

Finanzausgleichsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 24. und 31. Oktober 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	3
1.1. Parlamentarische Vorstösse.....	3
1.2. Gründe für die Reform im Überblick.....	4
1.3. Merkmale des heutigen Finanzausgleichs.....	4
1.3.1. Entstehung und Ziele.....	4
1.3.2. Ausgleichsinstrumente.....	5
1.3.3. Mängel des Systems.....	6
1.4. Reform des Bundesfinanzausgleichs.....	7
1.4.1. Beweggründe und Stand der Umsetzung.....	7
1.4.2. Auswirkungen der NFA auf den innerkantonalen Finanzausgleich.....	8
1.5. Vorbereitungsarbeiten und Vernehmlassung.....	8
1.5.1. Vorbereitungsarbeiten.....	8
1.5.2. Resultate der Vernehmlassung.....	9
1.5.3. Arbeiten im Nachgang zur Vernehmlassung.....	10
2. Das neue Finanzausgleichsmodell.....	12
2.1. Ziele der Reform.....	12
2.1.1. Grundsätzliche Überlegungen.....	12
2.1.2. Verfassungsauftrag.....	12
2.1.3. Zielgrössen.....	13
2.2. Übersicht über das neue Modell.....	15
2.2.1. Instrumente des neuen Finanzausgleichs.....	15
2.2.2. Einzusetzende Mittel.....	15
2.2.3. Verteilung der Mittel auf die einzelnen Instrumente.....	17
2.3. Instrumente des neuen Finanzausgleichs.....	17
2.3.1. Ressourcenausgleich.....	17
2.3.2. Sonderlastenausgleich Weite.....	19
2.3.3. Sonderlastenausgleich Schule.....	19
2.3.4. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen.....	20
2.3.5. Partieller Steuerfussausgleich.....	22
2.3.6. Individueller Sonderlastenausgleich.....	23
2.3.7. Härtefallausgleich.....	24
2.4. Massnahmen für finanzschwache Gemeinden.....	25
2.4.1. Absicherung für Gemeinden mit hohem Steuerfuss.....	25
2.4.2. Umfassendes Instrumentarium für Gemeinden mit hohem Steuerfuss.....	25
2.5. Die Schulgemeinden im neuen Finanzausgleich.....	26
2.6. Beurteilung im Lichte der parlamentarischen Vorstösse.....	27
2.7. Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden.....	28
2.7.1. Vorbemerkungen.....	28
2.7.2. Ergebnisse.....	28
3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	30
3.1. Allgemeine Bestimmungen.....	30
3.2. Ressourcenausgleich.....	30
3.3. Sonderlastenausgleich Weite.....	31
3.4. Sonderlastenausgleich Schule.....	31

3.5. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen.....	31
3.6. Zusätzlicher Ausgleich für Gemeinden mit hohem Steuerfuss	32
3.7. Ergänzende Bestimmungen.....	33
3.8. Schlussbestimmungen.....	33
4. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton	35
4.1. Finanzielle Auswirkungen im Referenzjahr	35
4.2. Bemerkungen zur Dynamik des Finanzbedarfs.....	36
5. Rechtliches	36
6. Antrag	36
Anhänge:	
1. Ergänzende Erläuterungen zur Berechnung der einzelnen Ausgleichsinstrumente	37
2. Finanzielle Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden.....	41
Entwurf (Finanzausgleichsgesetz).....	48

Zusammenfassung

Seit Vollzugsbeginn des geltenden Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1986 haben sich sowohl auf nationaler wie auf kantonaler Ebene verschiedene Rahmenbedingungen für den Finanzausgleich geändert. Eine Neuordnung des innerkantonalen Finanzausgleichs ist etwa mit Blick auf die Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) opportun. Deshalb sind wesentliche Elemente des vorgeschlagenen Finanzausgleichsmodells dem neuen Bundesmodell nachempfunden. Das neue Finanzausgleichsmodell sieht folgende Instrumente vor: einen Ressourcenausgleich und drei Elemente eines allgemeinen Sonderlastenausgleichs (Weite, Schule, Stadt St.Gallen) in der ersten Stufe, einen partiellen Steuerfussausgleich oder optional einen individuellen Sonderlastenausgleich in der zweiten Stufe sowie einen zeitlich befristeten Härtefallausgleich in der dritten Stufe. Die Gemeinden waren in die Projektarbeiten von Beginn weg mit einbezogen.

Ein wichtiges Anliegen der Reform des st.gallischen Finanzausgleichs ist die Gewichtsverlagerung bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen weg von den beeinflussbaren hin zu nicht beeinflussbaren Grössen: Der neue Ausgleich belohnt Gemeinden, die Anstrengungen unternehmen, um aus eigener Kraft Verbesserungen in ihrer finanziellen Situation herbeizuführen. Neben den nicht direkt beeinflussbaren Instrumenten Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich ist deshalb ein partieller Steuerfussausgleich vorgesehen, der so ausgestaltet ist, dass er die Steuerfussunterschiede im Kanton verkleinert, ohne der Gemeinde jegliche finanzielle Eigenverantwortung zu nehmen. Um ausserordentliche, nicht beeinflussbare Belastungen von Gemeinden auffangen zu können, wird neben den Sonderlastenausgleichsinstrumenten Weite, Schule und Stadt St.Gallen ein individueller Sonderlastenausgleich eingeführt. Letzterer steht als Alternative zum partiellen Steuerfussausgleich zwei Dritteln der Gemeinden offen, nämlich denjenigen mit den höchsten Steuerfüssen.

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurden nochmals verschiedene Anpassungen am Modell vorgenommen. Um den Bedenken bezüglich der hohen Steuerfüsse der finanzschwachen Gemeinden zusätzlich Rechnung zu tragen, wurden die für den Finanzausgleich einzusetzenden Mittel erhöht. Bezogen auf das Referenzjahr 2005, auf dessen Zahlen die Modellrechnungen beruhen, sollen für den neuen Finanzausgleich insgesamt 249 Mio. Franken aufgewendet werden. Unter Berücksichtigung der Strassenlasten-Grundbeiträge sind das 24,5 Mio. Franken mehr als nach geltendem Recht. Von diesem zusätzlichen Mitteleinsatz soll sich der Kanton 20 Mio. Franken auf jenen Betrag anrechnen lassen dürfen, mit dem er die Gemeinden am Nettogewinn, den er aus der Umsetzung der NFA erwarten kann, beteiligen will. Des Weiteren ist neu vorgesehen, dass die Regierung im alle vier Jahre zu erarbeitenden Wirksamkeitsbericht bei Vorliegen einer zu hohen Steuerbelastung einer oder mehrerer Ge-

meinden die Gründe dieser hohen Belastung im Einzelnen aufzuzeigen hat und Massnahmen zur nachhaltigen Senkung der Steuerfüsse vorschlagen muss. Die ersten beiden Wirkungsberichte werden noch während der zehnjährigen Übergangszeit zu unterbreiten sein, während welcher der Härtefallausgleich die Steuerfüsse gegen oben begrenzt und den betroffenen Gemeinden damit die erforderliche Zeit zu einer schrittweisen Anpassung an das neue Modell gewährt.

Aufgrund der umfassenden Neuregelung des Finanzausgleichs ist es unumgänglich, dass gewisse Gemeinden mehr und andere weniger Ausgleichsmittel erhalten werden als bisher. Dank den Vorteilen, die das neue, nach modernen Grundsätzen ausgestaltete Finanzausgleichssystem bringt, profitiert letztlich aber eine grosse Mehrheit der St.Gallerinnen und St.Galler. Einer der wesentlichen Vorteile des neuen Finanzausgleichs ist die Zweckfreiheit der Ausgleichsmittel. Damit erhöht sich der Handlungsspielraum vieler Gemeinden spürbar; die Gemeindeautonomie wird nachhaltig gestärkt.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Entwurf eines totalrevidierten Gesetzes über den Finanzausgleich.

1. Ausgangslage

1.1. Parlamentarische Vorstösse

Die Reform des Finanzausgleichs ist seit 1996 ein Thema im Kantonsrat. Seither wurden folgende Vorstösse gutgeheissen:

Postulat 43.96.05 «Reform des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen»:

«Die Regierung wird eingeladen, das geltende System des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen im Lichte neuer Erkenntnisse aus der Wissenschaft, aus dem laufenden Projekt zur Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen sowie aus entsprechenden Reformvorhaben anderer Kantone zu prüfen und dem Grossen Rat über mögliche Verbesserungen Bericht zu erstatten und allenfalls Anträge zu stellen.»

Postulat 43.98.01 «Einbezug der finanziellen Sozialhilfe in die Reform des Finanzausgleichs»:

«Die Regierung wird eingeladen:

1. das Postulat 43.96.05 «Reform des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen» beförderlich zu behandeln;
2. im Bericht zu diesem Postulat Ausführungen zu machen, auf welche Weise besonders hohe Belastungen von Gemeinden im Bereich der finanziellen Sozialhilfe gemildert werden können, sowie allenfalls entsprechende Anträge zu stellen.»

Postulat 43.01.07 «Finanzausgleich als Faktor im Standortwettbewerb»:

«Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.96.05 «Reform des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen» auch Ausführungen zu machen zur Problematik des Zielkonflikts zwischen dem Anliegen der Begrenzung der innerkantonalen Steuerbelastungsunterschiede einerseits und der steuerlichen Konkurrenzfähigkeit st.gallischer Gemeinden im Vergleich mit steuergünstigen ausserkantonalen Gemeinden andererseits, sowie dazu allenfalls entsprechende Anträge zu stellen.»

Der Wortlaut der drei parlamentarischen Vorstösse zum Finanzausgleich zeigt, dass der Kantonsrat aus unterschiedlichen Gründen die Überprüfung des geltenden Finanzausgleichs fordert. So sollen neue Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Reformen des Bundes und anderer Kantone in den innerkantonalen Finanzausgleich des Kantons St.Gallen einfließen. Die veränderten Rahmenbedingungen im interkantonalen Steuerwettbewerb und bei den Belastungen im Sozialbereich erfordern ebenfalls Reformen im Bereich des Finanzausgleichs.

1.2. Gründe für die Reform im Überblick

Wie auch aus den Postulaten zum Finanzausgleich hervorgeht, gibt es verschiedene Gründe für eine Überprüfung und Änderung des St.Galler Finanzausgleichs:

- *Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA):* Die Reform des Finanzausgleichs auf Bundesebene verändert die Aufgabenteilung, die Zusammenarbeitsformen und den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen. Damit die NFA ihr volles Wirkungspotential entfalten kann, müssen auch Anpassungen des innerkantonalen Finanzausgleichs vorgenommen werden.
- *Geänderte Ausgleichsbedürfnisse:* Die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden ändern sich im Zeitablauf. Seit der letzten Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs hat sich insbesondere die Situation bei besonderen Belastungen geändert. Während früher nur Teile des ländlichen Raumes mit solchen übermässigen Belastungen (Strassen- und Erschliessungswesen, Wasserbau usw.) konfrontiert waren, ist neu eine zunehmende Belastung insbesondere der Stadt St.Gallen im Sozialbereich festzustellen. Daneben ist die bessere Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen (z.B. im Kultur- und Freizeitbereich) ein seit längerem erhobenes Anliegen der Stadt.
- *Steuerwettbewerb:* Die erhöhte Mobilität der Unternehmen und der natürlichen Personen führt zu einem zunehmenden Standortwettbewerb. Gewisse Eigenschaften des Finanzausgleichssystems, wie etwa die starren Maximal- und Minimalsteuerfüsse, die in früheren Jahren geringere negative Auswirkungen hatten, werden in diesem Umfeld zunehmend zum Problem. Der Kanton St. Gallen ist immer stärker darauf angewiesen, dass die Gemeinden sowohl den Anreiz wie auch den Handlungsspielraum haben, um ihre Leistungen effizient bereitzustellen. Letzteres ist eine Grundbedingung, damit der Kanton und die Gemeinden im schweizerischen und im internationalen Standortwettbewerb eine gute Position halten können. Die Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinden und Kanton ist deshalb besonders wichtig, weil damit die finanzielle Basis geschaffen wird, um auch den finanzschwachen Gemeinden helfen zu können.
- *Falsche Anreize:* Der geltende Finanzausgleich des Kantons St. Gallen hat sich – wie der bisherige Bundesfinanzausgleich und der Finanzausgleich in vielen anderen Kantonen – zu wenig gezielt auf den Abbau der exogenen Disparitäten konzentriert. Statt dessen hat man sich bisher stark an den effektiven Ausgaben orientiert. Die Folgen daraus waren zum Teil falsche Anreize für die Gemeinden im Bereich der Ausgabenpolitik. Dies wiederum hatte zur Folge, dass der Kanton mit Vorschriften und Kontrollen reagieren musste, was die Gemeindeautonomie unterhöhlt.

1.3. Merkmale des heutigen Finanzausgleichs

1.3.1. Entstehung und Ziele

Das geltende Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) ist seit dem Jahr 1986 in Vollzug. Obwohl es verschiedene Schwächen aufweist, ist die damalige Reform grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie führte im Vergleich zur Situation vor 1986 zu einer Verbesserung der Ausgleichswirkung und zu einer Vereinfachung des Finanzausgleichs.

Das Hauptziel der Reform von 1986 war die Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede, insbesondere auch derjenigen innerhalb der politischen Gemeinden selbst. Daneben ging es darum, einen effizienteren Einsatz der Mittel zu gewährleisten, Missbräuche zu verhindern, die Gemeindeautonomie zu stärken, die Transparenz zu verbessern und den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Mehrere dieser Ziele konnten mit der Reform erreicht werden, insbesondere das Hauptziel der Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede. Während die Steuerfussunterschiede vor der Reform noch bei bis zu 85 Prozentpunkten lagen, sind sie mit der Reform spürbar gesunken und haben nie mehr diese Grössenordnung erreicht. Ein weiteres Ziel, das erreicht werden konnte, ist die Erhöhung der Transparenz. Sie entstand u.a. durch die Sicherstellung einheitlicher Steuerfüsse innerhalb einer politischen Gemeinde durch die Zusammenfassung aller Finanzausgleichsregelungen in lediglich zwei Gesetzen (Finanzausgleichsgesetz und Strassengesetz) sowie durch die geringe Anzahl der Ausgleichsinstrumente und ihrer einfacheren Struktur.

Einige Ziele hingegen konnten nicht im erhofften Ausmass erreicht werden: Die Autonomie der Gemeinden im direkten Ausgleich wurde nicht gestärkt, sondern eingeschränkt, was knapp die Hälfte der Gemeinden betrifft. Weiter darf beim Ziel der effizienten Verwendung der Mittel wohl höchstens ein Teilerfolg verbucht werden. Das heutige System verhindert durch entsprechende Vorschriften und Kontrollen zwar den eigentlichen Missbrauch. Es schafft aber keinen ausreichenden Anreiz für eine sparsame Haushaltsführung bei den Gemeinden.

Eine weitergehende Analyse der Wirkungen und der Mängel des geltenden Finanzausgleichs findet sich unter Ziff. 1.3.2 und 1.3.3. nachstehend.

1.3.2. Ausgleichsinstrumente

Das geltende Finanzausgleichssystem besteht aus zwei Elementen: Dem vorgelagerten indirekten Finanzausgleich mit zwei Teilinstrumenten und dem sogenannten direkten Finanzausgleich.

a) Indirekter Finanzausgleich

Der indirekte Finanzausgleich wurde eingeführt, um zu verhindern, dass zu viele Gemeinden einen direkten Finanzausgleich beanspruchen müssen. Er besteht aus zwei Instrumenten:

- Beiträge an die Aufwendung für die Lehrerbessoldung und die Amortisationslasten; diese werden an die Schulträger ausgerichtet, d.h. an die Schulgemeinden bzw. bei Einheitsgemeinden an die politischen Gemeinden;
- Strassenlastenausgleichsbeiträge an die politischen Gemeinden gemäss Strassengesetz¹.

Die Beiträge an die Schulgemeinden richten sich nach dem anrechenbaren Aufwand für die Lehrerbessoldung und die Amortisationslasten (Abschreibung und Verzinsung) und sind an den Gesamtfinanzbedarf in Steuerprozenten geknüpft. Der Gesamtfinanzbedarf entspricht der Summe des Steuerbedarfs der politischen Gemeinde, des Steuerbedarfs der Schulgemeinde und den Beiträgen des indirekten Finanzausgleichs an die Schulgemeinde.

Der indirekte Finanzausgleich bei den Strassenlasten bemisst sich nach den gewichteten Strassenlängen und dem anrechenbaren Gesamtsteuerbedarf. Die gewichteten Strassenlängen werden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strassenklassen und der Höhenlage berechnet.

Die Beiträge an die Lehrerbessoldung wie auch jene an die Amortisationslasten betragen bis 90 Prozent der Aufwendungen. Beim Strassenlastenausgleich beläuft sich der maximale Beitragssatz auf 60.

¹ sGS 732.1.

b) Direkter Finanzausgleich

Grundlage für den direkten Finanzausgleich bildet der anrechenbare Gesamtsteuerbedarf. Ausgleichsberechtigt sind Gemeinden, deren anrechenbarer Gesamtsteuerbedarf einen Gesamtsteuerfuss erfordern würde, der über dem Maximalsteuerfuss liegt. Der Ausgleichsbeitrag entspricht der Differenz zwischen dem anrechenbaren Gesamtsteuerbedarf und dem Steuerertrag bei Anwendung des Maximalsteuerfusses.

Das geltende Gesetz sieht neben dem Maximalsteuerfuss auch einen Minimalsteuerfuss vor. Die Gemeindeanteile an diversen Steuereinnahmen werden ab einer Grenze von 75 Prozent des Maximalsteuerfusses gekürzt. Gekürzt werden dabei verschiedene Einnahmenanteile und Subventionen. Erhebt eine politische Gemeinde einen Gesamtsteuerfuss von weniger als 75 Prozent des Maximalsteuerfusses, so werden ihre Anteile nach Art. 8 des Steuergesetzes (sGS 811.1) um höchstens drei Fünftel gekürzt. Eine zweite Kürzung findet sich beim öffentlichen Verkehr. Nach Art. 17 des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5) haben die Gemeinden bei einem Gesamtsteuerfuss von unter 7/10 des Maximalsteuerfusses anteilmässig auch den Staatsbeitrag bei Versuchsbetrieben und Tarifverbunden zu übernehmen.

1.3.3. Mängel des Systems

Als eines der Hauptprobleme des geltenden Finanzausgleichssystems hat sich die Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen von der Ausgabenpolitik der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden erwiesen. Es bestehen zwar verschiedene Bestimmungen, um diese Beeinflussung der ausgabenseitigen Berechnungsgrössen zu verhindern; sie können das System aber nicht soweit korrigieren, dass die Gemeinden einen unmittelbaren Anreiz für eine sparsame Ausgabenpolitik hätten. Zu den genannten Bestimmungen gehören beispielsweise, dass nur «notwendige Aufwendungen» (Art. 21 FAG) und «angemessene Investitionen» (Art. 14 FAG) bei der Bemessung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Einen Mangel des geltenden Finanzausgleichssystems stellt auch die Tatsache dar, dass nicht allein die politischen Gemeinden Empfänger von Beiträgen sind, sondern dass mit dem indirekten Finanzausgleich Schule ein grosser Teil des Finanzausgleichsvolumens an die Schulgemeinden geht. Dadurch entstehen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden Mehraufwendungen infolge der zusätzlichen Schnittstellen.

Im Einzelnen zeigen sich bei den Finanzausgleichsinstrumenten nach heutigem Recht folgende Schwachpunkte:

a) Mängel im indirekten Finanzausgleich

Die Ausgaben der Gemeinden werden bei der Berechnung des indirekten Finanzausgleichs doppelt berücksichtigt: Zum einen ist der Ausgleich abhängig von den getätigten Ausgaben und Investitionen im betreffenden Bereich, d.h. von der Höhe der Lehrerbesoldungen und der Amortisationslasten beim indirekten Ausgleich an die Schulträger, bzw. von den Strassenlängen beim indirekten Ausgleich der Strassenlasten. Zusätzlich sind die Ausgleichszahlungen abhängig von den Gesamtausgaben der betroffenen Gemeinden, d.h. vom Gesamtsteuerbedarf und vom Gesamtfinanzbedarf (jeweils in Steuerprozenten).

Die spezielle Konstruktion des indirekten Finanzausgleichs enthält keine Anreize für eine sparsame und effiziente Mittelverwendung; sie kann im Gegenteil zu Mehrausgaben in jenem Bereich führen, für welchen die Beitragszahlung ausgerichtet wird. Von Bedeutung ist dies insbesondere im Schulbereich. So ist es möglich, dass es für eine Gemeinde finanziell kaum von Nachteil ist, wenn sie kleine Klassen nicht zusammengelegt oder wenn sie eine teurere Investition einer günstigeren vorzieht. Zwar wirkt die Bewilligungspraxis des Kantons dieser Tendenz entgegen. Allerdings ist dies mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Weniger gravierend ist die Situation im Strassenbereich. Hier ist der maximale Beitrag je gewichtetem Strassenkilometer nicht etwa vom Ausgabenverhalten im Strassenwesen abhängig, sondern von den Einnahmen, welche dafür zur Verfügung stehen. Diese wiederum sind abhängig von der Höhe des Reinertrages der Strassenverkehrsabgaben und dem Anteil des Treibstoffzolls. Diese Konstruktion führt dazu, dass mit dem Bau zusätzlicher Strassen, oder mit der Neudeklaration gewisser Gemeindestrassen zwar die gewichteten Strassenkilometer erhöht werden können, womit auch der indirekte Finanzausgleich an die Gemeinde steigt. Der Gesamtbetrag der ausgerichteten Finanzausgleichsmittel an alle Gemeinden ist aber letztlich durch die verfügbaren Einnahmen und nicht durch die Ausgaben definiert.

b) Mängel im direkten Finanzausgleich

Im direkten Finanzausgleich wird den Gemeinden die Differenz zwischen dem anrechenbaren Gesamtsteuerfuss und dem Steuerertrag bei Anwendung des Maximalsteuerfusses ausgeglichen. Der Anreiz zu einer freizügigen Ausgabenpolitik ist mit einer solchen Regelung potentiell sehr gross: Jeder von einer Ausgleichsgemeinde zusätzlich ausgegebene und als anrechenbar anerkannte Franken wird vom Kanton finanziert.

Das Problem des direkten Finanzausgleichs ist nicht ein Missbrauch von Finanzausgleichsmitteln im eigentlichen Sinne des Wortes. Ein solcher kann mit den Kontrollen weitgehend verhindert werden. Problematisch ist vielmehr der aus taktischen Überlegungen gesteuerte Einsatz des direkten Finanzausgleichs, um ausserordentliche Aufwände finanzieren zu können. Selbst wenn eine Gemeinde grundsätzlich in der Lage wäre, ihre Ausgaben aus eigenen Mitteln zu bestreiten, kann mit einem geschickten Zeitplan die Infrastruktur so ausgebaut werden, dass ein wesentlicher Teil der Kosten über den direkten Finanzausgleich vom Kanton getragen wird.

Bei Gemeinden, die über eine sehr lange Zeit im direkten Finanzausgleich verbleiben, besteht ausserdem kaum ein Anreiz zu kostensenkenden Reformen, bspw. zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder gar zu einer Fusion.

Nicht vergessen werden darf, dass die systembedingt notwendige Kontrollaufsicht durch den Kanton die Gemeindeautonomie äusserst stark einschränkt.

1.4. Reform des Bundesfinanzausgleichs

1.4.1. Beweggründe und Stand der Umsetzung

Der geltende Finanzausgleich zwischen Bund und den Kantonen stammt aus dem Jahre 1959. Er wurde seither kontinuierlich ausgebaut. Ein Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung über die Wirkung des Finanzausgleichs stellte zu Beginn der 90er Jahre fest, dass das bestehende Finanzausgleichssystem trotz eines grossen Mitteleinsatzes nicht in der Lage sei, die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen zu verringern.

Bund und Kantone haben deshalb beschlossen, den Finanzausgleich im Rahmen des Projektes «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» umfassend zu reformieren. In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurden die neuen Verfassungsbestimmungen und das neue Finanzausgleichsgesetz mit grosser Mehrheit angenommen. Die parlamentarische Beratung zur zweiten NFA-Botschaft mit der Ausführungsgesetzgebung wurde in der Herbstsession 2006 der eidgenössischen Räte abgeschlossen. Im Jahr 2007 soll die dritte Botschaft verabschiedet werden, welche die Dotierung der Ausgleichsgefässe zum Gegenstand hat.

Parallel zu den Arbeiten auf Bundesebene sind derzeit die Kantone daran, die Anpassungen ihrer gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten. Die Regierung hat dem Kantonsrat im Mai dieses Jahres einen Planungsbericht vorgelegt, der die geplante Umsetzung der NFA im Kanton

St.Gallen erläutert (40.06.02). In der April- und Junisession 2007 sollen die notwendigen Gesetzesanpassungen im Kantonsrat beraten werden.

Die Einführung der NFA ist auf das Jahr 2008 geplant. Mit diesem Datum werden die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der neue Finanzausgleich wirksam. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen mit Lastenausgleich kennt keinen eigentlichen Stichtag, sie wird schrittweise ausgebaut werden müssen.

1.4.2. Auswirkungen der NFA auf den innerkantonalen Finanzausgleich

Der Bundesfinanzausgleich und der innerkantonale Finanzausgleich sind rechtlich zwar voneinander unabhängig, so dass die Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs keine rechtlich zwingende Folge der NFA ist. Gleichwohl haben die geltenden Reformen auf Bundesebene rechtlich und materiell Einfluss auf die Finanzausgleichssysteme der Kantone. So sehen sich zur Zeit viele Kantone dazu veranlasst, ihren innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen oder umfassend zu reformieren. Zahlreiche Finanzausgleichssysteme, die in letzter Zeit modernisiert worden sind, lehnen sich denn auch stark an das Vorbild des Bundes an (z.B. Bern, Luzern, Appenzell Ausserrhoden). Auch das Postulat 43.96.05 des Kantonsrates fordert eine Orientierung an den neuen Erkenntnissen, die bei der Entwicklung der NFA gewonnen wurden.

Um die Vorgaben der NFA zu erfüllen und die Möglichkeiten auszuschöpfen, müssen die Kantone einige finanzpolitische Mechanismen anpassen. Eine explizite Verpflichtung dazu besteht im Bereich der horizontalen Abgeltung von Leistungen: Die Kantone verpflichten sich in Art. 6 der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV), die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Grundprinzipien der NFA auch allgemein im Verhältnis zu den Gemeinden anzuwenden.

Aufgrund der speziellen Situation der Stadt St. Gallen besteht der vordringlichste konkrete Anpassungsbedarf bei der Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen für die Stadt. Eine gerechte und umfassende Lösung wird aber erst möglich sein, wenn nicht nur innerkantonale, sondern auch ausserkantonale Nutzer der wichtigsten zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen in das System der Abgeltung mit einbezogen werden können. Mit der NFA werden die Voraussetzungen dafür geschaffen. Die Regierung ist bestrebt, zusammen mit den betroffenen Nachbarkantonen möglichst bald entsprechende Lösungen auszuhandeln.

1.5. Vorbereitungsarbeiten und Vernehmlassung

1.5.1. Vorbereitungsarbeiten

Die Reform des Finanzausgleichs wurde in vier Phasen angegangen:

Phase 1: Erstellung einer systematischen Übersicht von Erkenntnissen aus laufenden Reformvorhaben.

Phase 2: Analyse der Stärken und Schwächen des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen.

Phase 3: Erarbeitung von Vorschlägen zur Reform des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen.

Phase 4: Ausarbeitung der Vorlage an den Kantonsrat.

Mit der Ausarbeitung der Phasen 1 und 2 wurde das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen (IFF-HSG) beauftragt. Das Institut unterbreitete darauf hin einen groben Modellvorschlag, welcher auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Theorie des Finanzausgleichs basierte, die Ergebnisse einer Umfrage bei den Gemeinden im Jahr 2000 berücksichtigte und auf die Reform des Finanzausgleichs auf Bundesebene (NFA) abgestimmt war. Dementsprechend bildeten der Ressourcenausgleich und der Sonderlastenausgleich analog zum Bundesmodell die Basis des Modellvorschlags. Ein partieller Steuerfuss-

ausgleich wurde als zweite Stufe konzipiert, um die Steuerfüsse der Gemeinden zusätzlich senken zu können. Ein Härtefallausgleich schliesslich sollte die verbleibenden Härten abfedern.

In Phase 3 wurde eine Projektgruppe mit der konkreten Ausarbeitung eines neuen Finanzausgleichsmodells beauftragt. Diese Projektgruppe umfasste neben Vertretern der betroffenen Departemente zunächst vier, später fünf von der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) delegierte Vertreter der Gemeinden sowie zwei Repräsentanten der Schulgemeinden. Die Projektgruppe hat zwischen Juli 2001 bis März 2005 auf der Grundlage des Grobkonzepts des IFF-HSG einen verfeinerten Vorschlag zur Finanzausgleichsreform entwickelt. Dieser wurde im Winter 2003 der Öffentlichkeit vorgestellt. Nach einer ausserordentlichen Generalversammlung der VSGP am 13. Februar 2003 stellte sich heraus, dass von einigen Gemeinden insbesondere die nach neuem Modell berechneten hypothetischen Steuerfussunterschiede als zu gross empfunden wurden. Die Regierung hatte daraufhin beschlossen, die Projektgruppe mit zusätzlichen Abklärungen zu beauftragen.

Nach der Erarbeitung des definitiven Modellvorschlags konnte im April 2005 Phase 3 abgeschlossen werden. Das Finanzdepartement hatte darauf hin eine Vorlage für eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes auf der Grundlage der Arbeiten der Projektgruppe ausgearbeitet (Phase 4). Diese Vorlage wurde von der Regierung Ende August 2005 für eine breite Vernehmlassung freigegeben. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis 30. November 2005.

1.5.2. Resultate der Vernehmlassung

Die Möglichkeit zur Vernehmlassung wurde rege benutzt, insbesondere von den politischen Gemeinden und den Parteien. Verschiedene Stellungnahmen gingen auch von Schulgemeinden und Verbänden ein, u.a. von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) und des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV).

Der Reformbedarf des kantonalen Finanzausgleichs wurde in einer grossen Mehrheit der Stellungnahmen anerkannt. Die Modellarchitektur wurde mehrheitlich positiv beurteilt. Viele politische Gemeinden wiesen darauf hin, dass seit der ersten Präsentation des Reformvorschlags verschiedene Änderungen am Modell vorgenommen worden seien, die aus ihrer Sicht in die richtige Richtung gehen. In mehreren Stellungnahmen wurde bemängelt, dass auf eine Reform der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verzichtet wird. Dabei wurde die Meinung vertreten, dass eine solche Reform vor oder zumindest gleichzeitig mit der Finanzausgleichsreform stattfinden müsste.

In einigen Stellungnahmen wurde eine Beibehaltung der (direkten) Begrenzung der Steuerfussunterschiede zwischen dem maximalen und dem minimalen Steuerfuss im Kanton gefordert; andere Stellungnahmen forderten nur eine entsprechende Begrenzung nach oben. In jenen Stellungnahmen, in welchen konkrete Spannweiten genannt wurden, gingen die Vorstellungen darüber, wie gross die zulässige Bandbreite der Steuerfussunterschiede sein darf, weit auseinander (40 bis 80 Steuerfussprozentpunkte). Die Forderung einer Begrenzung der Steuerfussunterschiede wurde nicht nur in jenen vereinzelt Stellungnahmen erhoben, welche die Reform in dieser Form grundsätzlich ablehnen (insbesondere jener der Sozialdemokratischen Partei), sondern verschiedentlich auch von Vernehmlassern, welche den Reformbedarf anerkennen und die Grundzüge der Reform befürworten.

Zu den einzelnen Ausgleichsinstrumenten sind verschiedene Bemerkungen eingegangen. Folgende Forderungen waren in mehreren Stellungnahmen zu finden:

- beim Ressourcenausgleich seien sämtliche relevanten Einnahmequellen der Gemeinden zu berücksichtigen;
- der Finanzausgleich habe den besonderen Lasten der Volksschule stärker Rechnung tragen;
- beim Sonderlastenausgleich Weite sei auf die Berücksichtigung der Einwohnerdichte zu verzichten;

- es sei ein allgemeiner Sonderlastenausgleich Soziales vorzusehen;
- der Sonderlastenausgleich Stadt sei besser zu begründen und anders zu finanzieren (durch die Agglomerationsgemeinden oder durch den Kanton);
- der Härtefallausgleich sei zu restriktiv konzipiert und die Vorlage lege zu wenig klar dar, welche Perspektive die Gemeinden nach Auslaufen des Härtefallausgleichs haben.

1.5.3. Arbeiten im Nachgang zur Vernehmlassung

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurden nochmals verschiedene Anpassungen am neuen Finanzausgleichsmodell geprüft. Die entsprechenden Abklärungen wurden von einer Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der VSGP sowie des SGV begleitet. Es wurden einige Veränderungen am Modell vorgenommen, mit denen verschiedenen, in der Vernehmlassung geäusserten Kritikpunkten Rechnung getragen wird. Verschiedentlich wurden ausserdem Konkretisierungen vorgenommen.

a) Vorgenommene Änderungen

Im Wesentlichen wurden die nachstehend aufgeführten Anpassungen vorgenommen; für weitergehende Erläuterungen wird auf die entsprechenden Abschnitte im Kapitel 2 der Vorlage verwiesen:

- Beim Ressourcenausgleich wurde die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Steuerkraft verbreitert. Statt einer Beschränkung auf die Einkommens- und Vermögenssteuern sowie die Quellensteuern werden neu alle wichtigen Einnahmen berücksichtigt.
- Mit der Schaffung eines eigentlichen Sonderlastenausgleichs Schule werden die besonderen Belastungen der Gemeinden mit einer hohen Schülerzahl besser berücksichtigt. Gleichzeitig kann dadurch die Gesamtwirkung des Finanzausgleichs verstärkt werden.
- Bei den Instrumenten des allgemeinen Sonderlastenausgleichs gilt neu der Grundsatz, dass Gemeinden mit hoher bzw. sehr hoher Steuerkraft einen Teil bzw. die gesamten Sonderlasten tragen müssen. Dies wird durch eine entsprechende Kürzungsskala umgesetzt.
- Die Modalitäten zur Abgeltung der Sonderlasten der Stadt St.Gallen und deren Dynamik wurden präzisiert. Ausserdem konnte eine Lösung gefunden werden, die eine massvolle Erhöhung des Ausgleichsbetrages für die Stadt möglich macht, ohne dass der Ausgleichsbetrag der übrigen Gemeinden reduziert werden muss.
- Bei allen Anpassungen wurde speziell darauf geachtet, dass die Finanzausgleichsinstrumente einfach und transparent ausgestaltet werden. Vereinfachungen wurden etwa beim Sonderlastenausgleich Weite vorgenommen, zu dessen Berechnung neu nur noch eine Kennzahl verwendet wird.
- Die vorliegende Vorlage enthält Konkretisierungen insbesondere in Bezug auf den Wirksamkeitsbericht, welche den Gemeinden mit hohem Steuerfuss mehr Sicherheit geben. Mit einer Erhöhung der für den Finanzausgleich vorgesehenen finanziellen Mittel kann das Problem der Gemeinden mit besonders hohem Steuerfuss zusätzlich entschärft werden.

b) Verzicht auf Änderungen

Verschiedene Forderungen, die im Rahmen der Vernehmlassung geäussert wurden, können nicht erfüllt werden. Bezüglich der Forderung nach einer vorgängigen oder gleichzeitigen Aufgabenteilung ist auf den Entscheid der Regierung zu verweisen, eine allgemeine Überprüfung der Aufgabenteilung erst nach der Umsetzung der NFA durchzuführen. Dies gebietet sich aus Gründen der Arbeitsökonomie (zeitliche Machbarkeit) und der Reduktion der Komplexität.

Verzichtet wird des Weiteren auf den geforderten allgemeinen Soziallastenausgleich sowie auf die Ausweitung des Sonderlastenausgleichs Stadt auf einen allgemeinen Zentrumslastenausgleich auch für Kleinzentren. Für den Verzicht auf zusätzliche allgemeine Sonderlastenausgleichselemente waren folgende Überlegungen massgeblich:

- *Bedeutung der Sonderlasten:* Um einen allgemeinen Sonderlastenausgleich zu rechtfertigen, müssen die Sonderlasten wichtige Aufgabenbereiche oder Gruppen von Aufgaben betreffen, in denen grosse Lastenunterschiede bestehen. Es muss eine hinreichend grosse Zahl von Gemeinden betroffen sein und es darf sich nicht um lediglich vorübergehende Lasten handeln. Zur Bedeutung der Sonderlasten gehört auch ihr Gewicht im Vergleich zur Ressourcenstärke einer Gemeinde. Gemeinden mit hoher bzw. sehr hoher Steuerkraft kann zugemutet werden, einen Teil oder die ganzen Sonderlasten selbst zu tragen.
- *Verfügbarkeit geeigneter Kenngrössen:* Es müssen hinreichend treffsichere Kennzahlen existieren, die eine objektivierte Abbildung der unerwünschten Disparitäten zulassen. Die Kennzahlen dürfen nicht selbst beeinflusst sein und keinen Anreiz für Mehrausgaben bieten.

Zur Forderung nach einem allgemeinen Soziallastenausgleich:

Die Ausgaben für Soziales sind für die Gemeinden zwar von gewisser Bedeutung, sie fallen jedoch weit weniger ins Gewicht als etwa die Bildungsausgaben. Abklärungen haben gezeigt, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden über die Jahre hinweg vergleichsweise gering sind. Neben der Stadt St.Gallen verfügt kaum eine Gemeinde dauerhaft über sehr hohe, den Durchschnitt deutlich übersteigende Lasten. Dies zeigt ein Blick auf das mutmassliche Ausgleichsvolumen. Würde man – in Analogie zur Lösung beim Sonderlastenausgleich Schule – 50 Prozent der überdurchschnittlichen Ausgaben bei der finanziellen Sozialhilfe ausgleichen, käme man aufgrund der tatsächlichen Werte der Jahre 2003-2005 auf ein Ausgleichsvolumen von 5,9 Mio. Franken. Davon würden 4,9 Mio. Franken allein auf die Stadt St.Gallen entfallen. Für die übrigen Gemeinden würden Ausgleichsbeiträge von lediglich noch 1 Mio. Franken verbleiben. Im Vergleich mit den über 30 Mio. Franken des Sonderlastenausgleichs Schule ist dieser Betrag sehr bescheiden.

Für einen allgemeinen Ausgleich der Soziallasten fehlen zudem geeignete Kennzahlen. Da keine geeigneten Indikatoren vorhanden sind, müsste sich ein Sonderlastenausgleich auf die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden abstützen. Dies wäre mit problematischen Anreizen verbunden.

Es ist durchaus möglich, dass einzelne Gemeinden in einem bestimmten Jahr oder auch über eine längere Zeitperiode hinweg eine Belastung erfahren, die ins Gewicht fällt und deshalb als Sonderlast zu qualifizieren ist. Für Einzelfälle kann jedoch nicht ein allgemeiner Sonderlastenausgleich geschaffen werden, sondern diesen Gemeinden steht der Weg über den individuellen Sonderlastenausgleich offen.

Zur Forderung einer Ausweitung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen auf einen allgemeinen Zentrumslastenausgleich:

Verschiedene Kleinzentren haben einen Sonderlastenausgleich analog jenem der Stadt St.Gallen gefordert. Die Stadt Wil hat hierzu auch eine Studie ausarbeiten lassen, mit der ihre Zentrumslasten grob geschätzt wurden.

Wie bei der Forderung nach einem allgemeinen Soziallastenausgleich ist auch hier festzustellen, dass die Bedeutung der besonderen Belastung der Kleinzentren vergleichsweise gering ist. Die Belastungen durch die Zentrumsfunktion in Kleinzentren sind wesentlich geringer als jene in der Stadt St.Gallen. Da mehrere der potentiellen Empfänger eine hohe oder gar sehr hohe Steuerkraft aufweisen (bspw. Wil oder Rapperswil-Jona), müsste der Sonderlastenausgleich in diesen Fällen gleich wieder gekürzt werden, wie dies auch bei den anderen Sonderlastenausgleichsinstrumenten der Fall ist. Damit würde sich das Ausgleichsvolumen weiter reduzieren.

Es gilt überdies zu beachten, dass ein Vergleich mit anderen Kantonen, welche einen Ausgleich für Kleinzentren kennen, mit Blick auf das Gesamtmodell nicht statthaft ist. So kennt etwa der Kanton Bern zwar eine Sonderbehandlung der Kleinzentren. Dieser Sonderbehandlung steht auf der anderen Seite aber wiederum eine Abschöpfung überdurchschnittlicher Steuerkraft im Ressourcenausgleich gegenüber, die in starkem Masse auch viele Kleinzentren trifft.

Schliesslich muss festgestellt werden, dass das zweite oben erwähnte Kriterium, die Treffsicherheit des Ausgleiches bei einem Zentrumslastenausgleich für Kleinzentren nicht erfüllt werden kann. Bereits die Frage, welche Gemeinden als Kleinzentren zu gelten hätten, ist schwierig zu beantworten. Auch sind objektive, allgemeine Kriterien für die Bemessung der Ausgleichsbeiträge kaum verfügbar.

2. Das neue Finanzausgleichsmodell

2.1. Ziele der Reform

2.1.1. Grundsätzliche Überlegungen

Der neue Finanzausgleich soll die finanziellen Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden, die sogenannten Disparitäten, begrenzen. Er kann jedoch nicht alle finanziellen Unterschiede abbauen. Zum einen fehlen dazu die notwendigen Mittel. Überdies wäre es auch falsch, sämtliche Disparitäten abzubauen, weil ein vollständiger Ausgleich aller Unterschiede im Widerspruch zu fundamentalen Prinzipien des Föderalismus stünde.

Gegenstand des Finanzausgleichs sollen zum vornherein nur die sogenannten exogenen (d.h. nicht beeinflussbaren) Disparitäten sein. Von exogenen Disparitäten kann dann gesprochen werden, wenn eine Gemeinde ressourcenschwach ist und daher keine ausreichenden Mittel hat, um ihre Aufgaben zu finanzieren, oder wenn sie bei der Erfüllung der Gemeindeaufgaben mit besonderen Belastungen konfrontiert ist, die zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Nicht von exogenen Unterschieden ist dort auszugehen, wo Gemeinden mehr Geld ausgeben, weil sie sich ein gehobeneres Angebot leisten oder weil die für die Erledigung der Aufgaben erforderlichen institutionellen, organisatorischen und infrastrukturellen Strukturen nicht optimal sind.

Neben dem zentralen Ziel der Reduktion der exogenen Disparitäten soll der Finanzausgleich möglichst einfach und transparent sein, was sich in einer möglichst einfachen Ausgestaltung der Ausgleichsinstrumente sowie in einer Begrenzung der Zahl der Ausgleichsinstrumente äussert. Die Zahl der Ausgleichsinstrumente kann auch deshalb auf einige wichtige Instrumente begrenzt werden, weil sich in einer gewissen Masse Vor- und Nachteile der Gemeinden in unterschiedlichen Bereichen ausgleichen.

Der Finanzausgleich soll schliesslich so ausgestaltet werden, dass die Ausgleichsziele auf Dauer erreicht werden können. Er soll dazu beitragen die Autonomie der Gemeinden zu stärken. Die einzelnen Instrumente sind daher so auszugestalten, dass auf Auflagen, Bedingungen und Kontrollen weitgehend verzichtet werden kann.

2.1.2. Verfassungsauftrag

Verfassungsgrundlage für den Finanzausgleich ist Art. 85 der Kantonsverfassung²: «Das Gesetz regelt den Finanzausgleich. Dieser hat zum Ziel, den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern und übermässige Belastungen der Gemeinden auszugleichen.» Ebenfalls von Bedeutung sind folgende Verfassungsbestimmungen: Art. 82 (Haushaltsgrundsätze), Art. 86 (Vorteilsabgeltung), Art. 96 und 97 (Zusammenarbeit der Gemeinden) sowie Art. 98 und 99 (Änderung und Bestand der Gemeinden).

Art. 85 der Verfassung verzichtet bewusst auf die Nennung konkreter Zielgrössen, etwa des maximal zulässigen Steuerfusses, und ebenso auf die Nennung von konkreten Ausgleichsinstrumenten. Dem Wortlaut von Art. 85 und den Materialien dazu³ ist zu entnehmen, dass ein gewisser Wettbewerb zwischen den Gemeinden gewollt ist und dass gleichzeitig die finanziel-

² sGS 111.1.

³ Vgl. Amtsblatt Nr. 4a/2000, S. 209 ff.

len Unterschiede verringert werden sollen. Namentlich seien übermässige Belastungen auszugleichen und es seien den Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Nebst dem Verfassungsauftrag für eine Begrenzung der finanziellen Disparitäten zu sorgen, ist von der Verpflichtung der Gemeinden zur zumutbaren Selbsthilfe auszugehen. Dies beginnt beim Grundsatz, dass die Gemeinden ihre Mittel wirksam und wirtschaftlich einsetzen sollen (Art. 82). Noch weiter gehen die Bestimmungen gemäss den Artikeln zur Förderung der Zusammenarbeit (Art. 96) und der Vereinigung von Gemeinden (Art. 99). Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit oder eine gebotene Vereinigung, so können «Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt» oder «Gemeinden vereinigt» werden.

Das Finanzausgleichsgesetz muss somit beiden Zielen – dem Ausgleich wie auch der Selbstverantwortung – gerecht werden. Die Verfassung schreibt dabei nicht vor, wie die Ziele zu erreichen sind, d.h. mit welchen Instrumenten der Finanzausgleich arbeiten soll. Aus den Materialien zur Verfassung geht klar hervor, dass der Verfassungsgeber bewusst keine Modellaussage machen wollte.

2.1.3. Zielgrössen

Die Ziele des Finanzausgleichs sind in der Verfassung und den dazugehörigen Materialien nicht hinreichend konkret umschrieben, um einen direkten Massstab bei der Beurteilung der Zielerreichung, etwa im Rahmen eines Wirksamkeitsberichtes, bilden zu können. Sie müssen daher näher konkretisiert werden. Ziele sollten – soweit dies möglich ist – «messbar» sein. Der Begriff messbar ist nicht so zu verstehen, dass die Zielerreichung anhand exakter Kennzahlen genau gemessen werden könnte. Es muss jedoch Kriterien geben, anhand derer periodisch überprüft werden kann, ob der Finanzausgleich seine Ziele erreicht hat oder ob gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen sind. Hierbei sollen – ausgehend vom Verfassungsauftrag – folgende Grundsätze massgebend sein:

– Zur Verfügung stellen der notwendigen Mittel:

Die Verfassung fordert, dass die Gemeinden *mit den notwendigen Mitteln auszustatten* sind. Die Vorlage geht davon aus, dass die finanziellen Mittel der finanzschwachen Gemeinden vom Kanton so aufzustocken sind, dass sie ein Niveau erreichen, das wenigstens 90 Prozent des kantonalen Durchschnitts der relevanten eigenen Einnahmen der Gemeinden entspricht.

Begründung: Zentrales Ziel des Finanzausgleiches muss es sein, die Unterschiede der Gemeinden so auszugleichen, dass ihre Autonomie gestärkt wird. Notwendige Mittel bereitzustellen kann somit für den Finanzausgleich nicht bedeuten, dass konkrete Aufgaben oder Projekte finanziert werden, denn solche würden entsprechende Auflagen und Kontrollen durch den Kanton erfordern. Statt dessen sind den Gemeinden, deren eigene Mittel infolge ungenügender Steuerkraft nicht ausreichen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, die fehlenden Ressourcen als allgemeine zweckfreie Mittel zur Verfügung zu stellen. Dazu soll mittels eines Ressourcenausgleichs eine allgemeine Mindestausstattung sichergestellt werden.

– Ausgleich übermässiger Belastungen:

Art. 85 der Verfassung fordert, dass *übermässige Belastungen* der Gemeinden auszugleichen sind. Im Rahmen des Finanzausgleichs müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die exogenen, d.h. die von der Gemeinde nicht beeinflussbaren Sonderlasten wo nötig ausgeglichen werden können. Ausgewiesene Sonderlasten sind auszugleichen, soweit ihnen nicht entsprechende eindeutige Sondervorteile gegenüberstehen. Sonderlasten, die von ihrem Umfang her von grosser Bedeutung sind und für deren Abbildung hinreichend zuverlässige Kennzahlen bestehen, sollen über allgemeine Sonderlastenaus-

gleichsinstrumente abgegolten werden. Verbleibende Sonderlasten sollen bei deren Nachweis durch die Gemeinde vom Kanton individuell abgegolten werden, soweit deren Tragung nicht aufgrund überdurchschnittlicher Steuerkraft zumutbar ist.

Begründung: Disparitäten bei den Lasten sind wesentlich schwieriger auszugleichen als solche bei den Ressourcen. Die tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde in einem bestimmten Bereich bieten keine geeignete Grundlage zur Beurteilung und Bemessung eines Lastenausgleichs, da die Ausgaben der Gemeinden beeinflusst werden können. Zuverlässige objektive Kennzahlen zur Abbildung der Sonderlasten sind nicht in jedem Aufgabenbereich vorhanden. Ein weiteres Erschwernis bildet die Tatsache, dass gewisse Sonderlasten nur wenige Gemeinden betreffen oder dass sie nur einmalig oder periodisch auftreten. Daher sind allgemeine Sonderlastenausgleichsinstrumente nur in wenigen, wichtigen Aufgabenbereichen sinnvoll. Weitere Sonderlasten sind über den individuellen Sonderlastenausgleich geltend zu machen.

– *Reduktion der finanziellen Unterschiede:*

Die Verfassung fordert eine *Reduktion der finanziellen Unterschiede*. Es ist davon auszugehen, dass sich dies primär auf die exogenen, nicht von der Gemeinde beeinflussbaren Disparitäten bezieht. Eine gänzliche Nivellierung der Steuerbelastung kann jedoch nicht das Ziel sein, wenn man ein eigenverantwortliches Handeln autonomer Gemeinden befürwortet. Gewisse Unterschiede im Steuerfuss nach Finanzausgleich sind daher unproblematisch, soweit sie das Resultat von Faktoren sind, welche die Gemeinde beeinflussen kann. Es muss allerdings auch beachtet werden, dass insbesondere nach oben grosse Steuerfussausschläge nicht erwünscht sind, da sie eine unheilvolle Negativspirale in Gang setzen können. Deshalb sieht der vorliegende Gesetzesentwurf folgendes vor: Wenn Gemeinden eine Gesamtsteuerbelastung (einschliesslich des Kantonssteuerfusses) aufweisen, welche den kantonalen Durchschnitt um mehr als 10 Prozent übersteigt, muss im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes geprüft werden, welche Ursachen für die hohen Steuerfüsse verantwortlich sind und welche Massnahmen geeignet sein könnten, die Senkung der Steuerfüsse zu erwirken. Im Jahr 2005 betrug der einwohnergewichtete Durchschnitt des Gesamtsteuerfusses im Kanton 263 Prozentpunkte. Er setzte sich zusammen aus dem einwohnergewichteten Durchschnittsteuerfuss der Gemeinden (148) sowie dem Staatssteuerfuss (115), der für alle Gemeinden identisch ist. 10 Prozent des kantonalen Durchschnitts entspricht somit 26 Steuerfusspunkten, womit 110 Prozent des kantonalen Durchschnitts 289 Steuerfusspunkte ergeben. Eine Grenze von 10 Prozent über dem Durchschnitt des Gesamtsteuerfusses im Kanton wäre somit aktuell bei einem Gemeindesteuerfuss von 174 Prozentpunkten erreicht (entspricht 289 minus 115, oder anders gerechnet 148 plus 26).

Begründung: Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der Grundsatz der Konzentration des Ausgleichs auf exogene Disparitäten befürwortet wird. Trotzdem wird der Steuerfuss weiterhin als wichtige Grösse der Beurteilung des Erfolges des Finanzausgleichs betrachtet. Vor allem deutliche Abweichungen der Steuerfüsse nach oben werden als staatspolitisch problematisch eingestuft. Auch im neuen Finanzausgleichsmodell muss sichergestellt sein, dass allzu hohe Steuerfüsse vermieden werden. Allerdings dürfen diese nicht wie bis anhin mittels einer garantierten Ausgleichsgrenze verhindert werden, weil sonst die bekannten Probleme des bisherigen direkten Finanzausgleichs weiterhin bestehen würden. Statt dessen wird die Regierung verpflichtet, im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes aufzuzeigen, warum die betroffenen Gemeinden so hohe Steuerfüsse aufweisen. Zusammen mit diesen Gemeinden sind dann geeignete Massnahmen zu suchen, die eine Verbesserung herbeiführen können. Zur Beurteilung der Höhe des Steuerfusses ist von der Gesamtbelastung durch Gemeinde- und Staatssteuer auszugehen, weil ansonsten bei jeder Reform der Aufgabenteilung die entsprechende Grenze angepasst werden muss. Eine Gesamtbelastung, die den kantonalen Durchschnitt nicht mehr als um 10 Prozent übersteigt, darf als akzeptabel im Sinne der Verfassung betrachtet werden.

Im Unterschied zum bisherigen Finanzausgleich muss die Regierung regelmässig über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Bericht erstatten. Damit ist sichergestellt, dass die Zielerreichung regelmässig überprüft wird.

2.2. Übersicht über das neue Modell

2.2.1. Instrumente des neuen Finanzausgleichs

Das neue Finanzausgleichsmodell umfasst drei Ausgleichsstufen. Die erste Stufe bildet die Basis des Ausgleichs. Mit dem Ressourcenausgleich sowie drei Sonderlastenausgleichselementen sollen die wichtigsten exogenen, d.h. unbeeinflussbaren Unterschiede zwischen den Gemeinden ausgeglichen werden. Die verwendeten Ausgleichsinstrumente sind der NFA nachempfunden, sie wurden allerdings den st.gallischen Verhältnissen angepasst.

Eine zweite Stufe des Finanzausgleichs ist notwendig, da die Unterschiede zwischen den Gemeinden im Kanton St.Gallen relativ gross sind. Sie umfasst einen partiellen Steuerfussausgleich oder – optional – einen individuellen Sonderlastenausgleich und soll die verbleibenden Unterschiede zusätzlich reduzieren.

Für den Wechsel vom heutigen zum neuen Finanzausgleichsmodell ist schliesslich – als dritte Stufe – ein Härtefallausgleich vorgesehen. Er soll verhindern, dass Gemeinden mit hohem Steuerfuss durch die Reform eine Verschlechterung erfahren. Und es soll diesen Gemeinden die erforderliche Zeit eingeräumt werden, um sich den neuen Rahmenbedingungen mit geeigneten Massnahmen anpassen zu können. Der Härtefallausgleich wird lediglich während einer Übergangsfrist ausgerichtet.

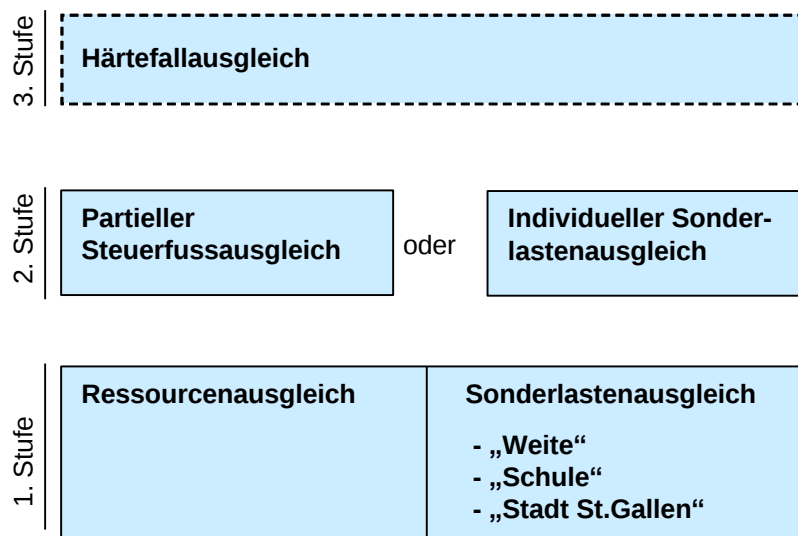


Abbildung 1: Übersicht über das neue Finanzausgleichsmodell

2.2.2. Einzusetzende Mittel

Die Vorlage geht davon aus, dass für den neuen Finanzausgleich Beiträge in der Höhe von 249 Mio. Franken ausgerichtet werden. Demgegenüber wurden im Referenzjahr 2005 für den bisherigen Ausgleich 234,2 Mio. Franken aufgewendet. Das neue Modell rechnet somit mit einem um 14,8 Mio. Franken höheren Mittelbedarf. Es kommt hinzu, dass neu zusätzlich ausserhalb des Finanzausgleichs die bisherigen Grundbeiträge nach Art. 89 Strassengesetz (sGS 732.1) weiterhin ausgerichtet werden sollen (6 Mio. Franken). Überdies entfallen 3,7 Mio. Franken an bisherigen Kürzungen bei Gemeinden mit tiefem Steuerfuss, nämlich 3,5 Mio. Franken aufgrund der Aufhebung der Kürzung von Gemeindeanteilen an kantonalen Steuern nach Art. 28bis des Finanzausgleichsgesetzes sowie Fr. 195'000.– aufgrund der Aufhebung der

Kürzung der Beiträge an Versuchsbetriebe und Tarifverbünde nach Art. 17 des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5). Insgesamt entstehen somit Mehrkosten in der Höhe von 24,5 Mio. Franken.

Ursprünglich war beabsichtigt, die Finanzausgleichsreform für den Kanton und die Gemeinden insgesamt finanzneutral vorzunehmen. Die Abweichung von dieser ursprünglichen Zielsetzung ist einerseits eine Folge von entsprechenden Forderungen, die in der Vernehmlassung geäußert wurden. Daneben sprechen folgende Überlegungen für eine Erhöhung der im neuen Modell einzusetzenden Mittel:

- Wie erwähnt sollen die Grundbeiträge nach Art. 89 Strassengesetz (2005: 6 Mio. Franken) in ähnlicher Form weiterhin ausbezahlt werden. Sie haben primär Abgeltungs- und nicht Finanzausgleichscharakter, waren aber bisher Teil des Finanzausgleichs. Neu gelten die Grundbeiträge nicht mehr als Finanzausgleich; es wäre allerdings nicht sachgerecht, den für den neuen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Totalbetrag deswegen zu kürzen.
- Im Vergleich zum Vernehmlassungsvorschlag ist der Pauschalbetrag an die Stadt St.Gallen um 4,5 Mio. Franken erhöht worden. Diese Erhöhung soll nicht zu Lasten der übrigen Finanzausgleichsbeiträge finanziert werden. Sie wird vom Kanton getragen. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil diese Erhöhung in Zukunft mit entsprechenden Abgeltungen anderer Kantone verrechnet werden kann. D.h., dass Zahlungen, die inskünftig im Rahmen einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich an die Stadt St.Gallen ausgerichtet werden, diesen Betrag entsprechend reduzieren.
- In den Beratungen des Planungsberichtes zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen (40.06.02) wurde angeregt, einen Teil des Saldogewinns aus der NFA zur Erhöhung des im innerkantonalen Finanzausgleich einzusetzenden Ausgleichsvolumens zu verwenden. Die Vorlage nimmt dieses Anliegen auf und erhöht den Totalbetrag zusätzlich um 10 Mio. Franken.

Der Betrag, den der Kanton in seiner Rechnung als Aufwand verbucht, unterscheidet sich aufgrund einer anderen Rechnungsabgrenzung vom Betrag in der Gemeindefinanzstatistik. Für das Jahr 2005 betrugen die Ausgaben in der Rechnung des Kantons 219,1 Mio. Franken gegenüber 234,2 Mio. Franken in der Gemeindefinanzstatistik. Der Gesamtaufwand des Kantons enthält 1,9 Mio. Franken an die Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen, während dieser Betrag in der Gemeindefinanzstatistik nicht erscheint. Die verbleibende Differenz ist Folge der unterschiedlichen Rechnungsabgrenzung: Während die Gemeindefinanzstatistik den Finanzausgleich des betreffenden Jahres nachträglich um die entstandenen Ertragsüberschüsse bereinigt, werden in der Kantonsrechnung die beschlossenen Beiträge nach dem Sollprinzip als Aufwand des entsprechenden Jahres verbucht. Hier werden diese Ertragüberschüsse daher erst in den folgenden Jahren sichtbar, wenn sie verrechnet oder zurückgezahlt werden. Die Minderausgaben des Jahres 2005 in der Kantonsrechnung sind also die Folge der Ertragsüberschüsse von Finanzausgleichsgemeinden, die in den Jahren 2003 und 2004 angefallen sind.

Alle Kalkulationen in der vorliegenden Botschaft gehen von den Daten der Gemeindefinanzstatistik aus, da diese Daten den Nettoaufwand für den Finanzausgleich in einem betreffenden Jahr abbilden.

Der für den Finanzausgleich aufzuwendende Betrag nach neuem Recht hängt letztlich von der Dotierung der Ausgleichsinstrumente durch den Kantonsrat und der finanziellen Situation der Gemeinden im Zeitpunkt der Einführung ab. Während der Mittelbedarf für den Ressourcenausgleich und die beiden Sonderlastenausgleichselementen recht gut prognostiziert werden kann, ist der letztlich resultierende Finanzbedarf für die Instrumente «partieller Steuerfussausgleich», «individueller Sonderlastenausgleich» und «Härtefallausgleich» mit deutlich höheren Unsicherheiten behaftet.

2.2.3. Verteilung der Mittel auf die einzelnen Instrumente

Der grösste Teil der für den neuen Finanzausgleich einzusetzenden Mittel wird für die erste Stufe verwendet. Zu Beginn werden dies rund 80 Prozent sein (vgl. Abbildung 2). Davon fliesen 42 Prozent in den Ressourcenausgleich, 16 Prozent in den Sonderlastenausgleich Weite, 13 Prozent in den Sonderlastenausgleich Schule und 9 Prozent in den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen.

Instrumente	Anteil am Totalbetrag
Erste Stufe des Finanzausgleichs / Basisinstrumente	80 Prozent
– Ressourcenausgleich	42 Prozent
– Sonderlastenausgleich Weite	16 Prozent
– Sonderlastenausgleich Schule	13 Prozent
– Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen	9 Prozent
Zweite Stufe des Finanzausgleichs / Ausgleich zusätzlicher Disparitäten	16 Prozent
– Partieller Steuerfussausgleich oder	
– Individueller Sonderlastenausgleich	
Dritte, temporäre Stufe des Finanzausgleichs	4 Prozent
– Härtefallausgleich	

Abbildung 2: Mittelverteilung im neuen Finanzausgleich zu Beginn (mit Härtefallausgleich).

2.3. Instrumente des neuen Finanzausgleichs

2.3.1. Ressourcenausgleich

a) Zweck

Die Ressourcen der Gemeinden stammen überwiegend aus Gemeindesteuern und Anteilen an kantonalen Steuern. Bei finanzschwachen Gemeinden sind die Anteile am Steueraufkommen in ihrer Gemeinde bzw. ihre Einnahmen aus Gemeindesteuern bei einem bestimmten Steuerfuss tiefer als bei finanzstarken Gemeinden. Diese finanziellen Unterschiede stellen einen wesentlichen Nachteil dar und sind kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbar. Zweck des Ressourcenausgleichs ist, die Gemeinden soweit mit zusätzlichen Ressourcen zu versorgen, dass sie ihre Pflichtaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss finanzieren können.

b) Funktionsweise

Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs wird auf die sogenannte technische Steuerkraft abgestellt. Diese technische Steuerkraft berücksichtigt alle wichtigen Gemeindesteuern und Gemeindeanteile an kantonalen Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Quellensteuer, Grundsteuer, Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer) nach Massgabe ihrer Bedeutung für die Gemeinden. Gemeinden, deren technische Steuerkraft tiefer als die Ausgleichsgrenze ist, erhalten einen Ressourcenausgleich (vgl. Abbildung 3).

Der Ressourcenausgleich kann so verstanden werden, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden ergänzt werden durch einen Zuschuss, der ihnen eine Mindestausstattung garantiert. Die Höhe dieser Mindestausstattung wird vom Kantonsrat jeweils für 4 Jahre festgelegt. Sie liegt zwischen 90 und 100 Prozent der durchschnittlichen technischen Steuerkraft im Kanton.

Bei der Bemessung des Ressourcenausgleichs wird der Steuerfuss der Gemeinde anteilmässig (d.h. im Verhältnis der Bedeutung der Einkommens- und Vermögenssteuer zum gesamten

Steueraufkommen aller Steuern zusammen) berücksichtigt. Damit soll der Ausgleich im selben Masse geleistet werden, wie die Gemeinde ihr Steuersubstrat mit dem eigenen Steuerfuss selbst ausschöpft.

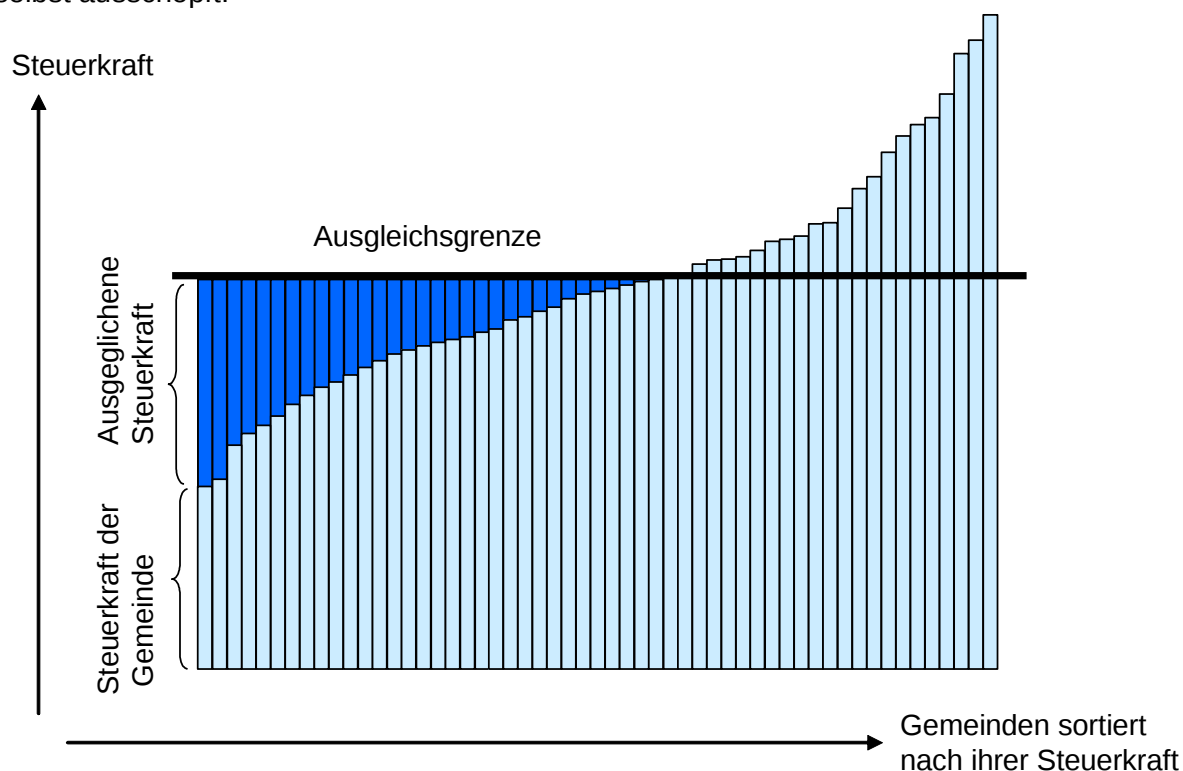


Abbildung 3: (Prinzipschema): Ausgleich der Steuerkraft im Ressourcenausgleich.

Weitere Details zur Berechnung des Ressourcenausgleichs finden sich im Anhang 1.

c) Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag

Die gewählte Definition der Ressourcenbasis für die Bemessung der technischen Steuerkraft zeichnet sich dadurch aus, dass alle wichtigen Steuereinnahmen für die Gemeinden nach Massgabe ihrer Bedeutung berücksichtigt werden. Sie hat den Vorteil, dass sie einfach und transparent ist.

Grundsätzlich wären sowohl Alternativen mit einer schmaleren oder noch breiteren Bemessungsgrundlage möglich. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage drängt sich allerdings kaum auf, da alle wichtigen Einnahmequellen bereits berücksichtigt werden. Ein Einbezug etwa der Wasserzinsen, der Einnahmen aus Elektrizitätswerken oder der Gebühren drängt sich mangels Bedeutung nicht auf und wäre im Einzelfall auch mit zusätzlichen Problemen verbunden. Konkret wären z.B. zusätzliche Vorschriften zur Anrechnung der Einnahmen aus Elektrizitätswerken vorzusehen. Die Kontrolle dieser Vorschriften wäre mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Diesem Zusatzaufwand stünde kein zusätzlicher Nutzen entgegen, weil der Ressourcenausgleich qualitativ nicht verbessert würde.

Für eine schmalere Bemessungsgrundlage, insbesondere ein Weglassen der Steuern juristischer Personen, sprechen wirtschaftspolitische Überlegungen, allerdings würde damit vom Grundsatz abgerückt, alle wichtigen Einnahmen gleich zu behandeln.

2.3.2. *Sonderlastenausgleich Weite*

a) *Zweck*

Schwierige topographische Verhältnisse oder eine geringe Siedlungsdichte sind eine wichtige exogene Ursache für bedeutende Mehrausgaben in verschiedenen Aufgabengebieten. Im Rahmen der NFA wird ein geographisch-topographischer Sonderlastenausgleich eingeführt, welcher vor allem den Bergkantonen zukommt. Zweck des Sonderlastenausgleichs Weite ist es, ein an die Verhältnisse im Kanton St.Gallen angepasstes Instrument einzuführen, mit welchem die Folgen einer ungünstigen Topographie oder einer geringen Siedlungsdichte ausgeglichen werden.

b) *Funktionsweise*

Verschiedene Abklärungen haben gezeigt, dass die Sonderlasten der Weite mit der gewichteten Strassenlänge je Einwohner sehr gut abgebildet werden können. Dieser Indikator stösst auch politisch auf eine grosse Akzeptanz, wie die Vernehmlassung zeigte. Die betreffenden Gemeinden erhalten für die zusätzlichen Strassenkilometer, die dafür verantwortlich sind, dass sie eine überdurchschnittliche Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner haben, einen Pauschalbetrag.

Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft wird ein Teil oder – bei sehr hoher technischer Steuerkraft – der ganze Sonderlastenausgleichsbetrag gekürzt. Die Kürzung beginnt bei der Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleichs. Eine vollständige Reduktion erfolgt erst, wenn eine Gemeinde eine technische Steuerkraft aufweist, die 50 Prozent der Ausgleichsgrenze übersteigt.

Weitere Details zur Berechnung des Sonderlastenausgleichs Weite finden sich im Anhang 1.

c) *Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag*

Die Bedeutung der Kosten der Weite für die Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden sind unbestritten. Allerdings ist es schwierig, geeignete Kennzahlen zu finden, die diese Kosten abbilden können. Verschiedene alternative Kennzahlen wurden geprüft. So etwa die Höhenlage (Anteil des Gemeindegebietes über 800 Meter über Meer), die Einwohnerdichte oder die Gewässerlänge.

Es hat sich gezeigt, dass die gewichtete Strassenlänge je Einwohner die Belastung der Weite für die Gemeinde am besten abbilden kann. Sie berücksichtigt verschiedene relevante Aspekte wie die Zersiedelung, die Abgelegenheit und die schwierige Topographie. Demgegenüber weisen andere Kennzahlen verschiedene Mängel auf. Sie können die Mehrkosten der Weite nicht zielsicher abbilden, weil der Zusammenhang zwischen diesen Kennzahlen und den Mehrlasten der Gemeinden zu wenig ausgeprägt ist.

Der Nachteil der gewichteten Strassenlänge je Einwohner liegt darin, dass eine Gemeinde darauf in einem gewissen Ausmass Einfluss nehmen kann. Dieser Nachteil wiegt allerdings weniger schwer als die mangelnde Zielsicherheit der anderen Kennzahlen.

2.3.3. *Sonderlastenausgleich Schule*

a) *Zweck*

Die Schulausgaben stellen die grösste Ausgabenposition der Gemeinden dar. Rund die Hälfte des Nettoaufwandes der Gemeinden entfällt auf die Schulen. Unterschiede in diesem Bereich wirken sich deshalb besonders stark aus, selbst wenn sie nicht sehr gross sind. Der wichtigste Grund für eine höhere Belastung im Schulbereich ist eine höhere Schülerzahl im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl. In Gemeinden mit einer hohen Schülerquote steht einer grösseren Zahl von Schülerinnen und Schülern eine verhältnismässig kleinere Zahl von Einwohnern und damit auch Steuerzahlern gegenüber als dies bei einer Gemeinde mit durchschnittlicher Schülerquote

der Fall ist. Der Sonderlastenausgleich Schule bezweckt den Abbau eines Teils der überdurchschnittlichen Belastung der Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schülerquote.

b) Funktionsweise

Der Sonderlastenausgleich Schule orientiert sich am Verhältnis der Schülerinnen und Schüler der Volksschule der jeweiligen Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt. Alle Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Schülerquote haben, erhalten eine Pauschale je Schülerin und Schüler. Die Pauschale wird so gewählt, dass die durchschnittlichen Kosten einer Volksschülerin bzw. eines Volksschülers etwa zur Hälfte gedeckt werden.

Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft wird dabei wie beim Sonderlastenausgleich Weite (vgl. Ziff. 2.3.2. Bst. b) ein Teil oder – bei sehr hoher technischer Steuerkraft – der ganze Beitrag gekürzt.

Weitere Details zur Berechnung des Sonderlastenausgleichs Schule finden sich im Anhang 1.

c) Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag

Vereinzelte wurde gefordert, bei der Bemessung des Ausgleichs die unterschiedlichen Kategorien von Schülerinnen und Schülern unterschiedlich zu gewichten, beispielsweise durch eine stärkere Gewichtung der fremdsprachigen Kinder oder durch die Anwendung eines «Sozialindex», der sich aus verschiedenen Kennzahlen zusammensetzt. Gegen die Verwendung eines solchen Index oder gegen eine entsprechende Gewichtung unterschiedlicher Schülerkategorien sprechen allerdings verschiedene Gründe. So würde der Ausgleich v.a. komplizierter und weniger transparent, ohne dass in qualitativer Hinsicht spürbare Verbesserungen erreicht werden könnten. Dies auch deshalb, weil die Gewichtung solcher Kriterien letztlich arbiträr ist.

2.3.4. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

a) Zweck

Empirische Studien zeigen, dass in allen grossen Städten der Schweiz die Ausgaben je Einwohner deutlich über dem Durchschnitt aller Gemeinden liegen. Einer der Gründe liegt in einer regionalen und oft sich selbst verstärkenden Anziehungskraft von grösseren Städten auf Bevölkerungsgruppen, welche deutlich überdurchschnittliche Sozialkosten verursachen. Die Mehraufwendungen werden als Zentrumslasten bezeichnet und haben den Charakter von Sonderlasten. Als Gegenstück zu den Kosten der Weite können sie auch als Kosten der «Enge» bezeichnet werden.

Grosse Städte haben – zusätzlich zu den Zentrumslasten – oft auch Mehrkosten in Funktionsbereichen zu tragen, in welchen es um die Bereitstellung von so genannten zentralörtlichen Leistungen geht, d.h. um jene öffentlichen Angebote, die nicht nur die Steuerzahler der Stadt, sondern auch Einwohner der näheren oder weiteren Agglomeration nutzen. Beispiele dafür sind Sportanlagen, Kulturstätten und Verkehrsinfrastruktureinrichtungen.

Zweck des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen ist, einen Teil der zentralörtlichen Leistungen und Zentrumslasten der Stadt St. Gallen abzugelten.

b) Funktionsweise

Sowohl die Abgeltung für zentralörtliche Leistungen als auch jene für Zentrumslasten werden der Stadt St.Gallen als Pauschalbeitrag ausgerichtet. Die beiden Teilbeiträge werden getrennt ermittelt, da sie eine unterschiedliche Dynamik aufweisen. Der Stadt St.Gallen wird zu Beginn ein Beitrag von insgesamt 22,5 Mio. Franken ausgerichtet. Wie im Folgenden erläutert wird, sind Teile dieses Gesamtbetrages mit späteren Zahlungen von St.Galler Gemeinden oder von ausserkantonalen Gemeinwesen zu verrechnen.

Für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen werden insgesamt 16,5 Mio. Franken geleistet. Ausgangslage für die Berechnung dieses Beitrages ist eine Studie (Ecoplanbericht) aus dem Jahr 2002. Von den dort festgestellten 30 Mio. Franken zentralörtlicher Leistungen der Stadt St.Gallen werden 45 Prozent als nicht anrechenbar gewertet. Diese Kürzung wird in Analogie zu den anderen Sonderlastenausgleichsinstrumenten aufgrund der hohen technischen Steuerkraft der Stadt St.Gallen vorgenommen. Ausserdem ergeben sich für die Stadt St.Gallen neben den Sondervorteilen fiskalischer Natur auch andere Standortvorteile aus dem Angebot an zentralörtlichen Leistungen. Dies rechtfertigt den vorgesehenen «Selbstbehalt» von 45 Prozent, den die Stadt St.Gallen selbst zu tragen hat.

Der Beitrag von 16,5 Mio. Franken setzt sich seinerseits aus mehreren Teilbeträgen zusammen. 7,5 Mio. Franken werden als zentralörtliche Leistungen betrachtet, die auch mittel- und langfristig vom Kanton zu finanzieren sein werden, weil sie aus heutiger Sicht nie mittels eines horizontalen Lastenausgleichs refinanzierbar sein dürften. Mittels eines horizontalen Lastenausgleichs sollte hingegen mittelfristig ein Betrag von 9 Mio. Franken finanziert werden können, je 4,5 Mio. Franken durch Gemeinden des Kantons St.Gallen bzw. durch ausserkantonalen Gemeinwesen. Sobald die Stadt St.Gallen eine im Vergleich zu heute bessere horizontale Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen realisieren kann, wird der Ausgleichsbetrag entsprechend reduziert. Dies gilt sowohl für die 4,5 Mio. Franken im innerkantonalen horizontalen Ausgleich als auch für die 4,5 Mio. Franken, die im Rahmen der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Rahmen der NFA zu erwarten sind.

Für den Ausgleich der Zentrumslasten (Soziallasten) der Stadt St.Gallen ist ein Anfangsbeitrag von 6 Mio. Franken vorgesehen. Bei der Bemessung des Beitrags wird auf den Nettoaufwand für die finanzielle Sozialhilfe abgestellt. Allerdings wird nur derjenige Teil des Nettoaufwandes ausgeglichen, der den kantonalen Durchschnitt deutlich übersteigt. Der Pauschalbeitrag wird so festgesetzt, dass drei Viertel jener Kosten, die 125 Prozent des kantonalen Durchschnitts übersteigen, abgedeckt werden können. Dabei wird von einem Dreijahresdurchschnitt ausgegangen.

Die Zentrumslasten werden der Stadt bewusst nicht vollständig und als Pauschalbeitrag abgegolten, da mit einer jährlichen Anpassung an die tatsächlichen Kosten die Anreize für eine kostenbewusste Praxis der Stadt St.Gallen sinken würden. Der Beitrag wird jedoch jährlich der Teuerung angepasst, die bei der finanziellen Sozialhilfe im kantonalen Durchschnitt zu verzeichnen ist. Ausserordentliche Anpassungen des Pauschalbetrages finden nur statt, wenn sich der Nettoaufwand für die finanzielle Sozialhilfe in der Stadt gegenüber dem kantonalen Durchschnitt seit der letzten Anpassung um mehr als 20 Prozent verändert hat. Dabei wird ebenfalls von Dreijahresdurchschnitten ausgegangen, damit ausserordentliche Anpassungen nicht bereits wegen einmaliger Ausreisser vorgenommen werden müssen.

c) Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag

Der nun vorgeschlagene Anfangsbeitrag des Sonderlastenausgleichs für die Stadt St.Gallen ist höher als in der Vernehmlassungsvorlage. Diese Erhöhung muss im Zusammenhang mit den präzisierten und teilweise geänderten Regeln für zukünftige Anpassungen gesehen werden. Gemäss Vernehmlassungsvorlage hätte die Stadt St.Gallen aus dem Finanzausgleich insgesamt etwas mehr als 18 Mio. Franken erhalten. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus dem Sonderlastenausgleichsbeitrag Stadt St.Gallen von 16,2 Mio. Franken und einem Anspruch auf den partiellen Steuerfussausgleich.

Mit der Erhöhung des Pauschalbeitrages auf 22,5 Mio. Franken verliert die Stadt St.Gallen ihren rechnerischen Anspruch auf den partiellen Steuerfussausgleich. Da die Mechanismen der Anrechnung zukünftiger horizontaler Abgeltungen klarer fixiert sind, hat der Kanton nun überdies einen gesetzlichen Anspruch auf eine entsprechende Reduktion des Ausgleichsbeitrages, sobald eine Verbesserung der horizontalen Abgeltung realisiert werden kann. Damit hat er selbst auch einen Anreiz, die entsprechenden Verhandlungen mit den benachbarten Kantonen

voranzutreiben. Ebenso hat er selbst ein Interesse daran, Bemühungen um eine stärkere Einbindung der st.gallischen Agglomerationsgemeinden in die Mitfinanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen zu unterstützen.

2.3.5. Partiieller Steuerfussausgleich

a) Zweck

Nach der ersten Stufe des Finanzausgleichs, die aus dem Ressourcenausgleich sowie dem allgemeinen Sonderlastenausgleich besteht, sind die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nach wie vor relativ gross. Ziel der zweiten Stufe des Finanzausgleichs ist es daher, einen zusätzlichen Ausgleich für diejenigen Gemeinden zu schaffen, die auch nach der ersten Stufe immer noch einen ausserordentlich hohen Steuerfuss erheben müssten. Diese Zielsetzung gilt sowohl für den partiellen Steuerfussausgleich als auch für den individuellen Steuerfussausgleich (vgl. Ziff. 2.3.6).

b) Funktionsweise

Der Modellvorschlag sieht vor, dass zwei Drittel der Gemeinden, nämlich diejenigen mit den höchsten Steuerfüssen, berechtigt sind, Finanzausgleichsmittel der zweiten Stufe zu beziehen. Dabei haben sie die Wahl zwischen dem partiellen Steuerfussausgleich *oder* dem individuellen Sonderlastenausgleich.

Der partielle Steuerfussausgleich zielt insbesondere auf jene Gemeinden, bei denen die Ursache für den hohen Steuerfuss auf übermässige Belastungen in verschiedenen Aufgabengebieten zurückzuführen ist. Bei manchen dieser Ausgaben sind wohl nicht nur exogene Ursachen für den hohen Steuerfuss verantwortlich. Die Anforderungen, um einen partiellen Steuerfussausgleich zu erhalten, sind wesentlich tiefer als beim individuellen Sonderlastenausgleich. Er muss lediglich beantragt werden, und die Empfänger müssen gewisse Mindeststandards z.B. bei der Erhebung der Gebühren oder den Abschreibungen erfüllen. Damit soll sichergestellt werden, dass nicht die Gebühren abgeschafft werden (welche die eigenen Einwohner zu zahlen hätten) und durch Steuern ersetzt werden (welche vom Kanton via partiellen Steuerfussausgleich subventioniert werden).

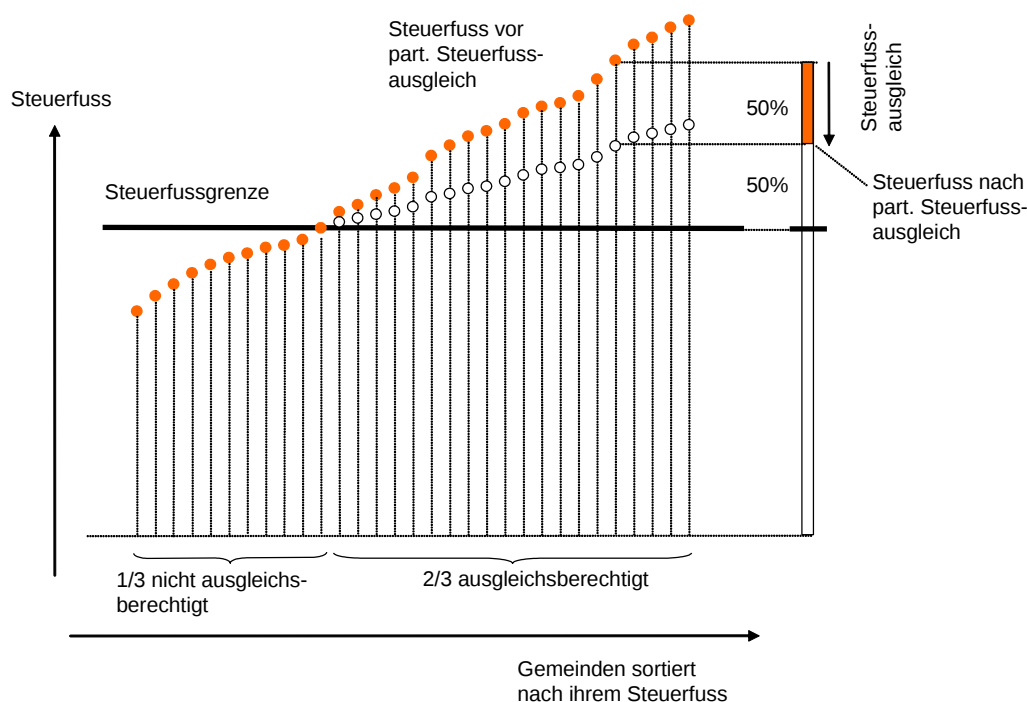


Abbildung 4: (Prinzipschema): Steuerfussreduktion durch den partiellen Steuerfussausgleich. Ausgleichsberechtigt sind die zwei Drittel der Gemeinden, die den höchsten Steuerfuss erheben müssen.

Der partielle Steuerfussausgleich knüpft direkt beim Steuerfuss der Gemeinden an. Er gleicht ihn aber nicht mehr zu 100 Prozent aus wie der heutige direkte Finanzausgleich, sondern nur noch zu 50 Prozent. Mit der Mitbeteiligung der Gemeinden im Umfang von 50 Prozent soll sichergestellt werden, dass diese selbst einen Anreiz haben, ihre Ausgabenpolitik so zu gestalten, dass der Steuerfuss möglichst tief bleibt. Damit sollte gewährleistet sein, dass die Ausgaben für den partiellen Steuerfussausgleich in einem vernünftigen Rahmen bleiben. Im Vergleich zur heutigen Regelung im direkten Finanzausgleich erlaubt dies zudem eine markante Reduktion der Kontrollen. Anstelle einer umfassenden Prüfung der Anrechenbarkeit der Ausgaben genügen einige generelle Vorschriften insbesondere betreffend die Abschreibungen und die Gebührenerhebung.

Detaillierte Erläuterungen zur Berechnung des partiellen Steuerfussausgleichs finden sich im Anhang 1.

c) Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag

Grundsätzlich wären auch andere Ausgleichssätze beim partiellen Steuerfussausgleich möglich. Es wurden verschiedentlich Sätze gefordert, die grösser oder kleiner sind als 50 Prozent. Bei wesentlich kleineren Anteilen ist die Wirkung des partiellen Steuerfussausgleichs allerdings bedeutend schlechter. Bei höheren Ausgleichssätzen ist demgegenüber das Problem der Fehlansätze wiederum grösser. Ein Ausgleichssatz von 50 Prozent stellt einen guten Kompromiss zwischen dem Wunsch nach einer möglichst guten Ausgleichswirkung und der Gefahr einer zu geringen Selbstbeteiligung bzw. damit verbundenen Fehlansätze dar.

2.3.6. Individueller Sonderlastenausgleich

a) Zweck

Wie in Abschnitt 2.3.5 dargelegt, können zwei Drittel der Gemeinden wählen, ob sie einen individuellen Sonderlastenausgleich oder einen partiellen Steuerfussausgleich in Anspruch nehmen wollen. Zweck des individuellen Sonderlastenausgleichs ist, denjenigen Gemeinden zu helfen, die in einem oder mehreren Bereichen sehr hohe Lasten infolge exogener Faktoren tragen. Diese Sonderlasten müssen von der Gemeinde im Einzelnen begründet und dokumentiert werden. Sie werden durch den Kanton geprüft.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Gemeinden, die einen individuellen Sonderlastenausgleich beziehen, kleiner sein wird als diejenige der Gemeinden, die den partiellen Steuerfussausgleich wählen. Der individuelle Sonderlastenausgleich wird gezielt jene grösseren Ausgleichslücken decken, die einzelne Gemeinden aufgrund individueller Nachteile haben.

Zu Beginn wird der individuelle Sonderlastenausgleich auch deshalb wohl eine untergeordnete Rolle spielen, weil der Härtefallausgleich bei Gemeinden mit hohem Steuerfuss während einer gewissen Übergangszeit ohne weiteres auch die exogen bedingten Sonderlasten abdeckt. Mit dem allmählichen Auslaufen des Härtefallausgleichs wird die Bedeutung des individuellen Sonderlastenausgleichs jedoch steigen. In diesem Sinn dürfte der individuelle Sonderlastenausgleich mittelfristig bei jenen Gemeinden den Härtefallausgleich ablösen, welche besondere exogen bedingte Lasten zu tragen haben. Im Vergleich zum Härtefallausgleich basiert der individuelle Sonderlastenausgleich allerdings auf einer anderen Philosophie. Er setzt den Nachweis der exogen bedingten Nachteile voraus und gleicht diese aus. Das kann auch dazu führen, dass auf die Dauer sogar höhere Ausgleichszahlungen resultieren als während der Übergangsphase des Härtefallausgleichs.

b) Funktionsweise

Der individuelle Sonderlastenausgleich bemisst die Finanzausgleichsmittel aufgrund einer individuellen Prüfung jedes einzelnen Falles. Damit wird erreicht, dass allfällige grössere Lücken, die nach Anwendung der standardisierten Ausgleichsmechanismen immer noch bestehen, verhindert werden können.

Aussicht auf einen individuellen Sonderlastenausgleich haben jene Gemeinden, die erhebliche Mehrlasten aufweisen, die durch die anderen Finanzausgleichsmechanismen nicht abgedeckt werden und die nicht zugleich entsprechende Sondervorteile aufweisen. Voraussetzung ist zudem, dass die Ursache für diese Mehrlasten nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde selbst liegt, d.h. dass sie nicht die Folge eines ineffizienten Ausgabengebahrens oder eines selbst gewählten höheren Standards sind.

c) Geprüfte Alternativen und Bemerkungen zum Vorschlag

Im Gegensatz zu den anderen Instrumenten des neuen Finanzausgleichsmodells kann beim individuellen Sonderlastenausgleich kein standardisiertes Verfahren angewendet werden. Deshalb sind auch keine eigentlichen Fallbeispiele möglich. Es werden jedoch Richtlinien zu entwickeln sein, welche trotz der Einzelfallbeurteilung eine einheitliche Praxis der Beurteilung der entsprechenden Gesuche erlauben.

2.3.7. Härtefallausgleich

a) Zweck

Der Härtefallausgleich soll während einer Übergangszeit von zehn Jahren verhindern, dass Gemeinden mit hohem Steuerfuss infolge der Reform spürbare Steuerfusserhöhungen vornehmen müssen. Damit sollen diese Gemeinden genügend Zeit erhalten, um sich an den neuen Finanzausgleich anzupassen und um notwendige Reformen umzusetzen.

b) Funktionsweise

Direkt nach der Reform soll den Gemeinden ein Steuerfuss in der Höhe des heutigen Maximalsteuerfusses garantiert werden. Damit wird das Regime des heutigen direkten Finanzausgleichs temporär weitergeführt. Der Maximalsteuerfuss wird allerdings während der Übergangsfrist allmählich ansteigen und schliesslich ganz wegfallen.

Das Verfahren zur Festlegung der Ausgleichsbeiträge im Härtefallausgleich wird grundsätzlich dem heutigen Verfahren beim direkten Finanzausgleich entsprechen. Die Ausgaben der Gemeinden, die den Härtefallausgleich in Anspruch nehmen wollen, müssen auf ihre Anrechenbarkeit hin überprüft werden. Ausgeglichen wird wie bisher die Differenz zwischen den anrechenbaren Ausgaben und dem Steuerertrag bei Anwendung des Härtefallausgleichssteuerfusses.

c) Geprüfte Alternativen

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde verschiedentlich gefordert, die Übergangslösung für die Gemeinden grosszügiger zu gestalten und gleichzeitig auch eine konkrete Alternative aufzuzeigen für die Zeit danach. Einige Stellungnahmen forderten explizit die Beibehaltung eines dauerhaften Maximalsteuerfusses. Eine derartige absolute Garantie eines maximalen Steuerfusses ist mit den Zielen des neuen Finanzausgleichs nicht vereinbar. Sie würde faktisch die Beibehaltung des bisherigen direkten Steuerfussausgleiches bedeuten.

Anstelle expliziter Garantien bezüglich des Steuerfusses sieht Pflicht zur Überprüfung jener Fälle vor, die das in Abschnitt 2.1.3 präzierte Ziel der Reduktion der finanziellen Unterschiede nicht erreichen.

2.4. Massnahmen für finanzschwache Gemeinden

2.4.1. Absicherung für Gemeinden mit hohem Steuerfuss

Die Totalrevision des Finanzausgleichs trifft nicht alle Gemeinden in gleichem Masse. Besonders betroffen von der Reform sind jene Gemeinden, die sowohl im bisherigen als auch im neuen Finanzausgleichsmodell jeweils auf hohe Ausgleichsbeiträge angewiesen sind. Der Umbau des Finanzausgleichssystems verursacht bei vielen dieser Gemeinden Unsicherheiten. Er bringt einen Wechsel von einem bekannten Ausgleichssystem mit bekannter Praxis hin zu einem neuen Ausgleichsmodell, dessen Instrumente zwar im Gesetz festgelegt und in der Botschaft beschrieben sind, mit dem man aber noch keine Erfahrung hat.

Ein wichtiges Instrument zur Erleichterung der Anpassung an das neue Modell stellt der Härtefallausgleich dar. Er verschafft den betroffenen Gemeinden Zeit, sich auf das neue Ausgleichsmodell einzustellen.

Eine dauerhafte, verbindliche Absicherung dieser Gemeinden könnte mit einem garantierten Maximalsteuerfuss erreicht werden. Dies würde allerdings bedeuten, dass ein Kernelement des bisherigen direkten Finanzausgleichs mit all seinen Nachteilen beibehalten würde. Weil damit gleichzeitig die ganze Finanzausgleichsreform in Frage gestellt würde, kann ein auf Dauer garantierter Maximalsteuerfuss nicht in Frage kommen.

Es ist allerdings zu beachten, dass auch der neue Finanzausgleich eine dauerhafte Garantie besitzt. Diese Garantie betrifft alle Ziele, die in der Verfassung verankert sind (vgl. Abschnitt 2.1.3). Mit dem Wirkungsbericht muss die Regierung neu alle vier Jahre Rechenschaft über die Zielerreichung ablegen und gegebenenfalls Korrekturen vorschlagen. Aufgrund der speziellen Bedeutung des Steuerfusses werden in Art. 45 die Anforderungen an den Wirkungsbericht präzisiert für den Fall, dass eine oder mehrere Gemeinden eine Gesamtsteuerbelastung haben, die höher ist als der kantonale Durchschnitt plus 10 Prozent. Der Bericht muss schon bei Überschreiten dieser Grenze durch lediglich eine Gemeinde zusätzlich darlegen, welche Ursachen für die hohe Steuerbelastung ausschlaggebend sind. Ausserdem sind geeignete Massnahmen vorzuschlagen, die eine nachhaltige Senkung der Steuerbelastung herbeiführen können.

Ebenfalls im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes ist die Frage der Bonität der finanzschwachen Gemeinden zu beleuchten. Diese Frage stellt sich neu, weil heute mit dem garantierten Maximalsteuerfuss die Gemeinden automatisch dieselbe hohe Bonität aufweisen wie der Kanton selbst. Da die garantierte Obergrenze neu allmählich wegfällt, entfällt damit auch die automatische Garantie des Kantons. Es besteht grundsätzlich die Gefahr, dass finanzschwache Gemeinden von Ratingagenturen bzw. von den Banken direkt mit einem tieferen Rating versehen werden. Damit hätten sie höhere Kreditkosten in Kauf zu nehmen. Aufgrund der bestehenden Vorschriften im Gemeindegesetz sind allerdings keine grösseren Probleme bei der Bonität der finanzschwachen Gemeinden zu erwarten. Da der Härtefallausgleich schrittweise abgebaut wird, bieten der erste und zweite Wirksamkeitsbericht Gelegenheit, allfällige Verschlechterungen der Bonität finanzschwacher Gemeinden frühzeitig zu erkennen. Falls sich ein Handlungsbedarf abzeichnen sollte, müssten dann geeignete Massnahmen vorgeschlagen werden, um diesem Problem entgegenzutreten.

2.4.2. Umfassendes Instrumentarium für Gemeinden mit hohem Steuerfuss

Der neue Finanzausgleich ist so ausgestaltet, dass den Bedürfnissen der Gemeinden mit hohem Steuerfuss besonders Rechnung getragen werden kann. Nachfolgend werden die Finanzausgleichsinstrumente und zusätzlichen Massnahmen für die Gemeinden mit hohem Steuerfuss nochmals zusammenfassend festgehalten und das Zusammenwirken der verschiedenen Ausgleichsinstrumente aufgezeigt:

- *Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich:* Auch wenn sich diese Ausgleichsinstrumente nicht spezifisch an Gemeinden mit potentiell hohem Steuerfuss richten,

ist dennoch festzustellen, dass bei deren Auswahl und Ausgestaltung speziell auch auf den Ausgleichsbedarf der Gemeinden mit hohem Steuerfuss geachtet worden ist. Sowohl die Sonderlasten der Weite als auch die Sonderlasten Schule sind in diesen Gemeinden i.d.R. von grosser Bedeutung, was dazu führt, dass sie erhebliche Ausgleichsbeiträge erhalten. Ausserdem wird Gemeinden mit hoher Steuerkraft der Ausgleichsbeitrag gekürzt, wodurch Mittel gespart werden für finanzschwache Gemeinden. Der Ressourcenausgleich wurde so ausgestaltet, dass sich die Bemessung des Ausgleichs nach dem Steuerfuss der Gemeinde richtet, was die Ausgleichswirkung für Gemeinden mit hohem Steuerfuss zusätzlich erhöht.

- *Partieller Steuerfussausgleich und individueller Sonderlastenausgleich:* Zwei Drittel der Gemeinden – nämlich jene mit den höchsten Steuerfüssen – sind berechtigt, Beiträge aus dem partiellen Steuerfussausgleich oder dem individuellen Sonderlastenausgleich zu beziehen. Sie können jedes Jahr neu wählen, welches Instrument sie in Anspruch nehmen wollen. Solange ein Antrag nicht wiederholt offensichtlich unbegründet gestellt wird, kann bei einem abgelehnten oder nur mit wesentlichen Reduktionen bewilligten Antrag auf individuellen Sonderlastenausgleich auf den partiellen Steuerfussausgleich «gewechselt» werden.

Der individuelle Sonderlastenausgleich ermöglicht die Übernahme aller exogenen Sonderlasten. Damit garantiert der Kanton den anspruchsberechtigten Gemeinden, dass all jene besonderen Belastungen abgedeckt werden, welche sie nicht aufgrund eigener Entscheidungen selbst zu verantworten haben. Dem individuellen Sonderlastenausgleich wird mit Auslaufen des Härtefallausgleichs für Gemeinden mit hohem Steuerfuss eine grössere Bedeutung zukommen. Während der Übergangszeit garantiert der Härtefallausgleich einen maximalen Steuerfuss auch ohne Nachweis der Sonderlasten.

Aufgrund der Wahlmöglichkeit zahlt der Kanton wenigstens 50 Prozent der Mehrausgaben ab der Ausgleichsgrenze; bei Nachweis höherer Sonderlasten kann ein entsprechend höherer Betrag erreicht werden.

- *Härtefallausgleich:* Der Härtefallausgleich entspricht der temporären Weiterführung des bisherigen direkten Finanzausgleichs mit allmählich ansteigender Ausgleichsgrenze. Die Übergangsphase kann dazu genutzt werden, um die Zeit danach vorzubereiten. Dies betrifft insbesondere die Abklärung der Gründe für die hohe Steuerbelastung und gleichzeitig die Umsetzung der notwendigen Massnahmen zur Verbesserung dieser Situation. Falls zusätzliche Sonderlasten eine wesentliche Ursache der hohen Steuerbelastung darstellen, werden die betroffenen Gemeinden diese Sonderlasten entsprechend dokumentieren müssen. Die zuständigen kantonalen Stellen werden gleichzeitig entsprechende Vergleichsdaten aufarbeiten, damit – trotz der Einzelfallprüfung – eine einheitliche Praxis garantiert werden kann. Gleichzeitig müssen die Gemeinden natürlich dort entsprechende Reformen prüfen, wo die hohe Steuerbelastung nicht auf Sonderlasten zurückzuführen ist, sondern auf einen höheren Wahlbedarf oder eine optimierungsfähige Struktur, d.h. letztlich auf eine zu teure Aufgabenerfüllung.

Die Zusammenstellung der verschiedenen Massnahmen zeigt, dass der Finanzausgleich trotz des Wegfalls des Maximalsteuerfusses den Bedürfnissen der Gemeinden mit hohem Steuerfuss überaus umfassend Rechnung trägt. Der alle vier Jahre zu erstattende Wirksamkeitsbericht verpflichtet dazu, die «Gesamtwirkung» des Finanzausgleichs immer wieder zu überprüfen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen.

2.5. Die Schulgemeinden im neuen Finanzausgleich

Die Schulgemeinden sind im neuen Finanzausgleichssystem nicht mehr direkt beteiligt. Neu wird der gesamte Finanzausgleichsbetrag an die politische Gemeinde ausgerichtet. Diese Änderung ist eine Folge des Systemwechsels. Der neue Finanzausgleich verwendet keinen indi-

rekten Finanzausgleich mehr und verzichtet damit auf Subventionen an einzelne Aufgabenbereiche. Der Aufgabenbereich Schule geniesst jedoch auch im neuen Modell, trotz der Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs, eine besondere Rolle, da der Sonderlastenausgleich Schule die besondere Belastung infolge einer überdurchschnittlichen Schülerquote abdeckt.

Die Schulgemeinden beziehen neu den gesamten Finanzierungsbedarf von der politischen Gemeinde. Für die politischen Gemeinden ist der Finanzbedarf der Schulgemeinden nach wie vor eine gebundene Ausgabe. Die politische Gemeinde kann demgegenüber die Angemessenheit der Ausgaben der Schulgemeinden weiterhin überprüfen lassen.

Da die Ressourcenunterschiede zwischen den Gemeinden bereits mit dem Ressourcenausgleich ausgeglichen werden, sollen sich die Finanzierungsanteile bei Schulgemeinden, die sich über mehrere Gemeinden erstrecken, neu nur noch nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler richten. Eine Beibehaltung der bisherigen Regelung, wonach sich die Finanzierung nach der Finanzkraft richtet, wäre nicht mehr sachgerecht.

2.6. Beurteilung im Lichte der parlamentarischen Vorstösse

Das Postulat 43.96.05 «Reform des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen» fordert eine Überprüfung des Finanzausgleichsgesetzes unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse aus der Wissenschaft und aus entsprechenden Reformvorhaben auf Bundes- und Kantonsebene.

Die vertiefte Prüfung des heutigen Finanzausgleichssystems hat gezeigt, dass dieses reformbedürftig ist. Bei der Suche nach einem neuen Modell wurden die aktuellen Reformvorhaben anderer Kantone analysiert. Der Reformvorschlag ist in seinen wesentlichen Eckpunkten dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen nachempfunden. Da sich aber gezeigt hat, dass unter den schwierigen Voraussetzungen im Kanton St.Gallen die gewünschte Ausgleichswirkung nicht mit einem reinen Ressourcenausgleich und zwei Sonderlastenausgleichselementen allein erreicht werden kann, werden zusätzliche Ausgleichsinstrumente vorgeschlagen.

Das Postulat 43.98.01 «Einbezug der finanziellen Sozialhilfe in die Reform des Finanzausgleichs» fordert im Rahmen der Abklärungen zum Finanzausgleich einen Vorschlag zur Milderung hoher Belastungen einzelner Gemeinden im Bereich der finanziellen Sozialhilfe.

Abklärungen im Rahmen der Erarbeitung des neuen Finanzausgleichmodells haben gezeigt, dass die Belastungen der Stadt St. Gallen im Sozialbereich weit überdurchschnittlich sind und selbst die Sozialausgaben je Einwohner von kleineren regionalen Zentren bei weitem übertreffen. Der Reformvorschlag enthält deshalb nur einen Sonderlastenausgleich für die Stadt St.Gallen. Dieser deckt, neben einem Teil der zentralörtlichen Leistungen auch einen Teil der Zentrumslasten der Stadt ab, die sich hauptsächlich als Soziallasten bemerkbar machen.

Obwohl kein systematischer Ausgleich der Soziallasten vorgesehen ist, ermöglicht das Modell, dass übermässige Soziallasten unter bestimmten Voraussetzungen als individuelle Sonderlasten abgegolten werden. Damit können beispielsweise auch temporär höhere Soziallasten ausgeglichen werden, die in kleinen Gemeinden durch einen sehr teuren Einzelfall entstehen können.

Das Postulat 43.01.07: «Finanzausgleich als Faktor im Standortwettbewerb» schliesslich verlangt, dass bei der Analyse des Finanzausgleichs dem Zielkonflikt zwischen der Begrenzung der innerkantonalen Steuerfussunterschiede und der Konkurrenzfähigkeit der St.Galler Gemeinden genügend Beachtung geschenkt wird.

Die Steuerfussunterschiede werden auch nach einer Reform des Finanzausgleichs im Mittelpunkt der politischen Diskussion stehen. Deshalb muss auch der vorliegende Reformvorschlag letztlich in der Lage sein, die Steuerfussunterschiede zu reduzieren. Dies soll jedoch ohne eine obere und insbesondere auch ohne untere Begrenzung des Steuerfusses geschehen. Bei den

tiefen Steuerfüssen wird neu bewusst auf eine Begrenzung nach unten verzichtet. Da die Gemeinden im Kanton St.Gallen aufgrund der speziellen Geographie des Kantons überall auch mit ausserkantonalen Gemeinwesen in Konkurrenz stehen, ist eine Einschränkung der Gemeinden mit tiefem Steuerfuss nicht zielführend. Sie würde die eigenen finanzstarken Gemeinden und damit auch das kantonale Steuersubstrat schwächen, ohne dass die finanzschwachen Gemeinden wirklich einen Vorteil hätten. In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass verschiedene finanzstarke Agglomerationsgemeinden mit tiefem Steuerfuss im Rahmen der Umsetzung der NFA – wie auch die ausserkantonalen Agglomerationsgemeinden – einen Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen der Städte werden entrichten müssen.

2.7. Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden

2.7.1. Vorbemerkungen

Im vorliegende Abschnitt werden die finanziellen Auswirkungen der Finanzausgleichsreform für die politischen Gemeinden aufgezeigt. Die Ausführungen beziehen sich auf die allgemeinen Auswirkungen. Eine Auflistung der detaillierten Einzelergebnisse für jede einzelne Gemeinde, findet sich im Anhang 2.

Datengrundlage für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen bildet das Referenzjahr 2005. Die Zahlen stammen aus der Gemeindefinanzstatistik, die jährlich vom Amt für Gemeinden erstellt wird. Die Gemeindefinanzstatistik basiert auf den nach einheitlichen Kriterien aufbereiteten Jahresabschlüssen der Gemeinden. Im letztverfügbaren Referenzjahr 2005 beliefen sich die Beiträge an die politischen Gemeinden und Schulgemeinden für den Finanzausgleich nach bisherigem Recht auf 234,2 Mio. Franken.

Der Finanzbedarf für den neuen Finanzausgleich wird anhand von Modellrechnungen ermittelt. Bei diesen Modellrechnungen muss von bestimmten Annahmen ausgegangen werden. Die wichtigsten Annahmen sind:

- Die Ausgaben der Gemeinden im neuen Modell entsprechen den Ausgaben im bisherigen Modell.
- Die Gemeinden mit Anspruch auf den individuellen Sonderlastenausgleich oder den partiellen Steuerfussausgleich wählen alle den partiellen Steuerfussausgleich.
- Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton beziehen sich auf das erste Jahr nach der Reform. In diesem Jahr gilt gemäss Annahmen ein Härtefallausgleichssteuerfuss von 162.

2.7.2. Ergebnisse

Abbildung 5 zeigt die Gesamtbilanz für die Gemeinden im Referenzjahr. Nebst den wegfallenden Beiträgen gemäss bisherigem Finanzausgleich und den neuen Finanzausgleichsbeiträgen ist zu beachten, dass die Strassenlasten-Grundbeiträge weiterhin in ähnlicher Form und gleicher Grössenordnung ausgerichtet werden sollen wie bisher⁴. Ausserdem entfallen die bisherigen Kürzungen von Steueranteilen und Beiträgen für Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen von insgesamt 3,7 Mio. Franken (vgl. dazu Ziff. 2.2.2 vorstehend).

⁴ Da die genaue Ausgestaltung und Bemessung der Beiträge noch offen ist, wird für die vorliegende Modellrechnung von den tatsächlichen Grundbeiträgen nach bisherigem Recht ausgegangen.

	Gesamtbetrag in Mio. Franken	Betroffene Gemeinden
Wegfallende Beiträge des bisherigen Finanzausgleichs	-234.2	89
Direkter Finanzausgleich	-31.7	30
Indirekter Finanzausgleich Bildung	-158.6	79
Indirekter Finanzausgleich Strasse (inkl. Grundbeiträge)	-43.9	89
Beiträge nach neuen Finanzausgleichsmodell	+249.0	80
Ressourcenausgleich	+104.0	60
Sonderlastenausgleich Schule	+32.9	66
Sonderlastenausgleich Weite	+39.5	51
Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen	+22.5	1
Partieller Steuerfussausgleich	+39.6	59
Härtefallausgleich	+10.6	32
Beibehaltung Grundbeiträge/Strassen	+6.0	89
Wegfall der Kürzung der Steueranteile und Beiträge öV	+3.7	5
Vergleich Beitragsvolumen alt/neu	+24.5	

Abbildung 5: Gesamtbilanz für die Gemeinden

Abbildung 6 zeigt die Ausgleichswirkung der Finanzausgleichsreform. Die Zahl derjenigen Gemeinden, die eine finanzielle Verbesserung erfahren, ist deutlich höher als die Zahl derer, die eine finanzielle Verschlechterung in Kauf nehmen müssen. Dies liegt auch daran, dass insgesamt ein höheres Finanzausgleichsvolumen zur Auszahlung kommt.

	Zahl der Gemeinden	Einwohnerzahl
Gemeinden mit tieferem Steuerfuss	27	175'000
Gemeinden ohne/mit kleiner Veränderung	52	239'500
Gemeinden mit höherem Steuerfuss	10	45'500
Total	89	460'000

Abbildung 6: Ausgleichswirkung im Vergleich altes/neues Modell (als «Gemeinden ohne/mit kleiner Veränderung» gelten diejenigen Gemeinden, deren Veränderungen beim Steuerfuss kleiner sind als +/- 3 Prozentpunkte).

32 Gemeinden werden gemäss der Modellrechnung im Übergang auf einen Härtefallausgleich angewiesen sein. Davon benötigen allerdings 11 Gemeinden lediglich einen sehr geringen Härtefallausgleichsbeitrag, der umgerechnet weniger als 5 Steuerfusspunkten entspricht. 5 Gemeinden benötigen einen sehr hohen Betrag, der umgerechnet mehr als 20 Steuerfusspunkten entspricht.

3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

3.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1. Parteien des Finanzausgleichs sind neu nur noch der Kanton und die politischen Gemeinden. Die Schulgemeinden sind nicht mehr Empfänger von Finanzausgleichszahlungen.

Art. 2. Die Zielformulierung in Abs. 1 entspricht derjenigen von Art. 85 der Kantonsverfassung; Abs. 2 präzisiert diesen. Für die Überprüfung des Ziels im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes ist zudem Art. 43 des Gesetzesentwurfs zu beachten, der eine spezielle Überprüfung und geeignete Massnahmen fordert, für den Fall, dass die Steuerbelastungsunterschiede ein bestimmtes Mass überschreiten.

Art. 4. Alle Finanzausgleichszahlungen werden ohne Bindung an einen bestimmten Verwendungszweck ausgerichtet. Daher ist auch keine allgemeine nachträgliche Kontrolle über die Verwendung der Ausgleichsmittel notwendig.

3.2. Ressourcenausgleich

Art. 8. Zur Berechnung der technischen Steuerkraft werden die Einnahmen der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Quellensteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Grundsteuer, der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer standardisiert. Standardisierung bedeutet, dass die Steuern so zusammengerechnet werden, dass alle Steuern im Ausmass ihrer Bedeutung für die Gemeinden zusammengezählt werden.

- Bei der Einkommens- und Vermögenssteuer werden – wie bei der Berechnung der «normalen» Steuerkraft der natürlichen Personen – die Steuereinnahmen je Einwohner durch den Steuerfuss dividiert. Die Steuerkraft der natürlichen Personen wird damit auf der Basis der einfachen Steuer (100 Prozent) in die Berechnung einbezogen, womit die Bereinigung im kantonalen Durchschnitt eine Reduktion um knapp einen Drittel bringt (der kantonale einwohnergewichtete Durchschnitt des Gemeindesteuerfusses beträgt 148 Prozentpunkte).
- Die Grundsteuer, die unterschiedliche Steuersätze aufweist, wird ebenfalls um den Steuersatz bereinigt sowie – im Vergleich zum Durchschnittssteuersatz – ebenfalls um einen Drittel reduziert.
- Die Steueranteile (Quellensteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Handänderungssteuer, Grundstückgewinnsteuer) weisen weder einen unterschiedlichen Steuerfuss noch einen unterschiedlichen Steuersatz auf und werden direkt um einen Drittel auf zwei Drittel ihrer effektiven Bedeutung reduziert.

Der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft wird aufgrund des kantonalen Totals der entsprechenden standardisierten Steuereinnahmen berechnet und durch die Einwohnerzahl im Kanton dividiert.

Art. 9. Der Ausgleichsfaktor ist die wesentliche Grösse, um die Ausgleichsgrenze zu bestimmen. Der Kantonsrat legt alle 4 Jahre den Ausgleichsfaktor fest und bestimmt damit auch das Volumen des Ressourcenausgleichs.

Art. 10. Der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuer an der technischen Steuerkraft beträgt 83 Prozent. Bei der Berechnung des Ausgleichsbetrages wird der Steuerfuss der Gemeinde daher mit einem Gewicht von 83 Prozent berücksichtigt, ein Gewicht von 17 Prozent erhält ein pauschaler Faktor von 1,5 (bzw. 150 Prozent). Dieser pauschale Faktor gleicht die Reduktion der übrigen Steuern bei der Berechnung der technischen Steuerkraft um einen Drittel auf zwei Drittel aus.

3.3. Sonderlastenausgleich Weite

Art. 12. Ausgleichsgrenze ist die durchschnittliche gewichtete Strassenlänge je Einwohner im Kanton. Einen Ausgleich erhält jede Gemeinde, die über eine überdurchschnittliche Strassenlänge verfügt.

Art. 14. Die Definition der gewichteten Strassenlänge wird aus dem heutigen Strassenlastenausgleich übernommen.

Art. 15. Der pauschale Ausgleichsbetrag wurde so ausgewählt, dass der Totalbetrag des Ausgleichs etwa dem bisherigen indirekten Finanzausgleich Strasse entspricht.

Art. 16. Der Sonderlastenausgleichsbetrag wird linear gekürzt für Gemeinden, deren technische Steuerkraft den kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft übertrifft. Für Gemeinden mit Anspruch auf Ressourcenausgleich wird damit eine Kürzung ausgeschlossen.

3.4. Sonderlastenausgleich Schule

Art. 19. Auch beim Sonderlastenausgleich Schule erhalten alle Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schülerquote (Verhältnis zwischen Schülerzahl und Einwohnerzahl) einen Ausgleichsbetrag.

Art. 21. Der Pauschalbetrag beim Sonderlastenausgleich Schule wurde so bemessen, dass damit etwa die Hälfte der Kosten für einen überdurchschnittlichen Schüler gedeckt werden kann.

3.5. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

Art. 24. Mit dem Sonderlastenausgleich Stadt wird nur ein Teil der zentralörtlichen Leistungen der Stadt sowie der Zentrumslasten ausgeglichen, da die spezielle Funktion der Stadt auch mit verschiedenen Sondervorteilen verbunden ist.

Art. 25. Die gewählte Aufteilung des Pauschalbetrages für den Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen ist notwendig, weil definiert werden muss, bis zu welchem Betrag spätere Zahlungen der innerkantonalen Gemeinden und der ausserkantonalen Gemeinwesen verrechnet werden können, die als Vorteilsabgeltung bzw. als horizontaler Finanzausgleich geleistet werden.

Art. 27. Eine ausserordentliche Anpassung der Ausgleichsbeitrages erfordert eine Änderung kantonaler gesetzlicher Grundlagen. Eine selber erwirkte Anpassung des Leistungsangebotes seitens der Stadt begründet daher keine Anpassung des Ausgleichsbeitrages.

Art. 28. Der pauschale Ausgleichsbeitrag richtet sich nach der Höhe des Nettoaufwandes für die finanzielle Sozialhilfe. Der Richtwert beträgt 75 Prozent des Aufwandes, der die Grenze von 125 des kantonalen Durchschnittes übersteigt. Mit der Berechnung aufgrund des Dreijahresdurchschnitts wird verhindert, dass Ausreisser einzelner Jahre zu unliebsamen Schwankungen führen.

Art. 29. Anders als andere Anpassungen im Gesetz wird der pauschale Ausgleichsbeitrag nicht an die Inflation angepasst, sondern an die jährliche Veränderung des kantonalen Durchschnitts des Nettoaufwandes für die finanzielle Sozialhilfe. Damit wird einerseits eine sachgerechtere Anpassung ermöglicht. Andererseits wird auch die Notwendigkeit ausserordentlicher Anpassungen reduziert, womit die Bedingungen für solche ausserordentliche Anpassungen entsprechend strikter formuliert werden können (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 28).

Der Bedarf nach ausserordentlichen Anpassungen sinkt, weil die ordentliche Anpassung bereits allgemeine Änderungen des Ausgleichsbedarfs für die finanzielle Sozialhilfe berücksich-

tigt, z.B. den veränderten Bedarf im Konjunkturablauf. Überdies gilt zu beachten, dass die Stadt St.Gallen den kantonalen Durchschnitt natürlich ebenfalls beeinflusst, womit auch die Bewegungen des kantonalen Durchschnittes jene der Stadt in beschränktem Masse nachvollziehen.

Art. 30. Aufgrund der ordentlichen jährlichen Anpassung an die Veränderung des kantonalen Durchschnittes der Sozialhilfekosten kann die Regelung für ausserordentliche Anpassungen strikter gefasst werden. Bei der Beurteilung der geforderten Veränderung um 20 Prozent muss beachtet werden, dass dazu eine Veränderung des städtischen Nettoaufwandes von deutlich über 20 Prozent notwendig ist, da eine Erhöhung der städtischen Sozialhilfekosten auch einen Einfluss auf den kantonalen Durchschnitt hat.

3.6. Zusätzlicher Ausgleich für Gemeinden mit hohem Steuerfuss

Art. 32. Die Regelung, dass jene zwei Drittel der Gemeinden mit den höchsten Steuerfüssen Anspruch auf einen zusätzlichen Ausgleich haben, bedeutet umgekehrt, dass ein Drittel der Gemeinden – jene mit den tiefsten Steuerfüssen – von der Möglichkeit des Bezugs von Beiträgen aus dem partiellen Steuerfussausgleich bzw. dem individuellen Sonderlastenausgleich ausgeschlossen sind.

Ebenfalls ausgeschlossen, zumindest vom Bezug des individuellen Sonderlastenausgleichs, ist die Stadt St.Gallen. Zum einen erhält sie bereits einen besonderen Sonderlastenausgleich, der ihrer speziellen Situation Rechnung trägt. Ausserdem wäre eine Prüfung der Anspruchsberechtigung mit einem sehr grossen Verwaltungsaufwand verbunden. Schliesslich können allfällige einmalige Sonderlasten von der Stadt aufgrund ihrer Grösse wesentlich besser getragen werden als von einer kleinen Gemeinde. Trotzdem steht der Stadt St.Gallen die Möglichkeit des Bezugs von Beiträgen aus dem partiellen Steuerfussausgleich offen, falls sie aufgrund eines hohen Steuerfusses dereinst zu den zwei Dritteln der Gemeinden gehören sollte, die beitragsberechtigt sind.

Art. 34. Die Wahl für den partiellen Steuerfussausgleich oder für den individuellen Sonderlastenausgleich gilt jeweils für ein Jahr. Eine anspruchsberechtigte Gemeinde kann auch ganz auf einen zusätzlichen Ausgleich verzichten.

Art. 35. Der partielle Steuerfussausgleich verwendet eine dynamische Ausgleichsgrenze. Sie wird jeweils durch den Steuerfuss jener Gemeinde gebildet, die gerade nicht mehr beitragsberechtigt ist.

Art. 38. Die Voraussetzungen für den partiellen Steuerfussausgleich stellen sicher, dass die Gemeinde die betreffenden Beiträge nicht dazu verwendet um die übrigen Einnahmequellen zu reduzieren und durch die zur Hälfte subventionierte Einkommen- und Vermögensteuer zu ersetzen. Die Gemeinden sollen zudem, bevor sie einen zusätzlichen Ausgleich vom Kanton beziehen, ihr Eigenkapital aufbrauchen müssen. Schliesslich sollen die Restriktionen auf der Aufwandseite einen Missbrauch des Finanzausgleichs verhindern.

Art. 39. Die Jahresrechnung wird nur auf die Einhaltung der in Art. 38 formulierten Bedingungen geprüft. Es wird keine darüber hinaus gehende Prüfung vorgenommen. Über die Verwendung der Finanzausgleichsmittel ist die Gemeinde gegenüber dem Kanton keine Rechenschaft schuldig.

Art. 40. Ein allfälliger Ertragsüberschuss muss zur Hälfte dem Kanton zurückerstattet werden, da er zur Hälfte durch den partiellen Steuerfussausgleich finanziert wurde. Für jene Fälle, wo die Gemeinde bei richtiger Budgetierung keinen Anspruch auf einen partiellen Steuerfussausgleich gehabt hätte, ist der ganze partielle Steuerfussausgleich zurückzuerstatten. Dieser Betrag ist in diesen Fällen kleiner als die Hälfte des Überschusses.

Art. 41. Mehrlasten der Gemeinden werden im individuellen Sonderlastenausgleich unter der Bedingung ausgeglichen, dass sie nicht das Resultat eines bewussten Entscheids der Gemeinden sind, diese Mehrlasten in Kauf zu nehmen. Dazu gehören z.B. Leistungsstandards, die über das übliche Mass hinausgehen und deshalb teurer sind.

Bei der Beurteilung ob und wenn ja, in welcher Höhe ein Beitrag aus dem individuellen Sonderlastenausgleich ausgerichtet wird, ist zudem darauf zu achten, dass weder der Ressourcenausgleich noch der ordentliche Sonderlastenausgleich die geltend gemachten Sonderlasten bereits abdeckt. Ausserdem sind unbeeinflussbare Minderlasten (geringere Ausgaben in Bereichen, in denen die Gemeinde sehr günstige Voraussetzungen mitbringt) zu verrechnen.

Art. 42. Beim individuellen Sonderlastenausgleich müssen die Gemeinden nachweisen, dass die individuellen Sonderlasten tatsächlich vorliegen. Die Beweislast liegt somit bei den Gemeinden. Sie sind auch verpflichtet, der kantonalen Stelle, die den Antrag prüft, alle notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Art. 43. Der Entscheid über die Gewährung und die Höhe des Beitrags aus dem individuellen Sonderlastenausgleich ist von besonderer Bedeutung. Anders als bei Finanzausgleichsinstrumenten mit objektiven Berechnungsgrössen besteht beim individuellen Sonderlastenausgleich ein Entscheidungsspielraum. Dies erfordert eine gründliche Prüfung des Gesuches. Die Zuständigkeit der Regierung für die Festlegung der Beitragshöhe soll sicherstellen, dass der Entscheid über die Gewährung und die Höhe des individuellen Sonderlastenausgleichs möglichst breit abgestützt ist.

3.7. Ergänzende Bestimmungen

Art. 44. Eine regelmässige Überprüfung alle vier Jahre soll zeigen, ob der Finanzausgleich die Ziele erreicht. Bei Bedarf sind Korrekturen vorzuschlagen. Gleichzeitig kann mit der Wirksamkeitsprüfung die Grundlage für den Entscheid über die Steuerungsvariablen gelegt werden.

Art. 45. Falls die Gesamtsteuerbelastung (die Summe von Gemeindesteuerfuss und kantonalem Steuerfuss) in einer oder mehreren Gemeinden den kantonalen Durchschnitt um mehr als 10 Prozent übertrifft, so ist im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes darzulegen, weshalb die Steuerbelastung in diesen Gemeinden so hoch ist. Ausserdem sind geeignete Massnahmen zur Korrektur vorzuschlagen.

Art. 46. Im heutigen Finanzausgleich wird der indirekte Finanzausgleich Strassen mit Mitteln der Strassenverkehrs finanziert. Auch im neuen Finanzausgleichsmodell wird eine Teilfinanzierung aus dem Strassenfonds vorgeschlagen. Es ist vorgesehen, dass der Sonderlastenausgleich Weite, für welchen 39,5 Mio. Franken eingesetzt werden sollen, aus Mitteln des Strassenverkehrs finanziert wird. Die Finanzierung aus dem Strassenfonds wird allerdings auf maximal 33 Prozent des Reinertrages der Strassenverkehrsabgaben beschränkt (2005: 42,2 Mio. Franken). Falls die Strassenverkehrsabgaben in Zukunft weniger stark steigen würden als die Beiträge im Sonderlastenausgleich Weite, welche jährlich an die Teuerung angepasst werden, könnte somit der Fall eintreten, dass der Sonderlastenausgleich Weite zu gewissen Teilen aus dem allgemeinen Budgetmitteln finanziert werden müsste.

3.8. Schlussbestimmungen

Art. 49: Je mehr Finanzausgleichsmittel eine Gemeinde bisher erhalten hat, desto stärker ist sie von der Neuausrichtung des gesamten Finanzausgleichs betroffen. Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung sollen deshalb während einer begrenzten Zeit zusätzliche Finanzausgleichsmittel erhalten, welche den Übergang vom alten zum neuen System abfedern und ihnen ermöglichen, während der Übergangszeit allfällige Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen vorzunehmen.

Art. 51. Der Härtefallausgleichssteuereffuss ist im ersten Vollzugsjahr des neuen Finanzausgleichsgesetzes gleich hoch wie im letzten Jahr nach altem Recht. Er muss ab dem dritten Jahr jährlich erhöht werden.

Art. 52. Da der Härtefallausgleich nur während einer Übergangsphase geleistet wird, müssen die Gemeinden eine aktive Politik betreiben, welche die Verbesserung ihrer finanziellen Lage zum Ziel hat. Dazu können auch Fusionen mit anderen Gemeinden gehören.

Gemeinden im Härtefallausgleich müssen sowohl die Finanzausgleichsmittel als auch ihre eigenen Einnahmen zur Finanzierung ihrer ordentlichen Aufgaben verwenden. Diese Regelung entspricht der Regelung, wie sie nach bisherigem Recht für den direkten Finanzausgleich gilt. Anrechenbar sind somit Ausgaben, die zur Erfüllung gesetzlicher oder in übergeordnetem öffentlichen Interesse wahrgenommener Aufgaben getätigt werden. Darüber hinausgehender Wahlbedarf soll zugelassen werden, wenn er den Standard dessen, was sich eine sparsame Nichtausgleichsgemeinde leistet, nicht übersteigt. Falls betroffene Gemeinden Finanzausgleichsmittel oder eigene Einnahmen zur Finanzierung von weitergehenden Aufgaben verwenden, wird der Härtefallausgleichsbeitrag entsprechend gekürzt. Abs. 3 sieht allerdings vor, dass eine Gemeinde einen Steuerfuss erheben kann, der höher ist als der Härtefallausgleichssteuereffuss. Die damit erzielten zusätzlichen Mittel können von der Gemeinde frei verwendet werden.

Art. 54. Da der Härtefallausgleich allmählich ausläuft, ist für dieses Ausgleichsinstrument Jahr für Jahr ein geringerer Betrag notwendig. Die im Härtefallausgleich eingesparten Mittel werden für den Ressourcenausgleich verwendet, soweit sie nicht als Mehrbedarf beim individuellen Sonderlastenausgleich anfallen. Dafür muss die Regierung während der Übergangszeit jedes Jahr die Ausgleichsgrenze anpassen können.

Art. 55. Neu wird das Verhältnis von Schulgemeinden und politischen Gemeinden nicht mehr im Finanzausgleichsgesetz geregelt, sondern im Gemeindegesetz. Art 179bis, Art 179ter und Art 179quater fassen die Art. 4 bis 9 des geltenden Finanzausgleichs zusammen. Art. 44 des Gemeindegesetzes muss geändert werden, weil neu der Steuerfuss der Gemeinde früher bekannt sein muss.

Eine Änderung erfährt die Aufteilung des Finanzbedarfs bei Schulgemeinden, die sich über mehrere politische Gemeinden erstrecken. Hier richtet sich die Aufteilung neu nur noch nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler.

Art 56. Der Beitrag des Kantons an die Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen soll weiterhin im bisherigen Umfang ausgerichtet werden. Er richtet sich aber nicht mehr nach dem Besoldungsaufwand, sondern wird je Schülerin und Schüler ausbezahlt. Wie bisher wird ein Maximum vorgeschlagen, das neu 25 Prozent der durchschnittlichen Betriebskosten je Oberstufenschülerin und Oberstufenschüler im Kanton beträgt.

Art. 58. Ein neuer pauschaler Beitrag des Kantons ersetzt sowohl die bisherigen Anteile der Gemeinden an der LSVA als auch die bisherigen Grundbeiträge des Strassenlastenausgleichs. Während die Grundbeiträge heute ausschliesslich aufgrund der Strassenlasten berechnet werden, werden die Gemeindeanteile an der LSVA zu zwei Dritteln aufgrund der Bevölkerungszahl und zu einem Drittel aufgrund der Strassenlasten ausgerichtet. Der neue pauschale Kantonsbeitrag fasst beide Beitragskategorien zusammen und regelt die Beitragsbemessung einheitlich im Strassengesetz.

Im modifizierten Art. 87 des Strassengesetzes ist – wesentlich klarer als bisher – festgehalten, wozu die Kantonsbeiträge dienen. Neben den Unterhaltskosten des Betriebes der Beleuchtung an Kantonsstrassen innerhalb der Bauzone (Art. 87 Abs. 1 Bst. a), den Kosten für Reinigung und Winterdienst der Geh- und Radwege entlang der Kantonsstrassen (Art. 87 Abs. 1 Bst. b) und für die Entsorgung des Meteorwassers (Art. 87 Abs. 1 Bst. c) sollen damit auch die allge-

meinen Auswirkungen des Strassenverkehrs innerhalb der Bauzonen abgegolten werden (Art. 87 Abs. 1 Bst. d). Letzteres bezieht sich auf die bisherigen LSVA-Anteile. Die neuen Kantonsbeiträge sollen insgesamt gleich hoch sein wie die bisherigen Beiträge unter anderem Titel. Sie werden aufgrund der Länge der Kantonsstrassen und der Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen berechnet.

Art. 59. Im Sozialhilfegesetz ist Art. 30 zu streichen, der die anrechenbaren Aufwendungen für Bau, Umbau, Ausbau und Ausstattung von stationären Einrichtungen bei der Ermittlung von Gesamtsteuerbedarf und Gesamtfinanzbedarf geregelt hat. Er wird hinfällig, da weder der Gesamtsteuerbedarf noch der Gesamtfinanzbedarf im neuen Finanzausgleich noch benötigt werden.

Art. 60. Da das neue Finanzausgleichsgesetz keinen Minimalsteuerfuss mehr kennt, sind die entsprechenden Kürzungen der Kantonsbeiträge nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ebenfalls zu streichen.

Art. 61. Die bisherigen Kürzungen der Steueranteile entfallen. Der entsprechende Vorbehalt im Steuergesetz ist ebenfalls zu streichen.

4. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

4.1. Finanzielle Auswirkungen im Referenzjahr

Die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Reform für den Kanton basieren auf denselben Annahmen wie diejenigen zu den finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden (vgl. Abschnitt 2.7.1.).

Für den Finanzausgleich nach geltendem Recht wurden im Referenzjahr 2005 insgesamt 236,1 Mio. Franken aufgewendet. Der Betrag setzt sich zusammen aus 234,2 Mio. Franken, die an die politischen Gemeinden und Schulgemeinden geflossen sind, sowie 1,9 Mio. Franken, die an die Katholische Kantonssekundarschule St.Gallen (KKSS) ausgerichtet wurden. Der Ausgleichsbeitrag an die KKSS wird von der Reform nicht tangiert und in gleicher Höhe beibehalten. An die Gemeinden gehen neu Finanzausgleichszahlungen in der Höhe von 249 Mio. Franken, d.h. 14,8 Mio. Franken mehr als noch nach geltendem Recht. Dazu kommen die Grundbeiträge nach Art. 89 des Strassengesetzes in der Höhe von 6 Mio. Franken, die ausserhalb des Finanzausgleichsgesetzes weiterhin ausgerichtet werden. Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz entfallen zudem bisherige Kürzungen bei Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen von insgesamt 3,7 Mio. Franken (vgl. dazu Ziff. 2.2.2 vorstehend).

Mehrausgaben und wegfallende Erträge aus Kürzungen von Anteilen bzw. Beiträgen an Gemeinden führen zu einer finanziellen Mehrbelastung des Kantons von insgesamt 24,5 Mio. Franken. Von diesem Mehraufwand sollen 4,5 Mio. Franken auch tatsächlich vom Kanton getragen werden. Dies entspricht jenem Betrag, der im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage zusätzlich für den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen aufgewendet wird. Im Rahmen der Umsetzung der NFA sollte es möglich sein, dass diese 4,5 Mio. Franken mittelfristig wieder eingespart werden können, nämlich dann, wenn es gelingt, die Nachbarkantone mindestens in diesem Umfang an der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen partizipieren zu lassen.

Die verbleibenden 20 Mio. Franken Mehraufwand soll sich der Kanton auf jenen Betrag anrechnen lassen dürfen, mit dem er die Gemeinden am Saldogewinn der NFA beteiligen will. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil dank diesem zusätzlichen Mitteleinsatz die Wirksamkeit des Finanzausgleichs verbessert werden kann, was den Gemeinden zugute kommt.

4.2. Bemerkungen zur Dynamik des Finanzbedarfs

Kurz- bis mittelfristig dürfte der Mittelbedarf für den Finanzausgleich sich in einer ähnlichen Grössenordnung wie in den Anfangsjahren bewegen. Dies deshalb, weil der Gesetzesentwurf vorsieht, dass die durch das Auslaufen des Härtefallausgleichs eingesparten Mittel automatisch zu einer Erhöhung des Ressourcenausgleichs verwendet werden sollen, soweit sie nicht bereits für die Finanzierung einer entsprechenden Erhöhung des individuellen Sonderlastenausgleichs verwendet werden müssen.

Mittel- bis langfristig darf jedoch damit gerechnet werden, dass sich gewisse Einsparungen erzielen lassen. Dies einerseits deshalb, weil der neue Finanzausgleich sparsames Verhalten belohnt, womit die Effizienz verbessert wird. Darüber hinaus darf auch erwartet werden, dass sich zumindest ein Teil des Mehraufwandes für die Stadt St.Gallen, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, durch Zahlungen aus dem innerkantonalen horizontalen Finanzausgleich sowie durch Zahlungen ausserkantonalen Gemeinwesen refinanzieren lässt.

5. Rechtliches

Die aufgrund des neuen Finanzausgleichsgesetzes zu erwartenden jährlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen führen zu einer finanziellen Mehrbelastung des Kantons von 24,5 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4.1). Damit untersteht das Gesetz dem obligatorischen Finanzreferendum nach Art. 6 des Gesetzes über Initiative und Referendum⁵.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf für ein neues Finanzausgleichsgesetzes einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

⁵ sGS 125.1.

Anhang 1

Ergänzende Erläuterungen zur Berechnung der einzelnen Ausgleichsinstrumente

1. Ressourcenausgleich

1.1. Berechnung

Der Ressourcenausgleich einer Gemeinde (RA_{Gemeinde}) wird berechnet aufgrund der Differenz der eigenen technischen Steuerkraft ($tSTK_{\text{Gemeinde}}$) zur Ausgleichsgrenze ($\rho \cdot tSTK_{\text{Kanton}}$), multipliziert mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (BEV_{Gemeinde}) und mit einem Steuerfussäquivalent ($0.83 \cdot SF_{\text{Gemeinde}} + 0.17 \cdot 150$ Prozent):

$$RA_{\text{Gemeinde}} = (\rho \cdot tSTK_{\text{Kanton}} - tSTK_{\text{Gemeinde}}) \cdot (0.83 \cdot SF_{\text{Gemeinde}} + 0.17 \cdot 150 \text{ Prozent}) \cdot BEV_{\text{Gemeinde}}$$

Die Ausgleichsgrenze ($\rho \cdot tSTK_{\text{Kanton}}$) wiederum wird berechnet durch die Multiplikation des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft ($tSTK_{\text{Kanton}}$) mit dem Faktor ρ , der vom Kantonsrat festgelegt wird und zwischen 90 und 100 Prozent liegen muss.

Ohne Multiplikation mit dem Steuerfussäquivalent ($0.83 \cdot SF_{\text{Gemeinde}} + 0.17 \cdot 150$ Prozent) würde der Ressourcenausgleich nicht im selben Masse geleistet, wie die Gemeinde ihre eigenen Ressourcen selbst ausschöpft. Bezogen auf die Einkommens- und Vermögenssteuer würde dies bedeuten, dass der Ausgleich nur zu einem Steuerfuss 100 geleistet wird, in Bezug auf die Einnahmenanteile an der Gewinn- und Kapitalsteuer wiederum, dass sie nur zu zwei Drittel ihrer Bedeutung für die Gemeinde ausgeglichen würden. Ohne Multiplikation mit dem Steuerfussäquivalent wäre der Ressourcenausgleich beispielsweise für eine Gemeinde mit einem eigenen Steuerfuss von 150 um einen Drittel zu tief.

Das Steuerfussäquivalent kann nicht nur den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer berücksichtigen, sondern muss auch die übrigen Steuerarten entsprechend ihrer Bedeutung gewichten. Es hängt zu 83 Prozent vom Steuerfuss der Gemeinde ab, weil die Einnahmen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern im kantonalen Durchschnitt 83 Prozent des gesamten Steuerertrags ausmachen. Für die übrigen Steueranteile (Anteil: 17 Prozent) wird der Faktor 150 Prozent verwendet, da sie bei der Berechnung der technischen Steuerkraft entsprechend reduziert worden sind (s. auch Abschnitt 6.1.2).

1.2. Begriffe und Definitionen

Die **technische Steuerkraft einer Gemeinde** ($tSTK_{\text{Gemeinde}}$) entspricht den standardisierten Erträgen einer Gemeinde aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Quellensteuer, der Grundsteuer, der Grundstückgewinnsteuer und der Handänderungssteuer je Einwohnerin und Einwohner. «Standardisiert» bedeutet, dass alle Steuern auf die selbe Basis gebracht werden müssen wie die Steuerkraft der natürlichen Personen. Diese wird bekanntlich auf der einheitlichen Basis eines Steuerfusses von 100, d.h. der einfachen Steuer, berechnet. Die Einnahmen je Einwohnerin und Einwohner werden damit im kantonalen Durchschnitt auf etwa zwei Drittel ihrer tatsächlichen Grösse reduziert. Daher müssen auch jene Einnahmenanteile, die bei allen Gemeinden gleichmässig anfallen, ebenfalls auf zwei Drittel reduziert werden. Nur so werden sie bei der Addition der verschiedenen Elemente der technischen Steuerkraft weder über- noch unterbewertet. Weil bei der Grundsteuer unterschiedliche Steuersätze verwendet werden, müssen auch diese Einnahmen um den Steuersatz bereinigt, und zusätzlich auf zwei Drittel ihrer durchschnittlichen Bedeutung reduziert werden.

Der **kantonale Durchschnitt der technische Steuerkraft** ($tSTK_{\text{Kanton}}$) wird aufgrund der Summe der absoluten Steuerkraft aller Gemeinden berechnet, die durch die Einwohnerzahl des Kantons dividiert wird.

Die **Ausgleichsgrenze** ($p \cdot tSTK_{\text{Kanton}}$) definiert die Höhe der Mindestausstattung. Sie ist abhängig vom kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft. Sie passt sich automatisch der allgemeinen Ertragsentwicklung an. Zusätzlich kann die Ausgleichsgrenze vom Parlament angehoben oder gesenkt werden, um die Mindestausstattung zu erhöhen oder zu senken (Anpassung des Faktors p).

Der **Steuerfuss** (SF_{Gemeinde}) ist eine Grösse, die jährlich von der Bürgerschaft (oder in Ausnahmefällen vom Parlament) festgelegt wird. Nach Art. 180 des Gemeindegesetzes⁶ ist der Steuerfuss so anzusetzen, «dass der Voranschlag der laufenden Rechnung ausgeglichen ist». Der Steuerfuss der Gemeinde wird in Prozenten der einfachen Steuer angegeben. Ein Steuerfuss von bspw. 132 entspricht somit dem Faktor 1.32.

2. Sonderlastenausgleich Weite

2.1. Berechnung

Der Sonderlastenausgleich Weite einer Gemeinde (SLW_{Gemeinde}) wird berechnet aufgrund der Differenz der gewichteten Strassenlänge der Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt der gewichteten Strassenlänge ($Str_{\text{Gemeinde}} - Str_{\text{Kanton}}$). Wenn dieser Wert mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (BEV_{Gemeinde}) multipliziert wird, erhält man die Anzahl der gewichteten Strassenkilometer, welche die Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt zusätzlich aufweist. Für jeden dieser zusätzlichen gewichteten Strassenkilometer wird ein Beitrag in der Höhe der im Gesetz festgelegten Pauschale (M_{Str}) ausgerichtet.

$$SLW_{\text{Gemeinde}} = (Str_{\text{Gemeinde}} - Str_{\text{Kanton}}) \cdot BEV_{\text{Gemeinde}} \cdot M_{\text{Str}}$$

2.2. Begriffe und Definitionen

Die **gewichtete Strassenlänge** ist eine Kennzahl, die bereits im geltenden Finanzausgleich verwendet wird. Die Gewichtung der Gemeindestrassen und Wege ist abhängig von ihrer Klassierung (vgl. Art. 7 ff. Strassengesetz⁷). Die Gewichtung der unterschiedlichen Klassen wird in Art. 9 der Strassenverordnung⁸ festgelegt. Art. 9 Abs. 2 der Strassenverordnung legt zudem fest, dass Strassen, die oberhalb von 600 M.ü.M. liegen, mit einem Zuschlag von 20 Prozent versehen werden. Die Berechnung der Gewichtung im neuen Finanzausgleich entspricht der bisherigen.

3. Sonderlastenausgleichs Schule

3.1. Berechnung

Der Sonderlastenausgleich Schule einer Gemeinde ($SLSCH_{\text{Gemeinde}}$) wird berechnet aufgrund der Differenz der Schülerquote der Gemeinde und dem kantonalen Durchschnitt der Schülerquote ($SchQ_{\text{Gemeinde}} - SchQ_{\text{Kanton}}$). Wenn dieser Wert mit der Einwohnerzahl der Gemeinde (BEV_{Gemeinde}) multipliziert wird, erhält man die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, welche die Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt zusätzlich aufweist. Für jeden dieser zusätzlichen Schülerinnen und Schüler wird ein Beitrag in der Höhe der im Gesetz festgelegten Pauschale (M_{Sch}) ausgerichtet.

$$SLSch_{\text{Gemeinde}} = (SchQ_{\text{Gemeinde}} - SchQ_{\text{Kanton}}) \cdot BEV_{\text{Gemeinde}} \cdot M_{\text{Sch}}$$

⁶ sGS 151.2.

⁷ sGS 732.1.

⁸ sGS 732.11.

3.2. Begriffe und Definitionen

Die **Schülerquote** einer Gemeinde wird berechnet aufgrund der Anzahl der Schülerinnen und Schüler der Volksschule (einschliesslich zwei Jahrgängen des Kindergartens), dividiert durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde.

4. Partieller Steuerfussausgleich

4.1. Berechnung

Ausgangspunkt der Berechnung ist der Steuerfuss, den eine Gemeinde nach der ersten Stufe des Finanzausgleichs, d.h. nach dem Ressourcenausgleich, dem Sonderlastenausgleich Weite, dem Sonderlastenausgleich Schule und dem Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen erheben muss. Der partielle Steuerfussausgleich soll den Steuerfuss ($SF_{V_{Gemeinde}}$), den die Gemeinden ohne die zweite (und temporäre dritte) Stufe des Finanzausgleichs selber erheben müssten, für zwei Drittel der Gemeinden noch zusätzlich reduzieren. Die Ausgleichsgrenze wird dabei nicht politisch festgelegt, sondern sie entspricht dem Steuerfuss der ersten Gemeinde, die gerade nicht mehr ausgleichsberechtigt ist ($SF_{2/3}$). Die Differenz zwischen dem Steuerfuss vor Steuerfussausgleich und der Ausgleichsgrenze wird für jede Gemeinde zur Hälfte angerechnet. Der Ausgleichsbeitrag ergibt sich durch Multiplikation dieser halben Steuerfussdifferenz mit der Einwohnerzahl ($BEV_{Gemeinde}$) und der Steuerkraft ($STK_{Gemeinde}$). Dabei gilt es zu beachten, dass hier lediglich die Steuerkraft gemessen am Ertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen zu Anwendung kommt.

$$SFA_{Gemeinde} = (SF_{V_{Gemeinde}} - SF_{2/3}) * 0.5 * BEV_{Gemeinde} * STK_{Gemeinde}$$

Ein identisches Resultat wie mit dieser Berechnung wird erzielt, wenn vom Steuerfuss nach partiellem Steuerfussausgleich ausgegangen wird und die ganze Differenz zur Ausgleichsgrenze berücksichtigt wird. Dies deshalb, weil der Steuerfuss nach partiellem Steuerfussausgleich genau in der Mitte zwischen dem Steuerfuss vor Steuerfussausgleich und der Ausgleichsgrenze liegt.

$$SFA_{Gemeinde} = (SF_{n_{Gemeinde}} - SF_{2/3}) * BEV_{Gemeinde} * STK_{Gemeinde}$$

4.2. Begriffe und Definitionen

Der **Steuerfuss vor Steuerfussausgleich** ($SF_{V_{Gemeinde}}$) entspricht dem (hypothetischen) Steuerfuss, den die Steuerzahler zu finanzieren hätten, wenn kein partieller Steuerfussausgleich (und kein Härtefallausgleich) ausgerichtet würde. Die Finanzausgleichsinstrumente der ersten Stufe (Ressourcenausgleich, Sonderlastenausgleich Weite, Sonderlastenausgleich Schule und Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen) sind dabei schon berücksichtigt.

Der **Steuerfuss nach Steuerfussausgleich** ($SF_{n_{Gemeinde}}$) entspricht für alle Gemeinden, die keinen Härtefallausgleich erhalten, dem definitiven Steuerfuss. Neben dem Ressourcenausgleich wird auch der partielle Steuerfussausgleich berücksichtigt. Die politischen Gemeinden müssen diesen Steuerfuss budgetieren und dem Stimmbürger vorlegen.

5. Kürzung im Sonderlastenausgleich Weite und im Sonderlastenausgleich Schule

Die Kürzung im Sonderlastenausgleich Weite und im Sonderlastenausgleich Schule ist so ausgestaltet, dass lediglich die Beiträge an Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen technischen Steuerkraft eine Kürzung erfahren. Damit erhalten automatisch auch alle ressourcenausgleichsberechtigten Gemeinden ihre Sonderlastenausgleichsbeiträge ohne Kürzung, da die

Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleich maximal so hoch ist, wie der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft.

Eine vollständige Kürzung erfahren Gemeinden, deren technische Steuerkraft das anderthalbfache (1.5) des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft erreicht oder übersteigt. Zwischen dem kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft und dem anderthalbfachen dieses Wertes steigt die Kürzung linear von 0 auf 100 Prozent an.

Anhang 2

Finanzielle Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden

1. Bemerkungen

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die Ergebnisse des neuen Finanzausgleichs für die einzelnen Gemeinden. Sie sind das Resultat von Kalkulationen, die auf speziellen Annahmen beruhen. So wird insbesondere davon ausgegangen, dass die Ausgaben der Gemeinden im neuen Modell jenen im bisherigen Modell entsprechen und dass alle Gemeinden mit Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich oder partiellen Steuerfussausgleich den partiellen Steuerfussausgleich wählen. Alle Kalkulationen basieren auf dem Referenzjahr 2005 und gehen von einem Härtefallausgleichssteuerfuss von 162 aus.

Die Darstellungen des neuen Finanzausgleichsmodells beinhalten nicht nur den eigentlichen Finanzausgleich, sondern sie berücksichtigen auch die Beibehaltung jener Beträge in ähnlicher Ausgestaltung und Höhe, die bisher als Grundbeiträge Teil des indirekten Finanzausgleichs Strassen waren. Da die genaue Ausgestaltung und Bemessung dieser Beiträge noch offen ist, wird für die vorliegende Modellrechnung von den tatsächlichen Grundbeiträgen nach bisherigem Recht ausgegangen. Auch der Wegfall der Kürzungen der Steueranteile und der Beiträge an Tarifverbünde und Versuchsbetriebe im öffentlichen Verkehr bei Gemeinden mit tiefem Steuerfuss wird in den Darstellungen jeweils berücksichtigt.

2. Übersicht über die Ausgleichsbeiträge der einzelnen Gemeinden

Die folgende Tabelle 1 zeigt die Ausgleichsbeiträge nach bisherigem und nach neuem Finanzausgleichsmodell je Einwohnerin und Einwohner für jede Gemeinde. Der Beitrag des bisherigen Modells beinhaltet den direkten Finanzausgleich, den indirekten Finanzausgleich Bildung und den indirekten Finanzausgleich Strasse. Im letzteren sind auch die Grundbeiträge eingeschlossen.

Der Ausgleichsbeitrag, der für das neue Modell ausgewiesen wird, setzt sich zusammen aus Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich, dem Sonderlastenausgleich Weite, dem Sonderlastenausgleich Schule, dem Sonderlastenausgleich Stadt, dem partiellen Steuerfussausgleich sowie dem Härtefallausgleich. Die Grundbeiträge (Strassen) sind nicht im Ausgleichsbeitrag enthalten, sie werden aber separat ausgewiesen. Ebenso werden die wegfallenden Kürzungen der Steueranteile und der Beiträge im öffentlichen Verkehr jeweils separat ausgewiesen.

[alle Beträge in Fr. je Einwohnerin und Einwohner]		Bisher (2005)	Neu (2005)	Grund- beiträge (Strassen)	Wegfall der Kürzung der Steueranteile und der Beiträge im öV
		Ausgleichsbeitrag im bisherigen Modell (inkl. Grundbeiträge)	Kalkulierter Aus- gleichsbeitrag im neuen Modell		
1	St. Gallen	112	320	7	0
2	Wittenbach	197	87	7	0
3	Häggenschwil	1958	1937	21	0
4	Muolen	1093	1612	36	0
5	Mörschwil	14	0	14	112
6	Goldach	32	0	7	12
7	Steinach	7	4	7	0
8	Berg	292	436	15	0
9	Tübach	11	0	11	129
10	Untereggen	1350	1439	24	0
11	Eggersriet	678	550	20	0
12	Rorschacherberg	185	29	9	0
13	Rorschach	598	596	7	0
14	Thal	375	327	12	0
15	Rheineck	406	471	8	0
16	St. Margrethen	192	275	10	0
17	Au	10	0	8	0
18	Berneck	18	25	11	0
19	Balgach	9	8	9	0
20	Diepoldsau	146	102	11	0
21	Widnau	24	122	8	0
22	Rebstein	390	556	9	0
23	Marbach	1015	1266	17	0
24	Altstätten	600	581	18	0
25	Eichberg	1780	1760	20	0
26	Oberriet	910	872	21	0
27	Rüthi	1174	1152	22	0
28	Sennwald	702	537	20	0
29	Gams	1688	1624	22	0
30	Grabs	614	606	21	0
31	Buchs	53	0	8	0
32	Sevelen	418	257	16	0
33	Wartau	1132	1119	13	0
34	Sargans	159	109	9	0
35	Vilters-Wangs	1224	1207	17	0
36	Bad Ragaz	103	14	10	0
37	Pfäfers	4815	4759	56	0
38	Mels	431	769	16	0
39	Flums	1791	1766	25	0
40	Walenstadt	470	389	12	0
41	Quarten	1171	1155	17	0
42	Amden	1308	1262	46	0
43	Weesen	376	127	10	0
44	Schänis	815	878	15	0
45	Benken	1041	1089	16	0
46	Kaltbrunn	1097	1085	12	0
47	Rieden	874	857	17	0
48	Gommiswald	320	519	7	0
49	Ernetschwil	1283	1327	22	0
50	Uznach	164	144	7	0
51	Schmerikon	220	22	8	0
52	Rapperswil	4	0	4	22
53	Jona	6	0	6	164
54	Eschenbach	1099	1088	11	0
55	Goldingen	2222	2174	47	0
56	St. Gallenkappel	1535	1509	26	0

[alle Beträge in Fr. je Einwohnerin und Einwohner]		Bisher (2005)	Neu (2005)		
		Ausgleichsbeitrag im bisherigen Modell (inkl. Grundbeiträge)	Kalkulierter Ausgleichsbeitrag im neuen Modell	Grundbeiträge (Strassen)	Wegfall der Kürzung der Steueranteile und der Beiträge im öV
57	Wildhaus	914	843	35	0
58	Alt St. Johann	2000	1960	41	0
59	Stein	5001	4961	40	0
60	Nesslau-Krummenau	1579	1730	33	0
62	Ebnat-Kappel	856	1052	24	0
63	Wattwil	881	875	15	0
64	Lichtensteig	101	42	8	0
65	Oberhelfenschwil	2568	2535	33	0
66	Brunnadern	3211	3185	26	0
67	Hemberg	3510	3443	67	0
68	St. Peterzell	3191	3163	28	0
69	Krinau	3617	3553	64	0
70	Bütschwil	1316	1295	21	0
71	Lütisburg	2204	2170	34	0
72	Mosnang	2361	2425	35	0
73	Kirchberg	1408	1385	23	0
74	Mogelsberg	2603	2562	41	0
75	Ganterschwil	1590	1692	26	0
76	Jonschwil	1226	1212	14	0
77	Oberuzwil	619	670	11	0
78	Uzwil	268	288	10	0
79	Flawil	314	370	10	0
80	Degersheim	1288	1269	19	0
81	Wil	7	0	6	0
82	Bronschhofen	183	40	13	0
83	Zuzwil	26	170	10	0
84	Oberbüren	118	459	21	0
85	Niederbüren	1775	1861	24	0
86	Niederhelfenschwil	1264	1261	24	0
87	Gossau	36	0	9	0
88	Andwil	229	388	18	0
89	Waldkirch	1801	1766	35	0
90	Gaiserwald	92	39	10	0

Tabelle 1: Ausgleichsbeiträge der einzelnen Gemeinden

3. Übersicht über die Steuerfüsse

Tabelle 2 zeigt den Steuerfuss der Gemeinden des Jahres 2005 und den kalkulierten Steuerfuss nach neuem Finanzausgleichsmodell für das selbe Referenzjahr. Bei der Kalkulation des neuen Finanzausgleichsmodells sind die Grundbeiträge sowie der Wegfall der Kürzungen ebenfalls mit eingerechnet.

		Effektiver Steuerfuss im bisherigen Modell (2005)	Kalkulierter Steuerfuss im neuen Modell (2005)
1	St. Gallen	159	148
2	Wittenbach	145	151
3	Häggenschwil	162	162
4	Muolen	162	121
5	Mörschwil	100	96
6	Goldach	120	121
7	Steinach	122	122
8	Berg	145	135
9	Tübach	105	100
10	Untereggen	162	155
11	Eggersriet	154	160
12	Rorschacherberg	137	145
13	Rorschach	162	162
14	Thal	160	162
15	Rheineck	162	157
16	St. Margrethen	159	152
17	Au	122	122
18	Berneck	123	122
19	Balgach	122	122
20	Diepoldsau	125	127
21	Widnau	135	128
22	Rebstein	155	143
23	Marbach	162	142
24	Altstätten	162	162
25	Eichberg	162	162
26	Oberriet	155	156
27	Rüthi	162	162
28	Sennwald	152	162
29	Gams	159	162
30	Grabs	158	157
31	Buchs	141	143
32	Sevelen	145	154
33	Wartau	162	162
34	Sargans	142	144
35	Vilters-Wangs	162	162
36	Bad Ragaz	145	149
37	Pfäfers	162	162
38	Mels	153	127
39	Flums	162	162
40	Walenstadt	152	156
41	Quarten	162	162
42	Amden	162	162
43	Weesen	143	155
44	Schänis	162	156
45	Benken	162	157
46	Kaltbrunn	160	160
47	Rieden	162	162
48	Gommiswald	140	126
49	Ernetschwil	162	157
50	Uznach	149	150

		Effektiver Steuerfuss im bisherigen Modell (2005)	Kalkulierter Steuerfuss im neuen Modell (2005)
51	Schmerikon	139	150
52	Rapperswil	120	119
53	Jona	109	103
54	Eschenbach	162	162
55	Goldingen	162	162
56	St. Gallenkappel	162	162
57	Wildhaus	160	162
58	Alt St. Johann	162	162
59	Stein	162	162
60	Nesslau-Krummenau	162	146
62	Ebnat-Kappel	162	145
63	Wattwil	162	161
64	Lichtensteig	148	151
65	Oberhelfenschwil	162	162
66	Brunnadern	162	162
67	Hemberg	162	162
68	St. Peterzell	162	162
69	Krinau	162	162
70	Bütschwil	162	162
71	Lütisburg	162	162
72	Mosnang	162	152
73	Kirchberg	162	162
74	Mogelsberg	162	162
75	Ganterschwil	157	146
76	Jonschwil	162	162
77	Oberuzwil	159	155
78	Uzwil	153	151
79	Flawil	157	153
80	Degersheim	162	162
81	Wil	131	131
82	Bronschhofen	141	149
83	Zuzwil	122	114
84	Oberbüren	137	116
85	Niederbüren	162	153
86	Niederhelfenschwil	155	154
87	Gossau	127	128
88	Andwil	144	134
89	Waldkirch	162	162
90	Gaiserwald	133	135

Tabelle 2: Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden

4. Übersicht über die Beiträge aus dem Härtefallausgleich

Die nachfolgende Tabelle 3 zeigt die Bedeutung des Härtefallausgleichs. Neben den Beiträgen je Einwohnerinnen (erste Spalte) ist ersichtlich, wie hoch der Härtefallausgleich in Steuerfusspunkten ist (zweite Spalte). Die letzte Spalte zeigt den Anteil, den der Härtefallausgleich am Total des Finanzausgleichs der betreffenden Gemeinde ausmacht.

		Beiträge aus dem Härtefallausgleich je Einwohnerin und Einwohner in Franken	Beiträge aus dem Härtefallausgleich in Steuerfuss- prozentpunkten	Beiträge aus dem Härtefall- ausgleich in Prozent der gesamten Ausgleichssumme
1	St. Gallen	0	0	0 Prozent
2	Wittenbach	0	0	0 Prozent
3	Häggenschwil	130	10	7 Prozent
4	Muolen	0	0	0 Prozent
5	Mörschwil	0	0	0 Prozent
6	Goldach	0	0	0 Prozent
7	Steinach	0	0	0 Prozent
8	Berg	0	0	0 Prozent
9	Tübach	0	0	0 Prozent
10	Untereggen	0	0	0 Prozent
11	Eggersriet	0	0	0 Prozent
12	Rorschacherberg	0	0	0 Prozent
13	Rorschach	0	0	0 Prozent
14	Thal	1	0	0 Prozent
15	Rheineck	0	0	0 Prozent
16	St. Margrethen	0	0	0 Prozent
17	Au	0	0	0 Prozent
18	Berneck	0	0	0 Prozent
19	Balgach	0	0	0 Prozent
20	Diepoldsau	0	0	0 Prozent
21	Widnau	0	0	0 Prozent
22	Rebstein	0	0	0 Prozent
23	Marbach	0	0	0 Prozent
24	Altstätten	84	5	15 Prozent
25	Eichberg	29	2	2 Prozent
26	Oberriet	0	0	0 Prozent
27	Rüthi	95	7	8 Prozent
28	Sennwald	68	5	13 Prozent
29	Gams	147	10	9 Prozent
30	Grabs	0	0	0 Prozent
31	Buchs	0	0	0 Prozent
32	Sevelen	0	0	0 Prozent
33	Wartau	134	10	12 Prozent
34	Sargans	0	0	0 Prozent
35	Vilters-Wangs	183	12	15 Prozent
36	Bad Ragaz	0	0	0 Prozent
37	Pfäfers	1'138	103	24 Prozent
38	Mels	0	0	0 Prozent
39	Flums	136	11	8 Prozent
40	Walenstadt	0	0	0 Prozent
41	Quarten	12	1	1 Prozent
42	Amden	74	4	6 Prozent
43	Weesen	0	0	0 Prozent
44	Schänis	0	0	0 Prozent
45	Benken	0	0	0 Prozent
46	Kaltbrunn	0	0	0 Prozent
47	Rieden	128	7	15 Prozent
48	Gommiswald	0	0	0 Prozent

		Beiträge aus dem Härtefallausgleich je Einwohnerin und Einwohner in Franken	Beiträge aus dem Härtefallausgleich in Steuerfussprozentpunkten	Beiträge aus dem Härtefallausgleich in Prozent der gesamten Ausgleichssumme
49	Ernetschwil	0	0	0 Prozent
50	Uznach	0	0	0 Prozent
51	Schmerikon	0	0	0 Prozent
52	Rapperswil	0	0	0 Prozent
53	Jona	0	0	0 Prozent
54	Eschenbach	98	7	9 Prozent
55	Goldingen	44	3	2 Prozent
56	St. Gallenkappel	97	7	6 Prozent
57	Wildhaus	30	2	4 Prozent
58	Alt St. Johann	130	10	7 Prozent
59	Stein	1'132	122	23 Prozent
60	Nesslau-Krummenau	0	0	0 Prozent
62	Ebnat-Kappel	0	0	0 Prozent
63	Wattwil	0	0	0 Prozent
64	Lichtensteig	0	0	0 Prozent
65	Oberhelfenschwil	186	15	7 Prozent
66	Brunnadern	419	44	13 Prozent
67	Hemberg	148	14	4 Prozent
68	St. Peterzell	608	48	19 Prozent
69	Krinau	412	36	12 Prozent
70	Bütschwil	24	2	2 Prozent
71	Lütisburg	111	8	5 Prozent
72	Mosnang	0	0	0 Prozent
73	Kirchberg	11	1	1 Prozent
74	Mogelsberg	100	10	4 Prozent
75	Ganterschwil	0	0	0 Prozent
76	Jonschwil	154	10	13 Prozent
77	Oberuzwil	0	0	0 Prozent
78	Uzwil	0	0	0 Prozent
79	Flawil	0	0	0 Prozent
80	Degersheim	44	3	3 Prozent
81	Wil	0	0	0 Prozent
82	Bronschhofen	0	0	0 Prozent
83	Zuzwil	0	0	0 Prozent
84	Oberbüren	0	0	0 Prozent
85	Niederbüren	0	0	0 Prozent
86	Niederhelfenschwil	0	0	0 Prozent
87	Gossau	0	0	0 Prozent
88	Andwil	0	0	0 Prozent
89	Waldkirch	68	5	4 Prozent
90	Gaiserwald	0	0	0 Prozent

Tabelle 3: Beiträge aus dem Härtefallausgleich

Finanzausgleichsgesetz

Entwurf der Regierung vom 24. und 31. Oktober 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 24. und 31. Oktober 2006 Kenntnis genommen,
und erlässt

in Ausführung von Art. 85 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁹

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand

Art. 1. Dieses Gesetz regelt den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden (im Folgenden Gemeinden).

Ziele

Art. 2. Der Finanzausgleich bezweckt die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind.

Er ist so ausgestaltet, dass er:

- a) die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützt;
- b) die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärkt;
- c) die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördert;
- d) auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagiert.

Instrumente

Art. 3. Instrumente des Finanzausgleichs sind:

- a) der Ressourcenausgleich;
- b) der allgemeine Sonderlastenausgleich;
- c) der individuelle Sonderlastenausgleich und der partielle Steuerfussausgleich;
- d) der Härtefallausgleich während der Übergangszeit.

⁹ sGS 111.1.

Zweckfreiheit der Beiträge

Art. 4. Die Finanzausgleichsbeiträge werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet.

II. Ressourcenausgleich

Grundsatz

Art. 5. Der Ressourcenausgleich erhöht die Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft.

Beitragsberechtigung

Art. 6. Einen Beitrag aus dem Ressourcenausgleich erhalten Gemeinden, deren technische Steuerkraft tiefer ist als die Ausgleichsgrenze.

Die Ausgleichsgrenze wird durch den Ausgleichsfaktor und den kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft bestimmt.

Bestimmungsfaktoren

Art. 7. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) der technischen Steuerkraft der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) dem kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft;
- c) dem Ausgleichsfaktor;
- d) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- e) dem Steuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde.

Technische Steuerkraft

Art. 8. Der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft entspricht dem standardisierten Ertrag, den die Gemeinden insgesamt aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Quellensteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Grundsteuer, der Handänderungssteuer sowie der Grundstückgewinnsteuer je Einwohnerin und Einwohner erzielen.

Die technische Steuerkraft einer Gemeinde entspricht dem standardisierten Ertrag, den sie aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Quellensteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Grundsteuer, der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer je Einwohnerin und Einwohner erzielt.

Die einzelnen Steuerarten werden bei der Berechnung der technischen Steuerkraft nach Massgabe ihrer finanziellen Bedeutung für die Gemeinden berücksichtigt.

Ausgleichsfaktor

Art. 9. Der Ausgleichsfaktor liegt zwischen 90 und 100 Prozent.

Er wird vom Kantonsrat auf Antrag der Regierung mit einem einfachen, nicht referendumspflichtigen Beschluss für 4 Jahre festgelegt. Vorbehalten bleibt Art. 54 dieses Erlasses.

Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 10. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel im Anhang 1 zu diesem Erlass berechnet.

III. Allgemeiner Sonderlastenausgleich

1. Sonderlastenausgleich Weite

Grundsatz

Art. 11. Der Sonderlastenausgleich Weite gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte und schwierigen topographischen Verhältnissen aus.

Beitragsberechtigung

Art. 12. Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich Weite haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen gewichteten Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner.

Ausgleichsbeitrag a) Bestimmungsfaktoren

Art. 13. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) der gewichteten Strassenlänge der beitragsberechtigten Gemeinde;
- c) dem pauschalen Ausgleichsbeitrag je Kilometer gewichtete Strassenlänge.

b) gewichtete Strassenlänge

Art. 14. Für die Berechnung der gewichteten Strassenlänge sind massgebend:

- a) Strassenklasse nach dem Strassengesetz vom 12. Juni 1988¹⁰;
- b) Länge und Höhenlage der Gemeindestrassen;
- c) Länge und Höhenlage der Wege erster Klasse und der Gehwege;
- d) Länge der Kantonsstrassen zweiter Klasse innerhalb der Bauzonen.

Strassen dritter Klasse werden berücksichtigt, soweit die politische Gemeinde Beiträge nach dem Strassengesetz vom 12. Juni 1988¹¹ zu leisten hat.

c) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 15. Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Kilometer gewichtete Strassenlänge beträgt Fr. 1'350.–.

Er wird jährlich der Teuerung angepasst.

d) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 16. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel im Anhang 2 zu diesem Erlass berechnet.

¹⁰ sGS 732.1.

¹¹ sGS 732.1.

d) Kürzung

Art. 17. Der Ausgleichsbeitrag wird ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde tiefer ist als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft.

Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft, wird der Ausgleichsbeitrag nach der Regel im Anhang 5 zu diesem Erlass gekürzt.

2. Sonderlastenausgleich Schule

Grundsatz

Art 18. Der Sonderlastenausgleich Schule gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden mit einer hohen Schülerquote aus.

Beitragsberechtigung

Art. 19. Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich Schule haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Zahl von Schülerinnen und Schülern der Volksschule je Einwohnerin und Einwohner.

Ausgleichsbeitrag a) Bestimmungsfaktoren

Art. 20. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig:

- a) von der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) von der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in der beitragsberechtigten Gemeinde;
- c) vom pauschalen Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler.

b) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 21. Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler beträgt Fr. 7'500.–.

Er wird jährlich der Teuerung angepasst.

c) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 22. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel im Anhang 3 zu diesem Erlass berechnet.

d) Kürzung

Art. 23. Der Ausgleichsbeitrag wird ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde tiefer ist als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft.

Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft, wird der Ausgleichsbeitrag nach der Regel im Anhang 5 zu diesem Erlass gekürzt.

3. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

Grundsatz

Art. 24. Der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen bezweckt den teilweisen Ausgleich:

- a) der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen;
- b) der Zentrumslasten der Gemeinde St.Gallen.

Ausgleichsbeitrag für zentralörtliche Leistungen a) Höhe

Art. 25. Der jährliche Ausgleichsbeitrag zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen beträgt 7,5 Mio. Franken.

Die Gemeinde St.Gallen erhält zusätzlich je 4,5 Mio. Franken als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen:

- a) anderer Gemeinden des Kantons;
- b) ausserkantonaler Gemeinwesen.

Zahlungen von anderen Gemeinden des Kantons sowie von ausserkantonalen Gemeinwesen, die nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen der Gemeinde St.Gallen geleistet werden, werden den Beiträgen nach Abs. 2 dieser Bestimmung angerechnet.

b) jährliche Anpassung

Art. 26. Die Teilbeiträge nach Art. 25 Abs. 1 und 2 dieses Erlasses werden jährlich der Teuerung angepasst.

c) ausserordentliche Anpassung

Art. 27. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags wird überprüft, wenn sich der Umfang der zentralörtlichen Leistungen, welche die Gemeinde St.Gallen erbringt, aufgrund kantonaler gesetzlicher Anpassungen wesentlich ändert.

Ausgleichsbeitrag für Zentrumslasten a) Höhe

Art. 28. Der jährliche Ausgleichsbeitrag zur teilweisen Abgeltung der Zentrumslasten wird als Pauschale ausgerichtet.

Er richtet sich nach der Höhe des Nettoaufwandes für die finanzielle Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner, der in der Gemeinde St.Gallen anfällt, im Verhältnis zum Nettoaufwand je Einwohnerin und Einwohner für die finanzielle Sozialhilfe, der im kantonalen Durchschnitt anfällt. Massgeblich ist das Dreijahresmittel.

Ziel ist, dass der Nettoaufwand der Gemeinde St.Gallen, der fünf Viertel des kantonalen Durchschnitts übersteigt, zu drei Vierteln ausgeglichen wird.

b) jährliche Anpassung

Art. 29. Der Ausgleichsbeitrag wird jährlich der Veränderung des kantonalen Durchschnitts des Nettoaufwandes je Einwohnerin und Einwohner für die finanzielle Sozialhilfe angepasst.

c) ausserordentliche Anpassung

Art. 30. Eine ausserordentliche Anpassung des Ausgleichsbeitrags wird vorgenommen, wenn sich der Nettoaufwand je Einwohnerin und Einwohner für die finanzielle Sozialhilfe in der Gemeinde St.Gallen im Verhältnis zum kantonalen Durchschnitt seit der letzten Festlegung um mehr als 20 Prozent verändert hat.

Der Ausgleichsbeitrag wird so angepasst, dass die Zielvorgabe nach Art. 28 Abs. 3 dieses Erlasses wiederum erreicht wird.

IV. Zusätzlicher Ausgleich für Gemeinden mit hohem Steuerfuss

1. Gemeinsame Bestimmungen

Instrumente

Art. 31. Instrumente des zusätzlichen Ausgleichs sind:

- a) der partielle Steuerfussausgleich;
- b) der individuelle Sonderlastenausgleich.

Beitragsberechtigung

Art. 32. Anspruch auf einen Beitrag aus dem zusätzlichen Ausgleich haben jene zwei Drittel der Gemeinden, welche die höchsten Steuerfüsse erheben.

Die Zahl der beitragsberechtigten Gemeinden wird auf die nächste ganze Zahl abgerundet.

Die Stadt St.Gallen ist vom Bezug von Beiträgen des individuellen Sonderlastenausgleichs ausgeschlossen.

Antragspflicht

Art. 33. Die beitragsberechtigte Gemeinde stellt jährlich Antrag, wenn sie einen Beitrag aus dem zusätzlichen Ausgleich beanspruchen will.

Wahlmöglichkeit

Art. 34. Der beitragsberechtigten Gemeinde kann entweder der partielle Steuerfussausgleich oder der individuelle Sonderlastenausgleich gewährt werden. Die beitragsberechtigte Gemeinde kann jedes Jahr wählen, welchen Ausgleich sie beanspruchen will.

2. Partieller Steuerfussausgleich

Grundsatz

Art. 35. Der partielle Steuerfussausgleich gleicht die Hälfte der mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zu finanzierenden Ausgaben aus, welche die Gemeinde über der Ausgleichsgrenze tätigt.

Die Ausgleichsgrenze entspricht dem Steuerfuss jener nichtbeitragsberechtigten Gemeinde, die den höchsten Steuerfuss aller nichtbeitragsberechtigten Gemeinden erhebt.

Bestimmungsfaktoren

Art. 36. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von :

- a) dem Steuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) der Ausgleichsgrenze;
- c) der Steuerkraft je Einwohnerin und Einwohner der beitragsberechtigten Gemeinde;
- d) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde.

Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 37. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel im Anhang 4 zu diesem Erlass berechnet.

Voraussetzungen

Art. 38. Die Gemeinde, die einen Beitrag aus dem partiellen Steuerfussausgleich erhält, muss im betreffenden Jahr die Nebensteuern in vollem Umfang und die üblichen Kausalabgaben kostendeckend erheben. Sie muss andere zur Verfügung stehende Einnahmequellen angemessen ausschöpfen.

Sie darf keine Vorfinanzierungen und keine nicht betriebsnotwendigen Rückstellungen vornehmen sowie die höchstens zulässigen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens nicht überschreiten. Sie darf über kein Eigenkapital verfügen.

Die Voraussetzungen nach Abs. 1 und Abs. 2 dieser Bestimmung gelten auch für Schulgemeinden, bei denen mehr als ein Fünftel der Stimmberechtigten in der antragstellenden Gemeinde stimmberechtigt sind.

Prüfung

Art. 39. Die zuständige Stelle des Kantons prüft die Jahresrechnungen auf Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 38 dieses Erlasses.

Rechnungsüberschüsse

Art. 40. Erzielt eine Gemeinde, die einen Beitrag aus dem partiellen Steuerfussausgleich erhalten hat, in der laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss, hat sie die Hälfte des Überschusses, höchstens jedoch den ganzen Ausgleichsbeitrag, dem Kanton zurückzuerstatten.

Erzielt eine Gemeinde, die einen Beitrag aus dem partiellen Steuerfussausgleich erhalten hat, in der laufenden Rechnung einen Aufwandüberschuss, ist dieser auf den nächsten Voranschlag vorzutragen.

3. Individueller Sonderlastenausgleich

Grundsatz

Art. 41. Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht übermässige Belastungen einer Gemeinde aus, die:

- a) von ihr nicht beeinflusst werden können;
- b) weder durch den Ressourcenausgleich noch durch den allgemeinen Sonderlastenausgleich ausgeglichen werden;
- c) nicht durch unbeeinflussbare Minderlasten kompensiert werden.

Nachweispflicht

Art. 42. Jede Gemeinde, die Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich geltend macht, hat ihre besonderen Lasten mit der Antragsstellung im Einzelnen nachzuweisen und alle zur Prüfung notwendigen Unterlagen einzureichen.

Entscheid

Art. 43. Die Regierung entscheidet, ob eine Gemeinde einen Ausgleichsbeitrag erhält, und legt dessen Höhe fest.

V. Ergänzende Bestimmungen

Wirksamkeitsbericht a) Grundsatz

Art. 44. Die Regierung legt dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vor.

Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen auf.

Mit dem Wirksamkeitsbericht stellt die Regierung Antrag für die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten vier Jahre.

b) Besondere Anforderungen

Art. 45. Übersteigt die Gesamtsteuerbelastung einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 10 Prozent, zeigt der Wirksamkeitsbericht zusätzlich auf:

- a) welches die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden sind;
- b) mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der betreffenden Gemeinden gesenkt werden können.

Die Gesamtsteuerbelastung einer Gemeinde entspricht der Summe des Steuerfusses der Gemeinde und des Stattssteuerfusses des Kantons¹².

Finanzierung

Art. 46. Der Aufwand des Kantons für den Finanzausgleich wird finanziert aus:

- a) allgemeinen Mitteln;
- b) Mitteln des Strassenverkehrs.

Mittel des Strassenverkehrs werden in einem Umfang beigezogen, der zur Deckung des Aufwandes für den Sonderlastenausgleich Weite notwendig ist, höchstens jedoch im Umfang von 33 Prozent des Reinertrags der Strassenverkehrsabgaben.

Auszahlung

Art. 47. Alle Finanzausgleichsbeiträge werden jährlich festgelegt und in mehreren Teilbeträgen ausgezahlt.

¹² Vgl. Art. 6 Steuergesetz, sGS 811.1.

Rückerstattung

Art. 48. Zu Unrecht bezogene Beiträge sind mit Zinsen zurückzuerstatten.

VI. Schlussbestimmungen

Härtefallausgleich a) Grundsatz

Art. 49. Der Härtefallausgleich erleichtert Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem und verschafft ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen.

Der Härtefallausgleich wird während 10 Jahren ab Vollzug dieses Erlasses ausgerichtet.

b) Beitragsberechtigung

Art. 50. Anspruch auf einen Härtefallausgleich haben jene Gemeinden, die ohne diese Hilfe zur Erfüllung einer ihrer ordentlichen Aufgaben einen Steuerfuss erheben müssten, der den Härtefallausgleichssteuerfuss übersteigt.

Die beitragsberechtigte Gemeinde stellt jährlich Antrag, wenn sie einen Beitrag aus dem Härtefallausgleich beanspruchen will.

c) Steuerfuss

Art. 51. Der Härtefallausgleichssteuerfuss entspricht im ersten Jahr nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses dem im letzten Jahr vor Vollzugsbeginn geltenden Maximalsteuerfuss nach bisherigem Recht.

Der Härtefallausgleichssteuerfuss wird ab dem dritten Jahr nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses jährlich erhöht. Der Kantonsrat legt das Ausmass der Erhöhung mit dem Voranschlag fest.

d) Voraussetzungen

Art. 52. Eine Gemeinde, die Härtefallausgleichsmittel bezieht, muss nachweisen, dass sie zumutbare eigene Anstrengungen unternimmt, um die künftige Steuerbelastung zu senken. Zu den zumutbaren eigenen Anstrengungen gehören insbesondere auch die Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden.

Die beitragsberechtigte Gemeinde ist verpflichtet, alle Beiträge nach diesem Erlass und ihre eigenen Mittel zur Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben einzusetzen.

Die beitragsberechtigte Gemeinde legt ihren Steuerfuss wenigstens auf Höhe des Härtefallausgleichssteuerfusses fest.

e) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 53. Die Höhe des Beitrags einer Gemeinde aus dem Härtefallausgleich entspricht der Differenz zwischen den mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zu finanzierenden Ausgaben für gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben und dem Steuerertrag bei Anwendung des Härtefallausgleichssteuerfusses.

Der Beitrag entspricht höchstens dem Durchschnitt der Härtefallausgleichsbeiträge bzw. der Beiträge aus dem direkten Finanzausgleich, die in den vorausgehenden drei Jahren ausgerichtet worden sind.

f) Anpassung des Ressourcenausgleichs während der Übergangszeit

Art. 54. Der Ressourcenausgleich wird während der Übergangszeit nach Art. 47 dieses Erlasses jährlich um jenen Betrag erhöht, um den die Einsparungen beim Härtefallausgleich den Mehrbedarf im individuellen Sonderlastenausgleich im Vorjahr übertroffen haben.

Die Regierung passt den Ausgleichsfaktor an.

Änderung bisherigen Rechts a) Gemeindegesetz

Art. 55. Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979¹³ wird wie folgt geändert:

Zeitpunkt

Art 44. Die Bürgerversammlung beschliesst bis **30. November** über:

- a) den Voranschlag und den Steuerfuss des folgenden Jahres;**
- b) die Jahresrechnung des Vorjahres, wenn in der Gemeindeordnung nicht eine frühere Bürgerversammlung vorgesehen ist.**

Bürgerschaft oder Rat können weitere Bürgerversammlungen anordnen.

Der Rat setzt den Zeitpunkt der Bürgerversammlung fest. Er achtet darauf, dass ein grosser Teil der Stimmberechtigten teilnehmen kann.

Finanzbedarf der Schulgemeinde a) Begriff

Art. 179bis (neu). **Der Finanzbedarf der Schulgemeinde entspricht den Ausgaben, welche die Schulgemeinde nicht durch eigene Einnahmen decken kann.**

b) Verfahren

Art. 179ter (neu). **Die Schulgemeinde meldet ihren Finanzbedarf der politischen Gemeinde.**

Erstreckt sich eine Schulgemeinde über mehrere politische Gemeinden, teilt sie ihren Finanzbedarf anteilmässig auf. Massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler.

Der Finanzbedarf der Schulgemeinden ist für die politische Gemeinde eine gebundene Ausgabe.

¹³ sGS 151.2.

c) Überprüfung der Angemessenheit

Art 179quater (neu). Der Gemeinderat kann die Angemessenheit der Ausgaben vom zuständigen Departement überprüfen lassen.

Der Gemeinderat oder der Schulrat kann den Entscheid des zuständigen Departementes an die Regierung weiterziehen. Frist und Form richten sich nach Art. 47 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965¹⁴.

Die Regierung entscheidet endgültig.

b) Volksschulgesetz

Art. 56. Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983¹⁵ wird wie folgt geändert:

Schulträger

Art. 4. Die Schulgemeinden sind Träger der öffentlichen Volksschule.

Führt eine Schulgemeinde nur einen Teil der Volksschule, so konstituiert sie sich als Primarschulgemeinde oder als Oberstufenschulgemeinde. Sie kann die von ihr geführten Schultypen in den Namen aufnehmen.

Der katholische Konfessionsteil kann als Oberstufenschulgemeinde in der politischen Gemeinde St.Gallen eine Sekundarschule und eine Realschule führen. **Er erhält dafür einen pauschalen Staatsbeitrag je Schülerin und Schüler mit Schulpflicht in einer st.gallischen Gemeinde. Dieser entspricht höchstens 25 Prozent der durchschnittlichen Betriebskosten je Oberstufenschüler im Kanton; die Regierung setzt den Beitragssatz fest.**

c) Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben

Art. 57. Das Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben vom 5. Januar 1978¹⁶ wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

Art. 1. Dieses Gesetz regelt:

- a) die Strassenverkehrssteuern;
- b) die Strassenverkehrsgebühren;
- c) die Einsprache.

—

Art. 27ter bis Art. 27quinquies werden aufgehoben.

¹⁴ sGS 951.1.

¹⁵ sGS 213.1.

¹⁶ sGS 711.70.

d) Strassengesetz

Art. 58. Das Strassengesetz vom 12. Juni 1988¹⁷ wird wie folgt geändert:

c) Betrieb

Art. 60. Der Kanton betreibt die Beleuchtung an Kantonsstrassen erster Klasse und an Kantonsstrassen zweiter Klasse ausserhalb **der Bauzonen**.

Die politische Gemeinde betreibt die Beleuchtung an Kantonsstrassen zweiter Klasse **innerhalb der Bauzonen** und an Gemeindestrassen. **Der Kanton entschädigt sie über Beiträge nach Art. 87 dieses Erlasses.**

Meteorwasser

Art. 61. Kanton und politische Gemeinde nehmen das Meteorwasser von Strassen in ihre Kanalisation auf, wenn die Verhältnisse es zulassen und kein geeigneter Vorfluter vorhanden ist.

Die politische Gemeinde trägt die Kosten für die Entsorgung des Meteorwassers von Kantonsstrassen zweiter Klasse innerhalb der Bauzonen. Der Kanton entschädigt sie über die **Beiträge** nach Art. 87 dieses Erlasses.

Die politische Gemeinde bezieht die nach ihrem Abwasserreglement für Kantonsstrassen zweiter Klasse geschuldeten Abwassergebühren aus den ____ Beiträgen **nach Art. 87 dieses Erlasses** zu Gunsten der Spezialfinanzierung für Abwasseranlagen.

b) Ausnahmen

Art. 69. Die politische Gemeinde leistet dem Kanton Beiträge von 35 Prozent der Baukosten für Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen.

Sie trägt die Unterhaltskosten für:

- a) Reinigung und Winterdienst der Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen;
- b) Betrieb der Beleuchtung an Kantonsstrassen zweiter Klasse **innerhalb der Bauzonen**.

Kantonsbeiträge a) Grundsatz

Art. 87. Der Kanton leistet **den politischen Gemeinden pauschale Beiträge für:**

- a) **die Unterhaltskosten des Betriebs der Beleuchtung an Kantonsstrassen zweiter Klasse innerhalb der Bauzonen;**
- b) **Reinigung und Winterdienst der Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen;**
- c) **die Entsorgung des Meteorwassers von Kantonsstrassen zweiter Klasse innerhalb der Bauzonen;**
- d) **die allgemeinen Auswirkungen des Strassenverkehrs innerhalb der Bauzonen.**

Die Höhe der Kantonsbeiträge entspricht acht bis zwölf Prozent des Reinertrags der Strassenverkehrsabgaben____.

Der Kantonsrat beschliesst über **die Höhe** mit dem Strassenbauprogramm.

¹⁷ sGS 732.1.

b) Berechnung__

Art. 88. Für die Berechnung **der Beiträge** sind massgebend:

- a) **die Länge der Kantonsstrassen innerhalb der Bauzonen;**
- b) **die Länge der Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen.**

Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Vorschriften über die Berechnung der Beiträge und die Kontrolle.

Art. 89 bis Art. 92 werden aufgehoben.

c) Zuteilung und Auszahlung

Art. 93. Das zuständige Departement teilt die ____ Kantonsbeiträge zu.

Die Beiträge werden jährlich ausbezahlt.

e) Sozialhilfegesetz

Art. 59. Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998¹⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 30 wird aufgehoben.

f) Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

Art. 60. Das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988¹⁹ wird wie folgt geändert:

Grundsatz

Art. 17. Politische Gemeinden, denen aus der Förderungsmassnahme unmittelbarer Nutzen erwächst, tragen die nichtgedeckten anrechenbaren Kosten. ____

Diese Bestimmung wird auf technische Massnahmen nach Art. 8 dieses Gesetzes nicht angewendet.

g) Steuergesetz

Art. 61. Das Steuergesetz vom 9. April 1998²⁰ wird wie folgt geändert:

b) Gemeindeanteile

Art. 8. Die politischen Gemeinden, in denen die Steuerpflicht besteht, erhalten:

- a) 80 Prozent der einfachen Steuer von den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie zu den Minimalsteuern auf Grundstücken;
- b) 120 Prozent der einfachen Steuer von den festen Zuschlägen zu den Grundstücksgewinnsteuern.

¹⁸ sGS 381.1.

¹⁹ sGS 710.5.

²⁰ sGS 811.1.

Führt der katholische Konfessionsteil in St.Gallen eine Sekundar- oder Realschule, erhält er einen angemessenen Anteil an den der politischen Gemeinde St.Gallen zukommenden Gemeindeanteilen.

Übergangsbestimmung

Art. 62. Guthaben aus dem Finanzausgleich nach bisherigem Recht werden zurückerstattet, soweit sie nicht mit den Beiträgen nach diesem Erlass verrechnet werden können.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 63. Das Finanzausgleichsgesetz vom 9. Juni 1985²¹ wird aufgehoben.

Vollzug

Art. 64. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Referendum

Art. 65. Dieser Erlass untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.²²

²¹ sGS 813.1 .

²² Art. 6 RIG, sGS 125.1.

Anhang 1: Berechnung des Ressourcenausgleich

$$RA_{\text{Gemeinde}} = (\rho \times tSTK_{\text{Kanton}} - tSTK_{\text{Gemeinde}}) \times (0.83 \times SF_{\text{Gemeinde}} + 0.17 \times 150 \text{ Prozent}) \times BEV_{\text{Gemeinde}}$$

Legende:

RA_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem Ressourcenausgleich
ρ	Ausgleichsfaktor (definiert die Höhe der Mindestausstattung)
$tSTK_{\text{Kanton}}$	kantonaler Durchschnitt der technischen Steuerkraft
$tSTK_{\text{Gemeinde}}$	technische Steuerkraft der Gemeinde
SF_{Gemeinde}	Steuerfuss der Gemeinde (in Prozent der einfachen Steuer)
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der Gemeinde

Anhang 2: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Weite

$$SLW_{\text{Gemeinde}} = (Str_{\text{Gemeinde}} - Str_{\text{Kanton}}) \times BEV_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Str}}$$

SLW_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich Weite
Str_{Gemeinde}	Gewichtete Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde
Str_{Kanton}	Gewichtete Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der Gemeinde
M_{Str}	Pauschalbetrag je gewichtetem Strassenkilometer

Anhang 3: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Schule

$$SLSch_{\text{Gemeinde}} = (SchQ_{\text{Gemeinde}} - SchQ_{\text{Kanton}}) \times BEV_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Sch}}$$

$SLSch_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich Schule
$SchQ_{\text{Gemeinde}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde (Schülerquote)
$SchQ_{\text{Kanton}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der Gemeinde
M_{Sch}	Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler

Anhang 4: Berechnung des Partiellen Steuerfussausgleichs

$$SFA_{\text{Gemeinde}} = (SFv_{\text{Gemeinde}} - SF_{2/3}) \times 0.5 \times BEV_{\text{Gemeinde}} \times STK_{\text{Gemeinde}}$$

SFA_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem partiellen Steuerfussausgleich
SFv_{Gemeinde}	Steuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde vor Steuerfussausgleich (in Prozent der einfachen Steuer)
$SF_{2/3}$	Ausgleichsgrenze (Steuerfuss der ersten nicht beitragsberechtigten Gemeinde [in Prozent der einfachen Steuer])
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
STK_{Gemeinde}	Steuerkraft der beitragsberechtigten Gemeinde

Anhang 5: Berechnung der Kürzung der Ausgleichsbeiträge im Sonderlastenausgleich Weite und im Sonderlastenausgleich Schule

- Keine Kürzung erfolgt bei Gemeinden, deren technischen Steuerkraft tiefer ist als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft.
- Eine Kürzung von 0 bis 100 Prozent linear ansteigend erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft zwischen dem kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft (Kürzung: 0 Prozent) und dem Anderthalbfachen des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft (Kürzung: 100 Prozent) liegt.
- Eine vollständige Kürzung erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft das Anderthalbfache des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft übersteigt.