

Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden

Departement Finanzen
 Obstmarkt 3
 9102 Herisau
finanzen@ar.ch

Arlette Schläpfer, a.KR
 Rietli 1
 9411 Schachen b. Reute
 Tel. 071 891 57 62
arlette.schlaepfer@bluewin.ch

9411 Schachen bei Reute, Januar 2023

**Stellungnahme der Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden (PU AR) zur Vernehmlassung
 Finanzausgleichsgesetz, Totalrevision (FAG Rev 25)**

Geschätzter Herr Regierungsrat
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. November 2022 laden Sie uns ein zur Totalrevision des Finanzausgleichsgesetz Stellung zu nehmen, wofür wir uns bedanken. Gerne äussern sich die Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden (PU AR) fristgerecht zu dieser Vernehmlassung wie folgt:

Die Unterlagen sind unserer Meinung nach gut aufbereitet und ausführlich. Der erläuternde Bericht ist aber sehr umständlich geschrieben und hat selbst in unserer erfahrenen Arbeitsgruppe zu Verständnisproblemen geführt. Eine Zusammenfassung mit den wichtigsten Kernaussagen wäre ein grosser Mehrwert und würde die Arbeit auch für Menschen, welche sich nicht im entsprechenden Departement ständig mit dieser Materie und Gesetzestexten befassen, erleichtern (Miliz- resp. Bevölkerungstauglichkeit).

Zweifel an Verfassungsmässigkeit der Vorlage und Widerspruch innerhalb des Gesetzes

Wir zitieren die aktuelle Kantonsverfassung, den Entwurf der neuen Kantonsverfassung (KV Art. 68) sowie den Erlassentwurf Finanzausgleichsgesetz (FAG Art.1):

Aktuelle KV, Art. 104	Verfassungsentwurf KV, Art. 68	Entwurf FAG, Art. 1 Ziele
Finanzausgleich Durch einen Finanzausgleich ist ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anzustreben.	Finanzausgleich 1 Der Kanton stellt den Finanzausgleich unter den Gemeinden sicher. 2 Der Finanzausgleich soll Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung der Gemeinden vermindern. Strukturell bedingte Sonderlasten werden angemessen ausgeglichen. 3 Das Gesetz regelt das Nähere. Es sieht kantonale Beiträge vor.	Finanzausgleich soll: a) die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden reduzieren; b) eine Verringerung der Unterschiede in der Steuerbelastung der Gemeinden bewirken; c) eine angemessene Ausstattung der Gemeinden mit finanziellen Mitteln sicherstellen; d) einen angemessenen finanziellen Beitrag an Gemeinden mit strukturell bedingten überdurchschnittlich hohen Ausgaben (Sonderlasten) leisten.

Durch die vom Regierungsrat vorgeschlagene Auslegung des Finanzausgleichs mit einer willkürlichen resp. finanzpolitischen Wahl von 80% Ausstattungsquote (Empfehlung HSLU 85%) und die willkürliche resp. finanzpolitische Wahl von 27% Abschöpfungsquote (Empfehlung HSLU 32.6%) werden die Ziele sowohl in der aktuellen Kantonsverfassung, in der künftigen Kantonsverfassung gemäss Entwurf und sogar im Art. 1 des gleichen Finanzausgleichsgesetzes nicht erreicht. Trotz viel Lob für die neue Systematik ist am Schluss die angemessene Wirkung entscheidend.

Mit Blick auf die dramatischen Auswirkungen für Hundwil und einer erzwungenen Steuerhöhung um 0.6 Einheiten muss auch dem Regierungsrat bewusst sein, dass er die Stellschrauben noch nicht ausreichend justiert und die Sonderlasten nicht angemessen berücksichtigt hat. Eine theoretische Bandbreite der Steuerfüsse von künftig 5.3 Einheiten (Hundwil, bisher 4.7 Einheiten) bis 2.6 Einheiten (Teufen) ist für die PU AR nicht akzeptabel und widerspricht Verfassung und Gesetz!

Grundsätzliche Anmerkungen zur Vorlage

Die Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden stellen nach intensiver Diskussion folgendes fest:

- Die Grundidee mit der klaren Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich gefällt uns und ist schlüssig.
- Die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetz können für einzelne Gemeinden existenzbedrohend sein. Die Schaffung von Härtefällen ohne entsprechende Gegenmassnahmen erachten wir als staatspolitisch problematisch.
- Eine Anpassung der Parameter zu Gunsten der finanzschwächsten Gemeinden könnte dazu führen, dass Gemeinden profitieren obwohl diese es gar nicht nötig hätten. Ein Sockelbeitrag, eine Härtefallregel oder ein Solidaritätsbeitrag zur Verminderung von problematischen Einzelfällen wäre gezielter und deshalb prüfenswert.
- Die Devise des Kantons, dass der Finanzausgleich nicht mehr kosten soll als bis anhin, ist spürbar. Die entsprechende Festlegung der Parameter von 80% Ausstattungsquote (Empfehlung HSLU 85%) und die 27% Abschöpfungsquote (Empfehlung HSLU 32.6%) ist ein klares Zeichen für diese Grundhaltung des Regierungsrates.
- Die geringere Abschöpfungsquote bevorzugt die Beitragszahlenden und dies obwohl finanziell auch ein höherer Beitrag z.B. für Teufen vertretbar wäre und wohl auch akzeptiert würde.
- Die Höhe des Mittelpunktes der Siedlungsfläche scheint durch die geringen Unterschiede nicht zielführend. Speziell im Fall von Hundwil, mit einer Höhenbandbreite von 654-2501 m ü. M, hat dieses System Schwächen und scheint ein wesentlicher Grund für die Benachteiligung zu sein. Das Appenzellerland ist zu Recht stolz auf die touristische Anziehungskraft von Schwägalp und Säntis. Die Gemeinde Hundwil hat hier einige Sonderlasten zu tragen (Bsp. Wander- und Bergwegnetz, alte Schwägalpstrasse, Felsstürze, Lawinen usw.). Dies gilt es besser zu berücksichtigen.
- Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist ebenfalls stolz auf die Streusiedlungen und die raumplanerischen Besonderheiten des Kantons. Diese müssen aber auch angemessen berücksichtigt werden. So etwa bei Gemeinden, wo viele Menschen ausserhalb des Siedlungsgebietes leben. Diese Häuser müssen ebenfalls erschlossen werden mit z.B. Wasser und Abwasser, was sich für die Gemeinden finanziell aufwendig gestaltet. Wir sind deshalb nicht davon überzeugt, dass der vorgeschlagene Parameter Einwohnerzahl-Gemeindefläche mit den vorhandenen Sonderlasten angemessen ausgestaltet ist.
- Die einzelnen Steuerfüsse und die Steuerkraft werden nicht oder zu wenig berücksichtigt. Diese Werte haben in der Realität aber durchaus Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden (Zu- oder Abwanderung) und sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Eine erzwungene Steuerfusserhöhung auf über 5 Einheiten lehnen wir ab; faktisch führt dies zu einer Zwangsfusion ohne Partnergemeinde.
- Die neutrale Zone im Ressourcenausgleich wird begrüsst. Die Situation im gesamten Finanzausgleich mit 3+ Kantonen gegenüber 17 Empfängern scheint uns politisch problematisch. Der bisherige Finanzausgleich war mit 8 Beitragszahlenden und 12 Empfängern deutlich ausgeglichener gestaltet. Die Abhängigkeit von Kanton und Teufen kann keine dauerhafte und nachhaltige Lösung sein.

Verbesserungsvorschläge PU AR zu den Parametern im neuen Finanzausgleich

Variante 1: Übernahme Empfehlungen HSLU

Ressourcenausgleich:

1. Erhöhung der Abschöpfungsquote auf 32.6% gemäss Empfehlung HSLU
 - a. Erhöhung Beitragszahler-Gemeinden auf CHF 7 222 603
2. Erhöhung der Ausstattungsquote auf 85% gemäss Empfehlung HSLU

Lastenausgleich:

3. Erhöhung oder Verringerung des GLA und SLA durch den Kanton in Höhe der Einsparung/Mehrkosten beim Ressourcenausgleich.

Variante 2: Höhere Belastung finanzstarker Gemeinden und höherer Lastenausgleich

Ressourcenausgleich:

1. Erhöhung der Abschöpfungsquote auf mindestens 30% (Empfehlung HSLU 32.6%)
 - a. Erhöhung Beitragszahler-Gemeinden auf mindestens CHF 6 646 568. (32.6% = CHF 7 222 603)
 - b. Reduzierung des Kantonsbeitrages um die Erhöhung der beitragszahlenden Gemeinden

Lastenausgleich:

2. Erhöhung des GLA und SLA durch den Kanton in Höhe der Einsparung beim Ressourcenausgleich.

Variante 3: Anpassung der grundsätzlichen Parameter

1. Die topografischen Verhältnisse werden realistischer berücksichtigt (Bsp. Hundwil-Schwägalp-Säntis)
2. Die Streusiedlungen werden angemessener berücksichtigt
3. Die vorhandene Steuerkraft und die aktuellen Steuerfüsse werden angemessener berücksichtigt
4. Für Härtefälle, einen Sockelbeitrag oder einen Solidaritätsbeitrag stehen zusätzliche Mittel zur Verfügung

Wir appellieren hier an eine zweckmässige und realpolitische Neu beurteilung durch den Regierungsrat, um den Finanzausgleich für alle Gemeinden den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, nachvollziehbar und fair zu gestalten!

Weitere Erwägungen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich

Die Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden sehen den Finanzausgleich nicht als isoliertes Gesetz, sondern es fügt sich in eine Reihe von Abhängigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden ein. Aus diesem Grund haben wir weitere Elemente in unsere Beurteilung einfließen lassen:

Postulat der Kommission Finanzen; Studie zu den Finanzflüssen zwischen Kanton und Gemeinden:

Je nach Erkenntnissen sind Angleichungen von Verteilschlüsseln möglich resp. wahrscheinlich. Dies hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf das finanzpolitische Gefüge und die Abschlüsse von Kanton und Gemeinden. Trotzdem: ein weiteres Abwarten ist nicht zielführend und das neue Finanzausgleichsgesetz soll zügig ausgestaltet werden.

Postulat Peter Gut; Finanzielle Risiken der Ausserrhoder Gemeinden bei Wegfall von finanzstarken Steuerzahlern:

Wir bitten den Regierungsrat, auch das überwiesene Postulat Gut im Hinterkopf zu behalten und die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetz auf die Steuerzahlenden in den Gemeinden zu berücksichtigen. Speziell bei den 5 Gemeinden (Bühler, Grub, Hundwil, Reute, Schönengrund) die gemäss Entwurf eine ungünstige Differenz in Steuereinheiten zwischen 0.16 und 0.63 Einheiten aufweisen würden.

Künftige Gemeindestrukturen:

Egal ob «selbstbestimmte» oder «starke» Ausserrhoder Gemeinden, regierungsrätliche Varianten oder Eventualantrag: Nach bisheriger Meinung soll der Kanton finanzielle Anreize resp. finanzielle Unterstützung bei Fusionen gewähren. Zusätzlich wird die Zusammenlegung von politischen Gemeinden Auswirkungen auf den Finanzausgleich haben. Die nun gewählte Variante aus Ressourcen- und Lastenausgleich trägt diesem Umstand Rechnung. Eine allf. Variante mit 4 Gemeinden wäre jedoch für das Vorderland tendenziell negativ und wird die dortige Meinungsbildung beeinflussen. (Siehe Seite 52 Bericht HSLU). Nach einem konkreten Entscheid zu den künftigen Gemeindestrukturen erwarten wir eine Simulation zum künftigen Finanzausgleich.

Grundsätzliche Überdenkung der Rollenverteilung Kanton – Gemeinden:

Um die Unterschiede von Steuerfüssen und Auswirkungen von Spezialereignissen auf einzelne Gemeinden zu minimieren, sind anlässlich einer Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes auch grundsätzlichere Aufgabenverschiebungen denkbar. So könnten Aufgaben wie Volksschule, Fremdplatzierungen resp. KESB-Massnahmen, Pflegefinanzierung, Ergänzungsleistungen oder andere Aufgaben an den Kanton übertragen werden. Damit verbunden wäre eine Senkung der Gemeindesteuern und einer gleichzeitigen Erhöhung der Kantonssteuern. Diese Verschiebung von Steuereinheiten an den Kanton sollte für die Steuerzahlenden möglichst kostenneutral erfolgen und für finanzstarke Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen eine kleinere Reduktion, für finanzschwache Gemeinden mit höheren Steuerfüssen eine grössere Reduktion zur Folge haben. Das Ziel einer gewissen Angleichung der Steuerfüsse auf Gemeindeebene wäre damit erreichbar.

Schlussbemerkung:

Der Vorschlag des neuen Finanzhaushaltsgesetzes ist, nicht nur mit Blick auf Hundwil, schwer nachvollziehbar. Mit unserer Vermutung der Willkür bei der Festsetzung der Parameter resp. der strategischen Entscheidung des Regierungsrates nicht mehr Geld für den Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen, könnten auch andere Gemeinden in Schwierigkeiten kommen. Hundwil mag nicht nur zufällig am Schluss der Finanzstatistiken sein. Trotzdem hat die Gemeinde mittlerweile auch gegen Widerstände (z.B. im Raumplanungsbereich) Entwicklungsmöglichkeiten (Neubauten) geschaffen, keinen Investitionsstau angehäuft, die Steuern erhöht und das defizitäre Altersheim geschlossen. Wenn auch dies nicht reicht, um positive Zukunftsaussichten zu haben, wird der Zusammenhalt im Kanton auf die Probe gestellt.

Die Qualität der Appenzellerinnen und Appenzeller war und ist gelebte Solidarität auch mit den Schwächeren. Dies müssen wir uns als politische Gruppierung, als Volksvertreter oder als Regierungsrat immer bewusst sein. Wir bitten deshalb den Regierungsrat, die gute Basis des Finanzausgleichsgesetzes zu nutzen und weitere Verbesserungen gemäss unseren Vorschlägen einfließen zu lassen!

Wir bedanken uns für die wohlwollende Aufnahme unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden

sig. Arlette Schläpfer, Verantwortliche Vernehmlassungen

AGr. der PU AR: **a.KR Ralf Menet**, KR Peter Kürsteiner, KR Margrit Müller, KR Gabriela Wirth Barben, KR Martin Ruppanner, KR Alfred Wirz, KR Andrea Zeller, a.KR Rolf Germann