

Strukturreformen Kanton Appenzell I.Rh.

**Bericht der Arbeitsgruppe
zuhanden der Ständekommission**

26. Mai 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Grundpositionen	4
3. Verschieben der Diskussion?	4
4. Ziele für eine Strukturreform	5
5. Leitplanken für die Diskussion	6
6. Gründe für und gegen Strukturreformen	6
7. Untersuchungsfelder	7
8. Bezirke und Kanton	8
9. Anzahl Bezirke	8
10. Aufgaben der Bezirke	12
11. Kirchgemeinden	13
12. Schulgemeinden	13
13. Feuerschaugemeinde	14
14. Wahlen und Abstimmungen	15
15. Auswirkungen auf Landsgemeinde	15
16. Zusammenfassung	16

1. Einleitung

Aufgrund eines politischen Vorstosses ist die Ständekommission seit einem Jahr daran, die Strukturen im Kanton Appenzell I.Rh. zu überprüfen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten oder eine Vorlage zu unterbreiten. In einem ersten Schritt hat die Ständekommission einen Grundlagenbericht erstellt. Dieser wurde im Herbst 2008 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Im November 2008 nahm eine breit abgestützte Arbeitsgruppe auf der Grundlage des Berichts der Ständekommission die aufbauende Diskussion auf. Der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Landammann Carlo Schmid-Sutter gehören folgende Personen an:

Hauptmann Josef Sutter , Schwende Frau Hauptmann Heidi Buchmann , Schwende	Vertreter der Bezirke
Beat Eberle , Präsident Feuerschaukommission, Appenzell Hanspeter Koller , Sekretär Feuerschaugemeinde, Appenzell	Vertreter Feuerschaugemeinde
Ottilia Dörig , Schulgemeinde Appenzell, Appenzell Herbert Wyss , Schulgemeinde Steinegg, Appenzell Steinegg	Vertreter Schulgemeinden
Josef Eugster , Appenzell	Vertreter Kirchgemeinden
Erich Fässler , Appenzell	Vertreter Arbeitnehmer
Sepp Neff , Appenzell Enggenhütten	Vertreter Bauernverband
Alfred Inauen , Appenzell	Vertreter Gewerbeverband
Sonja Knechtle-Lehner , Appenzell Enggenhütten	Vertreterin Bäuerinnenverband
Hans Breu , Appenzell Steinegg	Vertreter CVP
Ruedi Eberle , Gonten	Vertreter SVP
Karl Graf , Appenzell	Vertreter GFI
Martin Bürki , Oberegg	Vertreter Bezirk Oberegg
Roger Spirig , Oberegg	Vertreter Schulgemeinde Oberegg
Rahel Mazenauer , Appenzell Meistersrüte	Vertreterin Frauenforum

An den vier Sitzungen der Arbeitsgruppe nahmen regelmässig auch verschiedene Mitglieder der Ständekommission teil.

Am 16. Dezember 2008 beschloss die Arbeitsgruppe, dass das Thema vorübergehend parallel in zwei Untergruppen weiter bearbeitet werden soll. Von Seiten der Untergruppen gingen Anfang März 2009 zwei Zwischenberichte ein.

Mit dem vorliegenden Bericht der Arbeitsgruppe werden die Ergebnisse aus den Untergruppen zusammengefasst und durch Bemerkungen und Feststellungen ergänzt, die sich in der Zwischenzeit ergeben haben. Der Bericht soll der Ständekommission im Hinblick auf die Berichterstattung und Antragstellung zu Händen des Grossen Rates dienen.

2. Grundpositionen

In einem ersten Schritt hat sich die Arbeitsgruppe mit dem Diskussionsbericht der Standeskommission vom 23. September 2008 beschäftigt. Hierbei kristallisierten sich relativ schnell folgende Positionen heraus:

- Die Analyse der Standeskommission wird weitgehend geteilt.
- Dass die Beziehung der Bürger aus den Dorfteilen von Schwende und Rüte zu ihren Bezirken schwach sei, wird von den betroffenen Bezirken bestritten. Viele sehen hier aber klar Handlungsbedarf.
- eine schwache Identifikation der Dorfbewohner mit der Feuerschaugemeinde wird von vielen anerkannt.
- Die Teilung von Weissbad in zwei Bezirke wird als störend empfunden. Sie sollte angegangen werden.
- Die Spannungen zwischen Land und Dorf werden allgemein, insbesondere auch von den Vertretern der ländlichen Körperschaften, als wenig problematisch empfunden. Von dieser Seite her sind nach Auffassung der Arbeitsgruppe keine Massnahmen nötig.
- Für viele Behörden gibt es Rekrutierungsprobleme. Solche sind insbesondere in den meisten Bezirken auszumachen.
- In den Behörden sind vor allem die aufwendigen Ämter (Hauptmann, Bauchef, Kassier) schwierig zu besetzen.
- Eine Attraktivierung der Ämter wird von vielen gewünscht und begrüsst. Seitens der Schulgemeinden wird allerdings in Abrede gestellt, dass das Übertragen der Schule als Verwaltungsbereich an die Bezirke diesbezüglich eine gewinnbringende Lösung wäre.
- Auf wenig Zustimmung stösst die Aussage, dass das Auseinandernehmen von Bezirksratsmandat und Grossratsmandat nachteilig sei. Es besteht vielmehr die breit geteilte Auffassung, dass diejenigen Bezirksräte, die eine Wahl in den Grossen Rat anstreben, in der Regel auch gewählt werden. Diese Sachlage zeige, dass die Ursachen für die Rekrutierungsprobleme in den Bezirken nicht bei der Entflechtung der Funktionen als Bezirksrat und als Grossrat liegen.

3. Verschieben der Diskussion?

Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe wünschten eine Verschiebung der Strukturdiskussion. Zur Begründung wurde von einer Seite eingewandt, dass zuerst eine grundlegende Verfassungsdiskussion geführt werden müsste. Erst auf dieser Grundlage könnten so weitreichende Entscheide wie das Zusammenlegen von Körperschaften oder gar die Aufhebung einzelner Körperschaftsebenen angegangen werden.

Einzelne Stimmen hielten den Zeitpunkt für eine Strukturdiskussion zu früh, weil ein akuter Druck für gravierende Veränderungen nicht auszumachen sei. Die erforderlichen Systemkorrekturen könnten ohne tiefgreifende Strukturdiskussion eingeleitet werden.

Andere wünschten sich eine Verschiebung der Diskussion, weil zunächst laufende Entwicklungen abgeschlossen werden sollten.

Eine deutliche Mehrheit der Arbeitsgruppe sprach sich indessen dafür aus, die Diskussion sogleich anzugehen. Zum einen geht der Auftrag des Grossen Rates dahin, die bestehenden Strukturen binnen nützlicher Frist zu prüfen. Zum anderen sollte eine Strukturdiskussion geführt werden, bevor äussere Umstände und der schiere Druck zu raschem oder gar überstürztem Handeln zwingen. Die Diskussion sollte möglichst frei und breit geführt werden. Ein

Aufschieben bringt voraussichtlich keine Vorteile. In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, dass für eine Strukturdiskussion wohl nie der perfekte Zeitpunkt kommt. Stets werden sich aufgrund anderweitig laufender Projekte und Entwicklungen Gründe gegen die Durchführung finden lassen.

Was das Verhältnis zur Verfassung betrifft, so erachten es die meisten Mitglieder als richtig, anhand festgestellter struktureller Probleme zunächst die Strukturziele und die damit verbundenen Wege zu definieren und hernach zu prüfen, inwiefern hierfür die Verfassung, Gesetze und Verordnungen geändert werden sollen. Eine breite Verfassungsdiskussion würde die Strukturdiskussion in den Hintergrund drängen und allenfalls sogar für längere Zeit zudecken.

Die Arbeitsgruppe ist sich allerdings darin einig, dass die Diskussion gründlich geführt werden muss, damit die Frage nicht schon in wenigen Jahren erneut diskutiert werden muss.

4. Ziele für eine Strukturreform

Bereits im Diskussionsbericht der Standeskommission wurden im Umfeld der heutigen Strukturen im Kanton folgende kritische Punkte ausgemacht:

- Rekrutierung für verschiedene Körperschaften und Kommissionen schwierig
- In Teilen ungenügende Effizienz staatlicher Leistungen
- Ungünstige Auswirkungen von verschiedenen Grenzverläufen bei Körperschaften und von Strukturüberlagerungen

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass in diesen Bereichen ein gewisser Handlungsbedarf auszumachen ist. Der Druck für Massnahmen zeigt sich zwar in verschiedenen Körperschaften und bei den Behörden unterschiedlich. Gesamthaft gesehen ist aber ein Bedarf für Bereinigungsschritte auszumachen. Die Bewertung möglicher Lösungen sollte daher anhand folgender Kriterien vorgenommen werden:

- Die Rekrutierungsmöglichkeiten für die Körperschaften sollten verbessert werden.
- Die Ämter sollten attraktiver werden. Dies betrifft den Einsatzbereich, aber auch die Arbeitsbedingungen.
- Staatliche Leistungen sollen überall in guter Qualität erbracht werden können. Eine Effizienzsteigerung ist anzustreben.
- Ungünstige Grenzverläufe und Strukturüberlagerungen sind nach Möglichkeit aufzuheben.
- Oberegg muss strukturell gut eingebunden bleiben.

Zusätzlich wurden in der Arbeitsgruppe noch weitere Ziele formuliert, die mit einer Strukturreform nach Möglichkeit erreicht werden sollten:

- Förderung Steuerharmonisierung
- Vereinheitlichung im Bau- und Planungswesen
- Vermeidung von Doppelspurigkeiten
- Gleichbehandlung und Transparenz
- Beibehaltung und Förderung der Identität der Ortschaften
- Verbesserung Zusammenarbeit mit dem Kanton
- Lösung gemeinsamer Aufgaben erleichtern

- Keine Schwächung der Landsgemeinde

5. Leitplanken für die Diskussion

Auf dem Hintergrund dieser Problemanalyse und den daraus gezogenen Schlüssen wird beschlossen, die weitere Diskussion in folgenden Leitplanken laufen zu lassen:

- Die Diskussion ist grundsätzlich auf der Basis des Diskussionsberichts der Standeskommission weiterzuverfolgen.
- Das Thema der Spannungen zwischen Land und Dorf ist nicht näher anzuschauen und mit spezifischen Massnahmen anzugehen. Es sind höchstens einzelne konkrete Ungeheimtheiten anzuschauen und einer Lösung zuzuführen. Umgekehrt ist aber darauf zu achten, dass mit einem neuen Modell die Spannungen nicht ansteigen.
- Der Problempunkt der Teilung der Dörfer Weissbad und Appenzell unter verschiedene Bezirke ist anzuschauen.
- Es ist nach konkreten Lösungen für die festgestellten Rekrutierungsprobleme in verschiedenen Behörden zu suchen.
- Eine schlechte Repräsentanz der Bezirke im Grossen Rat ist für die Strukturdiskussion kein Thema. Die Idee der Verbindung von Bezirksrats- und Grossratsmandat ist nicht mehr weiterzuverfolgen.
- Die Strukturdiskussion sollte sogleich geführt werden.
- Grundsätzlich sind alle denkbaren Lösungen anzuschauen. Der Auftrag, die Strukturen zu überprüfen und sich Gedanken zu einer Neuverteilung zu machen, in aller Offenheit geleistet werden muss. Es sollen nicht Bereiche zum Vorherein ausgeklammert werden. Lösungen dürfen erst verworfen werden, wenn sie angeschaut sind. Allein das Argument der schwierigen Umsetzbarkeit darf nicht dazu führen, dass ein Modell nicht gründlich angeschaut wird. Es sollen auch Möglichkeiten geprüft werden, für die derzeit vielleicht noch keine Mehrheit in der Bevölkerung zu finden ist. Wichtig ist, dass man am Schluss zu einer Lösung gelangt, die mehrheitsfähig ist.

6. Gründe für und gegen Strukturreformen

Für Strukturreformen sprechen die bereits im Diskussionsbericht der Standeskommission festgestellten Unzulänglichkeiten im heutigen System. Im Vordergrund stehen

- Rekrutierungsprobleme für viele Behörden
- Unübersichtliche, teilweise unlogische Grenzen
- Überlagernde Strukturen
- Teilweise schwacher Bezug des Bürgers zu gewissen Körperschaften
- Leistungsfähigkeit in kleinen Gemeinwesen
- Teilweise ungenügende Qualität bei Verwaltungsleistungen

Gegen Veränderungen sprechen namentlich folgende Gründe:

- Viele halten Strukturanpassungen für wenig dringlich.
- Veränderungen lösen Angst aus.
- Mit zunehmender Grösse der Körperschaften nehmen die Einflussmöglichkeiten des Einzelnen ab.
- Gleichzeitig nimmt die Distanz zwischen Bevölkerung und Behörde zu. Die sogenannte Bürgernähe sinkt. Es stehen weniger persönliche Ansprechpartner zur Verfügung.
- Die Karrieremöglichkeiten in der Politik werden eingeschränkt.
- Eine Stärkung des Dorfes würde die Angst vor dessen Übermacht schüren.
- Professionalisierung wird häufig mit steigendem Formalismus in Verbindung gebracht, was nicht erwünscht ist.

Werden Körperschaften zusammengelegt, ist immer wieder die Schwierigkeit festzustellen, bestimmte Vermögenswerte (z.B. ein neuer Verwaltungsbau oder neue Fahrzeuge), deren Finanzierung vielleicht Steueropfer gefordert hat, dem neuen Gemeinwesen vorbehaltlos zu überlassen.

Werden Körperschaften in einem Strukturprozess aufgetrennt, können sich schwierige Fragen bei der Vermögensaufteilung stellen.

7. Untersuchungsfelder

Im Verlauf der Diskussionen wurden folgende Felder genauer angeschaut:

- Verhältnis Bezirke und Kanton
- Anzahl Bezirke
- Aufgaben der Bezirke
- Kirchgemeinden
- Schulgemeinden
- Feuerschaugemeinde
- Wahlen und Abstimmungen
- Auswirkungen auf Landsgemeinde

8. Bezirke und Kanton

In der Arbeitsgruppe herrschte schnell Einigkeit in der Frage, dass ein Kanton ohne Bezirksebene nicht gewünscht wird. Würden alle Bezirke aufgelöst und deren Aufgaben dem Kanton überbunden, ergäben sich eine Reihe gewichtiger Nachteile:

- Die heute in den Bezirken gepflegte Bürgernähe ginge mit der Aufhebung der Bezirke weitgehend verloren. Die Wege würden verlängert, die Kontakte wären weniger persönlich.
- Da innerhalb des Kantons die Zweistufigkeit der Verfahren als Regelfall weiterhin gewünscht wird, würde wohl die Verwaltung als Entscheidungsträger erster Instanz eingesetzt werden. Die Akzeptanz gegenüber solchen Entscheiden wäre voraussichtlich deutlich tiefer als im heutigen System.
- Die Macht der Verwaltung würde in der Praxis wachsen. Sie wäre in allen Fragen direkte Ansprechpartnerin für die Bevölkerung und könnte mit der Praxis die Abläufe und Entscheide weitgehend mitprägen.
- Für den Bezirk Oberegg würde die Gefahr bestehen, zu einer reinen Verwaltungsorganisation zu werden. Eine solche Entwicklung wäre fatal. Oberegg lebt vom Bewusstsein, ein funktionsfähiger Bezirk mit eigenen Strukturen und grosser Selbständigkeit zu sein und ist darauf angewiesen. Eine Beseitigung dieser Struktur würde dieses selbstverständliche Bewusstsein und damit den Standort Oberegg vermutlich empfindlich schädigen.

Fazit

Es soll im Kanton weiterhin die beiden körperschaftlichen Ebenen des Kantons und der Bezirke geben.

9. Anzahl Bezirke

Ändert man die Anzahl der Bezirke, müssen hierzu die Grenzen zumindest teilweise neu gesetzt werden. Eine Mehrheit der Arbeitsgruppenmitglieder gelangte in diesem Punkt zur Auffassung, dass es einfacher und erfolversprechender ist, wenn eine Lösung erarbeitet wird, die sich strukturell ganz anders präsentiert als die heutige Situation. Lösungen, die sich an den heutigen Strukturen orientieren, bergen die Gefahr, dass man sich in Grenzunstimmigkeiten verliert. Die Erfolgsaussichten erscheinen paradoxerweise weit besser, wenn man ein von den heutigen Strukturen weitgehend losgelöstes Modell erarbeitet als wenn man die heutigen Grenzen zwischen den bestehenden Bezirken weitest möglich belässt und sie nur dort ändert, wo dies unbedingt nötig ist.

Dass Oberegg ein Bezirk bleiben soll, ist in der Arbeitsgruppe unbestritten. Hinsichtlich des inneren Landesteils werden die Möglichkeiten des Zusammenlegens verschiedener Bezirke und die Möglichkeit des Entstehens eines Bezirks diskutiert. Zum Schluss standen sich die Modelle eines einzigen Bezirks im inneren Landesteil und von drei Bezirken im inneren Landesteil zur Diskussion, wobei sich eine klare Mehrheit für einen Bezirk aussprach.

Das Modell mit drei Bezirken würde sinnvollerweise bedingen, dass aus dem Dorf Appenzell ein Bezirk würde. Damit lassen sich verschiedene strukturelle Probleme lösen, so die Überlagerung mit der Feuerschaugemeinde und die Teilung des Dorfes in verschiedene Bezirke. Die beiden Landbezirke würden sich um den neuen Bezirk Appenzell legen. Das Entstehen eines Bezirks Appenzell wird von vielen als heikel betrachtet. Diese Körperschaft wäre wirtschaftlich sehr stark, so dass voraussichtlich ein horizontaler Finanzausgleich unter den Bezirken einzuführen wäre. Zudem entstehen mit den zwei umliegenden Bezirken Körperschaft-

ten, die relativ heterogen sind. Weiter wird befürchtet, dass sich mit einem wie auch immer gearteten Zusammenlegen der ländlichen Gebiete zu zwei neuen Bezirken keine durchschlagenden Verbesserungen erzielen lassen.

Die beiden Landbezirke würden am ehesten durch das Zusammenlegen der Bezirke Gonten und Schlatt-Haslen sowie der Bezirke Rüte und Schwende gebildet. Ein Zusammengehen der Bezirke Gonten und Schlatt-Haslen wird indessen als schwierig beurteilt. Jeder Bezirk hat für sich eine starke dörfliche Identität. Zusammen würden sie ohnehin kein organisches Ganzes bilden. Eher denkbar wäre ein allfälliges Zusammengehen der Bezirke Rüte und Schwende. Diese Körperschaften, insbesondere der Bezirk Rüte, sind heute schon keine geschlossenen Einheiten, sondern umfassen verschiedene kleine Ortschaften. Eine offene und nicht zu unterschätzende Frage wäre bei dieser Einteilung, welchem Bezirk die Gebiete von Kau und Meistersrüte zuzuschlagen wären.

Auch das Modell einer Dreiteilung mit einem Bezirk West, einem Bezirk Mitte und einem Bezirk Ost wurde diskutiert. Hierbei würden Meistersrüte und Kau zusammen mit dem Dorf Appenzell den Bezirk Mitte bilden. Bei diesem Modell ist die Frage, wem Meistersrüte und Kau zugeschlagen werden, zwar gelöst, indessen bleibt ein massives Übergewicht des Bezirks Mitte, der allein gut die Hälfte der Kantonsbevölkerung und einen grossen Anteil der kantonalen Wirtschaftskraft umfassen würde.

Im Zusammenhang mit dem Modell der drei Bezirke wurde auch die Administration besprochen. Mit drei Bezirken müssten voraussichtlich drei Verwaltungen aufgebaut werden. Auch in den beiden Landbezirken würde die Behördenadministration wohl weitgehend verschwinden. Das Schaffen von gemeinsamen Teilzeitsekretariaten wird in diesem Zusammenhang skeptisch beurteilt.

Eine Mehrheit der Arbeitsgruppenmitglieder gelangt aufgrund der geführten Diskussion zur Ansicht, dass eine Neufestlegung der Bezirke im inneren Landesteil wenig realistisch ist und nur wenig bringen würde. Möchte man eine effektive Bereinigung herbeiführen, müsste man im inneren Landesteil einen Bezirk schaffen. Damit könnten verschiedene der heute festgestellten Probleme gelöst werden, so beispielsweise die gewünschte Professionalisierung der Verwaltung, die Auflösung der überlappenden Organisation mit der Feuerschaugemeinde, eine weitgehende Vereinheitlichung des Bauwesens und die Aufhebung der Teilung der Dörfer Weissbad und Appenzell unter verschiedene Bezirke. Zudem müssten mit einer solchen Lösung weniger Amtsträger gesucht werden. Da die Aufgaben in diesem grösseren Gebilde eher interessanter werden dürften, würde auch die Suche nach den noch im reduzierten Mass erforderlichen Behördenmitgliedern erleichtert. Es wird allerdings nicht verkannt, dass mit einem Grossbezirk für den inneren Landesteil auch heutige Vorteile wegfallen würden, insbesondere die Bürgernähe und die kurzen Wege.

Als wesentlicher Vorteil, der für einen Bezirk im inneren Land spricht, werden die Vereinfachung der Finanzströme und eine einheitliche kommunale Verwaltung gesehen. Allein schon die Tatsache, dass die Bezirke Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten sowie die Feuerschaugemeinde nicht mehr eine eigene Rechnung führen müssten, deutet auf eine bedeutende Steigerung der Effizienz hin.

Im unmittelbaren Vergleich der beiden Varianten und der heutigen Situation ergibt sich unter Berücksichtigung der Ziele, die für eine Strukturreform gelten sollen, folgendes Bild der Stärken und Schwächen:

	Status Quo	3 Bezirke im i.L.	1 Bezirk im i.L.
Rekrutierung Behörden	<ul style="list-style-type: none"> - Viele Behördenmitglieder notwendig - Schwierige Rekrutierung - Zeitintensive Behörden-tätigkeit, da zum Teil Behördenverwaltung - Teilweise nicht sehr attraktive Behördentätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Rund 20 Behördenmit-glieder weniger notwen-dig - Zeitintensive Behörden-tätigkeit, da zum Teil Behördenverwaltung - In den Landbezirken Behördentätigkeit nicht sehr attraktiv 	<ul style="list-style-type: none"> - 30 - 35 Behördenmitglieder weniger notwendig - Weniger zeitintensiv, da zentrale Verwaltung - Behördentätigkeit ist attraktiv, strategisch orientiert
Qualität und Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> - Mangelnde Routine bezüglich Verwaltungstätigkeit, unterschiedliche Praxis - 6 Buchhaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Landbezirke = Status Quo; Dorfbezirk = Zentrale Verwaltung: unterschiedliche Praxis bleibt - 3 Buchhaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Notwendige Routine vorhanden, klare Prozesse: einheitliche Praxis - 1 Buchhaltung
Doppelspurigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> - 5 Bezirke, Feuerschau, Kanton 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 Bezirke, Kanton 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Bezirk, Kanton
Steuerharmonisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Schwieriger Finanzausgleich 	<ul style="list-style-type: none"> - Grosser Ausgleichsbedarf Dorf und Land 	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitlich, einfach und klar
Grenzverläufe	<ul style="list-style-type: none"> - Unlogische Überlagerungen und Verläufe 	<ul style="list-style-type: none"> - Unlogische Überlagerungen und Verläufe bereinigt, Vorgehen aber politisch brisant 	<ul style="list-style-type: none"> - Unlogische Überlagerungen und Verläufe bereinigt
Spannung Land/Dorf	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bisher 	<ul style="list-style-type: none"> - Wird als Folge der ungleichen Steuerkraft verstärkt 	<ul style="list-style-type: none"> - Nicht mehr von Finanzen geprägt
Zusammenarbeit mit Kanton	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwendig 	<ul style="list-style-type: none"> - Weniger aufwendig 	<ul style="list-style-type: none"> - Einfacher und rationeller
Identität der Ortschaften	<ul style="list-style-type: none"> - Einfluss lokale Bezirksbehörde - Getrennte Dörfer 	<ul style="list-style-type: none"> - Identität in Ortschaft wird geschwächt. Teilweise auffangbar über Schulgemeinden, Kirche und Vereine - Keine getrennten Dorfkerne - Mehr Privatinitiative notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> - Identität in Ortschaft wird geschwächt. Teilweise auffangbar über Schulgemeinden, Kirche und Vereine - Keine getrennten Dorfkerne - Mehr Privatinitiative notwendig
Praxis Bau- und Planungswesen	<ul style="list-style-type: none"> - Wenig einheitliche Praxis, da getrennte Zuständigkeit unterschiedliche Entscheide zur Folge hat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relativ uneinheitliche Praxis bleibt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche Praxis
Lösung gemeinsamer Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Bezirksübergreifende Zweckverbände sind nötig 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezirksübergreifende Zweckverbände sind nötig 	<ul style="list-style-type: none"> - Einfach, Zweckverbände sind unnötig
Stellung der Landgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bisher 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Veränderung 	<ul style="list-style-type: none"> - Voraussichtlich eher Stärkung

Bezüglich Einwohnerzahlen sähen die Verhältnisse mit den verschiedenen Modellen in etwa wie folgt aus:

Status Quo		3 Bezirke im i.L.		1 Bezirk im i.L.	
Feuerschau	6'800	Dorf Appenzell	8'000	Bezirk Innerer Landesteil	13'800
Appenzell (ohne FS)	1'100	Gonten/Schlatt-Haslen	2'600	Bezirk Oberegg	1'900
Schwende (ohne FS)	1'000	Rüte und Schwende	3'200		
Rüte (ohne FS)	2'250	Oberegg	1'900		
Schlatt-Haslen	1'150				
Gonten	1'450				
Oberegg	1'900				

Zielerreichung mit den beiden Modellen im Überblick

	3 Bezirke im i.L.	1 Bezirk im i.L.
Rekrutierung Behörden	+/-*	+
Qualität und Effizienz	+/-	+
Doppelspurigkeiten	+/-	+
Steuerharmonisierung	-	+
Grenzverläufe	+	+
Spannung Land/Dorf	-	+
Zusammenarbeit mit Kanton	+/-	+
Identität der Ortschaften	+/-	-
Praxis Bau- und Planungswesen	+/-	+
Lösung gemeinsamer Aufgaben	+/-	+
Stellung der Landgemeinde	(+)	(+)

* + = Ziel wird erreicht

- = Ziel wird nicht erreicht

+/- = Ziel wird teilweise erreicht

Fazit

Aufgrund des klaren Resultates der Stärken- und Schwächenanalyse gelangt eine deutliche Mehrheit der Arbeitsgruppe zum Schluss, dass eine Strukturreform im Kanton auf Bezirksebene so durchgeführt werden sollte, dass neben dem Bezirk Oberegg für den inneren Landesteil ein einheitlicher Bezirk entstehen soll.

10. Aufgaben der Bezirke

Das Zusammenfassen der Bezirke im inneren Landesteil zu einem Bezirk könnte damit verbunden werden, Aufgaben, die zur Gewährleistung einer einheitlichen Handhabung an den Kanton übergegangen sind, wieder an die Bezirke zu übertragen. Zu denken ist vor allem an die Aufgaben, die bereits heute in Oberegg durch den Bezirk wahrgenommen werden, so vor allem an das Vormundtschaftswesen, der Erbschaftsbereich, die Einwohnerkontrolle und das Zivilstandsamt. Auch eine Übertragung von Aufgaben im Sozialwesen an die Bezirke wäre möglich.

Folgende Aufgabenzuweisungen erscheinen **im Falle eines Zusammenlegens** der Bezirke im inneren Landesteil zu einem einzigen Bezirk klar:

Aufgabe	Hauptzuständigkeit heute	Zuständigkeit künftig	
		Kanton	Bezirke
Planung / Bauwesen / Feuerpolizei	Bezirke / Feuerschaugemeinde (FSG)		X
Strassenwesen (ausgenommen Kantonsstrassen)	Bezirke		X
Bauämter	Bezirke (ausser Schlatt-Haslen und Gonten)		X
Wanderwege	Bezirke		X
Feuerwehr	Bezirke / Appenzell an FSG delegiert		X
Flurstrassen	Bezirke		X
Gastgewerbe	Bezirke		X
Schiesswesen	Bezirke		X
Polizei	Kanton, ausser Bezirk Appenzell (Ruhender Verkehr / Ordnungsdienst)	X	
Steuerwesen	Kanton	X	
Gewässerschutz	Kanton	X	
Zivilschutz	Kanton	X	
Heime	Kanton	X	
Grundbuch	Kanton / Oberegg i.A.	X	
Betreibung	Kanton / Oberegg i.A.	X	

Für verschiedene Aufgaben sind Zuweisungen an den Kanton oder aber auch an die beiden verbleibenden Bezirke Oberegg und innerer Landesteil denkbar:

Aufgabe	Hauptzuständigkeit heute	Zuständigkeit künftig	
		Kanton	Bezirke
Natur- Umweltschutz	Bezirke (Naturschutz-Kontrollen)	ev.	ev.
Einwohnerkontrolle	Oberegg autonom / IL Kanton	ev.	ev.
Vormundschaft/ Jugendgericht	Oberegg autonom / IL Kanton	ev.	ev.
Erbschaftswesen	Oberegg autonom / IL Kanton	ev.	ev.
Zivilstandsamt	Kanton / Oberegg i.A.	ev.	ev.
Sozialwesen	Kanton / Oberegg i.A.	ev.	ev.

Bei der Wasserversorgung steht eine Zuweisung der Versorgungsgewährleistung an die Bezirke im Vordergrund, unter Einbezug der heutigen Wasserkorporationen. Bei der Stromversorgung ist eine Zuteilung der Verantwortung an den Kanton oder an die Bezirke möglich. Denkbar ist hier aber auch ein kantonaler Leistungsauftrag an ein oder mehrere Unternehmen der Stromwirtschaft.

Die Aufgaben der Verwaltung eines Bezirks im inneren Landesteil einschliesslich der Bauamtstätigkeit sollte mit dem bestehenden Personal der Bezirke Appenzell, Schwende und Rüte sowie mit den Stellenprozenten der Feuerschaugemeinde Appenzell bewältigt werden können. Erst wenn der Aufgabenkatalog der Bezirke deutlich ausgeweitet würde, müsste neues Personal zugezogen werden.

Zusätzliche Infrastrukturkosten sollten keine entstehen. Die heute vorhandenen Gebäulichkeiten reichen aus. Verschiedene Bezirksliegenschaften könnten sogar vermietet oder verkauft werden.

Fazit

Die Aufgaben der Bezirke können um Bereiche ergänzt werden, die heute beim Kanton angesiedelt sind. Damit könnte ein Teil der Bürgernähe, die mit dem Zusammenlegen der Bezirke verloren geht, wieder in den Bezirk getragen werden.

11. Kirchgemeinden

Die Arbeitsgruppe teilt die Einschätzungen der Standeskommission, wie sie im Diskussionsbericht dargelegt sind. Die Strukturdiskussion kann und soll unabhängig von allfälligen Bestrebungen für eine engere Zusammenarbeit innerhalb der Kirche geführt werden.

Die Kirchgemeinden werden daher aus der Erörterung allfälliger Strukturreformen ausgenommen.

Fazit

Für die Kirchgemeinden ergeben sich keine Änderungen. Sie werden von der Strukturdiskussion ausgenommen.

12. Schulgemeinden

Der Diskussionsbericht der Standeskommission regt an, die Aufgaben der Schulgemeinden an die Bezirke zu übertragen. Damit werde eine grössere Attraktivität der Aufgaben für die Behörden erreicht. Mit dem Modell eines grossen Bezirks im inneren Landesteil würden nun aber die Aufgaben für die Bezirksräte auch ohne das Ressort Schule breiter gefächert und attraktiver.

Überdies ist in diesem Bereich zu beachten, dass die Auflösung oder das Zusammengehen von Schulgemeinden in der Bevölkerung regelmässig zu ausserordentlich starken Reaktionen führt. Vor allem in kleinen Schulgemeinden ist dies zu beobachten. Im Vordergrund steht die Furcht vor dem Verlust des Schulhauses im eigenen Dorf. Schulhäuser sind in vielen Gemeinden für den Zusammenhalt und für die Identität der Bevölkerung sehr wichtig. Eine Auflösung oder ein Zusammenschluss kann daher praktisch immer erst gemacht werden, wenn ein ausgewiesener Leidensdruck besteht. Ein solcher ist derzeit in den Schulgemeinden des Kantons Appenzell I.Rh. insgesamt nicht auszumachen. Ein Einbezug der Schulgemeinden in eine Diskussion über Körperschaftsgrenzen würde voraussichtlich starke Abwehrhaltungen hervorrufen, die den ganzen Strukturbereinigungsprozess gefährden könnten.

Sinnvoll wäre es dagegen aus der Sicht der Arbeitsgruppe, für den Fall künftiger Zusammenschlüsse unter Schulgemeinden oder eines freiwilligen Zusammengehens mit einem Bezirk detaillierte rechtliche Grundlagen zu schaffen. Die finanzielle Auseinandersetzung sollte näher geregelt werden. Es ist zu prüfen, ob sachlich ausgewiesene Fusionen, für die inhaltlich in beiden Gemeinwesen klare Mehrheiten bestehen, die aber daran zu scheitern drohen, dass die Fusion für eine Körperschaft eine Steuererhöhung bringt, erleichtert werden könnten. Zu denken ist an einen zeitlich befristeten Steuerausgleich für die Körperschaft, für die sich infolge des Zusammenschlusses eine Steuererhöhung ergibt.

Der in der Arbeitsgruppe geäußerte Wunsch der ländlichen Schulgemeinden nach einer Harmonisierung der Schulsteuern kann im Rahmen der Strukturdiskussion nicht weiter behandelt werden. Bleibt es in den Schulen bei den heutigen Strukturen, betrifft er allein einen Aspekt des finanziellen Ausgleichs unter den Schulgemeinden, der nicht im Rahmen einer Strukturdiskussion, sondern allenfalls im Zusammenhang mit der Entflechtung der innerkantonalen Finanzströme behandelt werden kann.

Fazit

Die Schulgemeinden sollen vorderhand aus der Strukturdiskussion genommen werden. Es sind aber für freiwillige Fusionen unter Schulgemeinden sowie für das Zusammengehen mit den Bezirken zu Einheitsgemeinden die notwendigen Regeln und gesetzlichen Normen zu entwickeln.

13. Feuerschaugemeinde

Recht viele der Arbeitsgruppenmitglieder können sich eine Aufhebung der Feuerschaugemeinde vorstellen, sofern eine Neuorganisation der Bezirke im inneren Landesteil vorgenommen wird. Die Feuerschaugemeinde wird als Körperschaft wahrgenommen, die Dienst- und Versorgungsleistungen in hoher Qualität erbringt, die aber als körperschaftliche Grösse relativ sperrig zu den übrigen Körperschaften im Kanton liegt.

Mit dem Entstehen eines Bezirks für den inneren Landesteil ist die Übertragung der Aufgaben der Feuerschaugemeinde vorgezeichnet. Die politischen Aufgaben würden an diese neue Körperschaft übergehen. Der Bezirk wird für das Bauwesen, aber auch für die Feuerwehren vollständig verantwortlich. Die entsprechenden Bereiche würden aus der Feuerschaugemeinde herausgenommen.

Die von der Feuerschaugemeinde unterhaltenen Versorgungsbetriebe sollten auch künftig auf öffentlich-rechtlicher Basis geführt werden. Denkbar ist ein Überführen in die Hoheit des Bezirks. Möglich ist aber auch die Gründung einer neuen Institution des öffentlichen Rechts, beispielsweise an eine öffentlich-rechtliche Versorgungsanstalt. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die jetzigen Stromversorgungsgebiete in etwa bestehen bleiben könnten. Falls die Versorgungsaufgaben der Feuerschaugemeinde an den neuen Bezirk gehen würden, sollte darauf hingewirkt werden, dass auch die übrigen Wasserversorgungen im Einzugsgebiet, also die heutigen Wasserkorporationen, zentral zusammengefasst werden können.

Fazit

Entsteht im inneren Landesteil ein einziger Bezirk, werden die politischen Aufgaben der Feuerschaugemeinde an diese Körperschaft übergehen. Die Versorgungsbetriebe sollten entweder an den neuen Bezirk gehen oder in eine neu zu schaffende öffentlich-rechtliche Anstalt überführt werden, welche aber das ganze Versorgungsgebiet umfassen sollte.

14. Wahlen und Abstimmungen

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass im Falle der Einführung eines einheitlichen Bezirks im inneren Landesteil die Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen wohl geändert werden müsste. Es ist kaum vorstellbar, dass für Bezirksgeschäfte praktisch eine zweite Landsgemeinde durchgeführt wird. Würde am System der Bezirksgemeinde festgehalten, wäre mit einem Einbruch der Stimmbeteiligung zu rechnen.

In der Arbeitsgruppe ist eine Mehrheit der Ansicht, dass Wahlen und Abstimmungen im Bezirk des inneren Landesteils, wie bereits heute in Oberegg, an der Urne durchgeführt werden müssten. Die Einführung von E-Voting wäre in diesem Zusammenhang zu prüfen.

Um die Verbundenheit der Bevölkerung zu ihren heutigen Bezirken nicht ganz aufzuheben, sollten diese als Wahlkreise fortbestehen bleiben. Die Wahlkreise hätten für die Wahlen der Mitglieder des Grossen Rates Geltung. Sie könnten aber auch für die Bezirksratswahlen eingesetzt werden. So ist denkbar, den bisherigen Bezirken für Wahlen in den neuen Bezirksrat mindestens je einen garantierten Sitz zu gewährleisten. Die entsprechende Wahl würde in den heutigen Bezirken, allerdings ebenfalls an der Urne, durchgeführt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der neue Bezirksrat nicht zu gross werden sollte.

Auf die Einführung eines Bezirksparlaments soll verzichtet werden. Diese zusätzliche Ebene würde zwar Wahlen interessanter machen, aber auch viele Geschäfte von der Mitsprache der Bevölkerung ausnehmen.

Die Einführung von Urnenwahlen und -abstimmungen würde vermutlich den politischen Parteien und Verbänden mehr Gewicht verleihen.

Fazit

In einem einheitlichen Bezirk im inneren Landesteil müssten Wahlen und Sachabstimmungen an der Urne durchgeführt werden. Ein Bezirksparlament sollte nicht eingeführt werden. Für die Wahlen in den Bezirksrat kann eine gebietsmässige Sitzverteilung mit Sitzgarantie gewährleistet werden. Die bisherigen Bezirke könnten als Wahlkreise für Grossrats- und Bezirksratswahlen dienen.

15. Auswirkungen auf Landsgemeinde

Die Landsgemeinde als traditionelle und breit akzeptierte Institution sollte erhalten bleiben. Mit dem ins Auge gefassten Modell eines Kantons mit zwei Bezirken ist dies möglich. Auch unter Berücksichtigung gewisser Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Bezirken, beispielsweise bei der Einwohnerkontrolle, dem Zivilstandsregister oder beim Vormundenschaftswesen, kann die Landsgemeinde weiterhin zur Bewältigung der verbleibenden kantonalen Aufgaben eingesetzt werden.

Die Einführung von Urnenwahlen und Urnenabstimmungen im Bezirk des inneren Landesteils könnte einen gewissen Einfluss auf die Landsgemeinde haben. Das heute in den Bezirken des inneren Landesteils konsequent angewandte und mit der Landsgemeinde auf kantonaler Ebene fortgeführte Prinzip der unmittelbar demokratischen Mitbestimmung würde mit der Einführung von Urnengeschäften auf Bezirksebene einen gewissen Bruch erfahren. Dieser Umstand könnte indirekt Einfluss auf die Landsgemeinde haben. Allerdings zeigen die Erfahrungen im Bezirk Oberegg, dass die beiden unterschiedlichen Systeme ohne Probleme nebeneinander durchführbar sind. Aus Oberegg sind denn auch keine Stimmen bekannt, die aufgrund der Einführung der Urnenabstimmungen und -wahlen im Bezirk die Abschaffung der Landsgemeinde fordern würden.

Es ist sogar denkbar, dass die Landsgemeinde mit der Aufhebung der Bezirksgemeinden eine Aufwertung erfährt. Indem sie singulärer wird, könnte sie an Attraktivität nochmals gewinnen.

Fazit

Die Landsgemeinde kann auch dann weiter erhalten bleiben, wenn ein Bezirk 'Inneres Land' entstehen würde und dort die Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen an der Urne eingeführt würde.

16. Zusammenfassung

Die Arbeitsgruppe stellt zu Handen der Ständekommission im Rahmen der Strukturdiskussion folgende Anträge:

- Es ist näher zu prüfen, ob die Bezirke im inneren Landesteil zu einem Bezirk zusammengenommen werden können.
- Den Bezirken können diesfalls neue Aufgaben übertragen werden.
- Die politischen Aufgaben der Feuerschaugemeinde sind an den neuen Bezirk zu übertragen. Für die technischen Betriebe ist die Lösung einer Übertragung an den Bezirk oder allenfalls die Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts zu prüfen. Die Wasserversorgungen Rüte, Gonten und Haslen sind in die Lösungen einzubeziehen.
- Für den Bezirksrat ist den bisherigen Bezirken ein Sitzanspruch einzuräumen. Jeder der heutigen Bezirke sollte mindestens einen Sitz haben.
- Auf die Einführung eines Bezirksparlaments soll verzichtet werden.
- Die Wahlen und Abstimmungen im neuen Bezirk sind, wie bereits bisher in Obereg, an der Urne vorzunehmen.
- Die Schulgemeinden sollen unabhängig von dieser Strukturanpassung angeschaut werden. Es sollen Regeln für die Möglichkeit geschaffen werden, sich mit anderen Schulgemeinden oder mit einem Bezirk auf freiwilliger Basis zusammenzuschliessen.
- Die Kirchgemeinden sind von der Neustrukturierung nicht berührt.

Wird die Strukturreform in einem weiteren Schritt der Bevölkerung zur Diskussion unterbreitet, sollte nach Auffassung der Arbeitsgruppe neben dem Modell mit einem einheitlichen Bezirk im inneren Landesteil auch ein Modell mit drei Bezirken unterbreitet werden. Erst der Einbezug dieses mittleren Modells und dessen Bewertung im unmittelbaren Vergleich mit jenem der Reduktion auf einen Bezirk lässt nachvollziehen, weshalb für die Arbeitsgruppe die Lösung mit einem Bezirk klar im Vordergrund steht. Zudem ist das Modell mit drei Bezirken nur schon aus Rücksicht auf die spezifischen Bedürfnisse von Obereg ernsthaft und öffentlich zu diskutieren.