



Standeskommission
Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell

Schwende / Appenzell Steinegg, 25. November 2019

Zusammenschluss der Bezirke Schwende und Rüte; Einreichung des Zusammenschluss-vertrags zur Genehmigung durch den Grossen Rat (Art. 6 Abs. 4 FusG)

Hochgeachteter Herr Landammann
Sehr geehrte Frau Statthalter und Herren der Standeskommission
Sehr geehrter Herr Ratschreiber

Ausgangslage

Die politische Strukturierung des Kantons beschäftigt Appenzell Innerrhoden seit vielen Jahren. In den 1990er-Jahren erfolgte eine grössere Verwaltungs- und Institutionenreform («APPIO»). 2012 lehnte die Landsgemeinde den Zusammenschluss aller fünf Bezirke im inneren Landesteil ab und erliess gleichzeitig das Gesetz über die Fusionen von Bezirken und Schulgemeinden (Fusionsgesetz; FusG; GS 175.600). Einige Jahre danach forderte eine Initiative die Auflösung der Bezirke im inneren Landesteil und Übertragung der Aufgaben an den Kanton. Auch dieses Vorhaben wies die Landsgemeinde 2017 ab. Die Landsgemeinde brachte damit in den vergangenen Jahren klar zum Ausdruck, dass sie einer vom Kanton verordneten Reform der kommunalen Strukturen ablehnend gegenübersteht. Mit Erlass des Fusionsgesetzes ermöglicht sie gleichwohl Zusammenschlüsse von kommunalen Gemeinwesen und legte dafür die Rahmenbedingungen fest.

Der Reformdruck auf die Bezirke ist deutlich spürbar. Im Bezirk Rüte wurde bereits vor über sieben Jahren an der Bezirksgemeinde gefordert, dass ein Zusammenschluss unter Bezirken geprüft werde. Der Bezirksrat als leitende, planende und vollziehende Behörde des Bezirks muss sich der Diskussion über die Strukturen stellen. Er ist verpflichtet, nicht nur die aktuell anstehenden Aufgaben zu erfüllen, sondern auch in die Zukunft zu blicken. Die Bezirke Schwende und Rüte analysierten deshalb unabhängig voneinander im Rahmen von Klausursitzungen die aktuellen und künftigen Herausforderungen und setzten sich mit ihren Handlungsoptionen auseinander.



Die Analysen haben folgendes ergeben: Die Herausforderungen sind vielfältig und dürften sich in den nächsten Jahren noch akzentuieren. Das Milizsystem stösst zunehmend an seine Grenzen. Die Rekrutierung von Behördenmitgliedern ist schwierig geworden. Die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Exekutivamt ist für viele Personen kaum mehr möglich. Viele Personen fühlen sich nicht mehr verantwortlich, etwas an die Gemeinschaft beizutragen, wollen sich in ihrer Freizeit nicht politisch exponieren oder sind mit ihrem Wohnort weniger verbunden. Diese gesellschaftlichen Veränderungen sind eine Tatsache, die sich wohl noch verstärken werden. Gleichzeitig ist die Aufgabenerfüllung im Bezirk anspruchsvoller geworden. Die Beurteilung der Geschäfte ist wegen der übergeordneten Gesetzgebung von Bund und Kanton inhaltlich komplizierter geworden. Die Erwartungen und Ansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner zur zeitlichen und inhaltlichen Bearbeitung ihrer Anliegen sind gestiegen. Wenn die ordentlichen Vollzugsaufgaben die meisten zeitlichen Ressourcen im Exekutivamt absorbieren, bleibt kaum noch Raum für Projekte, die die Weiterentwicklung des Bezirks zum Ziel haben. Der Bezirksrat ist mehr mit «verwalten» beschäftigt als mit der proaktiven Gestaltung des Zusammenlebens. Genau solche Projekte würden das Amt jedoch attraktiver machen.

Gleichzeitig anerkannten beide Bezirksräte in ihren Analysen den Wert der politischen Milizarbeit auf Bezirksstufe. Die Bevölkerung fühlt sich diesen Amtsträgern nah und kann für Anliegen niederschwellig den Kontakt suchen. Die kurzen Wege im Kanton ermöglichen pragmatische und rasche Lösungen sowie eine gute Vernetzung der Behörden. Die staatlichen Aufgaben können auf verschiedenen Ebenen verteilt werden. Die Behördenmitglieder selber erweitern durch die Amtstätigkeit ihren Wissens- und Erfahrungsschatz.

Der Bezirksräte Schwende und Rüte sind daher zur Überzeugung gelangt, dass das Milizsystem gestärkt werden sollte. Es lässt sich mit Blick auf die Herausforderungen allerdings nur weiterführen, wenn sich die Bezirke reorganisieren. Die Behördenmitglieder müssen durch eine geschäftsführende Verwaltung entlastet werden. Die beiden Bezirke haben festgestellt, dass sie einerseits aufgrund der geografischen Lage und ihrer Bevölkerung gut zusammenpassen und andererseits zusammen über eine Grösse verfügen, in der sie die beabsichtigte Reorganisation sinnvoll umsetzen können.

Vorabklärungen

Am 22. März 2018 beschlossen die beiden Bezirksräte gemeinsam und einstimmig, dass der Zusammenschluss vertieft geprüft werden soll. An den Bezirksgemeinden vom 6. Mai 2018 informierten sie die Stimmberechtigten, dass die Grundsatzabstimmung gemäss Art. 5 FusG für 2019 vorbereitet wird.



Daraufhin nahm eine paritätische Arbeitsgruppe mit Vertretungen beider Bezirksräte eine Ist-Analyse vor. Diese umfasste die allgemeinen Rahmenbedingungen, Finanzen, Personal, Strassen, Immobilien, Fuhrpark, Mobilien und Raumplanung. Zusammenfassend konnten dabei keine Punkte festgestellt werden, die einen Zusammenschluss von vorneherein unmöglich gemacht hätten. Eine gewisse Diskrepanz zwischen den beiden Bezirken ist in der finanziellen Lage festzustellen.

Grundsatzabstimmung 2019

Am 5. Mai 2019 führten die beiden Bezirke eine Grundsatzabstimmung zum Zusammenschluss durch. Beide Bezirksgemeinden stimmten mit deutlichen Mehrheiten zu und beauftragten die Bezirksräte, einen Zusammenschlussvertrag auszuarbeiten (Art. 5 Abs. 1 FusG).

Ausarbeitung Zusammenschlussvertrag

Die Bezirksräte waren sich einig, dass dem Auftrag der Stimmberechtigten möglichst rasch nachzukommen sei und avisierten die Bezirksgemeinden 2020 für die Abstimmung über den Zusammenschlussvertrag an (Beilage 1).

Am 12. August 2019 verabschiedeten die beiden Bezirksräte einen ersten Entwurf des Zusammenschlussvertrags und reichten ihn am 18. August 2019 wie vorgeschrieben zur Vorprüfung bei der Standeskommission ein (Art. 6 Abs. 3 FusG).

Die Bemerkungen der Standeskommission im Vorprüfungsbericht vom 3. September 2019 wurden berücksichtigt und führten zu Anpassungen im Zusammenschlussvertrag. Am 20. Oktober 2019 verabschiedeten die beiden Bezirksräte den angepassten Zusammenschlussvertrag einstimmig zuhanden des Kantons (Beilage 2).

Inhaltlich ist der Zusammenschlussvertrag kurz und prägnant formuliert. Er soll möglichst nur enthalten, was verbindlich geregelt werden muss. Die weiteren Erläuterungen werden den Stimmberechtigten in den Abstimmungsunterlagen zur Verfügung gestellt. Die Bezirksräte sehen vor, den Stimmberechtigten neben der Finanzplanung auch Entwürfe der Reglemente für den neuen Bezirk zu präsentieren. Diese Reglemente werden an der ersten gemeinsamen Bezirksgemeinde vom 2. Mai 2021 zur Abstimmung vorgelegt.



Ausgewählte Aspekte des Zusammenschlussvertrags

- Der Zusammenschluss der beiden Bezirke erfolgt per 2. Mai 2021.
- Der neue Bezirk heisst Schwende-Rüte.
- Der Zusammenschlussvertrag hat das Wappen des neuen Bezirks zu enthalten (Art. 6 Abs. 1 lit. b FusG). Der Vorschlag im Zusammenschlussvertrag ist das Resultat von zwei Umfragen bei den Stimmberechtigten beider Bezirke.
- Organe des neuen Bezirks sind Bezirksgemeinde, Bezirksrat und Rechnungsprüfungskommission.
- Wie es die gesetzlichen Bestimmungen vorschreiben (Art. 7 Abs. 1 FusG), findet die Abstimmung über den Zusammenschlussvertrag gleichzeitig und örtlich getrennt statt. Der Zusammenschluss steht unter dem Vorbehalt der vorgängigen Genehmigung des Grossen Rats (Art. 6 Abs. 4 FusG) und der nachträglichen Genehmigung der Landsgemeinde (Art. 8 Abs. 3 FusG).
- Der neue Bezirk ist in allen Belangen Rechtsnachfolger der beiden Bezirke Schwende und Rüte (Art. 9 Abs. 1 FusG).
- Die erste gemeinsame Bezirksgemeinde vom 2. Mai 2021 wählt die neuen Behördenmitglieder, die die bisherigen Mitglieder ablösen. Es ist ein Reglement über die Grundordnung vorzulegen. Für den Fall, dass dieses nicht genehmigt wird, gelten sinngemäss die Reglemente des Bezirks Rüte weiter.
- Der Steuerfuss für das ganze Jahr 2021 wird mit dem Zusammenschlussvertrag auf 23 Punkte festgelegt.
- Für das Jahr 2021 sind ein gemeinsames und je Bezirk separates Budget zu erarbeiten. Für die Zeit von Januar 2021 bis Mai 2021 ist eine gemeinsame konsolidierte sowie je Bezirk separate Rechnung zu führen. Die separate Rechnungsführung ist für den Fall, dass die Landsgemeinde dem Zusammenschluss wider Erwarten die Genehmigung verweigern würde.
- Es ist eine gemeinsame Finanzplanung zu erstellen.
- Über die Jahresrechnungen 2020 der Bezirke Schwende und Rüte wird an der ersten gemeinsamen Bezirksgemeinde separat abgestimmt.



Gesuch um Genehmigung

Zusammenfassend ist folgendes festzuhalten: Die Bezirksräte haben gestützt auf den Auftrag der beiden Bezirksgemeinden Schwende und Rüte vom 5. Mai 2019 einen Zusammenschlussvertrag ausgearbeitet. Das Verfahren und der Zusammenschlussvertrag entsprechen den gesetzlichen Bestimmungen.

Die Bezirksräte Schwende und Rüte ersuchen die Standeskommission einstimmig, dem Grossen Rat den Zusammenschlussvertrag zur Genehmigung zu unterbreiten.

Wir danken den kantonalen Stellen und namentlich dem Ratschreiber für die fachliche Unterstützung und grüssen Sie, hochgeachteter Herr Landammann und geschätzte Mitglieder der Standeskommission, freundlich.

Namens des Bezirksrats Schwende

Sepp Manser
reg. Hauptmann Schwende

Namens des Bezirksrats Rüte

Bruno Huber
reg. Hauptmann Rüte

Beilagen

- (1) Zeitplan, Stand 20. Oktober 2019
- (2) Zusammenschlussvertrag, Stand 20. Oktober 2019