



Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2012/2013

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 Finanzausgleichs und soll einen Überblick über die Aufgabenentflechtung geben. Es soll auch aufgezeigt werden, welche Wirkung mit den einzelnen Komponenten des Finanzausgleichs 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 2'600 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.



Appenzell Ausserrhoden

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 neuen Finanzausgleichsordnung des Bundes (NFA) wurde ein neues 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 verschiedensten 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 (KV; bGS 111.1) 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 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	2008	2010	2012
Bühler	4.50	4.50	4.30
Gais	4.35	4.10	3.80
Grub	4.40	4.20	4.20
Heiden	4.10	4.00	3.70
Herisau	4.30	4.30	4.10
Hundwil	4.30	4.30	4.30
Lutzenberg	4.10	3.90	3.90
Rehetobel	3.90	3.90	4.10
Reute	4.30	4.30	4.20



Appenzell Ausserrhoden

Schönengrund	4.20	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.40	4.00	4.00
Speicher	3.70	3.70	3.70
Stein	4.10	3.80	3.70
Teufen	3.20	3.20	3.00
Trogen	4.60	4.60	4.30
Urnäsch	4.60	4.30	4.30
Wald	4.60	4.40	4.20
Waldstatt	4.50	4.20	4.20
Walzenhausen	4.10	3.80	3.80
Wolfhalden	4.40	4.30	4.20
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	4.14	4.04	3.90

1.4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2008	2010	2012
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	4.14	4.04	3.90
Tiefster Wert	3.20	3.20	3.00
Abweichung zum Mittelwert in %	- 23	- 21	- 23
Höchster Wert	4.60	4.60	4.30
Abweichung zum Mittelwert in %	+ 11	+ 13	+ 10
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	34	34	33

Der tiefste Wert bei den Gemeindesteuerfüssen wies in den vergangenen Jahren etwa die gleiche Abweichung zum Mittelwert auf, dies trifft auch zu für den höchsten Wert. Die Bandbreite vom tiefsten zum höchsten Wert hat sich kaum verändert. Die Steuerfüsse wurden für die Jahre 2010 und 2012 bei 3 bzw. 5 Gemeinden gesenkt. Dies führt zu einer deutlichen Reduktion des gewichteten Mittelwerts.

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 Lastenausgleichstransfers 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.

Volksschulskosten stellen einen wesentlichen Ausgabenanteil an 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, 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. 3^{bis}).

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

¹ Angelini/Gulde, Uni St.Gallen. 11.12.2007



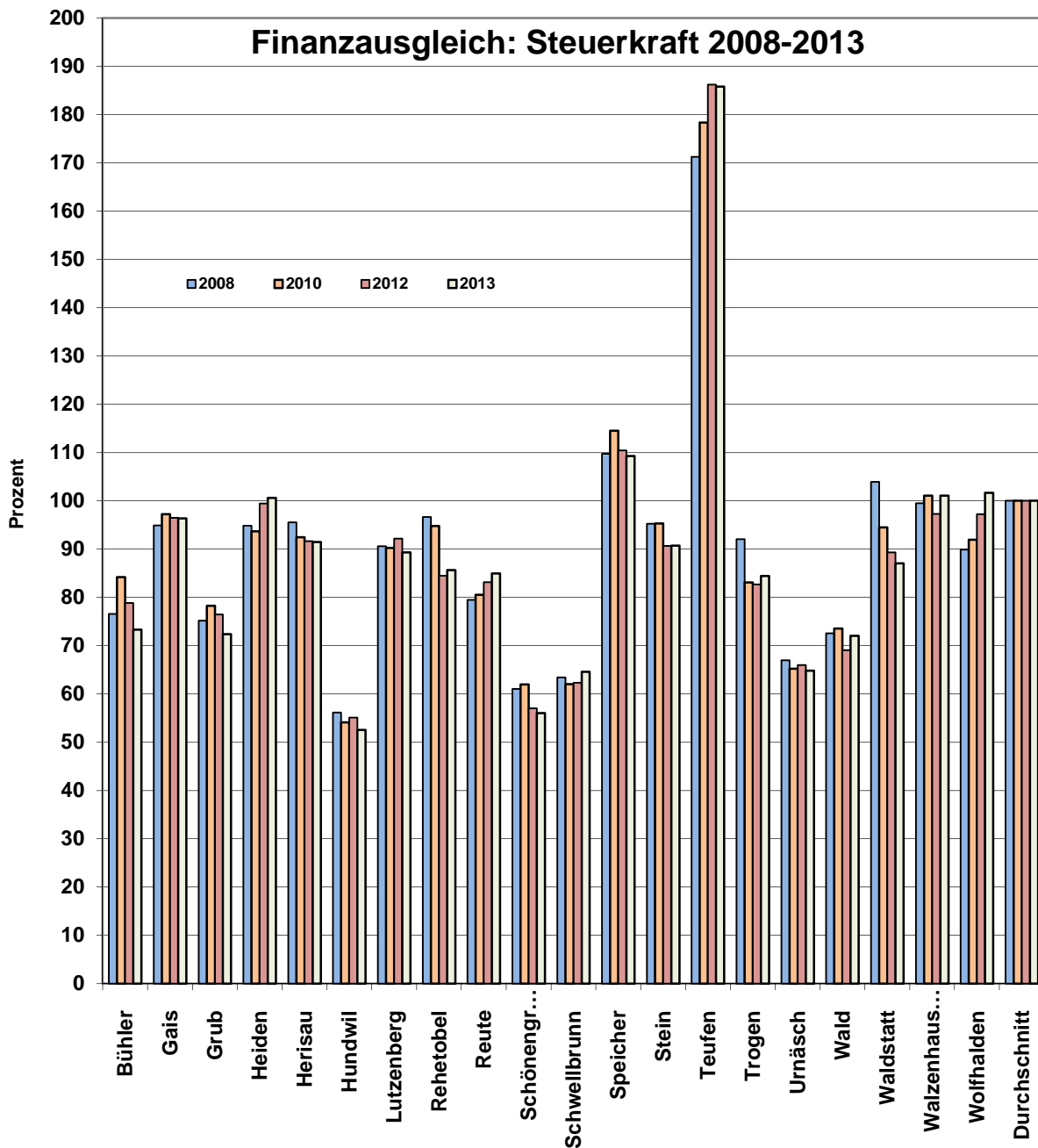
Appenzell Ausserrhoden

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 Ausgleichsinstrumentes 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 der Stabsstelle Controlling.



3 Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich

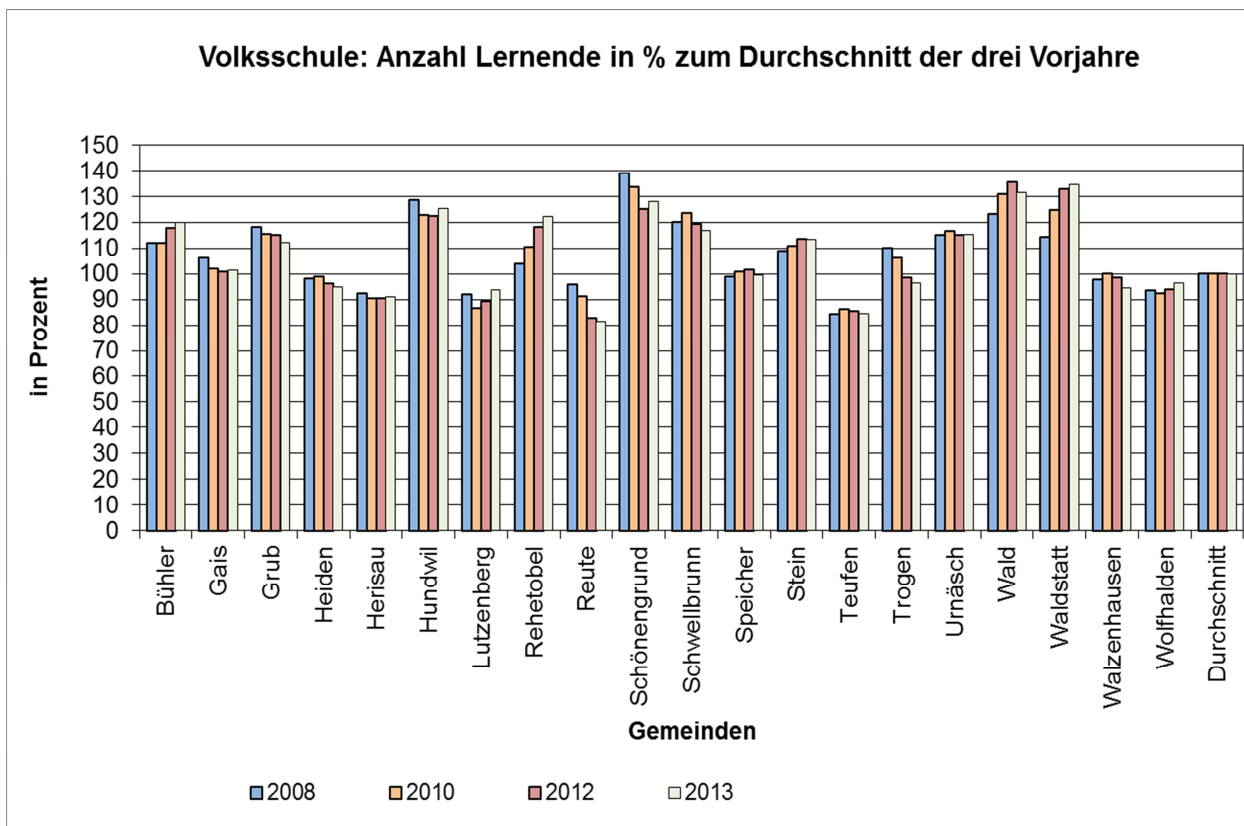
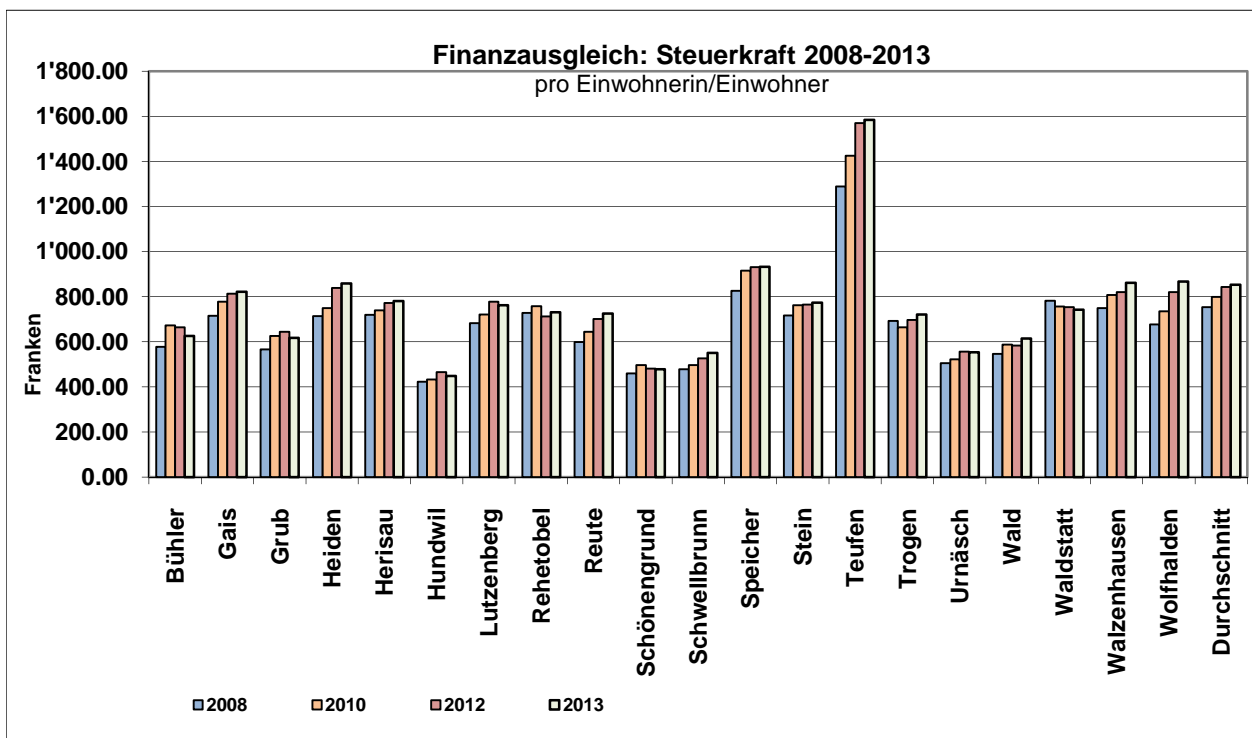


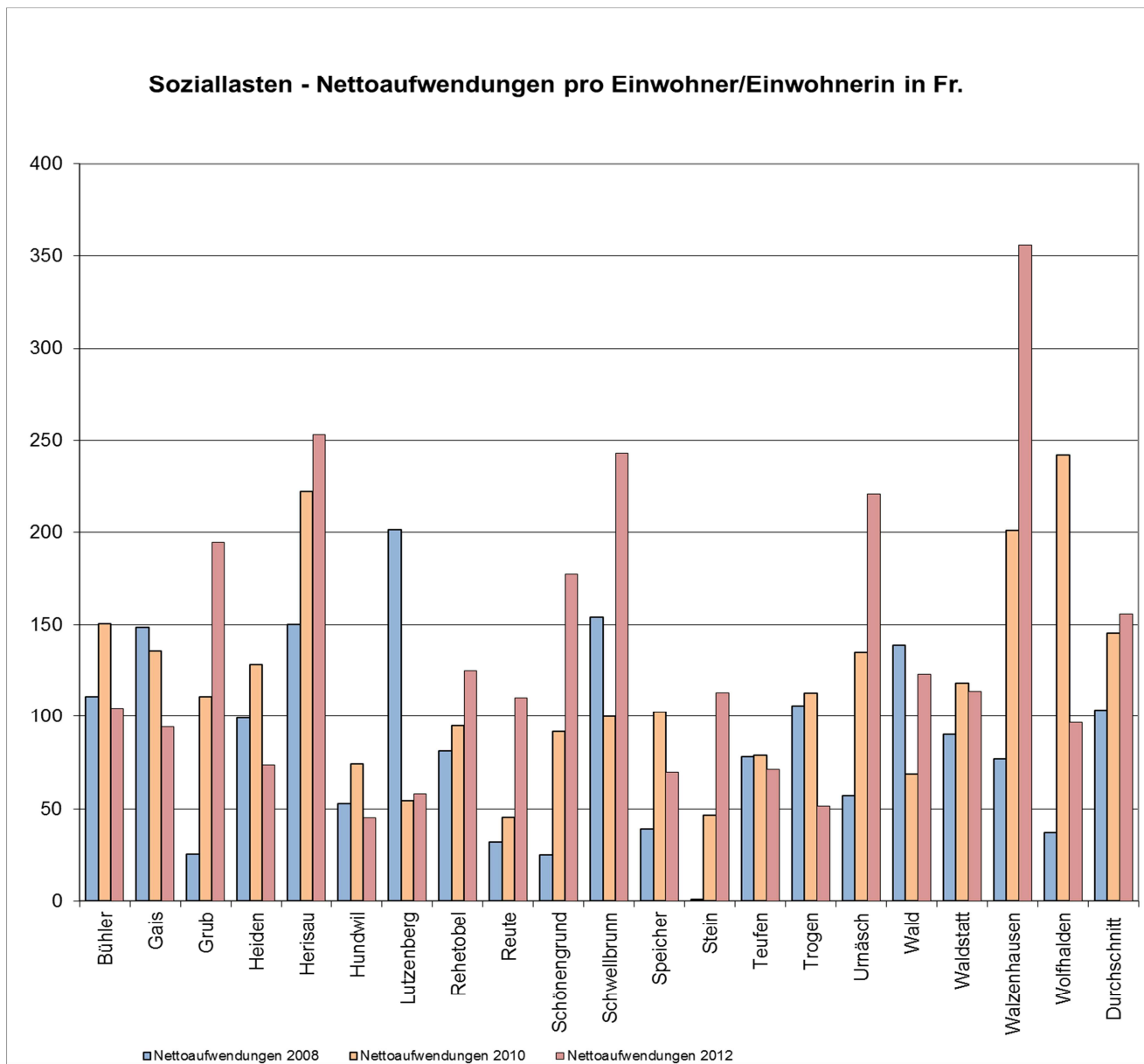
Die Steuerkraft aus dem Finanzausgleich ist der Durchschnittswert der drei Vorjahre. So entspricht der Wert für 2013 dem Durchschnitt aus den Jahren 2010/2011/2012 und wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet.

Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, die über die Vergleichsjahre 2008, 2010, 2012 und 2013 eine – im Vergleich zum Durchschnitt – abnehmende relative Steuerkraft aufweisen. Dies ist bei Bühler, Grub, Herisau, Schöngengrund und Waldstatt der Fall.



Appenzell Ausserrhoden







Appenzell Ausserrhoden

Mindestausstattung												
Gemeinde	2008 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2010 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2012 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2013 Mindestausstattung Art. 4 TCHF	2008 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2010 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2012 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2013 Mindestausstattung pro Einwohner CHF	2008 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2010 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2012 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen	2013 Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen
Bühler	561.9	177.4	475.5	798.7	342	108	283	470	0.64	0.17	0.47	0.83
Gais	0.0	0.0	0.0	0.0								
Grub	465.4	384.6	447.5	589.8	464	382	444	583	0.88	0.67	0.77	1.02
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0								
Hundwil	1'088.1	1'196.9	1'155.0	1'242.5	1'085	1'201	1'176	1'274	2.90	3.08	2.92	3.27
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0								
Rehetobel	0.0	0.0	167.4	105.3			98	61			0.15	0.09
Reute	288.9	273.9	211.4	175.6	423	405	323	267	0.82	0.72	0.55	0.45
Schönengrund	500.3	521.0	606.4	630.1	1'064	1'074	1'210	1'258	2.49	2.37	2.71	2.78
Schwellbrunn	1'144.3	1'265.8	1'275.5	1'186.1	793	869	865	800	1.86	1.89	1.81	1.63
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	244.6	269.3	171.7		143	157	101		0.24	0.25	0.16
Urnäsch	1'286.7	1'458.7	1'409.1	1'517.5	564	643	622	669	1.22	1.32	1.21	1.32
Wald	509.5	522.2	634.0	556.8	578	600	750	661	1.24	1.17	1.48	1.28
Waldstatt	0.0	0.0	0.0	0.0								
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Total	5'844.8	6'045.1	6'651.1	6'974.1								

(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 dazugestossenen Gemeinden. Für die Entwicklung ist die Grafik „Finanzausgleich: Steuerkraft 2008-2013 in Prozent“ (vgl. S. 6) heranzuziehen.

Beurteilung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 76 % der gesamten Leistungsverpflichtung aus. Die Messung in Steuereinheiten zeigt, um wie viele Steuereinheiten der Gemeindesteuereffuss theoretisch angepasst werden müsste, um die Mindestausstattung mit eigenen Steuern kompensieren zu können. Die Mindestausstattung erhöht sich in % 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. Es zeigt sich über die Jahre, dass die acht gleichen Gemeinden in die Mindestausstattung fallen.



Appenzell Ausserrhoden

Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)												
Gemeinde	2008	2010	2012	2013	2008	2010	2012	2013	2008	2010	2012	2013
	Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	Disparitätenabbau Art. 5 TCHF	Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	Disparitätenabbau pro Einwohner CHF	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	0.0								
Grub	0.0	0.0	0.0	0.0								
Heiden	0.0	0.0	0.0	10.6				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	167.8	276.5	200.9	182.0	42.3	69.0	49.3	44.1	0.06	0.08	0.06	0.05
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	2'747.9	3'162.0	3'490.3	3'763.8	482.8	548.1	599.6	640.3	0.42	0.42	0.43	0.45
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	28.1	0.0	0.0	0.0	16.0				0.02			
Walzenhausen	0.0	9.0	0.0	10.0		4.4		4.7		0.01		0.01
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	12.6				7.3				0.01
Total	2'943.8	3'447.5	3'691.2	3'979.0								

Der stetige Anstieg der Steuerkraftabschöpfung, insbesondere bei der Gemeinde Teufen, basiert auf der gestiegenen Steuerkraft.

Beurteilung

Die Steuerkraftabschöpfung in Steuereinheiten natürlicher Personen zeigt, dass diese mit Blick auf die Steuerfüsse recht moderat ausfällt. In der Summe trägt diese beachtliche 41 % bzw. 43 % in den Jahren 2012 bzw. 2013 zu den Leistungsverpflichtungen bei. Erfreulich ist, dass im Jahre 2013 drei weitere Gemeinden in die Steuerkraftabschöpfung fallen, weil die Steuerkraft leicht über dem Durchschnitt liegt.



Appenzell Ausserrhoden

Schulkostenausgleich								
Gemeinde	2008	2010	2012	2013	2008	2010	2012	2013
	Schulkostenausgleich Art. 6 TChF	Schulkostenausgleich Art. 6 TChF	Schulkostenausgleich Art. 6 TChF	Schulkostenausgleich Art. 6 TChF	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	140.0	130.0	227.5	273.0	111.80	111.95	117.60	120.05
Gais	70.0	18.9	8.4	10.5	106.10	102.10	101.00	101.30
Grub	169.0	120.0	108.0	70.0	118.20	115.45	115.05	112.15
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	98.05	99.00	96.20	94.75
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0	92.40	90.25	90.35	91.05
Hundwil	300.0	225.0	189.0	217.5	128.40	122.75	122.45	125.30
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0	91.80	86.60	89.35	93.75
Rehetobel	22.1	80.5	240.5	210.7	103.80	110.50	118.20	122.05
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0	95.70	91.10	82.75	81.45
Schönengrund	195.0	157.5	112.5	120.0	139.10	133.35	125.05	128.05
Schwellbrunn	266.5	337.5	221.0	174.0	119.95	123.55	119.40	116.80
Speicher	0.0	4.8	9.6	0.0	98.85	100.70	101.45	99.65
Stein	53.6	66.5	84.7	80.9	108.75	111.00	113.45	113.20
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0	84.35	86.35	85.25	84.35
Trogen	87.5	56.0	0.0	0.0	110.20	106.30	98.40	96.55
Urnäsch	264.0	294.0	246.0	240.0	114.95	116.75	115.15	115.10
Wald	217.5	262.5	270.0	232.5	123.15	130.80	135.30	131.45
Waldstatt	77.0	294.0	367.5	372.8	114.10	124.55	132.75	134.55
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0	97.75	99.85	98.55	94.55
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0	93.90	92.45	93.90	96.55
Durchschnitt	0.0	0.0	0.0	0.0	100.00	100.00	100.00	100.00
Total	1'862.2	2'047.2	2'084.7	2'001.9				

Beurteilung

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. Sog. 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 338 Lernenden, die über dem Durchschnitt liegen generiert.



Appenzell Ausserrhoden

Soziallastenausgleich								
Gemeinde	2008	2008	2010	2010	2012	2012	2013	2013
	Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF	Leistungsanspruch Art. 6a TCHF	Leistungsverpfl. Art. 6a TCHF
Bühler	21.4	0.0	0.0	29.1	5.8	0	0.0	19.8
Gais	0.0	0.0	26.0	0.0	0.0	50.5	0.0	61.8
Grub	0.0	21.6	0.0	18.3	0.0	16.7	0.0	19.5
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.7	0.0	81.4
Herisau	305.1	0.0	396.6	0.0	492.5	0.0	525.1	0.0
Hundwil	12.9	0.0	0.0	18.2	0.0	16.3	0.0	19.8
Lutzenberg	24.2	0.0	0.0	0.0	0.0	20.7	0.0	25.6
Rehetobel	25.8	0.0	0.0	30.7	0.0	28.3	0.0	34.7
Reute	9.1	0.0	0.0	12.3	0.0	10.9	0.0	13.3
Schönengrund	0.0	10.1	0.0	8.8	0.0	8.3	0.0	10.1
Schwellbrunn	26.3	0.0	13.7	0.0	0.0	0.0	36.7	0.0
Speicher	0.0	85.3	0.0	73.1	0.0	67.5	0.0	83.5
Stein	0.0	28.7	0.0	24.4	0.0	22.6	0.0	27.7
Teufen	0.0	122.4	0.0	105.1	0.0	96.4	0.0	119.0
Trogen	0.0	36.8	0.0	28.5	0.0	28.4	0.0	34.4
Urnäsch	0.0	42.0	0.0	41.4	0.0	37.5	24.9	0.0
Wald	48.2	0.0	20.6	0.0	0.0	14.0	0.0	17.0
Waldstatt	0.0	37.6	0.0	32.2	0.0	29.6	0.0	36.3
Walzenhausen	0.0	44.5	0.0	0.0	44.5	0.0	52.0	0.0
Wolfhalden	0.0	37.0	0.0	31.2	0.0	28.4	0.0	34.8
Kanton	0.0	7.0	0.0	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	473.0	473.0	456.9	456.9	542.8	542.8	638.7	638.7

Beurteilung

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 2008–2013 sowie ein Blick auf die Gemeinden, die anspruchsberechtigt bzw. beitragsverpflichtet waren und sind, legen zurzeit keinen Änderungsbedarf bei den Bemessungsgrundlagen nahe. Es ist darauf hinzuweisen, 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 (ohne Härteausgleich)								
Gemeinde	2008	2008	2010	2010	2012	2012	2013	2013
	Leistungsanspruch TO-F	Leistungsverpflichtung TO-F	Leistungsanspruch TO-F	Leistungsverpflichtung TO-F	Leistungsanspruch TO-F	Leistungsverpflichtung TO-F	Leistungsanspruch TO-F	Leistungsverpflichtung TO-F
Bühler	723.3	0.0	278.3	0.0	708.8	0.0	1'035.7	0.0
Gais	70.0	0.0	44.9	0.0	0.0	42.1	0.0	51.3
Grub	612.8	0.0	486.3	0.0	538.8	0.0	628.3	0.0
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.7	0.0	92.0
Herisau	305.1	0.0	396.6	0.0	492.5	0.0	525.1	0.0
Hundwil	1'401.0	0.0	1'403.7	0.0	1'327.7	0.0	1'415.0	0.0
Lutzenberg	24.2	0.0	0.0	0.0	0.0	20.7	0.0	25.6
Rehetobel	47.9	0.0	49.8	0.0	379.6	0.0	279.2	0.0
Reute	298.0	0.0	261.6	0.0	200.5	0.0	158.7	0.0
Schönengrund	684.9	0.0	669.7	0.0	710.6	0.0	727.2	0.0
Schwellbrunn	1'437.1	0.0	1'617.0	0.0	1'496.5	0.0	1'372.7	0.0
Speicher	0.0	253.1	0.0	344.8	0.0	258.8	0.0	265.5
Stein	24.9	0.0	42.1	0.0	62.1	0.0	53.2	0.0
Teufen	0.0	2'870.3	0.0	3'267.1	0.0	3'586.7	0.0	3'741.1
Trogen	50.7	0.0	272.1	0.0	240.9	0.0	133.8	0.0
Urnäsch	1'508.7	0.0	1'711.3	0.0	1'617.6	0.0	1'751.6	0.0
Wald	775.2	0.0	805.3	0.0	890.0	0.0	761.0	0.0
Waldstatt	11.3	0.0	261.8	0.0	337.9	0.0	336.5	0.0
Walzenhausen	0.0	44.5	0.0	9.0	44.5	0.0	42.0	0.0
Wolfhalden	0.0	37.0	0.0	31.2	0.0	28.4	0.0	47.4
Kanton	0.0	4'770.2	0.0	4'648.4	0.0	5'044.6	0.0	4'997.1
Total	7'975.1	7'975.1	8'300.5	8'300.5	9'048.0	9'048.0	9'220.0	9'220.0



Appenzell Ausserrhoden

4 Struktur des Aufwandes in den Gemeinderechnungen 2012

Die Grundlagen für die untenstehende Tabelle sind die Gemeinderechnungen 2012. Das Total in Franken (100 %) entspricht dem Aufwand der jeweiligen Gemeinderechnung abzüglich Gewässerschutz/Umweltschutz, Feuerpolizei/Feuerwehr, Wasser/Elektrizitätsversorgung. Diese drei Positionen werden verursachergerecht finanziert und haben entsprechende Positionen im Ertrag.

Aufwand nach Ressort	Bandbreite in %		Durchschnitt aller Gemeinden in %
	tiefster Anteil	höchster Anteil	
Allgemeine Verwaltung	7,6	15,4	9,1
Finanzen	5,8	23,3	13,5
Schule	22,0	49,2	33,9
Hochbau	1,0	9,5	4,2
Tiefbau	2,6	9,4	5,8
Soziales	9,9	33,1	22,2
Gesundheit	0,1	7,5	3,8
Friedhof/Bestattungen	0,3	2,1	0,9
Zivilschutz/Militär	0,2	0,7	0,4
Forst- und Landwirtschaft	0,2	14,2	2,3
Handel/Gewerbe/Verkehr	1,0	7,6	3,8

Die grössten Positionen wie Schule, Soziales, Finanzen und allgemeine Verwaltung machen zusammen im Durchschnitt ca. 79 % des Aufwandes aus. Der Hochbau und Tiefbau zusammen ca. 10 %. So verbleiben für kleine Positionen noch ca. 11 %.



Appenzell Ausserrhoden

5 Veränderungen in der Aufgabenzuordnung

5.1 Aufgabenentflechtung nach Einführung KFA per 1. Januar 2008

Die Angaben in der folgenden Tabelle stammen weitgehend aus den Vorlagen des Regierungs- oder Kantonsrates. Es sind also Planwerte. Die effektiven Werte im Jahr 2012 sind in einigen Fällen deutlich höher.

Aufgaben	Finanzierung	Entlastung(-) Mehr- belastung(+) Gemeinden TCHF	Entlastung(-) Mehr- belastung(+) Kanton TCHF
Prämienverbilligung nach KVG	Unveränderte je hälftige Finanzierung Kanton-Gemeinden für die Jahre 2008 und 2009, ab 1.01.2010 Finanzierung ausschliesslich durch Kanton	- 7'420	+ 7'420
Pflegefinanzierung¹⁾	Neuordnung ab 1.01.2011 ergibt Zusatzkosten bei den Gemeinden und beim Kanton	+ 5'446	--
Ergänzungsleistungen	Unveränderte je hälftige Finanzierung Kanton-Gemeinden, jedoch Entlastung durch Neuordnung der Pflegefinanzierung ab 1.01.2011	- 700	- 700
Jugendmassnahmenvollzug	Veränderung der Finanzierung nach Justizgesetz; ab 1.01.2011 Finanzierung ausschliesslich durch Kanton	- 720	+ 720
Interkantonaler Lastenausgleich Kultur	Zustimmung durch Volksentscheid vom 13. Februar 2011 zum neuen wiederkehrenden Ausgleich an den Kanton St.Gallen ab 1.01.2011 .	- 150	+ 1'530
Spitalfinanzierung²⁾	Neuordnung der Finanzierung Spitalaufenthalt nach KVG ab 2012 (Basis 55 % Kantonsanteil)	--	+ 5'600
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) ab 2013 , aus Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. November 2011	- 1'460	+ 1'640
Total kumulierte Werte	Werte ab dem Jahr 2010 und folgende	- 5'004	+ 16'210

TCHF = Tausend Franken

¹⁾ Die Mehrbelastung der Gemeinden sind die effektiven Werte aus der laufenden Rechnung 2012. Beim Kanton sind im Jahr 2012 keine Kosten für die Akut- und Übergangspflege angefallen.

²⁾ Effektiver Wert der Mehrbelastung ist erst nach dem ersten Jahr der KVG Umsetzung verfügbar.



5.2 Lösungsmöglichkeiten für Verbesserungen

Analyse der Mindestausstattung nach FAG

Die aktuelle Mindestausstattung nach Art. 9 wurde bei der Gesetzesänderung vom 1. Juni 2008 nicht verändert. Die Mindestausstattung betrifft zehn Gemeinden (bis 2009 acht), die über Jahre eine Steuerkraft unter dem Mittel aller Gemeinden haben. Wobei vier Gemeinden (Hundwil, Schönengrund, Schwellbrunn, Urnäsch) eine deutlich tiefere Steuerkraft aufweisen, gegenüber sechs Gemeinden (Bühler, Grub, Rehetobel, Reute, Trogen, Wald), die im Mittelfeld liegen. Die Mindestausstattung hat seit dem Jahr 2008 von TCHF 5'845, im 2013 auf TCHF 6'974 zugenommen. Das entspricht einer Erhöhung um 19 %. Über Jahre sind es dieselben acht Gemeinden, die einen entsprechenden Anspruch haben und bei den meisten mit einem steigenden absoluten Betrag im Vergleich über mehrere Jahre.

Im Bericht „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen“ des Kompetenzzentrum für public management ist bei den Handlungsempfehlungen der Gutachter festgehalten, dass der Finanzausgleich strukturerhaltend wirkt. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Februar 2013 zum Postulat Roger Sträuli, Rehetobel, und Mitunterzeichnende, Analysierung der heutigen Gemeindestruktur von Appenzell Ausserrhoden, ist in den Erwägungen als Massnahme, unter Ziff. 3.1 c aufgeführt: „Abbau von grössenabhängigen und damit strukturerhaltenden Elementen im innerkantonalen Finanzausgleich“.

Die Mindestausstattung soll auf 90 % begrenzt werden. Gemeinden im unteren Bereich der Steuerkraft, die keine Mindestausstattung erhalten, liegen auch etwa in diesem Bereich. Die Abstufung nach Einwohnern soll auf drei Werte reduziert werden, weil die heutige Abstufung in kleinen Schritten eine bescheidene Wirkung hat. Anspruch auf 90 % Mindestausstattung hätten Gemeinden mit 1–1000 Einwohnern, 86% mit 1001–2000 Einwohnern und noch 82 % mit über 2000 Einwohner.

Der Anreizabzug für anspruchsberechtigte Gemeinden soll auf 12 % erhöht werden. Damit wird der Anspruch der langjährigen Bezüger etwa auf Beträge in der Höhe der Mindestausstattung des Jahres 2008 gesenkt. Der gesamte Betrag der Mindestausstattung auf der Basis Finanzausgleich 2012 würde sich um CHF 1'233'300 oder 18,5 % reduzieren.

Entlastungsprogramm 2015 (EP 15)

Die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtungen der vergangenen Jahre werden in Abschnitt 5 dargelegt und zeigen eine starke Mehrbelastung beim Kanton. Im Rahmen des EP 15 werden im Paket 1 „Politik“ Massnahmen aufgezeigt, welche Veränderungen beim Kostenträger (Kanton oder Gemeinden) bringen sollen. Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden mit CHF 7 Mio. belastet werden. Damit erfolgt teilweise eine Korrektur der Entwicklung in den letzten Jahren.

6 Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2008, 2010, 2012 und 2013 dargestellt. Die Bandbreite vom höchsten und vom tiefsten Wert vom Mittelwert der Steuerbelastung hat sich in den Jahren 2008, 2010, 2012 zwischen 34 und 33 Prozentpunkten bewegt. Daraus kann geschlossen werden, dass der Finanzausgleich in dieser Zeitspanne die gewünschte Wirkung erzielte und dies einem gemäss Kantonsverfassung anzustrebenden ausgewogenem Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nahe kommt.



Appenzell Ausserrhoden

Die Mindestausstattung in Franken hat sich gegenüber dem Jahr 2008 kontinuierlich erhöht und liegt im Jahr 2013 um 19 % höher, infolge tieferer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden. 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 einer Anpassung des FAG erhöht werden. Die Steuerkraftabschöpfung hat sich gegenüber dem Jahr 2008 jährlich erhöht und liegt im Jahr 2013 um 35 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft der betroffenen Gemeinden.

Im Jahr 2013 sind drei Gemeinden neu in die Steuerkraftabschöpfung gefallen. Die in Steuereinheiten natürliche Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus und steigt bei der Gemeinde, die in absoluten Zahlen am stärksten betroffen ist, nur ganz leicht an.

Der Schulkostenausgleich ist gegenüber dem Jahr 2008 im Jahr 2013 um 7.5 % 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 2008 mit einer Umverteilung 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 2008 im Jahr 2013 um 15,6 % 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 35 und 81 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus.

In den letzten Jahren hat sich die Zusammenarbeit in bestimmten Aufgaben unter den Gemeinden verstärkt. Diese Entwicklung ist sicher unabdingbar, damit kostenoptimierte Lösungen umgesetzt werden können. In der Tabelle im Abschnitt 4 ist die Struktur des Aufwandes der Gemeinderechnungen aufgezeigt.

Den grössten Anteil am Aufwand in den Gemeinderechnungen hat die Schule. Die Kostensituation wird in den kommenden Jahren noch verstärkt durch die abnehmenden Schülerzahlen in der Volksschule. Im Jahre 2013 betrug die Abnahme der Schülerzahlen gegenüber dem Vorjahr 3,3 %, im 2012 3,1 %.

Bei der zweitgrössten Position, Soziales, besteht ein beträchtlicher Anteil der Ausgaben personenbezogen auf die Anzahl Fälle. Ein weiterer Teil dieser Position sind die Unterstützungen der Altersheime, die jedoch bei einer Nettobetrachtung einen kleinen Anteil ausmachen.

In der allgemeinen Verwaltung könnte in der Weiterverfolgung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Einsparungen in kleinerem Umfang erzielt werden, würde aber auch dazu dienen, eine ausreichende Fach-



Appenzell Ausserrhoden

kompetenz sicherzustellen, wie dies schon bei den Zivilstandsämtern gesetzlich, bei den Betreibungsämtern und Grundbuchämtern freiwillig gemacht wird.

Ein ausserhalb der Finanzen spürbar werdendes Problem sind Schwierigkeiten bei der Besetzung der Behörden und die immer schwieriger werdende Sicherstellung der Fachkompetenz in der Verwaltung kleinerer Gemeinden.

In zahlreichen anderen Kantonen sind Fusionsprozesse in vollem Gange, wofür besondere finanzielle Anreize vom Kanton geschaffen wurden. Demgegenüber beziehen in unserem Kanton Gemeinden mit wenigen Einwohnern (bis zu 1000) – sie gehören allesamt zu den finanzschwächeren – eine wegen ihrer Kleinheit zusätzlich erhöhte Mindestausstattung.

An der Kantonsratssitzung vom 18. März 2013 wurde der Bericht „Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen“ des Kompetenzzentrum für public management entgegengenommen. An der Regierungsratssitzung vom 30. April 2013 wurde die Kommission „Optimierung der Gemeindestrukturen“ bestimmt. Diese hat den Auftrag, die vom Regierungsrat favorisierten Massnahmen zu bearbeiten.

Mit einer Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes 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.