Appenzell Ausserrhoden

Departement Finanzen | Kommission für Finanzausgleich und Finanzaufsicht

Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Kanton-Gemeinden 2014

1 Einleitung

1.1 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 sowie den Stand der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden orientiert. Gleichzeitig sollen Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen aufgezeigt werden.

1.2 Ziel des Berichtes

Der Bericht dient als wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Finanzausgleiches und soll einen Überblick über die Aufgabenentflechtung geben. Es soll auch aufgezeigt werden, welche Wirkung mit den einzelnen Komponenten des Finanzausgleiches erzielt wird.

Die Kapitel 1 (Einleitung) und 2 (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.

1.3 Zweck und Anforderungen an den Finanzausgleich

Der schweizerische Föderalismus zeichnet sich in zweierlei Hinsicht aus, indem der Bundesstaat zum einen mit 26 Kantonen und rund 2'350 Gemeinden 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 mässigende 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 beeinflussbaren 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 der seit 2008 geltenden Finanzausgleichsordnung des Bundes (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 neue Finanzausgleich des Bundes nur noch aus zweckfreien Mitteln, während die früheren zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge auf den ver-

Appenzell Ausserrhoden

schiedensten Subventionen ausnahmslos eliminiert wurden. Die Grundzüge des neuen Finanzausgleichssystems des Bundes sind weitestgehend identisch mit dem Ausserrhodischen Finanzausgleich für die Gemeinden.

1.4 Definition der Zielgrössen

1.4.1 Steuerbelastung

Nach Art. 104 der Kantonsverfassung und Art. 2 des 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 sie 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 tiefster Wert höchster Wert

Gemeinde/ Steuerfuss natürliche Personen	**2009**	**2011**	**2013**
Bühler	4.50	4.30	4.30
Gais	4.10	3.95	3.80
Grub	4.30	4.20	4.10
Heiden	4.10	3.90	3.70
Herisau	4.30	4.30	4.10
Hundwil	4.30	4.30	4.30
Lutzenberg	3.90	3.90	3.80
Rehetobel	3.90	4.10	4.10
Reute	4.30	4.20	4.10
Schönengrund	3.70	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.00	4.00	4.00
Speicher	3.70	3.70	3.60
Stein	3.80	3.80	3.70
Teufen	3.20	3.00	3.00
Trogen	4.60	4.30	4.30
Urnäsch	4.30	4.30	4.30
Wald	4.50	4.30	4.20
Waldstatt	4.20	4.20	4.20
Walzenhausen	4.50	4.30	3.80
Wolfhalden	4.10	3.95	4.10
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	4.06	3.99	3.88

Appenzell Ausserrhoden

1.4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2009	2011	2013
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	4.06	3.99	3.88
Tiefster Wert	3.20	3.00	3.00
Abweichung zum Mittelwert in %	- 21	- 25	- 23
Höchster Wert	4.60	4.30	4.30
Abweichung zum Mittelwert in %	+ 13	+ 8	+ 11
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	**34**	**33**	**34**

Der tiefste Wert bei den Gemeindesteuerfüssen hat in den vergangenen Jahren etwa die gleiche Abweichung zum Mittelwert aufgewiesen, dies trifft auch zu für den höchsten Wert. Die Bandbreite tiefster-höchster Wert hat sich kaum verändert. Die Steuerfüsse wurden für die Jahre 2011 bei 10 Gemeinden gesenkt und bei einer Gemeinde erhöht. Im 2013 senkten 10 Gemeinden den Steuerfuss und ebenfalls eine Gemeinde erhöht ihn. Dies führt zur deutlichen Reduktion des gewichteten Mittelwertes.

2 Elemente des Finanzausgleichs

2.1 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.

2.2 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.

2.3 Schulkostenausgleich

Das FAG beinhaltet u.a. im Bildungsbereich einen Schulkostenausgleich. Dabei werden Lastenausgleichtransfers an jene Gemeinden bezahlt, welche einen Anteil Schüler pro Einwohner aufweisen, der über dem kantonalen Durchschnitt liegt (Art. 6).
Der Schulkostenausgleich hat zum Ziel, Gemeinden, welche (gegenüber dem Mittel aller Gemeinden) einen höheren Anteil Lernende bezogen auf die Einwohnerzahl aufweisen, durch Ausgleichzahlungen, 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

Appenzell Ausserrhoden

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 Ausgleichbetreffnisse 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 und diese Konzeption wird denn auch in der theoretischen Diskussion als effektives Instrument dargestellt.[1] Es werden mit dem Instrument Schulkostenausgleich nicht die Kosten subventioniert, sondern pauschal die Grundvoraussetzungen für eine übermässige Belastung. Die Zahl der Lernenden ist von den Gemeinden kurzfristig kaum beeinflussbar.

2.4 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. 3bis).

Damit soll – wie der Namen schon sagt – ein Ausgleich geschaffen werden zwischen den Sozialhilfeaufwendungen der Gemeinden, indem diejenigen Gemeinden, die überdurchschnittlich betroffen sind, Beiträge von denjenigen Gemeinden erhalten, 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).

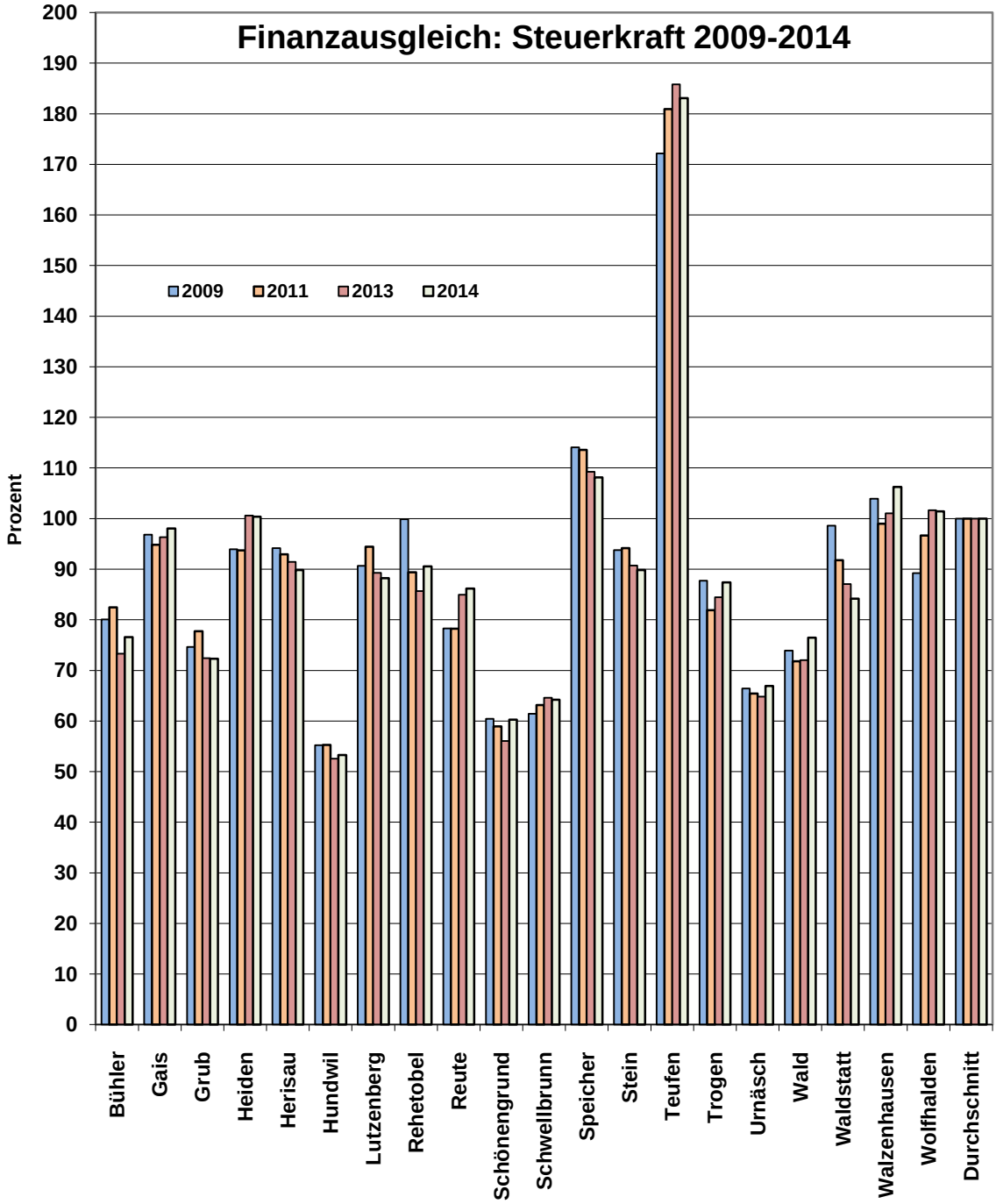
Grundlage für den Soziallastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die Steuerkraft der Gemeinde (Art. 7 Abs. 4). Die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe basieren auf den Jahresrechnungen der Gemeinden. Es werden nur die ausbezahlten und die zurückerstatteten Geldleistungen angerechnet (Art. 19 Abs. 5). 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 (Art. 19 Abs. 3); abgestellt wird auf die jährliche Erhebung des Finanzamtes.

[1] Angelini/Gulde, Uni St.Gallen. 11.12.2007

Appenzell Ausserrhoden

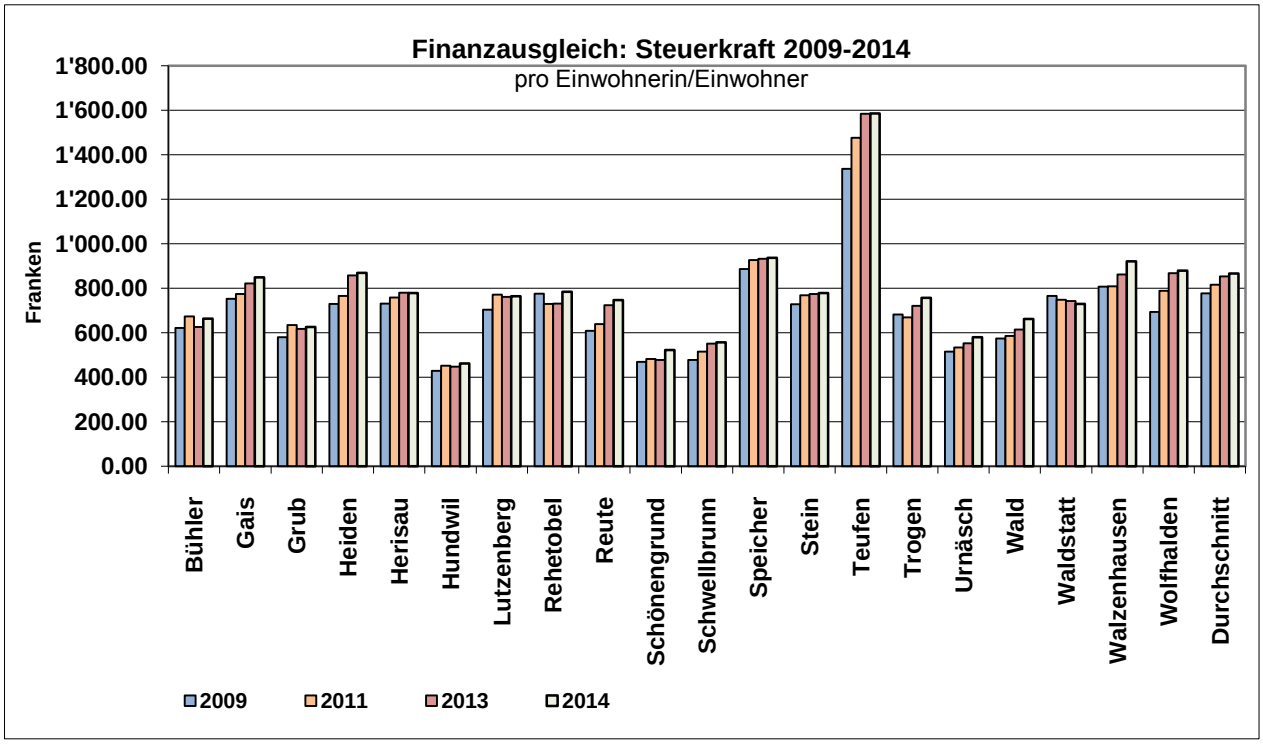
3 Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich



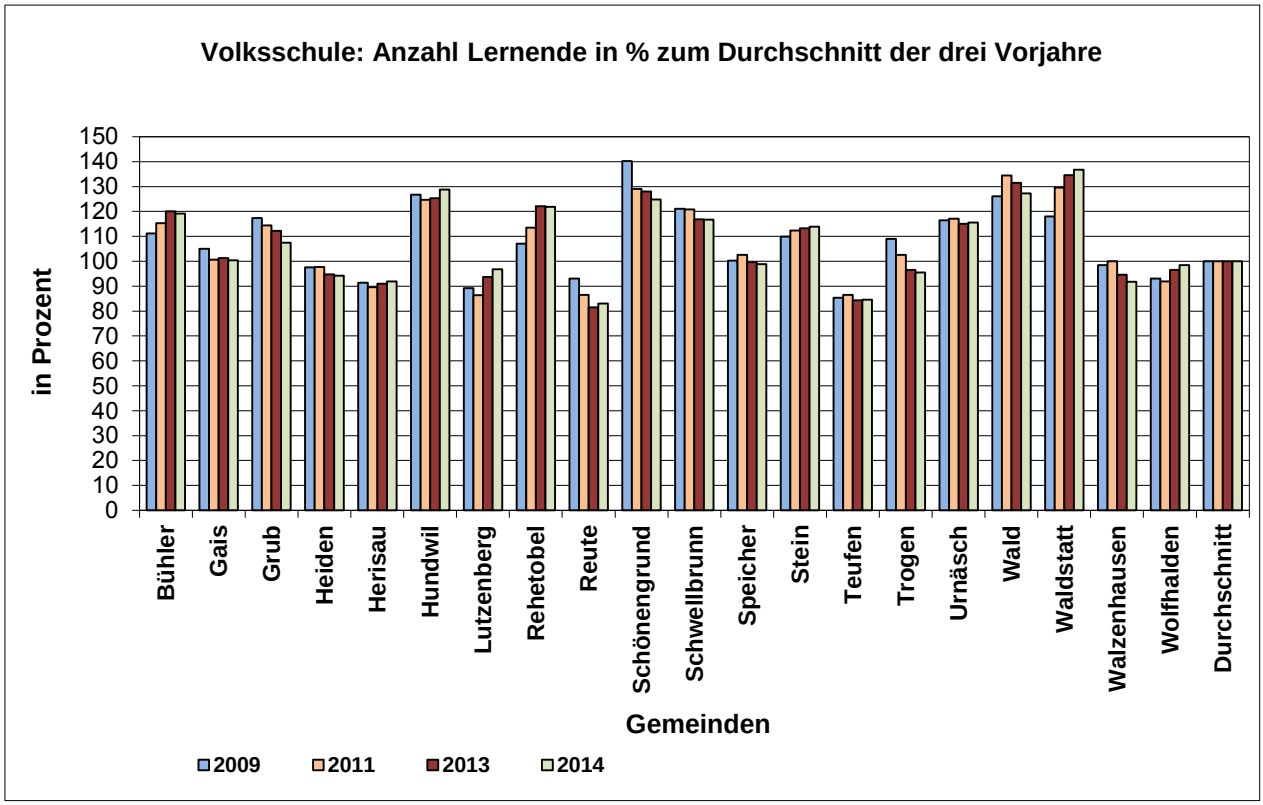
Die relative Steuerkraft (in %) aus dem Finanzausgleich ist der Durchschnittswert der drei Vorjahre, z. B. 2014 = Durchschnitt aus den Jahren 2011/2012/2013 und wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet.

Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, die über die Vergleichsjahre 2009, 2011, 2013 und 2014 eine - im Vergleich zum Durchschnitt - abnehmende relative Steuerkraft aufweisen. Dies ist bei Grub, Heiden, Herisau, Lutzenberg, Schwellbrunn, Speicher, Stein, Teufen, Waldstatt und Wolfhalden der Fall.

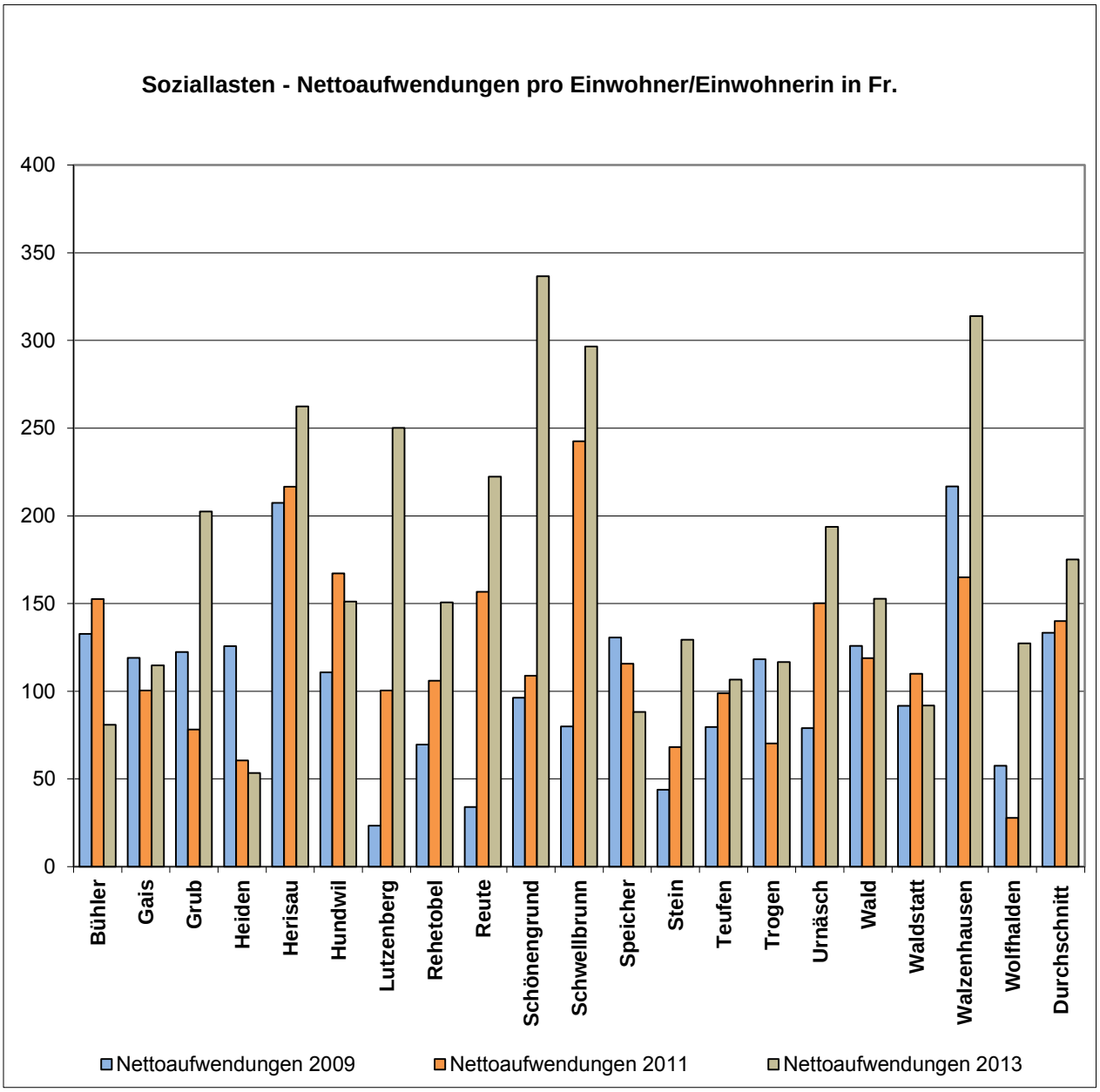
Appenzell Ausserrhoden



Steuerkraft pro Einwohnerin/Einwohner (absoluter Betrag in Franken).



Appenzell Ausserrhoden



Appenzell Ausserrhoden

Mindestausstattung

Gemeinde	2009 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2011 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2013 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2014 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2009 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2011 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2013 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2014 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2009 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2011 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2013 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2014 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	396.3	272.5	798.7	612.5	241	164	470	358	0.45	0.27	0.83	0.63
Gais	0.0	0.0	0.0	0.0								
Grub	499.1	402.9	589.8	588.6	496	398	583	582	0.95	0.70	1.02	0.99
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0								
Hundwil	1'151.0	1'146.7	1'242.5	1'211.3	1'157	1'161	1'274	1'239	3.06	2.95	3.27	3.05
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	20.9				17				0.02
Rehetobel	0.0	0.0	105.3	0.0			61				0.09	
Reute	323.8	320.2	175.6	148.6	475	479	267	225	0.92	0.85	0.45	0.36
Schönengrund	529.1	577.1	630.1	560.2	1'116	1'171	1'258	1'109	2.63	2.62	2.78	2.30
Schwellbrunn	1'279.2	1'223.5	1'186.1	1'199.5	882	831	800	807	2.08	1.83	1.63	1.62
Speicher	0.0	0.0	0.0	0.0								
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Trogen	0.0	309.0	171.7	5.3		182	101	3		0.30	0.16	0.00
Urnäsch	1'368.3	1'436.2	1'517.5	1'344.0	601	635	669	595	1.30	1.30	1.32	1.17
Wald	484.1	560.5	556.8	428.9	553	656	661	511	1.17	1.26	1.28	0.92
Waldstatt	0.0	0.0	0.0	121.0				67				0.10
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Total	6'030.9	6'248.6	6'974.1	6'240.8								

(TCHF = Tausend Franken)

Die Entwicklung der Steuerkraft einer Gemeinde hat einen direkten Einfluss auf die entsprechende Mindestausstattung. Die Ausdehnung der gesamten Mindestausstattung rührt von der sinkenden Steuerkraft der betroffenen Gemeinden und zwei neu dazu gestossenen Gemeinden. Für die Entwicklung ist die Grafik „Finanzausgleich: Steuerkraft 2009-2014 in Prozent“ (vgl. S. 5) heranzuziehen.

Beurteilung Mindestausstattung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 71 % der gesamten Leistungsverpflichtung aus. Die Messung in Steuereinheiten zeigt, um wie viele Steuereinheiten der Gemeindesteuerfuss theoretisch angepasst werden müsste, um die Mindestausstattung mit eigenen Steuern kompensieren zu können. Die Mindestausstattung erhöht sich je tiefer die Anzahl Einwohner einer Gemeinde ist. Alle Gemeinden, die unter 1000 Einwohner haben, erhalten Mindestausstattung. Was dazu beiträgt, dass damit eine bestimmte Strukturerhaltung ermöglicht wird.

Appenzell Ausserrhoden

Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)

Gemeinde	2009 Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	2011 Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	2013 Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	2014 Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	2009 Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	2011 Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	2013 Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	2014 Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	2009 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2011 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2013 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	2014 Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	0.0	0.0	0.0	0.0								
Gais	0.0	0.0	0.0	0.0								
Grub	0.0	0.0	0.0	0.0								
Heiden	0.0	0.0	10.6	6.4			2.6	1.6			0.00	0.00
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0								
Hundwil	0.0	0.0	0.0	0.0								
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0								
Rehetobel	0.0	0.0	0.0	0.0								
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0								
Schönengrund	0.0	0.0	0.0	0.0								
Schwellbrunn	0.0	0.0	0.0	0.0								
Speicher	259.6	258.1	182.0	164.4	64.7	64.1	44.1	39.4	0.08	0.08	0.05	0.05
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	2'809.2	3'249.3	3'763.8	3'761.3	487.2	561.7	640.3	629.8	0.40	0.42	0.45	0.44
Trogen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Urnäsch	0.0	0.0	0.0	0.0								
Wald	0.0	0.0	0.0	0.0								
Waldstatt	0.0	0.0	0.0	0.0								
Walzenhausen	33.0	0.0	10.0	64.2	15.9		4.7	30.4			0.01	0.04
Wolfhalden	0.0	0.0	12.6	11.2			7.3	6.5			0.01	0.01
Total	3'101.8	3'507.4	3'979.0	4'007.5								

Die stetige Abnahme der Steuerkraftabschöpfung, basiert auf der abnehmenden Steuerkraft.

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 43 % bzw. 46 % in den Jahren 2013 bzw. 2014 zu den Leistungsverpflichtungen bei. Erfreulich ist, dass die drei Gemeinden, welche im Jahr 2013 neu dazugekommen sind auch im Jahr 2014 in die Steuerkraftabschöpfung fallen, weil die Steuerkraft leicht über dem Durchschnitt liegt.

Appenzell Ausserrhoden

Schulkostenausgleich

Gemeinde	2009 Schulkostenausgleich Art. 6 TCHF	2011 Schulkostenausgleich Art. 6 TCHF	2013 Schulkostenausgleich Art. 6 TCHF	2014 Schulkostenausgleich Art. 6 TCHF	2009 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2011 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2013 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2014 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	125.0	192.0	273.0	234.0	111.20	115.35	120.05	119.10
Gais	49.0	6.3	10.5	4.2	104.95	100.65	101.30	100.35
Grub	144.0	99.0	70.0	36.0	117.35	114.35	112.15	107.40
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	97.55	97.70	94.75	94.25
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0	91.35	89.55	91.05	91.85
Hundwil	270.0	225.0	217.5	232.5	126.80	124.65	125.30	128.85
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0	89.15	86.40	93.75	96.80
Rehetobel	47.6	111.7	210.7	205.8	107.10	113.55	122.05	121.85
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0	93.05	86.55	81.45	83.00
Schönengrund	195.0	135.0	120.0	105.0	140.25	129.05	128.05	124.75
Schwellbrunn	287.0	266.0	174.0	168.0	121.05	120.80	116.80	116.70
Speicher	2.4	18.2	0.0	0.0	100.20	102.55	99.65	98.90
Stein	56.7	73.5	80.9	80.9	109.85	112.30	113.20	113.90
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0	85.35	86.55	84.35	84.55
Trogen	66.2	21.0	0.0	0.0	109.05	102.60	96.55	95.45
Urnäsch	306.0	288.0	240.0	234.0	116.50	117.15	115.10	115.55
Wald	232.5	277.5	232.5	195.0	126.15	134.50	131.45	127.20
Waldstatt	195.7	341.3	372.8	547.5	118.00	129.60	134.55	136.80
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0	98.50	100.00	94.55	91.80
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0	93.00	91.90	96.55	98.45
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	1'977.1	2'054.5	2'001.9	2'042.9				

Beurteilung Schulkostenausgleich

Das Berechnungsmodell des Schulkostenausgleichs führt in der jährlichen Berechnung zu jeweils geringen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, da die Entwicklung der Zahl der Lernenden allmählich verläuft. Das Instrument des Schulkostenausgleichs als effektives Instrument im Gesamtmodell eines Finanzausgleichs wird auch in verschiedenen anderen Kantonen angewendet (z.B. auch im Kanton St. Gallen, jedoch ohne Berücksichtigung der Steuerkraft). Mit dem Schulkostenausgleich wird nicht der Aufwand, sondern eine übermässige Belastung abgegolten.

Der Schulkostenausgleich in unserem Kanton ist jedoch auch ein Modell, um Gemeinden mit bestimmten demografischen Strukturen zu unterstützen. 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 von 321 Lernenden, die über dem Durchschnitt liegen generiert.

Appenzell Ausserrhoden

Soziallastenausgleich

Gemeinde	2009 Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	2009 Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	2011 Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	2011 Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	2013 Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	2013 Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	2014 Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	2014 Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF
Bühler	0.0	11.0	5.2	0.0	0.0	19.8	0.0	43.9
Gais	25.3	0.0	6.8	0.0	0.0	61.8	0.0	78.2
Grub	0.0	21.5	0.0	15.8	0.0	19.5	0.0	0.0
Heiden	0.0	0.0	0.0	40.0	0.0	81.4	0.0	103.7
Herisau	354.1	0.0	417.3	0.0	525.1	0.0	557.5	0.0
Hundwil	0.0	0.0	0.0	15.4	0.0	19.8	0.0	25.1
Lutzenberg	28.1	0.0	0.0	19.3	0.0	25.6	0.0	27.2
Rehetobel	7.3	0.0	0.0	26.3	0.0	34.7	0.0	44.2
Reute	0.0	14.6	0.0	10.4	0.0	13.3	1.8	0.0
Schönengrund	0.0	10.2	0.0	7.7	0.0	10.1	13.4	0.0
Schwellbrunn	29.2	0.0	0.0	22.9	36.7	0.0	99.3	0.0
Speicher	0.0	85.2	0.0	62.6	0.0	83.5	0.0	107.0
Stein	0.0	28.4	0.0	21.0	0.0	27.7	0.0	35.2
Teufen	0.0	122.4	0.0	90.0	0.0	119.0	0.0	153.1
Trogen	0.0	36.4	0.0	25.8	0.0	34.4	0.0	43.4
Urnäsch	0.0	48.6	0.0	35.2	24.9	0.0	35.5	0.0
Wald	52.6	0.0	0.0	13.3	0.0	17.0	0.0	21.5
Waldstatt	0.0	37.5	0.0	27.5	0.0	36.3	0.0	46.0
Walzenhausen	0.0	44.1	30.2	0.0	52.0	0.0	65.3	0.0
Wolfhalden	0.0	36.7	0.0	26.3	0.0	34.8	0.0	44.3
Kanton	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	496.6	496.6	459.5	459.5	638.7	638.7	772.8	772.8

Beurteilung Soziallastenausgleich

Die Kriterien für die Bemessung des Soziallastenausgleichs nach Art. 13b FAG werden nach wie vor als taugliche Kriterien beurteilt, um zum einen – über einen Ausgleichsgrundanspruch und sodann mit Berücksichtigung der Steuerkraft – die Anspruchsberechtigung und zum anderen die Beitragspflicht sachgerecht festzulegen. Die Zahlen für den Finanzausgleich 2009-2014 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. Die Ergebnisse aus dem Soziallastenausgleich lassen sich nur sehr bedingt mit den Ergebnissen der seit wenigen Jahren erhobenen Sozialhilfestatistik vergleichen, weil bei dieser Statistik nur Personen und Fälle erfasst werden, nicht aber die Höhe von Unterstützungsleistungen.

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

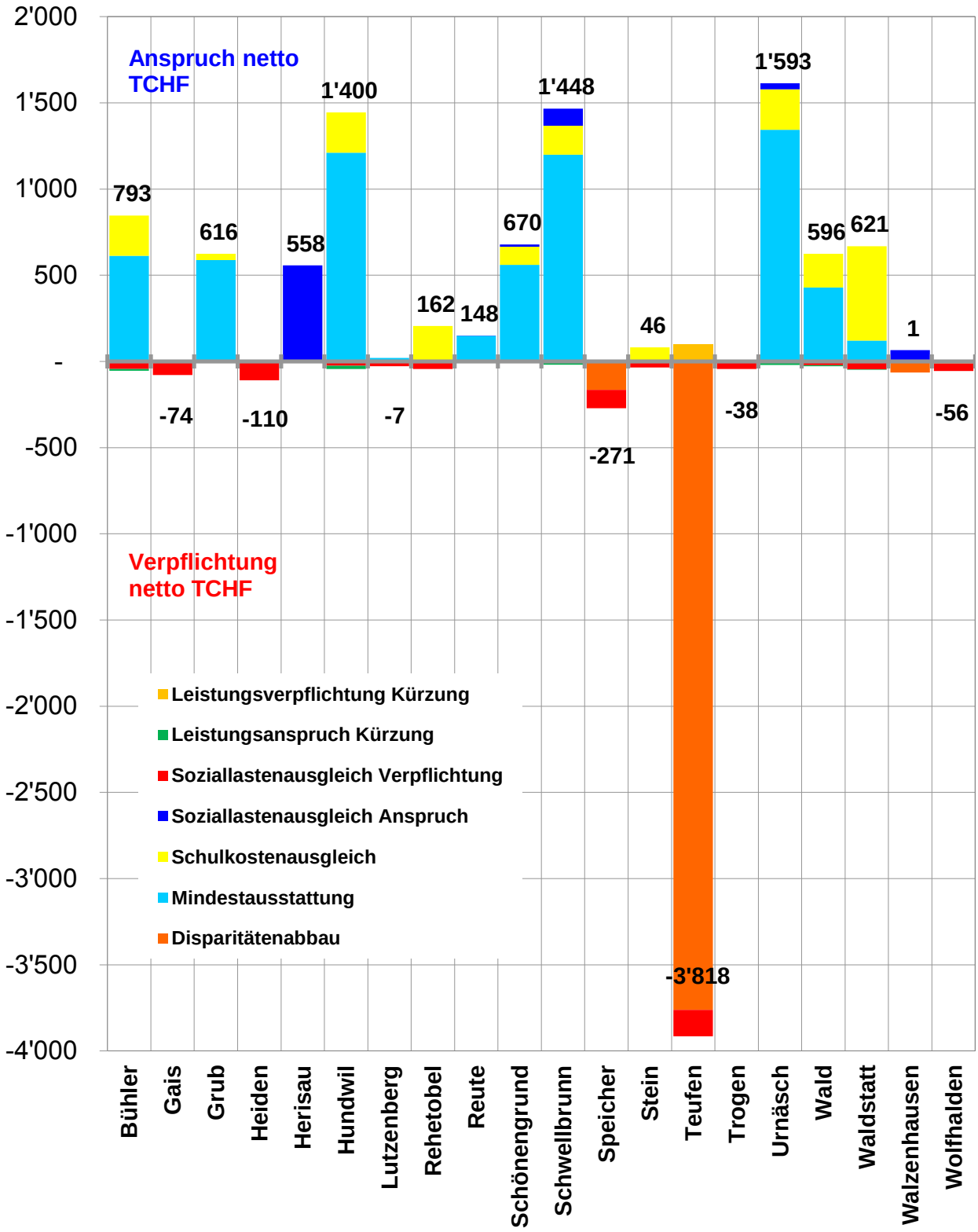
Appenzell Ausserrhoden

Finanzausgleich total

Gemeinde	2009 Leistungsanspruch TCHF	2009 Leistungsverpflichtung TCHF	2011 Leistungsanspruch TCHF	2011 Leistungsverpflichtung TCHF	2013 Leistungsanspruch TCHF	2013 Leistungsverpflichtung TCHF	2014 Leistungsanspruch TCHF	2014 Leistungsverpflichtung TCHF
Bühler	510.3	0.0	469.7	0.0	1'035.7	0.0	793.1	0.0
Gais	74.3	0.0	13.1	0.0	0.0	51.3	0.0	74.0
Grub	621.6	0.0	486.1	0.0	628.3	0.0	615.5	0.0
Heiden	0.0	0.0	0.0	40.0	0.0	92.0	0.0	110.1
Herisau	354.1	0.0	417.3	0.0	525.1	0.0	557.5	0.0
Hundwil	1'421.0	0.0	1'356.3	0.0	1'415.0	0.0	1'400.0	0.0
Lutzenberg	28.1	0.0	0.0	19.3	0.0	25.6	0.0	6.6
Rehetobel	54.9	0.0	85.4	0.0	279.2	0.0	161.6	0.0
Reute	309.2	0.0	309.8	0.0	158.7	0.0	148.1	0.0
Schönengrund	713.9	0.0	704.4	0.0	727.2	0.0	669.9	0.0
Schwellbrunn	1'595.4	0.0	1'466.6	0.0	1'372.7	0.0	1'448.3	0.0
Speicher	0.0	342.4	0.0	302.5	0.0	265.5	0.0	271.4
Stein	28.3	0.0	52.5	0.0	53.2	0.0	45.7	0.0
Teufen	0.0	2'931.6	0.0	3'339.3	0.0	3'741.1	0.0	3'818.0
Trogen	29.8	0.0	304.2	0.0	133.8	0.0	0.0	38.2
Urnäsch	1'625.7	0.0	1'689.0	0.0	1'751.6	0.0	1'592.7	0.0
Wald	769.2	0.0	824.7	0.0	761.0	0.0	595.8	0.0
Waldstatt	158.2	0.0	313.8	0.0	336.5	0.0	620.6	0.0
Walzenhausen	0.0	77.1	30.2	0.0	42.0	0.0	1.1	0.0
Wolfhalden	0.0	36.7	0.0	26.3	0.0	47.4	0.0	55.5
Kanton	0.0	4'906.2	0.0	4'795.7	0.0	4'997.1	0.0	4'276.1
Total	8'294.0	8'294.0	8'523.1	8'523.1	9'220.0	9'220.0	8'649.9	8'649.9

Appenzell Ausserrhoden

4 Übersicht Finanzausgleich (Zusammenfassung)



Appenzell Ausserrhoden

5 Teilrevision FAG

Die im Rahmen des Projektes „Optimierung Gemeindestrukturen“ Kommission ist der Ansicht, dass Strukturoptimierungsprozesse einer Unterstützung bedürfen. Diese sei mit finanziellen und anderen geeigneten Mitteln zu erbringen. Der Prozess der Vorbereitung einer Fusion ist kompliziert und erfordert eine fachkundige und erfahrene Beratung. Dafür sind nicht nur juristische und fiskalische Kenntnisse notwendig. Auch Achtsamkeit und Erfahrung im Umgang mit den Emotionen der Bevölkerung im Fusionsprozess sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Begleitung. Ausserdem fusionieren üblicherweise zwei oder mehrere Gemeinden, deren Steuerkraft unterschiedlich ist. Sofern einer finanziell stärkeren Gemeinde durch die Fusion Einbussen drohen, ist das Projekt von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Kantonale Unterstützungsbeiträge als ausgleichendes Element scheinen daher unentbehrlich zu sein. Das Departement Finanzen hat die Kommission „Optimierung der Gemeindestrukturen“ über die Grundzüge der Vorbereitungsarbeiten betreffend Revision des FAG im Verlaufe der Kommissionsarbeit orientiert. Zur Finanzierung allfälliger Unterstützungsbeiträge ist unter anderem eine Änderung der Mindestausstattung geplant. Vorgesehen ist, dass die Mindestausstattung neu bei rund 90 % festgesetzt wird (aktuell 95 %). Zudem sollen die Abstufungen in Bezug auf die Einwohner von zehn auf drei reduziert und der Anreizabzug von 7.5 % auf 12 % erhöht werden. Die dadurch frei werdenden Mittel – im Rahmen von jährlich etwa 1.0 bis 1.5 Millionen – sollen für Gemeindefusionen oder Strukturoptimierungsprojekte anderer Art eingesetzt werden.

Mit der Teilrevision des FAG strebt das Departement Finanzen an, durch eine Reduktion der Mindestausstattung das Anreizsystem des Finanzausgleichs höher zu gewichten. Die Gesetzgebungsarbeiten zur Optimierung der Gemeindestrukturen werden in enger Zusammenarbeit mit der Teilrevision des FAG stattfinden (zeitliche wie materiell). Die Inkraftsetzung der Teilrevision des FAG sieht das Departement Finanzen für den 1. Januar 2017 vor.

6 Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2009, 2011, 2013 und 2014 nach FAG vom 13. Mai 2002 und der Änderung vom 1. Juni 2008 dargestellt. Die Bandbreite höchster-tiefster Wert vom Mittelwert der Steuerbelastung hat sich in den Jahren 2009, 2011, 2013 zwischen 33 und 34 Prozentpunkten bewegt. Daraus kann geschlossen werden, dass der Finanzausgleich in dieser Zeitspanne die gewünschte Wirkung erzielte und dies einem in der Kantonsverfassung Art. 104 anzustrebenden ausgewogenem Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nahe kommt.

Infolge tieferer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden hat sich die Mindestausstattung in Franken gegenüber dem Jahr 2013 erstmals verringert und liegt im Jahr 2014 nur noch um 3,5 % höher gegenüber dem Niveau im Jahre 2009. Der Anspruch auf Mindestausstattung der entsprechenden Gemeinde wird nach Art. 8 FAG um 7,5 % gekürzt, um eigene Anstrengungen zur Steuerkraftverstärkung zu fördern. Diese Kürzung soll mit der Anpassung des FAG auf 12 % erhöht werden. Die Steuerkraftabschöpfung hat sich gegenüber dem Jahr 2009 jährlich erhöht und liegt im Jahr 2014 um 29,2 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft der betroffenen Gemeinden. Im Jahr 2014 sind keine Gemeinden neu in die Steuerkraftabschöpfung gefallen. Die in Steuereinheiten natürliche Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich ist gegenüber dem Jahr 2009 im Jahr 2014 um 3,3 % gestiegen, dies vor allem wegen der Zunahme bei Gemeinden mit einer hohen Anzahl Lernender über dem Durchschnitt. Der Soziallastenausgleich ist eine neu aufgenommene Komponente ab dem Jahr 2009 mit einer Umverteilung

Appenzell Ausserrhoden

innerhalb der Gemeinden. Die Zunahme wird vor allem durch den kontinuierlichen Anstieg der Kosten bei der grössten Gemeinde verursacht. Der vertikale und horizontale Finanzausgleich total (horizontal: unter den Gemeinden, vertikal: Kanton-Gemeinden) hat gegenüber 2009, im Jahr 2014 um 4,3 % 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 finanzschwächsten Gemeinden macht der Leistungsanspruch aus dem Finanzausgleich zwischen 27 % und 70 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus.

Mit einer Teilrevision des FAG ist beabsichtigt, eine Korrektur bei der Mindestausstattung zu erwirken. Finanzschwache Gemeinden müssen in Zukunft vermehrt versuchen, ihre Steuerkraft mit eigenen Anstrengungen zu stärken. Die Mindestausstattung soll wieder auf den Ausgangswert des Jahres 2008 zurückgeführt werden.