



Botschaft

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

Fusionsverordnung (FusV)

1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde vom 29. April 2012 nahm das Gesetz über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden (Fusionsgesetz, FusG, GS 175.60) an. Das Gesetz regelt die Zusammenschlüsse von Bezirken und Schulgemeinden untereinander sowie die Aufnahme von Schulgemeinden durch Bezirke. Die Regelung weist einen relativ hohen Detaillierungsgrad auf, sodass das Gesetz grundsätzlich direkt anwendbar ist. So konnte beispielsweise die Aufnahme der Schulgemeinde Oberegg durch den Bezirk Oberegg, die auf den 1. Januar 2018 in Kraft trat, ohne grössere Probleme direkt gestützt auf die gesetzliche Fusionsregelung vorgenommen werden.

Im Hinblick auf mögliche Körperschaftszusammenschlüsse auf der gleichen Ebene ist allerdings noch ein wichtiger Punkt offen: Nach Art. 11 des Gesetzes kann die Standeskommission im Falle solcher Zusammenschlüsse für maximal drei Jahre gestaffelt sinkende Ausgleichsbeiträge gewähren, wenn der Zusammenschluss zu einem grossen Steuerfussprung führt. Zur Umsetzung dieser Bestimmung sollte festgelegt werden, welche Finanzgrundlagen für die Ermittlung der allfälligen Steuerfussänderung berücksichtigt werden, wann von einem grossen Steuerfussprung im Sinne des Gesetzes auszugehen ist, welche Differenz gedeckt werden soll und wie die Staffelung der Beiträge gestaltet wird. Diesbezüglich ist das Gesetz noch ergänzungsbedürftig.

Weiter besteht noch ein gewisser Klärungsbedarf hinsichtlich des Ablaufs bei vorgängigen Grenzanpassungen sowie bei angeordneten Grenzänderungen. Insbesondere ist für die Anordnung einer Grenzänderung durch den Grossen Rat das Erforderliche zu regeln. In gleicher Weise ist die in Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes vorgesehene Möglichkeit der hoheitlichen Anordnung von Zusammenschlüssen trotz anderslautender Abstimmungsresultate zu präzisieren.

Sodann empfiehlt es sich, den Anschluss von inaktiven Schulgemeinden an eine aktive Schulgemeinde im Sinne von Art. 4 des Gesetzes genauer zu regeln. Näher darzulegen sind in diesem Zusammenhang namentlich die Differenzen, die im Vergleich mit gewöhnlichen Zusammenschlüssen unter Schulgemeinden bestehen.

Im Fusionsprozess zwischen dem Bezirk und der Schulgemeinde Oberegg haben sich zudem verschiedene Fragen ergeben, die im Rahmen des Erlasses von Ausführungsrecht zum Fusionsgesetz mit Vorteil einer weiteren Klärung zugeführt werden. So erscheinen namentlich Präzisierungen zum Abstimmungsprozess bei Aufnahmen angebracht.

2. Vernehmlassungsverfahren

Zum Entwurf für eine neue Fusionsverordnung wurde vom 7. Februar 2019 bis zum 25. März 2019 ein breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es gingen 18 Stellungnahmen ein.

Die Vorlage wurde im Grundsatz von allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Es wurden aber einige Änderungsanträge gestellt. Die Hauptanträge beziehen sich auf den Kantonsbeitrag nach Art. 11 der Verordnung. Zum einen wurde eingebracht, dass die Beitragsdauer mit drei Jahren zu kurz sei. Da diese Dauer aber gesetzlich so vorgesehen ist, fällt eine Verlängerung auf Verordnungsstufe nicht in Betracht. Zum anderen wurde verlangt, dass man bei der Bemessung des Kantonsbeitrags nicht auf die Steuerkraft der neuen Körperschaft abstellen dürfe, sondern den tatsächlichen Steuerfuss berücksichtigen müsse. Da aber die Höhe des Steuerfusses der neuen Körperschaft eine Grösse ist, bei der viele Faktoren eine Rolle spielen, ist sie als Referenzgrösse nicht geeignet. So müsste beim Abstellen auf diese Grösse im Detail nachgeprüft werden, ob für eine Steuerfusserhöhung neben der Ursache einer Fusion noch andere Gründe bestehen, beispielsweise neue Investitionen oder der Ausgleich eines strukturellen Defizits. Wenn der Kanton je nach Konstellation einen erheblichen Teil der Differenz mit einem Beitrag ausgleicht, könnte auch die Versuchung steigen, den Steuerfuss vorübergehend bewusst etwas höher anzusetzen als nötig. Der Steuerfussprung kann auch, ausgehend von der Situation vor der Fusion, als rechnerische Differenz zur Steuerkraft in der neuen Körperschaft festgehalten werden, wie dies im Entwurf gemacht ist. Diese Lösung hat den Vorteil, dass mit der Steuerkraft auf eine Grösse abgestellt wird, die nicht von steuerbaren Einflüssen abhängt.

Zudem wurde vereinzelt beantragt, dass der Finanzausgleich neu geregelt werden soll, um Verluste zu vermeiden, die wegen Fusionen auftreten können. Die Prüfung dieses Anliegens sollte separat vorgenommen werden. Eine zeitliche Verknüpfung mit der Fusionsverordnung würde dazu führen, dass die Fusionsverordnung voraussichtlich noch längere Zeit nicht in Kraft treten könnte und für möglicherweise schon bald kommende Fusionen keine Detailregelung für die Umsetzung zur Verfügung stehen würde. Dieses Vorgehen bietet auch den Vorteil, dass nach einzelnen Fusionen besser absehbar ist, in welche Richtung das Ausgleichssystem entwickelt werden soll.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Regelungen

Art. 1 Grenzänderungen

Schulgemeinden können erst dann durch Bezirke aufgenommen werden, wenn zwischen der aufnehmenden und der aufzunehmenden Körperschaft absolute Gebietsgleichheit besteht. Mit Ausnahme von Oberegg, wo die Schulgemeinde bereits durch den Bezirk aufgenommen wurde, besteht nirgendwo Gebietsidentität zwischen einer oder mehreren Schulgemeinden und einem Bezirk. Sollen also eine oder mehrere Schulgemeinden durch einen Bezirk aufgenommen werden, sind überall zunächst Grenzänderungen vorzunehmen.

Für Gebietsänderungen ist nach Art. 3 Abs. 2 des Fusionsgesetzes die Zustimmung aller betroffenen Körperschaften notwendig. Ist allerdings bereits eine der beiden betroffenen Gemeinde- oder Bezirksbehörden gegen eine Gebietsänderung, dürfte es in der fraglichen Körperschaft zum vornherein nicht zu einer Abstimmung kommen. In einer solchen Blockadesituation kann die Standeskommission um Vermittlung angefragt werden. Die Standeskommission kann aber auch von sich aus eine Vermittlung anbieten.

Lässt sich trotz Vermittlung keine Einigung erzielen, kann nach Art. 2 der Fusionsverordnung bei der Standeskommission ein Antrag auf Anordnung von Grenzänderungen gestellt werden.

Im Sinne eines klärenden Hinweises wird darauf aufmerksam gemacht, dass nicht alle Grenzänderungen direkt durch die betroffenen Körperschaften geregelt werden können. Bei Grenzbereinigungen mit anderen Kantonen führt die Standeskommission die Verhandlungen.

Über sie wird nicht in den betroffenen Gemeinden und Bezirken abgestimmt, sondern im Rahmen eines interkantonalen Vertrags befunden.

Art. 2 Anordnung von Grenzänderungen

Für die hoheitliche Anordnung von Gebietsänderungen ist nach Art. 3 Abs. 3 des Fusionsgesetzes der Grosse Rat zuständig. Diese Massnahme sollte allerdings grundsätzlich erst ergriffen werden, nachdem sich in beiden Körperschaften die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Sache geäussert haben. Entsprechend soll der Standeskommission das Recht eingeräumt werden, solche Abstimmungen anzuordnen, wenn dies aufgrund von Differenzen zwischen den Behörden der betroffenen Gebietskörperschaften noch nicht möglich war.

Scheitern die Vermittlungsversuche der Standeskommission und ergibt sich auch in einer Abstimmung keine einvernehmliche Lösung, leitet sie das Gesuch auf Anordnung einer Gebietsänderung samt Botschaft und einer eigenen Empfehlung an den Grossen Rat weiter.

Nach Art. 3 Abs. 3 des Fusionsgesetzes setzt die Anordnung einer Grenzänderung wichtige Gründe voraus. Mit Art. 2 Abs. 4 der Verordnung wird nun umschrieben, was als wichtiger Grund gelten kann. Ein solcher Fall ist insbesondere dann gegeben, wenn die Gebietsänderung für eine anschliessend geplante Fusion unabdingbar ist und sich die Änderung auf eine kleine Fläche beschränkt. Solche Konstellationen können sich insbesondere unter Schulgemeinden ergeben, wo die Gebietsgrenzen in verschiedenen Fällen nur mit einer einzelnen Liegenschaft von jener des Bezirks abweichen.

Art. 3 Gebietsdeckung

Die Aufnahme einer Schulgemeinde durch einen Bezirk setzt voraus, dass die Gebiete der beiden Körperschaften deckungsgleich sind. Zur Gewährleistung allseits gesicherter Verhältnisse ist zu verlangen, dass über die Gebietsdeckung Klarheit besteht, bevor mit dem Aufnahmeprozess gestartet wird. Es wird daher festgehalten, dass die Grundsatzabstimmung über die Aufnahme von Schulgemeinden erst durchgeführt werden darf, wenn die zur Gebietsdeckung erforderlichen Beschlüsse vollzogen sind. Erst wenn die Gebietsgleichheit effektiv hergestellt ist, soll eine Aufnahme vorgenommen werden können.

Ein Spezialfall bildet die Situation, in welcher ein Bezirk mehrere Schulgemeinden aufnimmt, die in der Summe deckungsgleich mit dem Bezirksgebiet sind. Für diesen Fall wird daher eine besondere Regelung eingeführt. Eine solche Konstellation ist durchaus denkbar, sofern es gelingt, mittels Gebietsänderungen eine Deckungsgleichheit der Grenzen von mehreren Schulgemeinden zusammen mit jener des aufnehmenden Bezirks zu erreichen. Statt dass in solchen Fällen zunächst ein Zusammenschluss der Schulgemeinden durchgeführt werden muss, bevor diese durch den Bezirk aufgenommen werden, soll direkt - das heisst ohne formellen Zusammenschluss der Schulgemeinden - zum Aufnahmeprozess geschritten werden können. Der Prozess ist allerdings gleich abzuwickeln wie bei der Aufnahme einer einzelnen Schulgemeinde durch einen Bezirk. Das heisst, es ist in allen Körperschaften eine Grundsatzabstimmung durchzuführen. In einem späteren Zeitpunkt ist dann wiederum in allen Körperschaften über den Fusionsvertrag abzustimmen.

Diese Ausnahmeregelung gilt nur, wenn mehrere Schulgemeinden durch einen Bezirk aufgenommen werden. Sollen eine oder mehrere Schulgemeinden durch mehrere Bezirke aufgenommen werden, müssen zuerst die Bezirke fusionieren. Erst dann kann der neue, fusionierte Bezirk die Schulgemeinden aufnehmen, die der Gesamtfläche der zusammengeschlossenen Bezirke entsprechen.

Art. 4 Abstimmungen bei Aufnahmen

Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit für die Durchführung von Abstimmungen präzisiert. Besteht zwischen der aufnehmenden und der aufzunehmenden Körperschaft Gebietsgleichheit, besteht auch eine Identität unter der Stimmbürgerschaft. Würden bei dieser Ausgangslage zwei Urnenabstimmungen zum gleichen Zeitpunkt, mit der genau gleichen Vorlage und der gleichen Stimmbürgerschaft durchgeführt, wäre dies für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur schwer verständlich. Noch widersinniger wäre es, wenn gleichzeitig zwei Bürgerversammlungen durchzuführen wären. Zur Vermeidung solcher Konstellationen wird der verantwortliche Bezirksrat beauftragt, eine Abstimmung durchzuführen. Der Schulrat der aufnehmenden Schulgemeinde ist eng in den Prozess, das heisst in die Vororientierung, in die Erarbeitung der Materialien für die Abstimmung und in die Durchführung der Abstimmung selber, einzubeziehen. Der Schulrat legt seine Position zur Vorlage in den Unterlagen, an Orientierungen und an Abstimmungsversammlungen selber dar.

Bestehen für die betroffenen Körperschaften unterschiedliche Abstimmungsformen, können sich die Behörden darauf verständigen, auf eine der beiden Abstimmungen zu verzichten. Auch dies dient der Vermeidung der Konstellation, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum gleichen Zeitpunkt zweimal die gleiche Frage unterbreitet erhalten. Die Behörden können also entscheiden, dass über die Vorlage nur an der Urne abgestimmt wird oder nur an einer Versammlung. Einigen sie sich nicht oder entscheiden sie, je ihre eigene Abstimmung durchzuführen, wird über das Geschäft sowohl an der Urne als auch an einer Versammlung abgestimmt.

Für den Fall, dass mehrere Schulgemeinden aufgenommen werden, ist zwingend in allen Schulgemeinden separat über die Aufnahme abzustimmen, da in diesen Fällen die Stimmbürgerschaft in den beteiligten Körperschaften nicht identisch ist.

Art. 5 Anschluss an Schulgemeinden

Der Anschluss einer inaktiven Schulgemeinde an eine andere Schulgemeinde ist eine Spezialform einer Fusion. In der Ausgangslage, im Vorgehen und im Resultat bestehen viele Gleichheiten, aber auch Unterschiede. Die Abweichungen zum üblichen Fusionsprozess sind in der Verordnung festzuhalten.

Für inaktive Schulgemeinden besteht eine gesetzliche Vorgabe für einen Zusammenschluss nach fünf Jahren der Inaktivität (Art. 5 FusG). Entsprechend bedarf es für das Erarbeiten eines Anschlussvertrags keiner Grundsatzabstimmung in den betroffenen Schulgemeinden.

Der Anschluss einer inaktiven Schulgemeinde muss gemäss bestehender Praxis nicht zwingend immer gesamthaft zu einer Schulgemeinde erfolgen. So wurde bei der Auflösung der Schulgemeinde Kau ein Teil des Gebiets dieser Schulgemeinde der Schulgemeinde Appenzell angeschlossen, der andere Teil der Schulgemeinde Gonten. Die Schulgemeinde Kau wurde also mit dem Anschluss gebietsmässig geteilt.

Im Unterschied zu gewöhnlichen Fusionen entsteht durch den Anschluss keine neue Körperschaft. Die aufnehmende Schulgemeinde wird einfach um das Gebiet der inaktiven Schulgemeinde erweitert. Es sind grundsätzlich keine Anpassungen an der Struktur, der Organisation oder der Funktionsweise der aufnehmenden Schulgemeinde erforderlich. Die Schulbehörde wird ohne weiteres für das ganze Gebiet zuständig und kann auch ab dem Anschlussentscheid für das ganze Gebiet handeln. Die bestehenden Reglemente müssen ebenfalls nicht neu erlassen werden, sondern gelten ab dem Anschluss einfach für das neue Gesamtgebiet. Es ist aller-

dings nicht ausgeschlossen, Anpassungen an der Struktur oder der Organisation der aufnehmenden Schulgemeinde vorzunehmen und diese im Anschlussvertrag zu regeln. Allenfalls kann auch im Zuge der Genehmigung des Anschlusses das Gemeindereglement der aufnehmenden Schulgemeinde angepasst werden.

Weil für inaktive Schulgemeinden eine gesetzliche Anschlusspflicht gilt, muss der Antrag auf Anordnung des Anschlusses durch den Grossen Rat nicht unbedingt durch eine betroffene Körperschaft gestellt werden. Er kann auch selbständig von der Standeskommission eingereicht werden.

Ebenfalls in Nachachtung des Bestehens einer gesetzlichen Anschlusspflicht sind in diesen Fällen die Anforderungen für eine hoheitliche Anordnung gesenkt. Für die Anordnung eines Anschlusses reicht es schon, wenn für eine sachlich begründete Lösung im Normalprozess keine Einigkeit erreicht wurde.

Art. 6 Vertrag

Im Fusionsvertrag sollen die wichtigsten Eckpunkte für die neue Körperschaft festgelegt werden. Dazu gehören neben dem Namen auch die Grundsätze der Organisation und das Wappen. In der Praxis anderer Kantone ist vielfach das Bedürfnis festzustellen, im Vertrag weitere Punkte zu regeln, um für die Stimmbürgerschaft berechenbarere Verhältnisse zu schaffen. Dies ist grundsätzlich möglich. So kann der Vertrag bei Bedarf Angaben über den geplanten Steuerfuss, die vorgesehenen Kompetenzen oder die Form von Abstimmungen enthalten.

Die Aufnahme von Detailregelungen im Fusionsvertrag entbindet allerdings nicht von der Verpflichtung, generelle Regelungen, die für alle oder für eine breite Öffentlichkeit gelten, in einem Bezirks- oder Gemeindereglement zu fassen. Für die neue Körperschaft müssen also stets auch neue Reglemente erlassen oder mindestens weitreichende Reglementsrevisionen vorgenommen werden (siehe Art. 7 FusV). Die im Vertrag geltenden Regelungen binden die Behörden, sie können aber mit dem Entscheid über die Fusion noch nicht als verbindlich betrachtet werden. Dazu ist eine Verankerung in einem Gemeindereglement erforderlich.

Im Falle von ergänzenden Detailregelungen in einem Aufnahmevertrag müssen diese in das Reglement der aufnehmenden Schule übertragen werden, um eine generelle Wirkung entfalten zu können.

Art. 7 Bezirks- oder Gemeindereglement

Im Anschluss an den Entscheid über die Fusion oder im Zusammenhang mit diesem sind die Regelungen für die neue oder für die aufnehmende Körperschaft neu zu fassen. Im Regelfall wird ein vollständig neues Bezirks- oder Gemeindereglement erstellt. Im Falle von Aufnahmen ist allenfalls auch eine Revision des bestehenden Reglements denkbar.

Über das neue Reglement oder die Reglementsänderung ist grundsätzlich nach dem Beschluss über die Fusion zu befinden. Im Falle eines Zusammenschlusses versteht sich dies von selbst, da für den Erlass eines neuen Reglements nicht die zwei vorbestehenden Körperschaften zuständig sind, in denen über den Zusammenschluss abgestimmt wurde, sondern die neue Körperschaft.

Demgegenüber ändert sich bei Aufnahmen die Stimmbürgerschaft nicht. Es ist daher nicht ausgeschlossen, über das neue Reglement oder eine Reglementsänderung bereits am gleichen Abstimmungstermin wie für den Aufnahmeentscheid abzustimmen. Die Abstimmung steht aber

unter dem Vorbehalt des erfolgreichen Zustandekommens der Aufnahme. Im Falle von Versammlungen kann nach einer erfolgreichen Abstimmung über die Aufnahme gleich auch über das neue Reglement oder die Reglementsänderung abgestimmt werden, sofern dieses Geschäft ordentlich und unter Vorbehalt des Zustandekommens der Aufnahme traktandiert wurde. Wird über die Aufnahme und das Reglement an der Urne abgestimmt, kann über das Reglement oder die Reglementsänderung am gleichen Abstimmungstag abgestimmt werden, wenn in der Ankündigung der Abstimmung klargemacht wird, dass die Reglementsabstimmung nur gilt, wenn die Aufnahme angenommen wird.

Art. 8 Anordnung von Fusionen

Fusionen können nach Art. 8 des Fusionsgesetzes erst angeordnet werden, wenn Abstimmungen über den Fusionsvertrag erfolglos geblieben sind. Zudem kommt eine Anordnung nur in Frage, wenn mehr als zwei Körperschaften fusionieren, ansonsten das gesetzliche Quorum einer Zustimmung von zwei Dritteln der Körperschaften nicht erreicht ist. Schliesslich kann eine Anordnung nur vorgenommen werden, wenn eine betroffene Bezirks- oder Schulbehörde dies verlangt.

Gleich wie bei Grenzänderungen sind die Gesuche bei der Standeskommission einzugeben. Die Vermittlung der Standeskommission wird sich in diesen Fällen wohl darauf beschränken, dass bei Widerständen gegen eine erarbeitete Vereinbarung Unterstützung bei der Erarbeitung geeigneter Anpassungen geboten wird. Scheitern diese Bemühungen, wird das Gesuch mit einer Botschaft und einem Antrag dem Grossen Rat unterbreitet.

Ein wichtiger Grund für die Anordnung einer Fusion ist anzunehmen, wenn das Interesse an der Fusion deutlich höher ist als das Interesse am Festhalten einer der Fusion entgegenstehenden Differenz.

Art. 9 Abstimmungen

Die erforderlichen Abstimmungen über die wesentlichen Belange in einem Fusionsprozess sollen in allen betroffenen Körperschaften gleichzeitig stattfinden. Dies betrifft bereits Entscheide über Gebietsänderungen und den Grundsatzbeschluss für Fusionen, aber auch die eigentlichen Fusionsbeschlüsse, also den Entscheid über den effektiven Zusammenschluss, die Aufnahme oder den Anschluss.

Mit der Vorgabe der Gleichzeitigkeit wird der Gefahr begegnet, dass in einer Körperschaft im Wissen um das bereits bekannte Resultat der anderen Körperschaft in einer unsachgerechten Weise mobilisiert wird. Finden die Abstimmungen in allen Körperschaften an Versammlungen statt, sind diese auf den gleichen Zeitpunkt anzusetzen. Bei Urnenabstimmungen können sich im ganzen Ablauf naturgemäss geringfügige zeitliche Abweichungen ergeben. Die Urnenschliessungen sollten aber aufeinander abgestimmt sein. Wird in einer Körperschaft an der Urne abgestimmt, in der anderen an der Versammlung, ist der Urnenschluss auf den Zeitpunkt der Versammlung abzustimmen. Geringfügige zeitliche Differenzen können hingenommen werden. Es sollte aber darauf geachtet werden, dass die offizielle Bekanntgabe der Resultate gleichzeitig vorgenommen wird.

Art. 10 Sicherungsmassnahmen

Sobald die fusionswilligen Körperschaften ihren Behörden den Auftrag zur Aushandlung eines Fusionsvertrags erteilt haben, greifen nach Art. 10 des Fusionsgesetzes bestimmte Sicherungsmassnahmen. So kann eine Körperschaft grössere Ausgaben und Veräusserungen nur dann vornehmen, wenn die Exekutiven der anderen Körperschaften dem auch zustimmen. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass Verpflichtungen eingegangen werden, die im Fusionsfall auch durch die andere Körperschaft mitgetragen werden müssen.

Kommt es zu einer Fusion, enden die Sicherungsmassnahmen mit dem Wegfall der zusammenschliessenden Körperschaften und der Entstehung der neuen Körperschaft. Dann ist für Ausgaben und Veräusserungen die neue Körperschaft zuständig. Für den Fall, dass es zu keiner Fusion kommt, bedarf es aber noch einer Regelung. Es ist vorgesehen, das Ende mit dem Scheitern der Verhandlungen für einen neuen Vertrag festzulegen. Weil die Behörden einen förmlichen Auftrag der Bevölkerung für diese Verhandlungen haben, können sie nicht von sich aus das Scheitern der Verhandlungen feststellen. Sie müssen die Zustimmung der Stimmbevölkerung einholen. Sobald dies aber in einer Körperschaft gemacht wurde, gelten die Verhandlungen als gescheitert. Für allfällige spätere Neuverhandlungen muss wieder ein Auftrag der Stimmbevölkerung eingeholt werden.

Art. 11 Kantonsbeitrag bei Zusammenschlüssen

Nach Art. 11 des Fusionsgesetzes kann der Kanton zur vorübergehenden Abschwächung grosser Steuerfusssprünge für höchstens drei Jahre gestaffelt sinkende Ausgleichsbeiträge gewähren. Mit Art. 11 der Verordnung werden die Voraussetzungen einer Beitragsgewährung für den Hauptfall von Zusammenschlüssen zweier Körperschaften näher ausgeführt.

Schliessen sich zwei Bezirke oder Gemeinden zusammen, entspricht die Steuerkraft der neuen Körperschaft der Steuerkraftsumme der beiden bisherigen Körperschaften. Die Steuerkraft pro Person ändert sich. Für die Einwohnerschaft der finanzschwächeren Körperschaft steigt die Steuerkraft pro Person, für jene der finanzstärkeren Körperschaft sinkt sie. Muss für die neue Körperschaft der gleiche Steuerertrag erreicht werden wie für die beiden vormaligen Körperschaften zusammen, steigt für die Bevölkerung der Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft pro Kopf der Steuerfuss. Solche Steuerfusssprünge können dazu führen, dass im betroffenen Gemeinwesen schon vor der Grundsatzabstimmung eine nachhaltig ablehnende Stimmung erzeugt wird. Damit wird die Chance vertan, dass allenfalls einige Zeit nach einer Fusion gewisse öffentliche Aufgaben in einer fusionierten Körperschaft effizienter und günstiger erledigt werden können. Dem soll mit einem Kantonsbeitrag etwas entgegengesteuert werden.

Die Berechnung des Ausgleichsbeitrags knüpft an die Steuerkraft pro Person in den beiden Körperschaften an. Um für die Bevölkerung der Körperschaft, für welche mit der Fusion die Steuerkraft pro Person sinkt, eine Entlastung bieten zu können, soll bezogen auf diesen Kreis ein Ausgleich geschaffen werden. Der Ausgleich umfasst allerdings nicht die volle Differenz der sinkenden Steuerkraft pro Person, sondern nur den Umfang, in dem in den Vorjahren effektiv Steuern erhoben wurden. Der volle Ausgleich bezieht sich auf 100% der einfachen Steuer, effektiv erhoben wird in den Körperschaften aber nur ein Teil davon, nämlich jener im Umfang des Steuerfusses. Mit anderen Worten: die volle rechnerische Differenz zwischen vormaliger Steuerkraft pro Person wird auf das Mass der effektiven Steuererhebung, also auf das Mass des durchschnittlichen Steuerfusses der fraglichen Körperschaft während der drei Jahre vor dem Zusammenschluss gekürzt. Zusätzlich wird ein Selbstbehalt in Steuerprozenten eingerechnet, weil ein Ausgleich gesetzlich nur bei einem grossen Steuerfussprung möglich ist.

Dieser Wert wird mit zwei Steuerprozenten festgelegt. Damit ist gewährleistet, dass nur dann ein Betrag geleistet wird, wenn rechnerisch ein erheblicher Steuerfussprung besteht, nämlich mindestens ein Sprung von zwei Steuerprozenten. Ein tieferer Wert als zwei Steuerprozent kann kaum eingesetzt werden, weil ansonsten nicht mehr von einem grossen Steuerfussprung ausgegangen werden kann, wie er gemäss Art. 11 FusG ausdrücklich vorausgesetzt wird.

Der Blick auf die Steuerfussentwicklung im Kanton zeigt, dass Sprünge von zwei Prozentpunkten in der Praxis auch ohne Fusionen immer wieder vorkommen. Zudem sind die Steuerfüsse in den verschiedenen Gemeinwesen im Kanton in den letzten Jahren im Durchschnitt merklich gesunken, sodass ein Sprung von weniger als zwei Steuerprozenten als verkräftbar bezeichnet werden darf.

Tabelle: Steuerfussentwicklung beim Kanton, den Bezirken und den Schulgemeinden

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kanton		85	85	85	96	96	96	96	96	96	96	96
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bezirk	Appenzell	31	31	36	28	28	24	24	24	22	20	20
	Schwende	31	31	31	24	22	20	20	20	22	22	24
	Rüte	37	35	35	25	23	21	21	21	21	21	20
	Schlatt-Haslen	32	32	32	20	20	20	20	20	22	22	22
	Gonten	30	26	26	20	20	20	23	23	23	23	23
	Oberegg	49	49	49	39	36	36	34	34	34	34	34
	Mittelwert	35	34	34.8	26	24.8	23.5	23.7	23.7	24.0	23.7	23.8
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schule	Appenzell	61	61	61	58	58	58	55	53	51	51	49
	Meistersrüte	58	56	56	56	61	64	64	58	58	58	58
	Schwende	80	78	78	78	78	75	75	75	75	72	65
	Brülisau	84	84	84	83	83	83	83	83	83	83	80
	Steinegg	87	87	82	78	74	68	64	58	55	55	53
	Eggerstanden	89	89	89	87	87	87	87	87	87	87	82
	Haslen	70	70	67	65	63	60	60	60	60	60	60
	Schlatt	89	89	89	87	85	85	80	80	75	75	70
	Gonten	68	68	65	64	64	61	58	55	55	55	55
	Oberegg	64	62	62	61	61	61	65	65	65	65	65
	Mittelwert	75	74.4	73.3	71.7	71.4	70.2	69.1	67.4	66.4	66.1	63.7

2011 wurde die Gesetzesvorlage zur Entflechtung der Finanzströme umgesetzt, mit der eine Umlagerung von den Bezirken und Schulgemeinden zum Kanton im Umfang von elf Steuerprozenten einherging. Von 2011 bis 2018 sind die Steuerfüsse in den Bezirken und Schulgemeinden im Durchschnitt nochmals gesunken, teilweise sogar deutlich.

In die Rechnung für den Kantonsbeitrag wird der durchschnittliche Steuerfuss in den letzten drei Kalenderjahren vor dem Zusammenschluss eingesetzt. Als Zusammenschluss gilt der Tag, an dem die Körperschaften effektiv fusioniert sind und die alten Körperschaften nicht mehr bestehen. Umfasst der Steuerfuss ausserordentliche Ausgaben, beispielsweise eine Investitionssteuer für ein neues Schulhaus, wird eine Korrektur vorgenommen. Mit dem anrechenbaren Steuerfuss soll bewusst ein Abbild der durchschnittlichen Verhältnisse vorgenommen werden. Zudem wird mit der Anrechnung ausserordentlicher Ausgaben der Gefahr gezielter Massnahmen zur Anhebung des Kantonsbeitrags im Vorfeld einer Fusion begegnet.

Hinzugerechnet wird der fusionsbedingte Verlust von Finanzausgleichszahlungen und Härtefallbeiträgen. Hierfür werden die Verhältnisse der beiden zusammenschliessenden Körperschaften vor der Fusion mit jenen der neuen Körperschaft verglichen.

Rechenbeispiel:

Die Körperschaften A und B schliessen zusammen. A hat 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie eine Steuerkraft von Fr. 2.0 Mio. pro Jahr. Ein Steuerprozent entspricht Fr. 20'000.--. Der bisherige durchschnittliche Steuerfuss betrug 25%. Die vormalige Steuerkraft in der Körperschaft A beträgt Fr. 2'000.-- pro Person.

Finanzausgleich für A und B bisher: Fr. 100'000.--. Finanzausgleich für die neue Körperschaft: Fr. 75'000.--.

Angenommen, die Steuerkraft der fusionierten Körperschaft beträgt Fr. 1'700.-- pro Person, ergibt sich ein Steuerkraftverlust von Fr. 300.-- pro Einwohnerin und Einwohner der Körperschaft A. Die volle Differenz würde Fr. 300'000.-- (Fr. 300.-- x 1'000 Personen) ausmachen. Da aber das Steuersubstrat in den Vorjahren lediglich mit einem Steuerfuss von 25% abgeschöpft wurde, wird eine entsprechende Anpassung vorgenommen: Es resultiert ein Betrag von Fr. 75'000.--. Davon werden 2 Steuerprozentente als Selbstbehalt abgezogen, also Fr. 40'000.--. Damit ergibt sich in diesem Bereich ein Beitrag von Fr. 35'000.--. Unter Zuzug der Verluste aus dem Finanzausgleich von Fr. 25'000.-- macht der volle Kantonsbeitrag Fr. 60'000.-- aus.

Nach Art. 13 wird der neuen Körperschaft im ersten Jahr ihres Bestehens ein Kantonsbeitrag von Fr. 60'000.-- gewährt, im zweiten Jahr ein solcher von Fr. 40'000.-- und im dritten Jahr noch Fr. 20'000.--.

Beispiele für die Berechnung effektiv möglicher Fusionen finden sich in der Beilage «Kantonsbeiträge für Fusionen».

Art. 12 Kantonsbeitrag in anderen Fällen

Anschlüsse und Gebietsänderungen sind an sich Spezialfälle im Zusammenhang mit Fusionen. Es handelt sich nicht um klassische Fusionen, bei denen zwei Gemeinwesen aus freiem Willen zusammengehen. Im einen Fall handelt es sich um einen Zwangsanschluss, im anderen um eine Absorption eines Körperschaftsteils durch eine andere Körperschaft. In beiden Fällen aber kann die Änderung in steuerlicher Hinsicht ähnliche Auswirkungen haben wie eine Fusion. So kann durch einen Anschluss oder eine grosse Gebietsänderung die Steuerkraft der abgebenden oder der aufnehmenden Körperschaft markant sinken, sodass in der Folge Steuererhöhungen vorzunehmen sind. Es erscheint daher gerechtfertigt, auch in diesen Fällen die Möglichkeit von Kantonsbeiträgen zu eröffnen.

Die Bemessung des Kantonsbeitrags soll in analoger Anwendung der Regelung für den Zusammenschluss zweier Körperschaften berechnet werden. Für die Ermittlung des Betrags wird ebenfalls ein Vergleich zwischen der Steuerkraft unmittelbar vor dem Anschluss oder der Gebietsänderung und ein Jahr danach angestellt. Bei einer Gebietsänderung kann ein allfälliger Verlust sowohl das abgebende als auch das andere Gemeinwesen treffen. Der Ausgleich kann daher an die eine oder an die andere Körperschaft fliessen. Bei der Berücksichtigung des massgeblichen Steuerfusses können hier neben besonderen Aufwendungen noch weitere zu berücksichtigende Sondereffekte zum Tragen kommen, beispielsweise erhebliche Zu- oder Wegzugsbewegungen.

Auch für den Fall, dass sich mehr als zwei Körperschaften zusammenschliessen, ist die Regelung nach Art. 11 analog anzuwenden. Abweichungen betreffen insbesondere den Umstand, dass in diesen Fällen die Steuerkraft pro Person für mehrere Körperschaften sinken.

Kein Kantonsbeitrag zu leisten ist im Falle von Aufnahmen. Die Steuerkraft pro Person bleibt in diesen Fällen bis auf minimste Abweichungen gleich. Für die Erzielung des gleichen Steuerertrags wie vor der Fusion ist in diesen Fällen regelmässig nicht mehr als der aufaddierte Steuerfuss beider Körperschaften erforderlich. Für die Steuerzahlenden ändert sich damit nichts. Ein fusionsbedingter Steuerfussprung ist nicht auszumachen.

Art. 13 Bemessung und Abstufung des Betrags

Der Kantonsbeitrag wird mit einer abnehmenden Staffelung für drei Jahre bezahlt. Im ersten Jahr wird die über dem Schwellenwert liegende Differenz voll ausgeglichen, in den Folgejahren je um einen Drittel weniger.

Die Berechnung des Kantonsbeitrags wird rückblickend vorgenommen. Die definitive Auszahlung folgt daher erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand. Um allfällige Lücken schliessen zu können, soll die Standeskommission Akontozahlungen vornehmen können. Die Grössenordnung eines Ausgleichs lässt sich schon relativ früh bestimmen, sodass in vielen Fällen eine tragfähige Grundlage für solche Zahlungen besteht. Ein Anspruch auf Akontozahlungen besteht allerdings nicht.

Art. 14 Ergänzendes Recht

Für einzelne Belange kann sich in der Praxis ein Bedarf für einlässlichere Regelungen zeigen. Dies könnte beispielsweise im Bereich der Kantonsbeiträge der Fall sein, wo gemäss Verordnung fallweise Zuzüge und Abzüge vorzunehmen sein werden. Es erscheint gerechtfertigt, die Kompetenz zur Regelung dieser Punkte der Standeskommission zuzuweisen, zumal sie schon von Gesetzes wegen für die Gewährung des Kantonsbeitrags als zuständig bezeichnet ist.

Art. 15 Inkrafttreten

Die Inkraftsetzung der neuen Verordnung ist auf den 1. Januar 2020 geplant.

4. Änderungsbedarf beim kantonalen Finanzausgleich

Der Erlass der neuen Fusionsverordnung hat keinen unmittelbaren Einfluss auf das System des kantonalen Finanzausgleichs. Sowohl für die Bezirke als auch für die Schulgemeinden bleibt nach dem Erlass der Verordnung grundsätzlich alles beim Alten.

Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben aber die gestützt auf das Fusionsgesetz und die Fusionsverordnung vorgenommenen Zusammenschlüsse, Aufnahmen und Anschlüsse. Nimmt die Anzahl an Bezirken und Schulgemeinden im Kanton ab, ändern sich die Messgrössen im Finanzausgleich. Dies hat Auswirkungen auf das Ausgleichssystem. Die Auswirkungen möglicher Fusionen auf der Basis der heutigen Daten werden in der Beilage «Auswirkungen von Fusionen auf Finanzausgleich» dargestellt.

4.1 Bezirke

Bei den Bezirken wird die Steuerkraft pro Person der finanzschwachen Bezirke bis maximal auf den Mittelwert aller Bezirke ausgeglichen (Art. 4 des Finanzausgleichsgesetzes, FAG, GS 613.000).

Derzeit steht eine Fusion der Bezirke Schwende und Rüte zur Diskussion. Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieser Fusion auf das System des Finanzausgleichs unter den Bezirken dargestellt werden.

Finanzausgleich heute

Bezirke	Steuerkraft 2017 per 31. 12.2018	Einwohner per 31.12.2018	Steuerkraft pro Einwohner	Abweichung zum arithm. Mittel	Steuerkraft- ausgleich	Ausgleich in Fr. (reduziert auf durchschn. Steuerfuss)
Appenzell	19'270'396	5'846	3'296	-800	0	0
Schwende	5'600'406	2'199	2'547	-50	0	0
Rüte	10'372'288	3'652	2'840	-343	0	0
Schlatt-Haslen	2'181'426	1'130	1'930	566	639'957	153'590
Gonten	3'387'957	1'465	2'313	184	269'854	64'765
Oberegg	3'948'614	1'922	2'054	442	850'234	204'056
	44'761'088	16'214	2'497		1'760'045	422'411

Finanzausgleich bei einer Fusion der Bezirke Schwende und Rüte

Bezirke	Steuerkraft 2017 per 31.12.2018	Einwohner per 31.12.2018	Steuerkraft pro Einwohner	Abweichung zum arithm. Mittel	Steuerkraft- ausgleich	Ausgleich in Fr. (reduziert auf durchschn. Steuerfuss)
Appenzell	19'270'396	5'846	3'296	-832	-	-
Schwende-Rüte	15'972'694	5'851	2'730	-265	-	-
Schlatt-Haslen	2'181'426	1'130	1'930	534	603'740	144'898
Gonten	3'387'957	1'465	2'313	152	222'899	53'496
Oberegg	3'948'614	1'922	2'054	410	788'632	189'272
	44'761'088	16'214	2'465		1'615'270	387'665

Nachdem nur Bezirke mit einer Steuerkraft unter dem arithmetischen Mittelwert der durchschnittlichen Steuerkraft je Bezirkseinwohnerin oder -einwohner Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten, ändert sich für die Bezirke Schwende und Rüte mit einer Fusion nichts. Sie erhielten bisher keine Beiträge aus dem Finanzausgleich und würden auch nach einer Fusion nichts aus diesem Topf erhalten. Härtefallbeiträge werden den Bezirken schon seit Jahren nicht mehr ausbezahlt. Auch diesbezüglich ändert sich also mit einer Fusion für die Bezirke Schwende und Rüte nichts.

Weil sich jedoch mit einer Fusion der Bezirke Schwende und Rüte im Vergleich zur Rechnung mit sechs Bezirken der durchschnittliche arithmetische Betrag von Fr. 2'497.-- einfacher Steuer je Einwohnerin oder Einwohner auf Fr. 2'465.-- reduziert, erhalten die drei finanzschwächsten Bezirke, nämlich Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg, weniger Beiträge aus dem Finanzausgleich.

Auswirkungen auf Finanzausgleich

Bezirke	Ausgleich mit Fusion in Fr.	Ausgleich ohne Fusion in Fr.	Differenz
Appenzell	0	0	0
Schwende-Rüte	0	0	0
Schlatt-Haslen	144'898	153'590	-8'692
Gonten	53'496	64'765	-11'269
Oberegg	189'272	204'056	-14'784
	387'666	422'411	-34'745

Für die Bezirke Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg würde also eine Reduktion des Finanzausgleichs um total rund Fr. 35'000.-- resultieren. Dies scheint vertretbar, zumal die natürlichen Schwankungen von Jahr zu Jahr nicht selten grösser sind. Eine Fusion der Bezirke Schwende und Rüte lässt sich also voraussichtlich im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichssystems so abwickeln, dass keine unannehmbaren Verwerfungen auftreten würden. Sollten allerdings

noch weitere Bezirksfusionen folgen, wird eine Anpassung des Ausgleichssystems wahrscheinlich unausweichlich. Da die dannzumaligen 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.

4.2 Schulgemeinden

Bei den Schulgemeinden werden Kantonsbeiträge bis maximal auf den Mittelwert der fünf finanzstärksten Schulgemeinden ausgerichtet (Art. 5 lit. a FAG). Nimmt beispielsweise eine finanzstarke Schulgemeinde eine finanzschwache Gemeinde auf, sinkt die Steuerkraft in der aufnehmenden Gemeinde, was sich negativ auf den massgeblichen Mittelwert auswirkt, sodass ausgleichsberechtigte Gemeinden im Resultat weniger Ausgleichsbeiträge erhalten.

Im Schulbereich wird derzeit ein Zusammenschluss der Schulgemeinden Haslen und Schlatt diskutiert. Im Folgenden werden die Auswirkungen einer solchen Fusion auf das Finanzausgleichssystem für die Schulgemeinden dargestellt:

Finanzausgleich heute

Schulgemeinden	Steuerkraft 2017 per 31.12.2018	Einwohner per 31.12.2018	Steuerkraft pro Einwohner	Abweichung zu Steuerkraft Soll Grenzwert 2764*	Steuerkraftausgleich	definitiver Ausgleich in Fr.
Appenzell	24'571'503	7'963	3'086	-322	0	0
Meistersrüte	2'471'671	884	2'796	-32	0	0
Schwende	2'514'985	1'004	2'505	259	259'803	166'274
Steinegg	3'569'091	1'017	3'509	-746	0	0
Brülisau	1'067'679	522	2'045	718	374'989	239'993
Eggerstanden	849'076	542	1'567	1'197	648'867	415'275
Haslen	1'345'930	674	1'997	767	516'826	330'769
Schlatt	613'837	343	1'790	974	334'123	213'839
Gonten	3'182'949	1'343	2'370	394	528'744	338'396
Oberegg	3'966'497	1'922	2'064	700	1'345'397	861'054
	44'153'218	16'214			4'008'750	2'565'600

* Der Grenzwert wird so festgelegt, dass der volle kantonale für den Finanzausgleich zur Verfügung stehende Betrag von derzeit Fr. 2.565 Mio. ausbezahlt wird. Den unter dem Grenzwert liegenden Schulgemeinden wird die Differenz zum Grenzwert mal die Einwohnerzahl, reduziert auf den durchschnittlichen Steuerfuss aller Schulgemeinden, ausbezahlt.

Finanzausgleich bei Fusion der Schulgemeinden Schlatt und Haslen

Schulgemeinden	Steuerkraft 2017 per 31.12.2018	Einwohner per 31.12.2018	Steuerkraft pro Einwohner	Abweichung zu Steuerkraft Soll Grenzwert 2774	Steuerkraftausgleich	Ausgleich in Fr.
Appenzell	24'571'503	7'963	3'086	-312	-	-
Meistersrüte	2'471'671	884	2'796	-22	-	-
Schwende	2'514'985	1'004	2'505	269	269'864	170'014
Steinegg	3'569'091	1'017	3'509	-736	-	-
Brülisau	1'067'679	522	2'045	728	380'220	239'539
Eggerstanden	849'076	542	1'567	1'207	654'299	412'208
Schlatt-Haslen	1'959'767	1'017	1'927	847	861'140	542'518
Gonten	3'182'949	1'343	2'370	404	542'201	341'587
Bezirk Oberegg	3'966'497	1'922	2'064	710	1'364'657	859'734
	44'153'218	16'214			4'072'381	2'565'600

Auswirkungen auf Finanzausgleich

Schulgemeinden	Ausgleich mit Fusion in Fr.	Ausgleich ohne Fusion in Fr.	Differenz
Appenzell	-	-	-
Meistersrüte	-	-	-
Schwende	170'014	166'274	3'740
Steinegg	-	-	-
Brülisau	239'539	239'993	-454
Eggerstanden	412'208	415'275	-3'067
Schlatt-Haslen	542'518	544'607	-2'089
Gonten	341'587	338'396	3'191
Bezirk Oberegg	859'734	861'054	-1'320
	2'565'600	2'565'599	

Eine Fusion der beiden Schulgemeinden Schlatt und Haslen lässt sich mit dem bestehenden Finanzausgleichssystem umsetzen, ohne dass es zu grösseren Veränderungen kommt. Ähnlich wie bei den Bezirken würden aber weitere Fusionen das System voraussichtlich an seine Grenze bringen, sodass eine Revision unumgänglich würde. Ein neues System kann jedoch auch in diesem Bereich erst auf der Grundlage absehbarer künftiger Entwicklungen und Verhältnisse tragfähig konstruiert werden. Daran fehlt es derzeit noch, sodass vorderhand auch beim Finanzausgleich der Schulgemeinden an den heutigen gesetzlichen Grundlagen festgehalten werden soll.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Geschäftes einzutreten und die Verordnung wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 2. April 2019

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Daniel Fässler

Markus Dörig

Beilagen:

- Kantonsbeiträge für Fusionen
- Auswirkungen von Fusionen auf Finanzausgleich