

Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen

Planungsbericht der Regierung vom 23. Mai 2006

Inhaltsübersicht	Seite
Zusammenfassung.....	2
1 Zweck des Planungsberichtes	3
2 Das Projekt NFA.....	3
2.1 Gründe für die Reform	3
2.2 Eckpunkte der NFA.....	4
2.3 Zeitplan auf Bundesebene	5
3 Grundlagen der Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen	6
3.1 Ausgangslage im Kanton St.Gallen im Vergleich mit andern Kantonen	6
3.2 Projektorganisation und Zeitplan.....	6
3.2.1 Projektorganisation.....	6
3.2.2 Zeitplan	7
3.3 Leitlinien zur Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen	8
3.3.1 "Schlanke" Umsetzung der NFA.....	8
3.3.2 Überprüfung der innerkantonalen Aufgabenteilung nach Umsetzung NFA	8
3.3.3 Regeln für die innerkantonale Aufgabenteilung	8
3.3.4 Ausgleich der Globalbilanz zwischen Kanton und den politischen Gemeinden .	9
3.3.5 Vorgehen bei der Anpassung der betroffenen Gesetze	10
4 Auswirkungen der NFA im Kanton St.Gallen	10
4.1 Vorbemerkungen	10
4.2 Übersicht über die Änderungen	10
4.3 Bereiche mit bedeutenden Änderungen in der Aufgabenerfüllung	11
4.3.1 Aufgaben mit Gemeindebeteiligung.....	11
4.3.2 Aufgabenbereiche, die Grundsatzentscheide über das Vorgehen bei der Umsetzung erfordern.....	13
4.4 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden	15
4.4.1 Vorbemerkungen.....	15
4.4.2 Gesamtbilanz für den Kanton und die Gemeinden	16
4.4.3 Globalbilanz für die Gemeinden	17
4.4.4 Wichtige Elemente der Globalbilanz des Kantons	18
5 Antrag	19
Anhang 1: Zeitplan der NFA Umsetzung	20
Anhang 2: Übersicht über alle von der NFA berührten Aufgabenbereiche	21
Anhang 3: Kurze Erläuterungen zu allen Aufgabenbereichen.....	24

Zusammenfassung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat einen gerechteren Finanzausgleich und eine effizientere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zum Ziel. Bisher standen bei diesem Projekt die Arbeiten auf Bundesebene im Zentrum. Die für die NFA notwendigen Änderungen der Bundesverfassung wurden am 20. November 2004 vom Volk mit grossem Mehr angenommen. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen wurden vom Bundesrat im September 2005 vorgelegt und befinden sich zur Zeit noch in der parlamentarischen Beratung. Damit trotz des engen Zeitplans die NFA wie geplant per 1. Januar 2008 umgesetzt werden kann, musste Anfang 2006 auch mit den entsprechenden kantonalen Arbeiten zur Umsetzung begonnen werden.

Für die Kantone bringt die NFA Änderungen in verschiedenen Aufgabenbereichen, die bisher Verbundaufgaben von Bund und Kantonen waren. Dabei geht es – je nach Aufgabenbereich – um Anpassungen der Zuständigkeiten, der gesetzlichen Grundlagen, der Verfahrensabläufe (aufgrund neuer Zusammenarbeitsformen) und der Zahlungsflüsse. In vielen Bereichen betreffen die Änderungen nur den Kanton und den Bund. Bei anderen ist auch die innerkantonale Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden tangiert.

Aufgrund der Komplexität des Projektes empfiehlt es sich, die NFA-Umsetzung auf jene Bereiche zu beschränken, die unmittelbar aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung anzupassen sind (schlanke NFA-Umsetzung). Auf zusätzliche materielle Anpassungen der Rechtsgrundlagen in den betroffenen Bereichen oder auf Anpassungen der innerkantonalen Aufgabenteilung in Bereichen, die nicht von der NFA betroffen sind, soll verzichtet werden. Verbleibende Pendenzen der innerkantonalen Aufgabenteilung, die v.a. von Seiten der Gemeinden vorgebracht werden, sollen erst im Anschluss an die Umsetzung der NFA angegangen werden.

Die Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen erfolgt im Rahmen eines Projektes, in das alle Departemente sowie die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden eingebunden sind. Der vorliegende Planungsbericht orientiert über die inhaltlichen Eckwerte des Projektes sowie die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton St.Gallen und die Gemeinden.

In finanzieller Hinsicht resultiert für den Kanton St.Gallen aus der NFA (einschliesslich des neuen Finanzausgleichs i.e.S.) auf der Grundlage der zur Zeit verfügbaren Daten ein positiver Saldo von knapp 50 Mio. Franken. Dieser positive Saldo entsteht, weil der neue Finanzausgleich (v.a. der Ressourcenausgleich) die Mehrbelastung aufgrund der neuen Aufgaben- und Einnahmenteilung übersteigt. Es besteht die Absicht, auch die Gemeinden am Reformgewinn zu beteiligen.

Die zur Umsetzung der NFA notwendigen Gesetzesanpassungen sollen – wie beim Bund und in verschiedenen anderen Kantonen – in einem Mantelerlass vorgelegt, d.h. in einer Gesamtvorlage zusammengefasst und als Gesamterlass beschlossen werden. Dieses Vorgehen ist geboten, weil die einzelnen Anpassungen einem gemeinsamen Zweck – nämlich der integralen Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene – dienen und damit in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Es ist geplant, die entsprechenden Gesetzesanpassungen dem Kantonsrat auf die Frühjahrssession 2007 hin vorzulegen.

In den Aufgabenbereichen Sonderschulung sowie Wohnheime und Werkstätten für erwachsene Behinderte wird die Umsetzung der NFA in zwei Teilschritten erfolgen. Während einer Übergangsphase von drei Jahren sind die bisherigen Leistungen des Bundes vom Kanton zu übernehmen. Diese zusätzliche Zeit wird genutzt, um ein kantonales Sonderschul- bzw. Behindertenkonzept und die entsprechenden Gesetzesänderungen auszuarbeiten. Damit ist auch in diesen beiden Aufgabenbereichen, welche die grössten Änderungen durch die NFA erfahren, eine sachgerechte Umsetzung gewährleistet. Auch im Bereich der individuellen Prämienverbiligung in der Krankenversicherung ergibt sich allenfalls materieller Änderungsbedarf, der in einer separaten Vorlage zu prüfen ist.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Planungsbericht, der aufzeigt, wie die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Kanton St.Gallen vorgesehen ist.

1 Zweck des Planungsberichtes

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) ist ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen, das einen gerechteren Finanzausgleich und eine effizientere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zum Ziel hat. Die Arbeiten an diesem umfangreichen und komplexen Vorhaben dauern schon seit mehreren Jahren. Ende 2002 hatte der Bundesrat die erste NFA-Botschaft verabschiedet, welche die Verfassungsänderungen und das neue Finanzausgleichsgesetz beinhaltet. Am 28. November 2004 wurden die Verfassungsänderungen mit grossem Mehr vom Volk angenommen.

Eine zweite NFA-Botschaft des Bundesrates vom September 2005 umfasste die Gesetzesänderungen, die durch die Änderungen bei der Aufgabenteilung notwendig werden. Da die NFA bereits per 1. Januar 2008 in Kraft treten soll, müssen die Kantone parallel zu der Beratung dieser Gesetzesänderungen auf Bundesebene die innerkantonale Umsetzung der NFA in Angriff nehmen.

Um den Kantonsrat möglichst früh über die Umsetzung der NFA zu informieren und ihn frühzeitig in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, hat die Regierung beschlossen, einen Planungsbericht zu Händen des Parlamentes zu verfassen. Dieser Planungsbericht:

- gibt einen kurzen Überblick über die Zielsetzungen und Instrumente der NFA;
- erläutert den Anpassungsbedarf im Kanton St. Gallen in den einzelnen Aufgabenbereichen und fasst die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Kanton und die Gemeinden in einer provisorischen Globalbilanz zusammen.

Der Planungsbericht ist notwendigerweise lediglich ein Zwischenbericht, da die parlamentarischen Beratungen der zweiten NFA Botschaft auf Bundesebene noch nicht beendet sind. Ausserdem steht die dritte NFA-Botschaft mit der Dotierung der Ausgleichsgefässe, d.h. des Ressourcen- und Lastenausgleichs, noch aus.

2 Das Projekt NFA

2.1 Gründe für die Reform

Der aktuelle Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind historisch gewachsen. Im Laufe der Jahre haben sich verschiedene Schwächen eingeschlichen. Zu den wichtigsten Mängeln im Bereich der Aufgabenteilung zählen:

- *Kompetenzverflechtungen*
Die ständig gestiegene Kompetenzverflechtung hat zu einer zunehmenden Verwischung der Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen geführt. Gleichzeitig hat die enge Verflechtung auch die gegenseitigen Abhängigkeiten von Bund und Kantonen erhöht und zu schrumpfenden Handlungsspielräumen beider Staatsebenen geführt.
- *Schleichende Zentralisierung*
Eine wachsende Zentralisierungstendenz bringt es mit sich, dass die Kantone in vielen Bereichen zu reinen Vollzugsorganen herabgestuft werden.

Auch der noch geltende Finanzausgleich funktioniert nicht zufriedenstellend:

- *Ungenügende Wirkung*
Trotz wachsendem Mitteleinsatz ist es dem komplizierten Finanzausgleichssystem nicht gelungen, die finanziellen Unterschiede zwischen den Kantonen zu reduzieren.
- *Mangelnde Steuerbarkeit*
Aufgrund der Vielzahl unkoordinierter Einzelmassnahmen ist eine Überprüfung der Wirkung und erst recht eine Steuerung der Ausgleichswirkung unmöglich.
- *Falsche Anreize*
Der Finanzausgleich orientiert sich sehr stark an den getätigten Ausgaben und enthält daher kaum Anreize für einen wirtschaftlichen Umgang mit Finanzmitteln.
- *Vermischung von verschiedenen Zielen*
Das eigentliche Finanzausgleichsziel, d.h. der Abbau von unerwünschten finanziellen Unterschieden zwischen den Kantonen, wird immer verknüpft mit den Förderungszielen der Subventionen. So kann in aller Regel weder das eine noch das andere Ziel erreicht werden.

2.2 Eckpunkte der NFA

Mit der NFA wird eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen, so weit sinnvoll und möglich, entflochten werden. Durch ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem sollen die Fehlansätze des heutigen Finanzausgleichs beseitigt werden. Im Vordergrund steht dabei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Beiträge, wodurch die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden kann. Der Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone soll mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen zielgerichteter erfolgen. Des Weiteren sollen durch eine stärkere Regelung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Grössenvorteile besser ausgeschöpft und Spillover-Effekte reduziert werden. Das Konzept der NFA beruht demzufolge auf vier Pfeilern:

1. Entflechtung der Aufgaben

Mit der NFA werden Aufgaben im Umfang von rund 5 Mrd. Franken entflochten, das sind rund 35 Prozent der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen. Das bedeutet, dass heute gemeinsam getragene staatliche Aufgaben im Umfang von rund 3 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und im Umfang von rund 2 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen.

2. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren sollen jedoch vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen. Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge im Umfang von rund 1 Mrd. Franken entfallen und fliessen im Rahmen eines neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone.

3. Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantons-

grenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder so genannte Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Die NFA sieht deshalb eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu: Auf Antrag interessierter Kantone kann er nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten.

4. Neues Finanzausgleichssystem i.e.S.

Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge sowie die Finanzkraftabstufung der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen und am Nationalbankgewinn. Neu soll der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen, wobei zwischen einem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und einem Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten) unterschieden wird. Hinzu kommt ein Härteausgleich während einer Übergangsphase.

- *Ressourcenausgleich*

Grundlage für den Ressourcenausgleich ist der neue Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d.h. die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert.

- *Lastenausgleich*

Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zu Gute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen.

- *Härteausgleich*

Der Finanzausgleich enthält – als Übergangslösung – ausserdem einen Härteausgleich, der verhindert, dass finanzschwache Kantone zu den Verlierern der Reform gehören. Er wird von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert.

2.3 Zeitplan auf Bundesebene

Am 28. November 2004 sprachen sich Volk und Stände mit grossem Mehr für die Verfassungsänderungen aus, welche die NFA notwendig macht. Über das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG), das den Finanzausgleich i.e.S. regelt und das ebenfalls Teil der ersten NFA-Botschaft war, musste nicht abgestimmt werden. Im September 2005 erliess der Bundesrat die zweite NFA Botschaft, welche die Gesetzesänderungen enthält, die aufgrund der neuen Aufgabenteilung notwendig sind. Diese Vorlage befindet sich zur Zeit noch in der parlamentarischen Beratung und sollte im Herbst 2006 vom Parlament definitiv verabschiedet werden.

Bis zum Sommer 2006 wird eine aktualisierte Globalbilanz erstellt, welche die Grundlage für die Mittelausstattung der einzelnen Finanzausgleichstöcke darstellt. Diese Mittelausstattung wird Inhalt einer dritten NFA-Botschaft des Bundesrates sein. Stichtag für die Einführung der NFA ist der 1. Januar 2008. Obwohl der Zeitplan sehr gedrängt ist, setzen Bund und Kantone alles daran, dass die Einführung zeitgerecht erfolgen kann.

3 Grundlagen der Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen

3.1 Ausgangslage im Kanton St.Gallen im Vergleich mit andern Kantonen

Die Ausgangslage der 26 Kantone ist für die Umsetzung der NFA sehr unterschiedlich. Die grössten Veränderungen treten in besonders finanzstarken und besonders finanzschwachen Kantonen auf. Finanzstarke Kantone haben einen höheren Nettobeitrag zu leisten. Dieser muss durch höhere Steuern oder Sparmassnahmen refinanziert werden. Bei Kantonen mit sehr tiefer Finanzkraft, die bisher und auch neu hohe Finanzausgleichsbeiträge erhalten, ist die Umstellung ebenfalls besonders gross, weil ein grosses Volumen an Subventionen durch zweckfreie Mittel in ähnlicher Grössenordnung ersetzt wird.

Der Kanton St.Gallen zählt zu den mittelstarken Kantonen. Er kann unter dem Strich voraussichtlich mit einem positiven Saldo der Reform rechnen. Obwohl die Veränderungen für den Kanton St.Gallen kleiner sein werden als in anderen Kantonen, gibt es doch bedeutende Aufgabenbereiche, in denen die Zuständigkeiten und die Finanzierung anzupassen sind.

Auch die Betroffenheit der Gemeinden differiert von Kanton zu Kanton. In Kantonen mit einem hohen Zentralisierungsgrad (bspw. Genf oder Glarus) sind die Gemeinden wesentlich weniger stark von der NFA betroffen als in Kantonen, in denen wesentliche Aufgaben im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegen und auch durch diese finanziert werden müssen.

3.2 Projektorganisation und Zeitplan

3.2.1 Projektorganisation

Abbildung 1 zeigt die Projektorganisation für die Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen. Auftraggeber des Projektes ist die Regierung. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs des Projektes wird die Steuerungsverantwortung an ein politisches Steuerungsorgan delegiert, das sich paritätisch aus je drei Vertretern von Kanton und Gemeinden zusammensetzt. Von Seiten des Kantons gehören der Vorsteher des Finanzdepartementes sowie zwei Generalsekretäre von den besonders betroffenen Departementen (Baudepartement und Departement des Innern) dem Steuerungsorgan an. Die Gemeinden werden repräsentiert durch die Präsidenten der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidentinnen (VSGP) und des Verbandes St.Gallischer Schulträger (SGV) sowie durch den NFA-Delegierten der VSGP.

Die einzelnen Themenbereiche werden von den zuständigen Departementen bzw. deren Ämtern bearbeitet werden. Jedes Departement hat darüber hinaus einen Projektkoordinator oder eine Projektkoordinatorin ernannt. Diese koordinieren die departementsinternen Teilprojekte und dienen als Bindeglied zwischen den einzelnen Ämtern, dem Departement und der Gesamtprojektleitung. Die departementsinternen Koordinatoren vertreten ihr Departement im Projektteam. Dieses hat die Aufgabe, die einzelnen Teilprojekte zu koordinieren und Probleme der Umsetzung zu besprechen. Dieser Gruppe gehört neben dem Gesamtprojektleiter und den Departementsvertreterinnen und -vertretern auch eine Vertretung des Amtes für Gemeinden (DI), des Amtes für Bildungsfinanzen (ED), der Staatskanzlei, des Amtes für Finanzdienstleistungen (FD) sowie 10 Vertreter der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden an.

Die Gesamtprojektleitung obliegt dem Finanzdepartement. Sie ist zuständig für die zeitliche Planung der Umsetzung, die Koordination der verschiedenen Umsetzungsprozesse und die Vorbereitung der übergreifenden Entscheidungsgrundlagen für das politische Steuerungsorgan. Die Zusammenarbeit mit der NFA-Projektleitung auf Bundesebene sowie der allgemeine Austausch mit den anderen Kantonen obliegen ebenfalls dem Gesamtprojektleiter. Kontakte in spezifischen Themenbereichen zu anderen Kantonen bzw. den entsprechenden Fachkonferenzen werden durch die zuständigen Departemente wahrgenommen.

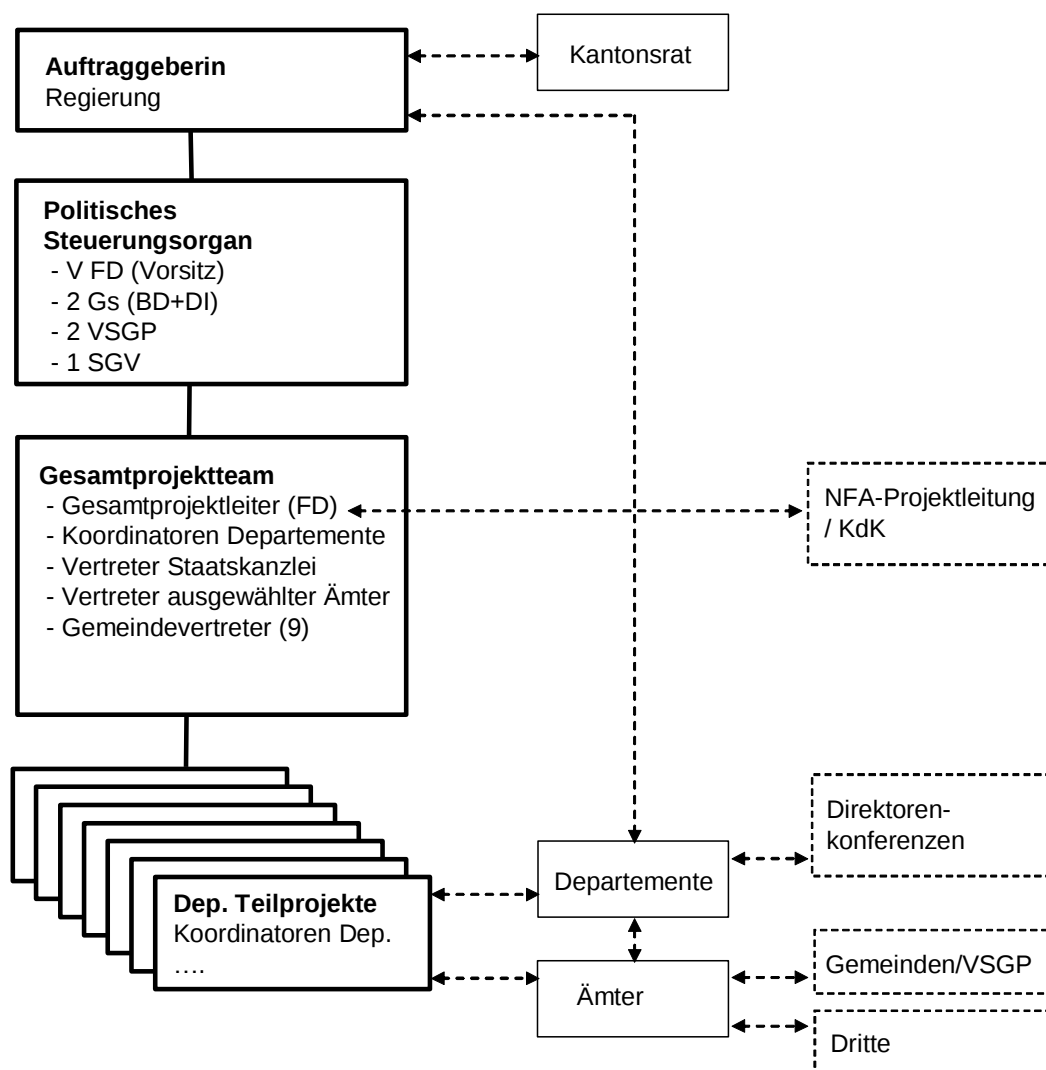


Abbildung 1: Projektorganisation

3.2.2 Zeitplan

Der Zeitplan wird im Wesentlichen vom Bund diktiert. Der wichtigste Meilenstein bildet der 1. Januar 2008. Bis zu diesem Zeitpunkt muss die Umsetzung der NFA weitgehend abgeschlossen sein, da mit diesem Stichtag die neue Aufgabenteilung wirksam wird. Ausgenommen sind jene Bereiche, bei denen eine Übergangslösung zwingend vorgesehen ist.

Die Abbildung im Anhang 1 bietet einen Überblick über den Zeitplan. Eigentlicher Projektstart war im Januar 2006. Allerdings hatten die Departemente bereits im Verlauf des Jahres 2005 den Änderungsbedarf in den einzelnen Teilbereichen analysiert. Ein erster bedeutender Schritt der NFA-Umsetzung bilden der vorliegende Planungsbericht zu Händen des Kantonsrates sowie die Ratifikation der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV).

Mit der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage(n) wird direkt im Anschluss an die Ausarbeitung des Planungsberichtes – d.h. noch vor den Sommerferien 2006 – begonnen. Allfällige Änderungen aufgrund der Beratungen des Planungsberichtes können bis zur definitiven Verabschiedung trotzdem noch berücksichtigt werden.

Es ist nicht vorgesehen, eine Vernehmlassung durchzuführen, da die Anpassungen an die NFA mit dem vorliegenden Planungsbericht bereits einer breiten politischen Diskussion unterworfen werden. Zudem ist eine schlanke NFA-Umsetzung ohne zusätzliche materielle Änderungen geplant.

Ziel ist die definitive Verabschiedung der Gesamtvorlage mit den erforderlichen Gesetzesanpassungen durch in der Regierung zu Beginn des Jahres 2007, so dass die Beratungen im Kantonsrat in der Frühjahrssession 2007 aufgenommen werden können. Dieser Termin muss eingehalten werden, um sicherzustellen, dass die Gesetzesänderungen per 1. Januar 2008 in Vollzug treten können.

Allenfalls notwendige Ausführungsbestimmungen (Verordnungen) sollen parallel zum Verfahren im Kantonsrat erarbeitet werden. Sie können so ebenfalls noch rechtzeitig vor Inkrafttreten der NFA durch die Regierung verabschiedet werden.

3.3 Leitlinien zur Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen

3.3.1 "Schlanke" Umsetzung der NFA

Die Umsetzung der NFA innerhalb des Kantons macht für verschiedene Aufgabenbereiche Anpassungen notwendig. Dabei geht es – je nach Aufgabenbereich – um Anpassungen der Zuständigkeiten, der gesetzlichen Grundlagen, der Verfahrensabläufe (aufgrund neuer Zusammenarbeitsformen) und der Zahlungsflüsse. Einige Aufgabenbereiche resp. Anpassungen betreffen nur den Kanton (und den Bund). Bei anderen ist auch die innerkantonale Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden tangiert.

Neben jenen Anpassungen, die aufgrund der Umsetzung der NFA zwingend erforderlich sind, drängen sich im Zuge der Erneuerung bei einigen Aufgabenbereichen allenfalls weitergehende Reformen auf. Aufgrund des engen Zeitplans und der Vielzahl der notwendigen Anpassungen soll im Rahmen der NFA Umsetzung auf *zusätzliche materielle Reformen* verzichtet werden. Dieser Grundsatz der schlanken Umsetzung der NFA bedeutet, dass das vorliegende Projekt weder mit zusätzlichen Änderungen der innerkantonalen Aufgabenteilung "überladen" werden, noch zusätzliche, umstrittene materielle Änderungen der Aufgabenerfüllung in NFA-Bereichen enthalten soll. Es sind mit der Umsetzungsvorlage mit anderen Worten lediglich jene Anpassungen zur Beschlussfassung vorzulegen, die zur Sicherstellung einer einwandfreien Einführung der NFA unmittelbar und zwingend notwendig sind.

3.3.2 Überprüfung der innerkantonalen Aufgabenteilung nach Umsetzung NFA

Um zu vermeiden, dass bestehende Pendenzen der innerkantonalen Aufgabenteilung untergehen, soll parallel zur Umsetzung der NFA eine Liste mit den entsprechenden Aufgabenbereichen aufbereitet werden, die als Ausgangsbasis für eine weitergehende, umfassende Aufgabenteilungsdiskussion nach Umsetzung der NFA dienen kann.

Zu den angemeldeten Pendenzen gehören beispielsweise die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Volksschule, die Festsetzung des Schulgeldes für Sonderschüler, die Beiträge der Stadt St.Gallen an das Kinderspital oder der Schlüssel für die Aufteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden im öffentlichen Verkehr.

3.3.3 Regeln für die innerkantonale Aufgabenteilung

In jenen Aufgabenbereichen, wo die Zuständigkeit nicht mehr beim Bund liegt und für die neue Regelung der (Haupt-)Verantwortung für die Aufgabenerfüllung sowohl der Kanton als auch die Gemeinden in Betracht zu ziehen sind, sollen die neuen Zuständigkeiten nach sachlichen Kriterien zugeordnet werden.

Als Kriterien für die innerkantonale Aufgabenteilung sind in der st.gallischen Verfassung die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz (Art. 25 und insbesondere 26 der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]) festgehalten. Diese Kriterien bilden die Grundlage für die Umsetzung der NFA in jenen Aufgabenbereichen, in denen grundsätzlich sowohl eine Kantons- wie auch eine Gemeindezuständigkeit denkbar ist. Auch die Überprüfung der innerkantonalen Aufgabenteilung nach Umsetzung der NFA hat sich an diesen Kriterien zu orientieren.

a) Prinzip der Subsidiarität

Das Prinzip der Subsidiarität ist ein in föderalistischen Staaten weit verbreitetes Verfassungsprinzip. Die Subsidiarität macht Aussagen über das Verhältnis des Einzelnen zum Staat sowie über das Verhältnis der staatlichen Ebenen untereinander. Dabei wird davon ausgegangen, dass im Zweifelsfall jeweils die untere Ebene beziehungsweise der Private eine Aufgabe wahrnehmen soll.

In der st.gallischen Verfassung sieht das Prinzip der Subsidiarität zunächst vor, dass nur jene Aufgaben vom Staat erfüllt werden, die von Privaten nicht angemessen erfüllt werden können (Art 25 Abs. 1 KV). Unter den Staatsaufgaben sind sodann nur jene Aufgaben vom Kanton zu erledigen, bei welchen die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen (Art. 26 Abs. 1 KV). Falls eine Aufgabe vom Kanton und von den Gemeinden gemeinsam erfüllt wird, ist festzuschreiben, wer die Hauptverantwortung trägt (Art. 26 Abs. 3 KV).

b) Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Hinter dem Begriff Äquivalenz steckt die Idee der Gleichwertigkeit der Leistungen vom Staat und der Leistungen an den Staat. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz konkretisiert diesen Grundsatz und fordert, dass der Nutzer einer Leistung diese auch finanziert und darüber bestimmt. Bezüglich der innerkantonalen Aufgabenteilung bedeutet dies, dass sowohl die Finanzierungsverantwortung als auch die Bestimmung über Leistungsumfang und Qualität auf derselben Staatsebene, das heisst bei den Gemeinden oder beim Kanton angesiedelt sein sollen. Für Aufgaben von lokaler Bedeutung sollten dabei die Gemeinden, für jene mit überregionalem Nutzen der Kanton zuständig sein.

In der st.gallischen Verfassung wird das Prinzip in Art. 26 Abs. 2 KV festgeschrieben, wo vorgesehen ist, dass bei der Erfüllung von Staatsaufgaben durch die Gemeinden, diese auch über die Art der Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sind.

3.3.4 Ausgleich der Globalbilanz zwischen Kanton und den politischen Gemeinden

Nach derzeitigem Kenntnisstand ergibt sich für den Kanton St.Gallen in der Globalbilanz gegenüber dem Bund ein "Reformgewinn". Der Betrag des neuen Finanzausgleichs abzüglich des wegfallenden bisherigen Finanzausgleichs, verrechnet mit dem Saldo der Aufgabenteilung, dürfte positiv sein. In der Globalbilanz 2001/02 wird ein Saldo von 48 Mio. Fr zu Gunsten des Kantons St.Gallen ausgewiesen. Soweit neuere Daten der Globalbilanz 2004/05 bereits bekannt sind, lassen sie vermuten, dass diese Grössenordnung in etwa bestehen bleibt.

Aufgrund der Tatsache, dass die NFA primär die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betrifft und die Gemeinden nur in einzelnen Aufgabenbereichen tangiert, ist ein "Reformgewinn" grundsätzlich dem Kanton zuzuordnen. Es ist aber nicht gerechtfertigt, dass die Gemeinden eine Mehrbelastung hinnehmen müssen, wenn der Kanton in erheblichem Masse von der NFA profitiert. Daher ist sicherzustellen, dass die politischen Gemeinden – bei Vorliegen eines positiven Saldos des Kantons gegenüber dem Bund – aufgrund der NFA ebenfalls finanziell entlastet werden. Gleichzeitig soll jedoch sichergestellt werden, dass wenigstens die Hälfte eines allfälligen Reformgewinns beim Kanton verbleibt.

Die Gemeinden sind von der NFA Umsetzung nur in wenigen Bereichen namhaft und direkt betroffen. Per Saldo müssten sie – vor Ausgleich der Globalbilanz – mit einer Mehrbelastung rechnen. Damit die Gemeinden ebenfalls am Nettogewinn der NFA Umsetzung partizipieren können, ist insgesamt eine Verschiebung der finanziellen Belastung zu Lasten des Kantons und zu Gunsten der Gemeinden notwendig. Der erforderliche Ausgleich sollte in einem Aufgabenbereich vorgenommen werden, der eine flexible Steuerung des Ausgleichsbetrages zulässt. Die Regierung beabsichtigt die Kompensation mittels Reduktion des Gemeindeanteils an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen vorzunehmen. Dies hätte gleichzeitig den Vorteil, dass die finanzschwachen Gemeinden in Steuerprozenten gerechnet eine stärkere Entlastung erfahren würden als finanzstarke Gemeinden.

3.3.5 Vorgehen bei der Anpassung der betroffenen Gesetze

Die Umsetzung der NFA im Kanton St.Gallen erfordert die Anpassung verschiedener gesetzlicher Grundlagen per 1. Januar 2008. In den Bereichen Sonderschule und Behindertenbetreuung ist bundesrechtlich zwingend eine mindestens dreijährige Übergangsphase vorgesehen, ebenso im Bereich Spitex, falls am 1. Januar 2008 kein kantonales Konzept vorliegt.

Es ist beabsichtigt, die Anpassung der Gesetze per 1. Januar 2008 mittels eines Mantelerlasses vorzunehmen. Das bedeutet, dass die Gesetze analog zur zweiten NFA-Botschaft des Bundes und analog zum Vorgehen in verschiedenen anderen Kantonen in einer Gesamtvorlage zusammengefasst und als Gesamterlass beschlossen werden. Dieses Vorgehen ist geboten, weil die einzelnen gesetzgeberischen Regelungsbereiche im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Grundsatz der Einheit der Materie (vgl. z.B. BGE 129 I 366ff., Erw. 2.3) einem einheitlichen Ziel bzw. einem gemeinsamen Zweck – nämlich der integralen Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene einschliesslich Ausgleich der Globalbilanz zwischen Kanton und Gemeinden – dienen und mithin in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen.

4 Auswirkungen der NFA im Kanton St.Gallen

4.1 Vorbemerkungen

Kapitel 4 dieses Berichtes gibt einen Überblick über die wesentlichen Veränderungen, die aufgrund der NFA im Kanton St.Gallen notwendig werden. Dieses Kapitel wird ergänzt durch zwei Anhänge. Eine kurze tabellarische Übersicht – im Sinne einer Orientierungshilfe - über alle Aufgabenbereiche findet sich in Anhang 2. In Anhang 3 werden die Änderungen jedes betroffenen Aufgabenbereichs kurz erläutert.

Abschnitt 4.2 bietet eine kurze Übersicht über die Änderungen. In Abschnitt 4.3 wird auf einige bedeutende einzelne Aufgabenbereiche eingegangen und in Abschnitt 4.4 wird die provisorische Globalbilanz für den Kanton und die Gemeinden erläutert.

Bei der Interpretation aller Angaben ist zu beachten, dass die parlamentarischen Beratungen der zweiten NFA-Botschaft auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen sind. Ausserdem steht die dritte NFA-Botschaft mit der Dotierung der Ausgleichsgefässe noch aus. Die im Planungsbericht ausgeführten Aussagen zu den Auswirkungen der NFA-Umsetzung sind deshalb als provisorisch zu betrachten. Mit besonderer Vorsicht sind die Angaben über die finanziellen Auswirkungen zu werten, da viele der hierfür wichtigen Eckwerte auf Bundesebene erst in den Verordnungen festgelegt werden.

4.2 Übersicht über die Änderungen

Von den vier Teilbereichen der NFA (Entflechtung der Aufgaben, Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben, Interkantonale Zusammenarbeit mit Lasten-

ausgleich, Neues Ausgleichssystem) ist der Änderungsbedarf in den Bereichen "Entflechtung der Aufgaben" und "Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben" weitaus am grössten. In über dreissig Aufgabenbereichen müssen Anpassungen auf Bundesebene, bei den Kantonen und in einigen Fällen auch bei den Gemeinden, vorgenommen werden.

Umfang der Anpassungen und deren Ausmass unterscheidet sich – in ihrer Bedeutung für den Kanton St.Gallen – sehr stark. Während es in einigen wenigen Aufgabenbereichen zu finanziellen Verschiebungen in der Grössenordnung von z.T. grösseren zweistelligen Millionenbeträgen kommt (AHV, IV, National- und Hauptstrassen, Sonderschulen, Wohnheime/ Werkstätten/ Tagesstätten) sind in anderen Bereichen die finanziellen Verschiebungen weit geringer oder gar marginal (Turnen und Sport, Landesverteidigung, Gewässerschutz, Jagd, Fischerei, Flugplätze). Es ist ausserdem zu beachten, dass die finanziellen Verschiebungen keineswegs immer den Änderungen in der Erfüllung der Aufgaben entsprechen. In einigen Bereichen kommt es zu rein finanziellen Verschiebungen (AHV, IV), in anderen sind sowohl die finanziellen Änderungen als auch die Anpassungen, die zur Erfüllung der Aufgabenerfüllung aufgrund der neuen Zuständigkeit zu treffen sind, bedeutend (Sonderschulen, Wohnheime/ Werkstätten/ Tagesstätten).

4.3 Bereiche mit bedeutenden Änderungen in der Aufgabenerfüllung

Der vorliegende Abschnitt erläutert die geplante Umsetzung in einigen Aufgabenbereichen, wo bezüglich Zuständigkeit oder Kostentragung bedeutende Änderungen zur Diskussion stehen.

4.3.1 Aufgaben mit Gemeindebeteiligung

4.3.1.1 Regionalverkehr

Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung der NFA wird der zweckgebundene Anteil des Bundes an den ungedeckten Leistungen des Regionalverkehrs von durchschnittlich 69 auf unter 50 Prozent reduziert. Die Finanzkraftabstufung wird gestrichen. Bezogen auf die bestehende Gesetzgebung im Kanton St.Gallen bedeutet dies, dass der Bundesanteil von 65 auf 44 Prozent sinken wird. Die Abgeltungsbeiträge, die Kanton und Gemeinden zu zahlen haben, werden von derzeit 46 Mio. Franken auf rund 64,2 Mio. Franken pro Jahr steigen. Dies führt im Kanton St.Gallen zu einer jährlichen Mehrbelastung von 18,2 Mio. Franken (Stand: Budget 2006).

Nach Art. 3 des geltenden Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG zum EBG) sind die Gemeinden zu 50 Prozent an der Abgeltung beteiligt. Durch die NFA würden die Gemeinden somit eine Mehrbelastung von rund 9,1 Mio. Franken je Jahr erfahren.

Der bestehende Kostenteiler Kanton/Gemeinden gemäss kantonalen öV-Gesetzgebung soll so geändert werden, dass die Gemeinden keine Mehrbelastung erfahren. Für eine kostenneutrale Lösung und bei gleich bleibenden Leistungen muss der Gemeindeanteil von 50 auf rund 35 Prozent reduziert werden (Stand: Budget 2006). Sachlich wäre zwar aufgrund der gegebenen Interessenlage der Gemeinden und des Kantons sowie in Berücksichtigung der massgeblichen Einflussnahme der Gemeinden auf die Angebotsgestaltung eine Belassung des heutigen Kostenteilers 50 / 50 und eine Kompensation in der Globalbilanz vorzuziehen. Die geltende Lösung setzt unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz die Anreize grundsätzlich richtig. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Mehrbelastung in den Gemeinden unterschiedliche Wirkungen zeitigt, die über Kompensationsmassnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen nicht sachgerecht ausgeglichen werden könnten. Beim derzeitigen innerkantonalen Verteilungsschlüssel würden insbesondere die Städte sowie die Gemeinden in abgelegenen Gebie-

ten finanziell stärker belastet. Zudem ist der heutige innerkantonale Verteilungsschlüssel politisch umstritten. Darum soll der Gemeindeanteil von 50 auf rund 35 Prozent reduziert werden.

4.3.1.2 Spitex (Unterstützung der Betagtenhilfe inklusive Hilfe und Pflege zu Hause)

Im Kanton St. Gallen liegt die Verantwortung für die Spitex bei den politischen Gemeinden. Die Gemeinden richten auch direkte Beiträge von gesamthaft 4,6 Mio. Franken (2004) aus. Der Kanton engagiert sich in der Beratung und er fördert die Aus- und Weiterbildung (rund 0,2 Mio. Franken). Der Bund übernimmt seinerseits Lohnkostenanteile von rund 7,2 Mio. Franken (2004). Den Hauptteil der Ausgaben in der Höhe von 44 Mio. Franken (2004) finanzieren die Spitex-Organisationen durch Direktzahlungen der Nutzer und der Krankenversicherer.

Die NFA bringt folgende Änderungen mit sich: Der Bund subventioniert neu nur noch die privaten Organisationen für deren gesamtschweizerischen Tätigkeiten. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten werden nur noch durch die Kantone unterstützt. Gemäss Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung (BV) sind die bisherigen Leistungen gemäss Art. 101 bis AHVG durch die Kantone weiter auszurichten bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Es ist geplant, den Bereich Spitex weiterhin in der Zuständigkeit der Gemeinden zu belassen. Der Kanton engagiert sich nicht zusätzlich. Er sorgt wie bisher für Beratung und Information, fördert die Zusammenarbeit zwischen politischen Gemeinden und Spitex-Einrichtungen und leistet Beiträge an Aus- und Weiterbildung (vgl. Art 36ter Gesundheitsgesetz, sGS 311.1).

Im Sinne des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Art. 26 Abs. 2 KV), sollen die Gemeinden neben der Finanzierungsverantwortung auch die entsprechenden Freiräume bei der Aufgabenerfüllung besitzen. Da mit der bisherigen Kompetenzregelung gute Erfahrungen gemacht wurden, ist auf eine zusätzliche kantonale Regulierung zu verzichten. Die Mehrbelastung der Gemeinden von 7,2 Mio. Fr. wird in der Globalbilanz kompensiert.

4.3.1.3 Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten

Mit der NFA zieht sich der Bund vollständig aus dem Aufgabenbereich Wohnbauförderung im Berggebiet zurück. Damit fallen Bundesbeiträge in der Höhe von Fr. 550'000.– (Budget 2006) weg. Der Kanton hat bisher Beiträge in ähnlicher Höhe (Budget 2006: Fr. 480'000.–) gezahlt. Die Gemeinden beteiligen sich ebenfalls an der Finanzierung (Budget 2006: Fr. 300'000.–). Die Beiträge der Gemeinden unterscheiden sich nach deren Finanzkraft (vgl. Art. 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (sGS 737.7).

Es ist geplant, die Wohnbauförderung im Kanton St.Gallen auslaufen zu lassen. Der Umstand, dass der Bund das Programm auslaufen lässt und dass auch Bergkantone eine Abschaffung bereits beschlossen haben (Glarus) oder zusammen mit der Umsetzung NFA planen (Graubünden), zeigt, dass die Wohnbauförderung nicht mehr zum Kernbereich staatlicher Aktivitäten zu zählen ist.

4.3.1.4 Heimatschutz und Denkmalpflege

Heimatschutz und Denkmalpflege sind heute eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden und sollen es auch künftig bleiben. Mit der NFA wird die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen jedoch mittels Programmvereinbarungen neu geregelt. Zudem werden die Beiträge des Bundes um etwa Fr. 250'000.– pro Jahr reduziert, da die Finanzkraftzuschläge wegfallen. Auf Kantonsebene bezahlen die Gemeinden nach geltendem Recht den Staatsbeitrag in der Regel zur Hälfte (Art. 4 der Verordnung über Staatsbeträge an Massnahmen der Denkmalpflege, sGS 275.12).

Auch in Zukunft sollen die Gemeinden und der Kanton für Heimatschutz und Denkmalpflege gemeinsam zuständig sein. Es ist geplant, die bisherige Finanzierung beizubehalten. Da der Bund auch bisher lediglich in ca. 10 Prozent der Fälle involviert ist, besteht kein Anlass, die aktuelle innerkantonale Aufgabenteilung aufgrund der Kürzung des Bundesbeitrages im Rahmen der NFA-Umsetzung zu verändern. Voraussichtlich werden die Gemeinden und der Kanton aufgrund der Reduktion des Bundesbeitrages eine Mehrbelastung von je Fr. 125'000.– erfahren.

4.3.1.5 Natur- und Landschaftsschutz

Unter dem Titel Natur- und Landschaftsschutz werden mit unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage Zahlungen an unterschiedliche Begünstigte geleistet (Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (671.1; abgekürzt GaöL); Eidgenössische Direktzahlungsverordnung (SR 910.13), Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) und eidgenössischer Öko-Qualitätsverordnung (SR 910.14; abgekürzt ÖQV).

Mit der NFA werden neue Zusammenarbeitsformen eingeführt und die Finanzkraftzuschläge in diesen Gesetzen abgeschafft. Aufgrund der Abschaffung der Finanzkraftzuschläge ist mit einer Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden in der Grössenordnung von Fr. 640'000.– je Jahr zu rechnen. Davon entfallen Fr. 177'000.– auf die Gemeinden. Im Bereich Natur- und Landschaftsschutz besteht aufgrund der NFA Umsetzung kein Bedarf, die aktuelle Aufgabenteilung zu ändern.

4.3.2 Aufgabenbereiche, die Grundsatzentscheide über das Vorgehen bei der Umsetzung erfordern

4.3.2.1 Strassenbereich

Die NFA bringt verschiedene Änderungen im Strassenbereich. Neu werden Ausbau, Erweiterung, Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassennetzes zur alleinigen Bundesaufgabe. Der Bund schliesst allerdings über den Betrieb und den projektfreien baulichen Unterhalt mit den Kantonen oder mit von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Erst wenn diese Vereinbarungen nicht zu Stande kommen, bietet der Bund die Ausführung dieser Arbeiten Dritten an. Die Regierung hat das Baudepartement bereits ermächtigt, sich für die Übernahme des betrieblichen Nationalstrassenunterhaltes zu bewerben. Zusätzlich zum betrieblichen Unterhalt *kann* der Bund den baulichen Unterhalt und die Ausführung von Projekten im Bereich der Nationalstrassen an die Kantone delegieren.

Auf der anderen Seite werden die Hauptstrassen zur Kantonsaufgabe, wobei der Bund in reduziertem Umfang weiterhin Globalbeiträge an die Kantone zahlt. Diese Beiträge werden, wie auch die nicht-werkgebundenen Beiträge, nach einem neuen Schlüssel ausbezahlt.

Gemäss heutigem Kenntnisstand sollten sich Be- und Entlastungen der Strassenrechnung für den Kanton St.Gallen in etwa ausgleichen. Damit auch in Zukunft grössere Projekte im Bereich der Hauptstrassen realisiert werden können, ist eine entsprechende langfristige Planung der Verwendung der Globalbeiträge notwendig.

Die Beiträge, die aus der Strassenrechnung an die Gemeinden fliessen, sind durch die NFA-Umsetzung nicht gefährdet. Einerseits sind die entsprechenden rechtlichen Grundlagen der Verteilung der Mittel an die Gemeinden von der NFA-Umsetzung nicht betroffen. Andererseits dürfte – wie oben erwähnt – das "Gesamtvolumen" in der Strassenrechnung stabil bleiben, womit auch kein Druck auf eine Anpassung der entsprechenden Mittelaufteilung zu erwarten ist.

4.3.2.2 Sonderschulung

Die NFA führt im Bereich der Sonderschulpolitik zu grossen Veränderungen. Der Bund bzw. die Invalidenversicherung (IV) zieht sich aus dem Sonderschulbereich zurück. Damit erhalten die Kantone einen wesentlich erweiterten Auftrag in der Sonderschulpolitik.

Gemäss Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003, Art. 197, Ziff. 2, haben die Kantone ab dem Jahr 2008 die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung zu garantieren, bis sie über genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre (so genannte Übergangslösung). Die eigentliche Kantonalisierung der Sonderschulung beginnt daher ab dem Jahr 2011.

Es ist geplant, die Umsetzung der NFA im Bereich der Sonderschulung in zwei Teilprojekte zu unterteilen:

- Projekt I: Übergangsbestimmungen ab 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2010, zur Übernahme der bisherigen Leistungen der IV;
- Projekt II: Kantonalisierung der Sonderschulung auf 1. Januar 2011. Revision der Sonderschulgesetzgebung mit Sonderschulkonzept. Es müssen u.a. folgende Bereiche geregelt werden: Heilpädagogische Früherziehung, Integrative Schulung (Stützmassnahmen und Therapien), Sonderschulunterricht in speziellen Schulen (Sonderschulen), Ausserschulische Betreuung (Tagesbetreuung und Internat), Fahrten von und zum Unterricht sowie ambulanten Massnahmen.

Beide Projekte werden noch in der ersten Hälfte des Jahres 2006 gestartet. Beim zweiten Teilprojekt ist ein breiter Einbezug der Betroffenen geplant. Die Übernahme der bisherigen Beiträge der IV im Bereich der Sonderschulung bringt eine Mehrbelastung des Kantons von 69 Mio. Franken (Daten Budget 2006).

4.3.2.3 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

Die IV leistet heute Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung Behinderter, sowie von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung von Behinderten.

Mit der NFA zieht sich die IV aus diesem Bereich der so genannten kollektiven Leistungen im Behindertenbereich zurück. Neu sind die Kantone für die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten zuständig. Sie erhalten damit einen wesentlich erweiterten Auftrag. Die Umsetzung der NFA erfolgt im Behindertenbereich zweistufig. Die Bundesverfassung schreibt eine mindestens dreijährige Übergangsfrist vor, während der die Kantone die bisherigen Leistungen der IV zu übernehmen haben. Diese Übergangsphase bedingt die Erarbeitung eines Finanzierungskonzepts zur Übernahme der bisherigen kollektiven IV-Leistungen. Zudem müssen die gesetzlichen Grundlagen so angepasst werden, dass neben Baubeiträgen neu auch Betriebsbeiträge finanziert werden können.

Nach der Übergangszeit erfolgt die eigentliche Kantonalisierung. Zwingende Grundlage dafür ist ein Behindertenkonzept, das vom Bundesrat genehmigt werden muss. Es soll bis 2011 erarbeitet werden.

Eine grosse Bedeutung kommt im Behindertenbereich der interkantonalen Zusammenarbeit zu. Sowohl auf gesamtschweizerischer Ebene im Rahmen der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) als auch in der Region (SODK-Ost) sind seit längerem entsprechende Arbeiten im Gang.

Die Umsetzung der NFA im Behindertenbereich führt zu einer Mehrbelastung des Kantons in der Höhe von 85 Mio. Franken.

4.3.2.4 Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV)

Mit der NFA ändert sich der Modus der Beteiligung des Bundes an der Individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV). Statt der bisherigen Auszahlung in Abhängigkeit der Beiträge durch den Kanton (mit Minimal- und Maximalvorgaben) zahlt der Bund neu einen Pauschalbetrag in der Höhe von 25 Prozent der Gesundheitskosten der obligatorischen Krankenversicherung für 30 Prozent der Bevölkerung. Aufgrund der Streichung der Finanzkraftzuschläge bei der Bemessung der Beiträge, von denen der Kanton St.Gallen als mittelstarker Kanton bisher ebenfalls profitiert hat, erhält der Kanton St.Gallen inskünftig rund 10 Mio. Franken weniger (Globalbilanz 2004/05 des Bundes). Der Kanton hat also ab 1. Januar 2008 einen grösseren Anteil der Kosten für die individuelle Prämienverbilligung zu übernehmen.

Es ist geplant, den kantonalen Beitrag weiterhin an den Bundesbeitrag zu knüpfen. Die NFA-Umsetzung bei der IPV soll so gestaltet werden, dass das Gesamtvolumen der Prämienverbilligung konstant bleibt, d.h. der kantonale Beitrag soll sich um den Betrag erhöhen, der von Bundesseite wegfällt. Die Frage, ob sich zusätzliche materielle Änderungen aufdrängen (z.B. eine Erhöhung des Gesamtvolumens) ist – entsprechend dem Grundsatz einer schlanken NFA-Umsetzung – in einer separaten Vorlage zu prüfen.

4.3.2.5 Hochwasserschutz

Der Hochwasserschutz bleibt auch mit der NFA eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Finanzkraftabstufungen fallen weg; neu sind die Programmvereinbarungen die Basis der Zusammenarbeit und der Mitfinanzierung seitens des Bundes. Der Wegfall der Finanzkraftabstufung führt zu einer Mehrbelastung des Kantons von Fr. 530'000.–. Die Gemeinden werden mit Fr. 480'000.– stärker belastet.

Nach der Ablehnung des kantonalen Wasserbaugesetzes im Februar 2003 ist eine Neufassung der innerkantonalen Regelung pendent. Auch beim Hochwasserschutz ist jedoch unter Beachtung des Grundsatzes einer schlanken NFA-Umsetzung auf eine gleichzeitige materielle Anpassung des Wasserbaugesetzes zu verzichten.

4.3.2.6 Berufsbildung

Aufgrund der NFA werden im Bereich der Berufsbildung die Finanzkraftzuschläge gestrichen. Dies führt zu einer jährlichen Mehrbelastung des Kantons von 5,2 Mio. Franken (Stand Budget 2006). Materielle Änderungen hat die NFA keine zur Folge. Solche bringt hingegen die Revision des Berufsbildungsgesetzes auf eidgenössischer Ebene. Das neue Berufsbildungsgesetz (nBBG) und die entsprechende Verordnung des Bundes sind seit 1. Januar 2004 in Kraft. Die Kantone haben 5 Jahre Zeit, die entsprechenden kantonalen Einführungsgesetze anzupassen. Die Arbeiten für ein neues Einführungsgesetz zum neuen Berufsbildungsgesetz haben im Kanton St.Gallen bereits begonnen. Sie sind nicht Teil der NFA-Umsetzung, sondern laufen parallel dazu.

Im Rahmen der NFA Umsetzung ist lediglich der Umstand zu berücksichtigen, dass ab 1. Januar 2008 die zweckgebundenen Beiträge des Bundes in einer Grössenordnung von 5,2 Mio. Franken (Daten Budget 2006) reduziert werden. In entsprechendem Umfang wird der Kanton mehr belastet, sofern kein Leistungsabbau erfolgen soll. Selbst bei einer Verzögerung oder einem Scheitern des Einführungsgesetzes zum neuen Berufsbildungsgesetz müssen im Rahmen der NFA Umsetzung keine weitergehenden Massnahmen getroffen werden.

4.4 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

4.4.1 Vorbemerkungen

Bei der Interpretation der nachfolgenden Daten gilt das, was in Abschnitt 4.1 über die Auswirkung der NFA auf den Kanton St.Gallen im Generellen gesagt wurde, noch in verstärktem

Masse: Die hier dargestellten finanziellen Auswirkungen sind als provisorische Werte zu verstehen, die sich aus verschiedenen Gründen nicht als exakte Prognose der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung NFA eignen. Die Dimensionen der finanziellen Veränderungen lassen sich damit aber durchaus zuverlässig umreissen.

Leider verfügt der Kanton St.Gallen zur Zeit lediglich für die Jahre 2001/2002 über eine umfassende Globalbilanz, d.h. eine Globalbilanz, die alle berechenbaren¹ Elemente der NFA berücksichtigt. Eine neue Globalbilanz auf der Basis von Daten der Jahre 2004/2005 wird im Sommer 2006 erscheinen. Für die Bereiche Entflechtung der Aufgaben und neue Zusammenarbeitsformen existieren bereits provisorische Daten dieser neuen Globalbilanz. Sie werden zur Zeit von den Kantonen verifiziert. Im Rahmen der Analyse der finanziellen Auswirkungen der NFA Umsetzung auf den Kanton St.Gallen wurden – wo immer dies möglich war – zusätzlich die Daten auf der Basis des Budgets 2006 sowie des Finanzplans 2008 erhoben.

4.4.2 Gesamtbilanz für den Kanton und die Gemeinden

Die NFA ist für Bund und Kantone insgesamt haushaltsneutral. Die Gesamtsumme der einzelnen Finanzausgleichstöpfe wird so angepasst, dass diese Vorgabe erreicht werden kann. Daher spielt die so genannte Globalbilanz, welche die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone aufzeigt, eine wichtige Rolle.

Die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone sind unterschiedlich. Mittels eines zusätzlichen Härteausgleiches wurde allerdings sichergestellt, dass kein ressourcenschwacher Kanton zu den Verlierern gehört. Mehrbelastungen gibt es daher primär für die finanzstarken Kantone, die neu einen Beitrag an den Ressourcenausgleich leisten müssen.

Für den Kanton St.Gallen wird die NFA voraussichtlich einen positiven Saldo ergeben. Wie *Abbildung 2* zeigt, liegt der Saldo der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Anpassungen bei einer Entlastung von knapp 47,5 Mio. Franken.

Elemente der NFA	finanzielle Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden insgesamt (in Mio. Franken, + = Belastung, - = Entlastung)
Saldo der Aufgabenteilung	+35.8
Anteile Bundeseinnahmen und Nationalbank	+101.6
Lastenausgleich	-2.0
Ressourcenausgleich	-187.9
Finanzierung Härteausgleich	+5.0
Total (Kanton und Gemeinden)	-47.5

Abbildung 2: Globalbilanz für den Kanton St.Gallen (2001/2002)

Die Daten in der obigen Abbildung stammen aus der Globalbilanz 2001/2002. Die Globalbilanz 2004/2005 wird erst im Sommer 2006 publiziert. Neuere provisorische Werte für den Saldo der Aufgabenteilung (2004/2005: +33,1 Mio. Franken) und die Reduktion der Anteile an den Bundeseinnahmen und der Nationalbank (2004/2005: +100,2 Mio. Franken) zeigen, dass keine massiven Verschiebungen zu erwarten sind. Der stabile Saldo aus der Aufgabenteilung lässt sich dadurch erklären, dass die finanziell bedeutenden Positionen in den betreffenden Jahren eine ähnliche Dynamik der Ausgabenentwicklung aufweisen.

¹ Die finanziellen Auswirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich können nicht zuverlässig prognostiziert werden. Ungefähre Schätzungen im Rahmen der ersten NFA-Botschaft lassen vermuten, dass der Saldo dieses Teilbereiches der NFA für den Kanton St.Gallen in etwa ausgeglichen sein dürfte.

Wie aus *Abbildung 2* ersichtlich wird, ist der Betrag aus dem Ressourcenausgleich für das Gesamttotal sehr entscheidend, während der Lastenausgleich für den Kanton St.Gallen eine wesentlich geringere Bedeutung hat.

4.4.3 Globalbilanz für die Gemeinden

Von der Entflechtung der Aufgaben und den neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen sind auch die Gemeinden betroffen. Allerdings tangiert in den meisten Kantonen nur ein kleinerer Teil der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auch die Gemeinden, da bei einer Aufgabenteilungsreform zwischen den beiden oberen Staatsebenen naturgemäss nicht jene Aufgaben im Zentrum stehen, die innerkantonale an die Gemeinden delegiert werden.

Auch im Kanton St.Gallen sind die meisten Aufgaben, die von der NFA betroffen sind, heute reine Kantonsaufgaben. Einige Aufgaben werden jedoch heute von Gemeinden und Kanton gemeinsam erledigt. Bei keiner der betroffenen Aufgaben sind ausschliesslich die Gemeinden zuständig. Am ehesten ist dies im Bereich der Spitex (Unterstützung der Betagtenhilfe inklusive Hilfe und Pflege zu Hause) der Fall, wo die Gemeinden heute die Hauptverantwortung tragen.

In *Abbildung 3* werden alle Aufgabenbereiche aufgelistet, die einen Einfluss auf die Globalbilanz der Gemeinden haben. Die innerkantonale Aufgabenteilung bildet die geplante Aufgabenteilung ab (vgl. Abschnitt 4.3.1). Es werden allerdings auch jene Aufgabenbereiche aufgelistet, bei denen keine neue Belastung der Gemeinden geplant ist, die aber heute von Gemeinden und Kanton zusammen erledigt werden. Die vorgesehene Kompensation der Globalbilanz (vgl. Abschnitt 3.3.4) ist in der Abbildung nicht enthalten.

Aufgabenbereich	Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden (in Mio. Fr. + = Belastung; - = Entlastung)
Spitex	+7.19
Ergänzungsleistungen	-4.15
Hochwasserschutz	+0.48
Öffentlicher Regionalverkehr	0
Heimatschutz und Denkmalpflege	+0.13
Natur- und Landschaftsschutz	+0.18
Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet	-0.30
Weitere Aufgabenbereiche	0
Total²	3.53

Abbildung 3: Globalbilanz der Gemeinden ohne Kompensation (Daten Budget 2006)

Ohne zusätzliche Kompensation würden die Gemeinden eine Mehrbelastung von 3,53 Mio. Franken erfahren. Die Entlastung des Kantons ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Betrag in der Gesamtbilanz (-47,5 Mio. Franken, vgl. *Abbildung 2*) und der Globalbilanz der Gemeinden.

Wie in Abschnitt 3.3.4 erläutert, soll der Finanzierungsschlüssel bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen so angepasst werden, dass die Gemeinden einerseits für die Mehrbelastung kompensiert werden und andererseits einen Teil des "Reformgewinns" des Kantons erhalten.

² Das Total der entsprechenden Positionen für den Kanton ist nicht aussagekräftig, da der Kanton von verschiedenen zusätzlichen Änderungen betroffen ist.

4.4.4 Wichtige Elemente der Globalbilanz des Kantons

Wie auch der Übersicht über die Änderungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen zu entnehmen ist, sind neben einigen grossen Änderungen viele kleine Anpassungen in einzelnen Aufgabenbereichen Teil der NFA. Oft geht es lediglich um eine Anpassung des Subventionsbetrages, der neu nicht mehr nach dem bisherigen Finanzkraftindex ausgerichtet wird, sondern nur noch nach sachbezogenen Kriterien.

Auch die finanziellen Auswirkungen der NFA unterscheiden sich sehr stark. Die nachfolgende Tabelle enthält jene Aufgabenbereiche, die für den Kanton eine jährliche Mehr- oder Minderbelastung bringen, die grösser ist als 5 Mio. Franken.

Aufgabenbereich	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton (in Mio. Fr. + = Belastung; - = Entlastung)
Individuelle Leistungen IV	-93.6
Individuelle Leistungen AHV	-63.0
Sonderschulen	+69.0
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	+85.2 ³
Nationalstrassen	-14.8*
Hauptstrassen	+12.9*
Öffentlicher Regionalverkehr	+18.2
Individuelle Prämienverbilligung KVG (IPV)	+10.4*
Saldo Übrige (alle kleiner 5 Mio.) ⁴	ca. +5
Total Aufgabenentflechtung (Kanton)	ca. +30

Abbildung 4: Wichtige Elemente der Globalbilanz des Kantons (wo nichts anderes vermerkt: Daten Budget 2006; jeweils ohne die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden)

Wie die Tabelle zeigt, sind die Entflechtungen im Sozialbereich von sehr grosser Bedeutung. Für den Kanton St.Gallen gleichen sich dabei die Belastungen durch die Übernahme der kollektiven Leistungen (Sonderschule, Behinderteneinrichtungen) und die Entlastungen (Individuelle Leistungen AHV und IV) in etwa aus. Ähnliches gilt nach heutigem Kenntnisstand für die Be- und Entlastungen im Strassenbereich. Finanziell von grosser Bedeutung sind ausserdem die Bereiche Regionalverkehr und Prämienverbilligung. Die anderen Bereiche sind alle kleiner als 5 Mio. Franken.

³ (*) Daten gemäss Globalbilanz des Bundes 2004/05 (provisorische, noch nicht verifizierte Version)

⁴ Da nicht alle Daten aus dem selben Jahr stammen, sind die Werte "Übrige Veränderungen" und "Gesamttotal aller Veränderungen" nur bedingt aussagekräftig.

5 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Planungsbericht Kenntnis zu nehmen und die Regierung einzuladen, die entsprechenden Gesetzesänderungen zur Umsetzung der NFA in einem Mantelerlass vorzulegen. Dieser Mantelerlass soll auch die erforderliche Kompensation der Gemeinden mittels einer Anpassung des Schlüssels zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen nach Art. 16 des Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 315.5) enthalten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Anhang 1: Zeitplan der NFA Umsetzung

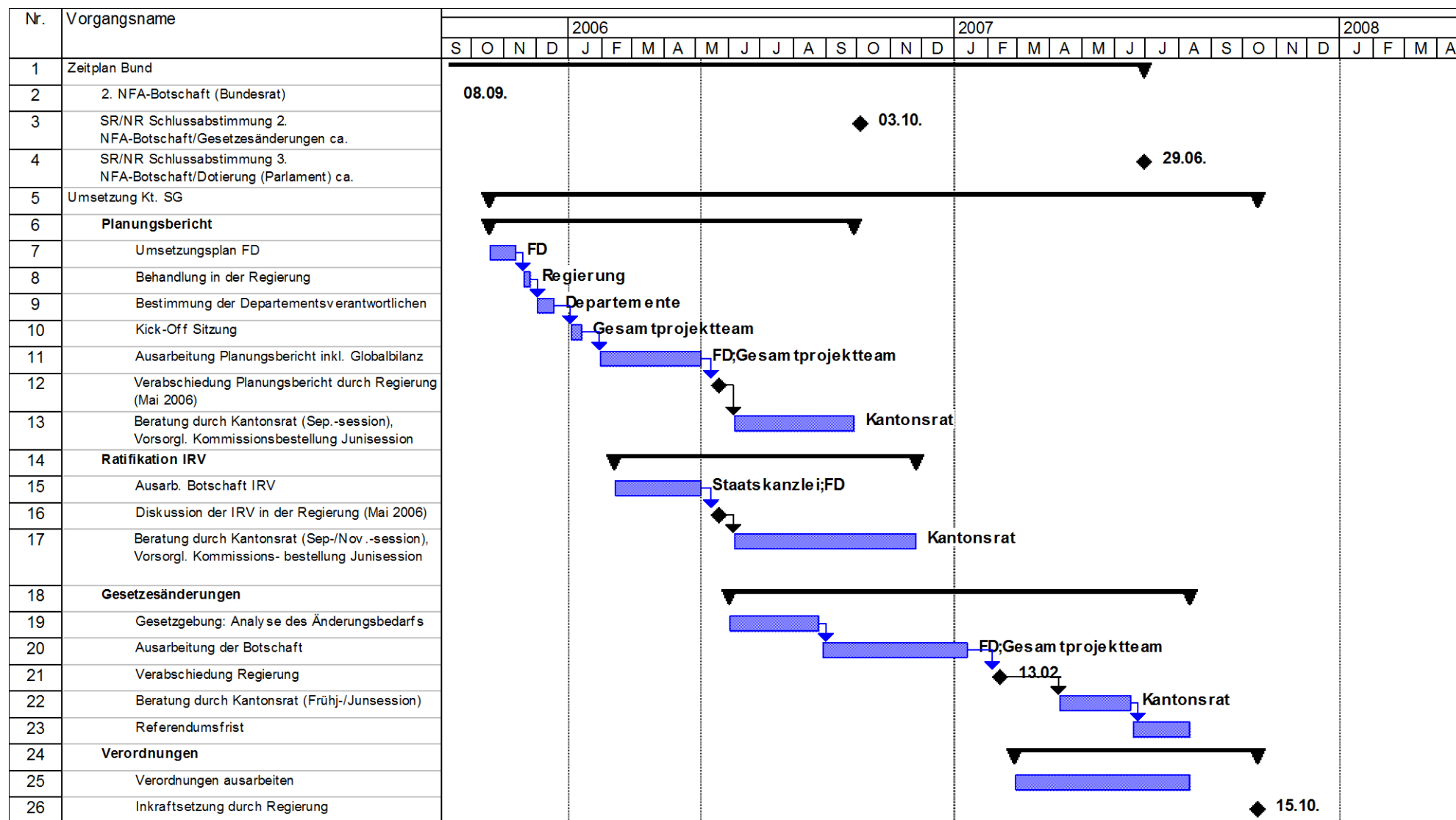


Abbildung 5: Zeitplan

Anhang 2: Übersicht über alle von der NFA berührten Aufgabenbereiche

Legende:

Aufgabenteilung Bund-Kanton : B=Bund, K=Kanton, V= Verbundaufgabe (bisher: alles Verbundaufgaben)

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinde : K=Kanton, G=Gemeinde, V= Verbundaufgabe

Veränderung in der Aufgabenerfüllung: keine (0), kleine (kl), mittel (m), gross (gr) sehr gross (sgr)

Finanzielle Veränderung: 0 = keine; kl = kleine bis Fr. 100'000.00; m = mittel bis Fr. 1 Mio.; gr = gross 1 bis 10 Mio.; sgr = sehr gross über 10 Mio.; - = Entlastung; += Belastung;

		Aufgabenteilung			Veränderung der Aufgabenerfüllung		Finanzielle Auswirkungen		Bemerkungen
		Bund-Kanton bisher	Bund-Kanton neu	Kanton-Gemeinden bestehend	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	
Baudepartement									
1	Natur- und Landschaftsschutz	V	V	V	0	0	m (+)	m (+)	Wegfall der Finanzkraftzuschläge in verschiedenen Gesetzen
2	Nationalstrassen	V	B	K	gr	0	sgr (-)	0	Bund ist neu zuständig für Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen. Er wird den Betrieb und den projektfreien baulichen Unterhalt voraussichtlich den Kantonen oder entsprechenden Trägerschaften delegieren (gegen Entschädigung)
3	Hauptstrassen	V	K/V	K	gr	0	sgr (+)	0	Neu Globalbeiträge in geringerem Umfang, Wegfall der Finanzkraftgewichtung
4	Sanierung von Niveauübergängen, Verkehrstrennungsmassnahmen	V	K	V	kl	0	0	0	In den letzten Jahren keine Beiträge (2004, 2005, 2006)
5	Nicht werkgebundene Beiträge	V	V	V	0	0	gr (+)	0	Neue Berechnung der Globalbeiträge, Wegfall der Finanzkraftgewichtung
6	Hochwasserschutz	V	V	V	0	0	m (+)	m (+)	Wegfall der Finanzkraftgewichtung
7	Agglomerationsverkehr	V	V	V	0	0	0	0	Umsetzung noch unklar, vorerst keine Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen
8	Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten	V	K	V	kl	kl	m(-)	m(-)	Finanzielle Auswirkungen bei Auslaufen des Programms
9	Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung	V	V	V	kl	0	m(+)	0	Betrifft Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung bei übrigen Strassen
10	Gewässerschutz	V	V	0	0	0	0	0	Bundesbeiträge haben bereits heute eine geringe Bedeutung oder laufen unabhängig von der NFA aus.

Abbildung 6: Überblick über die Veränderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen

		Aufgabenteilung			Veränderung der Aufgabenerfüllung		Finanzielle Auswirkungen		Bemerkungen
		Bund-Kanton bisher	Bund-Kanton neu	Kanton-Gemeinden bestehend	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	
Departement des Innern									
11	Heimatschutz und Denkmalpflege	V	V	V	kl	kl	m(+)	m(+)"	Wegfall der Finanzkraftzuschläge, Programmvereinbarungen
12	Individuelle Leistungen AHV	V	B	K	0	0	sgr (-)	0	Finanzierung geht an den Bund
13	Individuelle Leistungen IV	V	B	K	0	0	sgr (-)	0	Finanzierung geht an den Bund
14	Ergänzungsleistungen	V	V	V	m	0	gr (-)	gr (-)	Teilentflechtung
15	Familienzulagen in der Landwirtschaft	V	V	K	0	0	kl(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge
16	Landesverteidigung	V	B	K	0	0	0	0	Beschaffung von Armeematerial geht an den Bund
17	Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	V	K	K	sgr	0	sgr (+)	0	IV Beiträge fallen weg; Dreijährige Übergangsphase; Eigentliche Kantonalisierung ab 2011
Erziehungsdepartement									
18	Stipendien und Studiendarlehen	V	K/V	K	m	0	m(+)	0	Engagement des Bundes wird auf Tertiärstufe beschränkt
19	Berufsbildung	V	V	K	m	0	gr(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge
20	Turnen und Sport	V	V	K	kl	0	0	0	Bund zieht sich aus den Bereichen "Freiwilliger Schulsport" und "Lehrmittel" zurück
21	Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	V	K	K	0	0	gr(+)	0	Beiträge der IV entfallen
22	Förderung der Universitäten	V	V	K	kl	0	m(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge
23	Sonderschulung	V	K	K/V	sgr	0	sgr (+)	0	IV Beiträge fallen weg; Dreijährige Übergangsphase; Eigentliche Kantonalisierung ab 2011

Überblick über die Veränderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen (Fortsetzung)

		Aufgabenteilung			Veränderung der Aufgabenerfüllung		Finanzielle Auswirkungen		Bemerkungen
		Bund-Kanton bisher	Bund-Kanton neu	Kanton-Gemeinden bestehend	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	
Finanzdepartement									
24	Jagd	V	V	K	kl	0	0	0	Marginale Änderungen, Zusammenarbeit mittels Programmvereinbarungen
25	Fischerei	V	V	K	kl	0	0	0	Marginale Änderungen,
26	Subventionsgesetz	V	V	K	kl	0	0	0	Gesetzesgrundlage für Programmvereinbarungen notwendig
Gesundheitsdepartement									
27	Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause	V	V/K	G/V	0	0	0	gr (+)	Bundesbeiträge entfallen
28	Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV)	V	V	K	0	0	gr(+)	0	Neuer Berechnungsmodus für IPV, Wegfall der Finanzkraftzuschläge
Jusitz- und Polizeidepartement									
29	Straf- und Massnahmenvollzug	V	K	K	0	0	kl(-)	0	Bund finanziert neu Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal mit
Volkswirtschaftsdepartement									
30	Amtliche Vermessung	V	V	V	kl	kl	m(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge, Programmvereinbarungen
31	Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft	V	V	K	kl	0	m(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge, Programmvereinbarungen
32	Tierzucht	V	B	B	kl	0	gr(-)	0	Neu reine Bundesaufgabe
33	Landwirtschaftliche Beratung	V	K	K	0	0	m(+)	0	Teilentflechtung
34	Regionalverkehr	V	V	V	0	0	sgr (+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge, Kürzung der Bundesbeiträge
35	Wald	V	V	V	kl	kl	kl(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge, Programmvereinbarungen
36	Obligatorische Arbeitslosenversicherung	V	V	K	kl	0	kl(+)	0	Wegfall der Finanzkraftzuschläge
37	Flugplätze	V	V	K	0	0	0	0	Nicht relevant für St.Gallen

Überblick über die Veränderungen in den einzelnen Aufgabenbereichen (Fortsetzung)

Anhang 3: Kurze Erläuterungen zu allen Aufgabenbereichen

1. Natur- und Landschaftsschutz

Unter dem Titel Natur- und Landschaftsschutz werden, mit unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage, Zahlungen an verschiedene Begünstigte geleistet (Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.1; abgekürzt GaöL); Eidgenössische Direktzahlungsverordnung (SR 910.13), Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) und eidgenössischer Öko-Qualitätsverordnung (SR 910.14; abgekürzt ÖQV).

Mit der NFA werden neue Zusammenarbeitsformen eingeführt und die Finanzkraftzuschläge in den einzelnen Gesetzen abgeschafft. Aufgrund der Streichung der Finanzkraftzuschläge ist mit einer Mehrbelastung von Kanton und Gemeinden in der Grössenordnung von Fr. 640'000 pro Jahr zu rechnen. Davon entfallen Fr. 177'000.– auf die Gemeinden.

2. Nationalstrassen

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind heute eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Ab 1.1.2008 ist der Bund alleine zuständig für den Ausbau, die Erweiterung, den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen. Die Fertigstellung des beschlossenen Netzes bleibt eine Verbundaufgabe.

Es ist vorgesehen, dass der Bund den Kantonen oder von ihnen gebildeten Trägerschaften die Übernahme des Betriebs und des projektfreien baulichen Unterhaltes anbietet. Er kann ausserdem auch den projektgestützten baulichen Unterhalt durch die Kantone durchführen lassen. Der Kanton St.Gallen bewirbt sich für die Übernahme des Betriebs und des projektfreien baulichen Unterhaltes.

3. Hauptstrassen

Für das rund 2300 km lange Hauptstrassennetz sind heute der Bund und die Kantone gemeinsam zuständig. Mit der NFA werden die Hauptstrassen zur kantonalen Aufgabe. Der Bund leistet allerdings, in einem geringeren Ausmass als heute, weiterhin Zahlungen in Form von Globalbeiträgen.

Damit auch in Zukunft grössere Projekte im Bereich der Hauptstrassen realisiert werden können, ist eine entsprechende langfristige Planung der Verwendung der Globalbeiträge, bzw. der Mittel in der Strassenrechnung insgesamt, notwendig. Die Belastung aufgrund der Reduktion der Bundesmittel im Bereich Hauptstrassen beläuft sich voraussichtlich auf 12,9 Mio. Franken (Globalbudget 2004/2005).

4. Sanierung von Niveauübergängen, Verkehrstrennungsmassnahmen

Gestützt auf die geltende Bundesverfassung (Art. 86 Abs. 3 Bst. b BV) werden im Rahmen der Verkehrstrennung laut Gesetz (Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG, SR 725.116.2) drei Massnahmen vom Bund unterstützt:

- die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen;
- die Verlegung von Bahngleisen oder Strassen zur räumlichen Trennung von motorisiertem Privatverkehr und schienengebundenem Verkehr der Bahnen des allgemeinen Verkehrs;
- Massnahmen zur Verkehrstrennung und zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Agglomerationen.

Beseitigung von Niveauübergängen sowie weitere Verkehrstrennungsmassnahmen fallen mit der NFA in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone; die bisherigen Beiträge für die Sanierung von Niveauübergängen des Bundes werden für die Förderung des Agglomerationsverkehrs umgelagert. In den letzten Jahren sind in diesem Bereich keine Beträge geflossen.

5. Nicht werkgebundene Beiträge

Der Anteil der nicht werkgebundenen Beiträge beträgt heute mindestens 12 Prozent der zweckgebundenen Strasseneinnahmen. Er wird seit mehreren Jahren um ausserordentliche Beiträge erhöht. Er ist aufgeteilt in "allgemeine Beiträge und Finanzausgleich" (94 Prozent) sowie in "Kantone mit internationalen Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen" (6 Prozent). Mit der NFA entfallen die Finanzkraftzuschläge und die Beiträge werden aufgrund neuer Kennzahlen verteilt. Diese neuen Kennzahlen enthalten einerseits die Strassenlängen und andererseits – in einer geringeren Masse – die finanziellen Strassenlasten.

Für den Kanton St.Gallen ist mit einem Rückgang der jährlichen Beiträge in der Grössenordnung von 2,8 Mio. Franken zu rechnen. Zusammen mit der Entlastung der Strassenrechnung aufgrund der Wegfalls der Nationalstrassenbeiträge (-14,8 Mio. Franken) und der Neubelastung im Bereich Hauptstrassen (12,9 Mio. Franken) sollte die Strassenrechnung in etwa ausgeglichen sein (alle Daten Globalbilanz 2004/2005).

6. Hochwasserschutz

Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen für Massnahmen des Hochwasserschutzes an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft. Alle Bundesbeiträge werden nach der Finanzkraft abgestuft, finanzstarke Kantone sind von den Subventionen ausgeschlossen.

Der Hochwasserschutz bleibt auch mit der NFA eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Finanzkraftabstufungen fallen weg; neu sind die Programmvereinbarungen die Basis der Zusammenarbeit und der Mitfinanzierung seitens des Bundes. Der Wegfall der Finanzkraftabstufung führt zu einer Mehrbelastung des Kantons von Fr. 530'000.–. Die Gemeinden werden mit Fr. 480'000.– stärker belastet.

Nach der Ablehnung des kantonalen Wasserbaugesetzes im Februar 2003 ist eine Neufassung der innerkantonalen Regelung pendent. Auch beim Hochwasserschutz ist jedoch unter Beachtung des Grundsatzes einer schlanken NFA-Umsetzung auf eine gleichzeitige materielle Anpassung des Wasserbaugesetzes zu verzichten.

7. Agglomerationsverkehr

Unter dem Titel Agglomerationsverkehr wurden vom Bund bisher nur die Planungskosten für Modellvorhaben und Agglomerationsprogramme unterstützt. Die NFA bringt ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich Agglomerationsverkehr aus zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer.

Der Bundesrat schlägt vor, die wichtigen Infrastrukturprojekte in den Agglomerationen über einen Infrastrukturfonds zu finanzieren. Der Fonds soll im Jahr 2008 eingeführt und mit einer Ersteinlage von 2,2 Mrd. Franken alimentiert werden. Bei einer Befristung auf 20 Jahre wird der Infrastrukturfonds insgesamt 20 Mrd. Franken enthalten. Mit 6 Mrd. Franken sollen die Verkehrsinfrastrukturen beim Agglomerationsverkehr modernisiert werden. Weil die Kantone mindestens die Hälfte dieser Kosten selbst bezahlen, entsteht ein Investitionsvolumen von insgesamt 12 Mrd. Franken.

Weil noch keine St.Galler Agglomerationsprogramme vorliegen, können auch noch keine Angaben über allfällige Bundesmittel sowie die Kosten für den Kanton St.Gallen gemacht werden.

8. Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten

Mit der NFA zieht sich der Bund vollständig aus dem Aufgabenbereich Wohnbauförderung im Berggebiet zurück. Damit fallen Bundesbeiträge in der Höhe von Fr. 550'000.– (Budget 2006) weg. Der Kanton hat bisher Beiträge in ähnlicher Höhe (Budget 2006: Fr. 480'000.–) gezahlt. Die Gemeinden beteiligen sich ebenfalls an der Finanzierung (Budget 2006: Fr. 300'000.–). Die

Beiträge der Gemeinden unterscheiden sich nach deren Finanzkraft (Art. 5 des Einführungs-gesetzes zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, (sGS 737.7).

Es ist geplant, die Wohnbauförderung im Kanton St.Gallen auslaufen zu lassen. Der Umstand, dass der Bund das Programm auslaufen lässt und dass auch Bergkantone eine Abschaffung bereits beschlossen haben (Glarus) oder zusammen mit der Umsetzung NFA planen (Grau-bünden), zeigen, dass die Wohnbauförderung nicht mehr zum Kernbereich staatlicher Aktivitä-ten zu zählen ist.

Falls sich in der weiteren politischen Beratung der Umsetzung der NFA trotzdem ein klarer Wil-le zur Weiterführung dieses Förderungsprogramm zeigen sollte, so müsste – aufgrund der wegfallenden Gesetzesgrundlage – eine neue eigene Gesetzesgrundlage geschaffen werden. In einem solchen neuen Gesetz wäre die Zuständigkeit für die Förderung vollständig beim Kan-ton anzusiedeln. Eine Belastung der überwiegend finanzschwachen Gemeinden wäre wenig sinnvoll.

9. Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

Die in diesem Bereich geregelten Massnahmen betreffen das "übrige Strassennetz". Luftrein-haltung und Lärmbekämpfung bei Nationalstrassen ist neu alleinige Bundessache, bei Haupt-strassen werden die Massnahmen im Rahmen der dortigen Globalbeiträge abgegolten. Die Mittelzuteilung für das übrige Strassennetz soll auf der Grundlage von Programmvereinba-rungen erfolgen. Sie soll von der Qualität der Vorhaben, d.h. von der erzielten Wirkung, abhän-gig gemacht werden. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln soll die belastete Bevölkerung eine deutliche Lärmentlastung erfahren. In den Programmvereinbarungen mit den Kantonen werden die zu sanierenden Strassen bezeichnet und auf Grund der erwarteten Wirkung der vorgesehenen Massnahmen die Bundesbeiträge festgelegt.

Aufgrund des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge ist mit einer Mehrbelastung in der Grössen-ordnung von Fr. 220'000 zu rechnen (Globalbilanz 2004/2005)

10. Gewässerschutz

Der Titel "Gewässerschutz" bezeichnet im Rahmen der NFA Massnahmen in den Teilbereichen Abwasseranlagen und Landwirtschaft. Die Bundesbeiträge im Bereich Abwasseranlagen laufen 2007 aus. Im Bereich Landwirtschaft sind keine abgeltungsberechtigten Massnahmen anste-hend. Aufgrund dieser Ausgangslage bringt die Umsetzung NFA in diesem Bereich weder ei-nen Anpassungsbedarf noch hat sie finanzielle Auswirkungen

11. Heimatschutz und Denkmalpflege

Heimatschutz und Denkmalpflege ist heute eine Verbundaufgaben von Bund, Kanton und Ge-meinden. Mit der NFA wird die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen neu geregelt (Pro-grammvereinbarungen). Zudem werden die Beiträge des Bundes um etwa Fr. 250'000.– je Jahr reduziert, da die Finanzkraftzuschläge wegfallen. Auf Kantonsebene bezahlen die Ge-meinden nach geltendem Recht den Staatsbeitrag in der Regel zur Hälfte (Art. 4 der Ver-ordnung über Staatsbeträge an Massnahmen der Denkmalpflege, sGS 275.12).

Auch in Zukunft sollen die Gemeinden und der Kanton für Heimatschutz und Denkmalpflege gemeinsam zuständig sein. Es ist geplant, die bisherige Finanzierung beizubehalten. Da der Bund auch bisher lediglich in rund 10 Prozent der Fälle involviert ist, besteht kein Anlass, die aktuelle innerkantonale Aufgabenteilung aufgrund der Kürzung des Bundesbeitrages im Rah-men der NFA-Umsetzung zu verändern.

Voraussichtlich werden die Gemeinden und der Kanton aufgrund der Reduktion des Bundes-beitrages eine Mehrbelastung von Fr. 125'000.– erfahren.

12. Individuelle Leistungen AHV

Der Bundesanteil an der Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV beträgt heute 16.36 Prozent, der Anteil der Kantone 3.64 Prozent der Ausgaben. Die restlichen Ausgaben werden durch die Einnahmen der Versicherung (Lohnprozente) oder aus den Fondsreserven gedeckt. Mit der NFA entfällt die Finanzierung durch die Kantone. Dadurch wird der Kanton St.Gallen um 63 Mio. Franken entlastet (Budget 2006).

13. Individuelle Leistungen IV

Die Hälfte der jährlichen Ausgaben für individuelle Leistungen der IV wird heute durch die öffentliche Hand finanziert, wobei drei Viertel davon auf den Bund und ein Viertel auf die Kantone entfallen. Mit der NFA entfällt die Finanzierung durch die Kantone. Dadurch wird der Kanton St.Gallen um 93,5 Mio. Franken entlastet (Budget 2006).

14. Ergänzungsleistungen

Nach Artikel 112 BV haben die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf angemessen zu decken. Da dies heute nicht der Fall ist, wird in Form von Ergänzungsleistungen (EL) für Abhilfe gesorgt. Nach Art. 196 Ziff. 10 der Übergangsbestimmungen BV subventioniert der Bund die Ergänzungsleistungen, welche die Kantone an Rentnerinnen und Rentner mit nicht gedecktem Existenzbedarf ausrichten.

Die NFA bringt eine Entflechtung bzw. Neuordnung der Finanzierungszuständigkeiten. Der allgemeine Existenzbedarf wird durch den Bund gedeckt, allerdings finanzieren die Kantone weiterhin 3/8 davon. Für die Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten sind neu ausschliesslich die Kantone zuständig.

15. Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber bezahlen heute auf der von ihnen ausgerichteten AHV-beitragspflichtigen Lohnsumme 2 Prozent. Die verbleibenden Kosten für die Familienzulagen in der Landwirtschaft übernimmt die öffentliche Hand, zu 2/3 der Bund, zu 1/3 die Kantone. Mit der NFA fallen die Finanzkraftzuschläge des Bundes weg. Der Kanton St.Gallen muss daher mit einer geringen Mehrbelastung rechnen (Fr. 33'000, Daten Budget 2006)

16. Landesverteidigung

Die Bundesverfassung gibt den Kantonen heute die Kompetenz zur Beschaffung von Teilen der Bekleidung und persönlichen Ausrüstung. Mit der NFA geht die Verantwortung für den logistischen Bereich (persönliche Ausrüstung, übriges Armeematerial) neu ganz an den Bund. Im Kanton St.Gallen sind die notwendigen Kündigungen der Verträge mit den bisherigen Lieferanten bereits erfolgt.

17. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten

Die IV leistet heute Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung sowie an die Betriebskosten von Wohnheimen zur dauernden oder vorübergehenden Unterbringung von Behinderten, von Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Behinderter sowie von Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen der Versicherung durchführen.

Mit der NFA zieht sich die IV aus diesem Bereich der so genannten kollektiven Leistungen zurück. Die Kantone erhalten damit einen wesentlich erweiterten Auftrag im Behindertenbereich. Die Umsetzung der NFA erfolgt im Behindertenbereich zweistufig. Die Bundesverfassung schreibt eine mindestens dreijährige Übergangsfrist vor, während der die Kantone die bisherigen Leistungen der IV zu übernehmen haben. Diese Übergangsphase bedingt die Erarbeitung eines Finanzierungskonzepts zur Übernahme der bisherigen kollektiven IV-Leistungen. Zudem müssen die gesetzlichen Grundlagen so angepasst werden, dass neben Baubeiträgen neu auch Betriebsbeiträge finanziert werden können.

Nach der Übergangszeit übernimmt der Kanton erfolgt die eigentliche Kantonalisierung. Zwingende Grundlage dafür ist ein Behindertenkonzept, das vom Bundesrat genehmigt werden muss. Es soll bis 2011 erarbeitet werden.

Eine grosse Bedeutung kommt im Behindertenbereich der interkantonalen Zusammenarbeit zu. Sowohl im auf gesamtschweizerischer Ebene im Rahmen der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) als auch in der Region (SODK-Ost) sind seit längerem entsprechende Arbeiten im Gang.

Die Umsetzung der NFA im Behindertenbereich führt zu einer Mehrbelastung des Kantons in der Höhe von 85 Mio. Franken.

18. Stipendien und Studiendarlehen

Der 1964 in die Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel ermächtigt den Bund, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen zu leisten. Die Verteilung der bewilligten Kredite erfolgt nach aufwandorientierten Kriterien. Anrechenbar sind nach geltender Gesetzgebung die Stipendiaufwendungen für nach-obligatorische Ausbildungen und (seit 1999) auch die durch die Vergabe von Studiendarlehen entstandenen Zinsausfälle.

Mit der NFA wird das Engagement des Bundes auf die Tertiärstufe beschränkt. Der Kanton St.Gallen verliert damit voraussichtlich Fr. 954'000.– (Daten Globalbilanz 2004/2005).

19. Berufsbildung

Die Pauschalbeiträge an die Kantone im Bereich der Berufsbildung werden heute nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Mit der NFA werden im Bereich der Berufsbildung die Finanzkraftzuschläge gestrichen. Dies führt zu einer jährlichen Mehrbelastung des Kantons von 5,2 Mio. Franken (Stand Budget 2006). Materielle Änderungen bringt die NFA keine. Grosse materielle Änderungen bringt hingegen die Revision des Berufsbildungsgesetzes auf eidgenössischer Ebene. Das neue Berufsbildungsgesetz (nBBG) und die entsprechende Verordnung des Bundes sind seit 1. Januar 2004 in Kraft. Die Kantone haben 5 Jahre Zeit die entsprechenden kantonalen Einführungsgesetze anzupassen.

20. Turnen und Sport

Aus dem Bereich Turnen und Sport werden von der NFA die Teilbereiche "freiwilliger Schulsport" und "Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport in der Schule" erfasst. Aus beiden Bereichen zieht sich der Bund zurück. Die finanziellen Auswirkungen der Kompetenzverschiebung sind minim (rund 25'000 Franken, Daten Budget 2006).

21. Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe

Die IV beteiligt sich heute an der Finanzierung der Aus- Fort- und Weiterbildung des Lehr- und Fachpersonals im Bereich Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Heilpädagogik auf Stufe Fachhochschule. Mit der NFA zieht sich die IV aus der Finanzierung zurück. Es entsteht dadurch ein jährliche Mehrbelastung des Kantons von 2,3 Mio. Franken (Daten Budget 2006).

22. Förderung der Universitäten

Der Bund leistet heute Investitionsbeiträge für Bau- und Sachinvestitionen, die nach der Finanzkraft der Kantone gewichtet werden. Die NFA führt zu einem Wegfall der Finanzkraftzuschläge und damit zu einer Reduktion der Mittel, die an den Kanton St.Gallen gehen in der Grössenordnung von Fr. 500'000.– (Daten Budget 2006). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Investitionsbeiträge in diesem Aufgabenbereich sich von Jahr zu Jahr massiv unterscheiden können.

23. Sonderschulung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) führt im Bereich der Sonderschulpolitik zu grossen Veränderungen: Der Bund bzw. die Invalidenversicherung (IV) zieht sich aus dem Sonderschulbereich zurück. Damit erhalten die Kantone einen wesentlich erweiterten Auftrag im Sonderschulbereich.

Nach Art. 197 Ziff. 2 des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3. Oktober 2003, haben die Kantone ab dem Jahr 2008 die bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung zu garantieren, bis sie über genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während dreier Jahre (Übergangslösung). Die eigentliche Kantonalisierung der Sonderschulung beginnt daher ab dem Jahr 2011.

Es ist geplant, die Umsetzung im Bereich Sonderschule in zwei Teilprojekte zu unterteilen:

- Projekt I: Übergangsbestimmungen ab 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2010, zur Übernahme der bisherigen Leistungen der IV;
- Projekt II: Kantonalisierung der Sonderschulung auf 1. Januar 2011. Erstellen einer Sonderschulgesetzgebung mit Sonderschulkonzept. Es müssen u.a. folgende Bereiche geregelt werden: Heilpädagogische Früherziehung, Integrative Schulung (Stützmassnahmen und Therapien), Sonderschulunterricht in speziellen Schulen (Sonderschulen), Aus-serschulische Betreuung (Tagesbetreuung und Internat), sowie Fahrten von und zu Unterricht und ambulanten Massnahmen.

24. Jagd

Der Kanton erhält heute eine Entschädigung des Bundes für die Aufsicht in eidgenössischen Jagdbanngebieten und Wasserzugvogelreservaten. Neu wird die Zusammenarbeit mit dem Bund in Programmvereinbarungen geregelt. Die finanzielle Auswirkungen in diesem Ausgabenbereich sind minimal (Fr. 2'000.– gemäss Globalbilanz 2004/2005)

25. Fischerei

Im Bereich der Fischerei bringt die NFA eine Teilentflechtung der Zuständigkeiten. So entfällt die kantonale Mitbeteiligung am fischereirechtlichen Artenschutz. Auch in diesem Bereich sind die finanziellen Auswirkungen unbedeutend.

26. Subventionsgesetz

Unter dem Titel "Subventionsgesetz" werden die Anpassungen zusammengefasst, die notwendig sind, um für die neuen Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen gerüstet zu sein. Konkret muss eine gesetzliche Grundlage für die neue Rechtsfigur der Programmvereinbarung geschaffen werden. Programmvereinbarungen kommen in mehreren Aufgabenbereichen zum Zug, die Verbundaufgaben von Bund und Kantonen bleiben. In diesen Programmvereinbarungen werden die Leistungen des Kantons und die finanzielle Abgeltung des Bundes umschrieben.

Die Programmvereinbarungen werden juristisch als individuell-konkrete Verwaltungsakte zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen qualifiziert. Ein konkreter Regelungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Regelung der Zuständigkeit zum Abschluss der Programmvereinbarung.

27. Unterstützung der Betagtenhilfe einschliesslich Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex)

Der Kanton St. Gallen hat die Verantwortung für die Spitex an die politischen Gemeinden delegiert. Die Gemeinden richten auch direkte Beiträge von gesamthaft 4,6 Mio. Franken (2004) aus. Der Kanton fördert Beratung und Weiterbildung (rund 0,2 Mio. Franken). Der Bund übernimmt Lohnkostenanteile von rund 7,2 Mio. Franken (2004). Den Hauptteil der Ausgaben in der

Höhe von 44 Mio. Franken (2004) finanzieren die Spitex-Organisationen durch Direktzahlungen der Nutzer und der Krankenversicherer.

Die NFA bringt folgende Änderungen: Der Bund subventioniert neu nur noch die privaten Organisationen für deren gesamtschweizerischen Tätigkeiten. Die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten werden nur noch durch die Kantone unterstützt. Gemäss Übergangsbestimmung zur BV sind die bisherigen Leistungen gemäss Art. 101bis AHVG durch die Kantone weiter auszurichten bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Es ist geplant, den Bereich Spitex weiterhin in der Zuständigkeit der Gemeinden zu belassen. Der Kanton engagiert sich nicht zusätzlich, sondern überlässt den Gemeinden die Finanzierung der Spitex. Im Sinne des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Art. 26 Abs. 2 KV), sollen die Gemeinden neben der Finanzierungsverantwortung auch die entsprechenden Freiräume bei der Aufgabenerfüllung besitzen. Da mit der bisherigen Kompetenzenregelung gute Erfahrungen gemacht wurden, ist auf eine zusätzliche kantonale Regulierung zu verzichten. Die Mehrbelastung der Gemeinden von 7,2 Mio. Franken wird in der Globalbilanz kompensiert.

28. Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV)

Mit der NFA ändern sich der Modus der Beteiligung des Bundes an der Individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV). Statt der bisherigen Auszahlung in Abhängigkeit der Beiträge durch den Kanton (mit Minimal- und Maximalvorgaben) zahlt der Bund neu einen Pauschalbetrag in der Höhe von 25 Prozent der Gesundheitskosten der obligatorischen Krankenversicherung für 30 Prozent der Bevölkerung.

Aufgrund der Streichung der Finanzkraftzuschläge bei der Bemessung der Beiträge, von denen der Kanton St.Gallen als mittelstarker Kanton ebenfalls profitiert hat, sinkt der Betrag, der an den Kanton St.Gallen geht, gleichzeitig um rund 10 Mio. Franken (Globalbilanz 2004/05 des Bundes). Der Kanton hat also ab 1. Januar 2008 einen grösseren Anteil am Gesamtbetrag der individuellen Prämienverbilligung zu übernehmen.

Es ist geplant, den kantonalen Beitrag weiterhin an den Bundesbeitrag zu knüpfen. Die NFA-Umsetzung bei der IPV soll so umgesetzt werden, dass das Gesamtvolumen der Prämienverbilligung konstant bleibt, d.h. der kantonale Beitrag soll sich um den Betrag erhöhen, der von Bundesseite wegfällt. Auf eine weitergehende Anpassung des gesamten Betrages soll – im Sinne des Grundsatzes einer schlanken Umsetzung der NFA - verzichtet werden.

29. Straf- und Massnahmenvollzug

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kanton, wobei die Hauptverantwortung bei den Kantonen liegt. Die Kantone arbeiten zur Erfüllung der Aufgabe in drei regionalen Konkordaten zusammen.

Mit der NFA werden die Regeln für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in einzelnen Teilfragen angepasst. So erhält der Bund neu die Kompetenz auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs Vorschriften zu erlassen. Neu beteiligt sich der Bund ausserdem an der Finanzierung des Ausbildungszentrums Strafvollzugspersonal in Freiburg, was für den Kanton St.Gallen eine Entlastung von rund 55'000 Franken bringt (Globalbilanz 2004/2005).

30. Amtliche Vermessung

Die Amtliche Vermessung ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund definiert die Strategie und die Qualitätsanforderungen, die Kantone sind für Umsetzung zuständig. Der Bund finanziert die Amtliche Vermessung heute mit finanzkraftabhängigen Beiträgen.

Mit der NFA erhält der Bund aufgrund eines neuen Verfassungsartikels die Möglichkeit Vorschriften über die Harmonisierung amtlicher Informationen über Grund und Boden erlassen.

Gleichzeitig werden die Finanzkraftzuschläge abgeschafft und die Kriterien der Subventionierung angepasst, was für den Kanton St.Gallen voraussichtlich eine Entlastung bringen dürfte.

31. Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft

Die Agrarpolitik des Bundes stützt sich im Wesentlichen auf die drei Pfeiler Massnahmen, Direktzahlungen und Grundlagenverbesserungen. Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen gehören zu den Grundlagenverbesserungen. Sie werden vom Bund (strategische Vorgaben, Oberaufsicht) und den Kantonen (Durchführung der Projekte) gemeinsam getragen. Mit der NFA wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton auf eine neue Grundlage gestellt. Neu kommen auch in diesem Bereich Programmvereinbarungen zum Zug. Momentan bestehen im Kanton St.Gallen keine Projekte, deren Verwirklichung eine Programmvereinbarung erfordern würde. Aufgrund der Streichung der Finanzkraftzuschläge ist auch in diesem Bereich mit geringeren Bundesmitteln zu rechnen (Fr. 500'000.– gemäss Budget 2006).

32. Tierzucht

Die Förderung der Tierzucht ist seit dem Ende des 19. Jahrhunderts Gegenstand von Massnahmen und Bestimmungen des Bundes und der Kantone. Ziel der Massnahmen ist es, die Landwirte bei der Förderung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Tiere durch entsprechende Zuchtwahl so zu unterstützen, dass die tierischen Produkte mit möglichst kleinem Aufwand und in hoher Qualität erzeugt werden. Mit der NFA geht die Tierzucht in die alleinige Zuständigkeit des Bundes über. Der Kanton St.Gallen erfährt damit eine Entlastung von rund 1,1 Mio. Franken (Budget 2006).

33. Landwirtschaftliche Beratung

Die landwirtschaftliche und bäuerlich-hauswirtschaftliche Beratung ist in der Schweiz auf zwei Ebenen organisiert:

- Die direkte Beratungsarbeit mit den Bauern und Bäuerinnen erfolgt in erster Linie durch die kantonalen Beratungsdienste (eigene kantonale oder vom Kanton beauftragte Stellen). In kleinerem Ausmass sind auch private Beratungsdienste überregional oder gesamtschweizerisch (vor allem in Spezialbereichen) tätig. Der Bund subventioniert die Besoldung der kantonalen Beratung;
- Zur Unterstützung der Beratungsdienste führt die Schweizerische Vereinigung für Beratung in der Landwirtschaft (SVBL) die beiden Beratungszentralen in Lausanne (SRVA) und Lindau (LBL).

Mit der NFA werden Zuständigkeiten klarer abgegrenzt. Für die kantonale Beratung ist vollumfänglich der Kanton zuständig, für die Beratungszentralen trägt der Bund die Verantwortung. Die Entflechtung der Zuständigkeiten führt zu einer gewissen Mehrbelastung des Kantons (Fr. 360'000.– gemäss Budget 2006).

34. Regionalverkehr

Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung der NFA wird der zweckgebundene Anteil des Bundes an den ungedeckten Leistungen des Regionalverkehrs von durchschnittlich 69 auf unter 50 Prozent reduziert. Die Finanzkraftabstufung wird gestrichen. Bezogen auf den Kanton St.Gallen bedeutet dies, dass der Bundesanteil von 65 auf 44 Prozent sinken wird. Die Abgeltungsbeiträge, die Kanton und Gemeinden zu zahlen haben, werden von derzeit 46 Mio. Franken auf rund 64,2 Mio. Franken pro Jahr steigen. Dies führt zu einer jährlichen Mehrbelastung für den Kanton von 18,2 Mio. Franken (Stand: Budget 2006).

Nach Art. 3 des geltenden Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG zum EBG) müssen sich die Gemeinden zu 50 Prozent an der Abgeltung beteiligen. Durch die NFA würden die Gemeinden somit eine Mehrbelastung von rund 9,1 Mio. Franken je Jahr erfahren. Der bestehende Kostenteiler Kanton/Gemeinden gemäss kantonomer

öV-Gesetzgebung soll so geändert werden, dass die Gemeinden keine Mehrbelastung erfahren. Für eine kostenneutrale Lösung und bei gleich bleibenden Leistungen muss der Gemeindeanteil von 50 auf rund 35 Prozent reduziert werden (Stand: Budget 2006).

35. Wald

Im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991¹⁴² über den Wald (Waldgesetz, WaG) bestehen heute sehr unterschiedliche Subventionstatbestände. Die Bundesbeitragssätze an die Projekte belaufen sich im Bereich der Finanzhilfen auf höchstens 50 Prozent und im Bereich der Abgeltungen auf höchstens 70 Prozent der Kosten. Die Bundesbeiträge sind abgestuft nach Finanzkraft der Kantone.

Der Bereich Wald bleibt weiterhin eine Verbundaufgabe von Bund und Kanton. Mit der NFA fallen auch in diesem Bereich die Finanzkraftzuschläge weg und die Grundlage der Zusammenarbeit bilden neu Programmvereinbarungen. Während die finanziellen Veränderungen relativ bescheiden sein dürften (Mehrbelastung von Fr. 129'000.– gemäss Globalbilanz 2004/2005), entsteht in der konkreten Aufgabenerfüllung aufgrund der Umstellung ein Anpassungsbedarf, der insbesondere in der Umstellungsphase spürbar sein wird.

36. Obligatorische Arbeitslosenversicherung

Die Kantone beteiligen sich heute mit einem Betrag, der 0,05 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme entspricht, an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die Anteile der einzelnen Kantone werden durch einen Verteilschlüssel bestimmt, welcher die jährliche Anzahl Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit und die Finanzkraft berücksichtigt. Mit der NFA fällt die Finanzkraftgewichtung weg. Dies führt zu einer Mehrbelastung des Kantons (Fr. 715'000.– gemäss Globalbilanz 2004/2005)

37. Flugplätze

Der Bund kann gemäss heutiger Regelung zins- und amortisationsgünstige Darlehen bis zu 25 Prozent gewähren für die Verbesserung oder Erweiterung der Landesflughäfen sowie der Flugplätze, die in erster Linie dem gewerbsmässigen Regionalverkehr dienen. Im Kanton St.Gallen ist diese Änderung nicht von Bedeutung.