



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 19. September 2017

2000.66

Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden 2017

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2017

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 2'294 Gemeinden (Stand 1.1.2016) 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 (in Einheiten)

Gemeinde/Steuerfuss natürliche Personen	2012	2014	2016
Bühler	4.30	4.30	4.30
Gais	3.80	3.80	3.65
Grub	4.20	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	3.90	3.80	3.80
Rehetobel	4.10	4.30	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	3.70	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	4.20	4.10
Waldstatt	4.20	4.50	4.50
Walzenhausen	3.80	3.80	3.60
Wolfhalden	4.20	4.00	4.00
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.90	3.90	3.89

Legende: tiefster Wert höchster Wert

4.2 Bandbreite Steuerbelastungsunterschiede

	2012	2014	2016
Gewichteter Mittelwert Gemeinden	3.90	3.90	3.89
Tiefster Wert	3.00	3.00	3.00
Abweichung zum Mittelwert in %	-23	-23	-23
Höchster Wert	4.30	4.70	4.70
Abweichung zum Mittelwert in %	+ 10	+ 21	+ 21
Bandbreite tiefster-höchster Wert in Prozentpunkten	33	44	44

Der tiefste Wert bei den Gemeindesteuerfüssen wies in den vergangenen Jahren jeweils 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. Die Veränderung ist auf die Erhöhung des Steuerfusses einer einzelnen Gemeinde zurückzuführen. Dem weiteren Verlauf der Bandbreite muss Beachtung geschenkt werden. Der gewichtete Mittelwert aller Gemeinden hat sich in den dargestellten Jahren jedoch marginal um 0.01 Einheiten reduziert.



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

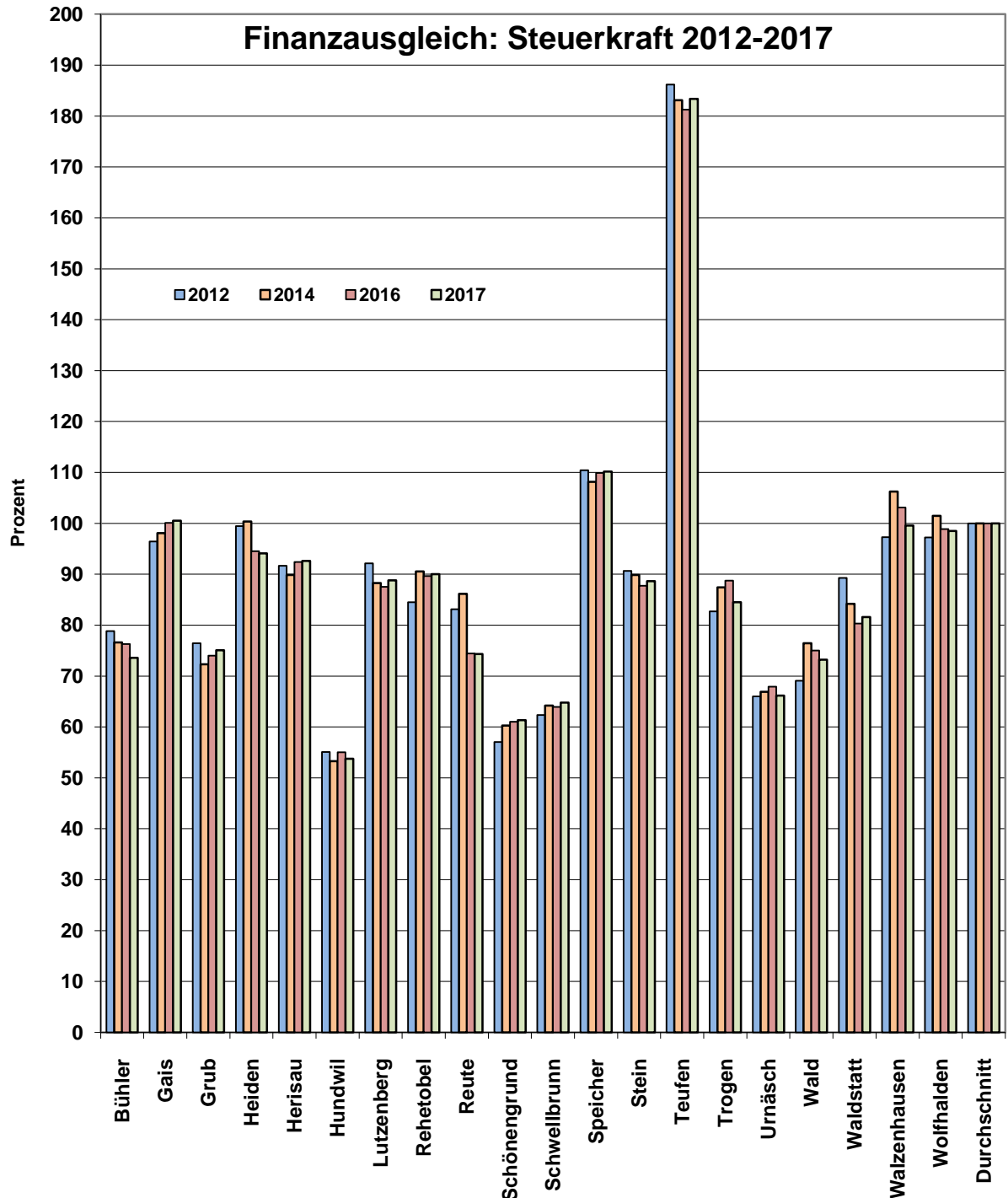


Mittel aller Gemeinden liegen, erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleich. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe unter dem Mittel aller Gemeinden liegen, leisten Beiträge an den Finanzausgleich (Art. 6a FAG).

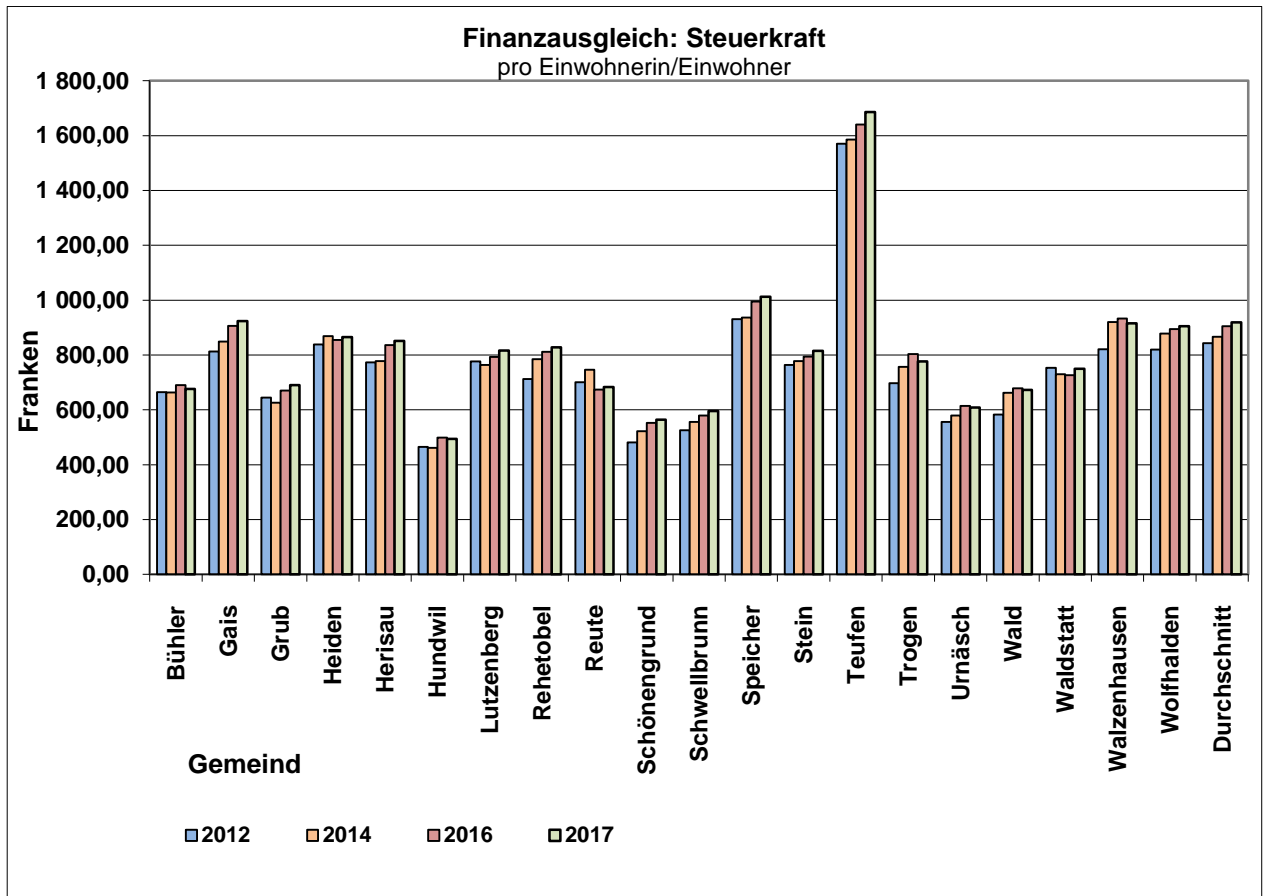
Grundlage für den Sozillastenausgleich bilden die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und die Steuerkraft der Gemeinde (Art. 7 Abs. 4 FAG). Die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe basieren auf den Jahresrechnungen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

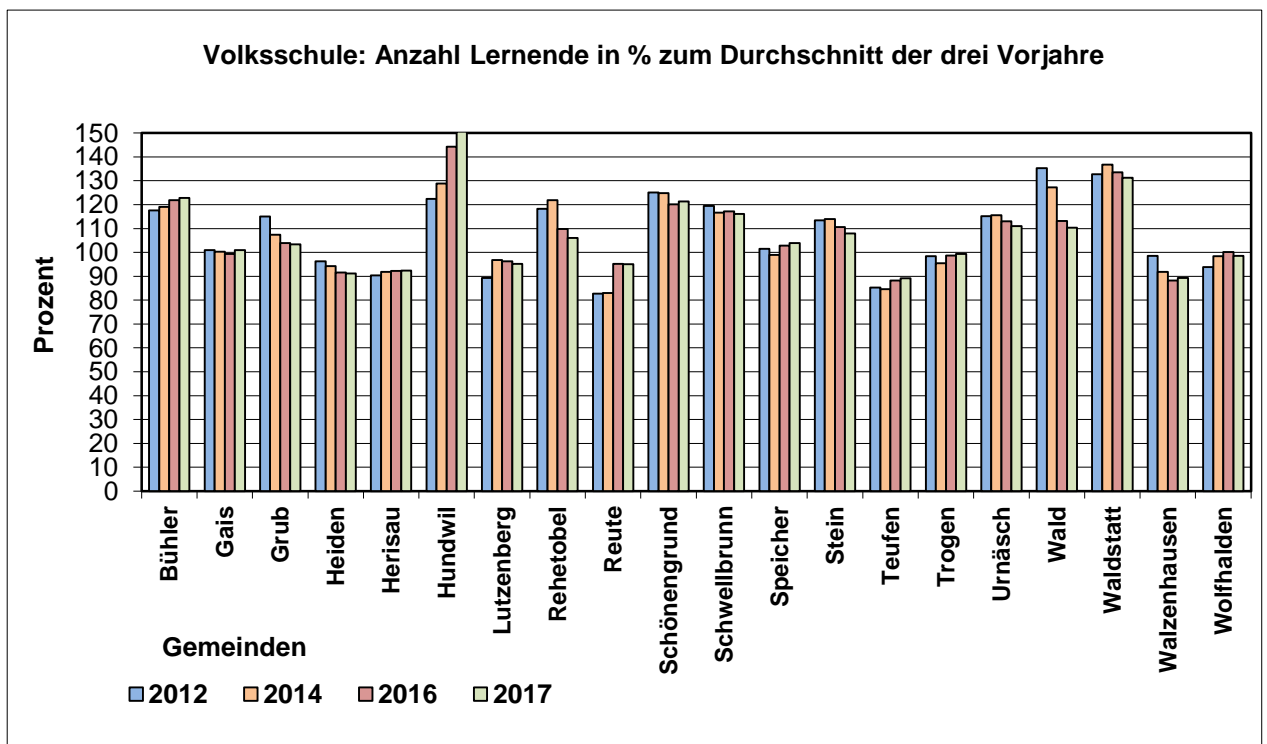
C. Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen im Finanzausgleich



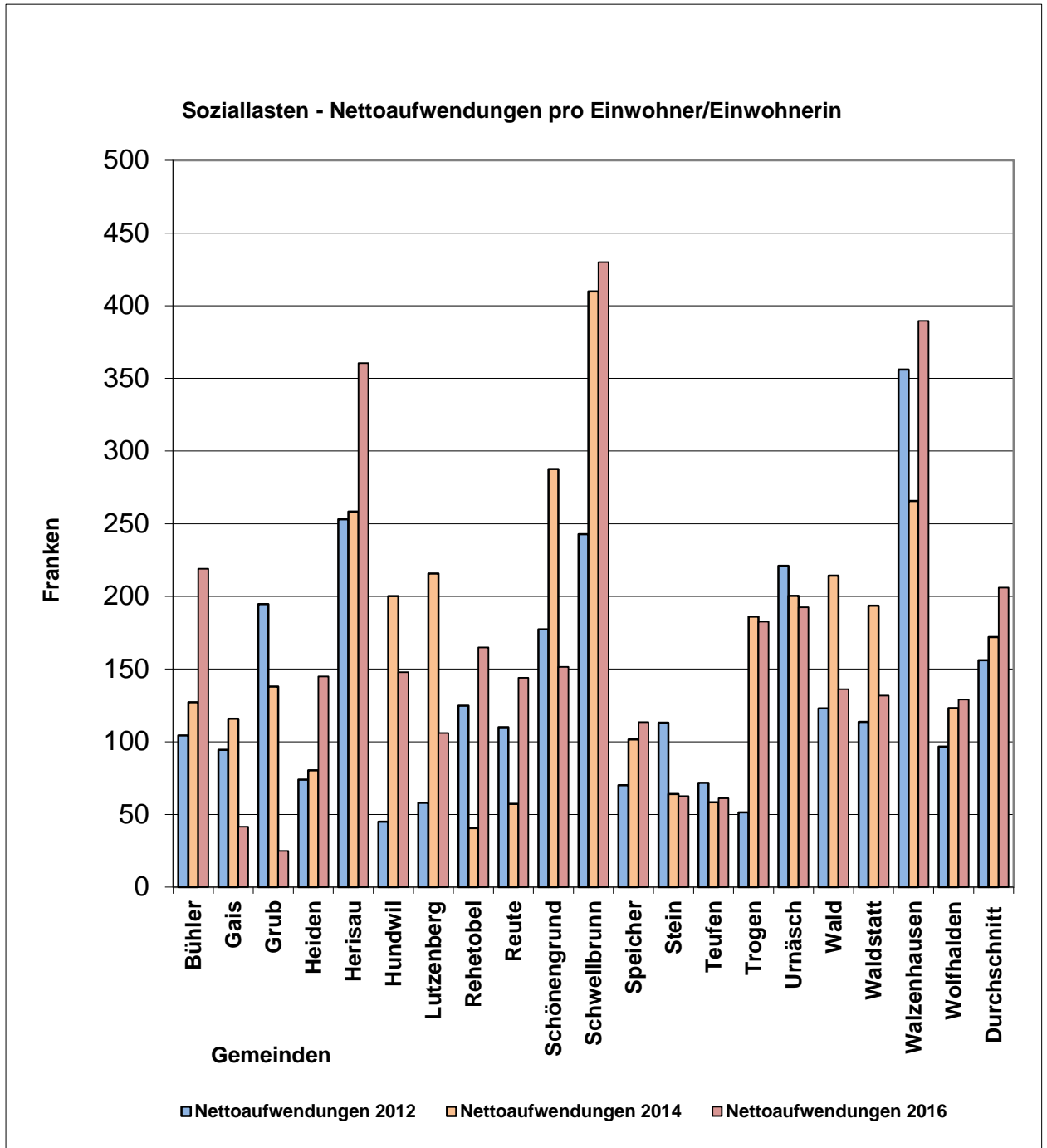
Die relative Steuerkraft (Staatssteuerertrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner in %) aus dem Finanzausgleich berücksichtigt den Durchschnittswert der drei Vorjahre (für 2017 somit der Durchschnitt aus den Jahren 2014/2015/2016). Sie wird bei den Berechnungen für den Finanzausgleich verwendet. Die einzelnen Werte einer Gemeinde sind abhängig von der Entwicklung des Durchschnitts aller Gemeinden. Zu beachten sind die Gemeinden, welche über die Vergleichsjahre 2012, 2014, 2016 und 2017 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.

Mindestausstattung

Gemeinde	2012	2014	2016	2017	2012	2014	2016	2017	2012	2014	2016	2017
	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	475.5	612.5	658	835.5	283	358	385	485	0.47	0.63	0.38	0.46
Gais	0.0	0.0	0	0.0								
Grub	447.5	588.6	559	531.7	444	582	549	521	0.77	0.99	0.87	0.83
Heiden	0.0	0.0	0	0.0								
Herisau	0.0	0.0	0	0.0								
Hundwil	1'155.0	1'211.3	1'211	1'266.3	1'176	1'239	1'234	1'299	2.92	3.05	3.02	3.22
Lutzenberg	0.0	20.9	52	0.0		17	41			0.02	0.05	
Rehetobel	167.4	0.0	0	0.0	98				0.15			
Reute	211.4	148.6	434	452.4	323	225	637	652	0.55	0.36	1.55	1.55
Schönengrund	606.4	560.2	585	592.0	1'210	1'109	1'133	1'138	2.71	2.30	4.37	4.21
Schwellbrunn	1'275.5	1'199.5	1'217	1'209.4	865	807	809	791	1.81	1.62	1.03	0.95
Speicher	0.0	0.0	0	0.0								
Stein	0.0	0.0	48	4.9			34	3			0.03	0.00
Teufen	0.0	0.0	0	0.0								
Trogen	269.3	5.3	0	180.6	157	3		105	0.25	0.00		0.09
Urnäsch	1'409.1	1'344.0	1'324	1'486.7	622	595	587	657	1.21	1.17	0.49	0.54
Wald	634.0	428.9	495	561.7	750	511	584	655	1.48	0.92	1.15	1.30
Waldstatt	0.0	121.0	366	289.7		67	204	162		0.10	0.17	0.13
Walzenhausen	0.0	0.0	0	0.0								
Wolfhalden	0.0	0.0	0	0.0								
Total	6'651.1	6'240.8	6'948	7'410.9								

(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 2012–2017“ (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 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	2012	2014	2016	2017	2012	2014	2016	2017	2012	2014	2016	2017
	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	1.6	7.2			0.5	2.3			0.00	0.00
Grub	0.0	0.0	0.0	0.0								
Heiden	0.0	6.4	0.0	0.0		0.0				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	200.9	164.4	204.4	221.5	49.3	47.0	48.6	52.5	0.06	0.06	0.06	0.06
Stein	0.0	0.0	0.0	0.0								
Teufen	3'490.3	3'761.3	3'826.4	3'904.6	599.6	614.1	625.4	632.1	0.43	0.43	0.42	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	0.0	64.2	29.5	0.0		30.8	14.3			0.04	0.02	
Wolfhalden	0.0	11.2	0.0	0.0		11.8				0.02		
Total	3'691.2	4'007.5	4'061.9	4'133.3								

(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 44 % bzw. 42 % in den Jahren 2016 bzw. 2017 zu den Leistungsverpflichtungen bei.



Schulkostenausgleich

Gemeinde	2012 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2014 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2016 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2017 Schulkostenausgleich Art. 6 TFr.	2012 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2014 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2016 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %	2017 Lernende gemessen am Mittel aller Gemeinden in %
Bühler	227.5	234.0	273.0	307.5	111.95	119.10	121.80	122.85
Gais	8.4	4.2	0.0	3.6	102.10	100.35	99.40	100.90
Grub	108.0	36.0	17.5	14.0	115.45	107.40	103.90	103.35
Heiden	0.0	0.0	0.0	0.0	99.00	94.25	91.55	91.15
Herisau	0.0	0.0	0.0	0.0	90.25	91.85	92.25	92.40
Hundwil	189.0	232.5	337.5	382.5	122.75	128.85	144.20	150.55
Lutzenberg	0.0	0.0	0.0	0.0	86.60	96.80	96.30	95.15
Rehetobel	240.5	205.8	56.7	30.8	110.50	121.85	109.80	106.10
Reute	0.0	0.0	0.0	0.0	91.10	83.00	95.15	95.05
Schönengrund	112.5	105.0	77.0	84.0	133.35	124.75	120.15	121.30
Schwellbrunn	221.0	168.0	162.0	150.0	123.55	116.70	117.15	116.05
Speicher	9.6	0.0	18.2	23.8	100.70	98.90	102.80	103.85
Stein	84.7	80.9	56.0	37.8	111.00	113.90	110.65	107.90
Teufen	0.0	0.0	0.0	0.0	86.35	84.55	88.20	89.15
Trogen	0.0	0.0	0.0	0.0	106.30	95.45	98.65	99.40
Urnäsch	246.0	234.0	170.5	130.0	116.75	115.55	113.00	111.05
Wald	270.0	195.0	66.0	50.0	130.80	127.20	113.10	110.35
Waldstatt	367.5	547.5	465.0	427.5	124.55	136.80	133.55	131.25
Walzenhausen	0.0	0.0	0.0	0.0	99.85	91.80	88.20	89.25
Wolfhalden	0.0	0.0	2.1	0.0	92.45	98.45	100.10	98.50
Durchschnitt					100.00	100.00	100.00	100.00
Total	2'084.7	2'042.9	1'701.5	1'641.5				

(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 2017 von 269 Lernenden (2016: 280), die über dem Durchschnitt liegen, generiert.



Soziallastenausgleich

Gemeinde	2012	2012	2014	2014	2016	2016	2017	2017
	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	5.8	0.0	0.0	43.9	0.0	58.4	0.0	58.0
Gais	0.0	50.5	0.0	78.2	0.0	105.2	0.0	123.7
Grub	0.0	16.7	0.0	0.0	0.0	34.7	0.0	40.7
Heiden	0.0	66.7	0.0	103.7	0.0	140.5	0.0	166.5
Herisau	492.5	0.0	557.5	0.0	608.3	0.0	768.2	0.0
Hundwil	0.0	16.3	0.0	25.1	4.2	0.0	0.0	0.0
Lutzenberg	0.0	20.7	0.0	27.2	15.1	0.0	0.0	22.6
Rehetobel	0.0	28.3	0.0	44.2	0.0	59.1	0.0	69.7
Reute	0.0	10.9	1.8	0.0	0.0	14.5	0.0	27.7
Schönengrund	0.0	8.3	13.4	0.0	23.0	0.0	0.0	0.0
Schwellbrunn	0.0	0.0	99.3	0.0	227.6	0.0	248.1	0.0
Speicher	0.0	67.5	0.0	107.0	0.0	143.6	0.0	168.5
Stein	0.0	22.6	0.0	35.2	0.0	47.5	0.0	56.1
Teufen	0.0	96.4	0.0	153.1	0.0	208.9	0.0	246.6
Trogen	0.0	28.4	0.0	43.4	0.0	27.8	0.0	8.6
Urnäsch	0.0	37.5	35.5	0.0	19.4	0.0	9.4	0.0
Wald	0.0	14.0	0.0	21.5	0.0	0.0	0.0	14.1
Waldstatt	0.0	29.6	0.0	46.0	0.0	44.2	0.0	38.3
Walzenhausen	44.5	0.0	65.3	0.0	46.6	0.0	86.9	0.0
Wolfhalden	0.0	28.4	0.0	44.3	0.0	59.8	0.0	71.5
Kanton	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	542.8	542.8	772.8	772.8	944.2	944.2	1'112.6	1'112.6

(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 2012–2017 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.

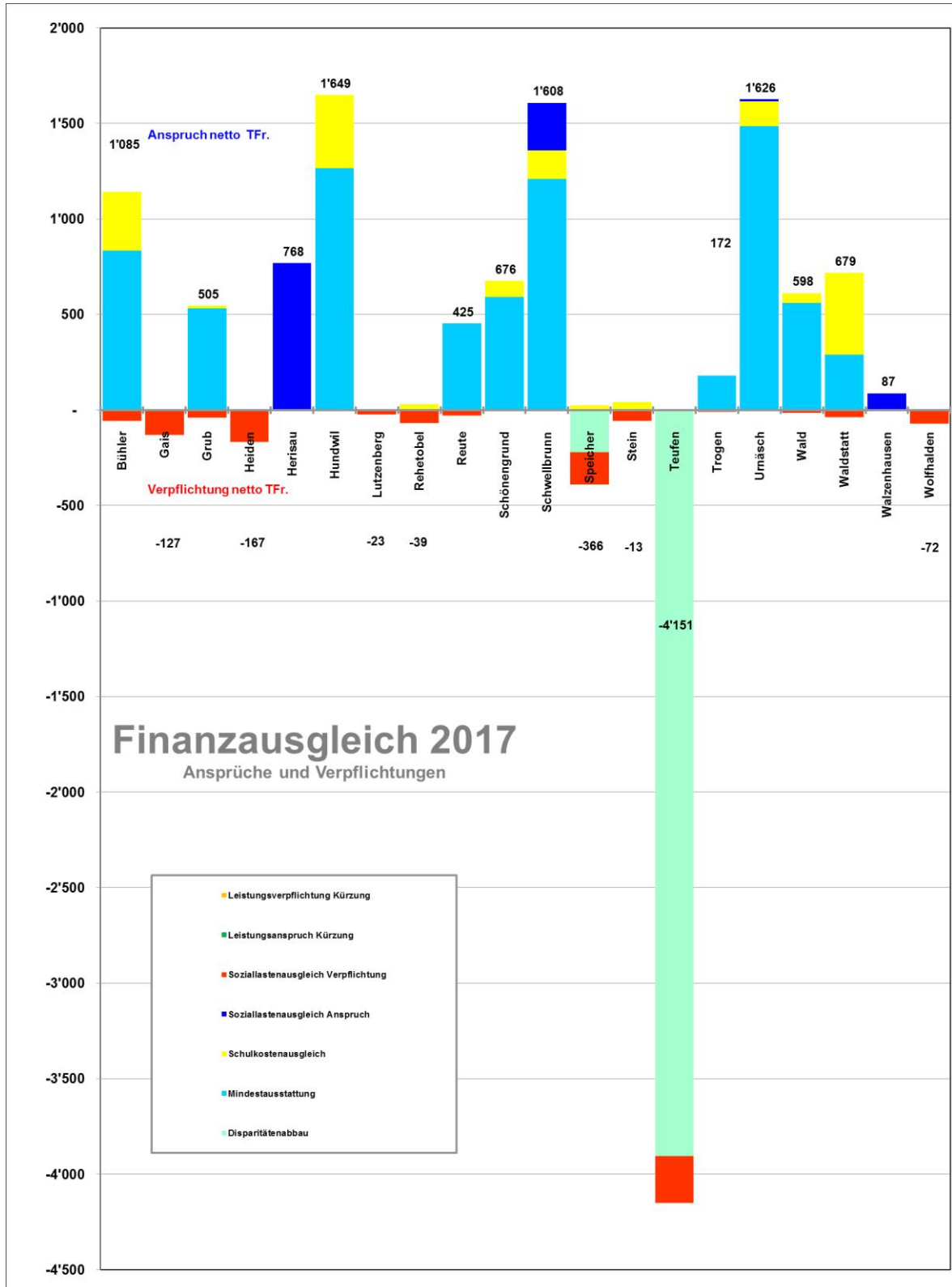


Finanzausgleich total

Gemeinde	2012	2012	2014	2014	2016	2016	2017	2017
	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.	Leistungsanspruch TFr.	Leistungsverpflichtung TFr.
Bühler	708.8	0.0	793.1	0.0	872.6	0.0	1'085.0	0.0
Gais	0.0	42.1	0.0	74.0	0.0	106.8	0.0	127.3
Grub	538.8	0.0	615.5	0.0	541.4	0.0	505.0	0.0
Heiden	0.0	66.7	0.0	110.1	0.0	140.5	0.0	166.5
Herisau	492.5	0.0	557.5	0.0	608.3	0.0	768.2	0.0
Hundwil	1'327.7	0.0	1'400.0	0.0	1'552.6	0.0	1'648.8	0.0
Lutzenberg	0.0	20.7	0.0	6.6	66.7	0.0	0.0	22.6
Rehetobel	379.6	0.0	161.6	0.0	0.0	2.4	0.0	38.9
Reute	200.5	0.0	148.1	0.0	419.8	0.0	424.7	0.0
Schönengrund	710.6	0.0	669.9	0.0	684.8	0.0	676.0	0.0
Schwellbrunn	1'496.5	0.0	1'448.3	0.0	1'606.6	0.0	1'607.5	0.0
Speicher	0.0	258.8	0.0	271.4	0.0	329.8	0.0	366.2
Stein	62.1	0.0	45.7	0.0	56.3	0.0	0.0	13.4
Teufen	0.0	3'586.7	0.0	3'818.0	0.0	4'035.3	0.0	4'151.2
Trogen	240.9	0.0	0.0	38.2	0.0	27.8	172.0	0.0
Urnäsch	1'617.6	0.0	1'592.7	0.0	1'513.9	0.0	1'626.1	0.0
Wald	890.0	0.0	595.8	0.0	561.0	0.0	597.6	0.0
Waldstatt	337.9	0.0	620.6	0.0	787.2	0.0	678.9	0.0
Walzenhausen	44.5	0.0	1.1	0.0	17.1	0.0	86.9	0.0
Wolfhalden	0.0	28.4	0.0	55.5	0.0	57.7	0.0	71.5
Kanton	0.0	5'044.6	0.0	4'276.1	0.0	4'588.0	0.0	4'919.1
Total	9'048.0	9'048.0	8'649.9	8'649.9	9'288.3	9'288.3	9'876.7	9'876.7

(TFr. = Tausend Franken)

D. Übersicht Finanzausgleich (Zusammenfassung)





E. Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht ist der Finanzausgleich 2012, 2014, 2016 und 2017 nach FAG dargestellt. Die Bandbreite beim Mittelwert der Steuerbelastung hat sich in den Jahren 2012 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 aufgrund einer Gemeinde jedoch erhöht und liegt bei 44 Prozentpunkten. Dem weiteren Verlauf der Bandbreite muss Beachtung geschenkt 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 2016 wieder erhöht und liegt 2017 gegenüber dem Niveau im Jahre 2012 um 11.4 % 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 2012 erhöht und liegt im Jahr 2017 um 12.0 % höher, dies wegen höherer Steuerkraft zweier Gemeinden. Im Vergleich zum Vorjahr ist 2017 eine Gemeinde weggefallen. Die in Steuereinheiten natürlicher Personen gemessene Abschöpfung fällt jedoch moderat aus. Der Schulkostenausgleich ist gegenüber dem Jahr 2012 um 21.3 % 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 2012 beträgt 105.0 % 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 2012 um 9.2 % 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 2017 zwischen 26 % und 76 % des gesamten Gemeindesteuerertrages aus.

Aufgrund des starken Anstiegs im Umfang von 1,6 Mio. Franken bei der Mindestausstattung von 5,8 Mio. im Jahr 2008 auf 7,4 Mio. Franken im Jahr 2017 plant der Regierungsrat deshalb eine vorgezogene Teilrevision des FAG auf den 1.1.2019 im Kontext mit dem finanzpolitisch notwendigen Programm zur Stabilisierung der Kantonsfinanzen.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, vom Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2017 Kenntnis zu nehmen.