

Strukturreformen Kanton Appenzell I.Rh.

Ergänzungen der Ständekommission

vom 21. September 2009

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Einleitung	3
2. Anpassungen bei ausbleibender Fusion	4
2.1. Ausgangslage.....	4
2.1.1. Bezirks- und Schulräte.....	4
2.1.2. Standeskommission.....	4
2.1.3. Kommissionen	4
2.2. Lösungsansätze	5
2.2.1. Bezirks- und Schulräte.....	5
2.2.2. Standeskommission.....	5
2.2.3. Kommissionen	6
3. Zuständigkeiten für Fusionsentscheid.....	7
3.1. Ausgangslage.....	7
3.2. Die beiden Hauptvarianten	7
3.2.1. Einzig die Landsgemeinde entscheidet über Fusion	7
3.2.2. Zustimmung aller betroffenen Körperschaften.....	8
3.3. Konsequenzen für die Strukturdiskussion im Kanton Appenzell I.Rh.....	9
4. Fusionsvorgaben.....	9
4.1. Ausgangslage.....	9
4.1.1. Steuerpolitik.....	9
4.1.2. Entzug von Werten	9
4.2. Lösungsmöglichkeiten	10

1. Einleitung

Zur Behandlung eines politischen Vorstosses, mit dem die Überprüfung der Strukturen im Kanton Appenzell I.Rh. verlangt wurde, hat die Ständekommission einen Grundlagenbericht erstellt und hernach für die Suche von konkreten Lösungsvorschlägen eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Aus dieser Arbeit entstand ein Bericht an die Ständekommission.

Der Bericht der Arbeitsgruppe vom 26. Mai 2009 empfiehlt, es sei näher zu prüfen, ob die Bezirke im inneren Landesteil zu einem Bezirk zusammengefasst werden können. Eine Minderheit wünscht die Prüfung eines Zusammenschlusses zu drei Bezirken im inneren Landesteil. Im Weiteren enthält der Bericht interessante Überlegungen zur Frage, wie sich das Gemeinwesen im Rahmen eines solchen Zusammenschlusses strukturell und institutionell weiterentwickeln kann. Um die möglichen Varianten und Schlüsse zu konzentrieren, wurden alle anschliessenden Möglichkeiten und Empfehlungen auf die Grundlage eines Zusammenschlusses der Bezirke im inneren Landesteil gestellt. Diese bewusste Konzentration macht grundlegende Aspekte der Entwicklung deutlich und bringt wichtige Impulse auf einer konkretisierten Grundlage.

Die Ständekommission hat den Bericht mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Der Bericht soll unverändert in eine öffentliche Diskussion gegeben werden. Allerdings erachtet es die Ständekommission auch für richtig, in Ergänzung zum Bericht die Möglichkeiten für strukturelle oder institutionelle Anpassungen noch etwas genauer auszuleuchten, wenn im inneren Landesteil ein Zusammenschluss der Bezirke ausbleiben sollte. Insbesondere ist es der Ständekommission wichtig, für die festgestellten Probleme bei der Rekrutierung verschiedener Behörden Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, auch wenn sich auf der Ebene der Körperschaften keine Zusammenschlüsse ergeben.

Zudem sollen Wege aufgezeigt werden, wie eine mögliche Fusion von Bezirken im inneren Landesteil formell durchgeführt werden kann. Es wird namentlich der Frage nachgegangen, wer über eine Fusion zu befinden hat, die Landsgemeinde oder zusätzlich auch alle Bezirksversammlungen der betroffenen Bezirke.

Erfahrungen in anderen Kantonen haben gezeigt, dass die Versuchung in einzelnen Gemeinden bisweilen gross ist, Vermögensteile oder Sachwerte Sondervermögen wie Stiftungen zuzuführen, um sie nicht in die neu gebildete Körperschaft einbringen zu müssen. Auch gezielte Änderungen in der Steuerfusspolitik zur Verhinderung von Fusionen oder zur Optimierung von Beiträgen kommen vor. Solche störende Manöver sollten indessen nach Möglichkeit vermieden werden. In einem letzten Teil werden deshalb einige Gedanken angestellt, wie verhindert werden könnte, dass im Vorfeld eines sich abzeichnenden Zusammenschlusses unsachgemässe Massnahmen auf der Ebene der zu fusionierenden Körperschaften verhindert werden können.

2. Anpassungen bei ausbleibender Fusion

2.1. Ausgangslage

Im Diskussionsbericht der Standeskommission vom 23. September 2008 wurden Rekrutierungsprobleme bei verschiedenen Behörden und Kommissionen festgestellt:

2.1.1. Bezirks- und Schulräte

Als Hauptursache für die Schwierigkeit der Rekrutierung steht eine schleichend abnehmende Attraktivität der Ämter im Vordergrund. Ursachen für diese Entwicklung sind:

- Die Ansprüche an den Staat sind gestiegen. Die Bürger erwarten professionelle Auskünfte und eine rasche Behandlung ihrer Gesuche.
- In einer Zeit wachsenden Wirtschaftlichkeitsdenkens sind viele Leute nicht mehr bereit, ein Amt praktisch unentgeltlich auszuüben.
- Übernahme verschiedener Aufgaben durch den Kanton, geblieben sind tendenziell Vollzugsaufgaben, die zwar aufwändig, aber in der Sache weniger interessant sind.
- In verschiedenen Bereichen sind die zeitlichen und fachlichen Anforderungen im Amt deutlich gewachsen. Das Funktionieren der Behörde hängt zunehmend vom Sondereinsatz Einzelner ab.

Die Besetzung vieler Ämter ist zusehends schwieriger geworden.

In der Arbeitsgruppe wurde darauf hingewiesen, dass nicht für alle Körperschaften und alle Chargen in den Bezirks- und Schulräten Rekrutierungsprobleme bestehen. In einigen Gemeinwesen findet man leichter Interessenten, während diese Suche in anderen Körperschaften bei vergleichbaren Strukturen schwieriger ist. Schwierig zu besetzen sind aber im Allgemeinen die aufwendigen Funktionen, insbesondere die Präsidien, das Kassieramt oder das Amt des Bauchefs.

2.1.2. Standeskommission

Für eine Wahl in die Standeskommission stellten sich in der Vergangenheit stets mehrere Personen zur Verfügung. Insofern besteht kein Rekrutierungsproblem. Gleichwohl sind gewisse Schwierigkeiten auszumachen:

Wegen der schwierigen Vereinbarkeit von Führungsfunktion in der Privatwirtschaft mit dem Halbamt als Standeskommissionsmitglied verzichten immer wieder ausgewiesene Persönlichkeiten auf eine Kandidatur. Ein weiterer Problempunkt ist die im Vergleich zu Gehältern in Führungspositionen der Wirtschaft moderate Abgeltung des Standeskommissionsmandates.

2.1.3. Kommissionen

Die Besetzung von Kommissionen ist schon seit einiger Zeit schwierig geworden. Für diese Entwicklung können folgende drei Hauptgründe ausgemacht werden:

- Bei den Kommissionen kann als generelles Problem der Umstand bezeichnet werden, dass bezogen auf die Bevölkerungszahl im Kanton sehr viele Kommissionen bestehen.
- Für Kommissionen, in denen öffentliche Interessen besonders häufig andersgerichteten privaten Anliegen entgegenstehen, ist die Besetzung besonders schwierig. Viele Personen lehnen eine Berufung ab, weil sie die Auseinandersetzung scheuen oder Nachteile in ihrem privaten Gewerbe sehen.

Die relativ bescheidenen Entschädigungen in den Kommissionen führen dagegen kaum zu Ablehnungen von Anfragen. Es handelt sich hier in aller Regel um kleine Einsätze, die zu meist nicht wegen des Entgelts geleistet werden.

2.2. Lösungsansätze

2.2.1. Bezirks- und Schulräte

Die Rekrutierung kann am besten gefördert werden, wenn die Ämter selber an Attraktivität gewinnen. Gewisse Verbesserungen in dieser Hinsicht sind auch im Rahmen der heute bestehenden körperschaftlichen Strukturen möglich. Beispielsweise könnten die Bezirks- und Schulräte entlastet und unterstützt werden durch Sekretariatsdienste. Insbesondere die stärker belasteten Ämter in den Landbezirken und bei den Schulräten der Landgemeinden sollten von reinen Schreibarbeiten zumindest teilweise entlastet werden. Denkbar ist die Einrichtung einer zentralen Sekretariatsstelle in einem Bezirk oder einer Schulgemeinde, die den anderen Bezirken und Schulgemeinden für administrative Verrichtungen, allenfalls auch als telefonische Ansprechstelle zur Verfügung steht. Solche Zusammenarbeitsmodelle lassen sich heute unter Verwendung von elektronischer Kommunikationsmitteln und Internet technisch einrichten, ohne dass Dokumente und Personen ständig die Orte wechseln.

Eine weitere Möglichkeit, die Arbeitserledigung im Amt zu erleichtern und damit den Schritt in ein Amt zu erleichtern, ist das Angebot einer strukturierten Elementarbildung, unter Zuzug erfahrener Amtsinhaber und kantonaler Fachpersonen. Auch ein verstärkter Erfahrungsaustausch unter den Amtsträgern mit gleichen Funktionen im Kanton könnte hilfreich sein.

Die Möglichkeit der Attraktivitätssteigerung des Amtes als Bezirksrat durch die Wiedereinführung der Koppelung von Bezirksrats- und Grossratsmandat fand in der Arbeitsgruppe keine Zustimmung. Es wurde darauf hingewiesen, dass Bezirksräte, die ein Grossratsmandat wünschen und sich der Wahl stellen, in der Regel gewählt werden.

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.

2.2.2. Standeskommission

Den Schwierigkeiten bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Halbamt in einer Regierung kann mit zwei Massnahmen begegnet werden:

Der eine Weg läuft darauf hinaus, dass man den Beschäftigungsanteil für ein Amt in der Standeskommission anhebt. Beispielsweise wäre es möglich, mit einer weiteren Reduktion der Mitgliederzahl von sieben auf fünf die Pensen zu erhöhen. Allerdings werden sich mit dieser Massnahme allein keine Vollämter einführen lassen. Solange aber kein Vollamt zur Verfügung steht, werden immer wieder schwierige Situationen bei der Vereinbarkeit von Beruf und politischem Mandat auftreten.

Ein Vollamt käme erst in Betracht, wenn die Mitglieder der Standeskommission neben der Reduktion der Sitzzahl ihr Pensum mit einem Teil an Aufgaben füllen, die heute in den Departementen durch andere Personen erledigt werden. Sie könnten beispielsweise die Koordinationsarbeit zwischen den Ämtern, die heute teilweise durch die Departementssekretäre wahrgenommen wird, selber erledigen. Mit einer solchen Massnahme würde aber der Anteil an klassischer Regierungsfunktion sinken, was das Amt wieder weniger attraktiv erscheinen lassen dürfte.

Der andere Weg zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und politischem Mandat besteht darin, dass man für die bestehenden Ämter gezielte Entlastungen einrichtet, so dass der Aufwand deutlich sinkt. Dieser Effekt könnte erreicht werden, wenn die Regierungsräte sich noch mehr auf die eigentlichen politischen Fragen konzentrieren und von Teilen der

Verwaltungsführung entlastet werden. Die Standeskommission würde mit dieser Entwicklung zu einer Art Verwaltungsrat des Kantons. Die Alltags- und Vollzugsgeschäfte könnten in diesem Modell zu einem guten Teil von einer eingesetzten Geschäftsführung in der Verwaltung geleitet werden. Dieses Geschäftsmodell entspricht der heutigen Realität in grösseren Betrieben der Privatwirtschaft, wo es sich bewährt hat. Mit ihm würde sich die Vereinbarkeit von Beruf und politischem Amt deutlich verbessern. Das politische Mandat würde zudem wohl nochmals an Attraktivität gewinnen. Ein solcher Schritt könnte jedoch nicht isoliert vollzogen werden. Es müssten zwingend begleitende Massnahmen ergriffen werden, um Ängsten bezüglich einer zu stark oder zu selbständig werdenden Verwaltung zu begegnen.

Für das Amt als Standeskommissionsmitglied sollte eine der Verantwortung und dem zeitlichen Aufwand angemessene Besoldung angestrebt werden. Eine Anhebung der heutigen Entschädigung für das Halbamt in der Standeskommission wäre angesichts des Umstandes, dass es sich um ein Amt in einer Kantonsregierung handelt, durchaus vertretbar.

2.2.3. Kommissionen

Im Kanton Appenzell I.Rh. besteht eine Fülle an Kommissionen. Die Besetzung aller Kommissionen mit geeigneten Kandidaten ist schwierig. Zur Entlastung dieser Situation sollte mittelfristig in erster Linie eine Reduktion der Kommissionen und der Mitgliederzahl angestrebt werden.

Viele Kommissionen sind regelmässig im Einsatz. Einige treffen sich dagegen nur sehr selten. Einzelne standen schon seit Jahren nicht mehr im Einsatz. Es sollte überprüft werden, ob tatsächlich alle Kommission für ein Funktionieren des Gemeinwesens gebraucht werden. Auch das Zusammenlegen von Kommissionen sollte in diese Überprüfung einbezogen werden. Für Aufgabenbereiche, in denen nur selten zu tagen ist und die politisch nicht von grosser Tragweite sind, sollte eine Überführung in die Verwaltung vorgenommen werden.

In vielen Bereichen bestehen relative grosse Kommissionen. Dies mag in politischen Gremien zur Gewährleistung einer paritätischen Sitzverteilung richtig sein. Auch dort, wo viel Arbeit auf verschiedene Schultern verteilt werden soll, sind grössere Mitgliederzahlen richtig. In vielen Kommissionen spielen solche Argumente allerdings keine erhebliche grosse Rolle, so dass eine Reduktion der Mitgliederzahlen ins Auge gefasst werden sollte.

In verschiedenen Kommissionen befürchten Mitglieder nachteilige Auswirkungen auf ihre private Tätigkeit. So befürchten Gewerbetreibende, die sich im öffentlichen Interesse häufig gegen private Anliegen stellen müssen, sie erführen in ihrer geschäftlichen Tätigkeit Nachteile. Solche Nachteile, bei gleichzeitiger Aussicht, praktisch unentgeltlich Freizeit opfern zu müssen, lassen viele fähige Personen auf eine Kandidatur verzichten. Eine Möglichkeit besteht auch hier darin, dass die Funktion in die Verwaltung genommen wird. Allerdings wäre damit zu befürchten, dass die Akzeptanz gegenüber den Entscheiden tendenziell sinken könnte. Ein Weg zur Entschärfung der Problematik des Wettbewerbsnachteils besteht aber auch darin, dass man ausserkantonale Kommissionsmitglieder beruft. Auch bei dieser Möglichkeit stellt sich aber die Frage, ob Entscheide Auswärtiger noch im wünschbaren Ausmass akzeptiert werden.

3. Zuständigkeiten für Fusionsentscheid

3.1. Ausgangslage

Der Bericht der Arbeitsgruppe empfiehlt, es sei näher zu prüfen, ob die Bezirke im inneren Landesteil zu einem Bezirk zusammengenommen werden können. Eine Minderheit wünscht die Prüfung eines Zusammenschlusses zu drei Bezirken im inneren Landesteil. Kommt es tatsächlich zu einer Fusion, steht dabei verfahrensmässig die Frage im Zentrum, wer über eine Fusion der Bezirke befinden kann.

Es stehen drei Möglichkeiten im Vordergrund:

- a. Es wird eine Verfassungsänderung vorgenommen, mit welcher die Befugnis für einen Fusionsentscheid ausschliesslich in die Hand der Landsgemeinde gelegt wird. Über eine Fusion der Bezirke im inneren Landesteil würde nach diesem Weg ausschliesslich an der Landsgemeinde entschieden. Die Bezirksgemeinden hätten nichts zu sagen.
- b. Ähnlich wie bei Kantonsfusionen im Bund, wo neben dem gesamtschweizerischen Stimmvolk immer auch die Bevölkerung jedes beteiligten Kantons zustimmen muss, soll neben der Landsgemeinde auch jede Bezirksgemeinde über die Frage entscheiden. In zeitlicher Hinsicht müssten die Entscheide der Bezirksgemeinden jenem der Landsgemeinde vorgehen.
- c. In einigen Kantonen wird für Fusionen vorgesehen, dass zwar sowohl der Kanton als auch die beteiligten Gemeinden zustimmen müssen, dass der Kanton aber in ausgewiesenen Fällen eine Fusion auch gegen den Willen einer oder mehrerer Gemeinden anordnen kann. Diese Variante ist eigentlich nur eine Weiterentwicklung von Variante b, weshalb sie nachstehend zusammen mit dieser behandelt wird.

Vom Rechtlichen her sind alle Varianten möglich. Es gibt keine Bundesvorgabe für innerkantonale Fusionen. Die Frage, welche Variante vorzuziehen ist, wird damit zu einer politischen Frage.

3.2. Die beiden Hauptvarianten

3.2.1. Einzig die Landsgemeinde entscheidet über Fusion

Der Bund verleiht den Gemeinden keine Autonomie. Die Gemeindeautonomie wird kantonrechtlich festgelegt. Sie wird nur bundesrechtlich geschützt, soweit der Kanton den Gemeinden Autonomie gewährt. Der Kanton ist daher frei, der Gemeinde sogar jede Mitsprache in der grundsätzlichen Frage, nämlich jener über den Bestand ihrer selbst, abzusprechen, sofern er dies mit einer klaren gesetzlichen Vorgabe macht. Eine Verfassungsbestimmung würde hier ausreichen.

Die Akzeptanz eines kantonalen Entscheides in einem Bezirk, in dem die Stimmung offen gegen eine Fusion ist, wäre wohl minim. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es nicht um eine einmalige Sache, beispielsweise eine Zahlung geht, die nach erfolgtem Vollzug bald in Vergessenheit geraten kann. Territoriale Änderungen sind hoch emotionale Angelegenheiten. Gegen den Willen der Betroffenen vorgenommene Änderungen sind geeignet, über Generationen hinweg immer wieder zu Streiten zu führen. Generell ohne den Einbezug der Bezirke zu entscheiden, wäre daher politisch schwierig und würde den Kanton im Rahmen der Verfassungsänderung, erst recht aber im Einzelfall grossen inneren ZerreiBproben aussetzen.

Für den Kanton Appenzell I.Rh. kommt diese Form auch deshalb weniger in Frage, weil im bisher einzig geregelten Fall der Fusion, nämlich jener unter Schulgemeinden, diese in erster

Linie selber darüber entscheiden (Art. 3 Schulgesetz; SchG). Der Grosse Rat ist in diesen Fällen nur verantwortlich für die Genehmigung. Anders verhält es sich bei Schulgemeinden, die während mindestens fünf Jahren keine eigene Schule mehr führen. In diesen Fällen kann der Grosse Rat einen Anschluss vorschreiben, wenn sich diese Gemeinde nicht selbständig einer anderen Schulgemeinde anschliesst (Art. 3 Abs. 5 SchG).

3.2.2. Zustimmung aller betroffenen Körperschaften

Die Bundesverfassung enthält für Änderungen bei den Kantonen die Vorgabe, dass neben den betroffenen Kantonen auch der schweizerische Souverän darüber abstimmen muss (Art. 53 Bundesverfassung). Eine Ausnahme ist nicht vorgesehen.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass das Verhältnis der Kantone zum Bund ein ganz anderes ist als das Verhältnis von Gemeinden zum Kanton. Bund und Kanton haben viele unterschiedliche Aufgaben, die sie grundsätzlich selbständig und häufig relativ unabhängig wahrnehmen. Löst der Kanton eine Aufgabe schlecht, muss er selber dafür gerade stehen. Der Bund ist hiervon, mit Ausnahme der eher theoretisch anmutenden Bundesintervention oder -exekution, nur indirekt, nämlich über die Finanzflüsse zwischen ihm und dem Kanton, betroffen. Dies sieht im Kanton in vielen Bereichen anders aus. Für viele Aufgaben, die der Kanton intern den Gemeinden zugewiesen hat, steht er dem Bund gegenüber immer noch in der vollen Verantwortung. Versagt eine Gemeinde im Fürsorge- oder Vormundschaftswesen, kann sich der Kanton vor dem Bund nicht hinter der Gemeinde verstecken. Der Kanton steht in der Verantwortung und muss zwingend reagieren. Diese unterschiedliche Stellung lässt beim Kanton ein erhöhtes Interesse daran entstehen, dass die Gemeinden zweckmässig organisiert sind. Aus diesem erhöhten Interesse heraus haben einzelne Kantone ihre Fusionsgesetze so gefasst, dass zwar in erster Linie die betroffenen Körperschaften einen Zusammenschluss gutheissen müssen, aber in Ausnahmefällen der Kanton eine Fusion anordnen kann.

Bei den Schulgemeinden ist die Notfallanordnung des Kantons gegen den Willen einer oder mehrerer Gemeinden in vielen kantonalen Gesetzen verankert: Der Kanton Appenzell I.Rh. hat sich bei den Schulen für eine solche Lösung entschieden (siehe oben). Als weiteres Beispiel kann Art. 61 Volksschulgesetz des Kantons Thurgau dienen, nach dem grundsätzlich die Schulgemeinden einen Zusammenschluss beschliessen sollen. Der Kanton kann aber eine Fusion anordnen, wenn dadurch schulisch bessere oder auf lange Sicht wirtschaftlichere Lösungen ermöglicht werden. Auch der Kanton St. Gallen hat sich im Falle der Schaffung von Einheitsgemeinden für diese subsidiäre Zwangslösung ausgesprochen (Art. 53 Gemeindevereinigungsgesetz).

Bei den politischen Gemeinden ist indessen eine deutlich grössere Zurückhaltung feststellbar: Der Kanton St. Gallen verlangt immer die Zustimmung der Gemeinde (Art. 4 Gemeindevereinigungsgesetz). Auch im Kanton Appenzell A.Rh. liegt die Verantwortung für Gebietsveränderungen in den Händen des Gemeindegouvernans (Art. 15 Gemeindegesetz).

Im Kanton Thurgau gilt das Erfordernis der Zustimmung grundsätzlich ebenfalls. Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat jedoch Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt (Art. 58 Kantonsverfassung). Der Kanton Thurgau hat diese Bestimmung 1987 im Rahmen der Gesamtrevision der kantonalen Verfassung aufgenommen, weil damals noch eine grosse Zahl sehr kleiner Gemeinden bestand, die auf lange Sicht nicht überlebensfähig waren. Man wollte hier bewusst etwas Druck machen und eine Entwicklung forcieren. Bereits vor der Aufnahme dieser Verfassungsbestimmung kannte der Kanton Thurgau die Möglichkeit der Anordnung eines Zusammenschlusses auf Gesetzesebene. Mindestens in einem Fall (die heutige Gemeinde Wängi betreffend) wurde von diesem Mittel auch Gebrauch gemacht. Das Bundesgericht hat den Kanton im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren geschützt (siehe BGE 94 I 351).

3.3. Konsequenzen für die Strukturdiskussion im Kanton Appenzell I.Rh.

Die Lösung, mit einer Verfassungsänderung die Mitsprache der Bezirke auszuschliessen, erscheint, wie bereits oben ausgeführt, politisch kaum realisierbar. Die Bezirke müssen über eine Fusion mitreden können. Sie müssen darüber abstimmen. Und ihr Abstimmungsergebnis muss, soweit immer möglich, respektiert werden. Denkbar wäre einzig, diese Befugnis der Bezirke mit einer Notfallklausel zu versehen, die ähnlich wie jene im Kanton Thurgau aussehen könnte. Damit könnten auch erpresserische Versuche für Zugeständnisse, die im Zusammenhang mit Fusionen seitens kleiner Gemeinwesen nicht selten vorkommen, wirksam angegangen werden.

Letztlich handelt es sich in der Frage, ob jeder Bezirk bei Strukturänderungen faktisch ein Vetorecht haben soll, nicht eine rechtliche, sondern eine politische Frage. Zuerst muss der politische Weg klar sein, wie dies in den 80er-Jahren im Kanton Thurgau der Fall war: Man musste die Gemeindezahlen reduzieren. Hierbei war die Notfallklausel hilfreich, weshalb sie nach hart geführtem Abstimmungskampf angenommen wurde. Dabei kam den Verantwortlichen aber der Umstand zur Hilfe, dass die Bestimmung in ein Gesamtpaket (total revidierte Verfassung) eingebunden war.

Wenn man die innere Überzeugung hat, dass im Kanton Appenzell I.Rh. längerfristig strukturell ein Schritt in Richtung einer Reduktion der Körperschaften getan werden muss, sollte eine Variante wie jene im Kanton Thurgau ins Auge gefasst werden. Ohne öffentliche Diskussion in diesem formalen Punkt wird sich auch diesbezüglich kaum etwas ändern.

4. Fusionsvorgaben

4.1. Ausgangslage

In der Schweiz ist in den letzten Jahren eine grössere Welle an Fusionen feststellbar. Diese betreffen vor allem Orts- und Bürgergemeinden, aber auch politische und Schulgemeinden haben sich regelmässig zusammengeschlossen. Aufgrund von Erfahrungen mit diesen Zusammenschlüssen lässt sich sagen, dass insbesondere in drei Bereichen die Versuchung besteht, im Vorfeld einer Fusion unsachgemässe Massnahmen zu ergreifen:

4.1.1. Steuerpolitik

Im Vorfeld einer Fusion mag in Einzelfällen die Stimmung aufkommen, dass man vorhandene Reserven und finanzielle Polster gezielt auflöst oder sogar bewusst Schulden anhäuft. Im einen Fall soll der Fusionspartner nicht von Rücklagen profitieren, im anderen Fall kann darauf vertraut werden, dass nach einer Fusion andere Steuerzahler mithelfen, allfällige Schulden abzutragen.

Solche Massnahmen werden regelmässig auf dem Weg von Steuersenkungen vorgenommen. Steuersenkungen können im Einzelfall wohlbegründet sein. Zielen sie aber einzig auf den Verzehr von Reserven oder sogar auf Schuldenmehrung, sollten sie verhindert werden.

4.1.2. Entzug von Werten

Nicht selten verfügt ein Gemeinwesen über Werte des Finanz- oder Verwaltungsvermögens, mit deren Übertragung auf die neue Körperschaft sich die Bevölkerung schwer tut. Dies kann eine frei verfügbare Liegenschaft sein, die als Notgroschen verstanden wird, aber auch ein Gemeindezentrum, das mit jahrelangen erhöhten Steuern finanziert worden ist. Die Versu-

chung liegt nahe, solche Werte aus dem Vermögen der Körperschaft zu nehmen. Dies geschieht häufig durch Veräusserung der Werte unter wenig nachhaltiger Anlage des Gewinns, beispielsweise durch nur vorübergehende Steuersenkungen. Regelmässig anzutreffen sind auch Gründungen von Stiftungen, in welche man den Vermögenswert, versehen mit einer engen Zweckbindung zugunsten der Bürger der bisherigen Körperschaft, überführt.

Solche Massnahmen rufen beim Fusionspartner häufig sehr negative Reaktionen hervor und sollten im Sinne eines gedeihlichen Zusammengehens der Körperschaften unterbleiben. Die Finanzpolitik und Vermögensbewirtschaftung in den fraglichen Gemeinwesen sollten nicht auf eine kurzfristige Gewinnoptimierung für den Steuerzahler und Bürger gerichtet sein, sondern langfristig solide sein. Sie soll von vernünftigen Gesichtspunkten getragen sein. Fehlen solche, muss zur Wahrung der Fusionschancen eingeschritten werden.

4.1.3. Investitionen

Schliesslich kann auch die Konstellation entstehen, dass Investitionen, insbesondere dann, wenn deren Beschluss und Finanzierung in einer zusammengeschlossenen Körperschaft nicht gesichert wären oder wenn man einen Standort sichern will, noch kurz vor dem Zusammengehen durch einen Fusionspartner einseitig beschlossen werden. Da solche Entscheide erhebliche Langzeitwirkungen auslösen und sich schnell auf die Steuererhebung im gesamten Fusionsgebiet auswirken, sollen auch alle Körperschaften in den Entscheid eingebunden sein.

4.2. Lösungsmöglichkeiten

Als Massnahme gegen solche Vorkehren und Verschiebungen sollten rechtzeitig gesetzliche Vorgaben erlassen werden. Für den Steuerfuss sollte der Grosse Rat oder die Landsgemeinde mit einer gewissen Vorlaufzeit eine Sperre verfügen können. Unsachgemässe Entäusserungen sollten ebenfalls unterbunden werden. Das Mitwirkungsrecht aller Fusionspartner bei einer Grossinvestition sollte dadurch gewährleistet werden, dass ab einer gewissen Zeit vor einer Fusion solche Entscheide nur noch gemeinsam oder mit Bewilligung einer übergeordneten Instanz, beispielsweise der Ständekommission oder des Grossen Rates, vorgenommen werden dürfen. Zur Regelung des ganzen Fragekomplexes empfiehlt es sich, ein Fusionsgesetz mit klaren Schranken zu erlassen. Die Hauptfälle von unsachgerechten Vorkehren im Vorfeld einer Fusion wären zu benennen und Gegenmassnahmen sowie Fristen festzulegen.

In einem solchen Gesetz wäre auch zu regeln, wer für eine Fusion zuständig ist. Zusätzlich müssten für den Übergang die Organe bezeichnet werden, die für die Vorbereitungen im Rahmen einer beschlossenen Fusion verantwortlich wären. So müsste für die Körperschaft, die aufgrund eines Fusionsentscheides entsteht, insbesondere bestimmt werden, auf welche Weise ein Organ eingesetzt werden kann, welches die Wahlen vorbereitet und andere un-aufschiebbare Vorbereitungshandlungen vornimmt.

Schliesslich wären in einem Fusionsgesetz auch finanzielle Zuschüsse zu fassen, die beispielsweise im Falle von grossen Steuerfussunterschieden, die strukturell bedingt in fusionswilligen Körperschaften bestehen, für eine bestimmte Übergangszeit vom Kanton gesprochen werden können.