

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

**Diskussionsbericht  
der Standeskommission  
vom 23. September 2008**

## Geleitwort

Mit der Anpassung von Strukturen werden nicht nur äussere Formen verändert. In vielen Fällen sind von solchen Neuerungen auch staatliche Ziele und Leitideen betroffen. So wird mit der Aufhebung einer Körperschaft nicht nur ein Strukturgefäss aufgehoben. Es ergeben sich Auswirkungen auf die Planungsgrössen und neue Möglichkeiten für die administrative Abwicklung von Geschäften. In grösseren Einheiten können Aufgaben vermehrt angestellten Personen übertragen werden, die Erreichbarkeit kann gesteigert werden, Abläufe leichter optimiert werden. Solche Entwicklungen haben aber auch Auswirkungen auf das Milizsystem und die Bürgernähe, den Einbezug der Bevölkerung in die Verwaltungstätigkeit und letztlich auch auf die äussere Wahrnehmung und das Wohlbefinden der Bevölkerung.

Da nun die Strukturen im Kanton Appenzell I.Rh. erneut überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen, ist es der Standeskommission ein Anliegen, dass eine Neuausrichtung zielgerichtet vorgenommen wird. Allfällige Strukturreformen müssen von der Leitidee getragen sein, dass der Kanton Appenzell I.Rh. auch künftig über tragfähige Strukturen verfügt, die es ihm erlauben, sich in der Konkurrenz mit anderen Kantonen zu behaupten. Gleichzeitig dürfen gewachsene Eigenheiten nicht leichtfertig Modeströmungen geopfert werden. Landsgemeinde, Bürgernähe von Politik und Verwaltung, Bodenständigkeit und hohe Identifikation der Bevölkerung mit dem Kanton sind Werte, die ohne Not nicht angetastet werden sollten.

Für die Körperschaften ist bei jeder Strukturanpassung darauf zu achten, dass zwischen den verschiedenen Anforderungen, die an den Staat gerichtet werden, und der Forderung nach einer schlanken Erfüllung der staatlichen Aufgaben eine gut austarierte, breit akzeptierte Mischung gefunden wird. Körperschaften müssen unbestrittenermassen leistungsfähig sein, sie sollen aber auch möglichst bürgernah und partizipativ organisiert sein. Sie sollen ihre Leistungen in guter Qualität und doch nach Möglichkeit kostengünstig erbringen können. Die Aufgaben der Körperschaften müssen ihrer Bedeutung angemessen sein. Die Körperschaften müssen über einen ihrer Bedeutung angemessenen Gestaltungsraum verfügen können.

Bei den Behörden ist zusätzlich darauf zu achten, dass die richtigen Leute für diese Funktionen gewonnen werden können. Die Bedingungen müssen so beschaffen sein, dass sich eine gute Rekrutierungsbasis ergibt. Die Behördenmitglieder sollen für ihre oftmals nicht einfache Aufgabe faire Arbeitsbedingungen haben.

Unter den Körperschaften ist bei Strukturanpassungen darauf zu achten, dass belastende Spannungen vermieden werden. Insbesondere dürfen mit einer Strukturanpassung nicht plötzlich unüberbrückbare finanzielle oder soziale Gefälle entstehen.

Die staatlichen Strukturen sollen in ihrer Gesamtheit übersichtlich gegliedert und möglichst einfach sein. Historisch gewachsene Strukturen dürfen indessen nicht leichtfertig beseitigt werden. Es ist stets eine Gewichtung sämtlicher Aspekte vorzunehmen.

Die Standeskommission ist sich bewusst, dass die Prüfung der Strukturen ein aufwendiges und schwieriges Unterfangen ist. Sie ist aber auch überzeugt, dass diese Aufgabe in einer offenen Diskussion und unter Berücksichtigung der obersten Ziele und Leitlinien für Strukturanpassungen erfolgreich bewältigt werden kann. Wird die Prüfung in diesem Sinne durchgeführt, wird sich die Anstrengung, ungeachtet dessen, ob es schliesslich zu Änderungen kommt, für den Kanton Appenzell I.Rh. mit Sicherheit positiv auswirken.

Der reg. Landammann

Carlo Schmid-Sutter

## Inhaltsverzeichnis

Management Summary .....	5
1. Ausgangslage .....	6
1.1. Auftrag .....	6
1.2. Geplantes Vorgehen.....	6
1.3. Strukturreform APPIO.....	7
2. Heutige Situation.....	8
2.1. Allgemeine Stärken und Schwächen.....	8
2.1.1. Stärken .....	8
2.1.2. Schwächen .....	8
2.2. Spezifische Stärken und Schwächen Körperschaften.....	10
2.2.1. Bezirke.....	10
2.2.2. Schulgemeinden.....	10
2.2.3. Feuerschaugemeinde.....	10
2.2.4. Kirchgemeinden.....	11
2.3. Spezifische Stärken und Schwächen Behörden.....	11
2.3.1. Grosser Rat .....	11
2.3.2. Standeskommission.....	11
2.3.3. Bezirksrat.....	12
2.3.4. Schulrat.....	12
2.3.5. Kommissionen .....	12
2.4. Gewichtung von Stärken und Schwächen.....	12
2.5. Verbesserungswürdige Hauptpunkte im Überblick.....	13
3. Möglichkeiten für Verbesserungen.....	13
3.1. Spannungen zwischen Land und Dorf.....	13
3.2. Organisationsebenen .....	14
3.2.1. Schulgemeinden.....	14
3.2.2. Feuerschaugemeinde.....	16
3.3. Modelle Körperschaften.....	17
3.3.1. Ein Kanton .....	17
3.3.2. Zwei Gemeinden im Kanton .....	18
3.3.3. Basler Modell.....	18
3.3.4. Konzentrische Kreise im inneren Landesteil.....	18
3.3.5. Zwei Gemeinden im inneren Landesteil .....	19
3.3.6. Drei Gemeinden im inneren Landesteil .....	19
3.3.7. Zentrum und zwei Gemeinden im inneren Landesteil .....	19
3.3.8. Fusion einzelner Schulgemeinden.....	20
3.3.9. Anpassungen im Rahmen des Status Quo.....	20

3.4.	Änderungen Behörden .....	21
3.4.1.	Schulrat, Bezirksrat.....	21
3.4.2.	Standeskommission.....	21
3.4.3.	Kommissionen .....	22
3.4.4.	Anpassungen im Rahmen des Status Quo.....	22

## Management Summary

Aufgrund eines politischen Vorstosses ist die Ständekommission gehalten, die Strukturen im Kanton Appenzell I.Rh. zu überprüfen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten oder eine Vorlage zu unterbreiten.

Mit dem vorliegenden Bericht wird im Hinblick auf die Behandlung des Themenkreises in einer Arbeitsgruppe eine Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt. Diese beschränkt sich darauf, die Situation im Kanton zu analysieren und denkbare Änderungen und Massnahmen zu skizzieren.

Aufgrund der durchgeführten Analyse lassen sich folgende kritische Punkte anführen:

- Rekrutierung für verschiedene Körperschaften und Kommissionen schwierig
- Spannungen zwischen Landregionen und Dorf Appenzell
- Teilweise schwache Repräsentanz der Bezirksinteressen im Grossen Rat
- In Teilen ungenügende Effizienz staatlicher Leistungen
- Ungünstige Auswirkungen von verschiedenen Grenzverläufen bei Körperschaften und von Strukturüberlagerungen

Den Schwachpunkten stehen aber auch Stärken gegenüber und der Umstand, dass die Staatsorganisation im Kanton Appenzell I.Rh. insgesamt gut funktioniert.

Der Bericht schildert die wichtigsten Möglichkeiten, mit denen die heutigen Schwächen angegangen werden können. Am radikalsten wäre die Übernahme aller Aufgaben durch den Kanton. Auch das sogenannte Basler Modell, bei dem die Ständekommission den Kanton sowie die Gemeinde Appenzell, gebildet aus dem inneren Landesteil, regieren würde, wird dargestellt und gewichtet. Wünscht man keine Eingriffe auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, werden auch die Möglichkeiten dargelegt, die im Rahmen der heutigen Verhältnisse denkbar sind.

Der Bericht wird der einzusetzenden Arbeitsgruppe als Diskussionsgrundlage dienen. Aus der Arbeitsgruppe wird eine Konsolidierung der Lösungsmöglichkeiten erwartet. Die Ständekommission wird aufgrund dieser Rückmeldung voraussichtlich im Frühjahr 2009 darüber befinden, ob sie den Auftrag des Grossen Rates mit einem Bericht oder einer Vorlage beenden möchte.

# 1. Ausgangslage

## 1.1. Auftrag

An der Session des Grossen Rates vom 18. Februar 2008 stellte Grossrat Alfred Inauen, Appenzell, den Antrag, es sei zusammen mit der Entflechtung der innerkantonalen Finanzströme (EFS), die derzeit vorbereitet wird, eine Diskussion über die politischen Strukturen im Kanton zu führen. Vor der Anpassung kantonaler Gesetze und der Finanzströme an neue Gegebenheiten solle abgeklärt werden, ob mit erneuerten und einfacheren Strukturen die anstehenden und bereits heute zu erfüllenden Aufgaben effizienter und professioneller ausgeführt werden könnten. Je fünf Votanten meldeten sich für und gegen den Antrag.

Die Standeskommission erklärte sich bereit, den Auftrag unter der Voraussetzung anzunehmen, dass der laufende Prozess für die Entflechtung der innerkantonalen Finanzströme, der noch weitgehend auf der Basis der bestehenden Strukturen verläuft, dadurch nicht gehemmt wird und die Mehrheit des Grossen Rates mit dem Auftrag einverstanden ist.

In der nachfolgenden Abstimmung hiess der Grosse Rat den Antrag von Grossrat Alfred Inauen mit 26 Ja-Stimmen gut. Die Standeskommission machte hierauf klar, dass sie angesichts der möglichen Breite und der kontrovers geführten Debatte im Grossen Rat relativ frei sein müsse, in welcher Art sie den Auftrag erfüllen wolle. Zudem werde sie die EFS unabhängig von diesem Auftrag weiterführen.

## 1.2. Geplantes Vorgehen

Die Standeskommission hat sich an verschiedenen Sitzungen mit der Thematik befasst und folgendes Vorgehen festgelegt:

- In einer ersten Phase werden verwaltungsintern eine Analyse der heutigen Strukturen sowie Perspektiven für eine künftige Strukturentwicklung entwickelt. Die Ergebnisse werden in einem Bericht zusammengefasst. Dieser sollte im Spätsommer 2008 bereitstehen.
- Der Diskussionsbericht und darin enthaltene Möglichkeiten für Strukturänderungen soll nach Verabschiedung durch die Standeskommission im Frühherbst 2008 im Rahmen einer Arbeitsgruppe diskutiert und gegebenenfalls weiter entwickelt werden. Der Arbeitsgruppe sollen Vertreter verschiedener Körperschaften, insbesondere solche der Bezirke, der Schulgemeinden und der Feuerschaugemeinde, angehören.
- Auf Ende 2008 oder Anfang 2009 soll gestützt auf die Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe ein konsolidierter Bericht zum Problemkreis erstellt werden. Ob der Bericht einer Vernehmlassung unterzogen werden soll, wird weitgehend von dessen Inhalt abhängen. Stehen im Ergebnis nur wenige oder überhaupt keine Änderungen der Strukturen zur Diskussion und herrscht in dieser Hinsicht Einigkeit in der Arbeitsgruppe, ist eine Vernehmlassung entbehrlich. Werden grössere Veränderungen vorgeschlagen, wird das Geschäft wohl in eine Vernehmlassung gegeben werden.
- Je nach Verlauf wird spätestens im Frühjahr 2009 ein Bericht oder allenfalls bereits eine Vorlage mit Anträgen auf konkrete Gesetzesänderungen an den Grossen Rat gehen.
- Das Geschäft wird demgemäss voraussichtlich in der Junisession 2009 des Grossen Rates wieder beraten werden. Der weitere Verlauf wird von den Entscheiden im Grossen Rat abhängen.

### 1.3. Strukturreform APPIO

Die heute bestehenden politischen Strukturen im Kanton Appenzell I.Rh. sind das Resultat gewachsener Entwicklungen und gezielter Veränderungen. Die letzte dieser Anpassungen wurde in den 90er-Jahren im Rahmen des Projektes APPIO (appenzell-innerrhodisches Informatik-, Organisations- und Raumkonzept) vorgenommen.

Ausgelöst durch einen Expertenbericht des Unternehmensberatungsbüros Karasek und Partner, Zürich, der sich im Wesentlichen mit der Informatikstrategie im Kanton und einzelnen Vorschlägen zur Straffung der Exekutive beschäftigte, setzte der Grosse Rat 1990 eine Kommission ein (APPIO-Kommission) und beauftragte diese, die politischen Strukturen im Kanton zu analysieren und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten sowie Anträge zu stellen. Im Juni 1991 legte die Kommission einen Zwischenbericht vor, der Überlegungen zu zwei Modellen enthielt. Beim Bezirksmodell sollten das Innere Land und die Feuerschaugemeinde Appenzell aufgelöst werden, beim Gemeindemodell hätten zusätzlich die Bezirke des inneren Landesteils aufgehoben werden sollen. Die Standeskommission legte in ihrer Botschaft vom Oktober 1993 die Vor- und Nachteile der beiden Modelle dar und unterbreitete gleichzeitig ein modifiziertes Bezirksmodell, nach welchem die Aufgaben der Landesteile grösstenteils an den Kanton gehen und das Innere Land als Körperschaft aufgehoben werden sollte. Der Grosse Rat beauftragte die Standeskommission, für das Gemeindemodell und das modifizierte Bezirksmodell ebenfalls eine Botschaft auszuarbeiten. Diese wurde anlässlich der Session vom 21. November 1994 behandelt. Die Vorlage sah nunmehr unter anderem vor, dass die Feuerschaugemeinde nicht aufgelöst wird, ihr aber die Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Bau- und Feuerpolizei sowie Zivilschutz entzogen werden. Der Grosse Rat beschloss, der Landsgemeinde 1995 das modifizierte Bezirksmodell zu unterbreiten. Bei der Feuerschaugemeinde entschied er, diese in der bisherigen Form weiter bestehen zu lassen. Die Vorlage ging unter der Bezeichnung "Aufhebung des Inneren Landes" an die Landsgemeinde 1995.

Im Zusammenhang mit dem APPIO-Projekt wurde auch die Behördenstruktur im Kanton geprüft. Im Zentrum der Untersuchung standen die Gewaltentrennung und die Anzahl der Standeskommissionsmitglieder sowie die Frage, ob die Mitglieder der Standeskommission ins Amt gewählt werden müssen.

Die Landsgemeinde 1995 hiess die Aufhebung des Inneren Landes sowie die Reduktion der Standeskommission um zwei Mitglieder gut. Sie gab der Variante mit der zwingenden Wahl der Standeskommissionsmitglieder ins Amt den Vorzug.

Die Gewaltentrennung trat sogleich in Kraft, so dass bereits am 19. Juni 1995 der erste Präsident und das erste Büro im Grossen Rat gewählt wurden.

Im September 1995 reichte die Gruppe für Innerrhoden eine Initiative betreffend Bezirksgrenzen ein, mit der bezweckt wurde, dass die dörflichen Gemeinschaften jeweils nur einem Bezirk angehören dürfen. Der Grosse Rat lehnte die Initiative angesichts der eben genehmigten Strukturänderung durch die Landsgemeinde ab.

1996 nahm die Landsgemeinde die Gesetzesanpassungen für die Aufhebung des Inneren Landes an. Die Reduktion der Standeskommission auf sieben Mitglieder wurde vollzogen. Auf den 1. Januar 1997 wurde das Innere Land aufgehoben.

## 2. Heutige Situation

### 2.1. Allgemeine Stärken und Schwächen

#### 2.1.1. Stärken

Insgesamt kann gesagt werden, dass sich der Kanton Appenzell I.Rh. und seine Körperschaften in einem guten Zustand präsentieren. Das Zusammenspiel untereinander läuft zu meist problemlos. Die Organisation ist übersichtlich und bürgernah. Die Leute wissen, an wen sie sich wenden müssen und wo sie zu Auskünften und Dienstleistungen kommen. Sie sind mit den gebotenen Dienstleistungen mehrheitlich zufrieden. Die Körperschaften im Kanton dürfen in der Regel als leistungsfähig und kundenorientiert bezeichnet werden. Dank überdurchschnittlich viel Milizarbeit können sie auf vielen Ebenen besonders kostengünstig arbeiten. Das System ist eingespielt und im gesamten besehen gut austariert.

Bei der derzeit bestehenden Behördenorganisation ist festzustellen, dass sich die Bevölkerung in vielen Fällen in hohem Mass repräsentiert sieht. Es besteht in aller Regel eine ausserordentlich kurze Distanz zwischen Behördenmitgliedern und der Bevölkerung. Noch heute kann man sagen, dass man sich in vielfach persönlich kennt. Aus diesen Rahmenbedingungen heraus resultiert eine hohe Bürgernähe der Behördenorganisation.

Im Vergleich zu anderen Gemeinwesen in der Schweiz besteht in Appenzell I.Rh. bezogen auf die Bevölkerungsanzahl noch heute eine hohe Anzahl an Behörden. Das Milizsystem, verbunden mit dem Amtszwang, führt dazu, dass viel Bürger in ein Amt finden, die dieses an sich nicht angestrebt haben. Entsprechend verfügen überdurchschnittlich viele Bürger über einen aktiven politischen Erfahrungsschatz. Dies stärkt den Bezug zum Staat.

#### 2.1.2. Schwächen

##### Körperschaften

- Der innere Bezug der Bürger aus den Dorfteilen von Appenzell, die zu Schwende und Rüte gehören, zu diesen beiden Landbezirken erscheint gering. Die Bürger aus diesen Teilen fühlen sich interessemässig in vielen Fällen eher dem Dorf zugehörig. Die schwache Beziehung zu ihren Bezirken wird besonders auffällig an den Bezirksgemeinden. Die Bürger aus dem Dorf, die an sich einen relativ grossen Anteil der Bevölkerung in den beiden Landbezirken ausmachen, sind an den Versammlungen in aller Regel schwach vertreten.
- Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man den Bezug der Bürger zur Feuerschaugemeinde ins Auge fasst. Die Beteiligung der Bevölkerung an den Dunken ist oftmals sehr gering, und zwar überraschenderweise auch dann, wenn grössere Geschäfte, beispielsweise Kredite, zur Diskussion stehen. Die Bürger von Appenzell fühlen sich als Teil des Bezirkes, sie nehmen sich aber offenbar nur wenig als Teil der Feuerschaugemeinde wahr.
- Das Dorf Appenzell als informelle Grösse in der politischen Landschaft wird von der Bevölkerung der umliegenden Landbezirke, aber auch von den dortigen Bezirksbehörden und den Grossratsvertretern aus diesen Gebieten in vielen Fällen als sehr mächtig bis übermächtig empfunden. Nicht selten schimmert auf dieser Seite der Argwohn durch, dass politische Entscheide von den Interessen des Dorfes Appenzell bestimmt werden und oftmals ohne Rücksicht auf die Wünsche der Aussenbezirke durchgesetzt werden. Die Wahrnehmung mag täuschen, als Eindruck ist sie aber nicht von der Hand zu weisen.
- Die territoriale Aufteilung des Dorfes Appenzell unter die drei Bezirke Appenzell, Schwende und Rüte sowie die Überlagerung durch die Feuerschaugemeinde erweist sich in einigen Fällen als ungünstig. So ergeben sich beispielsweise bei den Bewilligungen bisweilen erhebliche Praxisdifferenzen, zumeist abhängig von der Besetzung der

Baukommissionen. Diese Unterschiede wiegen in Fällen, in denen zwei Personen dem gleichen Bezirk angehören, aber eine unterschiedliche Bewilligungsbehörde zuständig ist, von denen eine liberaler ist als die andere, besonders schwer.

- Die territoriale Aufteilung des Dorfes Weissbad erscheint aus heutiger Sicht ebenfalls nicht stimmig. Die dortige Bevölkerung fühlt sich denn auch nur relativ wenig mit dem Bezirk Rüte verbunden. Auch die Grenzen von Schul- und Kirchgemeinde Schwende umfassen das ganze Dorf Weissbad.
- Kleine Gemeinwesen sind angesichts der generell steigenden Komplexität der Aufgabenstellung immer mehr gefordert. Zum einen ist es schwierig, komplexe Sachverhalte zu handhaben, wenn sie nur selten anstehen. Die Effizienz und mit ihr die Kundenfreundlichkeit können mit der Zeit leiden. Zum anderen erweist sich die Besetzung der Behörden mit geeigneten Personen in diesen Körperschaften als schwierig.
- Die Landschaft der Körperschaften im Kanton Appenzell I.Rh. zeichnet sich durch einen hohen Grad an Überlagerung aus. Es bestehen die körperschaftlichen Ebenen Kirche, Schule, Bezirk und Kanton. Die Grenzen der Schulgemeinden und der Bezirke verlaufen zudem in vielen Fällen abweichend. Als zusätzliches Überlagerungselement besteht im Dorf Appenzell die Feuerschaugemeinde.

### **Behördenorganisation**

- Die Besetzung der Behörden wird zunehmend schwieriger. Zum einen wachsen in verschiedenen Bereichen die zeitlichen und fachlichen Anforderungen im Amt. In anderen Bereichen hat die Übernahme verschiedener Aufgaben durch den Kanton die Attraktivität verschiedener Ämter in den Bezirken eher sinken lassen. Beide Entwicklungen führen vielfach zu Besetzungsproblemen. Zum anderen ist festzustellen, dass die generelle Bereitschaft der Bürger an der Übernahme von Ämtern nachlässt. In einer Zeit wachsenden Wirtschaftlichkeitsdenkens sind viele Leute nicht mehr bereit, ein Amt praktisch unentgeltlich auszuüben. Dieser ungünstige Umstand wird noch dadurch verstärkt, dass das Ansehen, das ein Amt vermittelt, heute tendenziell gesunken ist. Entscheiden der Behörden und in etlichen Fällen auch gegenüber den Behördenmitgliedern selber wird heute in verschiedenen Kreisen der Bevölkerung weniger Respekt entgegen gebracht, als dies früher der Fall war. Die Besetzung sehr vieler Ämter mit fachlich und persönlich geeigneten Personen ist auf diesem Hintergrund zusehends schwieriger geworden.
- Die Ansprüche an den Staat sind schon seit geraumer Zeit im Steigen begriffen. Der Bürger erwartet professionelle Auskünfte und die rasche Behandlung eines Gesuches, die Gerichte verlangen detailliert begründete und formrichtig ausgefertigte Verfügungen. Auf diesem Hintergrund wurde in letzter Zeit insbesondere in grösseren Körperschaften eine Professionalisierung vorgenommen. In kleineren Körperschaften konnte dieser Schritt nicht oder nicht in gleicher Weise vollzogen werden. Wo nicht gleichzeitig die einzelnen Behördenmitglieder bereit sind, die fehlenden Ressourcen durch überdurchschnittlichen Einsatz wett zu machen, ergaben sich teilweise Mängel. Die Effizienz der Behördenarbeit ist immer mehr abhängig von der ressourcenmässigen Ausstattung und vom persönlichen Einsatz Einzelner geworden. Ein solcher Sondereinsatz kann in einem Milizsystem auf längere Zeit nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden.

## **2.2. Spezifische Stärken und Schwächen Körperschaften**

### **2.2.1. Bezirke**

In den letzten Jahren sind einige Aufgaben aus den Bezirken zum Kanton gegangen. Verschiedene Funktionen im Sozialbereich sind aus der Bezirkszuständigkeit herausgenommen worden. Als grösseres Betätigungsfeld ist den Bezirken unter anderem der Strassenunterhalt geblieben. Diese Aufgabe ist zwar aufwendig, politisch aber von mässiger Bedeutung. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind relativ begrenzt. Insgesamt hat diese Entwicklung dazu geführt, dass die Bezirke als politische Grösse tendenziell an Bedeutung verloren haben.

Im Gefolge der Gewaltentrennung, die anfangs der 90er-Jahre umgesetzt wurde, ergab sich auch eine Trennung des Mandates als Bezirksrat und als Grossrat. Dieses Auseinandernehmen von Bezirks- und kantonaler Funktion hat die Stellung der Bezirke im Staatsgefüge ebenfalls eher geschwächt. Die Bezirke fühlen sich heute im Grossen Rat schlechter repräsentiert als früher. Das Vertrauen, dass die Interessen der Bezirke im Grossen Rat gut aufgehoben sind, ist teilweise geschwunden.

Auf die Schwierigkeiten, die sich aus Überschneidungen mit anderen Körperschaften ergeben, ist bereits im vorangehenden Kapitel hingewiesen worden.

### **2.2.2. Schulgemeinden**

Die Schulgemeinden sind in der näheren Zukunft in erster Linie mit der Problematik des Schülerrückganges beschäftigt. Auch im Kanton Appenzell I.Rh. wird in den nächsten Jahren mit einem Rückgang von rund 15 Prozent gerechnet. Die Schulgemeinden sind von dieser Entwicklung unterschiedlich betroffen.

Die Schulgemeinden Appenzell, Oberegg, Gonten und Meistersrüte verfügen über eine gute Grösse. In diesen Körperschaften wird der Schülerrückgang nicht zu einer existenziellen Frage. In den Schulgemeinden Steinegg, Brülisau, Eggerstanden und Schwende sind die Grössenverhältnisse so beschaffen, dass der Schülerrückgang zu ernsthaften Problemen führen dürfte. Strukturanpassungen in diesen Schulen wären auf die Länge wünschenswert. Die Schulgemeinden Schlatt und Haslen müssen aufgrund ihrer kritischen Grösse voraussichtlich schon bald Strukturänderungen vornehmen. Die Situation der Schulgemeinde Kau, die schon seit geraumer Zeit inaktiv ist, wird unabhängig von der Strukturdiskussion in nächster Zeit bereinigt.

### **2.2.3. Feuerschaugemeinde**

Die Feuerschaugemeinde erfüllt Aufgaben in der Raumplanung, ist verantwortlich für Baubewilligungen und führt Versorgungsbetriebe. Sie ist in personeller Hinsicht fachlich sowie quantitativ gut dotiert. Die Leistungen werden als gut wahrgenommen. Von der inneren Organisation her besteht an sich kein Anlass für Änderungen.

Zu einem anderen Ergebnis kann man gelangen, wenn die Feuerschaugemeinde von aussen betrachtet wird. Wie bereits weiter oben dargelegt, ist der Bezug der Bevölkerung zur Feuerschaugemeinde schwach. Zudem steht sie in der Körperschaftsorganisation als zusätzliches, auf das Dorf Appenzell beschränktes Überlagerungselement in einer gewissen Spannung zur üblichen Staatsorganisation im Kanton, die sich staatlicherseits auf die Bezirke, die Schulgemeinden und den Kanton beschränkt. Schliesslich ist die Aufteilung des Dorfes Appenzell unter den Bezirken Appenzell, Rüte und Schwende eng mit der Bildung der Feuerschaugemeinde verbunden.

Ergibt die nun zu führende Strukturdebatte, dass die Organisation der Körperschaften im Kanton gestrafft werden muss, steht am ehesten die Aufhebung der Feuerschaugemeinde als Körperschaft zur Diskussion. Hierbei wäre allerdings klar zu trennen zwischen der Feuerschaugemeinde als Körperschaft, die Funktionen im Raumplanungswesen hoheitlich wahrnimmt, und der Feuerschaugemeinde als Bewirtschafter von Versorgungsbetrieben für Was-

ser und Elektrizität sowie als Träger der Feuerwehr. In diesen letzten Funktionen erscheint ein Fortführen der bisherigen Verhältnisse unbestritten.

#### **2.2.4. Kirchgemeinden**

Das Hauptproblem der Kirchgemeinden besteht im ausgewiesenen Mangel an Priestern. Die Kirchgemeinden sind aber schon seit langer Zeit daran, sich in dieser Problematik gegenseitig zu unterstützen. Sie arbeiten diesbezüglich in hohem Masse gemeinschaftlich zusammen. Ob die Kirchgemeinden angesichts der bereits sehr guten Zusammenarbeit noch einen Schritt weiter gehen wollen und mit der Zeit fusionieren wollen, ist allein der kirchlichen Organisation zu überlassen.

Die besondere Stellung der Kirche und die Trennung von Staat und Kirche schliessen ein Zusammenlegen mit staatlichen Körperschaften aus.

Die Kirchgemeinden werden daher aus den in diesem Bericht angestellten Betrachtungen hinsichtlich allfälliger Strukturreformen ausgenommen.

### **2.3. Spezifische Stärken und Schwächen Behörden**

#### **2.3.1. Grosser Rat**

Der Grosse Rat hat sich nach Einführung der Gewaltentrennung als politisches Gewicht etabliert. Er wird auch gegen aussen zunehmend als eigenständiger Akteur auf der politischen Landschaft wahrgenommen. Das Zusammenwirken von Grosse Rat und Standeskommission hat sich eingespielt.

Im Grosse Rat widerspiegelt sich in einzelnen Geschäften eine spürbare Spannung zwischen Interessen der Landkreise und jenen des Dorfs. Von Seiten der Landvertreter schimmert immer wieder ein gewisser Argwohn gegenüber dem Dorf durch. Auch wenn sich die diesbezügliche Situation nicht dramatisch präsentiert, ist sie doch im Auge zu behalten.

Die Rekrutierung neuer Mitglieder für den Grosse Rat bringt keine Probleme. Die Arbeit im Grosse Rat ist interessant. Das Renomé, das mit einem Grosse Ratsmandat verbunden ist, ist nach wie vor hoch. Es gibt regelmässig mehrere Personen mit Interesse an einem Sitz, so dass die Besetzung in vielen Fällen mit einer Kampfwahl durchgeführt werden kann.

Die Grösse des Rates erscheint angemessen. Es besteht kein Anlass für diesbezügliche Änderungen.

#### **2.3.2. Standeskommission**

Die Arbeit in der Standeskommission läuft gut. Die Reduktion der Anzahl der Mitglieder von neun auf sieben konnte problemlos umgesetzt werden. Der Arbeitsanfall im politischen und führungsmässigen Alltag hat indessen in den letzten Jahren markant zugenommen. Die Arbeitsbelastung der Mitglieder der Standeskommission ist angesichts der Einrichtung als Halbamt durchgängig als sehr hoch zu bezeichnen.

Auch für die Standeskommission besteht bei Neubesetzungen von Sitzen stets eine Auswahl an Interessenten. Allerdings zeigen sich bei diesen Gelegenheiten zunehmend Probleme in zwei Bereichen:

- In vielen Fällen erweist sich die Vereinbarkeit von Beruf und dem Halbamt als Mitglied in der Standeskommission als schwierig. Insbesondere bei interessierten Angestellten, die regelmässig in höheren Chargen der Privatwirtschaft tätig sind, kommt eine Wahl in die Standeskommission nicht in Betracht, weil sie den Beschäftigungsgrad an ihrer angestammten Stelle bei gleichbleibender Verantwortung nicht markant reduzieren können.
- Viele fähige Personen nehmen in der Wirtschaft Führungspositionen ein oder stehen eigenen Unternehmen vor. Reduzieren solche Personen ihre Führungstätigkeit in einem

Unternehmen unter Anpassung der Besoldung, ist der Wechsel in die Standeskommission oftmals mit beträchtlichen Lohneinbussen verbunden.

Diese beiden Schwierigkeiten engen den Kreis der Kandidaten teilweise ein. Wachsen die Löhne in der Privatwirtschaft weiter deutlich mehr als die Besoldung der Standeskommissionsmitglieder, verschärft sich diese Problemlage. Längerfristig muss dieses strukturelle Ungenügen aufgelöst werden.

### **2.3.3. Bezirksrat**

Die Besetzung der Bezirksräte mit fähigen und leistungsbereiten Personen hat in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Probleme bereitet. Neben der tendenziell abnehmenden Attraktivität des Amtes und dem teilweise gesunkenen Renomé des Mandates ist als Grund vor allem die nachlassende Bereitschaft eines zunehmenden Teils der Bevölkerung anzuführen, bei geringer Abgeltung ein bisweilen sehr aufwendiges Amt zu übernehmen, in dem man immer wieder auch unpopuläre Geschäfte vertreten muss.

### **2.3.4. Schulrat**

Die Schule ist seit einiger Zeit in einem dynamischen Entwicklungsprozess. Dieser wird in den nächsten Jahren voraussichtlich noch anhalten. Es stehen neue Grundsatzfragen an, so beispielsweise die zunehmende Forderung nach Tagesstrukturen und die in betroffenen Kreisen geforderte zunehmende Integration von Schülern mit Lernproblemen und Behinderungen in der Regelschule.

Insbesondere in kleinen Schulgemeinden haben die geschilderten Entwicklungen zu organisatorischen Schwierigkeiten geführt. Die gestiegenen fachlichen Anforderungen haben aber auch eine grössere zeitliche Bindung mit sich gebracht. Es ist schwieriger geworden, die Behörden mit Personen zu besetzen, die das fachliche Rüstzeug mitbringen und bereit sind, ein hohes zeitliches Engagement einzugehen. Die zugenommenen Anforderungen kontrastieren zudem in vielen Fällen mit einer geringen Entschädigung, was die Behördenbesetzung weiter erschwert.

### **2.3.5. Kommissionen**

Die allgemeine Tendenz der zunehmenden Schwierigkeiten für Amtsbesetzungen ist auch in vielen Kommissionen mit öffentlichen Aufgaben festzustellen. Besonders augenfällig ist diese Entwicklung in Bereichen, in denen öffentliche Interessen auf private Anliegen treffen, wie dies beispielsweise in der Fachkommission Heimatschutz der Fall ist. Die Bereitschaft für einen praktisch unentgeltlichen Einsatz für das Gemeinwohl ist auch in diesen Bereichen gesunken.

## **2.4. Gewichtung von Stärken und Schwächen**

Die Analyse der heutigen Verhältnisse zeigt, dass bei den Körperschaften im Kanton und der Behördenorganisation zwar gewisse Schwächen bestehen. Diese erscheinen in ihrer Gesamtheit aber nicht so gravierend, dass nur mit einer umfassenden Erneuerung reagiert werden könnte. Trotzdem sollen die Schwächen selbstverständlich angegangen werden.

Das Abwägen von Stärken und Schwächen lässt das Ausmerzen der Schwächen am ehesten durch einzelne, gezielte Korrekturen als richtig erscheinen. Entscheidet man sich trotzdem für tiefgreifende Anpassungen, erfolgt dies zur langfristigen Strukturverbesserung. Dieses Anliegen ist legitim, bedarf aber der politischen Begründung.

## 2.5. Verbesserungswürdige Hauptpunkte im Überblick

- Bei der Rekrutierung für Behörden und Kommissionen sollten rasch Verbesserungen eingeleitet werden.
- Es sind Massnahmen zu prüfen, mit denen die Spannungen zwischen den Landregionen und dem Dorf Appenzell abgebaut werden können.
- Die schwache Repräsentanz der Bezirksinteressen im Grossen Rat sollte aufgehoben werden.
- Die teilweise ungenügende Effizienz staatlicher Leistungen stört in einer Welt der gestiegenen Ansprüche zusehends. Sie ist anzugehen.
- Die Teilung des Dorfes Appenzell zwischen drei Bezirken führt zu verschiedenen unbefriedigenden Ergebnissen. Der schwache Bezug der Dorfbewohner zu den beiden Landbezirken Schwende und Rüte ist auf lange Sicht ungünstig. Die Teilung ist nach Möglichkeit anzugehen.
- Ebenfalls anzugehen ist die Teilung des Dorfes Weissbad.
- Der Bedarf an der vielgliedrigen Organisationsform im Kanton (Kirche, Schulgemeinde, Bezirk, Feuerschaugemeinde, Kanton) ist zu hinterfragen, insbesondere auf dem Hintergrund der vielen Behörden, die mit der Vielgliedrigkeit einhergehen und den damit verbundenen Rekrutierungsproblemen.
- Der schwache Bezug der Bürger zur Feuerschaugemeinde befriedigt nicht. Die strukturelle Teilüberlagerung der Bezirke Appenzell, Rüte und Schwende durch die Feuerschaugemeinde sollte daher wieder einmal überprüft werden. Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sollte zumindest innerhalb der Bezirke gewährleistet sein.

## 3. Möglichkeiten für Verbesserungen

Es sind ganz verschiedene Ansätze denkbar, um Verbesserungen in den kritischen Bereichen herbeizuführen. Im Nachfolgenden wird eine ganze Palette an Möglichkeiten ausbreitet. Die Darstellung dient dem Überblick. Die Aufzählung und die Reihenfolge implizieren keine Wertung.

Viele der dargelegten Möglichkeiten umfassen Änderungen bei Körperschaften, indem diese aufgehoben werden und teilweise oder ganz miteinander fusionieren. Die damit zusammenhängenden finanziellen Probleme, insbesondere die Abgeltung unter den verschiedenen Gemeinwesen, wird vorderhand nicht untersucht. Die Darlegung beschränkt sich auf die Prüfung der Machbarkeit, nicht auf die Finanzierung und das allfällige Erbringen von Geldleistungen untereinander. Die Frage der finanziellen Abgeltung unter den Gemeinwesen ist erst in einer späteren Phase zu klären.

Ebenfalls einer späteren Phase vorbehalten bleibt die Klärung der Frage, was auf Verfassungs- und Gesetzesebene im Detail zu ändern ist.

### 3.1. Spannungen zwischen Land und Dorf

An sich stellt der Umstand, dass zwischen strukturschwächeren Regionen und einem starken Zentrum Spannungen bestehen, nichts Ungewöhnliches dar. Sie sind in vielen Fällen auch ausserhalb unseres Kantons zu finden. Sie liegen zum Teil in der Natur der Sache. Äussere Spannungen widerspiegeln oftmals nur die innere Differenz zwischen finanzieller und struktureller Stärke und relativer Schwäche. Ein gewisses Mass an Spannungen ist nicht zu vermeiden, solange die Körperschaften unterschiedlich beschaffen sind und über unterschiedliche Mittel verfügen.

Differenzen zwischen Land und Zentrum dienen teilweise sogar direkt dem Allgemeinwohl. Von einem starken Zentrum profitieren der ganze Kanton und letztlich auch die Landregionen. Mit einem gewissen Mass an Spannung muss man leben.

Spannungen werden aber belastend, wenn sich eine Atmosphäre gesteigerten Misstrauens einstellt, wenn also Differenzen nicht mehr auf der Sachebene angegangen werden, sondern ein fruchtbarer Diskurs an einem nicht mehr überwindbaren Misstrauen scheitert. Das Misstrauen wird ungesund, wenn keine Sicherheit mehr besteht, dass dem Starken auf höherer Ebene Grenzen gesetzt sind. Einer solchen Entwicklung muss begegnet werden. Es sind frühzeitig vertrauensbildende Massnahmen zwischen Land und Dorf zu prüfen.

Als eine erste Massnahme fällt die Stärkung der Landregionen im kantonalen Parlament in Betracht. Heute wird im Grossen Rat oftmals relativ unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem Bezirk politisiert. Dies war bis zur Strukturreform in den 90er-Jahren anders. Bezirksräte waren Mitglieder des Grossen Rates und haben dort die Anliegen der Bezirke vertreten. Es bestand in den Landbezirken die Gewissheit, dass dem starken Zentrumsbezirk Appenzell mit einem konsequenten Zusammenstehen der Landbezirke jederzeit Grenzen gesetzt werden könnten. Interessanterweise hat diese Ausgangslage nicht dazu geführt, dass man auf dem Land die Entwicklung von Appenzell auch tatsächlich eingeschränkt hat. Für den Austausch von Land und Dorf aber war wichtig, dass man Grenzen hätte setzen können.

#### Fazit:

Bis zu einem gewissen Grad sind Spannungen zwischen Land und Dorf natürlich und damit hinzunehmen. Zur Vorbeugung zu grosser Spannungen sollten Massnahmen ergriffen werden. Eine Massnahme kann die Wiedereinführung der Bestimmung sein, dass Bezirksräte automatisch Grossräte sind.

## 3.2. Organisationsebenen

Im Kanton finden sich die Körperschaftsebenen Kirchgemeinde, Bezirk, Feuerschaugemeinde, Schulgemeinde und Kanton. Die Vielfalt an Körperschaften bringt zwar unter anderem eine relativ hohe Verbundenheit mit der Bevölkerung, führt aber auch zu einer Vielzahl an Behörden, deren Besetzung mit fachlich und persönlich ausgewiesenen Leuten zusehends Mühe bereitet. Mit dem Entfernen einer Organisationsebene könnte diesem Problem entgegen gewirkt werden. Der Schritt brächte auch bereichernde Aufgaben in den verbleibenden Körperschaften, was sich ebenfalls günstig auf die Rekrutierung von Behördenmitgliedern auswirken könnte.

Der Blick in andere Kantone zeigt, dass am ehesten auf die Organisationsebene der Schulgemeinden verzichtet werden kann. So hat sich beispielsweise im Kanton St. Gallen die sogenannte Einheitsgemeinde, in welcher die politische Gemeinde auch die Schule führt, bewährt.

Zudem ist zu prüfen, ob die Feuerschaugemeinde als struktureller Fremdkörper in der Körperschaftsorganisation aufgehoben werden kann.

### 3.2.1. Schulgemeinden

Für die Darstellung der Problematik in diesem Kapitel wird davon ausgegangen, dass die anstehende Auflösung der Schulgemeinde Kau so vorgenommen wird, dass das Gebiet Hinter Kau, ausser jenem südlich des Kronbergkammes, schulisch zu Gonten kommt, das Gebiet südlich des Kronbergkammes zu Schwende und das Gebiet Vorder Kau zu Appenzell.

## **Vorteile und Nachteile der Aufhebung der Schulgemeinden**

Mit der Aufhebung der Schulgemeinden und der Übertragung der Aufgaben an die Bezirke würden sich verschiedene Vorteile verbinden:

- Die Bezirke erhielten eine sehr interessante Aufgabe. Die Attraktivität der Arbeit in den Bezirksbehörden würde eindeutig gewinnen.
- Schule und andere staatliche Leistungen können besser vernetzt werden. Dies zeigt sich beispielsweise beim Thema Schulsozialarbeit, die einerseits den schulischen Bereich berührt, aber auch die Jugendpolitik in den Bezirken.
- Mit der Übernahme der neuen Aufgabe wird vermutlich eine vermehrte Professionalisierung in den Bezirken eintreten. Die Bezirkssekretariate würden voraussichtlich ausgebaut. Mit erhöhter Besetzung der Sekretariate ist eine Effizienzsteigerung und bessere Erreichbarkeit für das Publikum zu erwarten. Im Gegenzug zur erhöhten Professionalisierung ist allerdings mit Mehrkosten zu rechnen.

## **Umsetzbarkeit**

Vor allem aufgrund des abweichenden Verlaufs von Schulgemeinde- und Bezirksgrenzen präsentiert sich die Umsetzbarkeit in den einzelnen Bezirken unterschiedlich:

### *Oberegg*

In Oberegg decken sich die Grenzen von Bezirk und Schulgemeinde. Die Übernahme der Schulorganisation durch den Bezirk ist organisatorisch ohne weiteres möglich.

### *Schlatt-Haslen*

Die Aussengrenzen der Schulgemeinden Schlatt und Haslen decken sich weitgehend mit den Bezirksgrenzen. Die einzige nennenswerte Abweichung betrifft Enggenhütten, das schulmässig zu Appenzell gehört. Für die wenigen Schüler aus diesem Gebiet wäre nach Entstehen der Einheitsgemeinde ein Besuch in Haslen möglich, aber auch eine vertragliche Lösung mit einem Schulbesuch in der Nachbarschulgemeinde Appenzell denkbar. Die Umsetzung ist organisatorisch möglich.

### *Gonten*

Die Bereinigung der Situation mit der Schulgemeinde Kau wird voraussichtlich so vorgenommen, dass Hinter Kau zur Schulgemeinde Gonten geht und die Kinder aus Vorder Kau die Schule in Appenzell besuchen. Nach einer solchen Bereinigung bestehen zwischen Bezirk und Schulgemeinde Gonten weitgehend gleiche Grenzen. Abweichungen ergeben sich im Gebiet Kronberg und in der Rapisau. Für die wenigen Schüler aus dem Gontner Gebiet der Rapisau ist ein Besuch in Gonten, aber auch eine vertragliche Lösung mit einem Schulbesuch in der Nachbarschulgemeinde Appenzell denkbar. Die Umsetzung schafft in organisatorischer Hinsicht keine erheblichen Probleme.

### *Schwende*

Das Schulhaus Gringel der Schulgemeinde Appenzell steht auf dem Boden des Bezirks Schwende und würde bei einer allgemeinen Übertragung der Schulaufgaben auf die Bezirke zu einem Schulhaus dieses Bezirks. Das Schulhaus wird indessen heute nur zu einem relativ geringen Anteil von Schülern aus dem Bezirk Schwende besucht. Die Mehrheit der Schülerschaft kommt aus dem Bezirk Appenzell. Zudem besuchen Schüler aus dem ganzen inneren Landesteil die Oberstufe Gringel. Für dieses Schulhaus müsste eine spezielle Lösung gefunden werden. Diese kann darin bestehen, dass Schwende einen Teil der Oberstufe des inneren Landesteils im Leistungsauftrag führt. Für die Primarschule ist ebenfalls die Aufnahme von Schülern aus anderen Bezirken auf vertraglicher Basis möglich. Für die Übernahme des Schulhauses müsste eine für beide Bezirke annehmbare Lösung gesucht werden. Voraussichtlich müsste der Kanton hierbei für eine gewisse Zeit unterstützend mitwirken. Die ganze Problemstellung bedarf noch vertiefter Abklärungen.

Würde die Dreiteilung des Dorfes Appenzell unter den Bezirken Appenzell, Schwende und Rüte aufgehoben, präsentierte sich die Situation um das Schulhaus Gringel in völlig anderem Lichte. Der Bezirk Appenzell würde das Schulhaus von der Schulgemeinde Appenzell übernehmen. Vom Organisatorischen her ergäben sich deutlich weniger Probleme.

Ebenfalls als organisatorisch anspruchsvoll präsentiert sich die Teilung des Dorfes Weissbad unter den Bezirken Schwende und Rüte. Wird die Schulorganisation im ganzen Kanton den Bezirken zugewiesen, macht dies im Falle des Dorfes Weissbad nur Sinn, wenn die Bezirksgrenzen dahingehend angepasst werden, dass das ganze Dorf Weissbad zum Bezirk Schwende gehört. Auch dieser Schritt muss noch eingehend abgeklärt werden.

Abgesehen von den beiden angeschnittenen Problemkreisen wäre die Übernahme der Schulaufgaben durch den Bezirk Schwende ohne weiteres möglich.

#### *Rüte*

Mit der Übernahme der Schulaufgaben durch den Bezirk Rüte würden die Gebiete Hirschberg und der Dorfteil bis zum Brauereiplatz schulisch von Appenzell wechseln. Für Kinder vom Hirschberg oder des östlichen Teils dieses Gebietes ist ein Schulbesuch in Eggerstanden denkbar. Die Schüler aus dem Dorfteil des Bezirks Rüte müssten aber nach wie vor in Appenzell zur Schule gehen. Hierfür wären geeignete vertragliche Lösungen zu suchen, es sei denn, die Teilung des Dorfes Appenzell würde aufgehoben.

Ansonsten bringt die Übernahme der Schulaufgaben durch den Bezirk keine grösseren organisatorischen Probleme.

#### *Appenzell*

Vom Problemkreis Gringelschulhaus ist der Bezirk Appenzell in analoger Weise betroffen wie der Bezirk Schwende. In diesem Zusammenhang müssten mittels einer separaten Untersuchung Lösungswege gesucht werden. Ebenfalls in besonderer Weise berührt wäre Appenzell voraussichtlich von verschiedenen vertraglichen Aufnahmen von Schülern aus anderen Bezirken, allen voran von Primarschülern aus den heutigen Dorfteilen der Bezirke Schwende und Rüte. Eine Übernahme der Schulorganisation durch den Bezirk bleibt aber auch im Falle von Appenzell möglich.

#### **Fazit:**

Die Übertragung der Schulaufgaben auf die Bezirke führt zu einer Stärkung dieser Körperschaften. Die Aufgaben werden attraktiver. Die Vernetzung der Aufgabenbereiche wird gestärkt. Die Übertragung wird in der Verwaltung eine Professionalisierung, mehr Effizienz, aber auch Mehrkosten bringen.

Vom Organisatorischen her ist festzustellen, dass die Schulgemeinden im Kanton Appenzell I.Rh. unter Übertragung der Aufgabe an die Bezirke grundsätzlich aufgelöst werden können. Die Übertragung der Aufgabe bedarf aber in verschiedener Hinsicht noch vertiefter Abklärungen.

### **3.2.2. Feuerschaugemeinde**

Als zweiter Teil auf der Organisationsebene ist die Aufhebung der Feuerschaugemeinde denkbar. Sie ist ein überlagerndes Strukturelement und steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einer schlanken Strukturierung eines Kantons.

Ein Widerspruch ist ferner auszumachen im Verhältnis zum Bezirk Appenzell, wo der Bezirksrat zwar für Baubewilligungen ausserhalb des Feuerschaulkreises zuständig ist, nicht aber im Dorf, dem Zentrum, um das sich die Arbeit des Bezirks in der Hauptsache dreht.

Das Anliegen, im Dorf Appenzell eine einheitliche Bauentwicklung und Baubewilligungspraxis zu haben, kann an sich auch auf anderem Wege als der Beibehaltung der Feuerschaugemeinde erreicht werden. So sind beispielsweise kantonale Vorgaben zur Koordination

möglich. Eine Klärung würde auch die Aufhebung der Dreiteilung des Dorfes Appenzell unter die Bezirke Appenzell, Rüte und Schwende bringen.

Die Feuerschaugemeinde führt wichtige Versorgungswerke. Aufgrund der eingespielten Organisation dieses Bereichs, der getätigten Investitionen und von viel betrieblichem Know how, erscheint es sinnvoll, diese Aufgabe auch nach einer allfälligen Aufhebung der Feuerschaugemeinde im heutigen Betrieb zu belassen. Es würden also zwar die Körperschaft aufgehoben und die Aufgaben in der Raumplanung und bei den Baubewilligungen an den Bezirk Appenzell übergehen, gleichzeitig müsste für die Versorgungsbetriebe eine neue Trägerschaft eingerichtet werden, welche die heutigen Betriebe weiterführen würde. Hierbei müsste es sich wohl um eine öffentlich-rechtliche Einrichtung handeln. Beim Feuerlöschwesen ist sowohl eine Übertragung an den Bezirk als auch ein Belassen bei den Versorgungswerken denkbar.

**Fazit:**

Die Aufhebung der Feuerschaugemeinde würde in erster Linie der strukturellen Bereinerung der Staatsorganisation dienen. Sie ist aus heutiger Sicht machbar. Die Versorgungsbetriebe würden in den bisherigen Betriebsstrukturen unter neuer Trägerschaft fortgeführt.

### **3.3. Modelle Körperschaften**

Wie bereits oben angesprochen, sollen die Kirchgemeinden von den Modellbeschreibungen und -auswertungen ausgeklammert bleiben. Bei den ersten sieben Modellen geht es in erster Linie um das Verhältnis von Bezirken und Kanton, wobei, wie in der Schweiz üblich, von Gemeinden und Kanton gesprochen wird. Um die Darstellung zu entlasten, wird die Organisation der Schule jeweils nur gestreift. Das Modell acht wendet sich einzig den Schulgemeinden zu. Das letzte Modell knüpft an die heutige Situation an, so dass alle bestehenden Körperschaften vollständig einbezogen sind.

Die Modellreihe beginnt mit der intensivsten Anpassung und endet mit der schwächsten Massnahme.

#### **3.3.1. Ein Kanton**

Die radikalste Strukturänderung wäre die Übernahme sämtlicher Funktionen durch den Kanton. Diese Idee lässt sich organisatorisch einrichten, zumal der Kanton bevölkerungs- und flächenmässig eine Grösse aufweist, die in verschiedenen anderen Gemeinwesen mit einer einheitlichen Regierung und Verwaltung geführt wird.

Mit diesem Modell würden die Strukturen und Organisationsebenen maximal reduziert. Infolge Wegfalls verschiedener Entscheidebenen ergäben sich sehr kurze Entscheidungswege. Die Kantonalisierung aller Aufgaben brächte für die Ständekommission und den Grossen Rat voraussichtlich eine deutliche Stärkung in ihren Aufgaben. Weiter bringt die Kantonalisierung einheitliche Steuersätze. Diese würden höher liegen als der heutige Satz im Dorf Appenzell. Die Professionalität und Effizienz in der Verwaltung würde wohl zunehmen, die Bürgernähe dagegen stark abnehmen. Das Milizsystem fiel weitgehend dahin. Dieser Verlust würde teilweise im Wegfall von Entscheideebenen aufgehen, würde aber insgesamt voraussichtlich zu einer Verteuerung führen.

Mit der Aufhebung der Bezirke würden gleichzeitig die Bezirksgemeinden wegfallen. Alle Geschäfte müssten kantonal entschieden werden. Dies würde sich auch auf die Landsgemeinde auswirken. Entweder sie würde mit Geschäften nochmals deutlich mehr beladen, als dies heute der Fall ist, oder aber es müssten Entlastungsmassnahmen eingeführt werden, beispielsweise eine zweite Landsgemeinde oder für weniger bedeutende Geschäfte die Urnenabstimmung. Beide Massnahmen würden mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem grösseren Druck auf die Institution der Landsgemeinde führen.

Für Oberegg wären die Konsequenzen einer vollständigen Kantonalisierung schwierig abzuschätzen. Es ist anzunehmen, dass Oberegg zu einem Verwaltungsbezirk wird und wesentliche Teile seiner heutigen Autonomie verlieren würde.

Das Modell lässt sich organisatorisch ohne weiteres umsetzen.

### **3.3.2. Zwei Gemeinden im Kanton**

Bei diesem Modell würden von den heutigen öffentlichen Körperschaften zwei Gemeinden und der Kanton übrig bleiben. Die eine Gemeinde würde das innere Land umfassen, die andere den heutigen Bezirk Oberegg.

Die Aufgabenteilung müsste in etwa so vorgenommen werden, wie sie heute im Bezirk Oberegg anzutreffen ist. Die Gemeinden würden also neben den heute in allen Bezirken wahrgenommenen Aufgaben auch ein Zivilstandsregister führen und könnten Aufgaben im Vormundschaftsbereich erfüllen.

Eine Straffung der Organisation in einem Ausmass, wie es dieses Modell bringt, würde nur Sinn machen, wenn gleichzeitig die Schulgemeinden und die Feuerschaugemeinden aufgehoben würden.

Die Aufgaben in den beiden Gemeinden würden im Vergleich zu den heutigen Bezirken vielfältiger und interessanter. Die Verwaltung würde professionalisiert. Im inneren Land gäbe es einen einheitlichen Steuersatz. Die Problematik der geteilten Dörfer Appenzell und Weissbad würde gelöst.

Das Modell ist grundsätzlich umsetzbar.

### **3.3.3. Basler Modell**

Das Basler Modell stand schon im Rahmen der APPIO-Reform zur Diskussion. Das Modell zeichnet sich dadurch aus, dass die Bezirke des inneren Landesteils aufgehoben werden. Der Kanton übernimmt diese Aufgaben. Oberegg wird gleichzeitig als Gemeinde oder Bezirk belassen. Die Standeskommission würde auf diese Weise neben ihrer Rolle als Kantonsregierung jene der Gemeinderregierung des Bezirkes Appenzell (ganzes inneres Land) ausüben. Diese Rollenübernahme bringt wohl eine gewisse Stärkung der Standeskommission. Für die Mitglieder der Standeskommission bringt die Rollenerweiterung überdies den Vorteil, dass das heutige Halbamt ausgebaut werden kann. Die Attraktivität der Funktion würde damit wohl steigen.

Auch bei diesem Modell müssten konsequenterweise die Schulgemeinden und die Feuerschaugemeinde aufgehoben werden. Die Aufgaben gingen an die Gemeinden.

Möglicherweise könnten sich mit dem Basler Modell im Verhältnis zu Oberegg das strukturelle Übergewicht des inneren Landesteils und die emotionale Distanz zum Kanton vergrössern. Wo Oberegg heute seine Interessen im Kreise gleichberechtigter Bezirke wahrnehmen kann, stünde es mit seinen Anliegen im Basler Modell immer allein und unmittelbar dem Kanton gegenüber, selbst wenn dieser gerade als Gemeinde agiert.

Das Modell bringt im Übrigen grundsätzlich die gleichen Vor- und Nachteile wie das Modell mit zwei Gemeinden (Kap. 3.3.2.). Es hat sich im Kanton Basel Stadt bewährt. Es lässt sich organisatorisch auch im Kanton Appenzell I.Rh. umsetzen.

### **3.3.4. Konzentrische Kreise im inneren Landesteil**

Im inneren Landesteil würden noch zwei Gemeinden bestehen. Die eine Gemeinde würde das Dorf Appenzell (Gebiet der heutigen Feuerschaugemeinde) umfassen, die andere das restliche Gebiet des inneren Landesteils. Oberegg würde wie bislang als Bezirk weiter bestehen.

Die Feuerschaugemeinde müsste mit diesem Modell zwingend aufgehoben werden. Ob gleichzeitig auch die Schulgemeinden aufgelöst werden müssen, ist in diesem Modell schon

fraglich. Das Beibehalten der heutigen Schulgemeinden würde aber zu einer gewissen Inkohärenz in der Organisationsstruktur führen. Einer kleinräumigen Schulorganisation würde eine kompakte Gemeindeorganisation gegenüberstehen.

Mit dem Modell der konzentrischen Kreise wird die Differenz zwischen Dorf und Land wohl noch akzentuiert. Andererseits wird das Land mit einer einheitlichen Gemeindestimme auftreten und kann sich auf diese Weise wohl besser Gehör verschaffen als in der heutigen Situation.

Das Modell bringt im Übrigen ebenfalls in etwa die gleichen Vor- und Nachteile wie das Modell mit zwei Gemeinden (Kap. 3.3.2.).

### **3.3.5. Zwei Gemeinden im inneren Landesteil**

Es handelt sich um eine Variante des obigen Modells. Im Unterschied zum dortigen Vorgehen wird der innere Landesteil mit einer durchlaufenden Linie aufgeteilt. Die Gemeindebildung soll so vorgenommen werden, dass die eine Gemeinde die heutigen Bezirke Appenzell (unter Einbezug der Dorfteile von Schwende und Rüte), Schlatt-Haslen und Gonten umfasst, die andere Gemeinde aus den Bezirken Schwende und Rüte (ohne Dorfteile) besteht. Obereggen würde in seiner heutigen Form und Funktion weiter bestehen.

Das Modell zielt mit der Gemeindeformierung im inneren Landesteil unter anderem darauf, die Zentrumswirkung von Appenzell zu begrenzen.

Der Zusammenschluss der Bezirke Schwende und Rüte würde deren Gewicht stärken. Mit ihm würde auch das Problem der Dorfteilung von Weissbad gelöst.

Bezüglich der Schulen und der Feuerschaugemeinde gilt es grundsätzlich Gleiches festzuhalten wie beim Modell mit zwei Gemeinden (Kap. 3.3.2.). Die organisatorischen Vor- und Nachteile sind ebenfalls die analogen wie im Grundmodell (Kap. 3.3.2.).

Das Modell ist an sich umsetzbar.

### **3.3.6. Drei Gemeinden im inneren Landesteil**

Wiederum handelt es sich um eine detailreichere Variante des Grundmodells mit zwei Gemeinden. Die Gemeindebildung würde wie folgt vorgenommen:

- Eine Gemeinde wäre das Dorf Appenzell (mit den Dorfteilen der Bezirke Schwende und Rüte) und die restlichen Gebiete des heutigen Bezirks Appenzell.
- Eine Gemeinde würde aus den Bezirken Schlatt-Haslen und Gonten gebildet.
- Eine Gemeinde umfasst die Bezirke Schwende und Rüte (ohne Dorfteile).
- Obereggen bleibt in seiner heutigen Form und Funktion bestehen.

Das Modell versucht, die Strukturen in den Landbezirken zu straffen. Dadurch erhalten sie mehr Gewicht. Der Bezirk Appenzell wird arrondiert mit den Dorfteilen der Bezirke Schwende und Rüte.

Die Auswirkungen auf die Schulen und die Feuerschaugemeinde sowie die organisatorischen Vor- und Nachteile bleiben in etwa die nämlichen wie beim vorangehenden Modell.

### **3.3.7. Zentrum und zwei Gemeinden im inneren Landesteil**

Diese Variante stellt wiederum eine Verfeinerung der obigen Möglichkeit dar. Die Gemeinden würden folgendermassen gebildet:

- Eine Gemeinde wäre das Dorf Appenzell mit den Grenzen der Feuerschaugemeinde.
- Eine Gemeinde würde aus den Bezirken Schlatt-Haslen und Gonten sowie dem Gebiet Lehn bis Meistersrüte gebildet.
- Eine Gemeinde umfasst die Bezirke Schwende und Rüte (ohne Dorfteile).

- Obereggi bleibt in seiner heutigen Form und Funktion bestehen.

Die heute strukturschwachen Bezirke Gonten und Schlatt-Haslen gewinnen mit dem Zusammenschluss und dem Einbezug von Meistersrüte Spielraum für Neugestaltungen und neue Entwicklungen.

Im Vergleich zu heute würde die Gemeinde Appenzell zentrumsorientierter. Es ergäbe sich erneut eine gewisse Betonung des Zentrums, die für Probleme sorgen kann.

Die Vor- und Nachteile in organisatorischer Hinsicht sowie die Auswirkungen auf Schule und Feuerschaugemeinden bleiben im Wesentlichen die Gleichen wie im Modell mit zwei Gemeinden im inneren Landesteil (Kap. 3.3.2.).

### **3.3.8. Fusion einzelner Schulgemeinden**

In verschiedenen Schulgemeinden im Kanton Appenzell I.Rh. sind Strukturanpassungen notwendig oder wünschbar. Eine solche Anpassung kann die Fusion zweier Schulgemeinden sein.

Im vorliegenden Modell würden keine körperschaftlichen Änderungen angeordnet. Es würden aber im kantonalen Recht Anreize geschaffen für die Fusion von Schulgemeinden. Beispielsweise können Beratungs- und Begleitdienstleistungen angeboten und Aufbaubeiträge geleistet werden. So werden in einigen Kantonen, die sich diesem Modell verpflichten, die Steuerdifferenzen zwischen den zusammenschliessenden Gemeinden für einige Jahre vom Kanton getragen oder teilweise mit übernommen.

Mit einem Zusammenschluss von Gemeinden verbinden sich unter anderem die Vorteile, dass im Rahmen grösserer Einheiten mehr Organisationsmöglichkeiten bestehen und eine grössere Professionalität erreicht wird. Im Gegenzug nehmen Bürgernähe und das kostengünstige Milizwesen ab.

### **3.3.9. Anpassungen im Rahmen des Status Quo**

Bei diesem Modell wird auf angeordnete Strukturveränderungen und auf eine kantonale Förderung des Strukturwandels verzichtet. Das Modell basiert auf dem Vertrauen, dass die Bezirke und die Gemeinden im Rahmen der bereits heute bestehenden Möglichkeiten die erforderlichen Anpassungen selbständig vornehmen. Es handelt sich um das liberalste Modell.

Bereits heute können die Gemeinwesen untereinander zusammenwirken. So können sie die Zusammenarbeit ausbauen und mit bilateralen Verträgen den Leistungsaustausch fördern. Statt einer Fusion von Schulgemeinden ist beispielsweise eine vertragliche Lösung über den Schulbesuch in einer anderen Gemeinde möglich, unter klarer Regelung der Abgeltung. Im Verwaltungssektor sind Kooperationen für die administrative Abwicklung und Fachdienste denkbar. Der Strassenunterhalt oder das Feuerwehrewesen kann zumindest teilweise bezirksübergreifend organisiert werden.

In vielen Bereichen wird die Zusammenarbeit schon heute aktiv gepflegt. Sie ist aber in vielen Teilen noch ausbaufähig.

#### **Fazit:**

Bei den Körperschaften gibt es eine Fülle denkbarer Strukturanpassungen, die organisatorisch mit mehr oder weniger Aufwand umsetzbar sind. Die Varianten sind mit verschiedenen Vor- und Nachteilen verbunden. Die Gewichtung dieser Auswirkungen und die Wahl der Variante ist weitgehend ein politischer Akt.

## **3.4. Änderungen Behörden**

Bei den Bezirksräten, den Schulräten und den Kommissionen sind Massnahmen zu suchen, um die sich in jüngerer Zeit verstärkt bemerkbaren Rekrutierungsprobleme anzugehen. Bei der Standeskommission sind Vorkehren zu treffen, damit Führungskräfte aus der Privatwirtschaft besser angesprochen werden können.

### **3.4.1. Schulrat, Bezirksrat**

Die Rekrutierung kann am besten gefördert werden, wenn die Ämter an Attraktivität gewinnen. Dies ist in erster Linie dadurch zu erreichen, dass man einen interessanten Aufgabenfächer anbieten kann. Es ist daher nach Möglichkeiten zu suchen, um den Auftrag des Bezirksrats vielfältiger zu machen. Eine sinnvolle Massnahme wäre in diesem Zusammenhang die Übernahme der Schule als Ressort. Weiter können auch Fusionen eine Bereicherung in den Aufgaben bringen. Im Falle der Bezirke ist ferner denkbar, dass der Kanton einzelne Kompetenzen abgibt.

Mit einer deutlichen Anreicherung der Aufgaben in den Bezirken besteht überdies die Chance, vermehrt Teilzeitsekretariate einzurichten. Diese können auch zur Entlastung der Bezirksräte eingesetzt werden, deren Ressort viel Korrespondenz erfordert, vor allem des Hauptmanns und des Bauchefs. Dieser Schritt führt zwar von der reinen Miliztätigkeit weg und kostet etwas, dafür gewinnt man mit einer vielseitigeren Gestaltung der Ämter wohl eine bessere Rekrutierungsbasis. Und letztlich ist es nur fair, wenn ein Hauptmann oder ein Bauchef als Führungsorgan von reiner Administrationsarbeit entlastet werden kann. Sekretariate erhöhen überdies die Erreichbarkeit und unterstützen die Entwicklung hin zu erhöhter Effizienz.

Eine andere Möglichkeit der Attraktivitätssteigerung des Amtes als Bezirksrat ist die Wiedereinführung der Koppelung von Bezirksrats- und Grossratsmandat. Mit dieser Massnahme würde auch die Repräsentanz der Bezirke im Grossen Rat wieder gestärkt. Auf diese Weise würde überdies dazu beigetragen, die Wahrnehmung der eigenen Möglichkeiten in den Landbezirken zu stärken und damit die Spannung zwischen Land und Dorf abzubauen.

Die Abgeltung der Arbeit als Bezirks- oder Schulrat steht als Mittel zur Attraktivitätssteigerung des Amtes nicht im Vordergrund. Insbesondere für aufwendige Ämter ist es aber auf die Länge bedeutsam, dass angemessene Entschädigungen geleistet werden. Da diese Frage in den Bezirken und Gemeinden selber entschieden wird, braucht in diesem Bericht nicht näher darauf eingegangen zu werden.

### **3.4.2. Standeskommission**

Die eine Schwierigkeit bei der Besetzung von Sesseln in der Standeskommission besteht darin, dass die Mitgliedschaft lediglich als Halbamt ausgestaltet ist. Es stellt sich immer wieder die Frage nach der Vereinbarkeit von Beruf und Halbamt. Diese Fragestellung kann in zwei Richtungen hin aufgelöst werden:

Entweder man versucht, den Beschäftigungsanteil in der Standeskommission anzuheben. Dies wäre beispielsweise möglich mit einer weiteren Reduktion der Mitgliederzahl von sieben auf fünf. Auch mit der Übernahme des Basler Modells würden die Arbeiten in der Standeskommission und damit die Beschäftigungsgrade deutlich zunehmen.

Oder aber man führt gezielte Entlastungen ein, so dass der Aufwand deutlich sinkt. Dieser Effekt könnte erreicht werden, wenn die Regierungsräte von Teilen des Alltagsgeschäftes entlastet werden. Die Standeskommission würde mit dieser Entwicklung zu einer Art Verwaltungsrat des Kantons. Die Alltags- und Vollzugsgeschäfte würden in diesem Modell weitgehend von einer angestellten Geschäftsführung in der Verwaltung geleitet.

Ein weiterer Punkt, der bei der Rekrutierung neuer Standeskommissionsmitglieder eine Rolle spielt, ist die Entschädigung. Der Unterschied zwischen den Gehältern in Führungspositionen der Wirtschaft und der Entschädigung für die Arbeit in der Standeskommission wird viel-

fach als zu gross empfunden und hält immer wieder ausgewiesene Führungspersönlichkeiten ab, sich um ein Amt in der Standeskommission zu bemühen. Die Entschädigungen sind zu überprüfen.

### **3.4.3. Kommissionen**

Bei den Kommissionen kann als generelles Problem der Umstand bezeichnet werden, dass bezogen auf die Kleinheit des Kantons sehr viele Kommissionen bestehen. Es sollte überprüft werden, ob für alle Bereiche tatsächlich Kommissionen notwendig sind. Mit weniger Kommissionen würde auch die allgemeine Beanspruchung der Bevölkerung für diese Arbeiten sinken.

Weiter ist zu prüfen, ob es Sinn macht, gewisse Kommissionsfunktionen der Zentralverwaltung zu übertragen. Dies dürfte aber insbesondere bei Fachkommissionen problematisch sein, denn in der Verwaltung steht für einen Fachbereich oft nur eine Person zur Verfügung. Und bei Fachfragen spielt oft erhebliches Ermessen mit, das in einer Kommission besser aufgehoben scheint. Die Akzeptanz beim Bürger wird höher sein, wenn in einer Ermessensfrage nicht nur die Einzelmeinung eines Verwaltungsangestellten im Raume steht.

In Kommissionen, die öffentliche Interessen zu vertreten haben, denen häufig privaten Anliegen entgegenstehen, beispielsweise in der Fachkommission Heimatschutz, lehnen fähige Personen eine Berufung immer wieder ab. Zum einen wollen sie ihre Freizeit nicht mit einer teilweise konfrontativen Arbeit füllen, zum anderen fürchten Selbständigerwerbende Wettbewerbsnachteile. Eine Möglichkeit besteht darin, dass die Funktion in die Verwaltung genommen wird. Allerdings ist hiermit zu befürchten, dass die Akzeptanz gegenüber den Entscheiden tendenziell sinken wird. Ein Weg zur Entschärfung der Problematik des Wettbewerbsnachteils könnte darin bestehen, dass man ausserkantonale Kommissionsmitglieder beruft. Auch bei dieser Möglichkeit ergibt sich aber das Anschlussproblem, dass Entscheide Auswärtiger in aller Regel schlechter akzeptiert werden.

Das Anheben der Entschädigungen in den Kommissionen erscheint dagegen nicht vordringlich. Es handelt sich hier in aller Regel um kleine Einsätze, die zumeist nicht wegen des Entgelts geleistet werden. Bei grösseren Pensen ist eine Anpassung zu prüfen.

### **3.4.4. Anpassungen im Rahmen des Status Quo**

Auch in der Behördenorganisation sind Verbesserungen im bestehenden Umfeld möglich. Neben der besseren Abgeltung der Amtstätigkeit ist insbesondere auch hier eine verbesserte Vernetzung unter den Behörden von Nachbarbezirken denkbar und möglich. So könnten gewisse Sekretariatskapazitäten gemeinsam genutzt werden.

#### **Fazit:**

Es sind Wege zu suchen, um die Rekrutierungsbasis für Bezirks- und Schulräte zu verbessern. Dies kann unter anderem damit gemacht werden, dass die Ämter mit attraktiven Aufgaben versehen werden. Beispielsweise könnte die Arbeit in den Bezirksräten mit der Übernahme der Schulorganisation oder der Wiedereinführung der Koppelung von Bezirksrats- und Grossratsmandat noch vielfältiger und interessanter gemacht werden.

Für die Standeskommission ist der Frage nachzugehen, wie die Vereinbarkeit mit dem bürgerlichen Erwerb verbessert werden kann. Die Entschädigungen sind zu überprüfen.

Die bestehenden Kommissionen sind auf ihre Erforderlichkeit hin zu prüfen. Für Kommissionen, die Interessen vertreten müssen, denen privaten Anliegen regelmässig diametral entgegenstehen, sind gesonderte Lösungen zu suchen.