Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.142/2003 /leb

Urteil vom 7. November 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Nicole Nobs, Suter & Partner Rechtsanwälte, Kornhausstrasse 26, Postfach 2040, 9001 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons
Appenzell I.Rh., Gaiserstrasse 8, 9050 Appenzell,
Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, Unteres Ziel 20, 9050 Appenzell.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV (Erteilung eines Fischerei-Saisonpatentes),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Kantonsgerichts Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, vom 1. April 2003.

Sachverhalt:
A.
Mit Entscheid vom 7. August 2002 wies das Bau- und Umweltdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden ein Gesuch von A._____, österreichischer Staatsangehöriger mit Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung im Kanton Appenzell Innerrhoden, um Erteilung eines Fischerei-Saisonpatents mit der Begründung ab, er verfüge nicht über die gemäss der kantonalen Fischereiverordnung hiefür erforderliche Niederlassungsbewilligung. Die Erteilung einer "Sonderbewilligung" (Ausnahmebewilligung) lehnte das Bau- und Umweltdepartement ab.

Ein dagegen von A._____ bei der Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden eingereichter Rekurs blieb ohne Erfolg (Entscheid vom 5. November 2002).
B.
Mit Urteil vom 1. April 2003 (zugestellt am 29. April 2003) wies das Kantonsgericht Appenzell Innerrhoden (Abteilung Verwaltungsgericht) die von A._____ gegen den Entscheid der Standeskommission eingereichte Beschwerde ab. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen an, die in einer (Ausführungs-)Verordnung des Grossen Rates vorgesehene Bestimmung, wonach Saisonpatente nur an (im Kanton wohnhafte) Ausländer mit Niederlassungsbewilligung abgegeben werden, stelle eine mit dem Gewaltenteilungsprinzip im Einklang stehende, sachlich gerechtfertigte Regelung dar, welche sowohl mit dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Diskriminierungsverbot und dem Willkürverbot als auch mit den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EG vereinbar sei.
C.
Mit Eingabe vom 28. Mai 2003 erhebt A._____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der er die Aufhebung des Urteils des Kantonsgerichts Appenzell Innerrhoden vom 1. April 2003 beantragt.

Das Bau- und Umweltdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die verwaltungsgerichtliche Abteilung des Kantonsgerichts verzichtet auf eine Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 und 87 OG). Ausgeschlossen ist insbesondere die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, stützt sich doch die streitige Verweigerung des Fischerei-Saisonpatents auf selbständiges kantonales Recht. Das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0) stellt zwar die Grundsätze auf, nach denen die Kantone den Fischfang zu regeln haben (Art. 1 Abs. 2 BGF); es überlässt jedoch die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen das (auf einem staatlichen Regal beruhende) Fischereirecht ausgeübt oder verliehen werden kann, den Kantonen (Urteil des Bundesgerichts 2P.398/1994 vom 3. März 1995, E. 1a).
1.2 Der Beschwerdeführer wird durch die Abweisung seines Gesuchs um Erteilung eines Fischerei-Saisonpatents, auf welches bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht, in seiner Rechtsstellung betroffen. Er ist daher legitimiert, den angefochtenen Entscheid wegen Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung, des Rechtsgleichheitsgebotes und des Willkürverbotes mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (Art. 88 OG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.
1.3 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (statt vieler BGE 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen).
2.
2.1 Art. 2 des (von der Landsgemeinde erlassenen) Einführungsgesetzes des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 28. April 1996 zum Bundesgesetz über die Fischerei (im Folgenden: EG FG/AI) bestimmt:
"Die Fischereiberechtigung wird nach dem Patentsystem an natürliche Personen mit Wohnsitz im Kanton Appenzell I. Rh. erteilt. Der Grosse Rat kann in bezug auf die berechtigten Personen auf dem Verordnungswege Ausnahmeregelungen erlassen."
-:-
Die vom Grossen Rat erlassene Fischereiverordnung vom 28. Oktober 1996 sieht in Art. 9 hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen für die Erteilung eines Fischereipatents vor:
"1 Die Patente können nur auf den Namen einer bestimmten, natürlichen Person lauten und sind nicht übertragbar.

2 Personen im Sinne von Abs. 1 dieses Artikels müssen das 18. Altersjahr vollendet haben.

3 Saisonpatente werden nur an Kantonseinwohner abgegeben, die wenigstens drei Monate vor dessen Erwerb den Wohnsitz im Kanton Appenzell I. Rh. begründet haben.

4 Ausserkantonale Fischer werden nur im Rahmen der Patentlösungen von 1968 zugelassen; wer das Patent im Jahre 1968 nicht löste, aber nachweisbar während fünf Jahren vorher gelöst hatte, wird zum Bezug des Patentes zugelassen.

5 An Ausländer werden Saisonpatente nur abgegeben, wenn diese zusätzlich zu den übrigen persönlichen Voraussetzungen die Niederlassungsbewilligung «C» besitzen."
2.2 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung. Er macht geltend, indem die Fischereiverordnung in Art. 9 Abs. 3 und 5 eine Wohnsitznahme von mindestens drei Monaten und für Ausländer zudem die Niederlassungsbewilligung voraussetze, schränke sie den Kreis der Personen, welche im Kanton Appenzell Innerrhoden uneingeschränkt zur Fischerei zugelassen werden könnten, im Vergleich zu Art. 2 EG FG/AI, welcher lediglich das Wohnsitzerfordernis vorschreibe, zusätzlich ein. Aufgrund des Wortlauts von Art. 2 EG FG/AI sei davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber durch diese Einschränkung seine

Rechtsetzungsbefugnis überschritten habe, da sich die Ermächtigung zum Erlass einer Ausnahmeregelung bei wörtlicher Auslegung der Norm nur auf Ausnahmen vom Kriterium der natürlichen Person oder vom Wohnsitzerfordernis beziehen könne.
2.3 Das Bundesgericht hat seit jeher das sämtlichen Kantonsverfassungen zugrunde liegende Prinzip der Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Recht anerkannt. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 127 I 60 E. 2a S. 63 f., 145 E. 3a S. 148; 128 I 113 E. 2c S. 116, 327 E. 2.1 S. 329 f., je mit Hinweisen). Das Prinzip der Gewaltenteilung schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Für den Bereich der Rechtsetzung bedeutet der Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind (BGE 128 I 327 E. 2.1 S. 330). Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Gesetzgeber an den Verordnungsgeber wird von Bundesverfassungs wegen dann als zulässig erkannt, wenn sie in einem formellen Gesetz vorgesehen ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122, 327 E. 4.1 S. 337, je mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung bezieht sich auf die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Exekutive; geringere Anforderungen werden
gestellt in Bezug auf die Delegation an den kommunalen Gesetzgeber (BGE 127 I 60 E. 2d S. 65 mit Hinweisen) oder - wie hier - an das kantonale Parlament, wo sich die Zulässigkeit allein nach dem kantonalen Verfassungsrecht bestimmt (BGE 126 I 180 E. 2b/bb S. 184 f. mit Hinweisen; betreffend den Kanton Appenzell Innerrhoden: Urteil 2P.425/1996 vom 1. Mai 1998, E. 4).

Bei der Beurteilung des Gewaltenteilungsprinzips prüft das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin (BGE 127 I 60 E. 2a S. 64, 145 E. 3a S. 148; 128 I 113 E. 2c S. 116, 327 E. 2.1 S. 330, je mit Hinweisen). Ob die beanstandete Vorschrift von Art. 9 der grossrätlichen Fischereiverordnung auf einer zulässigen Auslegung der Delegationsnorm beruht, prüft das Bundesgericht nach dem Gesagten lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür.
2.4 Dass die dem Grossen Rat vorliegend eingeräumte Rechtsetzungskompetenz gegen übergeordnetes Recht bzw. gegen kantonales Verfassungsrecht verstosse, wird in der staatsrechtlichen Beschwerde nicht dargetan.

Es kann auch nicht gesagt werden, dass der Grosse Rat mit der beanstandeten Verordnungsbestimmung die Schranken der Delegationsnorm willkürlich überschritten habe, stellt doch die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Auslegung von Art. 2 EG FG/AI, wonach sich die Befugnis des Grossen Rates darin erschöpfe, die gesetzliche Umschreibung durch Ausnahmebestimmungen zu erweitern, nicht die einzig vertretbare dar.

Im angefochtenen Urteil nahm das Kantonsgericht den Standpunkt ein, wenn der kantonale Gesetzgeber die Wohnsitzpflicht als ein Erfordernis aufstelle, lege er den Kreis der Berechtigten in groben Zügen fest und überlasse es dem Verordnungsgeber, diesen Kreis weitergehend einzuschränken, um den bundesrechtlichen Vorgaben (Schutz von Fischbestand und Artenvielfalt) nachzukommen. Eine lediglich auf die Erweiterung des Kreises der Berechtigten beschränkte Befugnis des Grossen Rates widerspreche der Natur der Konzession, welche den Ausschluss anderer Nutzungsberechtigter bezwecke und eine Überfischung verhindern wolle. Es sei somit sachlich gerechtfertigt und entspreche dem Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Minimalvorschriften, restriktivere Anforderungen an die Bewilligung des Fischereipatents auf dem Verordnungsweg zu verlangen.

Diese Interpretation erscheint zumindest nicht unhaltbar. Vom Wortlaut her lässt Art. 2 EG FG/AI Raum für Abweichungen vom gesetzlichen Grundsatz in beide Richtungen. Zu beachten ist namentlich, dass die Delegationsnorm (Satz 2) nicht von Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis (im Sinne von Satz 1), sondern allgemeiner von Ausnahmeregelungen in Bezug auf die berechtigten Personen spricht, was dem Verordnungsgeber einen umfassenderen Gestaltungsspielraum eröffnet. Dass die teleologische Auslegung der Bestimmung - entgegen der vom Kantonsgericht vertretenen Auffassung - zu einem anderen Ergebnis führen würde, wie der Beschwerdeführer behauptet, ist nicht belegt. Auch verliert die Grundsatzregelung von Art. 2 Satz 1 EG FG/AI nicht ihren Sinn, wenn in der Verordnung für einzelne Fallkonstellationen sachlich begründete Ausnahmen in der einen oder anderen Richtung vorgesehen werden können, solange im Wesentlichen am Wohnsitzerfordernis festgehalten wird, was in Bezug auf die umfassendste Fischereiberechtigung, das Saisonpatent, der Fall ist. Wenn der Grosse Rat in Art. 9 Abs. 3 und 5 der Fischereiverordnung die Erteilung der Patente für bestimmte

Personengruppen über das vom Gesetz im Grundsatz vorgesehene Wohnsitzerfordernis hinaus an besondere Voraussetzungen knüpft, so hat er sich demzufolge nicht willkürlich über die Schranken der Delegationsnorm im Einführungsgesetz hinweggesetzt. Ein Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip liegt nicht vor.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 2 KV/AI und Art. 8 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV), welche darin liege, dass Art. 9 der Fischereiverordnung für die Erteilung eines Saisonpatents in persönlicher Hinsicht für schweizerische Staatsangehörige lediglich einen mindestens drei Monate andauernden Wohnsitz im Kanton voraussetze, wogegen ausländische Kantonseinwohner zudem im Besitz der Niederlassungsbewilligung sein müssten, was zu einer Wartefrist von fünf Jahren führe.

Im angefochtenen Entscheid ging das Kantonsgericht davon aus, es bedürfe zwingend einer Auswahl unter den an sich geeigneten Bewerbern, um den Bestand und die Artenvielfalt der Fische im Kanton zu schützen, weshalb sich das Heranziehen von weiteren Kriterien neben jenem des Wohnsitzes als unumgänglich erweise. Indem bei der Erteilung von Saisonpatenten an Ausländer auf die Niederlassungsbewilligung abgestellt werde, welche im Unterschied zur Aufenthaltsbewilligung unbefristet und bedingungsfeindlich sei und auch nicht erleichtert widerrufen werden könne, werde sichergestellt, dass der Bewerber eine enge Verbundenheit zum Kantonsgebiet, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalte, sowie einen intensiven Bezug zur einheimischen Fauna und Flora habe.

Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei nicht ersichtlich, weshalb Ausländer die intensive Beziehung zu Flora und Fauna des Kantons erst nach einer faktischen Wartefrist von fünf Jahren erwerben sollten, während bei schweizerischen Bewerbern von einer solchen bereits nach drei Monaten ausgegangen werde. Weder gehe aus der Argumentation im angefochtenen Entscheid hervor, warum aus dem Besitz einer Niederlassungsbewilligung auf den Willen zur dauernden Verbundenheit mit dem Kanton geschlossen werden könne, noch sei ein die Ungleichbehandlung von Ausländern und Schweizern rechtfertigender, stichhaltiger Zusammenhang zwischen der Absicht des dauernden Verbleibens und dem durch das Patent gewährten Recht ersichtlich. Schliesslich stelle sich auch die Frage, warum nur für den Erwerb eines Saisonpatents, nicht jedoch für die Tages- und die Wochenpatente eine enge Beziehung zu Flora und Fauna sowie eine dauernde Verbundenheit zum Kanton vorausgesetzt werde. Fehle es somit an sachlichen Gründen für die in Art. 9 Abs. 5 der Fischereiverordnung statuierte Ungleichbehandlung von im Kanton wohnhaften Schweizern und Ausländern, so liege eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und ein Verstoss gegen das Willkürverbot vor. Sachgemäss erscheine eine Zuteilung der Patente an Personen mit "fischereilichen" Kenntnissen oder - infolge des territorialen Charakters des Fischereiregals - an Personen mit Wohnsitz im Kanton Appenzell, wie dies im Fischereigesetz vorgesehen sei.

3.2 Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 129 I 1 E. 3 S. 3; 127 I 185 E. 5 S. 192; 127 V 448 E. 3b S. 454, je mit Hinweisen).

Das vom Beschwerdeführer mitangerufene Rechtsgleichheitsgebot von Art. 2 Abs. 1 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (KV/AI; SR 131.224.2) hat neben der entsprechenden bundesrechtlichen Garantie von Art. 8 Abs. 1 BV keine selbständige Bedeutung.

Zu Recht beruft sich der Beschwerdeführer nicht auf Art. 37 Abs. 2 BV, wonach niemand wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Diese Art. 43 Abs. 3 und Art. 60 aBV entsprechende Bestimmung verbietet es den Kantonen und Gemeinden, Bürger anderer Kantone aufgrund ihres Bürgerrechts anders

zu behandeln als die eigenen Bürger. Eine Differenzierung aufgrund anderer Kriterien, wie beispielsweise des Wohnsitzes, wird von Art. 37 Abs. 2 BV nicht untersagt und ist zulässig, soweit sie mit Art. 8 BV vereinbar ist (vgl. Botschaft zur BV, BBl 1997 I S. 222 f.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001 N. 797 ff., S. 226 ff.; Felix Hafner/Denis Buser, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Lachen SZ 2002, Rz. 5 f. zu Art. 37 BV; Pascal Mahon, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zürich 2003, Rz. 13 zu Art. 37 BV; Etienne Grisel, Egalité, Bern 2000, S. 82; René Schaffhauser, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 19, Rz. 45; vgl. zur vormaligen Bundesverfassung: BGE 103 Ia 369 E. D/7c/bb S. 386 f.; 100 Ia 287 E. 3d S. 293;
95 I 497 E. 2 S. 500; 122 I 209 E. 4 S. 212 mit zahlreichen Literaturzitaten; ferner: Arthur Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 59 f. und S. 66; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, Basel 1991, Nr. 1010). Gleiches muss - unter Vorbehalt weitergehender staatsvertraglicher Garantien (dazu unten E. 3.4) - für Anknüpfungen an die Staatsangehörigkeit (vgl. Etienne Grisel, in: Kommentar aBV, Rz. 5 zu Art. 60 aBV) bzw. für Differenzierungen zwischen Ausländern mit Niederlassungsbewilligung und solchen mit anderen Anwesenheitstiteln gelten. Anzumerken bleibt, dass eine Differenzierung zwischen schweizerischen Staatsangehörigen und Personen aus dem Ausland im Allgemeinen keiner qualifizierten Rechtfertigung im Sinne der Rechtsprechung zum Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV bedarf (vgl. BGE 126 II 377 E. 6a in fine S. 393; bestätigt in BGE 129 I 217 E. 2.1 S. 224, 232 E. 3.4.1 S. 240); sie muss (lediglich) mit dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV vereinbar, d.h. durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein (vgl. Walter Kälin, Die Bedeutung des Freizügigkeitsabkommens für das Ausländerrecht, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch [Hrsg.], Die sektoriellen
Abkommen Schweiz-EG, Berner Tage für die juristische Praxis 2002, Bern 2002, S. 37; Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar, Rz. 66 f. zu Art. 8 BV).
3.3 Das Fischereiregal gehört neben dem Jagd-, Berg- und Salzregal zu den historischen Grund- und Bodenmonopolen, welche die Kantone zu fiskalischen Zwecken nutzen dürfen. Als Träger des Fischereiregals kann der Kanton über das Recht zur Ausübung der Fischerei grundsätzlich frei verfügen, indem er das Fischereisystem festlegt (Pacht- oder Patentsystem) und die Voraussetzungen der Fischereiberechtigungen bestimmt, wobei er über ein weites Ermessen verfügt (vgl. BGE 119 Ia 123 E. 2b S. 128; 95 I 497 E. 2 S. 499 f., je mit Hinweisen; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 121; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 121). Ausgehend von der Überlegung, dass die Nutzung des in seinem Gebiet vorhandenen Wild- und Fischbestandes in erster Linie den Angehörigen und Steuerzahlern des betreffenden Gemeinwesens zustehen soll, darf ein Kanton für die Ausübung von Jagd und Fischerei von nicht im Kanton wohnhaften Bewerbern höhere Taxen verlangen als von Kantonseinwohnern oder auswärts Wohnende vom Bezug des Patentes überhaupt ausschliessen (BGE 119 Ia 123 E. 2b S. 128 sowie E. 3b S. 130; 114 Ia 8 E. 3b S. 13; 101 Ia 193 E.
4 S. 196; 95 I 497 E. 2 S. 500; 41 I 154; Urteil vom 19. Dezember 1973, publ. in: ZBl 75/1974 S. 306 ff., E. 2 in fine; Urteile P.1414/1986 vom 20. März 1987, E. 4; P.1492/1980 vom 20. Oktober 1982, E. 3b; Sandro Visini, Die rechtliche Gleichbehandlung von Bürgern und Einwohnern anderer Gebietskörperschaften mit den eigenen Bürgern und Einwohnern, Diss. Zürich 1983, S. 102 sowie 105; Haefliger, a.a.O., S. 66; Georg Müller, in: Kommentar aBV, Rz. 34 zu Art. 4 aBV; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 527). Zwischen Kantonseinwohnern mit Bürgerrecht des Kantons und den übrigen im Kanton wohnhaften Schweizerbürgern darf dabei nicht unterschieden werden (Art. 37 Abs. 2 BV bzw. vormals Art. 60 aBV; vgl. BGE 95 I 497 E. 2 S. 500, mit Hinweisen); massgebender Anknüpfungspunkt kann nur der Wohnsitz sein (BGE 119 Ia 123 E. 3b S. 130). Als unzulässig wurde auch erachtet, von im Kanton niedergelassenen Ausländern, die als solche gemäss der kantonalen Regelung zur Jagd zugelassen waren, höhere Gebühren als für schweizerische Kantonseinwohner vorzusehen (BGE 114 Ia 8 E. 3b S. 13 f.).

Zur Beurteilung steht vorliegend, ob die Zulassung zum Saisonpatent auf Ausländer mit Niederlassungsbewilligung beschränkt werden darf, während für Schweizer bloss ein mindestens drei Monate dauernder Wohnsitz verlangt wird. Die Regelung lässt sich verfassungsrechtlich nicht beanstanden: Dass Schweizer, die neu in den Kanton zuziehen, grundsätzlich sofort die gleichen Rechte wie alteingesessene Kantonseinwohner bzw. Kantonsbürger geniessen, entspricht Art. 37 Abs. 2 BV. Der Ausländer kann sich nicht auf diese Regel berufen (Grisel, Egalité, S. 82; Mahon, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 37 BV; Häfelin/Haller, a.a.O., N. 797; Hafner/Buser, in:

St. Galler Kommentar, Rz. 5 zu Art. 37 BV). Im Gegensatz zu Schweizer Bürgern, welche von Verfassungs wegen die Niederlassungsfreiheit geniessen (Art. 24 BV) und an jedem Ort der Schweiz ihren Wohnsitz begründen können (BGE 128 I 280 E. 4.1.1 S. 282; 127 I 97 E. 4c S. 101, je mit Hinweis), bedarf der Ausländer zur Wohnsitznahme einer fremdenpolizeilichen Bewilligung (vgl. zu den Voraussetzungen eines Kantonswechsels: BGE 126 II 265 E. 2a S. 267; 127 II 177 E. 2a S. 179 f., je mit Hinweisen), die von gewissen Bedingungen abhängt und in der Regel zunächst als befristete, periodisch zu erneuernde
Aufenthaltsbewilligung erteilt wird (vgl. Art. 5 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 3 ANAG [SR 142.20]), welche erst nach Erfüllung gewisser Voraussetzungen in eine unbefristete Niederlassungsbewilligung (Art. 6 ANAG) überführt werden kann. Es erscheint insoweit nicht als Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot, für die Berechtigung zur Fischerei oder zur Jagd zwischen ausländischen Kantonseinwohnern mit und solchen ohne Niederlassungsbewilligung zu unterscheiden und lediglich die ersten den schweizerischen Kantonseinwohnern voll gleichzustellen. Soweit der massgebende Bezug zum Gemeinwesen in der Steuerpflicht erblickt wird, besteht zwischen den beiden Gruppen zwar grundsätzlich kein Unterschied. Doch kann nicht von einer sachfremden und willkürlichen, gegen die Rechtsgleichheit verstossenden Differenzierung gesprochen werden, wenn der Kanton Appenzell Innerrhoden bezüglich des hier in Frage stehenden Saisonpatents zugezogene Ausländer erst dann voll den schweizerischen Kantonseinwohnern gleichstellt, wenn sie eine (unbefristete) Niederlassungsbewilligung haben und damit als Einwohner des Kantons vorbehaltlos aufgenommen sind. Ähnliche Differenzierungen können auch bei der allfälligen Gewährung politischer
Rechte an Ausländer gemacht werden (vgl. etwa Art. 37 Abs. 1 lit. c der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000).

Wenn ein Kanton durch eine Beschränkung des Kreises der möglichen Bewerber einer übermässigen Befischung der seinem Fischereiregal unterstehenden Gewässer vorbeugen will, so entspricht dies einem zulässigen Anliegen (vgl. BGE 95 I 497 E. 2 S. 500) und überdies einer bundesrechtlichen Vorgabe (vgl. Art. 3 Abs. 1 BGF). Dass die Kantone dabei je nach Anzahl, Grösse und insbesondere nach Massgabe des Fischreichtums und der Artenvielfalt ihrer Gewässer unterschiedliche Zulassungsregelungen treffen, ist sachgerecht. Der Ausschluss der im Kanton wohnhaften, aber (noch) nicht über eine Niederlassungsbewilligung verfügenden Ausländer vom Saisonpatent kann ein geeignetes Mittel bilden, um der Gefahr einer Überfischung zu begegnen.

Es erscheint im Weiteren nicht abwegig, jene Kategorie von Fischereiberechtigungen (Saisonpatent) erschwert zugänglich zu machen, welche über die längste Laufzeit verfügt und damit mutmasslich auch am intensivsten zur Befischung der Gewässer beiträgt. Dass auch andere Zulassungsregelungen zur Fischereiberechtigung denkbar wären, welche ebenso oder sogar besser geeignet wären, um das erwähnte Ziel zu erreichen, ändert nichts; ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot oder das Willkürverbot liegt nicht vor.
3.4 Dass die Verweigerung des streitigen Patentes gegen das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681) verstosse, wird in der staatsrechtlichen Beschwerde nicht behauptet. Hingegen wird geltend gemacht, dass der aus diesem Abkommen folgende Aufenthaltsanspruch des Beschwerdeführers einer Niederlassungsbewilligung gleichkomme und die Verweigerung des Patentes unter diesem Gesichtswinkel gegen das Gleichbehandlungsgebot verstosse.

Es trifft zwar zu, dass der Beschwerdeführer als aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft stammender Arbeitnehmer seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens grundsätzlich über einen Rechtsanspruch auf die Aufenthaltsbewilligung verfügt (vgl. BGE 129 II 249 E. 3.3 S. 258). Auch die Aufenthaltsbewilligung EG (vgl. Art. 6 Abs. 1 Anhang I FZA in Verbindung mit Art. 4 der Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs [VEP; SR 142.203]) ist indessen befristet und in ihrem Bestand von gewissen Voraussetzungen abhängig (vgl. Art. 23 Abs. 1 VEP). Für sich allein verschafft die Aufenthaltsbewilligung EG auch noch keinen Anspruch auf die - unbefristete und mit keinerlei Bedingungen verknüpfbare - Niederlassungsbewilligung, deren Erteilung sich allein nach dem Landesrecht und den von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträgen richtet (Art. 5 VEP in Verbindung mit Art. 6 ANAG; vgl. BGE 129 II 249 E. 3.3 S. 258). Insofern vermag auch diese Rüge des Beschwerdeführers nicht durchzudringen.

Es verstösst im Übrigen auch nicht gegen die in Art. 9 Anhang I FZA umschriebene Gleichbehandlungsgarantie,

wenn als ausländische Arbeitnehmer zugelassene EG-Staatsangehörige bezüglich der Ausübung von Jagd und Fischerei den Schweizer Bürgern nicht gleichgestellt sind, geht es doch hier weder um "Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen" (Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA) noch um "steuerliche und soziale Vergünstigungen" (Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA). In seiner Praxis geht der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), dessen Rechtsprechung zu den analogen Normen des Gemeinschaftsrechts für die Auslegung des Freizügigkeitsabkommens zu berücksichtigen ist (Art. 16 Abs. 2 FZA; vgl. BGE 129 II 249 E. 4.2 S. 259), zwar von einem weiten Begriff der "sozialen Vergünstigungen" im Sinne der Parallelbestimmung von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1612/68/EWG vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (ABl. 1968, L 257 S. 2) aus. Danach fallen darunter alle Vergünstigungen, die - ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht - den inländischen Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnortes im Inland allgemein gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer,
die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern (so in ständiger Rechtsprechung etwa Urteil vom 12. Mai 1998, Rechtssache C-85/96, Martínez Sala, Slg. 1998, I-2691, Randnr. 25; Urteil vom 27. November 1997, Rechtssache C-57/96, Meints, Slg. 1997, I-6689, Randnr. 39 sowie Urteil vom 14. März 1996, Rechtssache C-315/94, De Vos, Slg. 1996, I-1417, Randnr. 20, je mit weiteren Hinweisen). Als unter den Begriff der "sozialen Vergünstigung" im Sinne dieser Bestimmung fallend wurden etwa Studienbeihilfen für Kinder eines Arbeitnehmers (Urteil vom 20. März 2001, Rechtssache C-33/99, Fahrmi und Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, Slg. 2001, I-2415, Randnr. 45 mit weiteren Hinweisen) oder für den Arbeitnehmer selber (Urteil vom 21. Juni 1988, Rechtssache 39/86, Lair, Slg. 1988, S. 3161, Randnrn. 22-24), Erziehungsgelder, welche dem Ausgleich von Familienlasten dienen (zit. Urteil vom 12. Mai 1998 in Sachen Martínez Sala, Randnrn. 26-28), Geldleistungen zur Deckung der Bestattungskosten (Urteil vom 23. Mai 1996, Rechtssache C-237/94, O'Flynn, Slg. 1996, I-2617, Randnr. 14), das Recht, sich in einem Verfahren vor den Gerichten des Wohnsitzstaates
unter denselben Bedingungen wie die inländischen Arbeitnehmer seiner eigenen Sprache zu bedienen (Urteil vom 11. Juli 1985, Rechtssache 137/84, Ministere public c. Mutsch, Slg. 1985, 2681, Randnrn. 16 f.), oder das Recht auf Erwerb einer von einer staatlichen Eisenbahngesellschaft herausgegebenen Ermässigungskarte für kinderreiche Familien (Urteil vom 30. September 1975, Rechtssache 32/75, Cristini, Slg. 1975, 1085, Randnrn. 10/13) angesehen. Im Unterschied zu den erwähnten Beispielen stellt die entgeltliche Einräumung einer Fischereiberechtigung keine staatliche Leistung dar, welche inländischen Arbeitnehmern allgemein gewährt wird, und sie steht auch in keinerlei Zusammenhang mit der objektiven Arbeitnehmereigenschaft. Insofern kann darin auch keine "soziale Vergünstigung" im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA erblickt werden, welche eine Gleichbehandlung von EG-Staatsangehörigen und Schweizer Bürgern gestützt auf Freizügigkeitsrecht unabdingbar machen würde.

Wie es sich verhielte, wenn der Beschwerdeführer im Kanton Appenzell Innerrhoden die Tätigkeit als Berufsfischer ausüben wollte, ist hier nicht zu prüfen.

4.

Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 sowie 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Bau- und Umweltdepartement des Kantons Appenzell I.Rh. und dem Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Abteilung Verwaltungsgericht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. November 2003

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: