



# Kantonale Volksabstimmung

vom 1. Juni 2008

- 1 Volksinitiative: «Faires  
Wahlverfahren – Proporz  
für den Kantonsrat» auch  
im Kanton Appenzell  
Ausserrhoden**
  
- 2 Gesetz  
über den Finanzaus-  
gleich zwischen dem  
Kanton und den Gemein-  
den**





## **Volksinitiative: «Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat» auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

### **Ausgangslage**

Am 4. Dezember 2006 wurden auf der Kantonskanzlei die Unterschriftenlisten zur Volksinitiative ««Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat» auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden» eingereicht. Die Volksinitiative verlangt eine Änderung von Art. 71 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates. Sie will für die Kantonsratswahlen neu das Verhältniswahlverfahren im ganzen Kanton einführen. Der Regierungsrat stellte am 23. Januar 2007 fest, dass die Volksinitiative mit 770 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

Der Kantonsrat behandelte die Volksinitiative in zwei Lesungen am 19. Juni 2007 und am 18. Februar 2008. Dabei stellte er die Gültigkeit der Volksinitiative fest. Er lehnte in beiden Lesungen die Volksinitiative ab – in der namentlichen Schlussabstimmung vom 18. Februar 2008 mit 37:24 Stimmen bei 1 Enthaltung. Auf einen Gegenvorschlag wurde verzichtet.

### **Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Volksinitiative ««Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat» auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden» annehmen?

### **Empfehlung**

Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmberechtigten mit 37:24 Stimmen bei 1 Enthaltung die Ablehnung der Volksinitiative.

## Initiativtext

- I. Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 wird wie folgt geändert:  
Art. 71 Zusammensetzung, Wahl  
Abs. 1 Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern. (*unverändert*)  
Abs. 2 Für die Kantonsratswahl gilt das Verhältniswahlverfahren.  
Abs. 3 Das Nähere regelt das Gesetz. (*unveränderter bisheriger Abs. 5*)
- II. Die Änderung wird erstmals für die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates im Jahr 2011 angewendet.  
Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

## Allgemeine Informationen

In Appenzell Ausserrhoden ist 1996 eine neue Kantonsverfassung in Kraft getreten, die den Gemeinden die Möglichkeit des Proporzwahl-systems bei Kantonsratswahlen einräumt:

Art. 71 Zusammensetzung, Wahl

- <sup>1</sup> Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.
- <sup>2</sup> Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz.
- <sup>3</sup> Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt.
- <sup>4</sup> Für die Kantonsratswahl gilt das Mehrheitswahlverfahren; Wahlkreise sind die Gemeinden. Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen.
- <sup>5</sup> Das Nähere regelt das Gesetz.

Die politischen Verhältnisse haben sich seither nicht grundlegend geändert, wenn auch die Parteistrukturen im politischen Leben von Appenzell Ausserrhoden zunehmend Bedeutung erhalten haben. Nach wie vor stehen heute vor allem in kleineren Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden vorwiegend Personen und nicht Listen oder Parteien bei Wahlen zur Diskussion. Dies zeigt sich in der Verteilung der Mitglieder des Kantonsrates anlässlich der letzten Gesamterneuerungswahl auf die verschiedenen Parteien bzw. die Gruppe der Parteiunabhängigen: FDP 26, Parteiunabhängige

22, SVP 8, SP 4, CVP 3, EVP 2. Vor allem die grosse Zahl parteiunabhängiger Mitglieder ist «Ausserrhoden-typisch».

Die vorliegende Volksinitiative «Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat» auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden» ist der sechste Vorstoss im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit dem Anliegen, die Kantonsratswahlen nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen. Gleichartige Volksinitiativen wurden bereits in den Jahren 1920 und 1977 eingereicht, dann aber anlässlich der Landsgemeinden von 1921 bzw. 1978 abgelehnt. Eine weitere Volksinitiative wurde an der Landsgemeinde 1994 verworfen. Zwei weitere Volksinitiativen wurden 2002 und 2003 eingereicht und 2003 bzw. 2005 zurückgezogen.

## Mischsystem mit Mehrheits- und Verhältniswahlverfahren

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Wahlsystems weitgehend frei. Eine Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bilden allerdings die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und das Gebot der Rechtsgleichheit in der Bundesverfassung, welches die politische Gleichberechtigung garantiert.

Für die Kantonsratswahl in Appenzell Ausserrhoden sind die Wahlkreise sowie das

Wahlsystem auf Verfassungsstufe geregelt. Die Kantonsratswahlen sind Gemeindevahlen, Wahlkreise sind die Gemeinden. Dies ermöglicht eine Mischung von Mehrheitswahlverfahren (Majorz) und Verhältniswahlverfahren (Proporz). Grundsätzlich ist das Mehrheitswahlverfahren vorgeschrieben.

Beim Majorzsystem gibt es keine Parteilisten. Die Wählenden stimmen für Personen. Wählbar sind die im Kanton Stimmberechtigten. Gewählt ist, wer die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht. Wird das absolute Mehr nicht erreicht, findet ein zweiter Wahlgang statt. Wer daran teilnehmen will, hat dies bis spätestens am Mittwoch nach dem ersten Wahlgang der Gemeindekanzlei mitzuteilen. Zugelassen ist auch, wer im ersten Wahlgang nicht teilgenommen hat. Im zweiten Wahlgang gewählt ist, wer am meisten Stimmen erhält (Art. 39 Gesetz über die politischen Rechte GPR, bGS 131.12).

Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen. Sie erlassen die erforderlichen Wahlbestimmungen selbst (Art. 45 GPR). Bisher hat von dieser Möglichkeit einzig die Gemeinde Herisau Gebrauch gemacht. Bei der Verhältniswahl (Proporz) werden die Mandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien und Gruppierungen verteilt.

### ***Erstmalige Anwendung für die Gesamterneuerungswahlen 2011***

Die Volksinitiative verlangt, dass die Änderung erstmals für die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates im Jahr 2011 angewendet werden muss. Bei einer Annahme der Volksinitiative wäre diese Zeitvorgabe verfassungsmässig vorgeschrieben. Falls die gesetzlichen Ausführungsregelungen nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt werden könnten, müssten die erforderlichen Regelungen ausserordentlich vom Regierungsrat erlassen werden.

### ***Zu beachtende rechtliche Rahmenbedingungen bei einer Annahme der Volksinitiative***

Bei einer Annahme der Volksinitiative sind bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Verhältniswahlverfahrens aus rechtlicher Sicht mindestens die folgenden Vorgaben einzuhalten:

- Die Wahlkreise wären (soweit keine Wahlkreisverbände gebildet würden) neu zu definieren, damit ein Quorum von maximal 10% gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes eingehalten werden kann. Wahlkreise müssten so mindestens neun Sitze umfassen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nicht mehr jeder Gemeinde von vorneherein 1 Sitz zugeteilt würde.
- Die Mandate wären dem Grundsatz der Stimmkraftgleichheit folgend, neu proportional zu den Einwohnerzahlen der einzelnen Wahlkreise zu verteilen. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl in den einzelnen Wahlkreisen muss möglichst gleich sein. Dies ist jetzt bei den Gemeinden als Wahlkreisen nicht der Fall, weil bei der Verteilung der Sitze jeder Gemeinde vorab ein Sitz zugeteilt wird und die restlichen Sitze aufgrund der Einwohnerzahlen verteilt werden.
- Die Wahlkreise müssten möglichst gleich gross bemessen sein. Bei unterschiedlich grossen Wahlkreisen dürften die einzelnen Wahlkreise nicht zu stark vom Durchschnitt aller Wahlkreise abweichen.
- Ein Mischsystem mit Majorz und Proporz und damit eine entsprechende Wahlfreiheit der Gemeinden wäre nicht mehr möglich.

## **Das Initiativkomitee macht geltend:**

Proporz = gerechtes Wahlverfahren = mehr politischer Wettbewerb = bessere Abstützung in der Bevölkerung

### **Allgemein anerkannte Grundsätze**

Bei jedem Wahlverfahren sind sowohl rechtliche Überlegungen als auch politische Zielvorstellungen zu beachten. In Theorie und Praxis ist unbestritten, dass für die Wahl von Mitgliedern in den Gemeinderat oder in den Regierungsrat das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) das geeignete Instrument darstellt. Dieses System garantiert nämlich eine möglichst breite Abstützung der Gewählten in der Bevölkerung. Und das auf diese Weise geschaffene Vertrauensverhältnis ist für die spätere Sachpolitik ganz entscheidend. Umgekehrt sorgt das Verhältniswahlverfahren (Proporz) bei der Bestellung von Parlamenten (z. B. Kantonsrat oder Einwohnerrat in Herisau) für eine angemessene und damit gerechte Vertretung aller politischen Gruppierungen (Parteien, Lesegesellschaften usw.). Dieser auch vom Bundesgericht anerkannte Grundsatz lässt in der Umsetzung einen gewissen Spielraum zu, wobei vor allem bei der Grösse der einzelnen Wahlkreise zwingend minimale Anforderungen zu beachten sind.

### **Ausserrhoden ist kein Sonderfall**

Die Gegner der vorliegenden Proporz-Initiative berufen sich gerne auf den Sonderfall Ausserrhoden. Diese Aussage ist sachlich unzutreffend und bloss ein billiger Ersatz für fehlende Argumente. Sowohl im Kantonsrat als auch im Einwohnerrat Herisau sind nämlich alle vier Bundesratsparteien vertreten, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Stärken. Die ungerechte Verteilung der Sitze im Kantonsrat ist eben auf das geltende Mehrheitswahlverfahren zurückzuführen. Zur Beseitigung dieser stossenden Ungerechtigkeit hat ein breit abge-

stütztes Komitee von Vertreterinnen und Vertretern aller in Ausserrhoden tätigen Parteien (CVP, EVP, FDP, Grünes Appenzellerland, SP, SVP) und der Parteunabhängigen die vorliegende Proporz-Initiative eingereicht. Und sie haben dazu die folgenden politischen Argumente:

- Der Proporz ist für die Wahl von Parlamenten (Volksvertretung) schweizweit üblich, allgemein akzeptiert und als Schutz von politischen Minderheiten anerkannt.
- Der Bund, 23 Kantone sowie alle Städte wählen aus diesen Gründen ihre Vertretungen in die Parlamente nach dem Proporz.
- Die FDP-Fraktion und die parteiunabhängigen Ratsmitglieder beanspruchen heute knapp drei Viertel aller Sitze im Kantonsrat (48 von 65). Die Fraktionen von CVP/EVP, SP und SVP müssen sich mit dem verbleibenden Viertel begnügen. Tatsache ist aber, dass die drei Bundesratsparteien CVP, SP und SVP bereits anlässlich der Nationalratswahlen im Jahre 1995 über 50 % aller Stimmen im Volk erreicht haben. Diese ungerechte und unfaire Verteilung der Sitze im heutigen Kantonsrat ist eine unmittelbare Folge des geltenden Mehrheitswahlverfahrens.
- Der Proporz ist deshalb gerecht und fair, weil die Zusammensetzung des Parlamentes ganz präzise der Stärke der einzelnen politischen Gruppierungen (Parteien, Lesegesellschaften usw.) in der Bevölkerung entspricht. Wer also beispielsweise 30 % der Stimmen im Volk hat, verfügt auch über 30 % der Sitze im Parlament, also ein klar proportionales Ergebnis.
- Nur der Proporz garantiert auch den politischen Minderheiten eine faire Chance, ihre eigenen Überzeugungen im Parlament vorzutragen. Auf diese Weise fühlen sich möglichst viele Mitbürgerinnen und Mitbürger im

Kantonsrat vertreten. Dieser psychologische Aspekt ist in einer direkten Demokratie sehr wichtig.

- Der Proporz fördert also das Vertrauen der Bevölkerung in das Parlament, den politischen Wettbewerb sowie die Vielfalt von Ideen und Lösungsansätzen.
- Der fehlende Proporz und damit der Mangel an politischer Konkurrenz haben gewisse Entwicklungen (z.B. Kantonbank, einzelne Wahlgeschäfte) zweifelsohne begünstigt und damit dem Kanton Schaden zugefügt.

Der Proporz schafft eine bessere politische Kontrolle und dient damit dem Vertrauen der Bevölkerung in ihre Vertretung im Rat!

### ***Proporz schafft Rechtsgleichheit***

Neben den politischen Argumenten sprechen auch rein rechtliche Überlegungen klar für die Einführung des Proporz bei der Wahl des Kantonsrates. Denn nur beim Proporz hat an der Wahlurne jede Stimme das gleiche Gewicht, was einer zutiefst demokratischen Grundhaltung entspricht. Und diese rechtsgleiche Behandlung gilt nicht nur für Parteien, sondern für alle Gruppierungen, die sich an den Wahlen beteiligen. Damit ist auch das Hauptargument von parteiunabhängigen Mitgliedern im Kantonsrat entkräftet, die sich lautstark gegen die Einführung des Proporz wehren. Die Wahlbestimmungen werden so ausgestaltet, dass sich neben den Parteien auch andere Gruppierungen (z.B. Quartiervereine, Lesegesellschaften) an den Wahlen beteiligen können. Im Gegensatz zum heutigen Majorz wird also beim Proporz niemand diskriminiert.

### ***Abstimmungsempfehlung***

Die einstimmigen Fraktionen von CVP/EVP, SP und SVP, eine starke Minderheit aus der FDP-Fraktion (vier von fünf Kantonsräten aus Herisau) sowie gewichtige parteiunabhängige Persönlichkeiten im Kantonsrat empfehlen Ihnen aus tiefster Überzeugung ein Ja zur Proporz-Initiative.

## Erwägungen des Kantonsrates

In den Beratungen im Kantonsrat wurde deutlich, wie unterschiedlich die Vor- und Nachteile von Majorz und Proporz beurteilt werden. Ein bundesrechtskonformes Proporzwahlverfahren kann denn auch sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Es ist im Unterschied zum Majorzwahlverfahren aufwendiger und für die Stimmberechtigten im Ergebnis im Einzelfall schwerer verständlich. Dies gilt erst recht bei einer differenzierten Ausgestaltung mit Instrumenten wie Sitzgarantien für die Gemeinden, Wahlkreisverbänden oder gar dem System mit dem «doppelten Pukelsheim», wie es kürzlich in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen eingeführt wurde.

Das gegenwärtige Wahlsystem weist unter Berücksichtigung der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewisse Mängel auf. Mit Blick auf eine allfällige Anfechtung eines Wahlergebnisses vor Bundesgericht besteht aber momentan kaum ein Risiko, weil das geltende Wahlsystem in der Kantonsverfassung verankert ist und 1996 vom Bund gewährleistet wurde. Sobald ein neues System für die Wahl des Kantonsrates bestimmt wird, müssen die bundesrechtlichen bzw. bundesgerichtlichen Vorgaben eingehalten werden. Ein Zwang, das geltende System für die Kantonsratswahlen zu ändern, besteht aber nicht.

Für die Beibehaltung des Majorzwahlsystems sprechen die traditionellen Strukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, die Bedeutung von Persönlichkeitswahlen, die höhere Komplexität bei einem Wechsel mit entsprechendem Regelungsbedarf und insbesondere die ausserrhodische Besonderheit der parteiunabhängigen Kantonsratsmitglieder. Deren Situation würde sich mit einem Proporzwahlsystem deutlich verändern. Der grosse Anteil von rund einem Drittel Parteiunabhängiger hängt wesentlich mit dem Majorzwahlsystem zusam-

men. Bei einem Wechsel zum Proporzwahlsystem würde sich der Anteil der Parteiunabhängigen stark reduzieren oder gar ganz verschwinden.

Für die Einführung des Proporzwahlsystems sprechen die Unzulänglichkeiten des bestehenden Wahlsystems (Mischsystem von Proporz und Majorz, zu kleine Wahlkreise bei der Wahl des Proporzwahlverfahrens), die grundsätzliche Frage der Bundesverträglichkeit von Majorzwahlsystemen für Parlamentswahlen und die mangelnde soziodemografische und politische Repräsentation im Kantonsrat. Ein Proporzwahlverfahren führt zu einer breiteren Vertretung der verschiedenen politischen Gruppierungen im Kantonsrat. Die Stimmberechtigten stimmen dann in erster Linie für Parteien. Dies setzt entsprechende Listen für die Wahlen voraus und führt dazu, dass sich die zur Wahl stehenden Personen entsprechend organisieren müssen. Letztlich führt dies zu einer Stärkung und allenfalls Vielfalt der Parteien.

Die Gemeinden als Wahlkreise haben in Appenzell Ausserrhoden Tradition. Schon heute räumt die neue Kantonsverfassung den Gemeinden die Möglichkeit ein, sich für das eine oder andere Wahlsystem zu entscheiden und lässt den Gemeinden genügend Freiraum für differenzierte Lösungen. Bisher hat einzig die Gemeinde Herisau den Proporz für die Wahlen in den Kantonsrat eingeführt. Bei genereller Einführung des Verhältniswahlverfahrens wären die Wahlkreise zwingend neu zu definieren, weil gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts entsprechende Wahlkreise nicht zu klein sein dürfen. Die Gemeinden (ausser Herisau) könnten nicht mehr als Wahlkreise beibehalten werden. Ein neues Wahlsystem würde Veränderungen bei der Anzahl Mandate pro Wahlkreis ergeben. Am deutlichsten zeigt sich dies bei Herisau. Herisau würde von Mandatsverschiebungen zulasten anderer Wahlkreise deutlich profitieren. Die Anzahl



Mandate würde von gegenwärtig 14 auf 19 ansteigen.

Die Volksinitiative lässt wesentliche Elemente eines Verhältniswahlverfahrens auf Verfassungsstufe offen, so insbesondere die Wahlkreiseinteilung. Die entsprechenden Regelungen müssten bei Annahme der Volksinitiative auf Gesetzesstufe erlassen werden. Der Beschluss wäre dem fakultativen Referendum unterworfen.

Abgesehen von der grundsätzlichen Frage «Proporz oder Majorz» würde damit die inhaltliche Diskussion zu einem neuen Wahlsystem erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Bei der Ausgestaltung im Einzelnen besteht auch unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben ein beträchtlicher Spielraum. Falls sich die Ausführungsgesetzgebung verzögern würde, wäre notfalls vom Regierungsrat ein entsprechendes Übergangsrecht zu erlassen.

Unter Beachtung der verschiedenen Gründe spricht sich die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates für eine Ablehnung der Volksinitiative aus.



## **Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden**

### **Ausgangslage**

Die Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FAG) bildet die finanzielle Klammer um die gesamten Erlasse im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Kanton und Gemeinden, die auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind. Bei der Ausgestaltung der verschiedenen Ausgleichsgefässe zeigte sich, dass für das finanzielle Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden und den Gemeinden untereinander die Einführung eines auf vier Jahre befristeten Härteausgleichs für bestimmte Gemeinden notwendig ist, in einem Umfang, der dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 60 der Kantonsverfassung unterliegt.

Der Kantonsrat hat am 18. Februar 2008 den Gesetzesentwurf in dritter Lesung verabschiedet.

**Die Abstimmungsfrage lautet:**

Wollen Sie die Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich annehmen?

**Empfehlung des Kantonsrates**

Der Kantonsrat empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen, die Änderung anzunehmen.

**Inhalt der Teilrevision**

Der Härteausgleich über vier Jahre für bestimmte Gemeinden nach Art. 19a FAG ist im Zusammenhang mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Kanton und Gemeinden (NFA/KFA) notwendig. Unter Berücksichtigung der übrigen Gesetzgebungen (Steuer-, Gesundheits-, Sozialhilfe- und Berufsbildungsgesetz) im vergangenen Jahr galt es, die entstandenen Mehr- bzw. Minderbelastungen und Übergangslasten für die Gemeinden zu erfassen und in einer Gesamtbilanz zusammenzustellen. Aufgrund dieser finanziellen Betrachtung wurden insbesondere wegen der vorgesehenen Steuerausfälle für die Gemeinden abgestufte Härteausgleichszahlungen berechnet. Die Zahlungen über vier Jahre sind abnehmend, weil angenommen wird, dass mit dem Wirtschaftswachstum und dem Zuzug von Unternehmen die Steuererträge sukzessive wieder steigen werden.

Eine zweite Neuerung ist aufgrund des Sozialhilfegesetzes in das FAG aufgenommen worden. Der Soziallastenausgleich bezweckt eine solidarische Lastenverteilung zugunsten der Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Kosten zahlen

einen Betrag an die Gemeinden mit hohen Kosten. Zu den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe gehören die Unterstützung einkommensschwacher Einwohnerinnen und Einwohner sowie auswärtiger Bürgerinnen und Bürger, die Unterstützung ausgesteuerter Arbeitsloser und Erwerbsloser, Rehabilitationskosten von Suchtabhängigen, Heimversorgungskosten, Krankenkassenprämien, Selbstbehalte und Krankheitskosten. Die entsprechenden Rückzahlungen und Rückerstattungen inkl. Verwandtenunterstützungsbeiträge werden in Abzug gebracht.

Weiter ist vorgesehen, künftig nicht nur die Wirksamkeit des Finanzausgleichs sondern auch den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu überprüfen. Damit soll die bestehende regierungsrätliche Kommission für Finanzausgleich und Finanzaufsicht beauftragt werden.

Die Genehmigung des neuen Finanzausgleichs ist der Schlussstein nach allen vorangegangenen Rechtsänderungen in den verschiedensten Politikbereichen. Nachdem alle finanziellen Auswirkungen bekannt sind, kann das Volk das finanzielle Ausgleichssystem zwischen Kanton und Gemeinden genehmigen. Dadurch erhält das umfassende Regelwerk mit grossen materiellen und finanziellen Auswirkungen zusätzliche demokratische Legitimation.

Über neue Ausgaben, welche die Zuständigkeit des Kantonsrates übersteigen, haben nach Art. 60 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung die Stimmberechtigten zu entscheiden. Der Kantonsrat beschliesst über neue Ausgaben bis 5% einer Steuereinheit, was rund 1,8 Mio. Franken entspricht. Weil die Änderung des FAG eine Ausgabe des Kantons von 3,7 Mio. Franken enthält, welche die Zuständigkeit des Kantonsrates übersteigt, ist der Entscheid dem obligatorischen Referendum bzw. einer Volksabstimmung unterstellt.

# **Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz)**

## **Änderung vom ...**

---

*Die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden beschliessen:*

**I.**  
Das Gesetz vom 13. Mai 2002 über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) wird wie folgt geändert:

### **Art. 2**

(Abs. 1–3 unverändert)

<sup>3bis</sup> Gemeinden mit überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe<sup>1)</sup> erhalten aus dem Finanzausgleich Mittel für einen Soziallastenausgleich.

<sup>4</sup> Der Finanzausgleich wird durch den Kanton sowie von Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft oder mit unterdurchschnittlichen Nettoaufwendungen bei der Sozialhilfe finanziert.

(Abs. 5 unverändert)

### **Art. 3**

(Abs. 1 unverändert)

<sup>2</sup> Basis für die Berechnung der Steuerkraft einer Gemeinde bildet die Summe aus:

(lit. a unverändert)

a <sup>bis</sup>) dem Gemeindeanteil am Kantonsertrag der Gewinnsteuern der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften<sup>2)</sup> dividiert durch den Steuerfuss des Kantons;

(lit. b unverändert)

(Abs. 3–8 unverändert)

---

<sup>1)</sup> Art. 14 Sozialhilfegesetz (bGS 851.1)

<sup>2)</sup> Art. 77 Steuergesetz (bGS 621.11)

## Art. 6a Soziallastenausgleich

<sup>1</sup> Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden liegen, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich. Der Beitragsanspruch richtet sich nach ihrer Steuerkraft.

<sup>2</sup> Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller Gemeinden liegen, leisten Beiträge an den Finanzausgleich.

## Art. 7

(Abs. 1–3 unverändert)

<sup>4</sup> Grundlage für den Soziallastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die Steuerkraft der Gemeinde.

## Art. 11

Die Steuerkraftabschöpfung wird für jede Gemeinde in Prozent ihres Anteils über der mittleren Steuerkraft aller Gemeinden festgelegt.

Steuerkraftanteil am Mittelwert			Abschöpfungsgrad (Progression)
100.01	bis	105.00 %	15.00 %
105.01	bis	110.00 %	16.00 %
110.01	bis	115.00 %	17.00 %
115.01	bis	120.00 %	18.00 %
120.01	bis	125.00 %	19.00 %
125.01	bis	130.00 %	20.00 %
130.01	bis	135.00 %	21.00 %
135.01	bis	140.00 %	22.00 %
140.01	bis	150.00 %	23.00 %
	über	150.00 %	25.00 %

## Art. 13

Der Schulkostenausgleich wird für jede Gemeinde aufgrund der Anzahl Lernender pro Einwohnerin bzw. Einwohner über dem Mittel aller Gemeinden sowie aufgrund der Steuerkraft der Gemeinde, gemessen am Mittel aller Gemeinden, festgelegt.

Anteil Lernender pro Einwohnerin / Einwohner gemessen am Mittel		Ausgleichsgrundbetrag pro Lernende / Lernenden über dem Mittel
100.01	bis 102.50 %	3000 Fr.
102.51	bis 105.00 %	3500 Fr.
105.01	bis 107.50 %	4000 Fr.
107.51	bis 110.00 %	4500 Fr.
110.01	bis 112.50 %	5000 Fr.
112.51	bis 115.00 %	5500 Fr.
115.01	bis 117.50 %	6000 Fr.
117.51	bis 120.00 %	6500 Fr.
120.01	bis 122.50 %	7000 Fr.
	über 122.50 %	7500 Fr.

Steuerkraft gemessen am Mittel aller Gemeinden		Ausgleichsanspruch in % des Grundbetrags
	bis 85.00 %	100.00 %
85.01	bis 100.00 %	70.00 %
100.01	bis 115.00 %	40.00 %
	über 115.00 %	10.00 %

#### IVa. Soziallastenausgleich (neu)

##### Art. 13a Anspruch auf und Verpflichtung zur Leistung an den Soziallastenausgleich

<sup>1</sup> Überschreiten die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohnerin und Einwohner einer Gemeinde das Mittel aller Gemeinden, hat sie Anspruch auf Leistungen aus dem Finanzausgleich gemäss Art. 13b. Das Mittel aller Gemeinden entspricht dem Faktor 1.00.

<sup>2</sup> Unterschreiten die Nettoaufwendungen für die Sozialhilfe einer Gemeinde das Mittel aller Gemeinden, leistet sie einen Beitrag an den Finanzausgleich gemäss Art. 13b.

##### Art. 13b Bemessung

<sup>1</sup> Der Anspruch aus dem Soziallastenausgleich wird für jede Gemeinde aufgrund ihrer Nettoaufwendungen für die Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden (grösser Faktor 1.00) sowie aufgrund der Steuerkraft, gemessen am Mittel aller Gemeinden, festgelegt.

Faktor gemessen am Mittel		Ausgleichsgrundanspruch für die Nettoaufwendungen über dem Mittel
0.00	bis 1.00	0.00 %
1.01	bis 1.20	50.00 %
1.21	bis 1.40	55.00 %
1.41	bis 1.60	60.00 %
1.61	bis 1.80	65.00 %
1.81	bis 2.00	70.00 %
	über 2.00	75.00 %

Steuerkraft gemessen am Mittel aller Gemeinden		Ausgleichsanspruch in % des Grundanspruchs
bis	85.00 %	100.00 %
85.01 bis	100.00 %	70.00 %
100.01 bis	115.00 %	40.00 %
über	115.00 %	10.00 %

<sup>2</sup> Diejenigen Gemeinden, deren Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller Gemeinden (kleiner Faktor 1.00) liegen, leisten einen Beitrag an den Finanzausgleich. Massgebend für die Leistungspflicht einer Gemeinde ist die Summe der Ansprüche gemäss Abs. 1 im Verhältnis ihrer Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Die Leistungspflicht einer Gemeinde endet in jedem Fall beim Faktor 1.00.

#### **Art. 14**

(Abs. 1 unverändert)

<sup>2</sup> Er orientiert den Kantonsrat jährlich über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs sowie den Stand der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden. Er zeigt gleichzeitig Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen auf.

#### **Art. 17**

Die Auszahlung der Leistungen des Kantons an die anspruchsberechtigten Gemeinden sowie die Verrechnung der geschuldeten Beiträge der Gemeinden mit der Steuerablieferung des Kantons erfolgen in der Regel per 30. Juni des laufenden Jahres.

#### **Art. 18**

Die Leistungen des Kantons dürfen 30% und jene einer Gemeinde 45% des Ertrages einer Steuereinheit nicht überschreiten. Sobald diese Bemessungsgrenzen überschritten werden, sind die Leistungen an die anspruchsberechtigten Gemeinden entsprechend zu kürzen.

#### **Art. 19**

(Abs. 1–4 unverändert)

<sup>5</sup> Die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe basieren auf den Jahresrechnungen der Gemeinden. Es werden nur die ausbezahlten und die zurückerstatteten Geldleistungen angerechnet. Nicht angerechnet werden insbesondere die Alimentenbevorschussung, die Aufwendungen für das Asyl- und Flüchtlingswesen und die Verwaltungskosten. Der Kanton erstellt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Richtlinien für den Kontenplan im Bereich Sozialhilfe.

### Art. 19a Härteausgleich (neu)

<sup>1</sup> An die Mehrbelastung der Gemeinden, die sich per Saldo aus der Revision von Gesetzen und Verordnungen infolge der NFA/KFA-Umsetzung sowie des Steuergesetzes, des Nationalbankgoldgesetzes, des Gesundheitsgesetzes, des Berufsbildungsgesetzes und des Soziallastenausgleichs ergibt, leistet der Kanton während vier Jahren nach Inkrafttreten der NFA fixe Beiträge in der Art eines Härteausgleichs.

<sup>2</sup> Als Härteausgleich erhalten diese Gemeinden folgende Zahlungen:

Jahr	2008	2009	2010	2011
Bühler	88'000	53'000	19'000	0
Heiden	434'000	299'000	165'000	30'000
Herisau	567'000	109'000	0	0
Reute	7'000	3'000	0	0
Schönengrund	52'000	47'000	43'000	38'000
Speicher	98'000	44'000	0	0
Teufen	109'000	0	0	0
Trogen	170'000	127'000	84'000	40'000
Urnäsch	80'000	46'000	13'000	0
Waldstatt	279'000	197'000	115'000	33'000
Walzenhausen	146'000	90'000	35'000	0
Wolfhalden	62'000	31'000	0	0

## II.

Diese Änderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.