

Innerkantonaler Finanzausgleich

- Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug des Finanzausgleichs
- Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich
- Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Bericht sowie Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 29. Mai 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
A. Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug des Finanzausgleichs	5
1 Ausgangslage	5
1.1 Wirksamkeitsbericht	5
1.1.1 Auftrag	5
1.1.2 Projektorganisation	5
1.1.3 Vorgehen, Datenerhebung und Datenbasis	6
1.1.4 Fragen für Wirksamkeitsberichte	7
1.2 Ziele des Finanzausgleichs	8
1.3 Das Modell	8
1.3.1 Ressourcenausgleich	8
1.3.2 Allgemeiner Sonderlastenausgleich	8
1.3.3 Partieller Steuerfussausgleich (PSA) oder Individueller Sonderlastenausgleich (ISL)	9
1.3.4 Übergangsausgleich (temporär)	10
1.3.5 Interventionsgrenze	10
1.3.6 Vergleich der Leistungen im alten (Jahr 2007) mit den Leistungen im heutigen Finanzausgleichsmodell (Jahre 2008 bis 2010)	10
2 Ziele und Zielerreichung des Finanzausgleichs	11
2.1 Verfassungsrechtliche Ziele	11
2.1.1 Ergebnisse Gemeindeumfrage – Zusammenfassung	11
2.2 Unterstützung der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel	12
2.2.1 Konkretisierung des Ziels	12
2.2.2 Entwicklung des Nettoaufwands vor Finanzausgleich und der Gemeindesteuerfüsse	12
2.2.3 Quellen für Fehlanreize und Massnahmen	13
2.2.4 Ergebnisse Gemeindeumfrage – Zusammenfassung	15

2.3	Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie	16
2.3.1	Konkretisierung des Ziels	16
2.3.2	Anzahl kantonale Investitionsverfügungen im Finanzausgleich	16
2.3.3	Fazit	16
2.4	Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden	16
2.4.1	Konkretisierung des Ziels	16
2.4.2	Datengrundlagen	17
2.4.3	Veränderung der Steuerfüsse	17
2.4.4	Veränderungen der Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden	19
2.4.5	Wettbewerbsposition der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich	20
2.4.6	Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse	22
2.4.7	Fazit	22
2.5	Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen	23
2.5.1	Konkretisierung des Ziels	23
2.5.2	Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden	23
2.5.3	Flexible Reaktion auf Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen	24
2.5.4	Fazit	24
3	Gemeinden mit besonderer Ausgangslage	25
3.1	Übergangsausgleichsgemeinden	25
3.1.1	Entwicklung der Übergangsausgleichsgemeinden im Jahr 2008 bis ins Jahr 2011	25
3.1.2	Massnahmen der Übergangsausgleichsgemeinden	25
3.1.3	Handlungsbedarf	25
3.2	Gemeinden über der Interventionsgrenze	25
3.2.1	Massgebende Grösse – Kantonaler Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung	26
3.2.2	Höhe der Interventionsgrenze	26
3.2.3	Erfüllung des gesetzlichen Auftrags – künftiges Vorgehen	27
3.2.4	Fazit	27
3.3	Förderbeiträge bei Gemeindevereinigungen	27
3.3.1	Strukturbereinigung im Kanton St.Gallen	30
3.3.2	Wirkung der Strukturprojekte auf den Finanzausgleich	32
3.3.3	Wirkung des Finanzausgleichs auf Strukturprojekte	33
	Fazit aus Sicht der Strukturprojekte	34
4	Schwerpunkte im Wirksamkeitsbericht 2012	35
4.1	Höhe Beitrag für zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen	35
4.2	Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen	36
4.2.1	Vorgehen	36

4.2.2	Ergebnisse	37
4.3	Ausgestaltung Sonderlastenausgleich Weite	37
4.4	Allgemeiner Sonderlastenausgleich – Kürzungsmechanismus	37
4.4.1	Anpassungsbedarf	38
4.4.2	Neue Lösung	39
4.5	Soziodemographischer Sonderlastenausgleich	39
4.5.1	Ausgangslage	40
4.5.2	Teilinstrument Kinder und Jugend	41
4.5.3	Teilinstrument Soziales im weiteren Sinn	42
4.5.4	Teilinstrument Alter	43
4.5.5	Fazit	43
4.6	Effekt des Finanzausgleichs auf die Bonität der Gemeinden	43
4.7	Horizontales Finanzausgleichsinstrument	44
4.8	Nachhaltigkeitsbeurteilung Finanzausgleich	45
4.9	Vollzug des heutigen Finanzausgleichs	46
4.9.1	Bearbeitungsaufwand	46
4.9.2	Informationen, Ausführungen und Hilfsmittel	47
4.10	Auslegung von Art. 53 Abs. 2 FAG, Höhe des Ausgleichsbeitrags im Übergangsausgleich	47
4.11	Sparpaket II und Ergebnisse aus dem Teilprojekt Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Gemeinden	47
5	Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleichssystem	48
5.1	Überblick über wesentliche Modelländerungen	48
5.1.1	Ausführungen zu den wesentlichen Modelländerungen ab dem Jahr 2013	50
5.1.2	Vernehmlassungsverfahren	52
5.2	Verhältnis Modell 2013 und Sparmassnahmen Sparpaket II	54
5.3	Vorschläge und Anregungen der Gemeinden für zukünftige Anpassungen	55
B.	Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich	55
C.	Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	56
6.1.1	Ausgangslage	56
6.1.2	Ressourcenausgleich und Sonderlastenausgleich	57
6.1.3	Partieller Steuerfussausgleich und Wegfall des individuellen Sonderlastenausgleichs	58
6.1.4	Abschaffung der heimatörtlichen Unterstützung in der Sozialhilfe	58
6.1.5	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	59
7	Anträge	64
8	Anhänge	65

Entwürfe:

- Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich 91
- Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz 92

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2008 ist der heutige innerkantonale Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden in Vollzug. Art. 44 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1; abgekürzt FAG) verpflichtet die Regierung, alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Konkret soll jeder Wirksamkeitsbericht Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs geben und Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen aufzeigen. Der erste Wirksamkeitsbericht war bereits nach Ablauf von zwei Jahren zu erstellen, damit die Möglichkeit bestand, rasch auf unerwartete Mängel des Finanzausgleichs zu reagieren. Beim nun vorliegenden Bericht handelt es sich um den ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht gemäss FAG.

Aufgrund der besseren Datenlage aus drei Vollzugsjahren erfolgte die erneute Überprüfung der Zielerreichung unter besseren Voraussetzungen. Insbesondere konnten die bereits bekannten Fehlanreize einer vertiefteren Prüfung unterzogen werden. Eine wichtige Grundlage der Beurteilung der Wirksamkeit ist die Meinung der Gemeinden als Direktbetroffene. Alle politischen Gemeinden konnten mittels einer elektronischen Umfrage eine Beurteilung des Finanzausgleichs vornehmen und hatten ausserdem wieder Gelegenheit, Verbesserungsvorschläge anzubringen. Die Auswertung der Umfrage hat gezeigt, dass die Gemeinden mit dem heutigen Finanzausgleich nach wie vor zufrieden sind.

Der heutige Finanzausgleich wird seinen Erwartungen soweit gerecht. Insbesondere hat das aktuelle Finanzausgleichssystem dazu beigetragen, dass das alte, mit Fehlanreizen behaftete Modell abgelöst werden konnte. Damit dies möglich wurde, mussten Kompromisse eingegangen werden. Diese Kompromisse führten zu neuen Fehlanreizen (z.B. individueller Sonderlastenausgleich, partieller Steuerfussausgleich) und dazu, dass ein wichtiges Instrument, nämlich ein soziodemographischer Sonderlastenausgleich, nicht eingeführt wurde. Die Ergebnisse aus der Analyse der Fehlanreize zeigen deutlich auf, dass der innerkantonale Finanzausgleich in verschiedenen Punkten angepasst werden sollte. Insbesondere soll die erste Stufe des Finanzausgleichs mit dem neuen Instrument «Soziodemographischer Sonderlastenausgleich» und der mittelfristigen Erhöhung des Ausgleichsfaktors von 95 auf 96 Prozent gestärkt werden. Der Umbau des Finanzausgleichsmodells erfolgt im Umfeld des Sparpakets II. Es ist eine grosse Herausforderung aufzuzeigen, dass die zum Teil negativen Ergebnisse für die finanzausgleichsberechtigten Gemeinden nicht allein auf den Umbau, sondern auch auf die Einsparung von 11,7 Mio. Franken im Rahmen des Sparpakets II zurückzuführen sind.

In Kapitel 4 werden verschiedene Sonderthemen behandelt: Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen, der neue soziodemographische Sonderlastenausgleich, Überlegungen für einen horizontalen Finanzausgleich usw. In Kapitel 5 und 7 werden die Anpassungen im aktuellen Finanzausgleichssystem dargestellt. Insbesondere im Anhang 12 sind die Auswirkungen auf den Steuerfuss der einzelnen Gemeinden durch die verschiedenen Effekte – Umbau Finanzausgleich, Sparmassnahme und Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen – ersichtlich.

Erfreulich ist, dass mit dem Ja zur Vereinigung der Gemeinden Nesslau-Krummenau und Stein per 1. Januar 2013 die letzte Übergangsausgleichsgemeinde im Kanton St.Gallen wegfällt. Die Kombination von heutigem Finanzausgleichsgesetz und Gemeindevereinigungs-gesetz bewährt sich. Vor allem der Wegfall von Finanzausgleichszahlungen an die Schulgemeinden in Kombination mit den

finanziellen Anreizen gemäss Gemeindevereinigungsgesetz dürfte nebst anderen Faktoren den Entscheid für eine Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde erleichtern.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug des Finanzausgleichs sowie Anträge zum Erlass des Kantonsratsbeschlusses über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich und zu einem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz.

A. Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug des Finanzausgleichs

1 Ausgangslage

1.1 Wirksamkeitsbericht

1.1.1 Auftrag

Das Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) verpflichtet die Regierung in Art. 44 Abs. 1, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für Verbesserungen auf. Bei dem nun vorliegenden Wirksamkeitsbericht handelt es sich um den ersten Bericht nach Art. 44 FAG. Der zweite ordentliche Wirksamkeitsbericht im Sinn von Art. 44 Abs. 1 FAG wird dem Kantonsrat im Jahr 2016 vorgelegt.

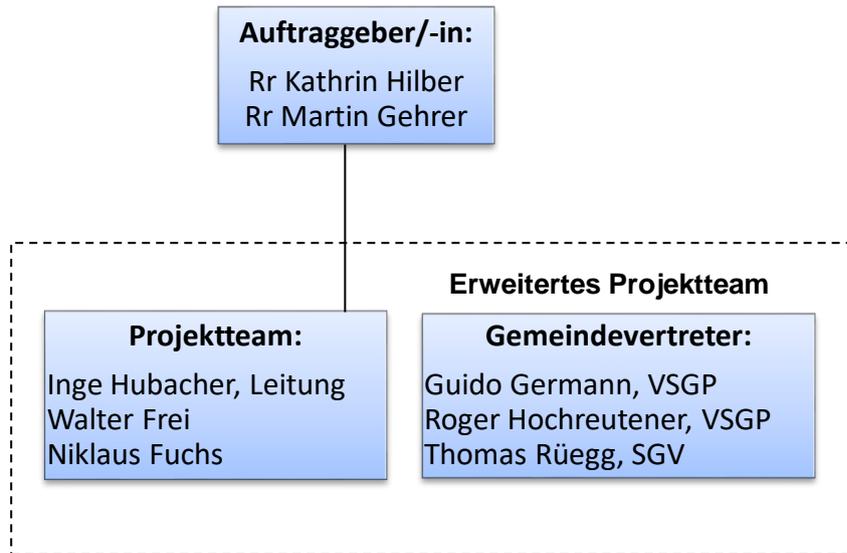
Die regelmässige Ausarbeitung eines Berichts ermöglicht den zuständigen Behörden die Überprüfung des Vollzugs des Finanzausgleichs und der Zielkonformität der getroffenen Massnahmen. Somit kann sich die politische Diskussion auf objektive Daten stützen, und zu treffende Massnahmen können adäquat formuliert werden.

Der Wirksamkeitsbericht hat sich einerseits mit der Erreichung der Ziele in der vergangenen Periode und andererseits mit den zu treffenden Massnahmen für die Zukunft auseinanderzusetzen. Richtschnur sind in beiden Fällen die in Art. 2 FAG festgeschriebenen übergeordneten Ziele des Finanzausgleichs, nämlich:

- Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind;
- Unterstützung der Gemeinden bei der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel;
- Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie;
- Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden;
- Flexibilität in Bezug auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen.

1.1.2 Projektorganisation

Die Federführung bei der Erstellung des Wirksamkeitsberichts lag beim Departement des Innern. Neben dem Finanzdepartement waren auch die Gemeinden als Hauptbetroffene in die Erstellung des Berichts einbezogen. Die Mitwirkenden aus den Gemeinden im erweiterten Projektteam vertraten dabei die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie den Verband St.Galler Volksschulträger (SGV).



Ein Wirksamkeitsbericht kann auf einer internen oder externen Beurteilung des Finanzausgleichsgesetzes basieren. Optimal ist die Kombination beider Perspektiven. Beim ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010¹ ergänzte ein externer Reviewbericht die internen Abklärungen. Diese Überprüfung der Methodik des Wirksamkeitsberichtes hat wertvolle Erkenntnisse gebracht. Gleichzeitig ist es aber nicht notwendig, die Methodik mit jedem Wirksamkeitsbericht von neuem grundsätzlich zu hinterfragen. Daher genügt eine periodische externe Beurteilung. Im Wirksamkeitsbericht 2012 wurde daher auf eine externe Beurteilung verzichtet. Teilweise wird die externe Beurteilung durch die Mitwirkung von Gemeindevertretungen im erweiterten Projektteam und durch die Gemeindeumfrage zum Finanzausgleich sichergestellt.

1.1.3 Vorgehen, Datenerhebung und Datenbasis

Mit dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 wurden die Ziele des Finanzausgleichs konkretisiert und die Bezugsgrössen festgelegt, mit denen die Zielerreichung gemessen werden soll. Der ausserordentliche Wirksamkeitsbericht bildete damit die Grundlage für die zukünftigen Wirksamkeitsberichte.

Für die Beurteilung der Wirksamkeit des Finanzausgleichs im Jahr 2012 liegen bereinigte Daten der Jahre 2008 bis 2010 vor. Damit ist die Datenbasis gegenüber der Datenbasis im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht deutlich besser. Die in diesem Bericht gezogenen Schlüsse sind aufgrund dieser Ausgangslage aussagekräftiger.

Der Einbezug der Gemeinden ist ein wichtiger Bestandteil des Wirksamkeitsberichts. Alle Gemeinden wurden erneut gebeten, in einer elektronischen Umfrage ihre bisherigen Erfahrungen und ihre Einschätzung der Wirksamkeit des Finanzausgleichs bekannt zu geben. Die Umfrage wurde im erweiterten Projektteam erarbeitet und verabschiedet. Bei den Antworten der Teilnehmenden handelt es sich um eigene Einschätzungen und weniger um gesicherte oder belegbare Daten. Trotzdem liefern sie wertvolle Hinweise dazu, wie der heutige Finanzausgleich nach vier Vollzugsjahren von den Gemeinden insgesamt beurteilt wird und welche Mängel aus Sicht der einzelnen Gemeinden noch bestehen.

¹ Bericht der Regierung vom 27. April 2010 (40.10.05)

An der zweiten Gemeindeumfrage zum Finanzausgleich haben sich insgesamt 58 von 85² politischen Gemeinden³ beteiligt. Im Ausgleichsjahr 2011 bezogen 72 von 85 Gemeinden Mittel aus dem Finanzausgleich. Von diesen 72 Gemeinden haben sich 52 an der Umfrage beteiligt. Setzt man die beiden Grössen «Teilnehmende» und «Bezug von Finanzausgleichsmitteln» ins Verhältnis, so haben sich erfreuliche 72 Prozent (Bericht 2010: 73 Prozent) der vom Finanzausgleich betroffenen Gemeinden an der Umfrage beteiligt. Obwohl die elektronische Umfrage wiederum höchstens 30 Minuten in Anspruch nahm, haben sich 20 (Bericht 2010: 19) direkt betroffene Gemeinden nicht daran beteiligt. Die Gründe, weshalb sich diese – trotz zusätzlicher Aufforderung und Verlängerung der Abgabefrist – nicht daran beteiligt haben, sind dem erweiterten Projektteam nicht bekannt. Die Ergebnisse dieser repräsentativen Umfrage wurden sorgfältig analysiert und in die entsprechenden Kapitel in Form einer Zusammenfassung eingebaut. Die detaillierten Ergebnisse sind im Anhang 1 ersichtlich.

1.1.4 Fragen für Wirksamkeitsberichte

Die Fragen für die Wirksamkeitsberichte stammen jeweils aus verschiedenen Quellen:

- Fragen aus den vorangegangenen Wirksamkeitsberichten;
- Vorschläge von Gemeinden zur Verbesserung des Finanzausgleichs;
- Aufträge der Regierung.

Fragen aus dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010, Verbesserungsvorschläge der Gemeinden sowie die Aufträge der Regierung (Schwerpunkte) werden in Kapitel 4 und in Kapitel 5 behandelt.

37 Gemeinden haben zur Frage, in welchen Bereichen der Finanzausgleich mittelfristig verbessert werden soll, erneut Stellung genommen und teilweise Vorschläge formuliert. Nachfolgend sind einige Verbesserungsvorschläge aufgeführt, die auch im vorliegenden Bericht thematisiert werden:

Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich

- Horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden;
- Soziodemographischen Sonderlastenausgleich einführen;
- Sonderlastenausgleich Weite ist zu stark gewichtet;
- Gewässer müssen im Sonderlastenausgleich Weite berücksichtigt werden;
- Sonderlastenausgleich Schule: Der Beitrag sollte den tatsächlichen Aufwendungen einer Gemeinde angeglichen bzw. verbessert werden;
- Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 120 Steuerprozent sollten generell keine Finanzausgleichsmittel mehr erhalten;
- Lastenausgleich auch für kleine und mittlere Zentrumsgemeinden.

Generell

- Die Bemessungsgrundlagen, insbesondere die Verwendung aktuellerer Daten bzw. die Durchschnittswerte mehrerer Jahre, sollten überprüft werden;
- Minimierung des Verwaltungsaufwands für Gemeinden.

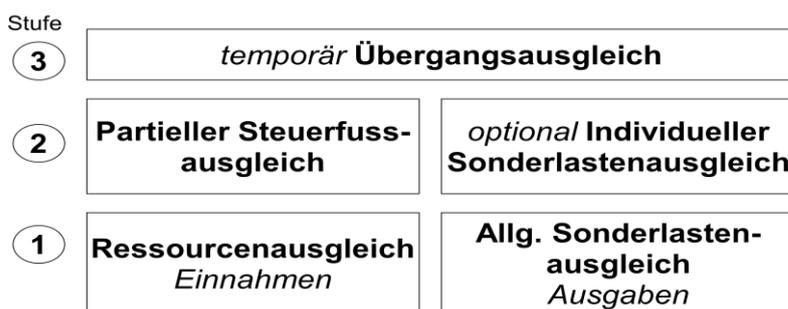
2 Anzahl Gemeinden am 1. Januar 2012.

3 Auf eine Beteiligung der Schulgemeinden wurde in Absprache mit dem SGV verzichtet. Die Schulgemeinden sind vom neuen Finanzausgleich nur noch indirekt betroffen.

1.2 Ziele des Finanzausgleichs

Mit dem heutigen Finanzausgleich werden vier Hauptziele verfolgt: Er soll die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützen. Weiter soll er die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärken. Er soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördern. Schliesslich soll er auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagieren. Zur Erreichung dieser Ziele wurden verschiedene Instrumente in drei Stufen geschaffen.

1.3 Das Modell



Gegenstand der Stufe 1 sind die nicht beeinflussbaren Unterschiede (exogene Disparitäten)

1.3.1 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich versorgt Gemeinden mit unzureichenden eigenen Einnahmen soweit mit zusätzlichen Ressourcen, dass sie ihre Pflichtaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss finanzieren können. 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 unter dem kantonalen Durchschnitt liegt, wird die Differenz zum Ausgleichsfaktor (95 Prozent) ausgeglichen.

Mit dem Ressourcenausgleich erhalten die ressourcenschwachen Gemeinden einen Zuschuss, der ihnen eine Mindestausstattung garantiert, die zwischen 90 und 100 Prozent der durchschnittlichen technischen Steuerkraft im Kanton beträgt. Die genaue Höhe der Mindestausstattung wird vom Kantonsrat jeweils für vier Jahre festgelegt. Sie liegt derzeit bei 95 Prozent.

1.3.2 Allgemeiner Sonderlastenausgleich

Der allgemeine Sonderlastenausgleich deckt namhafte besondere Lasten ab, welche die Gemeinden zu tragen haben. Die drei Teilinstrumente Sonderlastenausgleich Weite, Sonderlastenausgleich Schule und Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen konzentrieren sich dabei auf jene besonderen Lasten, welche von grosser finanzieller Bedeutung sind und von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können.

a) *Sonderlastenausgleich Schule*: 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 für jede Schülerin und jeden Schüler über dem Durchschnitt. 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 ein Teil oder bei sehr hoher technischer Steuerkraft der ganze Sonderlastenausgleichsbetrag gekürzt. Die Kürzung beginnt beim kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft. Eine vollständige Reduktion erfolgt erst, wenn eine Gemeinde eine technische Steuerkraft aufweist, die 50 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft übersteigt (vgl. Anhang 4).

b) Sonderlastenausgleich Weite: Der Sonderlastenausgleich Weite knüpft den Ausgleichbeitrag an das Verhältnis von Strassenlänge und Einwohnerzahl, da weitverzweigte Siedlungen und abgelegene Dorfteile mit einer wesentlichen Mehrbelastung verbunden sind. Die 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 der Beitrag ebenfalls ganz oder teilweise gekürzt (s.o.).

c) Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen: Der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen gleicht einen Teil der zentralörtlichen Leistungen sowie der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen ab. 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 Ausgleich der Zentrumslasten (Soziallasten) der Stadt St.Gallen wird so festgesetzt, dass drei Viertel jener Kosten, die 125 Prozent des kantonalen Durchschnitts übersteigen, abgedeckt werden können. Dabei wird von einem Dreijahresdurchschnitt ausgegangen.

Für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen werden insgesamt 16,5 Mio. Franken geleistet, die jährlich der Teuerung angepasst werden. Die Stadt erhält unter diesem Titel im Jahr 2012 insgesamt Fr. 16'986'700.–. Diese Abgeltung muss teilweise umfinanziert werden (vgl. dazu Punkt 4.2). Ein Teil der Abgeltung für zentralörtliche Leistungen soll von den inner- und ausserkantonalen Agglomerationsgemeinden gezahlt werden, welche diese Leistungen wesentlich stärker nutzen als die Einwohnerinnen und Einwohner im restlichen Kantonsgebiet.⁴ Im Rahmen der Abgeltung der Zentrumslasten (Bemessungsgrösse sind die überdurchschnittlichen Sozialhilfeleistungen) erhält die Stadt St.Gallen rund 7 Mio. Franken. Diese Abgeltung soll mit der Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs wegfallen. Die Stadt St.Gallen kann, wie alle anderen politischen Gemeinden, ihre soziodemographischen Lasten über das neue Instrument geltend machen.

1.3.3 Partiieller Steuerfussausgleich (PSA) oder Individueller Sonderlastenausgleich (ISL)

Nach Verrechnung der ersten Stufe des Finanzausgleichs bleiben die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden weiterhin 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. Zwei Drittel der Gemeinden, nämlich diejenigen mit den höchsten Steuerfüssen, sind berechtigt, Finanzausgleichsmittel der zweiten Stufe zu beziehen. Dabei können die Gemeinden jährlich zwischen dem PSA *oder* dem ISL wählen. Tritt während des Ausgleichsjahres ein einmaliges Ereignis von grosser finanzieller Tragweite ein, kann eine PSA-Gemeinde bis spätestens 15. Januar des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres einen Beitrag aus dem ISL beantragen.

Der PSA knüpft direkt beim Steuerfuss der Gemeinden an. Er gleicht ihn aber nicht mehr zu 100 Prozent aus, wie das der frühere direkte Finanzausgleich tat, sondern nur noch zu 50 Prozent.

⁴ Vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum FAG vom 24. und 31. Oktober 2006, S. 9 sowie S. 21.

Mit dem ISL werden diejenigen Gemeinden unterstützt, die in einem oder mehreren Bereichen hohe Lasten infolge exogener Faktoren tragen. Diese Sonderlasten müssen von der Gemeinde im Einzelnen begründet und dokumentiert werden. Sie werden durch den Kanton geprüft und – soweit es sich tatsächlich um Sonderlasten handelt – vollständig ausgeglichen.

1.3.4 Übergangsausgleich (temporär)

Mit dem Übergangsausgleich wird während einer Übergangszeit von 15 Jahren verhindert, dass Gemeinden mit hohem Steuerfuss infolge der Reform des Finanzausgleichs spürbare Steuerfusserhöhungen vornehmen müssen. Damit sollen diese Gemeinden genügend Zeit erhalten, sich an den heutigen Finanzausgleich anzupassen und notwendige Reformen umzusetzen. In den ersten beiden Jahren nach der Reform ist der Übergangsausgleichssteuerfuss nach Art. 51 FAG gleich hoch wie der bisherige Maximalsteuerfuss, nämlich 162 Steuerprozent. Ab dem dritten Jahr könnte der Steuerfuss der Interventionsgrenze angenähert werden.

1.3.5 Interventionsgrenze

Falls die Gesamtsteuerbelastung (Kantons- plus Gemeindesteuer) einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent übersteigt, so muss der Wirksamkeitsbericht aufzeigen, welches die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden sind und mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der betreffenden Gemeinden gesenkt werden können. Diese Interventionsgrenze ist – anders als der Übergangsausgleich – ein dauerhaftes Instrument zur Überprüfung des Modells.

1.3.6 Vergleich der Leistungen im alten (Jahr 2007) mit den Leistungen im heutigen Finanzausgleichsmodell (Jahre 2008 bis 2010)

	2007	2008	2009	2010
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Indirekter Finanzausgleich Strassenlasten	48'116'660			
Indirekter Finanzausgleich Bildung	157'081'955			
Direkter Finanzausgleich	21'772'693			
Ressourcenausgleich		108'069'900	113'377'800	110'952'100
Sonderlastenausgleich Weite		39'851'800	41'205'600	41'321'400
Sonderlastenausgleich Schule		32'807'200	32'189'100	32'702'800
Sonderlastenausgleich Stadt		23'850'900	24'652'600	24'017'600
Partieller Steuerfussausgleich		9'395'000	8'653'700	8'056'300
Individueller Sonderlastenausgleich		4'545'300	4'946'800	5'248'300
Übergangsausgleich		1'670'000	653'600	372'250
Total Finanzausgleich	226'971'308	220'190'100	225'679'200	222'670'750

Einfache Steuer	822'712'436	871'630'107	908'701'548	864'045'287
Einwohner am 31.12.	465'937	471'102	474'676	478'907

Im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 war vor allem die Entwicklung der Leistungen zwischen altem und heutigem Finanzausgleichsmodell noch von Interesse. Mit den nun vorliegenden Daten aus drei Vollzugsjahren rückt die Frage nach der Entwicklung der Leistungen in den einzelnen Instrumenten in den Vordergrund. Die effektiven Ergebnisse aus dem Ausgleichsjahr 2011 liegen zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht vor.

Grössere Schwankungen zeigt vor allem der Ressourcenausgleich. Zum einen haben sich die finanzschwächeren Gemeinden dem massgebenden kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft nicht angenähert. Dieser Effekt vergrössert die Differenz zwischen der technischen Steuerkraft einer Gemeinde und dem Durchschnitt und führt zu höheren Ausgleichszahlungen. Zum anderen führt die Berücksichtigung von nur einem Bemessungsjahr für die Berechnungen zu deutlich grösseren Schwankungen. Einzelereignisse können die technische Steuerkraft einer Gemeinde stark beeinflussen. Deshalb wird dem Kantonsrat neu eine Berechnung vorgeschlagen, welche den Durchschnittswert von zwei Jahren berücksichtigt. Diese Glättung ist sinnvoll und wurde von den Gemeinden schon mehrfach gefordert.

Für den Finanzausgleich muss der Kanton jährlich weniger Mittel aufwenden. Teilweise machen sich diesbezüglich auch die positiven Synergieeffekte bei Gemeindevereinigungen bemerkbar. Immerhin ist anzumerken, dass der Kanton St.Gallen gestützt auf das per Mitte 2007 in Vollzug gesetzte Gemeindevereinigungs-gesetz bis heute rund 76 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital für die Förderung von Vereinigungen und Inkorporationen aufgewendet hat.

2 Ziele und Zielerreichung des Finanzausgleichs

2.1 Verfassungsrechtliche Ziele

Der Finanzausgleich bezweckt nach Art. 85 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind. Art. 85 KV belässt dem kantonalen Gesetzgeber für die Gestaltung des Finanzausgleichs einen weiten Spielraum. Das Bundesgericht kommt in seiner Entscheidung vom 27. November 2008 zum Schluss, dass der st.gallische Gesetzgeber, soweit ersichtlich, eine ausgewogene Regelung getroffen hat, welche einerseits der Gemeindeautonomie und andererseits der Solidarität zwischen den Gemeinden verpflichtet ist und dabei die Steuerkonkurrenz finanzstarker Gemeinden im interkantonalen Verhältnis nicht aus den Augen verliert (siehe dazu auch «Das Modell» unter Punkt 1.3. ff., welches aufzeigt, mit welchen Instrumenten die finanziellen Unterschiede ausgeglichen werden).

Im Vorfeld zum heutigen Finanzausgleich floss in die Diskussion um die Verringerung der finanziellen Unterschiede immer wieder das Thema Verringerung der Steuerfussdifferenzen ein. Zum Thema Steuerfussdifferenzen im Kanton St.Gallen hielt das Bundesgericht fest, dass der Finanzausgleich nach Art. 85 KV die «finanziellen Unterschiede» zwischen den Gemeinden überhaupt zu verringern hat und nicht bloss die Differenz in deren Steuerbelastung. Die finanzielle Situation der Gemeinden ist aufgrund verschiedener Faktoren zu beurteilen, weshalb der Finanzausgleich auch nicht bloss am aktuellen Steuerfuss anknüpft. Jedenfalls ist keine Pflicht des Gesetzgebers ersichtlich, den interkommunalen Finanzausgleich so auszugestalten, dass zu keinem Zeitpunkt mehr eine Vergrösserung der bestehenden Unterschiede in der Steuerbelastung möglich wäre. Der Umstand, dass im Normalfall sogar finanzschwache Gemeinden die Höhe der Steuerbelastung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner bzw. die Entwicklung ihres Steuerfusses über die Ausgabenpolitik wesentlich selber mitbestimmen, darf nicht ausgeblendet werden.

Da die Entwicklung der Steuerfüsse für den Steuerwettbewerb nicht unwesentlich ist, wird sie unter Punkt 2.4. näher analysiert und kommentiert. Ebenfalls soll der Frage, ob sich die Ausgabenpolitik der Gemeinden im heutigen Finanzausgleich verändert hat, nachgegangen werden (siehe dazu Punkt 2.2.).

2.1.1 Ergebnisse Gemeindeumfrage – Zusammenfassung

Mehrere Fragen in der Gemeindeumfrage bezogen sich auf die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Ziele, insbesondere auf die finanziellen Aspekte und damit auch auf die Frage der Mittelausstattung durch den heutigen Finanzausgleich (vgl. Anhang 1, Fragen 1 bis 5).

Die weitere Verbesserung der finanziellen Situation bei 62 Prozent (Bericht 2010: 41 Prozent) aller politischen Gemeinden gegenüber dem alten Finanzausgleich ist wiederum ein überaus erfreuliches Ergebnis. Vor allem die Instrumente der ersten Stufe tragen zu diesem Ergebnis bei. Anpassungen am Finanzausgleichmodell sollten deshalb vor allem die erste Stufe weiter stärken.

Für die weitere Verbesserung der finanziellen Situation – abgesehen vom Finanzausgleich – auf 61 Prozent (WB21010: 57) der Gemeinden wurden vor allem drei Gründe angeführt: höhere Steueraufkommen, konsequentes Kostenmanagement oder Abbau der Verschuldung.

Gegenüber der letzten Umfrage wurden die Einschätzungen in Bezug auf die Veränderung der zukünftigen finanziellen Situation nicht kommentiert. Über mögliche Gründe müsste an dieser Stelle spekuliert werden.

Rund 60 Prozent (Bericht 2010: 46 Prozent) der Gemeinden sind der Meinung, dass die vorhandenen Instrumente den Besonderheiten der Gemeinden Rechnung tragen. Die Akzeptanz des heutigen Finanzausgleichs hat sich damit deutlich verbessert.

Nach über vier Vollzugsjahren hat sich die Zielerreichung in wichtigen Punkten weiter verbessert: Der Finanzausgleich ist weniger zeitaufwändig, stärkt die Gemeindeautonomie und wird als gerechter empfunden. Die Verschlechterung in Bezug auf die Transparenz dürfte insbesondere auf die zwei Instrumente in der zweiten Stufe – individueller Sonderlastenausgleich und partieller Steuerfussausgleich – zurückzuführen sein.

2.2 Unterstützung der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel

2.2.1 Konkretisierung des Ziels

Der Finanzausgleich soll den wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatz unterstützen. Dabei spielt aber, wie bereits in Punkt 2.1. «Verfassungsrechtliche Ziele des heutigen Finanzausgleichs» erwähnt, die Ausgabenpolitik der Gemeinden eine grosse Rolle. Der heutige Finanzausgleich wirkt vor allem dann unterstützend, wenn er keine erkennbaren, offensichtlichen Fehlanreize schafft und die Gemeindeautonomie nicht unnötig durch Kontrollen einschränkt.

In den nachfolgenden Ausführungen wird die Entwicklung des Nettoaufwands vor Finanzausgleich und der Gemeindesteuerfüsse analysiert und ausgeführt. Im Weiteren wird aufgezeigt, welche Fehlanreize im heutigen Finanzausgleichmodell bestehen und wo Handlungsbedarf besteht. Anschliessend an die Ausführungen zu möglichen Fehlanreizen werden die Ergebnisse der Gemeindeumfrage zusammengefasst präsentiert.

2.2.2 Entwicklung des Nettoaufwands vor Finanzausgleich und der Gemeindesteuerfüsse

In einem ersten Schritt geht es darum festzustellen, wie sich der Nettoaufwand der Gemeinden vor Finanzausgleich verändert hat. Dazu wird der Nettoaufwand vor Finanzausgleich des Jahres 2009 dem Nettoaufwand vor Finanzausgleich des Jahres 2010 gegenübergestellt und die Veränderung ermittelt. 56 von 85 Gemeinden haben ihren Nettoaufwand, teilweise namhaft, reduziert. Die Reduktionen sind insbesondere auf die Effekte aus der Entschuldung der Gemeinden zurückzuführen. Bei 20 Gemeinden hat der Nettoaufwand um höchstens 5 Prozent zugenommen und nur gerade sieben Gemeinden weisen eine Zunahme von über 5 Prozent auf. Die Gründe für die Zunahme sind nicht einheitlich (Erhöhung Schulaufwendungen, Reduktion Steuererträge). Bei den Gemeinden Weesen (Effekt Verkauf EW) und Wildhaus-Alt St.Johann (Vereinigung auf 1.1.2010) beträgt die Veränderung aufgrund dieser einmaligen Effekte über 100 Prozent. Aus der Gemeindefinanzstatistik 2010 geht deutlich hervor, dass sich die St.Galler Gemeinden laufend

entschulden. Ertragsüberschüsse der laufenden Rechnung werden für den Abbau der Verschuldung verwendet. Eine weiterführende Analyse der Gründe für die Veränderung der Nettoaufwendungen wurde nicht durchgeführt. Insbesondere von Interesse war das Verhalten der Gemeinden beim Wechsel vom alten zum heutigen Finanzausgleich.

In Bezug auf die Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse wird auf Anhang 3, Gemeindesteuerfüsse 2008 bis 2011, verwiesen. Wie bereits im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 festgestellt, weichen die beschlossenen Steuerfüsse teilweise stark von den rechnerischen Steuerfüssen ab. Unter dem Begriff «rechnerisch» wird derjenige Steuerfuss verstanden, welcher für die Deckung des Nettoaufwands tatsächlich notwendig gewesen wäre. 70 Gemeinden beschlossen im Jahr 2010 einen höheren Steuerfuss als für die Deckung der Nettoaufwendungen notwendig war. Augenfällig ist dabei, dass bei 41 Gemeinden die Differenz zwischen beschlossenerem und rechnerischem Steuerfuss 10 Prozent und mehr betrug. Bei 20 Gemeinden, welche Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten, betrug diese Differenz sogar über 20 Steuerprozent. Bei 21 Gemeinden, welche Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten, betrug diese Differenz zwischen 10 bis 20 Steuerprozent. Die vorsichtige Festlegung der Steuerfüsse kann nach vier Jahren Vollzug des heutigen Finanzausgleichs nicht mehr mit Unsicherheiten bezüglich der Wirkungen des heutigen Systems begründet werden. Vielmehr stellt sich die Frage, inwieweit die Finanzausgleichsmittel tatsächlich notwendig sind, um Disparitäten zu verringern. Im Weiteren könnte auch die Auswirkung bei Senkung des Steuerfusses auf den Ressourcenausgleichsbeitrag dazu beitragen, dass die Steuerfüsse nicht namhafter gesenkt werden. Die geplante Entlastungsmassnahme im Sparpaket II von 11,7 Mio. Franken zulasten der Finanzausgleichsgemeinden ist unter Berücksichtigung dieser Tatsachen durchaus vertretbar.

2.2.3 Quellen für Fehlanreize und Massnahmen

a) Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich

In der Berechnung des Ressourcenausgleichs spielt der Steuerfuss einer Gemeinde eine Rolle. Senkt eine Gemeinde den Steuerfuss, so erhält sie grundsätzlich weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich. Will eine Gemeinde also möglichst hohe Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, so wird sie ihren Steuerfuss kaum oder nur wenig senken. Damit verschlechtert sie allerdings ihre Ausgangslage im Steuerwettbewerb. Die Veränderungen der Gemeindesteuerfüsse der Jahre 2008 bis 2011 sind im Anhang 3 ersichtlich.

Die Analyse der Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse zeigt, dass die meisten Gemeinden trotz nachteiliger Wirkung im Ressourcenausgleich die Steuerfüsse weiter gesenkt haben. Der verstärkte Steuerwettbewerb sollte nach wie vor einen Gegenpol zum bestehenden Fehlanreiz bilden. Massnahmen zur Beseitigung dieses Fehlanreizes sind noch nicht notwendig. Die Entwicklung muss im Auge behalten werden. Der Ressourcenausgleich zeigt aufgrund seiner Dotation und der wenig beeinflussbaren Bemessungsfaktoren eine gute bis sehr gute Wirkung und unterstützt die Zielerreichung massgeblich. Bei Modellanpassungen sollte der Ressourcenausgleich deshalb so wenig wie möglich verändert werden.

In Bezug auf den allgemeinen Sonderlastenausgleich bestehen keine erkennbaren Fehlanreize. Der Ausgleich der kostenintensiven Aufgabenbereiche Schule und Verkehr inkl. Infrastruktur hat sich bewährt. Einzig die soziodemographischen Kosten, wie zum Beispiel die Sonderpädagogik, die finanzielle Sozialhilfe, Kosten für die Spitex oder Pflegefinanzierung, werden noch nicht mit einem Sonderlastenausgleich abgegolten.

b) Partieller Steuerfussausgleich

Der PSA ersetzt den finanzschwächeren Gemeinden immerhin die Hälfte der Ausgaben, die sie mit den direkten Steuern zu finanzieren haben und die über der sogenannten Ausgleichsgrenze liegen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um unerlässliche Ausgaben handelt oder

nicht. Der Finanzausgleich richtet diese Mittel also ohne Mitsprache oder Mitbestimmung aus. Gemeinden mit PSA erhalten unter Umständen sogar höhere Ausgleichsmittel als bisher, ohne ihre eigene Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit verbessert zu haben. PSA-Gemeinden müssen wenigstens gesetzlich definierte Voraussetzungen erfüllen, deren Einhaltung durch das zuständige Departement jährlich kontrolliert wird. Diese Kontrolle ist aber nicht in allen Teilen möglich. Insbesondere die Ausschöpfung der Einnahmequellen (z.B. Erhebung der Gebühren) ist kaum überprüfbar. Bei der Wahl dieses Instruments müssen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler die andere Hälfte der Ausgaben mitfinanzieren. Diese Verpflichtung trägt nicht wie erwartet dazu bei, dass der bestehende Fehlanreiz in Bezug auf das Ausgabenverhalten ganz oder teilweise beseitigt wird. Offen ist in diesem Zusammenhang nach wie vor die Handhabung von Art. 135 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) für PSA-Gemeinden. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden gemäss dieser Bestimmung die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt. Die Umsetzung dieser Bestimmung ist deshalb schwierig, weil die Regierung nicht willkürlich, d.h. im Einzelfall handeln kann und darf. Demzufolge wäre ein Katalog für Massnahmen, welche der gebotenen Zusammenarbeit entsprechen, auszuarbeiten (z.B. Bildung einer Einheitsgemeinde) und für alle Gemeinden durchzusetzen. Viel effektiver und eine der Gemeindeautonomie zuträglichere Variante wäre eine Reduktion der Zahl der berechtigten Gemeinden kombiniert mit der Reduktion des Kantonsanteils.

c) Individueller Sonderlastenausgleich

Ursprünglich sollte der ISL nur dann zum Einsatz kommen, wenn die Gemeinde Mehrbelastungen durch ein Sonderereignis in Kauf nehmen musste. Angedacht waren Ausgleichszahlungen für Sonderereignisse wie z.B. Unwetterschäden. Im Laufe der Beratungen zum heutigen Finanzausgleichsgesetz wurden der Zweck und die Anwendung immer weiter ausgebaut. Der heutige ISL gleicht praktisch alle überdurchschnittlichen exogenen Sonderlasten, die eine Gemeinde geltend machen kann, aus. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Gemeinde ihre Kosten in diesen Aufgabenbereichen positiv beeinflussen kann. Die Mittelausstattung der Gemeinden im ISL entspricht nicht mehr dem Grundsatz, dass Disparitäten ausgeglichen werden müssen. Faktisch funktioniert der ISL wie der alte, abgelöste direkte Finanzausgleich mit dem Unterschied, dass der «Maximalsteuerfuss» im ISL mit rund 140 Prozent deutlich tiefer liegt als seinerzeit im direkten Finanzausgleich mit 162 Prozent.

Eine ernstzunehmende kritische Grösse im ISL ist die sogenannte Ausgleichsgrenze. Nach Art. 31 der Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.11; abgekürzt VV zum FAG) muss eine Gemeinde Kürzungen im ISL in Kauf nehmen, wenn der ISL-Beitrag ihren Steuerfuss unter die Ausgleichsgrenze reduziert. Im Weiteren ist die Gemeinde nur dann noch ISL-berechtigt, wenn sie wenigstens den Ausgleichssteuerfuss erhebt. Der Fehlanreiz liegt vor allem in der ISL-Kürzung. Betroffene Gemeinden könnten die Beitragskürzung für zusätzliche Ausgaben verwenden, ohne dass sie dadurch einen Nachteil im Finanzausgleich in Kauf nehmen müssten. Ob diese Ausgaben notwendig und sinnvoll sind, bleibt aus Sicht des Kantons ungeprüft. Im Weiteren ist zu beachten, dass der ISL anhand der effektiven Rechnungsergebnisse der Gemeinden ermittelt wird. Die anrechenbaren Aufwendungen und der Steuerfuss werden aber mit dem Voranschlag festgelegt. Eine nachträgliche Korrektur der Aufwendungen zulasten des ISL ist also kaum möglich.

Zusammengefasst sind die Fehlanreize im ISL dermassen gross, dass sie nur mit einer Abschaffung dieses Instruments beseitigt werden können.

d) Übergangsausgleich

Gemeinden, die Mittel aus dem Übergangsausgleich beziehen, müssen ihren Voranschlag dem zuständigen Departement jährlich zur Prüfung einreichen. Sämtliche Investitionen müssen ausserdem durch den Kanton bewilligt werden. In diesem Instrument ist durch diese Massnahmen

kein erkennbarer Fehlanreiz mehr vorhanden. Hier bestimmt der Kanton die Höhe der Ausgleichsmittel massgebend mit. Als einzige kritische Grösse könnte der Übergangsausgleichssteuerfuss, der derzeit bei 162 Prozent liegt, erwähnt werden. Wird dieser Steuerfuss gesenkt, müssen Übergangsausgleichsgemeinden ihre Anstrengungen zusätzlich erhöhen, um aus dem Übergangsausgleich herauszukommen. Im Weiteren ist zu erwarten, dass bei einer Senkung dieses Steuerfusses wieder zusätzliche Gemeinden in den Übergangsausgleich fallen werden. Veränderungen am Übergangsausgleichssteuerfuss müssen deshalb mit Bedacht vorgenommen werden. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung bezieht nur noch die Gemeinde Stein Mittel aus dem Übergangsausgleich. Der Übergangsteuerfuss soll deshalb für die kommenden Jahre auf 162 Prozent belassen werden.

e) *Fazit*

Bereits im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 wurde festgehalten, dass im heutigen Finanzausgleich gewisse Fehlanreize bestehen und der Umgang damit beobachtet werden muss. Sollten sie stärker als erwartet ausfallen, müssten Gegenmassnahmen eingeleitet werden. Die Ausgestaltung der Instrumente der ersten Stufe ist nach wie vor zielführend und darf als gelungen bezeichnet werden. Die möglichen Fehlanreize im Ressourcenausgleich haben sich nicht eingestellt. Hingegen muss die Ausgestaltung der zweiten Stufe unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsziele hinterfragt werden. Die Ausgestaltung dieser Instrumente trägt wenig dazu bei, dass berechnete Gemeinden Anstrengungen für die Bereinigung ihrer Strukturen (Kosten und Organisation) unternehmen. Bei Kostenverschiebungen vom Kanton auf die Gemeinden infolge Zuweisung von Aufgaben oder Änderungen im Finanzierungsschlüssel, werden vom Kanton rund 20 bis 25 Prozent der verlagerten Kosten über den Finanzausgleich refinanziert. Ausserdem sind die Verfahren für die Nachkalkulation der zweiten Stufe Finanzausgleich immer noch zeitaufwändig.

Die positiven Erfahrungen mit den Instrumenten der ersten Stufe haben die Regierung deshalb dazu veranlasst, das heutige System einer umfassenden Prüfung zu unterziehen und insbesondere eine weitere Stärkung der ersten Stufe zulasten der zweiten Stufe vorzusehen.

2.2.4 Ergebnisse Gemeindeumfrage – Zusammenfassung

Mittel können nur dann wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden, wenn sich die Verantwortlichen auf geeignete Art und Weise mit den Entwicklungen (z.B. Aufgaben, Investitionen, Erträge usw.) und den sich daraus ergebenden finanziellen Folgen auseinandersetzen. Von Interesse ist dabei der Einfluss des heutigen Finanzausgleichs auf bestehende Planungen und Zusammenarbeitsformen (vgl. dazu Anhang 1, Fragen 6 bis 8).

Vor allem für Gemeinden, welche hauptsächlich Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, hat sich die Planbarkeit weiter verbessert oder zumindest nicht verändert. Gemeinden, welche zusätzlich Mittel aus der zweiten Stufe erhalten, sind der Meinung, dass sich die Planbarkeit verschlechtert hat. Dies hängt vor allem auch damit zusammen, dass der PSA oder der ISL erst nach Abschluss des Rechnungsjahres nachkalkuliert oder revidiert werden.

Das Ergebnis der Antworten auf die Frage, ob sich die Behörden und die Verwaltung aufgrund des heutigen Finanzausgleichs vermehrt mit den Gemeindefinanzen auseinandergesetzt haben, entspricht im Wesentlichen dem Ergebnis der letzten Umfrage. Der heutige Finanzausgleich ist nach rund vier Vollzugsjahren in den Gemeinden angekommen. Die Behörden und Verwaltungen verfügen heute über mehr Erfahrung in Bezug auf die Instrumente und die Wirkung der verschiedenen Stufen.

Sechs (Bericht 2010: vier) Einheitsgemeinden und 14 (Bericht 2010: neun) politische Gemeinden mit autonomen Schulgemeinden haben deklariert, dass sich die Zusammenarbeit zwischen politischer Gemeinde und Schulgemeinde mit dem heutigen Finanzausgleich verbessert hat.

2.3 Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie

2.3.1 Konkretisierung des Ziels

Im alten Finanzausgleichssystem mussten sowohl politische Gemeinden als auch Schulgemeinden, die Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten haben, ihre Investitionen und ihren Voranschlag (nur politische Gemeinden) zur Prüfung und Genehmigung den zuständigen kantonalen Stellen einreichen. Die Handlungsfähigkeit und die finanzielle Autonomie der Gemeinden waren durch das notwendige Bewilligungsverfahren eingeschränkt. Mit dem heutigen Finanzausgleich sollen die Gemeinden ihre wichtigen Entscheide eigenständig und möglichst ohne Beteiligung durch den Kanton treffen. Die Zahl der Bewilligungsverfahren aus Sicht Finanzausgleich ist auf ein Minimum zu reduzieren. Die notwendigen Verfahren müssen schlank ausgestaltet sein.

2.3.2 Anzahl kantonale Investitionsverfügungen im Finanzausgleich

Die Investitionsverfügungen für politische Gemeinden und Schulgemeinden waren im alten Finanzausgleich für alle Beteiligten sehr aufwändig. Ausserdem wurden die Gesuche nicht immer im Sinn der Gemeinden genehmigt. Betrachtet man zum Beispiel die Entwicklung der Investitionsverfügungen für die politischen Gemeinden, so zeigt sich folgendes Bild:

Jahr	Anzahl Investitionsverfügungen
2011	1
2010	1
2009	1
2008	38
2007	71
2006	115

Seit der Einführung des heutigen Finanzausgleichs im Jahr 2008 müssen nur noch Übergangsausgleichsgemeinden und deren Schulgemeinden ihre Investitionen und Voranschläge zur Prüfung und Genehmigung beim Amt für Gemeinden einreichen. Die Zahl der Bewilligungsverfahren konnte mit dieser Begrenzung nachweisbar auf ein Minimum reduziert werden. Von dieser Entwicklung profitieren eine Mehrheit der Gemeinden sowie die kantonalen Fachstellen in allen Departementen. Im Jahr 2011 waren von 71 Ausgleichsgemeinden zwei im Übergangsausgleich. An die Stelle des Kantons sind wieder die Bürgerinnen und Bürger getreten, was ganz im Sinn der Stärkung der Gemeindeautonomie ist. Im Weiteren werden die Beiträge aus dem ISL durch die Regierung verfügt.

2.3.3 Fazit

Die verschiedenen Abläufe im heutigen Finanzausgleichssystem werden laufend optimiert und angepasst. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie wurde mit dem heutigen Finanzausgleich, insbesondere mit der ersten Stufe, deutlich erreicht. Eine weitere Stärkung der Elemente Handlungsfähigkeit und Gemeindeautonomie kann dann erreicht werden, wenn bei Anpassungen insbesondere die erste Stufe gestärkt wird. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Verfahren und Berechnungen der Mittel in der ersten Stufe ohne grosse Mitwirkung der Gemeinden erfolgen.

2.4 Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden

2.4.1 Konkretisierung des Ziels

Der Finanzausgleich soll nach Art. 2 Abs. 2 Bst. c FAG die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördern. Der Gesetzgeber hatte dabei sowohl den Wettbewerb innerhalb des Kantons als auch jenen mit den Nachbarkantonen im Blickfeld. Hinsichtlich des Wettbewerbs innerhalb

des Kantons dient der Ausgleich dazu, die Unterschiede soweit zu reduzieren, dass jede Gemeinde die Möglichkeit hat, mit einem effizienten und zielgruppengerechten Leistungsangebot sowie einer ausgewogenen Steuerpolitik neue Einwohnerinnen und Einwohner zu gewinnen. Um dies einem Grossteil der Gemeinden zu ermöglichen, braucht es einen Finanzausgleich, dessen Wirkung letztlich auch in der Höhe der Steuerfüsse spürbar wird. Er darf aber diese nicht so stark nivellieren, dass sich Anstrengungen zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbssituation nicht mehr lohnen.

In der Konkurrenz mit den Gemeinden ausserhalb des Kantons soll der Finanzausgleich den Gemeinden die Möglichkeit bieten, im interkantonalen Steuerwettbewerb mit den Nachbarkantonen mitzuhalten oder zumindest nicht allzu stark zurückzustehen⁵. Diese Wettbewerbsfähigkeit gegen aussen erfordert einen Verzicht auf Steuerfussvorgaben oder Abschöpfungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit jener St.Galler Gemeinden behindern, die am ehesten das Potenzial haben, mit ausserkantonalen Gemeinden konkurrieren zu können. Abgesehen davon sind steuerfussorientierte Massnahmen mit den Grundsätzen des Finanzausgleichs, welcher im Wesentlichen auf einem Ausgleich der Steuerkraft beruht, nicht kompatibel.

Den verschiedenen Anliegen des Gesetzgebers kann mit einem Finanzausgleich Rechnung getragen werden, der durch einen Ausgleich der fehlenden Ressourcen der finanzschwachen Gemeinden sowie der besonderen Lasten eine erhebliche Wirkung auf die Steuerfussunterschiede hat, der aber gleichzeitig auf absolute Begrenzungen der Steuerfüsse verzichtet und die Ausgleichsmittel in den direkt vom Steuerfuss abhängigen Ausgleichsinstrumenten auf das notwendige Minimum beschränkt.

Zu überprüfen ist die Zielerreichung primär durch einen Vergleich der Gemeindesteuerfüsse. Dabei ist insbesondere zu klären, wie sich die Steuerfüsse ganz allgemein verändert haben, wie sich die Steuerfussunterschiede durch die Reform geändert haben und welche Ausgleichswirkung die Finanzausgleichszahlungen auf die Steuerfüsse haben.

2.4.2 Datengrundlagen

Der Steuerfuss einer Gemeinde wird von der Bürgerschaft oder vom Parlament jährlich auf der Basis des Voranschlags festgelegt (beschlossener Steuerfuss). Dieser kann sich deutlich vom Steuerfuss unterscheiden, der nach Abschluss der Jahresrechnung aufgrund der effektiven Einnahmen für eine ausgeglichene Rechnung notwendig gewesen wäre (kalkulatorischer oder rechnerischer Steuerfuss). Da der beschlossene Steuerfuss bei zu vorsichtiger Budgetierung auch über mehrere Jahre hinweg stark vom kalkulatorisch notwendigen Steuerfuss abweichen kann, ist es notwendig, beide Steuerfüsse bei einem Vergleich zu berücksichtigen.

Anders als bei anderen Datengrundlagen des Wirksamkeitsberichts können bei den beschlossenen Steuerfüssen auch die Werte des Jahres 2011 berücksichtigt werden. Nicht verfügbar sind hingegen die kalkulatorischen Steuerfüsse für das Jahr 2011. Basis der Analyse sind daher die beschlossenen Steuerfüsse der Gemeinden der Jahre 2008 bis 2011 bzw. die effektiven Steuerfüsse der Jahre 2008 bis 2010. Um die Steuerfussentwicklung im Zeitpunkt des Übergangs vom alten zum heutigen Finanzausgleich zu analysieren, werden auch Daten aus dem Jahr 2007 herangezogen.

2.4.3 Veränderung der Steuerfüsse

Die beschlossenen Steuerfüsse der Gemeinden (gewichtete Gesamtsteuerfüsse) haben sich in den Jahren 2008 bis 2010 im kantonalen Durchschnitt jedes Jahr verringert, und zwar insgesamt von 136.5 auf 132.6 Prozent. Jedes Jahr gesenkt werden konnten nicht nur die Steuerfüsse im kantona-

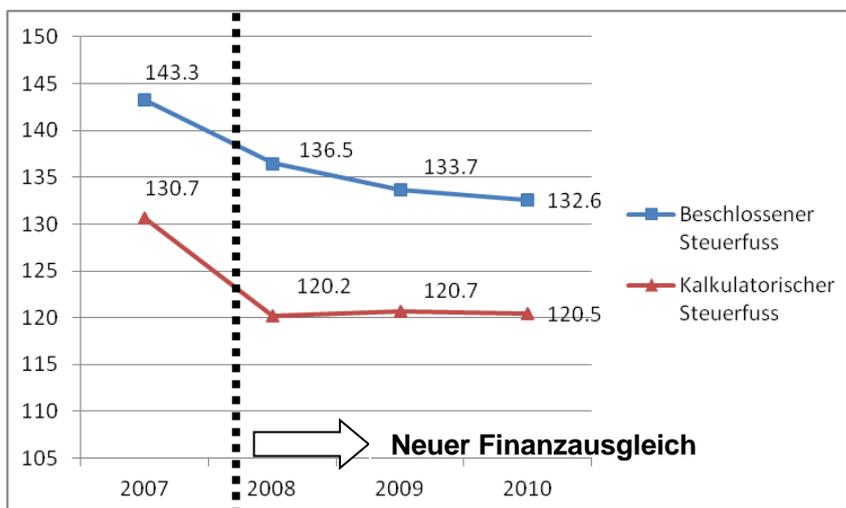
⁵ Vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum FAG vom 24. und 31. Oktober 2006, S. 4.

len Durchschnitt, sondern auch in jeder Region. Die beschlossenen Steuerfüsse haben in der betrachteten Periode sowohl bei grossen als auch bei mittleren und kleinen Gemeinden abgenommen.

Im Jahr 2008 haben lediglich drei Gemeinden ihren Steuerfuss erhöht. 27 Gemeinden haben einen unveränderten Steuerfuss beschlossen und 58 Gemeinden haben den Steuerfuss gesenkt. Auf das Jahr 2009 hin haben 52 Gemeinden den Steuerfuss nochmals gesenkt. Lediglich eine Gemeinde hat den Steuerfuss angehoben. Im Jahr 2010 senkten 25 Gemeinden den Steuerfuss, während vier Gemeinden eine Anpassung nach oben vornehmen mussten. Im Jahr 2011 haben von den 85 Gemeinden deren 34 weitere Steuerfussreduktionen vorgenommen. Bei den restlichen Gemeinden wurde der Steuerfuss konstant gehalten. Auf Anpassungen nach oben wurde im Jahr 2011 in allen Gemeinden verzichtet.

Wird der Beobachtungszeitraum auf die ersten vier Jahre seit Einführung des heutigen Finanzausgleichs (Jahre 2008-2011) ausgeweitet, so lassen sich bezüglich beschlossener Steuerfüsse folgende Beobachtungen machen: Die grosse Mehrheit der Gemeinden konnte ihre Steuerfüsse bedeutend reduzieren (grösste Reduktion: minus 23 Prozentpunkte). In 18 Gemeinden wurden unveränderte Steuerfüsse beschlossen, wobei in der vierjährigen Periode nur eine Gemeinde den Steuerfuss leicht erhöht hat. Bei den gewichteten Gesamtsteuerfüssen hat sich im Übergang vom alten zum heutigen Finanzausgleich eine bedeutende Reduktion von 143.3 Prozent (2007) um minus 6.8 Prozentpunkte auf neu 136.5 ergeben (2008).

Wesentlich stärker als die beschlossenen Steuerfüsse haben die kalkulatorischen Steuerfüsse im Übergang vom alten zum heutigen System abgenommen. Von 2007 auf 2008 sank der durchschnittliche kalkulatorische Steuerfuss im Kanton von 130,7 auf 120,2 Prozent, während der beschlossene Steuerfuss lediglich von 143,3 auf 136,5 Prozent abnahm (vgl. untenstehende Grafik). Dies zeigt, dass die Gemeinden im ersten Jahr mit dem heutigen Finanzausgleich sehr vorsichtig budgetiert haben. Der durchschnittliche kalkulatorische Steuerfuss blieb in den Folgejahren 2009 und 2010 auf dem Niveau von rund 120 Prozent stabil.



Entwicklung der gewichteten Steuerfüsse in den Jahren 2007 bis 2010

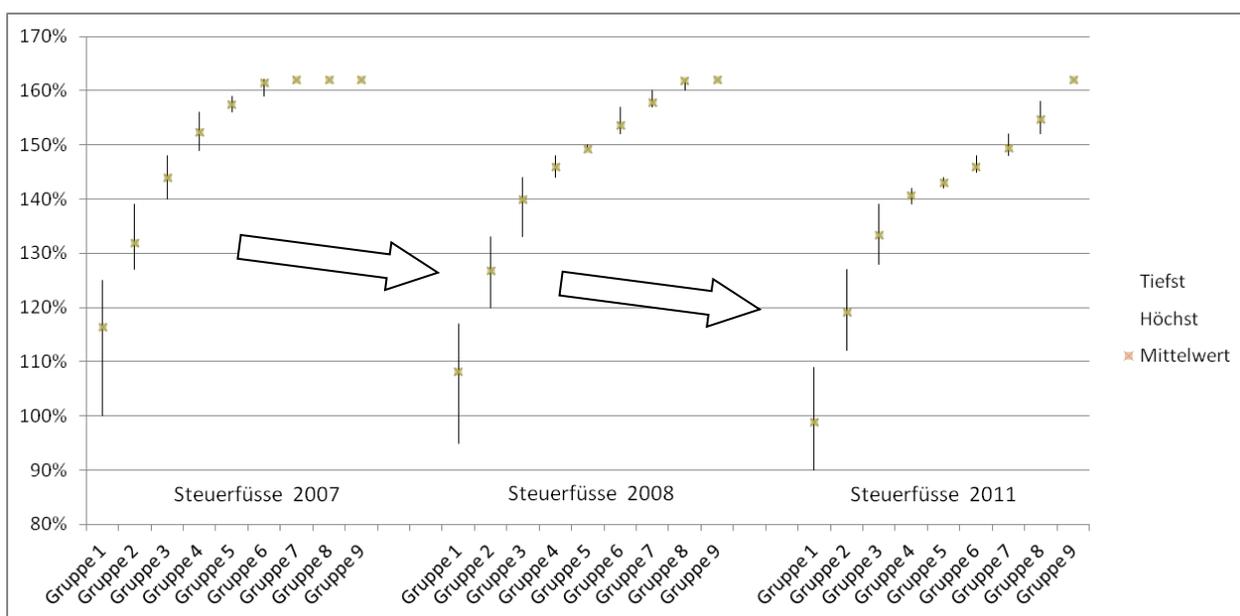
Die allgemeine Senkung der Steuerfüsse bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden ist das Ergebnis verschiedener Ursachen. Zum einen war das Übergangsjahr 2008 ein Jahr mit sehr guten Steuererträgen. Zusätzlich profitierten die Gemeinden von einer Entlastung bei den Beiträgen zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen, die im Jahr 2008 im kantonalen Durchschnitt eine Entlastung um gut fünf Steuerfussprozentpunkte bedeutete. Reduktionen konnten grundsätzlich jene Gemeinden vornehmen, die neu deutlich mehr Finanzausgleichsbeiträge erhalten.

Bei jenen Gemeinden, die weniger Finanzausgleichsmittel erhalten als im alten System, ist keine wesentliche Anpassung der Steuerfüsse gegen oben festzustellen. Auch bei diesen Gemeinden wurden die Steuerfüsse mehrheitlich gegen unten angepasst.

Da sich die beschlossenen und die kalkulatorischen Steuerfüsse angenähert haben, kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden die Effekte des heutigen Finanzausgleichs antizipiert haben und von der zurückhaltenden Budgetierung im Übergangsjahr vermehrt abgewichen sind. Die zu beobachtende Annäherung der beiden Steuerfüsse ist zudem ein Indiz für einen stattfindenden innerkantonalen Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden. Steuererhebungen auf Vorrat sind in einem kompetitiven Umfeld nicht oder nur bedingt umsetzbar.

2.4.4 Veränderungen der Steuerfusdifferenzen zwischen den Gemeinden

Die Unterschiede bei den Steuerfüssen zwischen den Gemeinden können unterschiedlich gemessen werden. Ein vollständiges Bild der Steuerfusdifferenzen ergibt sich bei einem Vergleich aller Gemeinden, und nicht nur der Extremwerte. Die untenstehende Abbildung zeigt die Steuerfüsse der Gemeinden in den Übergangsjahren 2007 und 2008 sowie im Jahr 2011, zusammengefasst in neun Gruppen und sortiert nach der Höhe des Steuerfusses. Dargestellt sind jeweils die Spannweite innerhalb der Gruppe (Höchst- und Tiefstwerte) sowie der jeweilige Mittelwert.



Steuerfusdifferenzen in den Jahren 2007, 2008 und 2011: Vergleich von Gruppen, rangiert nach den beschlossenen Steuerfüssen

Bei den beschlossenen Steuerfüssen lässt sich im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 insgesamt eine Bewegung nach unten beobachten. Aufgrund des Übergangsausgleichs hat bei der obersten Gruppe der Gemeinden mit einem Maximalsteuernfuss von 162 Prozent keine solche Entwicklung stattgefunden. Die grosse Spannweite bei der untersten Gruppe zeigt, dass die Unterschiede bei den Steuerfüssen dieser Gemeinden sehr gross sind, sich tendenziell aber seit 2007 verringert haben. Das bedeutet auch, dass nur eine kleine Zahl von Gemeinden Steuerfüsse beschlossen hat, die – für St.Galler Verhältnisse – tief sind. Vier Gemeinden haben für 2011 Steuerfüsse beschlossen, die unter 100 Prozent liegen (tiefster Wert: 90 Prozent).

Eine deutliche Veränderung der Steuerfüsse ergibt sich in der Mitte und im oberen Mittelfeld des Spektrums. Anstelle der im Jahr 2007 zu beobachtenden Ballung der Steuerfüsse nahe respektive beim Maximalsteuerfuss von 162 Prozent sind 2011 knapp die Hälfte der Gemeinden im Steuerfussbereich 140 bis 150 Prozent zu finden. Weniger deutlich sind die Anpassungen im unteren Mittelfeld, was unter anderem auf die Ausgleichsgrenze der zweiten Stufe des Finanzausgleichs zurückzuführen sein dürfte.

Obige Erkenntnisse lassen sich auch mit einem Blick auf die Entwicklung der statistischen Werte Mittelwert und Median bestätigen. Wie aus untenstehender Tabelle zu entnehmen ist, weisen beide Werte abnehmende Tendenzen aus, sprich die Gemeindesteuerfüsse haben sich in den St.Galler Gemeinden im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 deutlich reduziert. Die Annäherung des Medianwertes an den Mittelwert im Jahr 2011 spricht für eine ausgeglichenerere Verteilung der Steuerfüsse über die Gemeinden.

Ein einfaches, aber nicht unbedingt sehr aussagekräftiges Mass zur Beschreibung der Steuerfussentwicklung zwischen den Gemeinden ist die Differenz zwischen jener Gemeinde mit dem höchsten und jener mit dem tiefsten Steuerfuss. Diese Differenz hat von 62 im Jahr 2007, respektive 67 im Jahr 2008 auf 72 Steuerfussprozentpunkte im Jahr 2011 zugenommen. Da auch im Jahr 2011 in fünf Gemeinden der Maximalsteuerfuss von 162 Prozent beschlossen wurde, ist die Zunahme der Differenz zwischen den Extremwerten seit 2007 ausschliesslich auf die Steuersenkungen der steuergünstigsten Gemeinden zurückzuführen. Diese insgesamt stärkere Streuung der Gemeindesteuerfüsse lässt sich auch anhand der Entwicklung der Varianz belegen. Die Varianz ist ein Streuungsmass, welches die Verteilung von Werten um den jeweiligen Mittelwert beschreibt. Je Höher die Varianz ausfällt, desto stärker streuen die Werte.

	2007	2008	2011
Mittelwert	149.7 %	144.6 %	137.2 %
Median	157.0 %	149.0 %	142.0 %
Varianz	0.0250	0.0296	0.0331
Minimalwert	100	95	90
Maximalwert	162	162	162
Differenz Extremwerte	62	67	72

2.4.5 Wettbewerbsposition der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich

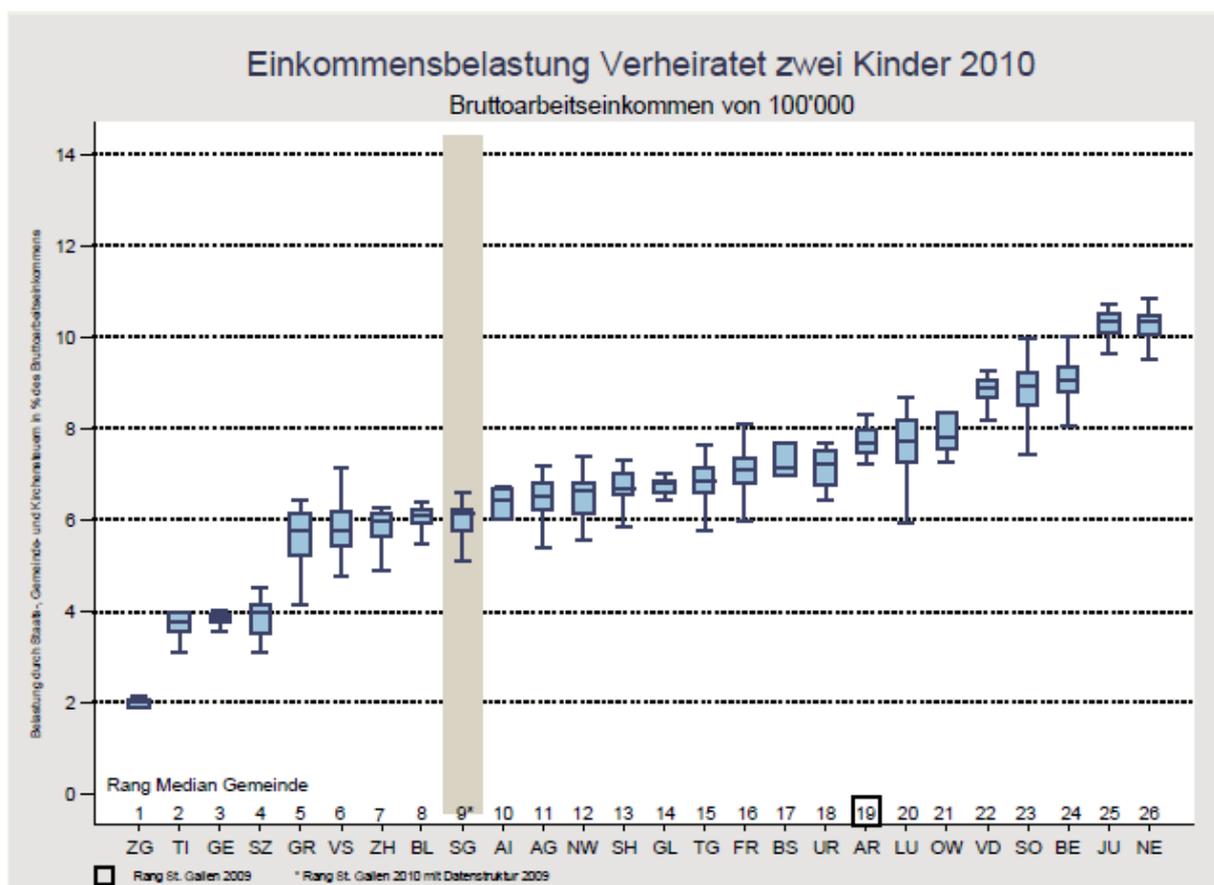
Der Finanzausgleich kann die Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich beeinflussen, allerdings ist zu beachten, dass andere Einflussfaktoren bestehen, die unter Umständen einen ungleich grösseren Einfluss haben können. Selbst wenn man sich bei der Analyse der Wettbewerbsfähigkeit auf die Steuerbelastung beschränkt⁶, ist meist nicht der Einfluss des Finanzausgleichs entscheidend, sondern primär die Höhe der Gesamtsteuerbelastung von Gemeinden und Kanton.

Das Steuermonitoring 2011, welches vom Institut für Finanzwissenschaften und Finanzrecht IFF der Universität St.Gallen im Auftrag des Finanzdepartementes erstellt wurde, hat die steuerliche Standortattraktivität des Kantons St.Gallen für verschiedene Einkommens- und Vermögensklassen im interkantonalen Vergleich ermittelt. Die Berechnungen basieren auf Steuerdaten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) aus dem Steuerjahr 2010. Die beschlossene Steuerfussanpassung des Kantons von 95 auf 105 Steuerprozent im Rahmen des Voranschlags 2012 ist in den Auswertungen nicht berücksichtigt. Die Studie kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

⁶ Es ist darauf hinzuweisen, dass neben der Steuerbelastung natürlich auch das Angebot an öffentlichen Leistungen und verschiedene weitere durch Staat und Private beeinflussbare und nicht beeinflussbare Standortfaktoren einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden haben.

- **Einkommenssteuern:** Die steuerliche Attraktivität des Kantons folgt in dieser Steuerklasse einem U-förmigen Verlauf. Sprich, bei tiefen und sehr hohen Einkommen ist der Kanton St.Gallen im schweizweiten wie auch im Vergleich mit den Nachbarkantonen (AI, AR, GL, GR, TG, SZ, ZH) attraktiv, bei mittleren Einkommen ist die Belastung hingegen vergleichsweise hoch.
- **Vermögenssteuern:** Auch bei der Vermögenssteuer ist ein U-förmiger Verlauf ersichtlich. Allerdings ist die Belastung im schweizweiten Vergleich generell hoch. Die Nachbarkantone weisen fast durchgehend tiefere Vermögenssteuerbelastungen aus als der Kanton St.Gallen.

In der untenstehenden Abbildung wird beispielhaft für die Kategorie «Verheiratete, 2 Kinder, Bruttoeinkommen 100'000 Franken», die Belastung durch Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern in Prozent des Bruttoarbeits Einkommens für die 26 Kantone dargestellt. Die Bandbreite der einzelnen Säulen zeigt die Unterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons. Dargestellt ist der Median (= die Gemeinde in der Mitte) und die vier Quartile (= je ein Viertel der erfassten Gemeinden, sortiert nach der Steuerbelastung). Für die Rangliste ist der Medianwert des jeweiligen Kantons massgebend.



Einkommensbelastung Verheiratete, 2 Kinder, Bruttoarbeits Einkommen 100'000 Franken (Quelle: Studie IFF, 2011)

Die Abbildung zeigt, dass die Streuung zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons ebenfalls einen gewissen Einfluss haben und dass die steuergünstigeren St.Galler Gemeinden (in dieser Einkommenskategorie) mit dem vorderen Mittelfeld der schweizerischen Gemeinden mithalten können, während die Gemeinden mit höherem Steuerfuss dem Mittelfeld zuzurechnen sind. Für das Jahr 2010 hat die EStV die Steuerbelastung erstmals für alle Gemeinden der Schweiz – und nicht wie in der Vergangenheit einzig für solche mit über 2'000 Einwohner – berechnet. Ein Vergleich mit den Werten des letzten Jahres ist daher nur bedingt aussagekräftig.

2.4.6 Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse

Die Ausgleichswirkung des st.gallischen Finanzausgleichs auf den Steuerfuss der Gemeinden ist nach wie vor stark. Im Jahr 2010 hätten 15 Gemeinden ohne Finanzausgleich einen Steuerfuss erheben müssen, der mehr als 100 Prozentpunkte höher wäre (davon 5 höher als 200 Prozentpunkte), 35 Gemeinden hätten ohne Ausgleichsbeiträge einen Steuerfuss erheben müssen, der mehr als 50 Prozentpunkte höher ausgefallen wäre (vgl. Anhang 4). Dies zeigt, dass auch 2010 eine erhebliche Zahl von Gemeinden durch den Finanzausgleich deutlich entlastet wird.

Auch der Vergleich der verfügbaren finanziellen Mittel vor und nach Finanzausgleich zeigt, dass die Finanzausgleichsbeiträge für viele Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Neben dem Ressourcenausgleich, der allen Gemeinden eine Mindestausstattung mit zweckfreien Mitteln garantiert, führen auch die anderen Ausgleichsbeiträge zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinden. Die Mittelausstattung jener Gemeinden, die sehr hohe Ausgleichsbeiträge beziehen, erreicht durch alle Finanzausgleichsbeträge zusammen eine ähnliche Grössenordnung wie jene der finanzstärksten St.Galler Gemeinden (vgl. Anhang 4). Allerdings muss dabei beachtet werden, dass ein Teil dieser hohen Ausgleichsbeiträge dem Ausgleich von zusätzlichen exogenen Lasten dient, welche andere Gemeinden nicht oder nicht in diesem Ausmass aufweisen.

Im Gegensatz zur Ausgleichswirkung der Beiträge ist die Ausgleichswirkung der Finanzierung des Finanzausgleichs nicht direkt sichtbar. Sie entsteht dadurch, dass der Finanzausgleich durch den Kanton finanziert wird und dessen Einnahmen zu wesentlichen Teilen aus progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern bestehen. Aufgrund ihres höheren Einkommens und des progressiven Einkommenssteuertarifs zahlen die Einwohnerinnen und Einwohner aus den finanzstarken Gemeinden pro Kopf einen deutlich grösseren Anteil an die Finanzierung des Finanzausgleichs als jene in den finanzschwächeren Gemeinden.

2.4.7 Fazit

Die Steuerfüsse eines Grossteils der Gemeinden sind in der ersten Berichtsperiode 2008-2011 des heutigen Finanzausgleichs gesunken. Mit Ausnahme der Gemeinden im Übergangsausgleich (2011: zwei Gemeinden, vgl. Anhang 6) gilt dies für alle Gemeindegruppen. Obwohl diese Steuerfussenkungen nicht ausschliesslich der Finanzausgleichsreform zuzuschreiben sind, sondern unter anderem auch auf die Entlastung bei den Ergänzungsleistungen zurückzuführen sind, kann doch festgestellt werden, dass die mancherorts wegen der Finanzausgleichsreform befürchtete Erhöhung der Steuerfüsse nicht eingetroffen ist.

Die Disparitäten zwischen den Steuerfüssen sind leicht angestiegen. Aus der bescheidenen Erhöhung der Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden lässt sich jedoch kein unmittelbarer Handlungsbedarf ableiten, da diese Entwicklung wohl auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist. Es ist unter anderem zu bedenken, dass Gemeinden mit tiefem Steuerfuss, die wegen der Abschöpfung einen künstlich hohen Steuerfuss erhoben haben, ihre Steuerfüsse sehr schnell anpassen können, während die Gemeinden mit dem früheren Maximalsteuerfuss in der Regel etwas mehr Zeit brauchen, bis sie sich an den heutigen Finanzausgleich angepasst haben. Trotzdem ist es erfreulich, dass sich die Zahl der Gemeinden, die den bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent erheben, innerhalb von fünf Jahren von 36 (2007) auf deren fünf (2011) reduziert hat. Diese Entwicklung ist nicht nur auf den heutigen Finanzausgleich zurückzuführen, sondern auch auf die Förderung und aktive Begleitung der Gemeindevereinigungen durch den Kanton.

2.5 Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen

2.5.1 Konkretisierung des Ziels

Werden Aufgaben, welche eine finanzielle Auswirkung haben, verschoben oder ändert sich die Einnahmenverteilung bzw. der Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden, ergeben sich vier Szenarien mit entsprechenden Auswirkungen auf den Finanzausgleich:

Szenarien	Kanton	Gemeinden
Verschiebung einer finanzrelevanten Aufgabe vom Kanton auf die Gemeinden	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleich wird höher belastet.	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleichsbeiträge erhöhen sich unterschiedlich.
Verschiebung einer finanzrelevanten Aufgabe von den Gemeinden auf den Kanton	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleich wird entlastet.	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleichsbeiträge reduzieren sich unterschiedlich.
Verschiebung von Einnahmenanteilen vom Kanton auf die Gemeinden	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleich wird entlastet.	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleichsbeiträge reduzieren sich unterschiedlich.
Verschiebung von Einnahmenanteilen von den Gemeinden zum Kanton	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleich wird höher belastet.	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleichsbeiträge erhöhen sich unterschiedlich.

Bei einer Änderung der finanzrelevanten Rahmenbedingungen (z.B. Änderung der technischen Steuerkraft aufgrund exogener Einflüsse, Änderung der Schülerzahlen usw.) muss das Finanzausgleichssystem ausgleichend wirken. Dabei steht aber nicht die vollständige Beseitigung von Ungleichheiten im Vordergrund, sondern die Verringerung der finanziellen Unterschiede unter den Gemeinden.

2.5.2 Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Dass das heutige Finanzausgleichssystem diesem Ziel gerecht wird, wurde bereits im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 anhand des Beispiels «Änderung des Verteilschlüssels für die Aufwendungen der Ergänzungsleistungen» ausführlich dargelegt. An diesem Effekt hat sich bis heute nichts geändert. Nach wie vor reagieren vor allem die Instrumente der zweiten Stufe stark auf Änderungen.

2.5.3 Flexible Reaktion auf Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen

Für diesen Fall wird die Zielerreichung nochmals am Beispiel aus dem Bericht 2010 aufgezeigt: Zwischen dem Ausgleichsjahr 2011 und dem Jahr 2012 hat sich die durchschnittliche technische Steuerkraft⁷ der Gemeinden, welche als finanzrelevante Rahmenbedingung bezeichnet werden darf, wie folgt geändert:

		2011	2012	Differenz 11-12
Technische Steuerkraft im Kantonsmittel je Einwohnerin/Einwohner Vorvorjahr	Fr.	2'340.89	2'254.92	-85.97
Ausgleichsgrenze (95 Prozent)	Fr.	2'223.85	2'142.17	-81.68
Gewichtete Steuerfüsse der Gemeinden mit Ressourcenausgleich (Mittelwert)		148.28%	147.38%	-0.90%
Mittel aus dem Ressourcenausgleich	Fr.	101'790'300.00	101'227'500.00	-562'800.00

Im kantonalen Durchschnitt hat sich also die technische Steuerkraft um rund 3,7 Prozent oder Fr. 85.97 reduziert. Diese negative Entwicklung ist bei den ressourcenausgleichsberechtigten Gemeinden ein wenig ausgeprägter festzustellen. Die Höhe des Ressourcenausgleichs ist u.a. abhängig vom Steuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde. Da die ausgleichsberechtigten Gemeinden ihren Steuerfuss leicht senken konnten, reduzierten sich – trotz bereits erwähnter leicht negativerer Entwicklung der technischen Steuerkraft – die Mittel aus dem Ressourcenausgleich. Dies hatte zur Folge – und hier zeigt sich auch die Flexibilität des Instruments –, dass im Ausgleichsjahr 2012 tiefere Ressourcenausgleichsbeiträge ausbezahlt werden mussten. Gemeinden, welche die durchschnittliche Steigerung in der technischen Steuerkraft nicht oder nur teilweise erreichen konnten, wurden durch den Finanzausgleich wieder an die übrigen Gemeinden angenähert bzw. die finanzielle Differenz unter den Gemeinden wurde wieder verringert.

2.5.4 Fazit

Es liesse sich an einer Vielzahl von Beispielen aufzeigen, dass das heutige Modell in der Lage ist, sehr flexibel auf wesentliche finanzielle Änderungen zu reagieren. Bei jeder Verschiebung bzw. Änderung der finanziellen Rahmenbedingungen ist der Einfluss auf den Gemeindesteuerfuss von Bedeutung. Dies deshalb, weil der Gemeindesteuerfuss als Berechnungsgrösse in den verschiedenen Instrumenten des heutigen Finanzausgleichs eine wichtige Rolle spielt (vgl. dazu auch «Das Modell» unter Punkt 1.3. ff.). Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, inwieweit der Finanzausgleich diese Änderungen bzw. Umverteilungen überhaupt abbilden bzw. auffangen muss. Im Fall der ersten Stufe ist diese Flexibilität sinnvoll und zweckmässig. In der ersten Stufe werden vor allem exogene Besonderheiten der Gemeinden berücksichtigt. Hingegen wird die zweite Stufe vor allem durch das Ausgabengebaren der Gemeinde beeinflusst. Sollten zukünftig Aufgaben im Rahmen der Aufgabenteilung verschoben werden bzw. werden bei Verbundaufgaben die Verteilschlüssel neu geregelt, ist der Finanzausgleich nicht das richtige Instrument, um die Verschiebungseffekte aufzufangen. Vielmehr müssen Kanton und Gemeinden auch eine Diskussion darüber führen, wie Belastungen bzw. Entlastungen zwischen diesen beiden Staatsebenen behandelt werden. Für Gemeinden, welche Mittel aus dem Finanzausgleich beziehen, ist es zumutbar, neue Zusammenarbeitsformen zum Zweck der Kostenoptimierung zu prüfen.

⁷ Die technische Steuerkraft setzt sich aus den wichtigsten Steuererträgen einer Gemeinde zusammen. Vereinfacht ausgedrückt kann gesagt werden, dass die technische Steuerkraft sinkt, wenn einer Gemeinde weniger Steuern zufließen, und umgekehrt.

3 Gemeinden mit besonderer Ausgangslage

3.1 Übergangsausgleichsgemeinden

Gemeinden, die einen Beitrag aus dem Übergangsausgleich beziehen, haben der zuständigen Stelle des Kantons periodisch in einem Bericht darzulegen, welche zumutbaren eigenen Anstrengungen sie unternehmen, um die künftige Steuerbelastung zu senken. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden nach Art. 135 GG die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

3.1.1 Entwicklung der Übergangsausgleichsgemeinden im Jahr 2008 bis ins Jahr 2011

Im ersten Vollzugsjahr 2008 des heutigen Finanzausgleichs beanspruchten nur gerade fünf von 88 Gemeinden Mittel aus dem Übergangsausgleich. Diese Zahl war deutlich tiefer, als die Modellrechnung zum heutigen Finanzausgleich vermuten liess (Modellrechnung: 16 Gemeinden im Übergangsausgleich). Mit der Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St. Peterzell und Mogelsberg zur politischen Gemeinde Neckertal im Jahr 2009 konnte die Zahl der Übergangsausgleichsgemeinden von fünf auf drei reduziert werden. Von den verbleibenden drei Gemeinden konnte sich die Gemeinde Pfäfers aufgrund von Einsparungen im Schulbereich (Bildung einer Einheitsgemeinde) und weiteren Kostenoptimierungen im Jahr 2011 aus dem Übergangsausgleich verabschieden. Die politische Gemeinde Krinau bezieht ab dem Jahr 2012 keine Mittel mehr aus dem Übergangsausgleich. Hier tragen vor allem die Reduktionen beim Kapitaldienst zu dieser erfreulichen Entwicklung bei. Als einzige Gemeinde, welche aber per 1. Januar 2013 mit der Gemeinde Nesslau-Krummenau vereinigt wird, verbleibt die politische Gemeinde Stein im Übergangsausgleich. Somit wird ab dem Jahr 2013 keine Gemeinde mehr Mittel aus dem Übergangsausgleich beziehen. Aufgrund der gesetzlichen Bestimmung wäre der Bezug von Mittel aus dem Übergangsausgleich sowieso nur noch für die politischen Gemeinden Pfäfers oder Krinau möglich. Vgl. dazu auch Ausführungen in Punkt 4.9.

3.1.2 Massnahmen der Übergangsausgleichsgemeinden

Die Bürgerinnen und Bürger der politischen Gemeinde Stein haben der Vereinigung mit der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau zur neuen Gemeinde Nesslau zugestimmt. Die neue Gemeinde Nesslau startet am 1. Januar 2013. Massnahmen für das Jahr 2012 drängen sich deshalb keine mehr auf. Im Fall der politische Gemeinde Krinau haben die Bürgerinnen und Bürger am 1. April 2012 der Vereinigung mit der politischen Gemeinde Wattwil zugestimmt. Da Krinau wie bereits erwähnt im Jahr 2012 keine Übergangsausgleichsgemeinde mehr ist, drängen sich auch in diesem Fall keine Massnahmen auf.

3.1.3 Handlungsbedarf

Alle Übergangsausgleichsgemeinden unternehmen bzw. unternahmen, wie unter Punkt 3.1.2. dargelegt, zumutbare Anstrengungen, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Die finanzielle Situation der Gemeinde Pfäfers hat sich mit der Neuregelung der Wasserzinsanteile im Jahr 2011 um weitere 15 Steuerprozentpunkte verbessert. Diese Verbesserung ist in die hier vorliegenden Daten und Datenanalysen noch nicht eingeflossen, da sie, wie erwähnt, erst ab dem Jahr 2011 wirksam wurden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen besteht im Übergangsausgleich kein Handlungsbedarf.

3.2 Gemeinden über der Interventionsgrenze

Die Höhe der Interventionsgrenze entspricht nach Art. 45 FAG 106 Prozent der durchschnittlichen kantonalen Gesamtsteuerbelastung. Dieser Artikel verpflichtet den Kanton bei jenen Ge-

meinden, welche die Interventionsgrenze überschreiten, konkrete Aussagen zu den Gründen für den hohen Steuerfuss zu machen und angezeigte Verbesserungen vorzuschlagen. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts ist auch zu klären, ob die Interventionsgrenze jene Funktion erfüllt, die sich der Gesetzgeber von ihr erhofft hat (Früherkennung, Sensibilisierung, Senkung Disparitäten).

3.2.1 Massgebende Grösse – Kantonaler Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung

Zur Bestimmung der durchschnittlichen kantonalen Gesamtsteuerbelastung im Jahr 2010 können grundsätzlich drei Methoden angewendet werden:

- *Methode 1:* Mittelwert von 85 Steuerfüssen: Ergebnis 234,2 Prozent
- *Methode 2:* Mittelwert von 85 bevölkerungsmässig gewichteten Steuerfüssen: Ergebnis 230,3 Prozent
- *Methode 3:* Mittelwert von 85 nach Steuerkraft gewichteten Steuerfüssen: Ergebnis 227,6 Prozent

In Analogie zum ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht aus dem Jahr 2010 soll für die Analyse die durchschnittliche kantonale Gesamtsteuerbelastung nach Methode 3 berechnet werden. Dabei wird jener Steuerfuss berechnet, der rein rechnerisch erhoben werden müsste, wenn der ganze Kanton eine Gemeinde wäre⁸. Die Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG beträgt somit 241,3 Prozent (d.h. 227,6 Prozent * 1.06).

Im Jahr 2010 übersteigen 36 Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent. Auf den ersten Blick erstaunt diese hohe Zahl der betroffenen Gemeinden. Wendet man nun die gleiche Berechnungsmethode auf die Jahre 2007 und 2008 (Übergang alter/heutiger Finanzausgleich) an, zeigt sich, dass auch in diesen Jahren 41 bzw. 38 Gemeinden die Interventionsgrenze überstiegen haben. Eine detaillierte Übersicht befindet sich im Anhang 7. Wie bereits unter Punkt. 2.4 dargelegt, verschärft der heutige Finanzausgleich die Steuerfussituation der Gemeinden nicht. Diese Aussage wird durch den Vergleich der Gemeinden über der Interventionsgrenze nochmals bestätigt.

	Gesamtsteuerfuss			
	2007	2008	2009	2010
Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG	273,828%	255,974%	242,438%	241,265%
Anzahl Gemeinden über der Interventionsgrenze	41	38	37	36

3.2.2 Höhe der Interventionsgrenze

Die Interventionsgrenze ist eine variable Grösse, die sich der allgemeinen Veränderung der Steuerfüsse anpasst. Die Höhe, respektive der Faktor von 6 Prozent, wurde vom Kantonsrat im Rahmen der Beschlussfassung zum heutigen FAG festgelegt. Die Höhe der Interventionsgrenze in Relation zum durchschnittlichen Steuerfuss ist das Resultat einer politischen Beurteilung. Aufgrund der Erkenntnisse zu den Auswirkungen des heutigen Finanzausgleichs und der Tatsache, dass sich die Zahl der Gemeinden über der Interventionsgrenze leicht abnehmend entwickelt hat, soll an der Höhe der Interventionsgrenze festgehalten werden.

⁸ Gemeindesteuerertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer im ganzen Kanton dividiert durch die durchschnittliche Steuerkraft im Kanton.

3.2.3 Erfüllung des gesetzlichen Auftrags – künftiges Vorgehen

Bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nach Art. 45 FAG (Begründung der hohen Steuerfüsse, Verbesserungsvorschläge) waren verschiedene Hürden zu nehmen. Wie bereits dargelegt, lagen viele der heute betroffenen Gemeinden bereits im alten Finanzausgleichssystem über der Interventionsgrenze. Eine nachträgliche Analyse in Bezug auf die damaligen Gründe für die Höhe der Steuerfüsse war nicht mehr möglich. Eine zusätzliche Herausforderung stellte die hohe Zahl der betroffenen Gemeinden dar.

Da im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht des Jahres 2010 aufgrund der beschränkten Datengrundlage auf eine Analyse verzichtet wurde, erfolgt eine solche erstmals mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht 2012. Die Analyse kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Von den 36 Gemeinden, welche die Interventionsgrenze im Jahr 2010 überschritten haben, haben deren 21 in der Rechnung 2010 Ertragsüberschüsse erzielt. Wird die Höhe der Ertragsüberschüsse in Steuerfussprozent umgerechnet, so zeigt sich, dass diesen Gemeinden zur Erreichung einer ausgeglichenen Rechnung ein Steuerfuss genügt hätte, der kleiner gewesen wäre als der Interventionssteuerfuss von 241.3 Prozent.
- Bei den restlichen 15 Gemeinden waren diverse andere Gründe verantwortlich für die Festsetzung eines Gemeindesteuerfusses über der Interventionsgrenze. So wurde in vier Fällen zusätzlicher Abschreibungsaufwand budgetiert. In vier weiteren Gemeinden wurden Projekte umgesetzt, deren Beschlussfassung in der Freiheit der jeweiligen Gemeinde lag.
- Die Gründe für die Festsetzung eines Steuerfusses über der Interventionsgrenze bei den verbleibenden sieben Gemeinden waren vielseitig. Neben Zusatzaufwendungen für die Volksschule waren in gewissen Gemeinden auch nichtsteuerbare Sonderereignisse dafür verantwortlich. Für vier Gemeinden erübrigt sich die Beurteilung des hohen Steuerfusses, da diese von Gemeindefusionen betroffen sind und zukünftig bedeutend tiefere Gesamtsteuerfüsse ausweisen werden.

3.2.4 Fazit

Die Anzahl Gemeinden über der Interventionsgrenze reduziert sich seit 2007 kontinuierlich. In knapp zwei Dritteln der Gemeinden mit einem Steuerfuss über der Interventionsgrenze wurden Ertragsüberschüsse erzielt. Das heisst, die Überschreitung der Interventionsgrenze resultierte aus einer Festsetzung eines Steuerfusses, der bewusst oder gestützt auf das Vorsichtsprinzip genügend hoch festgesetzt wurde. Gründe für die hohen Steuerfüsse der restlichen Gemeinden waren zusätzliche Abschreibungen, Projekte mit Wahlbedarf, Aufwendungen im Bereich der Volksschule sowie zu einem geringen Teil Sonderereignisse.

3.3 Förderbeiträge bei Gemeindevereinigungen

Das Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) wurde am 1. Juli 2007 in Vollzug gesetzt. Es ermöglicht dem Kanton die Förderung von Vereinigungen politischer Gemeinden und/oder Schulgemeinden sowie die Inkorporation von Schulgemeinden in politische Gemeinden zur Bildung von Einheitsgemeinden. Voraussetzung für die finanzielle Förderung solcher Projekte ist die Erreichung der in Art. 17 GvG umschriebenen Ziele:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Erhöhung der Leistungsfähigkeit
- Optimierung der Wirksamkeit

Die Ziele beziehen sich jeweils auf den Vergleich mit den Gemeinden vor der Vereinigung.

Die Bestimmungen des GvG in Bezug auf finanzielle Unterstützung konnten in insgesamt 41 Vereinigungs- oder Inkorporationsprojekten (Stand: 14. März 2012) angewandt werden. Aus 73 Gesuchen konnten in bisher 64 Beschlüssen insgesamt Fr. 90'814'145.40 an Beiträgen in Aussicht gestellt werden. Davon entfallen Fr. 13'807'700.– auf später infolge ablehnender Bürgerschafts-

beschlossene sistierte Projekte und Fr. 1'236'994.10 auf erfolgsunabhängige Projektbeiträge. Für die Ausrichtung der verbliebenen Fr. 75'769'451.30 mussten die beteiligten Gemeinden die eingangs erwähnte Zielerreichung nachweisen.

Ein wesentlicher Bestandteil des Nachweises der Zielerreichung ist die Offenlegung der durch die Vereinigung entstehenden Synergien. Häufig kann nicht genau zwischen vereinigungsbedingten Verbesserungen und solchen ohne direkten Zusammenhang mit der Vereinigung unterschieden werden. Deshalb wird versucht, einen Voranschlag für die vereinigte Gemeinde zu erstellen, welcher alle bekannten Veränderungen berücksichtigt. Auf diese Weise kann für die entstehende vereinigte Gemeinde der zukünftig zu deckende Nettoaufwand errechnet und auf dieser Basis der zu dessen Deckung dienende Steuerfuss ermittelt werden. In den bisherigen Vereinigungsprojekten politischer Gemeinden führte dies zu folgenden Werten:

Vereinigte Gemeinde	Beiträge nach GvG	Sparpotenzial	Steuerfuss	
			alt	neu
Rapperswil-Jona ⁹	0	ca. 5'000'000	109/120	109/92 ¹⁰
Nesslau-Krummenau ⁸	pendent	nicht erfasst	162/162	162/144 ⁹
Neckertal	10'500'000	2'235'100	159/162/162	150/142 ⁹
Wildhaus-Alt St.Johann	10'300'000	3'131'500	162/162	148 ⁹
Eschenbach	5'462'100	2'710'900	145/148/162	127 ¹¹
Gommiswald	7'840'200	3'389'300	123/157/162	123 ¹⁰
Nesslau	4'040'000	443'500	144/162	142 ¹⁰
Wattwil ¹²	7'500'000	245'500	158/162	155 ¹¹
Bütschwil-Ganterschwil	8'360'000	711'000	142/150	140 ¹⁰
Wil	14'819'000	4'887'900	128/152	128 ¹⁰

Nimmt man die finanziellen Verbesserungen aus den Projekten der Schulgemeinden dazu, zeigt sich, dass das gesamte finanzielle Sparpotenzial aus all diesen Projekten bei knapp 30 Mio. Franken liegt. Durch diese Synergiegewinne und die daraus resultierende Reduktion der Steuerfüsse, teils deutlich unter die Ausgleichsgrenze für die 2. Stufe des Finanzausgleichs, ergeben sich errechnete Einsparungen in allen drei Stufen des Finanzausgleichs in der Höhe von rund 11,8 Mio. Franken. Dies erlaubt sowohl eine Reduktion als auch eine Umlagerung der Finanzausgleichsmittel. Aufgrund der durch Vereinigungsprojekte reduzierten Anzahl politischer Gemeinden verschiebt sich die Ausgleichsgrenze für die 2. Stufe nach unten. Errechnet auf der Basis der Steuerfüsse von 2010, liegt dabei die Ausgleichsgrenze bei den für das Jahr 2010 massgebenden 85 Gemeinden bei 140 Steuerprozent. Würde die Ausgleichsgrenze schon auf Basis der für 2013 geltenden 77 Gemeinden errechnet, läge sie bei 137 Prozent. Pro einem Prozent tieferliegender Ausgleichsgrenze ergeben sich für den Kanton Mehrkosten von 0,8 bis 1,0 Mio. Franken, also insgesamt jährliche Mehrkosten von bis zu 3 Mio. Franken jährlich. Diese 3 Mio. Franken fliessen den anspruchsberechtigten Gemeinden ohne ihr Zutun bzw. ohne durch eigene Einsparungen dazu beigetragen zu haben, wieder in die Kasse. Oder anders ausgedrückt: Dank der Synergieeffekte aus Vereinigungen erhalten Gemeinden mit partiellem Steuerfussausgleich zusätzlich Mittel aus dem Finanzausgleich. Diese Tatsache ist störend und läuft den Anstrengungen für weitere Strukturbereinigungen zuwider.

⁹ Vereinigung vor Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungsgesetzes.

¹⁰ Steuerfuss bei Vereinigung und aktueller Steuerfuss.

¹¹ Errechneter Steuerfuss, Anwendung ab Vereinigungszeitpunkt 1. Januar 2013.

¹² Noch nicht definitiv; Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss am 1. April 2012.

3.3.1 Strukturbereinigung im Kanton St.Gallen

Mit dem GvG wird bezweckt, den Strukturbereinigungsprozess im Kanton St.Gallen zu unterstützen und zu fördern. Dieses Ziel wurde bislang gut erreicht. 75 von 440 Gemeinden (inkl. Spezialgemeinden) wurden seit Invollzugsetzung des GvG durch Vereinigungen, Inkorporationen oder auf eigenen Beschluss der Bürgerschaft aufgehoben. Per Ende 2012 kommen wenigstens 39 bereits beschlossene Aufhebungen dazu, sodass der Bestand an Gemeinden per 1. Januar 2013 auf maximal 326 sinkt. Dies bedeutet eine Reduktion innert 5,5 Jahren um 25,9 Prozent.

Obwohl somit von einer äusserst erfolgreichen Phase der Strukturbereinigungen gesprochen werden kann, ist der Prozess noch bei weitem nicht abgeschlossen. Verschiedene politische Gemeinden verfügen weiterhin über eine grosse Anzahl Spezialgemeinden auf ihrem geographischen Gebiet. In mehreren Fällen sind es ein halbes Dutzend oder mehr: Altstätten 17, Neckertal 13, Oberriet 10, Nesslau-Krummenau und Wartau je 9, Kirchberg 8, Quarten, Niederhelfenschwil und Oberbüren je 7, Sennwald, Ebnat-Kappel und Schänis je 6. In einigen dieser Gemeinden wurden bereits kleinere, der Strukturbereinigung dienende Projekte angestossen. In anderen Gemeinden wiederum wurde dies noch nicht angegangen (Wartau, Kirchberg, Oberbüren).

Gerade bei den Spezialgemeinden ist eine weitere Bereinigung unumgänglich. Die Anforderungen an die zu erbringende Leistung, die Qualität, aber auch an die Verfügbarkeit sowie die Erwartungshaltung der Bürgerschaft steigen ständig. Andererseits wird es vor allem bei kleinen Gemeinwesen immer schwieriger, die Gremien mit Personen zu besetzen, die im Milizsystem auf weitgehend freiwilliger Basis mitarbeiten möchten und zudem aber auch über das notwendige Wissen verfügen. Ein Blick auf das Verzeichnis der örtlichen und ortsbürgerlichen Korporationen zeigt, dass eine Reduktion auf rund die Hälfte der bestehenden Anzahl nicht ausgeschlossen ist.

Im Bereich der Schulgemeinden war die Reduktion der Zahl seit Mitte 2007 am deutlichsten. Bereits heute verfügt der Kanton St.Gallen nur noch über 67 autonome Schulgemeinden (Stand am 1. Juli 2007: 112). Per 1. Januar 2013 wird sich diese Zahl auf maximal 45 reduzieren. Der Rückgang beträgt somit wenigstens 67 Schulgemeinden bzw. 59,8 Prozent. Weitere strukturelle Bereinigungen sind auch hier sinnvoll und möglich. Auf dem Gebiet der politischen Gemeinden Neckertal, Oberbüren, Altstätten und Oberriet werden auch nach dem 1. Januar 2013 mehr als zwei Schulgemeinden existieren. Gerade die Zusammenführung kleinerer Primarschulgemeinden und deren Inkorporation in die politische Gemeinde sind jedoch sowohl aus Sicht des Kantons als auch der politischen Gemeinden zur Optimierung der Strukturen hilfreich und sinnvoll. Der Druck auf die Schulgemeinden wird somit zukünftig wohl noch deutlich zunehmen.

Obwohl die Strukturbereinigung vor allem auch bei den politischen Gemeinden thematisiert wurde und in den letzten acht Jahren mit Rapperswil-Jona, Nesslau-Krummenau, Neckertal, Wildhaus-Alt St.Johann, Wil, Bütschwil-Ganterschwil, Nesslau, Gommiswald, Eschenbach und Wattwil deutliche Verbesserungen erzielt wurden, ist auch dieser Prozess mit Sicherheit noch nicht abgeschlossen. Die bisherigen Gemeindevereinigungen haben, wie eingangs ausgeführt, zu deutlichen Verbesserungen, vor allem der finanziellen Situation, der Gemeinden geführt. Noch immer sind aber andere Gemeinden äusserst zurückhaltend in der eigenen Beurteilung dieser Vereinigungen. Erschwerend für die Überzeugungsarbeit bei derzeit noch unsicheren Räten ist, dass bei den Verbesserungen und dem gesamten Potenzial im finanziellen Bereich nicht vollständig zwischen vereinigungsbedingten und nicht vereinigungsbedingten Effekten unterschieden werden kann. Wo die Vereinigung bevorsteht oder erst ein bis zwei Jahre her ist, werden die errechneten Zahlen in Frage gestellt, wo erste Ergebnisse aus längeren Perioden vorliegen, wird an deren Folge aus vereinigungsbedingten Effekten gezweifelt.

Trotzdem könnte auch hier der begonnene Prozess mit weiteren möglichen, zielführenden Projekten weitergeführt werden. Erwähnt werden sollen hierbei in erster Linie Gemeinden, deren Strukturen für die Zukunft hinderlich sind oder die bereits durch eine umfassende Zusammenarbeit, beispielsweise mit gemeinsamen Schulgemeinden, enge Kooperationen eingegangen sind:

- Zuzwil und Niederhelfenschwil: gemeinsame Oberstufenschule, ab 1. Januar 2013 als gemeinsame, beide Gemeindegebiete übergreifende Oberstufenschulgemeinde organisiert.
- Niederbüren und Oberbüren: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde.
- Gossau und Andwil: gemeinsame Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg.
- Muolen, Häggenschwil, Wittenbach und Berg: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde (ohne Häggenschwil), wobei die Situation, dass die Schüler und Schülerinnen aus Muolen für den Besuch der Oberstufenschule über das Gebiet der schulisch eigenständigen Gemeinde Häggenschwil fahren, im Kanton einzigartig ist.
- Rorschach, Rorschacherberg und Goldach: vollständig zusammengewachsene Orte ohne erkennbare Gemeindegrenzen.
- Au, Berneck und Balgach: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde Mittelrheintal, zusätzlich gemeindeübergreifende Primarschulgemeinde Heerbrugg bzw. Au-Heerbrugg (ab 1. Januar 2013).
- Rebstein und Marbach: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde.
- Altstätten, Eichberg, Oberriet und Rüthi: diverse grenzüberschreitende Konstellationen in den insgesamt 33 Spezialgemeinden auf dem Gebiet der vier politischen Gemeinden. Hier ist eine umfassende Bereinigung der Strukturen zur Optimierung der Effizienz und Effektivität der Gemeinden unumgänglich. Rüthi hat diesbezüglich schon entsprechende Versuche gestartet.
- Wartau: sehr kleinräumige Struktur mit neun Spezialgemeinden.
- Sargans, Mels und Vilters-Wangs: Anstoss zu einem möglichen Vereinigungsprojekt aus der Bevölkerung.
- Weesen und Amden: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde. Das Vereinigungsprojekt der drei Schulgemeinden ist Anfang 2011 am Nein der Bürgerschaft der Primarschulgemeinde Amden gescheitert.
- Schmerikon, Uznach und Kaltbrunn: zusammengewachsene Orte in Schmerikon/Uznach, teils ohne erkennbare Gemeindegrenzen, bestehende Zusammenarbeit.
- Wildhaus-Alt St.Johann und Nesslau: gemeinsame Beschulung der Oberstufenschüler in Nesslau.
- Nesslau: sehr kleinräumige Strukturen mit neun Spezialgemeinden (ab 1. Januar 2013 nach der Vereinigung mit Stein gar zwölf).
- Wattwil, Krinau und Lichtensteig: gemeinsame Beschulung der Oberstufenschüler in Wattwil. In Wattwil steht zudem die Grenzberreinigung der politischen Gemeinde für das Dorf Ricken an (ab 1. Januar 2013 mit Gommiswald).
- Neckertal und Hemberg: gemeinsame Gesamtschulgemeinde (ab 1. Januar 2013), die aber von Hemberg lediglich für die Oberstufenschule genutzt wird. Die Gemeinde Hemberg verfügt zudem über eine eigene Primarschulgemeinde auf einem Teilgebiet der Gesamtschulgemeinde. Es ist somit die einzige flächendeckende Doppelgemeinde im Kanton.
- Oberhelfenschwil: sehr schwierige Strukturen mit verschiedener Ausrichtung (Dorf Necker nach Neckertal, Dorf Oberhelfenschwil in Richtung Thurtal/Toggenburg). Zudem gemeinsame Gesamtschulgemeinde mit Neckertal.
- Neckertal: sehr kleinräumige Struktur mit 13 Spezialgemeinden (ab 1. Januar 2013 noch elf).
- Bütschwil-Ganterschwil und Lütisburg: gemeinsame Oberstufenschulgemeinde.
- Kirchberg: sehr kleinräumige Struktur mit acht Spezialgemeinden.
- Uzwil und Oberuzwil: vollständig zusammengewachsene Orte ohne erkennbare Gemeindegrenzen.

Damit die Gemeinden mit erhöhtem Bedarf für eine Restrukturierung solche Projekte angehen, muss ein angepasster Finanzausgleich auch auf die Bedürfnisse des GvG ausgerichtet werden. Auf diese Weise kann ein Anreiz geschaffen werden, um die Projekte anzustossen. Bleibt der Leidensdruck klein, ist nicht mit einer umfassenden strukturellen Korrektur zu rechnen.

3.3.2 Wirkung der Strukturprojekte auf den Finanzausgleich

Vereinigungsprojekte wirken sich in verschiedenen Aspekten auf den Finanzausgleich aus:

- Durch den Wegfall von jeweils drei Gemeinden verschiebt sich die für die Errechnung massgebende, in der Höhe der Steuerfüsse am Anfang des zweiten Drittels aller Gemeinden liegende Ausgleichsgrenze um eine Gemeinde nach vorne. Der Effekt daraus ist je nach Steuerfussdifferenz zwischen den beiden betroffenen Gemeinden unterschiedlich und liegt in der Regel bei null bis drei Steuerprozent. Im aktuellen Finanzausgleichssystem entspricht ein Steuerprozent Mehrkosten im partiellen Steuerfussausgleich rund 0,8 bis 1,0 Mio. Franken für den Kanton. Die Kosten nehmen mit der Reduktion der bezugsberechtigten Gemeinden leicht ab.
- Die aus Vereinigungsprojekten entstehenden Einsparungen im Finanzausgleich bewegen sich je nach projektbeteiligten Gemeinden zwischen null (Rapperswil-Jona) und 1,58 Mio. Franken (Wildhaus-Alt St. Johann). Nach Abzug vorstehender Umlagerungen im Finanzausgleich können diese Beiträge eingespart werden. Insgesamt wurden bisher rund 11,8 Mio. Franken an eingesparten Finanzausgleichsbeiträgen ausgewiesen¹³. Im Verhältnis zu den rund 77,0 Mio. Franken an in Aussicht gestellten Beiträgen aus dem GvG ergibt sich ein Pay-Back für den Kanton von sechseinhalb Jahren (ohne Berücksichtigung obiger Umlagerungen).
- Für einige der unter 3.3.1 genannten möglichen Projekte haben Modellrechnungen nachstehende Auswirkungen auf den Finanzausgleich ergeben. Den Berechnungen zugrunde gelegt wurden die Zahlen aus der Rechnung 2010. Die realisierten Synergien in vergangenen Projekten lagen bislang je nach Homogenität der zu vereinigenden Gemeinden zwischen 2 und 18 Prozent. Allfällige Beiträge nach GvG blieben unberücksichtigt:
 - Niederbüren und Oberbüren würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit dem aktuellen Steuerfuss der Gemeinde Oberbüren (112 Prozent) und mit Realisierung von rund fünf Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 15,2 Mio. Franken) um insgesamt 1,07 Mio. Franken reduzieren.
 - Wittenbach, Häggenschwil, Muolen und Berg würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit dem aktuellen Steuerfuss der Gemeinde Berg (128 Prozent) und mit Realisierung von rund zehn Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 33,0 Mio. Franken) um insgesamt 2,07 Mio. Franken reduzieren.
 - Rebstein und Marbach würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit dem aktuellen Steuerfuss der Gemeinde Rebstein (119 Prozent) und mit Realisierung von rund sieben Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 15,3 Mio. Franken) um insgesamt 0,39 Mio. Franken reduzieren.
 - Altstätten und Eichberg würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit einem Steuerfuss von 145 Prozent (aktuell Altstätten 153, Eichberg 150 Prozent) und ohne Realisierung von Synergien mit einem Nettoaufwand von 35,3 Mio. Franken um insgesamt 0,23 Mio. Franken reduzieren.
 - Sargans, Vilters-Wangs und Mels würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit Steuerfuss von 132 Prozent (aktuell Mels 133, Sargans und Vilters-Wangs je 142 Prozent) noch ohne Realisierung von Synergien mit einem Nettoaufwand von 44,8 Mio. Franken um insgesamt 1,77 Mio. Franken reduzieren.
 - Amden und Weesen würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit einem Steuerfuss von 137 Prozent (aktuell Amden 142, Weesen 146 Prozent) und mit Realisierung von rund einem Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 10,1 Mio. Franken) um insgesamt 0,27 Mio. Franken reduzieren.
 - Neckertal und Hemberg würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit dem aktuellen Steuerfuss der Gemeinde Neckertal (142 Prozent) und mit Realisierung von rund sechs Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 20,2 Mio. Franken) um insgesamt 0,14 Mio. Franken reduzieren.

¹³ Einsparungen in der 2. Stufe auf Basis des partiellen Steuerfussausgleichs.

- Uzwil und Oberuzwil würden ihren Bedarf an Finanzausgleichsbeiträgen mit dem aktuellen Steuerfuss der Gemeinde Oberuzwil (138 Prozent) und mit Realisierung von rund neun Prozent Synergien am Nettoaufwand (kumuliert 50,1 Mio. Franken) um insgesamt 1,12 Mio. Franken reduzieren.

Die Ergebnisse aus den Modellrechnungen zeigen, dass aus Vereinigungsprojekten weitere deutliche finanzielle Verbesserungen sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton möglich sind. Die Auswirkungen aus Projekten nach GvG auf den Finanzausgleich sind in aller Regel positiv. Bislang mussten noch in keinem Vereinigungsprojekt nach der Vereinigung die Finanzausgleichsbeiträge erhöht werden.

3.3.3 Wirkung des Finanzausgleichs auf Strukturprojekte

Die Wirkung des Finanzausgleichs auf Strukturprojekte äussert sich insbesondere in der Motivation für einzelne Gemeinden, sich in solche Projekte zu begeben. Neben Faktoren wie Verbesserung der Effizienz und Leistungsfähigkeit, Optimierung der Raumplanung und Verkehrssituation, Abfederung von Folgen bevorstehender Ratsrücktritte spielen die finanziellen Aspekte für die Aufnahme eines Projekts eine wichtige Rolle. Analysiert man die bisherigen Projekte mit Beteiligung politischer Gemeinden, so zeigt sich, dass Gemeinden mit geringem finanziellem Druck einer Vereinigung eher ablehnend gegenüber stehen (Rorschacherberg, Goldach, G5/Heerbrugg). Ausnahmen bestätigen die Regel (Wil, Jona, Rapperswil). Anders sieht es bei Gemeinden aus, die unter einem hohen finanziellen Druck stehen und sich teils auch kaum davon befreien können. Die Zustimmung zu Vereinigungsprojekten liegt dort meist am höchsten (Rorschach, Wildhaus, Alt St.Johann, Stein, Krinau, Bütschwil, Rieden, Goldingen).

Diese Überlegungen und Feststellungen lassen den Schluss zu, dass ein Finanzausgleich, welcher Gemeinden mit strukturellen und als Folge davon auch finanziellen Herausforderungen überdurchschnittlich entlastet, die Initiierung von Strukturprojekten erschwert oder gar verhindert. Dies gilt, solange für die Einleitung von Strukturprojekten kein Zwang vorgesehen ist. Der Leidensdruck auf die betroffenen Gemeinden hält sich so in engen Grenzen. Im aktuellen Finanzausgleich wird den Gemeinden über der Ausgleichsgrenze bis zum Maximalsteuerfuss von 162 Steuerprozent jeweils 50 Prozent ihres Finanzbedarfs über den partiellen Steuerfussausgleich ausgeglichen. Da keine Qualitätssicherung durch den Kanton erfolgt, ist die Gemeinde in der Festlegung ihrer Ausgaben in diesem Bereich absolut frei. Falls die Gemeinde zusätzliche Ausgaben im Sinn einer Sonderlast nachweisen kann, steht ihr die Anmeldung für den individuellen Sonderlastenausgleich (ISL) offen. Auswertungen der bisherigen Verfügungen zum ISL haben gezeigt, dass in den meisten Fällen die Kosten für die Bildung sowie für Amortisationen von Schulanlagen überdurchschnittlich hoch sind und somit zu Buche schlagen. Es zeigt sich unter anderem auch, dass die Beiträge aus dem ISL gerade bei den unter 3.3.1 genannten Gemeinden mit ungünstigen Schulstrukturen zur Auszahlung gelangen. Dabei erhalten diese Gemeinden ISL-Beiträge aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Schülerquoten. Demzufolge müssten diese Gemeinden eine bessere Möglichkeit für Klassenoptimierungen und damit für weitere Einsparungen aufweisen. Den Modellrechnungen lässt sich weiter entnehmen, dass die erwähnten Gemeinden dank der aktuellen Möglichkeiten im Finanzausgleich ihre ungünstigen Strukturen zu einem grossen Teil über den Kanton mitfinanzieren. Vor allem durch den ISL werden Strukturprojekte teilweise deutlich erschwert.

Gemeinde	ISL-Beitrag ¹⁴	PSA-Beitrag ¹³ bei Wegfall ISL	Veränderung	in Steuer%
Hägenschwil	184'100	79'100	105'000	5,9
Eichberg	242'000	134'400	107'600	5,7
Vilters-Wangs ¹⁵	568'000	198'600	369'400	5,5
Walenstadt ¹⁴	631'000	290'700	340'300	3,9
Oberhelfenschwil	530'000	268'200	261'800	15,5
Neckertal	598'600	98'900	499'700	10,0
Mosnang ¹⁴	841'000	479'600	361'400	10,9
Kirchberg	1'711'200	873'500	837'500	7,5
Jonschwil	911'200	427'200	484'000	8,3
Uzwil ¹⁴	560'000	560'000	0	0,0
Niederbüren	149'500	57'200	92'300	4,6
Waldkirch ¹⁴	602'000	275'900	326'100	6,3

Fazit aus Sicht der Strukturprojekte

Strukturprojekte bringen nachhaltige Verbesserungen sowohl in der Leistungserbringung, in der Qualität als auch im finanziellen Bereich. Der Kanton St.Gallen befindet sich in einem Strukturbereinigungsprozess, über den Gemeinden und Kanton für zukünftige Anforderungen fit gemacht werden müssen. In einigen Fällen konnten bereits Erfolge gefeiert werden, andernorts wären solche Prozesse dringend notwendig. Erstmals wurden die Gemeinden in der Gemeindeumfrage eingeladen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen:

Frage: Hat der heutige Finanzausgleich die Bereinigung bestehender Strukturen in der Gemeinde begünstigt?

begünstigt	ja	nein	kein Projekt	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	23% 13	55% 31	12% 7	10% 5	100% 56

Bewertung: Von den 13 Ja-Gemeinden befinden sich nicht alle in einem Strukturprojekt. In einer Gemeinde ist das Projekt gar gescheitert. Alle Ja-Gemeinden beziehen Mittel aus der ersten und zweiten Stufe des Finanzausgleichs. Von den 31 Nein-Gemeinden erhalten drei keine Mittel aus dem Finanzausgleich. Neun Gemeinden erhalten nur Mittel aus dem Ressourcenausgleich, und die übrigen 19 Gemeinden beziehen zusätzlich Mittel aus den Sonderlastenausgleichs und der zweiten Stufe. Insgesamt ist dieses Ergebnis ein guter Anfang, aber nicht vollumfänglich zufriedenstellend. Insbesondere die 19 Nein-Gemeinden, die keine Begünstigung sehen, lassen aufhorchen. Gerade diese Gemeinden müssten in Fragen der Strukturen weitere Anstrengungen unternehmen. Dass von diesen 19 Gemeinden 13 Mittel aus dem individuellen Sonderlastenausgleich erhalten, ist ein weiteres Indiz dafür, dass dieses Instrument in Bezug auf seine Ausgestaltung und Wirkung ungünstig ist und vermutlich eher strukturerhaltend wirkt.

Erfolgreiche Strukturreformprojekte entlasten die Gemeinden von Doppelspurigkeiten auch bei den Finanzen. Sie werden in die Lage versetzt, ihre Aufgaben relativ eigenständig zu finanzieren. Aber auch der Kanton kann von geringeren Finanzausgleichsbeiträgen langfristig profitieren. Es ist also sinnvoll und zweckmässig, Strukturprojekte zu fördern und Anreize zu schaffen, damit die Gemeinden diese zum Teil schwierigen Prozesse starten. In diesem Sinn muss ein neuer, ange-

¹⁴ Zahlen aus Rechnung 2010, inkl. Berücksichtigung Pflegefinanzierung 2011, Ausgleichsgrenze 140 Steuerprozent.

¹⁵ Bei diesen politischen Gemeinden handelt es sich um Einheitsgemeinden. Die übrigen Gemeinden sind Gemeinden mit eigenständigen Schulgemeinden.

passender Finanzausgleich auch die Bedürfnisse aus Sicht der Strukturprojekte abdecken. Mit den nun vorgeschlagenen Änderungen am Finanzausgleichssystem wird diesem Erfordernis Rechnung getragen. Das System hilft, weitere, neue Projekte zu starten.

4 Schwerpunkte im Wirksamkeitsbericht 2012

Neben verschiedenen Abklärungen, die in jedem Wirksamkeitsbericht vorzunehmen sind, ist es zweckmässig, dass bei jedem Wirksamkeitsbericht einzelne Fragen detaillierter untersucht werden. In diesem Bericht wurden die nachfolgenden elf Themen vertieft untersucht:

- Höhe Beitrag für zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen;
- Umbau Finanzierung Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen;
- Ausgestaltung Sonderlastenausgleich Weite;
- allgemeiner Sonderlastenausgleich – Kürzungsmechanismen;
- Soziodemographischer Sonderlastenausgleich;
- Effekt des Finanzausgleichs auf die Bonität der Gemeinden;
- horizontales Finanzausgleichsinstrument;
- Nachhaltigkeitsbeurteilung Finanzausgleich;
- Vollzug des heutigen Finanzausgleichs;
- Auslegung Art. 53 Abs. 2 FAG, Höhe des Ausgleichsbeitrags im Übergangsausgleich;
- Verzichtplanung und Ergebnisse aus dem Teilprojekt Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Gemeinden.

4.1 Höhe Beitrag für zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen

In Absprache mit dem Departement des Innern hat der Stadtrat St.Gallen im vergangenen Jahr die ecoplan-Studie zu den zentralörtlichen Leistungen aktualisiert. Der Schlussbericht vom 5. Oktober 2011 wurde dem Departement und dem Projektteam zum Wirksamkeitsbericht 2012 fristgerecht zugestellt. Er bestätigt im Wesentlichen, dass die Stadt St.Gallen zunehmende und erhebliche Leistungen zugunsten der ganzen Region erbringt und dass diese Leistungen im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2000 sogar von rund 30 auf rund 40 Mio. Franken angestiegen sind. Dieser Anstieg kommt vor allem aus den folgenden Gründen zustande:

- Die Sicherheitskosten sind u.a. für (Gross-)Veranstaltungen stark gestiegen, diese weisen zudem einen hohen Nutzungsanteil von Auswärtigen auf.
- Das Leistungsangebot im Kulturbereich wurde stark ausgebaut.
- Auch bei den Sportanlagen ist das Angebot gestiegen und wurde zudem qualitativ verbessert. Ebenfalls nahm die Nutzung dieser Anlagen durch die Auswärtigen anteilmässig zu.
- Die Kosten für den Verkehr sind ebenfalls stark gestiegen.

Die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen sind unbestritten, auch wenn der Umfang unterschiedlich beurteilt werden kann. Hingegen ist das Mitbestimmungsrecht der inner- und ausserkantonalen Gemeinwesen im Rahmen der Angebotsgestaltung nicht gegeben. Deshalb musste die Stadt St.Gallen schon bei der Einführung des heutigen Finanzausgleichs einen hohen Selbstbehalt für die Erbringung der zentralörtlichen Leistungen in Kauf nehmen. Von diesem Grundsatz soll nicht abgewichen werden. Die Stadt St.Gallen soll weiterhin ihr Angebot autonom bestimmen können.

Der aktuelle Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen beträgt rund 17 Mio. Franken (indexiert). Aufgrund der ausgewiesenen Mehraufwendungen soll die Stadt einen zusätzlichen Beitrag von 2,8 Mio. Franken erhalten. Der neue Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen beträgt somit rund 19,8 Mio. Franken. Der Stadt St.Gallen verbleibt trotz dieser Erhöhung

immer noch ein namhafter Selbstbehalt von rund 20 Mio. Franken. Der jährliche Ausgleichsbeitrag zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen von 19,8 Mio. Franken setzt sich neu aus folgenden Beiträgen zusammen:

- a) Kanton St.Gallen und ausserkantonale Gemeinwesen: 15,2 Mio. Franken;
- b) anderer Gemeinden des Kantons: 4,6 Mio. Franken.

4.2 Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen

Nach Art. 25 Abs. 2 FAG erhält die Gemeinde St.Gallen je 4,5 Mio. Franken als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen anderer Gemeinden des Kantons und ausserkantonaler Gemeinwesen.

Den Gemeinden ist seit rund fünf Jahren bekannt, dass dieser Umbau vollzogen werden muss. Die Abgeltung für ausserkantonale Gemeinwesen konnte in der Zwischenzeit geregelt werden. Hingegen finanziert der Kanton St.Gallen immer noch die Abgeltung der anderen Gemeinden des Kantons in der Höhe von rund 4,6 Mio. Franken (indexiert). Die Abgeltung der anderen Gemeinden soll nun auf Gesetzesstufe geregelt werden (Bemessung und Perimeter), da es der Stadt St.Gallen kaum zumutbar ist, mit den Gemeinden Einzelverhandlungen zu führen. Es wurden verschiedene Umlagemodelle geprüft. Der Vorschlag der Regierung ist keine geographische Lösung (Distanzmodell), sondern er richtet sich an den bezogenen Leistungen der Gemeinden aus. Im Weiteren ist vorgesehen, dass diese Gemeindebeiträge nicht vollumfänglich in den Finanzausgleich zurückgeführt werden. Die nicht zurückgeführten Finanzausgleichsbeiträge von 1,7 Mio. Franken werden den Gemeinden im Rahmen des Sparpakets II angerechnet. Die verbleibenden 2,8 Mio. Franken werden für die Erhöhung der Abgeltung für die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen verwendet.

4.2.1 Vorgehen

Die Stadt St.Gallen hat für die Ermittlung der zentralörtlichen Leistungen erneut eine Studie in Auftrag gegeben. Für diesen Auftrag wurde wiederum die Firma Ecoplan beigezogen. Die Ergebnisse zeigen insbesondere auf, in welchen Aufgabenbereichen Leistungen von anderen Gemeinden bezogen werden. Im Weiteren konnte ein kleiner Teil der Datenerhebung für die Ermittlung eines Verteilschlüssels verwendet werden.

In einem ersten Schritt wurden die wesentlichen Aufgabenbereiche bestimmt und gewichtet. Massgebend war dabei der Nettoaufwand der einzelnen Aufgabenbereiche gemessen am Gesamtaufwand aller ermittelten Aufgabenbereiche. Anhand dieser Analyse ergeben sich in der Stadt St.Gallen drei wesentliche Aufgabenbereiche: Kultur, Sport und Freizeit, Verkehr.

Im zweiten Schritt wurden die Leistungsbezüge der Gemeinden anhand der vorhandenen Daten für die drei Aufgabenbereiche ermittelt und bewertet.

Der dritte Schritt kann als Interessenbewertung bezeichnet werden. Dabei geht es einzig darum herauszufinden, welche Gemeinden Leistungen der Stadt St.Gallen wesentlich beanspruchen. Dazu wurden folgende Berechnungen vorgenommen und gegenübergestellt:

- a) Einwohner einer Gemeinde in Prozent aller Einwohner des Kantons St.Gallen;
- b) Leistungen, welche eine Gemeinde von der Stadt St.Gallen bezogen hat, in Prozent der Leistungen der Stadt St.Gallen für alle St.Galler Gemeinden (vgl. Schritt 2).

Beträgt der Anteil nach Bst. a) mehr als 75 Prozent des Anteils nach Bst. b), so ist von einem wesentlichen Interesse der betreffenden Gemeinde auszugehen. Es wird ein geographisch zusammenhängendes Gebiet ersichtlich, die gesamthaft die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen wesentlich stärker benützen als die übrigen Gemeinden. Dieser Schritt macht deshalb

Sinn, weil nur Gemeinden, welche wesentlich Leistungen beziehen, in die Finanzierung einbezogen werden sollen (vgl. Perimetergebiet in Anhang 9). Eine Umlage auf alle politischen Gemeinden ist aus Sicht der Regierung nicht sinnvoll. Die Gemeinden im Perimetergebiet sind nach der Menge der beanspruchten Leistungen, soweit sie die Grenze der Wesentlichkeit übersteigen, zu belasten.

Im Schritt vier geht es nun darum, die rund 4,6 Mio. Franken auf die in Schritt drei ermittelten Perimetergemeinden zu verteilen. In dieser Berechnung spielen die bezogenen Leistungen eine Rolle. Einfach erklärt, muss eine Gemeinde höhere Anteile übernehmen, je mehr Leistungen sie bezieht.

4.2.2 Ergebnisse

Der in Schritt drei ermittelte Perimeter umfasst 38 Gemeinden (vgl. Anhang 10). Die Beiträge der Gemeinden liegen zwischen 1'000 und 800'000 Franken jährlich. Anhand der Berechnungen wurde festgestellt, dass die Gemeinden St.Margrethen und Rebstein keine wesentlichen Interessen an zentralörtlichen Leistungen aufweisen. Sie sind im geographisch zusammenhängenden Gebiet enthalten, bezahlen aber keine Beiträge. Den grössten Beitrag bezahlt die Stadt Gossau gefolgt von der Gemeinde Gaiserwald. Die Beiträge haben theoretisch Einfluss auf den Steuerfuss der Gemeinden. Die höchste Zusatzbelastung beträgt rund 4 Steuerprozent (vgl. dazu Anhang 10). Der Perimeter wird im Rahmen der zukünftigen Wirksamkeitsberichte überprüft. Ausserdem ist vorgesehen, dass der Beitrag der Perimetergemeinden der Teuerung angepasst wird. Dies bedeutet, dass die Beiträge der Perimetergemeinden jährlich berechnet und durch den Kanton in Rechnung gestellt werden müssen.

4.3 Ausgestaltung Sonderlastenausgleich Weite

Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis des heutigen FAG, insbesondere mit dem individuellen Sonderlastenausgleich, zeigen, dass der Sonderlastenausgleich Weite die effektiven Sonderlasten eher grosszügig abdeckt. Der Sonderlastenausgleich Weite knüpft den Ausgleichbeitrag an das Verhältnis von Strassenlänge und Einwohnerzahl, da weitverzweigte Siedlungen und abgelegene Dorfteile mit einer wesentlichen Mehrbelastung verbunden sind. Davon profitieren im Kanton St.Gallen vor allem die ländlichen Gemeinden, welche gleichzeitig auch zu den finanzschwächeren Gemeinden zu zählen sind. Dass diese Sonderlast für diese Gemeinden eher grosszügig abgedeckt ist, entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Der Sonderlastenausgleich Weite erfüllt seinen Zweck und trägt nicht zur Erhaltung unerwünschter Strukturen bei. Hingegen wirkt sich die Kombination Sonderlastenausgleich Weite und individueller Sonderlastenausgleich eher negativ auf die Strukturen aus. Gemeinden, welche namhafte Mittel aus diesen beiden Instrumenten beziehen, konnten ihre Steuerfüsse ohne eigenes Zutun teilweise namhaft senken. Der individuelle Sonderlastenausgleich fällt in seiner Anwendung immer wieder negativ auf. Deshalb ist vorgesehen, ein Finanzausgleichsmodell ohne dieses Instrument vorzuschlagen. Der Sonderlastenausgleich Weite soll hingegen unverändert weiter angewendet werden.

Im Weiteren wurde angeregt, die Gemeindegewässer in die Berechnungen zum Sonderlastenausgleich Weite einzubeziehen. Die dafür notwendigen Daten liegen nach Auskunft des dafür zuständigen Departementes im Jahr 2012 noch nicht vor. Sobald die massgebenden Daten vorliegen, kann eine Mitberücksichtigung dieser Grösse im Sonderlastenausgleich Weite geprüft werden.

4.4 Allgemeiner Sonderlastenausgleich – Kürzungsmechanismus

Nach Art. 17 bzw. Art. 23 FAG wird der Ausgleichsbeitrag im Sonderlastenausgleich Weite bzw. im Sonderlastenausgleich Schule 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 gemäss der nachfolgenden Regel gekürzt:

- 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.

Beispiel:		Kanton	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3
Technische Steuerkraft	Fr.	2'000	1'500	2'500	3'100
Faktor 1,5 als Obergrenze für Beiträge	Fr.	3'000			
Beitrag Sonderlasten Weite	Fr.		100'000	100'000	100'000
Beitrag Sonderlasten Schule	Fr.		50'000	50'000	50'000
Kürzungen gemäss Art. 17 und 23 FAG	%		0%	50%	100%
Kürzungen gemäss Art. 17 und 23 FAG	Fr.		0	75'000	150'000
Ausbezahlte Sonderlastenbeiträge	Fr.		150'000	75'000	0

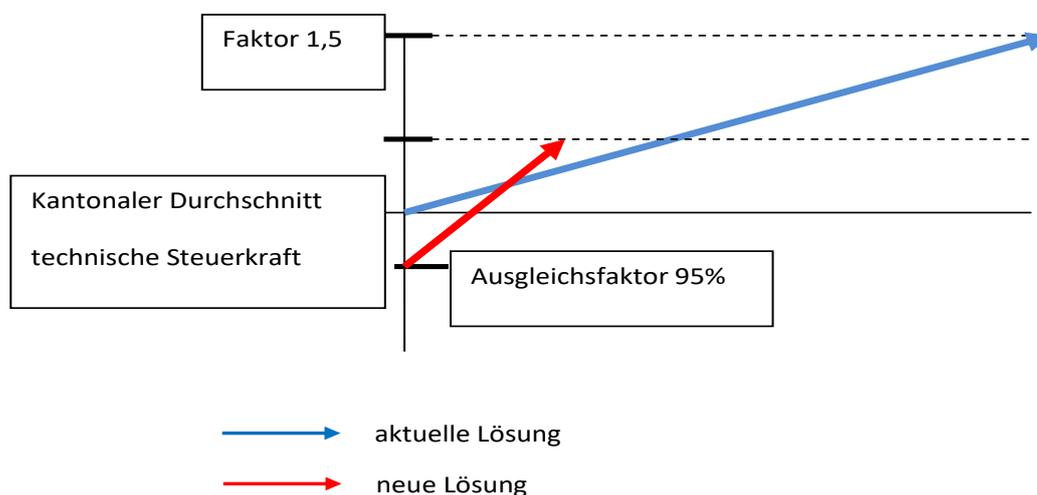
4.4.1 Anpassungsbedarf

Der Kürzung von Ausgleichsbeiträgen liegt die Idee zugrunde, dass Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen technischen Steuerkraft besser in der Lage sind, finanzielle Sonderlasten mitzutragen bzw. vollständig zu tragen. An dieser Grundidee soll festgehalten werden. Hingegen zeigt sich, dass trotz dieses Kürzungsmechanismus Gemeinden Mittel aus der ersten Stufe erhalten, die aufgrund ihres tiefen Steuerfusses durchaus in der finanziellen Lage sind, Sonderlasten noch besser als bisher mitzutragen (z.B. Gemeinde Oberbüren, Steuerfuss 112 Prozent; Gemeinde Zuzwil, Steuerfuss 103 Prozent). Ein weiterer Anpassungsbedarf ergibt sich aus dem Umstand, dass die Kürzung bei den Gemeinden erst dann greift, wenn die eigene technische Steuerkraft die technische Steuerkraft im kantonalen Durchschnitt übersteigt. Die technische Steuerkraft ist ein wesentlicher Bemessungsfaktor im Ressourcenausgleich. Zurzeit beträgt der Ausgleichsfaktor im Ressourcenausgleich 95 Prozent. Konkret bedeutet dies, dass die beitragsberechtigten Gemeinden nicht auf den kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft angehoben werden, sondern eine Einbusse von 5 Prozent in Kauf nehmen müssen. Von dieser Massnahme sind Gemeinden mit Kürzungen nach Art. 17 und Art. 23 FAG wie dargelegt nicht betroffen, da die Kürzungen erst beim Überschreiten der durchschnittlichen technischen Steuerkraft, also bei 100 Prozent, zum Tragen kommt.

Im Rahmen der Gemeindeumfragen wurde der Kürzungsmechanismus schon mehrfach bemängelt. Die heutige Lösung wird als zu grosszügig betrachtet.

4.4.2 Neue Lösung

Einerseits soll die Kürzung schneller greifen. Dies kann durch eine Anpassung der Kürzungsskala erfolgen. Vorgeschlagen wird ein Faktor von 1,25 (aktuell 1,5). Andererseits soll die Höhe des Ausgleichsfaktors im Ressourcenausgleich beachtet werden. Dies wird konkret durch die Verschiebung der Skala hin zur technischen Steuerkraft gemäss Ausgleichsfaktor erreicht. Die Berechnung der Kürzung erfolgt mit dem Faktor 1,25 ab dieser Grenze. Graphisch lässt sich die neue Lösung wie folgt darstellen:



Beispiel:		Kanton	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3
Technische Steuerkraft	Fr.	2'000	1'500	2'500	3'100
95% der technischen Steuerkraft	Fr.	1'900			
Faktor 1,25 als Obergrenze für Beiträge	Fr.	2'375			
Beitrag Sonderlasten Weite	Fr.		100'000	100'000	100'000
Beitrag Sonderlasten Schule	Fr.		50'000	50'000	50'000
Kürzungen gemäss Vorschlag	%		0%	100%	100%
Kürzungen gemäss Vorschlag	Fr.		0	150'000	150'000
Ausbezahlte Sonderlastenbeiträge	Fr.		150'000	0	0

Durch diese Anpassung können frei werdende Mittel im Umfang von rund 2,4 Mio. Franken (Sonderlastenausgleich Schule, Weite) in die anderen Instrumente des Finanzausgleichs eingespeist werden. Konkret wird vorgeschlagen, den Ausgleichsfaktor mittelfristig von heute 95 auf neu 96 Prozent festzusetzen. Die weitere Stärkung des Ressourcenausgleichs trägt den Zielen des Finanzausgleichs am besten Rechnung. Die Anpassungen im Kürzungsmechanismus erfordern eine Anpassung des FAG. Sie werden bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs entsprechend berücksichtigt. Im Weiteren soll während den Jahren 2013 bis 2016 die Untergrenze in Bezug auf den Ausgleichsfaktor bei 96 Prozent festgelegt werden. Dabei handelt es sich nur um eine befristete Fixierung auf diesem Ausgleichsfaktor, damit die Effekte aus dem Umbau zum neuen Finanzausgleichsmodell 2013 abgeschwächt werden können. Die Gemeinden erhalten dadurch – wie bereits erwähnt – Gelegenheit, ihre Kosten bzw. Strukturen zu bereinigen oder anzupassen.

4.5 Soziodemographischer Sonderlastenausgleich

Im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010, Punkt 6.2.4, stellte die Regierung in Aussicht, den Bedarf für einen Sonderlastenausgleich Soziales detaillierter abzuklären. Die Regierung hat dabei auf ein Anliegen aus den Gemeinden reagiert, welches bei der ersten Gemeindeumfrage – und ebenso in der zweiten Gemeindeumfrage – mehrfach geäussert wurde. In der aktuellen Ge-

meindeumfrage erachten 34 von 51 Gemeinden die Einführung eines solchen Sonderlastenausgleichs als sinnvoll. Bildung, Soziale Wohlfahrt und Verkehr gehören zu den drei finanziell wichtigsten Aufgaben der Gemeinden. Für die Bildung und den Verkehr bestehen bereits entsprechende Sonderlastenausgleichsinstrumente. Mit der Einführung eines weiteren Sonderlastenausgleichsinstruments im Bereich Soziale Wohlfahrt würden rund 75 Prozent des Nettoaufwands der Gemeinden im Finanzausgleich berücksichtigt.



4.5.1 Ausgangslage

In der ersten Diskussion eines Sonderlastenausgleichs Soziales im Jahr 2010 hat sich gezeigt, dass die Berücksichtigung der finanziellen Sozialhilfe im engeren Sinn als einzige Grösse den heutigen und zukünftigen Herausforderungen nicht gerecht wird. Vielmehr muss ein neues Finanzausgleichsinstrument die soziodemographischen Aspekte abdecken. Die Bezeichnung des Instruments und die Grundlagendaten wurden entsprechend angepasst und geändert. Das neue Instrument besteht aus drei Teilinstrumenten, welche die Bereiche Kinder und Jugend, Sozialhilfe im weiteren Sinn sowie den Bereich Alter umfasst. Diese drei Bereiche wurden von Fachpersonen aus den Departementen und den Gemeinden als wesentliche und kostenintensive Bereiche bezeichnet, bei welchen die Gemeinden hinsichtlich der Aufwendungen sehr wenig Spielraum haben. Warum drei Instrumente? Die Gemeinden stehen in Bezug auf die demographische Entwicklung vor unterschiedlichen Herausforderungen (vgl. Statistik aktuell Nr. 11 2006 «Das Generationengefüge im Kanton St.Gallen»). So tragen Zentren vor allem Lasten in den Bereichen Kinder, Jugend und Sozialhilfe. Die ländlichen Gemeinden beschäftigt insbesondere die Frage der Überalterung. Ein einzelnes Instrument würde diesen Besonderheiten nicht Rechnung tragen.

Die Unterschiede dürften in Zukunft zudem grösser werden (vgl. Bericht der Regierung vom 10. März 2009 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» 40.09.02). Diese Entwicklung geht insbesondere auf die erhöhte Lebenserwartung und auch auf sich gegenseitig verstärkende Effekte zurück (z.B. Abnahme der Beschäftigungsdichte), die von den Gemeinden wenig zu beeinflussen sind und zu einer weiteren Akzentuierung der soziodemographischen Struktur führen können. Ein soziodemographischer Sonderlastenausgleich zielt demgemäss darauf, die finanziellen Folgen dieser Effekte für die Gemeinden zumindest teilweise abzuschwächen. Würde dies nicht erfolgen, dürften die finanziellen Folgen und damit Belastungen der Gemeinden ihrerseits zu noch grösseren soziodemographischen Unterschieden führen.

Da es sich bei einem soziodemographischen Sonderlastenausgleich um ein Ausgleichsinstrument der ersten Stufe handelt, müssen die massgebenden Leistungen grundsätzlich exogenen Charakter haben. Für die Ausgleichsberechnung ist es möglich, überdurchschnittliche Nettoaufwendungen auszugleichen (z.B. Nettoaufwendungen finanzielle Sozialhilfe) und / oder dafür

strukturelle Unterschiede heranzuziehen (z.B. Wohneigentumsquote). Es existieren in anderen Kantonen diesbezüglich verschiedene Modelle für den Soziallastenausgleich. Ein Ausgleichsinstrument, das rein auf strukturellen Faktoren und ohne Berücksichtigung auf die tatsächlichen Nettoaufwendungen basiert, existiert z.B. im Kanton Basel-Landschaft. Der dortige Sozialindex, welcher sich aus den Merkmalen Arbeitslosigkeit, Wohneigentumsquote, Alleinerziehende und Ausländerinnen und Ausländer von ausserhalb der EU27 zusammensetzt, ist die massgebende Grösse für die Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe. Sonderlastenabgeltungen erhalten nur Gemeinden mit einem Sozialindex über dem kantonalen Durchschnitt. Ihre tatsächlichen Nettoaufwendungen im Sozialwesen sind dabei nicht massgebend.

Sozialindizes haben den Vorteil, dass sie weniger beeinflussbar sind als Nettoaufwendungen. Sie sind aber nur so gut, wie sie auch die tatsächlichen exogen entstandenen Unterschiede in den Nettoaufwendungen zu erklären vermögen. Gerade im Kanton Basel-Landschaft wird aktuell noch einmal untersucht, ob der Sozialindex die exogen entstandenen Unterschiede in den Nettoaufwendungen der Gemeinden angemessen abdeckt. Um neue Verzerrungen zu vermeiden, sind Sozialindizes also der Nettoaufwandbetrachtung nur dann vorzuziehen, wenn sie die exogenen Unterschiede in den Nettoaufwendungen nachweisbar und angemessen abdecken.

Die Nettoaufwandbetrachtung ist generell einfacher nachzuvollziehen als Sozialindizes. Deshalb stellen viele Kantone beim Ausgleich von Soziallasten auf die Nettoaufwendungen der Gemeinden ab (zumeist Durchschnitt über zwei bis drei Jahre; z.B. Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Thurgau). Um die durch die Gemeinden beeinflussbaren Anteile an den Nettoaufwendungen (z.B. Inkassobestrebungen bei der Alimentenbevorschussung) vom Ausgleich auszunehmen und Fehlanreize zu vermeiden, wird häufig nicht der volle Differenzbetrag gegenüber dem kantonalen Durchschnitt ausgeglichen. Damit tragen die Gemeinden den endogenen Anteil ihrer Nettoaufwendungen sozusagen über einen Selbstbehalt. Durchschnittswerte, die über mehrere Jahre (in anderen Kantonen zumeist zwei oder drei) berechnet werden, bieten zudem Gewähr, dass die Ausgleichszahlungen berechenbarer und weniger variabel ausfallen.

Im Kanton St.Gallen existiert noch kein Sozialindex. Auch deshalb ist wie in der Mehrheit der Kantone, die einen Soziallastenausgleich eingeführt haben, vorerst von den Nettoaufwendungen auszugehen, welche in Relation zu Grundgrössen wie z.B. Anzahl Einwohnende über 80 Jahre gesetzt werden. In wenigen Fällen können zudem die Normkosten der massgebenden Aufgabenbereiche berücksichtigt werden. Abklärungen zu einem Sozialindex für den Kanton St.Gallen werden in der nächsten Wirksamkeitsberichtsperiode getroffen. Unabhängig von der zugrundeliegenden Methodik bleibt Ziel des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs, überdurchschnittliche Soziallasten auszugleichen, die auf Unterschiede in der Bevölkerungszusammensetzung zurückgehen und durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sind. Im Kanton St.Gallen soll dies in drei Teilbereichen erfolgen.

4.5.2 Teilinstrument Kinder und Jugend

Ausgestaltung: In diesem Teilinstrument werden insbesondere die Aufwendungen der Gemeinden für die Sonderpädagogik in der Regelschule, für die Kinder- und Jugendheimaufenthalte nach Art. 41 bis 43 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG), für die Sonderschulaufenthalte sowie für die Schulsozialarbeit berücksichtigt. Die Gesamtaufwendungen der Gemeinden in diesem Bereich belaufen sich auf rund 125,4 Mio. Franken. Sonderpädagogik in der Regelschule und Schulsozialarbeit werden wie folgt berechnet: Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Schülerquote erhalten einen Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler, der jährlich an die Teuerung angepasst wird. Die Ausgaben nach IVSE (Kinder- und Jugendheimaufenthalte) sowie jene für Sonderschulaufenthalte werden wie folgt berechnet: Der überdurchschnittliche Nettoaufwand je Einwohnerin und Einwohner einer Gemeinde wird zu 50 Prozent ausgeglichen. Die Sonderpädagogik in der Regelschule sowie die Sonderschulaufenthalte wurde ausserdem

vom Sonderlastenausgleich Schule in dieses neue Instrument überführt. Damit reduzieren sich die durchschnittlichen Kosten je Schülerin und Schüler der Regelschule im Sonderlastenausgleich Schule um 1'470 Franken. Insgesamt reduzieren sich die Beiträge aus dem Sonderlastenausgleich Schule um rund 3,0 Mio. Franken. Ohne Berücksichtigung der Stadt St.Gallen werden den Gemeinden in diesem Teilinstrument rund 4,9 Mio. Franken ausbezahlt. Diese Umlagerung ist sachgerecht und erhöht die Transparenz innerhalb der Instrumente.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnungen werden rund 64 Gemeinden Beiträge erhalten. Die Beiträge belaufen sich insgesamt auf rund 5,4 Mio. Franken (vor Kürzung). Die grösste Empfängerin ist die Stadt St.Gallen.

4.5.3 Teilinstrument Soziales im weiteren Sinn

Ausgestaltung: In diesem Teilinstrument werden insbesondere die Aufwendungen der Gemeinden für die finanzielle Sozialhilfe, die Mutterschaftsbeiträge, die Alimentenbevorschussung und die Arbeitslosen- bzw. Integrationsprojekte berücksichtigt. Die Aufwendungen der Gemeinden in diesem Bereich belaufen sich auf rund 74 Mio. Franken. Der überdurchschnittliche Aufwand je Einwohnerin und Einwohner wird zu 50 Prozent ausgeglichen.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnungen werden rund 14 Gemeinden Beiträge erhalten. Die Beiträge belaufen sich insgesamt auf rund 9,7 Mio. Franken (vor Kürzung). Auch hier ist die Stadt St.Gallen die grösste Empfängerin.

Folgeeffekt: Mit der Schaffung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs erfolgt eine Kompensation übermässiger finanzieller Belastungen von Gemeinden in der Sozialhilfe neu im innerkantonalen Finanzausgleich. Bisher stellte die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der unterstützungspflichtigen Gemeinde am Wohnsitz der betroffenen Person nach den entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG) eine gewisse Kompensation übermässiger Belastungen dar. Während zwei Jahren kann die Heimatgemeinde nach Art. 24 SHG auch innerkantonal für die von der Wohnsitzgemeinde geleistete finanzielle Sozialhilfe ersatzpflichtig werden. Die Bindung an die Heimatgemeinde ist jedoch keine zeitgemässe Lösung mehr. Aufgrund der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung hat sich die Beziehung zur Heimatgemeinde stark gelockert. Die Abschaffung der innerkantonalen Kostenersatzpflicht von Heimatgemeinden wird von der VSGP deshalb seit längerem angestrebt. Ein neuer Sonderlastenausgleich vermag die Lasten unter zeitgemässen Gesichtspunkten auszugleichen. Die Aufhebung ist deshalb mit dem neuen Sonderlastenausgleich angezeigt. Im Übrigen wird dadurch der Verwaltungsaufwand der Gemeinden erheblich verringert.

Auch auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons eine parlamentarische Initiative hängig (08.473)¹⁶. Der Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip entspreche den kantonalen und internationalen Entwicklungen und verringere den interkantonalen Verwaltungsaufwand erheblich. Die Ersatzpflicht des Wohnkantons gegenüber dem unterstützenden Aufenthaltskanton nach Art. 14 Abs. 1 ZUG soll hingegen bestehen bleiben.

¹⁶ Stand des Geschäfts: Die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats hat den Vorentwurf und Bericht zur parlamentarischen Initiative Ende des vergangenen Jahres in die Vernehmlassung geschickt (u.a. an die Kantonsregierungen). Die St.Galler Regierung hat dazu am 14. Februar 2012 zustimmend Stellung genommen (RRB 2012/088). Es ist davon auszugehen, dass derzeit noch die Auswertung der Vernehmlassungsantworten läuft (durch das Bundesamt für Justiz). Das Ergebnis der Vernehmlassung ist auf der entsprechenden Website bisher nicht aufgeschaltet (<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html#EJPD>).

4.5.4 Teilinstrument Alter

Ausgestaltung: In diesem Teilinstrument werden insbesondere die Aufwendungen der Gemeinden für die Hilfe und Pflege zu Hause und die Restfinanzierung stationärer Pflegekosten nach dem Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) berücksichtigt. Die Gesamtaufwendungen der Gemeinden in diesem Bereich belaufen sich auf rund 26 Mio. Franken. Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Altersquotienten sind beitragsberechtigt. Der überdurchschnittliche Altersquotient in Prozent wird mit dem kantonalen Durchschnitt der Aufwendungen je Einwohnerin und Einwohner über 80 Jahre und mit der Einwohnerzahl der Gemeinden multipliziert. Der so ermittelte Wert wird zu 70 Prozent ausgeglichen. Diese Art der Berechnung ist den Gemeinden bereits vertraut. Der Sonderlastenausgleich Schule wird ebenfalls in dieser Art berechnet.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnungen werden rund 26 Gemeinden Beiträge erhalten. Die Beiträge betragen insgesamt rund 1,6 Mio. Franken (vor Kürzung). Es überrascht nicht, dass auch hier ist die Stadt St.Gallen die grösste Empfängerin ist.

4.5.5 Fazit

Mit der Einführung eines Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs wird die Lücke im Bereich der Sonderlastenausgleichsinstrumente für die finanziell wichtigsten Aufgaben der Gemeinden geschlossen. Die erste Stufe des Finanzausgleichs wird gestärkt und die Verfahren weiter vereinfacht. Neben der Stadt St.Gallen erhalten auch andere soziodemographisch belastete Gemeinden Mittel aus diesem Ausgleichsinstrument.

Der Soziodemographische Sonderlastenausgleich mit seinen drei Teilinstrumenten wird den Besonderheiten der einzelnen Gemeinden gerecht. Fehlanreize werden aufgrund seiner Ausgestaltung weitgehend ausgeschlossen. Die Gemeinden müssen in Anlehnung an die bestehenden Sonderlastenausgleichsinstrumente die kantonalen Durchschnittskosten selber tragen. Darüber hinaus tragen die Gemeinden einen definierten Anteil der überdurchschnittlichen Last selbst, da auch bei diesen Ausgabenpositionen eine wenn auch geringe Möglichkeit zur Einflussnahme besteht (z.B. durch Rückerstattungsanstrengungen bei der Sozialhilfe). Gemeinden mit schwacher technischer Steuerkraft werden mit dem Ressourcenausgleich so ausgestattet, dass sie die durchschnittliche Ausgabenlast durch die Erfüllung von Pflichtaufgaben selbst tragen können. Im Weiteren müssen die Gemeinden sämtliche Anstrengungen unternehmen, um bestehende Strukturen zu optimieren und hohe Aufwendungen für das Gemeinwesen zu vermeiden (durch Präventionsbemühungen z.B. bei der Beratung und Begleitung von Familien in schwierigen Situationen). Dafür sorgt die Tatsache, dass von den überdurchschnittlichen Kosten 50 bzw. 70 Prozent ausgeglichen werden. Bisher wurden über den partiellen Steuereffizienzausgleich unbesehen 50 Prozent der Kosten und im individuellen Sonderlastenausgleich bis zu 100 Prozent der Kosten übernommen.

4.6 Effekt des Finanzausgleichs auf die Bonität der Gemeinden

Die im alten Finanzausgleich vorhandene faktische Staatsgarantie, welche sich aufgrund eines festgelegten Maximalsteuerfusses für Gemeinden ergab, besteht nicht mehr. Es wurde im Rahmen der Beratungen zum heutigen Finanzausgleich die Befürchtung geäußert, dass sich der heutige Finanzausgleich negativ auf die Finanzierungsmöglichkeiten und -konditionen auswirkt. Deshalb ist es von Interesse, ob das heutige Finanzausgleichssystem tatsächlich die Bonität der Gemeinden beeinflusst hat. Für die Beantwortung dieser Frage wurden zwei Umfragen durchgeführt. Einerseits wurden alle wichtigen Finanzinstitute im Kanton St.Gallen und andererseits die Gemeinden zu diesem Punkt befragt. Die Fragestellung lautete wie folgt: Wie stark veränderte sich die Kreditwürdigkeit von finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden vom alten zum heutigen Finanzausgleichssystem?

Alle acht angeschriebenen Finanzinstitute haben die Frage beantwortet. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass sich das bisherige Rating dieser Institute aufgrund des heutigen Finanzausgleichssystems nicht verändert hat. Einige Institute weisen darauf hin, dass ihr Ratingtool nicht auf ein bestimmtes Finanzausgleichsmodell abgestimmt ist. Positiv fällt der Ressourcenausgleich, der insbesondere die Einnahmenunterschiede der Gemeinden namhaft reduziert, auf. Die Gemeinden werden nach wie vor mit guter bis sehr guter Bonität eingestuft.

Ein ähnliches Bild zeigt die Gemeindeumfrage. Demgemäss hat sich bei keiner dieser Gemeinde die Bonität verschlechtert. Immerhin halten 9 Prozent der Gemeinden fest, dass sich ihre Bonität sogar verbessert hat (vgl. dazu Anhang 1, Frage 9).

Aufgrund des heutigen Finanzausgleichssystems ergeben sich keine Nachteile für die Bonität der Gemeinden. Es besteht in diesem Punkt also kein Anpassungsbedarf.

4.7 Horizontales Finanzausgleichsinstrument

Die Frage nach einem horizontalen Finanzausgleichsinstrument muss regelmässig geprüft und beurteilt werden. Beim horizontalen Finanzausgleich geht es darum, finanzstärkere Gemeinden an der Finanzierung des Finanzausgleichs zu beteiligen. Der Kanton St.Gallen ist neben dem Kanton Appenzell Innerrhoden der einzige Kanton in der Schweiz, der über kein horizontales Finanzausgleichsinstrument verfügt. Im Weiteren ist festzuhalten, dass der Kanton St.Gallen rund 470 Franken Finanzausgleichsbeiträge je Einwohnerin und Einwohner ausrichtet. In den Vergleichskantonen¹⁷ richtet nur der Kanton Zürich mit rund 820 Franken höhere Finanzausgleichsbeiträge je Einwohnerin und Einwohner aus. Von diesen 820 Franken werden rund 330 Franken durch die finanzstarken Gemeinden finanziert, da die Steuerkraftdisparitäten im Kanton Zürich erheblich sind (ZH: 1 – 9; SG 1 – 3). Dem Kanton Zürich verbleiben somit Beiträge in der Höhe von rund 490 Franken je Einwohnerin und Einwohner.

Die Zwecke eines horizontalen Instruments lassen sich wie folgt formulieren: Einerseits könnte ein solches Instrument dazu beitragen, dass die Steuerkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden in einem vernünftigen Rahmen bleiben. Andererseits könnte der Kanton in der Finanzierung des Finanzausgleichs teilweise entlastet werden. Nachfolgend die wichtigsten Überlegungen, die für bzw. gegen die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs sprechen:

Pro	Contra
Stabilisierung und Erhalt der geringen Steuerkraftdisparität zwischen den St.Galler Gemeinden.	Negative Beeinflussung des Steuerwettbewerbs und damit verbunden auch Nachteile für die Standortattraktivität des Kantons. Der Kantonsrat hat darum entsprechende Anträge bei der Beratung des Finanzausgleichsgesetzes in der Februarsession 2007 abgelehnt.
Entlastung des allgemeinen Haushalts des Kantons.	Fehlende attraktive Gemeinden im interkantonalen Vergleich, insbesondere zu angrenzenden Kantonen.
Finanzstarke Gemeinden profitieren oftmals von exogenen, durch alle Steuerzahlenden finanzierte Besonderheiten wie z.B. von Autobahnan-	Die Steuerkraftdisparität zwischen den St.Galler Gemeinden ist gegenüber den Gemeinden in Vergleichskantonen ¹⁸ relativ gering.

¹⁷ Vergleichskantone und Höhe der Finanzausgleichsbeiträge je Einwohnerin und Einwohner: Kanton Bern rund 90 Franken; Kanton Aargau rund 60 Franken; Kanton Luzern rund 390 Franken; Kanton Baselland rund 340 Franken; Kanton Solothurn rund 60 Franken; Kanton Thurgau rund 290 Franken; Kanton Graubünden rund 150 Franken; Kanton Schaffhausen rund 60 Franken; Kanton Appenzell Ausserrhoden rund 160 Franken. Alle der aufgeführten Kantone verfügen über einen horizontalen Finanzausgleich.

¹⁸ Vergleichskantone: Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Baselland, Bern, Luzern, Zürich.

Pro	Contra
<p>schlüssen, als Bildungsstandort von kantonalen Einrichtungen, von guten Anbindungen an den öffentlichen Verkehr usw. Exogen sind diese Besonderheiten, weil sie ohne Zutun dieser Gemeinden einen finanziellen Vorteil bringen. Die Beteiligung an der Finanzierung des Finanzausgleichs könnte als Vorteilsabgeltung angesehen werden.</p>	

In der Gemeindeumfrage haben sich einige Gemeinden für die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs ausgesprochen. Da sich die meisten der davon betroffenen Gemeinden aber an der Umfrage nicht beteiligt haben, ist deren Haltung zu diesem Instrument nicht bekannt. Für die Regierung ist – unter Abwägung aller Vor- und Nachteile – die Frage der steuerlichen Standortattraktivität von zentraler Bedeutung. Die wenigen finanzstarken Gemeinden im Kanton St.Gallen sollen in ihrem Wettbewerb nicht eingeschränkt werden. Von diesen Gemeinden profitiert auch der Kanton hinsichtlich Erhalt und Stärkung des Steuersubstrats. Die Tabelle im Anhang 3 «Gemeindesteuerfüsse 2008 bis 2011» zeigt aber auch, dass viele der betroffenen Gemeinden einen wesentlich tieferen Steuerfuss erheben könnten. Die Regierung verbindet deshalb ihre Haltung mit der Hoffnung, dass die finanzstarken Gemeinden ihren Spielraum in Sachen Steuerfuss zukünftig ausschöpfen und damit die Wettbewerbssituation für sich und den Kanton St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich verbessern.

Des Weiteren ist im Gemeindevergleich auch die volkswirtschaftliche Perspektive relevant. Vergleicht man die Gemeinden nach Massgabe des verfügbaren Haushaltseinkommens, so wird in der Regel klar, dass das frei verfügbare Einkommen nicht in den steuerfussgünstigen Gemeinden am höchsten ist, da dort die höheren Wohnkosten massgeblich ins Gewicht fallen.

4.8 Nachhaltigkeitsbeurteilung Finanzausgleich

Am 26. Januar 2012 wurde im Amt für Gemeinden ein Gremium mit Vertretungen der Departemente und der Staatskanzlei sowie der Gemeinden die Nachhaltigkeit des Innerkantonalen Finanzausgleichs diskutiert. Dies erfolgte im Rahmen einer Testanwendung des Excel-basierten Instruments «Nachhaltigkeitsbeurteilung SG», welches in den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft je acht Kriterien für eine *qualitative Abschätzung der Wirkungen* zur Diskussion stellt (vgl. Anhang 11).

Bezüglich der Wirkungen war sich das Beurteilungsgremium grundsätzlich einig: Der innerkantonale Finanzausgleich wirkt in der gesellschaftlichen Dimension klar positiv. Er fördert die Lebensqualität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt und leistet einen Beitrag zur Chancengleichheit der Bevölkerung in allen Kantonsteilen. In der wirtschaftlichen Dimension zeigt der innerkantonale Finanzausgleich insbesondere bezüglich Werterhaltung und Pflege der Infrastruktur sehr positive Auswirkungen, dies hat auch positive Effekte auf die lokale Wertschöpfung zur Folge. Die Wirkungen in der Dimension Umwelt sind indirekte Folgewirkungen, welche insgesamt als gering eingeschätzt werden. Der Finanzausgleich zeigt also vor allem im Bereich des Sozialen klare positive Wirkungen – dies spricht dafür, die Transparenz zu erhöhen, indem bei den Ausgleichskriterien soziodemographische Aspekte vermehrt berücksichtigt werden.

Der diskursive und interdisziplinäre Ansatz der Nachhaltigkeitsbeurteilung SG regt überdies an, das Vorhaben bezüglich unbeabsichtigter Effekte kritisch zu würdigen und allfällige Optimierungsvorschläge zu diskutieren. Aus fachlicher Sicht werden aus der Diskussion folgende Ergebnisse abgeleitet:

Relevant bezüglich des Beitrags des Innerkantonalen Finanzausgleichs zur Nachhaltigen Entwicklung im Kanton sind insbesondere die Grundsätze der *Effizienz, der Kooperation und der Solidarität*.

Die Effizienz finanzpolitischer Instrumente ist auch unter dem Aspekt möglicher Fehlanreize zu beurteilen. Beim Finanzausgleich ist auch die Qualität der Infrastrukturerhaltung zu berücksichtigen. Insbesondere bei den Instrumenten der zweiten und dritten Stufe besteht die Gefahr, dass in den Ausgleichsgemeinden der Erhalt grundsätzlich ineffizienter Strukturen gefördert und so ein notwendiger Strukturwandel behindert wird. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die finanziellen Mittel des Finanzausgleichs graduell zu reduzieren sind. Dies allenfalls zugunsten einer verstärkten Förderung verschiedener z. B. funktionaler Formen der Kooperation zwischen Gemeinden.

Der innerkantonale Finanzausgleich ist per se ein Instrument der Solidarität – er bezweckt die Reduktion der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden und somit die Reduktion der Unterschiede bezüglich Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

4.9 Vollzug des heutigen Finanzausgleichs

Die Beurteilung des Vollzugs konzentriert sich auf zwei Fragestellungen: Es ist einerseits zu klären, ob das FAG einen effizienteren Vollzug ermöglicht. Dies sollte sich in Einsparungen des Bearbeitungsaufwands äussern. Dazu sind die notwendigen Personentage beim Kanton und bei den Gemeinden für den Vollzug zu ermitteln und die Entwicklung zu beurteilen. Andererseits ist zu klären, ob der Vollzug durch rechtzeitige Informationen, sachdienliche Ausführungen und durch entsprechende Hilfsmittel durch das zuständige Amt für Gemeinden unterstützt wird.

4.9.1 Bearbeitungsaufwand

Für die Bearbeitung der Gesuche und der Nachkalkulation im Rahmen der zweiten und dritten Stufe Finanzausgleich mussten in den Jahren 2010 und 2011 folgende Anzahl Tage aufgewendet werden.

	2010		2011	
	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton
	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen
PSA + ISL	117,0	150,3	105,0	132,2
Übergangsausgleich	3,0	15,5	3,0	11,0
Total	120,0	165,8	118,0	143,2

Bei den vorliegenden Angaben der Gemeinden handelt es sich mehrheitlich um Schätzungen. Die Angaben des Kantons beziehen sich auf die Arbeitszeit- und Leistungserfassung im Amt für Gemeinden. Gegenüber den Jahren 2008 (Gemeinden 167 Tage; Kanton 206 Tage) und 2009 (Gemeinden 135,5 Tage; Kanton 200,5 Tage) hat sich der Bearbeitungsaufwand bei den Gemeinden und beim Kanton deutlich gesenkt. Der administrative Aufwand konnte durch kleinere Massnahmen (z.B. müssen weniger Unterlagen für die provisorische Festsetzung und für die Nachkalkulation eingereicht werden) weiter reduziert werden. Beim Kanton musste weniger Zeit für Beratungen aufgewendet werden. Hingegen nehmen Korrekturen aus fehlerhaften Angaben der Gemeinden im Zusammenhang mit Berechnungsgrössen für die erste Stufe immer wieder Zeit in Anspruch. Sämtliche Verfügungen müssen teilweise wegen kleineren Veränderungen der Beiträge neu erstellt werden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob jede Veränderung korrigiert werden oder der verursachenden Gemeinde die Kosten für die Neuerstellung der Verfügungen verrechnet werden soll. Aus Sicht der Vollzugsbehörde wird die Verrechnung bevorzugt. Das Nichtkorrigieren könnte allenfalls einen negativen Einfluss auf die Qualität der abzuliefernden Daten zur Folge haben.

Bewertung: Die Mehrheit der Gemeinden ist nach wie vor der Meinung, dass der Zeitaufwand für die Erarbeitung der Gesuche für Beiträge aus der zweiten und dritten Stufe des Finanzausgleichs (inkl. Nachkalkulation) bescheiden oder vertretbar ist.

4.9.2 Informationen, Ausführungen und Hilfsmittel

Die Ergebnisse der Gemeindeumfrage sind diesbezüglich wiederum sehr erfreulich. Die Informationen erfolgen rechtzeitig, die Ausführungen sind gut verständlich und die Hilfsmittel sehr nützlich. Es lässt sich kein Handlungsbedarf ableiten. Vgl. dazu Anhang 1, Frage 10 bis 12.

4.10 Auslegung von Art. 53 Abs. 2 FAG, Höhe des Ausgleichsbeitrags im Übergangsausgleich

Im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 wurde unter Punkt 6.3.3 davon ausgegangen, dass Art. 53 Abs. 2 FAG nicht eindeutig ist und deshalb einer Klärung bedarf. Dies erstens in Bezug auf den Begriff «Beitrag». Dieser könne sowohl den individuell an die jeweils berechtigten Gemeinden ausbezahlten Beitrag als auch den vom Kanton gesamthaft an die beitragsberechtigten Gemeinden ausgerichteten Betrag bezeichnen. Zweitens liessen die zeitliche Befristung «vorausgehenden drei Jahre» sowie der Begriff des Beitrags offen, ob die provisorischen oder die definitiven Beiträge für die Durchschnittsberechnung im vierten Jahr relevant seien. Die Auslegung von Art. 53 Abs. 2 FAG wurde der Staatskanzlei, Recht und Legistik, übertragen.

Zusammengefasst kommt die Staatskanzlei in ihrer ausführlichen Stellungnahme vom 17. Januar 2011 zu folgendem Ergebnis:

- a) Die Bestimmung bezieht sich auf die individuell und definitiv an die Gemeinden ausgerichteten Beiträge. Anhaltspunkte dafür, dass auf eine Gesamtbetrachtung abzustellen ist, lassen sich aus der Gesetzesauslegung nicht gewinnen.
- b) Steht der definitive Beitrag des Vorjahres noch nicht fest, ist für die Berechnung auf den provisorischen Beitrag des Vorjahres und die definitiven Beiträge der ersten beiden Vollzugsjahre abzustellen. Der definitive Beitrag für das vierte Jahr wird entsprechend angepasst, wenn der definitiv ausgerichtete Beitrag für das dritte Jahr feststeht. Die damit einhergehende Planungsunsicherheit für die Gemeinden lässt sich nicht vermeiden.

Die Unsicherheiten in Bezug auf Art. 53 Abs. 2 FAG sind damit beseitigt. Eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmung drängt sich nicht auf.

4.11 Sparpaket II und Ergebnisse aus dem Teilprojekt Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Gemeinden

Wie in Punkt 4.6 dargelegt, richtet der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich mit rund 470 Franken sehr hohe Finanzausgleichsbeiträge je Einwohnerin und Einwohner aus. Dies ist umso bemerkenswerter, weil die Steuerkraftdisparität zwischen den St.Galler Gemeinden im Vergleich zu anderen Kantonen deutlich geringer ist. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache wird im Sparpaket II (33.12.09) eine weitere Einsparung im Finanzausgleich von insgesamt 11,7 Mio. Franken vorgeschlagen. Der Finanzausgleich hat im Rahmen des Sparpakets I (33.11.09) bereits 10 Mio. Franken beigetragen. Diese Einsparung war für die Gemeinden jedoch nicht spürbar, konnte sie doch ausschliesslich durch die Angleichung der budgetierten an die effektiven Werte realisiert werden. Die Massnahme im Sparpaket II lässt sich diesmal nicht ohne spürbare Auswirkungen für die Finanzausgleichsgemeinden realisieren. Die im Anhang 12 aufgezeigten Steuerfusseffekte ergeben sich im Wesentlichen aus dieser Einsparung – mit Ausnahme der

«ehemaligen» ISL-Gemeinden – und nicht aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs. Die Einsparung von 11,7 Mio. Franken kann aufgrund der Anpassungen am aktuellen Finanzausgleichssystem nicht den einzelnen Instrumenten zugeordnet werden (siehe dazu auch Ausführungen unter Punkt 5.2).

Die Weiterbearbeitung der Ergebnisse aus dem Teilprojekt Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Gemeinden ist angelaufen. Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden gehen die im Bericht Aufgabenerfüllung vorgeschlagenen Massnahmen aktiv an. Beim Kanton ist die Koordinationsgruppe Leistungen und Finanzen (KLuF) zuhanden der Regierung und bei den Gemeinden die VSGP für die Weiterbearbeitung verantwortlich. Die Regierung und der Vorstand VSGP treffen sich dazu regelmässig und informieren über den Stand der Umsetzung. Anlässlich des ersten St.Galler Gemeindetags vom 9. September 2011 hatten die Gemeinden Gelegenheit, Massnahmen, die in ihre Zuständigkeit gehören, zu priorisieren. Dabei erhielten vor allem Massnahmen, welche die Gemeindestrukturen betreffen, eine hohe Priorität. Zu diesen Massnahmen gehören insbesondere die Bildung von Einheitsgemeinden und die Zukunft der Spezialgemeinden (Ortsgemeinden, Korporationen, Schulgemeinden). Insgesamt konnte aber auch aufgezeigt werden, dass bei den Gemeinden auch in anderen Bereichen weiteres Optimierungspotenzial vorhanden ist. Dieses Potenzial soll nicht durch falsche Anreize im Finanzausgleich, wie z.B. zu hohe Ausgleichsmittel, geschmälert bzw. vernichtet werden. Die Gemeinden sind gefordert, sämtliche zumutbaren Anstrengungen für ihre finanzielle Gesundheit zu unternehmen. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs berücksichtigt auch diesen Aspekt. Ziel der Neugestaltung ist die weitere Verringerung bzw. Beseitigung der bestehenden Fehlanreize. Es werden mit Ausnahme der Einsparung im Rahmen des Sparpakets II keine weiteren Einsparungen durch die Neugestaltung realisiert. Hingegen werden die Instrumente teilweise angepasst (z.B. partieller Steuerfussausgleich) und mittelfristig finanziell besser ausgestattet (z.B. Ressourcenausgleich).

5 Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleichssystem

Nach Art. 44 Abs. 2 FAG gibt der Wirksamkeitsbericht nicht nur Aufschluss über die Zielerreichung des Finanzausgleichs, er zeigt auch Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen auf. Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen zu den Auswirkungen der bestehenden Fehlanreize in den einzelnen Instrumenten und unter Berücksichtigung der Auswirkungen im Rahmen der Strukturbereinigungen (siehe dazu Punkt 3.3), sieht die Regierung Handlungsbedarf und macht von der Möglichkeit Gebrauch, Verbesserungen zu beantragen und das Finanzausgleichsmodell anzupassen.

5.1 Überblick über wesentliche Modelländerungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Änderungen in den einzelnen Instrumenten gegenüber dem heutigen Finanzausgleichssystem:

1. Stufe	GW ¹⁹	Modell aktuell	GW	Modell neu
Ressourcenausgleich	-	Berechnungsbasis jährliche Werte	-	Berechnungsbasis Zweijahresdurchschnitt
Ressourcenausgleich	49,8%	Ausgleichsfaktor 95 Prozent	52,4%	Ausgleichsfaktor 96 Prozent
Sonderlastenausgleich Weite	18,5%	Ja	20,0%	unverändert
Sonderlastenausgleich Schule	14,7%	Ausgleichsbeitrag 50 Prozent des kant. Durchschnitts	13,5%	Ausgleichsbeitrag 50 Prozent des kant. Durchschnitts abzüglich Sonderpädagogik

¹⁹ GW = Gewichtung des Instruments in Prozenten des gesamten Finanzausgleichsbetrags; 2013 (Modellrechnung).

1. Stufe	GW ¹⁹	Modell aktuell	GW	Modell neu
Sonderlastenausgleich Stadt	10,8%	Ausgleichsbeitrag für Zentrumslasten (rund 7 Mio. Franken); Beitrag für zentralörtliche Leistungen (rund 17 Mio. Franken); insgesamt rund 24 Mio. Franken	9,5%	Ausgleichsbeitrag für Zentrumslasten entfällt. Die Stadt erhält neu Ausgleichsbeiträge im Soziodemographischen Sonderlastenausgleich (rund 1,4 Mio. Franken); Beitrag für zentralörtliche Leistungen um 2,8 Mio. Franken erhöht (neu total rund 19,8 Mio. Franken); insgesamt neu rund 21,2 Mio. Franken
Soziodemographischer Sonderlastenausgleich	0%	Nein	2,9%	Ja
Kürzungsskala	-	Auf SL Weite, Schule: 100 Prozent techn. Steuerkraft = keine Kürzung 150 Prozent techn. Steuerkraft = volle Kürzung		SL Weite, Schule, Soziodemographischer SL: 96 Prozent techn. Steuerkraft = keine Kürzung 120 Prozent techn. Steuerkraft = volle Kürzung
2. Stufe	GW	Modell aktuell	GW	Modell neu
Individueller Sonderlastenausgleich	2,4%	Ja	0%	Entfällt
Partieller Steuerfussausgleich	3,6%	50 Prozent Aufwand über Ausgleichsgrenze (2/3 Gemeinden)	1,7%	33,3 Prozent über der Ausgleichsgrenze (1/3 Gemeinden)
3. Stufe		Modell aktuell		Modell neu
Übergangsausgleich	0,2%	Ja	0%	Ja

Die Invollzugsetzung des neuen Finanzausgleichsmodells ist auf den 1. Januar 2013 geplant. Es wird aber für die Jahre 2013 bis 2016 eine Übergangslösung vorgesehen. Ziel dieser Übergangslösung ist die temporäre Abfederung der negativen Steuerfusseffekte für ISL-Gemeinden. Die ISL-Gemeinden erhalten damit Gelegenheit, die negativen Steuerfusseffekte durch Einsparungen oder Strukturbereinigungen aufzufangen. Der hier dargestellte Überblick ist das Modell in seiner Endfassung bzw. wie es ab dem Jahr 2017 unverändert angewendet werden soll (vgl. dazu auch Punkt 5.1.1.d und 5.1.1.g).

Die Mittel aus dem neuen Finanzausgleichsmodell 2013 werden nach wie vor zweckfrei ausgerichtet. Zweckfrei bedeutet, dass für die Berechnung der Mittel in den einzelnen Instrumenten Grössen aus bestimmten Bereichen massgebend sind (z.B. Anzahl Schülerinnen und Schüler, Nettoaufwendungen für die Volksschule, Steuererträge usw.), die ausbezahlten Mittel aber nicht zwingend für diese Aufgaben eingesetzt werden müssen. So können zum Beispiel die Mittel aus dem zu gut dotierten Sonderlastenausgleich Weite ohne Weiteres auch für die Bildung, die Verwaltung oder andere Aufgaben eingesetzt werden. Sie müssen wie dargelegt, nicht zwingend für die Gemeindestrassen oder den Verkehr verwendet werden. Diese Zweckfreiheit unterstreicht die Gemeindeautonomie. Sie hat den Vorteil, dass die Gemeinden ihre Kostenstrukturen und damit die Mittelverwendung weiterhin selber bestimmen.

5.1.1 Ausführungen zu den wesentlichen Modelländerungen ab dem Jahr 2013

5.1.1.a Ressourcenausgleich – Bemessungsjahre

Das Bemessungsjahr für die Bestimmungsfaktoren ist das vorletzte Jahr vor dem Ausgleichsjahr. In der Praxis führt die Berücksichtigung von nur einem Bemessungsjahr immer wieder zu Verwerfungen für die Gemeinden. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags kann von Jahr zu Jahr aufgrund einzelner Besonderheiten stark schwanken, und für die Gemeinden ist die Höhe kaum zu ermitteln. Zur Verbesserung der Planbarkeit soll deshalb neu ein Zweijahresdurchschnitt aus den beiden vorletzten Jahren vor dem Ausgleichsjahr verwendet werden.

5.1.1.b Ressourcenausgleich – Ausgleichsfaktor

Aufgrund der vorgeschlagenen Modellanpassungen wäre es möglich, den Ausgleichsfaktor mittelfristig von 95 auf 96 Prozent anzuheben. Aufgrund einer Übergangslösung für die Jahre 2013 bis 2016 muss der Ausgleichsfaktor zuerst auf 94,5 Prozent gesenkt und kann ab dem Jahr 2014 wieder schrittweise angehoben werden. Die dafür notwendigen Mittel stammen aus dem Sonderlastenausgleich Schule, welcher auch in diese Übergangslösung einbezogen wird (vgl. dazu Punkt 5.1.1.d). Ab dem Jahr 2017 wird der geplante Ausgleichsfaktor dann 96 Prozent betragen. Vorbehalten bleibt jeweils die Genehmigung des Ausgleichsfaktors durch den Kantonsrat über den Voranschlag. Die mittelfristige Anhebung des Ressourcenausgleichs zielt in die richtige Richtung. Der Ausgleich fehlender Einnahmen trägt zur Stärkung der Gemeindeautonomie bei. Sollte das vorgeschlagene Modell nicht umgesetzt werden, so muss der Ausgleichsfaktor unter Berücksichtigung der Sparmassnahmen gemäss Sparpaket II neu bestimmt werden.

5.1.1.c Sonderlastenausgleich Weite

Dieses Instrument erfährt im neuen Modell 2013 keine Änderungen. Die Gründe dafür wurden ausführlich unter Punkt 4.2 dargelegt.

5.1.1.d Sonderlastenausgleich Schule

Ausgeglichen werden ungeprüft 50 Prozent der überdurchschnittlichen Schülerquote. Basis für die Berechnung ist der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler. Dieser pauschale Ausgleichsbeitrag wird mit der Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs um die Beiträge an die Sonderpädagogik bereinigt. In Folge dieser Bereinigung sinkt der pauschale Ausgleichsbeitrag. Für die betroffenen Gemeinden bedeutet dies, dass sie weniger Mittel aus dem Sonderlastenausgleich Schule erhalten werden. Alle Gemeinden, welche aber Mittel aus dem Sonderlastenausgleich Schule erhalten, erhalten neu auch Mittel aus dem Teilinstrument Kinder und Jugend im neuen Soziodemographischen Sonderlastenausgleich. Über beide Instrumente betrachtet führt die Neuordnung der Leistungen zu keinen Einbussen für die betroffenen Gemeinden.

Gemeinden, welche Mittel aus dem ISL beziehen, erhalten diesen insbesondere aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Schülerquote in Verbindung mit entsprechenden Kosten. Der Wegfall des ISL betrifft insbesondere die Aufwendungen für die Bildung. Im Rahmen der erwähnten Übergangslösung ist deshalb vorgesehen, den Sonderlastenausgleich Schule wie folgt auszugestalten:

Jahr	Ausgleichsquote
2013	70 Prozent
2014	65 Prozent
2015	60 Prozent
2016	55 Prozent
ab 2017	50 Prozent

Die dafür benötigten Mittel werden dem Ressourcenausgleich entnommen. Deshalb sollen die frei werdenden Mittel im Sonderlastenausgleich Schule, welche sich aus der jährlichen Reduktion der Ausgleichsquote im Sonderlastenausgleich Schule ergeben, wieder in den Ressourcenausgleich zurückgeführt werden. Die Tabellen im Anhang 12 zeigen den Effekt auf die Steuerfüsse der Gemeinden im Jahr 2013 (Start der Übergangslösung) und im Jahr 2017 (Start der definitiven Lösung).

5.1.1.e Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen erhält heute als einzige Gemeinde über den sogenannten Zentrumslastenausgleich einen Beitrag an die Kosten ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen in der finanziellen Sozialhilfe. Diese Sonderbehandlung ist mit der Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleich nicht mehr notwendig. Die Stadt St.Gallen kann ihre überdurchschnittlichen Aufwendungen im neuen Instrument geltend machen. Deshalb wird der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen um diese Position gekürzt. Die Stadt St.Gallen erhält neu unter dem Titel «Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen» nur noch ihre zentralörtlichen Leistungen abgegolten. Der Beitrag für die Erbringung der zentralörtlichen Leistungen wird um 2,8 Mio. Franken erhöht und beträgt neu rund 19,8 Mio. Franken. Die Stadt St.Gallen trägt immer noch einen Selbstbehalt von rund 20 Mio. Franken. Dieser Selbstbehalt ergibt sich wie bereits erwähnt aus der Tatsache, dass die anderen Gemeinwesen kein Mitbestimmungsrecht in Bezug auf das Was und das Wie der zentralörtlichen Leistungen erhalten.

Im Weiteren soll Art. 25 Abs. 2 FAG umgesetzt werden. Der Umbau der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen wird neu im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Mit der vorgeschlagenen Lösung müssen die betroffenen Gemeinden theoretisch ihre Steuerfüsse erhöhen. Theoretisch bedeutet, dass eine Steuerfusserhöhung nicht für alle Gemeinden notwendig sein wird. Viele der betroffenen Gemeinden erzielen jährlich Ertragsüberschüsse. Bei diesen Gemeinden wird sich – sofern der Steuerfuss nicht gesenkt wird oder neue Ausgaben hinzukommen – nur der Ertragsüberschuss verringern.

5.1.1.f Soziodemographischer Sonderlastenausgleich

Dieses Instrument ist neu und wurde bereits in Punkt 4.4 ausführlich beschrieben.

5.1.1.g Kürzungsskala

Die Kürzungsskala für den Allgemeinen Sonderlastenausgleich wird angepasst. Die Anpassungen wurden unter Punkt 4.3 ausführlich beschrieben.

Die neue Kürzungsskala soll ebenfalls in die Übergangslösung einbezogen werden. Sie hat, wie der Wegfall des ISL, grössere Auswirkungen auf die Steuerfüsse der betroffenen Gemeinden. Deshalb sieht die Regierung vor, dass während der Übergangszeit in den Jahren 2013 bis 2016 ein Ausgleichsfaktor von 96 Prozent für die Berechnung der Kürzung massgebend sein soll. Erst ab dem Jahr 2017 wird die Skala jeweils an den massgebenden Ausgleichsfaktor im Ressourcenausgleich angepasst.

5.1.1.h Individueller Sonderlastenausgleich

Der ISL fällt vollumfänglich weg. Mit der Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleich werden diese Sonderlasten teilweise aufgefangen. Insbesondere werden aber auch die Fehlanreize – Ausgleich der überdurchschnittlichen Sonderlasten bis zu 100 Prozent, fehlende Optimierung der Strukturen aufgrund zu hoher Ausgleichsbeiträge – beseitigt. Allenfalls können

betroffene Gemeinden zusätzliche Ausgleichsmittel aus dem PSA erhalten. Im Weiteren wird für die Jahre 2013 bis 2016 eine Übergangslösung vorgesehen, welche die Effekte aus dem Wegfall des ISL temporär abfedern. Vgl. dazu auch Punkt 5.1.1.d.

5.1.1.i Partieller Steuerfussausgleich

Der PSA soll neu für ein Drittel und nicht wie bisher für zwei Drittel der politischen Gemeinden gelten. Ausserdem soll nicht mehr 50 Prozent der Aufwendungen über der Ausgleichsgrenze unbesehen entschädigt werden. Neu wird noch ein Drittel über der Ausgleichsgrenze ausgeglichen. Damit werden die bekannten Fehlanreize zwar nicht vollständig beseitigt, sie werden aber reduziert. Die Bürgerschaften der betroffenen Gemeinden können weiterhin autonom über Aufwendungen entscheiden. Dies im Bewusstsein, dass sie neu zwei Drittel der neuen Aufwendungen, insbesondere im sogenannten Wahlbedarf, selber finanzieren müssen. Die Beibehaltung des PSA erfolgt auch deshalb, weil zukünftige Änderungen in Bezug auf die Aufgabenerfüllung noch nicht abgeschätzt werden können. Der PSA soll mögliche finanzielle Folgen daraus für das schwächste Drittel der Gemeinden abfedern.

5.1.1.j Übergangsausgleich

Dieses Instrument erfährt keine Änderungen. Da es sich um ein temporäres Instrument handelt, ist eine Anpassung nicht notwendig.

5.1.2 Vernehmlassungsverfahren

Die politischen Gemeinden und Schulgemeinden waren wie bereits erwähnt auf verschiedene Art und Weise in die Erarbeitung des neuen Modells eingebunden. Einerseits wirkten zwei Delegierte der VSGP und ein Delegierter des SGV im erweiterten Projektteam aktiv mit. Alle Gemeinden konnten sich über eine Gemeindeumfrage mit Verbesserungsvorschlägen einbringen. Die Regierung bzw. eine Regierungsdelegation hat an drei Sitzungen den Vorstand der VSGP über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden gehalten. Die Arbeitsgruppe Finanzen der VSGP wurde in zwei Sitzungen über wichtige Änderungen und deren Konsequenzen informiert. Am 3. April 2012 wurde allen Gemeinden ein Entwurf des Wirksamkeitsberichts 2012 zugestellt. Die Parteien und die Faktionspräsidentinnen und -präsidenten wurden am 16. April 2012 an eine Informationsveranstaltung zum neuen Finanzausgleichsmodell 2013 eingeladen. Im Weiteren konnten Gemeinden für ihre Beurteilung zusätzliche Unterlagen beim Amt für Gemeinden einfordern. Dem Amt für Gemeinden liegen verschiedene schriftliche Stellungnahmen vor: FDP St.Gallen, Vorstand VSGP, Präsident SGV und Gruppe ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlichen Schülerquoten (zehn Gemeinden, Federführung Gemeinde Mosnang).

- Die FDP St.Gallen begrüsst die Einführung eines Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs und den Verzicht auf die Schaffung eines horizontalen Finanzausgleichsinstruments.
- Der Präsident SGV, hält in seiner Stellungnahme fest, dass aus Sicht der Schulträger die für die Schulen relevanten Aspekte im Bericht gut dargelegt sind, so dass sich keine Bemerkungen und/oder Ergänzungen ergeben.
- Der Vorstand der VSGP zeigt in seiner Stellungnahme zwei Problemzonen auf:
 - Umbau Finanzierung zentralörtliche Leistungen Stadt St.Gallen;
 - Steuerfussverwerfungen für ISL-Gemeinden aufgrund des Wegfalls des ISL. Im Grundsatz wird das neue Finanzausgleichsmodell mitgetragen.

Für die aufgezeigten Problemzonen sieht die Regierung Lösungen vor. Insbesondere für ISL-Gemeinden wird – wie bereits mehrfach erwähnt – eine Übergangslösung eingeführt.

Die Verknüpfung zwischen dem Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen wurde bereits dargestellt. Hingegen soll auf eine zeitliche Verknüpfung in Bezug auf die Umsetzung verzichtet werden.

- Die Gruppe der ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlichen Schülerquoten hält in ihrer Stellungnahme fest, dass die negativen Steuerfussfolgen aus der Abschaffung des ISL in dieser Form nicht akzeptiert werden könnten. Insbesondere weisen sie darauf hin, dass ihre durchschnittlichen Schülerkosten bezogen auf das Kantonsmittel, durchaus im grünen Bereich liegen (siehe nachfolgende Abbildung) und weitere Einsparungen schwierig sind.

Gemeinde	Schüler- quote	ISL Schule 2010			Kosten pro Schüler 2010		Diff. Kosten Total zu Kanton	Steuerfuss 2010	Steuerkraft 2010 (1% E + V)	Kürzung FA in Steuer-%
		Schülerzahl	Kapitaldienst	Total	ohne Gr. 9	Total				
Häggenchwil	16.43	416'089	182'965	599'054	15'373	19'120	1'728	159	17'755	9.0
Eichberg	16.03	470'524	0	470'524	11'930	14'649	-2'743	153	18'744	9.9
Vilters-Wangs	14.07	559'269	206'910	766'179	13'633	16'416	-976	147	67'204	6.5
Oberhelfenschwil	16.33	304'860	92'818	397'678		19'087	1'695	153	16'810	18.9
Neckertal	12.98	494'157	459'814	953'971	16'660	19'663	2'271	142	49'269	6.1
Mosnang	16.04	778'092	0	778'092	14'518	17'423	31	145	33'159	17.3
Kirchberg	14.44	1'178'001	0	1'178'001	14'723	16'921	-471	147	110'476	10.3
Jonschwil	15.25	807'736	523'910	1'331'646	15'093	20'599	3'207	145	58'267	12.4
Niederbüren	15.20	432'135	242'026	674'161	14'226	17'473	81	159	20'135	6.9
Waldkirch	16.08	1'024'975	0	1'024'975	13'636	15'696	-1'696	150	51'325	10.0
Kanton	12.05				14'924	17'392				

Abbildung: ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlichen Schülerzahlen

Die Gruppe der ISL-Gemeinde zeigt gleichzeitig Lösungsansätze auf, um einem neuen Modell ohne ISL zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei wird das Ziel verfolgt, dass keiner Gemeinde mehr als fünf Steuerprozent an Finanzausgleichsmitteln verloren gehen. Folgende Lösungsansätze wurden aufgezeigt:

- Den ISL als bewährtes Ausgleichsinstrument bestehen lassen, ihn aber reduzieren auf den Bereich Schule.
- Den Sonderlastenausgleich Schule deutlich höher gewichten, wenigstens 80 anstelle von 50 Prozent.
- Zusätzlich den Soziodemographischen Sonderlastenausgleich im Bereich Kinder und Jugend nach objektiven Kriterien, nämlich den überdurchschnittlichen Schülerzahlen und dem Sozialindex des Bildungsdepartementes berechnen.

Zu den einzelnen Lösungsansätzen ist Folgendes festzuhalten:

Lösung a): Der ISL wird nahezu zu 100 Prozent für Sonderlasten im Schulbereich ausgerichtet. Wendet man also den ISL nur noch für den Schulbereich an, so ändert sich in Bezug auf die Fehlanreize praktisch nichts.

Lösung b): Gewichtet man den Sonderlastenausgleich Schule deutlich höher, profitieren von dieser Erhöhung auch Gemeinden, welche diese Mittel nicht benötigen und ihre Aufwendungen aus eigener Kraft finanzieren können. Die im Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz vorgesehene Übergangslösung knüpft trotzdem an diese Lösung an. Die Forderung, dass sich der Steuerfuss nicht um mehr als fünf Prozent verändern sollte, kann aber nicht eingehalten werden. Wie bereits mehrfach erwähnt, hat nicht nur der Umbau des Finanzausgleichs, sondern auch die Belastung der Gemeinden im Rahmen des Sparpakets II Einfluss auf den Steuerfuss.

Lösung c): Wie bereits erwähnt ist vorgesehen, für den gesamten soziodemographischen Sonderlastenausgleich die Mitberücksichtigung eines Sozialindexes im Rahmen des Wirkungsberichts 2016 zu prüfen.

5.2 Verhältnis Modell 2013 und Sparmassnahmen Sparpaket II

Ziel der Modellbereinigung ist die Beseitigung bzw. Minimierung bestehender Fehlanreize. Sie führt zu keinen Einsparungen. Die Einsparung im Finanzausgleich von 11,7 Mio. Franken ist eine Massnahme im Sparpaket II. Damit es für die Gemeinden zu keinen weiteren Belastungen im Rahmen des neuen Modells kommt, wurde für die Ermittlung des zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsbeitrags und die damit verbundene Festsetzung der Parameter in den Finanzausgleichsinstrumenten folgende Berechnung angestellt:

Finanzausgleichsbeiträge (aktuelle Werte, 2012 für erste Stufe, 2010 für zweite und dritte Stufe)	Fr.	214'000'000.00
Effekte Sparpaket I und II, Pflegefinanzierung 1/3 zulasten Gemeinden, Effekte Gemeindevereinigungen 2013	Fr.	2'000'000.00
Erhöhung Beitrag zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen	Fr.	2'800'000.00
Umbau Finanzierung zentralörtliche Leistungen	Fr.	1'700'000.00
= Theoretische Finanzausgleichsbeiträge 2013	Fr.	220'500'000.00
Abzüglich Entlastung Finanzausgleich Sparpaket II	Fr.	- 11'700'000.00
= Bereinigter Finanzausgleichsbeitrag 2013	Fr.	208'800'000.00

Die Modellanpassungen und die Entlastung des Finanzausgleichs um 11,7 Mio. Franken haben Auswirkungen auf die Steuerfüsse der Gemeinden. Diese Auswirkungen werden im Anhang 12 dargestellt. Anhang 12 zeigt sämtliche Auswirkungen auf die Steuerfüsse als Ergebnis aus Modellanpassung und Einsparung sowie die Auswirkung der reinen Modellanpassung, d.h. ohne die Einsparung von 11,7 Mio. Franken im Rahmen des Sparpakets II. Die Gegenüberstellung der verschiedenen Tabellen im Anhang 12 zeigt, dass die Modellanpassungen – mit Ausnahme bei den ISL-Gemeinden – weniger dazu beitragen, dass sich die Steuerfüsse der Gemeinden negativ verändern. Einen wesentlich grösseren Einfluss hat die Einsparung von 11,7 Mio. Franken im Rahmen des Sparpakets II. Im Weiteren zeigt Anhang 12 auch den Einfluss auf die Steuerfüsse der Gemeinden beim Start im Jahr 2013 mit der Übergangslösung und beim Start im Jahr 2017 mit der definitiven Lösung.

In der Gemeindeumfrage hatten die Gemeinden Gelegenheit, sich zu allfälligen finanziellen Korrekturen zu äussern: *Sofern im Finanzausgleich weitere Mittel eingespart werden müssten, welche Korrekturen würde Ihre Gemeinde bevorzugen (mehrere Antworten möglich)?*

Korrektur	Ausgleichsfaktor Ressourcen-ausgleich	System Kürzung im Allg. SoLa	Pauschale im SoLa Schule	Pauschale im SoLa Weite	Anpassung 50:50 Regel im PSA	Alle erwähnten Korrekturen	Einführung horizontaler FA	Total
Anzahl Gemeinden	6% 3	10% 5	15% 7	33% 16	17% 8	12% 6	79% 38	48

Bewertung: Im Ergebnis fallen zwei Korrekturen auf: einerseits die Anpassung des pauschalen Ausgleichsbeitrags je Strassenkilometer im Sonderlastenausgleich Weite und andererseits die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichsinstrumentes. Zu beiden Korrekturen wurden Ausführungen in diesem Bericht gemacht (vgl. dazu auch Punkt 4.2 und 4.6).

Das Finanzausgleichsmodell 2013 und die Sparmassnahmen sowie die aktuelleren Daten haben einen Einfluss auf die Planwerte im Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015 des Kantons St.Gallen. Die Werte im Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015 (Kenntnisstand Mai 2012) für den Finanzausgleich stellen sich wie folgt dar:

	2013	2014	2015
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.
Ausgangslage	233,4	234,8	236,2
Entlastung Sparpaket II	-11,7	-11,7	-11,7
Aktualisierung der Plandaten	-12,9	-13,4	-13,7
Neue Planwerte Finanzausgleich	208,8	209,7	210,8

5.3 Vorschläge und Anregungen der Gemeinden für zukünftige Anpassungen

Es haben wiederum 40 (Bericht 2010: 43) Gemeinden zur Frage, in welchen Bereichen der Finanzausgleich mittelfristig verbessert werden soll, Stellung genommen und teilweise Vorschläge formuliert. Bei den Vorschlägen handelt es sich teilweise um individuell gewünschte Anpassungen im Finanzausgleichssystem. Weiter kann festgestellt werden, dass sich Vorschläge darunter befinden, welche mit der vorliegenden Anpassung des Finanzausgleichsmodells umgesetzt werden. Nachfolgend ein Überblick über die Vorschläge:

Finanzausgleich

- Horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden;
- Abgeltung von Zentrumslasten für alle Zentrumsgemeinden;
- Sonderlastenausgleich Soziales einführen;
- Sonderlastenausgleich Weite ist zu stark gewichtet;
- Planbarkeit verbessern;
- Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 120 Steuerprozent sollten generell keine Finanzausgleichsmittel mehr erhalten.

Generell

Die Regierung hat die Verbesserungsvorschläge der Gemeinden geprüft und in den Anpassungen – sofern aus ihrer Sicht zweckmässig – berücksichtigt.

B. Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich

Nach Art. 44 Abs. 3 FAG stellt die Regierung mit dem Wirksamkeitsbericht Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten vier Jahre. Nach Art. 9 FAG liegt der Ausgleichsfaktor zwischen 90 und 100 Prozent.

Seit Invollzugsetzung des heutigen innerkantonalen Finanzausgleichs beträgt der Ausgleichsfaktor unverändert 95 Prozent. Dies bedeutet, dass Gemeinden, deren technische Steuerkraft unter dem kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft liegt, die Differenz zu 95 Prozent ausgeglichen erhalten. Da nicht 100 Prozent ausgeglichen werden, führt dies in einer einfachen Betrachtung zu einer Reduktion des Ressourcenausgleichsbeitrags für die betroffenen Gemeinden. In einer Gesamtbetrachtung muss aber berücksichtigt werden, dass in der Berechnungsformel für den Ressourcenausgleich der beschlossene und nicht der effektiv notwendige Steuerfuss zur Anwendung

kommt. Die Steuerfussdaten zeigen, dass in der Regel der beschlossene Steuerfuss höher ist als der effektiv notwendige Steuerfuss. Den Gemeinden fliessen durch diese Berechnungsgrösse mehr Mittel zu und der unvollständige Ausgleich auf 100 Prozent wird teilweise kompensiert.

Der Ressourcenausgleich ist das wichtigste Ausgleichsinstrument. Er erhöht die Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft. Er wird für alle Gemeinden gleich berechnet und die Bemessungsgrössen können durch die Gemeinden nicht beeinflusst werden. Mit rund 105 Mio. Franken ist der Ressourcenausgleich ausserdem das finanziell gewichtigste Instrument. Wenn immer möglich, sollte deshalb der Ressourcenausgleich gestärkt werden. Dies lässt sich am einfachsten über die Höhe des Ausgleichsfaktors steuern. Der angestrebte Umbau des Finanzausgleichsmodells sieht mittelfristig diese Stärkung des Ressourcenausgleichs vor. Ausserdem soll der Ausgleichsfaktor flexibler angepasst werden können, um auf Veränderungen im finanziellen Umfeld zwischen Kanton und Gemeinden reagieren zu können. Deshalb sieht die Regierung vor, den Ausgleichsfaktor zukünftig mit dem Voranschlag zu beantragen. Die dafür notwendigen gesetzlichen Anpassungen werden im Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz berücksichtigt.

Für das Jahr 2013 wird vorgeschlagen, den Ausgleichsfaktor auf 94,5 Prozent festzulegen. Ab dem Jahr 2014 soll, wie bereits erwähnt, die Festlegung über den Voranschlag erfolgen.

Das neue Finanzausgleichsmodell 2013 sieht vor, den ISL vollständig zu streichen. Der ISL wurde bisher insbesondere für exogene Sonderlasten in der Volksschule geltend gemacht. Die finanziellen Folgen für die betroffenen ISL-Gemeinden sind teilweise namhaft. Damit diese Gemeinden die Möglichkeit erhalten ihre Strukturen und damit ihre Finanzen wieder ins Lot zu bringen, ist vorgesehen, den Sonderlastenausgleich Schule während vier Jahren wie folgt zu berechnen:

Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler entspricht im Jahr 2013 70 Prozent, im Jahr 2014 65 Prozent, im Jahr 2015 60 Prozent, im Jahr 2016 55 Prozent und ab dem Jahr 2017 dauerhaft der Hälfte des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule. Die jährlich durch die Reduktion des Prozentsatzes frei werdenden Mittel sollen vollumfänglich dem Ressourcenausgleich zugewiesen werden. Damit erhöht sich der Ressourcenausgleich bzw. der Ausgleichsfaktor jährlich, bis er im Jahr 2017 die angestrebten 96 Prozent erreicht.

C. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Im Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug zum Finanzausgleich wurde der Handlungsbedarf detailliert aufgezeigt. Nachfolgend wird auf eine Wiederholung des Handlungsbedarfs verzichtet und, wo möglich, auf die verschiedenen Kapitel im Wirksamkeitsbericht 2012 verwiesen.

6.1.1 Ausgangslage

Ein Finanzausgleich, der durch einen Ausgleich der fehlenden Ressourcen der finanzschwachen Gemeinden sowie der besonderen Lasten eine erhebliche Wirkung auf die Steuerfussunterschiede zeigt, kann den verschiedenen Anliegen des Gesetzgebers Rechnung tragen. Dabei ist aber gleichzeitig auf absolute Begrenzungen der Steuerfüsse zu verzichten und die Ausgleichsmittel sind in den direkt vom Steuerfuss abhängigen Ausgleichsinstrumenten auf das notwendige Minimum zu beschränken.

Bereits im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 wurde festgehalten, dass im heutigen Finanzausgleich, der am 1. Januar 2008 in Vollzug gesetzt worden ist, gewisse Fehlanreize vorhanden sind und der Umgang damit beobachtet werden muss. Sollten sie stärker als erwartet ausfallen, müssten Gegenmassnahmen eingeleitet werden.

Die Ausgestaltung der Instrumente der ersten Stufe ist nach wie vor zielführend und darf als gelungen bezeichnet werden. Die möglichen Fehlanreize im Ressourcenausgleich haben sich nicht eingestellt. Hingegen muss die Ausgestaltung der zweiten Stufe unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsziele hinterfragt werden. Die Ausgestaltung dieser Instrumente trägt wenig dazu bei, dass berechnete Gemeinden Anstrengungen für die Bereinigung ihrer Strukturen (Kosten und Organisation) unternehmen. Bei Kostenverschiebungen vom Kanton auf die Gemeinden infolge Zuweisung von Aufgaben oder Änderungen im Finanzierungsschlüssel werden vom Kanton über alle Gemeinden betrachtet rund 20 bis 25 Prozent der verlagerten Kosten über den Finanzausgleich refinanziert. Ausserdem sind die Verfahren für die Revision und Nachkalkulation der zweiten Stufe Finanzausgleich immer noch zeitaufwändig.

6.1.2 Ressourcenausgleich und Sonderlastenausgleich

Die positiven Erfahrungen mit den Instrumenten der ersten Stufe haben die Regierung veranlasst, eine weitere Stärkung dieser Stufe vorzusehen. Der Ressourcenausgleich zeigt aufgrund seiner Dotation und der wenig beeinflussbaren Bemessungsfaktoren eine gute bis sehr gute Wirkung und unterstützt die Zielerreichung des Finanzausgleichs massgeblich. Bei Modellanpassungen sollte der Ressourcenausgleich so wenig wie möglich verändert werden.

Da der individuelle Sonderlastenausgleich wegfällt, kann in Zukunft der «Allgemeine Sonderlastenausgleich» mit «Sonderlastenausgleich» bezeichnet werden.

In Bezug auf den Sonderlastenausgleich Weite bestehen keine erkennbaren Fehlanreize. Der Ausgleich des kostenintensiven Aufgabenbereichs Verkehr inkl. Infrastruktur hat sich bewährt. Der Sonderlastenausgleich Weite – obwohl eher grosszügig abgedeckt – erfüllt seinen Zweck und trägt nicht zur Erhaltung unerwünschter Strukturen bei (Hinweis: Wirksamkeitsbericht Punkt 4.3).

Mit der Einführung eines Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs sollen zum Beispiel die Kosten der Sonderpädagogik, der finanziellen Sozialhilfe und der Pflegefinanzierung teilweise abgegolten und somit die Lücke im Bereich der Sonderlastenausgleichsinstrumente für die finanziell wichtigsten Aufgaben der Gemeinden geschlossen werden. Die erste Stufe des Finanzausgleichs wird gestärkt und die Verfahren weiter vereinfacht. Fehlanreize werden aufgrund seiner Ausgestaltung weitgehend ausgeschlossen. Bisher wurden hingegen über den partiellen Steuerfussausgleich unbesehen 50 Prozent der Kosten und im individuellen Sonderlastenausgleich bis zu 100 Prozent der Kosten übernommen (Hinweis: Wirksamkeitsbericht Punkt 4.5).

In Bezug auf den Sonderlastenausgleich Schule bestehen keine erkennbaren Fehlanreize. Der Ausgleich des kostenintensiven Aufgabenbereiches Bildung inkl. Infrastruktur hat sich bewährt. Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Schülerzahlen, welche von den vorgesehenen Anpassungen in der zweiten Finanzausgleichsstufe besonders betroffen sind, sollen nicht schlagartig von einem massiven Ausfall an Finanzausgleichsbeiträgen betroffen sein. In einer Übergangsphase in den Jahren 2013 bis 2016 soll der Sonderlastenausgleichsbeitrag Schule temporär auf 70 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule (ohne sonderpädagogische Massnahmen) angehoben und danach schrittweise auf das aktuelle Niveau von 50 Prozent herabgesetzt werden. Die jährlichen Einsparungen in den Jahren 2014 bis 2016 gegenüber den Vorjahren beim Sonderlastenausgleich Schule werden dem Ressourcenausgleich gutgeschrieben (Dritter Teil dieses Erlasses Ziff. 3).

Der Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen wird angepasst. Die Stadt St.Gallen kann ihre überdurchschnittlichen Aufwendungen für Sozialhilfe im soziodemographischen Sonderlastenausgleich geltend machen. Deshalb wird der Teil «Zentrumslasten» des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen wegfällt (Hinweis: Wirksamkeitsbericht Punkte 4.1 und 4.2).

6.1.3 Partiieller Steuerfussausgleich und Wegfall des individuellen Sonderlastenausgleichs²⁰

Der PSA ersetzt den finanzschwächeren Gemeinden die Hälfte der Ausgaben, die sie mit direkten Steuern zu finanzieren haben und die über der Ausgleichsgrenze liegen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um unerlässliche Ausgaben handelt oder nicht. Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler müssen somit bereit sein, die andere Hälfte der Ausgaben mitzufinanzieren. Diese Verpflichtung trägt nicht wie erwartet dazu bei, dass der bestehende Fehlanreiz in Bezug auf das Ausgabenverhalten, ganz oder teilweise, beseitigt wird. Der Gemeindeautonomie zuträglich wäre eine Lösung mit einer Reduktion der Zahl der berechtigten Gemeinden kombiniert mit einer Reduktion des Kantonsanteils.

Der PSA wird neu für einen Drittel und nicht wie bisher für zwei Drittel der politischen Gemeinden gelten. Ausserdem werden nicht mehr 50 Prozent, sondern ein Drittel der Aufwendungen über der Ausgleichsgrenze ausgeglichen. Damit werden die bekannten Fehlanreize zwar nicht vollständig beseitigt, sie werden immerhin reduziert. Die Bürgerschaften der betroffenen Gemeinden können weiterhin autonom über Aufwendungen entscheiden, dies im Bewusstsein, dass sie neu zwei Drittel der neuen Aufwendungen, insbesondere im sogenannten Wahlbedarf, selber finanzieren müssen. Die Beibehaltung des partiellen Steuerfussausgleichs erfolgt auch deshalb, weil zukünftige Änderungen in Bezug auf die Aufgabenerfüllung noch nicht abgeschätzt werden können. Er soll mögliche finanzielle Folgen daraus für das finanziell schwächste Drittel der Gemeinden abfedern.

Der ISL wirkt sich in Kombination mit dem Sonderlastenausgleich Weite auf die Gemeindestrukturen eher negativ aus. Gemeinden, welche namhafte Mittel aus diesen beiden Instrumenten beziehen, konnten ihre Steuerfüsse ohne eigenes Zutun teilweise stark senken. Deshalb ist vorgesehen, ein Finanzausgleichsmodell ohne ISL vorzuschlagen.

Ursprünglich sollte der ISL nur dann zum Einsatz kommen, wenn die Gemeinde Mehrbelastungen durch ein Sonderereignis (z.B. Unwetterschäden) in Kauf nehmen musste. Im Laufe der Beratungen zum heutigen Finanzausgleichsgesetz wurden der Zweck und die Anwendung immer weiter ausgebaut. Der heutige ISL gleicht praktisch alle überdurchschnittlichen exogenen Sonderlasten aus, die eine Gemeinde geltend machen kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Gemeinde ihre Kosten in diesen Aufgabenbereichen positiv beeinflussen kann. Die Mittelausstattung der Gemeinden im ISL entspricht mit dem heutigen Modell nicht mehr dem Grundsatz, dass Disparitäten ausgeglichen werden müssen.

Eine kritische Grösse im ISL ist die sogenannte Ausgleichsgrenze. Nach Art. 31 VV zum FAG muss eine Gemeinde Kürzungen im individuellen Sonderlastenausgleich in Kauf nehmen, wenn der Beitrag ihren Steuerfuss unter die Ausgleichsgrenze reduziert. Im Weiteren ist die Gemeinde nur dann noch im individuellen Sonderlastenausgleich berechtigt, wenn sie wenigstens einen Steuerfuss erhebt, der über der Ausgleichsgrenze liegt. Der Fehlanreiz liegt vor allem in der Kürzung, weil betroffene Gemeinden zusätzliche Ausgaben vornehmen können (dies führt zu einer Reduktion der Kürzung), ohne dadurch einen Nachteil im Finanzausgleich in Kauf nehmen zu müssen.

Allenfalls können in Zukunft Gemeinden Ausgleichsmittel statt aus dem ISL aus dem PSA erhalten.

6.1.4 Abschaffung der heimatörtlichen Unterstützung in der Sozialhilfe

Die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der unterstützungspflichtigen Gemeinde am Wohnsitz der betroffenen Person richtet sich nach geltendem Recht sachgemäss nach den entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstüt-

²⁰ Siehe Wirksamkeitsbericht 2012, Punkt 2.2.3

zung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG). Während zwei Jahren kann die Heimatgemeinde demnach auch innerkantonal für die von der Wohnsitzgemeinde geleistete finanzielle Sozialhilfe ersatzpflichtig werden.

Mit der Schaffung eines Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs erfolgt eine Kompensation übermässiger finanzieller Belastungen von Gemeinden in der Sozialhilfe neu im innerkantonalen Finanzausgleich. Bisher stellte die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde nach ZUG eine gewisse Kompensation übermässiger Belastungen dar. Die Bindung an die Heimatgemeinde ist jedoch keine zeitgemässe Lösung mehr. Aufgrund der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung hat sich die Beziehung zur Heimatgemeinde stark gelockert. Die Abschaffung der innerkantonalen Kostenersatzpflicht von Heimatgemeinden wird deshalb von der VSGP seit längerem angestrebt. Ein neuer Sonderlastenausgleich vermag die Lasten unter zeitgemässen Gesichtspunkten auszugleichen. Die Aufhebung ist deshalb mit dem neuen Sonderlastenausgleich angezeigt. Im Übrigen wird dadurch der Verwaltungsaufwand der Gemeinden erheblich verringert.

Auch auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons eine parlamentarische Initiative hängig (08.473). Der Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip entspreche den kantonalen und internationalen Entwicklungen und verringere den interkantonalen Verwaltungsaufwand erheblich. Die Ersatzpflicht des Wohnkantons gegenüber dem unterstützenden Aufenthaltskanton nach Art. 14 Abs. 1 ZUG soll hingegen bestehen bleiben. Im Rahmen der Vernehmlassung stimmte die Regierung des Kantons St.Gallen der Revision mit Schreiben vom 21. Februar 2012 gestützt auf die vorgebrachten Argumente grundsätzlich zu. Hingegen hält sie, in Analogie zum Vorgehen innerhalb des Kantons, eine vertiefte Prüfung alternativer interkantonaler Kompensationsmöglichkeiten für notwendig.

6.1.5 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 3. Auf das Instrument des individuellen Sonderlastenausgleichs wird in Zukunft verzichtet. Deshalb verbleibt das Instrument des partiellen Steuerfussausgleichs als einziges Instrument in der zweiten Stufe.

Art. 7. Weil Einzelereignisse die technische Steuerkraft einer Gemeinde stark beeinflussen können, führt die Berücksichtigung von bisher nur einem Bemessungsjahr für die Berechnungen des Ressourcenausgleichs zu deutlich grösseren Schwankungen als bei Berücksichtigung eines Mittelwertes von zwei Jahren. Die Glättung ist sinnvoll und wurde von den Gemeinden schon mehrfach gefordert.

Art. 9. Mit der vorgeschlagenen jährlichen Festlegung des Ausgleichsfaktors über den Vorschlag kann flexibler auf finanzielle Veränderungen reagiert werden. Der Verweis auf Art. 54 FAG ist aufzuheben, da keine Übergangsausgleichsbeiträge mehr auszurichten sind.

Art. 10 und 16. Im Grunderlass sind die Verweise auf die Anhänge nicht korrekt. Sie werden deshalb in diesem Erlass redaktionell korrekt formuliert.

Art. 17. Der Kürzung der Ausgleichsbeiträge liegt die Idee zugrunde, dass Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen technischen Steuerkraft besser in der Lage sind, finanzielle Sonderlasten mitzutragen bzw. vollständig zu tragen, als Gemeinden mit einer tiefen technischen Steuerkraft. Der zurzeit gültige Kürzungsmechanismus wird als zu grosszügig betrachtet. Einerseits soll die Kürzung schneller greifen. Vorgeschlagen wird eine Änderung des Anhangs 5 des FAG (Berechnung der Kürzung der Ausgleichsbeiträge), welcher einen Kürzungsfaktor von 1,25 (bisher 1,5) vorsieht. Andererseits soll die Kürzung nicht erst beim kantonalen Durchschnitt, sondern bereits bei der tieferen Ausgleichsgrenze beginnen (Hinweis: Wirksamkeitsbericht Punkt 4.4).

In einer Übergangsphase in den Jahren von 2013 bis 2016 soll die Kürzungsskala – ungeachtet der Höhe der Ausgleichsgrenze von 96 bis 120 Prozent der technischen Steuerkraft reichen. Mit dieser Übergangsbestimmung beeinflusst ein temporär reduzierter Ressourcenausgleich die Kürzungsskala nicht, d.h. die Kürzung fällt für die betroffenen Gemeinden etwas moderater aus (Dritter Teil dieses Erlasses, Ziff. 2).

Art. 17a. Der Soziodemographische Sonderlastenausgleich wird in die drei Bereiche «Kinder und Jugend» sowie «Sozialhilfe» und «Alter» aufgeteilt.

Art. 17b und c. Im Bereich «Kinder und Jugend» haben Gemeinden Anspruch auf Ausgleichsbeiträge mit:

- a) einer überdurchschnittlichen Zahl von Schülerinnen und Schülern der Regelschule je Einwohnerin und Einwohner. Es wird ein pauschaler Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler ausgerichtet (vgl. Formel in Anhang 2a dieses Erlasses [a] Teil 1 Sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule und Schulsozialarbeit]);
- b) einer überdurchschnittlichen finanziellen Belastung aus der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (Kinder- und Jugendheime) sowie für Sonderschulaufenthalte zur Hälfte (vgl. Formel in Anhang 2a dieses Erlasses [a] Teil 2 IVSE]). Es gilt der zweijährige Mittelwert.

Art. 17d. Der pauschale Ausgleichsbeitrag wurde wie folgt ermittelt:

Sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule	Anzahl	Ansatz Fr.	Total Fr.	Total je Schülerin und Schüler ²¹ Fr.
Berechnete Lektionen für Therapien und Stützunterricht sowie Anzahl Lektionen Deutsch als Zweitsprache ²²	13'200 Lektionen	5'000	66'000'000	
Kleinklassen ²³	1'800 Schüler/-innen	8'500	15'300'000	
Total sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule			81'300'000	1'470
Schulsozialarbeit ²⁴	57 Stellen	120'000	6'840'000	120
Total Kosten			88'140'000	1'590

Der pauschale Ausgleichsbeitrag, der jährlich der Teuerung angepasst wird, entspricht der Hälfte der finanziellen Belastung der Gemeinden im Kantonsdurchschnitt aus sonderpädagogischem Mehraufwand in der Regelschule (735 Franken) und Aufwand für Schulsozialarbeit (60 Franken).

²¹ Total Kosten dividiert durch 55'278 Schülerinnen und Schüler der Regelschule (Stand 31. Dezember 2011).

²² Erhebung des Pensenspools für sonderpädagogische Massnahmen (2011) durch das Bildungsdepartement. Eine Therapiestunde je Jahr kostet durchschnittlich 5'000 Franken

²³ Die Beschulung in der Kleinklasse kostet jährlich rund 24'500 Franken, in der Regelklasse ohne sonderpädagogische Massnahmen hingegen 16'000 Franken. Die "sonderpädagogischen Mehrkosten" betragen somit 8'500 Franken.

²⁴ Annahme 100 Stellenprozente für 1'000 Schülerinnen und Schüler. Personalaufwand für 100 Stellenprozente mit 120'000 Franken gerechnet.

Art. 17e und f. Anspruch auf einen Ausgleichsbeitrag im Bereich «Sozialhilfe» haben die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Nettoaufwand, insbesondere für:

- a) finanzielle Sozialhilfe nach Art. 9ff. des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1);
- b) arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe;
- c) Mutterschaftsbeiträge nach dem Gesetz über Mutterschaftsbeiträge (sGS 372.1);
- d) Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge nach Art. 2ff. des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51).

Diese Massnahmen der Gemeinden sind oft wechselseitig abhängig und gehören zur Aufgabe der Sozialhilfe. Arbeits- und Integrationsprogramme für ausgesteuerte Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger entlasten die finanzielle Sozialhilfe. In Einzelfällen kann die Leistung von Vorschüssen für Unterhaltsbeiträge dazu führen, dass Gemeinden keine oder reduzierte finanzielle Sozialhilfe zu leisten haben.

Um die durch die Gemeinden beeinflussbaren Anteile an den Nettoaufwendungen (z.B. Inkassobestrebungen bei der Alimentenbevorschussung, Rückerstattungspflicht für Sozialhilfe) vom Ausgleich auszunehmen und Fehlanreize zu vermeiden, soll nur die Hälfte des Differenzbetrags gegenüber dem kantonalen Durchschnitt ausgeglichen werden. Damit tragen die Gemeinden den endogenen Anteil ihrer Nettoaufwendungen sozusagen über einen Selbstbehalt (vgl. Formel in Anhang 2a dieses Erlasses [b] Ausgleichsbeitrag Sozialhilfe]).

Durchschnittswerte, die über zwei Jahre berechnet werden, bieten Gewähr, dass die Ausgleichszahlungen berechenbarer und weniger variabel ausfallen als bei Berücksichtigung eines einzigen Rechnungsjahres.

Art. 17g, h und i. Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Altersquotienten sind beitragsberechtigt. Der überdurchschnittliche Altersquotient in Prozent wird mit dem kantonalen Durchschnitt der Aufwendungen je Einwohnerin und Einwohner über 80 Jahre für die Pflegefinanzierung und mit der Einwohnerzahl der Gemeinden multipliziert. Der so ermittelte Wert wird zu 70 Prozent ausgeglichen (vgl. Formel in Anhang 2a dieses Erlasses [c] Ausgleichsbeitrag Alter]).

Art. 17j. Vgl. Ausführungen zu Art. 17.

Art.20 und 21. Die Sonderpädagogik wurde vom Sonderlastenausgleich Schule in das neue Instrument des Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs überführt. Für die Berechnung der Kosten sind die Kosten für die Sonderschule und die Zahl der Sonderschülerinnen und -schüler nicht mehr zu berücksichtigen. Die durchschnittlichen Kosten je Schülerin und Schüler der Regelklasse reduzieren sich im Sonderlastenausgleich Schule um 1'470 Franken je Schülerin und Schüler.

Art. 22. Im Grunderlass sind die Verweise auf die Anhänge nicht korrekt. Sie werden deshalb in diesem Erlass redaktionell korrekt formuliert.

Art. 23. Vgl. Ausführungen zu Art. 17.

Art. 24. Der Ausgleichsbeitrag für Zentrumslasten der Gemeinde St.Gallen wird wegfallen.

Art. 25. Die Stadt St.Gallen erbringt gemäss ecoplan-Studie 2010 Leistungen im Wert von rund 40 Mio. Franken zugunsten der ganzen Region. Zurzeit beträgt der Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen rund 17 Mio. Franken (indexiert). Aufgrund der ausgewiesenen Mehraufwendungen soll die Stadt St.Gallen einen zusätzlichen Beitrag von 2,8 Mio. Franken (neu: 19,8 Mio. Franken) erhalten. Der Stadt St.Gallen verbleibt somit ein Selbstbehalt von rund 20 Mio. Franken.

Die Abgeltung für ausserkantonale Gemeinwesen wurde geregelt. Für die anderen Gemeinden des Kantons wird in Art. 25a dieses Erlasses eine Regelung vorgesehen. Diese Beiträge sind Teile der teilweisen Abgeltung für zentralörtliche Leistungen zugunsten der Stadt St.Gallen und deshalb nicht mehr mit der Leistung des Kantons nach Art. 25 Abs. 3 FAG anzurechnen.

Art. 25a und 26. Nach Art. 25 Abs. 2 FAG erhält die Gemeinde St.Gallen bisher je 4,5 Mio. Franken als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen anderer Gemeinden des Kantons und ausserkantonalen Gemeinwesen. Die Abgeltung für ausserkantonale Gemeinwesen konnte in der Zwischenzeit geregelt werden. Hingegen übernimmt der Kanton St.Gallen immer noch die Abgeltung der anderen Gemeinden des Kantons in der Höhe von rund 4,6 Mio. Franken (4.5 Mio. Franken indexiert).

Die Beitragspflicht der Gemeinden soll nun mit Art. 25a dieses Erlasses eingeführt und auf der Verordnungsstufe konkretisiert werden. Im Weiteren ist vorgesehen, dass diese Gemeindebeiträge nicht in den Finanzausgleich zurückgeführt werden. Diese Anpassung erfolgt unter dem Aspekt des horizontalen Charakters dieser Gemeindebeiträge.

Der ermittelte Perimeter umfasst 38 Gemeinden (vgl. Anhang 10 des Wirksamkeitsberichtes 2012). Die Beiträge der Gemeinden liegen zwischen 1'000 und 800'000 Franken jährlich. Der Perimeter wird im Rahmen der zukünftigen Wirksamkeitsberichte überprüft. Ausserdem ist vorgesehen, dass der Beitrag der Perimetergemeinden der Teuerung angepasst wird. Dies bedeutet, dass die Beiträge jährlich berechnet und durch den Kanton in Rechnung gestellt werden.

Art. 28 bis 30. Die Stadt St.Gallen erhält heute als einzige Gemeinde über den sogenannten Zentrumslastenausgleich einen Beitrag an die Kosten ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen in der finanziellen Sozialhilfe. Diese Sonderbehandlung ist mit der Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs nicht mehr notwendig. Die Stadt St.Gallen kann ihre überdurchschnittlichen Aufwendungen im neuen Instrument geltend machen. Deshalb wird der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen um diesen Posten gekürzt. Art. 28 bis 30 FAG werden aufgehoben.

Art. 31 bis 34. Da mit dem partiellen Steuerfussausgleich nur noch ein einziges Instrument der zweiten Stufe bleibt, ist eine Bereinigung der bisherigen «gemeinsamen Bestimmungen» vorzunehmen. Der Begriff «Zusätzlicher Ausgleich für Gemeinden mit hohem Steuerfuss» als Überbegriff für den individuellen Sonderlastenausgleich und den partiellen Steuerfussausgleich entfällt. Der partielle Steuerfussausgleich gilt neu für ein Drittel der politischen Gemeinden (bisher zwei Drittel). Berechnungsformel: Vgl. Anhang 4 dieses Erlasses.

Art. 35 bis 40. Im partiellen Steuerfussausgleich soll nicht mehr die Hälfte der Aufwendungen über der Ausgleichsgrenze finanziert werden. Neu wird ein Drittel über der Ausgleichsgrenze ausgeglichen.

Ein allfälliger Ertragsüberschuss ist zu einem Drittel dem Kanton zurückzuerstatten, da er zu einem Drittel durch den Kanton mit Beiträgen aus dem partiellen Steuerfussausgleich finanziert worden ist. Die Anpassung dieser Bestimmung folgt der Änderung von Art. 35 FAG.

Gemeinden mit Bürgerversammlung, welche über den Voranschlag bis spätestens 10. Dezember des Vorjahres beschliessen (Art. 28 Abs. 2 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2; abgekürzt GG), können einen allfälligen Aufwandüberschuss aus zeitlichen Gründen erst in den übernächsten Voranschlag einsetzen und somit der laufenden Rechnung des übernächsten Jahres belasten. Gemeinden mit Bürgerversammlung, welche über den Voranschlag bis spätestens 15. April beschliessen, tragen oft den Aufwandüberschuss sofort ab, was eine Belastung der laufenden Rechnung des folgenden Jahres zur Folge hat. Diese sinnvolle Praxis soll im Gesetz nachvollzogen werden. Im Grunderlass sind die Verweise auf die Anhänge nicht korrekt. Sie werden deshalb in Art. 37 dieses Erlasses redaktionell korrekt formuliert. Die Randtitel sind neu zu gliedern.

Art. 41 bis 43. Die Bestimmungen über den individuellen Sonderlastenausgleich sind aufzuheben.

Art. 44. Nach Art. 9 dieses Erlasses soll der Ausgleichsfaktor vom Kantonsrat inskünftig jährlich mit dem Voranschlag festgelegt werden. Art. 44 dieses Erlasses ist entsprechend anzupassen.

Gesetzesänderungen

Der zweite Teil dieses Erlasses umfasst Änderungen des Gemeindegesetzes, des Gemeindevereinigungsgesetzes und des Sozialhilfegesetzes.

Art. 112 GG. Ein allfälliger Aufwandüberschuss, der nicht durch das Eigenkapital gedeckt werden kann, ist spätestens dem übernächsten Voranschlag der Laufenden Rechnung zu belasten. Diese Gesetzesänderung folgt der Revision von Art. 40 dieses Erlasses.

Art. 49a (neu), Art. 56a (neu) und Art. 59a (neu) GvG. Während die Strukturbereinigungen bei politischen Gemeinden, bei Schulgemeinden und teilweise auch bei den örtlichen Korporationen auf gutem Weg sind, verhalten sich die Ortsgemeinden in Bezug auf Veränderungen sehr zurückhaltend. Auch bei den örtlichen Korporationen besteht durchaus weiterer Bereinigungsbedarf. Strukturbereinigung seit 2007:

Gemeindetyp	Stand 30. Juni 2007	Stand 1. Januar 2013	Veränderung
Politische Gemeinden	88	77	-11
Schulgemeinden	112	45	-67
Örtliche Korporationen	110	87	-23
Ortsgemeinden	105	100	-5
Ortsbürgerliche Korporationen	25	17	-8
Total	440	326	114

Die fehlende finanzielle Unterstützung wird, wie die Erfahrung zeigt, als mögliches Hindernis für die Inangriffnahme eines solchen Prozesses betrachtet. Während der Startbeitrag auf politische Gemeinden beschränkt ist und sowohl der Entschuldungsbeitrag als auch Beiträge an vereinigungsbedingtem Mehraufwand in Projekten von Spezialgemeinden nicht in Betracht kommen, könnte mit einer Erweiterung der Bezugsberechtigung für Projektbeiträge der Weg geebnet werden, damit die Projekte einfacher angestossen werden können. Infolge der eher einfachen Prozesse für die Aufhebung von Spezialgemeinden kann, eher hoch geschätzt, von durchschnittlichen Kosten von höchstens 10'000 Franken je Projekt ausgegangen werden. Somit hielte sich der erwartete zusätzliche Bedarf an Projektbeiträgen (höchstens 50 Prozent des anrechenbaren Aufwands) in engen Grenzen. Wäre die vorgeschlagene Förderung bereits möglich gewesen, so hätte der Kanton in den bisherigen Projekten mit Beteiligung von Ortsgemeinden, örtlichen Korporationen oder ortsbürgerlichen Korporationen etwa zehn Prozent mehr als bisher an Projektbeiträgen ausrichten können, was 0,16 Prozent der bisher in Aussicht gestellten Förderbeiträge nach dem Gemeindevereinigungsgesetz entspricht.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Bezugsberechtigung für Projektbeiträge wurde auch die Möglichkeit einer pauschalen Ermittlung aufgrund der Anzahl Stimmberechtigter geprüft. Der Regierung werden diesbezüglich schnellstmöglich Vorschläge unterbreitet, welche sich in den Handlungsrichtlinien für die Verwaltung niederschlagen werden. Die Regierung erlässt wie bisher die zur Umsetzung der Berechnungen notwendigen Handlungsrichtlinien.

Die Projektbeiträge an Spezialgemeinden sind nicht in erster Linie darauf ausgerichtet, einen Gewinn oder einen schnellen Pay-Back für den Kanton zu erreichen. Vielmehr sollen die in der Regel geringen Beiträge einen vermehrten Anreiz schaffen, dass gerade kleine, wenig vermögende Spezialgemeinden sich zum Schritt der Inkorporation oder der Aufhebung entschliessen. Mit den Beiträgen wird ihnen ermöglicht, ohne wesentlichen eigenen finanziellen Aufwand das Aufhebungsprojekt durchzuführen und abzuschliessen, so dass ihnen die Möglichkeit bleibt, ihr oftmals kleines Vermögen dem von ihnen gewählten Zweck zuzuführen. Derzeit besteht gerade darin das grösste Hindernis, da die Spezialgemeinden ihr Vermögen so weit als möglich schützen und einem anderen Zweck zuführen wollen, als es in ein Aufhebungsprojekt zu investieren. Für die politischen Gemeinden und für den Kanton entsteht letztlich ein Mehrwert durch eine geringere Anzahl Spezialgemeinden, welche nicht mehr betreut, begleitet und beaufsichtigt werden müssen.

Art. 24 SHG. Aufgrund der Abschaffung der innerkantonalen Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde ist Art. 24 SHG anzupassen. Die Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde bei der so genannten Notfallunterstützung in sachgemässer Anwendung von Art. 14 Abs. 1 ZUG bleibt bestehen. Demnach vergütet die Wohnsitzgemeinde der Aufenthaltsgemeinde, die eine bedürftige Person im Notfall unterstützt, die Kosten der notwendigen Unterstützung. Derzeit ist noch nicht absehbar, ob und wann die von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vorgeschlagene Änderung des ZUG in Bezug auf die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons von den eidgenössischen Räten verabschiedet wird. Vorgesehen ist das Inkrafttreten nach vier Jahren seit Ablauf der Referendumsfrist oder Annahme der Vorlage in der Volksabstimmung. Entsprechend ist vorab noch von der interkantonalen Kostenersatzpflicht des Heimatkantons auszugehen und die Heimatgemeinde kann von der Kostentragung noch nicht vollständig bzw. im interkantonalen Verkehr noch nicht entbunden werden (Abs. 2). Innerhalb des Kantons ist jedoch klarzustellen, dass zwischen Heimat- und Wohnsitzgemeinde keine Rückerstattung der geleisteten Unterstützungen mehr erfolgt. Wie bereits ausgeführt, erfolgt die bisherige Kompensation übermässiger Lasten der Zuwanderungsgemeinden inskünftig über den Finanzausgleich.

7 Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- a) den Wirksamkeitsbericht 2012 über den Vollzug des Finanzausgleichs;
- b) den Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich;
- c) den Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz.

8 Anhänge

Anhang 1: Ergebnisse Gemeindeumfrage

Frage 1: Wie hat sich die finanzielle Situation der letzten vier Jahre der Gemeinde mit dem heutigen Finanzausgleich verändert?

Situation hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	41% 24	29% 17	21% 12	9% 5	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	62% 34	20% 11	16% 9	2% 1	100% 55

Bewertung: Die weitere Verbesserung der finanziellen Situation bei 62 Prozent (Bericht 2010: 41 Prozent) aller politischen Gemeinden gegenüber dem alten Finanzausgleich ist wiederum ein überaus erfreuliches Ergebnis. Vor allem die Instrumente der ersten Stufe tragen zu diesem Ergebnis bei. Anpassungen am Finanzausgleichmodell sollten deshalb im Rahmen der ersten Stufe erfolgen. Bei den Gemeinden, deren finanzielle Situation sich verschlechtert hat, werden verschiedene Gründe angeführt: Investitionen im Schulbereich, topographische Besonderheiten mit Kostenfolgen, Verschiebung von Lasten vom Kanton auf die Gemeinden. In der letzten Umfrage wurden vor allem tiefere Ausgleichsmittel gegenüber dem alten System angeführt. Gemeinden, bei denen sich die finanzielle Situation nicht verändert hat, erfahren durch das heutige Finanzausgleichssystem immerhin auch keine Nachteile. Vor allem in der Region Toggenburg hat sich die finanzielle Situation der Gemeinden weiter verbessert. Dies dürfte insbesondere auch auf die Ausgestaltung des Sonderlastenausgleichs Weite zurückzuführen sein. Dieser trägt den weitläufigen Strukturen der ländlichen Gemeinden gegenüber Gemeinden mit kompakteren Strukturen besser Rechnung. Im Weiteren wurden im Toggenburg durch Gemeindevereinigungen und Inkorporationen die Strukturen nachhaltig verbessert. Dies wirkt sich auch auf die finanzielle Situation der beteiligten Gemeinden aus.

Frage 2: Wie hat sich die finanzielle Situation der Gemeinde abgesehen vom heutigen Finanzausgleich in den beiden letzten Jahren verändert?

Situation hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	57% 33	26% 15	17% 10	0% 0	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	61% 35	19% 11	19% 11	0% 0	100% 57

Bewertung: Für die weitere Verbesserung auf 61 Prozent (WB21010: 57) wurden vor allem drei Gründe angeführt: höhere Steueraufkommen, konsequentes Kostenmanagement oder Abbau der Verschuldung. Durch den Abbau der Verschuldung sinkt der Kapitaldienst und die Gemeinden können die frei gewordenen Mittel für Steuerfussenkungen verwenden. Gemeinden, deren Situation sich verschlechtert hat, führen dies grossmehrheitlich auf die Investitionen und Kosten im Schulbereich zurück. In der letzten Umfrage wurde dieser Grund kaum aufgeführt. Vielmehr wurden rückläufige Steuereinnahmen für die Verschlechterung der finanziellen Situation angeführt. Spannend ist die Tatsache, dass vor allem Gemeinden, mit autonomen Schulgemeinden, den Schulbereich aufgeführt haben.

Frage 3: Wie wird sich die finanzielle Situation der Gemeinde in Zukunft verändern?

Situation wird sich	(weiter) verbessern	nicht verändert	(weiter) verschlechtern	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	36% 21	19% 11	35% 20	10% 6	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	26% 15	24% 14	36% 21	14% 8	100% 58

Bewertung: Gegenüber der letzten Umfrage wurden die Einschätzungen in Bezug auf die Veränderung der zukünftigen finanziellen Situation nicht kommentiert. Über mögliche Gründe müsste an dieser Stelle spekuliert werden. Immerhin hat sich die Einschätzung der kritischen Gemeinden aus der letzten Umfrage, dass mit steigenden Steuerfüssen gerechnet werden muss, nicht bewahrt. Die Mehrheit der Gemeinden konnten ihre Steuerfüsse halten oder weiter senken (vgl. dazu Anhang 3). Dieser Effekt ist, wie ein Zeitreihenvergleich über die Höhe der ausbezahlten Finanzausgleichbeiträge zeigt (vgl. dazu Punkt 1.3.6), nicht auf höhere Ausgleichszahlungen zurückzuführen.

Frage 4: Tragen die vorhandenen Instrumente den Besonderheiten der Gemeinden (geringe Steuerkraft, übermässige exogene Belastungen) Rechnung?

tragen Rechnung	ja	nein		keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	46% 26	26% 15	-	28% 16	100% 57
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	60% 34	19% 11	-	21% 12	100% 57

Bewertung: Rund 60 Prozent (Bericht 2010: 46 Prozent) der Gemeinden sind der Meinung, dass die vorhandenen Instrumente den Besonderheiten der Gemeinden Rechnung tragen. Die Akzeptanz des heutigen Finanzausgleichs hat sich damit deutlich verbessert. Nur noch 21 Prozent (Bericht 2010: 28 Prozent) sind sich noch nicht sicher, ob die vorhandenen Instrumente diesen Anspruch erfüllen. Die 19 Prozent (Bericht 2010: 26 Prozent), welche ein klares Nein eingelegt haben, äussern sich mehrheitlich auch nochmals bei der Frage zum mittelfristigen Anpassungsbedarf (vgl. dazu auch Punkt 5.3).

Frage 5: Welche Ziele wurden mit dem heutigen Finanzausgleich aus Sicht der Gemeinden erreicht (mehrere Antworten möglich)?

der heutige Finanzausgleich	ist weniger zeitaufwändig	ist transparenter	beseitigt falsche finanzielle Anreize	stärkt die Gemeindeautonomie	ist gerechter	keines dieser Ziele erreicht	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	21% 12	54% 31	65% 37	40% 23	37% 21	11% 6	57
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	31% 18	48% 28	62% 36	57% 33	50% 29	10% 6	58

Bewertung: Nach über vier Vollzugsjahren hat sich die Zielerreichung in wichtigen Punkten weiter verbessert: Er ist weniger zeitaufwändig, stärkt die Gemeindeautonomie und wird als gerechter

empfundenen. Die Verschlechterung in der Transparenz dürfte insbesondere auf die zwei Instrumente in der zweiten Stufe zurückzuführen sein. Die Wahl des richtigen Instruments, aber auch die unterschiedliche Handhabung werden oftmals bemängelt. Einige Gemeinden haben den Katalog der vorgegebenen Ziele mit anderen positiven oder negativen Auswirkungen bzw. Bemerkungen ergänzt. Dabei sticht keine der zusätzlich erwähnten Folgen der Reform besonders hervor. Erwähnt wurden unter anderem: Zunahme der Eigenverantwortlichkeit, Verzerrung zulasten der mittleren Gemeinden, individuelle Sonderlasten werden glücklicherweise berücksichtigt.

Frage 6: Wie hat sich die Planbarkeit der Finanzerträge mit dem heutigen Finanzausgleich verändert?

Planbarkeit hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	16% 9	45% 29	17% 10	17% 10	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	25% 14	38% 22	21% 12	16% 9	100% 57

Bewertung: Vor allem für Gemeinden, welche hauptsächlich Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, hat sich die Planbarkeit weiter verbessert oder nicht verändert. Gemeinden, welche zusätzlich Mittel aus der zweiten Stufe erhalten, sind der Meinung, dass sich die Planbarkeit verschlechtert hat. Dies hängt vor allem auch damit zusammen, dass der PSA oder der ISL erst nach Abschluss des Rechnungsjahres nachkalkuliert oder revidiert werden. Grössere Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung führen bei diesen Gemeinden zu Korrekturen im Finanzausgleich. Immerhin können diese Gemeinden jeweils beim Jahresabschluss ihre Ansprüche selber nachkalkulieren und entsprechend abgrenzen. Ein entsprechendes Berechnungstool wurde vom Amt für Gemeinden erarbeitet und allen Gemeinden zur Verfügung gestellt. Im Weiteren ist zu erwähnen, dass rund 80 Prozent der Mittel aus dem Finanzausgleich in der ersten Ausgleichsstufe ausgerichtet werden. Die wichtigste Grösse in Bezug auf den Finanzausgleich ist den betroffenen Gemeinden rechtzeitig bekannt und damit auch planbar. Zugegebenermassen ist die mittelfristige Finanzplanung schwierig. Die massgebenden Parameter liegen nur provisorisch vor. Es ergeben sich sehr schnell grössere Verwerfungen.

Frage 7: Haben sich die Gemeindebehörden und die Verwaltung aufgrund des heutigen Finanzausgleichs vermehrt mit den Gemeindefinanzen auseinandergesetzt?

Auseinandersetzung wurde	intensiviert	im bisherigen Rahmen weitergeführt	reduziert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	52% 30	43% 25	2% 1	3% 2	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	47% 27	47% 27	4% 2	2% 1	100% 57

Bewertung: Das Ergebnis entspricht im Wesentlichen dem Ergebnis der letzten Umfrage. Der heutige Finanzausgleich ist nach rund vier Vollzugsjahren in den Gemeinden angekommen. Die Behörden verfügen heute über mehr Erfahrung in Bezug auf die Instrumente und die Wirkung der verschiedenen Stufen.

Frage 8: Wie hat sich mit dem heutigen Finanzausgleich die Zusammenarbeit der politischen Gemeinde mit den Schulen verändert (Einheitsgemeinde und autonome Schulgemeinden)?

Zusammenarbeit hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	23% 13	61% 34	3% 2	13% 7	100% 56
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	38% 20	57% 30	2% 1	3% 2	100% 53

Bewertung: Immerhin haben sechs (Bericht 2010: vier) Einheitsgemeinden und 14 (Bericht 2010: neun) politische Gemeinden mit autonomen Schulgemeinden angegeben, dass sich die Zusammenarbeit mit dem heutigen Finanzausgleich verbessert hat. Die weitere Verbesserung in der Zusammenarbeit ist sehr erfreulich. Bei rund 57 Prozent der Gemeinden hat sich die Zusammenarbeit mit den Schulen nicht verändert. Als Grund dafür wurde vor allem angeführt, dass die Schulfinanzen zwischen Schul- und Gemeinderat beraten werden.

Frage 9 (neu): Wie hat sich die Kreditwürdigkeit (Bonität) der Gemeinde mit dem heutigen Finanzausgleich geändert?

Bonität hat sich	verbessert	verschlechtert	nicht verändert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	9% 5	0% 0	73% 40	18% 10	100% 55

Bewertung: Keine Gemeinde hat eine Verschlechterung erfahren. Dass rund 82 Prozent der Gemeinden entweder keine Veränderung festgestellt bzw. sogar eine höhere Kreditwürdigkeit erreicht haben, ist sehr erfreulich. Der heutige Finanzausgleich hat somit keine negative Wirkung auf die Bonität der Gemeinden.

Frage 10: Wie erfolgen die Informationen zum Finanzausgleich durch den Kanton?

Information erfolgt	frühzeitig	rechtzeitig	zu spät	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	14% 8	62% 36	12% 7	12% 7	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	9% 5	81% 46	3% 2	7% 4	100% 57

Bewertung: Für 90 Prozent der Gemeinden erfolgten die Informationen wenigstens rechtzeitig. Mit der Verbesserung der Quote um rund 15 Prozent darf der Kanton zufrieden sein. Es drängen sich kurzfristig keine Änderungen auf.

Frage 11: Wie erfolgen die Ausführungen zum Finanzausgleich durch den Kanton?

Ausführungen erfolgen	in verständlicher Form	in wenig verständlicher Form	in unverständlicher Form	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2009)	80% 46	10% 6	0% 0	10% 6	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	91% 51	4% 2	0% 0	5% 3	100% 56

Bewertung: Die Ausführungen wurden grossmehrheitlich gut verstanden. Bei Unklarheiten konnten sich die Gemeinden jederzeit an die kantonalen Stellen wenden. Vereinzelt wurden wieder die komplizierten Berechnungen kritisiert. Das Ergebnis darf so interpretiert werden, dass hier weder aus Sicht der Gemeinden noch aus Sicht des Kantons Handlungsbedarf besteht.

Frage 12: Wie hilfreich sind die zur Verfügung gestellten Hilfsmittel des Kantons?

Hilfsmittel sind	sehr hilfreich	hilfreich	wenig hilfreich	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	31% 18	52% 30	2% 1	15% 9	100% 58
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	42% 24	46% 26	0% 0	12% 7	100% 57

Bewertung: Wenigstens 88 Prozent der Gemeinden sind der Meinung, dass die vom Kanton zur Verfügung gestellten Hilfsmittel hilfreich bis sehr hilfreich sind. Die Hilfsmittel werden laufend auf ihre Richtigkeit und Nützlichkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Frage 13: Wie viele Arbeitstage mussten insgesamt für die Erarbeitung des Gesuchs für Beiträge aus der zweiten und dritten Stufe Finanzausgleich (inkl. Nachkalkulation) aufwendet werden?

	2010		2011	
	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton
	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen
PSA + ISL	117,0	150,3	105,0	132,2
Übergangsausgleich	3,0	15,5	3,0	11,0
Total	120,0	165,8	118,0	143,2

Bewertung: Siehe Ausführungen zu Punkt 4.8.1.

Frage 14 (neu): Gibt die erste Stufe Finanzausgleich (Ressourcenausgleich, Allgemeiner Sonderlastenausgleich) Anlass zur Kritik?

Kritik	ja (Übergangsproblem)	ja (Änderung aber nicht absehbar)	nein	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	5% 3	24% 13	58% 32	13% 7	100% 55

Bewertung: Die 13 Gemeinden, welche der Meinung sind, dass Änderungen nicht absehbar sind, führen folgende Kritikpunkte an:

- der Sonderlastenausgleich Weite ist zu hoch dotiert;
- es erhalten Gemeinden Mittel, die darauf verzichten könnten;
- fehlender Ausgleich für Regionalzentren;
- Ressourcenausgleich ist gegenüber Sonderlastenausgleich Schule zu hoch dotiert.

Mit dem neuen Kürzungsmechanismus und der Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs können immerhin zwei der Kritikpunkte entschärft werden. Der neue Kürzungsmechanismus führt dazu, dass Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen technischen Steuerkraft weniger Mittel aus dem allgemeinen Sonderlastenausgleich erhalten. Mit dem Soziodemographischen Sonderlastenausgleich erhalten neu auch Regionalzentren Ausgleichsmittel und die Stadt St.Gallen wird diesen gleichgestellt.

Frage 15 (neu): Gibt die zweite Stufe Finanzausgleich (Individueller Sonderlastenausgleich, Partieller Steuerfussausgleich) Anlass zur Kritik?

Kritik	ja (Übergangsproblem)	ja (Änderung aber nicht absehbar)	nein	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden (Umfrage 2011)	10% 5	20% 10	50% 26	20% 10	100% 51

Bewertung: Die zehn Gemeinden, welche der Meinung sind, dass Änderungen nicht absehbar sind, führen folgende Kritikpunkte an:

- der Verwaltungsaufwand für die zweite Stufe ist zu hoch;
- der Kriterienkatalog für den individuellen Sonderlastenausgleich ist nicht transparent hergeleitet;
- Schulbauten müssten im individuellen Sonderlastenausgleich berücksichtigt werden;

Im Wesentlichen geht es also um Änderungen, die den individuellen Sonderlastenausgleich betreffen. Von den 26 Nein-Gemeinden erhalten 14 Mittel aus dem individuellen Sonderlastenausgleich, sechs Gemeinden aus dem partiellen Steuerfussausgleich und sechs Gemeinden gar keine Mittel aus der zweiten Stufe. Die Zufriedenheit mit der zweiten Stufe ist also relativ hoch.

Anhang 2: Leistungen des Finanzausgleichs 2007 bis 2010

Nr.	Gemeinde	in 1'000 Fr.				in Steuerprozent			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
1	St.Gallen	11'968	23'851	24'653	24'018	8	16	16	16
2	Wittenbach	1'920	416	804	1'538	13	3	5	9
3	Häggenchwil	2'415	2'298	2'340	1'945	152	137	131	109
4	Muolen	1'469	1'903	2'242	2'170	106	127	127	119
5	Mörschwil	49	0	0	0	0	0	0	0
6	Goldach	62	0	0	0	0	0	0	0
7	Steinach	111	0	131	190	2	0	2	3
8	Berg	273	447	268	277	18	30	16	18
9	Tübach	12	0	0	36	0	0	0	1
10	Untereggen	1'714	1'633	1'775	1'574	113	97	102	90
11	Eggersriet	1'769	588	742	485	44	14	17	11
12	Rorschacherberg	1'255	0	0	0	10	0	0	0
13	Rorschach	3'728	3'701	4'923	5'088	31	28	37	42
14	Thal	1'824	1'399	462	398	19	14	4	4
15	Rheineck	1'308	1'034	834	1'115	27	21	15	23
16	St.Margrethen	1'419	315	370	1'149	19	4	5	16
17	Au	151	0	0	0	1	0	0	0
18	Berneck	101	0	0	0	1	0	0	0
19	Balgach	42	3	0	0	0	0	0	0
20	Diepoldsau	64	812	927	995	1	8	9	10
21	Widnau	276	1'013	796	694	2	7	5	5
22	Rebstein	1'573	2'742	2'183	2'236	26	43	33	34
23	Marbach	1'638	1'842	2'043	2'063	61	65	68	66
24	Altstätten	6'694	4'422	4'337	5'526	40	26	24	31
25	Eichberg	1'595	1'335	1'924	1'868	85	60	92	98
26	Oberriet	5'954	5'926	6'605	6'781	52	49	51	57
27	Rüthi	1'896	986	1'419	1'389	67	35	48	49
28	Sennwald	4'159	934	674	1'022	61	13	9	14
29	Gams	4'316	4'286	3'927	3'461	97	93	81	70
30	Grabs	3'563	3'896	3'065	3'174	34	35	27	28
31	Buchs	1'185	0	0	0	6	0	0	0
32	Sevelen	1'605	596	776	793	21	8	9	11
33	Wartau	4'225	3'221	4'240	4'110	59	42	55	55
34	Sargans	749	831	1'074	793	9	9	11	9
35	Vilters-Wangs	4'146	3'392	3'038	2'911	67	50	44	43
36	Bad Ragaz	242	0	0	0	3	0	0	0
37	Pfäfers	6'057	5'408	4'966	4'712	339	301	260	236
38	Mels	3'669	6'880	7'799	5'809	34	56	59	47
39	Flums	8'330	6'490	6'160	5'382	130	98	90	83
40	Walenstadt	2'448	1'745	2'227	1'952	33	21	25	23
41	Quarten	2'844	2'475	2'226	1'899	79	65	53	46
42	Amden	1'693	1'462	1'393	1'351	55	45	40	40
43	Weesen	623	0	0	0	21	0	0	0
44	Schänis	2'520	2'484	1'803	2'131	51	49	35	43
45	Benken	2'200	2'423	2'121	2'537	72	76	59	72
46	Kaltbrunn	3'447	3'541	3'884	4'046	68	66	65	70
47	Rieden	702	636	546	777	60	53	42	67
48	Gommiswald	1'031	1'318	1'467	1'080	23	28	29	21
49	Ernetschwil	1'617	1'985	2'086	1'730	84	93	97	78

Nr.	Gemeinde	in 1'000 Fr.				in Steuerprozent			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
50	Uznach	1'428	950	1'884	1'619	14	9	17	15
51	Schmerikon	661	0	0	246	11	0	0	4
52	Rapperswil-Jona	130	0	0	0	0	0	0	0
54	Eschenbach	5'246	4'133	3'725	4'093	67	50	42	48
55	Goldingen	2'418	2'091	2'392	2'419	171	128	140	153
56	St.Gallenkappel	2'475	2'280	2'060	2'346	95	88	68	82
57	Wildhaus-Alt St.Johann				3'088				75
	Wildhaus	1'310	1'177	864		64	54	37	
	Alt St.Johann	2'339	2'162	2'434		129	113	118	
59	Stein	1'897	1'598	1'586	1'332	562	403	427	399
60	Nesslau-Krummenau	5'583	6'174	6'111	5'383	133	134	130	119
62	Ebnat-Kappel	4'708	5'716	6'259	6'107	75	87	90	93
63	Wattwil	8'015	8'286	8'051	8'651	71	71	66	76
64	Lichtensteig	292	0	0	0	8	0	0	0
65	Oberhelfenschwil	3'113	2'866	2'983	3'066	183	158	166	182
66	Neckertal			9'608	8'740			186	175
	Brunnadern	2'752	2'831			316	276		
	St.Peterzell	3'496	2'920			256	202		
	Mogelsberg	5'632	4'982			242	197		
67	Hemberg	3'396	3'012	3'004	3'165	365	349	315	354
69	Krinau	1'047	981	1'027	1'105	372	381	458	433
70	Bütschwil	5'163	3'481	4'157	3'885	124	75	79	76
71	Lütisburg	3'006	2'830	2'769	2'648	171	163	155	145
72	Mosnang	6'650	6'782	7'252	7'555	215	204	212	228
73	Kirchberg	8'829	9'884	9'359	10'979	77	87	80	98
75	Ganterschwil	1'826	2'134	2'134	1'975	127	141	136	132
76	Jonschwil	3'762	3'938	2'763	2'998	73	74	47	51
77	Oberuzwil	2'918	2'517	3'015	2'355	31	25	30	24
78	Uzwil	3'241	2'580	2'174	2'604	16	12	9	12
79	Flawil	3'127	3'507	5'735	4'786	20	22	35	31
80	Degersheim	4'851	4'164	4'823	4'245	89	72	86	80
81	Wil	159	0	0	0	0	0	0	0
82	Bronschhofen	1'007	515	831	1'220	13	6	11	16
83	Zuzwil	0	786	790	845	0	8	8	8
84	Oberbüren	1'163	1'881	1'739	1'636	16	25	22	22
85	Niederbüren	2'392	2'789	2'894	2'059	135	131	133	102
86	Niederhelfenschwil	3'333	3'351	3'439	3'556	80	76	76	78
87	Gossau	184	0	0	0	1	0	0	0
88	Andwil	581	829	1'106	1'071	20	26	31	33
89	Waldkirch	5'455	5'158	5'467	5'652	120	104	103	109
90	Gaiserwald	734	244	0	42	4	1	0	0
	Total	226'971	220'190	225'679	222'671	28	25	25	26

Anhang 3: Gemeindesteuerfüsse 2008 bis 2011

Nr.	Gemeinde	beschlossen				rechnerisch			Abweichung		
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1	St.Gallen	149	149	149	144	129	135	133	-20	-14	-16
2	Wittenbach	133	133	130	130	145	120	127	12	-13	-3
3	Häggenwil	162	162	159	154	152	147	147	-10	-15	-12
4	Muolen	152	142	142	142	127	93	97	-25	-49	-45
5	Mörschwil	95	92	92	92	82	76	79	-13	-16	-13
6	Goldach	116	116	116	114	109	119	105	-7	3	-11
7	Steinach	127	127	127	127	105	129	114	-22	2	-13
8	Berg	128	128	128	128	113	134	145	-15	6	17
9	Tübach	115	115	110	100	85	87	64	-30	-28	-46
10	Untereggen	162	162	157	154	155	135	144	-7	-27	-13
11	Eggersriet	149	147	147	147	149	127	148	0	-20	1
12	Rorschacherberg	130	127	125	119	120	118	116	-10	-9	-9
13	Rorschach	162	157	155	152	149	143	145	-13	-14	-10
14	Thal	147	145	142	137	133	130	123	-14	-15	-19
15	Rheineck	149	145	145	142	139	135	135	-10	-10	-10
16	St.Margrethen	144	144	144	139	127	135	125	-17	-9	-19
17	Au	110	100	100	95	35	92	77	-75	-8	-23
18	Berneck	112	102	102	102	93	110	99	-19	8	-3
19	Balgach	102	92	90	90	65	48	65	-37	-44	-25
20	Diepoldsau	112	106	106	100	104	95	84	-8	-11	-22
21	Widnau	120	114	112	109	96	98	101	-24	-16	-11
22	Rebstein	129	119	119	119	106	117	109	-23	-2	-10
23	Marbach	150	145	145	140	153	139	129	3	-6	-16
24	Altstätten	159	153	153	153	157	149	147	-2	-4	-6
25	Eichberg	160	158	153	150	148	149	142	-12	-9	-11
26	Oberriet	143	139	142	140	125	102	116	-18	-37	-26
27	Rüthi	153	149	149	149	147	145	148	-6	-4	-1
28	Sennwald	152	147	147	139	132	123	110	-20	-24	-37
29	Gams	159	156	156	148	145	142	138	-14	-14	-18
30	Grabs	145	140	138	132	103	116	111	-42	-24	-27
31	Buchs	136	136	130	118	92	98	102	-44	-38	-28
32	Sevelen	145	145	145	145	103	137	94	-42	-8	-51
33	Wartau	157	155	155	148	148	145	150	-9	-10	-5
34	Sargans	142	142	142	142	137	125	136	-5	-17	-6
35	Vilters-Wangs	147	147	147	142	128	142	142	-19	-5	-5
36	Bad Ragaz	128	118	112	105	118	83	83	-10	-35	-29
37	Pfäfers	162	162	162	162	162	162	162	0	0	0
38	Mels	133	133	133	133	103	105	106	-30	-28	-27
39	Flums	157	152	152	152	154	140	144	-3	-12	-8
40	Walenstadt	149	144	144	140	149	141	142	0	-3	-2
41	Quarten	155	150	145	140	127	116	119	-28	-34	-26
42	Amden	162	157	149	142	147	139	124	-15	-18	-25
43	Weesen	149	149	146	146	131	-14	146	-18	-163	0
44	Schänis	140	140	140	140	112	140	151	-28	0	11
45	Benken	154	150	150	144	148	144	121	-6	-6	-29
46	Kaltbrunn	144	134	134	134	126	101	97	-18	-33	-37
47	Rieden	162	162	162	162	158	152	164	-4	-10	2
48	Gommiswald	135	123	123	123	120	133	130	-15	10	7
49	Ernetswil	162	157	157	157	148	148	145	-14	-9	-12
50	Uznach	152	152	152	152	144	152	146	-8	0	-6

Nr.	Gemeinde	beschlossen				rechnerisch			Abweichung		
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2008	2009	2010
51	Schmerikon	144	144	144	144	132	123	144	-12	-21	0
52	Rapperswil-Jona	99	95	95	92	85	90	89	-14	-5	-6
54	Eschenbach	154	149	145	143	131	133	129	-23	-16	-16
55	Goldingen	162	162	162	162	132	150	159	-30	-12	-3
56	St.Gallenkappel	157	154	148	148	130	135	123	-27	-19	-25
57	Wildhaus-Alt St.Johann			148	148			34			-114
	Wildhaus	162	162			175	34		13	-128	
	Alt St.Johann	162	162			158	-36		-4	-198	
59	Stein	162	162	162	162	162	162	162	0	0	0
60	Nesslau- Krummenau	149	149	149	144	112	125	127	-37	-24	-22
	Ebnat-Kappel	145	145	145	145	130	129	121	-15	-16	-24
62	Wattwil	160	160	158	158	156	148	150	-4	-12	-8
63	Lichtensteig	148	143	143	143	143	143	158	-5	0	15
64	Oberhelfenschwil	157	148	153	153	140	142	142	-17	-6	-11
66	Neckertal		142	142	142		23	142		-119	0
	Brunnadern	162				163			1		
	St.Peterzell	162				165			3		
	Mogelsberg	158				128			-30		
67	Hemberg	162	148	148	148	159	141	141	-3	-7	-7
69	Krinau	162	162	162	162	155	159	162	-7	-3	0
70	Bütschwil	155	150	150	150	153	129	146	-2	-21	-4
71	Lütisburg	162	162	147	147	163	155	129	1	-7	-18
72	Mosnang	147	145	145	145	131	146	139	-16	1	-6
73	Kirchberg	152	147	147	147	151	148	142	-1	1	-5
75	Ganterschwil	149	142	142	142	140	130	138	-9	-12	-4
76	Jonschwil	157	150	145	145	140	142	142	-17	-8	-3
77	Oberuzwil	145	138	138	135	119	124	128	-26	-14	-10
78	Uzwil	150	140	142	142	125	129	157	-25	-11	15
79	Flawil	149	149	149	149	158	161	149	9	12	0
80	Degersheim	157	154	157	157	149	156	157	-8	2	0
81	Wil	124	124	124	124	113	124	117	-11	0	-7
82	Bronschhofen	146	152	152	152	146	148	145	0	-4	-7
83	Zuzwil	103	103	103	103	108	106	100	5	3	-3
84	Oberbüren	117	112	112	112	92	99	96	-25	-13	-16
85	Niederbüren	162	159	159	157	147	143	142	-15	-16	-17
86	Niederhelfenschwil	140	134	134	129	128	124	132	-12	-10	-2
87	Gossau	122	119	116	116	100	117	111	-22	-2	-5
88	Andwil	142	137	137	137	129	120	129	-13	-17	-8
89	Waldkirch	157	155	150	145	146	141	142	-11	-14	-8
90	Gaiserwald	126	126	119	119	113	116	106	-13	-10	-13
	gewichteter Durchschnitt	136	134	133		120	121	120	-16	-13	-12

Anhang 4: Technische Steuerkraft 2010 und Finanzausgleich 2010/2012

Nr.	Gemeinde	Technische Steuerkraft 2010	Ressourcen- ausgleich 2012	Technische Steuerkraft 2010 + Ressourcen- ausgleich 2012	Technische Steuerkraft 2010 + Finanzaus- gleich (2010/2012)
		pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.
1	St.Gallen	2636	0	2636	2966
2	Wittenbach	2081	82	2163	2163
3	Hägenschwil	1753	613	2366	3236
4	Muolen	1826	453	2279	3286
5	Mörschwil	3868	0	3868	3868
6	Goldach	2313	0	2313	2313
7	Steinach	2200	0	2200	2200
8	Berg	2080	82	2162	2290
9	Tübach	3341	0	3341	3344
10	Untereggen	1954	293	2247	3089
11	Eggersriet	2262	0	2262	2489
12	Rorschacherberg	2265	0	2265	2265
13	Rorschach	1818	500	2318	2371
14	Thal	2300	0	2300	2346
15	Rheineck	1868	400	2268	2268
16	St.Margrethen	1930	307	2238	2238
17	Au	2739	0	2739	2739
18	Berneck	2547	0	2547	2547
19	Balgach	3046	0	3046	3046
20	Diepoldsau	2347	0	2347	2542
21	Widnau	2194	0	2194	2294
22	Rebstein	1901	299	2201	2202
23	Marbach	1782	525	2307	2786
24	Altstätten	2107	53	2161	2544
25	Eichberg	1527	939	2465	3145
26	Oberriet	1830	447	2277	2681
27	Rüthi	1828	469	2297	2674
28	Sennwald	2213	0	2213	2409
29	Gams	1981	250	2231	2648
30	Grabs	1991	212	2203	2503
31	Buchs	2503	0	2503	2503
32	Sevelen	2099	63	2162	2298
33	Wartau	1801	526	2327	2645
34	Sargans	2115	39	2154	2154
35	Vilters-Wangs	1866	407	2273	2593
36	Bad Ragaz	2488	0	2488	2488
37	Pfäfers	1660	772	2432	4349
38	Mels	1793	474	2267	2520
39	Flums	1743	606	2348	2695
40	Walenstadt	1941	292	2233	2299
41	Quarten	1927	313	2241	2367
42	Amden	2404	0	2404	3187
43	Weesen	2286	0	2286	2345
44	Schänis	1700	626	2326	2392
45	Benken	1858	427	2284	2526

Nr.	Gemeinde	Technische Steuerkraft 2010	Ressourcen- ausgleich 2012	Technische Steuerkraft 2010 + Ressourcen- ausgleich 2012	Technische Steuerkraft 2010 + Finanzaus- gleich (2010/2012)
		pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.	pro Einwohner in Fr.
46	Kaltbrunn	1697	608	2306	2462
47	Rieden	1883	414	2298	3185
48	Gommiswald	2093	63	2156	2336
49	Ernetschwil	1826	492	2318	2787
50	Uznach	2302	0	2302	2607
51	Schmerikon	2136	9	2145	2215
52	Rapperswil-Jona	3479	0	3479	3479
54	Eschenbach	1867	402	2268	2455
55	Goldingen	1648	790	2438	3825
56	St.Gallenkappel	1894	368	2262	2919
57	Wildhaus-Alt St.Johann	1950	285	2235	2961
	Wildhaus				
	Alt St.Johann				
59	Stein	1016	1801	2817	4625
60	Nesslau-Krummenau	1574	848	2422	3138
62	Ebnat-Kappel	1533	888	2421	2749
63	Wattwil	1619	820	2439	2756
64	Lichtensteig	1770	537	2307	2307
65	Oberhelfenschwil	1426	1093	2518	3824
66	Neckertal	1358	1124	2482	3254
	Brunnadern				
	St.Peterzell				
	Mogelsberg				
67	Hemberg	1145	1480	2624	4161
69	Krinau	1149	1589	2738	5621
70	Bütschwil	1724	627	2351	2754
71	Lütisburg	1605	793	2397	3074
72	Mosnang	1302	1225	2527	3779
73	Kirchberg	1687	672	2358	3017
75	Ganterschwil	1505	913	2418	2951
76	Jonschwil	2165	0	2165	2645
77	Oberuzwil	1932	294	2226	2375
78	Uzwil	2037	151	2188	2251
79	Flawil	1845	443	2288	2469
80	Degersheim	1688	707	2395	2909
81	Wil	2793	0	2793	2793
82	Bronschhofen	2002	212	2214	2351
83	Zuzwil	2597	0	2597	2743
84	Oberbüren	2286	0	2286	2729
85	Niederbüren	1697	702	2398	3029
86	Niederhelfenschwil	1794	476	2270	2999
87	Gossau	2312	0	2312	2312
88	Andwil	1998	201	2199	2702
89	Waldkirch	1781	542	2323	3380
90	Gaiserwald	2589	0	2589	2589
	Total	2255	211	2466	2701

Anhang 5: Theoretische Gemeindesteuerfüsse bei Ausbleiben des Finanzausgleichs (FA) 2009 und 2010

Nr.	Gemeinde	2009			2010		
		beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA	beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA
1	St.Gallen	149	16	165	149	16	165
2	Wittenbach	133	5	138	130	9	139
3	Hägenschwil	162	131	293	159	109	268
4	Muolen	142	127	269	142	119	261
5	Mörschwil	92	0	92	92	0	92
6	Goldach	116	0	116	116	0	116
7	Steinach	127	2	129	127	3	130
8	Berg	128	16	144	128	18	146
9	Tübach	115	0	115	110	1	111
10	Untereggen	162	102	264	157	90	247
11	Eggersriet	147	17	164	147	11	158
12	Rorschacherberg	127	0	127	125	0	125
13	Rorschach	157	37	194	155	42	197
14	Thal	145	4	149	142	4	146
15	Rheineck	145	15	160	145	23	168
16	St.Margrethen	144	5	149	144	16	160
17	Au	100	0	100	100	0	100
18	Berneck	102	0	102	102	0	102
19	Balgach	92	0	92	90	0	90
20	Diepoldsau	106	9	115	106	10	116
21	Widnau	114	5	119	112	5	117
22	Rebstein	119	33	152	119	34	153
23	Marbach	145	68	213	145	66	211
24	Altstätten	153	24	177	153	31	184
25	Eichberg	158	92	250	153	98	251
26	Oberriet	139	51	190	142	57	199
27	Rüthi	149	48	197	149	49	198
28	Sennwald	147	9	156	147	14	161
29	Gams	156	81	237	156	70	226
30	Grabs	140	27	167	138	28	166
31	Buchs	136	0	136	130	0	130
32	Sevelen	145	9	154	145	11	156
33	Wartau	155	55	210	155	55	210
34	Sargans	142	11	153	142	9	151
35	Vilters-Wangs	147	44	191	147	43	190
36	Bad Ragaz	118	0	118	112	0	112
37	Pfäfers	162	260	422	162	236	398
38	Mels	133	59	192	133	47	180
39	Flums	152	90	242	152	83	235
40	Walenstadt	144	25	169	144	23	167
41	Quarten	150	53	203	145	46	191
42	Amden	157	40	197	149	40	189
43	Weesen	149	0	149	146	0	146
44	Schänis	140	35	175	140	43	183
45	Benken	150	59	209	150	72	222
46	Kaltbrunn	134	65	199	134	70	204
47	Rieden	162	42	204	162	67	229

Nr.	Gemeinde	2009			2010		
		beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA	beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA
48	Gommiswald	123	29	152	123	21	144
49	Ernetschwil	157	97	254	157	78	235
50	Uznach	152	17	169	152	15	167
51	Schmerikon	144	0	144	144	4	148
52	Rapperswil-Jona	95	0	95	95	0	95
54	Eschenbach	149	42	191	145	48	193
55	Goldingen	162	140	302	162	153	315
56	St.Gallenkappel	154	68	222	148	82	230
	Wildhaus-Alt						
57	St.Johann				148	75	223
	Wildhaus	162	37	199			
	Alt St.Johann	162	118	280			
59	Stein	162	427	589	162	399	561
	Nesslau-						
60	Krummenau	149	130	279	149	119	268
62	Ebnat-Kappel	145	90	235	145	93	238
63	Wattwil	160	66	226	158	76	234
64	Lichtensteig	143	0	143	143	0	143
65	Oberhelfenschwil	148	166	314	153	182	335
66	Neckertal	142	186	328	142	175	317
	Brunnadern						
	St.Peterzell						
	Mogelsberg						
67	Hemberg	148	315	463	148	354	502
69	Krinau	162	458	620	162	433	595
70	Bütschwil	150	79	229	150	76	226
71	Lütisburg	162	155	317	147	145	292
72	Mosnang	145	212	357	145	228	373
73	Kirchberg	147	80	227	147	98	245
75	Ganterschwil	142	136	278	142	132	274
76	Jonschwil	150	47	197	145	51	196
77	Oberuzwil	138	30	168	138	24	162
78	Uzwil	140	9	149	142	12	154
79	Flawil	149	35	184	149	31	180
80	Degersheim	154	86	240	157	80	237
81	Wil	124	0	124	124	0	124
82	Bronschhofen	152	11	163	152	16	168
83	Zuzwil	103	8	111	103	8	111
84	Oberbüren	112	22	134	112	22	134
85	Niederbüren	159	133	292	159	102	261
86	Niederhelfenschwil	134	76	210	134	78	212
87	Gossau	119	0	119	116	0	116
88	Andwil	137	31	168	137	33	170
89	Waldkirch	155	103	258	150	109	259
90	Gaiserwald	126	0	126	119	0	119
	gewichteter Durchschnitt	134	25	159	133	26	158

Anhang 6: Leistungen des Finanzausgleichs (Gemeinden mit direktem Finanzausgleich (DFA) oder Übergangsausgleich (ÜAG)) und Gemeindesteuerfüsse 2007 bis 2011

Nr.	Gemeinde	DFA in Fr.	ÜAG in Fr.				Total in Fr. 2007-2011	Gemeindesteuerfuss				
		2007	2008	2009	2010	prov. 2011		2007	2008	2009	2010	2011
1	St.Gallen	2'000'000					2'000'000	159	149	149	149	144
4	Muolen	562'367					562'367	162	152	142	142	142
10	Untereggen	548'731					548'731	162	162	162	157	154
25	Eichberg	60'671					60'671	162	160	158	153	150
37	Pfäfers	2'289'906	707'100	322'800	108'000		3'427'806	162	162	162	162	162
47	Rieden	178'009					178'009	162	162	162	162	162
55	Goldingen	792'610					792'610	162	162	162	162	162
58	Alt St.Johann	503'414					503'414	162	162	162		
59	Stein	1'168'411	266'300	235'000	134'100	115'500	1'919'311	162	162	162	162	162
62	Ebnat-Kappel	683'637					683'637	162	145	145	145	145
63	Wattwil	2'281'998					2'281'998	162	160	160	158	158
65	Oberhelfenschwil	389'853					389'853	162	157	148	153	153
66	Brunnadern	1'347'699	475'900				1'823'599	162	162			
67	Hemberg	1'466'976					1'466'976	162	162	148	148	148
68	St.Peterzell	960'735	132'400				1'093'135	162	162			
69	Krinau	763'825	88'300	95'800	130'150	81'110	1'159'185	162	162	162	162	162
70	Bütschwil	1'091'243					1'091'243	162	155	150	150	150
71	Lütisburg	943'409					943'409	162	162	162	147	147
72	Mosnang	1'436'412					1'436'412	162	147	145	145	145
74	Mogelsberg	1'448'324					1'448'324	162	158			
75	Ganterschwil	48'470					48'470	162	149	142	142	142
85	Niederbüren	805'993					805'993	162	162	159	159	157
	Total	21'772'693	1'670'000	653'600	372'250	196'610	24'665'153					

Anhang 7: Gesamtsteuerfüsse und Interventionsgrenze 2006 bis 2011

Nr.	Gemeinde	Gesamtsteuerfuss					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	St.Gallen	274	274	254	244	244	239
2	Wittenbach	253	248	238	228	225	225
3	Hägenschwil	277	277	267	257	254	249
4	Muolen	277	277	257	237	237	237
5	Mörschwil	215	215	200	187	187	187
6	Goldach	233	233	221	211	211	209
7	Steinach	242	242	232	222	222	222
8	Berg	256	250	233	223	223	223
9	Tübach	218	230	220	210	205	195
10	Untereggen	277	277	267	257	252	249
11	Eggersriet	267	267	254	242	242	242
12	Rorschacherberg	252	249	235	222	220	214
13	Rorschach	277	277	267	252	250	247
14	Thal	272	272	252	240	237	232
15	Rheineck	277	277	254	240	240	237
16	St.Margrethen	274	264	249	239	239	234
17	Au	237	232	215	195	195	190
18	Berneck	238	237	217	197	197	197
19	Balgach	237	232	207	187	185	185
20	Diepoldsau	237	237	217	201	201	195
21	Widnau	246	240	225	209	207	204
22	Rebstein	266	261	234	214	214	214
23	Marbach	277	277	255	240	240	235
24	Altstätten	277	274	264	248	248	248
25	Eichberg	277	277	265	253	248	245
26	Oberriet	267	265	248	234	237	235
27	Rüthi	277	271	258	244	244	244
28	Sennwald	267	267	257	242	242	234
29	Gams	274	274	264	251	251	243
30	Grabs	270	269	250	235	233	227
31	Buchs	256	256	241	231	225	213
32	Sevelen	260	260	250	240	240	240
33	Wartau	277	277	262	250	250	243
34	Sargans	257	257	247	237	237	237
35	Vilters-Wangs	273	273	252	242	242	237
36	Bad Ragaz	260	250	233	213	207	200
37	Pfäfers	277	277	267	257	257	257
38	Mels	268	268	238	228	228	228
39	Flums	277	277	262	247	247	247
40	Walenstadt	264	264	254	239	239	235
41	Quarten	277	277	260	245	240	235
42	Amden	277	277	267	252	244	237
43	Weesen	258	258	254	244	241	241
44	Schänis	275	271	245	235	235	235
45	Benken	277	277	259	245	245	239
46	Kaltbrunn	274	271	249	229	229	229
47	Rieden	277	277	267	257	257	257
48	Gommiswald	255	255	240	218	218	218
49	Ernetschwil	277	277	267	252	252	252
50	Uznach	270	270	257	247	247	247

Nr.	Gemeinde	Gesamtsteuerfuss					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
51	Schmerikon	254	254	249	239	239	239
52	Rapperswil-Jona		224	204	190	190	187
	Rapperswil	235					
	Jona	224					
54	Eschenbach	277	273	259	244	240	238
55	Goldingen	277	277	267	257	257	257
56	St.Gallenkappel	277	277	262	249	243	243
	Wildhaus-Alt						
57	St.Johann					243	243
	Wildhaus	275	275	267	257		
	Alt St.Johann	277	277	267	257		
59	Stein	277	277	267	257	257	257
60	Nesslau-Krummenau	277	277	254	244	244	239
62	Ebnat-Kappel	277	277	250	240	240	240
63	Wattwil	277	277	265	255	253	253
64	Lichtensteig	263	263	253	238	238	238
65	Oberhelfenschwil	277	277	262	243	248	248
66	Neckertal				237	237	237
	Brunnadern	277	277	267			
	St.Peterzell	277	277	267			
	Mogelsberg	277	277	263			
67	Hemberg	277	277	267	243	243	243
69	Krinau	277	277	267	257	257	257
70	Bütschwil	277	277	260	245	245	245
71	Lütisburg	277	277	267	257	242	242
72	Mosnang	277	277	252	240	240	240
73	Kirchberg	277	277	257	242	242	242
75	Ganterschwil	272	277	254	237	237	237
76	Jonschwil	277	277	262	245	240	240
77	Oberuzwil	274	271	250	233	233	230
78	Uzwil	268	268	255	235	237	237
79	Flawil	272	272	254	244	244	244
80	Degersheim	274	274	262	249	252	252
81	Wil	244	244	229	219	219	219
82	Bronschhofen	256	261	251	247	247	247
83	Zuzwil	237	233	208	198	198	198
84	Oberbüren	252	242	222	207	207	207
85	Niederbüren	277	277	267	254	254	252
86	Niederhelfenschwil	270	260	245	229	229	224
87	Gossau	242	242	227	214	211	211
88	Andwil	259	259	247	232	232	232
89	Waldkirch	277	277	262	250	245	240
90	Gaiserwald	248	248	231	221	214	214

	gewichteter Durchschnitt	259.550	258.328	241.485	228.715	227.609	
	Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG	275.123	273.828	255.974	242.438	241.265	
	Anzahl Gemeinden > Interventionsgrenze	38	41	38	37	36	

Bemerkung: Interventionsgrenze 6% über dem gewichteten Steuerfuss

Anhang 8: Nettoaufwände 2009 und 2010

Nr.	Gemeinde	Nettoaufwand		
		2009 in Fr.	2010 in Fr.	Abweichung in Prozent
1	St.Gallen	308'110'862	297'256'883	-3.523
2	Wittenbach	27'482'475	28'216'131	2.670
3	Häggenwil	5'436'725	5'041'426	-7.271
4	Muolen	4'406'947	4'437'880	0.702
5	Mörschwil	11'280'549	11'321'446	0.363
6	Goldach	25'485'763	24'165'186	-5.182
7	Steinach	9'779'904	9'364'020	-4.252
8	Berg	2'744'585	2'823'568	2.878
9	Tübach	3'797'906	3'390'538	-10.726
10	Untereggen	4'400'007	4'446'335	1.053
11	Eggersriet	7'624'099	7'822'141	2.598
12	Rorschacherberg	20'723'856	19'606'998	-5.389
13	Rorschach	30'302'420	30'129'552	-0.570
14	Thal	20'678'432	19'754'072	-4.470
15	Rheineck	10'636'164	10'370'730	-2.496
16	St.Margrethen	16'966'433	16'717'554	-1.467
17	Au	20'592'976	18'719'006	-9.100
18	Berneck	11'692'308	10'868'030	-7.050
19	Balgach	13'509'102	13'039'172	-3.479
20	Diepoldsau	17'094'465	15'832'595	-7.382
21	Widnau	24'971'701	23'536'964	-5.745
22	Rebstein	12'983'303	12'397'097	-4.515
23	Marbach	7'313'514	7'120'811	-2.635
24	Altstätten	40'547'152	40'033'316	-1.267
25	Eichberg	5'757'109	5'153'072	-10.492
26	Oberriet	25'088'688	26'463'000	5.478
27	Rüthi	7'741'951	7'402'890	-4.380
28	Sennwald	16'280'347	14'411'837	-11.477
29	Gams	12'009'332	12'242'787	1.944
30	Grabs	20'339'424	19'603'756	-3.617
31	Buchs	33'125'170	33'869'674	2.248
32	Sevelen	15'438'457	14'264'896	-7.602
33	Wartau	18'041'798	18'259'260	1.205
34	Sargans	17'320'034	16'772'648	-3.160
35	Vilters-Wangs	15'096'015	14'801'382	-1.952
36	Bad Ragaz	13'281'511	13'782'783	3.774
37	Pfäfers	9'703'744	9'541'137	-1.676
38	Mels	28'196'645	24'276'612	-13.902
39	Flums	18'727'679	17'836'789	-4.757
40	Walenstadt	17'236'943	16'808'027	-2.488
41	Quarten	9'355'686	8'836'613	-5.548
42	Amden	7'325'866	6'640'893	-9.350
43	Weesen	337'831	5'328'147	...
44	Schänis	10'585'258	11'354'177	7.264
45	Benken	8'629'206	8'890'914	3.033
46	Kaltbrunn	11'711'376	11'806'574	0.813
47	Rieden	2'927'178	2'955'730	0.975
48	Gommiswald	9'425'870	9'069'785	-3.778
49	Ernetswil	5'823'342	5'604'836	-3.752

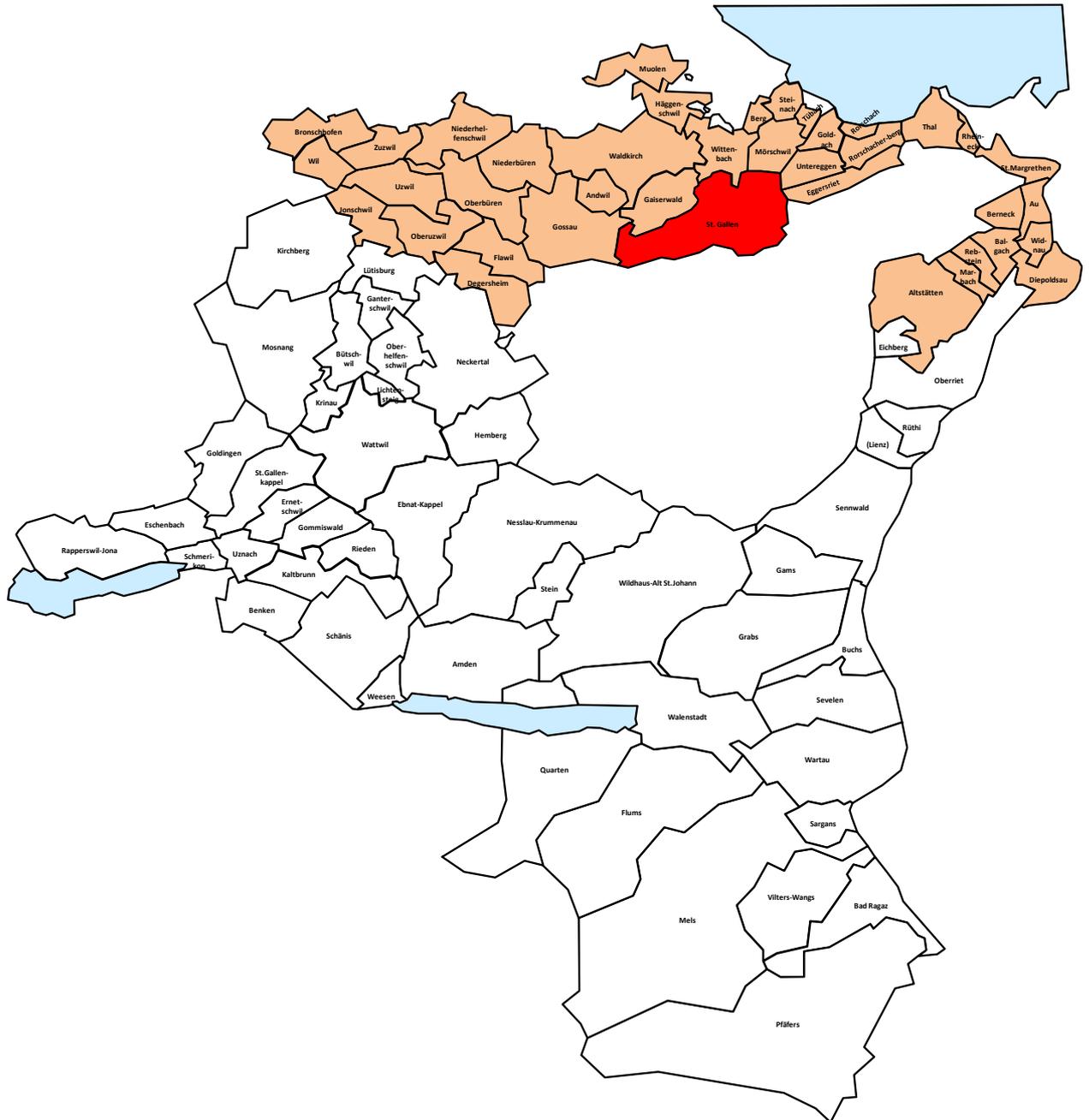
Nr.	Gemeinde	Nettoaufwand		
		2009 in Fr.	2010 in Fr.	Abweichung in Prozent
50	Uznach	21'997'054	21'547'245	-2.045
51	Schmerikon	11'117'345	11'257'162	1.258
52	Rapperswil-Jona	95'066'041	90'838'182	-4.447
54	Eschenbach	18'690'196	18'265'352	-2.273
55	Goldingen	5'393'244	5'410'933	0.328
56	St.Gallenkappel	6'992'225	6'812'302	-2.573
57	Wildhaus-Alt			
	St.Johann		6'333'278	...
	Wildhaus	2'700'448		...
	Alt St.Johann	2'413'331		...
59	Stein	2'325'303	1'974'735	-15.076
60	Nesslau-Krummenau	13'125'890	12'372'599	-5.739
62	Ebnat-Kappel	17'050'184	15'663'623	-8.132
63	Wattwil	29'956'654	28'695'662	-4.209
64	Lichtensteig	5'705'574	5'425'806	-4.903
65	Oberhelfenschwil	5'906'587	5'939'002	0.549
66	Neckertal	12'020'988	16'964'539	41.124
67	Hemberg	4'664'137	4'806'672	3.056
69	Krinau	1'487'053	1'591'692	7.037
70	Bütschwil	12'610'404	12'580'290	-0.239
71	Lütisburg	6'234'479	5'674'095	-8.988
72	Mosnang	13'001'413	12'763'783	-1.828
73	Kirchberg	31'774'140	32'220'854	1.406
75	Ganterschwil	4'639'046	4'587'633	-1.108
76	Jonschwil	13'062'905	14'238'473	8.999
77	Oberuzwil	18'137'976	17'323'337	-4.491
78	Uzwil	38'541'210	42'921'378	11.365
79	Flawil	36'623'103	32'807'237	-10.419
80	Degersheim	15'623'864	14'709'276	-5.854
81	Wil	65'723'793	65'743'043	0.029
82	Bronschhofen	15'116'245	15'217'932	0.673
83	Zuzwil	14'106'445	13'505'551	-4.260
84	Oberbüren	12'431'719	11'724'676	-5.687
85	Niederbüren	6'885'668	5'880'844	-14.593
86	Niederhelfenschwil	10'070'561	10'750'134	6.748
87	Gossau	51'342'935	51'145'959	-0.384
88	Andwil	6'120'807	6'028'656	-1.506
89	Waldkirch	14'687'788	14'453'441	-1.596
90	Gaiserwald	26'775'850	24'536'896	-8.362
	Total	1'668'190'711	1'635'101'946	-1.984

Anhang 9: Umbau Finanzierung Zentralörtliche Leistungen Stadt St.Gallen – Perimeter



KANTON ST.GALLEN

Umbau SoLa Stadt St.Gallen
- Zahlende Gemeinden



Amt für Gemeinden
des Kantons St.Gallen, 9001 St.Gallen

Anhang 10: Umbau Finanzierung Zentralörtliche Leistungen Stadt St.Gallen – Anteile

Nr.	Gemeinde	Einwohner	Total	Beitrag	
		31.12.10	Gew. %	Fr.	Steuer-%
2	Wittenbach	9'280	13.04%	604'205	3.7
3	Hägenschwil	1'187	0.65%	30'024	1.7
4	Muolen	1'160	0.97%	45'005	2.5
5	Mörschwil	3'508	7.28%	337'337	2.8
6	Goldach	9'065	6.47%	299'964	1.8
7	Steinach	3'292	1.70%	78'607	1.4
8	Berg	846	0.43%	20'083	1.3
9	Tübach	1'243	1.18%	54'556	1.7
10	Untereggen	1'002	1.29%	59'758	3.4
11	Eggersriet	2'169	3.58%	165'835	3.8
12	Rorschacherberg	6'922	4.82%	223'424	1.7
13	Rorschach	8'883	3.39%	157'185	1.3
14	Thal	6'286	2.34%	108'597	1.0
15	Rheineck	3'325	0.88%	40'810	0.8
17	Au	6'993	0.78%	35'950	0.3
18	Berneck	3'692	0.04%	1'739	0.0
19	Balgach	4'406	0.48%	22'343	0.3
20	Diepoldsau	5'832	0.44%	20'343	0.2
21	Widnau	8'771	0.03%	1'427	0.0
23	Marbach	2'014	0.02%	803	0.0
24	Altstätten	10'819	0.49%	22'751	0.1
76	Jonschwil	3'573	0.41%	18'768	0.3
77	Oberuzwil	5'819	0.32%	14'868	0.2
78	Uzwil	12'655	1.93%	89'331	0.4
79	Flawil	9'971	3.48%	161'101	1.1
80	Degersheim	3'905	1.29%	59'795	1.1
81	Wil	18'000	2.62%	121'592	0.3
82	Bronschhofen	4'584	0.20%	9'380	0.1
83	Zuzwil	4'586	0.35%	16'035	0.2
84	Oberbüren	4'131	0.95%	44'111	0.6
85	Niederbüren	1'421	0.30%	14'094	0.7
86	Niederhelfenschwil	2'909	0.18%	8'437	0.2
87	Gossau	17'763	17.63%	816'728	2.5
88	Andwil	1'872	1.41%	65'209	2.0
89	Waldkirch	3'340	2.02%	93'795	1.8
90	Gaiserwald	8'093	16.59%	768'753	4.2
	Total	203'317	100.00%	4'632'743	

Anhang 11: Nachhaltigkeitsbeurteilung – Zusammenfassung

Datum NHB 26. Januar 2012
 Auftraggeber: Regierung
 Beurteilungsgremium: Roger Hochreutener, Lichtensteig; Markus Schmid VD; Andrea Lübberstedt, DI; Inge Hubacher, DI; Walter Frei, DI; Bernhard Thöny, BLD; Niklaus Fuchs, FD; Markus Zimmermann, BD; Inge Hubacher, DI

Wirkung		Massnahmen, Verbesserungspotential ²⁵
Umwelt		
Hat keine relevante Wirkungen	Die Wirkungen in der Dimension Umwelt sind indirekte Folgewirkungen, welche insgesamt als gering eingeschätzt werden. Auf den Bodenverbrauch respektive die Zersiedelung können sich strukturerhaltende Effekte des Finanzausgleichs tendenziell negativ auswirken.	Verstärkung der Kooperation zwischen Gemeinden in der räumlichen Entwicklung. Schaffung entsprechender Instrumente prüfen.
Wirtschaft		
Wirkt tendenziell positiv	Der Finanzausgleich hat nur tendenziell positive Wirkungen auf die Wirtschaft, er unterstützt insbesondere den Erhalt <i>bestehender</i> Strukturen und ist kein Instrument der Wirtschafts- oder Standortförderung. Positive Effekte bestehen bezüglich Pflege der Infrastruktur.	Graduelle Reduktion der Mittel, um falsche Anreize zum ineffizienten Strukturerhalt zu vermeiden. Diskussion zur künftigen Entwicklung des ländlichen Raums fördern.
Gesellschaft		
Wirkt klar positiv	Der Finanzausgleich hat klar positive Wirkungen im soziodemographischen Bereich. Diese wurden bis anhin wenig beachtet. Er verringert tendenziell die Unterschiede zwischen den Gemeinden, insbesondere im Service Public und beim Infrastrukturangebot. Die grossen Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden bleiben bestehen.	Erhöhung der Transparenz durch Berücksichtigung sozialer Aspekte bei den Ausgleichskriterien. Massnahmen prüfen zur Eindämmung der negativen Folgen des Steuerwettbewerbs und zur Erhöhung der Solidarität zwischen den Gemeinden.
Nachhaltigkeit	Fazit	Empfehlung
	Der Finanzausgleich in der heutigen Form bezweckt den Strukturerhalt und dient nicht der Entwicklung finanzschwacher Gemeinden. Insbesondere ermöglicht er den Unterhalt der bestehenden Infrastruktur, was sich positiv auf die Lebensqualität auswirkt. Allerdings unterstützt er auch den Erhalt ineffizienter Strukturen. Das Ausgleichspotenzial des Instruments in seiner heutigen Form wird nicht voll ausgeschöpft.	Um Fehlanreize zu vermeiden, sind die finanziellen Mittel im Finanzausgleich einzuschränken. Dies fördert indirekt die Kooperation und ermöglicht pragmatische Lösungen vor Ort. Bei den Ausgleichskriterien sollten – entsprechend der Wirkungen des Finanzausgleichs – soziodemographische Aspekte berücksichtigt werden. Aus Sicht der Nachhaltigen Entwicklung ist die Steuergerechtigkeit durch geeignete Massnahmen zu verbessern.

Graphische Darstellung der Wirkungen

²⁵ Diese Spalte enthält Beiträge und Aspekte der Diskussion, zu denen im Beurteilungsgremium kein Konsens erzielt wurde.

	negativ	neutral	positiv
Umwelt		Naturräume und Artenvielfalt	
		Energieverbrauch	
		Klima	
		Rohstoffverbrauch	
		Wasserhaushalt	
		Boden	
		Schadstoffe	
		Umweltrisiken	
	Wirtschaft		Einkommen
		Lebenskosten	
		Öffentlicher Haushalt	
		Infrastruktur	
		Wirtschaftsstruktur	
		Marktmechanismen und Kostenwahrheit	
		Lokale Wertschöpfung	
		Arbeitsmarkt	
Gesellschaft		Wohnqualität	
		Gesundheit	
		Sicherheit	
		Partizipation	
		Integration	
		Bildung	
		Chancengleichheit	
		Gerechtigkeit und Solidarität	
	negativ	neutral	positiv

Anhang 12: Veränderung der Steuerfüsse Modell 2013 ohne und mit Einsparung von 11,7 Mio. Franken aus Sparpaket II sowie Umbau Finanzierung zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen

in Steuerfussprozenten

Nr.	Gemeinde	Modellumbau	Modell 2013 Übergangslösung		Modell 2013 definitive Lösung	
			nur FA	ZL berücksichtigt	Nur FA	ZL berücksichtigt
1	St.Gallen ²⁶	1.5%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
2	Wittenbach	-4.3%	0.9%	4.6%	-1.7%	2.0%
3	Hägenschwil	3.1%	1.3%	3.0%	5.8%	7.5%
4	Muolen	-5.1%	-6.7%	-4.3%	-2.0%	0.4%
5	Mörschwil	0.0%	0.0%	2.8%	0.0%	2.8%
6	Goldach	-0.5%	-0.5%	1.3%	-0.5%	1.3%
7	Steinach	-4.7%	0.0%	1.5%	-2.0%	-0.6%
8	Berg	-4.3%	-0.1%	1.2%	-1.7%	-0.4%
9	Tübach	0.3%	0.3%	2.0%	0.3%	2.0%
10	Untereggen	-2.7%	-6.4%	-3.0%	0.5%	3.9%
11	Eggersriet	4.5%	4.8%	8.7%	5.2%	9.0%
12	Rorschacherberg	-0.1%	-0.1%	1.6%	-0.1%	1.6%
13	Rorschach	-0.5%	4.2%	5.5%	1.6%	2.9%
14	Thal	0.4%	-0.2%	0.8%	0.6%	1.6%
15	Rheineck	-6.3%	0.5%	1.3%	-2.9%	-2.1%
16	St.Margrethen	-7.4%	0.1%	0.1%	-3.6%	-3.6%
17	Au	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
18	Berneck	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
19	Balgach	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
20	Diepoldsau	1.9%	-0.8%	-0.6%	2.8%	3.0%
21	Widnau	-0.5%	-2.2%	-2.2%	-0.1%	-0.1%
22	Rebstein	-4.7%	0.8%	0.8%	-1.9%	-1.9%
23	Marbach	-5.2%	-7.7%	-7.7%	-2.1%	-2.1%
24	Altstätten	1.8%	3.7%	3.8%	3.3%	3.5%
25	Eichberg	4.4%	2.5%	2.5%	6.3%	6.3%
26	Oberriet	-5.6%	-4.1%	-4.1%	-2.2%	-2.2%
27	Rüthi	2.8%	6.0%	6.0%	4.5%	4.5%
28	Sennwald	1.5%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%
29	Gams	-5.8%	-3.3%	-3.3%	-2.4%	-2.4%
30	Grabs	-4.9%	-1.6%	-1.6%	-1.9%	-1.9%
31	Buchs	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.4%
32	Sevelen	-5.2%	-0.3%	-0.3%	-2.1%	-2.1%
33	Wartau	3.0%	5.7%	5.7%	4.8%	4.8%
34	Sargans	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
35	Vilters-Wangs	3.1%	4.9%	4.9%	5.5%	5.5%
36	Bad Ragaz	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%
37	Pfäfers	13.6%	14.7%	14.7%	15.9%	15.9%
38	Mels	-5.2%	-1.8%	-1.8%	-2.1%	-2.1%
39	Flums	-6.7%	-2.0%	-2.0%	-2.7%	-2.7%
40	Walenstadt	2.3%	5.9%	5.9%	4.0%	4.0%
41	Quarten	-5.9%	0.8%	0.8%	-2.5%	-2.5%
42	Amden	9.8%	13.0%	13.0%	13.0%	13.0%
43	Weesen	0.6%	0.4%	0.4%	0.8%	0.8%
44	Schänis	-9.8%	-2.9%	-2.9%	-6.4%	-6.4%

²⁶ In den Werten der Stadt St.Gallen sind sowohl die Erhöhung des Beitrags an die zentralörtlichen Leistungen (vgl. Bericht Seite 49) als auch die Massnahmen aus dem Modellumbau des Finanzausgleichs enthalten.

Nr.	Gemeinde	Modellumbau	Modell 2013 Übergangslösung		Modell 2013 definitive Lösung	
			nur FA	ZL berücksichtigt	nur FA	ZL berücksichtigt
45	Benken	-6.2%	-3.6%	-3.6%	-2.5%	-2.5%
46	Kaltbrunn	-5.9%	-3.0%	-3.0%	-2.6%	-2.6%
48	Gommiswald	-4.7%	-4.0%	-4.0%	-1.9%	-1.9%
50	Uznach	4.9%	2.5%	2.5%	4.8%	4.8%
51	Schmerikon	4.5%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
52	Rapperswil-Jona	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
54	Eschenbach	-5.6%	-3.6%	-3.6%	-2.3%	-2.3%
57	Wildhaus-Alt St.Johann	-6.3%	0.2%	0.2%	-2.8%	-2.8%
60	Nesslau	-7.8%	-2.8%	-2.8%	-3.9%	-3.9%
62	Ebnat-Kappel	-9.5%	-1.9%	-1.9%	-5.7%	-5.7%
63	Wattwil	-1.2%	2.8%	2.8%	0.8%	0.8%
64	Lichtensteig	-7.6%	-1.3%	-1.3%	-4.4%	-4.4%
65	Oberhelfenschwil	12.8%	11.1%	11.1%	14.9%	14.9%
66	Neckertal	0.6%	5.9%	5.9%	4.5%	4.5%
67	Hemberg	-15.0%	-4.4%	-4.4%	-9.7%	-9.7%
70	Bütschwil-Ganterschwil	-7.6%	-3.0%	-3.0%	-4.1%	-4.1%
71	Lütisburg	-6.8%	-2.0%	-2.0%	-2.7%	-2.7%
72	Mosnang	12.1%	10.0%	10.0%	14.4%	14.4%
73	Kirchberg	6.8%	7.3%	7.3%	8.6%	8.6%
76	Jonschwil	9.0%	8.3%	8.6%	10.4%	10.7%
77	Oberuzwil	-4.8%	-2.4%	-2.2%	-1.9%	-1.8%
78	Uzwil	-3.2%	2.6%	3.0%	-0.2%	0.2%
79	Flawil	1.4%	3.6%	4.7%	2.9%	4.0%
80	Degersheim	2.3%	5.1%	6.2%	4.3%	5.4%
81	Wil	-0.5%	-0.4%	-0.1%	-0.4%	-0.1%
83	Zuzwil	3.3%	3.0%	3.2%	4.0%	4.1%
84	Oberbüren	3.5%	1.3%	1.9%	5.2%	5.8%
85	Niederbüren	-0.2%	0.7%	1.4%	3.7%	4.4%
86	Niederhelfenschwil	-4.9%	-9.9%	-9.7%	-2.0%	-1.8%
87	Gossau	-0.3%	-0.3%	2.2%	-0.3%	2.2%
88	Andwil	-4.7%	-6.8%	-4.8%	-1.9%	0.1%
89	Waldkirch	5.9%	4.3%	6.2%	7.6%	9.4%
90	Gaiserwald	0.1%	0.1%	4.2%	0.1%	4.3%

Lesehilfe:

Eine Zahl ohne Vorzeichen bedeutet, dass die Gemeinde rechnerisch ihren Steuerfuss um den angegebenen Wert **erhöhen** müsste. Eine Zahl mit negativem Vorzeichen bedeutet, dass die Gemeinde rechnerisch ihren Steuerfuss um den angegebenen Wert **senken** könnte.

Spalte Modellumbau:

Im Wirksamkeitsbericht vorgeschlagener Modellumbau, **ohne Einsparung** von 11,7 Mio. Franken:

- Erhöhung des Ausgleichsfaktors Ressourcenausgleich von 95 Prozent auf 97.5 Prozent;
- Unveränderter Sonderlastenausgleich Schule bei 50 Prozent;
- Einführung des Soziodemographischen Sonderlastenausgleichs und Wegfall des Ausgleichsbeitrags für Zentrumslasten an die Stadt St.Gallen;
- Änderung der Kürzungsskala infolge hoher technischer Steuerkraft für den Sonderlastenausgleich von 100 Prozent/150 Prozent auf 97.5 Prozent/121.88 Prozent;
- Wegfall des individuellen Sonderlastenausgleichs;
- Reduktion des partiellen Steuerfussausgleichs von der Hälfte auf ein Drittel des Aufwandes, der die Ausgleichsgrenze (148 Prozent berechnet) übersteigt, und Reduktion der beitragsberechtigten Gemeinden von zwei Drittel auf ein Drittel sämtlicher Gemeinden.

Spalte Modell 2013 Übergangslösung:

Im Wirksamkeitsbericht vorgeschlagener Modellumbau, **mit Einsparung** von 11,7 Mio. Franken:

- a) Reduktion des Ausgleichsfaktors Ressourcenausgleich von 95 Prozent auf 94.5 Prozent;
- b) Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Schule von 50 Prozent auf 70 Prozent;
- c) Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs und Wegfall des Ausgleichsbeitrags für Zentrumslasten an die Stadt St.Gallen;
- d) Änderung der Kürzungsskala infolge hoher technischer Steuerkraft für den Sonderlastenausgleich von 100 Prozent/150 Prozent auf 96 Prozent/120 Prozent;
- e) Wegfall des individuellen Sonderlastenausgleichs;
- f) Reduktion des partiellen Steuerfussausgleichs von der Hälfte auf ein Drittel des Aufwandes, der die Ausgleichsgrenze (146 Prozent berechnet) übersteigt, und Reduktion der beitragsberechtigten Gemeinden von zwei Drittel auf ein Drittel sämtlicher Gemeinden.

Unterspalte FA:

In dieser Unterspalte werden nur die oben beschriebenen Massnahmen des Modellumbaus **ohne** den Umbau der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen berücksichtigt.

Unterspalte ZL:

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Massnahmen des Modellumbaus wird der Umbau der Finanzierung zentralörtlicher Leistungen der Stadt St.Gallen berücksichtigt (vgl. Anhang 10).

Spalte Modell 2013 definitive Lösung (ab dem Jahr 2017):

Im Wirksamkeitsbericht vorgeschlagener Modellumbau, **mit Einsparung** von 11,7 Mio. Franken

- a) Erhöhung des Ausgleichsfaktors Ressourcenausgleich von 95 Prozent auf 96 Prozent;
- b) Unveränderter Sonderlastenausgleich Schule bei 50 Prozent;
- c) Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs und Wegfall des Ausgleichsbeitrags für Zentrumslasten an die Stadt St.Gallen;
- d) Änderung der Kürzungsskala infolge hoher technischer Steuerkraft für den Sonderlastenausgleich von 100 Prozent/150 Prozent auf 96 Prozent/120 Prozent;
- e) Wegfall des individuellen Sonderlastenausgleichs;
- f) Reduktion des partiellen Steuerfussausgleichs von der Hälfte auf ein Drittel des Aufwandes, der die Ausgleichsgrenze (146 Prozent berechnet) übersteigt, und Reduktion der beitragsberechtigten Gemeinden von zwei Drittel auf ein Drittel sämtlicher Gemeinden.

Unterspalte FA:

In dieser Unterspalte werden nur die oben beschriebenen Massnahmen des Modellumbaus **ohne** den Umbau der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen berücksichtigt.

Unterspalte ZL:

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Massnahmen des Modellumbaus wird der Umbau der Finanzierung zentralörtlicher Leistungen der Stadt St.Gallen berücksichtigt (vgl. Anhang 10).

Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Finanzausgleich

Entwurf der Regierung vom 29. Mai 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 29. Mai 2012²⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 9 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007²⁸

als Beschluss:

1. Für das Jahr 2013 wird der Ausgleichsfaktor auf 94,5 Prozent festgelegt.
2. Dieser Erlass wird im Jahr 2013 angewendet.

²⁷ ABI 2012,

²⁸ sGS 813.1

Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Entwurf der Regierung vom 29. Mai 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 29. Mai 2012²⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007³⁰ wird wie folgt geändert:

Instrumente

Art. 3. Instrumente des Finanzausgleichs sind:

- a) der Ressourcenausgleich;
- b) der allgemeine Sonderlastenausgleich;
- c) ___der partielle Steuerfussausgleich;
- d) der Übergangsausgleich während der Übergangszeit.

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.

Für die Bestimmungsfaktoren nach Abs. 1 Bst. a, b und e dieser Bestimmung gilt der zweijährige Mittelwert.

Ausgleichsfaktor

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

Er wird vom Kantonsrat ___ mit **dem Voranschlag** festgelegt. ___

29 ABI ●●

30 sGS 813.1.

Höhe des Ausgleichsbeitrags

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

Überschrift nach Art. 10. III. ____ Sonderlastenausgleich

d) Höhe des Ausgleichsbeitrags

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

e) Kürzung

Art. 17. Der Ausgleichsbeitrag wird ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde tiefer ist als **die Ausgleichsgrenze nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses**.

Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als **die Ausgleichsgrenze**, wird der Ausgleichsbeitrag nach der Regel in **Anhang 5** zu diesem Erlass gekürzt.

Überschrift nach Art. 17 (neu). 1^{bis}. Soziodemographischer Sonderlastenausgleich

Grundsatz

Art. 17a (neu). **Der soziodemographische Sonderlastenausgleich gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden bei Erfüllung von Aufgaben in den Bereichen Kinder und Jugend sowie Sozialhilfe und Alter aus.**

Kinder und Jugend a) Beitragsberechtigung

Art. 17b (neu). **Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit:**

- a) **einer überdurchschnittlichen Zahl von Schülerinnen und Schülern der Volksschule je Einwohnerin und Einwohner;**
- b) **einer überdurchschnittlichen finanziellen Belastung aus:**
 1. **Der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002³¹ in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 Bst. b des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998³² ;**
 2. **Art. 11 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977³³.**

31 sGS 381.31.

32 sGS 381.1.

33 sGS 213.95

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17c (neu). Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) der Zahl der Schülerinnen und Schülern der Regelschule mit Wohnsitz in der beitragsberechtigten Gemeinde;
- c) dem pauschalen Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler;
- d) dem Aufwand der beitragsberechtigten Gemeinde je Einwohnerin und Einwohner nach Art. 17b Bst. b dieses Erlasses;
- e) dem Aufwand des kantonalen Durchschnitts je Einwohnerin und Einwohner nach Bst. d.

Für die Berechnung des Aufwandes nach Abs. 1 Bst. d und e dieser Bestimmung gilt der zweijährige Mittelwert.

c) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 17d (neu). Der pauschale Ausgleichsbeitrag nach Art. 17c Abs. 1 Bst. c dieses Erlasses beträgt 795 Franken. Er setzt sich aus 735 Franken für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule und 60 Franken für die Schulsozialarbeit zusammen.

Er wird jährlich der Teuerung angepasst.

Sozialhilfe a) Beitragsberechtigung

Art. 17e (neu). Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen finanziellen Belastung, insbesondere für:

- a) finanzielle Sozialhilfe;
- b) arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe;
- c) Mutterschaftsbeiträge;
- d) Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge.

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17f (neu). Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) dem Nettoaufwand der beitragsberechtigten Gemeinde je Einwohnerin und Einwohner;
- b) dem Nettoaufwand des kantonalen Durchschnitts je Einwohnerin und Einwohner;
- c) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde.

Für die Berechnung des Nettoaufwandes nach Abs. 1 Bst. a und b dieser Bestimmung gilt der zweijährige Mittelwert.

Alter a) Beitragsberechtigung

Art. 17g (neu). Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit einer hohen Altersquote.

Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der beitragsberechtigten Gemeinde, die das 80. Altersjahr zurückgelegt haben;
- c) dem pauschalen Ausgleichsbeitrag je Einwohnerin und Einwohner, die das 80. Altersjahr zurückgelegt haben.

b) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 17h (neu). Der pauschale Ausgleichsbeitrag nach Art. 17g Abs. 2 Bst. c dieses Erlasses entspricht 70 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Einwohnerin und Einwohner mit zurückgelegtem 80. Altersjahr nach dem Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011³⁴.

Höhe des Ausgleichsbeitrags a) Berechnung

Art. 17i (neu). Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a zu diesem Erlass berechnet.

b) Kürzung

Art. 17j (neu). Der Ausgleichsbeitrag wird ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde tiefer ist als die Ausgleichsgrenze nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses.

Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als die Ausgleichsgrenze, werden die Ausgleichsbeiträge nach der Regel in Anhang 5 zu diesem Erlass gekürzt.

Ausgleichsbeitrag a) Bestimmungsfaktoren

Art. 20. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

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

b) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 21. Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler entspricht der Hälfte des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schülerin **der Regelschule**.

Die Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule werden um den mit Faktor 2 multiplizierten pauschalen Ausgleichsbeitrag für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule nach Art. 17d dieses Erlasses gekürzt.

34 sGS 331.2.

c) *Höhe des Ausgleichsbeitrags*

Art. 22. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in **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 **die Ausgleichsgrenze nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses**.

Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als **die Ausgleichsgrenze**, wird der Ausgleichsbeitrag nach der Regel in **Anhang 5** zu diesem Erlass gekürzt.

Grundsatz

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

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

Ausgleichsbeitrag für zentralörtliche Leistungen a) Höhe

Art. 25. Der jährliche Ausgleichsbeitrag zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen beträgt **19,8 Mio.** Franken.

Der Ausgleichsbeitrag setzt sich zusammen aus Beiträgen:

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

a^{bis}) Beiträge anderer Gemeinden des Kantons

Art. 25a (neu). Die jährlichen Beiträge anderer Gemeinden des Kantons betragen insgesamt **4,6 Mio.** Franken.

Beitragspflichtig sind die Gemeinden, welche die zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit sowie Verkehr wesentlich benützen.

Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Vorschriften insbesondere über die Voraussetzungen der Beitragspflicht.

b) jährliche Anpassung

Art. 26. Die Teilbeträge nach Art. 25 Abs. 1 und **Art. 25a Abs. 1** dieses Erlasses werden jährlich der Teuerung angepasst.

Art. 28 bis 30 werden aufgehoben

*Überschrift nach Art. 30. IV. **Partieller Steuerfussausgleich***

*Überschrift vor Art. 31 wird aufgehoben
Art. 31 wird aufgehoben.*

Beitragsberechtigung

Art. 32. Anspruch auf einen **partiellen Steuerfussausgleich** ___ **hat jenes** Drittel der Gemeinden, welche die höchsten Steuerfüsse erheben.

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

Antragspflicht

Art. 33. Die beitragsberechtigte Gemeinde stellt jährlich Antrag, wenn sie einen **partiellen Steuerfussausgleich** beanspruchen will.

Art. 34 wird aufgehoben

Überschrift vor Art. 35 wird aufgehoben

Ausgleichsbeitrag a) Grundsatz

Art. 35. Der partielle Steuerfussausgleich gleicht **ein Drittel** 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.

b) 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.

c) Höhe ___

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

d) 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. Vorhandenes Eigenkapital, das den Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer natürlicher Personen übersteigt, ist zu einem Fünftel einzubringen.

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.

e) Prüfung

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

f) Rechnungsüberschüsse

Art. 40. Erzielt eine Gemeinde, die einen ___ partiellen Steuerfussausgleich erhalten hat, in der laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss, **erstattet** sie **ein Drittel** des Überschusses, höchstens jedoch den ganzen Ausgleichsbeitrag, dem Kanton **zurück**.

Erzielt eine Gemeinde, die einen ___ partiellen Steuerfussausgleich erhalten hat, in der laufenden Rechnung einen Aufwandüberschuss, **wird dieser spätestens dem übernächsten Voranschlag der laufenden Rechnung belastet**.

Überschrift vor Art. 41 wird aufgehoben.

Art. 41 bis 43 werden aufgehoben.

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.

—

Anhang 2a (neu): Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

a) Ausgleichsbeitrag Kinder und Jugend

Teil 1: Sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule sowie Schulsozialarbeit

$$\text{SoKJ}_{\text{Gemeinde}} = (\text{SchQ}_{\text{Gemeinde}} - \text{SchQ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \text{M}_{\text{Sch}}$$

Legende:

$\text{SoKJ}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich Kinder und Jugend
$\text{SchQ}_{\text{Gemeinde}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde in der Regelschule
$\text{SchQ}_{\text{Kanton}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt in der Regelschule
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
M_{Sch}	Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler

Teil 2: Belastung aus der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

$$\text{SoKJ}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AufwIVSE}_{\text{Gemeinde}} - \text{AufwIVSE}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times 0,5$$

Legende:

$\text{SoKJ}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich Kinder und Jugend
$\text{AufwIVSE}_{\text{Gemeinde}}$	Aufwand der beitragsberechtigten Gemeinde aus der IVSE je Einwohnerin und Einwohner
$\text{AufwIVSE}_{\text{Kanton}}$	Aufwand im Kantonsdurchschnitt aus der IVSE je Einwohnerin und Einwohner
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde

b) Ausgleichsbeitrag Sozialhilfe

$$\text{SoSh}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AufwSh}_{\text{Gemeinde}} - \text{AufwSh}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times 0,5$$

Legende:

$\text{SoSh}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich Sozialhilfe
$\text{AufwSh}_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der beitragsberechtigten Gemeinde für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
$\text{AufwSh}_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand im Kantonsdurchschnitt für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde

c) Ausgleichsbeitrag Alter

$$\text{SoAlt}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AltQ}_{\text{Gemeinde}} - \text{AltQ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \text{M}_{\text{Alt}}$$

Legende:

$\text{SoAlt}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich Alter
$\text{AltQ}_{\text{Gemeinde}}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit zurückgelegtem 80. Altersjahr je Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde (Altersquote)
$\text{AltQ}_{\text{Kanton}}$	Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit zurückgelegtem 80. Altersjahr je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der Gemeinde
M_{Alt}	Pauschalbetrag je Einwohnerin und Einwohner mit zurückgelegtem 80. Altersjahr

Anhang 3: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Schule

$$\text{SLSch}_{\text{Gemeinde}} = (\text{SchQ}_{\text{Gemeinde}} - \text{SchQ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \text{M}_{\text{Sch}}$$

Legende:

$\text{SLSch}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich Schule
$\text{SchQ}_{\text{Gemeinde}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde in der Regelschule
$\text{SchQ}_{\text{Kanton}}$	Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt in der Regelschule
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
M_{Sch}	Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler

Anhang 4: Berechnung des **partiellen** Steuerfussausgleichs

$$\text{SFA}_{\text{Gemeinde}} = (\text{SFV}_{\text{Gemeinde}} - \text{SF}_{1/3}) \times 1/3 \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \text{STK}_{\text{Gemeinde}}$$

Legende:

$\text{SFA}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem partiellen Steuerfussausgleich
$\text{SFV}_{\text{Gemeinde}}$	Steuerfuss der beitragsberechtigten Gemeinde vor Steuerfussausgleich (in Prozent der einfachen Steuer)
$\text{SF}_{1/3}$	Ausgleichsgrenze (Steuerfuss der ersten nicht beitragsberechtigten Gemeinde [in Prozent der einfachen Steuer]) ____
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
$\text{STK}_{\text{Gemeinde}}$	Steuerkraft der beitragsberechtigten Gemeinde

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

- Keine Kürzung erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft tiefer ist **als die Ausgleichsgrenze nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses**.
- Eine Kürzung von 0 bis 100 Prozent linear ansteigend erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft zwischen **der Ausgleichsgrenze** (Kürzung: 0 Prozent) und dem **Eineinviertelfachen der Ausgleichsgrenze** (Kürzung: 100 Prozent) liegt.
- Eine vollständige Kürzung erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft **das Eineinviertelfache der Ausgleichsgrenze** übersteigt.

II.

1. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009³⁵ wird wie folgt geändert:

Aufwand- und Ertragsüberschuss

Art. 112. Ein Aufwandüberschuss, der nicht durch das Eigenkapital gedeckt werden kann, wird **spätestens** dem übernächsten Voranschlag der Laufenden Rechnung belastet.

Ein Ertragsüberschuss wird:

- a) dem Eigenkapital zugewiesen;
- b) für zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen verwendet;
- c) in Vorfinanzierungen für künftige Ausgaben oder für künftigen Aufwand eingelegt.

2. Das Gemeindevereinigungsgesetz vom 17. April 2007³⁶ wird wie folgt geändert:

Förderung

Art. 49a (neu). Der Kanton kann Projektbeiträge leisten. Sie werden nach Massgabe der vom Kantonsrat gewährten Kredite zugesichert.

Art. 20 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

a^{bis}) Förderung

Art. 56a (neu). Der Kanton kann Projektbeiträge leisten. Sie werden nach Massgabe der vom Kantonsrat gewährten Kredite zugesichert.

Art. 20 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

a^{bis}) Förderung

Art. 59a (neu). Der Kanton kann Projektbeiträge leisten. Sie werden nach Massgabe der vom Kantonsrat gewährten Kredite zugesichert.

Art. 20 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

35 sGS 151.2.

36 sGS 151.3.

3. Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998³⁷ wird wie folgt geändert:

Kostenpflicht a) Kostentragung und Kostenersatzpflicht

Art. 24. Die Kostentragung der aufgrund des Aufenthalts zuständigen Gemeinde und die Kostenersatzpflicht der aufgrund des Unterstützungswohnsitzes zuständigen Gemeinde richten sich sachgemäss nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger³⁸.

Die Heimatgemeinde trägt die Kosten, wenn der Kanton St.Gallen nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger Heimatkanton ist. **Die Kostenpflicht der Heimatgemeinde besteht nicht, wenn ausschliesslich st.gallische Gemeinden beteiligt sind.**

III.

1. Auf Sachverhalte, die den individuellen Sonderlastenausgleich für das Ausgleichsjahr 2012 betreffen, werden die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007³⁹ in der Fassung vor Änderung durch diesen Erlass angewendet.
2. Anstelle der Kürzung nach Art. 17, 17j und 23 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007⁴⁰ in der Fassung nach diesem Erlass werden die Ausgleichsbeiträge für den Sonderlastenausgleich Weite sowie für den soziodemographischen Sonderlastenausgleich und für den Sonderlastenausgleich Schule in den Jahren 2013 bis 2016 ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde 96 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft beträgt.

Eine Kürzung von 0 bis 100 Prozent linear ansteigend erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft zwischen 96 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft (Kürzung: 0 Prozent) und 120 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft (Kürzung: 100 Prozent) liegt.

Eine vollständige Kürzung erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft 120 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft übersteigt.

3. Anstelle des pauschalen Ausgleichsbeitrags nach Art. 21 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007⁴¹ in der Fassung nach diesem Erlass entspricht der Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler:
 - a) im Jahr 2013 70 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule;
 - b) im Jahr 2014 65 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule;
 - c) im Jahr 2015 60 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule;
 - d) im Jahr 2016 55 Prozent des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule.

37 sGS 381.1.

38 SR 851.1.

39 sGS 813.1.

40 sGS 813.1.

41 sGS 813.1.

Der Ressourcenausgleich wird in den Jahren 2014 bis 2017 jährlich um den Betrag der Einsparungen beim Sonderlastenausgleich Schule erhöht.

Der Kantonsrat berücksichtigt die Erhöhung bei der Festlegung des Ausgleichsfaktors nach Art. 9 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007⁴² in der Fassung nach diesem Erlass.

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2013 angewendet.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

42 sGS 813.1.