Interpellation Hartmann-Flawil / Brühwiler-Oberbüren (64 Mitunterzeichnende)
vom 7. Juni 2006

Kein Steuerwettbewerb auf Kosten der Nachbarkantone

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. April 2007

Peter Hartmann-Flawil und Markus Brühwiler-Oberbüren nehmen den ihrer Auffassung nach unfairen Steuerwettbewerb der beiden Appenzeller Halbkantone zum Anlass, um auf das st.gallische Leistungsangebot hinzuweisen, von dem die Nachbarkantone bzw. ihre Einwohnerinnen und Einwohner profitieren. Sie fordern, dass den Profiteuren st.gallischer Leistungen die vollen Kosten verrechnet werden und stellen in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

- a) Es liegt in der Natur der Sache, dass zwischen Regionen – insbesondere zwischen ländlichen Gebieten und städtischen Zentren – eine Vielzahl von Leistungsströmen zu verzeichnen sind. Soweit sich diese im Privatbereich abwickeln (z.B. Arbeits- oder Einkaufsmöglichkeiten in den Zentren, Wohn- und Erholungsmöglichkeiten auf dem Land), finden sie ihren Niederschlag in den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der verschiedenen Regionen. Diese wiederum bestimmen die Anforderungen an das staatliche Leistungsangebot und haben Auswirkungen auf die Steuerkraft der betreffenden Gebietseinheiten. Soweit die räumliche Funktionstrennung entlang von Kantonsgrenzen verläuft – wie das im Verhältnis zwischen St.Gallen und den Appenzeller Halbkantonen zu einem grossen Teil der Fall ist –, ergeben sich Unterschiede in der Angebotsstruktur der öffentlichen Hand und in ihrer Finanzkraft. Diese Unterschiede aufzufangen, ist Sache des Finanzausgleichs. Diesbezüglich wird die Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) Verbesserungen bringen.
- b) Im Zentrum der Fragestellung der Interpellation stehen weniger die Leistungsströme im Allgemeinen, sondern die besonderen Leistungsangebote des Staates. Hier wiederum kann unterschieden werden zwischen der Verkehrsinfrastruktur, welche die Mobilitätsströme über die Regionsgrenzen hinaus ermöglicht, den übrigen staatlichen Infrastruktur- und Leistungsangeboten sowie den (hoheitlichen) Verwaltungsleistungen.
 - ba) Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur gibt der Bund die Rahmenbedingungen zur Finanzierung vor. Es ist den Kantonen beispielsweise nicht freigestellt, Strassenzölle zu erheben. Auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind die Kostentragungsregeln weitgehend standardisiert, auch wenn hier für die betroffenen Kantone ein gewisser Spielraum besteht. Inwieweit im Bereich der Verkehrsinfrastruktur in Zukunft Änderungen möglich sein werden, hängt somit weitgehend von der Entwicklung auf Bundesebene ab. Ansätze im Sinn des Anliegens der Interpellanten sind Gegenstand der politischen Diskussion auf Bundesebene. Und der Agglomerationsverkehr ist ein ausdrücklich bezeichneter Bereich, wo im Rahmen der Umsetzung der NFA die Kantone zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichtet sind. Die Regierung wird diesbezüglich bestrebt sein, die Interessen des Kantons St.Gallen so gut wie möglich wahrzunehmen.
 - bb) Bei den übrigen staatlichen Infrastruktur- und Leistungsangeboten sind es hauptsächlich die folgenden Aufgabenbereiche, in denen der Kanton St.Gallen Leistungen erbringt, die auch von Einwohnerinnen und Einwohnern der Kantone AR und AI benutzt werden: Kultureinrichtungen (insbesondere Konzert und Theater St.Gallen), Berufsschulen, Mittelschu-

len, Fachhochschulen, Universität, Sportinfrastruktur (z.B. Athletikzentrum), Strafvollzugsanstalten, Spitäler (Zentrums- und Notfallversorgung). Mit Ausnahme der Kultur- und Sporteinrichtungen gibt es in all diesen Bereichen bereits heute interkantonale Abkommen, welche eine Mitfinanzierung durch die Drittkantone sicher stellen. Diese Mitfinanzierung ist jedoch nicht überall kostendeckend (gilt insbesondere für die höheren Bildungsinstitutionen). Auch hier verspricht sich die Regierung von der NFA Verbesserungen, gehören doch insbesondere auch die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, die Fachhochschulen und Universitäten, die Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs sowie die Spitäler und Kliniken der Zentrumsversorgung zu den namentlich bestimmten Aufgabenbereichen, in denen eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vorgeschrieben ist.

Ausserhalb dieser hauptsächlichen Aufgabenbereiche erbringt der Kanton St.Gallen v.a. in folgenden Gebieten Leistungen, die auch von Einwohnerinnen und Einwohnern sowie juristischen Personen der Kantone AR und/oder AI genutzt werden: Arbeitsmarktliche Massnahmen, Dienstleistungen für Bibliotheken/Literatur, Lehrerweiterbildungskurse, Berufs- und Laufbahnberatung, Aus- und Weiterbildungskurse für das Staatspersonal, Motorfahrzeugprüfungen, Schiffs- und Schiffsführerprüfungen, Sanitätsnotruf. In all diesen Bereichen wird der Kanton St.Gallen von den Kantonen AR und AI oder den Nutzniessenden (über Gebühren) entschädigt. In den meisten Fällen sind diese Entschädigungen kostendeckend. Eine Erhebung, die bei allen Departementen durchgeführt worden ist, zeigt, dass auch bei Durchsetzung des Kostendeckungsprinzips nicht mit hohen zusätzlichen Erträgen gerechnet werden kann. Trotzdem sind die Departemente beauftragt, dort, wo die Entschädigungen noch nicht kostendeckend sind, inskünftig eine vollkostendeckende Verrechnung vorzunehmen oder – wo eine Anpassung von Vereinbarungen notwendig ist – eine solche bei nächstmöglicher Gelegenheit auszuhandeln.

Nebst den genannten Bereichen gibt es zusätzliche Aufgabenfelder, wo die staatliche Leistungserbringung zugunsten der Bevölkerung und Wirtschaft in Zusammenarbeit mit den Kantonen AR und/oder AI erfolgt. In der Regel handelt es sich hierbei um Institutionen mit gemeinsamer Trägerschaft, oder es stehen die kantonalen Leistungsangebote je auch der Bevölkerung der Nachbarkantone offen. Beispiele solcher Kooperationen sind die Fachhochschule St.Gallen, die Maturitätsschule für Erwachsene, die Zivilschutz-Ausbildung, die IG GIS AG, die Chemiewehr, die interkantonale Polizeischule, die Abwasser- und Abfallentsorgung. In all diesen Fällen ist eine anteilmässige Kostentragung zu Vollkosten sichergestellt. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass kleine Kantone insofern stärker profitieren, als der Grenznutzen der interkantonalen Zusammenarbeit für sie grösser ist als für einen Kanton, der aufgrund seines Nachfragepotentials die Leistungserbringung auch allein ausreichend wirtschaftlich erbringen könnte.

- bc) Breit gefächert sind die Bereiche, wo der Kanton St.Gallen für die Kantone AR und AI Verwaltungsleistungen erbringt. Hierbei handelt es sich zum einen um Aufgaben, die für einen oder beide Halbkantone aufgrund einer entsprechenden Leistungsvereinbarung gegen Entschädigung erbracht werden. Beispiele solcher Verwaltungsleistungen sind: Durchführung der Sozialhilfestatistik, administrative Aufgaben zur gemeinsamen Standortpromotion, BVG-Aufsicht, Inspektionen Zivilstandsämter, AHV-Arbeitgeberrevisionen, Rechtsberatung Steueramt, erstellen von Gewässerschutzkarten, Administration der Wohneigentumsförderung im Berggebiet, Verkehrsunfallgutachten, Betrieb des Polizeisystems, Strafuntersuchungen Wirtschaftsdelikte, Heilmittelkontrollen. Die diesbezüglichen Entschädigungen sind grundsätzlich kostendeckend. Die zuständigen Departemente sind jedoch beauftragt, die Vollkostendeckung immer wieder zu überprüfen.

Nebst den genannten, formell an den Kanton St.Gallen übertragenen Aufgaben, profitieren die beiden kleinen Nachbarkantone immer wieder und verschiedenenorts von der Leistungsfähigkeit und der fachlichen Kompetenz der grösseren Verwaltung des Kantons St.Gallen. So übernehmen die st.gallischen Ämter bei interkantonalen Aufgaben und Projekten häufig

die Federführung und stellen die erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung. Oder die beiden Halbkantone profitieren von Vorleistungen des Kantons St.Gallen etwa bei der Einführung von neuen Informatiklösungen oder bei Gesetzgebungsarbeiten. Auch im Tagesgeschäft lassen die st.gallischen Dienststellen den Verwaltungen der Kantone AR und AI häufig Ratschläge, Auskünfte und Fachunterstützung zukommen, wenn solche erfragt werden. Ausgenommen bei formell gemeinsam getragenen Projekten erfolgen diese Dienstleistungen in der Regel entschädigungslos. Die bereits erwähnte Umfrage bei den Departementen hat gezeigt, dass eine Quantifizierung dieser Leistungen mehrheitlich nicht möglich ist, weil solche guten Dienste in der Regel nicht speziell erfasst werden. Die Erhebung lässt aber vermuten, dass es sich hierbei insgesamt nicht um ein sehr grosses Gesamtvolumen handeln kann. Trotzdem hat die Regierung die Departement angewiesen, inskünftig darauf zu achten, dass ins Gewicht fallende Leistungen verrechnet werden.

- c) Wie bereits aus den vorstehenden Ausführungen ersichtlich ist, teilt die Regierung die Auffassung, dass im interkantonalen Verhältnis bei gegenseitigem Leistungsbezug bzw. bei der Nutzung von Leistungen des Nachbarkantons der Grundsatz der kostendeckenden Entschädigung Gültigkeit haben sollte. Die Einsicht, dass allein dieses Prinzip ein faires Miteinander gewährleistet, ist in der Schweiz in den letzten Jahren zweifellos gewachsen. Es bestehen heute in verschiedenen Aufgabenbereichen entsprechende interkantonale Abkommen. Auch im Verhältnis zu den Appenzeller Halbkantonen sind in der jüngeren Vergangenheit trotz vereinzelter Rückschlägen Fortschritte erzielt worden. Im Zuge der NFA bzw. der von ihr postulierten und in den wichtigsten Aufgabenfeldern verbindlich vorgegebenen interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird das Prinzip einer sachgerechten Kostenverteilung hoffentlich auf breiter Ebene endgültig Fuss fassen. Die Regierung ist sich allerdings bewusst, dass es dazu im konkreten Einzelfall noch manche zähe Verhandlung brauchen wird. Umso wichtiger ist es, die entsprechenden Vorbereitungen gemeinsam und zielstrebig anzugehen. Der Kanton St.Gallen hat deshalb angeregt, zur Umsetzung des NFA-Teils der interkantonalen Zusammenarbeit unter den Ostschweizer Kantonen ein gemeinsames politisches Steuerungsorgan einzusetzen, welches ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen sicherstellt. Die Regierungen der beiden Appenzeller Halbkantone haben in einer ersten Reaktion ihre Mitwirkung signalisiert.