



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. Juni 2024

0100.162

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

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. Juni 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage	2
1.	Postulat.....	2
2.	Inhalt und Abgrenzung	3
3.	Gesetzliche Grundlagen	3
3.1	Aufgabenordnung gemäss Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	3
3.2	Aufgabenordnung gemäss der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.	4
3.3	Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben	5
3.4	Finanzierungsverantwortung	5
B.	Finanzflüsse	6
1.	Übersicht Verteilschlüssel	6
2.	Erläuterungen zu Tabelle 1	8
2.1	Staat, Volk, Behörden und Gemeinden	8
2.2	Erziehung und Kultur	9
2.3	Landesverteidigung, Polizei	10
2.4	Bauwesen, öffentliche Werke, Energie- und Verkehr.....	10
2.5	Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit	11
2.6	Volkswirtschaft	11
2.7	Finanzen und Steuern	11



3.	Projektbeiträge und Kostenbeteiligungen.....	12
4.	Steuern und Abgaben.....	12
5.	Aufgabenübernahme durch den Kanton	13
5.1	Steuerbezug	13
5.2	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	13
C.	Gesetzesänderungen der letzten zwei Jahre / Gesamtübersicht	13
D.	Geplante Gesetzesvorhaben	14
1.	Gesundheitsgesetz.....	14
2.	Strassengesetz.....	14
3.	Fusionsgesetz	14
4.	Digitale Transformation	14
E.	Herleitung Kostenteiler	15
F.	Fazit und Ausblick.....	15
G.	Antrag	17

A. Ausgangslage

1. Postulat

Am 18. August 2022 reichte die Kommission Finanzen das Postulat «Studie zu den Finanzflüssen zwischen Kanton und Gemeinden» ein. Der Kantonsrat hat das Postulat am 31. Oktober 2022 gemäss Antrag des Regierungsrates für erheblich erklärt. Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [KRG; bGS 141.1]).

Mit dem vorliegenden Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine Studie zu den Finanzflüssen zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu erstellen. Darin soll unter anderem aufgezeigt werden, welche Aufgaben mit welchen Verteilungsschlüsseln gemeinsam finanziert werden, welche Auswirkungen die in den letzten zwei Jahren beschlossenen Gesetzesänderungen des Kantonsrates auf das grosse Ganze haben und welche Gesetzesvorhaben in naher Zukunft anstehen, die ebenfalls einen Einfluss auf die Finanzflüsse haben. Zudem soll die Studie einen Vorschlag für eine sachlogische und sachorientierte Herleitung der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden erarbeiten.

Der Vorstoss wird wie folgt begründet:

Im Kanton gibt es verschiedene Kostenteiler für unterschiedliche Aufgaben, die gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden finanziert werden. Diese Kostenteiler beruhen selten auf konkreten Berechnungen, sondern sind historisch gewachsen. Es lässt sich daher oft nicht mehr genau rekonstruieren, wie sie zustande gekommen sind. Der Kantonsrat hat diese Kostenteiler in letzter Zeit in der Tendenz zugunsten der Gemeinden angepasst, ohne die Auswirkungen auf das gesamte Kostengefüge zu kennen (siehe zum Beispiel Totalrevision Volksschulgesetz, 1. Lesung, Art. 24 oder Kinderbetreuungsgesetz; 1. Lesung, Art. 12). Die Kommission



Finanzen bemängelte in der Debatte zum Volksschulgesetz, dass die Kostenteiler und Finanzierungen im Rahmen der Totalrevision nicht entschlackt und vereinfacht wurden und forderte in Zukunft insbesondere eine sachlogische und sachorientierte Herleitung der Kostenteiler. Der Regierungsrat hat in den einzelnen Debatten jeweils zu bedenken gegeben, dass man einzelne Kostenteiler nicht isoliert betrachten kann, sondern dass eine Gesamtschau nötig ist. Die Kommission fordert mit ihrem Postulat, dass eine solche Gesamtschau über die Finanzflüsse zwischen Bund und Kanton sowie Kanton und Gemeinden nun erstellt wird.

Ein Argument, das gegen die Erstellung einer Gesamtschau vorgebracht wurde, ist die hängige Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» und die im Gegenvorschlag des Regierungsrates beantragte Fusion von Gemeinden. Die Kommission Finanzen ist der Meinung, dass kein Zusammenhang mit einer möglichen Gemeindefusion besteht. Die Frage nach einem Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden stellt sich unabhängig von der Anzahl der Gemeinden.

Zusammenfassend braucht es aus Sicht der Kommission Finanzen eine Studie, die aufzeigt, was die Belastungen der vergangenen und anstehenden Gesetzesrevisionen sind und wie diese Finanzflüsse so geführt werden können, damit die Belastungen nachvollziehbar und logisch zwischen dem Kanton und den Gemeinden verteilt werden.

2. Inhalt und Abgrenzung

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden, die einen Wert von mehr als 100'000 Franken aufweisen. Auf die Finanzflüsse zwischen Bund und Kanton wird nur eingegangen, sofern diese in einem Zusammenhang mit den innerkantonalen Finanzflüssen stehen bzw. sich gegenseitig beeinflussen. Einmalige Projektbeiträge sowie Investitionsbeiträge werden summarisch aufgezeigt. Gleichzeitig werden unentgeltliche Aufgaben zu Gunsten der Gemeinden aufgeführt, die einen Wert von mehr als 100'000 Franken aufweisen sowie mögliche bzw. geplante gesetzliche Vorhaben, die einen Einfluss auf die zukünftigen Finanzflüsse haben werden.

3. Gesetzliche Grundlagen

3.1 Aufgabenordnung gemäss Bundesverfassung

Gemäss Art. 42 der Bundesverfassung (BV; SR 101) erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Für Bundesaufgaben gilt das System der begrenzten Einzelermächtigung. Der Bund ist nur dann für eine Aufgabe zuständig, wenn ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt.

Die Kantone verfügen über eine subsidiäre Generalkompetenz. Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Sie bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfüllen (Art. 43 BV).

Es steht den Kantonen frei, jene Aufgaben, die sie gestützt auf ihre Kompetenzen wahrnehmen wollen, in ihrer jeweiligen Kantonsverfassung zu verankern oder nicht. Eine bundesrechtliche Verpflichtung besteht hierfür nicht.



3.2 Aufgabenordnung gemäss Kantonsverfassung

Der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) ist nicht abschliessend. Appenzell Ausserrhoden kennt keinen Verfassungsvorbehalt für die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben. Dem kantonalen Gesetzgeber ist es freigestellt, neue Aufgaben zu definieren, ohne dass hierfür eine Verfassungsrevision notwendig ist.

Die Kantonsverfassung bezeichnet in den meisten Bestimmungen den Kanton und die Gemeinden als Aufgabenträger, womit sich konkurrierende Zuständigkeiten ergeben (vgl. Art. 28 ff. KV). Wenn sowohl der Kanton als auch die Gemeinden für die Erfüllung einer Aufgabe zuständig sind, ist es Sache des kantonalen Gesetzgebers, die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden genauer zu regeln. Dadurch belässt die Kantonsverfassung für eine sinnvolle Anpassung der jeweiligen Zuständigkeiten einen Spielraum – dies insbesondere auch vor dem Hintergrund möglicher Strukturreformen.

Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte für die Aufgabenverteilung sind generell das Subsidiaritätsprinzip (Art. 27 Abs. 3 KV, Art. 31 Abs. 1 Entwurf vom 22. Dezember 2022 für eine totalrevidierte Kantonsverfassung [nachfolgend E-KV]) sowie die Grundsätze der Zweckmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit (Art. 27 Abs. 2 KV, Art. 32 Abs. 1 E-KV).

Das Subsidiaritätsprinzip besagt in der geltenden Fassung, dass der Kanton nur Aufgaben erfüllt, die nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können oder anders ausgedrückt, soll derjenigen Staatsebene eine Aufgabe zugeteilt werden, die sie am besten erfüllen kann. Das Subsidiaritätsprinzip geht implizit davon aus, dass die Aufgabenerfüllung so nahe wie möglich bei den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen soll und diese so auf den politischen Prozess eher Einfluss nehmen können. Die Wechselwirkung zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Institutionen soll dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht. Sind bei der Erbringung von öffentlichen Leistungen Grössenvorteile vorhanden, führt die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips grundsätzlich dazu, dass sich die Gemeinden zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften zu organisieren versuchen. Erst wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zu Stande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht, sollte eine Zentralisierung beim Kanton ins Auge gefasst werden. Dem kantonalen Gesetzgeber verbleibt ein erheblicher Beurteilungsspielraum. Ihm obliegt es, im Einzelfall anhand der konkreten Umstände zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für eine Übernahme oder allenfalls auch einer Rückgabe von Aufgaben von bzw. an die Gemeinden gegeben sind.

Art. 4 E-KV nimmt zentrale Grundsätze der geltenden Kantonsverfassung über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf und strukturiert diese neu. Diese Grundsätze werden in Art. 31 und 32 E-KV im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden präzisiert. Art. 31 Abs. 1 E-KV besagt, dass der Kanton jene Aufgaben übernimmt, welche die Kräfte der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Weder aus der geltenden noch aus der neuen Kantonsverfassung ergibt sich eine klare Kompetenzzuordnung zwischen Kanton und Gemeinden bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Es ist im Einzelfall aufgrund der kantonalen Gesetzgebung zu ermitteln, ob eine reine kantonale Zuständigkeit besteht, ob es sich ausschliesslich um eine kommunale Aufgabe handelt oder ob eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden vorliegt.



Zu beachten ist ausserdem, dass der kantonale Gesetzgeber nicht mit dem "Kanton" gleichgesetzt werden darf. Erlässt der Kantonsrat unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums ein Gesetz, so hat nicht der "Kanton" ein Gesetz erlassen. Der Gesetzgeber lässt sich weder dem Kanton noch den Gemeinden zuordnen. Er erhält seine demokratische Legitimation sowohl von der kommunalen wie auch von der kantonalen Ebene. Der Gesetzgeber wiederum entscheidet dann, welche Aufgaben dem Kanton und welche den Gemeinden zuzuordnen sind.

3.3 Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben

Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 101 KV, Art. 123 E-KV). Aus der Gemeindeautonomie lassen sich jedoch keine bestimmten Gemeindeaufgaben ableiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

Grundsätzlich können drei Kategorien von Gemeindeaufgaben unterschieden werden:

- Aufgaben, die den Gemeinden durch das übergeordnete Recht übertragen und formell zugewiesen werden (z. B. Volksschule).
- Aufgaben, welche das übergeordnete Recht nur in den Grundzügen regelt und die Gemeinden mehr oder weniger selbständig erfüllen können (z. B. Ortsplanung).
- Aufgaben, welche die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung eigenständig und freiwillig wahrnehmen (z. B. Museen).

3.4 Finanzierungsverantwortung

Die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte für die Aufgabenverteilung gelten grundsätzlich auch für die Finanzierung der einzelnen Aufgaben. Zu nennen ist insbesondere das Subsidiaritätsprinzip (Art. 27 Abs. 3 KV, Art. 31 Abs. 1 E-KV).

Im Rahmen der Neuordnung des nationalen Finanzausgleichs (NFA) wurde auf Bundesebene das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingeführt. Art. 43a Abs. 2 BV besagt, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten trägt. Nach herrschender Lehre ist Art. 43a Abs. 2 BV im innerkantonalen Verhältnis nicht direkt anwendbar (SCHWEIZER/MÜLLER, St. Galler Kommentar zu Art. 43a BV, 4. A., Zürich/St. Gallen 2022, Rz. 6; BIAGGINI, Basler Kommentar zu Art. 43a BV, Basel 2015, Rz. 28).

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist in der Lehre auf heftige Kritik gestossen. Die Tragweite des Grundsatzes sei diffus. Es handle sich um eine föderalismuspolitische Maxime, aus der sich keine handfesten rechtlichen Folgerungen ziehen liessen (BIAGGINI, a.a.O., Rz. 8 und 26 ff.). Generell gilt der Grundsatz als nicht justizierbar.

Die geltende Kantonsverfassung kennt keine analoge Bestimmung. Auch der Entwurf der neuen Kantonsverfassung verzichtet – vor dem Hintergrund dieser Kritik an der fiskalischen Äquivalenz – auf die Verankerung dieses Prinzips. Nach E-Art. 31 Abs. 2 achtet der Kanton bei der Übernahme von Aufgaben auf eine angemessene Verteilung von Kosten und Nutzen.



Als Teilgehalt des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz bestimmt das sogenannte Konnexitätsprinzip, dass die Finanzierungsverantwortung bei derjenigen Ebene liegen sollte, welche die Entscheidungsbefugnis hat. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gestaltung einer Aufgabe und ihre Finanzierung unmittelbar zusammenhängen.

Das Konnexitätsprinzip bindet die Finanzierungsverpflichtung aber nicht an den Erlass allfälliger Gesetze, sondern an deren Vollzug. Denn Finanzierungsverantwortung erwächst dort, wo Kosten verursacht werden. Der blosser Erlass eines Gesetzes lässt aber grundsätzlich noch keine Kosten entstehen. Die Kosten sammeln sich bei der vollziehenden Ebene an, da sie die entsprechenden Massnahmen zur Erreichung der Ziele ergreifen muss (LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, in: Finanzrecht, SBVR Bd. X, Basel 2011, Rz. 42).

Als weiterer Grundsatz gilt, dass diejenige Instanz, die für den Vollzug einer Aufgabe zuständig ist, die Kosten für den Vollzug trägt, da sie die entsprechenden Voraussetzungen zur Erreichung der gesetzlichen Ziele schaffen muss.

B. Finanzflüsse

1. Übersicht Verteilschlüssel

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht der bestehenden Verteilschlüssel bei wesentlichen bzw. grösseren Finanzflüssen zwischen Kanton und Gemeinden. Die Aufzählung folgt grundsätzlich der Nummerierung in der Gesetzessammlung.



Staat, Volk, Behörden und Gemeinden	
Kantonale Integrationsprogramme (KIP)	50% Bund, je 25% Kanton+Gemeinden
Beratungsstelle f. Flüchtlinge Herisau	100% Bund (2023: 2.8 Mio. CHF über durchlauf. Beiträge)
Finanzierung Asyl	Bundespauschale, Rest 10% Kanton, 90% Gemeinden
Erziehung, Kultur	
Entschädigung Sonderschulen (verstärkte Massnahmen)	75% Kanton, 25% Gemeinden
Kantonaler Schulkostenbeitrag	Betrag je Lerndene
Beitrag Musikschule	Betrag je Lerndene, max. 10% Betriebskosten
Kinderbetreuungsgesetz	50% Aufwand, Anstossfinanzierung Bund
Landesverteidigung, Polizei	
Gemeindebeiträge Zivilschutz	je 50% Kanton+Gemeinden nach Einwohnerzahl
Bauwesen, öffentliche Werke, Energie und Verkehr	
Gemeindebeitrag öffentl. Verkehr	je 50% Kanton+Gemeinden
Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit	
Weiterverrechnung Beitragserlasse	50% erlassene Beiträge
Ergänzungsleistungen AHV	Rest nach Bund je 50% Kanton+Gemeinden nach Einwohnerzahl
Ergänzungsleistungen IV	Rest nach Bund je 50% Kanton+Gemeinden nach Einwohnerzahl
Volkswirtschaft	
Beitrag Tiergesundheitskasse	Nutztierhalter+je 50% Kanton+Gemeinden nach Einwohnerzahl
Finanzen und Steuern	
Finanzausgleich Gemeinden	Mindestausstattung, Disparitätenabbau*, Schulkostenausgleich, Soziallastenausgleich* (* von Gemeinden finanziert)
Beteiligung Abfederungsmassnahmen NFA	Total 3 Mio. an Gemeinden (6.1 Mio. vom Bund)

Tabelle 1



2. Erläuterungen zu Tabelle 1

2.1 Staat, Volk, Behörden und Gemeinden

Kantonales Integrationsprogramm

Die kantonalen Integrationsprogramme beinhalten die Integrationsförderung gemäss Art. 53 und Art. 56 sowie finanzielle Beiträge gemäss Art. 58 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) sowie gemäss Art. 2 und Art. 15 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205). Nach Bundesrecht erfolgt die Integrationsförderung primär durch die Regelstrukturen und wird aus deren ordentlichen Budgets finanziert (Art. 54 AIG).

Seit dem 1. Januar 2014 wird die Integrationsförderung von Bund und Kanton gemeinsam als Verbundaufgabe wahrgenommen. Diese erfolgt im Rahmen eines kantonalen Integrationsprogramms (KIP) basierend auf einer mit dem Staatssekretariat für Migration abgeschlossene Programmvereinbarung. Das Kostendach der Bundesbeteiligung wird anhand von Indikatoren zu den Bevölkerungszahlen pro KIP berechnet. Seit dem 1. Januar 2016 beteiligen sich die Gemeinden im Rahmen einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Kanton finanziell und strategisch an der Umsetzung. Mit diesem Vertrag wurde die hälftige Kostenaufteilung festgelegt. Die Dauer des Vertrages mit den Gemeinden ist an die Dauer der Programmvereinbarung mit dem Bund gekoppelt. Der Verteilschlüssel blieb in den bisherigen KIP (KIP II 2018–2021, KIP 2^{bis} 2022–2023) und bleibt im kommenden KIP 3 2024–2027) gleich hoch.

Beratungsstelle für Flüchtlinge

Gemäss der Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVo; bGS 122.24) und Art. 39 des Sozialhilfegesetzes (bGS 851.1) ist die Integrationsförderung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen eine Gemeindeaufgabe. Seit dem 1. Januar 2016 wird für die Umsetzung der Integrationsförderung mit den Gemeinden eine Vereinbarung abgeschlossen. Die Gemeinden haben die Integrationsförderung an die Beratungsstelle für Flüchtlinge der Gemeinde Herisau delegiert. Mit der Erhöhung der Integrationspauschale des Bundes 2019 konnten die Kosten zur Integrationsförderung für die Gemeinden reduziert werden. Mit der Anwendung des Status S für Schutzbedürftige aus der Ukraine wurden die Integrationspauschalen des Bundes um Beiträge für Personen mit Status S erhöht. Der Kanton leitet die Integrationspauschalen vollumfänglich an die Beratungsstelle weiter.

Auf Bundesebene werden die Integrationsförderung in Art. 53 und Art. 56 und die finanziellen Beiträge in Art. 58 AIG sowie Art. 2 und Art. 20 VIntA geregelt. Gegenüber dem Bund in der Verantwortung hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der Integrationspauschalen steht der Kanton (Art. 56 AIG, Art. 18 VIntA).

Finanzierung Asyl

Der Vollzug der Aufgaben des Asylwesens (Unterbringung, Ausrichtung der Asylsozialhilfe usw.) ist grundsätzlich Sache der Gemeinden. Der Bund vergütet den Kantonen für unterstützungsbedürftige Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen oder Personen mit Nothilfe, Globalpauschalen. Die Globalpauschalen vermögen die Gesamtkosten nicht vollumfänglich zu decken. Von den resultierenden Mehraufwänden tragen gemäss Art. 20 KR AsylVo die Gemeinden 90 % und der Kanton 10 %. Diese Kostenaufteilung besteht seit Inkraftsetzung der Verordnung. Der Verteilschlüssel wurde in Analogie des bisherigen finanziellen Engagements des Kantons festgelegt ([G.01-02-10-03-06 Totalrevision der kantonalen Asylverordnung, 2007.05.04-2007.08.28 \[Dossier\] \[ar.ch\]](#)).



2.2 Erziehung und Kultur

Entschädigung Sonderschulen (verstärkte Massnahmen)

Die Gemeinden als Schulträger bieten Förderangebote an und prüfen bei Bedarf verstärkte Massnahmen. Der Entscheid über die erforderlichen Massnahmen liegt beim Kanton. Die Grundlage für den Entscheid bildet dabei das im Sonderpädagogikkonkordat definierte standardisierte Abklärungsverfahren (SAV). Im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2015 wurde ein hälftiger Kostenteiler der Kosten für Sonderschulen eingeführt. Gemäss damaliger Argumentation sollte der Sonderschulbereich, wie ursprünglich vorgesehen, als Verbundaufgabe paritätisch finanziert werden. Im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes (VSG; bGS 412.0) beschloss der Kantonsrat, die Kosten zu 75 % dem Kanton und zu 25 % den Gemeinden bzw. den betroffenen Schulträgern zu übertragen (Art. 24 VSG). Die Berechnung der Pauschale (durchschnittliche Kosten pro Lernende und Lernender im kantonalen Gesamtaufwand) wurde nicht verändert. Als Begründung wurde die Verhinderung einer Stigmatisierung einzelner Lernender durch die Tragung der Kosten durch eine grössere Gemeinschaft vorgebracht sowie eine grössere Solidarität des Kantons mit den Gemeinden. Die Argumentation des Regierungsrates, dass die Solidarität bereits durch die Weiterverrechnung eines durchschnittlichen Betrages gegeben sei, unterlag den finanzpolitischen Anliegen der Gemeinden ([vgl. für Details zur Debatte die Unterlagen zu diesem Geschäft](#)).

Kantonaler Schulkostenbeitrag

Die Gemeinden sind Träger der Volksschule. Bei der Revision des Schulgesetzes 1999 beschloss der Kantonsrat den Systemwechsel von der aufwandorientierten Subventionierung zu pauschalen Betriebskostenbeiträgen. Das System soll möglichst wenig Korrekturfaktoren aufweisen, sonst wird es zu einem zusätzlichen Element des Finanzausgleichs, was nicht dem System des pauschalen Betriebskostenbeitrags entspricht.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015 wurde der Betriebskostenbeitrag schrittweise gesenkt und im Schulgesetz (bGS 411.0) für die Jahre 2015–2017 festgelegt. Seit 2018 wird der Kantonsbeitrag jährlich um den Prozentwert angepasst, den der Regierungsrat gemäss der Kompetenzregelung in der Anstellungsverordnung Volksschule für die Anpassung der Besoldungen an der Volksschule für das Vorjahr festgelegt hat (vgl. Art. 45 Abs. 3 Schulgesetz). Diese Systematik wurde mit dem Volksschulgesetz nicht geändert (Art. 7 VSG).

Beitrag Musikschule

Die Gemeinden führen nach Art. 67 Abs. 2 VSG Musikschulen. Die Höhe des Beitrages des Kantons hängt von der Anzahl Lernenden ab, welche die Musikschule besuchen. Die Plafonierung bei 10 % der Betriebskosten ist in Art. 67 Abs. 3 VSG vorgegeben.

Der Pauschalbetrag wird gestützt auf eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und den Trägern der Musikschulen (Zweckverband Musikschule Appenzeller Vorderland [MSAV], Zweckverband Musikschule Appenzeller Mittelland [MSAM] und Musikschule Herisau) jährlich geleistet.



Kinderbetreuungsgesetz

Art. 1 des Kinderbetreuungsgesetzes (KibeG; bGS 415.31) legt im Grundsatz die staatliche Unterstützung an der familienergänzenden Kinderbetreuung fest und regelt das Verfahren. Die Sicherstellung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist nach dem Subsidiaritätsprinzip als kommunale Aufgabe zu beurteilen. Ob und wie viele Plätze zur Verfügung gestellt werden, liegt im Ermessen bzw. in der Entscheidungshoheit der jeweiligen Gemeinde. Da der Kanton ebenfalls ein hohes Interesse an der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat und die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohn- und Arbeitsort durch die Attraktivitätssteigerung der Gemeinde ebenfalls verbessert werden kann, schlug der Regierungsrat eine kantonale Beteiligung an den Nettokosten (nach Abzug der Bundessubventionen) von 25 % vor. Indem die Bundessubventionen vorab abgezogen werden, ist sichergestellt, dass Kanton und Gemeinden entsprechend ihrem Kostenanteil von den Bundessubventionen profitieren. Festzuhalten bleibt, dass, wenn sich die Attraktivität einer Gemeinde steigert, sich im Regelfall ebenfalls die Attraktivität des Kantons erhöht, da die Gesamtheit der Gemeinden der Kanton ist.

Die Argumente in der parlamentarischen Debatte waren vielfältig. Teils wurde eine Verteilung der Kosten analog den Steuerfüssen gefordert. Eine Argumentation ging in die Richtung, dass, wenn der Kanton (recte der Gesetzgeber) befehle, dieser auch zahlen solle. Nutzen und Last sollen gleich verteilt werden. Schliesslich wurde argumentiert, dass die Gemeinden nicht zuständig seien für die Umsetzung des Regierungsprogrammes. In der Abstimmung entschied sich der Kantonsrat für eine hälftige Kostenaufteilung ([vgl. auch die Unterlagen zur Sitzung des Kantonsrates vom 21. Februar 2022](#)).

2.3 Landesverteidigung, Polizei

Gemeindebeiträge Zivilschutz

Bis 1995 war der Zivilschutz weitgehend Sache des Bundes und vom Bund finanziert. Mit der Revision der Gesetzgebung auf Bundesebene 1995/2004 erhielt der Kanton die hoheitliche Aufgabe zugeteilt. Mit der Gesetzesrevision 2004 wurde die Aufteilung der Kosten auf je 50 % für Kanton und Gemeinden festgelegt (Art. 18 Zivilschutzgesetz; bGS 511.2). Vorgängig wurde eine Kostenaufteilung von 60 % zu Lasten des Kantons und 40 % zu Lasten der Gemeinden diskutiert, da die Verantwortung und Führung beim Kanton liegen. Mit der Begründung, dass unter Einbezug des Bevölkerungsschutzes der Kanton gesamthaft bereits 59 % der Kostentrage, wurde dies aber fallengelassen ([G.01-02-06-07-10 Bevölkerungsschutzgesetz, Zivilschutzgesetz, erste Lesung, 2004.04.06-2004.05.10 \[Dossier\] \[ar.ch\]](#)).

2.4 Bauwesen, öffentliche Werke, Energie- und Verkehr

Gemeindebeitrag öffentlicher Verkehr

Mit dem Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (bGS 760.1) vom 28. April 1991 wurde der Verteilungsschlüssel 50 % Kanton und 50 % Gemeinden aus dem Gesetz über die Einführung des Eisenbahngesetzes übernommen. Diese «einfache, überschaubare, transparente und bewährte Regelung» galt inskünftig aber für alle Fördermassnahmen und alle Verkehrsunternehmen. Die Regelung unterschied sich von den Konzepten anderer Kantone, die für Investitionsbeiträge andere Kostenteiler als für Betriebsbeiträge kannten und zudem noch weitere Abstufungen vornahmen. Die Übernahme des Ist-Zustandes garantierte weiterhin stabile finanzielle Verhältnisse zwischen dem Kanton und den Gemeinden ([Ca.B26-100-03-03 Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs, GöV, erste Lesung, Landsgemeindevorlage, 1990.11.20-1990.12.10 \[Dossier\] \[ar.ch\]](#)). Aus verkehrlicher Sicht war man zudem der Ansicht, «dass eine Mitbeteiligung der Gemeinden die Begehrlichkeiten bezüglich Ausbauten öfters auf ein vernünftiges Mass zu dämpfen vermöge» (vgl. Grundlagen



für ein Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs; Teil II: Gesetzliche Grundlagen, Organisation, Kooperation, Finanzierung, Gesetzesrichtlinien, Ziff. 4.34.2; IVT ETH; 31. März 1990).

2.5 Gesundheit, Arbeit, soziale Sicherheit

Weiterverrechnung Beitragserlasse

Nach Art. 8 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG; bGS 831.1) übernehmen bei einem Erlass des Mindestbeitrages nach Bundesrecht der Kanton und die Wohnsitzgemeinde den Mindestbeitrag je zur Hälfte. Im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) ist vorgesehen, dass die Kantone die Gemeinden zur Mittragung heranziehen können. In Appenzell Ausserrhoden wurde mit der Schaffung der Verordnung zum Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung der Kostenteiler von 50 % Kanton und 50 % Gemeinden eingeführt und ist seither unverändert.

Ergänzungsleistungen AHV/IV

Die nach Abzug der Bundesbeiträge und der Verwaltungskosten verbleibenden jährlichen Aufwendungen im Bereich der Ergänzungsleistungen werden je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen (Art. 6 Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (bGS 832.31)). Der Kostenteiler wurde mit der Inkraftsetzung des Gesetzes eingeführt.

2.6 Volkswirtschaft

Beitrag Tiergesundheitskasse

Die Tiergesundheitskasse wird als Separatfonds vom Veterinäramt geführt. Sie wird finanziert durch Beiträge der Tierhalterinnen und Tierhalter, Beiträge des Kantons und der Gemeinden sowie veterinärpolizeiliche Gebühren. Die Beiträge des Kantons und der Gemeinden entsprechen je der Summe der Halterbeiträge. Die einzelnen Gemeindebeiträge bemessen sich nach den Einwohnerzahlen (Art. 25 Gesetz über die Landwirtschaft; bGS 920.1).

2.7 Finanzen und Steuern

Der innerkantonale Finanzausgleich erfolgt nach dem Finanzausgleichsgesetz (bGS 613.1). Das Finanzausgleichsgesetz wird zurzeit totalrevidiert ([vgl. die Unterlagen zu dieser Vorlage](#)). Die Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) führte zu einer Anpassung der Dotationen der verschiedenen Ausgleichsgefässe im nationalen Finanzausgleich. Diese Anpassung führt für Appenzell Ausserrhoden zu einer Reduktion der Ausgleichszahlungen in der Höhe von 4,9 Mio. Franken. Zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels auf die Nehmerkantone führte das FiLaG eine Übergangshilfe ein, welche pro Kopf der Bevölkerung zugeteilt, degressiv ausgestaltet und befristet ist. Für die Jahre 2021–2025 erhält Appenzell Ausserrhoden gesamthaft 6,1 Mio. Franken. Obwohl lediglich der Kanton von der Reduktion der Ausgleichszahlungen betroffen ist, wurden die Gemeinden mit 3,0 Mio. Franken an den Abfederungsmassnahmen beteiligt ([vgl. die Unterlagen zu dieser Vorlage](#)). Entgegen der vertretenen Meinung handelt es sich bei der Beteiligung an den Abfederungsmassnahmen NFA nicht um einen Ausgleich der Steuerausfälle der Gemeinden aus der gleichzeitig lancierten StG-Revision. Steuerausfälle aus Revisionen des Steuergesetzes treffen jeweils die Gemeinden und den Kanton. Ein einseitiger Ausgleich wäre nicht zu rechtfertigen.



3. Projektbeiträge und Kostenbeteiligungen

Finanzfluss (aus Sicht Kanton) in TCHF		2023		
		Finanzfluss Kanton/Gemeinde		Total Aufwand Kanton
	Schlüssel	Beitrag an Gmde	Beitrag von Gmde	
Projektbeiträge u. Kostenbeteiligungen				
Gemeindeanteil Strassenprojekte	individuell nach Strassenanlage (Art. 75 StrG)		-815	-815
Beiträge aus Energiefonds	ohne Kostenbeteiligung Gemeinden	211		211
Beitrag Konkursamt Heiden	Grundentschädigung + Fallpauschale	233		233
Total Finanzflüsse		444	-815	-371

4. Steuern und Abgaben

in TCHF	Schlüssel	RE 2022	RE 2023	VA 2024	AFP 2025	AFP 2026
Steuererträge JP		-49'936	-41'338	-43'000	-44'400	-45'600
Aufwand (Anteil Gemeinden)	55% Gemeinden / ab 2024 50%	27'465	22'736	21'500	22'200	22'800
Ertrag (Anteil Kanton)	45% Kanton / ab 2024 50%	-22'471	-18'602	-21500	-22'200	-22'800
Quellensteuern	nach Steuereinheiten	-9'548	-11'029	-9'641	-9'641	-9'641
Aufwand (Anteil Gemeinden)	(Gemeinden gewogenes Mittel)	5'129	5'881	5'141	5'141	5'141
Ertrag (Anteil Kanton)		-4'419	-4'812	-4'500	-4'500	-4'500
Grundstückgewinnsteuern		-19'149	-19'701	-17'400	-16'500	-16'500
Aufwand (Anteil Gemeinden)	2/3 Gemeinden	12'766	13'134	11'600	11'000	11'000
Ertrag (Anteil Kanton)	1/3 Kanton	-6'383	-6'567	-5'800	-5'500	-5'500
Erbschafts- und Schenkungsteuern		-8'096	-8'692	-8'400	-8'400	-8'400
Aufwand (Anteil Gemeinden)	50% Gemeinden	4'048	4'346	4'200	4'200	4'200
Ertrag (Anteil Kanton)	50% Kanton	-4'048	-4'346	-4'200	-4'200	-4'200
Motorfahrzeusteuern		-23'016	-23'125	-23'360	-23'500	-23'500
Aufwand (Anteil Gemeinden)	25% Gemeinden	5'675	5'754	5'800	5'840	5'875
Ertrag (Anteil Kanton)	75% Kanton	-17'341	-17'371	-17'560	-17'660	-17'625
LSVA-Abgaben		-3'308	-3'118	-3'368	-3'368	-3'368
Aufwand (Anteil Gemeinden)	20% Gemeinden	662	624	674	674	674
Ertrag (Anteil Kanton)	80% Kanton	-2'646	-2'494	-2'694	-2'694	-2'694
Hundesteuer		-463	-469	-460	-460	-460
Aufwand (Anteil Gemeinden)	50% Gemeinden	236	234	230	230	230
Ertrag (Anteil Kanton)	50% Kanton	-227	-235	-230	-230	-230

Bei den Steuererträgen geht es nicht um Finanzflüsse im eigentlichen Sinn, da die Gemeindeanteile der Fiskalerträge nicht über die Erfolgsrechnung geführt werden. Gemäss Art. 98 KV besteuern der Kanton und die Gemeinden das Einkommen und das Vermögen der natürlichen Personen sowie den Ertrag und das Kapital juristischer Personen. Die Zentralisierung des Steuerbezugs der ordentlichen Steuern und damit zusammenhängend die Auflösung der Gemeindesteuerämter, erfolgte ab 1. Januar 2001 und geht vollumfänglich zu Lasten des Kantons bzw. erfolgt gegenleistungslos für die Gemeinden.

Durch das Gesetz können weitere kantonale und kommunale Steuern und Abgaben eingeführt werden. Bei der Grundstückgewinnsteuer sowie den Erbschafts- und Schenkungssteuern handelt es sich um reine Staatssteuern, an welchen die Gemeinden prozentual beteiligt werden. Die Beteiligung der Gemeinden am Steuerertrag ist historisch gewachsen. Die Übernahme des Bezugs der Grundstückgewinnsteuer per 1. Januar 2020 führte zu keiner Anpassung des Verteilschlüssels bei der Grundstückgewinnsteuer.



5. Aufgabenübernahme durch den Kanton

5.1 Steuerbezug

Die Veranlagung und der Bezug der ordentlichen Steuern und der Grundstückgewinnsteuern erfolgen für die Gemeinden durch die kantonale Steuerverwaltung unentgeltlich. Der Bezug der Kirchensteuer wird mit einer Bezugsprovision von 3 % vergütet. Für die Erhebung der Bundessteuer wird der Kanton ebenfalls entschädigt.

5.2 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Die kantonale Umsetzung der per 1. Januar 2013 auf Bundesebene erfolgte Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes führte dazu, dass die zwanzig kommunalen Vormundschaftsbehörden durch eine kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ersetzt wurde. Die Gemeinden wurden verpflichtet, drei regionale Berufsbeistandschaften zu bilden. Um eine Verschiebung der Kosten des Vollzugs von den Gemeinden auf den Kanton zu vermeiden, schlug der Regierungsrat eine Vorfinanzierung durch den Kanton vor. Die nicht einbringlichen Kosten sollten entsprechend dem geltenden Recht durch die Gemeinden getragen werden. Der Anteil jeder Gemeinde sollte sich neu nach ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl im Verhältnis zum Durchschnitt der Gesamtbevölkerung richten. Mit dieser Berechnungsweise sollte ein solidarischer Ausgleich über alle Gemeinden erreicht werden.

Aufgrund der negativen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sowie der Begründung der parlamentarischen Kommission "Wer handelt, bezahlt die Folgen seines Tuns" wurde die Verrechnung der Vollzugskosten an die Gemeinden fallen gelassen. Ebenfalls abgelehnt wurde eine Gegenfinanzierung durch Anpassung des Verteilschlüssels bei den Ergänzungsleistungen. Der Hinweis auf die bereits erfolgte vollständige Übernahme der Kosten des Jugendmassnahmenvollzugs blieb ebenfalls erfolglos ([vgl. die Unterlagen zu dieser Vorlage](#)). Dem Grundsatz folgend, dass jene Instanz die Kosten des Vollzugs trägt, die für den Vollzug zuständig ist, scheint die Übernahme durch den Kanton gerechtfertigt.

Demgegenüber gelten die Kosten von angeordneten Massnahmen nach Art. 276 ZGB als Unterhaltskosten, für welche grundsätzlich die Eltern aufzukommen haben. Unter Vorbehalt der Verwandtenunterstützungspflicht (Art. 328 f. ZGB) bestimmt die kantonale Sozialhilfegesetzgebung (SHG; bGS 851.1), wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat. Gemäss Art. 35 SHG finanzieren die Gemeinden die Leistungen der individuellen Sozialhilfe.

C. Gesetzesänderungen der letzten zwei Jahre / Gesamtübersicht

In der beiliegenden Übersicht über die Finanzflüsse wird eine Totalbetrachtung aus Sicht des Kantons in den Jahren 2022–2026 angestellt. Dabei werden neben den Finanzflüssen zwischen Kanton und Gemeinden auch der Gesamtaufwand und -ertrag und die Beiträge des Bundes herangezogen, sowie in der Totalspalte der verbleibende Aufwand zu Lasten des Kantons dargestellt. Im Jahr 2022 lag der Aufwand für den Kanton bei rund 39,8 Mio. Franken und im Jahr 2023 bei 44,4 Mio. Franken. In den Planjahren 2025 und 2026 steigt dieser auf rund 49 Mio. Franken an.



Aus der Übersichtstabelle geht hervor, dass die Aufwände des Kantons im Jahr 2023 gegenüber der Staatsrechnung 2022 um 4,5 Mio. Franken und bis ins Jahr 2026 um 9,2 Mio. Franken steigen werden.

Die hauptsächliche Ursache liegt im per 1. August 2023 in Kraft getretenen Volksschulgesetz mit der Neuaufteilung der Kosten bei den Entschädigungen der Sonderschulen. Der neue Kostenteiler verursacht beim Kanton ab 2024 jährliche Mehrkosten gegenüber der Jahresrechnung 2022 von 5,7 Mio. Franken.

Mit der Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes sind die Gemeinden und der Kanton aufgrund des Kostenteilers von je 50 % gleich stark mit Mehrkosten belastet. Zurzeit wird 2024 gegenüber der Jahresrechnung 2022 aufgrund der geringen Nachfrage mit 0,4 Mio. Franken Mehrkosten für beide Staatsebenen gerechnet. Bei einer Nachfragesteigerung oder einer Anpassung der Parameter für die Unterstützungsberechtigung könnten die Mehrkosten zusätzlich um 1–2 Mio. Franken steigen.

Die restlichen Mehrkosten (im Vergleich zur Jahresrechnung 2022) ergeben sich hauptsächlich aus einem Mengenwachstum, wie zum Beispiel bei den Schulkostenbeiträgen, bei welchen mit steigenden Schülerzahlen gerechnet wird und dadurch 2026 mit Mehrkosten von rund 1,2 Mio. Franken zu rechnen ist.

D. Geplante Gesetzesvorhaben

1. Gesundheitsgesetz

Beim schulärztlichen Dienst der im Gesundheitsgesetz (bGS 811.1) geregelt ist, muss geklärt werden, wer in Zukunft die Kosten für Impfungen und allgemeine schulärztliche Untersuchung tragen soll.

2. Strassengesetz

Das Strassengesetz (bGS 731.11) könnte aufgrund der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über Velowege (SR 705) angepasst werden. Dabei wird die Finanzierung von Velowegen abseits der Kantonsstrassen geklärt werden müssen.

3. Fusionsgesetz

Im Rahmen der Erarbeitung der Grundlagen für allfällige Fusionen von Gemeinden wird zu klären sein, ob, wie und in welchem Umfang kantonale Unterstützungsbeiträge notwendig sein werden.

4. Digitale Transformation

Die digitale Transformation von Appenzell Ausserrhoden bedingt eine Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen insbesondere in den Bereichen Steuerung, Rechtsgrundlagen, Organisation, Standardisierung und Datenmanagement sowie Change Management ist mit Zusatzkosten zu rechnen und deren Verteilung auf die Gemeinwesen festzulegen.



E. Herleitung Kostenteiler

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden vielfach anhand eines definierten Verteilschlüssels oder in Form von Pauschalen festgelegt wird. Die Anwendung von definierten Verteilschlüsseln für eine Kosten- oder Ertragszuordnung (oder für Transfers) ist in der Regel bestechend einfach. Die Zuordnung mit Verteilschlüsseln kann meist mit wenig Aufwand, sehr transparent und ohne verbleibende Deckungsdifferenzen umgesetzt werden. Das zentrale Element stellt dabei die Bestimmung der anzuwendenden Schlüsselgrösse dar. Erfahrungsgemäss ist dies im Kontext von Staatswesen bzw. insbesondere zwischen Staatsebenen als anspruchsvoll zu betrachten. Dabei werden vor allem die aus einem Verteilschlüssel resultierenden Effekte beachtet.

Den Ausführungen folgend kann ebenfalls festgehalten werden, dass die bestehenden Kostenteiler bei gemeinsamen Aufgaben von Kanton und Gemeinden – teilweise auch bei Aufgaben, die explizit den Gemeinden zugewiesen sind – hauptsächlich auf politischen Erwägungen des Gesetzgebers beruhen. Die Festlegung der Kostenteiler beruht mehrheitlich auf finanzpolitischen Argumenten bzw. auf deren Auswirkungen auf die betroffenen Haushalte. Dadurch entsteht eine Verwischung der Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung von Kanton und Gemeinden. Sachliche Argumente wie bei der Neuordnung der Gewinnverteilung des Steuerertrages der juristischen Personen treten im Regelfall hinter finanzpolitische Überlegungen.

F. Fazit und Ausblick

Die Gemeinden übernehmen bei der Aufgabenerfüllung eine bedeutende Rolle durch eine bürgernahe Erbringung staatlicher Aufgaben in einem sich stetig wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld. Angesichts globaler Entwicklungen (z. B. COVID-19-Pandemie, Klimawandel, Migration, Demografie) sowie immer komplexeren sozialen und ökonomischen Problemstellungen sind die Gemeinden in der Erbringung öffentlicher Aufgaben im föderalen System der Schweiz besonders gefordert. Oftmals ist eine Kooperation über die verschiedenen Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden hinweg verlangt, da sich diese Herausforderungen kaum auf eine Gemeinde beziehen und sich innerhalb der Gemeindegrenzen bewältigen lassen.

Das fiskalische Äquivalenzprinzip ist in Appenzell Ausserrhoden nicht verankert. Dieses ist gegeben, wenn sich der Kreis der Nutzniessenden mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger deckt. Bei fiskalischer Äquivalenz sind die Anreize der Auftrag- und Geldgeber gleichgerichtet. Man geht davon aus, dass nur Leistungen bestellt werden, die auch einen dem Preis entsprechenden Nutzen stiften. Zudem können unerwünschte externe Effekte (Trittbrettfahrer, Spillovers) vermieden werden. Dabei finanzieren der Kanton und die Gemeinden staatliche Leistungen, von denen auch Einwohnerinnen und Einwohner benachbarter Kantone und Gemeinde profitieren. Mit der steigenden Mobilität verschärfen sich diese Effekte.

Befürworter des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vertreten die Meinung, dass dieses Prinzip zentralen Anliegen eines modernen Föderalismus Rechnung trägt, indem es der Zentralisierung entgegenwirkt, der Autonomieschonung von untergeordneten Staatsebenen und der vertikalen Machthemmung, der strukturellen Stabilität, der Innovationsfähigkeit und der übermässigen Ausbeutung zentraler Budgets dient.



In der Realität ist eine Zuordnung entsprechend diesen Vorgaben vielfach nicht möglich. Die Anwendung des fiskalischen Äquivalenzprinzips erscheint lediglich bei jenen Aufgaben sachgerecht, bei denen der geografische Nutzenbereich klar festgelegt werden kann oder bei denen sich der Kreis der Hauptnutzer festlegen lässt. Für andere Aufgaben eignet sich das Prinzip hingegen nicht. Das Prinzip scheint vor seinem finanzwissenschaftlichen Hintergrund eher auf staatliche Aufgaben zugeschnitten, die als öffentliche Leistungen in der Form von öffentlichen Werken und Einrichtungen greifbar sind und somit geographisch zugeordnet werden können. In vielen Politikbereichen vermag das Prinzip hingegen nicht durchgehend zu überzeugen.

Das Konnexitätsprinzip (als Teilgehalt des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz bzw. eine Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips) wird als ein Grundsatz für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben postuliert. Danach übernimmt ein übergeordnetes Gemeinwesen lediglich die Aufgaben, welche die Finanzkraft der untergeordneten Ebene übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Art. 31 E-KV übernimmt diesen Grundsatz. Es obliegt dem Gesetzgeber im Einzelfall anhand der konkreten Umstände festzulegen, von wem und wie eine Aufgabe zu erfüllen ist.

Eine generelle und allgemein gültige, sachlogische Herleitung der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist aufgrund der zunehmenden Komplexität und (teilweisen) Abhängigkeiten/Interdependenzen verschiedener Aufgaben zu- und untereinander nicht möglich. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist jeweils im Einzelfall zu klären, wie eine bestehende oder neu geschaffene Aufgabe von wem zu erfüllen ist bzw. besser erfüllt werden kann. Dabei sind die Vor- und Nachteile einer dezentralen gegenüber einer zentralen Aufgabenerfüllung sorgsam abzuwägen, sowie die Leistungsfähigkeit der betreffenden Gemeinwesen zu berücksichtigen. Der endgültige Entscheid über die Umsetzung einer Aufgabe und deren Finanzierung obliegt dabei dem Gesetzgeber.

Der Regierungsrat wird in zukünftigen Gesetzgebungsprojekten diesen Aspekten vermehrt Beachtung schenken und dem Kantonsrat die Überlegungen zur Aufgaben- und Kostenverteilung transparent und begründet darlegen. Dabei sind unter anderem entsprechend den vorstehenden Ausführungen jeweils folgende Aspekte zu beachten:

- Bürgerinnen- und Bürgernähe: Ausprägung lokale Präferenzen, Akzeptanz der Regelung
- externe Effekte: Vorhandensein und Dimension eines Kosten- und Nutzeneffektes über die Grenze einer Gemeinde
- Skaleneffekte: Möglichkeit der Senkung von Kosten durch Zusammenarbeit oder Zentralisierung
- Innovationsstärkung/-schwächung: Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden
- Komplexitätsgrad und Koordinationsaufwand der Aufgabe
- Bedürfnis oder Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung zur Wahrung von Chancengleichheit, zur Verringerung von Unterschieden in der Wohlfahrtsverteilung oder von technischen Notwendigkeiten
- finanzielle Tragbarkeit kurz-, mittel- und langfristig mittels verschiedener Finanzierungsvarianten

Ob der Gesetzgeber die Beurteilung des Regierungsrates als richtig und angemessen beurteilt, entscheidet sich anhand der politischen Diskussion.



G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. von der Berichterstattung Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Postulat Kommission Finanzen vom 18. August 2022

Beilage 1.2

Übersicht Finanzflüsse (aus Sicht Kanton)