Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (22.13.05) und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (22.13.06)
Termin	Montag, 26. August 2013, 8.30 Uhr
Ort	Sitzungszimmer 109, Oberer Graben 32, 9001 St.Gallen

Daniela Sieber
Leiterin Stab

Departement des Innern
Amt für Soziales
Spisergasse 41
9001 St.Gallen
T 058 229 21 61
daniela.sieber@sg.ch

Raphael Bleichenbacher
Leiter Gemeindeaufsicht

Departement des Innern
Amt für Gemeinden
Davidstrasse 27
9001 St.Gallen
T 058 229 22 41
raphael.bleichenbacher@sg.ch

Vorsitz
Götte Michael, Tübach, Präsident

Teilnehmende
Kommissionsmitglieder
– Cozzio Nino, St.Gallen;
– Haag Agnes, St.Gallen;
– Hartmann Christof, Walenstadt;
– Hartmann Peter, Flawil;
– Riederer Ferdinand, Valens;
– Ritter-Sonderegger Werner, Hinterforst;
– Scheitlin Thomas, St.Gallen;
– Steiner Marianne, Kaltbrunn;
– Sulzer Dario, Wil;
– Suter Yvonne, Rapperswil-Jona;
– Tanner Jörg, Sargans;
– Thalmann Linus, Kirchberg;
– Widmer Andreas, Mühlrüti;
– Wild-Huber Vreni, Wald-Schönengrund

weitere Teilnehmende
– Klöti Martin, Vorsteher Departement des Innern
– Dörler Anita, Generalsekretärin Departement des Innern
– Fuchs Niklaus, Volkswirtschafter, Generalsekretariat, Finanzdepartement
– Summermatter Lukas, Leiter Amt für Gemeinden, Departement des Innern
– Lübberstedt Andrea, Leiterin Amt für Soziales, Departement des Innern

Protokoll
Daniela Sieber, Leiterin Stab, Amt für Soziales
Raphael Bleichenbacher, Leiter Gemeindeaufsicht, Amt für Gemeinden

Unterlagen
– II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (22.13.05) und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (22.13.06), Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 2. Juli 2013 (Beratungsunterlage)
– Zentrumslasten der Stadt St.Gallen, Schlussbericht 5. Oktober 2011
– Zentrumslasten der Stadt St.Gallen, Plausibilisierung der Ecoplan Studie
– Gutachten Horizontaler Finanzausgleich, Teilauftrag 1
– Gutachten Horizontaler Finanzausgleich, Teilauftrag 2
– Zentrumslasten der Stadt St.Gallen, Stellungnahme ecoplan zu Plausibilisierung

Inhalt

1	**Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen**	**2**
2	**Fortsetzung der Spezialdiskussion**	**3**
2.1	Botschaft	3
2.2	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	3
2.3	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	12
2.4	Rückkommen zum II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	19
3	**Schlussabstimmung**	**21**
3.1	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	21
3.2	II. Nachtrag zum Gesetz über Pflegefinanzierung	22
4	**Berichterstattung, Medienmitteilung, Umfrage**	**22**

1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen

Götte-Tübach, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und Verwaltung.

Die eingangs genannten Unterlagen wurden den Sitzungsteilnehmenden mit der Einladung zugestellt. Im Nachgang zum ersten Sitzungstag ist die folgende Beilage zugestellt worden:
– Varianten für den 2. Sitzungstag der vorberatenden Kommission zum II. Nachtrag FAG

Der Protokollentwurf des ersten Sitzungstages wurde den Mitgliedern der Kommission vorab zugestellt. Es bestehen keine Anpassungsanliegen. Der Präsident stellt in Aussicht, dass das definitive Protokoll mit dem Protokoll der heutigen Sitzung zugstellt wird.

2 Fortsetzung der Spezialdiskussion

2.1 Botschaft

Die Botschaft wurde am ersten Sitzungstag vom 19. August 2013 vollständig durchberaten. Es wird auf das entsprechende Protokoll verwiesen.

2.2 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Götte-Tübach informiert über den Sitzungsverlauf. Er führt aus, dass Art. 23 FAG in der Botschaft auf Seite 70 noch in der Variante vor dem I. Nachtrag zum FAG vom Herbst 2012 enthalten ist. Art. 17j (neu) wurde an der letzten Sitzung ebenfalls mit der alten Formulierung aufgeführt und ist zu korrigieren. Ohne den Widerspruch der Mitglieder der vorberatenden Kommission wird folgende, formelle Anpassung des FAG beantragt:

Art. 23 Abs. 2: Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als die Ausgleichsgrenze, werden die Ausgleichsbeiträge nach der Regel in Anhang 5 zu diesem Erlass gekürzt.

Die vorberatende Kommission stimmt der Anpassung ohne Widerspruch zu.

Zu Art. 51 FAG:
Götte-Tübach beantragt, die Festlegung des Übergangssteuerfusses an den Wirksamkeitsbericht zu koppeln.

Lukas Summermatter nimmt Stellung zur Anpassung von Art. 51 FAG, insbesondere zu Abs. 2. Beim aktuellen Finanzausgleichssystem kann der Übergangssteuerfuss von 162 Prozent schrittweise, zur Verringerung des Abstands zur Interventionsgrenze, angepasst werden. In der Botschaft zum aktuellen Finanzausgleich, der 2008 eingeführt wurde, wird ausgeführt, dass der Übergangssteuerfuss schrittweise erhöht wird, weil davon ausgegangen wurde, dass die Steuerfüsse ansteigen werden. Es war nie die Absicht, dass der Übergangssteuerfuss gesenkt wird. Mit dem Übergangsausgleich wurde bezweckt, dass den Gemeinden für die Anpassung auf das neue System Zeit zur Verfügung gestellt wird. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist, gleich wie der Ausgleichsfaktor des Ressourcenausgleichs, nicht an der Interventionsgrenze auszurichten. Der von Götte-Tübach vorgeschlagene Entwurf beinhaltet dies.

Hartmann-Flawil bestätigt die Ausführungen von Lukas Summermatter und fügt an, dass bei den damaligen Diskussionen die gegenteilige Situation nicht erwägt wurde. Die finanzpolitische Situation hat sich für die Gemeinden in den Folgejahren dann stark verbessert. Der Mechanismus bei sinkenden Steuerfüssen, auch von ressourcenstarken Gemeinden, wurde nicht diskutiert. Wenn nun die 162 Prozent festgelegt werden, ist dies eine klare Ausgangslage für die Gemeinden. Er bedauert diese Festlegung, stellt jedoch fest, dass es ein möglicher Weg ist und dieser mit der Realität übereinstimmt.

Widmer-Mosnang: Wenn der Kantonsrat die Ausgleichsgrenze z.B. alle vier Jahre mit dem Wirksamkeitsbericht bestimmt, ergibt dies ein gewisses System. Die Ausgleichs-

grenze von 162 Prozent ist zu diskutieren. Diese entspricht nicht mehr den im Jahr 2007 beratenen Grundlagen. Er stellt den Antrag, die Ausgleichsgrenze zu senken.

Riederer-Pfäfers ist der Meinung, dass von der Übergangsausgleichsgrenze immer eine Absicherung gegen oben gefordert war. Die Ausgleichsgrenze von 162 Prozent stimmt noch immer in etwa mit der Realität überein. Er bemerkt, dass es für Gemeinden, welche nicht den Übergangsausgleich beziehen, viel einfacher ist. Eine Gemeinde ist daran interessiert keine Übergangsausgleichsmittel zu beziehen um Entscheide möglichst autonom zu treffen. Er beantragt die Ausgleichsgrenze bei 162 Prozent zu belassen.

Hartmann-Flawil hält fest, dass mit dieser Änderung der Mechanismus in Zusammenhang mit der Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG nicht mehr angewendet werden kann. Die Festlegung der Übergangsausgleichsgrenze stützt sich somit künftig auch bei einer schlechteren Wirtschaftslage nicht mehr auf die Abweichung zur Interventionsgrenze. Die Interventionsgrenze gilt dann bei besserer sowie schlechterer finanzpolitischer Lage nicht mehr als Massstab.

Ritter-Altstätten: Der Kantonsrat beschliesst den Übergangsausgleichssteuerfuss. Die Regierung kann somit nicht eigenmächtige Veränderungen vornehmen. Er unterstützt die Lösung mit dem Wirksamkeitsbericht. Damit kann geprüft werden, wieso die entsprechenden Gemeinden hohe Steuerfüsse erheben müssen.

Widmer-Mosnang regt an, dass in Art. 51 Abs. 2 FAG auf Art. 44 FAG verwiesen wird. Gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. b FAG soll aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der Gemeinden, in Zusammenhang mit der entsprechenden Abweichung zur Interventionsgrenze, gesenkt werden können. Auf diesen Artikel wird bis anhin nicht eingegangen. Er fragt, wieso Art. 51 Abs. 2 FAG nicht auch auf Art. 45 FAG Bezug nimmt. Er beantragt, in Art. 51 Abs. 1 FAG den Übergangsausgleichssteuerfuss bei 157 Steuerprozent anzusetzen. Die Steuerschere darf nicht weiter auseinander gehen. Dies würde Art. 2 FAG widersprechen. Der Übergangsausgleichssteuerfuss kann in vier Jahren wieder überprüft werden.

Lukas Summermatter erläutert, dass Art. 45 FAG weiterhin bestehen bleibt. Es muss künftig im Wirksamkeitsbericht ebenso aufgezeigt werden, wo die Interventionsgrenze steht, welche Gemeinden darüber liegen und welche Massnahmen zu treffen sind. Mit dieser Änderung will man den Übergangsausgleich gleich handhaben wie den Ressourcenausgleich, dessen Ausgleichsfaktor im politischen Prozess festgelegt wird. Es war nie die Absicht, dass der Übergangsausgleichssteuerfuss nach unten korrigiert wird, sondern dass die Gemeinden gegen oben abgesichert sind. Zudem wird den Gemeinden die nötige Zeit eingeräumt, um sich auf das neue Finanzausgleichssystem einzustellen. Er zitiert aus der Botschaft: "Eine dauerhafte, verbindliche Absicherung dieser Gemeinden könnte mit einem garantierten Maximalsteuerfuss erreicht werden. Dies würde allerdings bedeuten, dass ein Kernelement des bisherigen direkten Finanzausgleichs mit all seinen Nachteilen beibehalten würde. Weil damit gleichzeitig die ganze Finanzausgleichsreform in Frage gestellt würde, kann ein auf Dauer garantierter Maximalsteuerfuss nicht in Frage kommen."

Sutter-Rapperswil-Jona schliesst sich den Ausführungen von Lukas Summermatter an. Der Übergangsausgleich wurde dafür geschaffen, dass die Gemeinden genug Zeit zur Verfügung haben würden, um sich dem neuen System anzupassen. Es ist erfreulich, dass dies in kürzerer Zeit als erwartet erfolgen konnte. Mit einer Herabsetzung der Übergangsausgleichsgrenze werden wieder einige Gemeinden künstlich ins alte System gedrängt. Sie schlägt vor, die Ausgleichsgrenze zu belassen und diese mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht wiederum zu analysieren. Eine Erhöhung des Gesamtvolumens ist politisch nicht vertretbar.

Scheitlin-St.Gallen: Die Bezeichnung wurde in der Ausgestaltung des ersten Finanzausgleichs bewusst von Härtefallausgleich auf Übergangsausgleich geändert, weil er in der Übergangszeit als Auffangbecken gilt. Er erachtet es als unnötig, für drei Gemeinden einen solch grossen administrativen Aufwand auszulösen. Er ist der Meinung, dass am ursprünglichen Gedanken festgehalten werden soll.

Ritter-Altstätten: Der Übergangsausgleich dient als Absicherung gegen oben. Er sollte erst dann beansprucht werden, wenn er wirklich benötigt wird. Zudem werden Gemeinden, welche den Übergangsausgleich beanspruchen in ihrer Autonomie eingeschränkt. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist deshalb nicht anzupassen.

Hartmann-Flawil hat keine Einwände, wenn der Übergangsausgleichssteuerfuss bei 162 Prozent belassen wird. Er ist der Meinung, dass dies dann aber auch gegen oben abgesichert sein muss. Das heisst, wenn sich die Steuerfüsse und die Interventionsgrenze erhöhen, ist der Übergangsausgleichssteuerfuss nicht nach diesem Mechanismus heraufzusetzen.

Thalmann-Kirchberg wird den Antrag Widmer-Mosnang unterstützen. Die Steuerschere zwischen dem tiefsten und höchsten Steuerfuss darf nicht grösser werden. Wenn der Übergangsausgleichssteuerfuss bei 162 Prozent beibehalten wird, geht die Schere auseinander. Er ist der Ansicht, dass nicht der Aufwand, welche eine Gemeinde oder das Amt im Übergangsausgleich hat, massgebend ist. Entscheidend ist, dass der Bürger einer Übergangsausgleichsgemeinde mehr Steuern gegenüber den anderen bezahlen muss.

Ritter-Altstätten: Das Aufgehen der Steuerschere muss nicht mit der Übergangsausgleichsgrenze verhindert werden. Es müssen andere Finanzausgleichsinstrumente eingesetzt werden, um bei den Gemeinden tiefere Steuerfüsse zu ermöglichen. Der Übergangsausgleich ist nur eine Notbremse.

Riederer-Pfäfers teilt die Meinung von Thalmann-Kirchberg bezüglich der Steuerschere. Es hilft jedoch einer Übergangsausgleichsgemeinde nicht, wenn der Ausgleichssteuerfuss gesenkt wird. Sie steht noch vor denselben Herausforderungen und einer grossen Mehrarbeit. Ziel jeder Gemeinde ist es den Steuerfuss zu senken. Er ist der Meinung, dass der Antrag von 157 Prozent abzulehnen ist.

Widmer-Mosnang: Die Gesamtsteuerbelastung der Gemeinden mit dem Maximalsteuerfuss hat bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs 7,3 Prozent über dem Durchschnitt sämtlicher Gemeinden betragen. Mit dem Ausgleichssteuerfuss von 162 Prozent

steigt diese Steuerbelastungsschere nächstes Jahr auf 11,7 Prozent an. Diese Schwachstelle ist mit der Senkung des Übergangssteuerfusses auf 157 Prozent zu entschärfen.

Suter-Rapperswil-Jona: Der Wirksamkeitsbericht zeigt klar auf, dass der Kanton kein Problem mit Steuerdisparitäten, sondern mit der Steuerattraktivität hat. Die Gemeinden konnten die Steuern allgemein senken sowie die Verschuldung reduzieren.

Hartmann-Walenstadt bemerkt, dass am ersten Sitzungstag vor allem über ein statisches und dynamisches Finanzausgleichssystem diskutiert wurde. Im letzten Jahr ist die Ausgleichsgrenze der 2. Stufe fixiert worden, was die Grundlage der Diskussion bildete. In der Zwischenzeit sind eine Vielzahl von Varianten berechnet und abgegeben worden. Er stellt fest, dass am Ende doch wieder ein horizontalen Finanzausgleich diskutiert werden muss

Hartmann-Flawil bezieht sich auf das Votum von Suter-Rapperswil-Jona. Aus den erhaltenen Daten geht klar hervor, dass sich bei den Steuerfüssen massiv höhere Disparitäten ergeben haben. Die Gemeinde mit dem tiefsten Gemeindesteuerfuss von 85 Prozent erhebt rund die Hälfte der Gemeinde mit dem höchsten Gemeindesteuerfuss von 162 Prozent. Dies wurde bei der Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs so nicht erwartet und berücksichtigt.

Götte-Tübach stellt aufgrund der Diskussionen zu Art. 51 Abs. 2 FAG folgenden Antrag:

Art. 51 Abs. 2:	Er wird vom Kantonsrat mit einem einfachen, nicht referendumspflichtigen Beschluss für 4 Jahre festgelegt. Die Regierung stellt Antrag im Wirksamkeitsbericht nach Art. 44 dieses Erlasses.

Widmer-Mosnang beantragt die Herabsetzung des Übergangsausgleichssteuerfusses wie folgt:

Art. 51 Abs. 1:	Der Übergangsausgleichssteuerfuss beträgt 157 Prozent.

Regierungsrat Martin Klöti weist darauf hin, dass verschiedene neue Fragen entstehen, wenn der Übergangsausgleichssteuerfuss verändert wird. Mit der Senkung des Steuerfusses werden nicht Strukturverbesserungen bei Gemeinden gefördert, sondern erhalten. Dies ist nicht im Sinn des Gesetzgebers, der Gemeindeautonomie und des Kantons. Man möchte nur den Notfall absichern. Der Kanton soll zudem nicht mehr belastet werden. Der Wirksamkeitsbericht ist die beste Lösung, um den Übergangsausgleichssteuerfuss anzupassen.

Der Präsident lässt über den Antrag zu Art. 51 Abs. 2 FAG abstimmen:

Die vorberatende Kommission nimmt den Antrag Götte-Tübach mit 12:1 Stimmen bei 2 Enthaltung an.

Der Präsident lässt über den Antrag zu Art. 51 Abs. 1 FAG abstimmen:

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag Widmer-Mosnang mit 9:5 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Der Präsident stellt die am 25. August 2013 zugesandten Berechnungsvarianten "Varianten für den 2. Sitzungstag der vorberatenden Kommission zum II. Nachtrag FAG" zur Diskussion:

Hartmann-Flawil erkennt keine Gründe, wieso unterschiedliche Ausgleichssätze bei dem Sonderlastenausgleich Schule (abgekürzt: SL Schule) und dem Soziodemographischen Sonderlastenausgleich (abgekürzt: SL Sozio) angewandt werden sollen. Wenn die 2. Stufe dynamisch gehalten wird, wäre es beispielsweise möglich auf zwei Fünftel anstatt des einen Drittel der Gemeinden zu erhöhen. Der Bereich Schule ist im ISL auf 20 Prozent zu erhöhen. Damit werden die Schullasten entsprechend berücksichtigt.

Lukas Summermatter hält fest, dass es Gründe für unterschiedliche Ausgleichssätze gibt. Ein wichtiger Grund ist der Grad der Exogenität der Faktoren, die zur Bemessung herangezogen werden. Der SL Schule ist schwer beeinflussbar, da auf die Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie die kantonalen Durchschnittskosten einer Schülerin oder eines Schülers abgestützt wird. Im SL Sozio wird auf den Nettoaufwand der einzelnen Gemeinden abgestützt. Ein Nettoaufwand ist immer mehr beinflussbar als ein kantonaler Durchschnitt. Mit der grösseren Beeinflussbarkeit des SL Sozio ist ein tieferer Ausgleichssatz als beim SL Schule vertretbar.

Suter-Rapperswil-Jona bedankt sich für die Berechnungen. Für die CVP-Fraktion sind die Varianten 6 und 7 mögliche Alternativen zur Botschaft. Alle anderen Varianten kommen nicht in Frage, da das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs dadurch ansteigt. Die Abschaffung des ISL kann mit der Erhöhung des SL Schule teilweise kompensiert werden. Der Ausgleichsanteil von 80 Prozent im SL Schule ist jedoch sehr hoch und an der Grenze. Variante 7 wäre deshalb interessant, da der Sparbeitrag, welcher die Gemeinden noch leisten müssen, bereits enthalten ist. Die Ausgleichsgrenze in der 2. Stufe von 145 Prozent hat sich so bewährt. Sie soll alle vier Jahre mit dem Wirksamkeitsbericht diskutiert und angepasst werden können, wie der Übergangsausgleichssteuerfuss oder der Ausgleichsfaktor beim Ressourcenausgleich.

Thalmann-Kirchberg bedankt sich ebenfalls für die Berechnungsunterlagen. Er ist der Meinung, dass die Streichung des ISL zu kurzfristig und somit zu wenig durchdacht und riskant ist. Für einzelne Gemeinden hat ein Finanzausgleichssystem ohne ISL massive Auswirkungen. Der ISL ist für die nächsten vier Jahre bis zum nächsten Wirksamkeitsbericht weiter zu führen.

Hartmann-Walenstadt: Es gibt auch Gemeinden, welche den ISL nicht nur wegen der Schule, sondern aus anderen Gründen erhalten.

Wild-Neckertal: Die neuen Berechnungen konnten aufgrund der kurzfristen Zustellung nicht mehr in der Fraktion behandelt werden. Es soll nicht zu viel korrigiert werden, wenn

man nicht genau weiss, was dabei resultiert. Für einzelne Gemeinden hat die Streichung des ISL katastrophale Auswirkungen. Sie unterstützt die vorliegende Botschaft. Umfassende Gesetzesänderungen oder Systemänderungen sind zum jetzigen Zeitpunkt problematisch.

Scheitlin-St.Gallen: Die Abschaffung des ISL, wie in den Varianten 6 und 7 berechnet, betrifft viele Gemeinden. Der SL Schule wird zwar erhöht, die Streichung des ISL blendet allerdings viele andere Probleme aus. Er ist der Meinung, dass die alte Variante die Beste ist. Es handelt sich dabei um eine austarierte Variante, welche von den Gemeinden akzeptiert ist. Beim SL Sozio wird die Kürzung nicht zu Lasten der reichen Gemeinden sondern der Stadt St.Gallen und Wil getragen.

Cozzio-St.Gallen stellt fest, dass es sich um eine komplexe Vorlage handelt. Er ist klar der Meinung, dass der Kantonsrat Änderungen in einer Vorlage vornehmen kann. Auf diese Vorlage bezogen ist es nicht einfach zu beurteilen, was bei einer Anpassung schliesslich resultiert. Er verweist auf die vielen Berechnungsvarianten, welche immer noch mehr werden. Dies erschwert die Einbringung einer Vorlage in den Kantonsrat. Wenn die Vorlage weiterhin auf verschiedenste Varianten angepasst wird, ergibt sich eine unendliche Diskussion. Er ist der Meinung, dass der Regierung für den nächsten Wirksamkeitsbericht Hinweise mitgegeben werden sollen, damit sich der Finanzausgleich in eine entsprechende Richtung entwickeln kann. Die Vorlage der Regierung ist für ihn eine austarierte Lösung. Er schliesst sich dem Votum Scheitlin-St.Gallen an.

Götte-Tübach weist darauf hin, dass die Regierung die Vorlage aufgrund der Vorgaben aus der letztjährigen Diskussion erarbeitet hat. Die Ausgestaltung erfolgte unter Einbezug des Verbands St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (abgekürzt: VSGP) in diversen Arbeitsgruppen. Er gibt zu berücksichtigen, dass die Vorgaben aufgrund der vorberatenden Kommission erstellt wurden. Eine Veränderung dieser Vorgaben würde einer Abänderung der Spielregeln bedeuten.

Hartmann-Flawil erachtet die beratene Grundlage vom ersten Sitzungstag als gute Basis. Die Diskussion sollte sich nur noch auf den ISL und allfällige Lösungen zum PSA konzentrieren. Dann ist für ihn die Grundlage mehrheitsfähig. Andernfalls ist zu erwägen, nochmals über einen horizontalen Finanzausgleich zu diskutieren.

Tanner-Sargans ist der Meinung, dass trotz den vielen interessanten Berechnungen nicht zu viel an der Vorlage verändert werden soll. Er sieht die Variante fünf als die geeignete Variante. Ansonsten vertritt er die Meinung, dass die Vorlage, wie nach dem ersten Tag beraten wurde, zu übernehmen ist.

Scheitlin-St.Gallen stellt den Antrag, auf die Vorlage der Regierung in Bezug auf den Kürzungsverzicht zurückzukommen.

Der Präsident lässt über den Rückkommensantrag von Scheitlin-St.Gallen abstimmen:

Die vorberatende Kommission stimmt dem Rückkommensantrag Scheitlin-St.Gallen mit 7:7 Stimmen bei 1 Enthaltung, durch Stichentscheid des Präsidenten zu.

Scheitlin-St.Gallen hält fest, dass die Wirkung der Kürzung im SL Sozio nicht erreicht wird, wenn ausschliesslich zwei Gemeinden die Kosten tragen. Es sollen nur möglichst geringe Veränderungen an der ursprünglichen Vorlage vorgenommen werden.

Hartmann-Walenstadt fragt nach, warum ursprünglich 55 Prozent vorgeschlagen wurden.

Regierungsrat Martin Klöti macht nochmals darauf aufmerksam, dass Veränderungen in einzelnen Bereichen der Vorlage allfällige Auswirkungen auf andere Bereiche mit sich bringen. Bei dem von der Regierung ausgearbeitetem Entwurf, handelt es sich um eine austarierte Vorlage. An der Generalversammlung der VSGP hat eine grosse Mehrheit der Vorlage der Regierung zugestimmt. Zudem wurde eine Vernehmlassung durchgeführtEr weist auf den nächsten Wirksamkeitsbericht hin. Zurzeit können die Auswirkungen und die Dynamik der Pflegefinanzierung nicht genau abgeschätzt werden.

Lukas Summermatter: Die Festlegung des Ausgleichsanteils im SL Sozio von 55 Prozent und im SL Schule von 65 Prozent hat insbesondere mit der unterschiedlichen Exogenität der einzelnen Faktoren zu tun. Der SL Schule stützt sich auf die Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie die kantonalen Durchschnittskosten pro Schülerin oder Schüler ab. Im SL Sozio werden die Nettoaufwendungen der Gemeinden beigezogen, welche durch die Gemeinden mehr beeinflusst werden können.

Wild-Neckertal hat die an der letzten Sitzung beschlossenen Änderungen zusammengestellt. Werden beim SL Sozio 65 Prozent ausgeglichen und gekürzt, hat die Stadt St.Gallen die grösste Einbusse von 4.6 Mio. Franken. Andere ressourcenstarke Gemeinden wie Au mit 49'000 Franken, Buchs mit 55'000 Franken, Bad Ragaz mit 5'500 Franken und Wil mit 300'000 Franken werden nur minim belastet. Alle anderen Gemeinden, welche einen Anspruch aus dem SL Sozio haben, erhalten rund 730'000 Franken mehr Mittel. Dies muss berücksichtigt werden.

Suter-Rapperswil-Jona: Wenn die Kürzung im SL Sozio nicht aufgenommen wird, dann muss auch am Ausgleichsanteil von 55 Prozent festgehalten werden. Ansonsten erhöht sich das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs. Es wurde der Auftrag erteilt, dass mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht das Instrument eines Sozialindex überprüft werden muss. Dann würde sich der SL Sozio ebenfalls auf einen weniger beinflussbaren Faktor stützen und der Ausgleichsanteil könnte allenfalls neu diskutiert werden.

Regierungsrat Martin Klöti hält abschliessend fest, dass die Zentren durch Sozialhilfelasten stärker belastet werden. Der SL Sozio glättet die Differenzen. Eine Kürzung des SL Sozio verfälscht diese Lösung. Die Pflegefinanzierung wird in den ländlichen Gemeinden oder überalterten Gemeinden eine Dynamik auslösen. Daher ist es wichtig, dass dieses austarierte System nicht verändert wird.

Andrea Lübberstedt gibt zu bedenken, dass die Daten in den verschiedenen Gefässen im SL Sozio auf einer Momentaufnahme beruhen. Aufgrund deutlicher Anzeichen bezüglich der demographischen Entwicklung werden sich die Gefässe des SL Sozio in der Zukunft wesentlich verändern. Beispielsweise ist davon auszugehen, dass die Kosten für die

Pflegefinanzierung zunehmen werden. Die Ausführungen von Wild-Neckertal zeigen eine Momentaufnahme. Es kann nicht abgeschätzt werden, welche Gemeinden in der Zukunft von einer Kürzung betroffen wären.

Hartmann-Flawil stellt den Ordnungsantrag, dass wie am ersten Sitzungstag, zuerst über die Kürzung und danach über den Ausgleichsanteil abzustimmen ist.

Der Präsident lässt über den **Antrag Scheitlin-St.Gallen** zu Art. 17 i und 17j (neu) FAG abstimmen, welcher wie folgt lautet:

Art. 17i und 17j FAG: *Festhalten am Entwurf der Regierung*.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag Scheitlin-St.Gallen mit 9:6 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.

Götte-Tübach eröffnet die Diskussion über Art. 17i (neu) FAG.

Lukas Summermatter weist darauf hin, dass das Ausgleichsvolumen bei einer Erhöhung des Ausgleichsanteils auf 65 Prozent massiv steigt.

Hartmann-Walenstadt hat eine Erhöhung um 6.2 Mio. Franken errechnet.

Der Präsident lässt über den **Antrag Scheitlin-St.Gallen** zu Anhang 2a abstimmen, der lautet:

Anhang 2a: *Festhalten am Entwurf der Regierung*.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag mit 10:1 Stimmen bei 4 Enthaltungen zu.

Hartmann-Flawil stellt den Rückkommensantrag, den horizontalen Finanzausgleich aufgrund der neuen Änderungen nochmals zu diskutieren. Mit dieser Situation besteht eine Sonderlösung für einen Teil im Finanzausgleichssystem. Durch diese Anpassungen werden ressourcenstarke Gemeinden entlastet.

Der Präsident lässt über den Rückkommensantrag Hartmann-Flawil abstimmen.

Die vorberatende Kommission lehnt den Rückkommensantrag Hartmann-Flawil mit 5:9 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Die Diskussion wird unter II. Ziff. 2 zu der Änderung von Art. 15 PFG fortgesetzt:

Haag-St.Gallen stellt im Namen der SP-GRÜ-Fraktion den Antrag, eine Eigenbeteiligung von zehn Prozent im Bereich der ambulanten Pflege beizubehalten. Es ist systemwidrig, wenn Personen, die ambulante Pflege beanspruchen, dazu benutzt werden, die stationäre Pflege zu finanzieren. Dies widerspricht dem Grundsatz "ambulant vor stationär" diametral. Wenn Personen bei der Beanspruchung von ambulanten Leistungen zu sehr belastet werden, werden sie in die "Care Migration" getrieben, indem sie günstigere Pflegekräfte

aus dem Ausland beiziehen müssen. Zudem werden vorbeugende Massnahmen eher abgelehnt, wenn die Kosten für die oder den Einzelnen zu hoch sind. Im Endeffekt wird das für die öffentliche Hand teurer, wenn nicht rechtzeitig eingegriffen werden kann. Schliesslich entstehen zusätzliche Kosten für den Kanton, weil die Ergänzungsleistungen (EL) zusätzlich belastet werden. Die Leistungsnutzenden bezahlen insgesamt schon heute genug, in dem sie den Selbstbehalt, sämtliche Materialkosten, die Franchise und die Krankenkassenprämien tragen. Zudem wird die Ungerechtigkeit noch verstärkt, dass die Personen beispielsweise für einen Verbandwechsel im Spital nichts bezahlen, wenn die Spitex das hingegen macht schon.

Ritter-Altstätten zieht einen Vergleich zur Giesskanne, die zwar im Garten von Nutzen ist, in diesem Bereich aber kaum. Das Giesskannenprinzip ist im Bereich der ambulanten Pflege nicht gerechtfertigt. In dieser Generation gibt es vermögende Personen und solche, die über sehr knappe finanzielle Mittel verfügen. Es können hier nicht alle gleich behandelt werden. Vielmehr müssen die richtigen Personen gezielt mit EL unterstützt werden. Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb vermögende Personen über eine generelle Reduktion der Eigenbeteiligung subventioniert werden sollen.

Hartmann-Flawil hält den Verweis auf das Giesskannenprinzip in diesem Bereich für nicht angebracht. Wenn andere Massnahmen, insbesondere Bedarfsleistungen wie individuelle Prämienverbilligungen greifen würden. Wenn für solche Leistungen das richtige Volumen bereit gestellt würde, wäre eine zielgerichtete Entlastung sicher sinnvoller. Es wird festgestellt, dass sich die CVP im Rahmen der Vernehmlassung ebenfalls gegen eine Erhöhung der Eigenbeteiligung ausgesprochen.

Cozzio-St.Gallen führt aus, dass sich die Stadt ursprünglich für eine Beschränkung auf zehn Prozent Eigenbeteiligung ausgesprochen hat, um den Grundsatz "ambulant vor stationär" zu stärken. Mittlerweile ist die Finanzlage aber eine andere und auch auf kommunaler Ebene darf die Belastung im ambulanten Bereich nicht dazu führen, dass dort gespart wird, wo es Personen nötig haben. Wenn die Entlastung auf alle verteilt wird, kann sie nicht im gleichen Ausmass erfolgen. Daher kann die Vorlage der Regierung unterstützt werden.

Regierungsrat Martin Klöti hält fest, dass durch die Erhöhung der Eigenbeteiligung nicht die falschen Personen betroffen sind. Mit einer Eigenbeteiligung von 20 Prozent werden diejenigen in die Pflicht genommen, die noch zusätzlich belastet werden können. Diese Anpassung ist daher sinnvoll.

Der Präsident lässt über den **Antrag der SP-GRÜ-Fraktion** zur Beibehaltung von Art. 15 PFG abstimmen.

Die Kommission lehnt den Antrag zu Art. 15 PFG mit 12:3 Stimmen bei 0 Enthaltungen ab.

Nach der Beratung des II. Nachtrags zum Gesetz über die Pflegefinanzierung wird ein Rückkommen zum II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz beraten (vgl. Ziff. 2.4).

2.3 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Zu Art. 4:

Wild-Neckertal begrüsst die Ergänzung bezüglich der Wohnsitzbestätigung, weist aber darauf hin, dass dies bereits so gehandhabt wird. In einem Einzelfall sind aber Probleme mit dem Kanton Appenzell-Ausserrhoden aufgetreten. Grundsätzlich bestehen Vereinbarungen mit den Kantonen, die gut umgesetzt werden. Es ist wichtig, auch bei interkantonalen Zuständigkeitsfragen Klärungen herbeizuführen und Regelungen zu finden, damit sich kein Kanton seiner Pflicht entziehen kann. Es ist aber auch klar, dass das im vorliegenden, kantonalen Gesetz nicht geregelt werden kann.

Zu Art. 4a:

Ritter-Altstätten fragt bei Andrea Lübberstedt nach, ob man sich der Folgen der Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) bewusst ist. Es gelten dadurch vielerlei abweichende Bestimmungen gegenüber dem st.gallischen Verwaltungsverfahrensrecht.

Andrea Lübberstedt führt aus, dass während der kurzen Vollzugsdauer des PFG bereits in Einzelfällen auf das ATSG habe zurückgegriffen werden müssen. Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang bereits die Anwendbarkeit des ATSG bejaht, obwohl keine ausdrückliche formelle Bestimmung im Gesetz enthalten ist. Ob abweichende Bestimmungen zulässig sind, hat das Bundesgericht bisher nicht beurteilt. Die vorgeschlagene allgemeine Regelung, die abweichende Bestimmungen zulässt, könnte daher auch umstritten sein. Man ist sich bewusst, dass die Anwendbarkeit des ATSG im Vollzug zu Reibereien führen kann. Eine bessere Lösung besteht aber nicht.

Zu Art. 6:

Ritter-Altstätten äussert ein Anliegen an das Amt für Soziales und legt seine Interessen als Vizepräsident des genossenschaftlichen Pflegeheims in Altstätten. Als die Ansätze das erste Mal festgelegt und die Pflegetarife mitgeteilt wurden, ist festgestellt worden, dass nicht alle Tarife im Kanton auf Vollkosten basieren. Es sind sowohl Ausreisser nach oben, als auch nach unten festgestellt worden und das aus unerklärlichen Gründen. Vor diesem Hintergrund ist es gerade für Heime, die schon seit längerem eine Vollkostenrechnung führen wichtig, dass dies im ganzen Kanton so gemacht wird. Bei der Festlegung der Ansätze soll nur auf Zahlen abgestützt werden, die aufgrund einer Vollkostenrechnung ermittelt werden. Wenn die Tarife sonst nicht kostendeckend sind für einzelne Heime, werden sie sonst noch dazu veranlasst, Pflegekosten beispielsweise über Betreuungskosten abzurechnen. Das ist zu vermeiden.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass es nicht nur zu vermeiden, ist Pflegekosten über andere Tarife abzuwickeln, sondern nach Bundesrecht verboten ist. Sie räumt aber ein, dass bei öffentlich-rechtlichen Einrichtungen Nachholbedarf besteht, was die Vollkostenperspektive anbelangt. Es handelt sich dabei um Gebäude, die beispielsweise durch Baubeiträge der Gemeinden unterstützt wurden. Im Vergleich dazu haben private Anbieter eine andere Ausgangslage. Bei der ersten Festsetzung der Ansätze sollte das aber einbezogen worden sein. Bei der nächsten Festsetzung der Tarife ist es aber wichtig, die Vollkostenperspektive nun umfassend durchzusetzen.

Zu Ziff. II.2 Art. 30a SHG:
Suter-Rapperswil-Jona führt aus, dass die CVP-EVP-Fraktion bereits mehrfach darauf hingewiesen hat, dass einheitliche Standards wichtig sind. Diese dürfen sich aber lediglich auf Mindeststandards beschränken. Die Argumente wurden bereits vorgebracht. Es besteht die Befürchtung, dass die Kosten durch übersetzte Qualitätsanforderungen steigen werden. Aus diesem Grund wurde im Rat auch eine Motion zum gleichen Anliegen eingereicht. Die CVP-EVP-Fraktion beantragt eine Ergänzung von Art. 30a Abs. 1 SHG: "…. Die Qualitätsanforderungen beschränken sich dabei auf Mindeststandards."

Ritter-Altstätten ergänzt zum Antrag, dass diesem verschiedene Anliegen zugrundeliegen. Zum einen können Idealvorstellungen nicht immer umgesetzt werden. Bei bestehenden Gebäuden, die genutzt oder umgenutzt werden sollen, darf dies nicht dazu führen, dass die Heime keine Anerkennung erhalten. Zum anderen entsprechen die definierten Pflegestandards nicht immer den neuen Entwicklungen. Beispielsweise wurde im Zusammenhang mit dementen Personen die Erkenntnis gemacht, dass in Wohngruppen Doppelzimmer sinnvoller sind als Einzelzimmer. Die kantonalen Richtgrössen sehen aber Einzelzimmer von einer bestimmten Mindestgrösse vor. Somit müssen Einzelzimmer erstellt werden, obwohl aus fachlicher Sicht teilweise davon abgeraten wird. Eine hohe Qualität wird durch die kantonalen Vorgaben somit gar nicht gewährleistet. Neu- und Altbauten müssen unterschiedlich bewertet werden, zumal eine Renovation in bestimmten Fällen sinnvoller ist als ein Neubau. Die Standards sind somit insbesondere auch aus der Sicht der Bewohnenden zu beurteilen. Schliesslich müssen die Anforderungen so ausgestaltet sein, dass Abweichungen möglich bleiben.

Sulzer-Wil weist darauf hin, dass der Begriff Mindeststandards unklar ist. Die Aufgabe muss es sein, eine Qualität sicherzustellen, welche den betreuten Personen gerecht wird. Auch wenn Massnahmen baulicher Art bestehen, die in Einzelfällen kostentreibend wirken, ist zu beachten, dass die Anforderungen nun nicht zu tief angesetzt werden. Der Kantonsrat ist in der Verantwortung, dass eine gute Qualität gewährleistet wird. Die Einrichtungen und Gemeinden können sich im Rahmen der Fachkommission einbringen, damit die Standards angemessen sind.

Thalmann-Kirchberg äussert ebenfalls gewisse Bedenken, dass die Kosten aufgrund hoher Qualitätsstandards steigen dürften. Ob der Antrag der CVP-EVP-Fraktion die richtige Lösung ist, kann offen bleiben, es wird aber festgestellt, dass es in die richtige Richtung geht. Der Antrag wird daher unterstützt.

Wild-Neckertal schliesst sich dem Vorredner an. In der eigenen Gemeinde war man auch schon mit Problemen bezüglich der Standards konfrontiert. Es bleibt eine Definitionsfrage, was Minimalstandards sind. Dazu wird auch eine erhebliche Auseinandersetzung stattfinden. Zu beachten ist, dass die Heime letztlich auch in einem Wettbewerb stehen und unattraktive Heime kaum Bewohner finden würden.

Haag-St.Gallen stellt fest, dass es sich hier um einen Bereich handelt, in dem Augenmass gelten muss. Die bekannten Beispiele zeigen, dass das Augenmass da sei. Hingegen sei der Begriff Mindeststandards zu unbestimmt und gehöre nicht ins Gesetz.

Andrea Lübberstedt weist erneut daraufhin, dass die erwähnten Baustandards veraltet seien. Es sei richtig, dass diese die neueren Entwicklungen nicht angemessen widerspiegeln. Hingegen besteht in personeller Hinsicht Nachholbedarf. Hierbei liegt der Kanton St.Gallen im Vergleich zu anderen Kantonen eher auf tiefem Niveau. Es geht nun aber darum, diese Anforderungen neu auszutarieren. Es wird zugesichert, dass nicht nur die Qualität beurteilt wird, sondern auch die Fragen, ob das Angebot ausreicht und bezahlbar ist. Wichtig ist ein Einbezug all dieser Faktoren. Zum Wettbewerb wird darauf hingewiesen, dass die Heime bereits heute eine extrem hohe Auslastung ausweisen. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Problematik mit der demographischen Entwicklung noch verschärfen wird. Zum Antrag wird darauf hingewiesen, dass der Begriff zu den Qualitätsanforderungen in mehreren Bestimmungen enthalten sei. Daher wird der Vorschlag eingebracht, durchgehend den Begriff "qualitative Mindestanforderungen" zu verwenden. Dieser Begriff ist im Übrigen konform mit dem eidgenössischen Krankenversicherungsgesetz (KVG).

Suter-Rapperswil-Jona stimmt der Anpassung des Antrags im Namen der CVP-EVP-Fraktion zu.

Regierungsrat Martin Klöti bemerkt abschliessend, dass es hierbei um eine Basisqualität geht, die alle Bereiche betrifft. Wichtig ist, nicht nur bauliche Massnahmen zu berücksichtigen, sondern auch andere Aspekte wie zum Beispiel Ausbildung. Es muss insbesondere Know How im Umgang mit den betroffenen Personen entwickelt werden. Die räumlichen Anforderungen sind hier nicht allein massgebend.

Der Präsident lässt über den folgenden **Antrag der CVP-EVP-Fraktion** unter Ziff. II.2 abstimmen:

Art. 30a Abs. 1:	Stationäre Einrichtungen für Betagte erfüllen qualitative Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen.
Abs. 2 Ingress:	Sie erfüllen die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung, wenn insbesondere:
Art. 33 Abs. 2:	Die für die Aufsicht zuständige Stelle überprüft die Einhaltung der qualitativen Mindestanforderungen nach Art. 30a dieses Erlasses.

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 12:3 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.

Zu Ziff. II.2 Art. 35 SHG:
Sulzer-Wil verweist auf das Eintretensvotum der SP-GRÜ-Fraktion, in dem bereits angesprochen wurde, dass ein Qualitätsbeirat als geeigneter für die Aufgabe der Erarbeitung von Qualitätsanforderungen angesehen worden wäre. Die Fraktion ist aber einverstanden,

wenn die Fachkommission für Altersfrage dies bearbeitet. Es stellt sich aber die Frage, ob die Zusammensetzung richtig ist. Auch müsste die Bezeichnung überprüft werden. Es wird der Antrag gestellt, dass in Art. 35 Abs. 1 im zweiten Satz neben den politischen Gemeinden auch die stationären Einrichtungen für Betagte ausdrücklich erwähnt sind. Der Antrag zu Art. 35 Abs. 1, 2. Satz, lautet wie folgt: Die politischen Gemeinden sowie stationäre Einrichtungen für Betagte sind vertreten.

Ritter-Altstätten unterstützt den Antrag. Es ist sinnvoll, dass sich diejenigen, welche die Richtlinien umsetzen müssen, sich auch dazu äussern können. Dies ist vor dem Hintergrund wichtig, dass nicht immer die politischen Gemeinden die Heime selbst führen. Die vertretenen Personen müssen von den Fragstellungen auch eine Ahnung haben. So müssten auch Heimleiter und Pflegedienstleiterinnen vertreten sein können. Diese Personen können besser beurteilen, ob nicht nur administrativer Aufwand und Kosten erhöht werden, nicht aber auch die Pflege verbessert wird. Die Kommission wird ersucht, den Antrag zu unterstützen

Scheitlin-St.Gallen unterstützt den Antrag ebenfalls. Es stellt sich die Frage, ob durch die zusätzliche Aufzählung nicht auch noch weitere Vertreterinnen und Vertreter aufgeführt sein müssten. Es darf nicht die Idee sein, dass dadurch andere ausgeschlossen werden.

Sulzer-Wil stellt klar, dass der Antrag nicht so zu verstehen, dass dem Kanton bzw. dem Amt für Soziales nicht zugetraut wird, dass eine gute Zusammensetzung gefunden wird. Es ist sinnvoll, dass für spezifische Fragen auch Subgruppen mit spezieller Zusammensetzung eingesetzt werden können. Die Gemeinden und Institutionen müssen zwingend vertreten sein, wie die Fachkommission aber ergänzt wird, kann dem Amt für Soziales überlassen werden. Es soll sich wie bereits bisher nicht um eine abschliessende Aufzählung handeln.

Cozzio-St.Gallen schliesst sich den Ausführungen von Sulzer-Wil an. Weiter ist angeregt worden, dass die Betroffenen auch vertreten sein sollen. Das kann aber offen gelassen werden.

Wild-Neckertal ergänzt, dass beim Begriff Fachkommission klar sei, dass sich diese aus Fachleuten in diesem Bereich zusammensetzt. Bei den politischen Gemeinden ist nicht zwingend von Fachleuten die Rede, weshalb diese ausdrücklich genannt sind. Es ist dem Amt für Soziales zuzutrauen, dass die richtigen Leute eingesetzt werden.

Andrea Lübberstedt hat hinsichtlich der legistischen Formulierung keine Bedenken. Schwierig wäre aber eine abschliessende Aufzählung, da es sich um einen sehr dynamischen Bereich handelt. So ist es künftig vielleicht wichtiger, zum Beispiel mit der Pro Senectute zusammenzuarbeiten.

Cozzio-St.Gallen schlägt die Ergänzung des Begriffs "insbesondere" vor.

Sulzer-Wil fragt sich, ob dadurch die Aufzählung nicht eher eingeschränkt ist.

Cozzio-St.Gallen stellt klar, dass damit darauf hingewiesen wird, dass es sich eben nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt.

Der Präsident lässt über den ergänzten **Antrag SP-GRÜ-Fraktion zu Art. 35** abstimmen, der wie folgt lautet:

Art. 35 Abs. 1: Das zuständige Departement setzt eine Fachkommission für Altersfragen ein. Insbesondere die politischen Gemeinden sowie stationäre Einrichtungen für Betagte sind vertreten.

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 11:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Zu Ziff. II.2 Art. 35a SHG:
Ritter-Altstätten geht davon aus und erwartet von der Regierung, dass sie sich bei der Allgemeinverbindlicherklärung auch auf Minimalanforderungen beschränkt, wie dies zum Beispiel auch bei Gesamtarbeitsverträgen der Fall ist. Es ist insbesondere nicht eine idealtypische Pflegeform vorzuschreiben.

Haag-St.Gallen stellt den Antrag, dass es sich hier nicht um "Kann"-Bestimmung handeln darf, zumal man sich aufgrund nun ohnehin auf Minimalanforderungen beschränkt. Das muss bei allen Heimen zwingend kontrolliert werden.

Andrea Lübberstedt stellt fest, dass mit einer "Muss"-Bestimmung die wesentliche Entscheidung bei der Fachkommission liegt und nicht bei der Regierung. Es muss von der vorberatenden Kommission beurteilt werden, ob diese Lösung gewollt ist.

Hartmann-Flawil fragt, ob es die Idee sein kann, dass die Regierung noch unter die qualitativen Mindestanforderungen der Fachkommission gehen möchte. Es wäre ein Widerspruch zu Art. 30a SHG, wenn die Mindestanforderungen dann nicht umgesetzt werden.

Andrea Lübberstedt weist darauf hin, dass die Fachkommission viele verschiedene Fragestellungen behandeln wird und zum Beispiel Vorgaben zu Personal, Ernährung oder Infrastruktur machen kann. Die Regierung könnte sich in diesem Zusammenhang nur auf jene Themen beschränken, die nach KVG zwingend sind. Allenfalls gibt es auch Vorgaben oder Empfehlungen der Fachkommission, die über das KVG hinausgehen und nicht zwingende Vorgaben sein sollen.

Sulzer-Wil versteht den Auftrag der Fachkommission darin, die Regierung zu beraten und die Richtlinien zu Handen der Regierung auszuarbeiten. Es ist somit nicht die Fachkommission, sondern die Regierung, welche die Anforderungen erlässt. Die Regierung kann in den Richtlinien auch Anpassungen vornehmen. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso dies noch notwendig sein soll, wenn es sich bei den Richtlinien der Fachkommission bereits um Minimalstandards handelt.

Anita Dörler hält fest, dass wenn die Richtlinien der Fachkommission durch die Regierung allgemeinverbindlich erklärt werden müssen, ist es indirekt die Fachkommission, die bestimmt - allenfalls auch gegen den Willen der Regierung. Es ist fraglich, ob das rechtlich möglich ist.

Sulzer-Wil fragt nach, warum es überhaupt die Bestimmung für die Erarbeitung der Richtlinien braucht, wenn die Regierung frei bleibt.

Anita Dörler weist darauf hin, dass die Fachkommission ein beratendes und kein rechtssetzendes Gremium ist. Es geht darum, die Aufgaben der Fachkommission und der Regierung zu entkoppeln.

Ritter-Altstätten bittet die Kommission zu unterscheiden zwischen den wesentlichen Minimalanforderungen, die erforderlich sind um als Pflegeheim anerkannt zu werden und Pflegefinanzierungsbeiträge zu erhalten, und allfälligen Wunschstandards. Es muss diskutiert werden, wie die Minimalanforderungen verbindlich erklärt werden und ob auch Wunschstandards verbindlich erklärt werden können.

Andrea Lübberstedt gibt erneut zu bedenken, dass die Auslegung des Begriffs der Minimalanforderungen nicht eindeutig ist und es sich hierbei nicht um eine wissenschaftliche Grösse handelt. Allenfalls liegen die Grundlagen der Fachkommission noch nicht beim Minimum. Auch im interkantonalen Vergleich weichen die festgelegten Basisqualitäten voneinander ab. Allenfalls könnte Art. 35 Abs. 2 Bst. c dahingehend angepasst werden, dass die Fachkommission zwar qualitative Mindestanforderungen erarbeitet, nicht aber Richtlinien. Der Erlass der Richtlinien wäre dann Aufgabe der Regierung.

Haag-St.Gallen hält es für stossend, dass zwar die Rede von Minimalanforderungen ist, diese aber aufgrund der Kann-Bestimmung gar nicht für alle gleich gelten.

Cozzio-St.Gallen spricht sich dafür aus, dass sich die Regierung einbringen kann. Bei der Verordnungsgebung müssen gewisse Freiheiten bestehen.

Ritter-Altstätten macht beliebt, sowohl Muss- als auch Soll-Kriterien durch die Fachkommission definieren zu lassen. Bei den Muss-Kriterien handelt es sich um die Mindestanforderungen, die verbindlich sein müssen. Der Kanton soll aber auch die Möglichkeit haben, Richtlinien zu definieren, die über diese Muss-Kriterien hinausgehen. Die Kriterien müssen unterschiedlich behandelt werden und sollten in zwei Absätzen festgehalten werden.

Sulzer-Wil findet es sinnvoll, dass durch die Regierung Mindeststandards erlassen werden müssen, sie aber zusätzliche, darüber hinausgehende Qualitätsanforderungen erlassen kann.

Wild-Neckertal stellt fest, dass dadurch die Funktion der Fachkommission geschmälert wird, wenn sie nur noch berät. Wenn das die Idee ist, muss die Fachkommission keine Richtlinien erarbeiten. Es erscheint sinnvoll, dass die Regierung bei der Rechtssetzung noch Gestaltungsfreiraum hat.

Thalmann-Kirchberg fragt sich, ob der Antrag der CVP-EVP-Fraktion, wonach Mindeststandards gelten sollen, nicht ausgehebelt wird, wenn die Regierung die Anforderungen doch hinauf setzen kann.

Ritter-Altstätten ist der Auffassung, dass das Amt für Soziales oder die Fachkommission Empfehlungen erlassen können soll, wie zum Beispiel die Empfehlung zum Umgang mit Sterbehilfeorganisationen. Hingegen kann die Fachkommission nicht Verordnungsrecht setzen.

Götte-Tübach ergänzt, dass die Funktion der Fachkommission nicht geschmälert werden soll. Er weist auf die damit zusammenhängende, kontroverse Diskussion der VSGP im Bereich der Aufsicht hin. Die Abstimmung anlässlich der Generalversammlung der VSGP für die Zuständigkeit im Bereich der Aufsicht ist knapp ausgefallen mit der Überlegung, dass die Fachkommission eine gewisse Bedeutung haben muss. Er ist überzeugt, dass die Aufsichtsfrage sonst anders beurteilt worden wäre.

Cozzio-St.Gallen vertritt den Standpunkt, dass die Exekutive eigene Akzente setzen können muss. Die Unterscheidung nach Mindeststandards und darüber hinausgehenden Empfehlungen wäre daher sinnvoll.

Andrea Lübberstedt regt an, dass die Frage beantwortet werden muss, ob sich die Fachkommission bereits auf Mindeststandards beschränkt oder darüber hinausgehen kann und soll. Das bedingt, dass in Art. 35 Abs. 2 Bst. c nicht die Rede von qualitativen Mindestanforderungen ist.

Sulzer-Wil stellt klar, dass durch den Antrag nicht die Bedeutung der Fachkommission geschmälert werden soll. Die Mindestanforderungen sind aber zwingend verbindlich zu erklären, während weitere Richtlinien als nicht verbindlich herausgegeben werden können.

Hartmann-Flawil spricht sich dafür aus, dass sich die Fachkommission nicht auf qualitative Mindestanforderungen beschränkt.

Ritter-Altstätten äussert sich aus der Perspektive der Alters- und Pflegeheime. Als Institution ist es sowohl wichtig zu wissen, was mindestens und zwingend erfüllt werden muss, zum Beispiel bei einem Neu- oder Umbau. Genauso sind auch Empfehlungen wichtig, an denen sich die Einrichtung orientieren, aber auch bestimmte Akzente anders setzen kann.

Sulzer-Wil passt den Antrag im Namen der SP-GRÜ-Fraktion an, dass die Fachkommission nach Art. 35 Abs. 2 Bst. c wie von der Regierung vorgeschlagen Richtlinien über die Qualitätsanforderungen erarbeiten soll und die Regierung nach Art. 35a daraus qualitative Mindestanforderungen durch Verordnung erlässt.

Regierungsrat Martin Klöti kann den Antrag unterstützen. Die Fachkommission wird bei der Erarbeitung der Richtlinien aufzeigen, was mindestens erfüllt sein muss. Die Palette an Massnahmen, welche die Fachkommission vorschlägt wird grösser sein als das, was die Regierung als Minimum erlässt.

Ritter-Altstätten weist darauf hin, dass auch die Marginalie noch anzupassen ist.

Der Präsident lässt über den angepassten Antrag der SP-GRÜ-Fraktion abstimmen, der wie folgt lautet:

Art. 35a:	Die Regierung erlässt qualitative Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung durch Verordnung.
Randtitel:	Qualitative Mindestanforderungen

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 14:1 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.

2.4 Rückkommen zum II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Widmer-Mosnang stellt den Antrag auf Art. 21 FAG zurück zu kommen. Die Varianten ISL Bereich Schule sowie der Ausgleichsanteil im SL Schule sind nochmals zu diskutieren. Danach ist darüber abzustimmen. Es ist wichtig zu wissen wie die Kommission zu diesen Themen steht.

Götte-Tübach lässt über den Rückkommensantrag zu Art. 21 FAG von Widmer-Mosnang abstimmen:

Die vorberatende Kommission stimmt dem Rückkommensantrag Widmer-Mosnang mit 8:6 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.

Hartmann-Flawil beantragt, dass der Ausgleichsfaktor im ISL Bereich Schule auf 20 Prozent angehoben wird.

Lukas Summermatter merkt an, dass der Ausgleichsanteil im ISL Bereich Schule nicht gesetzlich festgelegt ist. In der Botschaft ist dazu lediglich ausgeführt, dass die Praxis der Regierung in diesem Bereich ändert.

Hartmann-Flawil: Es ist klar, dass dies in der Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz geregelt ist. Somit ist die Regierung zu beauftragen, dass beim ISL Bereich Schule 20 Prozent auszugleichen sind.

Suter-Rapperswil-Jona: Ist der Meinung, dass nicht wieder einzelne Instrumente angepasst werden sollen. Zudem ist diese Variante nicht berechnet worden. Daher liegen keine Zahlen vor.

Hartmann-Flawil verweist auf die Variante 4 "ISL Schule 20%" in der Beilage "Varianten für den 2. Sitzungstag der vorberatenden Kommission zum II. Nachtrag FAG". Er präzisiert, dass Zahlen vorliegen.

Ritter-Altstätten wendet ein, dass wenn der Gesetzgeber etwas regeln möchte, er dies im Gesetz festzuhalten hat. Er gibt nicht einen Auftrag an die Regierung. Eine Anpassung wäre somit ins Gesetz aufzunehmen, ansonsten liegt die Festlegung im Ermessen der Regierung.

Lukas Summermatter präzisiert, dass in der Variante 4 davon ausgegangen wird, dass der SL Sozio zu 65 Prozent ausgeglichen und gekürzt wird. Dies hat einen Einfluss auf den ISL, da dieser nicht nur Schul- sondern auch Sozialkosten umfasst. Die Variante 4 ist

bezogen auf den Antrag, den ISL Bereich Schule auf 20 Prozent zu erhöhen, nicht ganz richtig.

Niklaus Fuchs fragt nach, ob zur Kostenfolge eine genaue Aussage gemacht werden kann.

Lukas Summermatter erklärt, dass keine genaue Aussage gemacht werden kann.

Suter-Rapperswil-Jona hält es für verantwortungslos, wenn ohne genaue Grundlage Entscheidungen getroffen werden. Sie führt aus, dass mit dem nächsten Wirksamkeitsbericht Anpassungen diskutiert werden können.

Hartmann-Flawil besteht auf den Antrag, dass der Ausgleichsfaktor im ISL Bereich Schule auf 20 Prozent angehoben wird.

Thalmann-Kirchberg fragt an, wie hoch der Kanton dadurch belastet wird. Er bezieht die Frage auf das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs.

Lukas Summermatter hält fest, dass es sich um eine Mehrbelastung handeln wird. Wie viel mehr, kann nicht genau beziffert werden.

Haag-St.Gallen meint, dass es sich um rund 650'000 bis 700'000 Franken handelt. Dabei können kleinere Abweichungen entstehen.

Regierungsrat Martin Klöti ist der Meinung, dass der Antrag Hartmann-Flawil nicht durchdacht und irritierend ist. Durch diesen Antrag darf kein grosser Wirbel und Verwirrung entstehen. Die zwei Botschaften sind auf gutem Weg und dürfen durch diesen Antrag nicht gefährdet.

Hartmann-Flawil: Im Interesse der belasteten Gemeinden ist der ISL Bereich Schule auf 20 Prozent zu erhöhen.

Steiner-Kaltbrunn: Die Anpassung kostet den Kanton 700'000 Franken. Vor dem Hintergrund des Entlastungspakets darf der Kanton nicht mehr belastet werden.

Thalmann-Kirchberg unterstützt den Antrag nicht, obwohl er inhaltlich zustimmt. Das Ausgleichsvolumen darf aber nicht zunehmen.

Hartmann-Walenstadt merkt an, dass in der vorherigen Abstimmung zu Gunsten von ressourcenstarken Gemeinden über 6 Mio. Franken abgestimmt wurde. Bei dieser Abstimmung geht es lediglich um 700'000 Franken zu Gunsten von ressourcenschwachen Gemeinden.

Wild-Neckertal denkt, dass diese Anpassung keine grosse Kostensteigerung für den Kanton ergibt. Dies müsste aber noch gerechnet werden. Sie macht darauf aufmerksam, dass die Gemeinden durch die Kostenübernahme der Pflegefinanzierung mehr Kosten übernehmen, als der Finanzausgleich ausgleicht.

Götte-Tübach fügt hinzu, dass die Kosten der Pflegefinanzierung gemäss Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014-2016 von 66.3 auf 74.5 Mio. Franken ansteigen werden. Im Gegenzug werden die Zahlungen aus dem Finanzausgleich um 4.7 bis 6.8 Mio. Franken pro Jahr tiefer als geplant ausfallen. Das ergibt ein Delta von rund 7 Mio. Franken pro Jahr.

Cozzio-St.Gallen ist der Meinung. dass die von der Regierung ausgearbeitete Fassung belassen werden soll.

Der Präsident lässt über den **Antrag Hartmann-Flawil** abstimmen, welcher lautet:

> Die Regierung wird beauftragt, den Ausgleichsanteil im ISL Bereich Schule von 15 Prozent auf 20 Prozent zu erhöhen.

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag mit 9:6 Stimmen bei 0 Enthaltungen ab.

Widmer-Mosnang fragt an, weshalb in der Botschaft auf Seite 43 mit einem Gesamtvolumen im Jahr 2014 von rund 232.4 Mio. Franken, in der Variante "Botschaft aktualisiert" jedoch nur von rund 226.5 Mio. Franken ausgegangen wird. Er bittet um eine Auskunft, ob dies im Finanzhaushalt noch angepasst wird.

Niklaus Fuchs: In Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2013 werden die einzelnen Massnahmen aufgezeigt, welche die Gemeinden insgesamt um rund 3 Mio. Franken entlasten. Die Botschaft weist darauf hin, dass die Übernahme der Pflegefinanzierungskosten nicht vollständig mit der Erhöhung des Finanzausgleichs kompensiert wird. Es bleibt eine Belastung von rund 4 Mio. Franken. Diese Be- und Entlastungen wurden den Gemeinden am Entlastungspaket angerechnet. Netto resultiert im Entlastungspaket eine Belastung von rund 700'000 Franken.

Lukas Summermatter erläutert die Differenz zwischen dem AFP 2014 und der Vorlage. In der Botschaft wurde konsequent mit den Zahlen 2013 vor dem II. Nachtrag zum FAG im Vergleich mit den Zahlen 2013 nach dem II. Nachtrag zum FAG gerechnet sind. Es gibt weitere Effekte die berücksichtigt werden müssen. Zum Beispiel steigt der Ressourcenausgleich in den nächsten Jahren an. Dies wurde in der Botschaft nicht berücksichtigt.

Widmer-Mosnang fragt nach, ob das Gesamtvolumen nun für das Jahr somit um rund 6 Mio. Franken auf 232.4 Mio. Franken ansteigt.

Lukas Summermatter bestätigt dass die Variante mit den Zahlen 2013 berechnet wurde und somit im Jahr 2014 mehr Finanzausgleichsmittel ausbezahlt werden müssen.

3 Schlussabstimmung

3.1 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 9:6 Stimmen bei 0 Enthaltungen dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

3.2 II. Nachtrag zum Gesetz über Pflegefinanzierung

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 9:6 Stimmen bei 0 Enthaltungen dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

4 Berichterstattung, Medienmitteilung, Umfrage

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten, gestützt auf Art. 63 GeschKR, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten sowie die Medien über das Ergebnis der Beratungen in Zusammenarbeit mit dem Departement des Innern zu informieren.

Thalmann-Kirchberg fragt nach, ob die Präsentation zum II. Nachtrag FAG in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden kann.

Der Präsident bittet Lukas Summermatter die Präsentation den Kommissionsmitgliedern zukommen zu lassen. Die Umfrage wird nicht weiter benützt. Der Präsident verdankt die Mitarbeit und schliesst die Sitzung um 11:40 Uhr.

St.Gallen, 4. September 2013

Der Präsident der vorberatenden Kommission:

Die Protokollführenden:

Michael Götte

Daniela Sieber Raphael Bleichenbacher

Beilage (bereits vorab zugestellt)
– Varianten für den 2. Sitzungstag der vorberatenden Kommission zum II. Nachtrag FAG

Geht an
– Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
– Klöti Martin, Vorsteher Departement des Innern
– Dörler Anita, Generalsekretärin Departement des Innern
– Fuchs Niklaus, Volkswirtschafter, Generalsekretariat, Finanzdepartement
– Summermatter Lukas, Leiter Amt für Gemeinden, Departement des Innern
– Lübberstedt Andrea, Leiterin Amt für Soziales, Departement des Innern
– Staatskanzlei (2)
– Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Kopie an
Staatskanzlei (RATSD / en/si)