



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung über die Beitragsleistung an den Unterhalt von Güter- und Waldstrassen

1. Ausgangslage

Die bestehende Verordnung datiert vom 25. November 1986. Sie wurde zweimal teilrevidiert. Beide Male wurden jedoch nur begriffliche Anpassungen vorgenommen.

Werden an Güterstrassen jährlich ordentliche Unterhaltsarbeiten ausgeführt, so hat dies einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten für die periodische Wiederinstandstellung. Werden die Unterhaltsarbeiten regelmässig durchgeführt, reduzieren sich die Kosten der periodischen Wiederinstandstellung, an welche von Bezirken, Kanton und Bund jeweils höhere Beiträge auszurichten sind. Somit hält sich die Erhöhung der Kosten für den alljährlichen Unterhalt in Grenzen, wenn man diese in Relation zu den höheren Beitragskosten an die periodische Wiederinstandstellung setzt. Zudem kann die periodische Wiederinstandstellung von Werken und Anlagen gemäss Art. 14 der Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV, SR 913.1) nur unterstützt werden, wenn in der Vergangenheit ein ordnungsgemässer und fachgerechter betrieblicher und baulicher Unterhalt vorgenommen worden ist.

Eine im Sommer 2018 bei den Bezirken durchgeführte Umfrage zur Anpassungsdringlichkeit und den geforderten Anpassungen hat ergeben, dass eine solche nicht nur gewünscht, sondern angesichts der seit dem Inkrafttreten gestiegenen Unterhaltskosten auch erforderlich ist.

Einer Erhöhung der Beiträge wurde von allen Bezirken zugestimmt. Gefordert wurde jedoch nicht nur eine Erhöhung der Beiträge, sondern auch eine Anpassung der Voraussetzungen, welche gegeben sein müssen, um Unterhaltsbeiträge bei den Bezirken geltend zu machen. Teilweise liege bei diesen eine Ungerechtigkeit vor, welche mit der Anpassung der Beiträge nicht noch vergrössert werden dürfe.

Die eingegangenen Rückmeldungen der Bezirke wurden vertieft geprüft und sind in diese Revision eingeflossen. Die Anpassungen der einzelnen Bestimmungen werden im nachfolgenden Kapitel erläutert.

2. Vernehmlassungsverfahren

Vom 4. September bis 31. Oktober 2019 wurde über die Vorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es wurden folgende Behörden und Verbände zur Vernehmlassung eingeladen:

- Bezirke des Kantons Appenzell I.Rh.
- Gewerbeverband Appenzell I.Rh.
- Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh.
- Arbeitnehmervereinigung Obereg
- Bauernverband Appenzell I.Rh.
- Bäuerinnenverband Appenzell I.Rh.
- Politische Bauernvereinigung Obereg

- Gewerbeverein Obereg
- CVP Appenzell I.Rh.
- Gruppe für Innerrhoden
- SVP Appenzell I.Rh.
- SP Appenzell I.Rh.
- FDP Appenzell I.Rh.

Stellungnahmen eingereicht haben folgende Behörden und Verbände:

- Bezirksrat Appenzell
- Bezirksrat Gonten
- Bezirksrat Obereg
- Bezirksrat Rüte
- Bezirksrat Schlatt-Haslen
- Bezirksrat Schwende
- Kantonaler Gewerbeverband Appenzell I.Rh.
- Bauernverband Appenzell I.Rh.
- FDP Appenzell I.Rh.
- Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh.
- Arbeitnehmervereinigung Obereg

Folgende private Eingabe ist eingereicht worden:

- Hanni und Bruno Bürki-Widmer, Obereg

Die Revisionsvorlage wurde im Vernehmlassungsverfahren grossmehrheitlich begrüsst. Die Stellungnahmen der Bezirke wurden in hohem Masse berücksichtigt. Die meisten Änderungsvorschläge konnten übernommen werden. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

- Beiträge an Seilbahnen
- Weisungen der Standeskommission, welche den notwendigen Unterhalt der Strassen und Wege sowie die Rechnungslegung festhalten
- Mindestlängen der Strassen und Wege
- Verfügbarkeit der Datengrundlagen

3. Geänderte Bestimmungen

Titel

Aufgrund der Ergänzung der Verordnung mit der Beitragsleistung an den Unterhalt an Seilbahnen, soll der Titel dahingehend angepasst werden, dass diese im Titel ebenfalls erwähnt werden und nicht nur die Strassen aufgeführt sind. Zudem soll im Titel die bisherige Formulierung der Güter- und Waldstrassen mit dem Begriff Strassen verallgemeinert werden. Für welche Strassen die Verordnung gilt, ergibt sich dann im Wesentlichen aus deren Art. 1.

Art. 1

Im Sinne einer redaktionellen Anpassung soll die Formulierung von «...einschliesslich des Schneebruchs...» zu «...einschliesslich des Winterdienstes...» angepasst werden. Die Beitragshöhe soll neu folgendermassen festgelegt werden: Der Beitrag an Belagsstrassen soll bei ganzjährig offenen Strassen von Fr. 1.20 auf Fr. 1.40 und der Beitrag bei nicht ganzjährig offenen Strassen von Fr. 0.60 auf Fr. 0.80 erhöht werden. Bei Naturstrassen soll der Beitrag bei

ganzjährig offenen Strassen von Fr. 1.50 auf 1.80 und bei nicht ganzjährig offenen Strassen von Fr. 0.80 auf Fr. 1.-- erhöht werden.

Unter Naturstrassen fallen alle kaum befestigten Verkehrswege ohne Unterbau, welche nicht staubfrei gemacht oder gehalten werden. Bei Belagsstrassen handelt es sich um Verkehrswege mit bituminösen Belägen.

Zudem sollen neu auch Betonstrassen mit Unterhaltsbeiträgen unterstützt werden. Diese sind jedoch im Unterhalt nicht so kostspielig wie Belagsstrassen, weshalb der Beitrag tiefer angesetzt werden soll, wie bei den Belags- und Naturstrassen. Der Beitrag soll deshalb bei ganzjährig offenen Strassen auf Fr. 1.20 und bei nicht ganzjährig offenen Strassen auf Fr. 0.60 festgelegt werden. Eine Indexierung der Beiträge soll in der Verordnung nicht festgehalten werden.

Neu sollen auch Seilbahnen Unterhaltsbeiträge von den Bezirken erhalten. Ausgenommen sind jedoch Seilbahnen, deren Hauptzweck im öffentlichen Transport von Personen besteht. Es sollen jene Seilbahnen Unterhaltsbeiträge erhalten, welche dazu dienen, Warentransporte an die durch sie erschlossenen Alpen durchzuführen. Die Seilbahn dient in diesen Fällen als Strassenersatz, da die Alpen ansonsten nur durch Fusswege erschlossen sind. Als Ansatz für die Beitragsfestlegung soll dabei auf die Anzahl der Alprechte (verfügte Normalstösse) abgestellt werden, welche mit der jeweiligen Seilbahn erschlossen werden. Die von den Bezirken im Rahmen der Umfrage erhaltenen Rückmeldungen haben mehrheitlich ergeben, dass ein Unterhaltsbeitrag an die Seilbahnen explizit gewünscht wird. Es soll aber die Einschränkung gemacht werden, dass dieser Unterhaltsbeitrag nur für die durch die landwirtschaftliche Produktion relevanten Anteile geleistet werden soll. Die Seilbahnbetreiberinnen und -betreiber haben hierzu den Bezirken zur Geltendmachung der Beiträge eine Auflistung der durch die jeweilige Seilbahn erschlossenen Alpen mit den dazugehörigen Alprechten einzureichen. Der Beitrag pro Normalstoss soll mit Fr. 25.-- festgesetzt werden. In gewissen Situationen könnten auch indirekt erschlossene Alpen oder Alprechte relevant sein. Solche Spezialfälle bei hinter- oder obliegenden Alpen können mit einer Reduktion der anrechenbaren Normalstösse durch die Bezirke festgelegt werden. Die Reduktion soll nach Massgabe der Seilbahnnutzung vorgenommen werden.

Gemäss Abs. 2 soll der Unterhalt gemäss den Vorgaben der Standeskommission vorgenommen werden. Der Vollzug und die Kontrolle für den gemäss den Vorgaben der Standeskommission vorzunehmenden Unterhalt obliegt den Bezirken. Die im Rahmen eines Standeskommissionsbeschlusses zu erlassenden Bestimmungen beinhalten einerseits die Anforderungen und andererseits die Rechnungslegungsgrundsätze. Zudem soll der Strassenbegriff näher geregelt werden. Der Strassenkataster dient hierzu als Grundlage. Dies umfasst insbesondere die dauernde Aufrechterhaltung der Befahrbarkeit und Verkehrssicherheit und die periodische Kontrolle, die Reinigung und die Reparatur. Zudem sind kleine Schäden und Schadstellen rasch zu beheben. Entwässerungsanlagen sind so zu unterhalten, dass deren dauernde Funktionstüchtigkeit gewährleistet ist. Die Kontrolle des Zustands und des Unterhalts obliegt dem Bezirk der gelegenen Sache. Der Bezirk kann dabei die Beratung des Meliorationsamts in Anspruch nehmen. Zustandskontrollen sind mindestens alle fünf Jahre vorzunehmen. Ist eine Kontrolle bereits vorher angezeigt, so ist diese auch früher vorzunehmen. Die Unterhaltsberechtigten haben eine ordentliche Rechnung zu führen, welche entweder auf das Ende des Kalenderjahrs oder des Geschäftsjahrs abgeschlossen werden muss. Die Rechnung ist nach deren Abschluss dem Bezirk der gelegenen Sache zur Überprüfung einzureichen. Dasselbe gilt für die Seilbahnen, bei welchen ebenfalls die Bezirke für die Feststellung und Kontrolle des ordnungsgemässen Unterhalts zuständig sind. Sowohl bei den Strassen wie auch bei den Seilbahnen steht den Bezirken bei nicht ordnungsgemässigem Unterhalt die Möglichkeit der Verweigerung der Beitragsleistung zu.

Die Unterscheidung in Abs. 2 lit. c, wonach die unterhaltsbelasteten Strasseneigentümerinnen und -eigentümer bei Belagsstrassen mindestens die Hälfte und bei Naturstrassen ein Drittel der Bezirksbeiträge zu erbringen haben, soll angepasst werden. Neu soll bei beiden mindestens die Hälfte der Bezirksbeiträge erbracht werden. Die Strasseneigentümerinnen und -eigentümer sind verpflichtet, einen Beitrag zu leisten, um so genügend Mittel für einen sachgerechten Unterhalt zu leisten. Durch die Regelung, dass sowohl bei Belags- wie auch bei Naturstrassen und neu auch bei Betonstrassen mindestens die Hälfte der Bezirksbeiträge zu erbringen sind, wird der Vollzug vereinfacht.

Die Voraussetzung in Abs. 2 lit. d, wonach Zufahrtsstrassen nicht zu Grundstücken führen, die der Kapitalanlage, der Spekulation oder Ferienzwecken dienen, ist in der Praxis schwierig umzusetzen. Zudem erscheint diese Unterscheidung nicht mehr zeitgemäss. Eine Aufhebung dieser Voraussetzung erscheint deshalb angebracht.

Art. 2

Gemäss Abs. 2 soll eine Verweigerung der Beitragsleistung bei nicht ordnungsgemäsem Unterhalt weiterhin möglich sein.

Die fünfjährige Berichterstattung an das Meliorationsamt soll zugunsten einer allgemeinen Datenhaltung der Strassen aufgehoben werden. Diese ist relevant für die Festlegung des Ansatzes der Beitragsleistung. Das Meliorationsamt bietet den Bezirken hierzu Unterstützung an, indem es diesen die notwendigen Daten zur Verfügung stellt und auch deren Nachführung sicherstellt. Das Landesbauamt hat eine Software beschafft, um einen kantonsweiten Strassenkataster aufzubauen. Die Arbeiten hierzu werden im Januar 2020 aufgenommen. Der Strassenkataster soll es ermöglichen, eine Gesamtbeurteilung aller Verkehrsträgerinnen und -träger des Kantons vorzunehmen. Hierzu müssen die nötigen Daten erhoben werden. Diese Arbeiten sollen koordiniert durch das Landesbauamt erfolgen. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine vergleichbare Qualität im Strassenkataster verfügbar ist. Auf dieser Basis werden die Bezirke in Zukunft auf verlässlichere Stamm- und allenfalls auch Zustandsdaten zugreifen können, was für eine professionelle Unterhaltsplanung unabdingbar ist. Der Unterhalt von Strassen mit bituminösen Belägen, Beton- oder Naturstrassen, aber auch für ganzjährig und nicht ganzjährig unterhaltene Strassen unterscheidet sich grundsätzlich. Dies sollte berücksichtigt werden. Die Stammdaten und die unterhaltsrelevanten Daten sollen durch den Kanton im Strassenkataster geführt werden. Diese Informationen werden den Bezirken durch das Vermessungsamt im Geoportal und mit entsprechenden Auszügen für die weitere Planung zur Verfügung gestellt. Die notwendigen Datengrundlagen werden den Bezirken somit durch das Meliorationsamt in Zusammenarbeit mit dem Landesbauamt zur Verfügung gestellt.

Art. 2a

Die notwendigen technischen Details für den Vollzug soll wie üblich die Ständekommission festlegen. Dazu gehören Regelungen über den Unterhalt und die Rechnungsführung. Zur Klärung allfälliger Fragen darüber, welche Strassen nicht unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen, kann die Ständekommission ebenfalls die notwendigen Festlegungen vornehmen. Dabei dürfte der zu erstellende Strassenkataster eine wesentliche Rolle spielen.

Inkrafttreten

Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2021 vorgesehen. Den Bezirken soll genügend Zeit eingeräumt werden, um die neuen Unterhaltsbeiträge im Budget einzuplanen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen bei den Unterhaltsbeiträgen haben für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen.

Die Auswirkungen bei den Bezirken auf die jährlichen Unterhaltsbeiträge entsprechen einer durchschnittlichen Erhöhung im Vergleich zu den bisherigen Beiträgen von zirka 20%. Die Unterhaltsbeiträge aller Bezirke im Jahre 2018 beliefen sich auf einen Gesamtbetrag von rund Fr. 250'000.--. Eine Erhöhung von 20% würde in diesem Falle eine Erhöhung von etwa Fr. 50'000.-- bedeuten, welche alle sechs Bezirke in ihren Budgets zu berücksichtigen hätten.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung über die Beitragsleistung an den Unterhalt von Güter- und Waldstrassen einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 7. Januar 2020

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig