



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 8. September 2020

## **2000.194**

### **Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2020; Kenntnisnahme**

#### **Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. September 2020**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

##### **1. Gesetzlicher Auftrag**

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG; bGS 613.1) sieht in Art. 14 Abs. 2 vor, dass der Regierungsrat den Kantonsrat jährlich über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs orientiert. Gleichzeitig sollen Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen aufgezeigt werden.

##### **2. Zweck des Berichts**

Der Bericht dient Regierungsrat und Parlament als Grundlage für die Beurteilung des Finanzausgleichs. Es soll aufgezeigt werden, welche Wirkung mit den einzelnen Komponenten erzielt wird.

Die Abschnitte A (Ausgangslage/Einleitung) und B (Elemente des Finanzausgleichs) entsprechen inhaltlich den Vorjahren und dienen dem Einstieg und dem Verständnis für Leser, die sich in grossen Zeitabständen mit dem Thema des Finanzausgleichs befassen.

##### **3. Zweck und Anforderungen an den Finanzausgleich**

Der schweizerische Föderalismus zeichnet sich in zweierlei Hinsicht aus, indem der Bundesstaat zum einen mit 26 Kantonen und 2'202 Gemeinden (Stand 1.1.2020) eine äusserst feingliedrige Struktur aufweist. Zum



andern verfügen diese Kantone und Gemeinden über weitreichende Kompetenzen, so z. B. die Kantone über die Finanz- und Steuerautonomie sowie die Gemeinden über die Gemeindeautonomie, welche grundsätzlich auch die autonome Festlegung der Höhe der eigenen Steuern beinhaltet.

Dieser ausgeprägte Föderalismus bringt eine Reihe von Vorteilen in verschiedensten Bereichen mit sich. So besteht neben der klassischen, horizontalen Gewaltenteilung eine zusätzliche vertikale Machthemmung. Des Weiteren führt der Wettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden zu innovativen Lösungen. Eine besondere Stärke liegt ferner darin, dass föderale Systeme sich bestens eignen, um auf die unterschiedlichen regionalen Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen. Schliesslich geht von einem funktionierenden Steuerwettbewerb und den Instrumenten der direkten Demokratie eine mässige Wirkung auf staatliche Aktivitäten und Ausgaben aus.

Ein so stark ausgeprägter Föderalismus ist jedoch auch mit Unterschieden in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten verbunden. So bestehen für Kantone und Gemeinden mehr oder weniger grosse Unterschiede gerade auch wegen nicht beeinflussbarer Gegebenheiten und Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Ein auf sich allein gestellter Kanton oder eine Gemeinde wäre daher dem Risiko ausgesetzt, das notwendige öffentliche Leistungsangebot nicht mehr finanzieren zu können. Ein Finanzausgleich, welcher jedem Gemeinwesen unabhängig von der eigenen Wirtschaftskraft eine minimale Ausstattung mit Finanzmitteln garantiert – damit es seine Aufgaben erfüllen kann – ist deshalb für einen funktionierenden Finanzföderalismus unerlässlich.

Mit dem seit 2008 geltenden Nationalen Finanzausgleich (NFA) wurde ein Ausgleichssystem geschaffen, welches nicht zuletzt die Eigenverantwortung der Finanzausgleichsempfänger durch eine wirksame Mindestausstattung und durch effiziente Anreize fördern soll. So besteht der NFA nur noch aus zweckfreien Mitteln, während die früheren zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge auf den verschiedensten Subventionen ausnahmslos eliminiert wurden. Die Grundzüge des neuen Finanzausgleichssystems des Bundes sind weitestgehend identisch mit dem Ausserrhodischen Finanzausgleich für die Gemeinden.

#### **4. Definition der Zielgrössen**

##### **4.1 Steuerbelastung**

Nach Art. 104 der Kantonsverfassung (bGS 11.1) und Art. 2 FAG ist durch einen Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anzustreben. Ein ausgewogenes Verhältnis bedeutet, dass sich die Steuerbelastungsunterschiede der Gemeinden in einer bestimmten Bandbreite bewegen sollen. Wird diese Bandbreite überschritten, wird in der Regel mit einer Verstärkung einzelner Ausgleichselemente ein Weg gesucht, um das zu starke Auseinanderklaffen der Steuerbelastung korrigieren zu können. Dabei entsteht oft der Eindruck, dass die Verminderung der Steuerbelastungsunterschiede zum undifferenzierten Ziel erklärt wird. Das heisst, je geringer die Steuerbelastungsunterschiede sind, umso wirksamer wird der Finanzausgleich empfunden. In einem funktionierenden Finanzföderalismus gehören aber die Steuerbelastungsunterschiede zum System und sind – sofern sie sich in einem tragbaren Rahmen bewegen – ebenso unvermeidlich wie notwendig. Daher geht es darum, die erwähnte Bandbreite so zu definieren, dass der Finanzausgleich eine optimale Wirkung entfalten kann.



**Entwicklung des Gemeindesteuerfusses (in Einheiten)**

Gemeinde/Steuerfuss natürliche Personen	2017	2018	2019	Durchschnitt
Bühler	4.00	4.00	4.00	4.00
Gais	3.65	3.50	3.50	3.55
Grub	4.10	4.00	4.00	4.03
Heiden	3.70	3.70	3.70	3.70
Herisau	4.10	4.10	4.10	4.10
Hundwil	4.70	4.70	4.70	4.70
Lutzenberg	3.80	3.80	3.70	3.77
Rehetobel	4.30	4.30	4.30	4.30
Reute	3.90	3.90	3.90	3.90
Schönengrund	3.70	3.70	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.20	4.20	4.20	4.20
Speicher	3.60	3.60	3.60	3.60
Stein	3.70	3.70	3.70	3.70
Teufen	3.00	2.90	2.80	2.90
Trogen	4.10	4.10	4.30	4.17
Urnäsch	4.30	4.30	4.30	4.30
Wald	4.10	4.10	4.10	4.10
Waldstatt	4.50	4.50	4.30	4.43
Walzenhausen	3.60	3.60	3.40	3.53
Wolfhalden	4.00	4.00	4.00	4.00
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.87	3.85	3.83	3.85

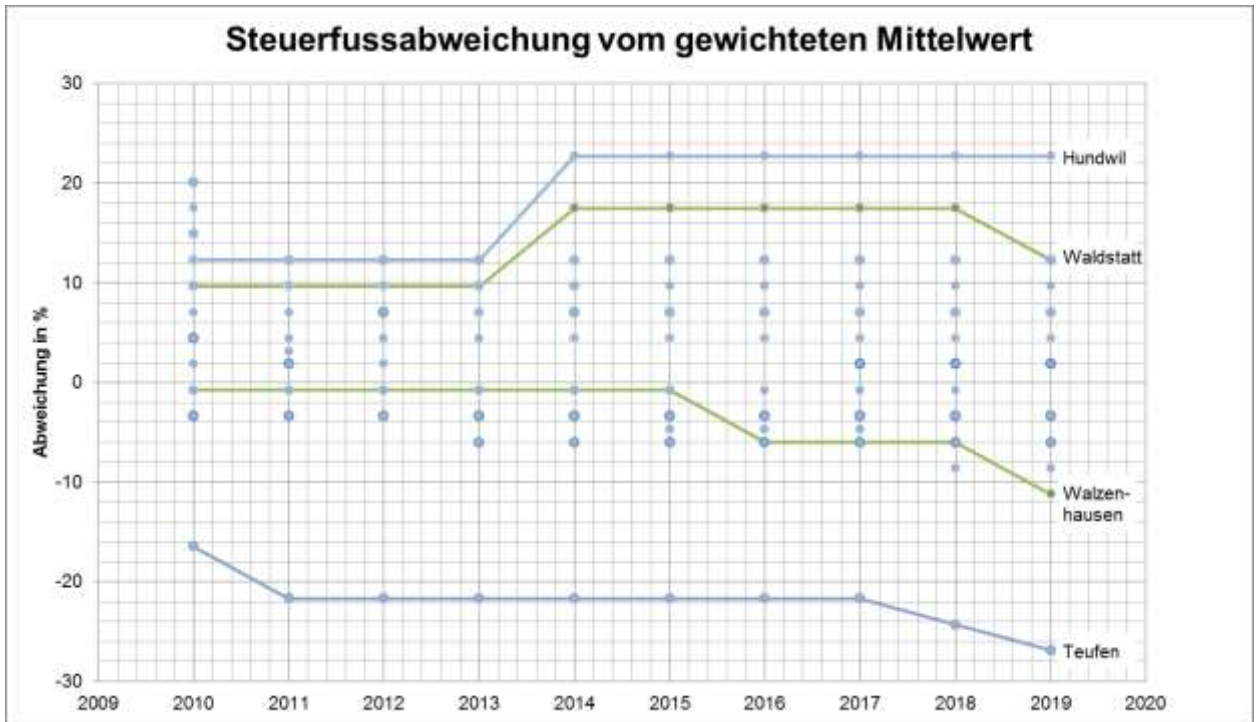
Legende:   tiefster Wert   höchster Wert

**4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede**

	2017	2018	2019	Durchschnitt
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.87	3.85	3.83	3.85
Tiefster Wert	3.00	2.90	2.80	2.90
Abweichung zum Mittelwert in %	-22	-25	-27	-25
Höchster Wert	4.70	4.70	4.70	4.70
Abweichung zum Mittelwert in %	21	22	23	22
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	44	47	50	47

In Jahr 2019 liegt die Abweichung des höchsten und tiefsten Wertes bei 50 Prozentpunkten. Der anzustrebende Wert von 35 % wird deutlich überschritten. Der gewichtete Mittelwert aller Gemeinden hat sich in den dargestellten Jahren um 0.06 Einheiten reduziert.

Die Betrachtung des anzustrebenden Wertes ist zu relativieren. In der nachfolgenden Grafik ist ersichtlich, dass insbesondere durch die Entwicklung zweier Gemeinden die Disparität vergrößert wurde.



Die Gründe für die Vergrößerung der Disparität sind gemeindespezifisch und unterschiedlich. In Teufen konnte durch die überdurchschnittliche Entwicklung der Steuerkraft und der Bevölkerung der Steuerfuss im Betrachtungszeitraum gesenkt werden. In Hundwil liegt der Steuerfuss seit dem Jahr 2014 bei 4.7 Einheiten aufgrund von Infrastrukturbedürfnissen. Für die übrigen 18 Gemeinden lag die Disparität im Betrachtungszeitraum zwischen 16 und 26 Prozentpunkte. Damit ist erkennbar, dass der Finanzausgleich bei der Mehrheit der Gemeinden durchaus funktioniert und das anzustrebende ausgewogene Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nach Art. 104 KV erreicht wird.

## B. Elemente des Finanzausgleichs

### 1. Mindestausstattung

Jede Gemeinde hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anrecht auf eine Mindestausstattung an Steuerkraft. Diese wird in einem Minimalanteil am Mittel der Steuerkraft aller Gemeinden festgelegt. Ein Anspruch aus dem Finanzausgleich besteht bei Unterschreitung der im Gesetz festgelegten Mindestausstattung. Im Sinne eines Anreizes zur Verbesserung der eigenen Steuerkraft wird die errechnete Mindestausstattung um 7.5 % gekürzt. Diese Regelung bezweckt, dass es sich auch für eine Finanzausgleichsgemeinde lohnt, die Steuerkraft zu verbessern, um aus der eigenen Steuerkraft einen möglichst hohen Anteil der festgelegten Mindestausstattung erwirtschaften zu können.

### 2. Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)

Die Abschöpfung erfolgt dann, wenn die Steuerkraft einer Gemeinde über dem Mittel aller Gemeinden liegt. Diese Beiträge werden in einem Anteil an der über dem Mittel aller Gemeinden liegenden Steuerkraft bestimmt. Der das Mittel übersteigende Betrag multipliziert mit dem Abschöpfungsgrad, der Anzahl Einwohner



und Einwohnerinnen und dem Steuerfuss für den Disparitätenabbau ergibt den Beitrag an den Finanzausgleich.

### 3. Schulkostenausgleich

Art. 6 FAG sieht u.a. im Bildungsbereich einen Schulkostenausgleich vor. Dabei werden Lastenausgleichstransfers an jene Gemeinden bezahlt, welche einen Anteil Schüler pro Einwohner aufweisen, der über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Der Schulkostenausgleich hat zum Ziel, Gemeinden, welche (gegenüber dem Mittel aller Gemeinden) einen höheren Anteil Lernende bezogen auf die Einwohnerzahl aufweisen, durch Ausgleichszahlungen, deren Höhe vom Quotienten und von der Steuerkraft der Gemeinde abhängig ist, zu entlasten.

Volksschulkosten stellen einen wesentlichen Ausgabenanteil in den Gemeindehaushalten dar (meist über 30 %). Die reale, effektive Grösse einer Gemeinde (Einwohnerzahl, Zahl der Lernenden) ist für den Schulkostenausgleich nicht bedeutsam. Der massgebende Faktor orientiert sich an der demografischen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Der Schulkostenausgleich unterstützt also primär Gemeinden mit einer – gemessen an der Einwohnerzahl – überdurchschnittlichen Zahl von Lernenden im Volksschulalter, wobei die Ausgleichsbetreffnisse mit zunehmender Steuerkraft einer Gemeinde entsprechend gekürzt werden. Solche pauschalen Ausgleichslösungen für die Schulkosten kommen auch in anderen Kantonen im Rahmen des Finanzausgleichs zur Anwendung (z.B. auch im Kanton St. Gallen, jedoch ohne Berücksichtigung der Steuerkraft). Diese Konzeption wird denn auch in der theoretischen Diskussion als effektives Instrument dargestellt (Angelini/Gulde, Uni St.Gallen; 11.12.2007). Das Instrument des Schulkostenausgleichs bedeutet also keine Subventionierung der Schulkosten. Es setzt vielmehr bei der Ursache, der überdurchschnittlichen finanziellen Belastung, an. Die Zahl der Lernenden ist von den Gemeinden kurzfristig kaum beeinflussbar.

### 4. Soziallastenausgleich

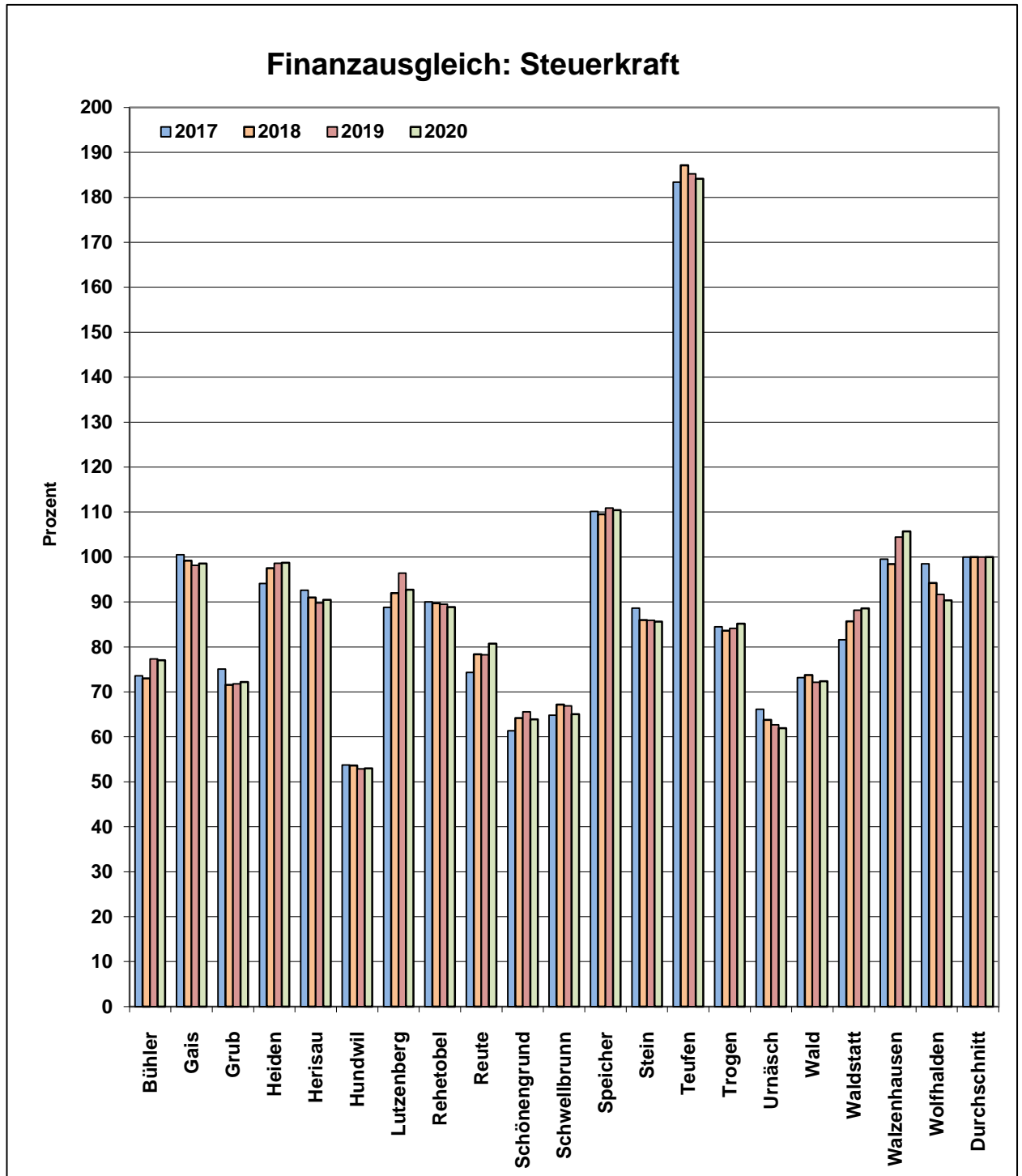
Das FAG sieht vor, dass Gemeinden mit überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe aus dem Finanzausgleich Mittel für einen Soziallastenausgleich erhalten (Art. 2 Abs. 3<sup>bis</sup>). Damit soll – wie der Name schon sagt – ein Ausgleich geschaffen werden zwischen den Sozialhilfeaufwendungen der Gemeinden. Diejenigen Gemeinden, die überdurchschnittlich betroffen sind, erhalten Beiträge von denjenigen Gemeinden, die unterdurchschnittliche Sozialhilfeaufwendungen haben. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden liegen, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller Gemeinden liegen, leisten Beiträge an den Finanzausgleich (Art. 6a FAG).

Grundlage für den Soziallastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die Steuerkraft der Gemeinde (Art. 7 Abs. 4 FAG). 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 (Art. 19 Abs. 5 FAG). Bei der Einführung dieses Ausgleichsinstruments hat sich gezeigt, dass Pauschalbeiträge beispielsweise aufgrund der Sozialhilfestatistik wie beim Schulkostenausgleich nicht die gewünschte Wirkung erzielen, weil insbesondere die Kosten pro Fall enorme Unterschiede aufweisen können.



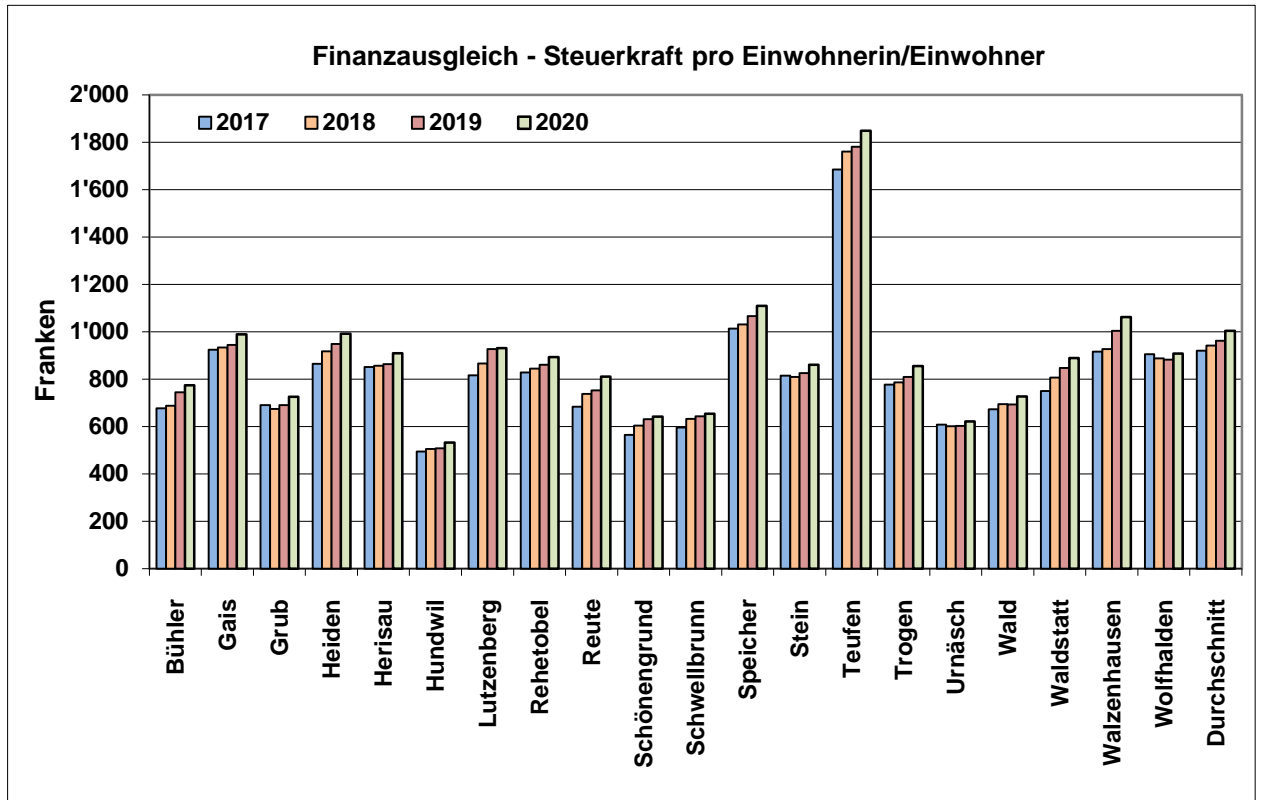
Die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner entspricht der Wohnbevölkerung am 31. Dezember und umfasst alle Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Gemeinde ohne Aufenthalterinnen und Aufenthalter mit zivilrechtlichem Wohnsitz in einer anderen Gemeinde(Art. 19 Abs. 3 FAG); abgestellt wird auf die jährliche Erhebung des Amt für Finanzen, Abteilung Controlling und Gemeindefinanzen.

C. Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich

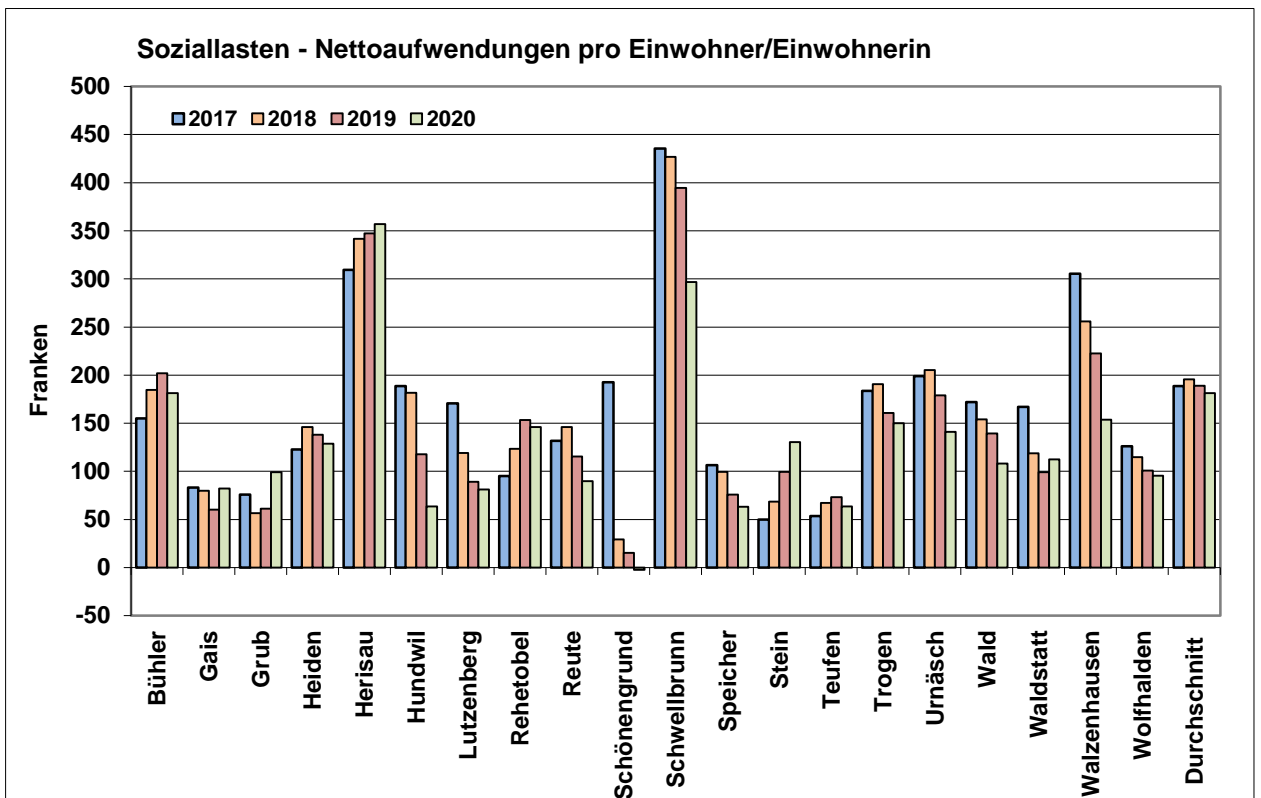
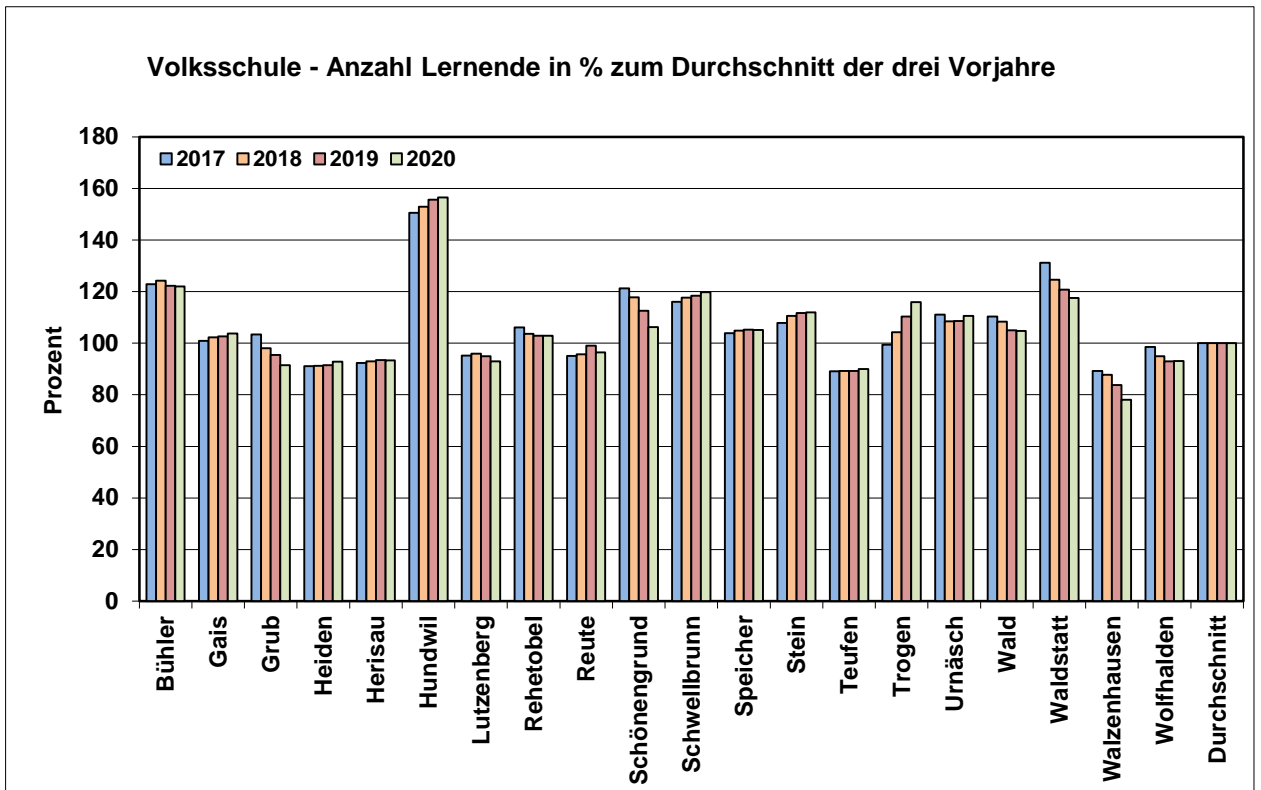


Die relative Steuerkraft (Staatssteuerertrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner in %) aus dem Finanzausgleich berücksichtigt den Durchschnittswert der drei Vorjahre (für 2020 somit der Durchschnitt aus den Jahren 2017/2018/2019). Sie wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet. Die einzelnen Werte

einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, welche über die Vergleichsjahre 2017, 2018, 2019 und 2020 eine – im Vergleich zum Durchschnitt – abnehmende relative Steuerkraft aufweisen.



In Abweichung zur relativen Steuerkraft ist in allen Gemeinden die Steuerkraft in Franken pro Einwohnerin und Einwohner gegenüber dem Vorjahr (2019) gestiegen.



Negative Beträge erklären sich aufgrund von Leistungen, welche von den Sozialversicherungen zeitlich verzögert geleistet werden.



## Mindestausstattung

Die Entwicklung der Steuerkraft einer Gemeinde hat einen direkten Einfluss auf die entsprechende Mindestausstattung. Die Ausdehnung der gesamten Mindestausstattung rührt von der sinkenden Steuerkraft einzelner Gemeinden her. Weitere Details sind in der Grafik „Finanzausgleich: Steuerkraft“ (vgl. S. 6) zu finden.

Gemeinde	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	Mindestausstattung Art. 4 TFr.	Mindestausstattung Art. 4 TFr.	Mindestausstattung Art. 4 TFr.	Mindestausstattung Art. 4 TFr.	Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	836	902	576	635	485	518	325	350	0.46	0.48	0.28	0.29
Gais												
Grub	532	678	682	690	521	659	664	678	0.83	1.06	1.04	1.04
Heiden												
Herisau												
Hundwil	1'266	1'288	1'331	1'388	1'299	1'333	1'391	1'447	3.22	3.31	3.28	3.24
Lutzenberg												
Rehetobel												
Reute	452	366	374	326	652	523	538	469	1.55	1.17	1.15	0.94
Schönengrund	592	559	543	605	1'138	1'066	1'037	1'146	4.21	3.68	3.39	3.65
Schwellbrunn	1'209	1'133	1'180	1'336	791	726	751	855	0.95	0.79	0.79	0.89
Speicher												
Stein	5	141	148	167	3	100	104	118	0.00	0.10	0.10	0.11
Teufen												
Trogen	181	241	213	156	105	139	122	90	0.09	0.11	0.10	0.07
Urnäsch	1'487	1'733	1'871	2'021	657	757	813	880	0.54	0.60	0.65	0.70
Wald	562	558	627	651	655	652	723	749	1.30	1.26	1.41	1.41
Waldstatt	290	36			162	20			0.13	0.02		
Walzenhausen												
Wolfhalden												
Total	7'411	7'635	7'545	7'977								

(TFr. = Tausend Franken)

## Beurteilung Mindestausstattung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 77.3 % der gesamten Leistungsverpflichtungen aus. Die Messung in Steuereinheiten zeigt, um wie viele Steuereinheiten der Gemeindesteuerfuss theoretisch angepasst werden müsste, um die Mindestausstattung mit eigenen Steuermitteln kompensieren zu können. Die Mindestausstattung erhöht sich, je tiefer die Anzahl Einwohner einer Gemeinde ist. Alle Gemeinden, die unter 1'000 Einwohner haben, erhalten eine Mindestausstattung.

**Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)**

Gemeinde	2017 Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	2018 Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	2019 Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	2020 Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	2017 Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	2018 Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	2019 Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	2020 Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	2017 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2018 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2019 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2020 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler												
Gais	7				2				0.00			
Grub												
Heiden												
Herisau												
Hundwil												
Lutzenberg												
Rehetobel												
Reute												
Schönengrund												
Schwellbrunn												
Speicher	222	195	245	249	53	46	57	57	0.06	0.05	0.06	0.06
Stein												
Teufen	3'905	4'085	4'106	4'263	632	656	656	676	0.41	0.41	0.41	0.41
Trogen												
Urnäsch												
Wald												
Waldstatt												
Walzenhausen			41	59			20	29			0.02	0.03
Wolfhalden												
Total	4'133	4'280	4'392	4'571								

(TFr. = Tausend Franken)

Die Veränderung der Steuerkraftabschöpfung, basiert auf der Steuerkraft der Gemeinden.

**Beurteilung Steuerkraftabschöpfung**

Die Steuerkraftabschöpfung in Steuereinheiten natürlicher Personen zeigt, dass diese mit Blick auf die Steuerfüsse recht moderat ausfällt. In der Summe trägt diese beachtliche 44.3 % im Jahr 2020 (2019: 44.5 %) zu den Leistungsverpflichtungen bei.



Schulkostenausgleich

Gemeinde	2017 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2018 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2019 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2020 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2017 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2018 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2019 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2020 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	308	323	280	280	122.85	124.25	122.30	122.00
Gais	4	17	22	29	100.90	102.30	102.60	103.80
Grub	14				103.35	98.00	95.40	91.50
Heiden					91.15	91.20	91.50	92.90
Herisau					92.40	93.00	93.50	93.30
Hundwil	383	390	405	413	150.55	152.90	155.70	156.55
Lutzenberg					95.15	96.00	95.00	93.00
Rehetobel	31	17	15	15	106.10	103.70	102.90	102.90
Reute					95.05	95.70	99.10	96.40
Schönengrund	84	65	39	16	121.30	117.85	112.60	106.20
Schwellbrunn	150	182	189	202	116.05	117.65	118.40	119.80
Speicher	24	29	37	37	103.85	104.90	105.30	105.10
Stein	38	56	60	60	107.90	110.60	111.70	111.90
Teufen					89.15	89.20	89.30	90.00
Trogen		28	90	118	99.40	104.20	110.30	115.90
Urnäsch	130	90	90	125	111.05	108.50	108.60	110.60
Wald	50	36	18	18	110.35	108.40	105.00	104.70
Waldstatt	428	236	191	139	131.25	124.65	120.80	117.50
Walzenhausen					89.25	87.80	83.80	78.10
Wolfhalden					98.50	94.90	93.00	93.10
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	1642	1469	1434	1449				

(TFr. = Tausend Franken)

**Beurteilung Schulkostenausgleich**

Das Berechnungsmodell des Schulkostenausgleichs führt in der Regel bei der jährlichen Berechnung zu jeweils geringen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, da die Entwicklung der Zahl der Lernenden nicht sprunghaft verläuft.

Mit dem Schulkostenausgleich werden Gemeinden mit bestimmten demografischen Strukturen unterstützt. Sogenannte Zentrumsgemeinden (Herisau, Teufen, Heiden) mit absolut hohen Schülerzahlen liegen markant unter dem Mittelwert und können deshalb nicht vom Schulkostenausgleich profitieren. Eher kleine Gemeinden mit einer ländlichen Bevölkerung und Familien mit mehr Kindern bzw. einer verhältnismässig geringeren Zahl von erwachsenen Bewohnern ohne Kinder profitieren. In absoluten Zahlen wird der gesamte Schulkostenausgleich 2020 von 279 Lernenden (2019: 267), die über dem Durchschnitt liegen, generiert.



## Soziallastenausgleich

Gemeinde	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020
	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpl. Art. 6a TFr.
Bühler		58		19	8			
Gais		124		129		137		125
Grub		41		43		45		41
Heiden		167		174		185		170
Herisau	768		945		1'135		1'296	
Hundwil				14		42		39
Lutzenberg		23		52		55		51
Rehetobel		70		73		63		61
Reute		28		29		31		28
Schönengrund				22		23		21
Schwellbrunn	248		244		224		114	
Speicher		169		176		190		177
Stein		56		59		63		57
Teufen		247		258		276		255
Trogen		9		9		49		54
Urnäsch	9		10			23		92
Wald		14		36		38		35
Waldstatt		38		75		81		75
Walzenhausen	87		42		14			55
Wolfhalden		72		75		81		75
Kanton								
Total	1'113	1'113	1'241	1'241	1'380	1'380	1'410	1'410

(TFr. = Tausend Franken)

### Beurteilung Soziallastenausgleich

Die Kriterien für die Bemessung des Soziallastenausgleichs nach Art. 13b FAG werden nach wie vor als tauglich beurteilt, um zum einen die Anspruchsberechtigung – über einen Ausgleichsgrundanspruch unter Berücksichtigung der Steuerkraft – und zum anderen die Beitragspflicht sachgerecht festzulegen. Die Zahlen für den Finanzausgleich 2017–2020 sowie ein Blick auf die Gemeinden, die anspruchsberechtigt bzw. beitragsverpflichtet waren und sind, legen zurzeit keinen Änderungsbedarf bei den Bemessungsgrundlagen nahe. Darauf hinzuweisen ist, dass der Soziallastenausgleich auf den finanziellen Aufwendungen der Gemeinden beruht.

Unberücksichtigt bleiben beim Soziallastenausgleich, dies ist aber gewollt, die Aufwendungen der Gemeinden für die Fallführung und die Administration in der Sozialhilfe.

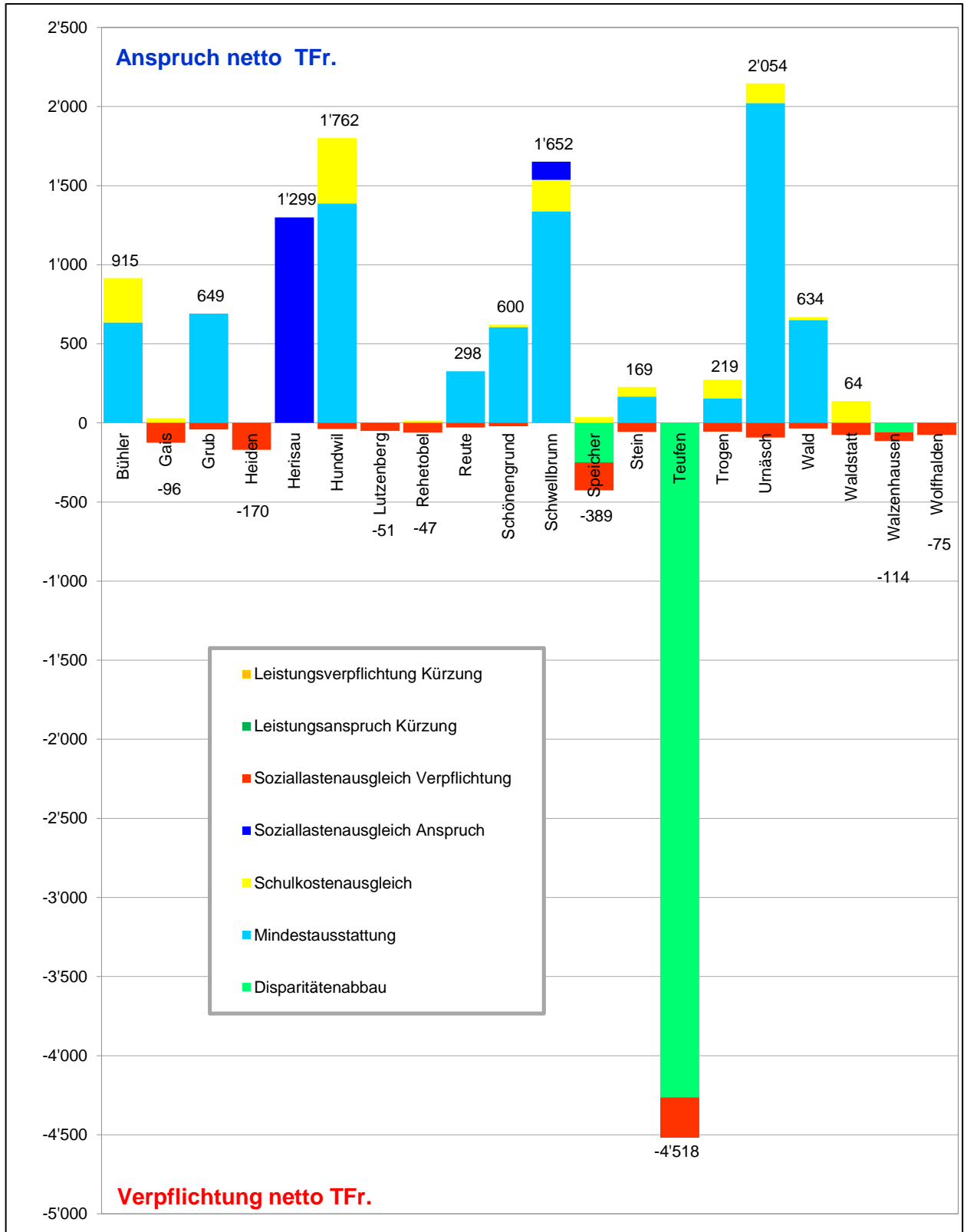


**Finanzausgleich total**

Gemeinde	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020
	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.
Bühler	1'085		1'205		864		915	
Gais		127		112		115		96
Grub	505		635		636		649	
Heiden		167		174		185		170
Herisau	768		945		1'135		1'296	
Hundwil	1'649		1'664		1'694		1'762	
Lutzenberg		23		52		55		51
Rehetobel		39		55		48		46
Reute	425		337		344		298	
Schönengrund	676		603		559		600	
Schwellbrunn	1'608		1'560		1'592		1'652	
Speicher		366		342		398		389
Stein		13	139		145		169	
Teufen		4'151		4'343		4'381		4'518
Trogen	172		260		254		220	
Urnäsch	1'626		1'833		1'938		2'055	
Wald	598		558		607		634	
Waldstatt	679		197		110		64	
Walzenhausen	87		42			27		113
Wolfhalden		72		75		81		75
Kanton		4'919		4'825		4'587		4'855
<b>Total</b>	<b>9'877</b>	<b>9'877</b>	<b>9'978</b>	<b>9'978</b>	<b>9'877</b>	<b>9'877</b>	<b>10'313</b>	<b>10'313</b>

(TFr. = Tausend Franken)

D. Übersicht Finanzausgleich 2020 (Zusammenfassung)





### E. Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2017, 2018, 2019 und 2020 nach FAG dargestellt. Die Bandbreite beim Mittelwert der Steuerbelastung hat sich ab dem Jahr 2014 markant erhöht. Seit diesem Jahr liegt die Abweichung des höchsten zum tiefsten Wert bei 50 Prozentpunkten. Der anzustrebende Wert von 35 % wird deutlich überschritten. Die Betrachtung des anzustrebenden Wertes ist zu relativieren. Die Vergrößerung der Disparität entsteht insbesondere durch die Entwicklung zweier Gemeinden. Für die übrigen 18 Gemeinden lag die Disparität im Betrachtungszeitraum zwischen 16 und 26 Prozentpunkte. Damit ist erkennbar, dass der Finanzausgleich bei der Mehrheit der Gemeinden durchaus funktioniert und das anzustrebende ausgewogene Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nach Art. 104 KV erreicht wird. Die Wirksamkeit kann in einem neuen Finanzausgleich verstärkt werden, indem die Umverteilung von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden erhöht wird.

Infolge höherer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden hat sich die Mindestausstattung in Franken gegenüber dem Jahr 2019 wieder leicht erhöht und steigt 2020 gegenüber dem Niveau im Jahre 2017 um 7.6 %. Der Anspruch auf Mindestausstattung der entsprechenden Gemeinde wird nach Art. 8 FAG um 7.5 % gekürzt, um eigene Anstrengungen zur Steuerkraftverstärkung zu fördern. Die Steuerkraftabschöpfung hat sich gegenüber 2017 erhöht und liegt im Jahr 2020 um 10.6 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft einer Gemeinde. Die in Steuereinheiten natürlicher Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich 2020 ist gegenüber dem Jahr 2017 um 11.7 % gesunken, dies vor allem wegen der Abnahme bei Gemeinden mit einer hohen Anzahl Lernender über dem Durchschnitt sowie der Veränderung der Steuerkraft einer Gemeinde. Seit der Einführung des horizontalen Soziallastenausgleichs im Jahre 2008 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Kosten im Sozialbereich festzustellen. Die Zunahme im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2017 beträgt 26.8 % und wird vor allem durch den kontinuierlichen Anstieg der Kosten bei der grössten Gemeinde verursacht sowie auch bei kleineren Gemeinden durch hohe Kosten von Einzelfällen. Eine leichte Trendwende ist in den vergangenen zwei Jahren festzustellen. Das Volumen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs insgesamt hat gegenüber 2017 um 4.4 % zugenommen.

Mit dem Finanzausgleich konnten die finanzschwachen und überdurchschnittlich belasteten Gemeinden verstärkt vertikal und horizontal unterstützt werden, dies durch finanzstarke Gemeinden und den Kanton sowie durch im Sozialbereich unterdurchschnittlich belastete Gemeinden. Bei den vier finanzschwächsten Gemeinden macht der Leistungsanspruch aus dem Finanzausgleich 2020 zwischen 26 % und 73 % des Fiskalertrages 2019 aus.

Da der Handlungsbedarf zur Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs allseitig anerkannt ist, hat sich der Regierungsrat entschlossen, in Abstimmung mit der Revision der Kantonsverfassung das FAG einer Totalrevision zu unterziehen.

Im November 2019 wurde das Projekt für einen zeitgemässen Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden gestartet. Basis bildete die Grundkonzeption, welche Anfangs 2019 zusammen mit dem Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern und unter Beizug von zwei Gemeindepräsidenten erstellt wurde. Die Grundkonzeption wurde durch den Regierungsrat zur Kenntnis genommen, mit dem Auftrag eine Detailkonzeption zu erstellen.



Ende November 2019 startete die Arbeitsgruppe in mehrheitlich neuer Zusammensetzung mit der Erarbeitung des Detailkonzepts. Es wurden verschiedene Varianten diskutiert und simuliert.

Ende Juni 2020 hat sich die Arbeitsgruppe auf eine Variante festgelegt und auf dieser Basis werden der Gesetzesentwurf sowie die Vernehmlassungsunterlagen erarbeitet. Es ist geplant, dass der Regierungsrat die Unterlagen noch in diesem Jahr genehmigt und anschliessend die Vernehmlassung in den Gemeinden und politischen Gremien stattfindet. Die erste Lesung im Kantonsrat ist im Frühjahr 2022 geplant. Das Gesetz soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

### **F. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2020 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber