



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. September 2022

2000.335

Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2022; Kenntnisnahme

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2022

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Gesetzlicher Auftrag und Zweck

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.

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

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



2. Zweck und Anforderungen an den Finanzausgleich

Der schweizerische Föderalismus zeichnet sich in zweierlei Hinsicht aus, indem der Bundesstaat zum einen mit 26 Kantonen und 2'148 Gemeinden (Stand 1.1.2022) 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 beeinflussbarer Gegebenheiten und Voraussetzungen im Standortwettbewerb. Ein auf sich allein gestellter Kanton oder eine Gemeinde wäre daher dem Risiko ausgesetzt, das notwendige öffentliche Leistungsangebot nicht mehr finanzieren zu können. Ein Finanzausgleich, welcher jedem Gemeinwesen unabhängig von der eigenen Wirtschaftskraft eine minimale Ausstattung mit Finanzmitteln garantiert – damit es seine Aufgaben erfüllen kann – ist deshalb für einen funktionierenden Finanzföderalismus unerlässlich.

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

3. Auswirkungen Corona-Pandemie

Auf den aktuellen Finanzausgleich hat die Corona-Pandemie keine direkten Auswirkungen, da in den Bemessungsjahren 2019–2021 kein erkennbarer Effekt in der Steuerkraft vorhanden ist. Selbst wenn ein Effekt vorhanden wäre, ist davon auszugehen, dass alle Gemeinden im gleichen Masse betroffen wären.



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	2019	2020	2021	Durchschnitt
Bühler	4.00	4.00	4.00	4.00
Gais	3.50	3.50	3.50	3.50
Grub	4.00	4.00	4.00	4.00
Heiden	3.70	3.70	3.70	3.70
Herisau	4.10	4.10	4.10	4.10
Hundwil	4.70	4.70	4.70	4.70
Lutzenberg	3.70	3.70	3.70	3.70
Rehetobel	4.30	4.30	4.30	4.30
Reute	3.90	3.90	3.90	3.90
Schönengrund	3.70	3.70	3.70	3.70
Schwellbrunn	4.20	4.20	4.20	4.20
Speicher	3.60	3.60	3.60	3.60
Stein	3.70	3.70	3.70	3.70
Teufen	2.80	2.80	2.80	2.80
Trogen	4.30	4.30	4.50	4.37
Urnäsch	4.30	4.30	4.30	4.30
Wald	4.10	4.10	4.10	4.10
Waldstatt	4.30	4.30	4.30	4.30
Walzenhausen	3.40	3.40	3.40	3.40
Wolfhalden	4.00	3.90	3.90	3.93
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.83	3.82	3.83	3.83

Legende: tiefster Wert höchster Wert



4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2019	2020	2021	Durchschnitt
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.83	3.82	3.83	3.83
Tiefster Wert	2.80	2.80	2.80	2.80
Abweichung zum Mittelwert in %	-27	-27	-27	-27
Höchster Wert	4.70	4.70	4.70	4.70
Abweichung zum Mittelwert in %	23	23	23	23
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	50	50	50	50

Der gewichtete Mittelwert aller Gemeinden ist sich in den dargestellten Jahren gleichgeblieben. Im Jahr 2021 liegt die Abweichung des höchsten und tiefsten Wertes bei 50 Prozentpunkten. Der anzustrebende Wert von 35 Prozentpunkten wird deutlich überschritten. Im neuen zeitgemässen Finanzausgleich soll die Möglichkeit, die Bandbreite über die Parameter Abschöpfung und Ausstattung zu steuern, geschaffen werden. Im Finanzausgleich kann die Disparität nur verkleinert werden, indem mehr finanzielle Mittel einfließen.

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 Nehmergemeinde 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.

Volksschulskosten stellen einen wesentlichen Ausgabenanteil in den Gemeindehaushalten dar (meist über 35 %). Die reale, effektive Grösse einer Gemeinde (Einwohnerzahl, Zahl der Lernenden) ist für den Schulkostenausgleich nicht bedeutsam. Der massgebende Faktor orientiert sich an der demografischen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Der Schulkostenausgleich unterstützt also primär Gemeinden mit einer – gemessen an der Einwohnerzahl – überdurchschnittlichen Zahl von Lernenden im Volksschulalter, wobei die Ausgleichsbetreffnisse mit zunehmender Steuerkraft einer Gemeinde entsprechend gekürzt werden. Solche pauschalen Ausgleichslösungen für die Schulkosten kommen auch in anderen Kantonen im Rahmen des Finanzausgleichs zur Anwendung (z.B. auch im Kanton St. Gallen, jedoch ohne Berücksichtigung der Steuerkraft). Diese Konzeption wird denn auch in der theoretischen Diskussion als effektives Instrument dargestellt (Angelini/Gulde, Uni St.Gallen; 11.12.2007). Das Instrument des Schulkostenausgleichs bedeutet also keine Subventionierung der Schulkosten. Es setzt vielmehr bei der Ursache, der überdurchschnittlichen finanziellen Belastung, an. Die Zahl der Lernenden ist von den Gemeinden kurzfristig kaum beeinflussbar.

4. Soziallastenausgleich

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

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

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



5. Beurteilung der Ausgleichsinstrumente

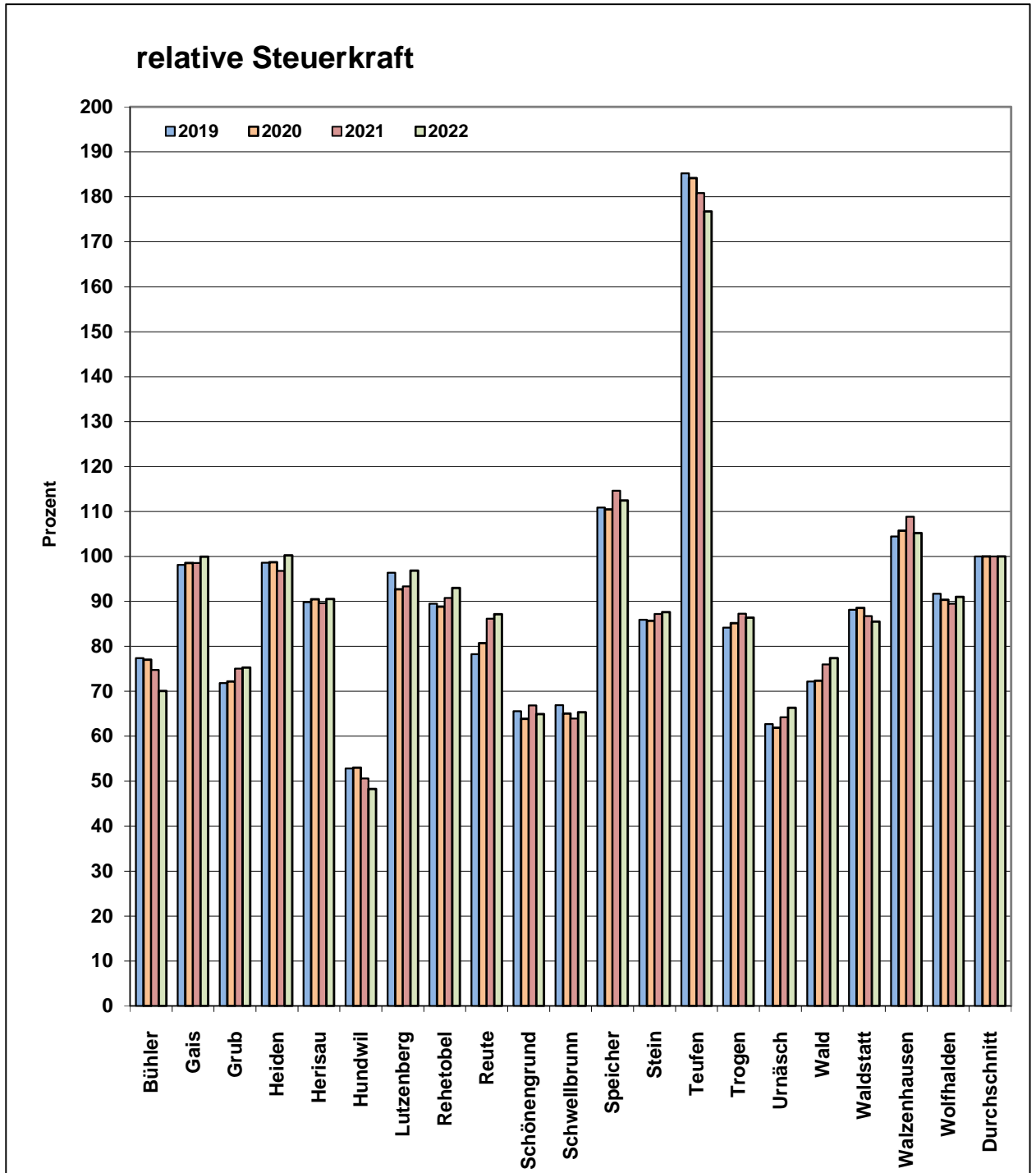
Die Hochschule Luzern hat anlässlich des Projekts «zeitgemässer Finanzausgleich» die aktuellen Ausgleichsinstrumente beurteilt. Es wurden folgende Erkenntnisse festgehalten:

«Das heutige System basiert auf Elementen des Ressourcenausgleichs (Mindestausstattung und Disparitätenabbau), sowie auf Elementen des Lastenausgleichs (Schulkostenausgleich und Soziallastenausgleich). Beim innerkantonalen Finanzausgleich des Kantons Appenzell Ausserrhoden handelt es sich grundsätzlich um ein relativ einfaches, übersichtliches Konzept. Trotzdem wird das System durch verschiedene Faktoren verkompliziert und die Transparenz beeinträchtigt, so z.B. durch die unterschiedliche Gewichtung der Steuerkraft bei der Mindestausstattung und beim Disparitätenabbau oder die Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenausgleichselementen. Dies führt zu Fehlanreizen bei den Gemeinden.

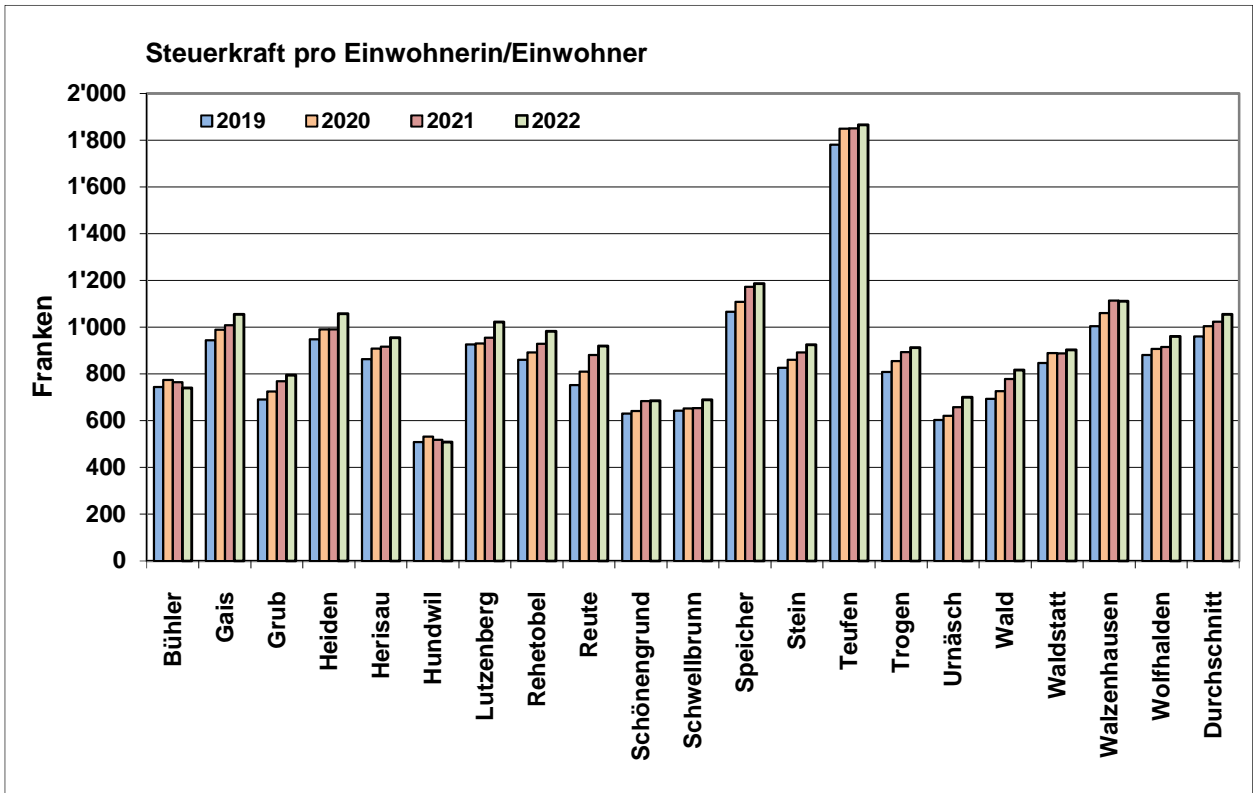
Die *Mindestausstattung* und der *Disparitätenabbau* werden basierend auf der Steuerkraft der Gemeinden berechnet. Sie sind somit grundsätzlich zweckmässig und umfassend ausgestaltet. Die Bemessungsgrundlage widerspiegelt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Die konkrete Ausgestaltung der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus entspricht jedoch aufgrund der zusätzlichen Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der Gemeindegrösse nicht den Anforderungen an einen zeitgemässen Ressourcenausgleich. Zusammen mit der garantierten Mindestausstattung führt dies zu Fehlanreizen.

Im *Lastenausgleich* werden Sonderlasten in den Bereichen Schulkosten und wirtschaftliche Sozialhilfe abgegolten. Der Schulkostenausgleich basiert auf einem strukturellen Indikator und wirkt zielgerichtet. Beim Soziallastenausgleich wird der Nettoaufwand der Gemeinden als Berechnungsgrundlage verwendet, was nicht den qualitativen Anforderungen entspricht. Bei beiden Instrumenten werden die Ausgleichszahlungen nach dem Ausmass der Sonderlast und in Abhängigkeit von der Steuerkraft der Gemeinden abgestuft. Eine solche Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleichselementen ist bei einem zeitgemässen Finanzausgleich unbedingt zu vermeiden. Des Weiteren ist zu beachten, dass der Lastenausgleich geografisch-topografisch bedingte strukturelle Sonderlasten sowie Zentrumslasten vernachlässigt.»

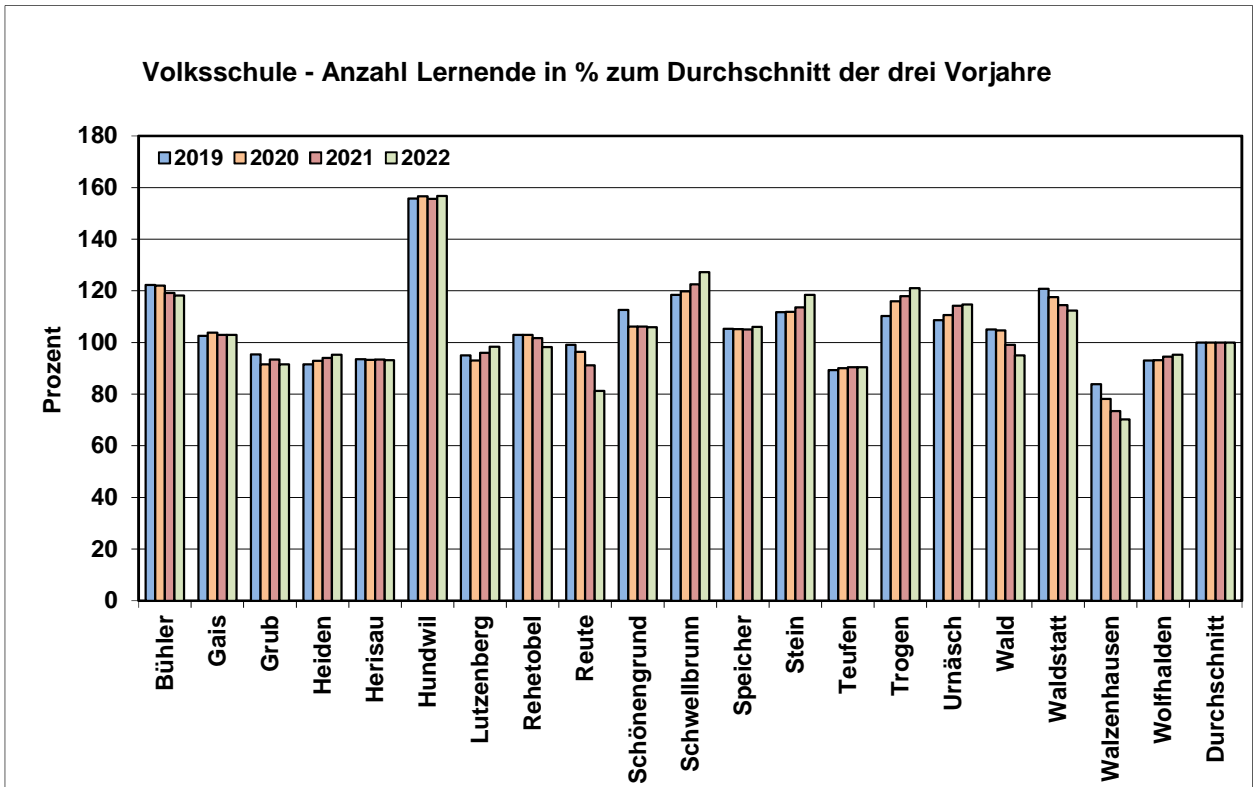
C. Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich



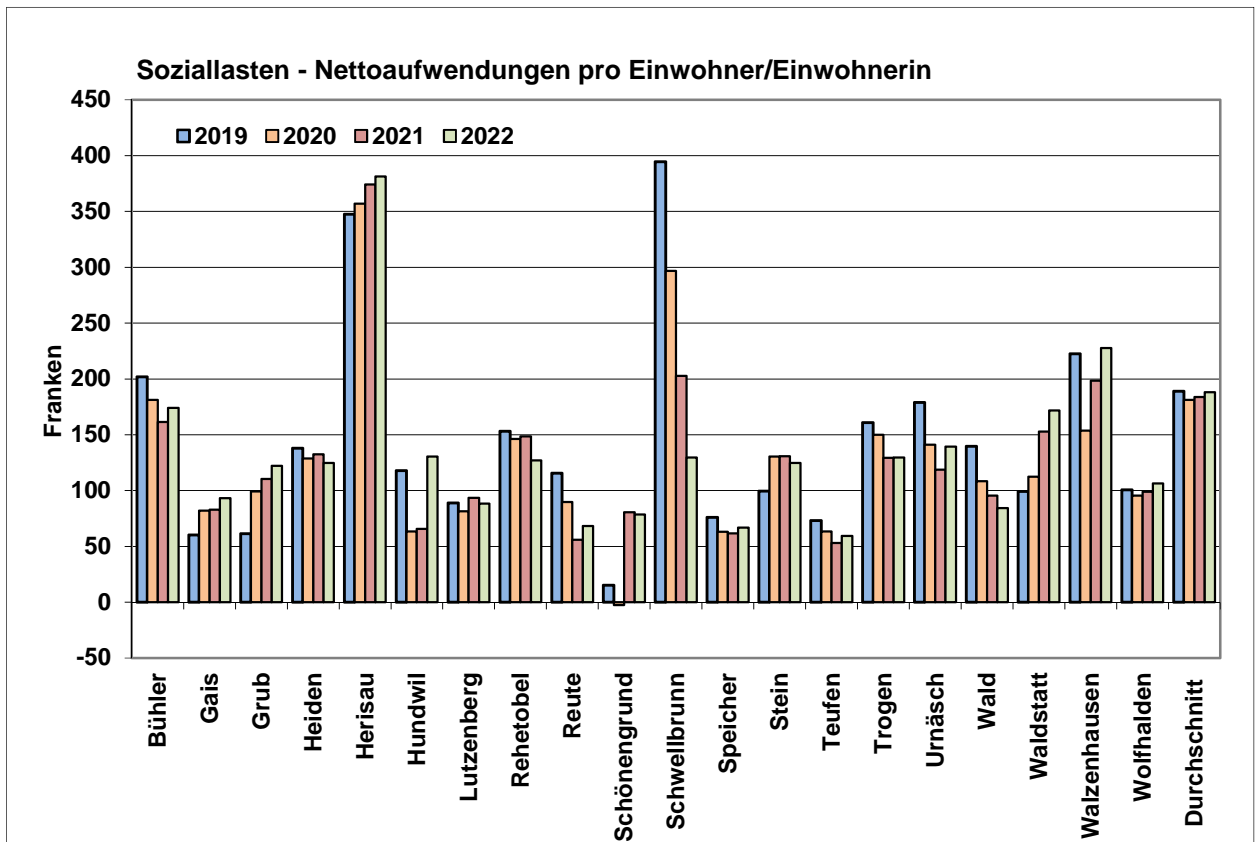
Die relative Steuerkraft (Staatssteuerertrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner in %) aus dem Finanzausgleich berücksichtigt den Durchschnittswert der drei Vorjahre (für 2022 somit der Durchschnitt aus den Jahren 2019/2020/2021). Sie wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet. Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, welche über die Finanzausgleiche 2019 bis 2022 eine – im Vergleich zum Durchschnitt – abnehmende relative Steuerkraft aufweisen.



In Abweichung zur relativen Steuerkraft ist in fast allen Gemeinden die Steuerkraft in Franken pro Einwohnerin und Einwohner gegenüber dem Vorjahr (2021) gestiegen.



Nach wie vor ist die Anzahl Lernende in Prozent zum Durchschnitt in Hundwil am höchsten.



Negative Beträge erklären sich aufgrund von Leistungen, welche von den Sozialversicherungen zeitlich verzögert an die Gemeinden zurückvergütet werden. Besonders auffällig ist die kontinuierliche Zunahme in Herisau. In kleineren Gemeinden können sich einzelne Fälle stark auf die Kosten auswirken.



1. Mindestausstattung

Die Entwicklung der Steuerkraft einer Gemeinde hat einen direkten Einfluss auf die entsprechende Mindestausstattung. Die Ausdehnung der gesamten Mindestausstattung rührt von der sinkenden Steuerkraft einzelner Gemeinden her. Weitere Details sind in der Grafik „Finanzausgleich: relative Steuerkraft“ (vgl. S. 7) zu finden.

Gemeinde	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	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	576	635	803	1'202	325	350	436	647	0.28	0.29	0.36	0.54
Gais				0								
Grub	682	690	602	623	664	678	604	629	1.04	1.04	0.90	0.91
Heiden				0								
Herisau				0								
Hundwil	1'331	1'388	1'469	1'641	1'391	1'447	1'531	1'712	3.28	3.24	3.37	3.80
Lutzenberg				0								
Rehetobel				0								
Reute	374	326	180	163	538	469	260	234	1.15	0.94	0.49	0.43
Schönengrund	543	605	546	622	1'037	1'146	1'028	1'165	3.39	3.65	3.19	3.68
Schwellbrunn	1'180	1'336	1'383	1'368	751	855	892	887	0.79	0.89	0.96	0.95
Speicher				0								
Stein	148	167	82	64	104	118	59	46	0.10	0.11	0.05	0.04
Teufen				0								
Trogen	213	156		0	122	90			0.10	0.07		
Urnäsch	1'871	2'021	1'791	1'697	813	880	786	747	0.65	0.70	0.62	0.56
Wald	627	651	499	481	723	749	568	545	1.41	1.41	1.07	1.00
Waldstatt				54				30				0.02
Walzenhausen				0								
Wolfhalden				0								
Total	7'545	7'977	7'355	7'915								

(TFr. = Tausend Franken)

Beurteilung

Die Mindestausstattung gibt den Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum und macht 75.6 % 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 weniger als 1'000 Einwohner haben, erhalten eine Mindestausstattung.



2. Steuerkraftabschöpfung (Disparitätenabbau)

Gemeinde	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	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												
Gais												
Grub												
Heiden				6				1				0.00
Herisau												
Hundwil												
Lutzenberg												
Rehetobel												
Reute												
Schönengrund												
Schwellbrunn												
Speicher	245	249	347	326	57	57	79	74	0.06	0.06	0.08	0.07
Stein												
Teufen	4'106	4'263	4'068	4'276	656	676	641	669	0.41	0.41	0.39	0.40
Trogen												
Urnäsch												
Wald												
Waldstatt												
Walzenhausen	41	59	90	59	20	29	45	29	0.02	0.03	0.04	0.03
Wolfhalden												
Total	4'392	4'571	4'505	4'666								

(TFr. = Tausend Franken)

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

Beurteilung

In der Summe trägt diese 44.6 % im Jahr 2022 (2021: 46.1 %) zu den Leistungsverpflichtungen bei. Die Steuerkraftabschöpfung in Steuereinheiten natürlicher Personen zeigt, dass diese mit Blick auf die Steuerfüsse recht moderat ausfällt.

3. Schulkostenausgleich

Gemeinde	2019 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2020 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2021 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2022 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2019 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2020 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2021 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2022 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	280	280	234	228	122.30	122.00	119.20	118.15
Gais	22	29	25	25	102.60	103.80	102.95	102.95
Grub					95.40	91.50	93.35	91.50
Heiden					91.50	92.90	94.05	95.30
Herisau					93.50	93.30	93.35	93.15
Hundwil	405	413	405	420	155.70	156.55	155.60	156.70
Lutzenberg					95.00	93.00	95.95	98.35
Rehetobel	15	15	6		102.90	102.90	101.70	98.25
Reute					99.10	96.40	91.20	81.25
Schönengrund	39	16	16	16	112.60	106.20	106.15	105.95
Schwellbrunn	189	202	252	323	118.40	119.80	122.45	127.20
Speicher	37	37	37	45	105.30	105.10	105.05	106.05
Stein	60	60	77	123	111.70	111.90	113.55	118.45
Teufen					89.30	90.00	90.40	90.35
Trogen	90	118	150	196	110.30	115.90	117.90	121.00
Urnäsch	90	125	182	193	108.60	110.60	114.25	114.65
Wald	18	18			105.00	104.70	99.10	95.00
Waldstatt	191	139	104	84	120.80	117.50	114.45	112.40
Walzenhausen					83.80	78.10	73.40	70.25
Wolfhalden					93.00	93.10	94.45	95.30
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	1434	1449	1487	1651				

(TFr. = Tausend Franken)

Beurteilung

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

Mit dem Schulkostenausgleich werden Gemeinden mit bestimmten demografischen Strukturen unterstützt. Sogenannte Zentrumsgemeinden (Herisau, Teufen, Heiden) mit absolut hohen Schülerzahlen liegen markant unter dem Mittelwert und können deshalb nicht vom Schulkostenausgleich profitieren. Eher kleine Gemeinden mit einer ländlichen Bevölkerung und Familien mit mehr Kindern bzw. einer verhältnismässig geringeren Zahl



von erwachsenen Bewohnern ohne Kinder profitieren. In absoluten Zahlen wird der gesamte Schulkostenausgleich 2022 von 302 Lernenden (2021: 279), die über dem Mittel aller Gemeinden liegen, generiert.

4. Soziallastenausgleich

Gemeinde	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022
	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	8					41		27
Gais		137		125		137		133
Grub		45		41		44		43
Heiden		185		170		187		182
Herisau	1'135		1'296		1'503		1'510	
Hundwil		42		39		43		41
Lutzenberg		55		51		57		55
Rehetobel		63		61		62		74
Reute		31		28		31		30
Schönengrund		23		21		24		23
Schwellbrunn	224		114		14			66
Speicher		190		177		196		191
Stein		63		57		62		60
Teufen		276		255		282		276
Trogen		49		54		79		79
Urnäsch		23		92		101		98
Wald		38		35		39		38
Waldstatt		81		75		57		30
Walzenhausen	14			55	7		14	
Wolfhalden		81		75		82		80
Kanton								
Total	1'380	1'380	1'410	1'410	1'523	1'523	1'524	1'524

(TFr. = Tausend Franken)

Beurteilung

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 die Finanzausgleichsjahre 2019–2022 sowie ein Blick auf die Gemeinden, die anspruchsberechtigt bzw. beitragsverpflichtet waren und sind, legen zurzeit keinen Änderungsbedarf bei den Bemessungsgrundlagen nahe. Darauf hinzuweisen ist, dass der Soziallastenausgleich auf den finanziellen Aufwendungen der Gemeinden beruht. Unberücksichtigt bleiben beim Soziallastenausgleich, dies ist aber gewollt, die Aufwendungen der Gemeinden für die Fallführung und die Administration in der Sozialhilfe.

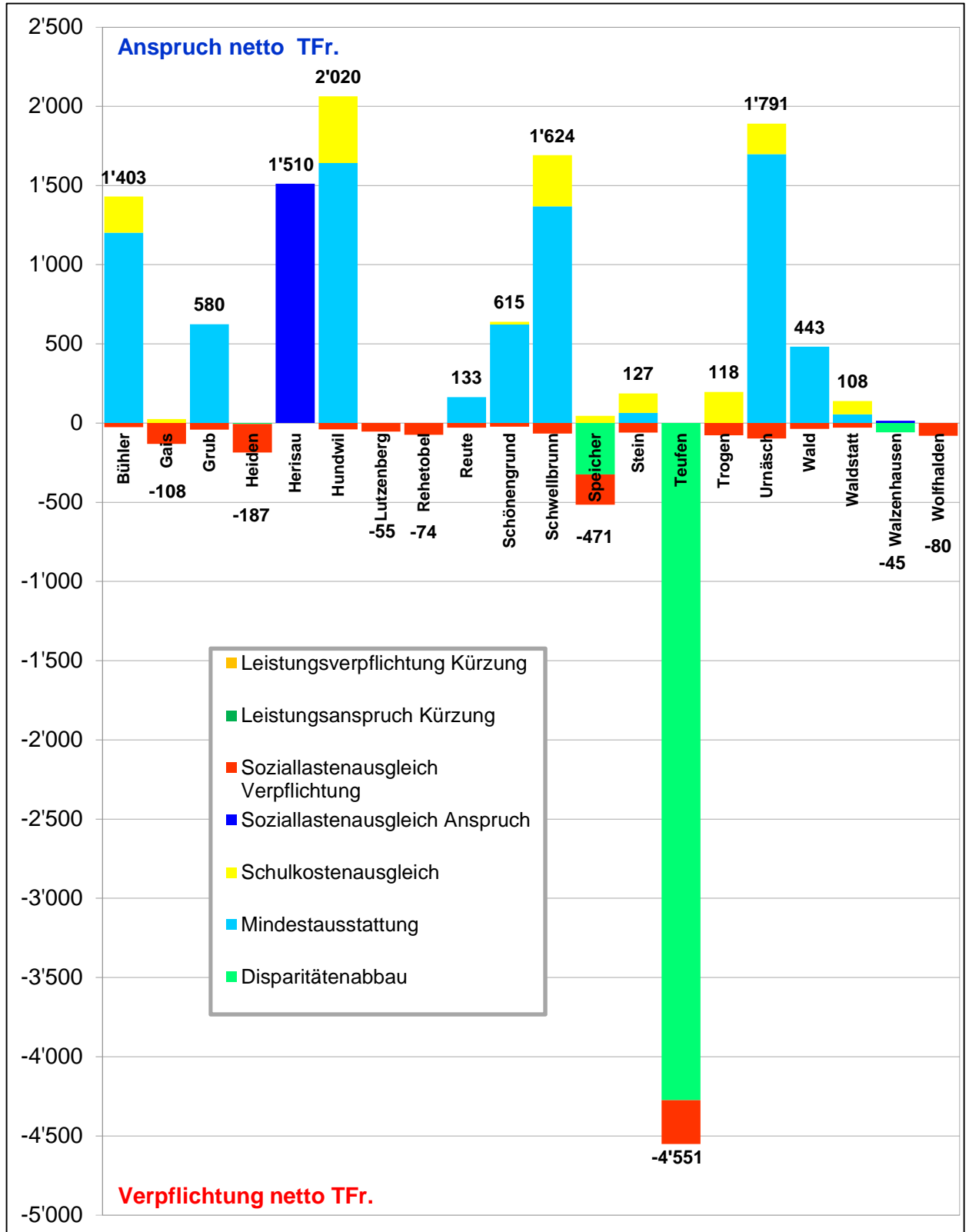
5. Finanzausgleich total

Gemeinde	2019 Leistungsanspruch TFr.	2019 Leistungsverpflichtung TFr.	2020 Leistungsanspruch TFr.	2020 Leistungsverpflichtung TFr.	2021 Leistungsanspruch TFr.	2021 Leistungsverpflichtung TFr.	2022 Leistungsanspruch TFr.	2022 Leistungsverpflichtung TFr.
Bühler	864		915		995		1'403	
Gais		115		96		112		108
Grub	636		649		557		580	
Heiden		185		170		187		187
Herisau	1'135		1'296		1'503		1'510	
Hundwil	1'694		1'762		1'832		2'020	
Lutzenberg		55		51		57		55
Rehetobel		48		46		55		74
Reute	344		298		149		133	
Schönengrund	559		600		539		615	
Schwellbrunn	1'592		1'652		1'649		1'624	
Speicher		398		389		506		471
Stein	145		169		97		127	
Teufen		4'381		4'518		4'350		4'551
Trogen	254		220		71		118	
Urnäsch	1'938		2'055		1'871		1'791	
Wald	607		634		460		443	
Waldstatt	110		64		47		108	
Walzenhausen		27		113		83		45
Wolfhalden		81		75		82		80
Kanton		4'587		4'855		4'337		4'900
Total	9'877	9'877	10'313	10'313	9'770	9'770	10'472	10'472

(TFr. = Tausend Franken)



D. Übersicht Finanzausgleich 2022





E. Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2019, 2020, 2021 und 2022 nach FAG dargestellt. Die Bandbreite beim Mittelwert der Steuerbelastung hat sich ab dem Jahr 2014 markant erhöht. Wie bereits erwähnt, kann mit einem neuen zeitgemässen Finanzausgleich der Disparität gezielt entgegengewirkt werden.

Infolge höherer Steuerkraft der betreffenden Gemeinden hat sich die Mindestausstattung in Franken gegenüber dem Jahr 2021 erhöht und liegt 2022 gegenüber dem Niveau im Jahre 2019 um 4.9 % 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 2019 erhöht und liegt im Jahr 2022 um 6.2 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft einer Gemeinde. Die in Steuereinheiten natürlicher Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich 2022 ist gegenüber dem Jahr 2018 um 15.1 % gestiegen. Seit der Einführung des horizontalen Soziallastenausgleichs im Jahre 2008 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Kosten im Sozialbereich festzustellen. Die Zunahme im Jahr 2022 gegenüber dem Jahr 2019 beträgt 10.4 % und wird vor allem durch den kontinuierlichen Anstieg der Kosten bei der grössten Gemeinde verursacht. Das Volumen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs insgesamt hat gegenüber 2019 um 0.1 % 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 2022 zwischen 29 % und 84 % des Fiskalertrages 2021 aus.

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

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, den Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2022 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber