



Ergänzungsbotschaft

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

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Strassengesetzes

1. Ausgangslage

Am 23. Juni 2020 hat die Standeskommission die Revision des Strassengesetzes an den Grossen Rat überwiesen. An der Grossratssession vom 19. Oktober 2020 wurde ein Rückweisungsantrag gestellt, mit dem Auftrag, die Regelung so umzuformulieren, dass sie neben den Staatsstrassen auch für von der Bezirksgemeinde beschlossene Strassenprojekte Anwendung findet. Die Bezirke sollen ebenfalls das neu vorgesehene Verfahren anwenden können, da auch in ihrem Zuständigkeitsbereich die Realisierung von Strassenprojekten im öffentlichen Interesse zunehmend auf Widerstand der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer stosse. Auch bei vielen kleinen Strassenbauvorhaben der Bezirke sei man mit grossem administrativem Aufwand konfrontiert. Zudem sei die Wichtigkeit eines Strassenprojekts nicht nur von der Höhe des dafür bei der Landsgemeinde oder beim Grossen Rat einzuholenden Kredits abhängig. Der Grosse Rat hiess den Rückweisungsantrag gut. Auf die beantragten Punkte wird in dieser Ergänzungsbotschaft eingegangen.

2. Bemerkungen zu den Änderungen

2.1 Grundsätzliches

Grundbuchgeschäfte müssen im Grundbuch eingetragen werden. Vorgängig sind diese gemäss Art. 657 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) öffentlich zu beurkunden. Von dieser Formvorschrift miterfasst sind Vorverträge (Art. 216 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 30. März 1911, OR, SR 220). Erst öffentlich beurkundet entfalten sie Wirkung.

In der Vergangenheit wurden die Vereinbarungen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern über Bodenabtretungen nicht immer vor Baubeginn und im notwendigen und rechtlich erforderlichen Umfang festgehalten. Dies hat beim nachgelagerten grundbuchamtlichen Vollzug immer wieder zu Verzögerungen und teilweise zu Unstimmigkeiten geführt. Ziel des neuen Verfahrens ist einzig, dass Vorverträge zur Bodenabtretung aufgrund von Art. 656 Abs. 2 ZGB sowie von Art. 65 Abs. 1 lit. b der Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (GBV, SR 211.432.1) nicht mehr öffentlich beurkundet werden müssen und dadurch der grundbuchliche Vollzug entlastet wird.

Das Enteignungsverfahren gegen die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer wird auch mit der vorgeschlagenen Revision erst dann durchgeführt, wenn Bodenabtretungsverhandlungen zu keinem Ergebnis führen (Art. 32 Abs. 1 StrG). Art. 3 Abs. 2 des Enteignungsgesetzes vom 30. April 1961 (EntG, GS 710.000) begrenzt die Befugnis zur Anwendung des Enteignungsrechts auf Landsgemeinde- und Grossratsbeschlüsse. Über die Ausübung des Enteignungsrechts sowie über die Erteilung des Enteignungsrechts zugunsten einer Landesgegend entscheidet die Standeskommission in jedem Einzelfall gesondert.

Mit dem neuen Verfahren gemäss Revisionsvorlage wird lediglich ein Zwischenschritt über die Eröffnung und die umgehende Sistierung des Enteignungsverfahrens gemacht, sodass die formellen Erfordernisse zur grundbuchlichen Eintragung von Vorverträgen vereinfacht werden. Dadurch wird das Enteignungsverfahren an sich aber noch nicht berührt. Es findet weder eine direkte Enteignung noch eine Beschleunigung der Verhandlungen oder des gesamten Enteignungsprozesses statt. Der Entscheid, ob die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer tatsächlich enteignet werden soll, liegt bei Beschlüssen, die von anderen Organen als der Landsgemeinde oder dem Grossen Rat gefällt wurden, weiterhin in der Kompetenz der Standeskommission. Nichtsdestotrotz bleibt zu beachten, dass die Eröffnung des Enteignungsverfahrens für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer - ähnlich der Eröffnung eines Betreibungs- oder Strafverfahrens - belastend wirken kann, auch wenn aufgrund der gleichzeitigen Sistierung noch keine Folgen präjudiziert oder unmittelbar bewirkt werden.

2.2 Antrag aus dem Grossen Rat

Art. 27 Abs. 3 StrG lautet in der dem Grossen Rat überwiesenen Version wie folgt:

«Mit der Zustellung der Anzeige gemäss Abs. 2 über ein Strassenprojekt, für das ein Ausführungsbeschluss der Landsgemeinde oder des Grossen Rates besteht, gilt das Verfahren für eine Enteignung der durch das Projekt beanspruchten Fläche als eröffnet.»

Der Grosse Rat war der Meinung, dass das Enteignungsverfahren auch mit Projekten, die auf Ausführungsbeschlüssen von Bezirksgemeinden beruhen, als eröffnet gelten soll. Das neue Verfahren soll somit auch auf Beschlüsse der Bezirksgemeinden anwendbar sein. Dies wurde bereits im Vernehmlassungsverfahren, insbesondere von der Feuerschaukommission und dem Bezirksrat Rüte, gefordert.

Aufgrund dessen, dass die Bezirksräte teilweise nur geringe eigene Finanzkompetenzen haben, müssen auch kleinere Projekte von den Bezirksgemeinden beschlossen werden. Wenn das neue Verfahren für alle Beschlüsse der Bezirksgemeinden anwendbar würde, hätte dies zur Folge, dass auch bei kleineren Projekten Enteignungsverfahren eingeleitet würden. Ziel des neuen Verfahrens ist, dass das Grundbuchamt entlastet wird. Da bei kleineren Strassenbauprojekten in der Regel weniger Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betroffen sind, erscheint es aus grundbuchamtlicher Sicht nicht notwendig, hierfür das neue Verfahren anzuwenden, insbesondere da die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durch die Eröffnung des Enteignungsverfahrens in nicht unerheblicher Weise betroffen würden. Die Standeskommission erachtet diese Ausweitung für alle Strassenbaubeschlüsse von Bezirksgemeinden als nicht zielführend.

2.3 Vorschlag der Standeskommission

Die Argumente von Grossrat Bruno Huber können von der Standeskommission grundsätzlich nachvollzogen werden. Sie schlägt aber eine weniger weitgehende Regelung für Beschlüsse von Bezirksgemeinden vor.

Bei grösseren Strassenbauprojekten müssen auch auf Bezirksebene Verhandlungen mit vielen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vorgenommen und die Resultate daraus grundbuchamtlich vollzogen werden. Hier können dieselben Schwierigkeiten auftreten wie auf kantonaler Ebene. Damit nicht bereits bei kleinen Strassenbauprojekten mit wenigen betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern automatisch das Enteignungsverfahren eröffnet wird, erscheint es sachgemäss, eine Untergrenze des Ausgabebetrags festzuhalten.

Gemäss Art. 7^{ter} Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (KV, GS 101.000) beschliesst der Grosse Rat über Ausgaben von mindestens Fr. 500'000.--. Das neue Verfahren ist also auch auf kantonaler Ebene erst für Strassenbauprojekte mit einer Ausgabenhöhe von wenigstens Fr. 500'000.-- vorgesehen. Die Standeskommission erachtet es demgemäss als konsequent, wenn auch bei Ausführungsbeschlüssen von Bezirken eine Mindestausgabe von Fr. 500'000.-- verlangt wird. Eine solche Untergrenze erscheint der Standeskommission im Spannungsfeld zwischen den Anliegen der Bezirke und den Anliegen der privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer als vertretbar.

Ein Unterschreiten der Schwelle von Fr. 500'000.-- auf der Bezirksebene würde sodann dazu führen, dass für kantonale und Bezirksprojekte bezüglich der unteren Kostengrenze unterschiedliche Verhältnisse bestünden. In einem nächsten Angleichungsschritt müsste auch für Kantonsprojekte mit tieferen Kosten eine Senkung vorgenommen werden. Die Standeskommission ist der Auffassung, dass eine solche generelle Senkung der Schwelle der Sache nicht dienlich wäre.

Antrag Standeskommission

Art. 27 Abs. 3

Mit der Zustellung der schriftlichen Anzeige über ein Strassenprojekt mit einer Ausgabehöhe von wenigstens Fr. 500'000.--, 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.

2.4 Umsetzung gemäss Rückweisungsbeschluss

Sollte der Grosse Rat trotzdem an einer Ausdehnung des Verfahrens auch auf kleine Strassenvorhaben mit Bezirksgemeindebeschlüssen festhalten, wäre Art. 27 Abs. 3 wie folgt zu fassen:

Antrag gemäss Rückweisungsbeschluss

Art. 27 Abs. 3

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.

Bei dieser Lösung besteht allerdings die Gefahr, dass Widersprüche mit den Regelungen über das Enteignungsrecht in der Kantonsverfassung und im Enteignungsgesetz entstehen. Darauf hat die Standeskommission schon mehrfach hingewiesen.

Art. 3 Abs. 2 EntG nennt nur Grossrats- und Landsgemeindebeschlüsse als gesetzliche Enteignungstitel. Nur ihnen wird die Eigenschaft zuerkannt, dass sie grundsätzlich im Interesse des Kantons oder einer Landesgegend liegen, was die Kantonsverfassung ausdrücklich als Voraussetzung für Enteignungen verlangt. Eine Ausweitung auf Bezirksentscheide sollte daher, auch wenn diese wiederum in einem Gesetz festgehalten wird, nur mit Mass vorgenommen werden. Eine automatische Eröffnung von Enteignungsverfahren bei Strassenprojekten erscheint nur gerechtfertigt, wenn angenommen werden kann, dass mit einem Projekt ein Kantonsinteresse oder das Interesse einer ganzen Landesgegend mindestens regelmässig verbunden ist. Dies ist

bei Projekten mit Grossrats- und Landgemeindebeschlüssen der Fall. Bei Kleinprojekten ist diese Voraussetzung nicht oder sicher in wesentlich tieferem Mass gegeben, weshalb man bei diesen auf eine Ausweitung der automatischen Eröffnung von Enteignungsverfahren verzichten sollte. Dies bedeutet allerdings nicht, dass bei kleineren Projekten keine Enteignungen möglich wären. Der Nachweis des gesamtkantonalen Interesses oder des Interesses einer Landesgegend ist aber deutlich anspruchsvoller als bei Grossrats- und Landsgemeindebeschlüssen.

3. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von der Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und dem Antrag der Standeskommission zu folgen.

Appenzell, 1. Dezember 2020

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig