



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 18. September 2018

2000.104

Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2018; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2018

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 2'222 Gemeinden (Stand 1.1.2018) 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 wirkungsvolle 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 (in Einheiten)

Gemeinde/Steuerfuss natürliche Personen	2013	2015	2017
Bühler	4.30	4.30	4.00
Gais	3.80	3.65	3.65
Grub	4.10	4.10	4.10
Heiden	3.70	3.70	3.70
Herisau	4.10	4.10	4.10
Hundwil	4.30	4.70	4.70
Lutzenberg	3.80	3.80	3.80
Rehetobel	4.10	4.30	4.30
Reute	4.10	4.10	3.90
Schönengrund	3.70	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.00	4.20	4.20
Speicher	3.60	3.60	3.60
Stein	3.70	3.70	3.70
Teufen	3.00	3.00	3.00
Trogen	4.30	4.10	4.10
Urnäsch	4.30	4.30	4.30
Wald	4.20	4.10	4.10
Waldstatt	4.20	4.50	4.50
Walzenhausen	3.80	3.80	3.60
Wolfhalden	4.10	4.00	4.00
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.88	3.89	3.87

Legende: tiefster Wert höchster Wert

4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2013	2015	2017
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.88	3.89	3.87
Tiefster Wert	3.00	3.00	3.00
Abweichung zum Mittelwert in %	-23	-23	-22
Höchster Wert	4.30	4.70	4.70
Abweichung zum Mittelwert in %	11	21	21
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	34	44	44

Der tiefste Wert bei den Gemeindesteuerfüssen wies in den vergangenen Jahren jeweils fast die gleiche Abweichung zum Mittelwert auf, der höchste Wert ist seit dem Jahr 2014 angestiegen. Seit diesem Jahr liegt die Abweichung des höchsten Wertes jeweils bei 44 %. Der anzustrebende Wert von 35 % wird deutlich überschritten. Daraus kann geschlossen werden, dass der Finanzausgleich in diesem Bereich die gewünschte Wirkung nicht mehr erzielte und das nach Art. 104 KV anzustrebende ausgewogene Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nicht erreicht wird. Diesem Umstand muss bei der kommenden Revision des FAG Rechnung getragen werden. Der gewichtete Mittelwert aller Gemeinden hat sich in den dargestellten Jahren jedoch nur marginal um 0.01 Einheiten verändert.



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 (Angelini/Gulde, Uni St.Gallen. 11.12.2007) 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

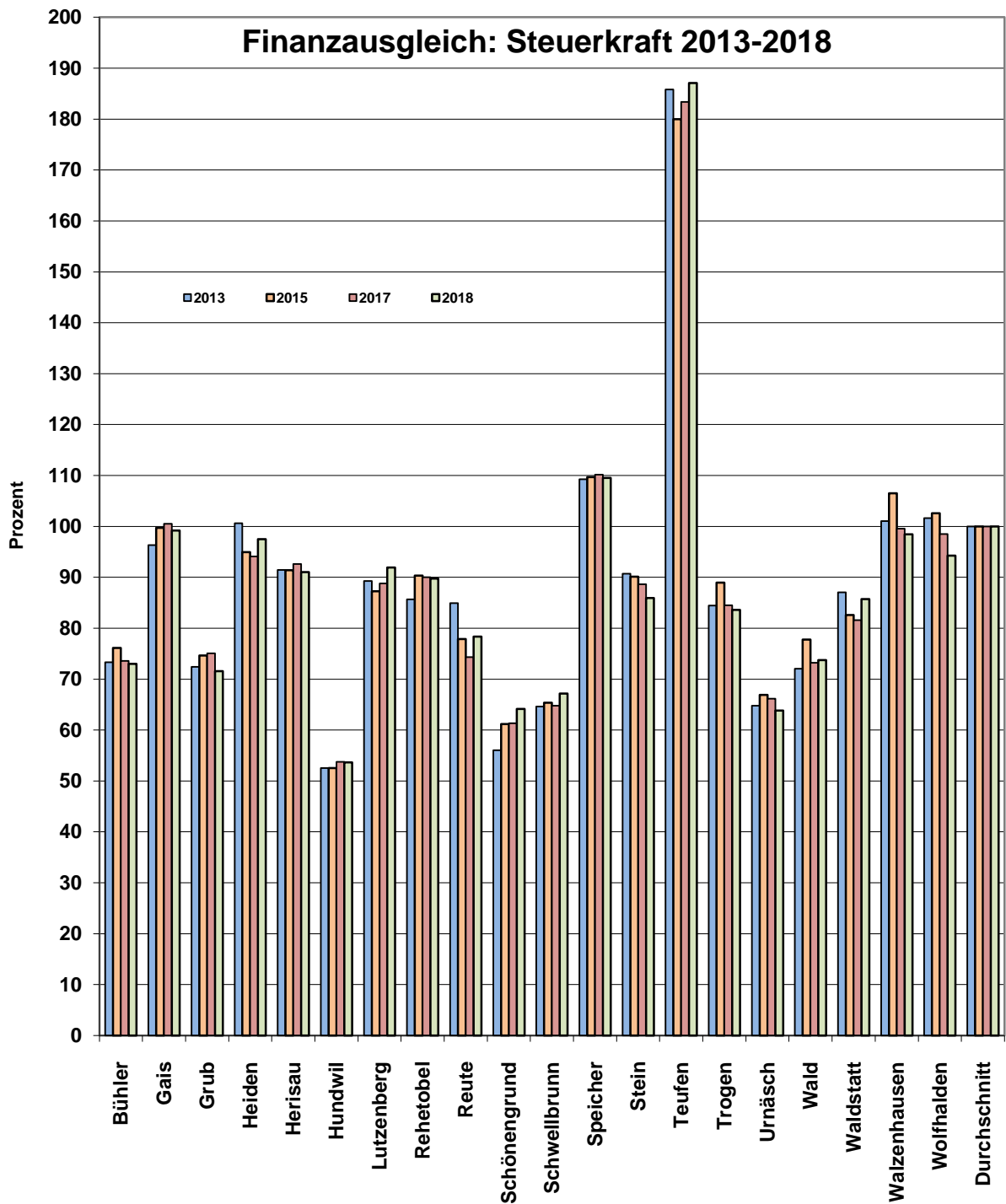
Das FAG sieht vor, dass Gemeinden mit überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe aus dem Finanzausgleich Mittel für einen Soziallastenausgleich erhalten (Art. 2 Abs. 3^{bis}). Damit soll – wie der Namen schon sagt – ein Ausgleich geschaffen werden zwischen den Sozialhilfaufwendungen der Gemeinden. Diejenigen Gemeinden, die überdurchschnittlich betroffen sind,



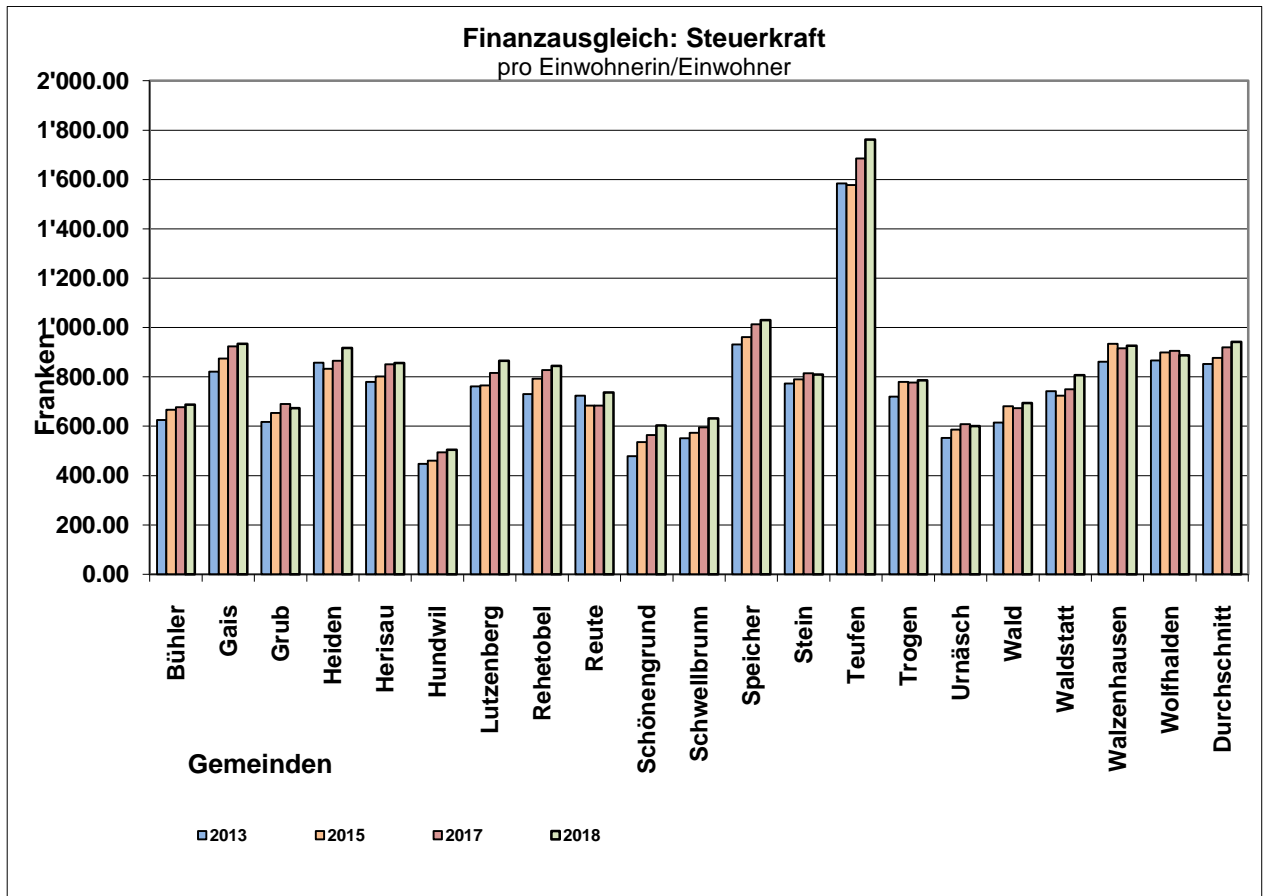
erhalten Beiträge von denjenigen Gemeinden, die unterdurchschnittliche Sozialhilfearbeitungen haben. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe über dem Mittel aller Gemeinden liegen, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen 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.

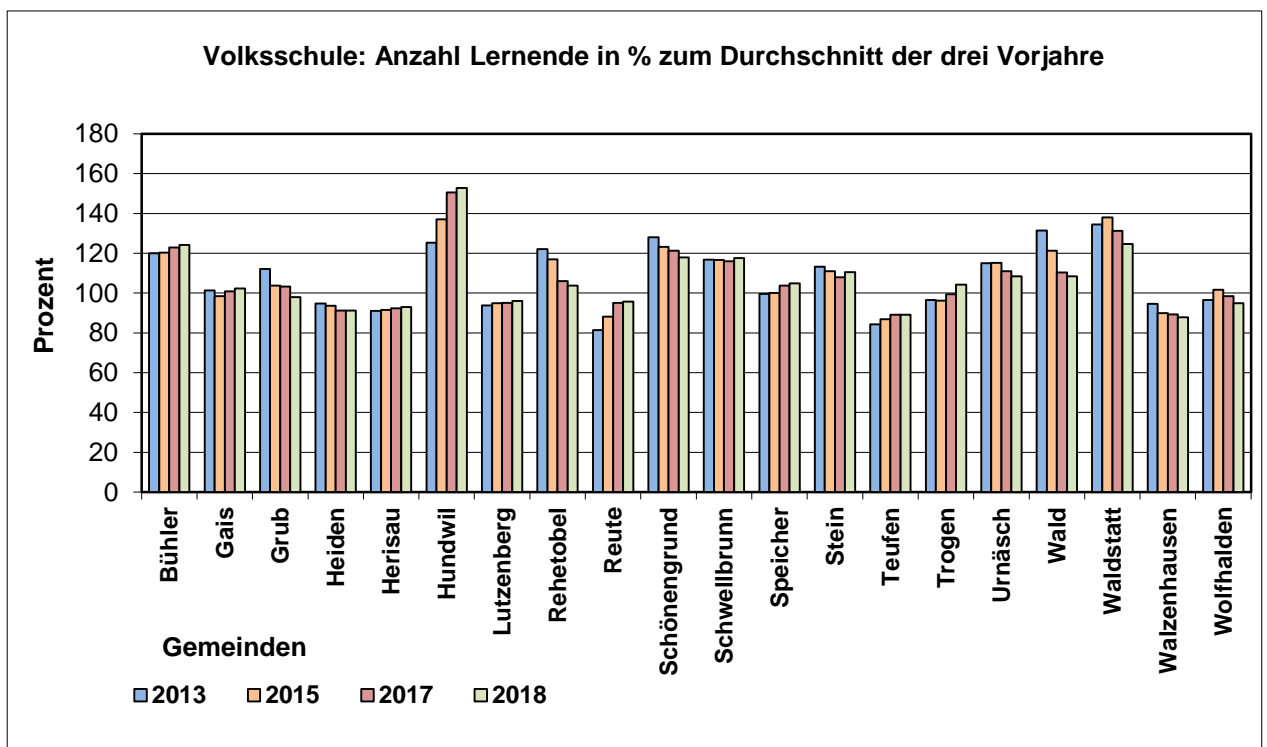
Die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner entspricht der Wohnbevölkerung am 31. Dezember und umfasst alle Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Gemeinde ohne Aufenthalterinnen und Aufenthalter mit zivilrechtlichem Wohnsitz in einer anderen Gemeinde (Art. 19 Abs. 3 FAG); abgestellt wird auf die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



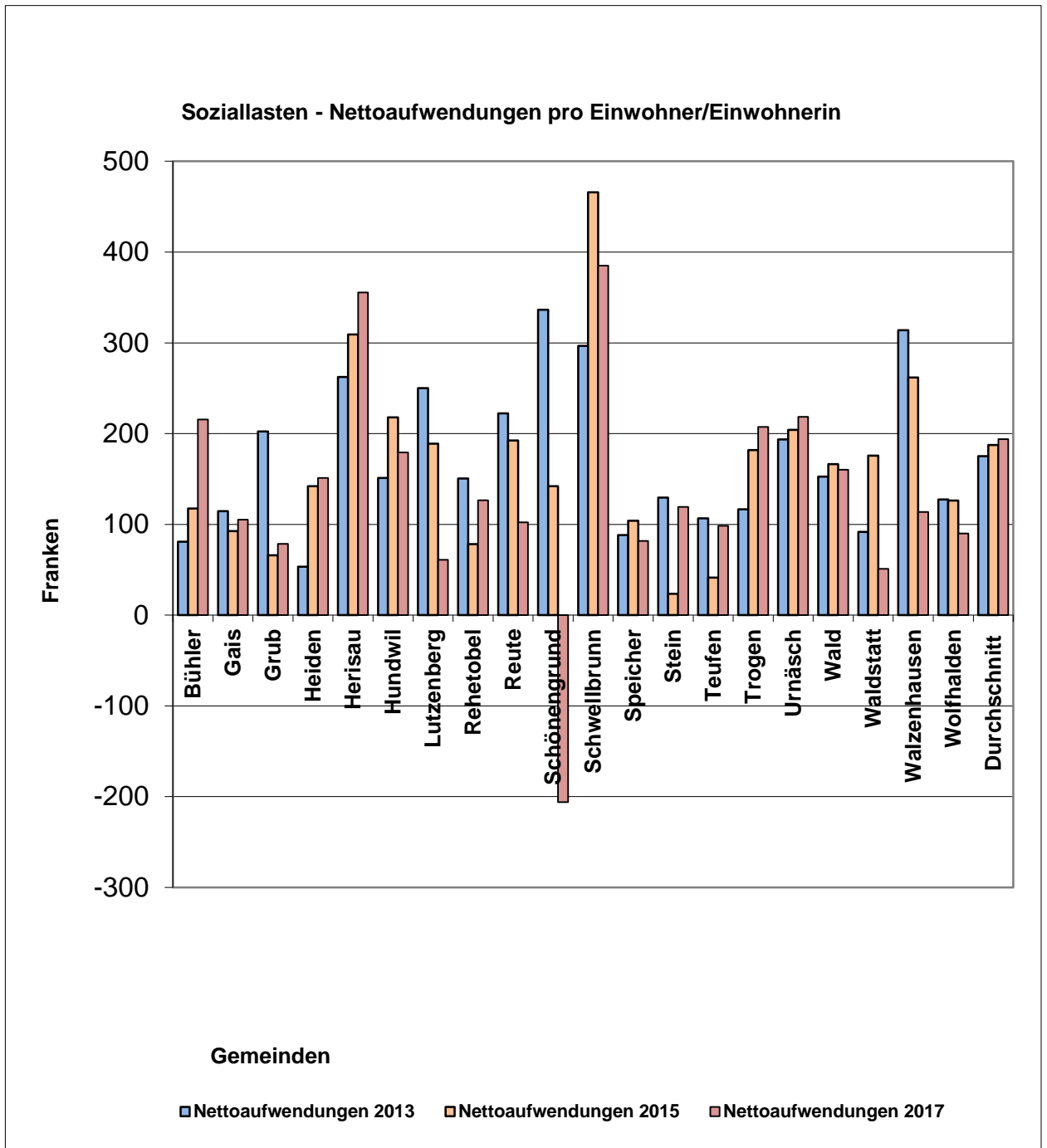
Die relative Steuerkraft (Staatssteuerertrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner in %) aus dem Finanzausgleich berücksichtigt den Durchschnittswert der drei Vorjahre (für 2018 somit der Durchschnitt aus den Jahren 2015/2016/2017). Sie wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet. Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, welche über die Vergleichsjahre 2013, 2015, 2017 und 2018 eine – im Vergleich zum Durchschnitt – abnehmende relative Steuerkraft aufweisen.



Steuerkraft pro Einwohnerin/Einwohner (absoluter Betrag in Franken)



Anzahl Lernende in % zum Durchschnitt der drei Vorjahre



Soziallasten – Nettoaufwendungen pro Einwohner/Einwohnerin in Franken

Bei der Gemeinde Schönengrund resultiert im Jahr 2017 ein negativer Wert bei den Nettoaufwendungen entstanden durch die zeitlich verzögerte Rückzahlung der Invalidenversicherung einer unterstützten Person.

Mindestausstattung

Gemeinde	2013	2015	2017	2018	2013	2015	2017	2018	2013	2015	2017	2018
	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	798.7	650.0	835.5	902.2	470	379	485	518	0.83	0.66	0.46	0.48
Gais	0.0	0.0	0.0	0.0								
Grub	589.8	519.6	531.7	677.7	583	510	521	659	1.02	0.83	0.83	1.06
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0								
Hundwil	1'242.5	1'256.8	1'266.3	1'288.0	1'274	1'279	1'299	1'333	3.27	3.15	3.22	3.31
Lutzenberg	0.0	63.0	0.0	0.0		50				0.07		
Rehetobel	105.3	0.0	0.0	0.0	61				0.09			
Reute	175.6	338.3	452.4	365.6	267	502	652	523	0.45	0.83	1.55	1.17
Schönengrund	630.1	551.4	592.0	559.4	1'258	1'092	1'138	1'066	2.78	2.19	4.21	3.68
Schwellbrunn	1'186.1	1'156.3	1'209.4	1'133.2	800	778	791	726	1.63	1.51	0.95	0.79
Speicher	0.0	0.0	0.0	0.0								
Stein	0.0	0.0	4.9	141.4			3	100			0.00	0.10
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Trogen	171.7	0.0	180.6	241.2	101		105	139	0.16		0.09	0.11
Urnäsch	1'517.5	1'353.6	1'486.7	1'733.2	669	602	657	757	1.32	1.20	0.54	0.60
Wald	556.8	401.3	561.7	557.9	661	474	655	652	1.28	0.81	1.30	1.26
Waldstatt	0.0	217.3	289.7	35.6		121	162	20		0.19	0.13	0.02
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0								
Wolfhalden	0.0	0.0	0.0	0.0								
Total	6'974.1	6'507.6	7'410.9	7'635.4								

(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. Weitere Details sind in der Grafik «Finanzausgleich: Steuerkraft 2013–2018» (vgl. S. 6) zu finden. Da die Berechnungsgrundlage angepasst worden ist, kann das zu kleineren Differenzen bei den Vorjahren in der Spalte «Mindestausstattung in Steuereinheiten nat. Personen» führen.

Beurteilung Mindestausstattung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 76.5 % 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 Strukturerhaltung ermöglicht wird.



Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)

Gemeinde	2013	2015	2017	2018	2013	2015	2017	2018	2013	2015	2017	2018
	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.	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	7.2	0.0			2.3				0.00	
Grub	0.0	0.0	0.0	0.0								
Heiden	10.6	0.0	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	182.0	193.8	221.5	194.7	44.1	46.2	52.5	45.8	0.05	0.05	0.06	0.05
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	3'763.8	3'609.5	3'904.6	4'084.9	640.3	596.0	632.1	656.0	0.45	0.42	0.41	0.41
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	10.0	64.9	0.0	0.0	4.7	31.1			0.01	0.04		
Wolfhalden	12.6	20.3	0.0	0.0	7.3	11.7			0.01	0.02		
Total	3'979.0	3'888.5	4'133.3	4'279.6								

(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 42 % bzw. 43 % in den Jahren 2017 bzw. 2018 zu den Leistungsverpflichtungen bei.

Schulkostenausgleich

Gemeinde	2013 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2015 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2017 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2018 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2013 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2015 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2017 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2018 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	273.0	266.0	307.5	322.5	120.05	120.35	122.85	124.25
Gais	10.5	0.0	3.6	16.8	101.30	98.50	100.90	102.30
Grub	70.0	14.0	14.0	0.0	112.15	103.70	103.35	98.00
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	94.75	93.70	91.15	91.20
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0	91.05	91.60	92.40	93.00
Hundwil	217.5	292.5	382.5	390.0	125.30	137.15	150.55	152.90
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0	93.75	95.00	95.15	96.00
Rehetobel	210.7	130.2	30.8	17.2	122.05	116.95	106.10	103.70
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0	81.45	88.10	95.05	95.70
Schönengrund	120.0	97.5	84.0	65.0	128.05	123.20	121.30	117.85
Schwellbrunn	174.0	162.0	150.0	182.0	116.80	116.70	116.05	117.65
Speicher	0.0	1.2	23.8	29.4	99.65	100.10	103.85	104.90
Stein	80.9	59.5	37.8	56.0	113.20	111.05	107.90	110.60
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0	84.35	86.80	89.15	89.20
Trogen	0.0	0.0	0.0	28.0	96.55	96.15	99.40	104.20
Urnäsch	240.0	222.0	130.0	90.0	115.10	115.25	111.05	108.50
Wald	232.5	140.0	50.0	36.0	131.45	121.30	110.35	108.40
Waldstatt	372.8	547.5	427.5	236.3	134.55	138.00	131.25	124.65
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0	94.55	89.90	89.25	87.80
Wolfhalden	0.0	4.8	0.0	0.0	96.55	101.60	98.50	94.90
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	2'001.9	1'937.2	1'641.5	1'469.2				

(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 allmählich verläuft.

Der Schulkostenausgleich in Appenzell Ausserrhoden ist 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 2018 von 266 Lernenden (2017: 269), die über dem Durchschnitt liegen, generiert. Da sich die Steuerkraft der Gemeinde Waldstatt verbessert hat, hat der Anspruch für das Jahr 2018 markant abgenommen.

Soziallastenausgleich

Gemeinde	2013	2013	2015	2015	2017	2017	2018	2018
	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	0.0	19.8	0.0	53.7	0.0	58.0	0.0	19.4
Gais	0.0	61.8	0.0	95.9	0.0	123.7	0.0	128.5
Grub	0.0	19.5	4.3	0.0	0.0	40.7	0.0	42.6
Heiden	0.0	81.4	0.0	127.3	0.0	166.5	0.0	174.0
Herisau	525.1	0.0	593.6	0.0	768.2	0.0	944.7	0.0
Hundwil	0.0	19.8	0.0	30.8	0.0	0.0	0.0	13.6
Lutzenberg	0.0	25.6	3.7	0.0	0.0	22.6	0.0	51.7
Rehetobel	0.0	34.7	0.0	54.0	0.0	69.7	0.0	72.6
Reute	0.0	13.3	0.0	21.1	0.0	27.7	0.0	29.0
Schönengrund	0.0	10.1	30.5	0.0	0.0	0.0	0.0	21.7
Schwellbrunn	36.7	0.0	155.9	0.0	248.1	0.0	244.3	0.0
Speicher	0.0	83.5	0.0	131.3	0.0	168.5	0.0	176.2
Stein	0.0	27.7	0.0	43.1	0.0	56.1	0.0	58.7
Teufen	0.0	119.0	0.0	189.8	0.0	246.6	0.0	257.9
Trogen	0.0	34.4	0.0	52.8	0.0	8.6	0.0	8.8
Urnäsch	24.9	0.0	38.4	0.0	9.4	0.0	10.0	0.0
Wald	0.0	17.0	0.0	0.0	0.0	14.1	0.0	35.5
Waldstatt	0.0	36.3	0.0	56.1	0.0	38.3	0.0	74.9
Walzenhausen	52.0	0.0	83.8	0.0	86.9	0.0	41.5	0.0
Wolfhalden	0.0	34.8	0.0	54.3	0.0	71.5	0.0	75.4
Kanton	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	638.7	638.7	910.2	910.2	1'112.6	1'112.6	1'240.5	1'240.5

(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 2013–2018 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.

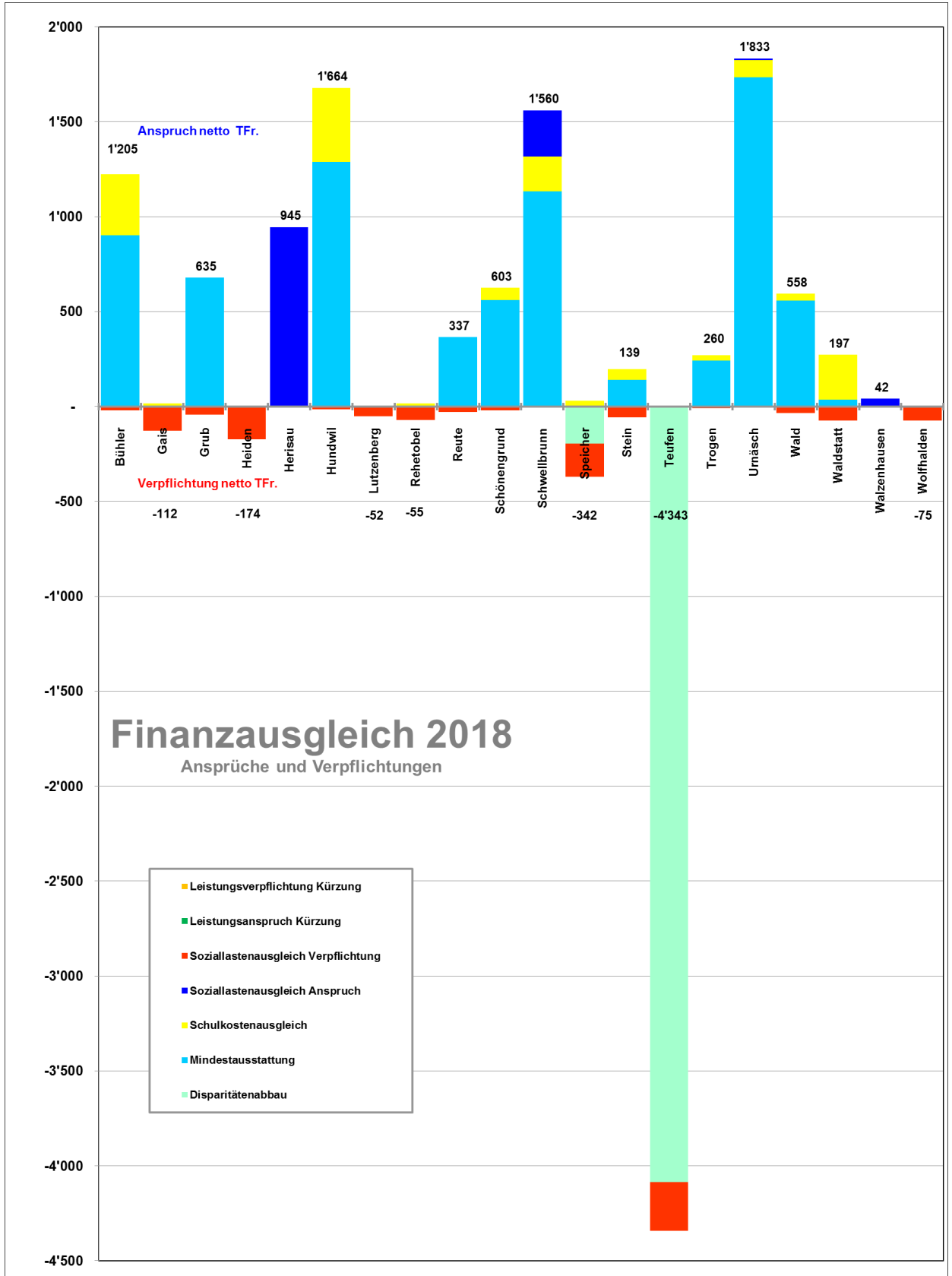


Finanzausgleich total

Gemeinde	2013	2013	2015	2015	2017	2017	2018	2018
	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.
Bühler	1'035.7	0.0	862.3	0.0	1'085.0	0.0	1'205.3	0.0
Gais	0.0	51.3	0.0	95.9	0.0	127.3	0.0	111.7
Grub	628.3	0.0	537.9	0.0	505.0	0.0	635.1	0.0
Heiden	0.0	92.0	0.0	127.3	0.0	166.5	0.0	174.0
Herisau	525.1	0.0	593.6	0.0	768.2	0.0	944.7	0.0
Hundwil	1'415.0	0.0	1'518.5	0.0	1'648.8	0.0	1'664.4	0.0
Lutzenberg	0.0	25.6	66.7	0.0	0.0	22.6	0.0	51.7
Rehetobel	279.2	0.0	76.2	0.0	0.0	38.9	0.0	55.4
Reute	158.7	0.0	317.2	0.0	424.7	0.0	336.6	0.0
Schönengrund	727.2	0.0	679.4	0.0	676.0	0.0	602.7	0.0
Schwellbrunn	1'372.7	0.0	1'474.2	0.0	1'607.5	0.0	1'559.5	0.0
Speicher	0.0	265.5	0.0	323.9	0.0	366.2	0.0	341.5
Stein	53.2	0.0	16.4	0.0	0.0	13.4	138.7	0.0
Teufen	0.0	3'741.1	0.0	3'799.3	0.0	4'151.2	0.0	4'342.8
Trogen	133.8	0.0	0.0	52.8	172.0	0.0	260.4	0.0
Urnäsch	1'751.6	0.0	1'614.0	0.0	1'626.1	0.0	1'833.2	0.0
Wald	761.0	0.0	541.3	0.0	597.6	0.0	558.4	0.0
Waldstatt	336.5	0.0	708.7	0.0	678.9	0.0	197.0	0.0
Walzenhausen	42.0	0.0	18.9	0.0	86.9	0.0	41.5	0.0
Wolfhalden	0.0	47.4	0.0	69.8	0.0	71.5	0.0	75.4
Kanton	0.0	4'997.1	0.0	4'556.3	0.0	4'919.1	0.0	4'825.0
Total	9'220.0	9'220.0	9'025.3	9'025.3	9'876.7	9'876.7	9'977.5	9'977.5

(TFr. = Tausend Franken)

D. Übersicht Finanzausgleich (Zusammenfassung)





E. Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2013, 2015, 2017 und 2018 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 Wertes jeweils bei 44 %. Der anzustrebende Wert von 35 % wird deutlich überschritten. Daraus kann geschlossen werden, dass der Finanzausgleich in diesem Bereich die gewünschte Wirkung nicht mehr erzielen und das nach Art. 104 KV anzustrebende ausgewogene Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden nicht erreicht wird. Diesem Umstand muss bei der kommenden Revision des FAG Rechnung getragen werden. Der gewichtete Mittelwert aller Gemeinden hat sich in den dargestellten Jahren jedoch nur marginal um 0.01 Einheiten verändert.

Infolge tieferer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden hat sich die Mindestausstattung in Franken gegenüber dem Jahr 2017 wieder leicht erhöht und liegt 2018 gegenüber dem Niveau im Jahre 2013 um 9.5 % 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 2013 erhöht und liegt im Jahr 2018 um 7.6 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft einer Gemeinde. Die in Steuereinheiten natürlicher Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich ist gegenüber dem Jahr 2013 um 18.0 % 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 gegenüber dem Jahr 2013 beträgt 94.2 % 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 2013 um 8.2 % 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 2018 zwischen 32 % und 76 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus.

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2019 plante der Regierungsrat eine Teilrevision des FAG. Mit einer Reduktion der Mindestausstattung der Gemeinden sollte erreicht werden, dass sich der Kantonsbeitrag an den kantonalen Finanzausgleich auf das Niveau des Jahres 2008 reduziert. Damit sollten die Anreize für die finanzausgleichsberechtigten Gemeinden erhöht werden, um ihre Anstrengungen für eine positive und nachhaltige Entwicklung der betroffenen Gemeinden zu verstärken.

Die vorgeschlagene FAG Rev 19 wurde von den Teilnehmenden der Vernehmlassung mehrheitlich abgelehnt. Dies mit der Begründung, dass eine Veränderung einzelner Bemessungsgrundlagen zu wenig wirkungsorientiert wäre und die Probleme des aktuellen Finanzausgleichs nicht löse. Grundsätzlich wurde allgemein festgehalten, dass eine Neukonzeption des Finanzausgleichs notwendig wäre. Insbesondere die Gemeinden und die Gemeindepräsidentenkonferenz haben sich bereit erklärt, an einer langfristigen und tragfähigen Lösung mitzuarbeiten und diese auch mitzutragen.



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.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, vom Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2018 Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

Paul Signer, Landammann

sign. Roger Nobs

Roger Nobs, Ratschreiber