



Botschaft

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

Landsgemeindebeschluss zur Genehmigung des Zusammenschlusses der Bezirke Schwende und Rüte zum Bezirk Schwende-Rüte und Landsgemeindebeschluss zur Revision der Kantonsverfassung und verschiedener Gesetze

1. Ausgangslage

Am 16. Mai 2021 genehmigten die Stimmberechtigten der Bezirke Schwende und Rüte an der Urne den Zusammenschlussvertrag zwischen den beiden Bezirken. Gemäss diesem Vertrag sollen sich die beiden Bezirke per 1. Mai 2022 zu einem Bezirk zusammenschliessen. Bereits an diesem Tag soll die erste Gemeindeversammlung des fusionierten Bezirks stattfinden.

Nach Art. 8 des Fusionsgesetzes vom 29. April 2012 (FusG, GS 175.600) bedürfen Zusammenschlüsse von Bezirken der Genehmigung der Landsgemeinde. Damit der Zusammenschluss der Bezirke Schwende und Rüte am 1. Mai 2022 umgesetzt werden kann, muss die Landsgemeinde vom 24. April 2022 der Fusion zustimmen. Gleichzeitig sind die Kantonsverfassung und verschiedene Gesetze anzupassen, in denen heute noch auf den Bezirk Schwende oder den Bezirk Rüte Bezug genommen wird. Für die Anpassungen auf der Verordnungsstufe wird dem Grossen Rat ein separates Geschäft unterbreitet.

2. Zusammenschlussvertrag

Nach Art. 6 FusG legt der Zusammenschlussvertrag alles Erforderliche für den Zusammenschluss fest. Er regelt insbesondere den Namen, die Organisation und das Wappen der neuen Körperschaft, den Ablauf für den Zusammenschluss und für die allfällige Zeit bis zur Umsetzung sowie das Erforderliche für die Neuwahlen und für die vorbereitenden Organe samt deren Kompetenzen.

Der am 16. Mai 2021 angenommene Zusammenschlussvertrag regelt die wesentlichen Punkte, damit der neue Bezirk konstituiert werden kann und seine Funktionen selbst dann wahrnehmen kann, wenn beispielsweise das neue Bezirksreglement an der Bezirksgemeinde vom 1. Mai 2022 in einem ersten Anlauf abgelehnt würde. Die Organe des neuen Bezirks werden umschrieben, und der Ablauf der ersten gemeinsamen Bezirksgemeinde wird festgelegt. Der Name der Körperschaft und das neue Wappen werden bestimmt.

Für eine korrekte Abwicklung der Steuererhebung ist es wichtig, dass im Jahr 2022 für die Bezirke Schwende und Rüte sowie für den ab dem 1. Mai 2022 bestehenden Bezirk Schwende-Rüte der gleiche Steuerfuss gilt. Dies wird erreicht, indem man den Steuerfuss für das ganze Jahr 2022 bereits im Zusammenschlussvertrag selber definitiv festgelegt hat. Der Steuerfuss für 2022 soll einheitlich 23% betragen, und zwar für die Zeit vom 1. Januar bis zum 1. Mai 2022 in den Bezirken Schwende und Rüte und nach dem 1. Mai 2022 für den neuen Bezirk Schwende-Rüte.

Nach Art. 3 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (StG, GS 640.000) legen die Bezirke ihre Steuerfüsse an der Bezirksgemeinde fest. Der Begriff der Bezirksgemeinde gemäss Steuergesetz umfasst auch die Urnenabstimmungen der Bezirke. Der Zusammenschlussvertrag, in welchem die Steuerfussfestlegung vorgenommen wird, wurde am 16. Mai 2021 an den beiden

Urnenabstimmungen von Schwende und Rüte angenommen. Die Anforderung gemäss Steuergesetz wird damit erfüllt.

Der Steuerfuss wird ausnahmsweise im Voraus festgesetzt. Dies ist möglich, zumal nirgends eine gegenteilige Bestimmung besteht. Auch Art. 18 des Reglements über die Grundordnung des Bezirks Rüte vom 1. Mai 2016 und Art. 8 des Bezirksreglements von Schwende vom 3. Mai 2015 enthalten nichts, was einer Festlegung im Voraus widersprechen würde. Dieses Vorgehen ist denn auch beim Kanton die Regel. Der Grosse Rat legt den kantonalen Steuerfuss jeweils bereits im Dezember des Vorjahrs fest.

Die beiden Bezirksgemeinden können im Zusammenschlussvertrag auch Dinge regeln, die für den künftigen Bezirk gelten. Sind die Stimmberechtigten der beiden Bezirke mit dem vorgeschlagenen Steuerfuss einverstanden, können sie ihn auch schon für den Bezirk Schwende-Rüte festlegen. Dass dies im Rahmen des Zusammenschlussvertrags gemacht wird, ist nicht zu beanstanden, weil nur damit verlässliche Planungsgrundlagen geschaffen werden und sich nur damit gewährleisten lässt, dass für das ganze Jahr 2022 ein einheitlicher Steuerfuss gilt.

Die Möglichkeit der definitiven Festlegung des Steuerfusses für das ganze Jahr 2022 im Zusammenschlussvertrag erscheint rechtmässig und kann so abgewickelt werden.

Der Zusammenschlussvertrag hält in Art. 5 Abs. 2 fest, dass die Amtsdauer der Organe und der gewählten Funktionsträgerinnen und -träger der Bezirke Schwende und Rüte mit der Wahl der Nachfolge endet. Diese Bestimmung ist nicht ganz eindeutig. Zu beachten ist nämlich, dass mit der Umsetzung der Fusion nicht alle Bezirksrätinnen und -räte, Bezirksrichterinnen und -richter sowie weitere Funktionsträgerinnen und -träger ersetzt werden. Bei den Bezirksrätinnen und -räten ist davon auszugehen, dass die Zahl der dafür gebrauchten Mitglieder um rund die Hälfte tiefer liegt als die Gesamtzahl der Mitglieder der beiden heutigen Bezirksräte. Ins Bezirksgericht wird nach dem Zusammenschluss auch nur noch ein Mitglied zu delegieren sein. Angesichts dieser Sachlage ist nicht ganz klar, wer für wen die Nachfolge ist.

Aus der Sache selber ergibt sich allerdings, dass mit dem Untergang der alten Bezirke auch deren Mandate untergehen. Angesichts dieses Umstands und weil die Wahl in die entsprechenden Funktionen für die am 1. Mai 2022 stattfindende erste gemeinsame Bezirksgemeinde vorgesehen ist, kann die Bestimmung genehmigt werden.

Insgesamt haben sowohl die Prüfung der Standeskommission als auch jene des Grossen Rates ergeben, dass der Vertrag genehmigt werden kann. Der Grosse Rat hat den Vertrag an seiner Session vom 30. November 2020 genehmigt.

3. Verfassungsänderungen

3.1 Bezirksaufzählung

Art. 15 Abs. 1 der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. Wintermonat 1872 (Kantonsverfassung, KV, GS 101.000) enthält eine vollständige Aufzählung der Bezirke des Kantons. Statt der heute dort aufgeführten Bezirke Schwende und Rüte ist nach der Fusion der neue Bezirk Schwende-Rüte zu nennen.

3.2 Grossratsitze

Art. 22 Abs. 2 KV regelt die Verteilung der Sitze im Grossen Rat auf die Bezirke. Dadurch, dass im Kanton nach der Fusion nicht mehr sechs, sondern nur noch fünf Bezirke bestehen, ist die

Regelung anzupassen. Am Grundprinzip, dass jeder Bezirk Anspruch auf vier Sitze hat, wird festgehalten. Wegen des Wegfalls eines Bezirks steigt aber die Zahl der restlichen Sitze, die proportional zur Bevölkerungsstärke zu verteilen sind, von 26 auf 30 Sitze.

Die Änderung führt wegen der Reduktion des Sockelvolumens von 24 auf 20 Sitze zu geringfügigen Verschiebungen. Diese beschränken sich allerdings auf einen Bereich, der sich, bezogen auf die Daten der Bevölkerungszahlen von Ende 2018, wie sie für die Gesamterneuerungswahl von 2019 zur Anwendung gelangten, nicht auf die Sitzverteilung ausgewirkt hätte:

Neues System

| | 1. Runde | 2. Runde | 3. Runde | Total |
|----------------|----------|----------|----------|-----------|
| Appenzell | 4 | 13 | 1 | 18 |
| Schwende-Rüte | 4 | 13 | 1 | 18 |
| Schlatt-Haslen | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Gonten | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Oberegg | 4 | 1 | 1 | 6 |
| Total | 20 | 27 | 3 | 50 |

Sitzverteilung 2019 nach bisherigem System

| | 1. Runde | 2. Runde | 3. Runde | Total |
|----------------|----------|----------|----------|-----------|
| Appenzell | 4 | 13 | 1 | 18 |
| Schwende | 4 | 2 | 1 | 7 |
| Rüte | 4 | 7 | 0 | 11 |
| Schlatt-Haslen | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Gonten | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Oberegg | 4 | 1 | 1 | 6 |
| Total | 24 | 23 | 3 | 50 |

Um zu vermeiden, dass wegen der Systemumstellung im nächsten Jahr Neuwahlen durchgeführt werden müssen, wird die Verfassung mit einer Übergangsbestimmung ergänzt. Gemäss dieser gelangt die neue Regelung der Sitzverteilung erst mit den Gesamterneuerungswahlen von 2023 zur Anwendung. Bis dahin behalten die Bezirke ihre bisherigen Sitze, wobei der Bezirk Schwende-Rüte die Sitze der bisherigen beiden Bezirke übernimmt. Die Grossratsmandate bleiben für die laufende Amtsperiode, also bis zu den Neuwahlen im Jahr 2023, fortbestehen.

3.3 Bezirksgericht

Jeder Bezirk wählt nach Art. 33 Abs. 3 KV ein Mitglied des Bezirksgerichts. Wegen der Fusion der Bezirke Schwende und Rüte sinkt die Grösse des Bezirksgerichts Appenzell automatisch um eine Person. Dieser Umstand wurde bereits im Rahmen der Gerichtsorganisationsrevision, die vom Stimmvolk am 9. Mai 2021 angenommen wurde, einlässlich geprüft. Dabei hat sich ergeben, dass das Bezirksgericht auch mit einem Mitglied weniger seinem gesetzlichen Auftrag ohne weiteres nachkommen kann. Diesbezüglich ist daher keine Verfassungsanpassung nötig.

Die Reduktion auf ein Bezirksgerichtsmandat wird so vonstattengehen, dass an der Bezirksgemeinde Schwende-Rüte vom 1. Mai 2022 anstelle der bisherigen beiden Gerichtsvertretungen der Bezirke Schwende und Rüte nur noch eine Person ins Bezirksgericht gewählt wird.

3.4 Vermittleramt

Heute besteht sowohl im Bezirk Schwende als auch im Bezirk Rüte ein Vermittleramt. Mit der Fusion wird ein Amt wegfallen. Auch diesbezüglich wird die Bezirksgemeinde Schwende-Rüte vom 1. Mai 2022 nur noch eine Vermittlerin oder einen Vermittler wählen. Das zweite, heute bestehende Mandat fällt dahin.

4. Gesetzesänderungen

4.1 Gerichtsorganisationsgesetz

Gemäss Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 25. April 2010 (GOG, GS 173.000) bilden die Bezirke des inneren Landesteils den Gerichtskreis Appenzell. Die Bezirke werden im Gesetz namentlich aufgeführt. Diese Aufzählung ist wegen der Fusion anzupassen. Eine materielle Änderung ergibt sich damit nicht.

Die Zahl der Mitglieder des Bezirksgerichts sinkt wegen der Fusion und der Regelung, dass jeder Bezirk ein Mitglied stellt, von sechs auf fünf. Art. 7 Abs. 1 GOG, wo die Mitgliederzahl genannt wird, ist entsprechend anzupassen.

4.2 Betreuungskreis

Ähnlich wie bei den Gerichten bestehen auch im Betreuungswesen Gebietskreise. Den Betreuungskreis Appenzell bilden die Bezirke des inneren Landesteils. Wegen der Fusion ist die Auflistung in Art. 1 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 28. April 1996 (EG SchKG, GS 280.100) anzupassen.

4.3 Baukommission Inneres Land AI

Art. 5 des Baugesetzes vom 29. April 2012 (BauG, GS 700.000) hält fest, dass die Bezirksräte des inneren Landesteils und die Feuerschaukommission Appenzell je aus ihrer Mitte eine Vertreterin oder einen Vertreter in die sechs Personen umfassende Baukommission Inneres Land AI delegieren. Mit der Fusion der Bezirke Schwende und Rüte sinkt die Anzahl der Mitglieder der Baukommission Inneres Land AI auf fünf. Die Regelung in Art. 5 BauG ist demgemäss anzupassen.

4.4 Beitrag an den öffentlichen Verkehr

Im Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 26. April 2016 (GöV, GS 740.300) wird die Aufteilung der Bezirksbeiträge für jeden Bezirk aufgeführt. Gemäss heutiger Liste in Art. 5 Abs. 5 GöV trägt der Bezirk Schwende einen Anteil von 16% und der Bezirk Rüte einen solchen von 25%. Da sich die Anteile nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen richten, muss der Bezirk Schwende-Rüte künftig einen Anteil von 41% tragen.

4.5 Finanzausgleich

Keine Änderung ist beim Gesetz über den Finanzausgleich vom 28. April 2002 (FAG, GS 613.000) nötig. Diese Frage wurde im Zusammenhang mit dem Erlass der Fusionsverordnung vom 24. Juni 2019 (FusV, GS 175.610) geprüft, die vom Grossen Rat am 24. Juni 2019 beraten und verabschiedet wurde. Insgesamt hat sich seither nichts ergeben, was Anlass für ein Rückkommen auf diese Einschätzung geben würde.

Dass sich allerdings für die einzelnen Bezirke je nach Entwicklung Änderungen ergeben können, ist Teil des Finanzausgleichssystems. Darauf wurde bereits im Rahmen der Abklärungen im Jahr 2019 hingewiesen.

Der Bezirk Schwende hat 2021 einen Beitrag von Fr. 61'575.-- aus dem Finanzausgleich erhalten. Mit der Fusion der Bezirke Schwende und Rüte fällt dieser Beitrag weg, weil der neue Bezirk Schwende-Rüte insgesamt eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufweist und daher aus dem Ressourcenausgleich kein Beitrag zu leisten ist. Mit dem Wegfall des Beitrags an den Bezirk Schwende erhalten die drei finanzschwächsten Bezirke, nämlich Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg, diesen Beitrag zusätzlich aus dem Finanzausgleich. So erhält der Bezirk Schlatt-Haslen Fr. 10'812.--, der Bezirk Gonten Fr. 12'699.-- und der Bezirk Oberegg gar Fr. 38'064.-- mehr als sie im Rahmen des letzten Ausgleichs erhalten haben.

Insgesamt bewegen sich die eintretenden Verschiebungen auf einem Niveau, das im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichssystems abgewickelt werden kann. Bewegungen in dieser Grössenordnung ergeben sich auch aus den natürlichen Fluktuationen in der allgemeinen Finanzkraftentwicklung der Bezirke. Sie bilden daher noch keinen Anlass, das System des Finanzausgleichs neu aufzusetzen.

Sollten allerdings noch weitere Bezirksfusionen folgen, wird eine Anpassung des Ausgleichssystems wohl unausweichlich. Da jedoch die dazumaligen Verhältnisse heute nicht absehbar sind, kann nicht schon jetzt ein massgeschneidertes Finanzausgleichssystem formuliert werden, das alle möglichen Fälle in der Zukunft sachgerecht abdeckt. Ein solches, neues System muss auf der Grundlage der effektiven Entwicklungen erarbeitet werden. Es kann mit anderen Worten erst geschaffen werden, wenn die Zielgrössen und Rahmenbedingungen hinreichend bekannt sind, die sich erst im Verlauf der effektiven Entwicklungen ergeben werden. Vorderhand sollte daher beim bisherigen, bewährten System geblieben werden.

5. Bezirksname

Nach Art. 15 der Verordnung über die geografischen Namen vom 21. Mai 2008 (GeoNV, SR 510.625) unterliegen neue Gemeindefürnamen der Genehmigung durch das Bundesamt für Landestopografie. Es kann ein Vorprüfungsverfahren durchgeführt werden. Entspricht der Gemeindefürname dem Vorprüfungsentscheid, erteilt das Bundesamt die Genehmigung ohne weiteres.

Die Ratskanzlei hat dem Bundesamt am 22. Juli 2019 den Bezirksnamen Schwende-Rüte zur Vorprüfung unterbreitet. Mit Schreiben vom 22. August 2019 berichtet das Bundesamt für Landestopografie, im Vorprüfungsverfahren hätten sich keine Einwände gegen den vorgesehenen Namen ergeben. Das definitive Gesuch zur Genehmigung muss in der Woche nach der Landsgemeinde 2022 eingereicht werden. Das Bundesamt hat eine rasche Erledigung zugesichert.

6. Vorgehen

Da die Verfassungs- und Gesetzesänderungen so vorgenommen werden, dass sich möglichst keine materiellen Änderungen ergeben, erscheint es gerechtfertigt, über sie in einer Abstimmung zu befinden.

Eine separate Abstimmung ist demgegenüber für die Genehmigung des Zusammenschlusses der beiden Bezirke nach Art. 8 Abs. 3 FusG erforderlich. Diese wird der Abstimmung über die Verfassungs- und Gesetzesänderung vorangestellt. Würde die Genehmigung zur Bezirksfusion

verweigert, würde der Landsgemeindebeschluss über die Abstimmung über die Revision der Verfassung und verschiedener Gesetze hinfällig werden.

Die Fusion hat nicht nur Auswirkungen auf die Verfassungs- und Gesetzesebene, sondern berührt auch das Verordnungsrecht und verschiedene Ständekommissionsbeschlüsse. Diese Revisionen werden so vorbereitet, dass sie ebenfalls auf den Tag des Zusammenschlusses, den 1. Mai 2022, umgesetzt werden können. Dem Grossen Rat werden die Verordnungsanpassungen mit einem separaten Geschäft unterbreitet. Es ist vorgesehen, dass der Grosse Rat diese Anpassungen unter dem Vorbehalt, dass die Landsgemeinde den Zusammenschluss der Bezirke Schwende und Rüte gutheisst, verabschiedet und auf den 1. Mai 2022 in Kraft setzt.

7. Praktische Fragen

7.1 Steuerabwicklung 2022

Die Umsetzung der Fusion ist auf den 1. Mai 2022 terminiert. Die meisten Prozesse im Verwaltungsablauf sind allerdings auf das Kalenderjahr ausgerichtet. Dies trifft insbesondere auf die Steuererhebung zu. Sowohl die Veranlagungsperiode als auch die Steuerperiode folgen dem Rhythmus des Kalenderjahrs. Hinzu kommt, dass die Anknüpfung für die Steuerpflicht je nach Konstellation mit dem ersten oder dem letzten Tag des Kalenderjahrs vorgenommen wird. Während im interkantonalen Verhältnis der letzte Tag des Jahres massgeblich ist, bleiben bei Wohnsitzwechseln innerhalb des Kantons die Verhältnisse gemäss dem ersten Tag des Kalenderjahrs massgeblich. Bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinwesen mitten im Kalenderjahr wird die Abwicklung massiv verkompliziert, zumal man erst am letzten Sonntag im April weiss, ob die Fusion tatsächlich zustande kommt und am ersten Maisonntag alle Mutationen vorgenommen sein müssten. Interne Abklärungen haben ergeben, dass in dieser Woche zwischen der Landsgemeinde und der Umsetzung der Fusion für die rückwirkende Erfassung der Steuerpflicht im neuen Bezirk Schwende-Rüte auf den 1. Januar 2022 40 Manntage eingesetzt werden müssten.

Da der Steuerfuss für das Jahr 2022 in den Bezirken Schwende und Rüte sowie nach dem 1. Mai 2022 im Bezirk Schwende-Rüte einheitlich 23% betragen wird, rechtfertigt es sich, auf die Anpassung der gesamten Steuererhebung für die beiden Bezirke Schwende und Rüte auf den 1. Mai 2022 zu verzichten und stattdessen die Steuererhebung im Jahr 2022 noch auf der Grundlage des Bestands der beiden Bezirke vorzunehmen. Für die Steuerpflichtigen ergeben sich steuermässig keine Unterschiede. Sie erhalten aber im Mai 2022 Rechnungen, die noch auf die bisherigen Bezirke lauten. Der Wechsel im Rechnungsversand wird dann im Einklang mit dem Jahreswechsel am 1. Januar 2023 vorgenommen.

Zur Sicherung dieses Ablaufs wird der Ständekommissionsbeschluss zum Steuergesetz und zur Steuerverordnung vom 5. Dezember 2000 (GS 640.011) mit einer entsprechenden Regelung ergänzt.

7.2 Zusammenschluss knapp nach dem formellen Fusionsentscheid

Im Hinblick auf den voraussichtlich am 1. Mai 2022 stattfindenden Zusammenschluss der Bezirke Schwende und Rüte sind kantonsseitig etliche elektronische Fachanwendungen anzupassen. Eine besondere Herausforderung bietet der Umstand, dass der definitive Entscheid über die Fusion erst an der Landsgemeinde 2022 fällt, eine Woche vor der Umsetzung des Zusammenschlusses.

Aus heutiger Sicht kann noch nicht abschliessend gewährleistet werden, dass die Systeme in jedem Fall am 1. Mai 2022 vollständig einsatzfähig sind und sich alle Voraussetzungen für eine reibungslose Umsetzung so vorbereiten lassen, dass sie zeitgerecht zur Verfügung stehen und in der knappen Zeit zwischen dem Landsgemeindeentscheid und dem Vollzug der Fusion problemlos abgerufen werden können.

8. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Genehmigung des Zusammenschlusses der Bezirke Schwende und Rüte zum Bezirk Schwende-Rüte und des Landsgemeindebeschlusses zur Revision der Kantonsverfassung und verschiedener Gesetze einzutreten und beide wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 16. August 2021

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig