ausgelöst, die dem Finanzreferendum nach Art. 7<sup>ter</sup> unterliegen, besteht die Praxis, dass der Grosse Rat den Grundsatzentscheid über einen Beitritt fällt und die Landsgemeinde über den entsprechenden Kredit befindet. Die diesbezügliche Zuständigkeitsordnung sollte in der Verfassung klarer geregelt werden.
- Die Bestimmung von Art. 32 Abs. 2, wonach der regierende Landammann das Standessiegel aufbewahrt, erscheint heute überholt.

## 2.7 Redaktion

Bei einem Gesetzeswerk, das annähernd 150 Jahre alt ist und seit einiger Zeit einem zunehmenden Revisionsrhythmus unterliegt, ist es nicht weiter erstaunlich, dass sich sprachliche Brüche ergeben haben. So wurde insbesondere die ursprüngliche Begrifflichkeit nicht immer konsequent fortgeführt und beachtet. Weiter werden Begriffe bisweilen nicht einheitlich verwendet. Und schliesslich ist festzustellen, dass nicht jede Bestimmung sprachlich geglückt ist.

Beispiele für redaktionelle Unstimmigkeiten sind:

- Die Bezeichnung für den Kanton ist unterschiedlich: Im Titel ist vom Stand Appenzell I.Rh. die Rede, in Art. 1 vom Volksstaat, in Art. 5 vom Staat, in Art. 4 Abs. 2 vom Kanton und in Art. 19 vom Land.
- In Art. 2 Abs. 2 ist von «einschlagenden Bestimmungen» statt – wie heute üblich – von «einschlägigen Bestimmungen» die Rede.

- In Art. 7 ist von «Genossenschaften» die Rede und in Art. 10 von «Nutzungs-genossenschaften». Es ist nicht ganz klar, ob damit das Gleiche gemeint ist und in welchem Verhältnis dazu die «genossenschaftlichen Nutzungsgüter» nach Art. 30 Abs. 7 stehen.
- Nach Art. 7 sind alle Kantonsseinerinnen und Kantonsseiner petitionsberechtigt. In Art. 26 Abs. 2 ist dann aber plötzlich von «Stimmfähigen» die Rede, die ihre Anliegen – offenbar in Form von Petitionen – vor den Grossen Rat bringen können.
- Verschiedentlich werden Binnenverweise ohne Nennung des Erlasses vorgenommen (z.B. in Art. 30 Abs. 1), an anderen Stellen unter Nennung des Erlasses (z.B. in Art. 30 Abs. 9).
- Mit Bezirksgemeinde ist einerseits das Stimmvolk gemeint (Art. 33 Abs. 1), andererseits die Gemeindeversammlung (Art. 33 Abs. 2). Mit einer präziseren Begrifflichkeit könnten Auslegungsfragen vermieden werden.
- In Art. 35 werden «Wahlkreise» erwähnt, ein Begriff, der ansonsten im kantonalen Recht nicht gebräuchlich ist. Eindeutiger wäre in diesem Zusammenhang der Begriff «Bezirke».
- Den Kirchen- und Schulräten steht die Leitung der ihnen anheimgestellten Verwaltungen zu, «besonders die gedeihliche Förderung der in diesen liegenden Zwecke» (Art. 47). Der zweite Halbsatz bezieht sich sprachlich auf die Verwaltungen, die demnach in den in ihnen liegenden Zwecken zu fördern sind.
- Aus heutiger Sicht wird man zudem darin einen Mangel erkennen, dass die Verfassung nicht geschlechterneutral formuliert ist.

## **2.8 Verständlichkeit**

Es ist klar, dass ein so alter Erlass wie die Kantonsverfassung Begriffe enthält, die heute nicht mehr ohne Weiteres verstanden werden:

- In Art. 5 Abs. 1 wird vom korporativen geistigen Vermögen gesprochen. Dieser Begriff dürfte sich einer durchschnittlichen Leserin oder einem durchschnittlichen Leser nicht oder jedenfalls nicht mehr ohne Weiteres erschliessen.
- Nach Art. 5 Abs. 2 steht «die Verwaltung des den Klöstern zustehenden Vermögens (...) nach bisheriger Weise unter Schutz des Staates». Diese Wendung kann ohne spezifische Kenntnisse der Lage vor 150 Jahren kaum mehr richtig eingeordnet werden.
- Nach Art. 46 Abs. 5 dürfen die Kirchgemeinden zur Deckung ihrer Ausgaben nicht auf die Fonds zurückgreifen. Es ist aus heutiger Sicht nicht ganz klar, was unter kirchlichen Fonds zu verstehen ist und ob mit der Regelung eine staatliche Bestandesgarantie bewirkt wird. Eine solche Garantie wäre heute wohl nicht mehr ganz zeitgemäss.

### **3. Reformbedarf**

#### **3.1 Funktionstüchtigkeit der Verfassung**

Die Verfassungslehre weist den Verfassungen als Grundfunktionen im Wesentlichen zu: Regelung der staatlichen Organisation, Begrenzung der staatlichen Macht samt Machtkontrolle, Integration der Individuen in den politischen Prozess sowie Ordnungs- und Orientierungsfunktion. Unter Einbezug des auf der Gesetzebene enthaltenen Verfassungsrechts werden diese Funktionen im Kanton Appenzell I.Rh. weitestgehend erfüllt.

Die staatliche Organisation ist geregelt, die Ebenen sind festgelegt, und die Behörden sind bestimmt. Die Regelung zur Organisation ist zwar insgesamt eher knapp gehalten, was aber angesichts der Grösse des Kantons und seiner im Vergleich mit anderen Kantonen überschaubaren Strukturen nachvollziehbar ist. Kurze, prägnante Regelungen gehören denn auch in anderen Rechtsbereichen zur Charakteristik der Innerrhoder Gesetzgebung.

Analoges gilt es zur Begrenzung der staatlichen Macht und zur Machtkontrolle zu sagen. Das Verfassungsrecht enthält die für das staatliche Funktionieren notwendigen Regelungen. Ob allenfalls in gewissen Bereichen weitere Regelungen wünschbar wären, ist nicht eine Frage der Funktionstüchtigkeit, sondern vielmehr eine des politischen Gestaltungswillens.

Die Rechte der oder des Einzelnen im politischen Prozess sind in Appenzell I.Rh. deutlich ausgebauter als in anderen Kantonen. Dies hängt damit zusammen, dass hier aufgrund der Verbreitung der Versammlungsdemokratie auf allen staatlichen Ebenen ein ausgeprägtes Mitwirkungsbewusstsein herrscht. Auch wenn diesbezüglich nicht alle Details bis ins Letzte geregelt sind, hat sich die Regelung bisher stets als tragfähig und funktionstüchtig erwiesen.

Das in Appenzell I.Rh. gepflegte Zusammenspiel von Regelungen in der Verfassung und von Verfassungsrecht auf der Ebene der Gesetze funktioniert grundsätzlich gut. Bezüglich der Übersichtlichkeit ist das System allerdings nicht optimal. Die Ordnungs- und Orientierungsfunktion einer Verfassung lässt sich mit der zweigeteilten Verankerung von Verfassungsrecht in der Kantonsverfassung und auf der Gesetzebene nicht in der wünschbaren Weise verwirklichen. In diesem Punkt erweist sich das Verfassungsrecht formal als ungenügend und revisionsbedürftig.

Die Stabilitätsfunktion, die den Verfassungen gemäss Lehre zukommen sollte, spielt in Appenzell I.Rh. naturgemäss eine weniger ausgeprägte Rolle als in anderen Kantonen. Gesetzes- und Verfassungsänderungen werden im identischen Verfahren vorgenommen. Dies dürfte ein Grund dafür sein, weshalb die in anderen Kantonen bisweilen zu spürende Tendenz, die Verfassung möglichst unberührt zu lassen, hier kaum festzustellen ist. Gleichwohl kann der Kantonsverfassung insgesamt ein hohes Mass an Stabilität attestiert werden. Sie enthält einige Bestimmungen, die in ihrem annähernd 150-jährigen Bestehen materiell ganz oder fast unverändert geblieben sind. Die Struktur und die Grundausslegung der Verfassung haben sich in der ganzen Zeit nicht wesentlich geändert. Gleichzeitig ist der Kantonsverfassung die erforderliche Flexibilität für Anpassungen eigen. Die bisher-

gen Revisionen konnten jeweils ohne tiefgreifende Einschnitte in die Struktur der Verfassung realisiert werden.

Die Steuerungsfunktion der Verfassung ist unterschiedlich. Hinsichtlich der Organisation und der in der Verfassung gesetzten Strukturen ist eine Steuerungsfunktion auf den nachgelagerten Stufen der Gesetzgebung und in der Praxis durchaus vorhanden. Dies gilt exemplarisch für die Volksbeteiligung an der politischen Entscheidungsfindung, die in der Verfassung für die Landsgemeinde festgehalten wird und sich in gleichsam natürlicher Weise im ganzen politischen Leben des Kantons und seiner Ebenen fortsetzt.

Demgegenüber ist die steuernde Wirkung der Kantonsverfassung im Bereich der einzelnen staatlichen Sachaufgaben wenig ausgeprägt. Idealerweise nehmen Verfassungen diesbezüglich eine Steuerungsrolle wahr, indem sie die Sachbereiche des staatlichen Handelns benennen und mit einer Zuständigkeitsregelung sowie mit Zweck- oder Zielbestimmungen verknüpfen. Die heutige Verfassung regelt zu diesen Aufgaben vergleichsweise wenig. Viele Sachgebiete finden in der Verfassung überhaupt keine Erwähnung. Werden sie genannt, beschränkt man sich im Allgemeinen auf die bloße Nennung des Sachgebiets. Eine Verknüpfung mit einer Aussage über die Zuständigkeit, den Zweck oder das Ziel ist selten anzutreffen. Eine Ausnahme bildet beispielsweise das Unterrichtswesen, dessen Nennung in Art. 12 Abs. 2 mit der Aussage verbunden wird, dass der Staat bei seinem Tun die Vervollkommnung des Volksschulwesens im Auge zu haben hat. Insgesamt erweist sich die Steuerungsfunktion der Verfassung im Bereich der Sachaufgaben als rudimentär und eingeschränkt. Erst wenn man das Verfassungsrecht auf der Gesetzesstufe in die Betrachtung miteinbezieht, ergibt sich diesbezüglich ein günstigeres Bild.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass die Verfassung unter Einbezug des auf der Gesetzesebene angesiedelten Verfassungsrechts die von einer Kantonsverfassung zu gewährleistenden Grundfunktionen auch heute noch erfüllt. Verbesserungspotenzial besteht jedoch bei der Übersichtlichkeit, bei der Verständlichkeit und etwas weniger ausgeprägt bei der Steuerungsfunktion. Die Verteilung von Verfassungsrecht auf die Verfassung und die Gesetze schmälert die Übersicht und sollte zur Verbesserung der Orientierungsfunktion der Verfassung aufgehoben oder zumindest deutlich verkleinert werden. Zur Gewährleistung einer guten Übersicht wären zumindest die wichtigsten staatlichen Aufgaben in der Verfassung selber zu nennen oder zu umreissen. Auch dem Steuerungsaspekt könnte in Teilbereichen mehr Beachtung geschenkt werden.

### **3.2 Revisionspunkte**

Die Verfassung ist aufgrund der vielen Revisionen im Verlauf der langen Zeit ihres Bestehens sprachlich, formell und inhaltlich heterogen geworden. Sie vereinigt heute Bestimmungen mit unterschiedlicher Sprache, unterschiedlicher Dichte und unterschiedlicher Regelungstiefe. Im Rahmen einer Neufassung des Erlasses sollte diesbezüglich eine Bereinigung vorgenommen werden.

Sodann enthält die Verfassung eine ganze Reihe von inhaltlichen und redaktionellen Unstimmigkeiten, die im Sinne einer guten Pflege des wichtigsten kantonalen Erlasses beseitigt werden sollten.

Weiter sollten bestehende Redundanzen aufgehoben oder zumindest überprüft werden. Ob man, wie in anderen Kantonsverfassungen, die bereits mit der Bundesverfassung gewährleisteteten Grund- und Freiheitsrechte nochmals deklaratorisch erwähnen möchte, ist eine politische Frage. Aus rechtlicher Sicht kann darauf verzichtet werden.

Schliesslich enthält die Verfassung teilweise alte Begriffe und Wendungen, die heute nur noch schwer oder kaum mehr eingeordnet und in ihrer gesamten Tiefe verstanden werden. Damit die Verfassung ihre ordnende Kraft in der heutigen Rechtswirklichkeit wiedererlangen kann, sollte sie zeitgemäss, verständlich und möglichst aus einem Guss geschrieben sein.

Der Revisionsbedarf ist insgesamt so gross, dass eine Korrektur vernünftigerweise nur mit einer Totalrevision herbeizuführen ist.

#### **4. Ziel der Totalrevision**

Erfahrungsgemäss vermögen in Abstimmungen über Totalrevisionen von Verfassungen bewährte Regelungen über Rechtsbelange und Strukturen das höchste Mass an Zustimmung auf sich zu vereinen. Für dringliche Neuerungen kann mit entsprechenden Argumenten ebenfalls relativ leicht eine breite gemeinsame Überzeugung geschaffen werden. Schwierig wird es, Mehrheiten für eine Totalrevision zu finden, wenn diese verschiedene inhaltlich umstrittene Punkte enthält. Betreffen diese strittigen Punkte verschiedene Bereiche und Interessenlagen, drohen sich die Gegnerschaften zu den fraglichen Einzelpunkten in der Summe zu kumulieren, sodass es schwierig wird, in der Gesamtabstimmung ein positives Resultat zu erreichen.

Totalrevisionen von Verfassungen werden in der Praxis oftmals zum Anlass genommen, das ganze Staatswesen in seinen Strukturen und Beziehungen zu hinterfragen und die Grundlagen und Institutionen zu überdenken. Diese Tendenz ist in vielen Prozessen von Totalerneuerungen deutlich zu beobachten. In dieser ohne Weiteres nachvollziehbaren Situation sollte jedoch nicht der Blick darauf verloren gehen, dass für eine erfolgreiche Volksabstimmung weniger die Modernität oder der Innovationsgehalt eines Entwurfs ausschlaggebend ist als ein hoher Konsensgehalt. In der Regel kann man diesem Aspekt mit einer bewussten Beschränkung auf das Bewährte, das Wesentliche und das Notwendige am besten gerecht werden.

Eindrücklich zeigt dies das Beispiel der Totalrevision der Bundesverfassung. Nachdem in den 70er Jahren ein ambitioniertes Erneuerungsprojekt mit vielen materiellen Neuerungen erarbeitet wurde, stand das Vorhaben einer Totalrevision der Bundesverfassung Mitte der 80er Jahre knapp vor dem Scheitern. Es gelang nicht, für den in Teilen kontrovers diskutierten Entwurf einen tragfähigen Konsens zu finden. Erst als sich das Bundesparlament mit einem bewussten Entscheid auf die Nachführung von bestehendem Recht beschränkte, wurde der Weg frei für eine erfolgreiche Umsetzung. Der Revisionsentwurf wurde vollständig neu aufge-

setzt. Wichtige Punkte wie die Justizreform wurden bewusst aus dem Projekt herausgelöst. So wurde für die Totalrevision noch die alte Justizorganisation mit den bisherigen Justizgrundsätzen in die neue Bundesverfassung überführt. Man belies die bestehenden Organe und Zuständigkeiten vorerst in der hergebrachten Form und nahm diesbezüglich im Rahmen der Totalrevision nur formale Anpassungen vor. Die inhaltliche Erneuerung der Justizorganisation wurde dann als eine der ersten Teilrevisionen der neuen Bundesverfassung separat zur Abstimmung unterbreitet und dann auch angenommen. Andere aus der Vorlage herausgenommene Punkte, wie zum Beispiel die Staatsleitungsreform, sind allerdings noch heute hängig. Selbst mit dem neu eingeschlagenen Kurs der Beschränkung auf eine Nachführung und der Ausklammerung umstrittener Einzelvorhaben erreichte die neue Bundesverfassung in der Abstimmung vom 18. April 1999 bei den Ständen nur ein Resultat von 13 zu 10. Der Stand Appenzell I.Rh. lehnte die neue Verfassung ab.

Möchte man die Chancen eines positiven Abstimmungsentscheids für eine Totalrevision möglichst hochhalten, sollte man sich im Wesentlichen auf die Behebung von Mängeln und in materieller Hinsicht auf eine saubere Nachführung des Bestehenden beschränken. Reichert man eine Totalrevision mit Neuerungen an, die für sich selber schon umstritten sind, wird die Gefahr eines Scheiterns der Gesamtvorlage gross, weil in der Tendenz mit jedem strittigen Punkt die Gegnerschaft wächst. Dieses Bewusstsein hat auch die Erneuerungsprozesse in den Kantonen geprägt: Kein Kanton, der seine Verfassung in den letzten Jahrzehnten totalrevidiert hat, hat wesentliche materielle Änderungen in eine Gesamtrevision hineingepackt, und nirgendwo wurden im Rahmen einer Totalrevision die Grundlagen der staatlichen Ordnung umgekrempelt.

Ergibt sich im Verlauf der Erarbeitung einer neuen Verfassung Bedarf für strukturelle Anpassungen, sollte geprüft werden, ob dieses Vorhaben separat zur Abstimmung gebracht werden kann. Damit bietet man der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger auch eine differenziertere Mitbestimmungsmöglichkeit. Eine separate Abstimmung kann allenfalls auch vorgezogen zur Totalrevision oder im Nachgang dazu vorgenommen werden.

Im Rahmen des Prozesses der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung wird man sich daher ganz bewusst auf die Beseitigung formeller Fehler und Unstimmigkeiten konzentrieren und Lücken zur heutigen Praxis schliessen. Auf die Vornahme grundlegender materieller Änderungen sollte strikte verzichtet werden. Eine Beschränkung auf eine Nachführung erscheint auch deshalb der richtige Weg, weil die bestehende Verfassung in ihren Grundfesten noch heute inhaltlich trägt und keine äussere Dringlichkeit für grössere Anpassungen besteht.

## **5. Vorgehen**

Eine Totalrevision der Verfassung kann vom Grossen Rat oder von jeder im Kanton stimmberechtigten Person ausgehen (Art. 7<sup>bis</sup> und Art. 48 Kantonsverfassung). Wird eine Totalrevision beabsichtigt, muss die Landsgemeinde zunächst über die Grundsatzfrage entscheiden, ob eine solche vorzunehmen sei (Art. 48 Abs. 4 Kantonsverfassung). Beschliesst die Landsgemeinde, dass eine Totalrevision vorgenommen wird, arbeitet der Grosse Rat eine neue Verfassung aus und unterbrei-

tet sie spätestens der dritten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde. Diese Frist kann an der zweiten auf die Vorabstimmung folgenden ordentlichen Landsgemeinde angemessen verlängert werden (Art. 48 Abs. 4 Kantonsverfassung).

Die Vorgabe in Art. 48 Abs. 4 der Verfassung, wonach der Grosse Rat eine neue Verfassung ausarbeitet, ist so zu verstehen, dass der Grosse Rat in inhaltlicher Hinsicht darüber befindet, was der Landsgemeinde als Vorlage für eine neue Verfassung unterbreitet wird. Er verantwortet gegenüber der Landsgemeinde die Vorlage und legt die an die Landsgemeinde zu verabschiedenden Inhalte fest. Die Vorbereitung des Entwurfs selber soll aber, wie bei anderen Landsgemeindevorlagen üblich, durch die Standeskommission vorgenommen werden. In diesen Vorbereitungsprozess werden voraussichtlich externe Fachleute einbezogen, allenfalls auch bereits Mitglieder aus dem Grossen Rat. Die Geschäftsführung soll aber bei der Standeskommission liegen.

## **6. Zeitliche Abwicklung**

Im Gefolge der Verfassungsänderung müssen voraussichtlich etliche Gesetze und einige Verordnungen sowie nachgelagerte Erlasse geändert oder neu gefasst werden. Zur Vermeidung von Lücken und Widersprüchen ist vorgesehen, diese Erlasse zusammen mit der neuen Kantonsverfassung in Kraft treten zu lassen. Die Standeskommission möchte die dafür erforderliche zeitliche Koordination zwischen der Erarbeitung der Verfassungsvorlage und den nachgelagerten Erlassen so vornehmen, dass über die Verfassung möglichst an der Landsgemeinde 2024 abgestimmt werden kann. Die Inkraftsetzung der neuen Verfassung soll dann aber aufgeschoben werden, damit in der Zwischenzeit auch die erforderlichen Gesetzes-, Verordnungs- und Standeskommissionsbeschlüsse erarbeitet und verabschiedet werden können.

Wann das Gesamtpaket letztlich in Kraft gesetzt wird, kann aus heutiger Sicht noch nicht gesagt werden, weil die Notwendigkeit von Änderungen auf den nachgelagerten Stufen und der Umfang der dafür erforderlichen Umsetzungsarbeiten ganz wesentlich vom effektiven Inhalt der neuen Verfassung abhängen werden.

## **7. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat das Geschäft an der Session vom 21. Oktober 2019 behandelt. Die Vorlage fand eine grosse Unterstützung. Insbesondere wurde an der Session nochmals bekräftigt, dass man sich im Wesentlichen auf eine formelle Bereinigung beschränken solle. Dass die Standeskommission für die Vorbereitung des Geschäfts zu Händen des Grossen Rates zuständig sein soll und daher auf eine Verfassungskommission verzichtet wird, war unbestritten.

Der Grosse Rat empfiehlt mit 49 Ja-Stimmen einstimmig die Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung zur Annahme.

**Urnenabstimmung über den Landsgemeindebeschluss  
zur Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung**

**I.**

Der Grosse Rat wird mit der Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung beauftragt.

**II.**

Die Standeskommission bereitet das Geschäft zu Handen des Grossen Rates vor.





### Revision der Gerichtsorganisation

Mit einer Revision der Kantonsverfassung, des Gerichtsorganisationsgesetzes und weiterer Gesetze soll das Gerichtswesen im Kanton so angepasst werden, dass es für künftige Herausforderungen wieder gut aufgestellt ist.

Die Hauptänderung betrifft die Neuregelung des Zwangsmassnahmengerichts. Diese Funktion wird heute durch eine Einzelrichterin oder einen Einzelrichter des Bezirksgerichts wahrgenommen. In dieser Tätigkeit geht es in erster Linie um die Anordnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident kann diese Aufgabe nicht übernehmen, weil sie oder er in einem späteren Straffall im Ausstand sein müsste. Da im Bezirksgericht für diese anspruchsvolle Aufgabe nicht immer jemand zur Verfügung steht, soll die Möglichkeit eröffnet werden, künftig dafür Zwangsmassnahmenrichtnerinnen oder -richter aus einem Nachbarkanton zuzuziehen. Mit dieser Lösung lassen sich eine gute Fachlichkeit und ein jederzeitiger rascher Einsatz gewährleisten.

Eine weitere Änderung bezieht sich auf die Vertretung der Vermittlerinnen und Vermittler in den Bezirken. Diese Vertretungen kamen bisher kaum je zum Einsatz, sodass es schwierig war, die nötige Routine und Fachkenntnis aufzubauen. Künftig soll die Vermittlerin oder der Vermittler eines anderen Bezirks zum Einsatz kommen, wenn in einem Bezirk in einem Vermittlungsfall ausnahmsweise ein Ausstand oder ein sonstiger Verhinderungsgrund vorliegt. Die bisher bestehende Amtsdauer von zwei Jahren für die Vermittlerinnen und Vermittler wird aufgehoben, sodass auch für sie der übliche Amtrhythmus für die Bezirksbehörden gilt.

Weiter werden bei den Zuständigkeiten und den Spruchkörpergrössen einzelne Änderungen vorgenommen. So wird die Funktion des Jugendgerichts, das heute als separates Gerichtsorgan geführt wird, dem Bezirksgericht übertragen, das bereits für das Erwachsenenstrafrecht zuständig ist. Zudem wird die Kommission für Zivilsachen, die in den letzten Jahren kaum mehr Fälle zu behandeln hatte, aufgehoben. Die bisherige offene Formulierung für die Spruchkörpergrösse des Bezirksgerichts muss aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids zu einer ähnlichen Regelung in einem anderen Kanton präziser gefasst werden. Die Revision wird schliesslich noch genutzt, um noch einzelne weitere Unstimmigkeiten auszumerken.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme der Revision der Kantonsverfassung (Zwangsmassnahmengericht und Vermittlerämter). Er empfiehlt Euch zudem mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) und weiterer Erlasse (Revision Gerichtsorganisation).**

## 1. Ausgangslage

Das Kantonsgericht und das Bezirksgericht haben der Standeskommission verschiedene Änderungen in der Gerichtsorganisation vorgeschlagen. Betroffen sind folgende Erlasse:

- Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.00)
- Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000)
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 25. April 2010 (EG ZPO, GS 270.000)
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO, GS 312.000)
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 25. April 2010 (EG JStPO, GS 314.000)

Die Änderungen betreffen eine Neuregelung für das Zwangsmassnahmengericht, die Vermittlerämter, einzelne Zuständigkeiten und die Zusammensetzung der Spruchkörper der Gerichte. Weiter sollen das Jugendgericht dem Bezirksgericht angegliedert und die Kommission für Zivilsachen aufgehoben werden. Schliesslich soll die Behörde bezeichnet werden, die zur Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen beigezogen werden kann, wenn dafür Zwangsmassnahmen ergriffen werden müssen.

Für die Revision wurden zwei Beschlüsse vorbereitet, einer für die Revision der Kantonsverfassung und einer für die Änderungen auf der Gesetzesebene.

## 2. Zwangsmassnahmengericht

Das Bezirksgericht Appenzell I.Rh. besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten mit juristischem Hochschulabschluss und sechs Mitgliedern, zum überwiegenden Teil juristischen Laien. Auf den 1. Januar 2011 trat die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) in Kraft. Eingeführt wurde damit unter anderem das Zwangsmassnahmengericht, das zuständig ist für die Anordnung der Untersuchungs- und der Sicherheitshaft und, soweit die Schweizerische Strafprozessordnung sie vorsieht, für die Anordnung oder Genehmigung weiterer Zwangsmassnahmen (Art. 18 Abs. 1 StPO). Mitglieder des Zwangsmassnahmengerichts können im gleichen Fall nicht als Sachrichterinnen oder Sachrichter tätig sein (Art. 18 Abs. 1 StPO). Dies gilt sowohl für Richterinnen und Richter als auch für Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Ebenfalls am 1. Januar 2011 trat die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO, SR 312.1) in Kraft, welche für den Jugendbereich eine analoge Regelung zum Zwangsmassnahmengericht enthält (Art. 7 lit. a JStPO).

Um den Ausstand der Gerichtspräsidentin oder des Gerichtspräsidenten in den nachgelagerten, meist komplexeren Strafverfahren zu vermeiden, übt nach Art. 8 EG StPO eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter des Bezirksgerichts die Funktion des Zwangsmassnahmengerichts aus, also ein Mitglied des Bezirksgerichts, welches nicht unbedingt über eine juristische Ausbildung verfügt. Dieses Bezirks-

gerichtsmitglied nimmt auch die Funktion als Zwangsmassnahmenrichterin oder -richter im Jugendstrafprozess wahr (Art. 6 EG JStPO).

Die Zwangsmassnahmenrichterin oder der Zwangsmassnahmenrichter übt anspruchsvolle Aufgaben aus. Beispielsweise muss die Staatsanwaltschaft spätestens innert 48 Stunden seit der Festnahme einer beschuldigten Person beim Zwangsmassnahmengericht einen Antrag auf Untersuchungshaft oder einer Ersatzmassnahme einreichen (Art. 224 Abs. 2 StPO). Unverzüglich nach Eingang eines Antrags der Staatsanwaltschaft muss das Zwangsmassnahmengericht eine mündliche Verhandlung mit der Staatsanwaltschaft, der beschuldigten Person und deren Verteidigung ansetzen (Art. 225 Abs. 1 StPO). Das Zwangsmassnahmengericht erhebt dabei die sofort verfügbaren Beweise, die geeignet sind, den Tatverdacht oder die Haftgründe zu erhärten oder zu entkräften (Art. 225 Abs. 4 StPO). Das Zwangsmassnahmengericht muss unverzüglich entscheiden, spätestens aber innert 48 Stunden nach Eingang des Antrags (Art. 226 Abs. 1 StPO). Die Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts greifen – beispielsweise mit der Anordnung einer Untersuchungshaft – tief in die Rechte der betroffenen Personen ein. Es stellen sich in diesem Zusammenhang oft komplexe juristische Fragen.

Das Zwangsmassnahmengericht muss an 365 Tagen einen Pikettdienst anbieten. Dass diese Vorgabe mit dem heutigen System nicht gewährleistet ist, führte in der Vergangenheit bisweilen zu terminlichen Schwierigkeiten.

Vorgeschlagen wird daher, dass der Grosse Rat mit einem Nachbarkanton eine interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit für das Zwangsmassnahmengericht abschliessen kann, um bei Bedarf auf dessen Pikett-Pool von Zwangsmassnahmenrichtnerinnen oder -richtern zurückzugreifen, insbesondere an Samstagen, Sonn- und Feiertagen und während der Ferien des Mitglieds des Bezirksgerichts, das einzelrichterlich die Funktion des Zwangsmassnahmengerichts ausübt. Art. 191b Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sieht die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der richterlichen Behörden ausdrücklich vor. Gemäss dieser Bestimmung können die Kantone gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.

Mit dem Kanton Appenzell A.Rh. fanden in dieser Angelegenheit bereits Vorgespräche statt. Die drei Präsidenten des Kantonsgerichts Appenzell A.Rh., welche dort gemeinsam rund um die Uhr das Pikett für das Zwangsmassnahmengericht gewährleisten, signalisierten ihre Bereitschaft für eine entsprechende Zusammenarbeit mit Appenzell I.Rh. Eine Rolle für diese Bereitschaft dürfte auch spielen, dass bereits für den Pikettdienst der Staatsanwaltschaften der beiden Kantone seit einigen Jahren eine gut funktionierende Zusammenarbeit besteht.

Weil die Gerichtsbehörden als judikative Staatsgewalt in der Kantonsverfassung beschrieben werden und das Zwangsmassnahmengericht im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung geregelt ist, bedarf der vorgesehene Beizug ausserkantonaler Zwangsmassnahmenrichtnerinnen und -richter einer Revision sowohl der Kantonsverfassung als auch des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung.

### **3. Vermittleramt**

Bisher wählten die Bezirke je eine Vermittlerin oder einen Vermittler und je eine Vermittler-Stellvertreterin oder einen Vermittler-Stellvertreter. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter kamen indessen in der Praxis kaum zum Zug.

Nach den Geschäftsberichten der vergangenen sechs Jahre (2013 bis 2018) meldeten die Vermittlerämter zusammen jährlich durchschnittlich rund 55 Fälle. Jeweils die Hälfte ging beim Bezirk Appenzell ein. In den Vermittlerämtern der übrigen fünf Bezirke fielen demnach durchschnittlich nur knapp sechs Fälle pro Jahr an. Davon wurden nur ganz vereinzelt Fälle von den Stellvertretungen behandelt. Dass die stellvertretenden Vermittlerinnen und Vermittler damit kaum Erfahrung sammeln konnten, liegt auf der Hand. Neu soll daher nur je eine Vermittlerin oder ein Vermittler pro Bezirk gewählt werden. Als Stellvertretung sollen künftig die Vermittlerinnen oder Vermittler der in der Verfassungsreihenfolge (Art. 15 Abs. 1 KV) nachgehenden Bezirke einspringen.

Weiter sollen die in der bestehenden Kantonsverfassung enthaltenen Vorschriften über die Amtsdauer der Vermittlerinnen und Vermittler gestrafft werden. Die Regelung, dass die Bezirke eine Vermittlerin oder einen Vermittler für zwei Jahre wählen müssen, wird aufgehoben (Änderung von Art. 38 Abs. 1 KV). Damit gilt künftig für die Vermittlerinnen und Vermittler die gleiche Regelung wie für die übrigen von den Bezirksgemeinden gewählten Amtsträgerinnen und -träger. Sie werden im Regelfall jedes Jahr wieder- oder neugewählt. Die Bezirke sind allerdings frei, für die Vermittlerinnen und Vermittler Amtsdauern von bis zu vier Jahren festzulegen (Art. 33 Abs. 7 KV).

### **4. Unvereinbarkeitsregelung für richterliche Behörden**

Die heutigen Unvereinbarkeitsregelungen für richterliche Behörden sind teilweise nicht ganz präzise und zudem in der Verfassung an verschiedenen Stellen platziert.

Die Regelungen sollen daher präzisiert und konzentriert werden. Es soll klar gestellt werden, dass Mitglieder der Standeskommission, des Grossen Rates und der Bezirksräte nicht gleichzeitig als Vermittlerinnen oder Vermittler amten können. Mit der neu gewählten Wendung, dass sie «keiner richterlichen Behörde im Kanton» angehören dürfen, werden auch die Vermittlerämter umfasst. Diese gehören neben dem Kantonsgericht und dem Bezirksgericht ebenfalls zu den richterlichen Behörden. So steht Art. 38 KV, der sich mit den Vermittlerämtern befasst, unter dem Titel «Richterliche Behörden». Dies ist systematisch richtig, fallen sie doch bei Streitwerten bis Fr. 2'000.-- auf Antrag einer Partei Entscheide, die Urteilen gleichkommen (Art. 212 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272).

Die Unvereinbarkeit für berufsmässige Parteivertreterinnen und -vertreter hinsichtlich der Wahl ins Vermittleramt, die bisher in Art. 38 Abs. 1 KV geregelt ist, wird zu Art. 44 KV genommen, wo die Unvereinbarkeit für alle gerichtlichen Behörden, wozu auch die Vermittlerinnen und Vermittler gehören, zusammenfassend geregelt wird.

## 5. Reduktion der Spruchkörper

### 5.1 Gesamtgericht des Bezirksgerichts

Das Bezirksgericht besteht aus sieben Richterinnen und Richtern, nämlich aus dem vom Grossen Rat gewählten Bezirksgerichtspräsidium und sechs von den Bezirken gewählten Richterinnen und Richtern (Art. 7 Abs. 1 GOG). Für Urteile, die in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts fallen, müssen mindestens fünf der sieben Richterinnen und Richter anwesend sein (Art. 8 Abs. 3 GOG).

Eine vergleichbare Regelung des Kantons Nidwalden erwies sich als verfassungswidrig. Dort sah das Gesetz die Anwesenheit «von mindestens vier Mitgliedern bei Abteilungen mit Fünferbesetzung» vor. Das Bundesgericht entschied, dass diese Mindestregelung gegen den Anspruch auf ordnungsgemässe Zusammensetzung des Gerichts gemäss Art. 30 Abs. 1 BV verstösst (Urteil des Bundesgerichts 1C\_610 vom 24. Juli 2015, E. 3.4). Es beanstandete, dass nicht geregelt sei, wann ein Entscheid in Viererbesetzung zulässig sein könnte.

Die innerrhodische Regelung enthält ebensowenig eine Regelung darüber, wann nicht alle sieben Richterinnen und Richter entscheiden müssen, sondern die Fünferbesetzung genügt. Sie ist daher so zu überarbeiten, dass nicht mehr bloss von einer Mindestzahl der anwesenden Richterinnen und Richter gesprochen wird.

Das Gesamtgericht könnte in Siebnerbesetzung entscheiden. Dies würde aber dazu führen, dass in einer erheblichen Zahl der Fälle – nämlich stets, wenn sich nicht alle sieben gewählten Richterinnen und Richter einen Verhandlungstermin einrichten könnten – Ersatzrichterinnen und -richter aufgeboden werden müssen. Nach Art. 7 Abs. 4 GOG wären dies die Vermittlerinnen und Vermittler. Eine solche Lösung erscheint wenig praktikabel, weshalb vorgeschlagen wird, dass das Gesamtgericht neu stets in Fünferbesetzung entscheiden soll.

Die Regelung kann auch nach einer allfälligen Fusion der Bezirke Schwende und Rüte belassen bleiben. Gemäss der Regelung nach Art. 33 Abs. 3 KV, nach welcher die Bezirke je ein Mitglied des Bezirksgerichts wählen, wählt der Bezirk Schwende-Rüte eine Bezirksrichterin oder einen Bezirksrichter. Damit entfällt zwar im Vergleich zu heute ein Bezirksgerichtsmitglied, aber zusammen mit dem Präsidenten stehen immer noch sechs Mitglieder zur Verfügung. Fünferbesetzungen sind immer noch problemlos möglich.

In den benachbarten Kantonen sieht es hinsichtlich der Spruchkörpergrössen wie folgt aus: Im Kanton Appenzell A.Rh. gilt die Fünferbesetzung (Art. 10 des Justizgesetzes vom 13. September 2019, JG, bGS 145.31). Im Kanton St.Gallen ist der Spruchkörper kleiner; in der Regel entscheiden die Kreisgerichte in Dreierbesetzung (Art. 6 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987, GerG, sGS 941.1).

Zur Umsetzung sind Anpassungen in Art. 8 GOG erforderlich.

## 5.2 Kantonsgericht

Soweit nicht einzelrichterliche Entscheide vorgesehen sind oder die Entscheide in die Zuständigkeit der dreiköpfigen Kommissionen fallen, spricht das Kantonsgericht Recht durch Abteilungen von sieben Richterinnen und Richtern (Art. 11 Abs. 1 GOG). Dabei wird ähnlich wie beim Bezirksgericht verlangt, dass bei den Abteilungsentscheiden mindestens fünf Richterinnen und Richter anwesend sind. Auch hier ist die verfassungswidrige Mindestregelung zu beseitigen.

Die Standeskommission schlägt auf Antrag der Gerichte vor, dass die Abteilungen des Kantonsgerichts neu stets mit fünf Richterinnen und Richtern entscheiden sollen.

Der Kanton Appenzell A.Rh. kennt für das Obergericht ebenfalls eine Fünferbesetzung (Art. 19 Abs. 1 JG). Im Kanton St.Gallen entscheiden das Kantonsgericht, das Versicherungsgericht und das Verwaltungsgericht in der Regel in Dreierbesetzung (Art. 13 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 3 GerG).

Zur Umsetzung ist Art. 11 GOG anzupassen.

## 5.3 Bezirksgerichtliche Kommission in Zivilsachen

Die bezirksgerichtliche Kommission in Zivilsachen war schon bisher wenig beschäftigt. Sie ist zuständig für Angelegenheiten, die im vereinfachten Verfahren (Art. 243 ff. ZPO) erledigt werden, soweit sie nicht der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter vorbehalten sind (Art. 5 EG ZPO). Das vereinfachte Verfahren gilt für vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.-- (Art. 243 Abs. 1 ZPO). Soweit die Verfahren arbeitsrechtlicher Natur sind, fallen sie allerdings bereits heute unter die Einzelrichterkompetenz (Art. 4 Abs. 2 lit. a EG ZPO).

Seit 2016 hatte die bezirksgerichtliche Kommission fünf vermögensrechtliche Streitigkeiten zu entscheiden. In den übrigen Anwendungsbereichen des vereinfachten Verfahrens waren in der gleichen Zeit keine Fälle zu entscheiden. Das heisst, es gab weder Fälle nach dem Gleichstellungsgesetz (Art. 243 Abs. 2 lit. a ZPO), noch Fälle betreffend die Durchsetzung des Auskunftsrechts nach dem Bundesgesetz über den Datenschutz (Art. 243 Abs. 2 lit. d ZPO), ebensowenig Fälle nach dem Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Art. 243 Abs. 2 lit. e ZPO) und Streitigkeiten über Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

In Anbetracht der kleinen Zahl der Kommissionseinsätze soll die bezirksgerichtliche Kommission aufgelöst werden. Ihre Aufgaben sollen in die einzelrichterliche Zuständigkeit übertragen werden. Diese Umlagerung führt zu Änderungen in Art. 8 Abs. 1, 2 und 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) und in Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 5 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO). Mit der Übertragung dieser Kompetenzen an die Einzelrichterin oder den Einzelrichter wird hinsichtlich der Zuständigkeit eine Annäherung an die Verhältnisse in den Nachbarkantonen vorgenommen.

## **5.4 Einzelrichterliche Kompetenzen in Zivilsachen**

Aus Kostengründen und zur Verkürzung der Verfahrensdauer sollen die einzelrichterlichen Kompetenzen der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten erweitert werden. Die wenigen bisher von der Kommission in Zivilsachen behandelten Fälle werden der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter zugewiesen. Vermögensrechtliche Streitigkeiten im vereinfachten Verfahren werden damit künftig einzelrichterlich entschieden.

Die Ausdehnung der einzelrichterlichen Kompetenz verhilft den Parteien zu einem rascheren Entscheid, da sich einzelrichterliche Termine zeitnaher organisieren lassen als die Verhandlungen einer Kommission. Auch liegen die Kosten für einzelrichterliche Entscheide naturgemäss tiefer als jene von Kommissionen. Es entfällt etwa der Aufwand für die Organisation der Kommissionssitzungen, für den Versand der Akten an die Richterinnen und Richter und für deren Entschädigung. Bei kleinen Streitwerten scheint dieser Aufwand heute unverhältnismässig.

In den benachbarten Kantonen fallen alle vermögensrechtlichen Streitigkeiten im vereinfachten Verfahren in die Zuständigkeit der Einzelrichterinnen und Einzelrichter des Kantonsgerichts (Kanton Appenzell A.Rh., Art. 14 Abs. 1 lit. a JG) oder der Kreisgerichte (Kanton St.Gallen, Art. 6 Abs. 1 lit. b des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 15. Juni 2010, SG-EG-ZPO, sGS 961.2). Mit der Ausweitung der einzelrichterlichen Zuständigkeit in Appenzell I.Rh. wird daher nur eine Angleichung an die Verhältnisse in den Nachbarkantonen vorgenommen.

Die Umsetzung erfordert eine Änderung von Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 lit. a EG ZPO.

## **5.5 Einzelrichterliche Kompetenzen in Strafsachen**

Die Staatsanwaltschaften können Strafbefehle erlassen, solange die Strafe eine Busse, eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten ist. Wird gegen einen Strafbefehl Einsprache erhoben, muss heute das Bezirksgericht als Gesamtgericht darüber befinden. Strafbefehlsverfahren sollen aus Kosten- und Effizienzgründen neu einzelrichterlich entschieden werden, also durch die Bezirksgerichtspräsidentin oder den Bezirksgerichtspräsidenten.

Die einzelrichterlichen Befugnisse in den benachbarten Kantonen gehen weiter als der hier gemachte Vorschlag: In den Kantonen Appenzell A.Rh. und St.Gallen sind Einzelrichterentscheide des Kantonsgerichts oder der Kreisgerichte bei Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr vorgesehen (Art. 17 lit. b JG, Art. 16 Abs. 2 SG-EG-StPO).

Wird im Kanton Appenzell I.Rh. ein einzelrichterlicher Entscheid in einem Strafbefehlsverfahren angefochten, soll konsequenterweise auch über die Berufung beim Kantonsgericht einzelrichterlich entschieden werden und nicht mehr wie bisher durch das siebenköpfige Kantonsgericht im Rahmen der Abteilung Zivil- und Strafgericht.

Die Umsetzung dieser Kompetenzverschiebungen machen die Ergänzung durch Art. 8a und Art. 9a EG StPO erforderlich sowie Änderungen an den Art. 8, Art. 9, Art. 10 und Art. 11 EG StPO.

## 5.6 Auswirkungen der Verkleinerung der Spruchkörper

Mit der Ausweitung der einzelrichterlichen Kompetenzen werden weniger Sitzungen der Kollegialspruchkörper (Gesamtgericht des Bezirksgerichts, Abteilungen und Kommissionen des Kantonsgerichts) stattfinden. Diese Entlastung erfolgt auf gemeinsamen Antrag des Kantonsgerichts und des Bezirksgerichts. Die ehrenamtlichen Mitglieder beider Gerichte sind aufgrund der aktuellen Geschäftslast an die Grenzen des zeitlich Möglichen gelangt.

Bei beiden Gerichten war zwar in den Jahren 2012 bis 2017 ein markanter Rückgang der Strafverfahren zu verzeichnen. Die Zahlen sind aber nach der Erhöhung der personellen Dotation der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei wieder gestiegen, und sie steigen weiter. Für die Zivilverfahren betonte das Kantonsgericht auf Rückfrage der Standeskommission, dass die Verfahren der letzten Jahre sehr anspruchsvoll und umfangreich gewesen sind.

Im Hinblick auf einen Ausgleich der Geschäftslast der Abteilungen Verwaltungsgericht und Zivil- und Strafgericht wurde auch ein Verzicht auf die bisherige Organisation des Kantonsgerichts mit zwei Abteilungen diskutiert. Vom Kanton Schaffhausen abgesehen, teilen alle Kantone die obere Gerichtsinstanz in ein Zivil- und Strafgericht einerseits und ein Verwaltungsgericht andererseits auf. Für Laienrichterinnen und Laienrichter sind die unterschiedlichen Verfahrensgrundsätze mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Das Kantonsgericht pflegt die Praxis, Richterinnen und Richter der jeweils anderen Abteilungen als Ersatzrichterinnen und -richter einzusetzen, wenn die ordentliche Besetzung der Abteilung wegen eines Ausstands nicht gewährleistet werden kann.

## 6. Jugendgericht

Auf den 1. Juli 2019 beschloss die Standeskommission, die Aufgaben der Jugendanwaltschaft der Staatsanwaltschaft zu übertragen. Davor amtierte der Bezirksgerichtspräsident als Jugendanwalt. Die Jugendanwaltschaft übt die Funktionen aus, die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei Straftaten Erwachsener wahrnehmen. Sie erhebt unter anderem Anklage vor dem Jugendgericht, wenn eine Unterbringung, eine Busse oder ein Freiheitsentzug in Frage kommen; auch Strafbefehle der Jugendanwältin oder des Jugendanwalts können beim Jugendgericht angefochten werden (Art. 34 JStPO).

Da der Bezirksgerichtspräsident als Jugendanwalt tätig war, konnte er nicht auch als Jugendrichter tätig sein. Bisher wurden daher gerichtliche Straffälle von Kindern und Jugendlichen nicht wie jene der Erwachsenen durch das Bezirksgericht beurteilt, sondern es gab ein spezielles Jugendgericht (Art. 7 EG JStPO). Es hatte allerdings nur wenige Fälle zu beurteilen. Da der Bezirksgerichtspräsident nicht mehr Jugendanwalt ist, können die Aufgaben des Jugendgerichts dem Bezirksgericht übertragen werden, wo durch die Erwachsenenstrafgerichtsbarkeit bereits eine gute fachliche Erfahrung besteht.

In den benachbarten Kantonen wirken ebenfalls die ordentlichen erstinstanzlichen Gerichte als Jugendgerichte, im Kanton Appenzell A.Rh. das Kantonsgericht (Art. 16 f. JG) und im Kanton St.Gallen die Kreisgerichte (Art. 16 Abs. 1 SG-EG-StPO).

Zur Umsetzung ist Art. 6 GOG aufzuheben sowie eine Änderung von Art. 7 EG JStPO vorzunehmen.

## **7. Hilfe bei der Vollstreckung**

Die Vollstreckung von Entscheiden, die auf eine Geldzahlung lauten, richtet sich nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG). Die Vollstreckung anderer Entscheide ist Sache des Vollstreckungsgerichts, das im summarischen Verfahren entscheidet (Art. 339 Abs. 2 ZPO). Im Kanton Appenzell I.Rh. ist dafür die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident einzelrichterlich zuständig (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 EG ZPO). Bei Entscheiden, die zu einem Tun, einem Unterlassen oder einem Dulden verpflichten, kann die mit der Vollstreckung betraute Person die Hilfe der zuständigen Behörde in Anspruch nehmen (Art. 343 Abs. 3 ZPO). Ordnet beispielsweise das Vollstreckungsgericht die Ausweisung einer Mieterin oder eines Mieters aus einer Wohnung an, wird das Mietobjekt aber nicht freiwillig verlassen, muss für den Vollzug behördliche Hilfe zugezogen werden. Wer diese Hilfestellung leistet, ist bisher im Kanton Appenzell I.Rh. nicht ausdrücklich geregelt.

Die zuständige Behörde muss Zwangsmassnahmen ergreifen können. Im angeführten Beispiel muss die Mieterin oder der Mieter nötigenfalls gegen den Willen aus der Wohnung geführt werden. Mit Zwangsmassnahmen solcher Art ist die Kantonspolizei am besten vertraut. Sie soll daher als zuständige Behörde bezeichnet werden.

Zur Umsetzung wird ein neuer Art. 10a EG ZPO eingefügt.

## **8. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **8.1 Revision der Kantonsverfassung**

#### *Art. 33 und Art. 38*

Nach geltendem Recht hatten die Bezirke für eine Amtsdauer von zwei Jahren eine Vermittlerin oder einen Vermittler und eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter zu wählen (Art. 38 KV). Sie konnten die Amtsdauer unter anderem der stellvertretenden Vermittlerin oder des stellvertretenden Vermittlers auf vier Jahre verlängern (Art. 33 KV). Die Wahl der Stellvertretungen entfällt. Die Stellvertretungen sind daher aus Art. 33 und Art. 38 KV zu entfernen.

#### *Art. 39*

Als Bezirksrichterinnen und -richter sind grundsätzlich nur Personen wählbar, die selber wahlfähig sind. Sie müssen also im jeweiligen Bezirk Wohnsitz haben. Die vom Grossen Rat zu wählenden Zwangsmassnahmenrichterinnen und -richter sollen demgegenüber nicht im Kanton wohnen müssen. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, hierbei auf Zwangsmassnahmenrichterinnen und -richter anderer Kantone zurückzugreifen, welche das erforderliche Fachwissen und die nötige Routine mitbringen.

## Art. 44

Die Unvereinbarkeit von verschiedenen Ämtern in der Justiz wird auf die Vermittlertätigkeit ausgedehnt. Hierzu wird in den Abs. 1 und 2 der Begriff der «Gerichtsbehörde» durch jenen der «richterlichen Behörde» ersetzt. Zu den richterlichen Behörden gemäss Kantonsverfassung gehören auch die Vermittlerinnen und Vermittler.

Die Bestimmung, dass berufsmässige Parteivertreterinnen und Parteivertreter nicht als Vermittlerinnen und Vermittler tätig sein können, ist bisher in Art. 38 KV platziert. Im Sinne einer Konzentration der Unvereinbarkeitsregelung für Gerichte wird sie neu in Art. 44 KV geführt.

### 8.2 Gerichtsorganisationsgesetz

Nach Art. 4 Abs. 1 GOG soll bei einem Ausstand oder einer Verhinderung der Vermittlerin oder des Vermittlers als Vertretung die Vermittlerin oder der Vermittler eines anderen Bezirks einspringen. Dabei soll die Reihenfolge der Bezirke beachtet werden, die in Art. 15 Abs. 1 KV verankert ist, nämlich Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten, Obereggen. Bei einem Ausfall im Oberegger Vermittleramt wird der Fall an das Vermittleramt Appenzell weitergeleitet.

Diese Reihenfolge gilt gemäss Art. 4 Abs. 2 GOG bereits jetzt, wenn sowohl die Vermittlerin oder der Vermittler als auch die stellvertretende Vermittlerin oder der stellvertretende Vermittler im Ausstand oder verhindert sind (Art. 4 Abs. 2 GOG). Für die Neuregelung anzupassen ist aber Art. 4 Abs. 1 GOG, wo die Stellvertretung noch erwähnt wird. Dieser Teil ist zu streichen.

Art. 6 GOG wird aufgehoben, da die Funktionen des bisherigen, separaten Jugendgerichts neu durch das Bezirksgericht übernommen werden.

In Art. 8 GOG wird ergänzt, dass das Gesamtgericht in Fünferbesetzung entscheidet (Abs. 1); die bisherige Möglichkeit einer Siebnerbesetzung wird aufgegeben.

Die Änderungen von Art. 11 Abs. 1 und 5 GOG sorgen für den Wechsel der bisher siebenköpfigen Spruchkörper der kantonsgerichtlichen Abteilungen auf fünf Richterinnen und Richter. Gleichzeitig wird die Bestimmung über den Bestand der ständigen Gerichtskommissionen (Abs. 3) aktualisiert. Denn die Kommission für allgemeine Beschwerden ist entgegen dem Klammerausdruck in Art. 11 Abs. 3 Ziff. 4 GOG nicht nur für Beschwerden gegen erstinstanzliche Erkenntnisse der Kantonsgerichtspräsidentin oder des Kantonsgerichtspräsidenten zuständig, sondern auch gegen Entscheide zahlreicher anderer Behörden (siehe etwa Art. 10 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012, EG ZGB).

### 8.3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung

In Art. 4 EG ZPO werden die neuen, zusätzlichen einzelrichterlichen Kompetenzen in Zivilsachen verankert.

Art. 5 EG ZPO kann infolge Aufhebung der bezirksgerichtlichen Kommission in Zivilsachen gestrichen werden.

Zu Art. 10a EG ZPO wird auf die Ausführungen unter Abschnitt 7 verwiesen.

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

Art. 7 EG StPO in der heutigen Fassung hält fest, dass die Standeskommission die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter wählt. Heute arbeiten mehrere Staatsanwälte auf der Staatsanwaltschaft. Zudem sind teilweise auch ausserordentliche Staatsanwältinnen und -anwälte im Einsatz, teilweise als Aushilfe, teilweise im Rahmen des Pikett-pools, der zusammen mit dem Kanton Appenzell A.Rh. geführt wird. Dieser Situation wird mit einer Anpassung der Bestimmung Rechnung getragen. Neu soll festgehalten werden, dass die Standeskommission die ordentlichen und ausserordentlichen Staatsanwältinnen und -anwälte wählt.

Art. 8 EG StPO: Auch für den Erwachsenenstrafbereich wird festgelegt, dass die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident eine Zwangsmassnahmenrichterin oder einen Zwangsmassnahmenrichter einsetzen kann.

In Art. 8a EG StPO wird die neue einzelrichterliche Zuständigkeit der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten in Strafsachen begründet; als Folge daraus erfährt Art. 9 EG StPO eine kleine Änderung.

In Art. 9a EG StPO wird festgelegt, dass Berufungen gegen einzelrichterliche Entscheide der Bezirksgerichtspräsidentin oder des Bezirksgerichtspräsidenten auf der zweiten Instanz neu ebenfalls einzelrichterlich, das heisst durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsgerichts, entschieden werden. Die Art. 10 und Art. 11 EG StPO müssen leicht angepasst werden.

#### **8.5 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO)**

Im Gesetz muss bestimmt werden, wer bei Bedarf eine Zwangsmassnahmenrichterin oder einen Zwangsmassnahmenrichter einsetzen kann. Für den Jugendstrafbereich wird dies in Art. 6 EG JStPO gemacht. Es ist vorgesehen, dass die Bezirksgerichtspräsidentin oder der Bezirksgerichtspräsident bei Bedarf eine solche Person einsetzen kann. Deren Vertretung wiederum wird durch das Gesetz geregelt.

Art. 7 EG JStPO bestimmt, dass neu das Bezirksgericht erstinstanzlich über Jugendstrafsachen befindet.

#### **8.6 Inkrafttreten und Übergang**

Angesichts der Unwägbarkeit mit der Corona-Pandemie wurde darauf verzichtet, das Inkrafttreten der Revision in der Vorlage selber terminlich zu fixieren. Die Standeskommission wird den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen.

Die Amtszeit der Vermittler-Stellvertreterinnen und -vertreter endet am Tag der Inkraftsetzung der Vorlage, auch wenn sie gestützt auf Art. 35 Abs. 7 und Art. 38 KV für eine längere Amtsdauer gewählt wurden. Die Grundlage ihrer Wahl fällt mit der entsprechenden Änderung der Verfassung und der Gesetze dahin. Auf eine Übergangsbestimmung zur Verdeutlichung dieses Sachverhalts kann verzichtet werden.

Auf Übergangsbestimmungen kann auch bei den geänderten Zusammensetzungen der Spruchkörper verzichtet werden. Für die Zuständigkeit einer Behörde und ihre Zusammensetzung ist der Zeitpunkt massgeblich, an dem sie Beschluss fasst. Nach dem Inkrafttreten der neuen Regelungen sind daher die Spruchkörper gemäss den neuen Regelungen zuständig, auch wenn das zu beurteilende Verfahren schon vor dem Inkrafttreten der Vorlage hängig war.

## **9. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat die Beschlüsse zur Revision der Gerichtsorganisation (Zwangsmassnahmengericht, Jugendgericht, Vermittleramt, Spruchkörpergrösse) an den Sessionen vom 19. Oktober 2020 und vom 8. Februar 2021 behandelt. Es wurden noch verschiedene Anpassungen bei den Zuständigkeiten und der Organisation der richterlichen Behörden vorgenommen. So wurde für die Vermittlerinnen und Vermittler auf die heutige zweijährige Amtsdauer verzichtet. Gleichzeitig wurde die Stellvertretung bei den Vermittlerämtern neu geregelt. Die Zuständigkeit für strittige Scheidungen hat der Grosse Rat dem Bezirksgericht als Gesamtgericht zugewiesen. Die Jugendgerichtsbarkeit wurde ebenfalls dem Gesamtgericht übertragen. Die restlichen wenigen Fälle, die bisher von der bezirksgerichtlichen Kommission für Zivilsachen beurteilt wurden, sollen von der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter übernommen werden, sodass die Kommission aufgelöst werden kann. Die Gesamtvorlage wurde positiv beurteilt und begrüsst.

Der Grosse Rat hat die Revision der Kantonsverfassung (Zwangsmassnahmengericht und Vermittlerämter) sowie die Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) und weiterer Erlasse (Revision Gerichtsorganisation) je mit 48 Ja-Stimmen einstimmig angenommen.



**Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh.  
vom 24. November 1872**

**Art. 33**

<sup>1</sup>Die Bezirksgemeinde besteht aus allen im Bezirk wohnhaften, nach Art. 16 stimmberechtigten Kantons- und Schweizerbürgern.

<sup>2</sup>Sie findet alljährlich eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde statt.

<sup>3</sup>Sie wählt den regierenden und den stillstehenden Hauptmann, die übrigen Mitglieder des Bezirksrates sowie ein Mitglied des Bezirksgerichts.

<sup>4</sup>Sie nimmt in den Jahren der Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates die Wahl der dem Bezirk zustehenden Mitglieder des Grossen Rates gemäss Art. 22 vor.

<sup>5</sup>In Bezirken mit Urnenabstimmung finden die vorstehenden Wahlen spätestens am dritten Sonntag im Mai statt.

<sup>6</sup>Ausscheidende Mitglieder des Grossen Rates sind sobald als möglich zu ersetzen. Das neu gewählte Mitglied tritt in die Amtsdauer des ausscheidenden Mitgliedes ein.

<sup>7</sup>Die Bezirke können für die Wahl der Bezirksräte, der Mitglieder des Bezirksgerichts und der Vermittler sowie deren Stellvertreter eine höchstens vierjährige Amtsdauer beschliessen.

**Art. 38**

<sup>1</sup>In jedem Bezirk besteht je ein Vermittleramt. Die Bezirksgemeinde wählt für eine Amtsdauer von zwei Jahren einen Vermittler und einen Stellvertreter. Nicht wählbar sind die Mitglieder der Standeskommission, der Gerichte, sowie berufsmässige Parteivertreter. Das Nähere über Organisation, Geschäftsführung und Funktion des Vermittlers als Organ der Rechtspflege wird durch die Gesetzgebung bestimmt.

**Revision der Verfassung über den Eidgenössischen Stand  
Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872**

<sup>7</sup>Die Bezirke können für die Wahl der Bezirksräte, der Mitglieder des Bezirksgerichts und der Vermittler eine höchstens vierjährige Amtsdauer beschliessen.

<sup>1</sup>In jedem Bezirk besteht je ein Vermittleramt. Die Bezirksgemeinde wählt einen Vermittler. Das Nähere über Organisation, Geschäftsführung und Funktion des Vermittlers als Organ der Rechtspflege wird durch die Gesetzgebung bestimmt.

## Bisherige Fassung

---

### **Art. 39**

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht ist das Gericht erster Instanz in den seiner Beurteilung unterstellten Straf- und Zivilsachen nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup>Die Bildung von besonderen Abteilungen zur Erledigung der Geschäfte wird durch die Gesetzgebung geordnet.

### **Art. 44**

<sup>1</sup>Die Mitglieder der Gerichte dürfen nicht gleichzeitig mehr als einer ordentlichen Gerichtsbehörde im Kanton angehören.

<sup>2</sup>Die Mitglieder der Standeskommission, des Grossen Rates sowie die Bezirksräte können den Gerichten nicht angehören.

<sup>2</sup>Dem Bezirksgericht gehören neben dem Präsidenten die von den Bezirksgemeinden gewählten Richter an. Für den Einsatz von Zwangsmassnahmenrichtern kann der Grosse Rat eine interkantonale Vereinbarung abschliessen.

<sup>3</sup>Die Organisation des Bezirksgerichts wird durch das Gesetz bestimmt.

<sup>1</sup>Die Mitglieder der Gerichte dürfen nicht gleichzeitig mehr als einer richterlichen Behörde im Kanton angehören.

<sup>2</sup>Die Mitglieder der Standeskommission, des Grossen Rates sowie die Bezirksräte können keiner richterlichen Behörde im Kanton angehören.

<sup>3</sup>Berufsmässige Parteivertreter sind als Vermittler nicht wählbar.

## **II.**

*Keine Fremdänderungen.*

## **III.**

*Keine Fremdaufhebungen.*

## **IV.**

Die Standeskommission legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.

## Gerichtsorganisationsgesetz vom 25. April 2010 (GOG)

### Art. 4

Vermittler

<sup>1</sup>Im Bezirk amten der Vermittler und sein Stellvertreter.

<sup>2</sup>Bei Ausstand oder Verhinderung des Vermittlers und dessen Stellvertreters wird die Streitsache an den Vermittler des gemäss Art. 15 Abs. 1 KV in der Reihe nächstfolgenden Bezirkes überwiesen.

### Art. 6

Jugendgericht

<sup>1</sup>Das Jugendgericht für beide Gerichtskreise besteht aus einem Präsidenten und zwei Mitgliedern, die vom Grossen Rat in die entsprechende Funktion gewählt werden.

<sup>2</sup>Zur Beschlussfassung bedarf es einer Dreierbesetzung.

<sup>3</sup>Die Vermittler sind Ersatzrichter.

### Art. 8

b. Zusammensetzung und Rechtsprechung

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht spricht Recht als Gesamtgericht. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeit von Kommissionen von drei Richtern und der Einzelrichter.

<sup>2</sup>Es besteht eine ständige Kommission in Zivilsachen.

<sup>3</sup>Um Recht zu sprechen, müssen beim Gesamtgericht mindestens fünf Richter anwesend sein, die Kommissionen müssen vollzählig sein.

**Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes  
vom 25. April 2010 (GOG)**

<sup>1</sup>Im Bezirk amtiert der Vermittler.

<sup>2</sup>Bei Ausstand oder Verhinderung des Vermittlers wird die Streitsache an den Vermittler des gemäss Art. 15 Abs. 1 KV in der Reihe nächstfolgenden Bezirks überwiesen.

**Art. 6** *Aufgehoben.*

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht spricht Recht als Gesamtgericht. Vorbehalten bleibt die Rechtsprechung durch Einzelrichter.

<sup>2</sup>*Aufgehoben.*

<sup>3</sup>Das Gesamtgericht spricht Recht in der Besetzung von fünf Mitgliedern.

### **Art. 11**

#### b. Zusammensetzung und Rechtsprechung

<sup>1</sup>Das Kantonsgericht spricht grundsätzlich Recht durch Abteilungen von sieben Richtern. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit von Kommissionen von drei Richtern und der Einzelrichter.

<sup>2</sup>Es bestehen folgende Abteilungen:

1. Zivil- und Strafgericht;
2. Verwaltungsgericht.

<sup>3</sup>Es bestehen folgende ständige Kommissionen:

1. Aufsichtsbehörde SchKG;
2. Kommission für Entscheide in Strafsachen;
3. Kommission für Beschwerden in gerichtlichen Personalfragen;
4. Kommission für allgemeine Beschwerden (gegen erstinstanzliche Erkenntnisse des Kantonsgerichtspräsidenten).

<sup>4</sup>Zudem besteht ein Schiedsgericht im Sinne von Art. 89 KVG und Art. 57 UVG (Vorsitzender und je ein Vertreter der Versicherer und der betroffenen Leistungserbringer).

<sup>5</sup>Um Recht zu sprechen, müssen bei den Abteilungen mindestens fünf Richter anwesend sein; die Kommissionen müssen vollzählig sein.

### **Art. 13**

#### Wahl des Gerichtspersonals

<sup>1</sup>Der Kantonsgerichtspräsident und der Kantonsgerichtsvizepräsident wählen den Kantonsgerichtsschreiber.

<sup>2</sup>Der Bezirksgerichtspräsident und der Bezirksgerichtsvizepräsident wählen den Bezirksgerichtsschreiber.

<sup>3</sup>Der Kantonsgerichtspräsident und der Bezirksgerichtspräsident wählen das übrige Kanzleipersonal.

<sup>4</sup>Der Jugendgerichtspräsident und der Jugendgerichtsvizepräsident wählen den Jugendgerichtsschreiber.

<sup>1</sup>Das Kantonsgericht spricht Recht durch Abteilungen. Vorbehalten bleibt die Rechtsprechung durch Kommissionen und Einzelrichter.

4. Kommission für allgemeine Beschwerden.

<sup>5</sup>Die Abteilungen sprechen Recht in der Besetzung von fünf Mitgliedern und die Kommissionen in der Besetzung von drei Mitgliedern. Das Schiedsgericht muss vollzählig besetzt sein.

<sup>4</sup>*Aufgehoben.*

## Bisherige Fassung

---

<sup>5</sup>Die Personalverordnung findet sinngemäss Anwendung. Die Standeskommission legt in Zusammenarbeit mit den Gerichtspräsidenten die Etatstellen und die Besoldung der Gerichtsschreiber und des Kanzleipersonals fest.

### **Art. 16**

Amtssitz und Tagungsort

<sup>1</sup>Amtssitz der Gerichte ist Appenzell.

<sup>2</sup>Tagungsort des Kantonsgerichts ist grundsätzlich Appenzell.

<sup>3</sup>Das Bezirks- und Jugendgericht tagt grundsätzlich in jenem Gerichtskreis, in dem bezogen auf den konkreten Fall eine Zuständigkeit besteht. Auf Antrag einer Partei oder bei Zuständigkeit in beiden Gerichtskreisen kann das Gericht im anderen Gerichtskreis tagen.

### **Art. 20**

Zuständigkeit

<sup>1</sup>Die Aufsicht obliegt:

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

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

<sup>3</sup>Der Kantonsgerichtspräsident kann zur Wahrnehmung der Aufsicht weitere Mitglieder des Kantonsgerichts beiziehen.

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

<sup>3</sup>Das Bezirksgericht tagt grundsätzlich in jenem Gerichtskreis, in dem bezogen auf den konkreten Fall eine Zuständigkeit besteht. Auf Antrag einer Partei oder bei Zuständigkeit in beiden Gerichtskreisen kann das Gericht im anderen Gerichtskreis tagen.

a) dem Kantonsgerichtspräsidenten über das Bezirksgericht;

## Bisherige Fassung

---

### **Art. 24**

b. Bezirk

<sup>1</sup>Der Bezirk entschädigt den Vermittler und erhält die von ihm gesprochenen Gebühren.

<sup>2</sup>Der Bezirk stellt unentgeltlich angemessene Räume zur Verfügung für:

- a) den Vermittler;
- b) Verhandlungen und Einvernahmen von Bezirksgericht, Schlichtungsstelle und Jugendgericht, wenn diese im Bezirk zu tagen pflegen;
- c) Beweiserhebungen anderer Gerichte.

### **Art. 4**

Bezirksgericht

a) Präsident

<sup>1</sup>Der Bezirksgerichtspräsident entscheidet erstinstanzlich:

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

### **Art. 5**

b) Kommission

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

- b) Verhandlungen und Einvernahmen von Bezirksgericht und Schlichtungsstelle, wenn diese im Bezirk zu tagen pflegen;

**II.**

**1.**

Änderung Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 25. April 2010 (EG ZPO):

2. im vereinfachten Verfahren (Art. 243 ff. ZPO);

a) *Aufgehoben.*

b) *Aufgehoben.*

3. bei Scheidungen auf gemeinsames Begehren (Art. 111 f. ZGB).

**Art. 5** *Aufgehoben.*

### Bisher kein Art. 10

#### **Art. 7**

Standeskommission

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

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

#### **Art. 8**

Zwangsmassnahmengericht

<sup>1</sup>Ein Einzelrichter des Bezirksgerichts übt die Funktion des Zwangsmassnahmengerichts aus (Art. 13 lit. a StPO).

### Bisher kein Art. 8a

#### **Art. 9**

Bezirksgericht

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht entscheidet als erstinstanzliches Gericht in Strafsachen (Art. 13 lit. b StPO).

**Art. 10**

Zuständige Behörde für die Vollstreckungshilfe

<sup>1</sup>Die mit der Vollstreckung betraute Person kann die Hilfe der Kantonspolizei in Anspruch nehmen (Art. 343 Abs. 3 ZPO).

**2.**

Änderung Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 26. April 2009 (EG StPO):

<sup>1</sup>Die Standeskommission wählt die ordentlichen und ausserordentlichen Staatsanwälte (Art. 14 Abs. 2 StPO).

**Art. 8**

Bezirksgericht

a) Zwangsmassnahmengengericht

<sup>2</sup>Der Bezirksgerichtspräsident kann bei Bedarf einen Stellvertreter einsetzen.

**Art. 8a**

b) Präsident

<sup>1</sup>Der Bezirksgerichtspräsident entscheidet über Einsprachen gegen Strafbefehle (Art. 356 StPO).

**Art. 9**

c) Gesamtgericht

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht entscheidet als erstinstanzliches Gericht in Strafsachen (Art. 13 lit. b StPO), soweit das kantonale Recht keine Ausnahmen vorsieht.

### Bisher kein Art. 9a

#### **Art. 10**

Kantonsgericht  
a) Kommission

<sup>1</sup>Die kantonsgerichtliche Kommission für Entscheide in Strafsachen amtet als Beschwerdeinstanz (Art. 13 lit. c StPO).

#### **Art. 11**

b) Abteilung Zivil- und Strafgericht

<sup>1</sup>Das Kantonsgericht, Abteilung Zivil- und Strafgericht, ist Berufungsgericht (Art. 13 lit. d StPO).

#### **Art. 4**

Jugendanwaltschaft

<sup>1</sup>Der Jugendanwalt führt die Untersuchung durch; er erhebt und vertritt gegebenenfalls Anklage vor Jugendgericht (Art. 6 Abs. 2 lit. b JStPO).

<sup>2</sup>Er ist ferner zuständig für die interkantonale Rechtshilfe in Jugendstrafsachen.

<sup>3</sup>Bestehen Haftgründe, hat der Jugendanwalt die gesetzlichen Vertreter bzw. die Obhutberechtigten sofort zu benachrichtigen.

**Art. 9a**

Kantonsgericht

a) Präsident

<sup>1</sup>Der Kantonsgerichtspräsident entscheidet über Berufungen gegen Entscheide des Bezirksgerichtspräsidenten (Art. 13 lit. d StPO).

**Art. 10**

b) Kommission

**Art. 11**

c) Abteilung Zivil- und Strafgericht

<sup>1</sup>Das Kantonsgericht, Abteilung Zivil- und Strafgericht, ist Berufungsgericht (Art. 13 lit. d StPO), soweit das kantonale Recht keine Ausnahmen vorsieht.

**3.**

Änderung Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 25. April 2010 (EG JStPO):

<sup>1</sup>Der Jugendanwalt führt die Untersuchung durch; er erhebt und vertritt gegebenenfalls Anklage vor Gericht (Art. 6 Abs. 2 lit. b JStPO).

## Bisherige Fassung

---

### **Art. 6**

Zwangsmassnahmengerecht

<sup>1</sup>Ein Einzelrichter des Bezirksgerichts übt die Funktion des Zwangsmassnahmengerichts aus (Art. 7 Abs. 1 lit. a JStPO).

### **Art. 7**

Jugendgericht

<sup>1</sup>Das Jugendgericht entscheidet als erstinstanzliches Gericht in Strafsachen (Art. 34 JStPO).

<sup>2</sup>Der Bezirksgerichtspräsident kann bei Bedarf einen Stellvertreter einsetzen.

<sup>1</sup>Das Bezirksgericht entscheidet als erstinstanzliches Gericht in Strafsachen (Art. 34 JStPO).

**III.**

*Keine Fremdaufhebungen.*

**IV.**

Die Standeskommission legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.







### Gesetz über Ausbildungsbeiträge (AusbG)

2013 ist die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen, das sogenannte Stipendienkonkordat, in Kraft getreten. Die Vereinbarung bringt eine weitgehende Vereinheitlichung der Stipendiensysteme in der Schweiz. In der Folge ist der schweizerische Durchschnitt an Stipendien pro Bezügerin oder Bezüger kontinuierlich angestiegen, während dieser Wert im Kanton Appenzell I.Rh. bis 2018 gesunken ist. Erst 2019 ergab sich aufgrund einer Anpassung der maximal anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten innerkantonale ein Anstieg, sodass die Differenz zum schweizerischen Durchschnitt wieder sank.

Der Bund unterstützt die Kantone mit Beiträgen an die Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich. Er ist in den letzten Jahren dazu übergegangen, die Beiträge nur noch auszurichten, wenn das kantonale Stipendienrecht in den wesentlichen Punkten dem Stipendienkonkordat entspricht. Das heutige kantonale Gesetz über Ausbildungsbeiträge ist seit dem 26. April 1987 in Kraft. Es weist im Vergleich zum Stipendienkonkordat wesentliche Abweichungen auf. Wird es nicht geändert, droht ein Verlust der Bundesbeiträge.

Aufgrund dieser Ausgangslage wurde das bestehende Gesetz über Ausbildungsbeiträge einer Totalrevision unterzogen. Die wesentlichen Elemente des Stipendienkonkordats wurden übernommen. Damit lassen sich Lücken, die wegen der bisherigen Unterschiede bei den Stipendiensystemen unter den Kantonen bestanden, sinnvoll schliessen. Auf einen Beitritt zum Konkordat soll aber verzichtet werden, damit man bei grösseren Änderungen des Konkordats selbständig darüber befinden kann, ob diese übernommen werden oder nicht.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 48 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (AusbG).**

#### 1. Ausgangslage

Das Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht jährlich einen Bericht zu den kantonalen Stipendien und Darlehen, welcher durch das Erziehungsdepartement aufbereitet und der Standeskommission unterbreitet wird. In den letzten Jahren konnte festgestellt werden, dass der Kanton Appenzell I.Rh. im interkantonalen Vergleich insgesamt nach wie vor eine solide Stipendienpolitik betreibt, aber in Bezug auf die Höhe des Betrags pro Bezügerin oder Bezüger ein Handlungsbedarf besteht. Der Handlungsbedarf steht in einem direkten Zusammenhang mit dem Stipendienkonkordat, welchem mittlerweile 21 Kantone beigetreten sind. In einem Bericht vom 15. September 2009, welcher der Grosse Rat zur Kenntnis genommen hat, hat sich die Standeskommission gegen einen Beitritt zum Stipendienkonkordat ausgesprochen.

Das Stipendienwesen ist grundsätzlich Sache der Kantone. In den vergangenen Jahren haben sich die kantonalen Gesetze teilweise dem Stipendienkonkordat angeglichen. 2009 verabschiedete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat), welche 2013 in Kraft getreten ist. Das Konkordat legt erstmals gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen fest und soll zu einer weiteren Angleichung der 26 kantonalen Gesetzgebungen über Ausbildungsbeiträge führen.

### *Bedeutung der Bildung und Ziel der Ausbildungsbeiträge*

Bildung ist ein bedeutender Faktor für die erfolgreiche sozioökonomische Entwicklung der einzelnen Person, für jene des Kantons und des ganzen Landes. Trotz der Erhöhung der Studierendenzahlen und der damit verbundenen relativen Öffnung des Bildungssystems bzw. der Bildungsexpansion können Auszubildende aus finanziell benachteiligten und bildungsfernen Schichten nur bedingt erreicht werden. Die Ergebnisse der Bildungsforschung zeigen, dass die soziale Herkunft den mit Abstand wichtigsten Faktor für den Bildungserfolg des Individuums darstellt. Einflussgrößen wie Nationalität, Wohnort oder Geschlecht spielen für den erreichten Bildungsabschluss demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. In diesem Sinne sind Ausbildungsbeiträge für einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung von Bedeutung und unterstützen die Ausschöpfung des Bildungspotentials. Die Ausbildungsbeiträge werden entsprechend dem Einkommensniveau der Familie der Lernenden oder Studierenden erteilt und kommen für Ausbildungen ab der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung und Mittelschulen) zum Tragen.

Die Ziele der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen können damit wie folgt zusammengefasst werden:

- bessere Nutzung des Bildungspotenzials
- Förderung der Chancengleichheit
- Erleichterung des Zugangs zur Bildung
- Unterstützung der Existenzsicherung während der Ausbildung
- Gewährleistung der freien Wahl der Ausbildung

### *Beiträge des Bundes*

Der Bund unterstützt gemäss Ausbildungsbeitragsgesetz (SR 416.0) jene Kantone, welche dem Stipendienkonkordat beigetreten sind, mit Beiträgen an die Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Höhere Berufsbildung, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten), welche sich nach der Bevölkerungszahl richten. Nichtkonkordats-Kantone erhalten im Moment noch dieselben Beiträge, soweit deren Gesetzgebung bestimmte Eckwerte des Stipendienkonkordats einhält. Der Kanton Appenzell I.Rh. kann gemäss der aktuell gültigen Gesetzgebung drei Anforderungen nicht erfüllen:

- Beitragsberechtigte Staatsbürgerinnen und -bürger aus EU-/EFTA-Mitgliedstaaten
- Bezug von Stipendien von Lernenden in Brückenangeboten
- Zu tiefe Alterslimite für den Bezug von Stipendien

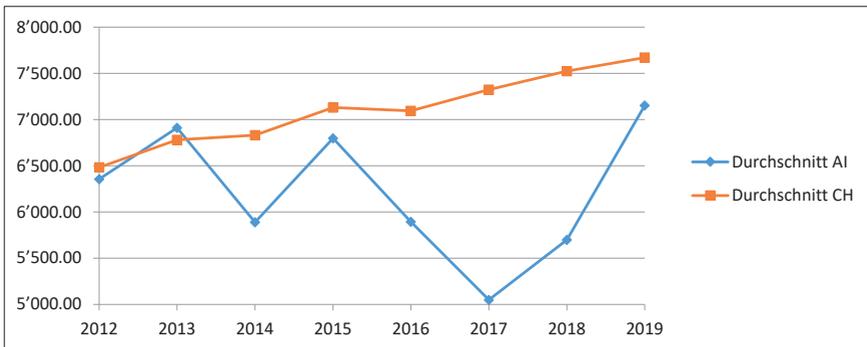
Trotz diesen nicht erfüllten Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen richtet der Bund während einer Übergangsfrist Beiträge aus, unter der Bedingung der Einreichung einer Selbstdeklaration. Ein Teil der Selbstdeklaration bilden Angaben über die Umsetzung relevanter Bestimmungen des Stipendienkonkordats in den kantonalen Gesetzgebungen. Es ist davon auszugehen, dass der Bund diese Übergangsfrist im Jahr 2021 auslaufen lässt. Damit der Kanton Appenzell I.Rh. weiterhin auf Beiträge des Bundes zählen kann, welche sich in den letzten Jahren auf jährlich rund Fr. 48'000.-- beliefen, müssen mindestens die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllt werden. Eine konkordatskonforme Umsetzung der Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge drängt sich dementsprechend auf.

#### *Auswertung des Bundesamts für Statistik*

Der Ständekommission ist es ein Anliegen, dass sich die durchschnittlichen Ausbildungsbeiträge, mit welchen Studierende aus dem Kanton Appenzell I.Rh. in ihrer Ausbildung unterstützt werden, mindestens im schweizerischen Mittel bewegen. Sie hat dazu im Jahre 2018 in einem ersten Schritt im Rahmen einer Revision des Ständekommissionsbeschlusses über Ausbildungsbeiträge (GS 416.011) die Beiträge der anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten erhöht. Die Änderung hat sich im Jahr 2019 bereits ausgewirkt.

Die statistischen Zahlen des durchschnittlichen Betrags an Stipendien pro Bezügerin oder Bezüger verdeutlichen die Wirkung des Stipendienkonkordats:

<b>Jahr</b>	<b>Durchschnitt AI</b>	<b>Durchschnitt Schweiz</b>	<b>ausbezahlte Stipendien AI</b>	<b>behandelte Gesuche AI</b>	<b>Gutsprachen AI</b>
2012	6'354.00	6'482.40	787'850.00	161	92
2013	6'910.60	6'779.70	684'150.00	125	79
2014	5'890.10	6'831.25	565'450.00	86	69
2015	6'797.40	7'130.55	679'740.00	139	84
2016	5'894.60	7'094.00	548'200.00	116	66
2017	5'050.00	7'323.75	399'300.00	116	54
2018	5'699.00	7'524.50	376'135.00	83	49
2019	7'151.50	7'670.25	479'150.00	76	52



### Schulgeldbeiträge

Grundsätzlich wird unterschieden zwischen Ausbildungsbeiträgen und Schulgeldbeiträgen (sogenannte Betriebskosten an Schulen). Ausbildungsbeiträge werden an einzelne Personen in Ausbildung geleistet, welche aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation darauf angewiesen sind. Dies kann in Form von Stipendien à fonds perdu oder rückzahlungspflichtigen Studiendarlehen geschehen. Ziel ist das Ausgleichen der unterschiedlichen finanziellen Familienverhältnisse der Lernenden.

Schulgeldbeiträge werden für die meisten ausserkantonalen Ausbildungen im Rahmen von Schulgeldvereinbarungen durch den Kanton übernommen. Diese Vereinbarungen werden zur Gewährleistung des Zugangs zu ausserkantonal angebotenen Ausbildungen abgeschlossen. Durch den Beitritt zu Interkantonalen Vereinbarungen sind Innerrhoder Studierende denjenigen der Standortkantone gleichgestellt. Diese Leistungen erfolgen für alle Studierenden unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation. Sie beliefen sich 2019 für den Kanton auf rund Fr. 10.5 Mio. Davon entfielen Fr. 5.7 Mio. auf den Bereich Universitäten, Fachhochschulen und Höhere Fachschulen, Fr. 4.3 Mio. wurden für die Berufsbildung aufgewendet, und Fr. 0.5 Mio. flossen in Ausbildungen, die im Regionalen Schulabkommen (RSA) geregelt sind.

Die von den Ausbildungsinstitutionen bei den Studierenden erhobenen Einschreibe-, Studien- oder Schulgebühren haben aber alle Lernenden selber zu leisten; sie werden jedoch in bestimmtem Umfang bei der Berechnung des Stipendienanspruchs berücksichtigt.

Im gültigen kantonalen Gesetz über Ausbildungsbeiträge sind in einzelnen Artikeln und im Kapitel III. auch Bestimmungen zu den Schulgeldern enthalten. Auf diese Bestimmungen kann mit der Revision des Ausbildungsgesetzes verzichtet werden, weil für die Übernahme von Schulgeldbeiträgen des Kantons inzwischen der Beitritt zu verschiedenen Interkantonalen Vereinbarungen (Konkordaten) massgebend ist, da der Grosse Rat gestützt auf Art. 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 den Beitritt zu Konkordaten beschliessen kann. So sind mittlerweile alle im Ausbildungsbeitragsrecht anerkannten Ausbildungen in Interkantonalen Vereinbarungen geregelt. Dazu gehören die Vereinba-

rungen bezüglich Sekundarstufe II (Berufsfachschulen und Mittelschulen), Schulen der höheren Berufsbildung, Fachhochschulen und Universitäten. Der Kanton Appenzell I.Rh. ist mittlerweile all diesen Vereinbarungen beigetreten. Somit kann in der Gesetzgebung über Ausbildungsbeiträge auf Regelungen betreffend Schulgeldbeiträge verzichtet werden.

Im Jahr 2004 hat die Landsgemeinde einer Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge zugestimmt. Unter anderem wurde ein neuer Art. 12 eingefügt, welcher die Erstattung kantonaler Schulgelder an Dritte regelt. Art. 12 Abs. 2 legte fest, dass Kantonseinwohnerinnen und -einwohner, welche nach dem erfüllten 35. Altersjahr – die Alterslimite wurde an der Landsgemeinde 2005 auf das 40. Altersjahr angepasst – mit dem Studium beginnen, das dem Kanton in Rechnung gestellte Schulgeld zurückzuerstatten haben. In der Zwischenzeit – 16 Jahre nach der Einführung dieser Regelung – haben sich der Ausbildungsbedarf und das Weiterbildungsbewusstsein massgeblich verändert. Zudem ist auch das Bildungsangebot auf der Tertiärstufe vielfältiger geworden.

Die Überprüfung der Situation hat ergeben, dass diese Regelung angepasst werden soll. Sie trifft regelmässig Personen, bei denen eine Weiterbildung oder eine zusätzliche Ausbildung wirtschaftlich sinnvoll ist. Das gilt namentlich für Frauen, die nach einer Familienpause wieder in den Arbeitsprozess einsteigen und die dafür erforderlichen Ausbildungen absolvieren. In diesen Situationen wirkt eine Rückzahlungspflicht als massives Hemmnis und erschwert den Zugang oder die Rückkehr in den Erwerb. Zudem steht die Rückzahlungspflicht zum Bekenntnis zu einem lebenslangen Lernen in einem gewissen Widerspruch.

### **3. Grundlagen für die Revision**

Für die Erarbeitung der Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge war der Inhalt des Stipendienkonkordats massgeblich. Diese Ausrichtung ist der Gewährung der Beiträge des Bundes sowie der Mobilität der Studierenden aus dem Kanton Appenzell I.Rh. geschuldet. Im Weiteren hat sich die Ständekommission am Stipendiengesetz des Kantons Appenzell A.Rh. orientiert, das im Jahr 2018 totalrevidiert wurde. Der Kanton Appenzell A.Rh. musste die Bestimmungen des Stipendienkonkordats umsetzen, da er 2013 diesem beigetreten war.

Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass insbesondere in der Kleinräumigkeit der Ostschweiz eine gewisse Angleichung der Gesetzgebung im Bereich der Ausbildungsbeiträge wünschenswert ist. Damit können immer wieder hinterfragte Bestimmungen und vermeintliche Ungerechtigkeiten, welche aufgrund der Auslegung verschiedener kantonaler Gesetze und des Stipendienkonkordats entstehen, mit den Nachbarkantonen auf einer gemeinsamen Basis diskutiert und geklärt werden. Dennoch soll der Gesetzgeber frei sein, kantonale Besonderheiten in den Erlassen betreffend Ausbildungsbeiträge zu verankern.

Bereits bei Inangriffnahme der Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge war klar, dass insbesondere der Aufbau des Gesetzes an jenen des Stipendienkonkordats angeglichen werden muss. Unabdinglich ist zudem die Übernahme der Terminologie des Stipendienkonkordats, nach welcher sich auch die Gesetze der Nachbarkantone richten. Aus diesen Gründen soll der Landsgemeinde eine Totalrevision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge unterbreitet werden.

#### 4. Finanzielle Auswirkungen

Seit der Inkraftsetzung des Stipendienkonkordats im Jahr 2013 hat sich die Scheere bezüglich der durchschnittlichen Beiträge pro Bezügerin oder Bezüger im nationalen Vergleich stark geöffnet. Im schweizerischen Durchschnitt wurden 2019 pro Bezügerin oder Bezüger rund Fr. 7'670.-- (2013: Fr. 6'800.--) und im Kanton Appenzell I.Rh. Fr. 7'150.-- (2013: Fr. 6'900.--) ausbezahlt (siehe auch Kapitel 1. Ausgangslage). Lag der Kanton Appenzell I.Rh. 2013 bezüglich Stipendienvergabe schweizweit an achter Stelle, ist er 2018 auf die zwanzigste Stelle abgerutscht. Durch die im Jahr 2018 erfolgte Anpassung der Maximalbeträge der anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten im Standeskommissionsbeschluss zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge konnte der Abstand zum nationalen Durchschnitt aufgeholt werden. 2019 rangiert der Kanton Appenzell I.Rh. an 13. Stelle.

Die steigenden nationalen Durchschnittszahlen beruhen im Wesentlichen auf den in den letzten Jahren in etlichen Kantonen vorgenommenen Gesetzesanpassungen, die wegen der Beitritte zum Stipendienkonkordat erforderlich wurden. Das Absinken des Kantons Appenzell I.Rh. in der Zeit bis 2018 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Anzahl gutgeheissener Stipendiengesuche sank und im Durchschnitt kleinere Stipendienbeträge ausgerichtet wurden. Die Standeskommission hat auf diese Entwicklung 2018 reagiert und den Standeskommissionsbeschluss über Ausbildungsbeiträge revidiert. Dabei hat sie insbesondere die Höchstbeiträge der anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten angepasst. Diese Massnahme zeigte offenkundig Wirkung.

Die Anhebung der Alterslimite für die Berechtigung eines Stipendienbezugs von momentan 30 auf 35 Jahre – massgebend ist das Alter vor Ausbildungsbeginn – wirkt sich finanziell kaum aus. In den letzten Jahren waren die gesuchstellenden Personen grossmehrheitlich zwischen 19 und 25 Jahre alt.

Mit dem Bestreben einer konkordatskonformen Umsetzung der Revision der betroffenen Erlasse ist es angezeigt, dass die in der Verordnung über Ausbildungsbeiträge festgelegten Höchstbeiträge entsprechend angepasst werden. So wird insbesondere die Erhöhung des Höchstbeitrags für ein Stipendium für Studierende auf der Tertiärstufe von maximal Fr. 13'000.-- auf Fr. 16'000.-- betragen. Setzt man diese Erhöhung auf die Gutsprachen aus dem Jahr 2019 um, müsste der Kanton die Studierenden mit einem Mehrbetrag von rund Fr. 59'000.-- unterstützen.

Für Brückenangebote können neu ebenfalls Stipendien ausgerichtet werden (Art. 9). Durchschnittlich besuchen jährlich rund zehn Lernende ein Brückenangebot. Da der Kanton die Ausbildungskosten zu 90%, maximal Fr. 12'000.--, übernimmt, haben die Eltern der Lernenden keinen allzu grossen Beitrag zu leisten. Dennoch entstehen durch den Elternbeitrag Ausbildungskosten, welche zusammen mit den Lebenshaltungskosten angerechnet werden können. Geht man von einem Drittel der Lernenden aus, welchen Stipendien zugesprochen werden, muss mit Unterstützungsbeiträgen von schätzungsweise Fr. 20'000.-- gerechnet werden.

Im Bereich der Darlehen soll insbesondere den Studierenden in Weiterbildungen vermehrt die Möglichkeit für eine finanzielle Unterstützung gegeben werden. Da die Darlehen rückzahlbar sind, entstehen für den Kanton keine Mehrkosten.

Die Anpassung der Rückerstattungspflicht von Schulgeldern, welche der Kanton für über 40-jährige Studierende künftig zu übernehmen haben wird, wird sich in der Staatsrechnung mit einem Betrag von rund Fr. 27'500.-- niederschlagen. Dieser Betrag ergibt sich aus dem Durchschnitt der letzten vier Jahre: 2016 Fr. 27'400.--, 2017 Fr. 29'200.--, 2018 Fr. 28'130.-- und 2019 Fr. 25'900.--.

Zusammenfassend können aufgrund der Revision des Gesetzes und der Verordnung über Ausbildungsbeiträge folgende Mehrausgaben prognostiziert werden:

Erhöhung der Höchstbeiträge für Stipendien	Fr. 59'000.--
Stipendien für Brückenangebote	Fr. 20'000.--
Wegfall Rückforderungen Schulgelder für Studierende über 40	Fr. 27'500.--
Total finanzieller Mehrbedarf	<u>Fr. 106'500.--</u>

Der Verzicht auf eine Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge würde ebenfalls zu Mehrkosten führen, weil der Bund seinen Beitrag an den Kanton von rund Fr. 48'000.-- nicht mehr ausrichten würde. Der finanzielle Mehrbedarf infolge der Gesetzesrevision muss daher entsprechend relativiert werden.

## **5. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Grundsatz*

Die Finanzierung von Ausbildungen ist in erster Linie Sache der Eltern sowie anderer gesetzlich Verpflichteter. Der Kanton gewährt erst dann Stipendien und Darlehen, wenn deren finanzielle Mittel nicht ausreichen. Somit gilt weiterhin der Subsidiaritätsgrundsatz, welcher schon heute im Innerrhoder Stipendienrecht verankert ist. Inhaltlich wird Art. 3 des Stipendienkonkordats in einer sprachlich leicht angepassten Fassung übernommen.

#### *Art. 2 Zweck*

Ein zentraler Zweck des Ausbildungsbeitragswesens liegt darin, die Chancengleichheit im Hinblick auf die Ausbildung zu fördern. Innerrhoderinnen und Innerrhoder sollen im Rahmen ihrer persönlichen Fähigkeiten und Ambitionen ohne Rücksicht auf Herkunft sowie auf wirtschaftliche und soziale Verhältnisse Ausbildungen absolvieren und erfolgreich abschliessen können. Mit anderen Worten soll niemand aufgrund der finanziellen Ausgangslage von einer Ausbildung abgehalten werden.

Die Ausbildung und der Ausbildungsort können grundsätzlich frei gewählt werden. Das bedeutet in erster Linie, dass mit der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen keine Auflagen bezüglich Ausbildungsstätte und Ausbildungsgang verknüpft werden dürfen, sofern die Ausbildung zu einem anerkannten Abschluss führt (Art. 9).

### *Art. 3 Anspruchsvoraussetzungen*

Diese Bestimmung umschreibt in allgemeiner und zusammenfassender Form, welche Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge besteht. Einzelheiten zu den genannten Anspruchsvoraussetzungen werden in den nachfolgenden Artikeln dargelegt.

## **II. Beitragsberechtigung**

Das erste in Art. 3 aufgelistete Kriterium ist die Beitragsberechtigung. Diese wird in den Art. 4 bis 6 umschrieben. Das Stipendienkonkordat regelt einerseits, welchen Personenkreisen in der Schweiz Ausbildungsbeiträge zugesprochen werden sollen (Art. 5 des Stipendienkonkordats mit dem Randtitel «Beitragsberechtigte Personen»). Andererseits wird im Stipendienkonkordat vorgegeben, durch welchen Kanton die Ausbildungsbeiträge zugesprochen werden sollen (Art. 6 mit dem Randtitel «Stipendienrechtlicher Wohnsitz»). Da der Kanton Appenzell I.Rh. dem Stipendienkonkordat nicht beigetreten ist, kann er nicht – wie dies zum Beispiel der Kanton Appenzell A.Rh. gemacht hat – auf das Konkordat verweisen, sondern muss alle Regelungen des Stipendienkonkordats übernehmen und diese auf die kantonalen Verhältnisse anpassen, wenn er sicherstellen will, dass seine Regelungen konkordatskonform sind.

### *Art. 4 Mit Schweizer Bürgerrecht*

Zunächst wird in Anlehnung an Art. 5 Abs. 1 lit. a und b des Stipendienkonkordats definiert, wann Personen mit Schweizer Bürgerrecht Ausbildungsbeiträge beanspruchen können, nämlich dann, wenn sie in der Schweiz Wohnsitz haben (Abs. 1), und in einigen Fällen, obwohl sie nicht hier wohnen (Abs. 2).

### *Art. 5 Ohne Schweizer Bürgerrecht*

Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, welche Personen, die nicht über das Schweizer Bürgerrecht verfügen, Ausbildungsbeiträge erhalten sollen.

Gegenüber dem Stipendienkonkordat besteht in der geltenden kantonalen Gesetzgebung eine Lücke. Bislang wurden in Appenzell I.Rh. Bürgerinnen und Bürger eines Staats, deren Staatsangehörigkeit aufgrund internationaler Übereinkommen Schweizer Staatsangehörigen für Ausbildungsbeiträge gleichgestellt sind, nicht separat behandelt. Sie müssen zuerst eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung erlangen, bevor sie nach innerrhodischem Recht beitragsberechtigt werden, was eine Aufenthaltszeit und Erwerbstätigkeit in der Schweiz von mindestens fünf Jahren voraussetzt. Gemäss Stipendienkonkordat werden Bürgerinnen und Bürger aus Staaten mit entsprechenden internationalen Übereinkommen mit der schweizerischen Eidgenossenschaft Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt. Bedingung ist, dass die Personen den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben.

Diese Regelung bezieht sich insbesondere auf Personen aus EU- und EFTA-Staaten. Diese Personen können sich auf die bilateralen Abkommen berufen. Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz, der EU und ihren Mitgliedstaaten (FZA), sowie das EFTA-Übereinkommen enthalten Bestimmungen, die in Be-

zug auf die Stipendienberechtigung von in der Schweiz lebenden EU- und EFTA-Staatsangehörigen von Bedeutung sind. Die Regeln gelten für Bürgerinnen und Bürger aller EU- und EFTA-Länder. Personen aus Abkommensstaaten sind Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt, wenn es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU- und EFTA-Staaten und deren Kinder handelt, die in der Schweiz Wohnsitz haben.

### **III. Stipendienrechtlicher Wohnsitz**

*Art. 6 Eltern*

*Art. 7 Erwerb Familienhaushalt*

*Art. 8 Fortdauer*

Die Regelungen betreffend stipendienrechtlichem Wohnsitz bilden grundsätzlich die Regelungen des gültigen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge ab. Eine Präzisierung wurde in Art. 6 Abs. 3 vorgenommen. Bislang wurde im Zusammenhang mit dem stipendienrechtlichen Wohnsitz keine Aussage über das Vorgehen bei getrenntlebenden Eltern mit Wohnsitz in verschiedenen Kantonen gemacht. Dazu wurde die Formulierung von Art. 6 Abs. 2 des Stipendienkonkordats übernommen.

Eine weitere Übernahme von Konkordatsvorschriften erfolgt in Art. 7 Abs. 2. In der Regel knüpft der stipendienrechtliche Wohnsitz gemäss dem Konkordat (Art. 6 Abs. 1 lit. a) am zivilrechtlichen Wohnsitz der Eltern der Person in Ausbildung an. Der Wohnsitz der Person in Ausbildung selbst ist massgebend, sofern und nachdem sie bereits eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat und zwei Jahre aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war (Art. 6 Abs. 1 lit. d Stipendienkonkordat). Das Konkordat stellt in Art. 7 gewisse Sachverhalte dem Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung gleich, nämlich die vierjährige finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit ohne Ausbildungsabschluss, wobei als Erwerbstätigkeit auch das Führen eines Haushalts mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, das Leisten von Militär- oder Zivildienst oder Arbeitslosigkeit gelten (Art. 7 Stipendienkonkordat). Zur Herbeiführung der für die Bundesbeiträge erforderlichen Konkordatskonformität wird der Text von Art. 7 des Konkordats in der Vorlage übernommen. Die Zeit, in welcher weder Militär- oder Zivildienst noch Betreuungsarbeit geleistet wurde, gilt dann als Erwerbstätigkeit, wenn ein Erwerbs- oder ein Erwerbbersatzesinkommen (Taggelder von Sozialversicherungen wie Arbeitslosen-, Kranken-, Unfalltaggelder etc.) erzielt worden ist, welches im Durchschnitt (hochgerechnet auf ein Jahreseinkommen) mindestens Fr. 30'000.-- netto pro Jahr (ausgehend von einer alleinstehenden Person) beträgt.

### **IV. Ausbildungen**

*Art. 9 Beitragsberechtigte Ausbildungen*

Das Konkordat schreibt den beigetretenen Kantonen vor, mindestens für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe, einschliesslich der dafür obligatorischen, studienvorbereitenden Massnahmen, sowie für Passerellen und Brückenangebote Ausbildungsbeiträge zu gewähren (Art. 8 Abs. 1 Stipendien-

konkordat). Um die Konkordatskonformität und damit die Bundesbeiträge an den Kanton nicht zu gefährden, orientiert sich Art. 9 Abs. 1 der Vorlage an diesen Mindestanforderungen.

Der Grosse Rat hat in der Verordnung die Ausbildungsabschlüsse zu definieren, die anerkannt sind. Die Regelung wird sich an diejenige des Stipendienkonkordats halten müssen, damit die Bundesbeiträge gewährleistet werden. Das Konkordat bezeichnet gewisse Ausbildungen, die damit in den beigetretenen Kantonen als anerkannt gelten (Art. 9 Abs. 1 und 2 Stipendienkonkordat). Auch die so anerkannten Ausbildungsabschlüsse werden wie bisher auf Verordnungsebene (vgl. Art. 5 der Verordnung über Ausbildungsbeiträge) festgeschrieben und nicht im neuen Gesetz, damit zur Umsetzung einer allfälligen Änderung des Konkordats nicht eine Gesetzesänderung notwendig wird, sondern ein Beschluss des Grossen Rates ausreicht.

Brückenangebote und Passerellen können nicht klar einer bestimmten Ausbildungsstufe zugeordnet werden. Brückenangebote sind in der Bildungssystematik zwischen der Sekundarstufe I und II angesiedelt, Passerellen zwischen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe (in speziellen Fällen auch im Übergang Fachhochschule-Universität). Zudem enden diese Bildungsgänge nicht mit einem eigentlichen Abschlusszertifikat. Aus diesen Gründen werden die beiden Ausbildungen in Art. 9 Abs. 3 der Vorlage separat erwähnt.

Mit der Möglichkeit, Lernenden in Brückenangeboten Ausbildungsbeiträge auszurichten, wird eine der Voraussetzungen für die Gewährung der Bundesbeiträge geschaffen. Ausbildungsbeiträge an Lernende in Brückenangeboten waren gemäss Art. 8 des Ständekommissionsbeschlusses betreffend Brückenangebote vom 26. Mai 2008 (GS 413.011) bis anhin nicht möglich. Die Ständekommission wird mit der Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes über Ausbildungsbeiträge diese Bestimmung im Ständekommissionsbeschluss betreffend Brückenangebote entsprechend anpassen. Art. 12 Abs. 4 beschränkt die Ausbildungsbeiträge für Brückenangebote auf die Gewährung von Stipendien. Der Gesetzgeber möchte verhindern, dass sich Jugendliche mit der Gewährung von Darlehen verschulden.

Weiter werden Ausbildungsbeiträge für Weiterbildungen, Doktorate und Nachdiplomstudien gewährt, wobei diese gemäss Art. 12 Abs. 3 nur als Darlehen möglich sind. Zur Weiterbildung gehören beispielsweise Hochschullehrgänge im MAS- (Master of Advanced Studies), CAS- (Certificate of Advanced Studies) oder DAS-Bereich (Diploma of Advanced Studies). Auch Nachdiplomstudien können unter den Begriff der Weiterbildung verortet werden. Um Missverständnisse auszuschliessen, sind diese unter Abs. 4 lit. d separat aufgeführt.

#### *Art. 10 Voraussetzungen*

Zunehmend werden Ausbildungen oder Ausbildungsphasen im Ausland absolviert. Nach Art. 10 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs besteht dann eine Beitragsberechtigung, wenn es sich um ein Hochschulstudium handelt oder die absolvierte Ausbildung einer solchen in der Schweiz gleichwertig ist. Über die Gleichwertigkeit entscheidet die vollziehende kantonale Stelle im konkreten Gesuchsverfahren. Sie wird sich dabei an die Praxis anderer Behörden anlehnen, welche in ihrem

Zuständigkeitsbereich ebenfalls Gleichwertigkeitsprüfungen durchführen (z.B. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) im Bereich der Berufsbildung, das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) im Bereich der Berufe im Gesundheitswesen oder Swissuniversities für universitäre Ausbildungen).

## **V. Form und Dauer der Ausbildungsbeiträge**

### *Art. 11 Beitragsarten*

Die Definition der beiden zentralen Begriffe «Stipendien» und «Darlehen» stammt aus Art. 2 des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes.

### *Art. 12 Form der Beitragsgewährung*

Die primäre Leistungspflicht liegt bei der Person in Ausbildung, bei ihren Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen (vgl. zu letzteren die Bemerkungen zu Art. 18 der Vorlage). Nur wenn damit der finanzielle Bedarf nicht gedeckt werden kann, werden im Einzelfall auf Gesuch hin Ausbildungsbeiträge ausgerichtet. Sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, kommen als Form des Ausbildungsbeitrags Stipendien und Darlehen in Frage. Dabei gilt folgende Reihenfolge: In der Erstausbildung werden zunächst bis zur Höhe des Höchstansatzes (der gemäss Art. 15 des Stipendienkonkordats Fr. 12'000.-- auf der Sekundarstufe II beträgt, respektive Fr. 16'000.-- auf der Tertiärstufe) Stipendien ausgerichtet. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Regelung. Neu können zusätzlich auch für Brückenangebote Stipendien beantragt werden (Abs. 4).

Falls mit den gewährten Stipendien der anerkannte finanzielle Bedarf nicht gedeckt wird, können auf Gesuch hin ergänzend Darlehen gewährt werden. Die Beitragsberechtigten sind selbstverständlich nicht verpflichtet, ergänzende Darlehen auch effektiv zu beziehen. Die Erfahrung zeigt, dass bei vielen Betroffenen eine gewisse Hemmschwelle besteht oder sie aus Respekt vor der Verschuldung nach einer alternativen Finanzierung suchen (Verwandte und Bekannte, vermehrte ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit, Beiträge von Stiftungen usw.).

In Art. 12 Abs. 2 des Entwurfs wird die Alterslimite für die Ausrichtung von Stipendien, welche im geltenden Gesetz bei 30 Jahren liegt (Art. 30 Abs. 2 AusbG), auf das 35. Altersjahr angehoben. Dies entspricht der Regelung in Art. 12 des Stipendienkonkordats.

Darlehen können als Ergänzung zu einem Stipendium für die Erstausbildung beantragt werden. Für Zweitausbildungen, Weiterbildungen, Doktorats- und Nachdiplomstudien werden Ausbildungsbeiträge ausschliesslich in Form von Darlehen ausgerichtet. Der Standeskommission bleibt es vorbehalten, Ausnahmen festzulegen. So kann beispielsweise für eine Zweitausbildung, welche aus begründeten persönlichen Notwendigkeiten heraus absolviert wird, ein Stipendium ausgerichtet werden.

### *Art. 13 Erst- und Zweitausbildung*

Die Begriffe Erst- und Zweitausbildung werden in mehreren Rechtsgebieten verwendet, insbesondere im Stipendienwesen, im Steuerrecht und im Familienrecht. Dabei sind die Definitionen nicht deckungsgleich.

Im Stipendienrecht beginnt die Erstausbildung nach Abschluss der obligatorischen Schule mit der ersten formalen und anerkannten Ausbildung. Sie kann weiterführende Ausbildungen umfassen. Weiterführend sind allfällige weitere Ausbildungen solange, als der zuletzt erworbene Abschluss jeweils eine Voraussetzung für die weitere Ausbildung darstellt. Das schweizerische Bildungswesen zeichnet sich durch eine hohe Durchlässigkeit aus. Insbesondere auf der Tertiärstufe gibt es verschiedene Wege, zu einem Ausbildungsabschluss zu gelangen.

Bei der gesetzlichen Definition der Erst- und Zweitausbildung liegt die Herausforderung darin, dass die individuellen Bildungsverläufe vielfältig sind, eine Gesetzesbestimmung aber generell-abstrakt ist. Eine Ausbildung oder eine Ausbildungsfolge, die an die erste formale und anerkannte Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit anknüpft, wird solange der Erstausbildung zugerechnet, als die Abfolge unmittelbar aufeinander aufbaut. Eine Zweitausbildung liegt dann vor, wenn die Abfolge der Ausbildungen nicht unmittelbar aufeinander aufbaut. Absolviert beispielsweise eine Person in Ausbildung nach einem Bachelorabschluss auf der Fachhochschulstufe an einer Universität ein weiteres Bachelorstudium, handelt es sich grundsätzlich um eine Zweitausbildung. Ebenso verhält es sich bei einer Zusatzlehre in der beruflichen Grundbildung.

### *Art. 14 Dauer*

Nicht immer kann die Ausbildung innerhalb der minimalen Ausbildungsdauer abgeschlossen werden, beispielsweise wegen Krankheit oder Unfall, einer Prüfungswiederholung oder aus familiären Gründen. Daher können Ausbildungsbeiträge bei mehrjährigen Ausbildungen bis zu zwei Semester über die ordentliche Ausbildungsdauer hinaus gewährt werden (Abs. 1). Die Regelung entspricht dem Minimalstandard von Art. 13 Abs. 1 des Stipendienkonkordats. Bei einjährigen Ausbildungen ist dagegen grundsätzlich keine Verlängerung möglich.

Damit ein Anreiz für einen raschen Ausbildungsabschluss geschaffen wird, werden grundsätzlich keine Ausbildungsbeiträge für eine längere Dauer ausgerichtet. Ein rascher Ausbildungsabschluss liegt im Interesse des Kantons, der für die Schul- und Studiengelder aufkommt.

Die Erfahrung zeigt, dass nicht alle Studierenden eine mehrjährige Ausbildung innerhalb der ordentlichen Ausbildungsdauer oder einer Verlängerung um zwei Semester abschliessen können. Art. 14 Abs. 2 ermöglicht in begründeten Fällen eine weitergehende Verlängerung. Voraussetzung ist ein Gesuch. Bewilligt werden kann ein solches insbesondere aus sozialen, wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Gründen. Ein Anspruch auf Verlängerung besteht nicht. Den vollziehenden Behörden steht ein Ermessen zu, ob im Einzelfall die Gründe gegeben sind oder nicht und ob gegebenenfalls die Gründe anerkannt werden.

### *Art. 15 Wechsel der Ausbildung vor Abschluss*

Bei einem erstmaligen Wechsel der Ausbildung auf der gleichen Ausbildungsstufe, bleibt der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bestehen (Abs. 1). In begründeten Fällen kann die Dauer der Beitragsberechtigung angemessen gekürzt werden. Die vollziehenden Behörden haben diesbezüglich einen Ermessensspielraum. Konkret könnte beispielsweise eine Kürzung vorgenommen werden, wenn eine beitragsberechtigte Person im letzten Ausbildungsjahr beschliesst, die Ausbildungsrichtung wegen geringen Interesses am Ausbildungsinhalt zu wechseln. Es darf erwartet werden, dass ein solcher Entscheid zu einem früheren Zeitpunkt gefällt wird. Wechselt eine beitragsberechtigte Person vor dem Ausbildungsabschluss zum zweiten Mal auf der gleichen Ausbildungsstufe die Ausbildung, so erlischt der Anspruch auf Stipendien, nicht aber derjenige auf Darlehen (Abs. 2).

## **VI. Finanzieller Bedarf und Beitragshöhe**

### *Art. 16 Finanzieller Bedarf*

Der finanzielle Bedarf umfasst die für die Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten, sofern und soweit sie die zumutbare Eigenleistung der Person in Ausbildung, ihrer Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter (insbesondere Ehepartnerinnen oder Ehepartner respektive Partnerinnen oder Partner in eingetragener Partnerschaft) übersteigen (Abs. 1). Entscheidend sind nicht die effektiv anfallenden, sondern die anrechenbaren Kosten. Hat eine Person in Ausbildung beispielsweise ein Generalabonnement der Schweizerischen Bundesbahnen für die 1. Klasse beschafft, so sind bei der Berechnung ihres finanziellen Bedarfs nicht die effektiv von der Person bezahlten Kosten massgebend, sondern das günstigste Abonnement respektive Billett für die notwendigen Fahrten.

Die Standeskommission regelt im Beschluss über Ausbildungsbeiträge die Einzelheiten zur Berechnung des finanziellen Bedarfs. Der finanzielle Bedarf wird auf Gesuch hin individuell ermittelt. Der Stipendien- und Steuerberechnung ist gemeinsam, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt wird. Die Berechnung des finanziellen Bedarfs im Stipendienwesen erfolgt auf der Grundlage der Steuerveranlagung (vgl. Bemerkungen zu Art. 19 des Entwurfs).

Die Ausbildungsrichtung und der Ausbildungsort können frei gewählt werden. Obschon die meisten Ausbildungen an kantonalen Bildungsinstitutionen angeboten werden, welche interkantonalen Finanzvereinbarungen unterliegen, kann die freie Wahl aber Folgen auf die Höhe der Ausbildungsbeiträge haben. Ist die frei gewählte Ausbildung nicht die kostengünstigste, kann ein angemessener Abzug gemacht werden (siehe Art. 16 Abs. 3 der Vorlage, der den Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 des Stipendienkonkordats übernimmt). Hat beispielsweise eine beitragsberechtigte Person als Ausbildungsort eine private oder ausländische Bildungsinstitution gewählt, kann der Kanton nicht verlangen oder gar durchsetzen, dass die Ausbildung an einer günstigeren inländischen oder öffentlichen Einrichtung erfolgt. Der Kanton soll sich aber nur in angemessener Höhe an den damit verbundenen höheren Kosten beteiligen. Deshalb ist eine Kürzung der Ausbildungsbeiträge möglich. Dabei sind aber mindestens jene persönlichen Kosten zu berücksichtigen, die auch bei der kostengünstigsten Lösung anfallen würden.

### *Art. 17 Zumutbare Eigenleistungen*

Das Stipendienkonkordat sieht in Art. 17 Abs. 1 lit. a vor, dass Personen in Ausbildung ein minimaler Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten angerechnet werden kann. Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden.

In Art. 17 der Vorlage wird festgelegt, dass der Person in Ausbildung ein minimales hypothetisches Einkommen als Eigenleistung angerechnet werden kann. Ohne diese Bestimmung würde sich die ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit aus Sicht der Person in Ausbildung nicht lohnen, weil das damit erzielte Einkommen den allfälligen Anspruch auf Stipendien schmälern würde. Die Einzelheiten zum hypothetischen Einkommen werden durch die Standeskommission konkretisiert.

### *Art. 18 Zumutbare Fremdleistung*

Fremdleistungen werden im Rahmen der Berechnung von Ausbildungsbeiträgen den Eltern und anderen gesetzlich verpflichteten Personen zugemutet (vgl. Art. 16). Weitere gesetzlich verpflichtete Personen sind insbesondere Ehepartnerinnen und Ehepartner sowie Partnerinnen und Partner in eingetragener Partnerschaft. In den meisten Fällen sind die Eltern die einzigen fremdleistungspflichtigen Personen. Es kann aber vorkommen, dass mehrere Personen zu einer Unterstützungsleistung verpflichtet sind. So ist es beispielsweise möglich, dass eine Person in Ausbildung verheiratet ist und die Eltern noch leben. Dann wird sowohl für die Ehepartnerin oder den Ehepartner als auch für die Eltern berechnet, ob ein finanzieller Beitrag zugemutet werden kann. Wenn ja, reduziert sich der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung im entsprechenden Umfang.

Dabei ist zu beachten, dass die zumutbare Leistung der Eltern in gewissen Fällen reduziert ist. Es gibt Personen in Ausbildung, die sich aufgrund ihrer Biografie in einem bestimmten Mass von den Eltern gelöst haben und von ihnen zumindest teilweise unabhängig geworden sind. Dann ist es sachgerecht, wenn der zumutbare Elternbeitrag reduziert wird. Art. 18 Abs. 2 der Vorlage umschreibt die relevanten Tatbestände abschliessend.

### *Art. 19 Berechnungsgrundlage*

Die Beurteilung der Beitragsgesuche stützt sich in erster Linie auf Steuerveranlagungen. Basis für die Berechnung des finanziellen Bedarfs ist in der Regel die letztverfügbare rechtskräftige Steuerveranlagung der gesuchstellenden Person respektive allfälliger unterstützungspflichtiger Dritter (Eltern). Ob ein finanzieller Bedarf besteht oder nicht, wird aufgrund der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse ermittelt (Abs. 1). Diese sind so zeitnah wie möglich festzustellen.

## VII. Rückerstattung

### *Art. 20 Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen*

Stipendien sind im Grundsatz nicht zurückzuerstatten. Dennoch kann es dazu kommen, dass nach der Auszahlung von Stipendien und Darlehen eine Unrechtmässigkeit festgestellt wird. Aufgrund solcher Tatsachen soll die Rückzahlung der Beiträge gefordert werden können.

Ausbildungsbeiträge sind nach Abs. 1 zurückzuerstatten, wenn sie durch falsche oder unvollständige Angaben erwirkt oder ihrem Zweck entfremdet wurden. Ebenso erfolgt eine Rückerstattung beim Ausbildungsabbruch, soweit Ausbildungsbeiträge für die restliche Ausbildungszeit bereits ausbezahlt worden sind (Abs. 2).

In Abs. 3 wird festgelegt, dass der Rückerstattungsanspruch erlischt, wenn er nicht innert einem Jahr seit Kenntnis geltend gemacht wird und in jedem Fall zehn Jahre nach der Beitragsauszahlung. Die Rückzahlungsmodalitäten und die Verzinsung werden nicht im Gesetz geregelt. Diese Vollzugsregelungen soll der Grosse Rat treffen. Im bisherigen Recht hat der Grosse Rat die Kompetenz der Standeskommission delegiert. Dem Grossen Rat wird vorgeschlagen, diese Rollenteilung beizubehalten.

### *Art. 21 Rückzahlung von Darlehen*

Es ist sachgerecht, wenn ein Zeitrahmen festgelegt wird, in welchem Darlehen zurückzuzahlen sind. Dieser beträgt zehn Jahre seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung.

### *Art. 22 Verzinsung*

Den Studierenden soll nach dem Studium oder nach einem Studienabbruch zuerst die Möglichkeit gewährt werden, ein genügend hohes Einkommen zu generieren, bevor das Darlehen verzinst werden muss. Es kann von den Darlehensbezüglerinnen und -bezügern erwartet werden, dass sie nach dem Studium bzw. Studienabbruch innerhalb eines halben Jahres ein Einkommen erzielen können, welches eine Verzinsung des Darlehens zulässt.

### *Art. 23 Rückzahlung von Kantonsbeiträgen an Hochschulen*

Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner, die nach dem 40. Altersjahr mit einem Studium beginnen, müssen dem Kanton nach geltendem Recht die Beiträge zurückerstatten, die er den Trägerinnen und Trägern der Ausbildungseinrichtungen für die Ausbildungen bezahlt hat. Die Regelung wurde 2004 eingeführt. Sie wurde zunehmend als ungerecht und weltfremd empfunden. Die Entwicklung des Berufsbildungssystems sowie der immer akuter werdende Fachkräftemangel tragen dazu bei, dass insbesondere im Bereich der Höheren Berufsbildung (Berufsprüfungen, Höhere Fachprüfungen und Höhere Fachschulen) ein gesteigerter Bedarf an Aus- und Weiterbildungen auch für Personen besteht, die schon länger im Erwerbsleben stehen. Dieser verträgt sich zunehmend weniger mit der Rückzahlungspflicht für die über 40-Jährigen.

Bei den Studierenden stiess die Rückzahlungsregelung auf Unverständnis. Das ist deshalb nachvollziehbar, weil die Betroffenen von den zum Teil sehr hohen Rückforderungsbeträgen überrascht werden. Sie müssen nicht nur die üblichen Beiträge (beispielsweise die Semestergebühren) an ihre Ausbildungseinrichtungen bezahlen, sondern nachträglich die ein Vielfaches höheren Kosten, die der Kanton Appenzell I.Rh. gestützt auf interkantonale Vereinbarungen der Trägerin oder dem Träger der Ausbildungsstätten bezahlt, übernehmen. Die Betroffenen sind sich der gesetzlichen Rückzahlungspflicht in der Regel nicht bewusst, da es sich um eine appenzell-innerrhodische Eigenheit handelt. Auch ist es dem Erziehungsdepartement nicht möglich, die Studierenden über die Rückerstattungspflicht zu informieren, da das Departement selbst erst mit der Verrechnung des ersten Studiensemesters erfährt, wer das Studium angetreten hat. Erst dann kann es die Personen, die eine Ausbildung aufnehmen, über die Rückzahlungspflicht orientieren.

Eine Ungleichbehandlung ergibt sich zudem für Studierende an Universitäten gegenüber solchen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH). Die Kosten der ETH werden vom Bund getragen, sodass die Kantone damit nicht belastet sind. Die Universitäten werden über die Interkantonale Universitätsvereinbarung in Form von Schulgeldbeiträgen von den Kantonen mitfinanziert. Dies hat zur Folge, dass eine studierende Person, welche das 40. Altersjahr überschritten hat an der ETH ohne zusätzliche Kosten studieren kann, während von einer Person an einer Universität das Schulgeld zurückgefordert werden muss. Ähnliches gilt seit Anfang 2018 auch für die Finanzierung der Vorbereitungskurse auf höhere Fachprüfungen (HFP) und Berufsprüfungen (BP). Je nach Studiengang bewegen sich diese Kosten zwischen rund Fr. 1'500.-- bis Fr. 50'000.-- pro Schuljahr.

Die Ständekommission schlägt deshalb eine Erhöhung der Alterslimite vor, welche sich am aktuell gültigen AHV-Alter orientiert. Zudem soll die Rückzahlung von Schulgeldbeiträgen auf Hochschulen (Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen und Universitäten) beschränkt werden. Die Rückzahlungspflicht im Bereich der Höheren Berufsbildung soll vollständig aus dem Gesetz gestrichen werden.

Steigt eine über 60-jährige Person in ein Hochschulstudium ein, erlangt diese nach drei Jahren ein Bachelordiplom, wodurch sie sowie die Unternehmung, für welche sie arbeitet, nur noch eine kurze Zeit von den erworbenen Fachkenntnissen profitieren kann. Der wirtschaftliche Nutzen ist also vergleichsweise bescheiden. Deshalb erscheint es richtig, für die Rückzahlung von Schulgeldern die Alterslimite auf das vollendete 60. Altersjahr anzuheben.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung werden oben unter dem Kapitel «Finanzielles» erläutert.

## **VIII. Verfahren**

### *Art. 24 Mitwirkungspflichten*

Grundsätzlich versteht sich eine Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Personen von selbst. Dennoch erhält die Vollzugsbehörde mit dieser Bestimmung eine rechtliche Grundlage, die Mitwirkung einzufordern und auf Verstösse zu reagieren.

### *Art. 25 Datenbearbeitung und Amtshilfe*

Ausbildungsbeiträge werden jährlich aufgrund der aktuellen finanziellen Verhältnisse neu auf der Basis von Steuerveranlagungen beurteilt. Das führt dazu, dass die zuständige kantonale Stelle in einem Dossier über eine Person in Ausbildung in der Regel die Steuerveranlagungen von mehreren Beitragspflichtigen über mehrere Jahre hinweg führt.

Mit dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge soll eine zeitgemässe Regelung für die Amtshilfe geschaffen werden. In der Regel werden die für die Gesuchsbeurteilung benötigten Daten von der Person in Ausbildung beschafft und zugänglich gemacht. Es gibt im Vollzugsalltag aber immer wieder Situationen, in denen die vollziehenden Behörden Daten von Sozialversicherungen, von Steuerbehörden, von Sozialhilfebehörden oder Gerichten (insbesondere im Zusammenhang mit Unterhaltszahlungen) beschaffen müssen. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn sich Eltern weigern, benötigte Dokumente auszuhändigen. Dann könnte das Gesuch zum Nachteil ihres Kindes gar nicht beurteilt werden. Das wäre problematisch und würde zu einer stossenden Rechtsungleichheit führen. Mit der Verankerung der Amtshilfe in Abs. 1 kann dies verhindert werden.

Abs. 2 ermöglicht, dass die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden darf. Damit kann die Datenqualität erhöht und der Bearbeitungsaufwand verringert werden. Bereits heute wird die AHV-Versichertennummer aller Personen erfasst, welche Stipendien oder Darlehen beziehen. Diese Nummer muss im Rahmen der statistischen Erhebung des Bundes an den Bund geliefert werden. Die rechtliche Grundlage dazu bildet die Statistikerhebungsverordnung des Bundes (SR 431.012.1). Abgesehen vom Statistikbereich regelt das Bundesrecht die Verwendung der AHV-Versichertennummer für die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betrauten kantonalen Stellen in allgemeiner Form. So können unter anderem die Bildungsinstitutionen die Nummer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden (Art. 50e Abs. 2 lit. d des AHV-Gesetzes, SR 831.10). Damit allfällige Zweifel beseitigt werden können, wird neu in Ergänzung zum Bundesrecht eine ausdrückliche kantonalrechtliche Grundlage geschaffen.

## **IX. Erwachsenenbildung**

### *Art. 26 Förderung*

Dieser Artikel wird vom bestehenden Gesetz übernommen und stellt die Grundlage für die Förderung der Erwachsenenbildung dar. Der Grosse Rat regelt in der Verordnung über die Erwachsenenbildung (GS 417.410) die Einzelheiten.

## **X. Schluss- und Übergangsbestimmungen**

### *Art. 27 Vollzugsrecht*

Der Grosse Rat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften. Hinsichtlich der Stipendienberechnung enthält das Gesetz über Ausbildungsbeiträge und deren Verordnung die Grundzüge und gibt den Rahmen vor. Die Festlegung der Einzelheiten des Berechnungssystems soll durch die Standeskommission vorgenommen werden.

### *Art. 28 Übergangsbestimmungen*

Das neue Recht soll nicht nur für erstmalige Gesuche zur Anwendung kommen, sondern auch für sogenannte Erneuerungsgesuche von Personen in Ausbildung, denen bereits nach altem Recht Ausbildungsbeiträge zugesprochen wurden. Das Gesetz über Ausbildungsbeiträge wird in diesem Sinne auf alle Gesuche angewendet, welche sich auf eine Ausbildungszeit nach dem Inkrafttreten beziehen und noch nicht rechtskräftig erledigt sind. Mit Vorteil wird das Gesetz auf Beginn eines Ausbildungs- oder Studienjahrs in Kraft gesetzt (anfangs August).

### *Art. 29 Inkrafttreten*

Die Inkraftsetzung soll sich nach dem Zeitpunkt des Schuljahresbeginns der Ausbildungen und Studiengänge richten. Das Idealdatum ist der 1. August 2021. Um angesichts einer möglichen Verschiebung der Landsgemeinde wegen der Corona-Pandemie flexibel zu bleiben, wird vorgeschlagen, die Inkraftsetzung dem Grossen Rat zu übertragen. Er soll das Gesetz zusammen mit der Verordnung, die infolge der gesetzlichen Neuregelung ebenfalls revidiert werden muss, in Kraft setzen. Läuft mit der Landsgemeinde und dem Gesetzgebungsprozess alles gut, ist eine Inkraftsetzung auf den 1. August 2021 geplant.

## **6. Aufhebung bisherigen Rechts**

Das Gesetz über die Ausbildungsbeiträge vom 26. April 1987 wird durch das neue Gesetz vollständig überlagert. Es ist mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts aufzuheben.

## **7. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (AusbG) an der Session vom 30. November 2020 behandelt. Die Vorlage wurde positiv beurteilt. Der Grosse Rat empfiehlt das Gesetz über Ausbildungsbeiträge mit 48 Ja-Stimmen einstimmig zur Annahme.



## Gesetz über Ausbildungsbeiträge (AusbG)

vom

I.

### I. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Grundsatz

<sup>1</sup> Der Kanton gewährt Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen, wenn die finanziellen Verhältnisse der Person in Ausbildung, ihrer Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter nicht ausreichen.

#### Art. 2 Zweck

<sup>1</sup> Ausbildungsbeiträge sollen den Zugang zur Bildung erleichtern, die Chancengleichheit fördern und die Existenzsicherung während der Ausbildung unterstützen.

<sup>2</sup> Bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen soll die freie Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte gewährleistet werden.

#### Art. 3 Anspruchsvoraussetzungen

<sup>1</sup> Anspruch auf Ausbildungsbeiträge hat, wer

- a) beitragsberechtigt ist;
- b) im Kanton stipendienrechtlichen Wohnsitz hat;
- c) eine anerkannte Ausbildung absolviert und
- d) einen finanziellen Bedarf nachweist.

### II. Beitragsberechtigung

#### Art. 4 Mit Schweizer Bürgerrecht

<sup>1</sup> Eine Person mit Schweizer Bürgerrecht ist beitragsberechtigt, wenn sie in der Schweiz zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

<sup>2</sup> Für eine Ausbildung in der Schweiz ist eine Person mit schweizerischem Bürgerrecht auch dann beitragsberechtigt, wenn

- a) die Eltern im Ausland wohnen oder sie verwaist ist und im Ausland wohnt und
- b) sie an ihrem ausländischen Wohnort wegen fehlender Zuständigkeit keine Ausbildungsbeiträge erhält.

### **Art. 5** Ohne Schweizer Bürgerrecht

<sup>1</sup>Eine Person ohne Schweizer Bürgerrecht ist beitragsberechtigt, wenn sie in der Schweiz zivilrechtlichen Wohnsitz hat und

- a) über eine Niederlassungsbewilligung verfügt oder seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt ist und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt oder
- b) von der Schweiz als staatenlos oder als Flüchtling anerkannt ist oder
- c) Bürgerin oder Bürger eines Staats ist, deren Staatsangehörige für Ausbildungsbeiträge aufgrund internationaler Übereinkommen Schweizer Staatsangehörigen gleichgestellt sind.

### **III. Stipendienrechtlicher Wohnsitz**

#### **Art. 6** Eltern

<sup>1</sup>Eine Person hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn

- a) ihre Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben, oder
- b) die appenzell-innerrhodische Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zuletzt für die Person zuständig war.

<sup>2</sup>Ausserdem haben stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton:

- a) Personen mit appenzell-innerrhodischem Bürgerrecht, deren Eltern nicht in der Schweiz wohnen oder die elternlos im Ausland wohnen; haben sie mehrere Kantonsbürgerrechte, haben sie stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn sie das appenzell-innerrhodische Bürgerrecht als letztes erworben haben.
- b) Staatenlose und dem Kanton zugewiesene Flüchtlinge, wenn sie volljährig sind und zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben.

<sup>3</sup>Haben die Eltern den zivilrechtlichen Wohnsitz an verschiedenen Orten, ist der Wohnsitz der bisherigen oder letzten Inhaberin oder des bisherigen oder letzten Inhabers der elterlichen Sorge massgebend. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist der Wohnsitz des Elternteils massgebend, unter dessen Obhut die Person hauptsächlich steht oder zuletzt stand. Begründen die Eltern ihren Wohnsitz an verschiedenen Orten erst nach Mündigkeit der Person in Ausbildung, ist der Wohnsitz des Elternteils massgebend, bei dem die Person sich hauptsächlich aufhält.

## Zu Geschäft 3

---

### **Art. 7** Erwerb oder Familienhaushalt

<sup>1</sup>Eine Person hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn sie nach Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung und vor Beginn der Ausbildung, für die sie Ausbildungsbeiträge beansprucht, während mindestens zwei Jahren ununterbrochen den zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hatte und durch eigenen Erwerb finanziell unabhängig war.

<sup>2</sup>Dem Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung gleichgestellt ist die mindestens vierjährige finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit; als eigene Erwerbstätigkeit gilt auch die Führung eines Familienhaushalts mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst sowie Arbeitslosigkeit.

<sup>3</sup>Der Grosse Rat kann die berufsbefähigenden Ausbildungen näher umschreiben.

### **Art. 8** Fortdauer

<sup>1</sup>Der einmal begründete stipendienrechtliche Wohnsitz bleibt bis zum Erwerb eines neuen bestehen.

## **IV. Ausbildungen**

### **Art. 9** Beitragsberechtigte Ausbildung

<sup>1</sup>Ausbildungsbeiträge werden gewährt für Ausbildungen, die zu einem anerkannten Abschluss auf folgenden Ausbildungsstufen führen:

- a) Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung und Mittelschulen);
- b) Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung).

<sup>2</sup>Der Grosse Rat bestimmt, welche Abschlüsse anerkannt werden.

<sup>3</sup>Ausbildungsbeiträge werden weiter gewährt für

- a) Brückenangebote, sofern eine Beteiligung an ihren Kosten bewilligt worden ist;
- b) Passerellen;
- c) Weiterbildungen und
- d) Doktorate und Nachdiplomstudien.

<sup>4</sup>Ausgeschlossen sind Ausbildungsbeiträge für Ausbildungen der Sekundarstufe I.

### **Art. 10** Voraussetzungen

- <sup>1</sup>Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen setzt voraus, dass die Aufnahme- oder Promotionsbedingungen erfüllt werden.
- <sup>2</sup>Ausbildungsbeiträge werden für Ausbildungen in der Schweiz ausgerichtet. Für eine Ausbildung im Ausland werden sie ausgerichtet, wenn
  - a) es sich um ein Hochschulstudium handelt, oder
  - b) sie der Ausbildung in der Schweiz gleichwertig ist.

## **V. Form und Dauer der Ausbildungsbeiträge**

### **Art. 11** Beitragsarten

- <sup>1</sup>Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und in der Regel nicht zurückzuzahlen sind.
- <sup>2</sup>Darlehen sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und zurückzuzahlen und zu verzinsen sind.

### **Art. 12** Form der Beitragsgewährung

- <sup>1</sup>Ausbildungsbeiträge für die Erstausbildung auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe werden als Stipendien ausgerichtet. Ergänzend können Darlehen gewährt werden.
- <sup>2</sup>Wird die Erstausbildung oder ein Teil davon nach dem 35. Lebensjahr begonnen, wird der Ausbildungsbeitrag als Darlehen ausgerichtet. Die Standeskommission kann Ausnahmen festlegen.
- <sup>3</sup>Ausbildungsbeiträge für die Zweitausbildung, Weiterbildungen, Doktorats- und Nachdiplomstudien werden als Darlehen gewährt. Die Standeskommission kann Ausnahmen festlegen.
- <sup>4</sup>Ausbildungsbeiträge für Brückenangebote werden nur in Form von Stipendien ausgerichtet.

### **Art. 13** Erst- und Zweitausbildung

- <sup>1</sup>Die Erstausbildung umfasst die Ausbildungen nach Beendigung der allgemeinen Schulpflicht bis zum Abschluss einer beruflichen Grundbildung oder einer Mittelschule und die weiterführenden Ausbildungen bis zum Abschluss eines Masterstudiums, solange sie auf einer bereits abgeschlossenen Ausbildung aufbauen.
- <sup>2</sup>Eine Zweitausbildung liegt vor, soweit eine Ausbildung nicht auf einem in der Erstausbildung erworbenen Abschluss aufbaut.

## Zu Geschäft 3

---

### **Art. 14** Dauer

<sup>1</sup> Ausbildungsbeiträge werden für die reglementarische Minimaldauer der Ausbildung ausgerichtet. Bei Ausbildungsgängen von mehr als einem Jahr besteht der Anspruch bis zwei Semester über die reglementarische Minimaldauer hinaus.

<sup>2</sup> Ausnahmsweise können für eine längere Dauer Ausbildungsbeiträge gewährt werden, namentlich wenn sich der Abschluss der Ausbildung aus sozialen, wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Gründen verzögert hat.

### **Art. 15** Wechsel der Ausbildung vor Abschluss

<sup>1</sup> Bei einem Wechsel der Ausbildung bleibt der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bestehen. Die Dauer der Beitragsberechtigung richtet sich nach der neuen Ausbildung. In begründeten Fällen kann die Dauer der Beitragsberechtigung angemessen gekürzt werden.

<sup>2</sup> Wird die Ausbildung auf der gleichen Ausbildungsstufe zum zweiten Mal gewechselt, erlischt der Anspruch auf Stipendien. Der Anspruch auf Darlehen bleibt bestehen.

## **VI. Finanzieller Bedarf und Beitragshöhe**

### **Art. 16** Finanzieller Bedarf

<sup>1</sup> Der finanzielle Bedarf umfasst die für die Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten, sofern sie die zumutbare Eigenleistung der Person in Ausbildung und die zumutbaren Fremdleistungen ihrer Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter übersteigen.

<sup>2</sup> Der Person in Ausbildung werden Ausbildungsbeiträge in Höhe des finanziellen Bedarfs ausgerichtet, höchstens aber die durch den Grossen Rat festgelegten Beiträge.

<sup>3</sup> Ist die angestrebte Ausbildung unter mehreren vergleichbaren nicht die kostengünstigste, können Ausbildungsbeiträge gekürzt werden. Als für die Ausbildung notwendige Kosten anzurechnen sind mindestens die Ausgaben, die der Person in Ausbildung auch bei der kostengünstigsten Lösung anfallen würden.

### **Art. 17** Zumutbare Eigenleistung

<sup>1</sup> Die zumutbare Eigenleistung bemisst sich nach Vermögen und Einkommen der Person in Ausbildung. Als minimale Eigenleistung kann ein hypothetisches Einkommen angerechnet werden.

## Zu Geschäft 3

---

### **Art. 18** Zumutbare Fremdleistung

<sup>1</sup>Die zumutbaren Fremdleistungen bemessen sich nach Vermögen und Einkommen der gesetzlich Verpflichteten.

<sup>2</sup>Auf die Anrechnung der zumutbaren Leistungen der Eltern wird teilweise verzichtet, wenn die Person in Ausbildung

- a) eine berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat und mindestens zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war; oder
- b) eine berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen und das 25. Altersjahr vollendet hat; oder
- c) während vier Jahren aufgrund von Erwerbstätigkeit, Führung eines eigenen Haushalts mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst oder Arbeitslosigkeit finanziell von den Eltern unabhängig war; oder
- d) verheiratet ist oder in eingetragener Partnerschaft lebt; oder
- e) Kinder hat.

### **Art. 19** Berechnungsgrundlage

<sup>1</sup>Massgebend für die Berechnung des finanziellen Bedarfs sind die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse.

<sup>2</sup>Diese werden in der Regel aufgrund der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung erhoben.

## **VII. Rückerstattung**

### **Art. 20** Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen

<sup>1</sup>Ausbildungsbeiträge sind zurückzuerstatten, wenn sie durch falsche oder unvollständige Angaben erwirkt oder ihrem Zweck entfremdet wurden.

<sup>2</sup>Bei einem Abbruch der Ausbildung können die für die restliche Ausbildungszeit ausbezahlten Ausbildungsbeiträge zurückgefordert werden.

<sup>3</sup>Der Anspruch auf Rückerstattung erlischt, wenn er nicht innert einem Jahr seit Kenntnis des Rückerstattungsgrunds geltend gemacht wird. Er erlischt in jedem Fall zehn Jahre nach der Beitragsauszahlung.

### **Art. 21** Rückzahlung von Darlehen

<sup>1</sup>Darlehen sind innerhalb von zehn Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückzubezahlen.

## Zu Geschäft 3

---

### **Art. 22** Verzinsung

<sup>1</sup> Darlehen sind ab dem siebten Monat nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen.

<sup>2</sup> In Härtefällen kann auf die Zinszahlung ganz oder teilweise verzichtet werden.

### **Art. 23** Rückzahlung von Kantonsbeiträgen an Hochschulen

<sup>1</sup> Wer nach dem vollendeten 60. Altersjahr eine Ausbildung an einer Hochschule aufnimmt, an die der Kanton aufgrund vertraglicher Verpflichtungen Beiträge leistet, hat dem Kanton die geleisteten Beiträge zurückzuerstatten.

## **VIII. Verfahren**

### **Art. 24** Mitwirkungspflichten

<sup>1</sup> Wer Ausbildungsbeiträge beansprucht, ist zur vollständigen und wahrheitsgetreuen Auskunft über die massgebenden Tatsachen verpflichtet. Wesentliche Änderungen sind unaufgefordert und unverzüglich zu melden.

<sup>2</sup> Ausbildungsbeiträge können im Falle der Verletzung von Mitwirkungspflichten gekürzt sowie ganz oder teilweise widerrufen werden.

<sup>3</sup> Wer in grober Weise oder wiederholt gegen Mitwirkungspflichten verstösst, kann von jeder weiteren Beitragsberechtigung ausgeschlossen werden.

### **Art. 25** Datenbearbeitung und Amtshilfe

<sup>1</sup> Die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden des Kantons erteilen unentgeltlich die zur Prüfung von Beitragsgesuchen erforderlichen Auskünfte.

<sup>2</sup> Im Rahmen des gesetzlichen Auftrags kann die AHV-Versichertennummer zur systematischen Datenverarbeitung verwendet werden.

## **IX. Erwachsenenbildung**

### **Art. 26** Förderung

<sup>1</sup> Der Kanton kann im Rahmen der durch den Grossen Rat bewilligten Kredite die Erwachsenenbildung fördern.

### **X. Schluss- und Übergangsbestimmungen**

#### **Art. 27** Vollzugsrecht

<sup>1</sup>Der Grosse Rat erlässt die zum Vollzug dieses Erlasses erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup>Für technische und verstärktem Wandel unterworfenen Belange, etwa die Berechnung des finanziellen Bedarfs, können die Regelungsbefugnisse mit der Verordnung an die Ständekommission übertragen werden.

#### **Art. 28** Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup>Dieses Gesetz ist auf alle Gesuche anzuwenden, die nach seinem Inkrafttreten eingereicht werden.

#### **Art. 29** Inkrafttreten

<sup>1</sup>Die Inkraftsetzung dieses Gesetzes wird durch den Grossen Rat vorgenommen.

#### **II.**

*Keine Fremdänderungen.*

#### **III.**

Aufhebung Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 26. April 1987.

#### **IV.**

Die Inkraftsetzung dieses Beschlusses wird durch den Grossen Rat vorgenommen.







## Erläuterungen zu Geschäft 4

---

### Bibliotheksgesetz (BiblioG)

Die Landsgemeinde 2019 hat den Kredit für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes gutgeheissen. Der Neubau wird unter anderem die Kantonsbibliothek und eine allgemeine öffentliche Bibliothek für den inneren Landesteil, eine Nachfolgebibliothek der heutigen Volksbibliothek, beinhalten. Diese allgemeine Bibliothek und die Kantonsbibliothek sollen am neuen Ort unter der Leitung des Kantons als gemeinsame Einheit auftreten. Die Neuorganisation der Bibliothekslandschaft im inneren Landesteil lässt es richtig erscheinen, die Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzierungspflichten für das Bibliothekswesen in einem separaten Bibliotheksgesetz zu fassen.

Für die Kantonsbibliothek wird der Kanton auch künftig organisatorisch verantwortlich bleiben. Die Gewährleistung eines angemessenen Zugangs zu Medien für die Schulen und die Bevölkerung soll die Aufgabe der Schulgemeinden und Bezirke sein. Indem der Kanton am Standort des neuen Verwaltungsgebäudes zusammen mit der Kantonsbibliothek ein allgemeines Bibliotheksangebot für die Schulen und die Bevölkerung unterhalten wird, sind die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils von ihrer bibliothekarischen Aufgabe befreit. Im Gegenzug leisten sie dem Kanton einen finanziellen Beitrag.

Der Kanton trägt die Kosten für die Kantonsbibliothek und die halben Kosten der allgemeinen Bibliothek. Die andere Hälfte des Aufwands für die allgemeine Bibliothek bringen die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils gemeinsam auf. Gemäss heutiger Kostenprognose macht dieser Anteil in der Anfangsphase rund Fr. 195'000.-- aus. Die Verteilung des Betrags unter den Schulgemeinden und den Bezirken wird im Verhältnis drei zu zwei vorgenommen. Unter den Schulgemeinden und den Bezirken ist eine Weiterverrechnung nach der Finanzkraft der einzelnen Körperschaften vorgesehen.

An den Kosten der Dorfbibliothek in Obereggen wird sich der Kanton künftig je nach Angebot und Ausbaustandard mit bis zur Hälfte beteiligen.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 49 Ja-Stimmen einstimmig die Annahme des Bibliotheksgesetzes (BiblioG).**

#### 1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde vom 28. April 2019 hat einen Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes an der Marktgasse 14 und 16 gutgeheissen. Im neuen Gebäude sollen unter anderem die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek – neu als eine Bibliothek – untergebracht werden. Hierfür ist Raum im Erdgeschoss und in den Untergeschossen vorgesehen.

Das Zusammenführen von der Kantonsbibliothek und der Volksbibliothek in einem Gebäude und die Führung der neuen Bibliothek durch den Kanton bedingen eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten, der Organisation und der Finanzierung. Hierfür wurde ein neues Bibliotheksgesetz erarbeitet.

## 2. Volksbibliothek

Die Volksbibliothek ist heute in unmittelbarer Nachbarschaft zum Landesarchiv und zur Kantonsbibliothek in der Liegenschaft Buherre Hanisefs und im Untergeschoss der Neuen Kanzlei untergebracht. Die Platzverhältnisse wirken beengt und unübersichtlich. Zudem sind die Lichtverhältnisse zum Teil ungünstig. Die räumlichen Begebenheiten entsprechen nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Bibliothek.

Die Volksbibliothek verfügt über einen Bestand von rund 13'500 Medien. Gemäss den Kennzahlen für den Medienbedarf der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB-Norm) liegt das empfohlene Medienangebot, gemessen an der Bevölkerung und der Schülerzahl (Primarschule und Oberstufe, ohne Gymnasium) des inneren Landesteils, jedoch bei 37'000 Medien. Es besteht also auch bei den Medien ein erheblicher Ausbaubedarf. Damit verbunden ist ein deutlich grösserer Platzbedarf.

In den letzten 20 Jahren hat sich bei den Publikumsbibliotheken ein grosser Wandel vollzogen. Zettelkästen wurden durch eine elektronische Abfrageinfrastruktur ersetzt. Neben dem traditionellen Informationsträger Buch, das nach wie vor sehr beliebt ist, gehören heute auch audiovisuelle und digitale Medien zum selbstverständlichen Angebot. Um diesen und zukünftigen Änderungen gewachsen zu sein, braucht es für den Bibliotheksbetrieb eine neue räumliche Organisation mit mehr und flexibler nutzbarem Raum.

In der Bibliothekswelt hat sich in jüngerer Zeit der Trend durchgesetzt, eine Bibliothek nicht mehr wie früher lediglich als betreuten Ausleihort zu betreiben, sondern als einladende und leicht zugängliche Einrichtung mit hoher Aufenthaltsqualität und breitem Lern- und Bildungsangebot. Bibliotheken sind heute inspirierende Begegnungsstätten zum gegenseitigen Austausch und zum Diskutieren. Nur so kann eine Bibliothek die Schulen und die Öffentlichkeit mit ihren Leistungen erreichen. Für eine solche Institution ist nebst einem zentralen Standort ein ausreichendes Raumangebot mit einem guten Präsentationspotenzial unerlässlich.

Bereits seit einigen Jahren besteht ergänzend zum gedruckten Buch ein beachtliches Angebot an digitalen Medien. In einzelnen Bereichen nehmen die digitalen Medien inzwischen einen erheblichen Anteil ein. So hat beispielsweise Wikipedia die einst vielbändigen allgemeinen Nachschlagewerke weitgehend verdrängt. Zudem werden in bestimmten Forschungsgebieten Informationen benötigt, die aus Aktualitätsgründen nur noch digital publiziert werden. Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass sich das herkömmliche Buch in den Bibliotheken nach wie vor grosser Beliebtheit erfreut. In vielen Fällen ist die Ausleihe und Nutzung von physischen Büchern konstant geblieben oder sogar angestiegen. Es ist offenkundig weiterhin ein Bedürfnis und gehört zum Leseerlebnis, dass man ein Buch physisch in den Händen hält. Zudem sind die Beratung und die Medienvermittlung in Bibliotheken weiterhin sehr gefragt. Insgesamt lässt sich sagen, dass die digitalen Medien im Bibliothekswesen eine gewisse Bedeutung erlangt haben, gleichzeitig aber die herkömmlichen Bücher ungebrochen nachgefragt werden. Für die Planung der Flächen sind deshalb weiterhin die Empfehlungen des Fachverbands, die diese Entwicklungen berücksichtigen, richtungsweisend.

Die Volksbibliothek und die Kantonsbibliothek arbeiten schon heute sehr gut zusammen, nutzen viele Synergien und ergänzen sich optimal, was sich sowohl auf den Personal- und den Betriebsaufwand als auch auf den Kundennutzen positiv auswirkt. Die beiden Bibliotheken sind in den letzten Jahren stark zusammengewachsen und werden von vielen Benutzerinnen und Benutzern schon heute als eine Bibliothek wahrgenommen.

Daher wurde beschlossen, das Landesarchiv, die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek gemeinsam im neuen Verwaltungsgebäude zu platzieren. Mit der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen durch die drei Institutionen lassen sich organisatorische Synergien erzielen. Dies betrifft insbesondere den Empfang, die Ausleihe und den Informationsstand, aber auch den Lesesaal und den Gruppenarbeitsraum. Die gemeinsame Nutzung muss aber auch mit einer engen inhaltlichen Zusammenarbeit verbunden sein. Die angestrebte betriebliche Konvergenz ist letztlich nur möglich, wenn auch eine betriebliche Bereinigung vorgenommen wird. Die Kantonsbibliothek und die Volksbibliothek werden deshalb am neuen Standort nicht nur räumlich, sondern auch betrieblich und organisatorisch zusammengenommen. Es wird eine Bibliothek Appenzell entstehen, die einerseits den freien Zugang zu wichtigen Informationsquellen und zu Medien sicherstellt und andererseits eine zentrale Anlaufstelle bei der Suche nach Informationen ist. Sie soll einen wichtigen bildungs- und kulturpolitischen Auftrag erfüllen und dem informativen sowie kulturellen Meinungsaustausch dienen. Sie wird Forschende, Studierende und die interessierte Bevölkerung durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Medien in ihrer Wissensarbeit unterstützen. Darüber hinaus steht sie für die Schulen als wichtige Partnerin in Sachen Medienpädagogik und Wissensvermittlung zur Verfügung. Sie fördert die Schülerinnen und Schüler mit einem breiten Medienangebot in ihrer Medienkompetenz. Für die breite Öffentlichkeit soll die Bibliothek Appenzell ein wichtiger Ort für die Medienvermittlung und ein Treffpunkt mit hoher Aufenthaltsqualität sein.

Mit dem Zusammenwachsen der Kantons- und der Volksbibliothek zu einer Bibliothek fällt die heutige, separate Führung der Kantonsbibliothek durch den Kanton und der Volksbibliothek durch einen privaten Verein weg. Um in der Führung die nötige Effizienz zu erreichen, muss diese für die ganze neue Bibliothek aus einer Hand vorgenommen werden. Wegen der Beteiligung der Kantonsbibliothek drängt sich für diese Rolle der Kanton auf.

### **3. Bibliotheksgesetz**

Die Führung der neuen Bibliothek durch den Kanton bedarf angesichts der Ausdehnung der Leistung auf ein allgemeines Freihandangebot einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Im Hinblick auf die Platzierung einer vereinten Kantons- und Volksbibliothek im neuen Verwaltungsgebäude und die damit verbundene Übernahme der Gesamtführung durch den Kanton wurde ein Bibliotheksgesetz erarbeitet.

Im neuen Gesetz werden in der Hauptsache die Rollen und Aufgaben der öffentlichen Hand im Bibliotheksbereich festgelegt. Der Kanton führt eine Kantonsbibliothek und fördert das Bibliothekswesen auf seinem Gebiet. Diese Aufgaben hat er im Wesentlichen bereits bisher wahrgenommen.

Neu geregelt wird die Verantwortung für ein bibliothekarisches Angebot zugunsten der Bevölkerung. Damit ist ein allgemeines Bibliotheksangebot für Kinder, Jugendliche und Erwachsene gemeint, wie es in der Schweiz in vielen Gemeinden und Schulen geführt wird. Im Kanton führt bereits der Bezirk Obereggen eine solche Bibliothek. Da das Bereitstellen eines bibliothekarischen Angebots vor Ort fast überall in der Schweiz eine Aufgabe der Gemeinden und Schulgemeinden ist, soll die Verantwortung für diesen Bereich im Kanton Appenzell I.Rh. grundsätzlich bei den Bezirken und Schulgemeinden liegen. Sofern bereits anderweitige Bibliotheksangebote bestehen, mit denen der Bedarf abgedeckt wird, sollen sich die Schulgemeinden und Bezirke angemessen an den Kosten beteiligen.

Heute führt ein privater Verein die Volksbibliothek für den inneren Landesteil. Der Kanton unterstützt den Betrieb der Volksbibliothek aktiv. Einerseits bezahlt die Stiftung Pro Innerrhodan als kantonale Organisation der Volksbibliothek namhafte finanzielle Beiträge. Andererseits bietet der Kanton der Bibliothek Unterstützung mit der Überlassung von Raum und Dienstleistungen zu Vorzugskonditionen. Die Bezirke und die Schulgemeinden leisten dem Verein ebenfalls Unterstützungsbeiträge. Mit dem neuen Gesetz würde die Unterstützung durch den Kanton, die Schulgemeinden und die Bezirke unter Berücksichtigung der neuen Ausgangslage verankert.

Mit der Übernahme der Leitung der vereinten Kantons- und Volksbibliothek durch den Kanton entsteht erneut die Situation, dass das kommunale Bibliotheksangebot nicht durch die Schulen und Bezirke bestritten wird, sondern durch einen Dritten. Auch in diesem Fall sollen sich die Schulgemeinden und Bezirke an den Kosten beteiligen. Es ist vorgesehen, dass der Kanton die Kosten der Kantonsbibliothek und die hälftigen Kosten der integrierten Volksbibliothek übernimmt. Die Schulgemeinden und Bezirke würden sich gemeinsam mit der anderen Hälfte der Volksbibliothekskosten beteiligen. Umgekehrt wird sich der Kanton künftig an den Kosten des Bezirks Obereggen für die Führung der dortigen Dorfbibliothek mit bis zur Hälfte der Kosten beteiligen.

#### **4. Kosten der Volksbibliothek**

Heute wird die Volksbibliothek durch einen Verein betrieben, wobei die Finanzierung der Bibliothek weitgehend durch die öffentliche Hand gewährleistet wird. Der Aufwand der Bibliothek beläuft sich seit einiger Zeit auf gut Fr. 200'000.-- pro Jahr. Der Aufwand wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich auf einem Niveau von zirka Fr. 225'000.-- einpendeln.

Mit dem Umzug der Volksbibliothek und der Kantonsbibliothek in das neue Verwaltungsgebäude wird der Bücherbestand von heute 13'500 auf 37'000 aufgestockt. Dies entspricht dem Bestand, der gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB) für das Einzugsgebiet des inneren Landesteils mit rund 14'000 Personen und zirka 1'300 Volksschülerinnen und -schülern empfohlen wird. Im neuen Verwaltungsgebäude wurde der Raumbedarf der Volksbibliothek anhand dieser Empfehlung geplant.

Mit dem neuen Bestand steigt vor allem der Aufwand für den Medieneinkauf, die Miete und den Personalaufwand. Der Medieneinkauf ist proportional abhängig vom Bestand und steigt daher im gleichen Verhältnis wie die vorgesehene Bestandserweiterung. Bei den Personalkosten verhält es sich so, dass zwar mit der Zusammenführung der drei Institutionen Landesarchiv, Kantonsbibliothek und Volksbibliothek gewisse Synergien genutzt werden können, beispielsweise beim Schalterdienst. Der fast dreifache Bücherbestand erfordert aber gleichzeitig bei der Registrierung, der bibliothekarischen Erfassung und bei den Ausleihen einen markant höheren Personaleinsatz. Insgesamt ist daher mit einer zusätzlichen Stelle zu rechnen.

Bei der Miete ist zu berücksichtigen, dass bisher nur ein symbolischer Beitrag verrechnet wurde, den erst noch die durch kantonale Mittel finanzierte Stiftung Pro Innerrhoden übernommen hat. Der Mietzins für die vorgesehene Fläche im neuen Verwaltungsgebäude ist wesentlich höher. Zum einen ist die beanspruchte Fläche beträchtlich grösser, zum anderen sind zur Gewährleistung der Amortisation der Investitionssumme die vollen Mietkosten einzusetzen. Die Miete wurde anhand der Formel berechnet, wie sie bei Drittnutzungen des Kantons oder bei Institutionen mit eigener Rechnung angewandt wird. Basis bilden die von der Volksbibliothek exklusiv genutzten Flächen von 445m<sup>2</sup>, die mit dem Landesarchiv und der Kantonsbibliothek gemeinsam genutzten Flächen von 40m<sup>2</sup> und die von den beiden Bibliotheken und dem Landesarchiv zusammen genutzten Flächen von 185m<sup>2</sup>. Insgesamt ist von einer massgeblichen Fläche von 547m<sup>2</sup> auszugehen. Dies macht, gemessen an der Gesamtfläche im neuen Verwaltungsbau von 3'680m<sup>2</sup>, einen Anteil von 14.86% aus. Bei einer Gesamtinvestition von Fr. 19.8 Mio. und einem Kapitalisierungssatz von 3.75% resultiert eine Summe von rund Fr. 110'000.-- pro Jahr.

Der Kapitalisierungssatz setzt sich aus einer Quote von 2.25% für die Instandhaltung und die Erneuerung sowie dem Referenzzinssatz des Bundes für Mieten zusammen. Der Referenzzinssatz liegt heute bei 1.25%. Er betrug vorher aber längere Zeit 1.5%. Mittelfristig ist auch wieder mit einem höheren Zins zu rechnen. In der Finanzplanung für die Zeit nach dem Umzug der Volksbibliothek in den Neubau wird daher der Referenzzinssatz von 1.5% eingesetzt. Liegt er dann effektiv tiefer, wird die Mietzinsrechnung entsprechend entlastet.

Gestützt auf das vorgeschlagene Bibliotheksgesetz übernimmt der Kanton mit der Integration der Volksbibliothek neu direkt eine Aufgabe der Schulgemeinden und Bezirke, die von diesen aber teilweise abgegolten werden soll. Der Kanton wird die entsprechenden Zahlen der Volksbibliothek in der Staatsrechnung denn auch separat ausweisen.

Auf der Einnahmenseite fallen mit der Überführung in die öffentliche Hand die Beiträge der Stiftungen und voraussichtlich auch weiterer Spenderinnen und Spender weg. Es bleiben als einzig namhafte Position aus heutiger Sicht die Benutzergebühren. Diese können mit dem Ausbau des bibliothekarischen Angebots angemessen erhöht werden, sodass ein Ertrag von rund Fr. 45'000.-- erwartet werden kann.

In der Summe dürfte der jährliche Fehlbetrag für den Betrieb der Volksbibliothek voraussichtlich bei gut Fr. 390'000.-- liegen.

## Finanzplanung Volksbibliothek

	Rechnung 2020	Budget 2021	Planung 2022	Planung 2023	Prognose 2024
<b>Aufwand Volksbibliothek</b>					
Medienkosten	30'743.00	23'000.00	23'000.00	23'000.00	60'000.00
Raumkosten	14'000.00	14'000.00	14'000.00	14'000.00	110'000.00
Raumunterhalts- kosten	9'420.00	9'420.00	9'420.00	9'420.00	25'581.00
EDV-Kosten	39'861.00	24'000.00	24'000.00	24'000.00	25'000.00
Personalkosten	139'545.00	140'000.00	140'000.00	140'000.00	197'184.00
Sachkosten	5'341.00	12'000.00	14'100.00	14'100.00	20'000.00
<b>Total Aufwand</b>	<b>238'910.00</b>	<b>221'420.00</b>	<b>224'520.00</b>	<b>224'520.00</b>	<b>437'765.00</b>
<b>Ertrag Volksbibliothek</b>					
Bezirke	27'512.00	27'655.00	27'655.00	27'655.00	
Diverse	5'170.00	2'000.00	2'000.00	2'000.00	
Schulgemeinden	28'905.00	28'900.00	28'900.00	28'900.00	
Kirchen	2'720.00	2'920.00	2'920.00	2'920.00	
Mitgliederbeiträge und Benutzergebühren	28'860.00	30'000.00	30'800.00	30'800.00	45'000.00
Stiftungen (Ldm. Dr. A. Broger, Kellenberger)	4'500.00	4'900.00	5'000.00	5'000.00	
Stiftung Pro Innerrho- den	68'000.00	68'000.00	68'000.00	68'000.00	
<b>Gesamtertrag</b>	<b>165'667.00</b>	<b>164'675.00</b>	<b>165'275.00</b>	<b>165'275.00</b>	<b>45'000.00</b>
<b>Bisher durch Kanton getragen: EDV, Raumunterhalt</b>	<b>49'281.00</b>	<b>34'920.00</b>	<b>31'620.00</b>	<b>33'420.00</b>	
<b>a.o. Beitrag Swisslos-Fonds</b>	<b>25'000.00</b>	<b>25'000.00</b>			
<b>Fehlbetrag Volksbibliothek</b>	<b>-1'038.00</b>	<b>1'675.00</b>	<b>25'825.00</b>	<b>25'825.00</b>	<b>392'765.00</b>

Der Aufwand für die Informatik war 2020 um rund Fr. 15'000.-- höher als in den Vorjahren, weil eine neue Bibliothekssoftware eingeführt wurde. In den Folgejahren werden die Informatikkosten wieder auf dem üblichen Niveau liegen.

Die Berechnung des Aufwands und der Kostenverteilung beruht auf Prognosen, die auf der Basis der heute bekannten Zahlen und anhand der absehbaren Entwicklungen erstellt wurden. Die massgeblichen Zahlen zum Zeitpunkt der Eröffnung der neuen Bibliothek und danach können abweichen. Zudem wurden die Zahlen ohne Teuerung und Lohnerhöhungen eingesetzt.

## **5. Kostenverteilung**

Der Kanton wird bei einem Zusammenschluss der Volksbibliothek und der Kantonsbibliothek den gesamten Betrieb übernehmen. Er wird die Kosten der Kantonsbibliothek vollständig und jene der Volksbibliothek zur Hälfte tragen. Beim Fehlbetrag aus dem Betrieb der Volksbibliothek wird eine Summe von gut Fr. 390'000.-- prognostiziert. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass eine Schätzung der Kostenentwicklung auf mehrere Jahre eine gewisse Unsicherheit beinhaltet. Zudem ist in den Grundlagendaten keine Teuerung eingerechnet.

Vom angenommenen Fehlbetrag von Fr. 390'000.-- bezahlt der Kanton die Hälfte, also einen Anteil von Fr. 195'000.--. Für die zweite Hälfte des Fehlbetrags sollen die Schulgemeinden und die Bezirke des inneren Landesteils gemeinsam aufkommen.

Der Beitrag der Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils erhöht sich damit von heute zirka Fr. 60'000.-- auf Fr. 195'000.--. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die bisherigen Beiträge der Bezirke und Schulgemeinden teilweise sehr tief liegen und sich mit diesen für die Bezirksbevölkerung und die Schulen ein eigenes, lokales Bibliotheksangebot von auch nur annähernd gleicher Qualität in keiner Weise finanzieren liesse. Hinzu kommt, dass am neuen Standort eine wesentlich grössere und attraktivere Bibliothek entstehen wird als bisher.

Die Verteilung des gemeinsamen Beitrags von Fr. 195'000.-- unter den Schulgemeinden und unter den Bezirken wird finanzkraftabhängig vorgenommen. Der für alle Schulgemeinden zusammen festgelegte Anteil soll unter den Schulgemeinden nach Massgabe der Finanzkraft der jeweiligen Körperschaft verteilt werden. Darunter wird der auf 100% gerechnete Steuerertrag einer Körperschaft verstanden. Schulgemeinden, die bei einem rechnerisch angenommenen Steuerfuss von 100% weniger Steuern einnehmen würden als andere, leisten an den Gesamtanteil der Kosten für die Volksbibliothek einen entsprechend kleineren Beitrag. Schulgemeinden mit einem höheren rechnerischen Ertrag leisten einen grösseren Beitrag.

Gesetzlich ist die Berücksichtigung von Standortvorteilen und anderen besonderen Umständen möglich. Darauf soll aber vorderhand und bis auf Weiteres verzichtet werden, da der Beitragssprung vor allem bei der Schulgemeinde Appenzell bereits so erheblich ist.

Die Schulgemeinden des inneren Landesteils leisten zusammen einen Anteil von 30% der Kosten der Volksbibliothek, die Bezirke einen Anteil von 20%. Insgesamt präsentiert sich die Kostenaufteilung wie folgt:

Verteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden sowie Bezirken des inneren Landesteils:

	in Fr.
Angenommenes jährliches Defizit	390'000
Anteil Kanton	195'000
Anteil Schulgemeinden und Bezirke innerer Landesteil	195'000
Anteil Schulgemeinden (30%)	117'000
Anteil Bezirke (20%)	78'000

Verteilung unter den Bezirken und Schulgemeinden des inneren Landesteils:

Bezirke innerer Landesteil	Steuerkraft 2019 per 31.12.2020	Beitrag mit Anteil 20%	Anteil am Bezirksanteil in %	Beitrag heute
Appenzell	22'168'136	37'084	47.54	14'143
Schwende	5'992'450	10'025	12.85	4'322
Rüte	12'113'959	20'265	25.98	6'133
Schlatt-Haslen	2'781'268	4'653	5.96	1'673
Gonten	3'570'886	5'974	7.66	1'385
Total	46'626'699	78'000	100.00	27'656

Schulgemeinden innerer Landesteil	Steuerkraft 2019 per 31.12.2020	Beitrag mit Anteil 30%	Anteil am Schulanteil in %	Beitrag heute
Appenzell	27'669'824	70'414	60.18	13'976
Meistersrüte	3'462'358	8'811	7.53	2'050
Schwende	2'605'287	6'630	5.67	2'700
Steinegg	4'113'167	10'467	8.95	2'475
Brülisau	1'293'413	3'291	2.81	1'400
Eggerstanden	990'173	2'520	2.15	1'549
Haslen	1'868'099	4'754	4.06	1'175
Schlatt	680'299	1'731	1.48	780
Gonten	3'293'625	8'382	7.16	2'800
Total	45'976'245	117'000	100.00	28'905

## **6. Situation im Bezirk Obereggen**

Der Bezirk Obereggen führt heute eine eigene Dorfbibliothek, die von der dortigen Bevölkerung und der Schule genutzt wird. Dies soll auch künftig so bleiben. Weil aber der Kanton mit einer Übernahme der Volksbibliothek sein heutiges Engagement auf der Ebene des allgemeinen Bibliotheksangebots für die breite Bevölkerung und die Schulen im inneren Landesteil ausbauen würde, soll auch der Beitrag an die Kosten der Dorfbibliothek Obereggen angemessen steigen. Es sollen auch dort, je nach Ausbau und Qualität des Angebots, kantonale Beiträge von bis zu 50% der Kosten möglich werden. Zu berücksichtigen wird aber sein, dass der Kanton den Bau des neuen Schulhauses, in welchem die Bibliothek untergebracht sein wird, mit 50% subventioniert. Er wird daher die Kosten für die Nutzung des Raums nicht nochmals mit dem Betriebskostenbeitrag berücksichtigen.

## **7. Bemerkungen zu den Gesetzesbestimmungen**

### *Art. 1 Zweck*

Das Lesen von Büchern und der Umgang mit Literatur sind Kompetenzen, die für die persönliche Entwicklung und den Beruf nach wie vor von hoher Bedeutung sind. Das Bestehen eines guten Bibliotheksangebots nimmt hierbei eine zentrale Rolle ein. Mit dem Bibliotheksgesetz wird die Bereitstellung dieses Angebots gewährleistet.

Sodann wird mit dem Gesetz die Zuständigkeit der Körperschaften im Bibliothekswesen geregelt.

### *Art. 2 Aufgaben*

Die Bereitstellung eines angemessenen öffentlichen Bibliotheksangebots ist eine öffentliche Aufgabe. Zwar kann diese durchaus Privaten übertragen oder von Privaten wahrgenommen werden. Die Verantwortung dafür, dass ein Angebot besteht, liegt aber bei der öffentlichen Hand.

Mit Bibliotheken werden ganz unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse abgedeckt. Sie nehmen verschiedene Aufträge wahr. So verfolgt beispielsweise die Kantonsbibliothek den Auftrag, Publikationen mit Bezug zum Kanton zu sammeln. Sie hat das Ziel, die Verbreitung solcher Publikationen und damit das Verständnis für den Kanton und seine Kultur zu fördern. Diese Aufgabe wird schon seit langem durch den Kanton wahrgenommen. An dieser Aufgabenzuteilung wird festgehalten.

Daneben gilt es, die interessierte Bevölkerung mit einem breiten allgemeinen Bücherangebot zu versorgen. Hierfür gibt es in der Schweiz vielerorts Gemeindebibliotheken.

Eine zentrale Rolle nehmen Bibliotheken für die Volksschule ein. Neben der Übung der Lesefertigkeit bildet das Erlernen des Umgangs mit Literatur ein zentrales Element der Schulbildung. Für einen umfassenden Unterricht sind Bibliotheken mit einem guten Angebot für Kinder und Jugendliche sowie eine gezielte Medienschulung unabdingbar.

Gemäss der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Bibliotheksangebote ist auch die Zuständigkeit für diese zu verteilen. Für Bibliotheken der Schulen sollen in erster Linie die Schulgemeinden verantwortlich sein. Sie können am besten beurteilen, was für ihre Schule zum Angebot gehören soll. Demgegenüber sollen die Bezirke dafür verantwortlich sein, dass die Allgemeinheit auf ein Medienangebot zugreifen kann.

Beim Kanton ist bereits heute ein fundiertes bibliothekarisches Wissen vorhanden. Dieses soll den Bibliotheken auf der Gemeindeebene zur Verfügung gestellt werden. Der Kanton soll dadurch das Bibliothekswesen auf seinem ganzen Gebiet fördern. Ein weiteres Förderinstrument besteht in der finanziellen Unterstützung der Angebote. Die entsprechende Regelung findet sich in Art. 5 des Gesetzesentwurfs.

### *Art. 3 Kantonsbibliothek*

Mit dieser Bestimmung wird der bereits heute wahrgenommene Auftrag der Kantonsbibliothek gesetzlich verankert. Im Vergleich zur heutigen Situation bringt die Bestimmung keine wesentliche Änderung.

### *Art. 4 Angebot auf der Gemeindeebene*

Als Angebote der Gemeindeebene gelten Schul- und Bezirksbibliotheken. Diese Angebote sollen die Bedürfnisse der breiten Bevölkerung abdecken, aber auch den schulischen Anforderungen gerecht werden.

Die Bibliotheken der Schulen und jene für die breite Öffentlichkeit werden in vielen Fällen einen grossen inhaltlichen Überschneidungsbereich aufweisen. Entsprechend macht es Sinn, dass im gleichen Dorf nicht zwei ähnliche Bibliotheken geführt werden, sondern nur eine einzige gemeinsame Institution. Die Schulgemeinden und die Bezirke sind daher aufgefordert, im Bibliotheksbereich zusammenzuarbeiten.

Wenn die Führung einer Gemeindebibliothek im Auftrag von Schulgemeinden oder Bezirken durch einen Verein besorgt wird, sollen die Schulgemeinden oder die Bezirke mit dem Träger oder dem Betreiber einen Leistungsauftrag abschliessen. Dieser regelt die gegenseitigen Leistungen und insbesondere die Abgeltung oder finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand.

Art. 4 Abs. 3 bezieht sich nicht auf den Fall der im neuen Verwaltungsgebäude des Kantons zentral geführten Bibliothek für den inneren Landesteil, sondern auf einen allfälligen Auftrag für die Trägerschaft oder die Führung einer Schul- oder Bezirksbibliothek. Dieser Fall dürfte nur noch für den Bezirk Oberegg von Bedeutung sein. Die Regelung für die zentral geführte Bibliothek folgt in den Art. 6 und Art. 7 des Entwurfs.

## *Art. 5 Förderung durch den Kanton*

In erster Linie besteht die Förderung in der Vermittlung von bibliothekarischem Fachwissen und von Beratung. Auch diese Bestimmung wird nach der Zusammenführung der Volksbibliothek mit der Kantonsbibliothek praktisch nur noch für den Bezirk Oberegg von Bedeutung sein. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass vereinzelt auch in Schulen im inneren Landesteil noch Kleinangebote unterhalten werden, für die ebenfalls Beratung geleistet werden kann.

Der Kanton leistet an Bibliotheksangebote auf der Gemeindeebene einen Beitrag von bis zur Hälfte der anrechenbaren Kosten. Gemäss der Ausführungsregelung im Verordnungsentwurf bewegt sich der Beitrag je nach Angebot zwischen 40% und 50%. Bei der Bemessung spielen die Qualität und der Bestand des Angebots eine Rolle. Die Kriterien werden sich an den Standardwerten der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der allgemeinen öffentlichen Bibliotheken (SAB) orientieren, insbesondere an den Richtlinien für Schulbibliotheken und den Richtlinien für Gemeindebibliotheken.

Der Kanton trägt für die zentrale Bibliothek im inneren Landesteil die Hälfte der anrechenbaren Kosten (siehe Art. 6). Mit einer solchen zentralen Bibliothek sind die Schulgemeinden und Bezirke im inneren Landesteil von ihrer Aufgabe der Führung von Bibliotheken befreit. Unterhalten sie trotzdem noch Kleinbibliotheken, wird sich der Kanton an diesen Kosten nicht beteiligen, weil er für diese Schulgemeinden und Bezirke seinen Anteil bereits mit der hälftigen Finanzierung des zentralen Angebots leistet (siehe Art. 7).

## *Art. 6 Zentrale Bibliothek*

Die Landsgemeinde vom 28. April 2019 hat für den Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes einen Rahmenkredit von Fr. 19.8 Mio. bewilligt. Das Bauprojekt enthält den Raum für eine neue, zentrale Bibliothek. Die Volksbibliothek wird zusammen mit der Kantonsbibliothek im Erdgeschoss und im ersten Untergeschoss Platz finden. Mit diesem Entscheid ist auch der Auftrag verbunden, dass der Kanton eine zentrale Bibliothek für den inneren Landesteil führt. Diese wird mit der Kantonsbibliothek vereint und durch den Kanton geführt.

Da der Kanton damit eine Aufgabe der Gemeindeebene übernimmt und die Schulgemeinden und Bezirke sich am Angebot finanziell beteiligen, erscheint es angebracht, den gegenseitigen Kontakt zu formalisieren. Die Schulgemeinden und Bezirke sind über die Bibliothek regelmässig zu informieren. Bei wesentlichen Änderungen, insbesondere bei solchen, die sich auf die Finanzierung auswirken, sind sie anzuhören.

Es wird ein Beirat eingesetzt. Diesem sollen Vertreterinnen und Vertreter aller Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils angehören. Gewöhnliche Informationen zuhanden der Körperschaften können an Beiratssitzungen abgegeben werden. Wichtige Änderungen sind im Beirat zu besprechen. Sie werden aber auch den einzelnen Körperschaften direkt unterbreitet, im Regelfall schriftlich.

Bei Anpassungen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf den Finanzbedarf auswirken, steht den Schulgemeinden und Bezirken zusätzlich zum Anspruch auf Anhörung ein Antragsrecht zu. Das Antragsrecht steht jeder einzelnen Körperschaft zu, im Regelfall sollte es aber über den Beirat wahrgenommen werden.

Die Ausführungsregelung zu den Rechten der Schulgemeinden und Bezirke wird in der Verordnung vorgenommen.

#### *Art. 7 Finanzierung zentrale Bibliothek*

Der Kanton trägt die Kosten für die Kantonsbibliothek und die halben Kosten des zentralen Bibliotheksangebots für den inneren Landesteil. Die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils kommen für den Restbetrag auf. Unter sich teilen sie die Kosten so, dass die Schulgemeinden zusammen 30% tragen, die Bezirke 20%.

Die Detailregelung zu den Kosten wird in der Verordnung vorgenommen. Es ist vorgesehen, dass der Kanton für den Betriebsteil der Volksbibliothek eine separate Kostenrechnung führt. Darin werden die anrechenbaren Positionen aufgeführt. Nach der Integration der Volksbibliothek in der Kantonsbibliothek lassen sich allerdings die Einzelposten vielfach nicht mehr frankengenau abgrenzen. Insbesondere bei gemeinsam genutzten Infrastrukturen und Ressourcen wird es nötig sein, eine Zuteilung gemäss dem Interesse an einer Position vorzunehmen. Diesbezüglich wird man gewisse Pauschalierungen vornehmen müssen. So wird man beispielsweise bei der Berechnung der Miete Flächen, die ausschliesslich durch die Volksbibliothek genutzt werden, dieser zuschreiben, während Flächen, die gemeinsam mit der Kantonsbibliothek genutzt werden, im Regelfall hälftig zugewiesen werden. Analog wird bei den weiteren Positionen vorgegangen, das heisst bei der Anschaffung der Medien, beim Raumunterhalt, bei den Personalkosten, beim Informatikaufwand, der Mobiliaranschaffung und bei den übrigen Sachkosten. Dort wo kantonale Standards für die Kostenverteilung bestehen, werden diese angewandt. Solche bestehen etwa bei den Informatikkosten, wo grundsätzlich nach Massgabe der in Betrieb befindlichen Computerstationen und Switches abgerechnet wird.

Die Erstausrüstung des Mobiliars, also von Möbeln und Einrichtungsgegenständen, übernimmt grundsätzlich der Kanton. Ist danach neues Mobiliar anzuschaffen, wird der Aufwand als Sachkosten über die Betriebsrechnung abgewickelt. Die Schulgemeinden und Bezirke müssen sich dementsprechend an den Kosten beteiligen.

Mit der Zahlung der Hälfte der Kosten der zentralen Gemeindebibliothek hat der Kanton seine finanziellen Verpflichtungen zur Förderung des Bibliothekswesens im inneren Landesteil erfüllt. Unterhalten Schulgemeinden noch eigene Kleinbibliotheken, zahlt der Kanton daher an diese Kosten keine Beiträge.

Die Beteiligung an den Kosten der Bibliothek in Obereggi ist bereits in Art. 5 des Gesetzesentwurfs geregelt.

## *Art. 8 Ausführungsrecht*

Träger von Bibliotheken sind zur Sicherung und Gewährleistung des Betriebs gehalten, ein Benutzerreglement zu erlassen. Darin sind die wesentlichen betrieblichen Fragen zu regeln. Bei kleineren Bibliotheken darf das Reglement durchaus kurz ausfallen.

Bereits heute besteht zur Regelung wesentlicher Aspekte der Kantonsbibliothek eine generelle Regelung, nämlich der Standeskommissionsbeschluss über die Ablieferung von Publikationen an die Kantonsbibliothek (GS 433.001). Dieses Regelwerk soll in seiner Substanz auch künftig bestehen bleiben. Der Standeskommission wird in Art. 8 Abs. 2 die entsprechende Regelungskompetenz eingeräumt.

Im Übrigen soll der Vollzug aber dem Grossen Rat obliegen. Hierfür ist bereits ein Entwurf erstellt worden.

### *Inkrafttreten*

Die Inkraftsetzung soll erst auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der zentralen Bibliothek für den inneren Landesteil vorgenommen werden, also voraussichtlich im Jahr 2024 oder 2025.

## **8. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat das Bibliotheksgesetz (BiblioG) an der Session vom 21. Oktober 2019 behandelt. Die Vorlage wurde positiv beurteilt. Der Grosse Rat legt das Bibliotheksgesetz mit 49 Ja-Stimmen einstimmig zur Abstimmung vor.

## Bibliotheksgesetz (BiblioG)

vom

### I.

#### Art. 1 Zweck

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt die Bereitstellung eines angemessenen bibliothekarischen Angebots durch die öffentliche Hand.

<sup>2</sup> Es regelt die Aufgabenverteilung unter den öffentlich-rechtlichen Körperschaften und die Finanzierung.

#### Art. 2 Aufgaben

<sup>1</sup> Der Kanton, die Schulgemeinden und die Bezirke gewährleisten einen angemessenen Zugang zu Büchern und anderen Medien.

<sup>2</sup> Der Kanton führt eine Kantonsbibliothek und fördert das Bibliothekswesen im Kanton.

<sup>3</sup> Unter Vorbehalt besonderer Regelungen in diesem Gesetz sorgen die Schulgemeinden und Bezirke für das Bibliotheksangebot auf der Gemeindeebene.

#### Art. 3 Kantonsbibliothek

<sup>1</sup> Die Kantonsbibliothek sammelt, erschliesst und bewahrt Medien auf, die im Kanton erstellt wurden oder einen Bezug zum Kanton haben und für das kulturelle Verständnis des Kantons einen Beitrag zu leisten vermögen.

<sup>2</sup> Sie trägt mit ihrer Arbeit zur Verbreitung und zum Verständnis dieser Publikationen bei.

<sup>3</sup> Die Kantonsbibliothek ist öffentlich. Ihre Bestände stehen unter Vorbehalt öffentlicher oder privater Schutzinteressen der Öffentlichkeit und der Wissenschaft zur Verfügung.

#### Art. 4 Angebot auf der Gemeindeebene

<sup>1</sup> Das Angebot auf der Gemeindeebene umfasst ein ausreichendes und vielfältiges bibliothekarisches Angebot für die Schule und die Bevölkerung. Es berücksichtigt die Bedürfnisse der Erwachsenen, Jugendlichen und Kinder.

<sup>2</sup> Die Schulgemeinden und Bezirke arbeiten zusammen und suchen nach Möglichkeit gemeinsame Lösungen.

<sup>3</sup> Soweit das Angebot durch Dritte bereitgestellt wird, beteiligen sie sich angemessen an den Kosten; sie schliessen hierfür Leistungsvereinbarungen ab.

## Zu Geschäft 4

---

### **Art. 5** Förderung durch den Kanton

- <sup>1</sup> Der Kanton bietet für Angebote auf der Gemeindeebene Beratung in bibliothekarischen Belangen an.
- <sup>2</sup> Für diese Angebote leistet der Kanton Beiträge von höchstens der Hälfte der Betriebskosten.

### **Art. 6** Zentrale Bibliothek

- <sup>1</sup> Der Kanton führt für den inneren Landesteil zur Abdeckung des Angebots auf der Gemeindeebene eine zentrale Bibliothek. Er kann diese in den Betrieb der Kantonsbibliothek integrieren.
- <sup>2</sup> Er informiert die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils regelmässig über die Belange der zentralen Bibliothek. Bei wesentlichen Änderungen werden sie angehört, und es steht ihnen ein Antragsrecht zu.
- <sup>3</sup> Für die Wahrnehmung der Rechte der Schulgemeinden und Bezirke besteht ein Beirat, in dem alle Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils vertreten sind. Einzelheiten regelt die Verordnung.

### **Art. 7** Finanzierung zentrale Bibliothek

- <sup>1</sup> Die Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils beteiligen sich zur Hälfte an den anrechenbaren Kosten der zentralen Bibliothek.
- <sup>2</sup> Die Schulgemeinden leisten zusammen einen Anteil von 30% der anrechenbaren Kosten als Beitrag an den Kanton, die Bezirke zusammen einen solchen von 20%.
- <sup>3</sup> Die Verteilung unter den Schulgemeinden und Bezirken wird finanzkraftabhängig vorgenommen, wobei Standortvorteile und weitere besondere Umstände berücksichtigt werden können.
- <sup>4</sup> An zusätzliche bibliothekarische Angebote der Schulgemeinden und Bezirke des inneren Landesteils werden keine Kantonsbeiträge geleistet.

### **Art. 8** Ausführungsrecht

- <sup>1</sup> Die Trägerschaft einer Bibliothek erlässt ein Benutzungsreglement, in dem die Nutzungsbedingungen, die Gebührenerhebung und allfällige Massnahmen bei Verstössen geregelt werden.
- <sup>2</sup> Die Standeskommission kann die Ablieferung von Publikationen an die Kantonsbibliothek regeln.
- <sup>3</sup> Im Übrigen legt der Grosse Rat das Erforderliche für den Vollzug dieses Gesetzes fest, insbesondere für die Beitragsbemessung und -leistung.

### **Art. 9** Inkrafttreten

- <sup>1</sup> Der Grosse Rat legt das Inkrafttreten dieses Beschlusses fest.







### Revision des Strassengesetzes (StrG)

Für grössere Strassenbauvorhaben der öffentlichen Hand ist häufig zusätzlicher Boden erforderlich. Dafür werden mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Verhandlungen geführt. In sehr vielen Fällen gelingt es, eine Einigung über die erforderlichen Bodenabtretungen zu erzielen. Die Bodenabtretungsverträge werden vor Ort häufig als einfache schriftliche Verträge festgehalten. Diese Verträge sind, damit sie rechtliche Wirkung entfalten können, öffentlich zu beurkunden. In etlichen Fällen ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, im Anschluss an die Unterzeichnung der Verträge eine rasche öffentliche Beurkundung vorzunehmen. In einigen Fällen konnten die Grundbuchmutationen, welche den Abschluss der Bodenabtretung bilden, erst verzögert vorgenommen werden. Ein Grund für solche Verzögerungen bildeten beispielsweise Handwechsel zwischen dem Vertragsschluss und der Grundbucheintragung, bei denen die neue Eigentümerschaft nichts vom vorgegangenen Vertrag wusste oder sich nicht an das Versprechen der vormaligen Eigentümerschaft gebunden fühlte.

Mit einer Änderung im Strassengesetz vom 26. April 1998 (StrG) soll für diese Fälle der Vollzug erleichtert werden. Diese Möglichkeit sieht das Bundesrecht vor, indem es für Verträge, die im Rahmen eines Enteignungsverfahrens abgeschlossen werden, Erleichterungen bei der Grundbucheintragung bereithält. So sind einfache schriftliche Verträge, die in einem Enteignungsverfahren abgeschlossen werden, vollstreckbar. Enthalten sie eine entsprechende Ermächtigung, können sie von der Körperschaft, die das Bauvorhaben durchführt, ohne öffentliche Beurkundung im Grundbuch angemeldet werden. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen sich diesfalls nicht mehr für eine öffentliche Beurkundung ins Grundbuchamt begeben.

Gemäss Revisionsvorlage wird mit der Auflage eines Strassenprojekts für den davon betroffenen Boden das Enteignungsverfahren eröffnet. Das Enteignungsverfahren wird danach umgehend sistiert. Ergibt sich in den nachfolgenden Verhandlungen eine Einigung über die Bodenabtretung, was bisher praktisch immer der Fall war, wird ein einfacher schriftlicher Vertrag unterschrieben. Dieser ist, weil er formal in einem Enteignungsverfahren abgeschlossen wurde, vollstreckbar.

Zusätzlich sollen solche Verträge im Grundbuch angemerkt werden können, sodass sie bei einem allfälligen Handwechsel auch für die neuen Eigentümerschaften verbindlich sind.

Mit diesen Massnahmen lassen sich zwei bisherige Vollzugsprobleme bei der Grundbuchmutation von Bodenabtretungsflächen beheben.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 36 Ja-Stimmen gegen 12 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, die Annahme der Revision des Strassengesetzes.**

## **1. Ausgangslage**

Für die Realisierung von Strassenbauvorhaben wird regelmässig zusätzliches Land gebraucht, da die zu beachtenden Strassenbaunormen geändert haben oder die Fahrspuren wegen gestiegenen Verkehrsaufkommens verbreitert werden müssen. Zudem werden Kantonsstrassen, wenn immer möglich, durch einen Rad- und Gehweg ergänzt. Bei Strassenbauvorhaben des Bezirks sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten.

Der Erwerb des für den Ausbau der Strassen benötigten Bodens gestaltet sich schwierig und ist oftmals mit langwierigen Verhandlungen verbunden. Der Kanton und die Bezirke sind bestrebt, für den benötigten Boden möglichst Realersatz anzubieten. Dass dies aufgrund des knappen Gutes Boden nicht immer machbar ist, liegt auf der Hand.

Bodenabtretungsverträge, welche vor dem Bau einer Strasse unterzeichnet werden, wurden in der Vergangenheit oft mit einfacher Schriftlichkeit abgeschlossen. Bei diesen Verträgen handelt es sich eigentlich um Vorverträge für Grundstückskaufverträge. Solche Vorverträge erlangen aber ihrerseits erst Geltung, wenn sie öffentlich beurkundet sind. Als einfache schriftliche Verträge sind sie praktisch nicht durchsetzbar. Dies hat in der Vergangenheit immer wieder zu Problemen und teilweise auch zu erheblichen Verzögerungen in der Umsetzung von Bauvorhaben geführt.

Die Grundbuchmutationen werden bei Strassenbauvorhaben nach dem Bau der Strasse vollzogen, weil erst dann die effektiven Ausmasse der Abtretungs- oder Tauschflächen endgültig feststehen. In Einzelfällen lag zwischen der Unterzeichnung des Bodenabtretungsvertrags und der Grundbuchmutation eine grosse Zeitspanne. Konnte die öffentliche Beurkundung in der Zwischenzeit nicht vorgenommen werden, ergaben sich bei der grundbuchlichen Mutation immer wieder Schwierigkeiten, namentlich wenn für ein Grundstück zwischen dem schriftlich festgehaltenen Bodenabtretungsvertrag und dem Vollzug der Bodenübertragung im Grundbuch die Eigentümerschaft wechselte, sei es wegen eines Verkaufs oder durch Vererbung. Die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer wussten teilweise nichts von den Abtretungsverträgen oder fühlten sich nicht an diese gebunden. Dies führte dazu, dass für den grundbuchlichen Vollzug erneut teils langwierige Gespräche und Verhandlungen nötig wurden.

## **2. Vorgesehene Korrekturen**

### **2.1 Verbindlichkeit der Abtretungsvereinbarungen**

Nach Art. 656 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) bedarf der Erwerb von Grundeigentum der Eintragung im Grundbuch. Erst wenn ein Handwechsel im Tagebuch des Grundbuchs eingetragen ist, gilt das Eigentum am Grundstück als übergegangen. Auf dem Weg zwischen einer einfachen schriftlichen Vereinbarung über eine Grundstücksübertragung bestehen etliche Situationen, die zu Verzögerungen führen können. So ist insbesondere die notwendige öffentliche Beurkundung eines Abtretungsvertrags nicht möglich, solange sich eine Partei weigert, sich diesem Akt zu unterziehen.

Bereits der Bundesgesetzgeber war sich der Schwierigkeiten bewusst, die mit diesem Verfahren einhergehen können. Er hat daher hinsichtlich der Eigentumsübertragung an Boden für spezielle Situationen Erleichterungen vorgesehen. Insbesondere hat er in Art. 656 Abs. 2 ZGB festgehalten, dass bei Grundstücken, die im Rahmen eines Enteignungsverfahrens an eine Körperschaft übergehen, das Eigentum schon vor der Eintragung im Grundbuch wechselt. Die Körperschaft kann damit schon vorher über den benötigten Boden verfügen. Als in einem Enteignungsverfahren erworben gilt auch der Bodenerwerb mit einer Vereinbarung in einem Enteignungsverfahren. Wird also eine einfache schriftliche Bodenabtretungsvereinbarung in einem laufenden Enteignungsverfahren abgeschlossen, reicht sie als Grundlage für den Vollzug des Eigentumswechsels, sodass mit einem Strassenvorhaben umgehend fortgefahren werden kann.

Bei Strassenbauvorhaben, welche von der Landsgemeinde, dem Grossen Rat oder einer Bezirksgemeinde zu beschliessen sind, ist folgender Ablauf geplant: Zunächst finden, wie dies bisher der Fall war, Vorgespräche oder Informationsveranstaltungen für die Grundeigentümerschaften statt. Im Rahmen dieser Gespräche und Veranstaltungen soll das geplante Projekt erklärt und diskutiert werden.

Nachdem ein Strassenbauprojekt von der Landsgemeinde, vom Grossen Rat oder von einer Bezirksgemeinde beschlossen ist, wird das Projekt ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig mit der Auflage wird gegen sämtliche vom Bauprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eröffnet. Das Enteignungsverfahren gilt mit der Zustellung der Anzeige über das Strassenbauprojekt als eröffnet. Das Verfahren wird in diesen Fällen sofort wieder sistiert, und es werden Verhandlungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern geführt. Die Einleitung des Enteignungsverfahrens ist insofern ein rein formeller Schritt.

Nach der Auflage und der Ausstellung der Bewilligung für das Strassenbauprojekt werden wie bisher zwei Verhandlungsrunden durchgeführt. Kommt es zum erfolgreichen Abschluss, kann der Bodenabtretungsvertrag unterschrieben werden. Weil es sich in diesen Fällen um einen in einem eröffneten Enteignungsverfahren abgeschlossenen Vertrag handelt, ist er von Beginn weg verbindlich. Enthält er eine Ermächtigung zugunsten des Kantons, die Eintragung im Grundbuch selbständig vorzunehmen, braucht es für den Grundbucheintrag auch keine öffentliche Beurkundung mehr. Die Abtretungsverträge werden künftig standardmässig mit einer solchen Ermächtigungsklausel zu versehen sein. Besteht ein solcher einfacher schriftlicher Vertrag mit Ermächtigung, kann mit dem Strassenbauvorhaben umgehend auf einer gesicherten Grundlage fortgefahren werden.

Finden sich der Kanton oder der Bezirk und eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer in den Vertragsverhandlungen nicht, wird – wie bereits nach heutigem Recht – das Enteignungsverfahren durchgeführt. Diesbezüglich bringt das revidierte Strassengesetz einzig die Änderung, dass das Enteignungsverfahren bereits mit der Projektauflage eröffnet ist und kein Enteignungsgesuch mehr geschrieben werden muss. Das weitere Verfahren richtet sich nach dem heutigem Enteignungsrecht.

## 2.2 Anmerkung im Grundbuch

Dem Problem, dass sich eine neue Eigentümerschaft an abgegebene Veräusserungsversprechen nicht gebunden fühlt, weil sie davon nichts wusste oder die abgeschlossene Vereinbarung bezweifelt, kann mit einer Anmerkung eines Abtretungsvertrags im Grundbuch begegnet werden.

Wird ein in einem Enteignungsverfahren abgeschlossener Abtretungsvertrag im Grundbuch angemerkt, gilt dieser auch gegenüber neuen Erwerberrinnen und Erwerbern. Der abgeschlossene einfache Abtretungsvertrag behält damit auch bei einem Wechsel des Grundeigentums seine Verbindlichkeit. Mit diesem Vorgehen wird eine weitere Ursache für in der Vergangenheit entstandene Verzögerungen beseitigt.

## 3. Geltungsbereich

Die Standeskommission schlug dem Grossen Rat vor, die Neuerung lediglich in Strassenprojekten zur Anwendung zu bringen, die von der Landsgemeinde oder vom Grossen Rat bewilligt werden. Der Grosse Rat verlangte eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Strassenbauprojekte, die auf einem Beschluss einer Bezirksgemeinde beruhen. Dies führt dazu, dass teilweise auch in kleineren Strassenbauvorhaben automatisch Enteignungsverfahren für den benötigten Boden eröffnet werden.

Die Standeskommission schlug dem Grossen Rat in der Folge vor, die Ausdehnung auf den Bezirksbereich an eine Untergrenze von Fr. 500'000 zu knüpfen. Diese Grenze gilt auch für kantonale Vorhaben, weil der Grosse Rat erst für Kredite ab Fr. 500'000 zuständig ist. Der Grosse Rat lehnte diesen Vorschlag ab und nahm eine Ausweitung der Neuregelung auf alle Beschlüsse von Bezirksgemeinden vor.

## 4. Zu den einzelnen Änderungen

### *Art. 27 Öffentliche Auflage*

Schon bisher war es üblich, dass nicht nur Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von direkt angrenzenden, sondern auch von weiteren betroffenen Grundstücken über die Auflage eines Strassenbauprojekts schriftlich benachrichtigt worden sind. In den meisten Fällen dürften Eigentümerinnen und Eigentümer von betroffenen Grundstücken auch Eigentümerschaften von angrenzenden Grundstücken sein. Bei grossen Bauprojekten oder kleinen Parzellen besteht allerdings die Möglichkeit, dass nur letzteres der Fall ist. Bisher enthielt Abs. 1 die Pflicht zur Anzeige für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von angrenzenden Grundstücken. Dass künftig auch Grundeigentümerschaften von betroffenen Grundstücken zu benachrichtigen sind, regelt der neue Abs. 2.

Die Fassung in einem separaten Absatz verleiht der Pflicht zur persönlichen Anzeige mehr Gewicht. Die Verpflichtung ist nötig, da mit der Zustellung der Anzeige neu das Enteignungsverfahren gegen die vom Strassenbauvorhaben betroffenen Grundeigentümerschaften eingeleitet wird (Art. 27 Abs. 3 StrG). In der Praxis ändert die Bestimmung nichts.

Gemäss Abs. 3 wird mit der Zustellung der Anzeige neu gegen sämtliche vom Bauprojekt betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eingeleitet. Ziel des geänderten Ablaufs ist es, dass Vorverträge zur Bodenabtretung nicht mehr öffentlich beurkundet werden müssen. Damit bei sogenannten Expropriationsverträgen gemäss Art. 656 Abs. 2 ZGB auf die öffentliche Beurkundung verzichtet werden kann, muss gegen die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Enteignungsverfahren eingeleitet sein. Die Einleitung ist rein formeller Natur und wird an sich nur vorgenommen, damit im weiteren Verlauf kein öffentlich beurkundeter Vertrag mehr nötig ist. Das Enteignungsverfahren gegen die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer wird erst dann durchgeführt, wenn Bodenabtretungsverhandlungen zu keinem Ergebnis führen (Art. 32 Abs. 1 StrG).

Um auf die öffentliche Beurkundung verzichten zu können, muss das Enteignungsverfahren lediglich eingeleitet sein. Auf den Verfahrensstand kommt es nicht an.

Gemäss Art. 27 Abs. 3 StrG erfolgt die Einleitung in Bezug auf die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mit der Benachrichtigung über das Strassenbauprojekt. Der Zeitpunkt ist so gewählt, dass das Baubewilligungsverfahren und die Verhandlungen zur Bodenabtretung parallel geführt werden können. Findet das Gemeinwesen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Einigung, bedürfen die entsprechenden Expropriationsverträge aufgrund von Art. 656 Abs. 2 ZGB keiner öffentlichen Beurkundung.

Nach der Einleitung des Enteignungsverfahrens wird dieses von den zuständigen Behörden wieder sistiert. Der Zweck dieser Verfahrenseinleitung ist einzig, dass die anschliessend erzielten schriftlichen Vereinbarungen über Bodenabtretungen rechtsverbindlich werden. Einigt sich das betroffene Gemeinwesen bei den Bodenabtretungsverhandlungen mit den Grundeigentümerschaften, besteht mit einem einfachen schriftlichen Vertrag ein Titel, der rechtsverbindlich ist. Enthält der Vertrag eine Ermächtigungsklausel für eine Eintragung durch den Kanton oder den Bezirk, bedarf der unterzeichnete Expropriationsvertrag keiner öffentlichen Beurkundung mehr. Die Grundbuchanmeldung wird diesfalls durch das zuständige Gemeinwesen vorgenommen. Finden die Parteien keine Einigung, ist das Enteignungsverfahren nach den Vorgaben des Enteignungsgesetzes durchzuführen.

Die automatische Eröffnung des Enteignungsverfahrens gilt für Strassenbauprojekte, die von der Landsgemeinde, vom Grossen Rat oder von einer Bezirksgemeinde beschlossen wurden. Der Begriff der Bezirksgemeinde wird im Sinne von Art. 33 der Kantonsverfassung verwendet, wo unter dem Titel Bezirksgemeinde sowohl die klassischen Versammlungen als auch die Urnenabstimmungen in einem Bezirk behandelt werden.

### *Art. 33a Anmerkungen im Grundbuch*

In der Vergangenheit kam es zu Fällen, in welchen Grundstücke nach dem Unterzeichnen der Bodenabtretungsvereinbarung und der Erteilung der Baubewilligung verkauft oder der nächsten Generation übergeben wurden. Die neue Eigentümerschaft war gelegentlich mit der Abtretung des Bodens nicht einverstanden und verweigerte die Grundbuchmutation. Dies führte zu teils erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Solche Konstellationen sollen in Zukunft vermieden werden. Aus diesem Grund sollen verwaltungsrechtliche Verträge mit Strassenanstösserinnen und Strassenanstössern, insbesondere Expropriationsverträge, gemäss Art. 33a im Grundbuch angemerkt werden können. Gleiches gilt für Strassenbauprojekt- oder Baulinienpläne sowie Unterschreitungen der Strassenabstände und Baulinien. Auch sie sollen in Zukunft im Grundbuch angemerkt werden können.

## **5. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat die Revision des Strassengesetzes an den Sessionen vom 19. Oktober 2020 und vom 8. Februar 2021 behandelt.

In der Debatte wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass auf eine automatische Eröffnung von Enteignungsverfahren, wie sie der neu gefasste Art. 27 StrG vorsieht, verzichtet werden sollte. Mit diesem Schritt werde ein unnötiger Druck auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ausgeübt. Soweit es sich dabei um landwirtschaftliche Kulturlfläche handelt, drohe den Landwirtinnen und Landwirten mit einer Wegnahme eine Einschränkung oder der Verlust ihrer Existenzen, weshalb man auf den Aufbau von Druck verzichten sollte. Gegen diese Ängste wurde vorgebracht, dass mit der Eröffnung eines Enteignungsverfahrens und anschliessender Sistierung enteignungsrechtlich noch nichts Materielles vorgenommen werde. Die Aufnahme des Enteignungsverfahrens und dessen Abwicklung würden aber von der Neuerung im Strassengesetz in keiner Weise berührt. Sie würden nach wie vor nach dem Enteignungsgesetz vorgenommen, wo sich nichts ändert.

Der Grosse Rat hat die Revision des Strassengesetzes mit 36 Ja-Stimmen gegen 12 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, angenommen.



**Strassengesetz vom 26. April 1998 (StrG)**

**Art. 27**

Öffentliche Auflage

<sup>1</sup> Das Strassenprojekt wird bei Staatsstrassen vom Bau- und Umweltdepartement, bei den übrigen Strassen vom Bezirk bzw. von der Feuerschaugemeinde Appenzell während 20 Tagen öffentlich aufgelegt. Die Eigentümer der direkt angrenzenden Grundstücke sind von der Auflage schriftlich zu benachrichtigen.

**Bisher kein Art. 33a**

## Revision des Strassengesetzes vom 26. April 1998 (StrG)

<sup>1</sup>Das Strassenprojekt wird bei Staatsstrassen vom Bau- und Umweltdepartement, bei den übrigen Strassen vom Bezirk bzw. von der Feuerschaugemeinde Appenzell während 20 Tagen öffentlich aufgelegt.

<sup>2</sup>Die Eigentümer der vom Bauprojekt betroffenen und direkt angrenzenden Grundstücke sind von der Auflage schriftlich zu benachrichtigen.

<sup>3</sup>Mit der Zustellung der schriftlichen Anzeige über ein Strassenprojekt, für das ein Ausführungsbeschluss der Landsgemeinde, des Grossen Rates oder einer Bezirksgemeinde besteht, gilt das Verfahren für eine Enteignung der durch das Projekt beanspruchten Fläche als eröffnet.

### **Art. 33a**

Anmerkungen im Grundbuch

<sup>1</sup>Strassenbauprojekt- und Baulinienpläne, Ausnahmegewilligungen zur Unterschreitung der Strassenabstände und Baulinien sowie verwaltungsrechtliche Verträge mit Strassenanstössern können im Grundbuch angemerkt werden.

### **II.**

*Keine Fremdänderungen.*

### **III.**

*Keine Fremdaufhebungen.*

### **IV.**

Die Standeskommission legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.







### **Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)»**

Am 29. April 2018 hat die Landsgemeinde für den Neubau des Spitals als Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+) einen Kredit von Fr. 41 Mio. bewilligt. Das geplante Angebot im AVZ+ sollte ambulante und stationäre Leistungen umfassen. Im stationären Bereich waren insbesondere Angebote der Chirurgie, Orthopädie und der Inneren Medizin geplant. Der Betrieb im bestehenden Spital wurde gezielt auf diese Angebotspalette hin ausgerichtet.

Das Rückgrat für die Leistungen im AVZ+ sollte weiterhin das bisherige Beleg- und Konsiliararztsystem bilden. Schon im Landsgemeindemandat 2018 wurde aber darauf hingewiesen, dass insbesondere im Bereich der Inneren Medizin auch ein Wechsel zu angestellten Ärztinnen und Ärzten notwendig werden könne. Zudem sollen Kooperationen mit den Nachbarkantonen ausgebaut oder neu eingegangen werden.

Nachdem sich bei der Bereitstellung der ärztlichen Kapazitäten für die Innere Medizin Probleme bei der Rekrutierung und bei der Qualität zeigten, schloss das Spital Appenzell im Juli 2019 einen Kooperationsvertrag mit dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) für die Gewährleistung der Inneren Medizin im Spital Appenzell ab. Die Zusammenarbeit wurde Anfang 2020 aufgenommen. Sie entwickelte sich gut und brachte den erhofften Qualitätsgewinn. Anfang November 2020 kündigte der Spitalverbund den Vertrag dann aber auf Ende Juni 2021 auf, um sich auf die eigenen Spitalstandorte zu konzentrieren.

Die Standeskommission erachtete es in der Folge als nicht verantwortbar, die im Januar 2021 anstehenden Vergaben der Bauarbeiten vorzunehmen und stoppte das Bauprojekt am 20. November 2020. Sie beurteilte eine Fortführung des geplanten Bauprojekts als nicht realistisch, da ab Juli 2021 die medizinischen Voraussetzungen zur Weiterführung der stationären Abteilung nicht mehr erfüllt sind.

Ein neues Bauprojekt kann erst wieder entwickelt werden, wenn das Leistungsangebot am Spital neu festgelegt und konsolidiert ist.

Weil die Landsgemeinde 2018 den Kredit für das Projekt AVZ+ erteilt hat, soll sie nun auch über einen Verzicht auf die Fortführung des Bauprojekts entscheiden.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 34 Ja-Stimmen gegen 14 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, die Annahme des Verzichts auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)».**

## **1. Ausgangslage**

Das heutige Spital und das Personalhaus wurden in den 1960er Jahren erstellt. Sie wurden zwar ordentlich gewartet, für eine moderne Spitalnutzung sind sie aber nicht mehr geeignet. Die Standeskommission hat in einem jahrelangen Prozess ein Konzept für eine Neuausrichtung des Spitals als ambulantes Versorgungszentrum erarbeitet. Das Angebot dieses Zentrums sollte ambulante und zu einem kleineren Teil auch stationäre Leistungen umfassen. Für die Realisierung des Konzepts war ein Neubau auf dem heutigen Spitalareal geplant. Das Bauprojekt wurde samt einem Kreditantrag von Fr. 41 Mio. der Landsgemeinde 2018 unterbreitet.

Die Landsgemeinde hiess den Kredit gut und beauftragte damit die Standeskommission, das Bauvorhaben auszuführen.

## **2. Stand im Bauprojekt**

Grundlage für den Baukredit von 2018 bildete ein Projektwettbewerb, aus welchem das Bauprojekt des Architekturbüros Schneider und Schneider Architekten AG als Sieger hervorging. Dieses Projekt wurde nach der Erteilung des Kredits durch die Landsgemeinde inhaltlich weiterbearbeitet und auf den Stand eines Vorprojekts gebracht.

Am 14. Mai 2019 gab die Standeskommission das Vorprojekt zur Ausarbeitung des Bauprojekts frei. Im Frühjahr 2020 konnte man das Baugesuch für den Neubau einreichen. Weiter wurden die Ausschreibungen für die Bauarbeiten vorbereitet. Bis Oktober 2020 waren 65% aller Bauarbeiten ausgeschrieben. Die Vergabe der Bauarbeiten an die Unternehmen war für den Januar 2021 geplant. Die ersten Bauarbeiten, konkret der Abbruch des Personalhauses, in dem heute verschiedene Arztpraxen untergebracht sind, hätten im März 2021 aufgenommen werden sollen. Der Abschluss der Bauarbeiten war für Sommer 2023 geplant.

Die Offerten für die Abbrucharbeiten, den Baugrubenaushub, die Baumeisterarbeiten, die Holzfassade, die Fenster, die Bedachungsarbeiten, die Gerüste, die Beschattung, die Leuchten und Lampen, die Anlagen für Heizung und Kälte, die Lüftungsanlagen, die Sanitäranlagen und die Lifte waren bis zum Projektstopp beim Bau- und Umweltdepartement eingegangen. Die noch offenen Ausschreibungen für weitere Bauarbeiten wurden nach dem Entscheid der Standeskommission vom 20. November 2020 gestoppt.

Für den Neubau AVZ+ wurden noch keine Bauarbeiten vergeben und noch keine Verträge mit Unternehmungen abgeschlossen. Einzig für die Architektinnen und Architekten sowie die Fachplanerinnen und Fachplaner bestehen Verträge. Diese sind allerdings so ausgestaltet, dass die einzelnen Projektphasen (Vorprojekt, Bauprojekt, Baubewilligungsverfahren, Vergabe und Realisierung) einzeln durch die Bauherrschaft freigegeben werden müssen. Werden Phasen nicht ausgelöst, haben die Beauftragten keinen Anspruch auf Entschädigungen für weitere Phasen oder einen dadurch allenfalls entgangenen Gewinn. Bisher sind für die Planung des Bauvorhabens Kosten von rund Fr. 3.9 Mio. entstanden.

Der Termin für die Vergabe der Bauarbeiten im Januar 2021 wurde gegenüber dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit als spätestmöglicher Zeitpunkt für einen Stopp des Bauprojekts kommuniziert. Danach würden die Verbindlichkeiten des Kantons ein Ausmass annehmen, das einen Verzicht als nicht mehr verhältnismässig erscheinen liesse. Die aufgelaufenen Kosten wären schlicht zu hoch.

### 3. Betriebliche Entwicklung seit 2018

Seit dem Landsgemeindeentscheid 2018 sind die stationären Fallzahlen bedauerlicherweise stetig zurückgegangen. Die Zahl der ambulanten Fälle ist demgegenüber in etwa konstant geblieben.

Die Entwicklung zeigt sich im Überblick wie folgt:

Fachbereich	2020		2019		2018	
	stationär	ambulant	stationär	ambulant	stationär	ambulant
Innere Medizin	273	1'806	284	648	305	615
<i>davon COVID-19</i>	23	1'281	0	0	0	0
Orthopädie	359	968	410	1'115	477	1'122
Allgemeine Chirurgie	22	259	40	384	78	367
Ophthalmologie	1	147	2	245	11	278
Gastroenterologie	3	502	7	507	3	581
Übrige chirurgische Spezialitäten (ORL, Urologie, Arterien- und Venenchirurgie)	85	108	88	112	90	101
<b>Total Fachbereiche</b>	<b>743</b>	<b>3'790</b>	<b>831</b>	<b>3'011</b>	<b>930</b>	<b>3'064</b>
<b>übrige amb. Konsultationen</b> (Physiotherapie, Labor, Radiologie, Ultraschall etc.)		2'157		2'340		2'311

Für die Einnahmen des Spitals sind vor allem die Fallzahlen im stationären Bereich massgeblich, weshalb auf die diesbezügliche Entwicklung besonders eingegangen wird.

Von 2016 auf 2017 war bei den stationären Fällen eine Zunahme von 934 auf 1'016 Fälle festzustellen. Für die Folgejahre wurde ein weiterer Anstieg auf 1'100 und mit der Inbetriebnahme des neuen AVZ+ auf 1'200 angenommen. Diese Entwicklung ist in der Zeit seit 2018 nicht eingetreten. Die Zahl der stationären Fälle ist inzwischen auf 743 pro Jahr gefallen. Hand in Hand mit dieser Entwicklung stieg das Betriebsdefizit an.

Die Differenz zwischen der Planerfolgsrechnung, welche der Landsgemeinde 2018 zur Verfügung stand, stieg ebenfalls markant an. Das Betriebsdefizit des Spitals ohne Vorhalteleistungen betrug im Jahr 2017 Fr. 963'744.--, 2018 Fr. 1'376'411.-- und 2019 Fr. 1'599'202.--. Gemäss Planerfolgsrechnung hätte das Defizit 2019 bei rund Fr. 600'000.-- liegen dürfen.

#### **4. Sicherung des medizinischen Angebots**

Schon im Landsgemeindemandat 2018 wurde als grösste Herausforderung für das AVZ+ die adäquate Besetzung des Betriebs mit genügend Fachpersonal, insbesondere im Arztbereich, genannt. Als weiteres Risiko wurde die Abhängigkeit von ärztlichen Leistungserbringerinnen und -erbringern sowie Partnerinnen und Partnern genannt. Da man auf der anderen Seite für das AVZ+ gute Chancen und Stärken erkannte, beschloss die Landsgemeinde im Sinne einer Gesamtabwägung, die zweifellos bestehenden Risiken einzugehen.

Die Suche nach geeigneten Ärztinnen und Ärzten erwies sich in der Folge vor allem im Bereich der Inneren Medizin als sehr schwierig. Interessierte Fachpersonen zogen sich angesichts der unsicheren Entwicklung am Spital, der Kleinheit der Institution und der damit verbundenen ungewissen Perspektive zurück. Trotz grosser Anstrengungen der Spitalleitung und des Verwaltungsrats gelang es nicht, geeignete Fachärztinnen und -ärzte in einem genügenden Ausmass zu finden und nachhaltig in den Spitalbetrieb einzubinden. Insbesondere gelang es trotz intensiver Suche nicht, die Stelle der medizinischen Leiterin oder des medizinischen Leiters am Spital Appenzell adäquat zu besetzen.

In dieser Situation wurde ein Ausbau der bereits damals bestehenden Zusammenarbeit mit dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden angestrebt. Schon bis dahin arbeiteten das Spital Appenzell und das Spital Herisau beim Notfall eng zusammen. Die damalige Zusammenarbeit war nötig, um den zwischenzeitlich nur reduziert angebotenen Notfalldienst in Appenzell wieder auf einen 24-Stunden-Betrieb umstellen zu können. In Weiterentwicklung der bestehenden Zusammenarbeit wurde ein Konzept zur Gewährleistung der Allgemeinen Inneren Medizin im Spital Appenzell erarbeitet. Gestützt auf dieses Konzept schlossen das Spital Appenzell und der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden per 1. Januar 2020 einen neuen Zusammenarbeitsvertrag ab.

Gemäss diesem Vertrag wird der Bereich der Inneren Medizin am Spital Appenzell unter Zuzug von ärztlichem Personal des Spitalverbunds gewährleistet. Der Spitalverbund stellt dem Spital Appenzell eine Chefärztin oder einen Chefarzt, eine Standortleiterin oder einen Standortleiter, eine Oberärztin oder einen Oberarzt sowie fünf Assistenzärztinnen oder -ärzte zur Verfügung. Das leitende Personal ist für einen teilzeitlichen Einsatz vorgesehen, die Assistenzärztinnen und -ärzte sollen in einem Rotationssystem für den 24-Stunden-Betrieb des Notfalls eingesetzt werden. Die medizinisch-fachliche Leitung der Inneren Medizin am Spital Appenzell obliegt gemäss Vertrag der Chefärztin oder dem Chefarzt oder der Standortleitung.

Am 1. Januar 2020 wurde der Zusammenarbeitsvertrag im Spital Appenzell umgesetzt. Nach anfänglichen Abstimmungsproblemen hat sich die Zusammenarbeit gut entwickelt. Die Qualität der medizinischen Betreuung am Spital Appenzell konnte merklich gesteigert werden.

Auf die Möglichkeit von Kooperationen hat die Standeskommission bereits im Landsgemeindemandat 2018 hingewiesen. Solche Kooperationen zur fachlichen Stärkung des Standorts Appenzell und zur Gewährleistung gewisser Leistungsbereiche wurden im Grossen Rat auch immer wieder ausdrücklich gefordert. Sie bestehen im Spital Appenzell noch für andere Bereiche als den Notfall und die Innere Medizin. So gibt es insbesondere mit dem Kantonsspital St.Gallen eine gute und bewährte Zusammenarbeit in den Bereichen Gastroenterologie und Chirurgie.

## **5. Bedeutung der Inneren Medizin für den Spitalbetrieb**

Die Innere Medizin beschäftigt sich in erster Linie mit der Behandlung von Krankheiten der inneren Organe. Diese Organe sind gleichzeitig Gegenstand von verschiedenen medizinischen Einzeldisziplinen. Für praktisch jedes Organ gibt es Spezialausbildungen und damit auch Spezialistinnen und Spezialisten. Die Internistinnen und Internisten sind allerdings aufgrund ihrer breiten medizinischen Ausbildung in der Lage, den gesamten Bereich der inneren Organe bis zu einer guten fachlichen Tiefe abzudecken. Dieser Umstand macht sie insbesondere für kleinere Spitäler, an denen sich keine umfassende Spezialisierung gewährleisten lässt, ausserordentlich wertvoll. Sie sind in der Lage, Notfälle aus einem weiten Bereich selbständig zu beurteilen und zu versorgen. Auch in der allgemeinen Betreuung von Patientinnen und Patienten im Nachtdienst sind sie wegen ihrer fächerübergreifenden Kenntnisse kaum zu ersetzen. Die Internistin oder der Internist kennt alle gängigen Untersuchungsmethoden, wie zum Beispiel Blut- und Urinuntersuchungen oder Röntgen, und kann beurteilen, wann welche Methode eingesetzt werden soll. Sie oder er ist in der Lage, die richtige Behandlungsart auszuwählen. Eine Internistin oder ein Internist kann zudem kleine Operationen, beispielsweise das Nähen von Wunden unter lokaler Betäubung, durchführen.

Der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden stellt dem Spital Appenzell rund um die Uhr Assistenzärztinnen und -ärzte für die Innere Medizin zur Verfügung. Diese kümmern sich zusammen mit Oberärztinnen und -ärzten sowie der Standortleiterin oder dem Standortleiter um die Betreuung der Patientinnen und Patienten auf der Station und um alle Patientinnen und Patienten, die auf den Notfall kommen oder dort eingeliefert werden. Im Rahmen der Notfalltriagierung werden dann je nach Befund die Belegärztinnen und -ärzte beigezogen, oder es wird eine Weiterverlegung in die Wege geleitet. Ohne Innere Medizin kann der Notfall nicht mehr in der heutigen Weise aufrechterhalten werden. Die 24-Stunden-Betreuung ist nicht mehr möglich. Mit einem Wegfall der Inneren Medizin fällt das Herzstück für den stationären Spitalbetrieb dahin.

## 6. Bewertung der Entwicklung

Die Ständekommission hat die Entwicklung der Fallzahlen am Spital mit Sorge verfolgt. Sie hat gegenüber dem Grossen Rat und damit auch gegenüber der Öffentlichkeit über den Stand der Entwicklung regelmässig Rechenschaft abgelegt. Zum einen hat sie dies jeweils im Rahmen der Staatsrechnung gemacht. In dieser enthalten ist die Rechnung des Spitals samt Erläuterungen zur Entwicklung. Zum andern hat sie über den Stand der Entwicklung und die Aussichten verschiedene grössere Berichte an den Grossen Rat erstellt:

- Bericht vom 17. September 2019
- Bericht vom 4. Februar 2020: «Überprüfung der Voraussetzungen für das Bauprojekt AVZ+»
- Ergänzungsbericht vom 9. Juni 2020: «Überprüfung der Voraussetzungen für das Bauprojekt AVZ+»

Diese Berichte wurden an den Sessionen des Grossen Rates vom 21. Oktober 2019 und vom 22. Juni 2020 ausführlich diskutiert.

Gleichzeitig war und ist sich die Ständekommission jederzeit bewusst, dass der Landsgemeindeentscheid von 2018 ein klarer Auftrag an sie ist. Sie ist sich im Klaren, dass ein Auftrag der Landsgemeinde nicht leichtfertig gestoppt werden darf, zumal solche Entscheide in laufenden Betrieben regelmässig zu einer grösseren Unruhe und letztlich sogar zu einer Gefährdung des Betriebs führen können. Aus der Sicht der Ständekommission fällt ein Projektstopp nur in Betracht, wenn ein Weitermachen zu einem Ergebnis führen würde, welches dem Willen der Landsgemeinde nachgerade widersprechen würde. Im Fall des AVZ+ darf dieser Punkt erst angenommen werden, wenn klar wird, dass der Neubau seine Zweckbestimmung nicht oder zumindest zu wesentlichen Teilen nicht erfüllen wird. Ist jedoch diese Voraussetzung in klarer Weise gegeben, erachtet es die Ständekommission wiederum als ihre Pflicht und ihre Verantwortung, den Vollzug eines Geschäfts zu überprüfen und gegebenenfalls einzuschreiten. Beschliesst sie eine erhebliche Änderung, ist der Landsgemeinde aufgrund der neuen Ausgangslage umgehend ein neuer Antrag zu stellen.

Im Bericht vom 4. Februar 2020 und im Ergänzungsbericht vom 9. Juni 2020 hat die Ständekommission denn auch klar zum Ausdruck gebracht, dass sie den Entscheid der Landsgemeinde 2018 als verbindlichen Auftrag versteht, das AVZ+ in der damals beschlossenen Weise auszuführen. Ein Projektabbruch unter den damaligen Umständen kam für sie nicht in Frage.

Auch ein Moratorium lehnte sie ab, weil dieses wie ein Projektabbruch mit erneuten Unsicherheiten im und rund um das Spital verbunden wäre. Ein längeres Moratorium würde den Betrieb stark gefährden. Zudem stellte sie sich auf den Standpunkt, dass ein Moratorium nur zielführend wäre, wenn es mit hoher Wahrscheinlichkeit Klarheit bringen würde. Diese Voraussetzung wurde im Fall des AVZ+ verneint.

Die Standeskommission behielt sich aber im Ergänzungsbericht vor, die Angelegenheit neu zu beurteilen, wenn die folgenden zwei Messkriterien in der betrieblichen Entwicklung des Spitals bis Ende 2020 nicht erfüllt sind:

Bereich	Vorgabe der Standeskommission	Messkriterium
Stationäre Fallzahlen	Die Fallzahlen steigen.	«corona-bereinigte» Fallzahlen 2020 $\geq$ Fallzahlen 2019 (PwC Korrekturfaktor)
Neuorganisation der Allgemeinen Inneren Medizin und des Notfalls zusammen mit dem SVAR	Das System ist etabliert und lässt eine positive Entwicklung erkennen.	<p>Der per Ende 2020 erstellte Evaluationsbericht bestätigt das Funktionieren und die Nachhaltigkeit des Konzepts. Der Bericht betrachtet unter anderem Kriterien wie die Einhaltung der vertraglich vereinbarten ärztlichen Versorgung des Spitals Appenzell, die Entwicklung der (stationären) Fallzahlen in der Inneren Medizin nach der ersten Corona-Welle, die Anzahl an Konsiliarärztinnen und -ärzten per Ende Jahr und die Qualität der Zusammenarbeit mit ihnen sowie die gebotene Weiterbildungsqualität für die Assistenzärzteschaft.</p> <p>Die beiden Vertragspartner beurteilen die Zusammenarbeit als erfolgversprechend und zeigen die Bereitschaft zur Fortsetzung (Commitment des SVAR liegt vor) und zur längerfristigen Absicherung (verlängerte Kündigungsfrist).</p>

Die Standeskommission hat die Vorgaben bewusst auf einem tiefen Level formuliert, wollte sie doch auf keinen Fall unnötig und leichtfertig vom Auftrag der Landsgemeinde 2018 abweichen.

Das Ansetzen der zeitlichen Grenze für eine letzte Überprüfung bis Ende 2020 hängt damit zusammen, dass im Januar 2021 die Vergaben für die wesentlichen Bauarbeiten anstanden. Die Standeskommission wollte die Angelegenheit beurteilen, bevor man sich für weite Teile der Bauarbeiten bindet und damit grosse finanzielle Verpflichtungen eingeht.

## 7. Auswirkung der wegfallenden Zusammenarbeit bei der Inneren Medizin

Mit Schreiben vom 6. November 2020 hat der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden den Kooperationsvertrag mit dem Spital Appenzell auf Ende Juni 2021 gekündigt. Der Spitalverbund wird seine Kräfte ab dann aus betrieblichen und strategischen Gründen auf die eigenen Spitalstandorte konzentrieren. Im Schreiben machte der Spitalverbund zudem geltend, dass die Rekrutierung der erforderlichen Fachkräfte und damit die Aufrechterhaltung seiner Dienstleistungen für das Spital Appenzell eine grosse Herausforderung war und sich im Gegenzug die

für ihn selber erwarteten positiven Aspekte der Zusammenarbeit, konkret die häufigere Zuweisung komplexerer Fälle, nur in einem ungenügenden Ausmass erfüllt haben.

Für das Spital Appenzell fällt mit der Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Medizin ein zentrales Element im Spitalbetrieb weg. Ohne Innere Medizin und die Gewährleistung einer 24-Stunden-Versorgung mit Innerer Medizin können der Notfall in der heutigen Weise und die akutsomatische Bettenstation nicht mehr fortgeführt werden. Beim Notfall sind Anpassungen unter Vornahme von Einschränkungen im Angebot und bei den Öffnungszeiten unumgänglich.

Aufgrund der gemachten Erfahrung mit der Rekrutierung eigener Fachärztinnen und -ärzte in den vergangenen Jahren muss davon ausgegangen werden, dass es nicht gelingt, in der zur Verfügung stehenden Zeit geeignete Fachkräfte in genügender Anzahl zu finden, um das Angebot selbständig weiterzuführen.

Auch ein Ausweichen auf eine andere Kooperationspartnerin oder einen anderen Kooperationspartner als den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden erachtet die Standeskommission als nicht realistisch. Zwar wäre aus der Sicht der Standeskommission eine entsprechende Zusammenarbeit mit dem Kantonsspital St.Gallen durchaus wünschenswert. Allerdings hat sich das Kantonsspital schon 2012 aus einem Vertrag für stationäre Behandlungen am Spital Appenzell zurückgezogen. Zudem hat das Kantonsspital St.Gallen kürzlich klar zum Ausdruck gebracht, dass eine Zusammenarbeit mit dem Spital Appenzell im stationären Bereich – nicht zuletzt wegen der Entwicklungen mit den Landspitälern im Kanton St.Gallen – ausgeschlossen ist. Im ambulanten Bereich besteht bereits eine Zusammenarbeit mit dem Kantonsspital St.Gallen. Hier ist auch ein Ausbau der Zusammenarbeit durchaus denkbar.

Die Standeskommission erachtet es als nicht möglich, bis zum Rückzug des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden im Juni 2021 für die stationäre Versorgung und damit auch für den 24-Stunden-Notfall eine adäquate Nachfolgelösung zu finden. Bei einem Unterbruch des stationären Angebots im Sommer 2021 würde es noch schwieriger werden, neue Fachkräfte zu finden. Die Standeskommission ist daher der Auffassung, dass der Betrieb einer stationären Abteilung ab dem Sommer 2021 nicht mehr möglich ist. Es macht daher keinen Sinn mehr, das vorgesehene Bauprojekt für ein AVZ+ in der geplanten Form fortzuführen.

## **8. Fallzahlen im laufenden Jahr**

Als zweites Kriterium, das eine Überprüfung der Fortführung des Bauprojekts AVZ+ auslösen kann, wurde die Entwicklung der Fallzahlen im stationären Bereich festgelegt.

Die Zahl der stationären Fälle ist 2020 erneut gesunken. Sie beträgt noch 743 Fälle, während sie 2019 noch bei 831 und 2018 bei 930 lag. Zu diesem Absinken hat allerdings auch die Corona-Pandemie mit dem Operationsverbot im Frühjahr 2020 beigetragen. Auf diesen Umstand wurde bereits im Ergänzungsbericht zur Überprüfung der Voraussetzungen für das Bauprojekt AVZ+ vom 9. Juni 2020 hingewiesen.

Am 16. März 2020 beschloss der Bundesrat im Rahmen des Lockdowns, dass Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler und Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen auf nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien verzichten müssen. Dieses Verbot dauerte bis zum 26. April 2020. Ab dann war die Vornahme elektiver Operationen und Sprechstunden unter verschiedenen Vorsichtsmassnahmen wieder möglich. Es brauchte aber wieder einige Zeit, bis ein Normalbetrieb möglich wurde, zumal das Personal zu jener Zeit für Corona-Einsätze geschult und für solche Einsätze teilweise freigehalten werden musste. Zudem blieben weiterhin gewisse betriebliche Einschränkungen, so beispielsweise die Vorgabe, dass in den Spitalzimmern nur Einzelbelegungen erlaubt waren.

Die Corona-Massnahmen des Bundes und die damit verbundenen betrieblichen Einschränkungen und Anpassungen haben im Spital Appenzell zu einem Einbruch bei den Fallzahlen geführt. Gleichzeitig gab es in der Zeit der ersten Corona-Welle keine COVID-19-Patientinnen und -Patienten zu versorgen. Nachdem das Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr belegungsmässig gut anlief, kam es in den Monaten März und April bei den stationären Fällen zu einem Minus von 61 Fällen und bei den ambulanten Behandlungen von 203 Fällen. Besonders betroffen waren naturgemäss die Chirurgie und die Orthopädie, wo sich das Operationsverbot unmittelbar auswirkte. In den Folgemonaten ergab sich bei den Operationen ein gewisser Aufholeffekt. Einige Personen verzichteten aber auch auf die entsprechenden Eingriffe.

Im Monatsvergleich sieht die Entwicklung bei den stationären Fällen im Spital Appenzell wie folgt aus:

Jahr	Jan	Feb	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Total
2020	78	71	57	32	81	51	50	60	66	77	67	53	<b>743</b>
2019	64	79	92	60	66	64	51	57	79	68	81	70	<b>831</b>

Wegen der besonderen Situation mit der Corona-Pandemie können die betrieblichen Zahlen der Spitäler im Jahr 2020 nicht unmittelbar mit den Zahlen der Vorjahre verglichen werden. Darauf hat die Ständekommission bereits im Bericht vom 9. Juni 2020 hingewiesen. Sie hat in Aussicht genommen, für den Vergleich einen Korrekturfaktor einzusetzen.

Einen solchen Korrekturfaktor für Schweizer Spitäler hat die Beratungsunternehmung PricewaterhouseCoopers (PwC) ermittelt. Anhand der Halbjahresabschlüsse von 93 Spitälern und Kliniken hat die PwC die Gesamtleistungen im Jahr 2020 erhoben. Es wurden die Ertragsausfälle und die entstandenen Mehrkosten einschliesslich der Aufwandsminderungen berechnet und auf die gesamte Schweiz hochgerechnet. Zusätzlich wurden mittels normativer Szenarien die weiteren finanziellen Schäden im laufenden Jahr quantifiziert. Berechnet wurden die Schäden für die Leistungen in folgenden Angebotsbereichen: akutstationär, ambulant, Psychiatrie und Rehabilitation. Die Ergebnisse wurden am 28. August 2020 publiziert ([www.pwc.ch/de/publications/2020/COVID-19\\_Whitepaper\\_2.0\\_20200828.pdf](http://www.pwc.ch/de/publications/2020/COVID-19_Whitepaper_2.0_20200828.pdf)).

Die PwC gelangt zum Schluss, dass im akutstationären Bereich, also im stationären Bereich, in welchem auch das Spital Appenzell tätig ist, die Leistungen der Spitäler im Vergleich mit dem Vorjahr bei 94% bis 97% liegen. Im Durchschnitt wird mit einer Einbusse von 5% gerechnet.

Überträgt man den Korrekturfaktor im Sinne einer groben Annäherung auf die stationären Fallzahlen 2020, bleibt es im Resultat immer noch bei einer deutlichen Reduktion der Fallzahlen im Vergleich zum Betriebsjahr 2019:

	<b>Fallzahlen</b>
Stationäre Behandlungen 2020 (95% der Leistung ohne Corona)	743
Corona-Korrektur 5%	39
Korrigierte Zahl 2020	782
Stationäre Behandlungen 2019	831

Damit wurde auch das zweite von der Standeskommission gesetzte Ziel, dass die Zahl der stationären Fälle im Vergleich zum Vorjahr steigen muss, deutlich nicht erreicht.

## **9. Beschluss von Standeskommission und Verwaltungsrat**

Nach der Kündigung des Zusammenarbeitsvertrags für die Allgemeine Innere Medizin durch den Verwaltungsrat des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden und den erneut rückläufigen Zahlen bei den stationären Behandlungen muss bei nüchterner Betrachtung der Situation festgehalten werden, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Weiterführung der stationären Abteilung ab dem Sommer 2021 nicht mehr besteht. Aufgrund der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen mit der Suche nach Fachärztinnen und -ärzten kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die mit der Kündigung entstehende Lücke tatsächlich schliessen lässt. Würde aber ab dem Sommer 2021 bei der Versorgung stationärer Fälle und damit auch beim Notfall und der umfassenden stationären Betreuung eine erhebliche zeitliche Lücke entstehen, wären die Chancen für die Rekrutierung neuer Ärztinnen und Ärzte nochmals schlechter.

Eine rasche Kooperation mit dem Kantonsspital St.Gallen für einen stationären Betrieb im Spital Appenzell ist ebenfalls nicht realistisch. Das Kantonsspital hat sich schon früher aus einer mit dem Spital Appenzell bestehenden Zusammenarbeit im stationären Bereich zurückgezogen. Ein neuer Einstieg in eine enge Zusammenarbeit zur Gewährleistung des stationären Betriebs am Spital Appenzell ist in Anbetracht der im Kanton St.Gallen laufenden Schliessungen von Landspitälern und der Umstellung solcher Spitäler auf ambulante Leistungen derzeit nicht denkbar.

Gleichzeitig sind die Fallzahlen bei den stationären Behandlungen im Spital Appenzell im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 nochmals gesunken. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung einer Corona-Korrektur. Die Gesamtentwicklung bei den stationären Fällen ist damit seit 2018 stetig negativ.

In der Gesamtbetrachtung muss damit konstatiert werden, dass die Weiterführung der stationären Abteilung im Spital Appenzell ab dem Sommer 2021 auch bei grösster Anstrengung nicht mehr möglich ist. Angesichts dieser Feststellung besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass bei einer plangemässen Fortführung des Projekts AVZ+ ein Bau entstehen würde, der sich aus heutiger Sicht in einem wesentlichen Teil nicht mit dem künftigen Leistungsangebot im Spital deckt.

Zwar ist das neue Gebäude so geplant, dass es auch umgenutzt werden könnte. Eine solche Umnutzung ist allerdings nur begrenzt möglich, weil zu berücksichtigen ist, dass im gleichen Gebäude auch noch ambulante Gesundheitsleistungen angeboten werden und die Infrastruktur im Gebäude sowie die Abstimmung des Raumprogramms auf bestimmte Abläufe ausgerichtet sind. Ohne eine genaue Vorstellung, was man in einem Neubau platzieren möchte, sollte man nicht mit dem Bau beginnen, auch wenn das Gebäude nach der Erstellung mit entsprechendem Aufwand umgenutzt werden könnte.

Angesichts dieser Sachlage beschloss die Standeskommission am 20. November 2020, die Vergabe der Bauaufträge für das AVZ+, mit welcher weitreichende Verpflichtungen mit grossen Kosten eingegangen würden, zu stoppen. Sie hat diesen Schritt im engen Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat des Gesundheitszentrums Appenzell vorgenommen.

Die Landsgemeinde 2018 hat die Standeskommission mit der Ausführung des Bauprojekts für das neue AVZ+ beauftragt und dafür einen Kredit von Fr. 41 Mio. bewilligt. Der politische Entscheid darüber, ob das Bauprojekt angesichts der eingetretenen Situation fortgeführt werden soll, soll daher bei der Landsgemeinde liegen. Demgemäss soll das Geschäft der Landsgemeinde 2021 zum Entscheid vorgelegt werden.

## **10. Künftiges Leistungsangebot im Gesundheitszentrum Appenzell**

Die Standeskommission, der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung des Gesundheitszentrums Appenzell setzen alles daran, dass am Spital in Appenzell auch künftig ein gutes Gesundheitsangebot für die Bevölkerung unterhalten werden kann. Der Verwaltungsrat des Gesundheitszentrums Appenzell ist unter Hochdruck an der Abklärung und Festlegung des medizinischen Angebots im Gesundheitszentrum.

Die Planung wird phasenweise umgesetzt:

- Bis zum Ablauf des Zusammenarbeitsvertrags für die Innere Medizin, das heisst bis Ende Juni 2021, wird das Spital Appenzell auf der heutigen Basis weitergeführt. Das Leistungsangebot soll möglichst breit aufrechterhalten bleiben. Der Spitalverbund Appenzell Ausserrhodon ist bis dann verpflichtet, die eingegangenen vertraglichen Leistungen zu erbringen. Er ist auch gewillt, seinen Verpflichtungen bis zuletzt nachzukommen.
- Für die Zeit ab Juli 2021 soll das Spital Appenzell als kantonale Institution mit einem ambulanten Angebot weitergeführt werden. Für die Festlegung und Sicherung des Leistungsangebots werden derzeit intensiv Gespräche und Verhandlungen mit Ärztinnen und Ärzten sowie möglichen Partnerorganisationen geführt.

- Nach einer Konsolidierung des neu ausgerichteten Leistungsangebots soll dieses weiterentwickelt und wo nötig und sinnvoll bedarfsgerecht ausgebaut werden. Das wird in Zusammenarbeit mit bestehenden Kooperationspartnerinnen und -partnern wie dem Kantonsspital St.Gallen, den Hausärztinnen und -ärzten sowie weiteren Anbieterinnen und Anbietern passieren. In diesem Zusammenhang ist auch die bauliche Frage am Gesundheitszentrum Appenzell zu klären. Die heutige Infrastruktur ist zwar nach wie vor funktionsfähig, aber insgesamt für einen modernen Gesundheitsbetrieb nicht mehr geeignet. In baulicher Hinsicht sind in absehbarer Zeit neue Weichen zu stellen.

Die akutsomatische stationäre Spitalversorgung für die Bevölkerung im inneren Landesteil wird ab dem 1. Juli 2021 durch die ausserkantonalen Spitäler gewährleistet, die auf der Spitalliste des Kantons Appenzell I.Rh. aufgeführt sind. Dies sind in erster Linie die Spitäler in Herisau und St.Gallen.

Ein gut funktionierender Rettungsdienst ist für die Bevölkerung im inneren Landesteil des Kantons unabdingbar und bleibt in jedem Fall gewährleistet. Der bestehende Rettungsdienst in Appenzell wird weiterhin mit einem eigenen Stützpunkt angeboten. Er wird für die Bevölkerung auch künftig rund um die Uhr bereitstehen.

Die Weiterführung des Notfalls im Rahmen des Gesundheitszentrums ist nach dem Wegfall des stationären Angebots im Juni 2021 nicht mehr in der heutigen Form möglich. Insbesondere kann er nicht mehr an sieben Tagen zu je 24 Stunden betrieben werden. Im Rahmen des künftigen Leistungsangebots des Gesundheitszentrums Appenzell werden aber Alternativen geprüft. Dabei sollen die im Kanton vorhandenen Ressourcen und Synergien möglichst weitgehend genutzt und ausgebaut werden. Zusammen mit der Ärzteschaft und möglichen neuen Partnerinnen und Partnern inklusive Partnerspitälern soll eine Notfallversorgung weiterhin gewährleistet werden. Die Form und die konkrete Ausgestaltung sind derzeit noch in Abklärung.

Die heutige Infrastruktur ist zwar nach wie vor funktionsfähig, aber insgesamt für einen modernen Gesundheitsbetrieb nicht mehr geeignet. In baulicher Hinsicht sind deshalb in absehbarer Zeit neue Weichen zu stellen. Eine erste Weichenstellung ist im Zusammenhang mit dem Bauprojekt «Erweiterung und Sanierung Bürgerheim» zu klären.

Ob für das künftige Gesundheitsangebot das Gesetz über das Gesundheitszentrum Appenzell (GGZ, GS 810.000) angepasst werden muss, hängt davon ab, welche Leistungen dort effektiv angeboten werden können. Aus heutiger Sicht ist eine Gesetzesänderung eher unwahrscheinlich. Der Verzicht auf den Bau für das AVZ+ erfordert jedenfalls für sich genommen noch keine Gesetzesanpassung. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a GGZ ist das Angebot einer stationären Akutversorgung als möglicher Gegenstand des Leistungsauftrags genannt. Für den Leistungsauftrag an das Gesundheitszentrum ist die Standeskommission zuständig. Er wird im Hinblick auf die Neuausrichtung des Spitals voraussichtlich anzupassen sein.

## **11. Konsequenzen des Landsgemeindeentscheids**

Stimmt die Landsgemeinde dem Antrag zu, auf die Fortsetzung des Bauprojekts zu verzichten, bleiben die Mittel für den Bau in der Bestandesrechnung des Kantons. Der Finanzplan des Kantons wird entsprechend entlastet. Ein Beschluss für eine Verlagerung der Mittel zurück in die Bestandesrechnung ist nicht erforderlich, da der Kredit nach dem Beschluss der Landsgemeinde 2018 nicht in ein eigenes Finanzierungsgefäss überführt wurde.

Würde die Landsgemeinde den Antrag auf einen Verzicht zur Fortsetzung des Bauprojekts ablehnen, müsste das Bauprojekt in der geplanten Weise realisiert werden. Allerdings würde in diesem Fall ein Bau erstellt, der grösstenteils nicht mit dem geplanten und am Standort Appenzell noch möglichen Angebot übereinstimmt. Insbesondere der stationäre Teil könnte nicht für den geplanten Zweck gebraucht werden. Man hätte ein Raumprogramm und Betriebsabläufe, die nicht den Bedürfnissen für das künftige ambulante Angebot entsprechen.

Müsste das heutige Projekt tatsächlich realisiert werden, wäre zunächst ein neues Planerteam zusammenzustellen. Die Ausschreibungen wären fortzusetzen oder allenfalls zu wiederholen. Bis man mit dem Bauprojekt wieder ausführungsbereit wäre, würde wahrscheinlich rund ein Jahr vergehen.

Nach der Vollendung des Baus würde sich die Frage stellen, was mit der stationären Abteilung und den Operationssälen gemacht wird. Die Standeskommission ist überzeugt, dass ein Betrieb in der Form, wie er dem Konzept des Ambulanten Versorgungszentrums Plus zugrunde lag, nicht möglich sein wird. Ohne Kooperationspartnerinnen oder -partner, wie dies der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden war, und ohne das nötige medizinische Personal ist der Betrieb einer stationären Abteilung unmöglich.

## **12. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat den Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)» an der Session vom 8. Februar 2021 behandelt.

Inhaltlich war unbestritten, dass es angesichts der eingetretenen Situation nicht realistisch ist, am Spital ab Juni 2021 eine stationäre Abteilung zu betreiben. Ohne eine solche Abteilung macht es aber keinen Sinn, einen Spitalneubau mit einer Bettenabteilung zu bauen.

Ebenfalls unbestritten war, dass das Stimmvolk über den endgültigen Stopp im Bauprojekt entscheiden soll. Zu diskutieren gab indessen die Frage, ob über das Geschäft bereits 2021 abgestimmt werden soll. Verschiedene Grossrätinnen und Grossräte setzten sich dafür ein, dass der Entscheid über den Verzicht auf den Bau des AVZ+ verschoben wird, damit er an der Landsgemeinde 2022 gefällt werden kann. Die Zeit bis dahin solle genutzt werden, um das medizinische Leistungsangebot am Gesundheitszentrum Appenzell weiter zu konkretisieren. Das Stimmvolk solle über den Bauabbruch entscheiden können, wenn es wisse, wie das künftige Angebot im Gesundheitszentrum tatsächlich aussehe. Dem wurde entgegengehalten, es könne ausgeschlossen werden, dass 2022 oder auch im Folgejahr ein medizinisches Angebot etabliert werden kann, für das eine Betten-

abteilung nötig sei. Wenn aber auch dann kein Bettenrakt gebraucht werde, brauche man mit dem Entscheid, ob man das AVZ+ mit einem Bettenteil bauen wolle, nicht zuwarten. Es ändere sich in Bezug auf den Bauentscheid nichts. Der Grosse Rat lehnte den Antrag auf Verschiebung der Abstimmung über den Verzicht auf das AVZ+ ab. Das Stimmvolk soll 2021 über die Frage eines Verzichts entscheiden.

In der Schlussabstimmung sprach sich der Grosse Rat mit 34 Ja-Stimmen gegen 14 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, für die Annahme des Verzichts auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)» aus.

**Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts  
«Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)»**

vom

**I.**

Auf die Fortsetzung des Bauprojekts «Ambulantes Versorgungszentrum Plus (AVZ+)» wird verzichtet.

**II.**

Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.







### Beitrag an die Breitbanderschliessung

Leistungsfähige Internetanschlüsse sind heute sowohl für die Wirtschaft als auch für Privathaushalte von grosser Bedeutung. Diesbezüglich besteht im Kanton ein ausgewiesener Handlungsbedarf. In Appenzell I.Rh. verfügen heute nur zwei Drittel der Haushalte und Betriebe über Bandbreiten von 40Mbps und mehr (Erklärungen zu Fachbegriffen finden sich im Glossar am Schluss des Geschäfts). Im Schweizer Durchschnitt sind es 91%. Besonders schwach ist die Breitbanderschliessung ausserhalb der Bauzonen.

Schon seit geraumer Zeit besteht die Absicht, die Breitbanderschliessung im Kanton auf einen zeitgerechten Ausbaustand zu bringen. Es wurden verschiedene Ausbauoptionen geprüft. Der Aufbau eines vollständig neuen Netzes durch die öffentliche Hand ist aus Kosten- und Zeitgründen nicht praktikabel. Die weitere Erschliessung muss demnach auf der bestehenden Netzinfrastruktur aufbauen. Nach Gesprächen mit den hier bereits tätigen Kommunikationsanbieterinnen und -anbietern hat die Swisscom AG, die im Auftrag des Bundes für die Grundversorgung verantwortlich ist, ein Projekt erarbeitet, das auf dem Ausbau des eigenen Netzes und jenes der St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) beruht.

Im Rahmen dieses Projekts ist vorgesehen, in bezeichneten Ausbaugebieten, die im Wesentlichen die Bauzonen des Kantons umfassen, bis Ende 2022 eine Bandbreite von 80Mbps bis 600Mbps zu realisieren (siehe Karte auf Seite 151). Ausserhalb dieses Gebiets werden zirka 80% der Festnetzanschlüsse bis 2028 auf mindestens 80Mbps ausgebaut. Die restlichen 20% der Haushalte, das heisst besonders entlegene Häuser, sollen über das Mobilnetz eine leistungsfähige Anbindung erhalten.

Die Kosten für das Projekt zum Ausbau der Breitbanderschliessung im Kanton Appenzell I.Rh. belaufen sich auf Fr. 16.25 Mio. Für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer entstehen keine Kosten. Nicht in den Projektkosten enthalten ist der Aufwand für die Mobilfunkerschliessung. Sie ist nicht Teil des Projekts und wird durch die Kommunikationsgesellschaften in eigener Regie und auf eigene Kosten realisiert.

Der Kanton beteiligt sich am Projekt mit einem Betrag von pauschal Fr. 2 Mio. Mit der Beteiligung wird der Ausbau der Breitbanderschliessung im Streusiedlungsgebiet unterstützt. Dank dieses Beitrags gelingt es, die Breitbanderschliessung im ganzen Kanton rasch auf einen guten und zeitgemässen Stand zu bringen. Ohne den kantonalen Beitrag dürfte das Projekt zurückgestellt werden. Es wäre zu erwarten, dass der Kanton Appenzell I.Rh. als ländliches Gebiet noch lange Zeit darauf warten müsste, bis eine leistungsfähige Breitbandanbindung ans Internet erreicht werden kann.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 41 Ja-Stimmen gegen 7 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, die Annahme des Beitrags an die Breitbanderschliessung.**

## 1. Ausgangslage

Eine optimale Erschliessung mit Telekommunikationsinfrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Standortqualität. Neben der Strom- und Wasserversorgung sowie dem Verkehrsnetz gehört sie zu den wichtigsten Infrastrukturen. Anders als beim Anschluss an das Autobahn- oder das SBB-Netz hat es der Kanton Appenzell I.Rh. bei der Breitbanderschliessung selbst in der Hand, einen Standortnachteil zu vermeiden. Die Versorgung mit Breitband ermöglicht verschiedene Anwendungen, beispielsweise Streaming oder Video-Konferenzen, auch in Gebieten ausserhalb der Ortszentren. Damit sind neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle im Kanton Appenzell I.Rh. möglich, weil beispielsweise lange Reisewege entfallen. Schnelles Internet steigert nicht nur den Standortvorteil für Unternehmen. Auch die Bewohnerinnen und Bewohner profitieren, wenn die Wohnhäuser an einem leistungsfähigen Kommunikationsnetz angeschlossen sind. Die Breitbanderschliessung gehört mittlerweile zu einem attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandort. Sie trägt wesentlich zur langfristigen Sicherung von Unternehmen und Arbeitsplätzen im Kanton bei. Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, aber auch Gesundheitswesen und Mobilität brauchen eine zeitgerechte Erschliessung. Im Frühjahr 2020 hat sich während des Lockdowns als Folge der Coronapandemie gezeigt, wie wichtig eine gute und stabile Internetanbindung für das Arbeiten oder den Schulunterricht von zu Hause aus ist. In dieser Situation haben sich allerdings auch Schwächen im bestehenden Netz gezeigt.

Die Standeskommission und der Grosse Rat haben sich in der Vergangenheit schon verschiedentlich mit der Glasfasererschliessung im Kanton befasst. In einem Bericht der Standeskommission an den Grossen Rat vom 11. August 2011 wurde unter anderem festgehalten, dass ein staatlicher Auftrag für eine flächendeckende Versorgung für den Kanton Appenzell I.Rh. ausserordentlich teuer wäre. Einfluss auf die Versorgungsdichte könne der Kanton nur in einer Kooperation mit den Elektrizitätsversorgungsunternehmen oder einem Telekommunikationsunternehmen nehmen. Zum weiteren Vorgehen wurde festgehalten: «Falls der Kanton zum Schluss kommen sollte, dass er die Glasfasererschliessung als öffentliche Aufgabe übernehmen müsse, solle er zusammen mit der Feuerschaugemeinde Appenzell eine koordinierte Strategie erarbeiten und sich personell und kostenmässig daran beteiligen.»

Der Glasfaserausbau und die Erschliessung mit Breitband wurde in der Vergangenheit dem Markt überlassen. Aufgrund beschränkter Renditeerwartungen entwickelten die Marktteilnehmenden wie die Swisscom AG, die UPC Schweiz GmbH oder zum Teil die St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) nicht die erwartete Dynamik. Die SAK hat in ihrem Stromversorgungsgebiet, das heisst in den Bezirken Appenzell, Schlatt-Haslen und Gonten, vor allem Gebäude in der Bauzone an das neu erstellte Glasfasernetz angeschlossen. Diese Arbeiten sollen demnächst abgeschlossen werden. Der Ausbau erfolgte zusammen mit der Swisscom AG als Grundversorgerin. Als Telekommunikationsanbieterinnen bieten die SAK und die Swisscom AG in den entsprechenden Gebieten Glasfaseranschlüsse mit einer Bandbreite bis 10Gbps an. Die Feuerschaugemeinde Appenzell, welche nicht als Telekommunikationsanbieterin auftritt, realisierte in ihrem Stromversorgungsgebiet nur punktuelle Anschlüsse und überliess die

Breitbandversorgung weitgehend der Swisscom AG und der UPC Schweiz GmbH. Punktuelle Unterstützungen wurden in den Jahren 2013 bis 2015 auch aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung geleistet. Die Anforderungen für einen Breitbandanschluss werden heute bei vielen Privathaushalten in den Bauzonen erfüllt.

Allerdings wohnen im Kanton Appenzell I.Rh. gut 26% der Bevölkerung ausserhalb der Bauzone. Für diese Bewohnerinnen und Bewohner sowie die dort angesiedelten Unternehmen erweist sich das Fehlen schneller Breitbandanschlüsse zunehmend als Standortnachteil. Für ländliche Gebiete wie den Kanton Appenzell I.Rh. besteht die Gefahr, dass sie im wahrsten Sinne des Wortes den «Anschluss verpassen». Diesen Standortnachteil gilt es zu korrigieren. Auch die im Streusiedlungsgebiet lebende Bevölkerung und die dort gelegenen Gewerbe- und landwirtschaftlichen Betriebe sollen über eine leistungsfähige Anbindung an das Internet verfügen. Dies wurde bereits in den Perspektiven 2018–2021 der Standeskommission ausdrücklich so festgehalten.

Der heutige Stand der Erschliessung ist im schweizweiten Vergleich weit unterdurchschnittlich. In Appenzell I.Rh. verfügen von den rund 10'000 Haushalten, Wohnungen und Betrieben trotz der getätigten Anstrengungen der Swisscom AG, der SAK und der UPC Schweiz GmbH nur etwa 68% über Bandbreiten von 40Mbps und mehr. Im Schweizer Durchschnitt sind es 91%. Bei über 1'600 Nutzungseinheiten ist selbst die seit dem 1. Januar 2020 gesetzlich garantierte Grundversorgung von 10Mbps noch nicht sichergestellt. Noch schlechter steht es um die Mobilfunkerschliessung. Hier belegt der Kanton Appenzell I.Rh. den 26. und letzten Platz aller Kantone.

Am 16. April 2019 hat die Standeskommission den Bericht zur Situation bezüglich der Breitbandversorgung im Kanton Appenzell I.Rh. zur Kenntnis genommen, die Bevölkerung via Medienmitteilung informiert und das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, auf dem eingeschlagenen Weg weiterzugehen. Diese zweite Phase hatte zum Ziel, Rahmenbedingungen, Aufgabenverteilung, Finanzierung und Umsetzung der Verbesserung der Hochbreitbanderschliessung im Kanton Appenzell I.Rh. unter den Beteiligten zu erarbeiten, zu definieren und zu vereinbaren.

Von Oktober 2019 bis August 2020 fanden Gespräche am runden Tisch mit den Energieversorgerinnen und -versorgern sowie den Telekommunikationsanbieterinnen und -anbietern statt. Neben dem Kanton und der externen Projektleitung waren die SAK, die Swisscom AG, die UPC Schweiz GmbH, die Elektra Obereg, der Bezirk Obereg und die Feuerschaugemeinde Appenzell beteiligt. Zu Beginn der Gespräche stand ein Neubau einer Glasfaserinfrastruktur für den ganzen Kanton im Zentrum. Der Aufbau einer Parallelinfrastruktur auf Kosten der öffentlichen Hand stellte sich jedoch aus Kosten- und Termingründen als nicht praktikabel heraus, hätten doch wesentliche Teile der Strasseninfrastruktur zum Einbau von Leitungen aufgerissen werden müssen. Man gelangte daher zum Schluss, dass die Nutzung des bereits gebauten Netzes sichergestellt werden und der Weiterausbau des Breitbandnetzes im Kanton auf der Basis der bestehenden Netze der Swisscom AG und der SAK erfolgen sollte. Ein Projekt unter der Leitung der Swisscom AG überzeugte sowohl mit der Ausbau-Strategie für ein modernes Netz wie auch mit dem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

In der Folge erarbeiteten die Swisscom AG, die externe Projektleitung, die Feuer-  
schlagemeinde Appenzell, die Elektra Obereggen und das Volkswirtschaftsdepartement  
einen Vorgehensplan. Diesen hat die Standeskommission am 1. September 2020  
genehmigt. In der Folge wurden die Bedingungen des Netzausbaus in einer  
Absichtserklärung näher definiert. Die Partnerinnen und Partner der Absichtserklärung  
sind die Swisscom AG, der Kanton Appenzell I.Rh. sowie die Feuer-  
schlagemeinde Appenzell und die Elektra Obereggen. Indirekt betroffen ist auch die  
SAK. Der Ausbau im Versorgungsgebiet der SAK soll – soweit dieses ausserhalb  
der Bauzone liegt – im Rahmen eines Kooperationsvertrags zwischen der Swiss-  
com AG und der SAK vorgenommen werden, mit analoger Unterstützung durch  
den Kanton.

## **2. Projektziele Breitbanderschliessung und Kostenübersicht**

Im Folgenden wird zwischen Festnetzanschlüssen in Wohneinheiten und Betrieben  
im Ausbaugbiet und ausserhalb des Ausbaugbiets unterschieden. Das  
Ausbaugbiet entspricht in etwa der Bauzone des Kantons Appenzell I.Rh. Mass-  
geblich ist nicht die Zonenart, sondern sind die entsprechenden Ausbaupläne der  
Swisscom AG (siehe Karte auf Seite 151).

Der Festnetzausbau im Ausbaugbiet der Swisscom AG erfolgt grundsätzlich mit  
der Technologie «Fibre to the Street» (FTTS): Die Glasfaser wird bis rund 200m vor  
die Gebäude gebaut. Für die verbleibende Strecke bis in die Wohnungen wird die  
bestehende Kupferverkabelung verwendet. Für die Grundeigentümerinnen und  
Grundeigentümer entstehen somit keine Kosten.

Der weitere Ausbau auf den Standard «Fibre to the Home» (FTTH) erfolgt in der  
Zeit bis 2029 auf Kosten der Swisscom AG und in den Versorgungsgebieten der  
SAK in Zusammenarbeit mit dieser. Dabei wird die Glasfaser, ebenfalls ohne Kosten-  
beteiligung der Grundeigentümerschaften, bis in die Nutzungseinheiten (z.B.  
Wohnung, Gewerbebetrieb) gebaut und schliesst dort mit der entsprechenden  
Steckdose ab. Seit November 2020 bietet die Swisscom AG für Eigentümerinnen  
und Eigentümer im Ausbaugbiet, die bereits heute eine Bandbreite von 10Gbps  
wünschen, einen individuellen Anschluss auf Verlangen an (Angebot «FTTH on  
demand»). Diese Leistung ist allerdings für die Bestellerinnen und Besteller mit  
Kosten verbunden.

Ausserhalb des Ausbaugbiets sollen bis 2028 zirka 80% der Festnetzanschlüsse  
auf mindestens 80Mbps ausgebaut werden. Für die Grundeigentümerinnen und  
Grundeigentümer entstehen hier ebenfalls keine Kosten. Rund 20% der Anschlüsse  
ausserhalb des Ausbaugbiets, welche logistisch nur aufwendig zu erschliessen  
sind, müssen mit Hilfe der Mobilfunktechnologie erschlossen werden.

Die geschätzten Kosten für den Gesamtausbau belaufen sich auf Fr. 16.25 Mio. Nach Abzug der von der Swisscom AG zu übernehmenden Kosten von Fr. 8 Mio. für den Ausbau innerhalb des eigenen Ausbaugebiets ergibt sich für das Gebiet ausserhalb des Ausbaugebiets ein Betrag von Fr. 8.25 Mio. Diese Kosten werden wie folgt getragen:

Gesamtkosten für die Erschliessung ausserhalb Ausbaugebiet Swisscom AG	Fr. 8'250'000
Anteil Swisscom AG	Fr. 4'000'000
Anteil Feuerschaugemeinde Appenzell und Elektra Oberegg in Form von Sachleistungen	Fr. 2'250'000
<b>Anteil Kanton Appenzell I.Rh.</b>	<b>Fr. 2'000'000</b>

Die Aufwände bei der Feuerschaugemeinde Appenzell belaufen sich auf Fr. 2 Mio. und bei der Elektra Oberegg etwa auf Fr. 250'000.--. Es handelt sich dabei um Sachleistungen in Form von Rohrinfrastrukturen ausserhalb des Ausbaugebiets. Damit wird der Projektaufwand für den Ausbau des Festnetzes und zur Erschliessung allfälliger zusätzlicher Antennenstandorte innerhalb des Mobilfunkkonzepts reduziert. Im Stromversorgungsgebiet der SAK erfolgt der Ausbau im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zwischen der SAK und der Swisscom AG. Dieser Vertrag besteht bereits.

Mit dem vorliegenden Landsgemeindebeschluss soll ein Beitrag des Kantons von Fr. 2 Mio. an die Ausbaukosten für die Breitbanderschliessung im Streusiedlungsgebiet ausserhalb des Ausbaugebiets zur Verfügung gestellt werden. Der Kantonsbeitrag ist eine Pauschale, sodass Kostenüberschreitungen im Projekt keine Erhöhung der kantonalen Leistung zur Folge hätten. Die Beschlüsse der Feuerschaugemeinde Appenzell und der Elektra Oberegg für ihre Beiträge erfolgen separat.

Die Form und zeitliche Abfolge der Beitragszahlung wird in der zu erarbeitenden Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Swisscom AG und dem Kanton Appenzell I.Rh. festgelegt. Dort werden Auflagen zur Projektdurchführung und Bedingungen zur Zahlung der Teilrechnungen definiert. Dabei wird es sich um Meilensteine handeln, die aus der Rollout-Planung abgeleitet werden. Zahlungen des Kantons erfolgen nur nach Erreichung der Meilensteine.

### **3. Absichtserklärung**

Aufgrund der politischen Diskussion in den eidgenössischen Räten musste in den Verhandlungen berücksichtigt werden, dass die neue Grundversorgung in der Schweiz zukünftig 80Mbps betragen könnte. Dafür wäre die Swisscom AG zuständig. Der Kanton erwartete darum, dass die Swisscom AG im Projekt einen wesentlichen Teil der Kosten übernimmt, um die Grundversorgung bei Anschlüssen in ganzjährig bewohnten Gebäuden mit bestehender Festnetzerschliessung zu ermöglichen.

Dieses Ziel wurde erreicht. Innerhalb der Erarbeitung der Absichtserklärung konnte die geplante Kostenbeteiligung des Kantons stark reduziert werden. Eine Beteiligung der Eigentümerinnen und Eigentümer konnte vermieden werden. Die Beteiligung des Kantons betrifft nur die Gebiete ausserhalb des Ausbaugebiets

der Swisscom AG. Von den für das gesamte Projekt anfallenden Kosten von Fr. 16.25 Mio. werden Fr. 12 Mio. von der Swisscom AG finanziert. Wichtig ist, dass die Erschliessung im Kanton Appenzell I.Rh. selbst dann wie geplant umgesetzt wird, wenn eine erhöhte Grundversorgung mit 80Mbps auch in der restlichen Schweiz in Kraft treten würde. Ohne eine Vereinbarung mit der Swisscom AG ist davon auszugehen, dass andere, dichter besiedelte Gebiete aus Rentabilitätsgründen zuerst erschlossen würden und sich ein Ausbau im Kanton Appenzell I.Rh. um weitere Jahre verzögern würde.

### **3.1 Umsetzungsziele**

Die Erreichung eines modernen Kommunikationsnetzes mit Bandbreiten zwischen 80Mbps und 10Gbps im Kanton soll beschleunigt werden. Bandbreiten über 80Mbps bedürfen einer FTTS-Erschliessung, Bandbreiten von 600Mbps bis 10Gbps einer FTTH-Erschliessung. Bei beiden Erschliessungen fallen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern grundsätzlich keine Kosten an.

Der Ausbau ist wie folgt geplant:

- Ausserhalb des Ausbaugebiets der Swisscom AG sollen bis im Jahr 2028 zirka 80% der Festnetzanschlüsse auf mindestens 80Mbps ausgebaut werden.
- Innerhalb des Ausbaugebiets sollen Festnetz-Anschlüsse bis Ende 2022 in der Regel über eine Bandbreite von 80Mbps bis 600Mbps verfügen.
- Der Ausbau im Ausbaugebiet der Swisscom AG erfolgt grundsätzlich mit FTTS.
- Der weitere Ausbau von FTTS auf FTTH erfolgt bei Gebäuden mit über 12 Nutzungseinheiten in den Jahren 2021 und 2022 oder im Rahmen des weiteren Swisscom-Ausbaus (von Fibre to the Building auf Fibre to the Home) oder später in Zusammenarbeit mit FTTH-Kooperationspartnerinnen und -partnern.
- Ein weiterer Ausbau auf FTTH im Ausbaugebiet ist bis 2029 geplant.
- Seit November 2020 bietet die Swisscom AG Eigentümerinnen und Eigentümern im Ausbaugebiet ein kostenpflichtiges «FTTH on demand» an.
- Rund 20% der Anschlüsse ausserhalb des Ausbaugebiets, die über Leitungen nur aufwendig zu erschliessen sind, müssen durch die Kommunikationsunternehmen mit Hilfe der Mobilfunktechnologie mit einem separaten Umsetzungs-konzept ohne kantonale Kostenbeteiligung erschlossen werden. Das Ziel ist: «So viel Netzausbau wie möglich, so viel Mobilfunk wie nötig.»

### **3.2 Finanzielles**

#### **3.2.1 Grundsätzliches**

Für den Ausbau auf den Standard FTTH stehen zwei Technologien zur Verfügung: Point-to-Point-Standard und Point-to-Multipoint-Standard. Bei der Point-to-Point-Technologie wird bei der Endkundin oder beim Endkunden pro Kommunikationssteckdose eine Faser bis zur Zentrale durchgespleisst. Die Point-to-Multipoint-Technologie bezeichnet die Basisarchitektur unter Verwendung eines optischen Splitters zwischen der Zentrale und der Kommunikationssteckdose bei

der Endkundin oder beim Endkunden. Beide Technologien sind gebräuchlich und für die Nutzenden gleichwertig.

Bei einem kantonsweiten FTTH-Ausbau mit Point-to-Point-Standard wurde ursprünglich mit Kosten von rund Fr. 50 Mio. gerechnet. Dank des bedarfsgerechten Ausbaukonzepts mit dem Point-to-Multipoint-Standard und des Zusammenspiels der verschiedenen Akteurinnen und Akteure konnten die Kosten auf rund Fr. 16 Mio. gesenkt werden.

Diese Kosten werden folgendermassen aufgeteilt:

### **Swisscom AG**

Die Swisscom AG finanziert den Ausbau der Breitbanderschliessung in den Stromversorgungsgebieten der SAK, der Feuerschaugemeinde Appenzell, der Elektra Obereg und weiteren Elektrizitätsversorgungsunternehmen im äusseren Landesteil. Zu diesem Zweck kann sie Kooperationsvereinbarungen erweitern oder neue erstellen. Die Swisscom AG finanziert:

- den FTTS- und FTTH-Netzausbau im eigenen Ausbaugbiet. Dies entspricht Fr. 8 Mio.;
- 50% der Kosten ausserhalb des Ausbaugbiets des Anteils, der über die Swisscom-Grundversorgung (aktuell 10Mbps) hinausgeht. Dies entspricht weiteren Fr. 4 Mio.;
- die Umsetzung der Mobilfunkerschliessung in Zusammenarbeit mit anderen Kommunikationsanbieterinnen und Kommunikationsanbietern.

### **Kanton Appenzell I.Rh.**

Der Kanton beteiligt sich finanziell am Ausbau:

- mit 50% der Kosten ausserhalb des Ausbaugbiets vom Anteil, der über die Swisscom-Grundversorgung hinausgeht. Dies entspricht Fr. 2 Mio. Der Finanzierungsbeitrag unterstützt den Ausbau der Festnetz-Breitbanderschliessung in den Stromversorgungsgebieten der SAK, der Feuerschaugemeinde Appenzell, der Elektra Obereg und weiterer Elektrizitätsversorgungsunternehmen;
- mit Beiträgen aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung für FTTH-Anschlüsse bei Unternehmen mit erheblichem wirtschaftlichem Potential, welche kurzfristig vom Angebot «FTTH on demand» Gebrauch machen wollen.

### **Feuerschaugemeinde Appenzell und Elektra Obereg**

Die beiden Elektrizitätsversorgungsunternehmen erbringen ihre Beiträge in Form folgender Sachleistungen:

- fehlende Rohinfrastrukturen, um den Aufwand der Swisscom AG für den Ausbau zu reduzieren und um allfällige zusätzliche Antennenstandorte des Mobilfunkkonzepts zu erschliessen;
- punktuelle Netzverbesserungen auf den Ausbaustandard FTTH an Stelle von FTTS.

Der Aufwand der Feuerschaugemeinde Appenzell beläuft sich auf Fr. 2 Mio. und jener der Elektra Obereg auf zirka Fr. 250'000.--.

## SAK

Im Stromversorgungsgebiet der SAK wird der Ausbau im Rahmen einer bereits ausgearbeiteten Kooperationsvereinbarung zwischen der SAK und der Swisscom AG vorgenommen.

### 3.2.2 Gesamtkostenübersicht für den Kanton Appenzell I.Rh.

#### a) Kosten für den Ausbau im Versorgungsgebiet der SAK

Die Kostenbeteiligung für den Ausbau im Versorgungsgebiet der SAK wird nicht separat ausgewiesen. Es handelt sich dabei um Gebiete ausserhalb der bereits von der SAK mit FTTH erschlossenen Gebiete. Für die entsprechende Zusammenarbeit zwischen der Swisscom AG und der SAK besteht bereits für andere Gebiete eine Kooperationsvereinbarung, welche um die betroffenen Gebiete in den Bezirken Appenzell, Schlatt-Haslen und Gonten erweitert werden soll.

#### b) Unterstützungsbeitrag aus der Wirtschaftsförderung

Die aktuellen Anforderungen einzelner Betriebe können aus technischen oder zeitlichen Gründen innerhalb des Projekts noch nicht sofort erfüllt werden. Diesen Betrieben sollen im Rahmen des Gesamtprojekts Lösungen zum Erstellen von FTTH-Anschlüssen ermöglicht werden. Die Swisscom AG bietet den Unternehmen ein kostenpflichtiges «FTTH on demand» an.

Für die Mitfinanzierung der raschen Erhöhung der Bandbreite von Festnetz-Anschlüssen von Unternehmen mit erheblichem wirtschaftlichem Potential werden für eine Übergangszeit von zwei Jahren Mittel in der Höhe von Fr. 250'000.-- aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung bereitgestellt. Vorgesehen ist ein Kostenbeitrag aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung in der Höhe von 50% der Erschliessungskosten oder maximal Fr. 2'500.-- pro Unternehmen. Die Finanzierung aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung ist nicht Teil dieses Beschlusses.

#### c) Gesamtkostenübersicht für den Kanton Appenzell I.Rh.

Kreditbedarf Kanton für Beitrag an Breitbanderschliessung	Fr. 2'000'000
Kreditbedarf für Anschlüsse von Unternehmen mit erheblichem wirtschaftlichen Potential aus dem Fonds für Wirtschaftsförderung	Fr. 250'000
Anteil Feuerschaugemeinde Appenzell für Ergänzung der Rohranlagen	Fr. 2'000'000
Anteil Elektra Obereggen für Ergänzung der Rohranlagen	zirka Fr. 250'000

Gemessen an den Kosten der Ausbaumassnahmen im gesamten Kantonsgebiet von Fr. 16.25 Mio. beläuft sich der Anteil des Kantons von Fr. 2 Mio. auf 12.3% der Gesamtkosten.

## 4. Nutzen für den Kanton

Für den Kanton ergeben sich mit der Beteiligung folgende Vorteile:

- Appenzell I.Rh. bekommt mit dem Projekt als bisher einziger Kanton von der Swisscom AG, die im Auftrag des Bundes für die Grundversorgung verantwortlich ist, einen verbindlichen Plan für die Breitbanderschliessung innerhalb und ausserhalb des Ausbaugebiets.

- Der Ausbauplan behält seine Verbindlichkeit auch bei einer allfälligen Erhöhung der gesetzlichen Grundversorgung auf 80Mbps. Ohne eine Vereinbarung mit der Swisscom AG ist davon auszugehen, dass andere, dichter besiedelte Gebiete aus Rentabilitätsgründen zeitlich vor dem Kanton Appenzell I.Rh. erschlossen würden.
- Seit November 2020 haben die Anschlüsse im Ausbaubereich grundsätzlich Anspruch auf einen Service «FTTH on demand». Gegen eine Gebühr erhalten sie von der Swisscom AG einen Glasfaseranschluss in ihrem Unternehmen, ihrem Haus oder in den Wohnungen ihres Mehrfamilienhauses installiert.
- Das Ausbaubereich der Swisscom AG, welches sich über die Stromversorgungsgebiete der SAK, der Feuerschaugemeinde Appenzell etc. erstreckt, wird durch die Swisscom AG auf ihre Kosten bis Ende 2022 mit einem modernen Festnetz mit einer Leistung von 80Mbps bis 600Mbps (FTTS) und spätestens bis 2029 mit 10Gbps ohne Kostenfolge für die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer erschlossen.
- Ausserhalb des Ausbaubereichs soll das Netz bis im Jahr 2028 bei zirka 80% der Festnetzanschlüsse auf mindestens 80Mbps ausgebaut werden.
- Dank der Unterstützung der Feuerschaugemeinde Appenzell und der Elektra Obereggen durch die Bereitstellung der Rohinfrastruktur auf eigene Kosten, können die Projektkosten und der Kantonsbeitrag erheblich gesenkt werden.

## **5. Gleichbehandlung der Telekommunikationsgesellschaften**

In der Evaluationsphase wurden mit der Swisscom AG, der UPC Schweiz GmbH und der SAK alle im Kanton Appenzell I.Rh. tätigen Telekommunikationsgesellschaften begrüsst, zu Besprechungen eingeladen und zur Kooperation aufgefordert. Die Unternehmen Sunrise und Salt sind nicht mit eigenen Festnetzen im Kanton Appenzell I.Rh. vertreten.

Es ist sichergestellt, dass das ausgebaute Netz von einer beschränkten Anzahl anderer Telekommunikationsgesellschaften, die im Kanton nicht mit eigenen Festnetzen vertreten sind, ebenfalls genutzt werden kann.

### **5.1 UPC Schweiz GmbH**

Die UPC Schweiz GmbH, als Netzgesellschaft und Provider, verfügt im Kanton Appenzell I.Rh. über einen erheblichen Marktanteil bei den Netzanschlüssen. Diese befinden sich allerdings fast ausschliesslich in der Bauzone. Die UPC Schweiz GmbH gab eine schriftliche Erklärung ab, nicht am Projekt teilnehmen zu wollen.

### **5.2 SAK**

Die SAK hat in ihrem Auftrag als Energieversorgerin, Netzgesellschaft und Provider in ihrem eigenen Versorgungsgebiet im Kanton Appenzell I.Rh., das heisst in den Bezirken Appenzell, Schlatt-Haslen und Gonten, die Bauzonen weitgehend mit FTTH erschlossen. Ausserhalb der Bauzone würde die SAK das Netz gemäss eigenen Angaben nur dann und mit begrenzter Kostenbeteiligung ausbauen, wenn die restlichen Kosten durch die öffentliche Hand übernommen werden. Da

die SAK ihre Datenleitungen ohne Kooperationsvertrag nicht in fremden Rohranlagen verlegt und auch weder die Feuerschaugemeinde Appenzell noch die Elektra Oberegg fremde Leitungen in ihre Rohranlagen aufnehmen, sind alle anderen, nicht auf der Basis des Swisscom-Netzes zu erstellenden Netze, sogenannte Parallelinfrastrukturen. Diese Art der Erschliessung ist mit hohen Investitionskosten im Tiefbaubereich verbunden.

Im Versorgungsgebiet der SAK wird die Breitbanderschliessung ebenfalls weiter vorangetrieben. Auf der Grundlage der bestehenden Vereinbarung zwischen der SAK und der Swisscom AG aus dem Jahr 2015 wird die Swisscom AG den Roll-out in Zusammenarbeit mit der SAK umsetzen.

## **6. Verfahren der Wettbewerbskommission**

Am 17. Dezember 2020 hat die Wettbewerbskommission (WEKO) eine Untersuchung gegen die Swisscom AG eingeleitet. Mittels einer provisorischen Verfügung wird die Swisscom AG per sofort verpflichtet, Dritten einen Zugang ab ihren Anschlusszentralen bis zur Endkundschaft zu gewähren. Diese Technologie setzt eventuell den Bestand von Point-to-Point-Verbindungen voraus. Im Erschliessungsprojekt für den Kanton Appenzell I.Rh. sind jedoch weitgehend Point-to-Multipoint-Verbindungen vorgesehen. Die Verfügung der WEKO könnte deshalb einen Einfluss auf den FTTH-Ausbau haben. Die vom Kanton finanziell unterstützte FTTS-Erschliessung ausserhalb des Ausbaugebiets und die FTTS-Erschliessung bis 2022 innerhalb der Ausbaugebiete sind jedoch nicht betroffen.

Die WEKO wurde vom Volkswirtschaftsdepartement umgehend darauf hingewiesen, dass im ländlichen Raum seit Jahren keine Investorinnen und Investoren für einen Point-to-Point-Ausbau gefunden werden können. Dies gilt auch für Appenzell I.Rh., wo Verhandlungen mit möglichen Anbieterinnen und Anbietern bisher stets gescheitert sind.

In der Folge wurde beschlossen, das Geschäft trotz dieser Intervention weiterzuverfolgen. Der Kanton kann mit dem Beitrag die Chance aufrechterhalten, dass in Appenzell I.Rh. innert weniger Jahre ein guter Stand bei der Breitbanderschliessung erreicht werden kann.

Der Ablauf im Geschäft sieht so aus, dass nach einer positiven Entscheidung in der Abstimmung über den Kantonsbeitrag mit der Swisscom AG ein Vertrag über die Umsetzung des Projekts abgeschlossen wird. Sollte die Swisscom AG wegen der Intervention der WEKO ihr Projekt substanziell anpassen müssen oder nicht durchführen können, würde die Vereinbarung für das Projekt und dessen Umsetzung nicht unterzeichnet. Bei diesem Ablauf besteht für den Kanton kein Risiko bezüglich der Beitragsgewährung. Er kann sich aber mit einer zeitnahen politischen Entscheidung die Chance wahren, dass eine rasche Breitbanderschliessung möglich bleibt.

## **7. Bemerkungen zum Landsgemeindebeschluss**

### *Art. 1*

Die Gesamtkosten für den Ausbau der Breitbanderschliessung durch die Swisscom AG werden auf rund Fr. 16'250'000.-- geschätzt. Davon trägt die Swisscom AG Fr. 8 Mio. für die Erschliessung in ihrem eigenen Ausbaugbiet selbst. An den restlichen Kosten beteiligt sich die Swisscom AG mit Fr. 4 Mio. für die Erschliessung ausserhalb ihres Ausbaugbiets. Der Kanton leistet für die Erschliessung ausserhalb des Ausbaugbiets der Swisscom AG einen Beitrag in der Höhe von Fr. 2 Mio. Eine weitergehende Verpflichtung des Kantons, wie beispielsweise für künftige Unterhaltskosten, besteht nicht. Auch ändert sich am Grundversorgungsauftrag der Swisscom AG gemäss eidgenössischer Konzession im Fernmeldewesen nichts (vgl. Grundversorgungskonzession Nr. 25530 2018 vom 18. November 2019 der Eidgenössischen Kommunikationskommission). Der Kanton wird auch künftig kein eigenes Netz betreiben und wird mit seiner Beteiligung auch nicht Eigentümer der entsprechenden Infrastruktur.

### *Art. 2*

Der Vollzug obliegt der Standeskommission. Wie bis anhin erfolgt die Projektbearbeitung durch das Volkswirtschaftsdepartement.

## **8. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat den Beitrag an die Breitbanderschliessung an der Session vom 8. Februar 2021 behandelt.

Im Grossen Rat wurde der Antrag gestellt, das Geschäft zurückzuweisen, verbunden mit dem Auftrag sicherzustellen, dass eine Lösung mit einem diskriminierungsfreien Zugang zu den Glasfasern ausgearbeitet werde. Es wurde argumentiert, dass mit der von der Swisscom AG im FTTH-Netz gewählten Point-to-Multipoint-Technologie gemäss Einschätzung der WEKO eine Diskriminierung der Mitbewerberinnen und Mitbewerber verbunden sei. Dies sei mit einer Point-to-Point-Lösung nicht der Fall. Dem wurde entgegengehalten, dass der Aufbau eines Netzes mit der Point-to-Point-Technologie bedeutend mehr kosten würde. Sollte die Point-to-Multipoint-Lösung beim späteren FTTH-Ausbau infolge der WEKO-Intervention tatsächlich nicht gebaut werden dürfen, käme es zu keinem Vertrag mit der Swisscom AG, und es müsste eine andere Lösung gesucht werden. Dürfe sie aber gebaut werden, könne das Projekt mit einem positiven Beitragsentscheid umgehend angegangen werden. Angesichts dieser Umstände erscheine es nicht zielführend, den Rückweisungsantrag zu unterstützen. Der Grosse Rat lehnte den Antrag ab.

In der Diskussion wurde sodann die Frage aufgeworfen, ob der Beitrag nicht dem Submissionsrecht unterstehe. Die Standeskommission ist der Auffassung, dass kein submissionsrechtlicher Tatbestand vorliegt. Das Submissionsrecht bezieht sich auf die Vergabe von Arbeiten und den Bezug von Dienstleistungen und Lieferungen. Mit der Gewährung eines Beitrags an die Swisscom AG werden weder Arbeiten vergeben noch Dienstleistungen oder Lieferungen bezogen. Zudem ist

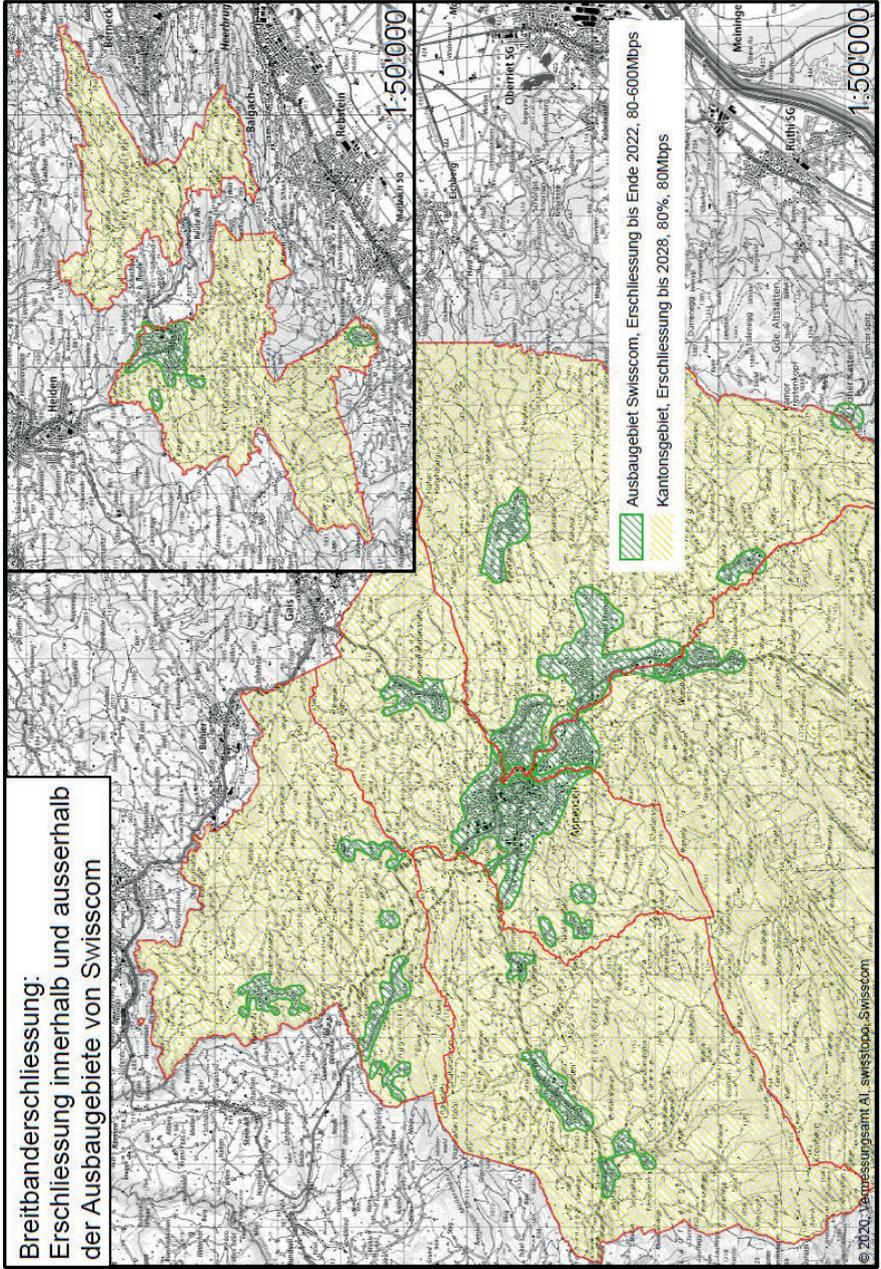
es so, dass die Swisscom AG ihr eigenes Netz ausbauen wird und auch nach dessen Ausbau alleinige Eigentümerin der Anlage bleiben wird. Sie betreibt ihr Netz unabhängig von den Organen und Behörden des Kantons. Gleiches gilt für das Netz, das in Kooperation mit der SAK erstellt wird.

Der Grosse Rat hat dem Beitrag an die Breitbanderschliessung mit 41 Ja-Stimmen gegen 7 Nein-Stimmen, bei 0 Enthaltungen, zugestimmt. Er empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Annahme des Geschäfts.

## Glossar zur Breitbanderschliessung

Breitband	Schneller Internetzugang mit hoher Datenübertragungsrage. Das Bundesamt für Kommunikation definiert 1 bis 30Mbps als Breitband, 30 bis 100Mbps als Hoch-Breitband sowie über 100Mbps als Ultra-Hoch-Breitband.
FTTB	«Fibre to the Building», die Glasfaser wird bis in den Keller eines Mehrfamilienhauses gebaut.
FTTH	«Fibre to the Home», die Glasfaser wird bis in die Nutzungseinheiten (z.B. Wohnung) gebaut und schliesst dort mit der entsprechenden Kommunikations-Steckdose ab.
FTTH on demand	Private Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer können einen FTTH-Anschluss bei der Swisscom AG beantragen und beteiligen sich an den Kosten.
FTTS	«Fibre to the Street», die Glasfaser wird bis zirka 200m vor die Gebäude gebaut. Für die verbleibende Strecke bis in die Wohnungen wird die bestehende Kupferverkabelung eingesetzt.
Mbps	Bandbreite in Megabit pro Sekunde.
Point-to-Multipoint-Technologie (p2mp)	Bezeichnet die Basisarchitektur unter Verwendung eines optischen Splitters zwischen der Zentrale und der Kommunikationssteckdose bei der Endkundschaft.
Point-to-Point-Technologie (p2p)	Pro Kommunikationssteckdose bei der Endkundschaft wird eine Faser bis zur Zentrale durchgespleisst.
Rolloutplan	Plan, worin das etappenweise Vorgehen festgehalten wird.

**Breitbanderschliessung:  
Erschliessung innerhalb und ausserhalb  
der Ausbauegebiete von Swisscom**



## Zu Geschäft 7

---

### **Beitrag an die Breitbanderschliessung**

vom

**I.**

#### **Art. 1**

<sup>1</sup>Für den Ausbau der Breitbanderschliessung im Kanton Appenzell I.Rh. wird ein Kredit in der Höhe von Fr. 2 Mio. erteilt.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup>Der Vollzug obliegt der Standeskommission.

#### **Art. 3** Inkrafttreten

<sup>1</sup>Dieser Beschluss tritt mit Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.





### **Kredit für die Erstellung eines Kreisels an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittenbach**

Im Raum Sandgrube, Mettlenweg, Bödeli, Schmittenbach und Böhleli liegen wichtige Entwicklungsgebiete. Zum einen handelt es sich um Wohn- und Gewerbenutzungen, zum anderen um Industriegebiete. Mit fortschreitender Überbauung dieser Gebiete wird auch das Verkehrsaufkommen anwachsen. Es ist absehbar, dass die heute bestehenden Anschlüsse an die Entlastungsstrasse damit nicht mehr ausreichen. Schon heute weisen sie teilweise aus verkehrlicher Sicht Mängel auf, so beispielsweise die Zufahrt bei der Tennishalle, über welche die Landi und der Ökohof erschlossen werden und wo das Einbiegen in die Entlastungsstrasse an gewissen Tagen relativ mühsam ist.

Für eine bessere Anbindung der Entwicklungsgebiete an die Entlastungsstrasse ist mit Blick auf die Verkehrsentwicklung eine neue Lösung zu realisieren. Am geeignetsten und effizientesten erweist sich hierbei der Bau eines neuen Kreisels.

In den Abklärungen erwies sich eine Platzierung des Kreisels mit den Zufahrtsarmen möglichst nahe am Steintobelbach im Raum Schmittenbach insgesamt als beste Lösung. Zwar wäre auch eine Platzierung zwischen der Tankstelle der BMW Fässler AG und der Thoma Entsorgung und Recycling AG denkbar. Dort besteht aber das Problem, dass die Distanz zum Mettlenkreisel relativ klein ist, sodass bei erhöhtem Verkehrsaufkommen Rückstaus über den jeweils anderen Kreisel hinaus zu erwarten sind.

Eine Minderheit des Grossen Rates hätte eine Realisierung des neuen Kreisels bei der Tankstelle bevorzugt, weil man damit einen Verlust von Landwirtschaftsland beim Schmittenbach hätte vermeiden können. Die Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte hielt aber eine Platzierung nahe am Steintobelbach für die bessere Lösung.

Die Gesamtkosten für den neuen Kreisel belaufen sich voraussichtlich auf Fr. 3.375 Mio. Davon werden die Feuerschaugemeinde und der Bezirk Appenzell als Verantwortliche für Anpassungen an den hinterliegenden Strassen einen Anteil von Fr. 665'000.-- tragen. Der Kredit des Kantons umfasst damit Fr. 2.71 Mio.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch mit 32 Ja-Stimmen gegen 13 Nein-Stimmen, bei 4 Enthaltungen, die Annahme des Kredits für die Erstellung eines Kreisels an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittenbach.**

## 1. Ausgangslage

Das Planungsgebiet Sandgrube liegt am Rande des Dorfs von Appenzell. Es grenzt an die Umfahrungsstrasse an. Das Gebiet ist der Wohn-Gewerbezone zugewiesen. Es ist eine Wohn- und Verkaufsnutzung vorgesehen. Als Hauptbauprojekt auf diesem Gebiet ist ein neuer Ladenkomplex vorgesehen. Die Migros möchte ihren heutigen Standort aufgeben und mit einem grösseren Verkaufsgeschäft ins Gebiet Sandgrube wechseln. Derzeit ist man daran, die planungsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Das Bauprojekt und die weitere Überbauung des Gebiets Sandgrube werden zu einer Zunahme des Verkehrsaufkommens im Gebiet führen. Mit der heutigen Erschliessung über die Feldstrasse kann das wachsende Verkehrsaufkommen nicht ohne deutliche Einbusse der Verkehrsqualität aufgenommen werden. Wird das Gebiet Sandgrube nicht mit einem leistungsfähigen Anschluss an die Entlastungsstrasse versehen, würde der in den nächsten Jahren zu erwartende Mehrverkehr zu einer grossen Einbusse der Verkehrsqualität führen. Es könnte nur das Einbiegen in die Entlastungsstrasse nach rechts gestattet werden, sodass man für die Fahrt in Richtung Westen zuerst über den Mettlenkreisel wenden müsste.

In den Gebieten Mettlenweg und Bödeli liegt der Entwicklungsschwerpunkt bei der Industrie. Die heutige Erschliessung mit der Einmündung der Mettlenstrasse in die Entlastungsstrasse genügt dieser Nutzung nicht. Der Einlenker beim Tennis-Center ist bereits heute von unbefriedigender Verkehrsqualität. Der Mehrverkehr auf der Entlastungsstrasse würde die Verkehrsqualität nochmals deutlich reduzieren. Zudem bestehen Sicherheitsdefizite.

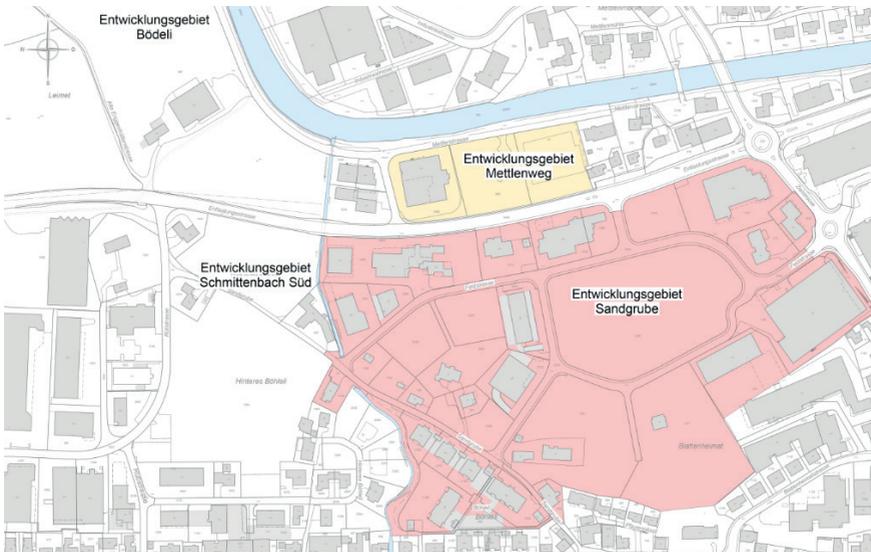


Abb. 1: Übersicht Entwicklungsgebiete

Es muss daher ein neuer, leistungsfähiger Anschlusspunkt an die Entlastungsstrasse realisiert werden. Das Ziel ist eine optimale Anbindung der Entwicklungsgebiete Sandgrube, Böhleli, Schmittenbach Süd, Bödeli und Mettlenweg an die Entlastungsstrasse. Der Anschluss der Rütistrasse soll möglichst miteinbezogen werden. Im Hinblick darauf wurde 2017 eine Studie erarbeitet, mit der verschiedene Anschlusspunkte untersucht und bewertet wurden.

## 2. Projektstudie

### 2.1 Abklärung Standorte

In einem ersten Schritt wurden zwischen dem Einlenker Rütistrasse und dem Mettlenkreisel mögliche Standorte evaluiert und geprüft. Grundsätzlich soll der neue Anschluss als Kreiselsausgestaltung werden. Der Durchmesser des Kreisels beträgt 30m, was der Geometrie des Mettlen- und des Spitalkreisels entspricht. Das Kreiselszentrum soll auf der Hauptachse der Entlastungsstrasse zu liegen kommen. Die nördlichen und südlichen Anschlüsse werden möglichst rechtwinklig auf die Hauptachse geführt. Die Trottoirbreiten betragen 2m.

Es wurden vier Standorte mit möglichen Untervarianten näher geprüft:

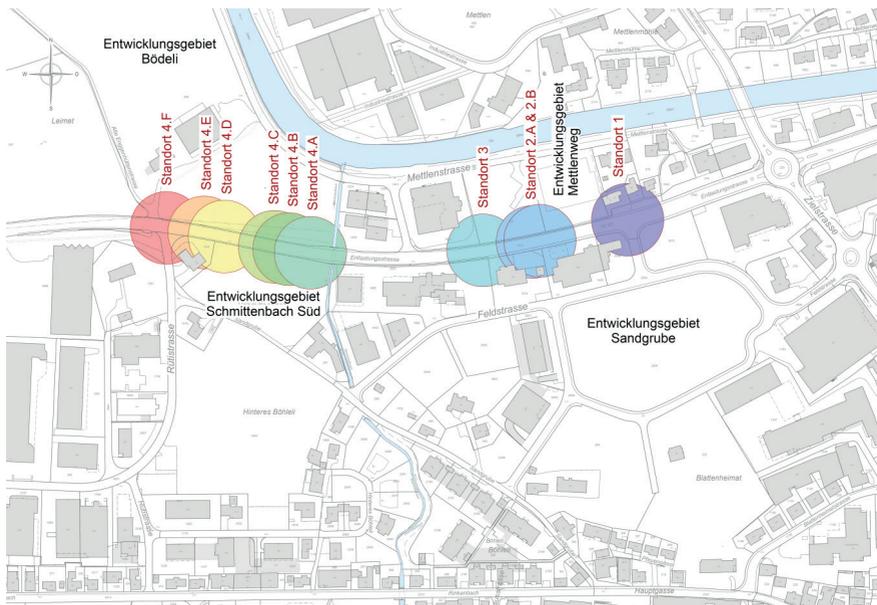


Abb. 2: Übersicht Varianten Kreiselsstandorte

## Standort 1

### Feldstrasse-Entlastungsstrasse

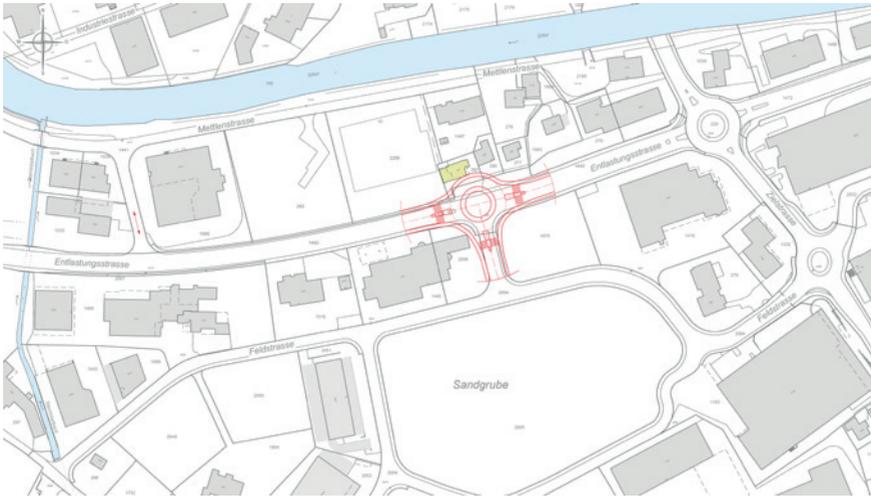


Abb. 3: Knoten Feldstrasse

Mit dieser Variante müsste das Wohnhaus an der Mettlenstrasse 20 (Parzelle Nr. 291) abgebrochen werden. Da der Kreisel sehr nahe beim Mettlenkreisel zu liegen käme und der Hauptverkehrsfluss auf diese Linie verläuft, wäre mit häufigen Rückstaus zu rechnen. Der Hauptnachteil dieser Variante wäre aber, dass sie nur für das Gebiet Sandgrube eine Lösung bringen würde und die Erschliessung der Gebiete Mettlenweg, Schmittbach Süd, Bödeli und Rütistrasse keine Verbesserung erfahren würde.

## Standort 2

Tankstelle (Grundstück Nr. 1440)

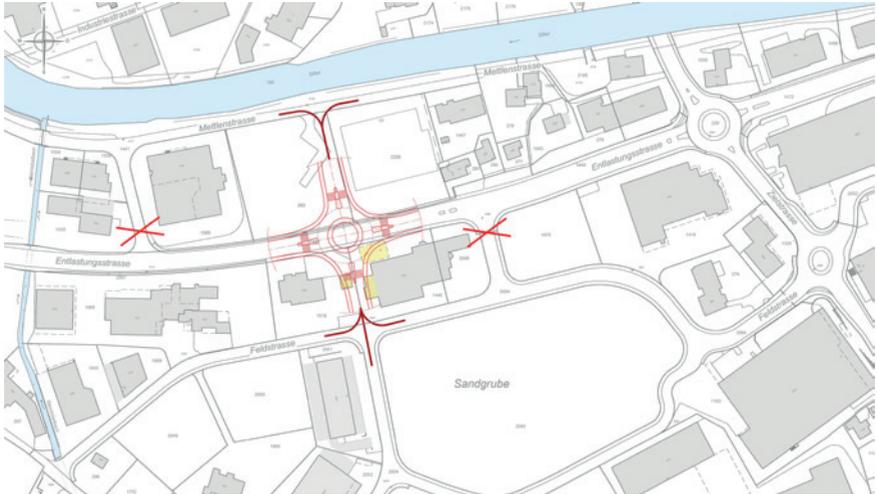


Abb. 4: Knoten Tankstelle

Bei dieser Variante müssten bestehende Bauten oder Teile davon weichen. Für die anliegenden Betriebe ergäben sich Einschränkungen. In verkehrlicher Hinsicht wäre die Nähe zum Mettlenkreisel von grossem Nachteil. Es wäre mit regelmässigen Rückstaus zu rechnen.

Würde man den Kreisels leicht nach Westen verlegen, könnte zwar der Eingriff für die Tankstelle etwas entschärft werden, diese Lösung würde aber dazu führen, dass der Anschluss nicht mehr in gerader Linie auf den bestehenden Knoten der Feldstrasse führen würde und auf der anderen Seite der Umfahrungsstrasse westlich des Gebäudes der Landi eine unattraktive Restfläche entstehen würde.

### Standort 3

#### Tennishalle

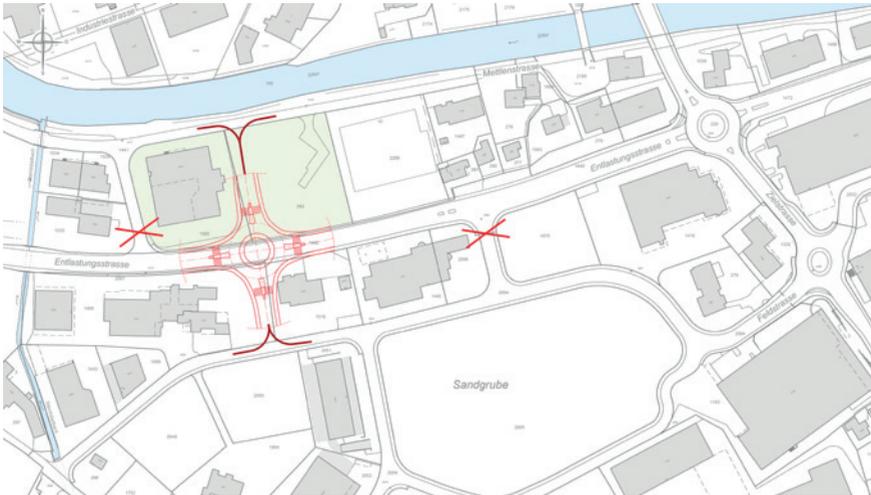


Abb. 5: Knoten Tennishalle

Für die Fläche von der Landi bis und mit Tennishalle (Parzellen Nr. 292 und Nr. 1505, grün markiert) ist eine Gesamtüberbauung geplant. Diese würde mit dem neuen Kreisel verunmöglicht. Diese Variante wurde daher verworfen.

## Standort 4

### Schmittenbach

Es wurden sechs Möglichkeiten einer Platzierung des Kreisels zwischen dem Steintobelbach und der Rütistrasse geprüft. Die drei ersten Varianten würden mit unterschiedlichem Abstand zum Steintobelbach auf der östlichen Hälfte des Gebiets Schmittenbach zu liegen kommen. Für eine Realisierung kommt nur die möglichst nahe am Steintobelbach liegende Variante in Betracht. Bei allen anderen Varianten würde die landwirtschaftlich genutzte Fläche so zerschnitten, dass keine wirtschaftlich vernünftige Nutzung mehr möglich wäre.

### Variante beim Steintobelbach

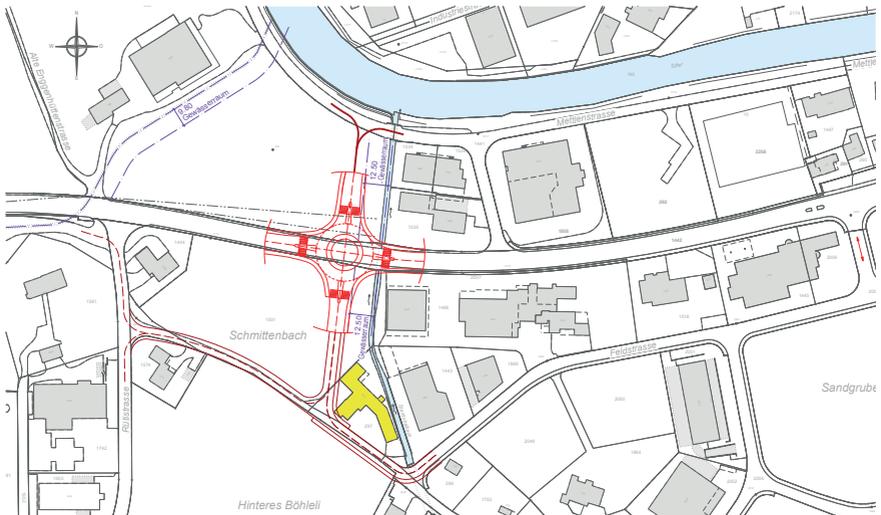


Abb. 6: Anliegend am Steintobelbach

Mit dieser Variante können alle betroffenen Gebiete erschlossen werden. Der Kreisels liegt genügend weit vom Mettenkreisel weg, sodass die Gefahr von Rückstaus gering ist. Für einen guten Anschluss an die Strasse zur Sandgrube müsste allerdings das Wohnhaus samt Stallung westlich des Steintobelbachs abgerissen werden.

## Variante Anschluss Rütistrasse

Geprüft wurden auch drei Varianten bei der Rütistrasse. Die erste Variante würde unmittelbar östlich des Hauses Rütistrasse 1 durchführen, bei der zweite Variante würde der Zubringer über die Parzelle mit dem Haus Rütistrasse 1 führen, und bei der dritten Variante würde der Kreisel direkt an die Rütistrasse anschliessen.

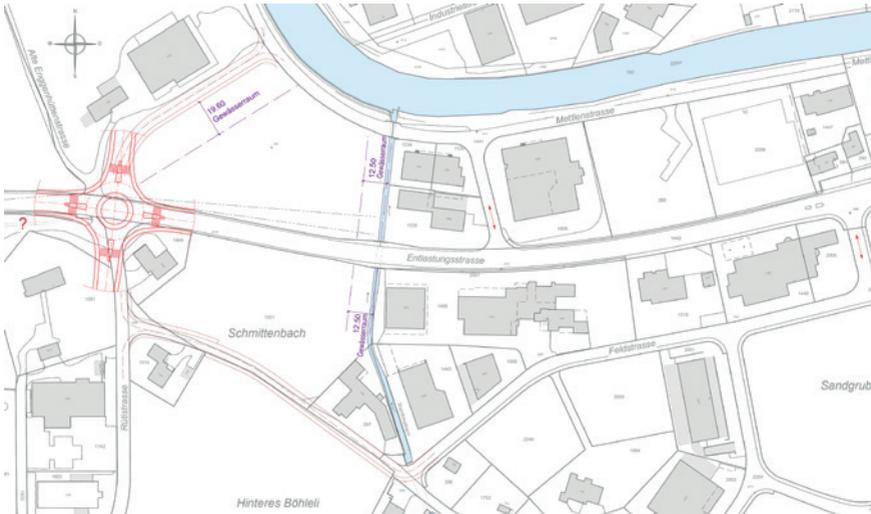


Abb. 7: Knotenstandort Rütistrasse

Die beiden Varianten östlich der Rütistrasse würden dazu führen, dass die Landwirtschaftsfläche beim Schmittenbach in ungünstige Stücke zerteilt würde. Sie fallen daher nicht in Betracht. Bei der Variante mit dem Anschluss an die Rütistrasse käme der Anschluss Richtung Sitter sehr nahe an den Landwirtschaftsbetrieb Schmittenbach zu liegen. Zudem müsste ein Gewässerraum von rund 19.8m eingehalten werden. Schliesslich würde mit dieser Variante auch die Ausfahrt vom Käsekeller (Grundstück Nr. 1596) verunmöglicht.

## 2.2 Standortbewertung

Aufgrund der Ergebnisse der durchgeführten Evaluation zu den verschiedenen Standorten wurde eine Bewertung vorgenommen. Gemäss dieser erweisen sich die Standorte bei der Tankstelle und beim Steintobelbach als die besten beiden Varianten.

Der Standort Feldstrasse kommt für eine Realisation nicht in Frage, weil mit ihm die Gebiete Mettlenstrasse, Bödeli, Schmittenbach und Böheli nicht erschlossen werden und die grosse Gefahr häufiger Rückstaus zwischen dem neuen Kreisel und dem Mettlenkreisel bestehen würde.

Ein Kreiselstandort bei der Rütistrasse ist wegen der einschneidenden Auswirkungen für den Landwirtschaftsbetrieb Schmittenbach und der Aufhebung der Ausfahrt des Käsekellers nicht günstig. Zudem müsste bei einer Variante auch das Haus an der Rütistrasse 1 entfernt werden.

Weil die Fläche mit der Tennishalle bis zur Landi als Einheit überbaut werden sollte, kommt auch der Kreiselstandort unmittelbar östlich der Tennishalle nicht in Betracht.

Bei den Standorten mit den Zubringern über die Liegenschaft Schmittenbach verhält es sich so, dass mit zunehmendem Abstand der Platzierung vom Steintobelbach die Bewirtschaftung der entstehenden Flächen schwieriger wird. Bei einer Platzierung mit Anschlüssen mitten über die Liegenschaft ergäben sich Flächen, die landwirtschaftlich nicht mehr sinnvoll genutzt werden könnten. Es kommt daher nur eine Platzierung möglichst nahe am Steintobelbach in Frage.

Sodann kommt für eine Kreiselpplatzierung grundsätzlich auch der Standort bei der Tankstelle in Betracht.

Die beiden Varianten der Platzierung nahe am Steintobelbach und bei der Tankstelle wurden daher einer weiteren Überprüfung der Leistungsfähigkeit unterzogen.

Mit einem Standort bei der Tankstelle werden die Verkehrsströme gut gebündelt. Hinsichtlich der Erschliessung des Gebiets Sandgrube werden die besten Voraussetzungen erzielt. Der Kreisel würde aber relativ nahe am Mettlenkreisel zu liegen kommen, sodass an gut frequentierten Verkehrstagen mit regelmässigen Rückstaus zu rechnen ist, zumal der Hauptverkehrsfluss an diesen Tagen jeweils von Westen nach Osten und umgekehrt läuft. Zudem ist der Aufwand zur Freimachung des erforderlichen Baulandes sehr gross. Ein Teil der Tankstelle müsste dem Bauvorhaben weichen, und auch ein Nebengebäude der Thoma Entsorgung und Recycling AG wäre betroffen.

Für eine Platzierung des Kreisels nahe beim Steintobelbach spricht insbesondere, dass mit ihr die Entwicklungsgebiete Bödeli, Mettlenweg, Hinteres Böhleli und Rüti sehr gut erschlossen werden. Eine künftige Weiterentwicklung dieser Gebiete ist wichtig für die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung, weshalb dieser Aspekt hoch zu gewichten ist. Ebenso wird damit die Möglichkeit geschaffen, die bisher unbefriedigende Situation bezüglich des Langsamverkehrs im Bereich Schmittenbach zu lösen. Eine Entlastung des Mettlenkreisels wird unter der Voraussetzung der Umsetzung flankierender Verkehrsmassnahmen weit besser erreicht als mit einer Kreiselpplatzierung bei der Tankstelle.

Aufgrund der vorgenommenen Abwägung wird der Platzierung des Kreisels beim Steintobelbach der Vorzug gegeben. Mit dieser Variante ergeben sich verkehrlich die notwendigen Erschliessungsmöglichkeiten für verschiedene wichtige Entwicklungsgebiete südlich der Umfahrungsstrasse sowie eine leistungsfähige Anbindung der Industrieentwicklungsgebiete Mettlenweg und Bödeli. Der geplante Anschlusspunkt gewährleistet zudem einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sowie die Möglichkeit zur ökologischen Aufwertung des Westufers des Steintobelbachs.

### 3. Vorgehen für den Kreiselsneubau

#### 3.1 Planerische Vorgaben

Planerische Voraussetzung für den Bau des neuen Kreisels ist die definitive Festlegung des fraglichen Standorts im kantonalen Richtplan.

Die Standeskommission hat den Kreiselsstandort Schmittenbach am 17. September 2019 definitiv im Richtplan festgelegt. Der Grosse Rat hat diese Festlegung an der Session vom 21. Oktober 2019 genehmigt. Die planerischen Voraussetzungen für den Bau des Kreisels sind damit erfüllt.

#### 3.2 Plan für den neuen Kreisel

Der Anschluss wird als Knoten mit Kreisverkehr ausgebildet. Die Grösse des Kreisels entspricht den weiteren Kreiseln an der Entlastungsstrasse.

Im Endausbau soll die Erschliessung möglichst nahe entlang des Steintobelbachs vorgenommen werden. Dadurch wird der Abbruch der Liegenschaft Sandgrube 12 (Grundstück Nr. 297) notwendig. Solange die Kaufverhandlungen aber noch nicht abgeschlossen sind, ist planerisch eine Ersatzlinienführung vorgesehen, welche den Bestand der Liegenschaft vorübergehend gewährleistet und nach einem Abschluss des Kaufs leicht geändert werden kann. Die beiden Subvarianten sind im Situationsplan so dargestellt.

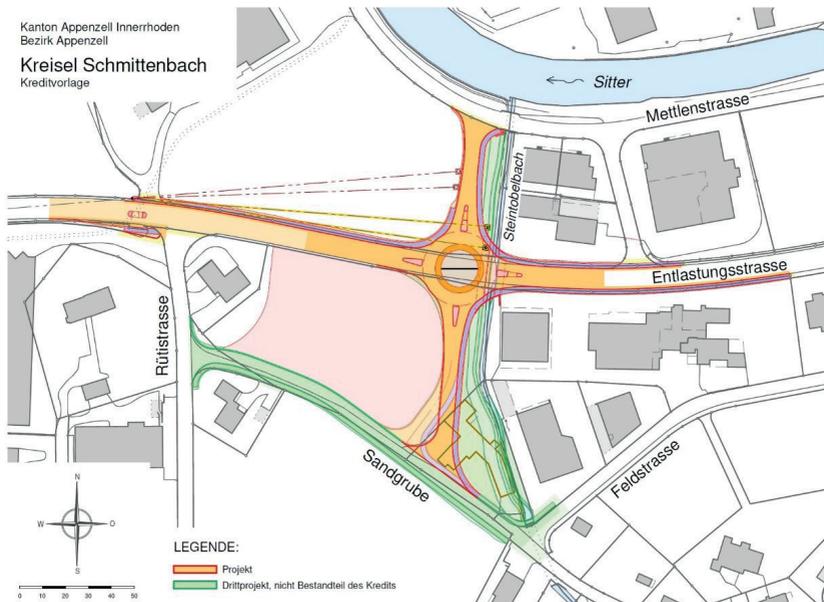


Abb. 8: Situationsplan Kreisels Schmittenbach

### **3.3 Landerwerb**

Das Bau- und Umweltdepartement ist im Gespräch mit den betroffenen Grundstückseigentümern und führt die Landerwerbsverhandlungen.

## **4. Kosten**

### **4.1 Kostenermittlung**

Die Gesamtkosten für den neuen Kreisell belaufen sich gemäss Kostenvoranschlag auf rund Fr. 3'375'000.--. In diesem Betrag sind sämtliche Aufwendungen für die Erstellung des Kreisells sowie aller Erschliessungstrassen eingeschlossen. Die Kosten für den Kreisell trägt der Kanton. Demgegenüber gehen die Kosten für die Anpassungen an den hinterliegenden Strassen zu Lasten der Feuerschaugemeinde und des Bezirks Appenzell. Diese betreffen hauptsächlich die Verbindungsstrasse zwischen der Rütistrasse und der Feldstrasse.

In den Gesamtkosten enthalten sind zudem die Aufwendungen für den Bachdurchlass unter der Entlastungsstrasse. Weiter ist ein Betrag eingesetzt, der für eine Teilsanierung der ehemaligen Deponie Mettlen anfallen könnte. Aufgrund der Tatsache, dass bislang noch nicht klar ist, ob die Deponie im Zusammenhang mit diesem Projekt saniert werden muss, wurde eine pauschale Reserve von Fr. 30'000.-- eingeplant. Diese Reserve beschränkt sich auf Sanierungsmassnahmen des Bodens, der durch das Projekt beansprucht wird.

Es ist vorgesehen, die Erstellung des Kreisells dafür zu nutzen, den Steintobelbach im entsprechenden Abschnitt wasserbaumässig zu sanieren und das Ufer ökologisch aufzuwerten. Da jedoch dieses Projekt ausser dem Zeitpunkt der Realisierung nichts mit der Erstellung des neuen Kreisells zu tun hat und von dieser unabhängig ist, werden die Kosten dafür separat ermittelt und finanziert. An diesen Kosten wird sich voraussichtlich auch der Bund beteiligen. Das Wasserbauprojekt wird dementsprechend separat finanziert und abgerechnet.

Ebenfalls nicht in die Kosten eingerechnet ist der allfällige Erwerb der Liegenschaft Sandgrube 12 (Parzelle Nr. 297). Alle sonstigen zur Erstellung des Strassenbauprojekts notwendigen Flächen sind hingegen eingerechnet.

Die Kostenermittlung wurde anhand folgender Grundsätze vorgenommen:

- Die Kostengenauigkeit beträgt +/- 10%.
- Als Preisbasis gilt der April 2019 (2. Quartal).
- Die Mehrwertsteuer (7.7%) ist in der Kostenschätzung enthalten.
- Die Landerwerbskosten beinhalten nur die für das Strassenprojekt notwendigen Flächen.
- Die Kosten für allfällige Werkarbeiten sind von den einzelnen Werken zu tragen und bilden nicht Teil der Kostenermittlung.

- Nicht enthalten im Kreditantrag ist zudem die Restfläche der Parzelle Nr. 1501, da diese kostendeckend weiterverkauft werden soll. Ebenfalls nicht enthalten ist der Erwerb der Parzelle Nr. 297, da die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind. Zudem wird sich die Feuerschaugemeinde Appenzell massgeblich am Kauf der Liegenschaft beteiligen, da die hinterliegende Erschliessung ihre Aufgabe ist.

#### 4.2 Kostenverteilung

Insgesamt ist gemäss Kostenvoranschlag unter Einschluss der Reserven mit Kosten von Fr. 3'375'000.-- zu rechnen. Dieser Betrag verteilt sich wie folgt:

Gesamtkosten ohne Reserven	Fr. 2'925'000.--
Reserve (inklusive Reserve Teilsanierung Deponie Mettlen)	Fr. 450'000.--
Gesamtkosten	Fr. 3'375'000.--

Verteilung der Kosten:

Gesamtkosten	Fr. 3'375'000.--
Anteil Erschliessungen zu Lasten Feuerschaugemeinde und Bezirk	Fr. 665'000.--
Anteil Kreisel und Haupterschliessung zu Lasten Kanton	Fr. 2'710'000.--

Der Kreditantrag für den Kanton beläuft sich auf Fr. 2'710'000.--. Er umfasst, verteilt auf die verschiedenen Teilprojekte, folgende Positionen (in Fr.):

	Kanton	FSG und Bezirk	Total
Landerwerb	21'000.--	1'000.--	22'000.--
Landerwerbsnebenkosten	225'000.--	64'000.--	289'000.--
Projekt, Bauleitung	39'000.--	29'000.--	68'000.--
Bauarbeiten	1'975'000.--	462'000.--	2'437'000.--
Baunebenarbeiten	41'000.--	6'000.--	47'000.--
Vermarkung und Vermessung	30'000.--	0.--	30'000.--
Versicherungen	90'000.--	25'000.--	115'000.--
Geotechnische Untersuchung	0.--	0.--	0.--
Diverses, Unvorhergesehenes	289'000.--	78'000.--	367'000.--
Total Anlagekosten (inkl. MwSt)	2'710'000.--	665'000.--	3'375'000.--

## **5. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat das Geschäft an der Session vom 21. Oktober 2019 behandelt.

Dass ein neuer Kreisell gebaut werden soll, war im Grossen Rat unbestritten. Unterschiedliche Ansichten ergaben sich bei der Platzierung des Kreisells. Ein Teil des Grossen Rates würde einen Kreisellneubau bei der Tankstelle bevorzugen, womit der Landwirtschaftsbetrieb Schmittbach geschont werden könnte. Für die Mehrheit des Grossen Rates überwogen allerdings die Nachteile einer Platzierung des Kreisells bei der Tankstelle. Sie hielten den Bau des Kreisells nahe beim Steintobelbach für die bessere Variante.

Der Grosse Rat empfiehlt mit 32 Ja-Stimmen gegen 13 Nein-Stimmen, bei 4 Enthaltungen, die Annahme des Kredits für die Erstellung eines Kreisells an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittbach.

**Kredit für die Erstellung eines Kreisels  
an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittenbach**

vom

**I.**

<sup>1</sup>Für die Erstellung eines Kreisels an der Entlastungsstrasse im Raum Schmittenbach wird ein Kredit von Fr. 2'710'000.-- gewährt.

**II.**

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

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

**III.**

<sup>1</sup>Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.





### Revision des Energiegesetzes (Gegenvorschlag zur Initiative Pro Windenergie)

Die Appenzeller Wind AG möchte auf der Honegg eine Windkraftanlage mit zwei Windrädern erstellen. Die Realisierung dieses Vorhabens setzt als erste rechtliche Grundlage voraus, dass das betroffene Gebiet im kantonalen Richtplan definitiv als Windkraftstandort festgesetzt wird. Für diesen Entscheid ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

Im November 2018 hat die Standeskommission die definitive Festsetzung des Windkraftstandorts Honegg abgelehnt. Sie war in ihrer Interessenabwägung zum Schluss gelangt, dass dem wichtigen Interesse an der Produktion von Windenergie mit Bezug auf den konkreten Standort andere Interessen entgegenstehen, die in der Summe überwiegen. Besondere Konfliktpunkte machte sie beim Landschaftsschutz, im Bereich der Umwelt und bei den Einflüssen auf Wohnbauten in der Umgebung aus. Zudem stand dem Vorhaben der Umstand im Weg, dass der Standort nahe an der Grenze zu Appenzell A.Rh. und St.Gallen liegt und sich keine regionale Lösung realisieren liess.

Weil damit das Projekt einer Windkraftanlage auf der Honegg blockiert war, wurde im Mai 2019 eine Initiative für ein Gesetz über die Nutzung der Windenergie eingereicht.

Mit der Initiative wird im Wesentlichen das Ziel verfolgt, das Windenergiepotenzial im Kanton besser zu nutzen. Bis 2025 soll die Produktion von elektrischer Windenergie in Appenzell I.Rh. um 10 Mio. kWh pro Jahr erhöht werden. Windenergieanlagen mit einer Leistung von mehr als 10 Mio. kWh pro Jahr sollen in der Interessenabwägung bei Richtplanentscheiden von besonderem Gewicht sein.

Der Grosse Rat unterstützte die Stossrichtung der Initiative, machte aber bei dieser erhebliche Schwächen aus. Er erachtete es insbesondere als nicht richtig, ein eigenes Gesetz für die Förderung einer einzigen Art der Gewinnung von erneuerbarer Energie zu schaffen. Auch der zeitliche Horizont mit einem Ausbau bis 2025 erschien ihm unrealistisch. Er beschloss daher, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen zu wollen.

Der Gegenvorschlag wird in der Form einer Ergänzung des kantonalen Energiegesetzes vorgenommen. Das Gesetz soll mit zwei Bestimmungen ergänzt werden. Gemäss der ersten Bestimmung soll sich der Kanton dafür einsetzen, günstige Rahmenbedingungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie zu schaffen. Damit wird die einseitige Konzentration der Initiative auf die Windenergie aufgehoben.

Für die Windkraft wird in einer zweiten Bestimmung das Erforderliche geregelt. Der Kanton soll sich dafür einsetzen, dass auf dem Kantonsgebiet mindestens

10GWh/Jahr elektrischer Strom aus Windkraftanlagen erzeugt werden können. Hierbei soll er sich in erster Linie auf den Standort Honegg konzentrieren. Im Sinne einer Ausnahme von der allgemeinen Zuständigkeit in der Richtplanung soll der Entscheid über diesen Standort beim Grossen Rat liegen.

Nachdem der Grosse Rat den Gegenvorschlag angenommen hatte, wurde die Initiative zurückgezogen. Über die Initiative wird daher keine Abstimmung durchgeführt. Zur Abstimmung kommt nur der Gegenvorschlag.

**Der Grosse Rat empfiehlt Euch die Revision des Energiegesetzes (Gegenvorschlag zur Initiative Pro Windenergie) mit 42 Ja-Stimmen gegen 3 Nein-Stimmen, bei 3 Enthaltungen, zur Annahme.**

## 1. Initiative Pro Windenergie

Am 28. Mai 2019 wurde die «Initiative Pro Windenergie» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für ein neues Windenergiegesetz eingereicht. Das Begehren weist den folgenden Wortlaut auf:

### **Initiative Pro Windenergie**

*Die unterzeichnenden stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Appenzell I.Rh. stellen hiermit gestützt auf Art. 7<sup>bis</sup> der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. und nach der Verordnung des Grossen Rates über das Initiativverfahren das Begehren um Erlass eines neuen Gesetzes gemäss folgendem Wortlaut:*

### **Gesetz über die Nutzung der Windenergie (Windenergiegesetz, WiEG)**

*Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell I.Rh., gestützt auf Art. 20 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872, beschliesst:*

#### **Art. 1 Zweck**

*<sup>1</sup>Dieses Gesetz regelt die Ziele der Windenergienutzung und das kantonale Interesse daran auf dem Gebiet des Kantons Appenzell I.Rh.*

#### **Art. 2 Zuständigkeiten**

*<sup>1</sup>Die Aufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes und der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen obliegt der Standeskommission.*

#### **Art. 3 Ziele**

*<sup>1</sup>Der Kanton setzt sich zum Ziel, mit der Nutzung des Windenergiepotenzials auf dem Kantonsgebiet einen Beitrag zu den energiepolitischen Zielen des Bundes zu leisten, soweit dafür erschliessbare Standorte mit einer mittleren Windgeschwindigkeit von mindestens 4.5 m/s vorhanden sind.*

<sup>2</sup>Die Realisierbarkeit der Windenergie-Projekte muss mittels einer Machbarkeitsstudie nachgewiesen werden. Der Kanton gibt den Inhalt der Machbarkeitsstudie vor.

<sup>3</sup>Bis 2025 soll auf dem Kantonsgebiet im Vergleich zum Jahr 2018 mindestens 10 Mio. kWh pro Jahr mehr elektrische Energie mit Windkraftwerken erzeugt werden.

#### Art. 4 Anzahl Standorte

<sup>1</sup>Das Ausbauziel gemäss Art. 3 Abs. 3 dieses Gesetzes ist mit maximal zwei Windparks zu erreichen. Ein Windpark umfasst mindestens zwei Windenergieanlagen.

<sup>2</sup>Ist das Ausbauziel erreicht, sind die übrigen Windkraftstandorte aus dem Richtplan zu entfernen.

#### Art. 5 Kantonales Interesse

<sup>1</sup>Windparks, die aus mindestens zwei Windenergieanlagen bestehen und gemäss Planung insgesamt mindestens 10 Mio. kWh elektrische Energie pro Jahr ins Netz einspeisen, sind von einem kantonalen Interesse.

<sup>2</sup>Bei Windenergie-Projekten, welche die Voraussetzungen von Abs. 1 dieses Artikels erfüllen, erhält das Interesse der energetischen Nutzung des Windpotenzials ein besonderes Gewicht. Dieses Gewicht entspricht insbesondere den Interessen nach Art. 1 Abs. 3 und 4 des Baugesetzes vom 29. April 2012 (Stand 1. Mai 2017) und Art. 1 der Verordnung des Grossen Rates über den Natur- und Heimatschutz vom 13. März 1989 (Stand 1. Januar 2017). Die für die notwendigen Verfahren zuständigen Behörden des Kantons und der Bezirke schaffen günstige Voraussetzungen für die Realisierung der Projekte.

<sup>3</sup>Die Standeskommission kann dem Bundesrat für Windparks, welche gemäss Planung eine Einspeisung von mindestens 10 Mio. kWh pro Jahr ins Netz erreichen, die Zuerkennung des nationalen Interesses gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b des Energiegesetzes vom 30. September 2016 (Stand 1. Januar 2018) beantragen.

#### Art. 6 Ausführungsbestimmungen

<sup>1</sup>Der Grosse Rat erlässt die zu diesem Gesetz notwendigen Ausführungsbestimmungen.

#### Art. 7 Inkrafttreten

<sup>1</sup>Dieses Gesetz tritt nach Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

## **Begründung der Initiative**

*Die Stimmberechtigten des Kantons Appenzell I.Rh. haben am 21. Mai 2017 der Energiepolitik 2050 des Bundes mit 56% der gültigen Stimmen zugestimmt. Mit dieser verfolgt der Bund das Ziel, eine Energiewende herbeizuführen und dabei die Stromproduktion mittels erneuerbarer Ressourcen auszubauen. Dazu soll die Windenergie bis 2050 einen Beitrag von 4'500 Mio. kWh leisten.*

*Der Bund hat die Kantone in Art. 10 Abs. 2 Energiegesetz dazu aufgefordert, geeignete Gebiete für die Windenergienutzung im kantonalen Richtplan auszuweisen. Dieser Aufforderung ist der Kanton Appenzell I.Rh. im Rahmen des Richtplans 2015 nachgekommen, indem die vier Gebiete Sollegg-Neuenalp-Klosterspitz, Ochsenhöhi, Hirschberg-Brandegg und Honegg provisorisch für die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschieden worden sind.*

*Für das Gebiet Honegg im Bezirk Oberegg wurde von privater Seite ein Windenergieprojekt entwickelt und eine Machbarkeitsstudie nach den Vorgaben des Kantons erarbeitet. Diese ist in der Folge der zuständigen Stelle beim Kanton eingereicht worden. Nachdem die Standeskommission in einer ersten Interessenabwägung zum Ergebnis gekommen ist, dass das Gebiet definitiv im Richtplan zur Nutzung der Windenergie festgesetzt werden soll, änderte sie ihre Meinung nach Durchführung des Einwendungsverfahrens und verzichtete auf die für das Projekt notwendige Anpassung des Richtplans. Das Gebiet soll aber weiterhin als Windenergiestandort provisorisch im Richtplan eingetragen bleiben.*

*Die Initiative hat zum Ziel, dass die rechtlichen Voraussetzungen zur definitiven Festsetzung des Gebiets Honegg im Richtplan für die Nutzung der Windenergie geschaffen werden und sich der Kanton ein Ziel in Bezug auf die Nutzung der Windenergiepotenziale gibt.*

*Mit dem Projekt soll im Interesse einer zukunftsorientierten Energieversorgung ... in Anbetracht der guten Windverhältnisse im Kanton ein Beitrag zur Erreichung der nationalen energiepolitischen Ziele geleistet werden;*

*... ein Beitrag zum notwendigen Ausbau der Winterstrom-Produktion in der Schweiz erbracht werden;*

*... eine regionale Wertschöpfung ermöglicht werden;*

*... das private Unternehmertum und die Bürgerbeteiligung an Infrastrukturprojekten gefördert werden.*

*Das vom Kanton zu erbringende Ausbauziel bis 2025 wird mit einer Produktion von 10 GWh relativ tief angesetzt. Diese Zielsetzung kann allein durch das Projekt Honegg erreicht werden, sodass in der Folge die anderen im Richtplan provisorisch festgesetzten Standorte von der Standeskommission gestrichen werden können – so, wie es die Standeskommission nach ihrer ersten Interessenabwägung zum Projekt Honegg auch selbst beabsichtigt hatte. Der Zeit-*

*raum 2025 wird gewählt, damit die vorhandenen Windpotenziale rasch genutzt werden und mit neuen Windenergieanlagen ein Beitrag zur Versorgungssicherheit, zur Erzeugung des knappen Winterstroms und ein Beitrag zur Abwendung einer Strommangellage geleistet werden kann.*

*In Anlehnung an das Energiegesetz des Bundes, in welchem für bestimmte Projekte ein nationales Interesse festgelegt wird, soll auf Kantonsebene für Windenergieprojekte mit einer jährlichen Stromproduktion von mindestens 10 GWh ein kantonales Interesse definiert werden. Bei solchen Projekten soll das energiewirtschaftliche Interesse in der Interessenabwägung durch die Behörden gleich hoch gewichtet werden wie die Landschaftsschutzziele gemäss kantonalem Baugesetz und kantonaler Natur- und Heimatschutzverordnung. Die bundesrechtlichen Schutzziele werden dadurch nicht beeinträchtigt. Die Behörden auf Stufe Kanton und Bezirk sollen verpflichtet werden, Projekte, die im kantonalen Interesse stehen, zu unterstützen.*

## **2. Hintergrund für die Einreichung der Initiative**

### **2.1 Windparkprojekt Honegg**

Die Appenzeller Wind AG plant am Standort Honegg die Errichtung einer Windenergieanlage mit zwei Grosswindrädern. Ein Windrad soll im Wald gleich an der Grenze zum Kanton Appenzell A.Rh. stehen, das andere im Offenland rund 430m südöstlich davon. Die Standorte liegen zirka 3km südwestlich von Oberegg und etwa 3km nordwestlich von Altstätten auf einer Höhe von 1'130m ü.M. Gemäss den Angaben der Initiantinnen und Initianten sollen mit den Anlagen zirka 14 bis 17 Mio. kWh Strom pro Jahr erzeugt werden.

Für das Projekt wurde eine umfangreiche Machbarkeitsstudie erstellt. Diese umfasst neben technischen Berichten und Abklärungen verschiedene Gutachten und Studien. Der Kanton liess ergänzend dazu eine Landschaftsstudie erstellen.

Nach Abschluss der Vorarbeiten wurde der Antrag gestellt, dass der Standort Honegg im Richtplan als definitiver Windkraftstandort eingetragen wird.

### **2.2 Richtplanentscheid**

Die Errichtung von Windkraftanlagen setzt raumplanerisch voraus, dass der betreffende Standort im kantonalen Richtplan definitiv als Windkraftstandort festgelegt ist. Nach Art. 11 des Baugesetzes (BauG, GS 700.000) ist innerkantonal die Standeskommission für die Richtplanung zuständig. Beschliesst sie eine wesentliche Änderung, bedarf diese der Genehmigung durch den Grossen Rat.

Die Festlegung eines Standorts für die Windkraftnutzung setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus. Namentlich ist das Interesse an der Energieproduktion mit den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes, der Verträglichkeit mit der Umwelt, der regionalen Abstimmung mit den Nachbarkantonen und der allgemeinen Akzeptanz abzuwägen.

Nach einer gründlichen Prüfung der Sachlage und gestützt auf ein Landschaftsgutachten und verschiedene Fachstudien nahm die Standeskommission im November 2018 zum Windkraftstandort Honegg die erforderliche Interessensabwägung vor.

Die Nutzung erneuerbarer Energien und damit auch der Windkraft ist von grossem Interesse. Mit den Windkraftanlagen am Standort Honegg könnten rund 12% des im Kanton benötigten Stroms produziert werden. Das ist eine erhebliche Menge. Die Standeskommission hat das Energiepotenzial der Anlage in ihrer Abwägung entsprechend hoch beurteilt.

Die Erhaltung der appenzellischen Natur- und Kulturlandschaft ist ebenfalls sehr wichtig. Das für den Standort Honegg angefertigte Landschaftsgutachten «Windpark Oberegg» kommt zum Schluss, das Appenzellerland sei wegen seiner Topografie der kleinräumigen Strukturen seiner Landschaft keine geeignete Region für die Entwicklung der Windkraft. Die Windturbinen kämen auf einer Kette zu stehen, sodass der Eingriff gravierend wäre. Für die Standeskommission ist ein landschaftlicher Eingriff, wie ihn die geplanten Anlagen bringen würden, nur dann denkbar, wenn sich die Situation bei der Stromversorgung künftig massiv verschlechtern würde. Zudem wäre eine Entwicklung als Windkraftstandort erst vertretbar, wenn sie gemeinsam mit dem Gebiet Suruggen vorgenommen würde, was das Einverständnis des Regierungsrats des Kantons Appenzell A.Rh. voraussetzt.

Die Festlegung eines Windkraftstandorts an der Grenze zu den Kantonen Appenzell A.Rh. und St.Gallen erfordert eine gewisse Abstimmung mit den Nachbarn, zumal der verursachte landschaftliche Eingriff in erster Linie von diesen Gebieten aus wahrnehmbar ist.

In der Abwägung gegen einen Windpark Honegg fällt weiter ins Gewicht, dass in einem Umkreis von weniger als 700m um die Windkraftanlagen Wohngebäude mit rund 50 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen.

Gegen eine Festlegung sprechen auch die vielen betriebseinschränkenden Massnahmen, die zur Erreichung der Umweltverträglichkeit erforderlich wären, sodass derzeit und mit den bestehenden Rahmenbedingungen wirtschaftlich betrachtet nur ein suboptimaler Betrieb zu erwarten ist. Ohne eine solche Perspektive rechtfertigt sich das Ausscheiden eines Gebiets für die Produktion von Windenergie im Richtplan nicht.

Die Standeskommission gelangte zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

Energiepotenzial	<b>Gross</b> Grösser als 10 GWh. Beitrag von rund 12% an die Elektrizitätsversorgung im Kanton
Rahmenbedingungen	<b>Schwierig</b> Nicht abgestimmt mit den Nachbarkantonen. Die Regierungen der Kantone Appenzell A.Rh. und St.Gallen sowie des Landes Vorarlberg sowie die ausserkantonalen Nachbargemeinden lehnen das Projekt ab. Dem Konzentrationsgebot kann nicht wie erhofft kantonsübergreifend Rechnung getragen werden. Erhebliche Gegnerschaft.
Konflikt Landschaft	<b>Gross</b> Gemäss dem eingeholten Landschaftsgutachten ist die Verträglichkeit mit dem Landschaftsbild deutlich nicht gegeben. Der Bau der Anlagen würde einen massiven Eingriff in die Landschaft bringen. Die Identität der Landschaft ginge weitgehend verloren.
Konflikt Umwelt	<b>Mittel</b> Mittels Auflagen, Ausgleichsmassnahmen und Betriebseinschränkungen können die Konflikte soweit entschärft werden, dass der Betrieb vertretbar wäre.
Konflikt Siedlung	<b>Mittel</b> Im Umkreis von 700m sind 50 Bewohnerinnen und Bewohner von den Auswirkungen der Windenergieanlage direkt betroffen.
Gesamtbewertung	<b>Negativ</b>

In ihrer Gesamtbeurteilung gelangte die Standeskommission zum Schluss, das im Richtplan als potenzieller Windkraftstandort geführte Gebiet Honegg nicht als definitiven Standort zur Nutzung der Windenergie festzusetzen.

Weil nach diesem Entscheid das Projekt der Appenzeller Wind AG für einen Windenergiepark auf der Honegg nicht fortgeführt werden konnte, wurde die «Initiative Pro Windenergie» ergriffen.

### 3. Haltung zur Initiative

Mit der Initiative wird im Wesentlichen verlangt, dass das Windenergiepotenzial im Kanton besser genutzt werden soll. Bis 2025 müsse die Produktion von elektrischer Windenergie in Appenzell I.Rh. um 10 Mio. kWh pro Jahr erhöht werden. Windenergieanlagen mit einer Leistung von mehr als 10 Mio. kWh pro Jahr sollen in der Interessenabwägung, die bei Richtplanentscheiden vorgenommen werden muss, von besonderem Gewicht sein.

Der Grosse Rat unterstützt das Anliegen der Initiative im Grundsatz. Er möchte die Diskussion über die Windenergienutzung ebenfalls fortführen. Er hält aber den mit der Initiative eingeschlagenen Weg für falsch:

- Es soll nicht in einem kantonalen Gesetz ein Mengenziel für die Windenergieproduktion vorgeschrieben werden. Der Kanton ist nicht Energieproduzent. Er sollte daher nicht gesetzlich verpflichtet werden, ein Ausbauziel zu erreichen.
- Mit dem Schaffen eines Gesetzes ausschliesslich für die Förderung von Windenergie werden andere Arten der Energiegewinnung, beispielsweise die Photovoltaik, indirekt herabgesetzt.
- Die Frist für den geforderten Ausbau bis 2025 ist nicht realistisch.
- Die Forderung, dass das Interesse an der Windenergie besonders zu gewichten ist, dürfte in der Richtplanabwägung wenig bewirken. Die Windenergieproduktion wurde in der Richtplanabwägung vom November 2018 gleich stark gewichtet wie der Landschaftsschutz. Für den Entscheid war massgeblich, dass neben dem Landschaftsschutz noch weitere Bereiche nachteilig berührt waren.
- Das Gesetz enthält eine Reihe unklarer Begriffe, was in der Praxis zu Schwierigkeiten führen kann.
- Die Forderung, dass nach der Realisierung einer Windkraftanlage mit mindestens 10 Mio. kWh die übrigen Standorte gestrichen werden, lässt sich voraussichtlich nicht umsetzen. Der Bund verlangt, dass für die Windkraftnutzung geeignete Gebiete im Richtplan berücksichtigt werden.

## **4. Gegenvorschlag**

### **4.1 Allgemeines**

An der Session vom 2. Dezember 2019 beauftragte der Grosse Rat die Ständekommission mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative.

Der hierauf ausgearbeitete Gegenvorschlag ist wie die Initiative ein ausgearbeiteter Gesetzestext. Es wird aber nicht ein neues Gesetz geschaffen, sondern lediglich eine Ergänzung des Energiegesetzes vom 29. April 2001 (EnerG) vorgeschlagen. Die Stossrichtung der Initiative wird übernommen. Gleichzeitig wird versucht, die festgestellten Schwächen der Initiative zu eliminieren.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Energiegesetzes besteht aus zwei neuen Bestimmungen. Mit der ersten Bestimmung wird auf die allgemeine Förderung erneuerbarer Energien eingegangen, mit dem zweiten neuen Artikel wird mit Bezug auf die Windenergie das Erforderliche geregelt.

In Art. 14b EnerG wird festgehalten, dass sich der Kanton dafür einsetzt, günstige Rahmenbedingungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie zu schaffen. Damit wird der in der Initiative enthaltene Fokus auf die Windenergie bewusst geöffnet und auf weitere erneuerbare Energien ausgeweitet. Der Kanton soll sich nicht einseitig für eine Energieart einsetzen, sondern sich bemühen, nach Möglichkeit auch für die weiteren erneuerbaren Energien günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

Für die Windkraft werden die spezifischen rechtlichen und planerischen Ziele sowie die Zuständigkeiten näher dargelegt. Der Kanton soll sich hinsichtlich der planerischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür einsetzen, dass auf dem Kantonsgebiet mindestens 10GWh/Jahr elektrischer Strom aus Windkraftanlagen erzeugt werden können. Auf eine konkrete Frist wird bewusst verzichtet.

In seinem Bemühen soll sich der Kanton in erster Linie auf den Standort Honegg konzentrieren. Im Sinne einer Ausnahme von der allgemeinen Zuständigkeit in der Richtplanung soll der Entscheid über diesen Standort beim Grossen Rat liegen.

## **4.2 Zu den einzelnen Bestimmungen**

### *Art. 14b Erneuerbare Energien*

Die Bestimmung konkretisiert den bereits in Art. 1 Abs. 2 EnerG festgehaltenen Grundsatz: Der Kanton ist bei der Annahme des Gegenvorschlags verpflichtet, günstige Rahmenbedingungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie zu schaffen.

Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen soll dazu beitragen, dass der Kanton Appenzell I.Rh. seinen Beitrag zur Energiestrategie 2050 des Bundes, insbesondere zur Versorgungssicherheit, leisten kann.

### *Art. 14c Windkraft*

#### *Abs. 1 Ausbauziel*

Art. 14c Abs. 1 EnerG konkretisiert die Vorgabe aus Art. 14b EnerG und setzt den Punkt 1 des Antrags von Grossrat Romeo Premerlani um. Der Kanton soll die Voraussetzungen schaffen, dass mindestens 10GWh/Jahr elektrischer Strom aus Windkraftanlagen erzeugt werden können.

Unter den «Voraussetzungen» im ersten Satzteil sind nur die rechtlichen Voraussetzungen gemeint. Die Bestimmung verpflichtet den Kanton nicht dazu, sämtliche Voraussetzungen für die effektive Stromerzeugung mit Windkraft zu schaffen. Projektstudien, Windmessungen, Verhandlungen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, der Bau von Erschliessungsstrassen und ähnliches bleiben nach wie vor im Verantwortungsbereich der Projektverantwortlichen sowie der Investorinnen und Investoren.

Die Bestimmung ist nicht so zu interpretieren, dass der Kanton verpflichtet wird, selber einen Beitrag an die Versorgungssicherheit zu leisten, bis das Ausbauziel erreicht ist. Der Kanton hat einzig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, soweit dies möglich ist. Der Bau von Windkraftanlagen ist privaten Unternehmen oder öffentlichrechtlichen Körperschaften vorbehalten. Der Kanton Appenzell I.Rh. wird durch die gesetzliche Vorgabe nicht zur Stromproduktion verpflichtet.

#### *Abs. 2 Standort*

Das Ziel der Bereitstellung von Rahmenbedingungen gemäss Art. 14c Abs. 1 EnerG bezieht sich primär auf den Standort Honegg. Diese Fokussierung wird vorgenommen, weil bereits in der Begründung zur Initiative auf den Standort Honegg konzentriert wird. Für diesen Standort liegt denn auch bereits ein Projekt vor.

### *Abs. 3 Festsetzung im Richtplan und Interessenabwägung*

Für die definitive Festsetzung des Standorts Honegg soll der Grosse Rat zuständig sein. Inhaltlich ist damit aber kein Wechsel zu einem politischen Entscheid verbunden. Der Grosse Rat muss die Interessenabwägung für die Festsetzung im Richtplan vielmehr nach Massgabe des Bundesrechts in einem Verwaltungsverfahren vornehmen.

Aus der Vorgabe, dass das Interesse an der Produktion von Elektrizität aus der Windenergie gleich stark zu gewichten sei wie das Interesse am Landschaftsschutz, darf nicht abgeleitet werden, es müssten für den Richtplanentscheid nur diese zwei Interessen beurteilt werden. Es ist vielmehr trotzdem eine umfassende Interessensabwägung vorzunehmen, wie sie vom Bundesgesetzgeber verlangt wird.

### **5. Behandlung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat die Initiative und den Gegenvorschlag an den Sessionen vom 2. Dezember 2019, 19. Oktober 2020 und 8. Februar 2021 behandelt.

Am 15. Februar 2021 zogen die Initiantinnen und Initianten die Initiative Pro Windenergie zurück. Über diese ist daher nicht mehr abzustimmen.

Der Grosse Rat empfiehlt die Revision des Energiegesetzes (Gegenvorschlag zur Initiative Pro Windenergie) mit 42 Ja-Stimmen gegen 3 Nein-Stimmen, bei 3 Enthaltungen, zur Annahme.



**Energiegesetz vom 29. April 2001 (EnerG)**

**Bisher kein Art. 14b**

**Bisher kein Art. 14c**

## Revision des Energiegesetzes vom 29. April 2001 (EnerG)

### **Art. 14b**

Erneuerbare Energie

<sup>1</sup> Der Kanton leistet einen Beitrag zur Versorgungssicherheit durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie.

### **Art. 14c**

Windkraft

<sup>1</sup> Der Kanton setzt sich dafür ein, rechtliche und planerische Voraussetzungen zu schaffen, damit mindestens 10GWh/Jahr elektrische Energie aus Windkraftanlagen erzeugt werden können.

<sup>2</sup> Dieses Ziel ist in erster Linie am Standort Honegg, Bezirk Oberegg, zu erreichen.

<sup>3</sup> Für die definitive Festsetzung des Standorts Honegg im Richtplan ist der Grosse Rat zuständig. In der dafür vorzunehmenden Interessenabwägung ist das Interesse an der Versorgungssicherheit mit elektrischer Energie mindestens gleich stark zu gewichten wie das Interesse des Landschaftsschutzes.

## **II.**

*Keine Fremdänderungen.*

## **III.**

*Keine Fremdaufhebungen.*

## **IV.**

Dieser Beschluss tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.









