

Einfache Anfrage Wild-Wald vom 31. Mai 2006

Strukturwandel und Strategie der St.Galler Regierung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Oktober 2006

In ihrer Einfachen Anfrage vom 31. Mai 2006 hält Vreni Wild-Wald fest, dass die Raumplanungsgesetzgebung, der Strukturwandel in der Landwirtschaft und die zunehmende Steuerbelastung eine Entvölkerung der ländlichen Gebiete verursache, was durch die Bildung von Steueroasen im Kanton bzw. ausserhalb des Kantons noch verstärkt würde. Ein grösserer Strukturwandel, der auch die mittelstarken Gemeinden im Kanton St.Gallen betreffen werde, sei absehbar.

Die Regierung beantwortet die in diesem Zusammenhang gestellten Fragen wie folgt:

1. a) Unter dem Aspekt der Raumplanung ist von Bedeutung, dass mit der Neuorientierung der schweizerischen Regionalpolitik das Schwergewicht vom regionalen Ausgleich auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und der Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Regionen gelegt wird. Der kantonale Richtplan hat diese Akzentverschiebung vorweggenommen. Der Kanton St.Gallen setzt demzufolge die zur Verfügung stehenden Mittel dort ein, wo regionale Stärken vorhanden sind, und sorgt für die Vernetzung der verschiedenen Räume. Der Kanton St.Gallen verfügt noch über kein Konzept für den ländlichen Raum. Er beteiligt sich jedoch mit etwa zehn europäischen Regionen am Projekt «Europäisches Bürgergutachten zur Zukunft der ländlichen Räume». Das Bürgergutachten wird eine wesentliche Grundlage für ein kantonales Konzept zur Zukunft des ländlichen Raums bilden.

Im Hinblick auf verstärkte Information und Koordination im Bereich der Regional- und Agglomerationspolitik haben die Regierung, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie die Regionalplanungsgruppen vor kurzem die «Tripartite Plattform Region» eingesetzt. Diese Institution soll neben der Wahrnehmung von Informations- und Koordinationsaufgaben auch dahingehend wirken, dass die regional- und agglomerationspolitischen Aktivitäten der verschiedenen Akteure besser aufeinander abgestimmt werden.

b) Zur Bewältigung des Strukturwandels dienen neben Änderungen von Anzahl und Grösse der Gemeinden auch Verbesserungen bei der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Die Regionalplanungsgruppen tragen seit langem und inzwischen verstärkt dazu bei. Grenzüberschreitend besonders aktuell ist die verstärkte Zusammenarbeit zurzeit in den Agglomerationen. In Agglomerationsprogrammen wird die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gemeinde- und kantonsübergreifend aufeinander abgestimmt.

c) Der Wegzug von Personen aus einer Gemeinde lässt sich in der Regel nicht oder höchstens in vereinzelt Fällen unmittelbar auf einen hohen Steuerfuss zurückführen. Dies zeigen Erfahrung, entsprechende Studien und Umfragen. Ziel des innerkantonalen Finanzausgleichs ist es, die Steuerbelastungsunterschiede innerhalb des Kantons zu begrenzen und im ganzen Kanton eine angemessene Versorgung mit kommunalen Leistungen zu gewährleisten. Ein zentrales Element des geplanten neuen innerkantonalen Finanzausgleichs ist der so genannte Ressourcenausgleich. Damit wird sichergestellt, dass auch finanzschwache Gemeinden eine durchschnittliche Mittelausstattung erfahren. Mit einem Sonderlastenausgleich «Weite» sollen überdies übermässige Belastungen ausge-

glichen werden, die in weitläufigen und dünn besiedelten Gemeinden anfallen. Diese beiden Instrumente kommen in erster Linie ländlichen Gemeinden zugute. Das geplante neue Finanzausgleichsgesetz enthält somit Elemente, die speziell auf die Landgemeinden ausgerichtet sind.

d) Der Steuerwettbewerb hat in letzter Zeit unter den Kantonen zugenommen. Für Regionen, in denen sich überwiegend finanzschwache Gemeinden befinden, ist der interkantonale Steuerwettbewerb bedeutender als die innerkantonalen Steuerunterschiede. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bildet ein geeignetes Instrument, um eine finanzielle Annäherung unter den Kantonen zu erreichen, ohne dadurch die positiven Aspekte der weiterhin bestehenden eigenständigen Finanz- und Steuerpolitik der Kantone wesentlich einzuschränken. Dabei spielt auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine zentrale Rolle. Die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) geregelten Grundsätze können dazu beitragen, nicht gerechtfertigte Vorteile einzelner Kantone abzubauen.

2. Im Kanton St.Gallen existiert keine Strategie zu Grösse und Anzahl der künftigen Gemeinden, wie sie im Kanton Luzern oder im Kanton Glarus umgesetzt wird. In der Kantonsverfassung ist das Ziel der Erreichung leistungsfähiger und selbständiger Gemeinden verankert. Dem Verfassungsauftrag wird mittels Umsetzung entsprechender gesetzlicher Grundlagen nachgekommen, wie etwa dem neuen Finanzausgleichsgesetz und dem Gemeindevereinigungsgesetz. Beide Erlasse stehen vor ihrer parlamentarischen Beratung. Das Gemeindevereinigungsgesetz sieht vor, dass Beiträge an Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden und Schulgemeinden ausgerichtet werden können. Ebenfalls können Finanzhilfen an die Bildung von Einheitsgemeinden geleistet werden. Die Bildung von Einheitsgemeinden soll laut Gesetzesentwurf indirekt dadurch gefördert werden, dass bei der Vereinigung von politischen Gemeinden und der gleichzeitigen Bildung von Einheitsgemeinden bei der Bemessung der Entschuldungsbeiträge die Vermögenslage der Schulgemeinde mitberücksichtigt wird. Das Anreizsystem sieht vor, dass Gemeindevereinigungen gefördert werden, an denen ausschliesslich oder zum überwiegenden Teil finanzschwache Gemeinden beteiligt sind. Unter staatspolitischen Gesichtspunkten sind Gemeindevereinigungen im Weiteren förderungswürdig, wenn dadurch die Entwicklung einer Region unterstützt werden kann.
3. a) Das verfassungsrechtlich verankerte Ziel der leistungsfähigen und selbständigen Gemeinden gilt auch für die Schulgemeinden. Daher sind sie Bestandteil des Gemeindevereinigungsgesetzes.

b) Die Zahl der Schulgemeinden hat sich in den letzten zehn Jahren infolge von Zusammenschlüssen und Inkorporationen um rund 20 Schulgemeinden reduziert. Weitere Zusammenlegungen stehen unmittelbar bevor oder sind eingeleitet oder geplant. Der Entscheid über die Auflösung einer Schulgemeinde und die Gründung einer neuen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Schulbürgerschaft. Erreichen aber kleinere Schulgemeinden auf sich gestellt die gesetzlich vorgeschriebenen Klassengrössen nicht mehr, ergibt sich eine Notwendigkeit für Zusammenschlüsse. Oberstufenzentren in weniger dicht besiedelten Regionen müssen oft mehrere politische Gemeinden umfassen, damit eine günstige Betriebsgrösse erreicht werden kann. Die kleinsten Gemeinden sind zunehmend nicht mehr in der Lage, Primarschulen zu führen. Dies zeigt, dass der Konzentrationsprozess in der Volksschule nicht auf die Zusammenlegung und Inkorporation von Schulgemeinden beschränkt bleiben kann, sondern auch zu Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden zu grösseren Einheitsgemeinden oder zur Bildung von Schulgemeinden mit regionaler Grösse führen muss.

4. Das Gemeindevereinigungsgesetz sieht keinen Zwang zu Gemeindevereinigungen vor. Die Vorlage beinhaltet keinerlei finanziellen Druck zu einem Strukturwandel. Der Vernehmlassungsentwurf zu einem neuen Finanzausgleichsgesetz sieht indirekt, nämlich durch die zeitliche Beschränkung des Härtefallausgleichs auf zehn Jahre, einen Druck auf finanzschwache Gemeinden vor. Innert dieser Zeit müssen sie sich an den neuen Finanzausgleich anpassen und die notwendigen strukturellen Reformen umsetzen.