



Vernehmlassungsbericht zur Fusionsverordnung (FusV)

Anhörung vom 7. Februar 2019 bis 25. März 2019

Eingeladene Vernehmlassungsteilnehmer

- Bezirke des Kantons Appenzell I.Rh.
- Schulgemeinden des Kantons Appenzell I.Rh.
- Gewerbeverband Appenzell I.Rh. (KGVAI)
- Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh.
- Arbeitnehmervereinigung Obereg
- Bauernverband Appenzell I.Rh.
- Bäuerinnenverband Appenzell I.Rh.
- Politische Bauernvereinigung Obereg
- Gewerbeverein Obereg
- CVP Appenzell I.Rh.
- Gruppe für Innerrhoden
- Schweizerische Volkspartei Appenzell I.Rh.
- SP Appenzell I.Rh.
- FDP Appenzell I.Rh.

Eingegangene Rückmeldungen

- Bezirksrat Appenzell
- Bezirksrat Schwende
- Bezirksrat Rüte
- Bezirksrat Schlatt-Haslen
- Bezirksrat Gonten
- Bezirksrat Obereg
- Feuerschaugemeinde Appenzell
- Schulgemeinde Appenzell
- Schulgemeinde Schlatt
- Schulgemeinde Meistersrüte
- Schulgemeinde Brülisau
- Schulgemeinde Haslen
- Schulgemeinde Eggerstanden
- Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh. und Arbeitnehmervereinigung Obereg
- Bauernverband Appenzell I.Rh., Bäuerinnenverband Appenzell I.Rh., Politische Bauernvereinigung Obereg
- Gewerbeverein Obereg
- Gruppe für Innerrhoden
- Gewerbeverband Appenzell I.Rh. (KGVAI)

Appenzell, 2. April 2019

Vernehmlasser	Stellungnahmen	Bemerkungen
Bezirk Appenzell	Der Bezirksrat Appenzell ist mit dem Entwurf einverstanden.	
Bezirk Schwende	<p>Grundsätzlich begrüsst der Bezirksrat Schwende, dass eine Fusionsverordnung ausgearbeitet wird.</p> <p><i>Art. 11: Kantonsbeitrag bei Zusammenschlüssen</i></p> <p>Der Bezirksrat Schwende hat sich in der Arbeitsgruppe «Vision Schwende-Rüte» und autonom innerhalb des Rats eingehend über Art. 11 FusV unterhalten. Er hat einstimmig beschlossen, sich der Argumentation des Bezirksrats Rüte anzuschliessen.</p> <p>Der Bezirksrat ist mit Art. 11 der Verordnung nicht einverstanden und der Auffassung, dass er nicht im Einklang mit Art. 11 des Fusionsgesetzes (FusG) steht. Demnach kann die Standeskommission zur vorübergehenden Abschwächung grosser Steuerfusssprünge maximal für drei Jahre gestaffelt sinkende Ausgleichsbeiträge gewähren. Der Gesetzgeber hatte die Absicht, dass eine Abfederung durch Kantonsbeiträge ermöglicht wird, wenn sich der Steuerfuss erheblich zu Lasten einer der zusammenschliessenden Körperschaften ändern würde.</p> <p>In der Verordnung wird nun nicht präzisiert, wie gross der Steuerfussprung sein muss und damit auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt, sondern es wird die Differenz der Steuerkraft zu Grunde gelegt. Damit wird die Logik des Finanzausgleichs angewendet. Das wäre grundsätzlich für sich alleine nicht falsch, entspricht jedoch nicht der Absicht, die mit Art. 11 FusG verfolgt wurde.</p> <p>Der Bezirksrat ist grundsätzlich der Ansicht, dass jede Körperschaft ihre Aufgaben aus ihrem Steuersubstrat finanzieren muss. Zweck von Art. 11 FusG ist aber, dass nicht die Finanzen ausschlaggebend für die Ablehnung einer Fusion sein sollen. Mit dem nun vorliegenden Berechnungsmodell würden lediglich einzelne Fusionen einen minimalen Kantonsbeitrag erhalten. Selbst wenn der neue Bezirk Schwende-Rüte einen Steuerfuss von über 30% hätte - mithin für die Rütner also 10% mehr als heute - würde sich dies nach diesem Modell nicht auf den Kantonsbeitrag auswirken. Ausserdem zeigen die der Botschaft beigelegten Zahlen, dass Fusionen anderer</p>	<p>Mit dem vorgeschlagenen System bildet die Differenz zwischen dem mit dem bisherigen Steuerfuss erhobenen Substrat und dem Substrat gemäss durchschnittlicher Steuerkraft in der neuen Körperschaft der Ausgangspunkt der Berechnung. Der Steuerfuss bildet in diesem System durchaus eine massgebliche Grösse.</p> <p>Von der gesamten Differenz wird ein Anteil von zwei Steuerprozenten abgezogen. Damit wird gewährleistet, dass eine Körperschaft nur dann einen Beitrag erhält, wenn der rechnerische Steuerfussprung mindestens zwei Steuerprocente beträgt. Der Vorschlag enthält daher den massgeblichen Steuerfussprung.</p> <p>Gerade das Beispiel mit dem Steuerfuss von 30% zeigt, dass nicht einfach der Steuerfuss genommen werden darf, auf den man sich nach einer Fusion einigt. Gleicht der Kanton für eine gewisse Zeit das Übermass einer Körperschaft vollständig aus, steigt die Versuchung, den Steuerfuss zumindest vorübergehend hoch anzusetzen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass nur fusionsbedingte Steuerfusssprünge in Betracht fallen und nicht Sprünge, die andere Ursachen haben (z.B. Bahnsanierungen oder Strassenbauten). Um</p>

	<p>Bezirke ebenfalls von Beiträgen ausgeschlossen wären. Das Ziel der Abschwächung grosser Steuerfussssprünge kann basierend auf der vorgeschlagenen Berechnung nachweislich nicht erfüllt werden.</p> <p>Das in der Verordnung vorgelegte Berechnungsmodell berücksichtigt den Steuerfuss der fusionierten Körperschaft nicht. Ein möglicher Kantonsbeitrag wird dadurch vom Steuerfussprung der finanzstärkeren Körperschaft zur fusionierten Körperschaft entkoppelt. Insofern werden nicht solche Sprünge abgeschwächt und das Gesetz wird nicht erfüllt. Mögliche Zahlungen an Körperschaften wären im Widerspruch zu Art 11 FusG.</p> <p>Ein dem Gesetzestext nahekommendes Berechnungsmodell muss den Steuerfuss der fusionierten Körperschaft zwingend berücksichtigen, da dieser nicht unmittelbar von der Finanzkraft einzelner Körperschaften abhängig ist und auch nicht aus dieser abgeleitet werden kann. So ist es möglich, dass Körperschaften, deren Steuerkraft nahezu identisch ist, sehr unterschiedliche Steuerfüsse haben. Wesentliche Faktoren sind unter anderem anfallende Aufgaben, die künftige Organisation und finanzpolitische Entscheide der vergangenen Jahre in den fusionswilligen Körperschaften. Im Zug der Vorarbeiten zu einer Fusion müssen sich die Körperschaften Gedanken über die Finanzierung der neuen Körperschaft machen und einen Steuerfuss prognostizieren. Hätte eine Körperschaft in den vergangenen Jahren zu wenig Steuern für ihre Aufgaben erhoben, kann - trotz ähnlicher Steuerkraft - ein wesentlicher Anstieg der Steuerbelastung in der finanzstärkeren Körperschaft resultieren. Einzig der in der Verordnung vorgesehene Selbstbehalt von zwei Steuerprozenten kann hier angewandt werden. Ein moderater Anstieg der Steuerbelastung muss von der finanzstärkeren Körperschaft akzeptiert werden. Basierend auf diesen Tatsachen ist ein Kantonsbeitrag nicht im Voraus berechenbar und es ist stets ein gewisser Spielraum zu belassen. Eine rein mathematische Methode wird der Realität nicht gerecht. Es sind beispielsweise auch die Vereinfachung politischer Strukturen und die langfristige Stärkung der Körperschaften zu berücksichtigen.</p> <p>Wir beantragen, dass in der Verordnung definiert wird, wie gross der Sprung des Steuerfusses von den ursprünglichen Körperschaften zum fusionierten Gemeinwesen sein muss, damit ein Kantonsbeitrag geleistet und die Fusion unterstützt wird. Eine solche Bestimmung ist einfach, verständlich und nachvollziehbar - und stünde im Einklang mit dem Gesetz.</p>	<p>kantonsseitig feststellen zu können, ob ein Steuerfuss nach der Fusion tatsächlich notwendig ist oder darauf ausgerichtet ist, Kantonsbeiträge zu erwirken, müsste man eine Schattenrechnung und einen umfassenden Kontrollapparat einführen, was nicht angemessen wäre. Stattdessen wird in Art. 11 auf die Steuerkraft abgestellt, eine Grösse, die sich nicht situationsbezogen beeinflussen lässt. Ergibt sich aus der Differenz zwischen dem bisherigen Steuersubstrat und dem Substrat gemäss neuer Steuerkraft ein Sprung von mehr als zwei Steuerprozenten, wird ein Ausgleich vorgenommen. Steuerfussssprünge werden somit berücksichtigt, allerdings nicht jener bis zur formbaren Grösse eines neuen Steuerfusses, bei dem noch andere Ursachen als die Fusion eine Rolle spielen können, sondern jener bis zur Steuerkraft der neuen Körperschaft.</p> <p>Dass mit dem vorgeschlagenen Modell auch grosse Fusionsbeiträge möglich sind, zeigen die Berechnungen gemäss den Vernehmlassungsunterlagen (z.B. Fusion Schulgemeinden Brülisau-Steinegg-Eggerstanden mit Fr. 0.8 Mio.). Im Falle der Fusion zwischen den Bezirken Schwende und Rüte steht einem Beitrag entgegen, dass die finanzielle Stärke beider Körperschaften nicht weit auseinanderliegt und beim Bezirk Rüte zwei Steuerprozent einen hohen Beitrag ausmachen. Die Verhältnisse für den Bezirk Schwende spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle, weil der Ausgleich nur für die Körperschaft ausgerichtet wird, deren Steuerfuss fusionsbedingt steigt, und das ist der Bezirk Rüte.</p> <p>Die Vereinfachung der Strukturen würde in der Tendenz zu tieferen Kosten und einem tieferen Steuerbedarf führen.</p> <p>Die Verordnung sagt, wie gross der Steuersprung sein muss, nämlich mindestens 2%. Die Anknüpfung wird aber nicht bei der weitgehend frei bestimmbar Grösse vorgenommen, sondern an einer objektiven Grösse, der Steuerkraft.</p>
--	--	---

	<p>Weiter soll in der Verordnung auch verdeutlicht werden, dass die Ständekommission gestützt auf Art. 11 Abs. 2 FusG nicht monetäre Faktoren bewerten und gewichten kann und im Rahmen ihrer Finanzkompetenz Beiträge im Sinne des Fusionsgesetzes geleistet werden können.</p>	<p>In Art. 11 Abs. 2 FusG ist keine Rede von nicht monetären Faktoren. Solche weichen Faktoren sollten in der Berechnung keine Rolle spielen.</p> <p>Antrag: Ablehnen.</p>
<p>Bezirk Rüte</p>	<p>Der Erlass einer Fusionsverordnung wird begrüsst.</p> <p><i>Art. 8 Anordnung von Fusionen</i></p> <p>Die Voraussetzungen für eine Zwangsfusion sollten enger gefasst werden. Als wichtiger Grund sollten deshalb auch aufsichtsrechtliche Gründe genannt werden.</p> <p>Antrag: Ergänzung von Abs. 4 mit folgendem Wortlaut: «Es müssen ausserdem aufsichtsrechtliche Gründe vorliegen.»</p> <p><i>Art. 11 Kantonsbeitrag bei Zusammenschlüssen</i></p> <p>Der Bezirksrat ist mit dieser Bestimmung nicht einverstanden, da sie nicht im Einklang mit Art. 11 des Fusionsgesetzes steht. Demnach kann die Ständekommission zur vorübergehenden Abschwächung grosser Steuerfusssprünge maximal für drei Jahre gestaffelt sinkende Ausgleichsbeiträge gewähren. Der Gesetzgeber hatte die Absicht, dass eine Abfederung durch Kantonsbeiträge ermöglicht wird, wenn sich der Steuerfuss erheblich zu Lasten einer der zusammenschliessenden Körperschaften ändern würde.</p> <p>In der Verordnung wird nicht präzisiert, wie gross der Steuerfussprung sein muss, und damit auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt, sondern es wird die Differenz der Steuerkraft zugrunde gelegt. Damit wird die Logik des Finanzausgleichs angewendet. Das wäre grundsätzlich für sich alleine nicht falsch, entspricht jedoch nicht der Absicht, die mit Art. 11 FusG verfolgt wurde.</p> <p>Jede Körperschaft sollte ihre Aufgaben aus ihrem Steuersubstrat finanzieren. Zweck von Art. 11 FusG ist aber, dass nicht die Finanzen ausschlagge-</p>	<p>Das Aufsichtsrecht greift bei Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde erfordern (siehe Art. 56 VerwVG). Bei Fusionen dürfte es kaum je um Massnahmen gegenüber Behörden gehen, die sich nicht korrekt verhalten, sondern um Zusammenschlüsse aus höheren Gründen. Ein Verweis auf aufsichtsrechtliche Gründe erscheint hier nicht angebracht.</p> <p>Antrag: Ablehnen.</p> <p>Siehe Bemerkung zur Eingabe des Bezirksrats Schwende.</p>

bend für die Ablehnung einer Fusion sein sollen. Mit dem vorliegenden Berechnungsmodell würden lediglich einzelne Fusionen einen minimalen Kantonsbeitrag erhalten. Selbst wenn der neue Bezirk Schwende-Rüte einen Steuerfuss von über 30% hätte - mithin für die Rütner also 10% mehr als heute - würde sich dies nach diesem Modell nicht auf den Kantonsbeitrag auswirken. Ausserdem zeigen die der Botschaft beigelegten Zahlen, dass Fusionen anderer Bezirke ebenfalls von Beiträgen ausgeschlossen wären. Das Ziel der Abschwächung grosser Steuerfuss sprünge kann basierend auf der vorgeschlagenen Berechnung nachweislich nicht erfüllt werden.

Das in der Verordnung vorgelegte Berechnungsmodell berücksichtigt den Steuerfuss der fusionierten Körperschaft nicht. Ein möglicher Kantonsbeitrag wird dadurch vom Steuerfuss sprung der finanzstärkeren Körperschaft zur fusionierten Körperschaft entkoppelt. Insofern werden solche Sprünge nicht abgeschwächt und das Gesetz wird nicht erfüllt. Mögliche Zahlungen an Körperschaften stünden im Widerspruch zu Art. 11 FusG.

Ein dem Gesetzestext nahekommenes Berechnungsmodell muss den Steuerfuss der fusionierten Körperschaft zwingend berücksichtigen, da dieser nicht unmittelbar von der Finanzkraft einzelner Körperschaften abhängig ist und auch nicht aus dieser abgeleitet werden kann. So ist es möglich, dass Körperschaften, deren Steuerkraft nahezu identisch ist, sehr unterschiedliche Steuerfüsse haben. Wesentliche Faktoren sind unter anderem anfallende Aufgaben, die künftige Organisation und finanzpolitische Entscheide der vergangenen Jahre in den fusionswilligen Körperschaften. Im Zug der Vorarbeiten zu einer Fusion müssen sich die Körperschaften Gedanken über die Finanzierung der neuen Körperschaft machen und einen Steuerfuss prognostizieren. Hätte eine Körperschaft in den vergangenen Jahren zu wenig Steuern für ihre Aufgaben erhoben, kann - trotz ähnlicher Steuerkraft - ein wesentlicher Anstieg der Steuerbelastung in der finanzstärkeren Körperschaft resultieren. Einzig der in der Verordnung vorgesehene Selbstbehalt von zwei Steuerprozenten kann hier angewandt werden. Ein moderater Anstieg der Steuerbelastung muss von der finanzstärkeren Körperschaft akzeptiert werden. Basierend auf diesen Tatsachen ist ein Kantonsbeitrag nicht im Voraus berechenbar und es ist stets ein gewisser Spielraum zu belassen. Eine rein mathematische Methode wird der Realität nicht gerecht. Es sind beispielsweise auch die Vereinfachung politischer Strukturen und die längerfristige Stärkung der Körperschaften zu berücksichtigen.

	<p>Antrag: In der Verordnung soll definiert werden, wie gross der Sprung des Steuerfusses von den ursprünglichen Körperschaften zum fusionierten Gemeinwesen sein muss, damit ein Kantonsbeitrag geleistet und damit die Fusion unterstützt wird. Eine solche Bestimmung ist einfach, verständlich und nachvollziehbar und stünde im Einklang mit dem Gesetz.</p> <p>In der Verordnung soll verdeutlicht werden, dass die Standeskommission gestützt auf Art. 11 Abs. 2 FusG nicht monetäre Faktoren bewerten und gewichten kann und im Rahmen ihrer Finanzkompetenz Beiträge im Sinne des Fusionsgesetzes geleistet werden können.</p>	<p>Antrag: Ablehnen.</p>
Bezirk Schlatt-Haslen	<p>Die im Entwurf vorgesehenen Präzisierungen werden begrüsst. Insbesondere die Ausführungen zu den finanziellen Ausgleichsbeiträgen und den konkretisierten Abläufen zum Beispiel bei Grenzänderungen oder Anschlüssen von inaktiven Schulgemeinden werden positiv bewertet. Ebenso unterstützt werden die Präzisierungen zum Abstimmungsprozess und der Bezirk würde die Verantwortung bei Bedarf entsprechend wahrnehmen.</p> <p>Änderungsbedarf beim kantonalen Finanzausgleich: Eine mögliche Fusion der Bezirke Rüte und Schwende führt zu einem berechneten Ausfall von Fr 10'030.--. Dieser Betrag ist für den Bezirk Schlatt-Haslen nicht unerheblich.</p> <p>Antrag: Der Finanzausgleich soll total nicht reduziert und eine Anpassung des Ausgleichssystems in Betracht gezogen werden.</p>	<p>Es ist so, dass sich Fusionen auf die Beiträge im Finanzausgleich auswirken. Mittelfristig sind Anpassungen denkbar. Solche sollten aber separat angeschaut werden und nicht direkt an die Fusionsverordnung geknüpft werden.</p> <p>Antrag: Separat prüfen.</p>
Bezirk Gonten	<p>Art. 3 Gebietsdeckung Es wird um Prüfung der Frage ersucht, ob nicht auch die Bezirksgrenzen geändert werden können sollten.</p> <p>Art. 10 Sicherungsmassnahmen Es wird als fraglich erachtet, ob die vorgesehene Formulierung ausreicht.</p>	<p>Die Grenzen von Bezirken können geändert werden. Art. 3 lässt es offen, ob im Falle einer Aufnahme die Grenzen der Schulgemeinden geändert werden oder die Grenzen des Bezirks. Für eine Aufnahme muss einfach in jedem Fall Gebietsidentität bestehen.</p> <p>Die Sicherungsmassnahmen werden in Art. 10 FusG geregelt. In Art. 10 FusV wird nur geregelt, wann die Sicherungsmassnahmen wegfallen.</p>

	<p>Art. 11 Kantonsbeitrag bei Zusammenschlüssen</p> <p>Frage: Was passiert, wenn die angenommene Steigerung der Wirtschaftlichkeit nicht eintritt?</p> <p>Botschaft In der Zusammenstellung der Auswirkungen beim Finanzausgleich sind die Zahlen auf S. 11 oben falsch zusammengezählt. Es wird um Prüfung bzw. Korrektur gebeten.</p>	<p>Es ist richtig, dass die Einschätzung einer verbesserten Wirtschaftlichkeit zum Zeitpunkt des Entscheids über den Kantonsbeitrag eine Prognose ist. Trifft sie nicht ein, bleibt es beim Beitrag. Es wird keine Rückabwicklung vorgenommen.</p> <p>Die Zahlen wurden nicht korrekt verknüpft. Die richtigen Zahlen sind:</p> <table border="1" data-bbox="1375 459 1944 735"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Bezirke</th> <th>Ausgleich mit</th> <th>Ausgleich ohne</th> <th rowspan="2">Differenz</th> </tr> <tr> <th>Fusion in Fr.</th> <th>Fusion in Fr.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Appenzell</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Schwende-Rüte</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Schlatt-Haslen</td> <td>144'898</td> <td>153'590</td> <td>-8'692</td> </tr> <tr> <td>Gonten</td> <td>53'496</td> <td>64'765</td> <td>-11'269</td> </tr> <tr> <td>Oberegg</td> <td>189'272</td> <td>204'056</td> <td>-14'784</td> </tr> <tr> <td></td> <td>387'666</td> <td>422'411</td> <td>-34'745</td> </tr> </tbody> </table> <p>Die Differenzen sind tatsächlich kleiner als auf Seite 11 ausgewiesen. Für die Bezirke Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg würde also eine Reduktion des Finanzausgleichs um total rund Fr. 35'000.-- resultieren.</p>	Bezirke	Ausgleich mit	Ausgleich ohne	Differenz	Fusion in Fr.	Fusion in Fr.	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
Bezirke	Ausgleich mit	Ausgleich ohne		Differenz																												
	Fusion in Fr.	Fusion in Fr.																														
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																													
Bezirk Oberegg	<p>Der Zusammenschluss der beiden Körperschaften Bezirk und Schule in Oberegg hat gezeigt, dass mit dem bestehenden Fusionsgesetz solche Zusammenschlüsse grundsätzlich ohne grössere Probleme vollzogen werden können. Trotzdem waren verschiedene Fragen zu klären, die Antworten dazu bzw. die getroffenen Vereinbarungen sollen nun in der vorliegenden Verordnung als Ausführungsrecht stipuliert werden.</p> <p>Der Erlass wird begrüsst, können doch durch die neue Verordnung verschiedene Hürden für Fusionen etwas redimensioniert werden, indem elementare Fragen bereits auf Verordnungsstufe geklärt sind. Ein wichtiger Punkt stellt dabei zweifellos das Vorgehen bei Grenzanpassungen dar - ein Thema das in Oberegg nicht zu diskutieren war, da die Umgrenzungen der beiden Körperschaften bereits vor dem Zusammenschluss identisch waren.</p>																															

	<p>Eine fiskalische Möglichkeit zur Dämpfung von grossen Auswirkungen auf den Steuerfuss der zu fusionierenden Körperschaften wird mit der Möglichkeit für die Ausrichtung von Ausgleichsbeiträgen bei Zusammenschlüssen geschaffen. Ein nach Ansicht des Bezirksrats sinnvolles und nachvollziehbares Führungsinstrument. Beim Fehlen solcher, befristeten und sinkenden, Anreizen könnte der künftige Steuerfuss durchaus ein wesentliches Kriterium für oder vor allem gegen einen Zusammenschluss darstellen, was wohl kaum im Interesse der Körperschaften bzw. des Kantons sein könnte.</p> <p>Festzustellen ist trotzdem, dass Zusammenschlüsse und Fusionen durchaus finanzielle Verwerfungen mit sich bringen können. Der Bezirksrat ist der klaren Ansicht, dass beim Finanzausgleich mittelfristig Handlungsbedarf besteht und zwar in Bezug auf das grundsätzliche System, aber auch im Sinne der Berechnung (Formel). Es wird angeregt, dieser Problematik die nötige Aufmerksamkeit bereits in dieser Phase zu schenken.</p>	<p>Es ist so, dass sich Fusionen auf die Beiträge im Finanzausgleich auswirken. Mittelfristig sind Anpassungen denkbar. Solche sollten aber separat angeschaut werden und nicht direkt an die Fusionsverordnung geknüpft werden.</p> <p>Antrag: Separat prüfen.</p>
Feuerschaugemeinde Appenzell	Verzicht auf Stellungnahme.	
Schulgemeinde Appenzell	<p><i>Art. 1</i> Was ist der Zweck der in diesem Artikel vorgesehenen Möglichkeit, dass sich der Kanton bei Uneinigkeit in die Verhandlungen einschaltet und wie sieht dieser Prozess konkret aus?</p> <p><i>Art. 2</i> Abs. 1: Wie sind die Kompetenzen zwischen Kanton und Schulgemeinde definiert, bzw. kann der Kanton entgegen dem Beschluss der Schulgemeinerversammlung Schritte in Richtung einer Fusion herbeiführen?</p> <p><i>Art. 3</i> Ist der Prozessablauf richtig definiert, wenn zuerst ein grosser Aufwand für die Grenzänderung vorgenommen wird und dann eine Fusion dennoch abgelehnt werden kann?</p>	<p>Die Standeskommission kann bei Uneinigkeiten auf Anfrage vermitteln oder von sich aus Vermittlung anbieten. Wird dieses Angebot abgelehnt, findet keine Vermittlung statt.</p> <p>Nach Art. 3 FusG kann der Grosse Rat aus wichtigen Gründen Grenzänderungen anordnen. Mit Art. 2 wird diese Vorgabe konkretisiert. Die Anordnung von Fusionen wird in Art. 8 FusG geregelt und fällt nur in Betracht, wenn mehr als zwei Körperschaften einen Fusionsvertrag abgelehnt haben. Ein Spezialfall ist der Anschluss einer inaktiven Schulgemeinde.</p> <p>Der Prozess ist richtig definiert, wenn in einem schrittweisen Ablauf zunächst der erste Schritt gemacht werden muss, und dies ist die Herstellung von Gebietsidentität. Würde zuerst über die Fusion abgestimmt und wäre danach die Gebietsidentität herzustellen, könnten sich schier unlösbare Probleme ergeben.</p>

	<p><i>Art. 8</i> Abs. 3: Die Rechtsstaatlichkeit dieses Absatzes wird in Frage gestellt, da es den Eindruck macht, als ob der Volkswille missachtet werden könnte.</p> <p><i>Art. 11</i> Die Attraktivität der vorgesehenen «Entschädigung» für den «reicheren» Fusionspartner scheint gering zu sein.</p> <p><i>Art. 14</i> Diese Regelung erweckt den Eindruck, dass die Standeskommission pauschal mit Kompetenzen ausgestattet werden soll.</p> <p>Fazit: Die Kompetenzen, welche durch die Fusionsverordnung der Standeskommission und dem Grossen Rat übertragen werden, sind relativ gross.</p>	<p>In Art. 8 Abs. 3 wird lediglich die Weiterleitung eines Gesuchs geregelt, was rechtsstaatlich als unproblematisch zu betrachten ist. Sollte die Anordnung von Fusionen in Art. 8 Abs. 4 gemeint sein, gilt es festzuhalten, dass diese Massnahme bereits in Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes vorgesehen ist. Tatsächlich ist der Fall nicht ausgeschlossen, dass der Grosse Rat hierbei ein Abstimmungsresultat übersteuert.</p> <p>Das Gesetz und die Verordnung zusammen regeln die Materie sehr einlässlich. Für das Vollzugsrecht der Standeskommission bleibt nur noch wenig Raum.</p>
Schulgemeinde Schlatt	<p>Die Ausgleichszahlungen des Kantons sollten ohne einen Abzug von zwei Steuerpunkten vollzogen werden.</p> <p>Begründung: Eine Fusion von Körperschaften sollte vom Kanton möglichst unterstützt werden, Steuererhöhungen sind empfindliche Diskussionspunkte in einem Fusionsprozess. Der Kanton profitiert ebenfalls von Fusionen, da der administrative Aufwand aufgrund weniger Anzahl Behörden sinkt.</p> <p>Es ist in der Verordnung zu präzisieren, was unter «wichtigen Gründen» im Fusionsgesetz unter Art. 10 Abs. 3 und Abs. 4 zu verstehen ist.</p>	<p>Ein Verzicht auf den Selbstbehalt von zwei Steuerprozenten würde dazu führen, dass der Kanton auch dann zahlen müsste, wenn kein grosser Steuerfussprung entsteht. Dies würde Art. 11 Abs. 2 FusG widersprechen, wo für den Kantonsbeitrag ausdrücklich ein grosser Steuerfussprung verlangt wird. Bereits die Festlegung der Schwelle von lediglich 2% liegt am untersten Rand dieser Vorgabe.</p> <p>Die Botschaft zum FusG enthält hierzu bereits gewisse Angaben. Für den Vollzug werden diese Angaben als genügend konkret betrachtet.</p>
Schulgemeinde Meistersrüte	Keine Bemerkungen.	
Schulgemeinde Brülisau	Grundsätzlich erscheint die Vorlage durchdacht und akzeptabel.	

	<p><i>Art. 11 lit. a</i> Die Berechnung des Finanzausgleichs unter der Voraussetzung, dass zwei Steuerprozent abgezogen werden, ist in Ordnung, da davon ausgegangen werden kann, dass in der Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft doch ein gewisser «Goodwill» gegenüber der Körperschaft mit der steigenden Steuerkraft vorhanden ist und dass auch gewisse Synergien genutzt werden können.</p> <p><i>Art. 13</i> Die vorgeschlagene abnehmende Staffelung des Kantonsbeitrags über eine Zeitdauer von drei Jahren ist für die Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft akzeptabel, falls die Steuerkraft pro Person von beiden Körperschaften in einer ähnlichen Grössenordnung ist und damit die Steuerkraft pro Person unwesentlich tiefer als vorher zu liegen kommt (Beispiel «Fusion Schulgemeinden Schlatt-Haslen» und «Fusion Schulgemeinden Brülisau-Schwende»). Hingegen ist es fraglich, ob bei den Beispielen «Fusion Schulgemeinden Steinegg-Brülisau» und «Fusion Schulgemeinden Brülisau-Steinegg-Eggerstanden» die Schulgemeinde Steinegg bereit ist, die sinkende Steuerkraft in dieser Grössenordnung zu akzeptieren. Eine Chance, dass in einer fusionierten Körperschaft öffentliche Aufgaben günstiger erledigt werden könnten, ist nur vorhanden, falls in einer oder mehreren Körperschaften die Anzahl Schüler stark sinkt und damit Klassen bzw. Lehrpersonen oder im Endeffekt ein Schulhausstandort eingespart werden kann.</p> <p>Damit wird eine Fusion nur in folgenden Fällen für die Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft akzeptierbar:</p> <p>a) Die Steuerkraft pro Person ist bei allen beteiligten Körperschaften in einer ähnlichen Grössenordnung und eine/mehrere Körperschaften haben stark sinkende Schülerzahlen: Hier wäre gar kein Kantonsbeitrag nötig (Beispiel «Fusion Schulgemeinden Schlatt-Haslen»). Absehbares Szenario: Der Schulhausstandort Schlatt wird in naher Zukunft nicht mehr existieren.</p> <p>b) Die Steuerkraft pro Person ist bei allen beteiligten Körperschaften in einer ähnlichen Grössenordnung, mit konstanten Schülerzahlen in allen Schulgemeinden («Fusion Schulgemeinden Brülisau-Schwende»). Aber auch hier wäre ein Kantonsbeitrag von der absoluten Zahl aus betrachtet</p>	<p>Die Begrenzung der Beiträge auf maximal drei Jahre ist bereits in Art. 11 des Gesetzes enthalten. Eine länger dauernde Beitragszeit bedürfte daher einer Gesetzesänderung. Momentan sollte es darum gehen, die Verordnung zum bestehenden Gesetz zu erlassen, damit für die anstehenden Fusionen klare Verhältnisse bestehen. Eine Gesetzesänderung zum jetzigen Zeitpunkt erscheint nicht angezeigt.</p>
--	---	--

	<p>nicht notwendig, falls beide Körperschaften die Fusion wirklich wollen. Absehbares Szenario: Beide Schulhausstandorte bleiben erhalten.</p> <p>In allen anderen Fällen muss die Dauer des Kantonsbeitrags bedeutend grösser als drei Jahre sein, ansonsten die Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft sehr viel «Goodwill» aufweisen muss, um die finanzielle Last zu akzeptieren. Zumal nur im Falle von stark sinkenden Schülerzahlen in einer oder mehreren Körperschaften wirkliche Kostenersparnisse vorhanden sind. Dies würde aber bedeuten, dass es nur eine Frage der Zeit wäre, bis Schulhäuser geschlossen werden. Absehbar davon betroffen wären diejenigen von Eggerstanden und Brülisau.</p> <p>Da kurzfristig von der Schulgemeinde Brülisau keine Bestrebungen vorhanden sind, mit einer anderen Schulgemeinde zu fusionieren, und wenn überhaupt nur Variante b) gemäss obigen Ausführungen denkbar erscheint, ist Art. 13 momentan zu akzeptieren, im Wissen, dass andernfalls auch Art. 11 des Fusionsgesetzes ebenfalls angepasst werden müsste.</p> <p>Trotzdem wird angeregt, um zukünftig die Bereitschaft der Körperschaft mit der sinkenden Steuerkraft für eine Fusion zu erhöhen, sowie mit der Absicht, dass alle Schulhausstandorte zumindest mittelfristig erhalten bleiben können (unter der Voraussetzung, dass es die Schülerzahlen vertretbar machen), Art. 13 FusV sowie Art. 11 FusG in dem Sinne zu ändern, dass über eine längere Zeitdauer als drei Jahre Kantonsbeiträge ausbezahlt werden können, z.B.:</p> <p><i>Art. 13 FusV</i> Der Kantonsbeitrag deckt die volle rechnerische Differenz über die ersten drei Jahre, anschliessend deckt der Kantonsbeitrag die rechnerische Differenz gestaffelt über weitere drei Jahre (4. Jahr: 3/3; 5. Jahr: 2/3; 6. Jahr: 1/3).</p>	<p>Antrag: Ablehnen, da die Annahme vorab eine Gesetzesänderung bedingen würde.</p>
<p>Schulgemeinde Haslen</p>	<p>Die Bestrebungen, die Fusionsverordnung voranzutreiben, wird begrüsst. Es werden keine konkreten Anmerkungen zum Entwurf gemacht. Gedankenpunkte sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerade der Punkt, dass sogenannte inaktive Schulgemeinden auf mehrere Schulgemeinden aufgeteilt werden können, kann je nach Situation 	

	<p>wohl Sinn machen, wird emotional sicherlich die eine oder andere Welle werfen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Übernahme einer Schulgemeinde in einen Bezirk und die damit zusammenhängende zwingende Übereinstimmung der Gebiete, ist eine grosser Herausforderung und wohl auch zeitintensiv: Wie würde es im Fall Haslen aussehen, wenn nun Enggenhütten als Schule im Bezirksgebiet aufgenommen wird, die Schüler aus Enggenhütten aber nach Appenzell zur Schule gehen - werden nun neue Verhandlungen nötig (wenn z.B. die Schulgemeinde Haslen Enggenhütten wieder eingliedern möchte) oder bleibt es in jedem Fall so, dass Enggenhütten bei Appenzell dazugehört? ▪ Die finanziellen Auswirkungen (gerade im Fall Schlatt-Haslen) einer Fusion sind für uns noch nicht wirklich nachvollziehbar - aber anhand der gemachten Beispiele ist ein Anhaltspunkt gemacht worden. 	<p>Wenn der Bezirk Schlatt-Haslen mit seinen heutigen Grenzen die Schulgemeinde aufnehmen will, müssen zunächst die Schulgrenzen mit den Bezirksgrenzen in Übereinstimmung gebracht werden. Das Gebiet Enggenhütten müsste also wieder zur Schulgemeinde genommen werden. Die dortigen Schüler müssen aber nicht unbedingt nach Haslen zur Schule gehen. Sie können weiterhin in Appenzell die Schule besuchen, wenn dafür ein Vertrag mit der Schulgemeinde Appenzell abgeschlossen wird.</p>
Schulgemeinde Eggerstanden	Keine Bemerkungen.	
Arbeitnehmervereinigung Appenzell I.Rh. und Arbeitnehmervereinigung Oberegg	<p><i>Allgemeines</i></p> <p>Es wird begrüsst, dass die bereits im Gesetzgebungsprozess 2011/2012 in Aussicht gestellte Verordnung im Entwurf vorliegt, sie wird im Grundsatz gutgeheissen. Es ist insbesondere wertvoll, dass aufgrund der Verzögerungen nun aber die Erfahrungen mit der Fusion in Oberegg einfließen konnten und Gesetzesbestimmungen damit präzisiert werden.</p> <p><i>Art. 5</i> Redaktioneller Hinweis: «[...] die seit fünf Jahren keine eigene Schule mehr führt [...]».</p> <p><i>Art. 8</i> Abs. 4: Die Zwangsfusion ist als ultima ratio zu bezeichnen. Deshalb würde man es begrüssen, wenn noch konkreter bestimmt wird, unter welchen Voraussetzungen diese angeordnet werden kann.</p>	<p>Wird übernommen.</p> <p>Die Möglichkeit der Anordnung von Anschlüssen durch den Grossen Rat war schon in der Regelung im Schulgesetz, die 2012 materiell in das Fusionsgesetz übernommen wurde, enthalten. In der damaligen Regelung war lediglich davon die Rede, dass die Anordnung vorzunehmen ist, wenn dies</p>

	<p><i>Art. 9</i> Abs. 2: Die Gleichzeitigkeit der Abstimmung und somit auch gleichzeitige Bekanntgabe der Resultate hat gute Gründe und ist nachvollziehbar. Dennoch ist im Zeitalter der neuen Medien fraglich, wie sich dies bewerkstelligen lässt. Es ist unvermeidlich, dass eine Versammlung das Geschäft früher abschliesst als die andere Versammlung. Auch wenn das Resultat nicht offiziell bekannt gegeben wird, ist es über Kommunikationsmittel möglich, dass ein Teil der Versammlung vom Resultat der anderen Versammlung erfährt und davon beeinflusst wird. Eine wirklich gleichzeitige Abstimmung mit gleichzeitiger Bekanntgabe wäre wohl nur über eine Urnenabstimmung möglich.</p> <p><i>Art. 11</i> Die Ausgestaltung der Berechnung des Kantonsbeitrags verletzt Art. 11 des Fusionsgesetzes (FusG). Der Gesetzgeber hat bestimmt, dass die Ständekommission zur vorübergehenden Abschwächung grosser Steuerfuss-sprünge maximal für drei Jahre gestaffelt sinkende Ausgleichsbeiträge gewähren kann. Der Gesetzgeber hatte die Absicht, dass eine Abfederung durch Kantonsbeiträge ermöglicht wird, wenn sich der Steuerfuss erheblich zu Lasten einer der zusammenschliessenden Körperschaften ändern würde (vgl. dazu S. 61 des Landsgemeindemandats 2012 oder die Ausführungen auf S. 8 der Botschaft zum FusG vom 14. November 2011: «Möchten sich zwei Körperschaften aufgrund einer bestimmten Notwendigkeit zusammenschliessen, ergibt sich nicht selten die Beobachtung, dass man den Zusammenschluss zwar auf breiter Basis befürwortet, aber der Umstand hinderlich wirkt, dass im Regelfall bei einer der beiden Körperschaften mit dem Zusammenschluss die Steuern steigen. Weil die Bevölkerung in diesem Gemeinwesen der Fusion ebenfalls beistimmen muss, nützt es nicht viel, wenn in der anderen Körperschaft die Steuern sinken werden. Zur Entschärfung solcher Situationen und um einen sachlichen, zukunftsgerichteten Entscheid zu ermöglichen, wird zur Diskussion gestellt, dass der Kanton vorübergehende Beiträge leisten können soll. Hierfür wird im Fusionsgesetz eine Grundsatzregelung verankert.»).</p>	<p>nötig ist. Im Vollzug hat die Regelung keine Probleme gegeben. Heute wird im Gesetz ein wichtiger Grund verlangt und in der Verordnung eine Konkretisierung vorgenommen, was als ausreichend betrachtet wird.</p> <p>Es muss keine absolute Gleichzeitigkeit bestehen. Es geht auch nicht darum, dass man die Resultate auf keinen Fall vor der offiziellen Bekanntgabe kennt. Es geht aber darum, dass man mit einem zeitlich parallelen Ablauf die Möglichkeit von unsachgemässen Manipulationen eindämmt.</p> <p>Siehe Bemerkung zur Eingabe des Bezirksrats Schwende</p>
--	--	---

	<p>Es wird nicht auf Verordnungsebene präzisiert, wie gross der Steuerfussprung sein muss und damit auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt, sondern es wird die Differenz der Steuerkraft der Berechnung eines Kantonsbeitrags zu Grunde gelegt. Damit wird die Logik des Finanzausgleichs angewendet, was nicht der ratio legis von Art. 11 FusG entspricht. Das Ziel der Abschwächung grosser Steuerfusssprünge kann basierend auf der vorgeschlagenen Berechnung nicht erfüllt werden. Eine rein mathematische Methode wird im Übrigen der Realität und den politischen Zielen nach Strukturentwicklung nicht gerecht.</p> <p>Antrag: In der Verordnung soll definiert werden, wie gross der Sprung des Steuerfusses von den ursprünglichen Körperschaften zum fusionierten Gemeinwesen sein muss, damit ein Kantonsbeitrag geleistet wird. Eine solche Bestimmung wäre einfach, verständlich und nachvollziehbar und stünde im Einklang mit dem Gesetz.</p>	Antrag: Ablehnen.
Bauernverband Appenzell, Bäuerinnenverband Appenzell, Politische Bauernvereinigung Oberegg	Keine Bemerkungen.	
Gewerbeverein Oberegg	Die Wünsche sind in der Stellungnahme des Bezirksrats Oberegg eingeflossen.	
Gruppe für Innerrhoden	Einverstanden.	
KGVAI	<p>Keine Änderungen.</p> <p>Die sich anbahnenden Fusionen der einzelnen Körperschaften werden begrüsst. Der Prozess wird nun nicht von der Landsgemeinde diktiert, sondern von der Basis angestossen, was wesentlich zu einer breiteren Akzeptanz der geplanten Fusionen beitragen wird.</p>	