

Zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden

Überarbeitete und aktualisierte Grundkonzeption

Ausgleichszahlungen für das Jahr **2022**

Version 3.2

Dr. Roland Fischer

Jana Z'Rotz

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR

Luzern, 23. Juni 2022

Zusammenfassung

Mit dem Projekt «Zeitgemässer Finanzausgleich» will der Regierungsrat den innerkantonalen Finanzausgleich reformieren. Aus verschiedenen Gründen wie der geplanten Totalrevision der Kantonsverfassung, der Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» oder der Forderungen nach neuen Lastenausgleichsinstrumenten sehen der Kantonsrat und die Gemeinden Handlungsbedarf. In einer ersten Phase wird die Grundkonzeption eines zeitgemässen Finanzausgleichs erarbeitet. Im Hinblick dessen hat das Finanzdepartement des Kantons Appenzell Ausserrhoden das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) der Hochschule Luzern (HSLU) mit der Durchführung einer externen Evaluation des innerkantonalen Finanzausgleichs beauftragt. Der Auftrag umfasst folgende Aufgaben:

- die Bewertung des innerkantonalen Finanzausgleichs des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf der Grundlage eines Kriterienrasters,
- die Beurteilung von allfälligen erforderlichen Handlungsmaßnahmen,
- eine Würdigung sowie Empfehlungen zuhanden der Projektsteuerung.

Ein erster Bericht wurde am 15. Mai 2019 zuhanden der Projektgruppe eingereicht. In weiteren Schritten wurden die Vorschläge für die Neugestaltung des Finanzausgleichs in Zusammenarbeit mit der Projektgruppe weiterentwickelt und verschiedene Varianten für einen neuen Ressourcen- und Lastenausgleich ausgearbeitet. Der vorliegende Bericht umfasst somit neben der Evaluation des geltenden Finanzausgleichs und einer kurzen Diskussion der Handlungsalternativen die von der Projektgruppe beschlossene Grundkonzeption eines neuen Finanzausgleichs. Zudem wurden die Berechnungen zum neuen Finanzausgleich für das Jahr 2022 mit den aktuell verfügbaren Basisdaten 2018 bis 2020 aktualisiert.

Beurteilung der Ausgleichsinstrumente

Das heutige System basiert auf Elementen des Ressourcenausgleichs, die Mindestausstattung und der Disparitätenabbau, sowie auf Elementen des Lastenausgleichs, der Schulkostenausgleich und der 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.

Massnahmen und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der Analysen und den Gegebenheiten des Kantons Appenzell Ausserrhoden empfehlen wir grundlegende Anpassungen am Ressourcenausgleich sowie eine Neugestaltung des Lastenausgleichs. Der Finanzausgleich soll so optimal wie möglich ausgestaltet werden, damit er zu einem ausgewogenen Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden beitragen kann.

Beim Ressourcenausgleich schlagen wir folgende Massnahmen vor:

- *Massgebende Steuerkraft als Bemessungsgrundlage:* Steuerkraft multipliziert mit dem durchschnittlichen bevölkerungsgewichteten Steuerfuss der Gemeinden.
- *Fixe Abschöpfungsquote für ressourcenstarke Gemeinden:* Proportionale Abschöpfung in Prozent der Abweichung der massgebenden Steuerkraft pro Einwohner:in von der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden.
- *Fixe Ausstattungsquote mit neutraler Zone für ressourcenschwache Gemeinden:* Proportionale Ausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft pro Einwohner:in unter einer fixen Ausgleichsobergrenze liegt. Die Ausgleichsobergrenze wird in Prozent der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden definiert. Der Ressourcenausgleich umfasst somit eine neutrale Zone zwischen der Ausgleichsobergrenze und der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden. Ressourcenschwache Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft in dieser Zone liegt, erhalten keinen Ressourcenausgleich.

Beim Lastenausgleich sollen in Anlehnung an den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zwei neue Ausgleichsinstrumente eingeführt werden, ein geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA) und ein soziodemografischer Lastenausgleich (SLA). Die Bemessung basiert auf mehreren strukturellen Indikatoren, deren Datengrundlagen öffentlich zugänglich sind. Folgende Indikatoren werden berücksichtigt:

- Einwohnerzahl (logarithmiert)
- Jugendquotient
- Sozialhilfequote
- Altersquotient
- Verkehrsfläche pro Einwohner:in
- Bevölkerungsdichte
- Höhe der Gemeinde

Mit diesen Indikatoren wird mit der statistischen Methode der Hauptkomponentenanalyse ein Lastenindex hergestellt, aus dem sich der GLA und der SLA berechnen lässt.

Der GLA soll einen Beitrag an überdurchschnittlich hohe Kosten (Sonderlasten) leisten, welche durch eine periphere Lage bedingt sind. Im Lastenindex zeigen sich geografisch-topografisch bedingte Sonderlasten durch folgende Ausprägungen der oben aufgelisteten Indikatoren: eine überdurchschnittliche Höhenlage, eine tiefe Einwohnerzahl, ein hoher Jugendquotient, eine grosse Verkehrsfläche pro Einwohner:in, eine tiefe Bevölkerungsdichte, eine tiefe Sozialhilfequote sowie ein tiefer Altersquotient.

Der SLA hingegen soll einen Beitrag an Sonderlasten leisten, welche durch eine Zentrums- und Zentrumsfunktionen bedingt sind. Diese zeigen sich im Lastenindex durch die umgekehrte Ausprägung der Indikatoren, also: eine hohe Bevölkerungsdichte, eine hohe Sozialhilfequote und ein hoher Altersquotient, aber eine unterdurchschnittliche Höhenlage, eine relativ grosse Einwohnerzahl, ein tiefer Jugendquotient und eine tiefe Verkehrsfläche pro Einwohner:in.

Umsetzung

Die Projektgruppe empfiehlt, die vorgeschlagenen Massnahmen beim Ressourcen- und Lastenausgleich umzusetzen. Zudem hat der Regierungsrat anlässlich der Orientierung zu den Budgetvorgaben am 5. April 2022 beschlossen, dass der Finanzausgleich für den Kanton kostenneutral

ausgestaltet werden soll. Kostenneutral heisst, dass der Kantonshaushalt gegenüber dem heute geltenden Finanzausgleichssystem nicht zusätzlich belastet werden soll. Massgebend ist der Mittelwert der Ausgleichszahlungen der letzten drei Jahre. Deshalb sollen beim Ressourcenausgleich die Abschöpfungsquote grundsätzlich bei 33%, die Ausgleichsobergrenze bei 90% und die Ausstattungquote bei 85% liegen.

Diese Parameter werden grundsätzlich als angemessen betrachtet. Liegt jedoch beim Ressourcenausgleich mit diesen Parametern die Summe der Abschöpfung höher als jene der Ausstattung, so würde die Abschöpfungsquote entsprechend gesenkt, so dass die Abschöpfung gleich hoch ist wie die Ausstattung. Das wäre z.B. im Jahr 2022 der Fall, weshalb die Abschöpfungsquote auf 32.6% gesenkt werden müsste. Die Summe der Dotationen des SLA und des GLA entsprechen den bisherigen Nettoleistungen des Kantons an den Finanzausgleich.

Würdigung

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs wird eine breitere Wirksamkeit des Lastenausgleichs und ein zielgerichteter Ressourcenausgleich angestrebt. Die angepassten Bemessungsgrundlagen des Lastenausgleichs basieren auf strukturell bedingten Indikatoren und können so strukturell bedingte Kostenunterschiede für staatliche Leistungen zwischen den Gemeinden ausgleichen. Mit der Neugestaltung des Lastenausgleichs werden neu auch geografisch-topografische Sonderlasten angemessen berücksichtigt. Mit der Neugestaltung wird der Ressourcenausgleich an die qualitativen Anforderungen eines zeitgemässen Finanzausgleichs angepasst. Ebenfalls können die Ziele des Finanzausgleichs besser erreicht werden, indem die Ausgleichszahlungen auf die finanzschwächsten Gemeinden fokussiert werden.

Während sich die Ausgleichssummen des Ressourcenausgleichs indirekt durch die gewählten Parameter (Abschöpfungsquote, Ausstattungquote und Ausgleichsobergrenze) ergeben, werden die Ausgleichssummen des Lastenausgleichs direkt bestimmt. In der Globalbilanz für das Jahr 2022 resultiert mit den von der Projektgruppe gewählten Parametern des Ressourcenausgleichs und Dotationen des Lastenausgleichs sowie bei einem für den Kanton haushaltsneutralen Übergang eine Ausgleichssumme von insgesamt rund 11.9 Millionen Franken. Dies entspricht einer Erhöhung der Ausgleichssumme um 1.7 Millionen Franken gegenüber dem heutigen System, wobei sich diese Mehrbelastung auf die Gemeinden (netto 1.7 Millionen) aufteilt. Es ist zu beachten, dass die Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem heutigen System eine Momentaufnahme darstellen und sich jährlich ändern können.

Tabelle 1 Globalbilanz 2022: Ressourcenausgleich mit neutraler Zone, umfassender GLA und SLA

+ = Entlastung / - = Belastung

	Entlastung Gemeinden	Belastung Gemeinden	Be-/Entlastung Kanton
Ressourcenausgleich Abschöpfung		-7'222'603	7'222'603
Ressourcenausgleich Ausstattung	7'229'841		-7'229'841
Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)	2'850'000		-2'850'000
Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	1'900'000		-1'900'000
Total	11'979'841	-7'222'603	-4'757'238
Heutige Ausgleichsinstrumente (Durchschnitt der Jahre 2020-2022)	10'184'700	-5'487'567	-4'697'133
Differenz	1'795'141	-1'735'037	-60'105

Datenquelle: Eigene Berechnungen; Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Des Weiteren können die vorgeschlagenen Ausgleichsinstrumente auch bei Zusammenschlüssen einzelner Gemeinden problemlos und wirksam weitergeführt werden. Im Ressourcenausgleich ergeben sich bei den ressourcenstarken Gemeinden sowie bei Gemeinden, die nicht von der Fusion betroffen sind, keinerlei finanzielle Auswirkungen. Bei den ressourcenschwachen Gemeinden sind lediglich dann Einbussen zu erwarten, wenn eine fusionierte Gemeinde aufgrund der höheren

Steuerkraft ehemalige Ansprüche von einzelnen Gemeinden verliert. Das ist dann der Fall, wenn eine der Gemeinden vor der Fusion Ausgleichszahlungen erhalten hat, die fusionierte Gemeinde jedoch in der neutralen Zone liegt oder sogar ressourcenstark ist. Beim Lastenausgleich könnten sich hingegen die Ausgleichsbeiträge aller Gemeinden ändern, wobei die Anpassungen bei Gemeinden, die nicht von der Fusion betroffen sind, relativ gering sind. Ebenfalls kann festgehalten werden, dass das vorgeschlagene Finanzausgleichssystem auch bei der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Fusion zu gesamthaft vier Gemeinden funktioniert.

Inhalt

1.	Einleitung.....	1
2.	Wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen	4
2.1.	Wirtschaftskraft und finanzielle Leistungsfähigkeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden	4
2.2.	Disparitäten zwischen den Gemeinden	4
2.3.	Dezentralisierungsgrad zwischen Kanton und Gemeinden	6
2.4.	Auswirkungen auf die Bedeutung und den Umfang des Finanzausgleichs.....	6
3.	Analysekonzept und Methodik	8
3.1.	Analyse des heutigen Finanzausgleichs	8
3.2.	Die Ausarbeitung von Grundstruktur, Handlungsoptionen und Empfehlungen.....	8
4.	Beurteilung der Ausgleichsinstrumente.....	10
4.1.	Der innerkantonale Finanzausgleich: ein Überblick	10
4.2.	Mindestausstattung und Disparitätenabbau	11
4.2.1.	Ausgestaltung	11
4.2.2.	Bemessungsgrundlage	12
4.2.3.	Ausgleichswirkung und Zielerreichung	13
4.2.4.	Fazit zum Ressourcenausgleich.....	17
4.3.	Lastenausgleich	18
4.3.1.	Ausgestaltung	18
4.3.2.	Qualität der Bemessungsgrundlage	20
4.3.3.	Zielerreichung und Ausgleichswirkung	22
4.3.4.	Fazit zum Lastenausgleich	23
4.4.	Beurteilung des Gesamtsystems und Fazit	24
5.	Handlungsempfehlungen	25
5.1.	Optionen.....	25
5.2.	Empfehlung.....	27
5.3.	Umsetzung.....	28
5.4.	Massnahmen beim Ressourcenausgleich.....	29
5.5.	Massnahmen beim Lastenausgleich	35
5.5.1.	Ausgestaltung und Methodik	35
5.5.2.	Korrelationsanalyse	37
5.5.3.	Kostenrelevanz der strukturellen Indikatoren	39
5.5.4.	Indexbildung.....	44
6.	Globalbilanz	49
7.	Fusionstauglichkeit	52
	Literatur	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Steuerkraft pro Einwohner:in im Jahr 2020	5
Abbildung 2	Steuerfüsse der Gemeinden und hypothetische Steuerfüsse unter der Annahme eines einheitlichen Pro-Kopf-Steuerertrags	5
Abbildung 3	Dezentralisierungsgrad: Fiskalertrag der Gemeinden im Vergleich zum Kantonshaushalt 2019	6
Abbildung 4	Umfang des Finanzausgleichs in Abhängigkeit von Disparitäten und Dezentralisierungsgrad	7
Abbildung 5	Fiktives Beispiel eines optimalen horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs	14
Abbildung 6	Mindestausstattung und Disparitätenabbau bzw. Steuerkraftabschöpfung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2022.....	15
Abbildung 7	Entwicklung der Steuerfüsse in den Gemeinden	16
Abbildung 8	Entwicklung der Disparitäten in der Steuerkraft im Ausgleichsjahr.....	16
Abbildung 9	Konzept eines Lastenausgleichs auf der Basis strukturellen Indikatoren.....	18
Abbildung 10	Anspruch Schulkostenausgleich im Jahr 2022	19
Abbildung 11	Soziallastenausgleich im Jahr 2022	20
Abbildung 12	Handlungsoptionen für die Reform des Ressourcen- und Lastenausgleichs	25
Abbildung 13	Massgebender Steuerfuss für den Ressourcenausgleich 2010-2022	30
Abbildung 14	Durchschnittliche massgebende Steuerkraft für den Ressourcenausgleich 2010 bis 2022.....	30
Abbildung 15	Ausgleichswirkung mit neutraler Zone	33
Abbildung 16	Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich pro Einwohner:in: Vergleich mit dem geltenden System des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung.....	34
Abbildung 17	Nettoaufwand allgemeine Verwaltung im Vergleich zu log. Einwohner:in.....	39
Abbildung 18	Nettoaufwand öffentliche Ordnung und Sicherheit im Vergleich zur durchschnittlichen Höhe der Siedlungsfläche.....	40
Abbildung 19	Nettoaufwand Bildung im Vergleich zum Jugendquotient.....	40
Abbildung 20	Nettoaufwand Verkehr im Vergleich zur Verkehrsfläche pro Einwohner:in	41
Abbildung 21	Nettoaufwand Gesundheit im Vergleich zum Altersquotient	42
Abbildung 22	Nettoaufwand Sozialhilfe im Vergleich zur Sozialhilfequote	43
Abbildung 23	Nettoaufwand Kultur und Freizeit im Vergleich zur Bevölkerungsdichte.....	43
Abbildung 24	Erste Hauptkomponente und Nettoaufwand der Gemeinden 2022.....	45
Abbildung 25	Ausgleichszahlungen pro Einwohner:in: Lastenausgleich 2022	48
Abbildung 26	Modellrechnung Ressourcen- und Lastenausgleich 2022 pro Einwohner:in	50

Tabellen

Tabelle 1	Globalbilanz 2022: Ressourcenausgleich mit neutraler Zone, umfassender GLA und SLA	III
Tabelle 2	Finanzausgleichszahlungen 2022	11
Tabelle 3	Ressourcenausgleich 2022 gemäss den Handlungsoptionen Medium und Maximum, Gemeinden angeordnet nach aufsteigendem Ressourcenindex (RI)...	28
Tabelle 4	Parameterwerte für den Ressourcen- und Lastenausgleichs 2022	29
Tabelle 5	Herleitung und Berechnung der massgebenden Steuerkraft und des Ressourcenindex für den Ressourcenausgleich 2022	31
Tabelle 6	Ausgleichszahlungen eines proportionalen Ressourcenausgleichs mit Ausgleichsobergrenze	33
Tabelle 7	SLA- und GLA Indizes 2022	36
Tabelle 8	Korrelationsanalyse zwischen dem Nettoaufwand pro Einwohner in verschiedenen Aufgabenbereichen und strukturellen Indikatoren	38
Tabelle 9	Korrelation der strukturellen Indikatoren.....	38
Tabelle 10	Hauptkomponentenanalyse: Eigenvektorenwerte der ersten Hauptkomponente 2022	44
Tabelle 11	Nettoaufwand als Funktion von Steuerkraft und Sonderlasten.....	45
Tabelle 12	Indikatorwerte der Gemeinden 2022	46
Tabelle 13	Soziodemografischer Index: Herleitung der Ausgleichszahlungen 2022.....	47
Tabelle 14	Geografisch-topografischer Index: Herleitung der Ausgleichszahlungen 2022	47
Tabelle 15	Globalbilanz: Übersicht Dotation der Ausgleichsgefäss und Vergleich der Nettobelastung des Kantons mit dem geltenden Finanzausgleich	49
Tabelle 16	Globalbilanz zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden 2022	51
Tabelle 17	Globalbilanz pro Einwohner:in zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden 2022	51
Tabelle 18	Herleitung und Berechnung des Ressourcenausgleichs Fusion 2022	53
Tabelle 19	Herleitung und Berechnung des Lastenausgleichs Fusion 2022.....	54
Tabelle 20	Globalbilanz Fusion 2022.....	54

1. Einleitung

Der geltende Finanzausgleich des Kantons Appenzell Ausserrhoden stammt in seinen Grundzügen aus dem Jahr 2002. Gemäss der Einschätzung der Finanzdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat er sich grundsätzlich bewährt. Die Ausgleichsgefässe des Ressourcen- und Lastenausgleichs reagieren auf Veränderungen wie vom Gesetzgeber beabsichtigt. Allerdings sind die notwendigen Mittel für die Mindestausstattung der Gemeinden mit finanziellen Ressourcen stark angestiegen. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2019 war deshalb eine Reduktion des Kantonsbeitrags an die Mindestausstattung geplant. Aufgrund der Ergebnisse aus der Vernehmlassung wurde diese Massnahme jedoch sistiert. Trotz der im allgemeinen positiven Erfahrungen besteht aus der Sicht der Regierung des Kantons Appenzell Ausserrhoden aus den folgenden Gründen Handlungsbedarf:

- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist eine Totalrevision der Kantonsverfassung geplant. Dabei soll unter anderem die Grundkonzeption des Finanzausgleichs neu in der Verfassung verankert werden. Im Hinblick auf den Beginn der Arbeiten der Verfassungskommission im Herbst 2019 erachtete es der Regierungsrat als sinnvoll, die Ausgestaltung und Wirkungen des geltenden Finanzausgleichs zu untersuchen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Das Ziel ist ein zeitgemässer Finanzausgleich, der wissenschaftlichen Anforderungen Rechnung trägt und dessen Systematik mit dem Ressourcen- und Lastenausgleich des Bundes kompatibel ist.
- Die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» verlangt, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden unterstützt und fördert. In diesem Sinne sollen zudem die Gemeinden nicht mehr in der Kantonsverfassung genannt werden. Der Regierungsrat hatte am 20. August 2020 drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden» beschlossen. Die drei Varianten umfassen explizit auch die Zusammenlegung von Gemeinden. Der Finanzausgleich soll deshalb so ausgestaltet sein, dass er unabhängig von der Anzahl der Gemeinden funktioniert und seine Wirkung entfaltet. Die Vorlage geht nun in die Volksdiskussion und im Herbst 2022 ist die dritte Lesung im Kantonsrat geplant.
- Der innerkantonale Finanzausgleich besteht heute aus Elementen eines Ressourcenausgleichs (Mindestausstattung, Disparitätenabbau) und eines soziodemografischen Lastenausgleichs (Schulkostenausgleich, Soziallastenausgleich). Elemente eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs fehlen hingegen. Entsprechende Sonderlasten werden via zweckgebundene Beiträge, z.B. im Strassenwesen, teilweise abgegolten. Die Einführung eines geografisch-topografischen Lastenausgleichs wird jedoch immer wieder diskutiert, wurde aber noch nie im Detail geprüft.
- Eine vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Studie zu den Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden zeigt unter anderem, dass der geltende Finanzausgleich strukturierend wirkt.¹ Grund dafür ist die von der Gemeindegrösse abhängige Mindestausstattung. Die Studie empfiehlt deshalb den Abbau von grössenabhängigen und somit strukturierenden Indikatoren im Finanzausgleich.
- Der Kantonsrat und die Gemeinden wollen die Revision des FAG vorantreiben. Zum Beispiel fordert die FDP-Fraktion im Rahmen einer Motion den Regierungsrat auf, eine Totalrevision des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden und dem Kanton unabhängig von der Verfassungsrevision in Angriff zu nehmen.

¹ Vgl. Steiner, R., Kaiser, C. und Kettiger, D. (2012). Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden Analyse und mögliche Handlungsoptionen. Bericht im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Mit dem Projekt «Zeitgemässer Finanzausgleich» will der Regierungsrat in Abstimmung mit der Verfassungsrevision den innerkantonalen Finanzausgleich reformieren. Die Arbeiten sollen in vier Phasen erfolgen.

- In einer ersten Phase wird die Grundkonzeption eines zeitgemässen Finanzausgleichs erarbeitet. Die Grundkonzeption wird durch eine Steuerungsgruppe mit Unterstützung von externen Fachexpert:innen erstellt.
- Die zweite Phase beinhaltet die Abstimmung der Reform mit den Arbeiten der Verfassungskommission und dem politischen Prozess einschliesslich der Genehmigung der neuen Kantonsverfassung in der Volksabstimmung.
- Anschliessend wird in Phase 3 das Detailkonzept des neuen Finanzausgleichs ausgearbeitet.
- Die Phase 4 beinhaltet den Gesetzgebungsprozess und die Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs.

An der Kick-Off-Sitzung vom 10. Januar 2019 wurden die Ausgangslage, die Ziele und die Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der Grundkonzeption konkretisiert. Die Hochschule Luzern wurde beauftragt, die Phase 1 durch den externen Fachexperten Roland Fischer zu begleiten.

Der Auftrag umfasst das Erstellen von Analysen, Berechnungen und Präsentationen, die Teilnahme an Projektsitzungen sowie das Verfassen eines entsprechenden Berichts. In der ersten Phase des Projektes geht es grundsätzlich darum, eine Grundkonzeption für einen zeitgemässen innerkantonalen Finanzausgleich zu erarbeiten und entsprechende Handlungsoptionen zu definieren. Ziel der ersten Phase ist die Formulierung des Verfassungsinhalts in Bezug auf den Finanzausgleich zuhanden der Verfassungskommission. Der neue Finanzausgleich soll auf der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden basieren und auch bei allfälligen Veränderungen durch Gemeindefusionen funktionieren. Auf ein finanzielles Anreizsystem zur Förderung von Gemeindefusionen soll im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes verzichtet werden. Falls ein Anreizsystem gewünscht wird, dann sollte es in einem separaten Gesetz geregelt werden.

Die Grundkonzeption wird durch die Steuerungsgruppe mit Unterstützung der externen Fachexpert:innen erstellt und beinhaltet folgende Elemente:

- *Analyse des heutigen Finanzausgleichs*

Die Wirkung sowie die Vor- und Nachteile des heutigen Finanzausgleichs werden analysiert und auf der Basis von wissenschaftlichen Kriterien beurteilt. Dies beinhaltet auch ein Vergleich mit dem Finanzausgleichssystem des Bundes.

- *Handlungsoptionen und Empfehlungen*

Basierend auf den Ergebnissen der Analyse werden Elemente des neuen Finanzausgleichs herausgearbeitet und beurteilt sowie mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton geschätzt. Letzteres umfasst grundsätzlich Aussagen zu den Grössenordnungen der Elemente des Finanzausgleichs. Detaillierte Berechnungen pro Gemeinde und für den Kanton können erstellt werden, sofern die notwendigen Datengrundlagen zur Verfügung stehen. Gestützt auf die Beurteilung der Handlungsoptionen werden Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats und der Gemeinden präsentiert.

- *Nächste Schritte*

Das Vorgehen bei der Erarbeitung des Detailkonzepts und ein entsprechender Zeitplan werden festgelegt.

Der vorliegende Bericht umfasst die ersten beiden Elemente, das heisst die Analyse des heutigen Finanzausgleichs sowie Handlungsoptionen und Empfehlungen für eine Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs. Er ist wie folgt aufgebaut:

Im zweiten Kapitel werden die strukturellen, wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Kantons Appenzell Ausserrhoden und seiner Gemeinden beschrieben. Dabei stehen

insbesondere die innerkantonalen Unterschiede in der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit im Vordergrund, woraus sich Rückschlüsse auf die Bedeutung und die Ausgestaltung des Finanzausgleichs ziehen lassen. Anschliessend werden in Kapitel 3 das Analysekonzept und die Methodik vorgestellt.

Im vierten Kapitel steht die Analyse des heutigen Finanzausgleichs auf der Basis von wissenschaftlichen Kriterien im Zentrum. Nach einem kurzen Überblick über den Finanzausgleich erfolgen die Analyse und Beurteilung der einzelnen Ausgleichsinstrumente. Gestützt auf theoretischen Grundlagen werden Kriterien entwickelt, auf deren Basis die Instrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs analysiert und beurteilt werden. Davon ausgehend werden Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich hergeleitet. Im Vordergrund stehen insbesondere die Qualität der Bemessungsgrundlagen, die Ausgestaltung und Effektivität der Transferzahlungen sowie die Anreizwirkung. Abgerundet wird der Evaluationsteil durch eine Gesamtbeurteilung des geltenden Finanzausgleichsystems.

Gestützt auf die Ergebnisse der Analyse werden im fünften Kapitel das Konzept der Neugestaltung des Finanzausgleichs erarbeitet und Handlungsempfehlungen aufgestellt. Es soll aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen unter den spezifischen Rahmenbedingungen die Effizienz des innerkantonalen Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden verbessert werden könnte. Grundlage für die Beurteilung der Massnahmen sind einerseits die in Kapitel 4 erarbeiteten Kriterien. Des Weiteren werden die spezifischen strukturellen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Gemeinden und des Kantons berücksichtigt. Das Resultat ist eine Grundkonzeption eines zeitgemässen Finanzausgleichs, auf dessen Basis in Kapitel 6 eine erste Globalbilanz berechnet wird. Abschliessend folgt die Prüfung des Systems bei Fusionen (Kapitel 7).

2. Wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen

2.1. Wirtschaftskraft und finanzielle Leistungsfähigkeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden weist sowohl beim Brutto-Inlandprodukt (BIP) pro Einwohner:in als auch beim Ressourcenpotenzial pro Einwohner:in im nationalen Finanzausgleich einen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt tieferen Wert auf (vgl. z.B. Delbiaggio und Fischer 2017, S. 31 und S. 44). Diese Position hinsichtlich der Wirtschaftskraft ist stark durch die Branchenstruktur geprägt, welche überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft und in der Industrie verzeichnet, jedoch im Vergleich zu den grossen Zentren und Agglomerationen deutlich tiefere Beschäftigungsanteile in wertschöpfungsintensiven Branchen wie z.B. der Finanzindustrie oder im Bereich der Informatik und der Telekommunikation aufweist.

Beim Ressourcenpotenzial des nationalen Finanzausgleichs liegen sowohl die Einkommen der natürlichen Personen als auch die Gewinne der juristischen Personen unter dem Durchschnitt der Kantone, während sich der Wertzuwachs des Vermögens in etwa im Durchschnitt bewegt. Erfreulich ist jedoch, dass seit 2008 insbesondere bei den Unternehmensgewinnen der Abstand zum Schweizer Durchschnitt deutlich verringert werden konnte. Der Ressourcenindex des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist deshalb in diesem Zeitraum deutlich angestiegen. Dies hatte jedoch zur Folge, dass die Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich für den Kanton Appenzell Ausserrhoden stark rückläufig waren. Stabil verhielten sich demgegenüber die Zahlungen aus dem Lastenausgleich, wo der Kanton Appenzell Ausserrhoden zu den am stärksten von geografisch-topografischen Sonderlasten betroffenen Kantonen gehört.

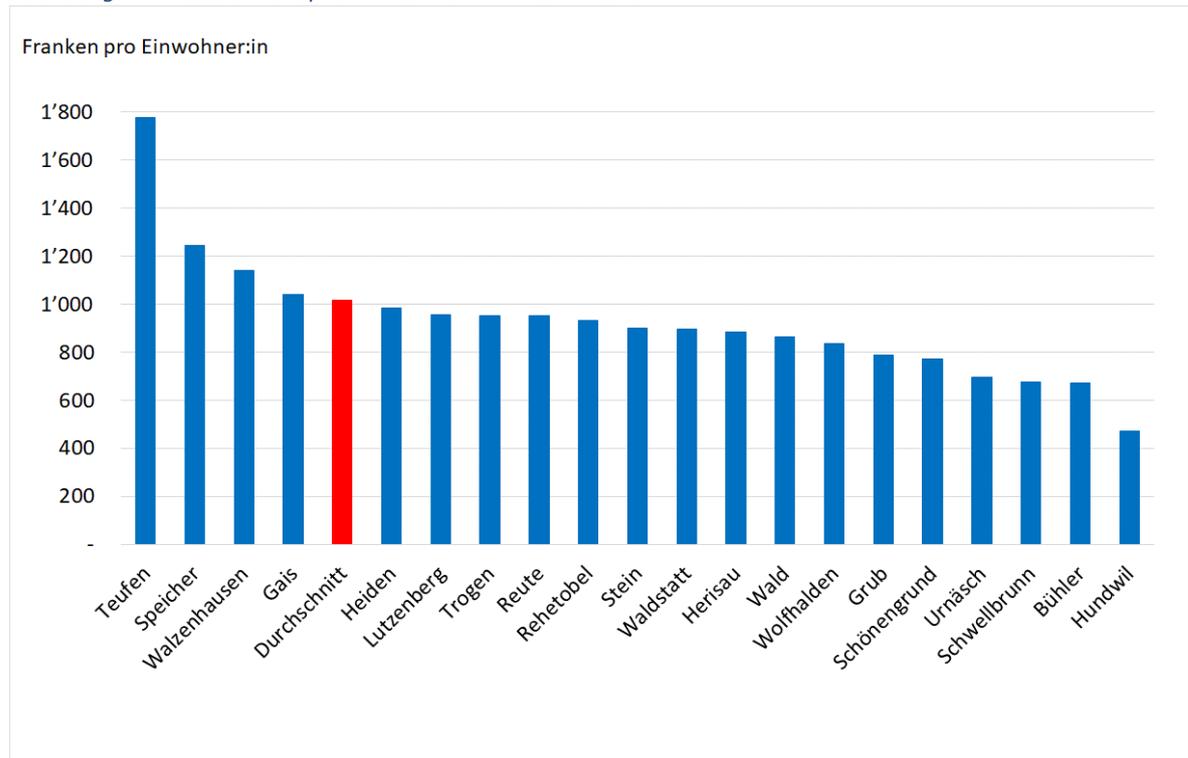
Die überdurchschnittlich starke Entwicklung des Ressourcenpotenzials dürfte unter anderem eine Folge der sinkenden Steuerbelastung sein. So ist die Steuerauserschöpfung des Ressourcenpotenzials seit 2008 gesunken und liegt seit einigen Jahren unter dem Durchschnitt der Kantone.

2.2. Disparitäten zwischen den Gemeinden

Die Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden fördert im Vergleich zu anderen Kantonen zwar grosse, aber durchaus mit anderen Kantonen vergleichbare innerkantonale Unterschiede zu Tage (vgl. Abbildung 1). Gemäss einer Analyse von Avenir Suisse basierend auf den Gini-Koeffizienten liegen die Disparitäten der Steuerkraft im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Durchschnitt der Kantone (vgl. Rühli 2013, S.50). Abbildung 1 zeigt zudem eine Besonderheit im Kanton Appenzell Ausserrhoden: Die grossen Unterschiede sind im Wesentlichen auf die steuergünstige Gemeinde Teufen zurückzuführen, deren Steuerkraft fast doppelt so hoch liegt wie der kantonale Durchschnitt. Im Jahr 2020 wiesen nur vier Gemeinden eine überdurchschnittlich hohe Steuerkraft auf, wobei die Abweichungen zum kantonalen Mittel mit Ausnahme von Teufen gering ausfallen. Die Gemeinde Teufen nimmt somit im Finanzausgleich eine besondere Rolle ein.

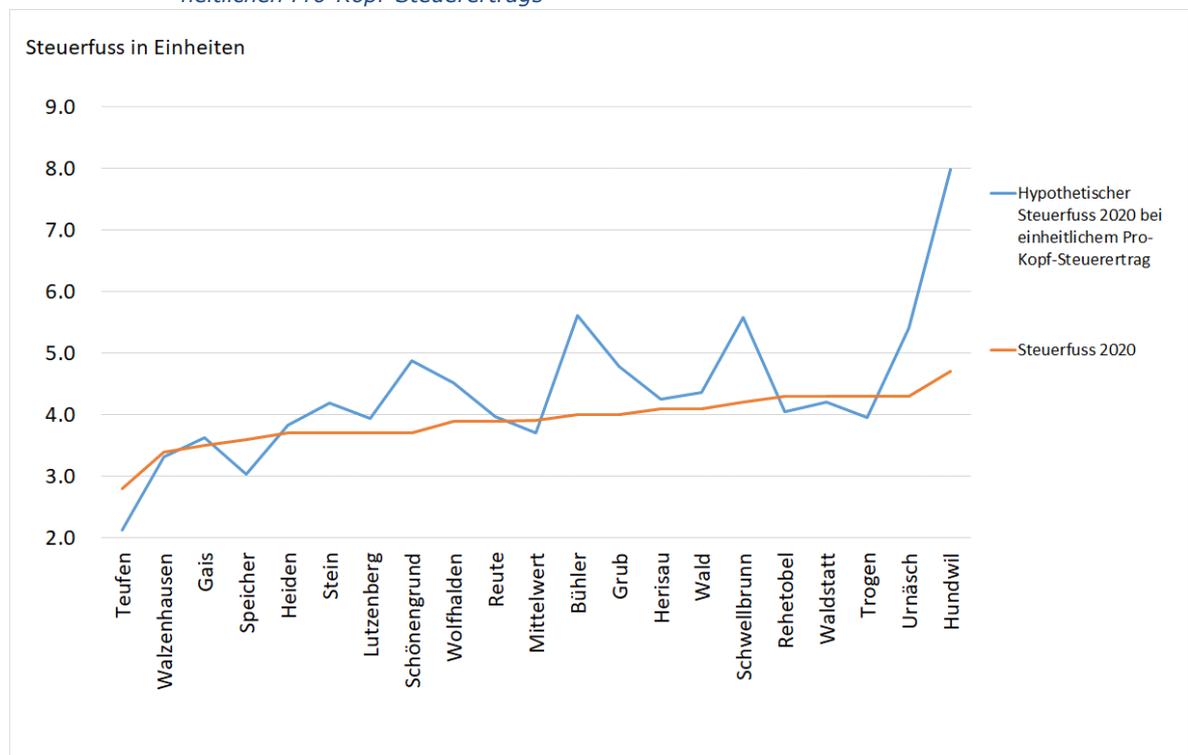
Hohe Unterschiede in der Steuerkraft haben unweigerlich auch hohe Disparitäten bei der Steuerbelastung zur Folge. Diese Unterschiede bei den Steuerfüssen lassen sich jedoch mit Hilfe des Finanzausgleichs stark reduzieren. In Abbildung 2 ersichtlich sind die effektiven Steuerfüsse 2020 der Gemeinden sowie hypothetische Steuerfüsse unter der Annahme eines einheitlichen Pro-Kopf-Steuerertrags, welcher dem durchschnittlichen Steuerertrag der Gemeinden entspricht. Dieser durchschnittliche Steuerertrag soll einen einheitlichen Finanzbedarf der Gemeinden darstellen, den es zu finanzieren gilt. Ohne Finanzausgleichszahlungen müssten die Gemeinden ihre Steuerkraft mit dem hypothetischen Steuerfuss belasten, um den durchschnittlichen Steuerertrag zu erzielen. Der Vergleich zeigt eindrücklich die ausgleichende Wirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse. Ohne Transferzahlungen könnten einige Gemeinden die staatlichen Leistungen nur mit einer unrealistisch hohen Steuerbelastung finanzieren. Der Finanzausgleich bewirkt somit, dass alle Gemeinden ein vergleichbares staatliches Angebot zu einer massvollen Steuerbelastung bereitstellen können.

Abbildung 1 Steuerkraft pro Einwohner:in im Jahr 2020



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Abbildung 2 Steuerfüsse der Gemeinden und hypothetische Steuerfüsse unter der Annahme eines einheitlichen Pro-Kopf-Steuerertrags



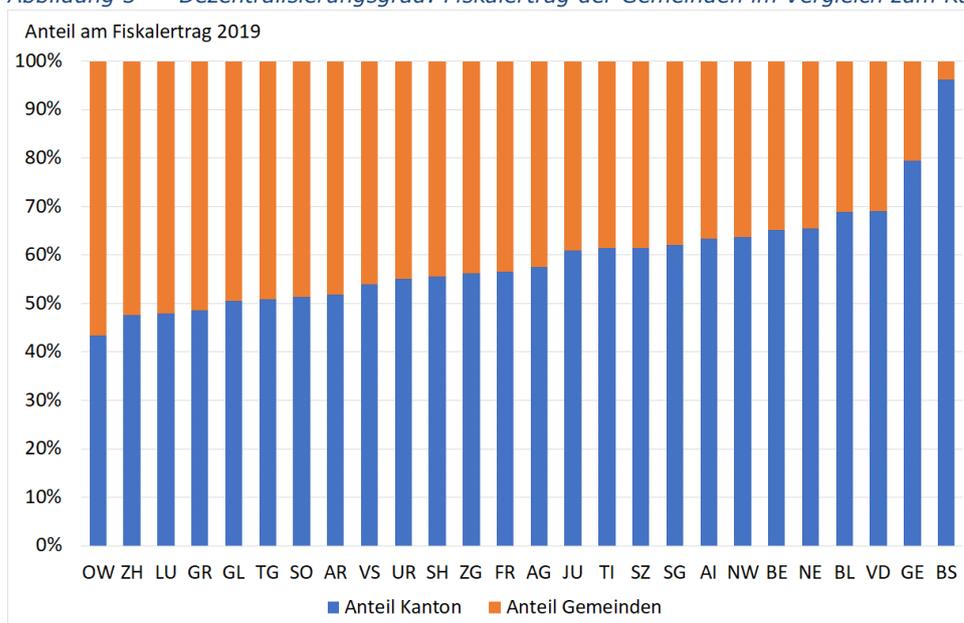
Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

2.3. Dezentalisierungsgrad zwischen Kanton und Gemeinden

Der Dezentalisierungsgrad gibt Aufschluss darüber, wie stark die staatlichen Aufgaben auf sub-zentraler Staatsebene wahrgenommen werden. Daraus lassen sich Rückschlüsse über den Fiskalbedarf der Staatsebenen und die Steuerbelastung ziehen. Insbesondere bei grossen Disparitäten in der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit, wie sie zwischen den Kantonen und auch zwischen den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden anzutreffen sind, bestimmt der Dezentalisierungsgrad zu einem massgeblichen Teil die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden. Grosse Disparitäten in der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung begründen die Einführung eines Finanzausgleichs, um die Unterschiede zu reduzieren.

Zur Beurteilung des Dezentalisierungsgrads können verschiedene Masszahlen und Grössen herangezogen werden (vgl. z.B. Rühli 2013, S.44ff). In Abbildung 3 sind die Anteile des Kantons- und der Gemeindehaushalte am gesamten Fiskalertrag 2019 dargestellt. Die Basis bilden die Daten der Finanzstatistik des Bundes. Je höher der Fiskalertrag der Gemeinden im Vergleich zum Fiskalertrag des Kantons ausfällt, desto stärker werden in der Tendenz die staatlichen Aufgaben dezentral wahrgenommen. Der Vergleich zeigt, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden in Bezug auf den Dezentalisierungsgrad im oberen Drittel der Kantone anzutreffen ist. Die Gemeinden spielen deshalb zumindest bei der Finanzierung eine relativ starke Rolle in der Aufgabenerfüllung.

Abbildung 3 Dezentalisierungsgrad: Fiskalertrag der Gemeinden im Vergleich zum Kantonshaushalt 2019



Datenquelle: Eidg. Finanzverwaltung EFV, Finanzstatistik

2.4. Auswirkungen auf die Bedeutung und den Umfang des Finanzausgleichs

Die Ausführungen in den vorangehenden Abschnitten haben gezeigt, dass grosse wirtschaftliche Unterschiede zu hohen Unterschieden in der Steuerbelastung führen. Über die Sekundärwirkung der Immobilienpreise beeinflussen sie die Standortattraktivität und die Einkommensverwendung. Die Höhe der Steuerbelastung steht in der liberalen Demokratie stets im Spannungsfeld zwischen dem Nutzen staatlicher Tätigkeit und dem Konsum von privaten Gütern. Die Wählerinnen und Wähler sind z.B. nicht uneingeschränkt dazu bereit, eine hohe Steuerbelastung zu akzeptieren, selbst wenn diese die Qualität der staatlichen Leistungen stark verbessert. Mobile Steuersubjekte und -objekte weisen zudem eine höhere Wahrscheinlichkeit einer Abwanderung auf, weshalb der Höhe der Steuerbelastung auch wirtschaftliche Grenzen gesetzt sind.

Subzentrale Gebietskörperschaften mit einer relativ tiefen finanziellen Leistungsfähigkeit und/oder hohen Sonderlasten sind deshalb weniger gut in der Lage und in geringerem Ausmass dazu bereit, einen bestimmten Umfang an staatlichen Leistungen in der geforderten Qualität bereitzustellen.

Es kann z.B. gezeigt werden, dass ressourcenschwache Kantone in der Tendenz tiefere Pro-Kopf-Ausgaben für staatliche Leistungen aufweisen als ressourcenstarke Kantone (Fischer 2004). Im Rahmen einer Studie zur Ostschweizer Wirtschaft kamen die Autor:innen zudem zum Schluss, dass Sonderlasten mit einer höheren Steuerbelastung verbunden sind (Delbiaggio und Fischer 2017). Auch innerhalb des Kantons Appenzell Ausserrhoden bestehen auf Gemeindeebene ähnliche Zusammenhänge, wie sich später in der vorliegenden Analyse zeigt (vgl. Tabelle 11). Sonderlasten führen zu einem höheren Nettoaufwand und somit – bei gegebener Steuerkraft – zu einer höheren Steuerbelastung. Durch solche Unterschiede erhöht sich das Risiko, dass in Kantonen bzw. Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft und/oder hohen Sonderlasten eine aus gesamtgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht zu tiefe Menge und Qualität an staatlichen Leistungen bereitgestellt wird. Werden die Unterschiede nicht durch einen wirksamen Finanzausgleich ausgeglichen, erhöht sich unweigerlich der Zentralisierungsdruck. Auch ist zu beachten, dass in einem föderalistischen Staat, der von kulturellen Unterschieden geprägt ist, allzu grosse regionale Wohlfahrtsunterschiede und Zentralisierungstendenzen den gesellschaftlichen Konsens und den nationalen Zusammenhalt gefährden können. Das gilt in der mehrsprachigen und kulturell vielfältigen Schweiz sowohl zwischen den Kantonen als auch im innerkantonalen Verhältnis.

Abbildung 4 Umfang des Finanzausgleichs in Abhängigkeit von Disparitäten und Dezentralisierungsgrad

		Grad der Dezentralisierung	
		Tief	Hoch
Disparitäten (z.B. beim Ressourcenpotential pro Einwohner:in)	Tief	Kein Finanzausgleich notwendig	Kleiner Bedarf an Finanzausgleich
	Hoch	Kleiner Bedarf an Finanzausgleich	Grosser Bedarf an Finanzausgleich

Quelle: Eigene Darstellung

Der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung, Disparitäten und Finanzausgleich ist in Abbildung 4 schematisch dargestellt. In einem Staatswesen, das den Grossteil seiner staatlichen Aufgaben durch den Zentralstaat finanziert, besteht bei nur schwach ausgeprägten regionalen Disparitäten kein Bedarf für einen Finanzausgleich. Selbst bei grossen Disparitäten kann der Umfang des Finanzausgleichs relativ klein gehalten werden. Werden nur wenige staatliche Aufgaben auf der dezentralen Ebene erfüllt und finanziert, so spielen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit eine geringe Rolle. Eine ausgeprägte dezentrale Aufgabenerfüllung erfordert hingegen stets ein Mindestmass an Finanzausgleich. Sind die regionalen Disparitäten gross, ist bei einer stark ausgeprägten Dezentralisierung ein umfassender Finanzausgleich unverzichtbar für die Funktionsfähigkeit des Staates.

Die starke Ausprägung der Disparitäten und die vergleichsweise hohe Dezentralisierung der Erfüllung und Finanzierung von staatlichen Aufgaben im Kanton Appenzell Ausserrhoden untermauern die grosse Bedeutung eines wirksamen innerkantonalen Finanzausgleichs. Andererseits erfordert die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen den Gemeinden eine hohe politische Akzeptanz. Den ressourcenstarken Gemeinden kommt deshalb eine überdurchschnittlich grosse Verantwortung zu. Die strukturellen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sind bei der Ausgestaltung eines Finanzausgleichs stets zu berücksichtigen. Ausserdem werden Finanzausgleichsmodelle immer auch durch politische Präferenzen und historische Entwicklungen beeinflusst. Es gibt deshalb grundsätzlich kein «richtiges» oder «falsches» Finanzausgleichssystem. Es ist jedoch insbesondere auch im Hinblick auf eine effiziente Verwendung der notwendigen finanziellen Mittel anzustreben, den Finanzausgleich regelmässig im Hinblick auf eine effektive Ausgestaltung und die Vermeidung von Fehlanreizen zu überprüfen.

3. Analysekonzept und Methodik

Der Auftrag umfasst grundsätzlich drei Teile:

- Die Analyse des heutigen Finanzausgleichs
- Die Ausarbeitung einer Grundstruktur für einen neuen Finanz- und Lastenausgleich sowie von Handlungsoptionen und Empfehlungen
- Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Der vorliegende Bericht umfasst die ersten beiden Teile. Sie sollen mit den folgenden Konzepten und Methoden erarbeitet werden.

3.1. Analyse des heutigen Finanzausgleichs

Die Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs soll anhand eines einfachen Kriterienkatalogs vorgenommen werden. Dazu wird ein auf wissenschaftlichen Grundlagen basierendes Konzept zur objektiven und neutralen Bewertung des Finanzausgleichs erarbeitet. Die Basis dazu bilden grundlegende und anerkannte Prinzipien der finanzwissenschaftlichen Theorie des Föderalismus und Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich.² Im Vordergrund stehen dabei die Ausgestaltung und Effektivität von Transferzahlungen, die Qualität der Bemessungsgrundlagen und die Anreizwirkung des Systems.

Gestützt auf den theoretischen Grundlagen werden Kriterien entwickelt, auf deren Basis die Grundelemente des heutigen Finanzausgleichs (Disparitätenabbau, Mindestausstattung, Schulkostenausgleich sowie Soziallastenausgleich) analysiert und beurteilt werden. Dabei soll neben den finanzwissenschaftlichen Kriterien auch auf die spezifischen strukturellen, wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmendbedingungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden eingegangen werden. Zu berücksichtigen sind z.B. die unterschiedlichen Grössen der Gemeinden sowie deren wirtschaftlichen, geografisch-topographischen und soziodemografischen Unterschiede. Abgerundet wird der Analyseteil durch eine Gesamtbeurteilung des Finanzausgleichsystems.

3.2. Die Ausarbeitung von Grundstruktur, Handlungsoptionen und Empfehlungen

Die Grundstruktur des neuen Finanzausgleichs soll wissenschaftlichen, politischen und strukturellen Anforderungen Rechnung tragen. Zum einen soll der neue Finanzausgleich den geltenden wissenschaftlichen Standards entsprechen sowie die erfolgreiche Struktur des Ressourcen- und Lastenausgleichs des Bundes berücksichtigen. Damit wird zum einen sichergestellt, dass ökonomische Grundsätze befolgt werden und keine Fehlanreize entstehen. Des Weiteren garantiert die Ausrichtung an die Struktur des Ressourcen- und Lastenausgleichs des Bundes eine konzeptionelle und finanzielle Kohärenz. Dazu besteht zwar keine gesetzliche Verpflichtung von Seiten des Bundes. Der Bund wies jedoch bereits in seiner ersten Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) darauf hin, dass die NFA nur dann ihre volle Wirkung entfalten kann, wenn die kantonalen Finanzausgleichssysteme mit dem neuen System kompatibel sind. Beim Lastenausgleich würde das z.B. bedeuten, dass die Bundesbeiträge für den geografisch-topografischen Lastenausgleich in angemessener Weise den betroffenen Gemeinden im Kanton zugutekommen. Ein Ressourcenausgleich kann dafür sorgen, dass innerkantonale Disparitäten abgebaut werden.

Neben der grundsätzlichen Ausgestaltung soll den besonderen Vorgaben des Projektes «Zeitgemässer Finanzausgleich» Rechnung getragen werden. Dies erfordert zum einen, dass die Ausgleichsinstrumente sowie deren Indikatoren und Bemessung so ausgestaltet werden, dass sie auch im Falle von Gemeindefusionen wirksam weitergeführt werden können. Andererseits soll innerhalb des Finanzausgleichs auf ein spezielles Anreizsystem zur Förderung von Gemeindefusionen explizit verzichtet werden.

² Vgl. z.B. *Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in Demokratie*, und die darin zitierte Literatur; oder die Arbeiten des OECD Fiscal Federalism Network (<http://www.oecd.org/tax/federalism/>).

Schliesslich soll die Grundkonzeption den strukturellen Gegebenheiten des Kantons Rechnung tragen. Das betrifft insbesondere den Lastenausgleich, da seine Ausgestaltung in direktem Zusammenhang mit den soziodemografischen und geografisch-topografischen Strukturen des Kantons steht. Ausserdem ist die Ausprägung und Höhe dieser Lasten in den Gemeinden sehr stark durch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geprägt. Beim Ressourcenausgleich stellt sich z.B. die Frage, ob vor dem Hintergrund der Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowohl horizontale und vertikale Ausgleichszahlungen oder nur ein ausschliesslich horizontales oder vertikales System zweckmässig wäre.

Basierend auf der Grundstruktur werden die finanziellen Auswirkungen pro Gemeinde und für den Kanton soweit wie möglich berechnet und in einer Globalbilanz (Kapitel 6) zusammengefasst.

4. Beurteilung der Ausgleichsinstrumente

4.1. Der innerkantonale Finanzausgleich: ein Überblick

Der innerkantonale Finanzausgleich des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist, gestützt auf Art. 104 der Kantonsverfassung, im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) geregelt. In Artikel 2 werden Ziel und Instrumente des Finanzausgleichs im Grundsatz festgelegt. So ist gemäss Absatz 1 durch den Finanzausgleich ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden anzustreben. Die Absätze 2, 3 und 3^{bis} nennen die Instrumente des Finanzausgleichs. In den Absätzen 4 und 5 werden die Finanzierung der Ausgleichszahlungen und die Kompetenz des Kantons zur Durchführung des Finanzausgleichs festgelegt.

Der innerkantonale Finanzausgleich des Kantons Appenzell Ausserrhoden besteht aus drei Instrumenten:

1. *Disparitätenabbau und Mindestausstattung*

Die beiden Teilinstrumente Disparitätenabbau und Mindestausstattung bilden im Kanton Appenzell Ausserrhoden den horizontalen Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden sowie den vertikalen Ressourcenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Mit dem Instrument der Mindestausstattung erhalten Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem kantonalen Durchschnitt liegt, eine minimale Ausstattung mit zweckfreien finanziellen Mitteln, wobei die minimale Ausstattung mit der Bevölkerungsgrösse der Gemeinde variiert. Die Mindestausstattung wird grundsätzlich durch den Kanton finanziert. Da jedoch Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft mit dem Instrument des Disparitätenabbaus einen Beitrag an die Mindestausstattung leisten, beinhaltet sie eine horizontale Komponente.

2. *Schulkostenausgleich*

Mit dem Schulkostenausgleich erhalten Gemeinden, deren Anteil Lernende pro Einwohnerin bzw. Einwohner über dem Mittel aller Gemeinden liegt, aus dem Finanzausgleich Beiträge. Diese Beiträge richten sich nach der Anzahl Lernenden über dem Mittel, gewichtet mit der Steuerkraft der anspruchsberechtigten Gemeinden. Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton.

3. *Soziallastenausgleich*

Beim Soziallastenausgleich handelt es sich um einen horizontalen Ausgleich zwischen den Gemeinden. Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten aus dem Soziallastenausgleich Beiträge, finanziert durch die unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden.

In Tabelle 2 sind die heutigen Ausgleichsinstrumente, die Ausgleichszahlungen und deren Finanzierung in einer Übersicht dargestellt. Der gesamte Finanzausgleich umfasst im Jahr 2022 ein Volumen von knapp 11 Millionen Franken. Davon werden rund je die Hälfte horizontal zwischen den Gemeinden und vertikal vom Kanton zu den Gemeinden umverteilt. Mit 8 Millionen Franken und somit etwa $\frac{3}{4}$ der gesamten Ausgleichssumme bilden Mindestausstattung und Disparitätenabbau das Hauptinstrument des Finanzausgleichs.

Tabelle 2 *Finanzausgleichszahlungen 2022*

in Millionen Franken (+ = Entlastung, - = Belastung)

Ausgleichsgefäss	Ausgleichswirkung		Ausgleichszahlungen		Finanzierung	
	Zahlerin	Empfängerin	Zahlerin	Empfängerin	durch Kanton	durch Gemeinden
Mindestausstattung und Disparitätenabbau	Kanton	Gemeinden mit unterdurchschnittlich hoher Steuerkraft	-3.3	7.9	-3.3	-4.6
	Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Steuerkraft		-4.6			
Schulkostenausgleich	Kanton	Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Lernenden	-1.7	1.7	-1.7	0.0
Soziallastenausgleich	Gemeinden mit unterdurchschnittlich hohem Nettaufwand für die Sozialhilfe	Gemeinden mit über durchschnittlich hohem Nettaufwand für die Sozialhilfe	-1.5	1.5	0.0	-1.5
Total			-11.1	11.1	-5.0	-6.1

Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

4.2. Mindestausstattung und Disparitätenabbau

4.2.1. Ausgestaltung

Bemessungsgrundlage für die Mindestausstattung und den Disparitätenabbau ist die Steuerkraft einer Gemeinde. Sie entspricht im Grunde genommen dem gesamten Steuerertrag einer Gemeinde bei einem Steuerfuss von einer Einheit dividiert durch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde. Die durchschnittliche Steuerkraft aller Gemeinden entspricht dem gesamten Steuerertrag aller Gemeinden dividiert durch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner aller Gemeinden.

Gemeinden deren Steuerkraft unter dem Mittel aller Gemeinden liegt, haben pro Einwohner:in Anspruch auf eine Mindestausstattung in der Höhe von je nach Bevölkerungsgrösse 85 bis 95 Prozent der mit dem Steuerfuss für die Mindestausstattung multiplizierten mittleren Steuerkraft aller Gemeinden. Der Steuerfuss für die Mindestausstattung lag im Jahr 2022 bei 4.1 Einheiten. Die Mindestausstattung wird erreicht, indem den Gemeinden die Differenz zwischen ihrem eigenen Steuerertrag beim Steuerfuss für die Mindestausstattung und dem Mindestausstattungsziel ausbezahlt wird. Gemeinden, deren Steuerkraft beim oder über ihrem Mindestausstattungsziel liegt, erhalten keinen Ausgleich. Die Mindestausstattung wird zurzeit um 7.5 Prozent gekürzt.

Gemeinden, deren Steuerkraft über dem Mittel aller Gemeinden liegt, leisten pro Einwohner:in einen Beitrag zum Disparitätenabbau in der Form einer Steuerkraftabschöpfung. Der Beitrag bemisst sich auf der Basis der mit dem Steuerfuss für den Disparitätenabbau multiplizierten Differenz zwischen der Steuerkraft der Gemeinde und der mittleren Steuerkraft aller Gemeinden. Der Steuerfuss für den Disparitätenabbau lag im Jahr 2022 bei 3.3 Einheiten. Der Beitrag wird mit einem progressiv verlaufenden Abschöpfungssatz auf dieser Differenz berechnet, der zwischen 15 und 25 Prozent liegt.

Für die Ausgleichsleistungen des Kantons und der finanzstarken Gemeinden bestehen Belastungsobergrenzen. Leistungen des Kantons dürfen 30 Prozent und jene einer Gemeinde 45 Prozent des Ertrages einer Steuereinheit nicht überschreiten. Werden diese Grenzen überschritten, sind die Leistungen an die anspruchsberechtigten Gemeinden entsprechend zu kürzen. Letztmals fand im Jahr 2014 eine entsprechende Kürzung statt.

4.2.2. Bemessungsgrundlage

4.2.2.1. Kriterien und Anforderungen

Eine der zentralen Anforderungen an die Qualität der Bemessungsgrundlage eines Ressourcenausgleichs besteht darin, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft nicht anhand der effektiven Einnahmen, sondern auf der Basis einer objektiv festzulegenden Grösse gemessen wird (vgl. z.B. Blöchliger 2014, S.5f). Dadurch wird verhindert, dass die Gebietskörperschaften durch die Festlegung der Steuerbelastung oder anderer Einnahmenparameter die Finanzausgleichszahlungen zu ihren Gunsten direkt beeinflussen können. Die Ausgleichszahlungen sollen deshalb entweder auf der Basis der Kapazität, Steuern zu erheben (*Tax Raising Capacity, TRC*), oder mit Hilfe eines repräsentativen Steuersystems (*Representative Tax System, RTS*) ermittelt werden.

Im Schweizer Steuerföderalismus lässt sich auf der kantonalen und kommunalen Ebene die *Tax Raising Capacity (TRC)* entweder durch die Summe der Steuerbemessungsgrundlagen oder der so genannten Steuerkraft ermitteln. Zur Berechnung der Steuerkraft sind unterschiedliche Ansätze denkbar. Grundsätzlich soll die Steuerkraft die Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft bei einem einheitlichen, durchschnittlichen Steuerfuss darstellen. Da in der Regel bei den wichtigsten Steuerarten harmonisierte Bemessungsgrundlagen für den Kanton und seine Gemeinden bestehen, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und den Steuerbemessungsgrundlagen.

Soll die Bemessung auf der Basis eines *Representative Tax System (RTS)* erfolgen, so wird in einem ersten Schritt eine Auswahl der wichtigsten Steuerarten getroffen (z.B. Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, Gewinne der juristischen Personen) und deren jeweilige Steuerbemessungsgrundlagen mit einem Standardsteuersatz multipliziert. Dieser standardisierte Steuerertrag bildet die Basis für die Ausgleichszahlungen.

Unter dem Titel der *repräsentativen Steuerkraft* ist auch eine Mischform der beiden Konzepte denkbar. In diesem Fall wird die Steuerkraft nicht auf der Basis von sämtlichen Steuern, sondern lediglich mit einer Auswahl der im Kanton wichtigsten Steuern berechnet.

Aus den theoretischen Grundlagen können folgende Anforderungen an eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage für den Ressourcenausgleich abgeleitet werden:

- *Die Bemessungsgrundlage ist für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden von hoher Relevanz*

Das bedeutet, dass unterschiedliche Werte der Bemessungsgrundlage in den Gemeinden und deren Entwicklung die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und deren Entwicklungen möglichst gut abbilden. Dies erfordert, dass zumindest die Bemessungsgrundlagen bzw. die Steuerkraft der ertragsreichsten Steuerarten miteinbezogen werden.

- *Unterschiede in der Wertschöpfung und beim Einkommen (BIP, BNE) finden in der Bemessungsgrundlage adäquat ihren Niederschlag*

Die Ursachen von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden liegen zu einem grossen Teil in der Wirtschaftskraft. Je nach Branchen- und Einkommensstruktur sind die Gemeinden in unterschiedlichem Ausmass von konjunkturellen Schwankungen betroffen, weshalb dem Finanzausgleich auch eine gewisse konjunkturelle Stabilisierungsfunktion zukommt, indem z.B. ein überdurchschnittlich starker Rückgang beim Einkommen einer Gemeinde durch höhere Ausgleichszahlungen kompensiert werden. Die Bemessungsgrundlage für den Ressourcenausgleich sollte deshalb Veränderungen in der Wertschöpfung möglichst gut berücksichtigen.

- *Gebietskörperschaften können die Bemessungsgrundlage nicht direkt beeinflussen*

Der Ressourcenausgleich soll sich nicht auf effektive Einnahmen und Ausgaben abstützen, sondern auf die Kapazität, aus wirtschaftlicher Wertschöpfung Steuereinnahmen zu generieren. Sinngemäss darf die effektive Höhe der Steuerbelastung einzelner Gemeinden nicht als Bemessungskriterium einfließen.

4.2.2.2. Beurteilung

Die Mindestausstattung und der Disparitätenabbau basieren auf der Steuerkraft der Gemeinden. Dabei handelt es sich um eine umfassende Bemessungsgrundlage. Es werden verschiedene Steuerarten, insbesondere die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, einschliesslich Quellensteuern, sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen erfasst. Die Steuerkraft widerspiegelt deshalb die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Des Weiteren kann die Steuerkraft durch die einzelnen Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden. Sie verändert sich nur dann, wenn sich die wirtschaftlichen Basisdaten bzw. die Steuerbemessungsgrundlagen ändern. Die Steuerkraft entspricht deshalb den Anforderungen an eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage.

4.2.3. Ausgleichswirkung und Zielerreichung

4.2.3.1. Kriterien und Anforderungen

Ein horizontaler Finanzausgleich dient in erster Linie dem Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften sowie der Reduktion von grossen Unterschieden in der Finanzkraft zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Staatebene (Distributionsziel). Der horizontale Finanzausgleich kann durch einen vertikalen Ausgleich ergänzt werden, falls ein horizontaler Ausgleich nur ungenügend wirkt.

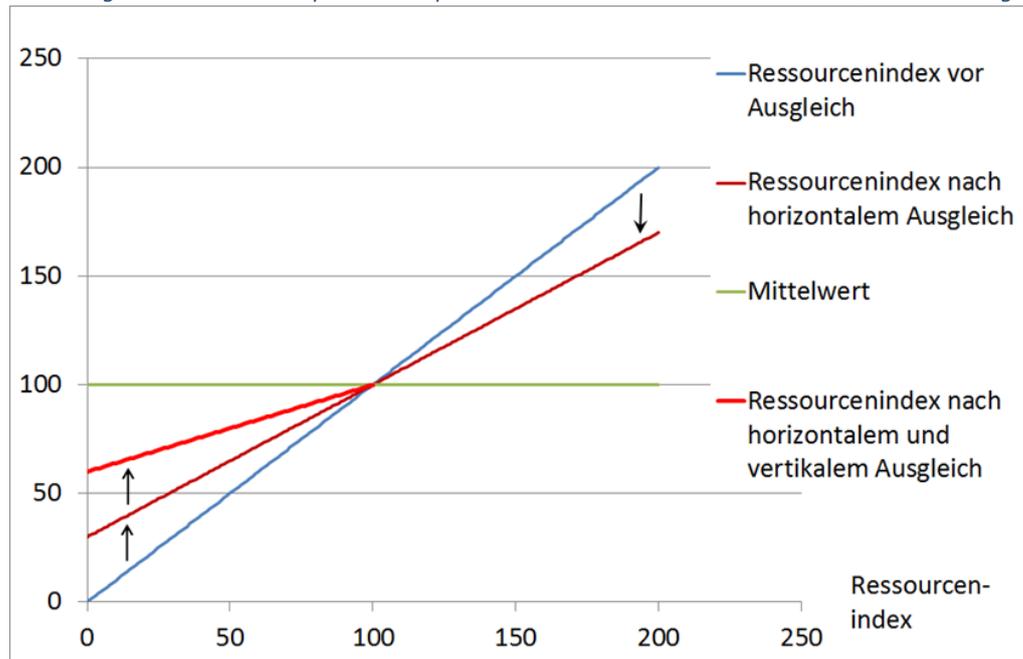
Die Ausgleichswirkung sollte allerdings nicht zu stark sein, damit weiterhin ein Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis besteht. Ausserdem sollte die Rangfolge in der Finanzkraft durch den Ausgleich nicht vertauscht werden. Des Weiteren ist zu beachten, dass eine garantierte Mindestausstattung mit allokativen Nachteilen verbunden ist. Sie führt dazu, dass ein Anstieg in der Finanzkraft vollständig durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen kompensiert wird. Das heisst der Grenzabschöpfungssatz beträgt 100 Prozent.³ Dies verringert bei den betroffenen Gebietskörperschaften den Anreiz, die eigene Steuerbasis zu pflegen.

In ähnlicher Art und Weise, wenn auch etwas weniger ausgeprägt, wirken progressive Ein- und Auszahlungsregeln, bei denen der Grenzabschöpfungssatz bei einem Anstieg der Bemessungsgrundlage bei finanzstarken Gemeinden mit zunehmender Finanzkraft steigt bzw. bei finanzschwachen Gemeinden sinkt. Eine progressive Auszahlung erfolgt z.B. im nationalen Finanzausgleichs an die ressourcenschwachen Kantone. Dadurch erhalten die ressourcenschwächsten Kantone zwar überproportional viele Mittel aus dem Finanzausgleich. Sie sind jedoch mit relativ hohen Grenzabschöpfungssätzen konfrontiert, wodurch es sich für diese Kantone finanziell kaum lohnt, ein höheres Ressourcenpotenzial anzustreben.

Ein optimaler Ressourcenausgleich verfügt deshalb über eine mit der Bemessungsgrundlage proportional verlaufende Ein- und Auszahlung der finanziellen Mittel (vgl. Abbildung 5). Dabei ist grundsätzlich auf den horizontalen Ressourcenausgleich abzustützen, da seine Ausgleichswirkung im Sinne einer Reduktion von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit grösser ist als jene des vertikalen Ressourcenausgleichs. Ein vertikaler Ressourcenausgleich kann als Ergänzung eingesetzt werden, z.B. um die Finanzkraft der ressourcenschwächsten Gebietskörperschaften zusätzlich zu erhöhen.

³ Der Grenzabschöpfungssatz eines Finanzausgleichs zeigt, ceteris paribus, wie stark sich die Ausgleichszahlungen verändern, wenn die Bemessungsgrundlage um einen Franken steigt.

Abbildung 5 Fiktives Beispiel eines optimalen horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs



Datenquelle: Eigene Darstellung

Aus den oben genannten ökonomischen Überlegungen und den in Kapitel 2 dargelegten wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden ergeben sich folgende Anforderungen an die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs:

- *Ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln*

Die Gemeinden sind für einen relativ grossen Teil der Finanzierung der staatlichen Aufgaben im Kanton verantwortlich. Ausserdem bestehen grosse Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Um eine bedarfsgerechte, gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Gütern und Dienstleistungen in allen Gemeinden sicherzustellen, und gleichzeitig die Autonomie der Gemeinden zu respektieren, kommt dem Ressourcenausgleich eine sehr grosse Bedeutung zu.

- *Massvolle Grenzabschöpfungssätze, die kleiner sind als die Grenzsteuersätze*

Die ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln erfordert ein relativ hohes Ausgleichsvolumen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass die Grenzabschöpfungssätze des Ressourcenausgleichs höher ausfallen als die Grenzsteuerbelastung. In diesem Fall würde eine Erhöhung der Steuerkraft, z.B. durch den Zuzug einer Unternehmung, zu einem Nettoverlust an finanziellen Mitteln führen. Im Hinblick auf die Pflege des Steuersubstrats sollte dies vermieden werden.

- *Wirksame Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede zwischen Gemeinden*

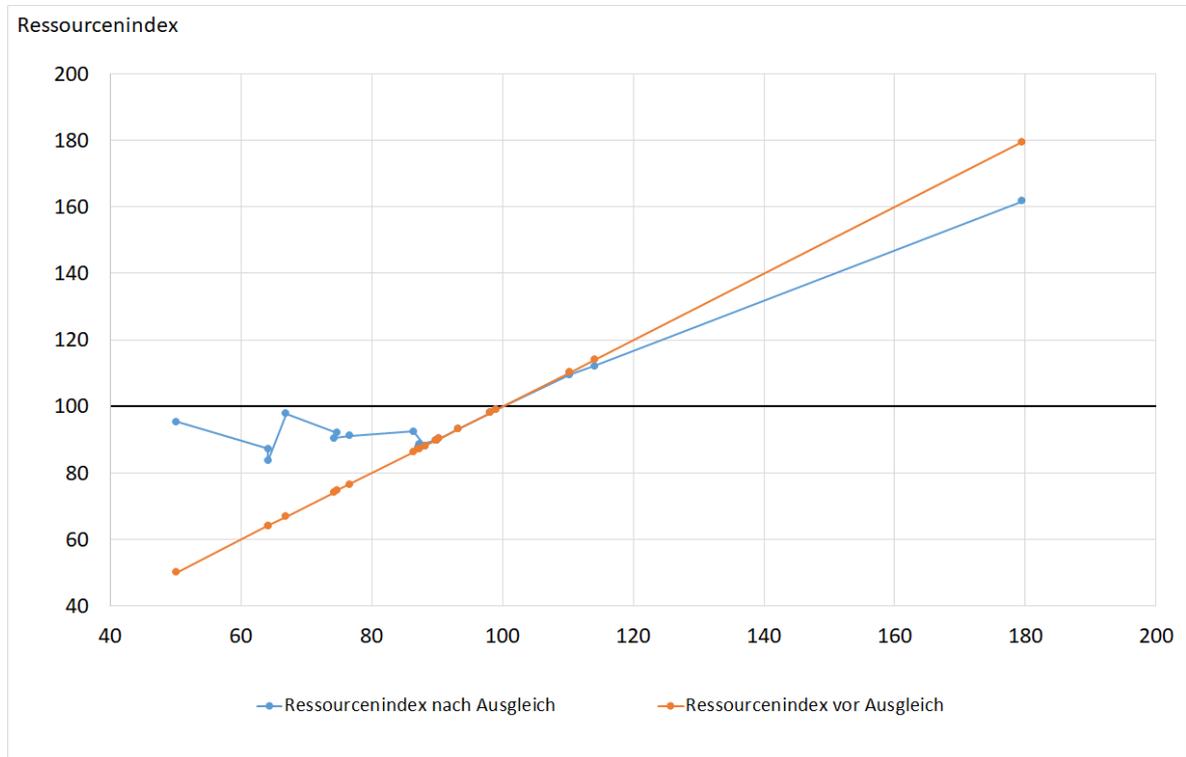
Der Ressourcenausgleich sollte sicherstellen, dass sich die Steuerfüsse der Gemeinden mit der Zeit annähern, so dass sämtliche Gemeinde im Standortwettbewerb bestehen und eine ausreichende Versorgung mit staatlichen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen können.

4.2.3.2. Beurteilung

Aufgrund der Ausgestaltung der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus sind Ausgleichswirkung und Zielerreichung ungenügend und entsprechen nicht den Anforderungen an einen zeitgemässen Ressourcenausgleich. Zwar ist die Mindestausstattung mit Werten zwischen 85 Prozent und 95 Prozent ausreichend. Die Höhe der Mindestausstattung ist jedoch von der Grösse der Bevölkerung einer Gemeinde abhängig, was zu Sprüngen bei den Beiträgen führen kann. Ausserdem wird durch diese Verknüpfung die Rangfolge der Gemeinden bezüglich ihrer Finanzkraft ver-

ändert, wie Abbildung 6 deutlich zeigt. Des Weiteren werden durch die Berücksichtigung der Gemeindegrösse bei der Mindestausstattung indirekt Ressourcen- und Lastenausgleichselemente miteinander vermischt.

Abbildung 6 Mindestausstattung und Disparitätenabbau bzw. Steuerkraftabschöpfung im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2022

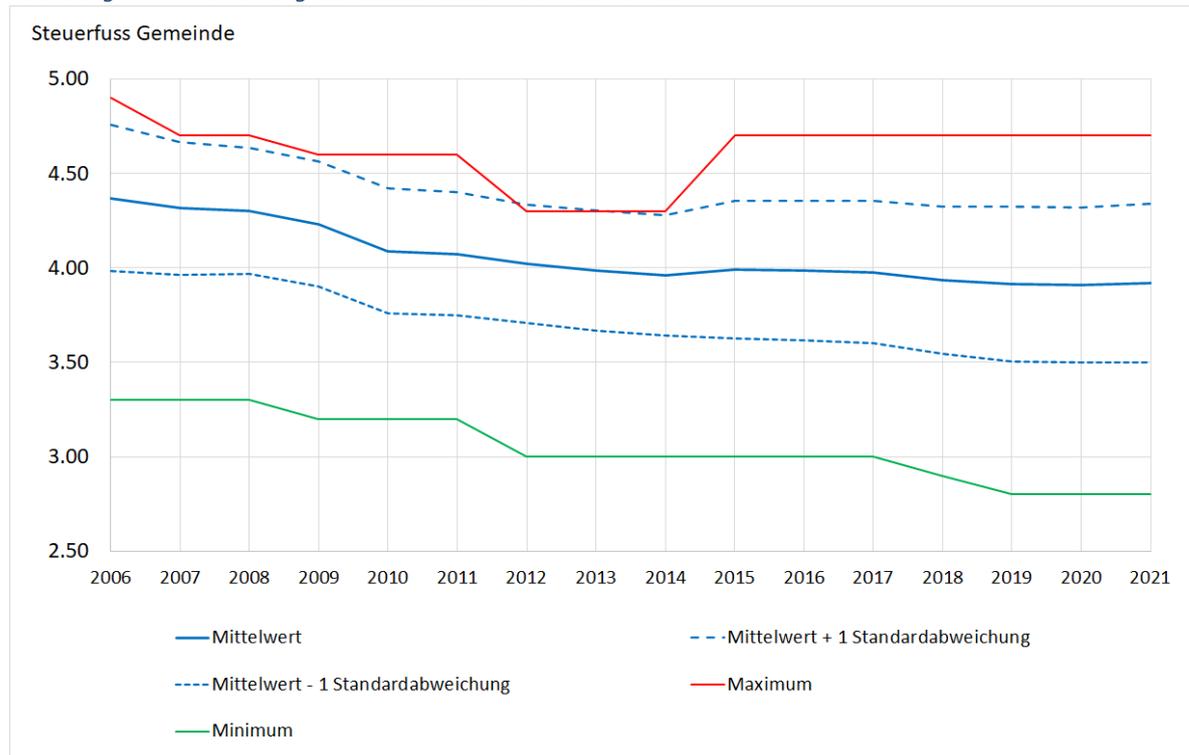


Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Die garantierte Mindestausstattung führt zudem dazu, dass bei den finanzschwachen Gemeinden der Grenzabschöpfungssatz 100 Prozent beträgt. Die damit verbundenen Fehlanreize bezüglich einer Erhöhung der Steuerkraft werden durch die Verknüpfung der Höhe der Mindestausstattung mit der Bevölkerungsgrösse verstärkt, da bei einem starken Bevölkerungswachstum die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Ausgleichszahlungen unabhängig von der Steuerkraft sinken. Dieser Mechanismus führt dazu, dass im Bemessungsjahr 2022 die Gemeinden Urnäsch und Schwellbrunn bei gleichem Ressourcenindex aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegrösse unterschiedlich viel Ressourcenausgleich erhalten. Die Grenzabschöpfungssätze beim Disparitätenabbau sind progressiv und im Vergleich zur durchschnittlichen Steuerbelastung relativ tief.

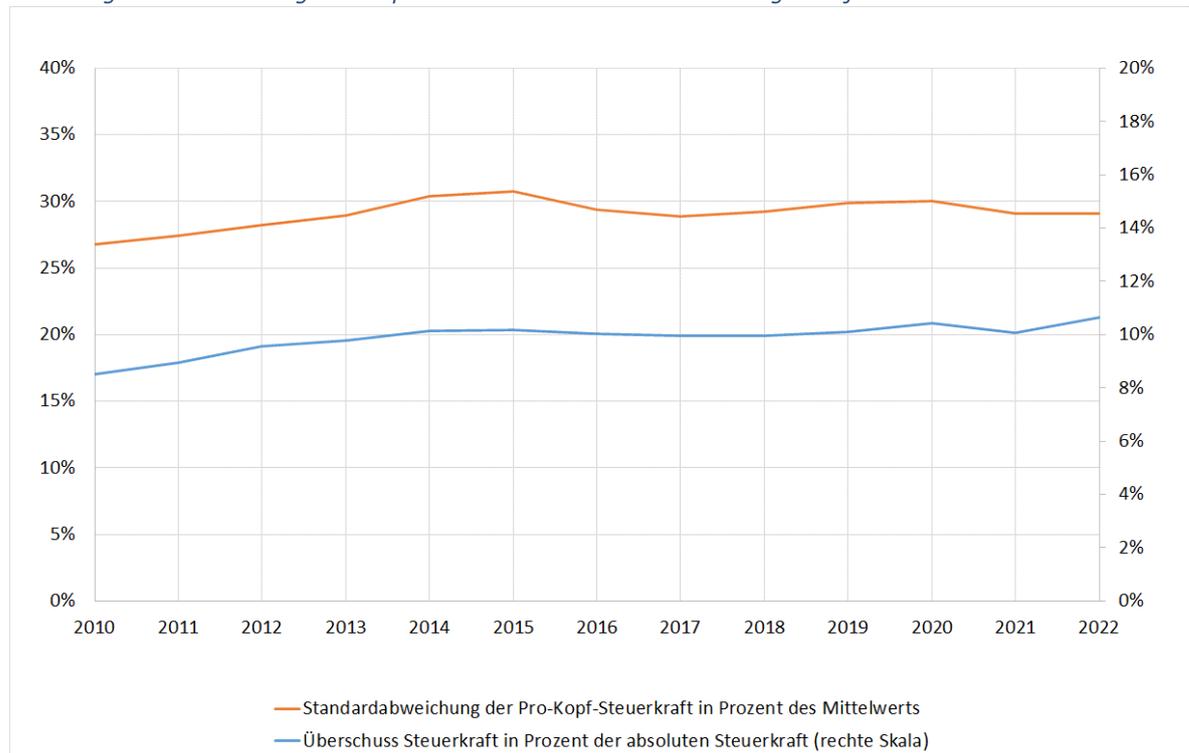
Kritisch zu beurteilen ist auch die Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen von der durchschnittlichen Steuerbelastung der finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. So wird die für den Disparitätenabbau massgebende Steuerkraft mit dem durchschnittlichen Steuerfuss der zahlenden Gemeinden berechnet. Auch bei der Mindestausstattung wird die massgebende Steuerkraft mit dem durchschnittlichen Steuerfuss der anspruchsberechtigten Gemeinden berechnet. Das bedeutet, dass die Ausgleichswirkung mit sinkendem durchschnittlichen Steuerfuss sinkt. Die finanzstarken Gemeinden haben deshalb einen zusätzlichen Anreiz, die Steuerbelastung möglichst tief zu halten, die finanzschwachen Gemeinden hingegen einen Anreiz, die Steuerbelastung hoch zu belassen. Dies widerspricht dem gesetzlichen Ziel des Finanzausgleichs, wonach ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden anzustreben ist. Langfristig ist denn auch keine Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede und der Disparitäten in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden zu beobachten, wie Abbildung 7 und Abbildung 8 zeigen.

Abbildung 7 Entwicklung der Steuerfüsse in den Gemeinden



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Abbildung 8 Entwicklung der Disparitäten in der Steuerkraft im Ausgleichsjahr



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

In Abbildung 7 und Abbildung 8 wird die Standardabweichung als Masszahl für die Entwicklung der Disparitäten verwendet. Die Standardabweichung ist eine statistische Messgrösse für die Streubreite von Werten einer Stichprobe, in unserem Fall die Streubreite der Steuerfüsse und der Steuerkraft pro Einwohner:in. Die Standardabweichung zeigt an, wie weit die Werte im Schnitt um den Mittelwert streuen. Je grösser die Standardabweichung, desto breiter ist die Streuung und somit desto grösser sind die Disparitäten.

Abbildung 7 zeigt, dass der mittlere Steuerfuss der Gemeinden seit 2005 um rund 0.5 Einheiten gesunken ist. Die Streubreite und somit die Disparitäten der Steuerfüsse, ausgedrückt durch die beiden gestrichelten Linien, welche um eine Standardabweichung nach oben und unten vom Mittelwert abweichen, sind jedoch in etwa gleichgeblieben. Die Standardabweichung hat zwar zwischen 2005 und 2011 abgenommen, ist in der Folge jedoch wieder angestiegen und hat nun im Jahr 2022 wieder den Wert aus dem Jahr 2005 erreicht. Auch die Differenz zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerfuss ist zwar zwischen 2005 und 2011 gesunken, liegt jedoch im Jahr 2022 mit einem Wert von 1.9 Einheiten sogar wieder über dem Wert von 2005. Die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden sind deshalb im Beobachtungszeitraum in etwa gleichgeblieben.

Die Unterschiede in der Steuerkraft hingegen haben seit 2008 zugenommen, wie Abbildung 8 zeigt. So ist die Standardabweichung in Prozent der mittleren Steuerkraft der Gemeinden von 27 Prozent auf 30 Prozent gestiegen. Ein ähnliches Bild zeigt die Überschuss-Steuerkraft. Dabei handelt es sich um die Summe der mit der Bevölkerung multiplizierte Abweichungen der Pro-Kopf-Steuerkraft der finanzstarken Gemeinden vom Mittelwert aller Gemeinden. Die Überschuss- bzw. die Defizit-Steuerkraft, welche die entsprechenden Abweichungen der finanzschwachen Gemeinden zum Mittelwert aufsummiert, sind aus mathematischen Gründen gleich gross. Sie sind eine Messgrösse für das Gesamtvolumen der Disparitäten. In Prozent der gesamten Steuerkraft aller Gemeinden (absolute Steuerkraft) ist die Überschuss-Steuerkraft ebenfalls leicht angestiegen.

4.2.4. Fazit zum Ressourcenausgleich

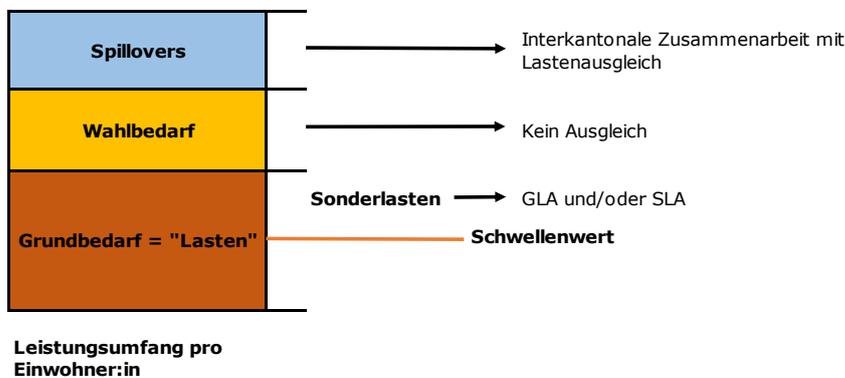
Das Instrument Mindestausstattung und Disparitätenabbau basiert auf der umfassenden, zweckmässigen Bemessungsgrundlage der Steuerkraft, welche die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden gut abbildet. Die konkrete Ausgestaltung der Mindestausstattung und der Steuerkraftabschöpfung weisen jedoch im Vergleich zu den Anforderungen an einen zeitgemässen Finanzausgleich technische Mängel und Fehlanreize auf. Eine Neugestaltung des Finanzausgleichs im Sinne eines zeitgemässen Finanzausgleichs soll deshalb zwar auf der bestehenden Bemessungsgrundlage der Steuerkraft aufbauen. Die Bemessung der Ein- und Auszahlungen bedarf jedoch Anpassungen, damit Ausgleichs- und Anreizwirkung verbessert werden können.

4.3. Lastenausgleich

Aus verschiedenen Gründen haben Gemeinden unterschiedliche Kosten für die Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen. In der Regel bestehen Unterschiede bei den Präferenzen für den Umfang und die Qualität von staatlichen Leistungen. Entweder sind solche höheren Kosten selbst gewählt oder aufgrund von geografisch-topografischen, soziodemografischen oder strukturellen Unterschieden gegeben. Daraus ergeben sich Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden.

Das Konzept des Lastenausgleichs ist in der Abbildung 9 dargestellt. Grundsätzlich können die Pro-Kopf-Ausgaben in drei Teile unterteilt werden: *Grundbedarf*, *Wahlbedarf* und *Spillovers*. Mit dem Lastenausgleich soll lediglich der Grundbedarf an staatlichen Leistungen bzw. deren Mehrkosten, die sogenannten Sonderlasten, abgegolten werden, welche auf die strukturellen Gegebenheiten von Gemeinden zurückgeführt werden können. Ausgaben für Leistungen, welche über den Grundbedarf hinausgehen, werden als Wahlbedarf bezeichnet und basieren auf den Präferenzen der Gemeinden. Die dritte Kategorie bilden die Spillovers, welche für einzelne Gemeinden überdurchschnittlich hohe Ausgaben bedeuten, weil die Leistungen aufgrund von externen Effekten ganz oder teilweise auch Einwohner:innen anderer Gemeinden zugutekommen.

Abbildung 9 Konzept eines Lastenausgleichs auf der Basis strukturellen Indikatoren



Quelle: Eidg. Finanzverwaltung (EFV)

Ein Lastenausgleich hat grundsätzlich zum Ziel, strukturell bedingte Unterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben für ein «Standardangebot» an staatlichen Gütern und Dienstleistungen auszugleichen (vgl. z.B. Blöchliger 2014, S.11). Er stellt in der Regel ein ergänzendes Ausgleichsinstrument zum Ressourcenausgleich dar. Die Begründung, neben dem Ressourcenausgleich den subzentralen Gebietskörperschaften zusätzlich einen Lastenausgleich zu gewähren, liegt darin, dass je nach geografisch-topografischer Lage und der soziodemografischen Situation einer Gemeinde deren Kosten für ein Standardangebot an staatlichen Gütern und Dienstleistungen variieren können. Klassische Beispiele finden sich im Sozial- und Gesundheitswesen, wo die Kosten pro Einwohner:in mit zunehmendem Altersquotienten steigen. Die geografisch-topografische Lage spielt hingegen insbesondere bei den Erschliessungs- und Unterhaltskosten der staatlichen Infrastruktur eine wesentliche Rolle, indem diese z.B. in einer Bergregion höher ausfallen als im Tal.

4.3.1. Ausgestaltung

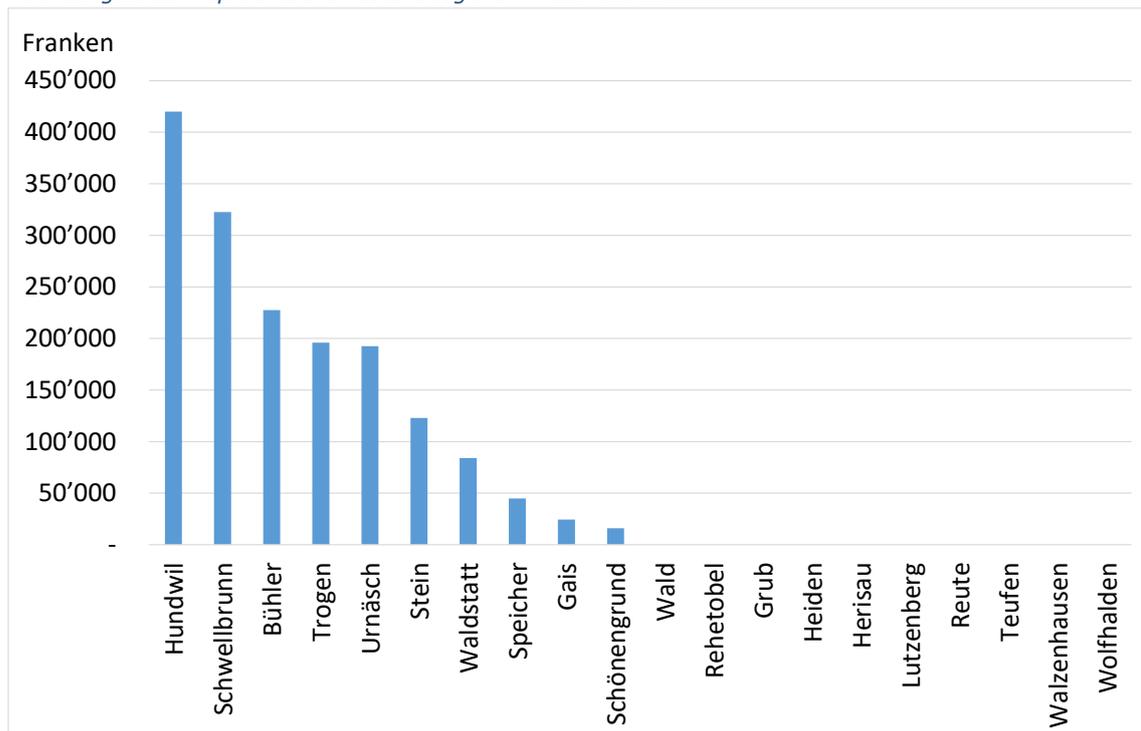
Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat im FAG (Art. 2 Abs. 3 und 3^{bis}) verankert, dass überdurchschnittliche Lasten im Schulbereich und der Sozialhilfe ausgeglichen werden sollen. Dabei finanzieren der Kanton den Schulkostenausgleich und die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe den Sozialhilfeausgleich.

4.3.1.1. Schulkostenausgleich

Im Bildungsbereich erhalten heute jene Gemeinden Lastenausgleichsbeträge, deren Anteil Lernende pro Einwohner:innen über dem kantonalen Durchschnitt liegen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist abhängig vom Anteil Lernende pro Einwohner:in und von der Steuerkraft einer Gemeinde. Abgestuft nach dem Anteil Lernende pro Einwohner:in wird in einem ersten Schritt ein Ausgleichsgrundbetrag pro Lernende über dem Mittel aller Gemeinden berechnet. In einem zweiten Schritt wird der Ausgleichsanspruch gemäss der Steuerkraft der Gemeinde korrigiert. So reduziert sich der Ausgleichsanspruch einer Gemeinde, je höher ihre Steuerkraft ist.

Im Jahr 2022 wurden im Rahmen des Schulkostenausgleichs 1'650'700 Franken an die Gemeinden ausbezahlt. Vor allem die Gemeinden Hundwil und Schwellbrunn profitieren vom Schulkostenausgleich (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10 Anspruch Schulkostenausgleich im Jahr 2022

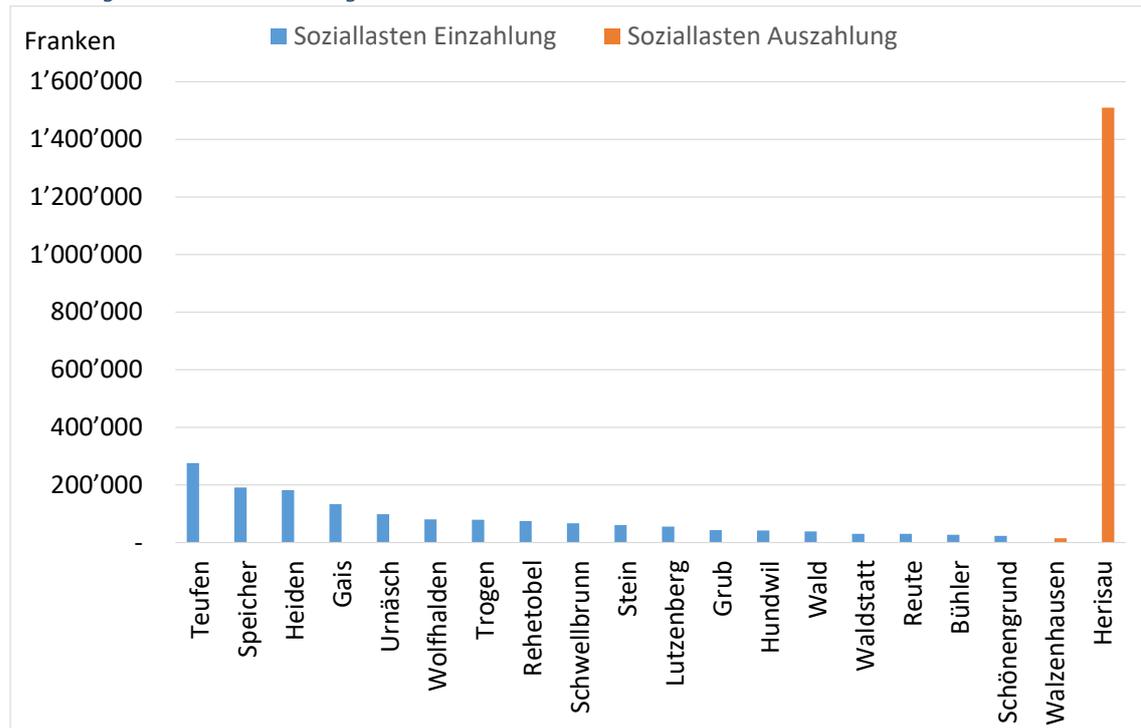


Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

4.3.1.2. Soziallastenausgleich

Mit dem Soziallastenausgleich werden die Gemeinden entlastet, welche überdurchschnittliche Nettoaufwendungen bei den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe haben (Art. 2 Abs. 3^{bis} FAG). Grundlage für die Bemessung bilden neben den Nettoaufwendungen die Zahl der Einwohner:innen und die Steuerkraft der Gemeinden (Art. 6a FAG). Der Ausgleichsanspruch berechnet sich gemäss dem Sozialhilfefaktor für Nettoaufwendungen über dem Durchschnitt der Gemeinden. In einem weiteren Schritt wird der Ausgleichsanspruch gemäss der Steuerkraft einer Gemeinde korrigiert. Gemeinden, deren Nettoaufwendungen unter dem kantonalen Durchschnitt liegen, leisten einen Beitrag an den Soziallastenausgleich. In Abbildung 11 sind in Orange diejenigen Gemeinden dargestellt, die eine Ausgleichszahlung erhalten und in Blau diejenigen, die den Ausgleich finanzieren. Insgesamt wurden im Jahr 2022 1'523'300 Franken umverteilt, wobei die Gemeinden Herisau und Walzenhausen einen Ausgleich erhielten.

Abbildung 11 Soziallastenausgleich im Jahr 2022



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

4.3.2. Qualität der Bemessungsgrundlage

4.3.2.1. Kriterien und Anforderungen

Bei der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage eines Lastenausgleichs gilt es bestimmte Risiken im Auge zu behalten. So ist die Wahrscheinlichkeit von Fehlanreizen relativ gross, da geeignete Indikatoren oft schwierig zu definieren sind und deshalb zur Bemessung von Ausgleichszahlungen auf effektive Ausgaben abgestützt wird. Ausserdem besteht beim Bestreben, Aufwände umfassend zu berücksichtigen und möglichst korrekt abzubilden, die Gefahr einer zu hohen Komplexität des Lastenausgleichssystems. Eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage umfasst deshalb wenige Indikatoren, die ein breites Spektrum von Bedürfnissen abdecken. Vermieden werden soll hingegen die Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren, welche zahlreiche besondere Umstände abbilden.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist vor allem ländlich geprägt, hat aber dennoch einzelne Zentrumsgemeinden. Das hat zur Folge, dass grosse strukturelle Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen, insbesondere bei den Soziallasten. Den Gemeinden kommt im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei der Erfüllung von staatlichen Leistungen eine grosse Bedeutung zu. Mit dem Ressourcenausgleich soll primär ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden erreicht werden, sodass sichergestellt werden kann, dass die Gemeinden eigenverantwortlich eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung sicherstellen können. Der Lastenausgleich stellt ein ergänzendes, zweckfreies Element zum Ressourcenausgleich dar, der die Gemeinden mit zusätzlichen Eigenmitteln ausstattet.

Aus diesen Überlegungen können folgende Anforderungen an eine qualitativ gute Bemessungsgrundlage des Lastenausgleichs abgeleitet werden:

- *Die Bemessungsgrundlage bildet strukturell bedingte Kostenunterschiede der Gemeinden ab*
Es ist zu vermeiden, dass durch den Lastenausgleich überdurchschnittlich hohe Präferenzen nach staatlichen Leistungen finanziert werden. Dies hätte Fehlanreize zur Folge und würde zu ungerechtfertigten Mehrkosten führen. Es ist deshalb bei der Bemessung des Lastenausgleichs sicherzustellen, dass lediglich strukturell bedingte Mehrbelastungen ausgeglichen werden.

- *Die Gebietskörperschaften können die Bemessungsgrundlage nicht direkt beeinflussen*

Analog zum Ressourcenausgleich ist auch bei der Festlegung von Bemessungsgrundlagen für den Lastenausgleich sicher zu stellen, dass die Gemeinden ihre Ausgleichszahlungen nicht direkt beeinflussen können. Das bedingt, dass zur Bemessung des Lastenausgleichs nicht effektive Ausgaben der Gemeinden, sondern strukturelle, von den Kosten einzelner Gemeinden unabhängige, Indikatoren herangezogen werden.

- *Die Bemessungsgrundlage basiert auf wenigen, aussagekräftigen Indikatoren*

Dadurch soll die Komplexität des Ausgleichssystems reduziert und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit möglichst hochgehalten werden. Ausserdem sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass gegenseitig abhängige und allenfalls sogar sich kompensierende Indikatoren miteinbezogen werden.

4.3.2.2. Beurteilung

Messung strukturell bedingter Kostenunterschiede

Eine Gemeinde hat heute Anspruch auf einen Beitrag im Schulkostenausgleich, wenn sie überdurchschnittlich hohe Anteile an Lernenden gemessen an der Bevölkerung hat. Die Berechnung anhand der Lernendenquote stellt sicher, dass nicht direkt die Schulkosten subventioniert werden, sondern die Ursache der finanziellen Belastung. Dabei profitieren insbesondere kleinere ländliche Gemeinden mit tendenziell verhältnismässig mehr Schulkindern.

Beim Soziallastenausgleich werden die Nettoausgaben für wirtschaftliche Sozialhilfe der Gemeinden ausgeglichen, wobei Gemeinden mit überdurchschnittlich hohem Aufwand Beiträge erhalten. Die Nettoaufwendungen stellen jedoch nicht ein struktureller Indikator dar, die Entwicklung der Beiträge ist abhängig von den effektiven Kosten in den einzelnen Gemeinden. Dadurch können überdurchschnittlich hohe Präferenzen der Gemeinden, z.B. in Bezug auf die Höhe der Sozialhilfeleistungen, den Soziallastenausgleich beeinflussen.

Des Weiteren wird der Ausgleichsanspruch bei beiden Instrumenten jeweils zusätzlich gemäss der Steuerkraft der Gemeinden korrigiert. Die Bemessungsgrundlagen bilden somit nicht nur strukturell bedingte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden ab, sondern auch Unterschiede in der Finanzkraft.

Beinflussbarkeit der Bemessungsgrundlage

Die Ausgleichszahlungen im Schulkostenausgleich basieren auf der Lernendenquote einer Gemeinde. Dieser Indikator bildet strukturell bedingte Kostenunterschiede ab und kann somit durch die Gemeinden nicht direkt beeinflusst werden.

Hingegen erfolgt beim Soziallastenausgleich die Bemessung auf der Basis der Nettoaufwendungen pro Einwohner:in. Die Berechnung anhand der Nettoaufwendungen birgt die Gefahr, dass ein erhöhter Wahlbedarf für die Sozialhilfe einer Gemeinde ausgeglichen wird. Eine einzelne Gemeinde kann zwar ihre Ausgleichszahlung nur unter der Annahme, dass alle anderen Gemeinden ihre Nettoaufwendungen nicht verändern, direkt beeinflussen, jedoch kann eine generelle Zunahme des Aufwands zu einem Anstieg des durchschnittlichen Nettoaufwands führen. Dies würde wiederum zu höheren Ausgleichszahlungen führen. Mittel- bis langfristig besteht also die Gefahr, dass höhere Präferenzen der Gemeinden berücksichtigt werden und somit der Anstieg des Aufwands nicht durch einen Anstieg der strukturellen Ursachen der Sozialhilfe begründet werden kann.

Fokussierung auf wenige, aussagekräftige Indikatoren

Der Ausgleich berechnet sich grundsätzlich auf der Basis einiger weniger Indikatoren (Lernende, Nettoaufwand für Sozialhilfe, Einwohner:innen). Zu beachten ist jedoch, dass beim Soziallastenausgleich die Bemessungsgrundlage nicht auf strukturellen Indikatoren, sondern auf den Nettoaufwendungen basiert.

Des Weiteren wird der Ausgleichsgrundanspruch in Prozent der Nettoaufwendungen einer Gemeinde abgestuft, je nachdem wie gross die Differenz ihres Sozialhilfefaktors zum Mittel aller Gemeinden ist. Das erhöht die Komplexität der Ausgleichsberechnung. Ausserdem wird der Ausgleichsgrundanspruch einer Gemeinde bei beiden Elementen mit ihrer Steuerkraft korrigiert. Folglich erhalten Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft weniger Ausgleichszahlungen als Gemeinden mit gleichen strukturellen Indikatoren und tieferer Steuerkraft.

4.3.3. Zielerreichung und Ausgleichswirkung

4.3.3.1. Kriterien und Anforderungen

Eine im Hinblick auf die Zielerreichung und Ausgleichswirkung zentrale Eigenschaft eines Lastenausgleichs besteht darin, dass er zweckfrei erfolgen soll. Ansonsten besteht die Gefahr einer nicht erwünschten Ausdehnung des Angebots, weil zweckgebundene Beiträge die gleiche Wirkung haben wie eine Preisreduktion für die Bereitstellung des betreffenden Guts (vgl. z.B. Scherf 2011, S.150f).

Auch in Bezug auf die Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen gilt es Risiken im Auge zu behalten. So besteht die Gefahr einer so genannten «Entwicklungsfalle» für die Gemeinden, wenn z.B. Mehreinnahmen oder Minderkosten durch eine Reduktion der Lastenausgleichszahlungen quasi vollständig «wegbesteuert» werden. Die Ausgleichszahlungen sollten so ausfallen, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, soweit wie möglich durch Innovation und Effizienzsteigerung die Kosten zu reduzieren und dadurch allenfalls die Steuern zu senken.

Des Weiteren besteht die Gefahr eines so genannten «Fliegenpapier-Effekts» (vgl. Blankart 2011, S. 636). Ein solcher liegt dann vor, wenn die zweckfreien Mittel vollständig bei der Gemeinde bleiben und für zusätzliche Ausgaben verwendet werden, statt sie in Form einer tieferen Steuerbelastung an die Steuerpflichtigen weiterzugeben.

Daraus ergeben sich folgende Anforderungen an einen Lastenausgleich:

- *Der Lastenausgleich leistet einen massgeblichen und stabilen Beitrag an ausgewiesene überdurchschnittlich hohe strukturell bedingte Kosten*

Der Lastenausgleich soll dazu beitragen, dass alle Gemeinden trotz strukturell bedingten Mehrkosten das staatliche Angebot zu einer massvollen Steuerbelastung bereitstellen können. Dadurch trägt er zum Ziel bei, die Autonomie und Eigenverantwortung der Gemeinden zu fördern und die Unterschiede in der Steuerbelastung abzubauen.

- *Der Lastenausgleich gilt als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich*

Der Lastenausgleich soll unabhängig von der Finanzkraft der betroffenen Gemeinden geleistet werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und durch Innovation und Effizienzsteigerungen ihre Kosten zu reduzieren.

4.3.3.2. Beurteilung

Der Lastenausgleich leistet einen massgeblichen und stabilen Beitrag an ausgewiesene überdurchschnittlich hohe strukturell bedingte Kosten

Der Schulkostenausgleich reduziert massgeblich höhere strukturell bedingte Kosten. Er begünstigt vor allem kleine Gemeinden, die neben den hohen strukturellen Kosten auch eine tiefere Steuerkraft aufweisen. Dadurch dass sich die Lernendenzahlen grundsätzlich über die Jahre relativ langsam verändern, bleiben die Beträge relativ konstant.

Der Soziallastenausgleich kommt zurzeit denjenigen beiden Gemeinden zugute, die den höchsten Nettoaufwand pro Einwohner:in haben. Die Berechnung anhand des Nettoaufwands führt jedoch dazu, dass auch Gemeinden mit einem tiefen Nettoaufwand pro Einwohner:in Ausgleichsbeiträge

erhalten könnten, was nicht zielgerichtet ist. Da zudem die Kosten pro Fall sehr grosse Unterschiede aufweisen können, bewirkt die Berechnungsmethode relativ starke Veränderungen in den Ausgleichszahlungen.

Des Weiteren gilt es zu beachten, dass der Lastenausgleich in der heutigen Ausgestaltung lediglich zwei Aufgabenbereiche der Gemeinden umfasst, die Schulen und die Sozialhilfe. Mögliche weitere Sonderlasten, die sich z.B. durch geografisch-topografische Faktoren oder der Zentrumsfunktion von einzelnen Gemeinden ergeben, werden nicht erfasst. In Abschnitt 5.5.3 wird deshalb die Kostenrelevanz von verschiedenen strukturellen Indikatoren untersucht.

Der Lastenausgleich gilt als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich

Die Unabhängigkeit der Ausgleichsinstrumente stellt sicher, dass alle Gemeinden bezüglich ihren strukturellen Merkmale gleichbehandelt werden. Ausserdem erhöht sie die Transparenz des Finanzausgleichs. Bei beiden Lastenausgleichsinstrumenten wird der Ausgleichsgrundanspruch einer Gemeinde zusätzlich mit ihrer Steuerkraft korrigiert. Die Gewichtung anhand der Steuerkraft vermischt den Lasten- und Ressourcenausgleich und bildet somit nicht nur strukturell bedingte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden ab, sondern auch Unterschiede in der Ertragskraft.

4.3.4. Fazit zum Lastenausgleich

Durch den Schulkostenausgleich und den Sozillastenausgleich sind Gemeinden, die in diesen beiden Aufgabenbereichen höhere Kosten pro Einwohner:in zu tragen haben, in der Lage, ein bedarfsgerechtes Angebot anzubieten. Die Mittel werden grundsätzlich zielgerichtet eingesetzt und kommen jenen Gemeinden zugute, die strukturelle Lasten zu tragen haben. Die Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der Steuerkraft einer Gemeinde widerspricht jedoch den Anforderungen eines zeitgemässen Lastenausgleichs und soll deshalb bei der Neugestaltung beider Ausgleichsinstrumente weggelassen werden.

Beim Schulkostenausgleich widerspiegelt die Bemessungsgrundlage, die Anzahl Lernende pro Einwohner:in, die strukturellen Unterschiede zwischen den Gemeinden gut. Beim Sozillastenausgleich hingegen widerspiegelt die Bemessungsgrundlage die strukturellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht. Durch die Bemessungsmethode leisten einerseits die zahlenden Gemeinden unabhängig von ihrer Sozialhilfequote beinahe einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Beitrag, andererseits erhalten die Gemeinden bei gleicher Sozialhilfequote abhängig von ihrer Steuerkraft unterschiedlich hohe Ausgleichsbeiträge. Des Weiteren hat der horizontale Ausgleich eine unerwünschte Verteilungswirkung.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Lastenausgleich zwar soziodemografisch bedingte strukturelle Mehrkosten der Gemeinden abbildet, jedoch geografisch-topografische Sonderlasten sowie Zentrumslasten vernachlässigt. So kann mit Hilfe von statistischen Analysen gezeigt werden, dass der Nettoaufwand in bestimmten Aufgabenbereichen signifikant von der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde abhängt. Es besteht deshalb die Gefahr, dass bestimmte Ursachen von strukturellen Mehrkosten von Gemeinden im Finanzausgleich nicht adäquat berücksichtigt werden. Bei den geografisch-topografischen Sonderlasten ist zwar davon auszugehen, dass ein Teil dieser Kosten indirekt über die Mindestausstattung ausgeglichen wird, weil diese mit abnehmender Einwohnerzahl steigt. Solche Verknüpfungen sind jedoch in einem zeitgemässen Finanzausgleich zu vermeiden. Ressourcen- und Lastenausgleich sollten unabhängig voneinander ausgestaltet werden.

4.4. Beurteilung des Gesamtsystems und Fazit

Beim innerkantonalen Finanzausgleich des Kantons Appenzell Ausserrhoden handelt es sich grundsätzlich um ein relativ einfaches, übersichtliches System. Die Ausgleichsinstrumente basieren auf wenigen, kantonal verfügbaren Bemessungsgrundlagen und Indikatoren. Auch handelt es sich in der Grundidee um unabhängige Instrumente des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Berechnung der Ausgleichszahlungen sowie die Beurteilung der Ausgleichswirkung werden jedoch durch verschiedene Faktoren beeinträchtigt.

Technisch und ökonomisch schwer nachvollziehbar ist z.B. die bei finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden unterschiedliche Gewichtung der Steuerkraft mit den durchschnittlichen Steuerfüssen der finanzstarken bzw. finanzschwachen Gemeinden. Dadurch wird das System unnötigerweise verkompliziert und es entstehen insbesondere bei den finanzstarken Gemeinden Fehlanreize. Einfacher, und aus ökonomischer und technischer Sicht korrekter, ist eine in beiden Teilinstrumenten gleich starke Gewichtung der Steuerkraft mit einem durchschnittlichen Steuerfuss sämtlicher Gemeinden.

Des Weiteren wird die Ausgleichswirkung der einzelnen Elemente durch die Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenelementen verzerrt, wodurch ebenfalls Fehlanreize entstehen können. So werden durch die Mindestausstattung nicht nur Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden, sondern indirekt auch Sonderlasten, welche durch eine kleine Gemeindegrösse bedingt sind, ausgeglichen. Auf der anderen Seite werden aufgrund der Abstufung der Beiträge im Lastenausgleich nach der Steuerkraft auch Unterschiede in der Steuerkraft ausgeglichen. Bei der Erarbeitung eines zeitgemässen Finanzausgleichs sollten deshalb solche Interdependenzen vermieden werden.

Schliesslich ist zu beachten, dass mit der Beschränkung des Lastenausgleichs auf einen Schulkostenausgleich und einen Soziallastenausgleich nur zwei spezifische, sozio-demografisch bedingte Sonderlasten ausgeglichen werden. Strukturelle Mehrbelastungen, welche sich durch geografisch-topografisch bedingte Faktoren oder Zentrumsfunktionen ergeben, werden bisher nicht berücksichtigt. Der Lastenausgleich soll deshalb so angepasst werden, dass sowohl den sozio-demografischen als auch den geografisch-topografischen Sonderlasten Rechnung getragen wird.

5. Handlungsempfehlungen

5.1. Optionen

Die Analyse der heutigen Finanzausgleichsinstrumente hat gezeigt, dass im Hinblick auf die Entwicklung eines zeitgemässen Finanzausgleichs Handlungsbedarf besteht. Dieser begründet sich insbesondere in der Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenausgleichselementen sowie in der konkreten Ausgestaltung von einzelnen Indikatoren und Berechnungsmethoden, welche zu Fehlansätzen und einer zu wenig effizienten Ausgleichswirkung führen kann. Im Folgenden werden deshalb Reformvorschläge aufgezeigt, welche Anpassungen an den Finanzausgleichsinstrumenten in die Richtung eines zeitgemässen Finanzausgleichs beinhalten. Die konkreten Reformvorschläge können für den Ressourcen- und den Lastenausgleich je in die drei Kategorien *Minimum*, *Medium* und *Maximum* unterteilt werden. Das Konzept ist in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12 Handlungsoptionen für die Reform des Ressourcen- und Lastenausgleichs

		Ressourcenausgleich		
		Minimum	Medium	Maximum
		Einheitliche Mindestausstattung, unabhängig von der Grösse der Gemeinden	Proportionale Abschöpfung, proportionale Ausstattung mit Ausgleichsobergrenze (neutrale Zone)	Optimaler horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich
Lastenausgleich	Minimum	Technische Anpassungen, Bemessung unabhängig von der Steuerkraft		
	Medium	Technische Anpassungen, Reform des Soziallastenausgleichs		
	Maximum	Umfassender Lastenausgleich mit den Ausgleichselementen geografisch-topografischer Ausgleich und Soziallastenausgleich		<i>Handlungsempfehlungen</i>

Quelle: eigene Darstellung

Minimum

In der Handlungsoption *Minimum* werden die Anpassungen auf die Entflechtung des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie einiger weiterer kleineren technischen Anpassungen beschränkt. Diese Variante beinhaltet keine grundsätzlichen Anpassungen am geltenden Finanzausgleichssystem. Sie reduziert jedoch seine grössten Fehlanreize und führt zu technischen Vereinfachungen bei der Berechnung. Hauptmassnahme ist die Beseitigung der Verknüpfung von Ressourcen- und Lastenelementen. Bei der *Mindestausstattung und dem Disparitätenabbau* würde die Handlungsoption *Minimum* folgende Reformen umfassen:

- Einheitliche Mindestausstattung für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft, z.B. bei 90 Prozent.
- Verwendung eines einheitlichen Steuerfusses für die Mindestausstattung und den Disparitätenabbau, z.B. Verwendung des gewichteten durchschnittlichen Steuerfusses aller Gemeinden

Beim *Lastenausgleich* würde die Handlungsoption *Minimum* z.B. aus den folgenden Reformen bestehen:

- Verzicht auf die Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der Steuerkraft
- Bemessung der Ausgleichszahlungen des Schulkostenausgleichs linear gemäss der Abweichung der Anzahl Lernenden pro Einwohner:in vom Mittel aller Gemeinden
- Bemessung der Ausgleichszahlungen des Soziallastenausgleichs linear gemäss dem Sozialhilfefaktor.

Maximum

In der Handlungsoption *Maximum* wird der Finanzausgleich optimal im Hinblick auf sein Hauptziel ausgerichtet, ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden sicher zu stellen. Dies erfordert ein ausreichender Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit und von identifizierten Sonderlasten sowie die Vermeidung von Fehlanreizen. Diese Anforderungen verlangen weitergehende Anpassungen an sämtlichen Ausgleichsinstrumenten sowie die Einführung zusätzlicher Lastenausgleichselemente. Bei der *Mindestausstattung und beim Disparitätenabbau* würden im Sinne eines «optimalen Ressourcenausgleichs» die Reformen folgende Elemente umfassen:

- *Massgebende Steuerkraft*: Steuerkraft multipliziert mit dem massgebenden Steuerfuss der Gemeinden.
- *Fixe Abschöpfungsquote*: Horizontaler Ressourcenausgleich in der Höhe von 30 Prozent der Abweichung der massgebenden Steuerkraft pro Einwohner:in von der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden.
- *Fixe Ausstattungsquote*: Proportionale Ausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden mit 70 Prozent der Abweichung der massgebenden Steuerkraft pro Einwohner:in von der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden mit Hilfe eines horizontalen (30 Prozent) und vertikalen Ressourcenausgleichs (40 Prozent).

Der **Lastenausgleich** wird in der Handlungsoption *Maximum* neu mit den zwei Ausgleichsinstrumenten geografisch-topografischer Lastenausgleich und soziodemografischen Lastenausgleich gestaltet. Die Bemessung basiert auf mehreren strukturellen Indikatoren. Anhand einer Hauptkomponentenanalyse werden die Ausgleichsbeiträge berechnet.

Beim Lastenausgleich geht es in der Handlungsoption *Maximum* darum, die Bemessung auf mehreren Indikatoren abzustellen, welche strukturell bedingte Mehrbelastungen der Gemeinden abbilden. Der Lastenausgleich würde wie folgt ausgestaltet:

- *Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)*: Neuer Ausgleich von Sonderlasten, welche durch die geografisch-topografische Lage bedingt sind.
- *Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)*: Neuer Ausgleich von Sonderlasten, welche durch eine überdurchschnittliche Sozial- und Zentrumslast bedingt sind.

Medium

Die Handlungsoption *Medium* beschreibt eine mittlere Variante und kann dann zum Tragen kommen, wenn zwar eine Neuausrichtung des Finanzausgleichs erwünscht ist, jedoch das Konzept der Variante *Maximum* nur teilweise realisiert werden soll. Im Bereich der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus entspricht diese Handlungsoption grundsätzlich dem *Maximum*, begrenzt jedoch die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs mithilfe einer Ausgleichsobergrenze. Dadurch entsteht eine neutrale Zone, in welcher die betroffenen Gemeinden weder in den Ressourcenausgleich einzahlen noch Beiträge daraus herhalten. Damit verringert sich im Vergleich zur Handlungsoption *Maximum* das gesamte Ausgleichsvolumen des Ressourcenausgleichs. Die Handlungsoption *Medium* umfasst folgende Massnahmen:

- *Massgebende Steuerkraft*: Steuerkraft multipliziert mit dem massgebenden Steuerfuss der Gemeinden.
- *Fixe Abschöpfungsquote*: Proportionale Abschöpfung in der Höhe von 30 Prozent der Abweichung der massgebenden Steuerkraft pro Einwohner:in von der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden mit einem horizontalen Ressourcenausgleich.
- *Fixe Ausstattungsquote mit neutraler Zone*: Ausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft pro Einwohner:in unter einer Ausgleichsobergrenze von 90% der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden liegt. Ausgeglichen wird 90% der Differenz der massgebenden Steuerkraft pro Einwohner:in zur Obergrenze mit einem horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich. Dadurch ergibt sich bei einer Steuerkraft zwischen 90 und 100 Prozent eine neutrale Zone.

Beim **Lastenausgleich** wird in der Handlungsoption *Medium* auf die Einführung neuer Ausgleichselemente verzichtet. Die Massnahmen beschränken sich auf die technischen Anpassungen beim Schulkostenausgleich und auf die Neugestaltung des Soziallastenausgleichs:

- *Schulkostenausgleich*: Technische Anpassung bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen; der Ausgleichsbetrag pro Einwohner:in verläuft proportional zur Abweichung der Anzahl Lernenden pro Einwohner:in zum Mittel aller Gemeinden.
- *Soziallastenausgleich*: Umgestaltung zu einem vertikalen Ausgleich von Sonderlasten basierend auf einem strukturellen Indikator. Der Ausgleichsbetrag pro Einwohner:in verläuft proportional zur Abweichung der Anzahl Sozialhilfebezüger pro Einwohner:in zum Mittel aller Gemeinden.

5.2. Empfehlung

Vor dem Hintergrund der Analyse des bestehenden Ressourcen- und Lastenausgleichs und der strukturellen Gegebenheiten der Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden empfehlen wir, im Hinblick auf einen zeitgemässen Finanzausgleich beim Lastenausgleich die Handlungsoption *Maximum* und beim Ressourcenausgleich die Handlungsoption *Medium* umzusetzen. Für diese Empfehlung sprechen folgende Gründe:

- *Breitere Wirksamkeit des Lastenausgleichs*

Im geltenden Finanzausgleich werden lediglich Sonderlasten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur der Gemeinden ausgeglichen. Höhere Kosten, welche durch geografisch-topografische oder weitere soziodemografische Faktoren bedingt sind, wie z.B. die Zentrumsfunktion grösserer Gemeinden oder überdurchschnittlich hohe Kosten von peripheren Gemeinden werden nicht berücksichtigt. Eine breitere Wirksamkeit des Lastenausgleichs entspricht auch besser der Konzeption des Lastenausgleichs des Bundes, wo neben geografisch-topografischen Sonderlasten ebenfalls Sonderlasten der Kernstädte und der Bevölkerungsstruktur ausgeglichen werden. Zwar können die beim Lastenausgleich des Bundes verwendeten Indikatoren aufgrund der spezifisch kantonalen Strukturen zwischen Kanton und Gemeinden nicht 1:1 auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden übertragen werden. Dennoch kann gezeigt werden, dass zwischen strukturellen geografisch-topografischen und soziodemografischen Indikatoren in bestimmten Aufgabenbereichen ein signifikanter Zusammenhang besteht.

- *Zielgerichteter Ressourcenausgleich*

Eine spezifische Eigenschaft der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden besteht darin, dass rund die Hälfte der Gemeinden eine Steuerkraft zwischen 75 und 96 Prozent des kantonalen Durchschnitts aufweisen und sich somit relativ nahe um diesen gruppieren. Hingegen weist nur Teufen eine sehr hohe Steuerkraft auf, und nur wenige Gemeinden verfügen über eine sehr tiefe Steuerkraft. Dies hat zur Folge, dass die Ergiebigkeit und Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs beschränkt ist. Zudem würde ein linear ausgestalteter Ressourcenausgleich dazu führen, dass der Grossteil der eingesetzten finanziellen Mittel nicht den wenigen ressourcenschwächsten Gemeinden, sondern den zahlreichen Gemeinden mit einer Steuerkraft von 85 bis 100 Prozent zugutekommt, die bereits nahe beim Mittel liegen. Die Gemeinde Herisau z.B., welche im Jahr 2022 einen Ressourcenindex von 89.9 Punkten aufweist, würde in der Handlungsoption *Maximum* 4.3 Millionen Franken und somit fast ein Viertel des gesamten Ressourcenausgleichs erhalten. Durch eine Beschränkung des Anspruchs auf Gemeinden, deren massgebende Steuerkraft unter einem bestimmten Wert liegt, wird hingegen der Ressourcenausgleich auf die ressourcenschwächsten Gemeinden fokussiert. Ein Vergleich des Ressourcenausgleichs gemäss den Handlungsoptionen *Medium* und *Maximum* ist in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3 *Ressourcenausgleich 2022 gemäss den Handlungsoptionen Medium und Maximum, Gemeinden angeordnet nach aufsteigendem Ressourcenindex (RI) in Franken (+ = Entlastung, - = Belastung)*

	RI	Handlungsoption "Maximum"			Handlungsoption "Medium"		
		Abschöpfung	Ausstattung	RI nach Ausgleich	Abschöpfung	Ausstattung	RI nach Ausgleich
Hundwil	50.1	-	1'266'954	85.0	-	1'302'327	86.0
Urnäsch	64.1	-	2'180'353	89.2	-	2'022'559	87.4
Schönengrund	66.9	-	465'277	90.1	-	417'682	87.7
Schwellbrunn	64.1	-	1'483'775	89.2	-	1'376'275	87.4
Grub	74.2	-	691'603	92.3	-	544'146	88.4
Wald	76.6	-	541'932	93.0	-	398'986	88.7
Bühler	74.7	-	1'221'892	92.4	-	948'877	88.5
Reute	86.3	-	252'102	95.9	-	86'961	89.6
Trogen	88.1	-	554'089	96.4	-	112'747	89.8
Stein	87.3	-	471'866	96.2	-	127'236	89.7
Waldstatt	87.1	-	626'826	96.1	-	179'537	89.7
Rehetobel	90.3	-	450'931	97.1	-	-	90.3
Wolfhalden	89.9	-	494'331	97.0	-	4'532	90.0
Herisau	89.8	-	4'281'128	96.9	-	133'260	90.0
Lutzenberg	93.2	-	230'388	98.0	-	-	93.2
Gais	98.9	-	86'142	99.7	-	-	98.9
Heiden	98.1	-	209'069	99.4	-	-	98.1
Walzenhausen	110.3	-234'557	-	107.2	-234'557	-	107.2
Speicher	114.1	-699'696	-	109.8	-699'696	-	109.8
Teufen	179.6	-5'712'314	-	155.7	-5'712'314	-	155.7
Kanton		6'646'568	-15'508'658		6'646'568	-7'655'126	

Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

5.3. Umsetzung

Die Projektgruppe empfiehlt, gemäss unseren Empfehlungen beim Lastenausgleich die Handlungsoption Maximum und beim Ressourcenausgleich die Handlungsoption Medium umzusetzen. Zudem hat der Regierungsrat anlässlich der Orientierung zu den Budgetvorgaben am 5. April 2022 beschlossen, dass der Finanzausgleich für den Kanton kostenneutral gestaltet werden soll. Kostenneutral heisst, dass der Kantonshaushalt gegenüber dem heute geltenden Finanzausgleichssystem nicht zusätzlich belastet werden soll. Massgebend ist der Mittelwert der Ausgleichszahlungen der letzten drei Jahre. Das bedeutet, dass die Dotationen des Lastenausgleichs und die Parameter des Ressourcenausgleichs so festgelegt werden sollen, dass im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs die Globalbilanz ausgeglichen ist. Deshalb sollen beim Ressourcenausgleich die Abschöpfungsquote grundsätzlich bei 33%, die Ausgleichsobergrenze bei 90 Indexpunkten und die Ausstattungsquote bei 85% liegen.

Diese Parameter werden grundsätzlich als angemessen betrachtet. Liegt jedoch beim Ressourcenausgleich mit diesen Parametern die Summe der Abschöpfung höher als jene der Ausstattung, so würde die Abschöpfungsquote entsprechend gesenkt, so dass die Abschöpfung gleich hoch ist wie die Ausstattung. Das wäre z.B. im Jahr 2022 der Fall, weshalb die Abschöpfungsquote auf 32.6% gesenkt werden müsste. Die Summe der Dotationen des SLA und des GLA entsprechen den bisherigen Nettoleistungen des Kantons an den Finanzausgleich. Die entsprechenden Werte für das Bemessungsjahr 2022 sind in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4 Parameterwerte für den Ressourcen- und Lastenausgleichs 2022

Abschöpfungsquote	32.6%
Ausgleichsobergrenze	90.0%
Ausstattungsquote	85.0%
Dotation GLA (in Franken)	2'850'000
Dotation SLA (in Franken)	1'900'000

5.4. Massnahmen beim Ressourcenausgleich

Massnahme 1: Massgebende Steuerkraft

Die Ausgleichszahlungen der Mindestausstattung und des Disparitätenabbaus erfolgen beim geltenden Finanzausgleich basierend auf der mit spezifischen Steuerfüssen multiplizierten Steuerkraft. Dabei entsprechen jeweils der Steuerfuss für die Mindestausstattung dem durchschnittlichen, gewichteten Steuerfuss der anspruchsberechtigten Gemeinden und der Steuerfuss für den Disparitätenabbau dem durchschnittlichen, gewichteten Steuerfuss der zahlenden Gemeinden. Dies kann, wie bereits dargelegt, zu Fehlanreizen führen. Eine Gewichtung der Steuerkraft mit dem Steuerfuss ist jedoch grundsätzlich durchaus sinnvoll. Denn dadurch wird sichergestellt, dass das Volumen und die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs sich parallel mit dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden entwickeln. Mittel- bis langfristige Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen und deren höheren oder tieferen Belastungen in der Aufgabenerfüllung (z.B. aufgrund der demografischen Entwicklung) schlagen sich automatisch im Volumen und in der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs nieder. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Ressourcenausgleich im Vergleich zur finanziellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe oder zu tiefe Ausgleichswirkung entfaltet. Um jedoch die Berechnung zu vereinfachen und die mit den spezifischen Steuerfüssen verbundenen Fehlanreize zu beseitigen, schlagen wir die Verwendung einer massgebenden Steuerkraft vor, welche auf einem einheitlichen, durchschnittlichen gewichteten Steuerfuss aller Gemeinden basiert.

Die massgebende Steuerkraft wird wie folgt berechnet. Es seien gegeben:

E_i Steuerkraft einer Gemeinde i pro Einwohner:in

K_t Absolute Steuerkraft aller Gemeinden im Jahr t
= Summe der mit der Bevölkerung multiplizierten Steuerkraft aller Gemeinden

G_t Gesamter Steuerertrag der Gemeinden im Jahr t

f massgebender Steuerfuss

F_i massgebende Steuerkraft der Gemeinde i (pro Einwohner:in)

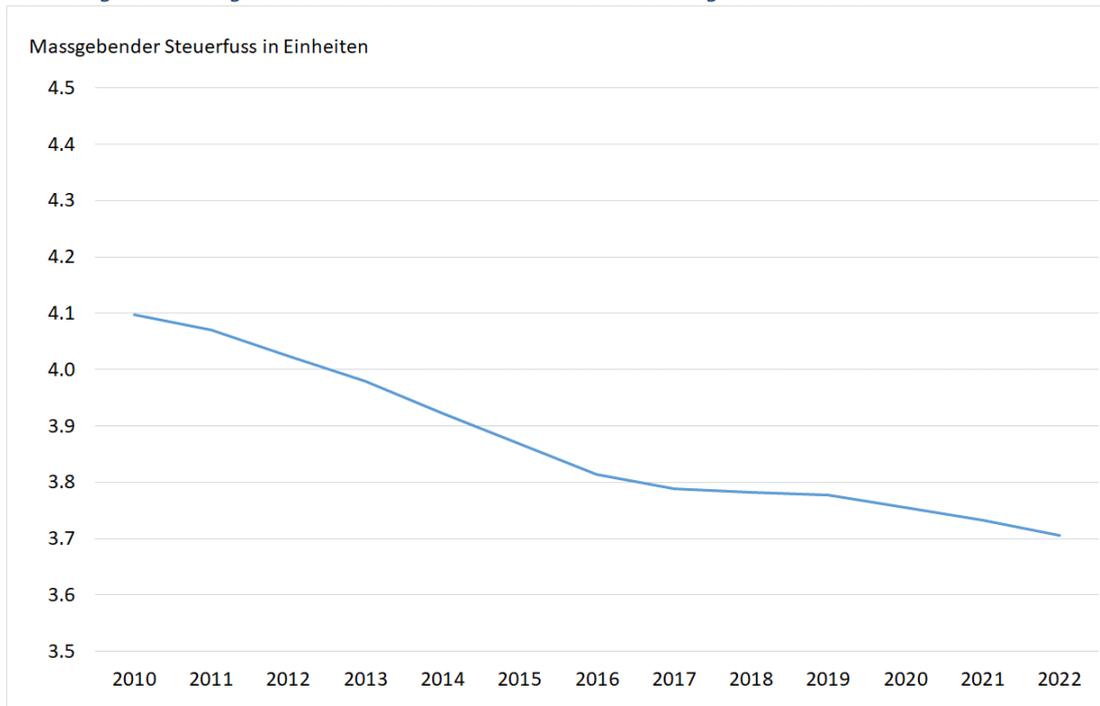
\bar{F} durchschnittliche massgebende Steuerkraft der Gemeinden (pro Einwohner:in)

In einem ersten Schritt wird der massgebende Steuerfuss f berechnet, indem eine mehrjährige Summe (z.B. drei Jahre) des gesamten Steuerertrags der Gemeinden G_t mit der mehrjährigen Summe der absoluten Steuerkraft K_t dividiert wird:

$$f = \frac{\sum_{t=1}^3 G_t}{\sum_{t=1}^3 K_t}$$

Die Höhe eines auf diese Weise definierten massgebenden Steuerfusses für die Gemeinden ist in Abbildung 13 ersichtlich.

Abbildung 13 Massgebender Steuerfuss für den Ressourcenausgleich 2010-2022



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

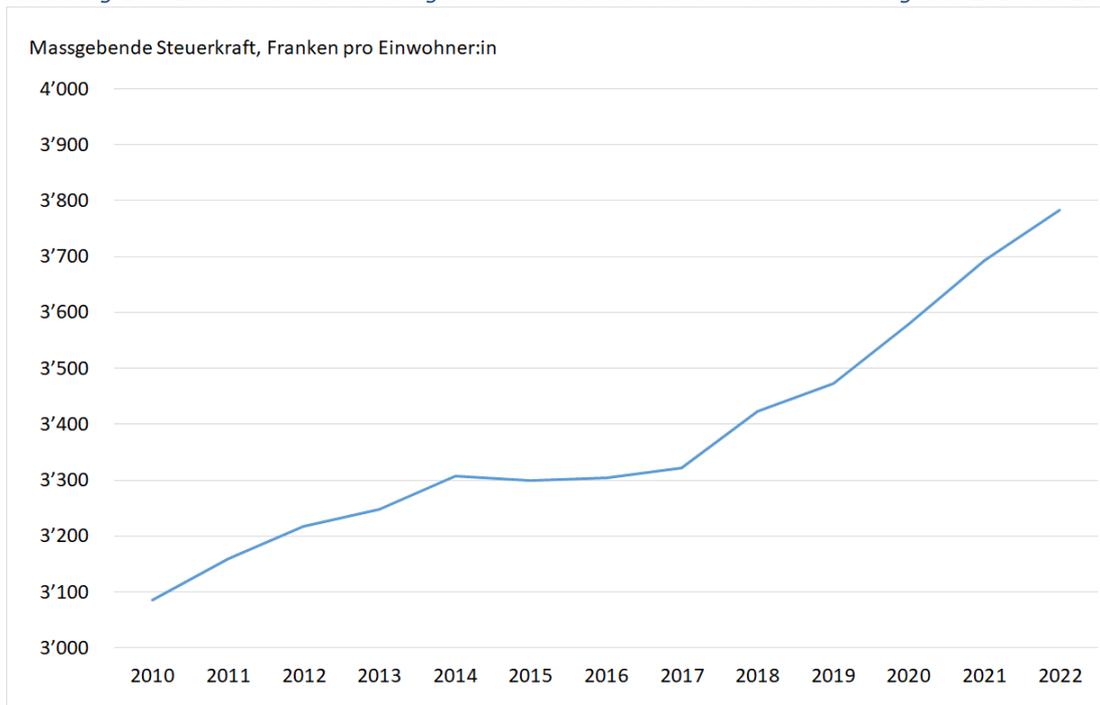
In einem zweiten Schritt werden die massgebende Steuerkraft der einzelnen Gemeinden und die durchschnittliche massgebende Steuerkraft aller Gemeinden berechnet, indem die Steuerkraft mit dem massgebenden Steuerfuss multipliziert wird:

$$F_i = fE_i$$

$$\bar{F} = f\bar{E}$$

Die durchschnittliche massgebende Steuerkraft der Gemeinden ist in Abbildung 14, die massgebende Steuerkraft und der Ressourcenindex der einzelnen Gemeinden in Tabelle 5 dargestellt.

Abbildung 14 Durchschnittliche massgebende Steuerkraft für den Ressourcenausgleich 2010 bis 2022



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Tabelle 5 Herleitung und Berechnung der massgebenden Steuerkraft und des Ressourcenindex für den Ressourcenausgleich 2022

Berechnung massgebende Steuerkraft und Ressourcenindex 2022							
	Einwohner:in Referenzjahr	Steuerkraft Referenzjahr	Massgebender Steuerertrag Referenzjahr	Massgebender Steuerfuss	Massgebende Steuerkraft	Massgebende Steuerkraft pro Einwohner:in	Ressourcen- index
Bühler	1'827	1'393'634	5'574'537	3.71	5'166'957	2'828	74.7
Gais	3'082	3'111'809	10'891'331	3.71	11'537'161	3'744	98.9
Grub	1'013	767'618	3'070'473	3.71	2'845'976	2'809	74.2
Heiden	4'196	4'200'936	15'543'464	3.71	15'575'147	3'712	98.1
Herisau	15'773	14'446'881	59'232'210	3.71	53'562'412	3'396	89.8
Hundwil	959	490'650	2'306'055	3.71	1'819'105	1'897	50.1
Lutzenberg	1'282	1'219'165	4'553'026	3.71	4'520'104	3'527	93.2
Rehetobel	1'750	1'612'459	6'933'573	3.71	5'978'258	3'415	90.3
Reute	697	613'637	2'393'185	3.71	2'275'085	3'266	86.3
Schönengrund	530	361'755	1'338'493	3.71	1'341'222	2'530	66.9
Schwellbrunn	1'561	1'020'934	4'287'924	3.71	3'785'157	2'425	64.1
Speicher	4'387	5'106'164	18'382'189	3.71	18'931'315	4'315	114.1
Stein	1'408	1'255'042	4'643'656	3.71	4'653'121	3'305	87.3
Teufen	6'325	11'590'742	32'842'422	3.71	42'973'160	6'794	179.6
Trogen	1'761	1'583'596	6'708'471	3.71	5'871'248	3'334	88.1
Umäsch	2'293	1'499'706	6'448'736	3.71	5'560'223	2'425	64.1
Wald	875	683'610	2'802'801	3.71	2'534'512	2'898	76.6
Waldstatt	1'840	1'635'678	7'140'678	3.71	6'064'344	3'297	87.1
Walzenhausen	2'005	2'256'638	7'822'341	3.71	8'366'580	4'174	110.3
Wolfhalden	1'853	1'700'677	6'750'851	3.71	6'305'332	3'402	89.9
Summe	55'416	56'551'332	209'666'418		209'666'418		
Mittelwert				3.71		3'784	100.0

Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Massnahme 2: Proportionale Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden

Anstelle des Disparitätenabbaus schlagen wir einen linearen Abschöpfungssatz in Prozent der Differenz der massgebenden Steuerkraft zum Durchschnittswert der Gemeinden vor. Zum einen erhöht die proportionale Abschöpfung mit einem konstanten Abschöpfungssatz die Rechtssicherheit und die Planbarkeit der Ausgleichszahlungen. Lineare Abschöpfungssätze führen zudem zu linearen und im Vergleich zum heutigen System stabileren Grenzabschöpfungssätzen, was die Steuerpolitik erleichtert und Fehlanreize entgegenwirkt.

Die Ausgleichzahlung einer ressourcenstarken Gemeinde i würde, z.B. bei einem festen Abschöpfungssatz von 32.6 Prozent, wie folgt berechnet:

$$A_i = 32.6\%(F_i - \bar{F})$$

Die Ausgleichzahlung beträgt 32.6 Prozent des Überhangs der massgebenden Steuerkraft. In Bezug auf die (einfache) Steuerkraft ergibt dies folgende Abschöpfung:

$$A_i = 32.6\% \cdot f \cdot (E_i - \bar{E})$$

Die Grenzabschöpfung, berechnet in Bezug auf die Steuerkraft, entspricht dem Produkt aus dem Abschöpfungssatz und dem massgebenden Steuersatz:

$$\frac{dA_i}{dE_i} = 32.6\% \cdot f$$

Im Jahr 2022 hätte die Grenzabschöpfung 1.21 Steuereinheiten betragen. Dieser Wert liegt deutlich unter den Steuerfüssen der ressourcenstarken Gemeinden, sodass keine Fehlanreize in Bezug auf die Erhöhung der Steuerkraft bestehen.

Massnahme 3: proportionale Ausstattung mit Ausgleichsbergrenze

Bei der proportionalen Ausstattung wird ein fixer Anteil der Differenz zwischen der massgebenden Steuerkraft einer Gemeinde und einem bestimmten Prozentsatz der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft der Gemeinden (Ausgleichsbergrenze) ausgeglichen. Sei

F_j Die massgebende Steuerkraft einer ressourcenschwachen Gemeinde j

Angenommen, die Ausgleichsobergrenze liegt bei 90 Prozent der mittleren massgebenden Steuerkraft, und die verbleibende Differenz wird zu 85 Prozent ausgeglichen. Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Gemeinden würden wie folgt berechnet.

Falls die massgebende Steuerkraft der Gemeinde in Prozent der durchschnittlichen massgebenden Steuerkraft unter der Ausgleichsobergrenze von 90 Prozent liegt, so erhält die Gemeinde einen Beitrag in der Höhe von 85 Prozent der Differenz zur Ausgleichsobergrenze:

$$\text{Wenn } F_j < 90\% \cdot \bar{F}: \quad B_j = 85\% \cdot (90\% \cdot \bar{F} - F_j)$$

In Bezug auf die (einfache) Steuerkraft ergibt dies folgende Ausgleichszahlung:

$$B_j = 85\% \cdot f \cdot (90\% \cdot \bar{E} - E_j)$$

Die Grenzabschöpfung in Bezug auf die Steuerkraft beträgt:

$$\frac{dB_j}{dE_j} = -85\% \cdot f$$

Werden die Ausgleichsparameter für den Ressourcenausgleich gemäss dem Beispiel oben gewählt, so beträgt die Grenzabschöpfung 85% des massgebenden Steuerfusses, also 3.15 Einheiten. Dieser Wert ist tiefer als die Steuerfüsse sämtlicher ressourcenschwacher Gemeinden, sodass trotz der relativ hohen Ausgleichswirkung keine Fehlanreize entstehen.

Falls die massgebende Steuerkraft der Gemeinde jedoch über der Ausgleichsgrenze oder exakt auf der Ausgleichsgrenze liegt, dann befindet sie sich in der sogenannten «neutrale Zone» und erhält keinen Ressourcenausgleich:

$$\text{Wenn } F_j \geq 90\% \cdot \bar{F}: \quad B_j = 0$$

Die Ausgleichszahlungen sind in Tabelle 6 ersichtlich. Mit der Ausstattung durch den Ressourcenausgleich erhöht sich z.B. der Ressourcenindex der ressourcenschwächsten Gemeinde Hundwil von 50.1 auf 84 Prozent. Der Ressourcenindex der ressourcenstärksten Gemeinde, Teufen, wird von 179.2 Prozent auf 153.4 Prozent reduziert. Keine Ausgleichszahlungen erhalten oder leisten die Gemeinden Gais, Heiden, Lutzenberg und Rehetobel, da ihre Ressourcenindizes in der neutralen Zone zwischen 90 und 100 Prozent liegen. Bei Gemeinden mit einem Ressourcenindex nahe bei der Grenze von 90 ist ersichtlich, dass kleine Veränderungen im Ressourcenindex dazu führen können, dass sie im einen Jahr Ausgleichszahlungen erhalten und im nächsten keine oder umgekehrt.

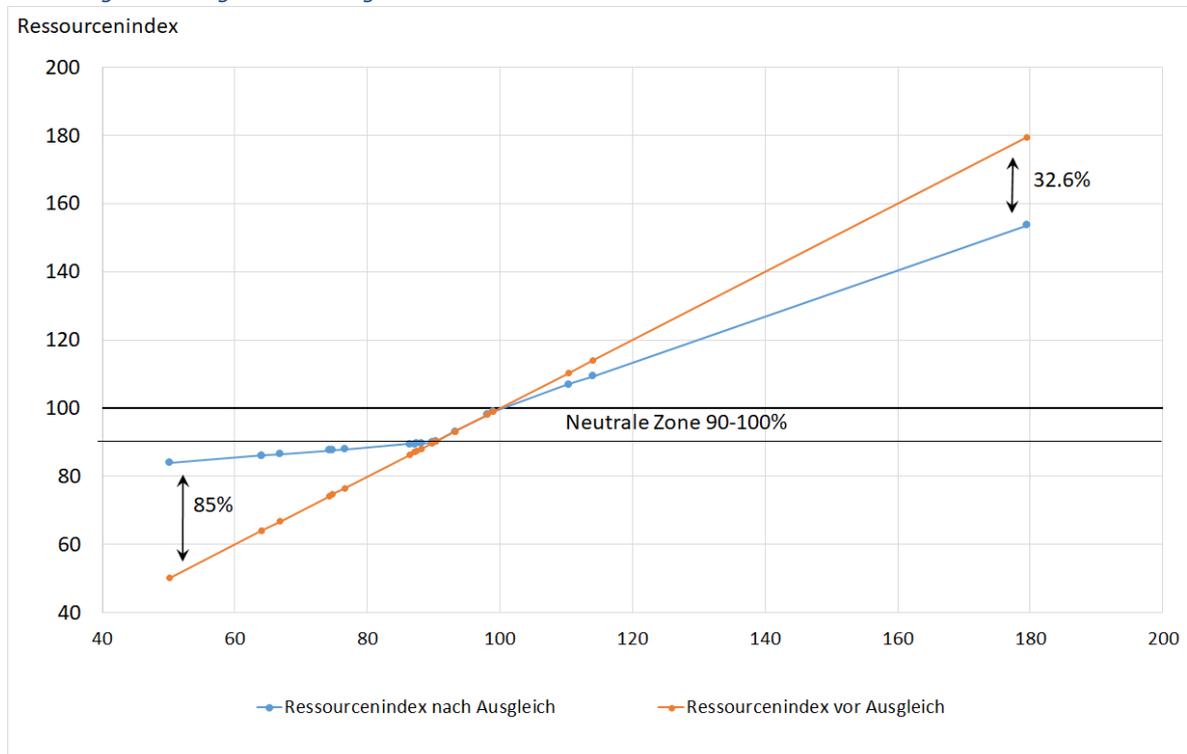
Tabelle 6 Ausgleichszahlungen eines proportionalen Ressourcenausgleichs mit Ausgleichsobergrenze
+ = Entlastung, - Belastung

	RI	Einwohner:innen	Ressourcenausgleich pro Einwohner:in			Ressourcenausgleich	
			Abschöpfung	Ausstattung	RI nach Ausgleich	Abschöpfung	Ausstattung
Bühler	74.7	1'827	-	577	87.7	-	896'162
Gais	98.9	3'082	-	-	98.9	-	-
Grub	74.2	1'013	-	597	87.6	-	513'915
Heiden	98.1	4'196	-	-	98.1	-	-
Herisau	89.8	15'773	-	9	90.0	-	125'857
Hundwil	50.1	959	-	1'509	84.0	-	1'229'976
Lutzenberg	93.2	1'282	-	-	93.2	-	-
Rehetobel	90.3	1'750	-	-	90.3	-	-
Reute	86.3	697	-	139	89.5	-	82'130
Schönengrund	66.9	530	-	875	86.5	-	394'478
Schwellbrunn	64.1	1'561	-	980	86.1	-	1'299'816
Speicher	114.1	4'387	-173	-	109.5	-760'337	-
Stein	87.3	1'408	-	100	89.6	-	120'167
Teufen	179.6	6'325	-981	-	153.6	-6'207'382	-
Trogen	88.1	1'761	-	71	89.7	-	106'484
Urnäsch	64.1	2'293	-	980	86.1	-	1'910'195
Wald	76.6	875	-	507	88.0	-	376'820
Waldstatt	87.1	1'840	-	108	89.6	-	169'562
Walzenhausen	110.3	2'005	-127	-	106.9	-254'885	-
Wolfhalden	89.9	1'853	-	3	90.0	-	4'280
Kanton						7'222'603	-7'229'841

Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

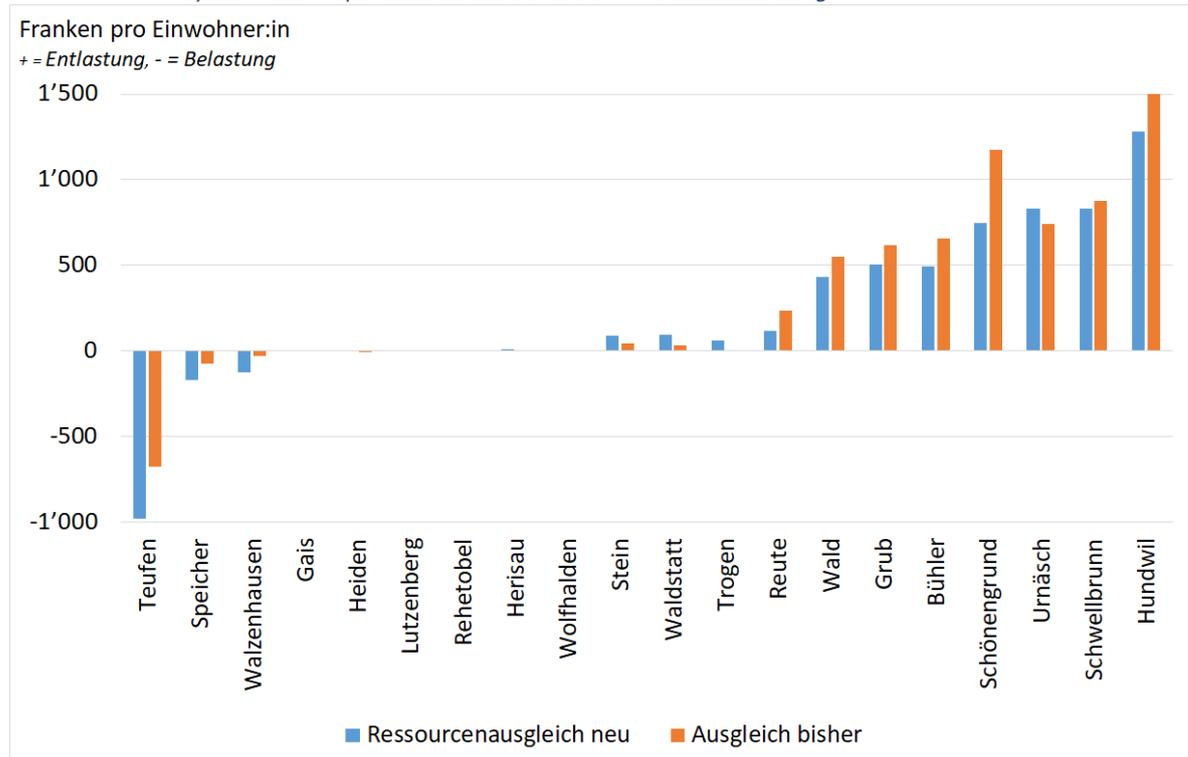
Die Gleichwirkung des Ressourcenausgleichs ist in Abbildung 15 dargestellt, die finanziellen Auswirkungen pro Einwohner:in auf die einzelnen Gemeinden im Vergleich zum geltenden System sind in Abbildung 16 ersichtlich.

Abbildung 15 Gleichwirkung mit neutraler Zone



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Abbildung 16 Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich pro Einwohner:in: Vergleich mit dem geltenden System des Disparitätenabbaus und der Mindestausstattung



Datenquelle: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

5.5. Massnahmen beim Lastenausgleich

Beim Lastenausgleich schlagen wir folgende Massnahmen vor:

- Der Lastenausgleich soll als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich dienen, welches strukturell bedingte Sonderlasten entschädigt.
- Die Berechnung des Lastenausgleichs soll auf Indikatoren basieren, welche strukturelle Faktoren abbilden.
- Der Lastenausgleich soll einen geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) umfassen.

Im Folgenden werden in einem ersten Abschnitt die Neugestaltung der Lastenausgleichsinstrumente dargelegt. Für die Berechnung der Ausgleichszahlungen wurden die Dotationen durch die Projektgruppe festgelegt.

Massnahme 4: Der Lastenausgleich als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich.

Der Lastenausgleich gilt als zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich und soll deshalb unabhängig von der Finanzkraft geleistet werden. Die technische Anpassung der Ausgleichsinstrumente soll die Abstufung der Ausgleichszahlungen nach der Steuerkraft aufheben. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden weiterhin einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und durch Innovation und Effizienzsteigerungen ihre Kosten zu reduzieren. Die Unabhängigkeit der Ausgleichsinstrumente erhöht die Transparenz und Konsistenz der Ausgleichszahlungen. Sie stellt sicher, dass alle Gemeinden basierend auf ihren strukturellen Merkmalen gleichbehandelt werden.

Massnahme 5: Strukturelle Indikatoren zur Berechnung des Lastenausgleichs

Bei der heutigen Ausgestaltung des Sozial- und Schullastenausgleichs werden die Ausgleichszahlungen massgeblich durch den durchschnittlichen Nettoaufwand der Gemeinden in den entsprechenden Aufgabenbereichen bestimmt. Das bedeutet, dass mittel- bis langfristig die Gemeinden durch ihre Ausgabenpolitik die Ausgleichssumme beeinflussen können. Wir schlagen deshalb für die Berechnung des neuen Lastenausgleichs die Verwendung von Indikatoren vor, welche die strukturellen Ursachen von übermässig hohen Kosten der Leistungserstellung abbilden. Damit kann erreicht werden, dass überdurchschnittlich hohe Kosten bzw. Lasten des Grundbedarfs ausgeglichen werden anstatt höhere Präferenzen der Gemeinden für eine Leistung. Des Weiteren wird jeweils ein dreijähriger Durchschnittswert der Indikatoren verwendet, um so kurzfristige Schwankungen auszugleichen.

5.5.1. Ausgestaltung und Methodik

Wie in den vorangehenden Kapiteln festgehalten wurde, soll die Bemessungsgrundlage auf wenige, aussagekräftige Indikatoren abgestützt werden. Die Indikatoren sind so zu wählen, dass sie in ihrer Gesamtheit strukturell bedingte Mehrkosten abbilden. Dadurch sollen die Fehlanreize des heutigen Lastenausgleichs beseitigt werden. Der bestehende Bildungs- und Sozillastenausgleich wird deshalb durch einen geografisch-topografischen (GLA) und einen soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) ersetzt, die beide ausschliesslich auf strukturellen Indikatoren basieren. Nach dem Vorbild der Berechnungsmethode des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes erfolgt die Bildung der Lastenindizes mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse.

Die Hauptkomponentenanalyse ist ein Verfahren der multivariaten Statistik zur Reduktion von grossen Datensätzen mit vielen Variablen. Mithilfe dieses Verfahrens wird die Vielzahl an Informationen in einer Gruppe von Variablen strukturiert und auf eine oder wenige Indikatoren (Komponenten) reduziert. Die Reduktion erfolgt so, dass einer oder wenige Indikatoren ein möglichst hoher Anteil der in den ursprünglichen Variablen enthaltenen Informationen abbilden. Das Ziel besteht somit darin, die in einem grossen Datensatz enthaltenen Unterschiede und Merkmale auf möglichst wenige aussagekräftige und interpretierbare Indikatoren zu reduzieren. Diese Indikatoren werden als Hauptkomponenten bezeichnet.

In der Hauptkomponentenanalyse werden in einem ersten Schritt die gewählten Variablen standardisiert⁴ und mit Gewichten für die einzelnen Variablen zu linearen Kombinationen, d.h. «Komponenten», zusammengefasst. Dabei werden die Gewichte im Rahmen des statistischen Verfahrens endogen so festgelegt, dass die resultierenden Komponenten in absteigender Reihenfolge einen möglichst hohen Anteil der gesamten Varianz der Datenmenge erklären. Die Komponenten stellen lineare Kombinationen der ursprünglichen Variablen dar, welche nicht miteinander korreliert sind. Als Hauptkomponenten werden diejenigen Komponenten bezeichnet, welche die höchsten Anteile an der Varianz aufweisen. Die erste Hauptkomponente zeigt demnach jene lineare Kombination der Variablen, welche den höchsten Anteil der Varianz der gesamten Datenmenge aufweist. Die maximale Anzahl der Komponenten ist stets gleich hoch wie die Anzahl Variablen.

In unserem Fall wird eine Anzahl von strukturellen, potenziell kostenrelevanten Indikatoren der Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf einen einzigen Lastenindex reduziert, der die Unterschiede zwischen grösseren «Zentrumsgemeinden» und peripheren Gemeinden zusammenfasst und abbildet. Dabei wird die erste Hauptkomponente, d.h. also jene mit der grössten Varianz, als soziodemografischen Lastenindex und die Inverse dieses Index, d.h. die negativen Werte davon, als geografisch-topografischen Lastenausgleich verwendet. Der so berechnete SLA-Index und GLA-Index für das Jahr 2022 sind in Tabelle 7 aufgelistet. Basierend auf diesen Lastenindizes werden die Ausgleichszahlungen des GLA und des SLA berechnet. Ausgleichszahlungen erhalten jene Gemeinden, welche beim betreffenden Index einen positiven Wert aufweisen.

Tabelle 7 SLA- und GLA Indizes 2022

	Index SLA	Index GLA
Bühler	0.33	-0.33
Gais	-0.04	0.04
Grub	0.32	-0.32
Heiden	2.50	-2.50
Herisau	4.33	-4.33
Hundwil	-3.66	3.66
Lutzenberg	0.68	-0.68
Rehetobel	0.30	-0.30
Reute	-0.09	0.09
Schönengrund	-2.25	2.25
Schwellbrunn	-2.27	2.27
Speicher	1.54	-1.54
Stein	-1.46	1.46
Teufen	1.65	-1.65
Trogen	-0.31	0.31
Urnäsch	-1.43	1.43
Wald	-1.91	1.91
Waldstatt	0.09	-0.09
Walzenhausen	1.21	-1.21
Wolfhalden	0.48	-0.48
Mittelwert	0.00	0.00

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik; swisstopo, durchschnitt. Höhe Siedlungsflächen

Im Hinblick auf die Auswahl der Variablen für den GLA und den SLA wird in einem ersten Schritt mit ausgewählten, plausiblen Indikatoren eine Korrelationsanalyse durchgeführt. Damit wird getestet, ob die Datengrundlage für eine Hauptkomponentenanalyse zur Konstruktion eines GLA und eines SLA geeignet ist. Die Korrelationsanalyse zeigt bereits erste mögliche Indizes, indem hohe Korrelationen zwischen verschiedenen Indikatoren bestehen und auf soziodemografische und geografisch-topografisch bedingte Sonderlasten hinweisen. In einem weiteren Schritt wird die Kostenrelevanz der Indikatoren geprüft, indem die Indikatorwerte dem Nettoaufwand in einzelnen Aufgaben der Gemeinden gegenübergestellt werden.

⁴ Im Rahmen der Standardisierung werden die einzelnen Variablen der Gemeinden als Abweichung zu ihrem Mittelwert dargestellt und so gewichtet, dass die Standardabweichung 1 beträgt. Durch die Standardisierung werden die verschiedenen Variablen, welche unterschiedliche Dimensionen aufweisen, vergleichbar und kombinierbar.

5.5.2. Korrelationsanalyse

Für die Neugestaltung des Lastenausgleichs werden in einem ersten Schritt anhand einer Korrelationsanalyse die Zusammenhänge zwischen dem Nettoaufwand in verschiedenen Aufgabenbereichen der Gemeinden und ausgewählten strukturellen Variablen aufgezeigt. Daraus lassen sich bereits erste Rückschlüsse für die Ausgestaltung eines geografisch-topografischen und eines soziodemografischen Lastenausgleichs ziehen. Die Korrelation zwischen zwei Variablen gibt an, wie stark diese zueinander im Zusammenhang stehen. Der Korrelationskoeffizient kann zwischen 1 und -1 sein, wobei 1 einen perfekten positiven Zusammenhang und -1 einen perfekten negativen Zusammenhang bedeutet. Ein Korrelationskoeffizient von 0 deutet auf keinen linearen Zusammenhang hin. Werte ab 0.3 bzw. -0.3 deuten auf einen starken positiven bzw. negativen Zusammenhang hin.

Zur Bestimmung der in der Hauptkomponentenanalyse zu verwendenden strukturellen Indikatoren wurden verschiedene Indikatoren geprüft, welche aus öffentlich verfügbaren Statistiken des Bundesamts für Statistik hergeleitet und berechnet werden können.⁵ Ausgewählt wurden Indikatoren, deren Ausprägung ökonomisch plausible Auswirkungen auf den Nettoaufwand in mindestens einem Aufgabenbereich der Gemeinden hat und die mit dem entsprechenden Nettoaufwand korrelieren. Es handelt sich dabei um folgende Indikatoren:

- Einwohnerzahl der Gemeinden (logarithmiert)
- Durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche einer Gemeinde (in Meter über Meer)
- Bevölkerungsdichte: Einwohnerzahl im Verhältnis zur Gemeindefläche (Einwohner:in pro ha)
- Jugendquotient: Anteil der Kinder bis 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung (Prozent)
- Altersquotient: Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung (Prozent)
- Sozialhilfequote: Anteil Bezüger:innen von Sozialhilfe an der Gesamtbevölkerung (Prozent)
- Verkehrsfläche pro Einwohner:in (in ha)

Tabelle 8 zeigt die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Nettoaufwand in den einzelnen Aufgabenbereichen der Gemeinden und den strukturellen Indikatoren auf Basis des Dreijahresdurchschnitts von 2018 bis 2020. Von Interesse sind vor allem diejenigen Korrelationskoeffizienten, bei welchen ein sachlicher Zusammenhang zwischen Indikatorwert und Nettoaufwand erwartet werden kann. Erwartungsgemäss zeigt es sich zum Beispiel, dass die Anzahl Einwohner:innen mit dem Nettoaufwand in den Aufgabenbereichen allgemeine Verwaltung oder Bildung negativ korreliert ist, was auf Skaleneffekte hindeutet. Je höher die Anzahl Einwohner:innen, desto tiefer ist der Nettoaufwand pro Einwohner:in in diesen Bereichen. Kleine Gemeinden haben somit in der Tendenz strukturell bedingte Mehrkosten aufgrund ihrer tieferen Anzahl Einwohner:innen, weil sie Skalenerträge zu wenig ausschöpfen können. Andererseits zeigt sich, dass die Ausgaben für soziale und kulturelle Aufgabenbereiche wie die Soziale Sicherheit, die öffentliche Ordnung und Sicherheit und die Kultur positiv korrelieren mit der Anzahl Einwohner:innen. Das heisst, Gemeinden mit mehr Einwohner:innen haben tendenziell höhere Kosten pro Einwohner:in in diesen Aufgabenbereichen.

⁵ Die Daten stammen aus der Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP), der Arealstatistik und der Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS) des Bundesamts für Statistik (BFS) sowie zur Höhe der Siedlungsfläche von swisstopo

Tabelle 8 Korrelationsanalyse zwischen dem Nettoaufwand pro Einwohner in verschiedenen Aufgabenbereichen und strukturellen Indikatoren

	Bevölkerungs- dichte	Durchschnitt. Höhe der Siedlungsfläche (m.ü.M.)	Jugendquotient (Prozent)	Log. Einwohner:in	Sozialhilfequote (Prozent)	Verkehrsfläche pro Einwohner:in	Altersquotient (Prozent)
Allgemeine Verwaltung	-0.35	-0.22	0.09	-0.51	-0.31	0.44	-0.19
Öff. Ordnung und Sicherheit	0.18	0.14	-0.30	0.30	0.38	-0.37	0.47
Bildung	-0.29	0.10	0.66	-0.46	-0.18	0.44	-0.57
Kultur, Sport und Freizeit; Kirche	0.54	0.05	-0.23	0.71	0.36	-0.43	0.43
Gesundheit	0.07	0.21	-0.42	0.16	-0.05	-0.13	0.39
Soziale Sicherheit	0.39	0.08	-0.12	0.60	0.64	-0.45	0.19
Umweltschutz und Raumordnung	0.11	-0.24	0.01	0.18	0.08	0.19	0.10
Verkehr	0.52	0.06	-0.14	0.79	0.56	-0.30	0.44
Volkswirtschaft	0.09	-0.11	-0.11	0.08	-0.05	-0.11	0.16

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS, STATPOP, SHS, Arealstatistik; swisstopo, durchschnitt. Höhe Siedlungsfläche

In eine ähnliche Richtung zeigen die Korrelationskoeffizienten der Höhe und der Jugendquotient. Zusammen mit einer kleinen Einwohnerzahl deuten sie auf einen höheren Nettoaufwand in einzelnen Aufgabenbereichen und somit auf geografisch-topografisch bedingte Sonderlasten hin. Nicht überraschend sind die positiven Korrelationskoeffizienten im Bildungs- und im Sozialbereich. So ist z.B. eine starke positive Korrelation zwischen dem Nettoaufwand der Gemeinden im Bereich Bildung und ihrem Jugendquotienten zu beobachten, der Nettoaufwand bei der sozialen Wohlfahrt korreliert positiv mit der Sozialhilfequote und dem Altersquotienten mit dem Nettoaufwand im Bereich Gesundheit. Hierbei handelt es sich um typische soziodemografisch bedingte Mehrkosten.

Tabelle 9 Korrelation der strukturellen Indikatoren

	Bevölkerungs- dichte	Durchschnitt. Höhe der Siedlungsfläche (m.ü.M.)	Jugendquotient (Prozent)	Log. Einwohner:in	Sozialhilfequote (Prozent)	Verkehrsfläche pro Einwohner:in	Altersquotient (Prozent)
Bevölkerungsdichte	1.00						
Durchschnitt. Höhe der Siedlungsfläche (m.ü.M.)	-0.39	1.00					
Jugendquotient (Prozent)	-0.41	0.36	1.00				
Log. Einwohner:in	0.68	-0.03	-0.21	1.00			
Sozialhilfequote (Prozent)	0.54	-0.13	-0.12	0.68	1.00		
Verkehrsfläche pro Einwohner:in	-0.70	0.13	0.53	-0.41	-0.37	1.00	
Altersquotient (Prozent)	0.20	0.15	-0.63	0.41	0.12	-0.25	1.00

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: BFS, STATPOP, SHS, Arealstatistik; swisstopo, durchschnitt. Höhe Siedlungsfläche

Tabelle 9 zeigt die Korrelationskoeffizienten der gewählten strukturellen Indikatoren untereinander. Die durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche der Gemeinden, der Jugendquotient und die Verkehrsfläche pro Einwohner:in korrelieren positiv miteinander sowie negativ mit der Anzahl Einwohner:innen, was auf geografisch-topografische Sonderlasten hindeutet. Umgekehrt zeigt sich ein stark positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl Einwohner:innen, der Bevölkerungsdichte, dem Altersquotienten und der Sozialhilfequote, was auf soziodemografische Sonderlasten hinweist.

Die Korrelationsanalysen geben erste Hinweise auf die Kostenrelevanz der ausgewählten Indikatoren sowie auf die Aufteilung zwischen geografisch-topografischen und soziodemografischen Sonderlasten. In einem nächsten Schritt wird die Kostenrelevanz der Indikatoren einzeln detaillierter betrachtet. Diese Analyse soll die Begründung für die Auswahl der Teilindikatoren nochmals bestätigen, indem untersucht wird, ob die verwendeten Teilindikatoren die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden erklären können.

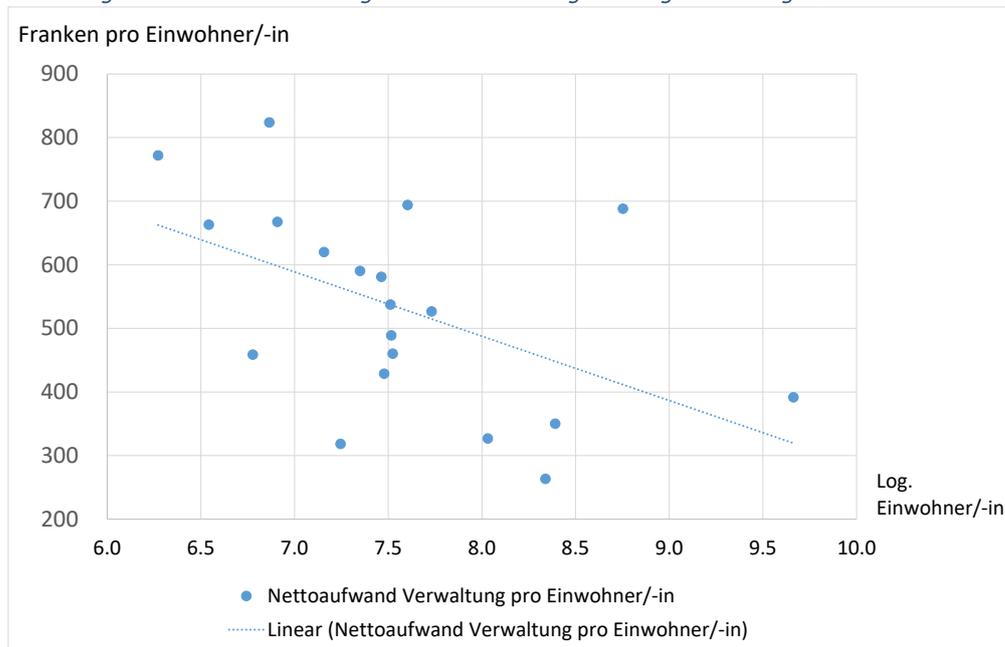
5.5.3. Kostenrelevanz der strukturellen Indikatoren

Logarithmierte Einwohnerzahl

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden weist vielfältige Gemeindestrukturen auf. Die einzelnen Gemeinden variierten für das Berechnungsjahr 2022 in ihrer Grösse zwischen 529 Einwohner:innen in Schönengrund und 15'719 Einwohner:innen in Herisau. Die durchschnittliche Gemeindegrösse liegt in den Jahren 2018 bis 2022 bei 2'766 Einwohner:innen.

Der Pro-Kopf-Nettoaufwand für die Bereitstellung von einigen staatlichen Gütern und Dienstleistungen steigt gemäss unseren Analysen an, je kleiner die Gemeinde ist. Dieser Anstieg erfolgt überproportional mit der Kleinheit der Gemeinde und somit nicht linear, weshalb für die Analysen und Berechnungen die logarithmierte Einwohnerzahl als struktureller Indikator verwendet wird. Anhand den logarithmierten Einwohnerzahlen kann ein negativer Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und dem Nettoaufwand für die allgemeine Verwaltung aufgezeigt werden. Je höher die Einwohnerzahl einer Gemeinde, desto tiefer liegt der Nettoaufwand für die allgemeine Verwaltung (vgl. Abbildung 17). Damit wird bestätigt, dass eine kleine Einwohnerzahl ein kostenrelevanter Teilindikator darstellt.

Abbildung 17 Nettoaufwand allgemeine Verwaltung im Vergleich zu log. Einwohner:in



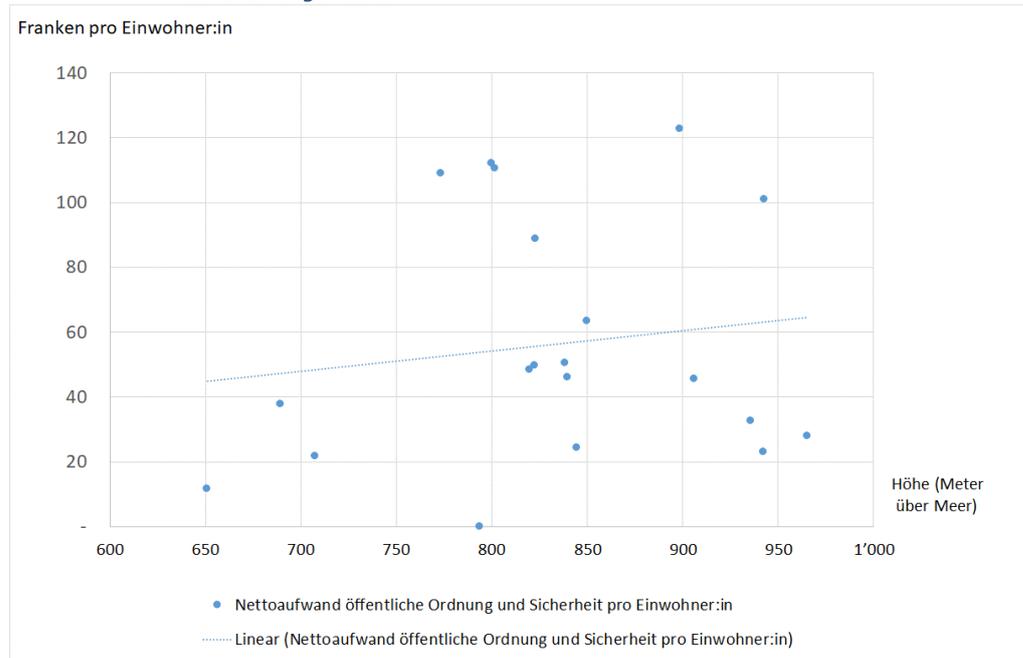
Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, Durchschnitt der Jahre 2018-2020

Durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche

Die Höhenlage einer Gemeinde wird von swisstopo anhand der durchschnittlichen Höhe der Siedlungsfläche berechnet. Dabei variiert die Höhe der Gemeinden zwischen 651 Meter über Meer in Lutzenberg und 965 m.ü.M. in Schwellbrunn, wobei die durchschnittliche Höhenlage bei rund 832 m.ü.M. liegt.

Die Höhenlage einer Gemeinde hat einen Einfluss auf ihren Nettoaufwand in einigen Aufgabenbereichen. So besteht z.B. ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhenlage und dem Aufwand für die öffentliche Ordnung und die Sicherheit pro Einwohner:in (vgl. Abbildung 18). Das heisst, Gemeinden, die höher liegen, haben tendenziell höhere Kosten pro Einwohner:in in diesem Bereich als tiefer gelegene Gemeinden. Des Weiteren besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhenlage und den Kosten in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Somit kann die Kostenrelevanz dieses Teilindikators bestätigt werden.

Abbildung 18 Nettoaufwand öffentliche Ordnung und Sicherheit im Vergleich zur durchschnittlichen Höhe der Siedlungsfläche

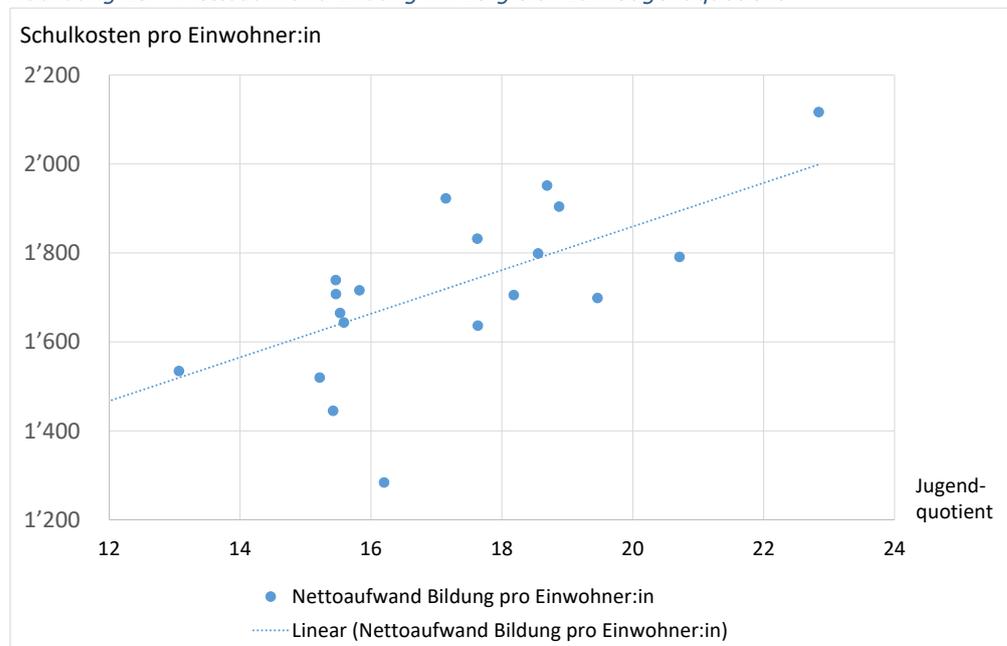


Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik, swisstopo Durchschnitt der Jahre 2018-2020

Jugendquotient

Der Jugendquotient berücksichtigt die Anzahl Kinder bis zu einem Alter von 15 Jahren im Verhältnis zur gesamten Bevölkerung der Gemeinde. Er dient als Indikator für strukturell bedingte Unterschiede beim Nettoaufwand der Gemeinden, insbesondere im Bereich Bildung. Der Jugendquotient der Gemeinden liegt für das Berechnungsjahr 2022 zwischen 11.7 Prozent (Reute) und 22.8 Prozent (Hundwil). Der kantonale Durchschnitt des Jugendquotienten liegt bei rund 17.0 Prozent, wobei er bei der Hälfte der Gemeinden zwischen 15.5 Prozent und 18.6 Prozent liegt.

Abbildung 19 Nettoaufwand Bildung im Vergleich zum Jugendquotient



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, Durchschnitt der Jahre 2018-2020

In Abbildung 19 ist der positive Zusammenhang zwischen dem Jugendquotienten und dem Nettoaufwand der Bildung pro Einwohner:in ersichtlich. Das heisst, Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Jugendquotienten haben auch höhere Bildungskosten pro Einwohner:in. Deshalb kann

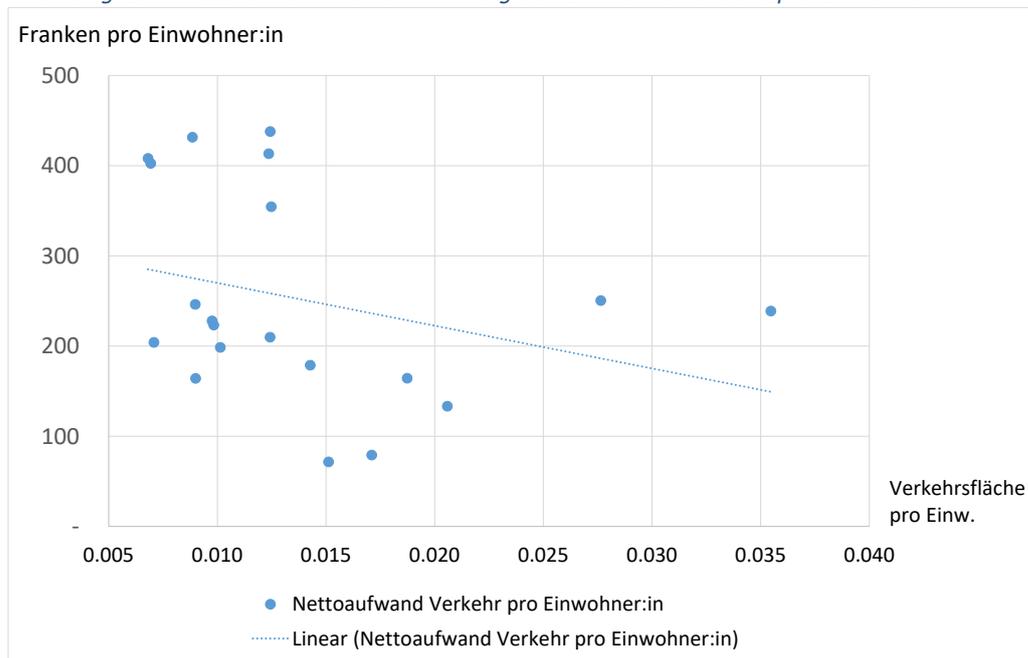
davon ausgegangen werden, dass der Jugendquotient ein kostenrelevanter Faktor im Aufgabenbereich der Bildung darstellt und somit ein kostenrelevanter Teilindikator für den Nettoaufwand der Gemeinden ist.

Verkehrsfläche pro Einwohner:in

Für den Teilindikator Verkehrsfläche pro Einwohner:in wird die Arealstatistik des BFS verwendet. Die Verkehrsflächen umfassen die Autobahn-, Strassen-, Parkplatz- und Bahnareale.⁶ Hier ist zu beachten, dass die Arealstatistik nicht in regelmässigen Abständen neu erhoben wird. Es lässt sich jedoch annehmen, dass sich die Verkehrsfläche kurzfristig nicht wesentlich verändert.

Der Indikator wird als Verkehrsfläche in Hektaren dividiert durch die Anzahl Einwohner:in pro Gemeinde definiert. Die Verkehrsflächen pro Einwohner:in variieren für das Berechnungsjahr 2022 zwischen knapp 68 bis hin zu 355 Quadratmetern, wobei der Durchschnitt bei 138 Quadratmetern liegt.

Abbildung 20 Nettoaufwand Verkehr im Vergleich zur Verkehrsfläche pro Einwohner:in



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, Arealstatistik, Durchschnitt der Jahre 2018-2020

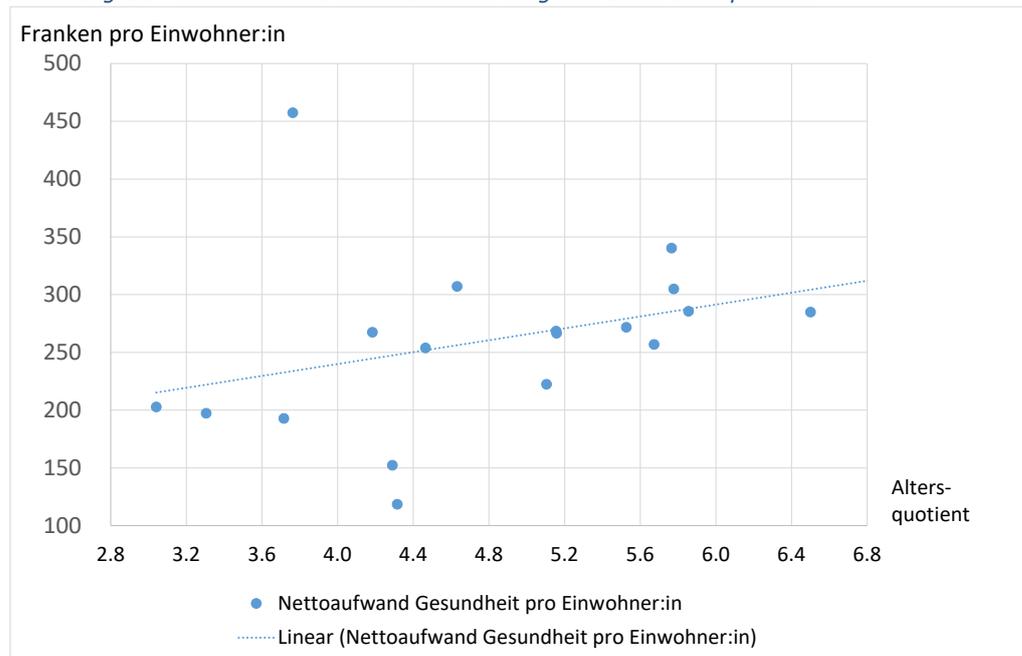
Wie Abbildung 20 zeigt, sind die Verkehrskosten pro Einwohner:in tendenziell in Gemeinden hoch, welche eine tiefe Verkehrsfläche pro Einwohner:in aufweisen. Dies überrascht auf den ersten Blick. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verkehrsfläche auch Verkehrsinfrastruktur umfasst, die nicht von den Gemeinden finanziert werden. Zudem kann die Verkehrsfläche als Indikator einer dispersen Siedlungsstruktur betrachtet werden, welche Auswirkungen auf die Erschliessungskosten im Allgemeinen hat. Ebenfalls lässt sich vermuten, dass ein U-förmiger Zusammenhang zwischen den Verkehrskosten und der Verkehrsfläche pro Einwohner:in besteht. Da einerseits die Zentrumsgemeinden relativ viele Verkehrsflächen haben und somit höhere Kosten pro Einwohner:in, andererseits dann die eher peripheren Gemeinden pro Einwohner:in relativ viel Verkehrsflächen haben und daraus höhere Kosten pro Einwohner:in entstehen.

⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/nomenklaturen/arealstatistik/nolu2004.assetdetail.4103546.html>

Altersquotient

Der Altersquotient gibt das Verhältnis der Personen über 80 Jahren und der gesamten Bevölkerung an. Der durchschnittliche Altersquotient liegt für das Berechnungsjahr 2022 bei rund 5.0 Prozent und variiert zwischen den Gemeinden von rund 3.0 bis zu 7.3 Prozent. Die Gemeinde Reute hat mit einem Altersquotienten von 7.3 einen vergleichsweise hohen Wert. Der Altersquotient hat einen positiven Einfluss auf die Nettoaufwendungen in dem Bereich Gesundheit. Das heisst Gemeinden mit einem hohen Altersquotienten haben tendenziell auch höhere Kosten in diesem Aufgabenbereich, was die Kostenrelevanz des Teilindikators bestätigt. In Abbildung 21 ist der Zusammenhang zwischen dem Altersquotienten und dem Nettoaufwand im Bereich Gesundheit dargestellt.

Abbildung 21 Nettoaufwand Gesundheit im Vergleich zum Altersquotient



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, Durchschnitt der Jahre 2018-2020

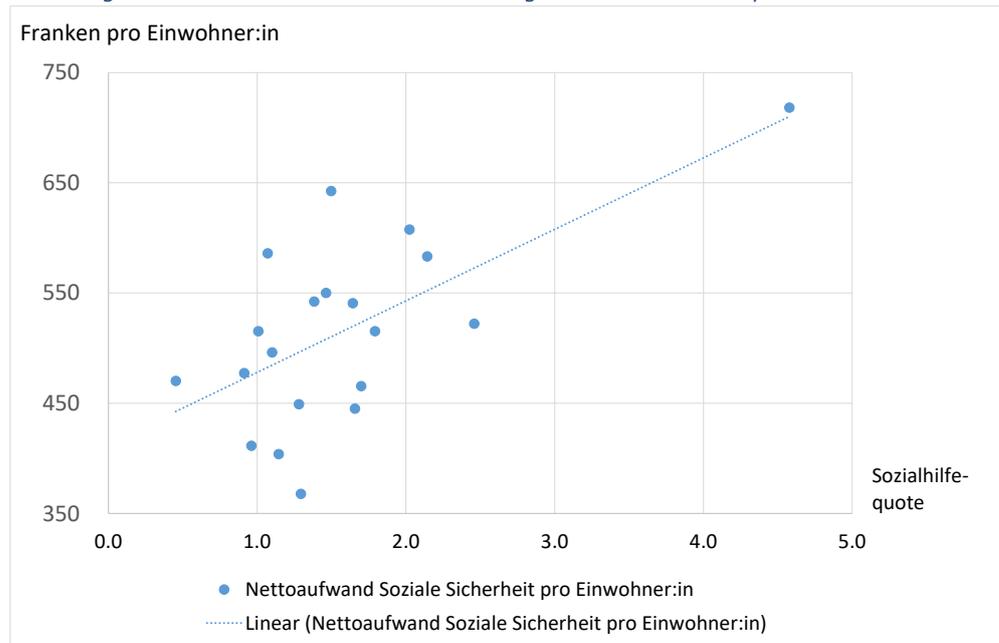
Sozialhilfequote

Die Sozialhilfequote bezieht sich auf die Anzahl Sozialhilfeempfänger:innen dividiert durch die Anzahl Einwohner:innen einer Gemeinde. Es fällt im Kanton Appenzell Ausserrhoden auf, dass die Sozialhilfequote mit durchschnittlich 1.6 Prozent sehr tief ist. Im Vergleich dazu beträgt der Schweizer Durchschnitt der Sozialhilfequote in den Jahren 2018 und 2020 3.3 Prozent.⁷ Die im Durchschnitt höchsten Sozialhilfequoten haben die Gemeinden Herisau (4.6%) und Trogen (2.5%), der tiefste Wert ist in Stein (0.5%) zu beobachten.

Die Sozialhilfequote hat insbesondere Auswirkungen auf den Nettoaufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohner:in. In der Abbildung 22 wird der positive Zusammenhang ersichtlich. Das heisst, je mehr Sozialhilfeempfänger:innen eine Gemeinde hat, desto höher ist ihr Nettoaufwand für die wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohner:in. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Sozialhilfequote einen kostenrelevanten Indikator darstellt.

⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>

Abbildung 22 Nettoaufwand Sozialhilfe im Vergleich zur Sozialhilfequote



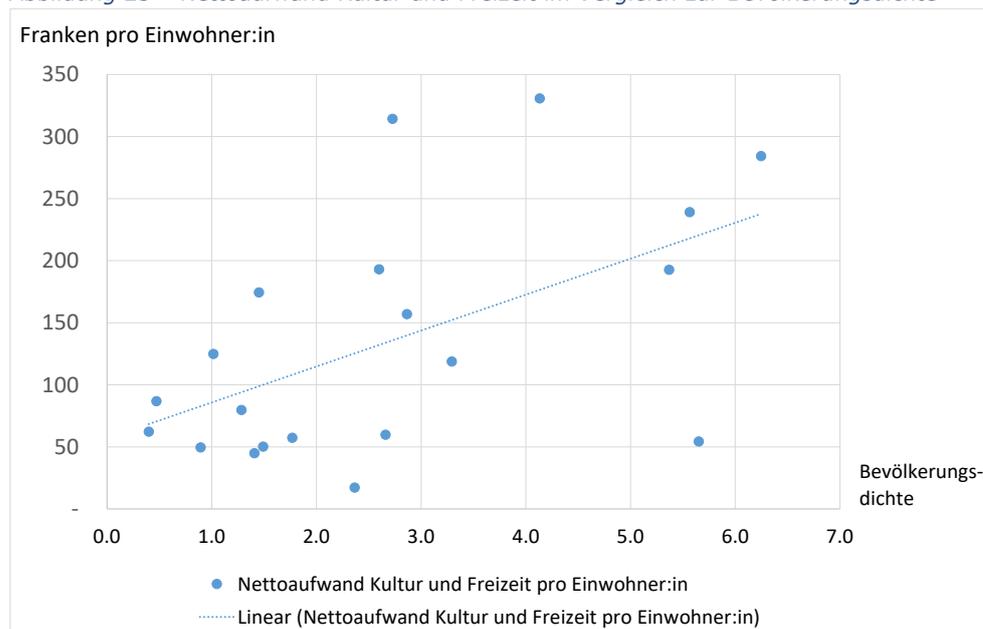
Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS, STATPOP, SHS; Durchschnitt der Jahre 2018-2020

Bevölkerungsdichte

Die Bevölkerungsdichte definiert die Anzahl der Einwohner:innen dividiert durch die Gesamtfläche einer Gemeinde. Je mehr Personen auf einer bestimmten Gebietsfläche wohnen, desto höher ist die Bevölkerungsdichte. Viele Grünflächen, Wald oder Gewässer führen hingegen zu einer tiefen Bevölkerungsdichte.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden liegt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte für das Berechnungsjahr 2022 bei rund 2.7 Einwohner:innen pro Quadratkilometer, wobei die Hälfte der Gemeinden zwischen rund 1.4 und 3.5 liegt. Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass sowohl eine sehr dünne Besiedelung als auch eine sehr dichte Besiedelung zu Mehrkosten führen können. Ein positiver Zusammenhang besteht zum Beispiel zwischen einer hohen Bevölkerungsdichte und dem Nettoaufwand im Bereich von Kultur und Freizeit, was auf Zentrumsleistungen hinweist (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23 Nettoaufwand Kultur und Freizeit im Vergleich zur Bevölkerungsdichte



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, Arealstatistik, Durchschnitt der Jahre 2018-2020

5.5.4. Indexbildung

Auf der Basis der standardisierten Werte der strukturellen Indikatoren werden mithilfe einer Hauptkomponentenanalyse ein soziodemografischer und ein geografisch-topografischer Index gebildet. Aufgrund ihrer Ausprägung wird die erste Hauptkomponente als soziodemografischer Lastenindex und die inverse erste Hauptkomponente als geografisch-topografischer Lastenindex verwendet. Hohe Ausgleichszahlungen erhalten somit Gemeinden, deren erste Hauptkomponente entweder stark positive oder stark negative Werte aufweist. In Tabelle 10 sind die Eigenvektorenwerte der ersten Hauptkomponente ersichtlich. Die Eigenvektorenwerte bilden die Gewichte der einzelnen standardisierten strukturellen Indikatoren im soziodemografischen Lastenindex. Die inversen Eigenvektorenwerte bilden die Gewichte der strukturellen Indikatoren im geografisch-topografischen Lastenindex.

Tabelle 10 Hauptkomponentenanalyse: Eigenvektorenwerte der ersten Hauptkomponente 2022

	Gewichte SLA*	Gewichte GLA**
Log. Einwohner:in	0.44	-0.44
Jugendquotient	-0.37	0.37
Sozialhilfequote	0.37	-0.37
Altersquotient	0.29	-0.29
Verkehrsfläche pro Einwohner:in	-0.43	0.43
Bevölkerungsdichte	0.49	-0.49
Durchschnitt. Höhe der Siedlungsfläche	-0.18	0.18

* = Eigenvektor der ersten Hauptkomponente

** = Inverse Gewichte SLA

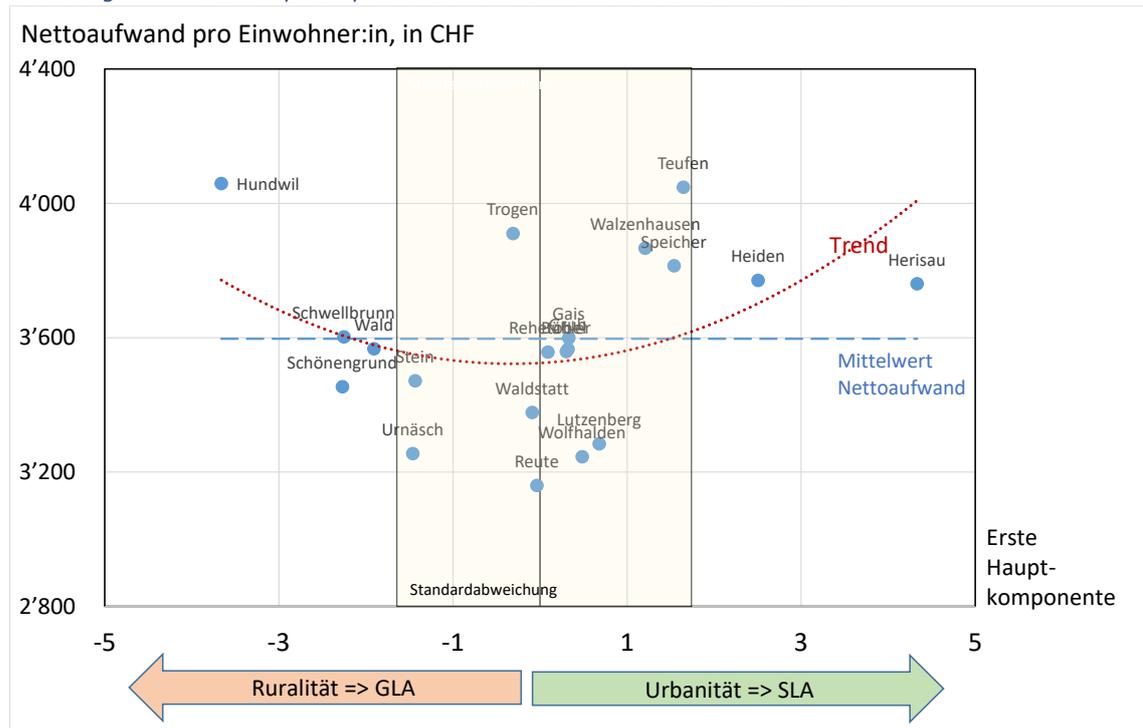
Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: eigene Berechnung; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Die Gewichte sind wie folgt zu interpretieren: Die erste Hauptkomponente ist gut dazu geeignet, als soziodemografischen Index verwendet zu werden (SLA-Index). Die Indikatoren logarithmierte Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Altersquotient und Sozialhilfequote haben einen positiven Einfluss auf die Indexwerte der Gemeinden. Je grösser und dichter besiedelt die Gemeinde, und je höher die Anteile der älteren Bevölkerung und der Sozialhilfeempfänger:innen ausfallen, desto höher sind der Indexwert und die darauf basierenden Ausgleichszahlungen. Umgekehrt fließen der Jugendquotient, die Höhe und die Verkehrsfläche pro Einwohner:in negativ in den SLA-Index ein. Der Index bildet somit in einem gewissen Sinne die Urbanität der Gemeinden ab. Urbane Gemeinden sind oft mit überdurchschnittlich hohen Kosten konfrontiert, welche sich durch die Grösse, die Siedlungsstruktur und der Bevölkerungsstruktur ergeben. Der SLA-Index ist somit gut dazu geeignet, strukturell bedingte Sonderlasten der urbaneren Gemeinden im Kanton Appenzell Ausserrhoden abzubilden und als Grundlage für entsprechende Ausgleichszahlungen zu dienen.

Für den geografisch-topografischen Index bietet es sich an, die Inverse der ersten Hauptkomponente zu verwenden, das heisst die negativen Werte. Der Jugendquotient, die Verkehrsfläche pro Einwohner:in und die durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche fließen somit positiv ein; die logarithmierte Einwohnerzahl, die Sozialhilfequote, der Altersquotient und die Bevölkerungsdichte haben hingegen einen negativen Einfluss. Der GLA-Index bildet somit die Ruralität der Gemeinden ab, welche aufgrund von höheren Erschliessungs- und Unterhaltskosten sowie tiefen Bevölkerungszahlen höhere Kosten im Bereich der Infrastruktur aufweisen und Grössenvorteile (Economies of Scale) bei der Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen weniger gut ausschöpfen können.

Abbildung 24 Erste Hauptkomponente und Nettoaufwand der Gemeinden 2022



Datenquelle: eigene Berechnung; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Die erste Hauptkomponente erklärt 46 Prozent der gesamten Varianz der für die Berechnung verwendeten strukturellen Indikatoren der Gemeinden des Kantons Appenzel Ausserrhoden. Das bedeutet, dass die in den Indikatoren vorhandenen Unterschiede zwischen den Gemeinden zu knapp der Hälfte im SLA-Index und im GLA-Index abgebildet werden.

In Abbildung 24 werden die Werte der ersten Hauptkomponente dem gesamten Nettoaufwand der Gemeinden gegenübergestellt. Die Daten zeigen eine U-förmige Beziehung zwischen der ersten Hauptkomponente und dem Nettoaufwand der Gemeinden. Diese kann durch eine quadratische Trendfunktion abgebildet werden (siehe Tabelle 11). Sowohl Gemeinden mit einem deutlich negativen Wert als auch Gemeinden mit einem deutlich positiven Wert der ersten Hauptkomponente haben im Durchschnitt einen höheren Nettoaufwand als Gemeinden mit Indexwerten nahe bei Null. Es zeigt sich ein positiver Zusammenhang sowohl zwischen dem GLA-Index als auch zwischen dem SLA-Index und dem Nettoaufwand von Gemeinden. So weisen z.B. die Gemeinden mit einem ausserhalb der Standardabweichung liegenden negativen oder positiven Wert der ersten Hauptkomponente einen überdurchschnittlich hohen Nettoaufwand auf. Die Gemeinden innerhalb der Standardabweichung verzeichnen hingegen mehrheitlich einen Nettoaufwand der deutlich unter dem Mittelwert oder nahe beim Mittelwert liegt. Der GLA- und der SLA-Index sind deshalb gut geeignet, strukturell bedingte Kostenunterschiede zwischen den Gemeinden abzubilden.

Tabelle 11 Nettoaufwand als Funktion von Steuerkraft und Sonderlasten

Variable	Koeffizient	Standardabweichung	t-Wert	Probabilität
Konstante	3'177	197.50	16.09	0.00
Ressourcenindex	3.74	2.03	1.84	0.08
SLA-Index ² (=GLA-Index ²)	28.28	11.54	2.45	0.03
R-Quadrat	0.32			
Angepasstes R-Quadrat	0.24			

Datenquelle: eigene Berechnung; Gemeindefinanzstatistik; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Die hohe Qualität des SLA- und GLA-Index im Hinblick auf einen Ausgleich von Sonderlasten wird durch eine Regressionsanalyse bestätigt, deren Ergebnisse in Tabelle 11 dargestellt sind. Die Analyse basiert auf der allgemeinen Hypothese, wonach Unterschiede im Nettoaufwand von Gemeinden grundsätzlich durch strukturell bedingte Sonderlasten, aber auch durch eine unterschiedliche Finanzstärke bedingt sind. Letzteres beruht auf der Annahme, dass die Gemeinden – im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung – höhere Erträge, die durch eine höhere Steuerkraft resultieren, nicht vollumfänglich für eine tiefere Steuerbelastung, sondern teilweise für höhere Ausgaben verwenden. Das zeigt sich am Beispiel der Gemeinde Teufen, welche den höchsten Nettoaufwand pro Einwohner:in aller Gemeinden hat. Der Nettoaufwand steigt demnach gemäss dieser Hypothese sowohl mit zunehmenden Sonderlasten als auch mit zunehmendem Ressourcenindex an. Die Resultate der Regressionsanalyse bestätigen sowohl den Einfluss des Ressourcenindex als auch jener des SLA-Index bzw. des GLA-Index, welche quadriert in die Gleichung einfließen.⁸ Der p-Wert (Probabilität) des t-Tests liegt bei beiden Koeffizienten tiefer als 0.05 bzw. 0.1. Das bedeutet, dass die Null-Hypothesen, wonach der Ressourcenindex und der Lastenindex keinen Einfluss auf den Nettoaufwand haben, mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 5% bzw. 10% verworfen werden können. Dieses Resultat kann als statistisch signifikanter Zusammenhang bezeichnet werden.

Tabelle 12 Indikatorwerte der Gemeinden 2022

	Einwohner:in	Log. Einwohner:in	Durchschnitt. Höhe der Siedungsfläche	Bevölkerungsdichte (ha)	Jugendquotient (in Prozent)	Altersquotient (in Prozent)	Sozialhilfequote (in Prozent)	Verkehrsfläche pro Einwohner:in (ha)
Bühler	1'837	7.5	840	3.3	18.9	4.3	2.1	0.007
Gais	3'074	8.0	943	1.5	16.2	5.9	1.3	0.012
Grub	1'000	6.9	822	2.4	15.5	5.8	1.7	0.009
Heiden	4'184	8.3	800	5.6	15.5	6.5	2.0	0.007
Herisau	15'719	9.7	773	6.2	15.4	5.2	4.6	0.007
Hundwil	959	6.9	794	0.4	22.8	3.3	1.3	0.035
Lutzenberg	1'283	7.2	651	5.7	15.8	3.0	1.1	0.010
Rehetobel	1'743	7.5	936	2.6	15.6	5.5	1.6	0.010
Reute	694	6.5	802	1.4	11.7	7.3	1.0	0.019
Schönengrund	529	6.3	850	1.0	19.5	3.7	1.0	0.015
Schwellbrunn	1'555	7.3	965	0.9	20.7	4.3	1.1	0.021
Speicher	4'408	8.4	906	5.4	17.6	5.8	1.8	0.009
Stein	1'401	7.2	823	1.5	18.6	4.2	0.5	0.014
Teufen	6'330	8.8	838	4.1	15.2	6.9	1.1	0.012
Trogen	1'770	7.5	899	1.8	18.7	4.6	2.5	0.012
Urnäsch	2'279	7.7	845	0.5	18.2	5.7	1.5	0.028
Wald	877	6.8	942	1.3	17.1	3.8	0.9	0.017
Waldstatt	1'830	7.5	820	2.7	17.6	5.1	1.4	0.010
Walzenhausen	2'005	7.6	707	2.9	13.1	5.2	1.5	0.009
Wolfhalden	1'851	7.5	689	2.7	15.5	4.5	1.7	0.012
Mittelwert	2'766	7.6	832	2.7	17.0	5.0	1.6	0.014
Standardabweichung	3'283	0.8	83	1.8	2.5	1.1	0.8	0.007

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

In Tabelle 12 sind die Werte der Teilindikatoren der Gemeinden abgebildet. Für die Verständlichkeit sind die Indikatorwerte sowie die Anzahl Einwohner:innen in absoluten Zahlen dargestellt. Für die Berechnung der soziodemografischen und geografisch-topografischen Indexwerte der einzelnen Gemeinden werden jeweils die Gewichte mit den standardisierten Indikatorwerten der jeweiligen Gemeinden multipliziert. Der Indexwert einer Gemeinde ergibt sich aus der Summe aller gewichteten Indikatoren.

Die Berechnungen der Ausgleichszahlungen sind in Tabelle 13 und Tabelle 14 ersichtlich. Für den Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in werden wie erwähnt die positiven Indexwerte verwendet. Das heisst, es wird angenommen, dass Gemeinden mit positiven Indexwerten bei der Aufgabenerfüllung überdurchschnittlich hohe soziodemografisch bzw. geografisch-topografisch bedingte Mehrkosten aufweisen. Bei standardisierten Indikatoren liegt der Mittelwert aller Gemeinden bei null. Der Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in entspricht dem positiven Indexwert. Ist der Indexwert einer Gemeinde negativ, nimmt der Indikator den Wert Null an. Die Indikatorwerte multipliziert mit der Einwohnerzahl ergibt die Masszahl Sonderlasten. Die Ausgleichszahlungen werden gemäss den Anteilen der Masszahl Sonderlasten der Gemeinden an der Summe der Masszahl aller Gemeinden verteilt.

⁸ Da der GLA-Index gleich dem inversen SLA-Index ist, sind die Quadrate der beiden Indizes gleich. Die Verwendung der quadrierten Werte impliziert die Schätzung einer U-förmigen Beziehung zwischen Indexwert und Nettoaufwand.

Tabelle 13 Soziodemografischer Index: Herleitung der Ausgleichszahlungen 2022

Ausgleichszahlungen SLA

	Einwohner:in	Index SLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Bühler	1'837	0.33	0.33	605	11'315	6
Gais	3'074	-0.04	-	-	-	-
Grub	1'000	0.32	0.32	321	5'998	6
Heiden	4'184	2.50	2.50	10'478	196'015	47
Herisau	15'719	4.33	4.33	68'078	1'273'514	81
Hundwil	959	-3.66	-	-	-	-
Lutzenberg	1'283	0.68	0.68	870	16'278	13
Rehetobel	1'743	0.30	0.30	525	9'823	6
Reute	694	-0.09	-	-	-	-
Schönengrund	529	-2.25	-	-	-	-
Schwellbrunn	1'555	-2.27	-	-	-	-
Speicher	4'408	1.54	1.54	6'783	126'887	29
Stein	1'401	-1.46	-	-	-	-
Teufen	6'330	1.65	1.65	10'428	195'076	31
Trogen	1'770	-0.31	-	-	-	-
Urnäsch	2'279	-1.43	-	-	-	-
Wald	877	-1.91	-	-	-	-
Waldstatt	1'830	0.09	0.09	162	3'039	2
Walzenhausen	2'005	1.21	1.21	2'421	45'283	23
Wolfhalden	1'851	0.48	0.48	897	16'772	9
Summe	55'329	0.00		101'568	1'900'000	

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Indikatoren: log. Einwohnerin, Jugendquotient, Sozialhilfequote, Altesquotient, Verkehrsfläche pro Einwohnerin, Bevölkerungsdichte, durchschnitt. Höhe Siedlungsfläche

Datenquelle: eigene Berechnungen; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Tabelle 14 Geografisch-topografischer Index: Herleitung der Ausgleichszahlungen 2022

Ausgleichszahlungen GLA

	Einwohner:in	Index GLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Bühler	1'837	-0.33	-	-	-	-
Gais	3'074	0.04	0.04	111	19'879	6
Grub	1'000	-0.32	-	-	-	-
Heiden	4'184	-2.50	-	-	-	-
Herisau	15'719	-4.33	-	-	-	-
Hundwil	959	3.66	3.66	3'511	627'254	654
Lutzenberg	1'283	-0.68	-	-	-	-
Rehetobel	1'743	-0.30	-	-	-	-
Reute	694	0.09	0.09	62	11'154	16
Schönengrund	529	2.25	2.25	1'194	213'229	403
Schwellbrunn	1'555	2.27	2.27	3'529	630'525	406
Speicher	4'408	-1.54	-	-	-	-
Stein	1'401	1.46	1.46	2'049	366'132	261
Teufen	6'330	-1.65	-	-	-	-
Trogen	1'770	0.31	0.31	553	98'750	56
Urnäsch	2'279	1.43	1.43	3'270	584'166	256
Wald	877	1.91	1.91	1'673	298'909	341
Waldstatt	1'830	-0.09	-	-	-	-
Walzenhausen	2'005	-1.21	-	-	-	-
Wolfhalden	1'851	-0.48	-	-	-	-
Summe	55'329	0.00		15'953	2'850'000	

Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

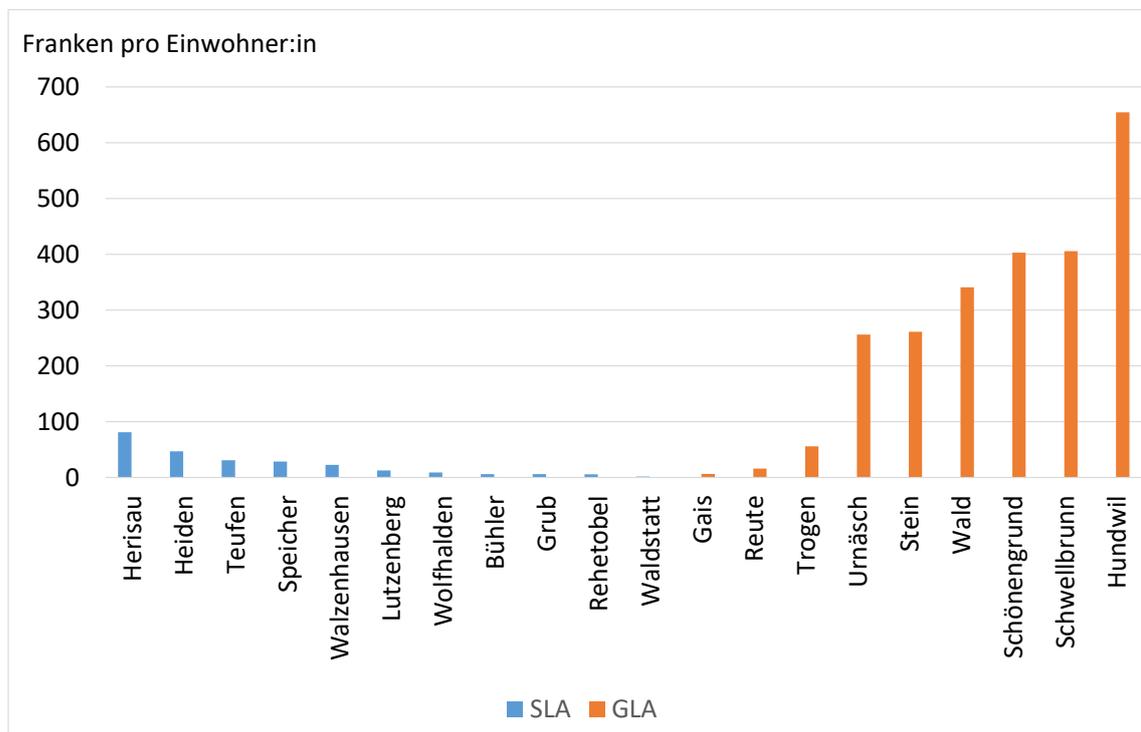
Indikatoren: log. Einwohnerin, Jugendquotient, Sozialhilfequote, Altesquotient, Verkehrsfläche pro Einwohnerin, Bevölkerungsdichte, durchschnitt. Höhe Siedlungsfläche

Datenquelle: eigene Berechnung; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Bei der Festlegung der Dotationen wurde die Globalbilanz beachtet. Insbesondere wurden die Ausgleichssummen so festgelegt, dass durch den Übergang zum neuen Ressourcen- und Lastenausgleich im Jahr des Inkrafttretens für den Kanton gegenüber dem heutigen System keine Mehrbelastung entsteht. Die gesamte Ausgleichssumme wurde diesem Ziel entsprechend und unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Ressourcenausgleichs auf 4.75 Millionen Franken festgelegt, wobei 1.9 Millionen Franken (2/5 der Gesamtdotation) für soziodemografische Sonderlasten und 2.85 Millionen Franken (3/5 der Gesamtdotation) für geografisch-topografische Sonderlasten verwendet werden.

In Abbildung 25 sind abgeleitet aus den gesamten Ausgleichszahlungen der Gemeinden die Ausgleichszahlungen pro Einwohner:in abgebildet. Dabei erhalten Gemeinden Zahlungen entweder aus dem geografisch-topografischen oder aus dem soziodemografischen Lastenausgleich, wobei bei den Gemeinden mit Lastenindizes nahe bei Null die Zahlungen sehr tief ausfallen.

Abbildung 25 Ausgleichszahlungen pro Einwohner:in: Lastenausgleich 2022



Datenquelle: eigene Berechnung

6. Globalbilanz

Die Globalbilanz zeigt die Nettoauswirkungen der Reform des Finanzausgleichs als Gegenüberstellung des geltenden mit dem zukünftigen Ausgleichssystem. Für den neuen Ressourcen- und Lastenausgleich müssen dabei Annahmen über zentrale, die Ausgleichswirkung beeinflussende Parameter getroffen werden. Je nach Wahl der Parameter können sich deshalb die Ergebnisse der Globalbilanz ändern. Die auf der Basis der gewählten Parameter des Ressourcen- und Lastenausgleichs resultierenden Ausgleichszahlungen sind in Tabelle 15 zusammengefasst.

Tabelle 15 Globalbilanz: Übersicht Dotation der Ausgleichsgefäss und Vergleich der Nettobelastung des Kantons mit dem geltenden Finanzausgleich

+ = Entlastung / - = Belastung

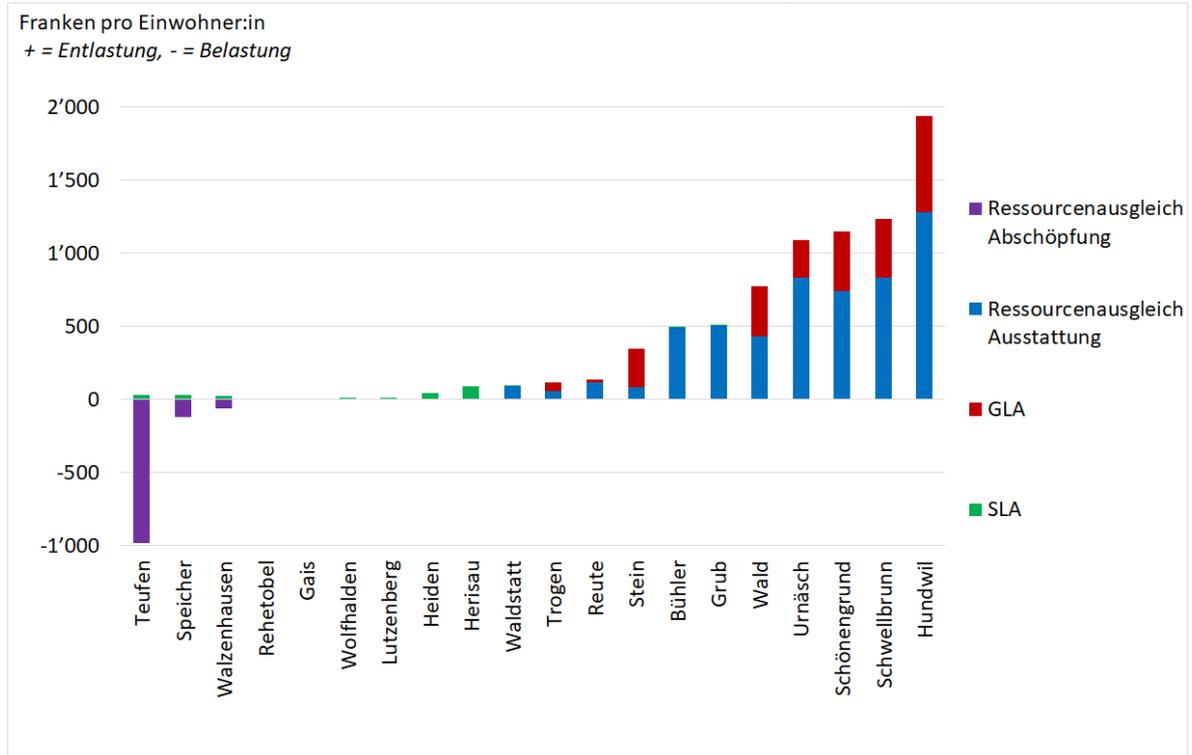
	Entlastung Gemeinden	Belastung Gemeinden	Be-/Entlastung Kanton
Ressourcenausgleich Abschöpfung		-7'222'603	7'222'603
Ressourcenausgleich Ausstattung	7'229'841		-7'229'841
Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)	2'850'000		-2'850'000
Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	1'900'000		-1'900'000
Total	11'979'841	-7'222'603	-4'757'238
Heutige Ausgleichsinstrumente (Durchschnitt der Jahre 2020-2022)	10'184'700	-5'487'567	-4'697'133
Differenz	1'795'141	-1'735'037	-60'105

Datenquelle: eigene Berechnung; Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Das in diesem Bericht empfohlene System eines zeitgemässen Ressourcen- und Lastenausgleichs führt mit den gewählten Parametern und Dotationen zu einer Erhöhung der gesamten Ausgleichssumme von 1.8 Millionen Franken. Aufgrund der Vorgabe einer für den Kanton haushaltsneutralen Umsetzung wird diese Mehrbelastung vollständig von den Gemeinden getragen.

Nicht überraschend ist die Nettowirkung des Übergangs vom geltenden Finanzausgleich zu einem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. In Abbildung 26 sind die Ausgleichszahlungen des Ressourcen- und Lastenausgleich pro Einwohner:in in den Gemeinden zusammengefasst, wobei die Gemeinden in absteigender Reihenfolge ihrer Steuerkraft pro Einwohner:in bzw. ihres Ressourcenindex dargestellt sind. Die Abbildung zeigt die stark ausgleichende, und aufgrund der Ausgleichsobergrenze im vertikalen Ressourcenausgleich, auch indirekt progressive Wirkung des Ressourcenausgleichs. Dem Lastenausgleich kommt eine ergänzende Rolle zu, wobei in den einzelnen Ausgleichsinstrumenten, ganz im Sinne des Konzepts der Sonderlasten, jeweils nur eine kleine Anzahl von Gemeinden stark profitieren.

Abbildung 26 Modellrechnung Ressourcen- und Lastenausgleich 2022 pro Einwohner:in



Datenquelle: eigene Berechnungen

In Tabelle 16 und Tabelle 17 ist die Globalbilanz in absoluten Beträgen bzw. in Franken pro Einwohner:in dargestellt. Eine Nettobelastung durch den Übergang zum neuen Finanzausgleich verzeichnen die ressourcenstarken Gemeinden Teufen, Speicher und Walzenhausen. Aber auch die sehr kleinen ressourcenschwachen Gemeinden erfahren insgesamt einen Rückgang der Ausgleichszahlungen. Bei Letzteren dürfte der Grund darin liegen, dass diese Gemeinden von der geltenden Abstufung der Mindestausstattung nach der Gemeindegrösse und vom Miteinbezug der Steuerkraft in die Berechnungen der Lastenausgleichselemente im heutigen System profitieren und überdurchschnittlich hohe Beiträge erhalten.

Die Zusammenstellungen zeigen, dass eine Mehrheit der Gemeinden von der Reform finanziell profitiert oder nur leicht belastet wird. In einzelnen Gemeinden ist jedoch die Nettobelastung durch die Reform relativ hoch. Sie beträgt z.B. in Teufen 243 Franken pro Einwohner:in. Auch Reute mit rund 144 Franken pro Einwohner:in oder Bühler mit 107 Franken pro Einwohner:in weisen eine relativ hohe Nettobelastung auf. Bei der Beurteilung der Ergebnisse darf jedoch nicht vergessen werden, dass durch die neuen bzw. reformierten Ausgleichsinstrumente Fehlanreize abgebaut werden können, wovon letztendlich alle Gemeinden profitieren. Der Abbau von Fehlanreizen erlaubt es den Gemeinden, durch eigene Anstrengungen Effizienzgewinne zu erzielen oder durch eine Erhöhung der Standortattraktivität das Steuersubstrat zu erhöhen. Beides wirkt sich langfristig positiv auf die Gemeindefinanzen aus. Zu beachten ist, dass es sich bei der Globalbilanz um eine Momentaufnahme handelt. Basierend auf der Entwicklung der Indikatorwerte und des bisherigen Finanzausgleichs ändern sich die Nettobelastungen in der Globalbilanz jährlich.

Tabelle 16 Globalbilanz zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden 2022

+ = Entlastung, - Belastung

	Ressourcenausgleich		Lastenausgleich		Total	Bisheriger Finanzausgleich (Durchschnitt 2020-2022)	Differenz
	Abschöpfung	Ausstattung	GLA	SLA			
Bühler	-	896'162	-	11'315	907'477	1'104'367	-196'890
Gais	-	-	19'879	-	19'879	-105'300	125'179
Grub	-	513'915	-	5'998	519'914	595'567	-75'653
Heiden	-	-	-	196'015	196'015	-181'133	377'148
Herisau	-	125'857	-	1'273'514	1'399'371	1'436'300	-36'929
Hundwil	-	1'229'976	627'254	-	1'857'230	1'871'167	-13'937
Lutzenberg	-	-	-	16'278	16'278	-54'467	70'744
Rehetobel	-	-	-	9'823	9'823	-58'567	68'390
Reute	-	82'130	11'154	-	93'284	193'467	-100'183
Schönengrund	-	394'478	213'229	-	607'707	584'467	23'241
Schwellbrunn	-	1'299'816	630'525	-	1'930'341	1'641'400	288'941
Speicher	-760'337	-	-	126'887	-633'450	-455'533	-177'917
Stein	-	120'167	366'132	-	486'299	130'967	355'332
Teufen	-6'207'382	-	-	195'076	-6'012'306	-4'473'300	-1'539'006
Trogen	-	106'484	98'750	-	205'234	136'133	69'101
Urnäsch	-	1'910'195	584'166	-	2'494'361	1'905'700	588'661
Wald	-	376'820	298'909	-	675'729	512'067	163'662
Waldstatt	-	169'562	-	3'039	172'601	73'100	99'501
Walzenhausen	-254'885	-	-	45'283	-209'602	-80'133	-129'468
Wolfhalden	-	4'280	-	16'772	21'052	-79'133	100'185
Kanton	7'222'603	-7'229'841	-2'850'000	-1'900'000	-4'757'238	-4'697'133	-60'105

Datenquelle: eigene Berechnungen, Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Tabelle 17 Globalbilanz pro Einwohner:in zeitgemässer Finanzausgleich Appenzell Ausserrhoden 2022

+ = Entlastung, - Belastung

	Einwohner:innen	Ressourcenausgleich		Lastenausgleich		Total	Bisheriger Finanzausgleich (Durchschnitt 2020-2022)	Differenz
		Abschöpfung	Ausstattung	GLA	SLA			
Bühler	1'837	-	488	-	6	494	601	-107
Gais	3'074	-	-	6	-	6	-34	41
Grub	1'000	-	514	-	6	520	595	-76
Heiden	4'184	-	-	-	47	47	-43	90
Herisau	15'719	-	8	-	81	89	91	-2
Hundwil	959	-	1'283	654	-	1'937	1'952	-15
Lutzenberg	1'283	-	-	-	13	13	-42	55
Rehetobel	1'743	-	-	-	6	6	-34	39
Reute	694	-	118	16	-	134	279	-144
Schönengrund	529	-	745	403	-	1'148	1'104	44
Schwellbrunn	1'555	-	836	406	-	1'242	1'056	186
Speicher	4'408	-172	-	-	29	-144	-103	-40
Stein	1'401	-	86	261	-	347	93	254
Teufen	6'330	-981	-	-	31	-950	-707	-243
Trogen	1'770	-	60	56	-	116	77	39
Urnäsch	2'279	-	838	256	-	1'094	836	258
Wald	877	-	430	341	-	771	584	187
Waldstatt	1'830	-	93	-	2	94	40	54
Walzenhausen	2'005	-127	-	-	23	-105	-40	-65
Wolfhalden	1'851	-	2	-	9	11	-43	54

Datenquelle: eigene Berechnungen, Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

7. Fusionstauglichkeit

Eine Anforderung an den neuen Ressourcen- und Lastenausgleich besteht darin, dass die Ausgleichsinstrumente auch bei allfälligen Fusionen zwischen einzelnen oder nach dem Vorschlag der Regierung zu gesamthaft 4 Gemeinden (Herisau, Hinterland, Mittelland und Vorderland) anwendbar wären. Nachfolgend sind die wichtigsten Erkenntnisse zur Analyse der Fusionstauglichkeit erläutert sowie die Berechnungen nach dem Vorschlag des Regierungsrates dargestellt.

Bei der Analyse des **Ressourcenausgleichs** wurde von der Annahme ausgegangen, dass die gesamte Steuerkraft und die massgebende Steuerkraft in der fusionierten Gemeinde und in allen anderen Gemeinden nach der Fusion gleich hoch bleibt wie vor der Fusion. Mit anderen Worten: es wird angenommen, dass die Fusion alleine keine Standortveränderungen von Steuerpflichtigen und keine Veränderungen bei den Steuerbemessungsgrundlagen hat. Das bedeutet, dass die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner:in, der gewichtete durchschnittliche Steuerfuss aller Gemeinden sowie der Steuerertrag der Gemeinden nach der Fusion sich nicht verändert.

Die Ergebnisse der Analyse für den Ressourcenausgleich unter diesen Annahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Für Gemeinden, welche nicht von der Fusion betroffen sind, hat die Fusion in sämtlichen Beispielen keine Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen. Dies rührt daher, dass die durchschnittliche massgebende Steuerkraft aller Gemeinden gleichbleibt. Auch im Fall einer Fusion zu gesamthaft 4 Gemeinden im Kanton trifft dieses Ergebnis zu.
- Im Fall einer Fusion von einzelnen Gemeinden addieren sich in der Regel die bisherigen Ausgleichszahlungen, z.B. auch bei der Fusion von zwei ressourcenstarken Gemeinden. Die Ausgleichszahlungen können jedoch auch wegfallen. Das ist dann der Fall, wenn eine fusionierte Gemeinde aus ehemals ressourcenschwachen und ressourcenstarken Gemeinden besteht und durch die Fusion ressourcenstark wird, oder wenn die fusionierte Gemeinde ressourcenschwach ist und in der neutralen Zone liegt.
- Die Fusion zu vier Gemeinden führt zu insgesamt tieferen Ausgleichszahlungen. Das lässt sich dadurch erklären, dass durch die Fusion von ressourcenstarken und –schwachen Gemeinden der Ressourcenindex vor dem Ausgleich tiefer liegt als ohne Fusion. In der fusionierten Gemeinde Mittelland würden Speicher und Teufen ohne Fusion zusammen rund sieben Millionen Franken zum Ressourcenausgleich beitragen, wobei Bühler und Trogen zusammen rund eine Million Franken erhalten, so dass sich eine Nettobelastung von sechs Millionen Franken ergibt. Nach der Fusion würde die Gemeinde Mittelland lediglich einen Beitrag von 5.5 Millionen leisten. Auch im Falle einer Fusion zu vier Gemeinden könnten einzelne Gemeinden ihren Anspruch auf Ressourcenausgleich verlieren, wenn die fusionierte Gemeinde in die neutrale Zone fällt. Das wäre z.B. im Jahr 2022 bei der Gemeinde Vorderland der Fall, welche mit 93.6 Indexpunkten in der neutralen Zone liegen würde.

Fusionen führen dazu, dass ein grösserer Teil der Disparitäten innerhalb der Gemeinden ausgeglichen wird. Mehrbelastungen für den Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden sind deshalb – immer unter der Annahme, dass sich die durchschnittliche massgebende Steuerkraft nicht ändert – als Folge einer Fusion nicht möglich. Als sehr positiv zu beurteilen ist der Umstand, dass sich unter der Annahme, dass sich die massgebende Steuerkraft nicht ändert, für nicht von der Fusion betroffenen Gemeinden grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen ergeben. Ebenfalls hervorzuheben ist das Ergebnis, dass auch für fusionierte ressourcenschwache Gemeinden netto keine finanziellen Auswirkungen entstehen, sofern sie auch nach der Fusion unterhalb der Ausgleichsobergrenze liegen. Falls die fusionierte Gemeinde neu in die neutrale Zone zu liegen kommt oder ressourcenstark ist, reduzieren sich hingegen die Ausgleichsbeträge auch für die ressourcenstarken Gemeinden und den Kanton.

Tabelle 18 zeigt zudem, dass das neue System des Ressourcenausgleichs auch bei einer Fusion zu vier Gemeinden problemlos anwendbar ist. Allerdings dürfte es aus Gründen der Gesamtwirkung opportun sein, die Abschöpfungsquote und allenfalls auch die Ausstattungsquote anzupassen. So wurde im Beispiel der Fusion zu vier Gemeinden die Abschöpfungsquote auf 27 Prozent reduziert. Andernfalls würde die bei der Gemeinde Mittelland abgeschöpfte Ausgleichssumme die

an Herisau und Hinterland ausbezahlte Ausgleichsumme übersteigen, d.h. der Kanton würde netto zu einer Empfängerin des Ressourcenausgleichs. Diese Wirkung ist durch die neutrale Zone bedingt, weil diese die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Gemeinden per Definition reduziert.

Tabelle 18 Herleitung und Berechnung des Ressourcenausgleichs Fusion 2022

	Einwohner:in Referenzjahr	Steuerkraft Referenzjahr	Massgebender Steuerertrag Referenzjahr	Mass- gebender Steuerfuss	Massgebende Steuerkraft	Massgebende Steuerkraft pro Einwohner:in	Ressourcen- index
Herisau	15'773	14'446'881	4'348'704	3.87	55'931'394	3'546	89.8
Hinterland	8'590	6'263'766	67'290'514	3.87	24'250'297	2'823	71.5
Mittelland	17'382	22'785'945	82'892'451	3.87	88'216'253	5'075	128.5
Vorderland	13'670	13'054'740	44'117'416	3.87	50'541'695	3'697	93.6
Summe	55'416	56'551'332	218'939'638		218'939'638		
Durchschnitt				3.87		3'951	100.0

- Belastung / + Entlastung

	Ressourcen- index	Abschöpfung pro Einwohner:in	Ausstattung pro Einwohner:in	Ressourcen- index nach Ausgleich	Abschöpfung	Ausstattung	Total Ressourcen- ausgleich
Herisau	89.8	-	8	90.0	-	131'423	131'423
Hinterland	71.5	-	623	87.2	-	5'350'829	5'350'829
Mittelland	128.5	-315	-	125.8	-5'471'438	-	-5'471'438
Vorderland	93.6	-	-	93.6	-	-	-
Summe					-5'471'438	5'482'252	10'814
Mittelwert	95.8			99.1			

Datenquelle: eigene Berechnung; Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Auch der **Lastenausgleich** lässt sich problemlos mit fusionierten Gemeinden anwenden, wie sich in der Tabelle 19 zeigt. Zu beachten ist jedoch, dass sich die Ausgleichszahlungen nicht nur für die fusionierten Gemeinden, sondern auch für Gemeinden, welche nicht von der Fusion betroffen sind, ändern könnten. Das liegt daran, dass sich durch die Fusion sowohl der Mittelwert der Indikatorwerte der Gemeinden als auch die Varianz der Daten leicht ändert. Das neue System ist so robust, dass es auch bei einer Fusion zu gesamthaft 4 Gemeinden problemlos angewendet werden kann. Es ergeben sich im Vergleich ohne Fusion ähnliche Resultate, wobei mit der Fusion die Sonderlasten bei 3 von 4 Gemeinden bei den soziodemografischen Lasten liegen.

Ausserdem steht dem Regierungsrat mit den Parametern für die Abschöpfung, die Ausstattung und den Dotationen im Lastenausgleich ein Handlungsspielraum zur Verfügung. So kann der Regierungsrat auch nach einer allfälligen Fusion den Ressourcen- und Lastenausgleich zielgerichtet und effizient gestalten. Unsere Berechnungen zeigen beispielsweise, dass bei einer Fusion zu gesamthaft 4 Gemeinden die Abschöpfung der ressourcenstarken Gemeinde, wie bereits erwähnt, gesenkt sowie im Lastenausgleich die Dotation des SLA erhöht und jene des GLA reduziert werden könnten.

Tabelle 19 Herleitung und Berechnung des Lastenausgleichs Fusion 2022

Hauptkomponentenanalyse: Eigenvektoren der Komponenten

	Gewichte SLA*	Gewichte GLA**
Log. Einwohner:in	0.39	-0.39
Jugendquotient	-0.43	0.43
Sozialhilfequote	0.35	-0.35
Altersquotient	0.25	-0.25
Verkehrsfläche pro Einwohner:in	-0.46	0.46
Bevölkerungsdichte	0.43	-0.43
Höhe (durch. Siedlungsfläche)	-0.28	0.28

* = Eigenvektor der ersten Hauptkomponente

** = Inverse Gewichte SLA

	Index SLA	Index GLA
Herisau	2.2	-2.2
Hinterland	-3.0	3.0
Mittelland	0.2	-0.2
Vorderland	0.6	-0.6

Ausgleichszahlungen SLA

	Einwohner:in	Index SLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Herisau	15'789	2.19	2.19	34'657	1'815'821	115
Hinterland	8'614	-2.97	-	-	-	-
Mittelland	17'180	0.17	0.17	2'940	154'017.13	9
Vorderland	13'641	0.60	0.60	8'210	430'161.72	32
Summe	55'224	0.00		45'806	2'400'000	

Bemessungsjahre: Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Ausgleichszahlungen GLA

	Einwohner:in	Index GLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Herisau	15'789	-2.19	-	-	-	-
Hinterland	8'614	2.97	2.97	25'567	2'350'000	273
Mittelland	17'180	-0.17	-	-	-	-
Vorderland	13'641	-0.60	-	-	-	-
Summe	55'224	0.00		25'567	2'350'000	

Bemessungsjahre: Durchschnittswerte der Jahre 2018-2020

Datenquelle: eigene Berechnung; BFS STATPOP, SHS, Arealstatistik, swisstopo

Insgesamt zeigt sich in der Globalbilanz, dass die 4 Fusionsgemeinden ähnliche Ausgleichsbeiträge erhalten. Insbesondere für die Gemeinde Vorderland fällt die Bilanz jedoch negativ aus, weil sie beim Ressourcenausgleich in der neutralen Zone liegen würde.

Tabelle 20 Globalbilanz Fusion 2022

	Ressourcenausgleich		Lastenausgleich		Total		Bilanz
	vorher	Fusion	vorher	Fusion	vorher	Fusion	
Herisau	125'857	131'423	1'254'246	1'847'442	1'380'103	1'978'866	598'762
Hinterland	5'124'194	5'350'829	2'315'980	2'350'000	7'440'174	7'700'829	260'655
Mittelland	-5'965'073	-5'471'438	601'383	94'843	-5'363'690	-5'376'595	-12'904
Vorderland	722'260	-	578'391	457'714	1'300'651	457'714	-842'937
Summe	7'238	10'814	4'750'000	4'750'000	4'757'238	4'760'814	

Datenquelle: eigene Berechnung; Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Finanzen

Literatur

- ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (2013).* Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz. Bern.
- Blankart, C. B. (2011).* Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Einführung in die Finanzwissenschaft. Franz Vahlen GmbH.
- Blöchlinger H. (2014).* Fiscal Equalization – a Cross Country Perspective. OECD Network on Fiscal Relations across Government Levels, Paris.
- Coase, R. H. (1960).* The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, Vol. 3 (Oct., 1960), S. 1-44.
- Delbiaggio K. und Fischer R. (2017):* Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen. Hochschule Luzern – Wirtschaft.
- Fischer, R. (2004).* Die Unterschiede in der Steuerbelastung der Kantone: Eine Analyse auf der Basis eines mikroökonomischen Haushaltsmodells. Eidg. Finanzverwaltung EFV, Working Paper No. 6.
- Oates, W. E. (1972).* Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M. (1969).* The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. American Economic Review, 1969, Vol. 59, Issue 2, S. 479-87.
- Rühli, L. (2013).* Irrgarten Finanzausgleich. Avenir Suisse.
- Scherf, W. (2011):* Öffentliche Finanzen. UVK Verlagsgesellschaft mbH.