



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. September 2016

2000.20

Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2016; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2016

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
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 auch 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 rund 2'320 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 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 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 die 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

Gemeinde/Steuerfuss natürliche Personen	2011	2013	2015
Bühler	4.30	4.30	4.30
Gais	3.95	3.80	3.65
Grub	4.20	4.10	4.10
Heiden	3.90	3.70	3.70
Herisau	4.30	4.10	4.10
Hundwil	4.30	4.30	4.70
Lutzenberg	3.90	3.80	3.80
Rehetobel	4.10	4.10	4.30
Reute	4.20	4.10	4.10
Schönengrund	3.70	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.00	4.00	4.20
Speicher	3.70	3.60	3.60
Stein	3.80	3.70	3.70
Teufen	3.00	3.00	3.00
Trogen	4.30	4.30	4.10
Urnäsch	4.30	4.30	4.30
Wald	4.30	4.20	4.10
Waldstatt	4.20	4.20	4.50
Walzenhausen	3.80	3.80	3.80
Wolfhalden	4.20	4.10	4.00
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.99	3.88	3.89

Legende: tiefster Wert höchster Wert

4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2011	2013	2015
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.99	3.88	3.89
Tiefster Wert	3.00	3.00	3.00
Abweichung zum Mittelwert in %	- 25	- 23	-23
Höchster Wert	4.30	4.30	4.70
Abweichung zum Mittelwert in %	+ 8	+ 11	+ 21
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	33	34	44

Der tiefste Wert bei den Gemeindesteuerfüssen wies in den vergangenen Jahren etwa die gleiche Abweichung zum Mittelwert auf, der höchste Wert ist seit dem Jahr 2014 angestiegen. Die Bandbreite zwischen dem tiefsten und dem höchsten Wert hat sich demzufolge markant verändert. In den letzten Jahren lag diese Bandbreite immer zwischen 33 % und 35 %. Dem weiteren Verlauf der Bandbreite muss Beachtung geschenkt werden. Aufgrund von Steuerfussanpassungen der einzelnen Gemeinden ist der gewichtete Mittelwert 2015 gegenüber dem Jahr 2013 leicht angestiegen (0.1 %).



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 Ausgleichbeträge 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.¹ Das Instrument des Schulkostenausgleichs bedeutet also keine Subventionierung der Schulkosten. Es setzt vielmehr bei der Ursache für eine überdurchschnittliche finanzielle 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^{bis}). Damit soll – wie der Namen 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

¹ Angelini/Gulde, Uni St.Gallen. 11.12.2007

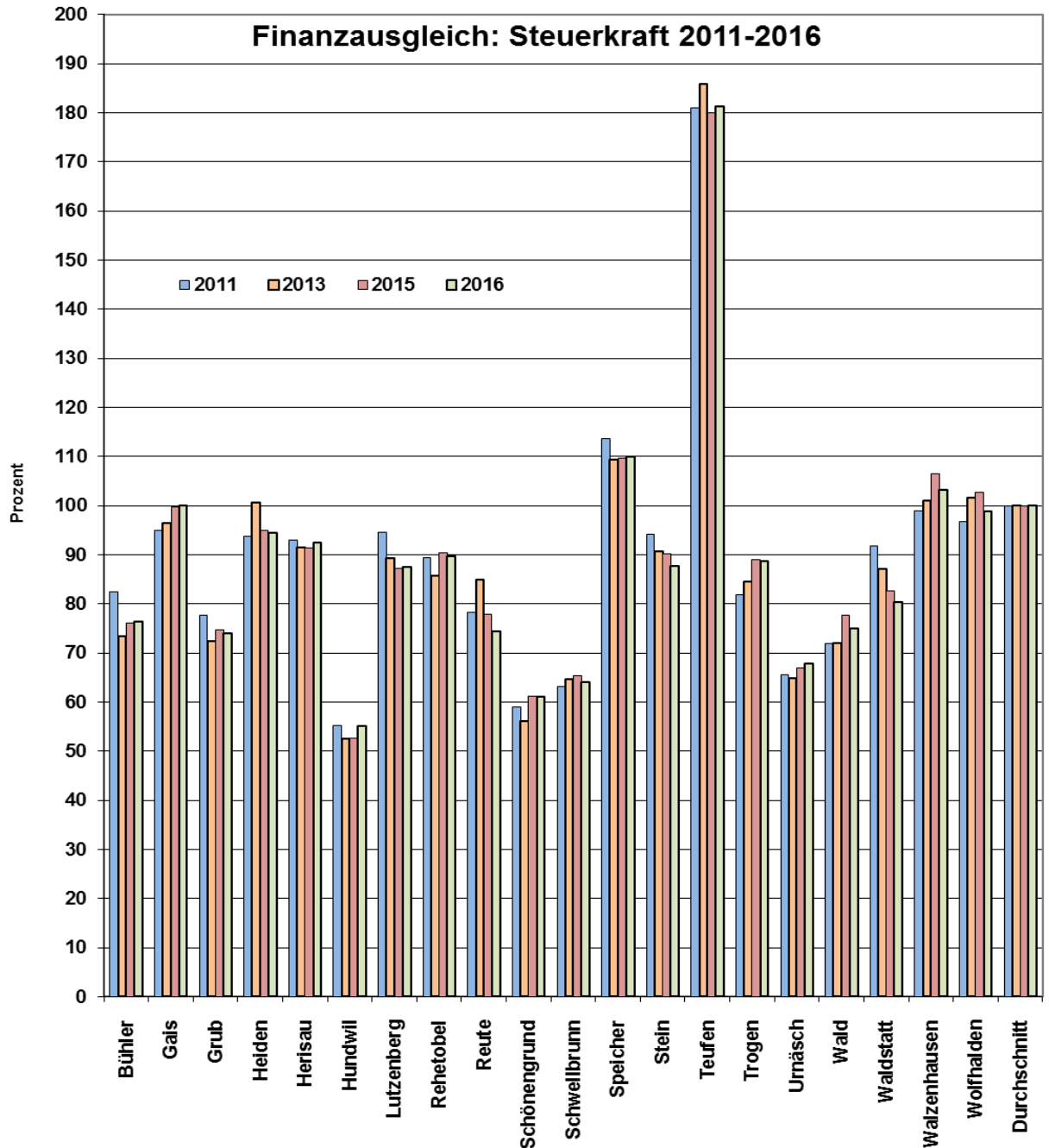


Mittel aller Gemeinden liegen, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller Gemeinden liegen, leisten Beiträge an den Finanzausgleich (Art. 6a FAG).

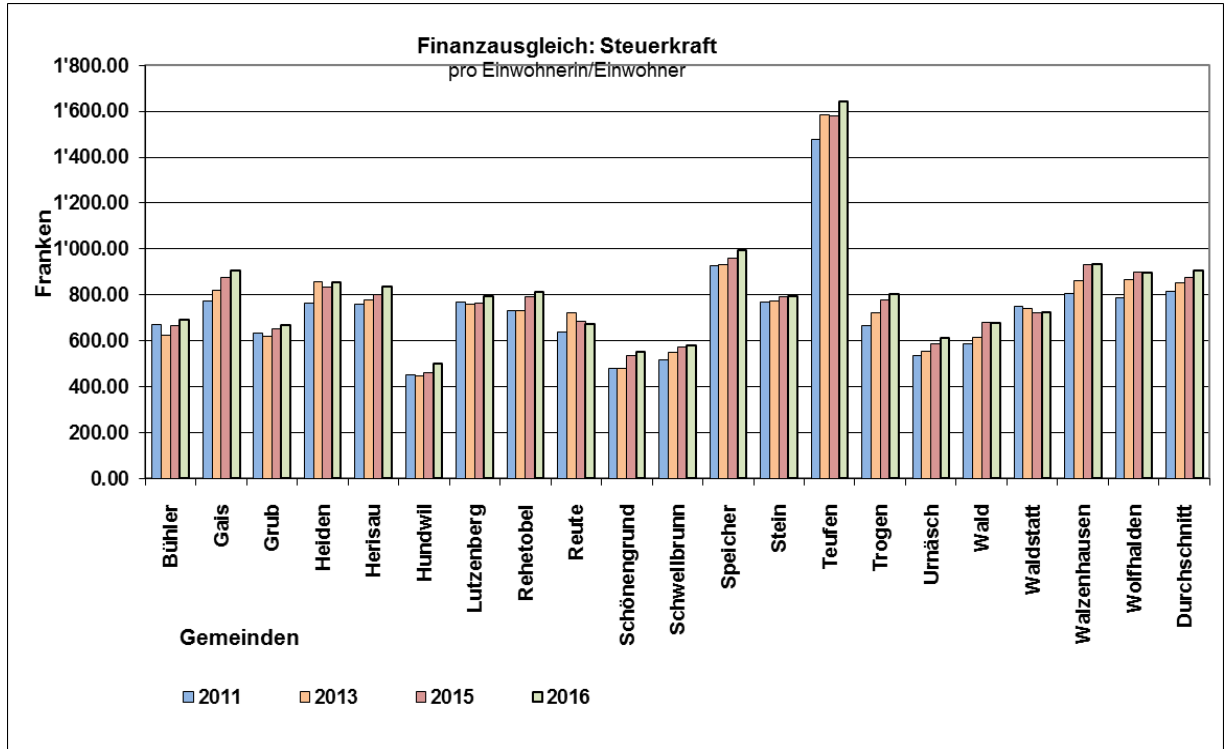
Grundlage für den Sozillastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die Steuerkraft der Gemeinde (Art. 7 Abs. 4 FAG). Die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe basieren auf den Jahresrechnungen 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.

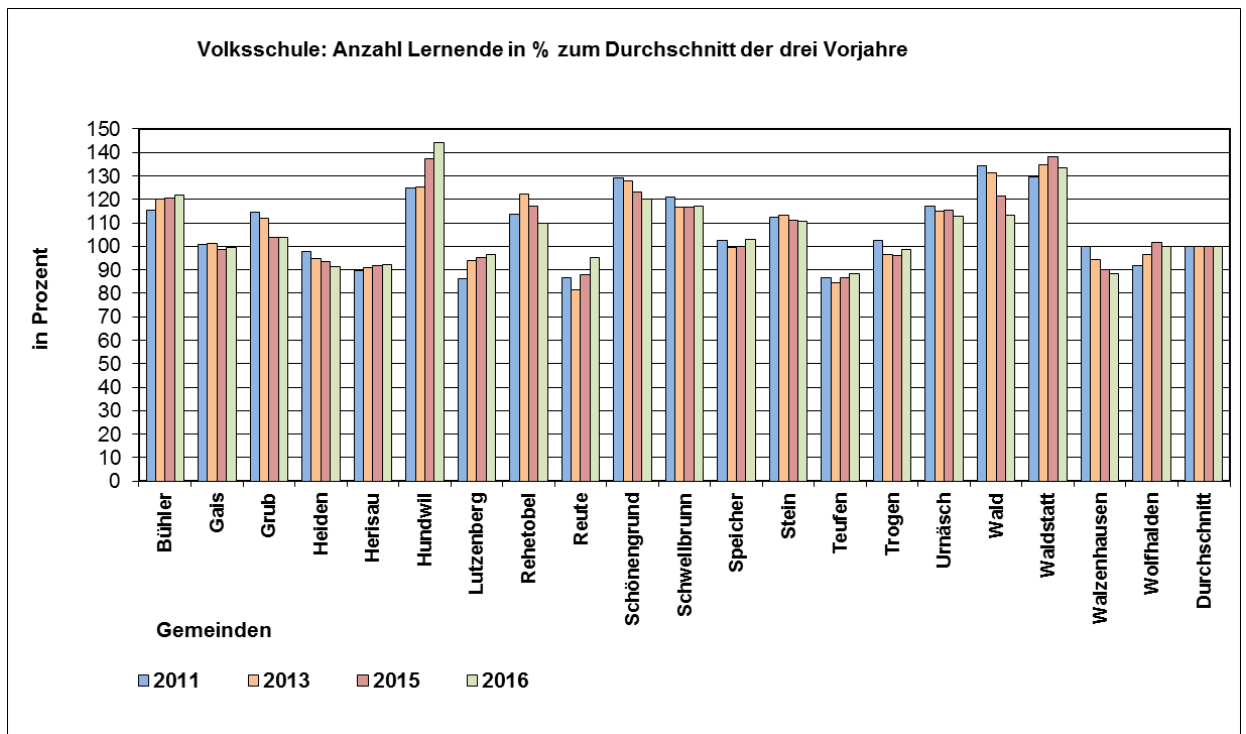
C. Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich



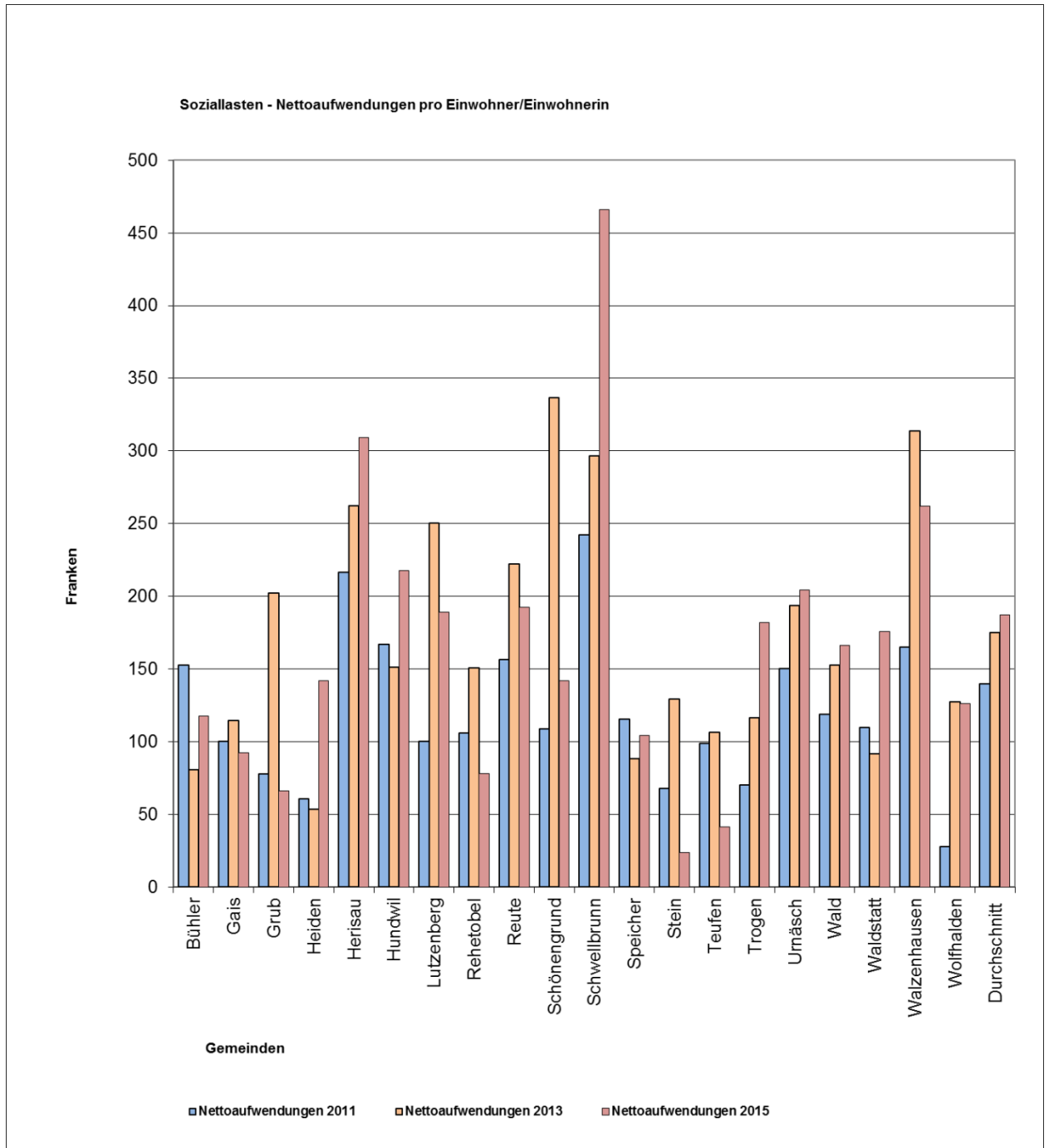
Die relative Steuerkraft (Staatssteuerertrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner in %) aus dem Finanzausgleich berücksichtigt den Durchschnittswert der drei Vorjahre (für 2016 somit der Durchschnitt aus den Jahren 2013/2014/2015). Sie wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet. Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, die über die Vergleichsjahre 2011, 2013, 2015 und 2016 eine – im Vergleich zum Durchschnitt – abnehmende relative Steuerkraft aufweisen.



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



Anzahl Lernende in % zum Durchschnitt der drei Vorjahre.



Soziallasten – Nettoaufwendungen pro Einwohner/Einwohnerin in Franken.



Mindestausstattung

Gemeinde	2011 Mindestausstattung Art. 4 TFr.	2013 Mindestausstattung Art. 4 TFr.	2015 Mindestausstattung Art. 4 TFr.	2016 Mindestausstattung Art. 4 TFr.	2011 Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	2013 Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	2015 Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	2016 Mindestausstattung pro Einwohner Fr.	2011 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2013 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2015 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2016 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	272.5	798.7	650.0	658.0	164	470	379	385	0.45	0.27	0.66	0.38
Gais	0.0	0.0	0.0	0.0								
Grub	402.9	589.8	519.6	558.6	398	583	510	549	0.95	0.70	0.83	0.87
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0								
Hundwil	1'146.7	1'242.5	1'256.8	1'210.9	1'161	1'274	1'279	1'234	3.06	2.95	3.15	3.02
Lutzenberg	0.0	0.0	63.0	51.6			50	41			0.07	0.05
Rehetobel	0.0	105.3	0.0	0.0		61						
Reute	320.2	175.6	338.3	434.3	479	267	502	637	0.92	0.85	0.83	1.55
Schönengrund	577.1	630.1	551.4	584.8	1'171	1'258	1'092	1'133	2.63	2.62	2.19	4.37
Schwellbrunn	1'223.5	1'186.1	1'156.3	1'217.0	831	800	778	809	2.08	1.83	1.51	1.03
Speicher	0.0	0.0	0.0	0.0								
Stein	0.0	0.0	0.0	47.8				34				0.03
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Trogen	309.0	171.7	0.0	0.0	182	101				0.30		
Urnäsch	1'436.2	1'517.5	1'353.6	1'324.0	635	669	602	587	1.30	1.30	1.20	0.49
Wald	560.5	556.8	401.3	495.0	656	661	474	584	1.17	1.26	0.81	1.15
Waldstatt	0.0	0.0	217.3	366.4			121	204			0.19	0.17
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Total	6'248.6	6'974.1	6'507.6	6'948.4								

(TFr. = 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 einzelner Gemeinden her. Für die Entwicklung ist die Grafik „Finanzausgleich: Steuerkraft 2011–2016“ in Prozent (vgl. S. 5) heranzuziehen.

Beurteilung Mindestausstattung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 75 % 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 Mindestausstattung. Was dazu beiträgt, dass damit eine bestimmte Strukturhaltung ermöglicht wird.



Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)

Gemeinde	2011	2013	2015	2016	2011	2013	2015	2016	2011	2013	2015	2016
	Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	Disparitätenabbau Art. 5 TFr.	Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	Disparitätenabbau pro Einwohner Fr.	Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen	Disparitätenabbau in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	0.0	0.0	0.0	0.0								
Gais	0.0	0.0	0.0	1.6				0.5				0.00
Grub	0.0	0.0	0.0	0.0								
Heiden	0.0	10.6	0.0	0.0		2.6				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	258.1	182.0	193.8	204.4	64.1	44.1	46.2	48.6	0.08	0.05	0.05	0.06
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	3'249.3	3'763.8	3'609.5	3'826.4	561.7	640.3	596.0	625.4	0.42	0.45	0.42	0.42
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	0.0	10.0	64.9	29.5		4.7	31.1	14.3		0.01	0.04	0.02
Wolfhalden	0.0	12.6	20.3	0.0		7.3	11.7			0.01	0.02	
Total	3'507.4	3'979.0	3'888.5	4'061.9								

(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 43 % bzw. 44 % in den Jahren 2015 bzw. 2016 zu den Leistungsverpflichtungen bei.



Schulkostenausgleich

Gemeinde	2011	2013	2015	2016	2011	2013	2015	2016
	Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	192.0	273.0	266.0	273.0	115.35	120.05	120.35	121.80
Gais	6.3	10.5	0.0	0.0	100.65	101.30	98.50	99.40
Grub	99.0	70.0	14.0	17.5	114.35	112.15	103.70	103.90
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	97.70	94.75	93.70	91.55
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0	89.55	91.05	91.60	92.25
Hundwil	225.0	217.5	292.5	337.5	124.65	125.30	137.15	144.20
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0	86.40	93.75	95.00	96.30
Rehetobel	111.7	210.7	130.2	56.7	113.55	122.05	116.95	109.80
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0	86.55	81.45	88.10	95.15
Schönengrund	135.0	120.0	97.5	77.0	129.05	128.05	123.20	120.15
Schwellbrunn	266.0	174.0	162.0	162.0	120.80	116.80	116.70	117.15
Speicher	18.2	0.0	1.2	18.2	102.55	99.65	100.10	102.80
Stein	73.5	80.9	59.5	56.0	112.30	113.20	111.05	110.65
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0	86.55	84.35	86.80	88.20
Trogen	21.0	0.0	0.0	0.0	102.60	96.55	96.15	98.65
Urnäsch	288.0	240.0	222.0	170.5	117.15	115.10	115.25	113.00
Wald	277.5	232.5	140.0	66.0	134.50	131.45	121.30	113.10
Waldstatt	341.3	372.8	547.5	465.0	129.60	134.55	138.00	133.55
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0	100.00	94.55	89.90	88.20
Wolfhalden	0.0	0.0	4.8	2.1	91.90	96.55	101.60	100.10
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	2'054.5	2'001.9	1'937.2	1'701.5				

(TFr. = Tausend Franken)

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.

Der Schulkostenausgleich in Appenzell Ausserrhoden ist auch ein Modell, um Gemeinden mit bestimmten demografischen Strukturen zu unterstützen. Sogenannte Zentrums Gemeinden (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 2016 von 280 Lernenden (2015: 304), die über dem Durchschnitt liegen, generiert.



Soziallastenausgleich

Gemeinde	2011	2011	2013	2013	2015	2015	2016	2016
	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpfl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpfl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpfl. Art. 6a TFr.	Leistungsanspruch Art. 6a TFr.	Leistungsverpfl. Art. 6a TFr.
Bühler	5.2	0.0	0.0	19.8	0.0	53.7	0.0	58.4
Gais	6.8	0.0	0.0	61.8	0.0	95.9	0.0	105.2
Grub	0.0	15.8	0.0	19.5	4.3	0.0	0.0	34.7
Heiden	0.0	40.0	0.0	81.4	0.0	127.3	0.0	140.5
Herisau	417.3	0.0	525.1	0.0	593.6	0.0	608.3	0.0
Hundwil	0.0	15.4	0.0	19.8	0.0	30.8	4.2	0.0
Lutzenberg	0.0	19.3	0.0	25.6	3.7	0.0	15.1	0.0
Rehetobel	0.0	26.3	0.0	34.7	0.0	54.0	0.0	59.1
Reute	0.0	10.4	0.0	13.3	0.0	21.1	0.0	14.5
Schönengrund	0.0	7.7	0.0	10.1	30.5	0.0	23.0	0.0
Schwellbrunn	0.0	22.9	36.7	0.0	155.9	0.0	227.6	0.0
Speicher	0.0	62.6	0.0	83.5	0.0	131.3	0.0	143.6
Stein	0.0	21.0	0.0	27.7	0.0	43.1	0.0	47.5
Teufen	0.0	90.0	0.0	119.0	0.0	189.8	0.0	208.9
Trogen	0.0	25.8	0.0	34.4	0.0	52.8	0.0	27.8
Urnäsch	0.0	35.2	24.9	0.0	38.4	0.0	19.4	0.0
Wald	0.0	13.3	0.0	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Waldstatt	0.0	27.5	0.0	36.3	0.0	56.1	0.0	44.2
Walzenhausen	30.2	0.0	52.0	0.0	83.8	0.0	46.6	0.0
Wolfhalden	0.0	26.3	0.0	34.8	0.0	54.3	0.0	59.8
Kanton	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	459.5	459.5	638.7	638.7	910.2	910.2	944.2	944.2

(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 2011–2016 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.

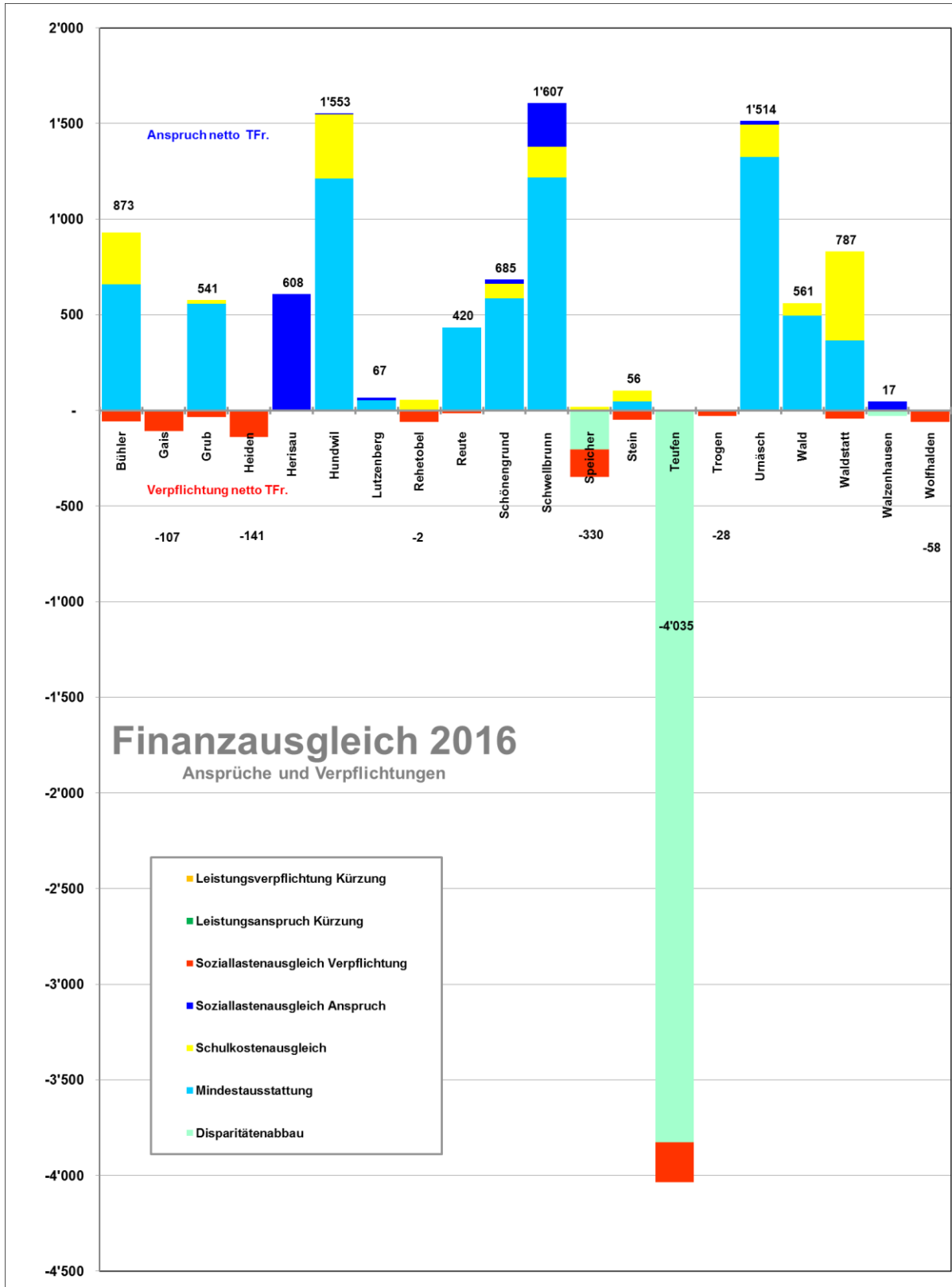


Finanzausgleich total

Gemeinde	2011	2011	2013	2013	2015	2015	2016	2016
	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.
Bühler	469.7	0.0	1'035.7	0.0	862.3	0.0	872.6	0.0
Gais	13.1	0.0	0.0	51.3	0.0	95.9	0.0	106.8
Grub	486.1	0.0	628.3	0.0	537.9	0.0	541.4	0.0
Heiden	0.0	40.0	0.0	92.0	0.0	127.3	0.0	140.5
Herisau	417.3	0.0	525.1	0.0	593.6	0.0	608.3	0.0
Hundwil	1'356.3	0.0	1'415.0	0.0	1'518.5	0.0	1'552.6	0.0
Lutzenberg	0.0	19.3	0.0	25.6	66.7	0.0	66.7	0.0
Rehetobel	85.4	0.0	279.2	0.0	76.2	0.0	0.0	2.4
Reute	309.8	0.0	158.7	0.0	317.2	0.0	419.8	0.0
Schönengrund	704.4	0.0	727.2	0.0	679.4	0.0	684.8	0.0
Schwellbrunn	1'466.6	0.0	1'372.7	0.0	1'474.2	0.0	1'606.6	0.0
Speicher	0.0	302.5	0.0	265.5	0.0	323.9	0.0	329.8
Stein	52.5	0.0	53.2	0.0	16.4	0.0	56.3	0.0
Teufen	0.0	3'339.3	0.0	3'741.1	0.0	3'799.3	0.0	4'035.3
Trogen	304.2	0.0	133.8	0.0	0.0	52.8	0.0	27.8
Urnäsch	1'689.0	0.0	1'751.6	0.0	1'614.0	0.0	1'513.9	0.0
Wald	824.7	0.0	761.0	0.0	541.3	0.0	561.0	0.0
Waldstatt	313.8	0.0	336.5	0.0	708.7	0.0	787.2	0.0
Walzenhausen	30.2	0.0	42.0	0.0	18.9	0.0	17.1	0.0
Wolfhalden	0.0	26.3	0.0	47.4	0.0	69.8	0.0	57.7
Kanton	0.0	4'795.7	0.0	4'997.1	0.0	4'556.3	0.0	4'588.0
Total	8'523.1	8'523.1	9'220.0	9'220.0	9'025.3	9'025.3	9'288.3	9'288.3

(TFr. = Tausend Franken)

D. Übersicht Finanzausgleich (Zusammenfassung)





E. Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2011, 2013, 2015 und 2016 nach FAG dargestellt. Die Bandbreite beim Mittelwert der Steuerbelastung hat sich in den Jahren 2011 und 2013 zwischen 33 und 34 Prozentpunkten bewegt. Daraus kann geschlossen werden, dass der Finanzausgleich in dieser Zeitspanne die gewünschte Wirkung erzielte und dem nach Art. 104 KV anzustrebenden ausgewogenen Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nahe kommt. Ab dem Jahr 2014 hat sich die Bandbreite jedoch erhöht und liegt bei 44 Prozentpunkten. Dem weiteren Verlauf der Bandbreite muss Beachtung geschenkt werden.

Infolge tieferer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden hat sich die Mindestausstattung in Franken gegenüber dem Jahr 2015 wieder leicht erhöht und liegt 2016 gegenüber dem Niveau im Jahre 2011 um 11.2 % höher. 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 2011 erhöht und liegt im Jahr 2016 um 15.8 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft zweier Gemeinden. Im Vergleich zum Vorjahr ist 2016 eine Gemeinde dazugekommen und eine weggefallen. Die in Steuereinheiten natürlicher Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich ist gegenüber dem Jahr 2011 um 17.2 % gesunken, dies vor allem wegen der Abnahme bei Gemeinden mit einer hohen Anzahl Lernender über dem Durchschnitt. Seit der Einführung des horizontalen Soziallastenausgleichs im Jahre 2008 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Kosten im Sozialbereich festzustellen. Die Zunahme gegenüber dem Jahr 2011 beträgt 105.5 % 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. Das Volumen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs insgesamt hat gegenüber 2011 um 9.0 % 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 2016 zwischen 22 % und 74 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus.

Der Regierungsrat hat sich Ende 2015 für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ausgesprochen. Ein Ziel dieser Revision ist es, auch die Fragen rund um die Optimierung der Gemeindestrukturen zu klären. Bis weitere Entscheide in dieser Hinsicht getroffen werden, sind die weiteren Arbeiten an der Revision des FAG sistiert.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, vom Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2016 Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

Matthias Weishaupt, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber