



Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission

Finanzausgleichsgesetz (22.06.11)

4. Sitzung zur Vorbereitung der zweiten Lesung des Kantonsrates

Ort: Regierungsgebäude, Tafelzimmer, Nr. 200

Zeit: Freitag, 9. März 2007, 08.30 -10.30 Uhr

Anwesend:

Mitglieder der vorberatenden Kommission:

Hartmann Peter, Flawil (Präsident)

Bosshart Beat, Altenrhein
Brühwiler Markus, Oberbüren
Brunner Heinz, St.Gallen
Denoth Reto F., St.Gallen
Gartmann Walter, Oberschan
Gutmann, Bruno, St.Gallen
Gysi Barbara, Wil
Imper David, Heiligkreuz
Kaufmann Remi, St.Gallen
Lendi Paul, Mels
Lusti Bruno, Niederuzwil
Müller Franz, Waldkirch
Pfäffli, Hans, Rheineck
Richener Kurt, Oberuzwil
Ritter Werner, Hinterforst
Tinner Beat, Azmoos
Widmer Andreas, Mühlrüti
Würth Benedikt, Jona

Mitglieder der Regierung, Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:

Schönenberger Peter, Regierungsrat, Finanzdepartement
Resegatti Renato, Generalsekretär, Finanzdepartement
Thöny Bernhard, Projektleiter Finanzausgleich, Finanzdepartement (Protokoll)

Entschuldigt:

Götte Michael, Tübach

Vakanzen:

1 Sitz vakant (wurde von der FDP nicht ersetzt)

Traktanden:

1. Begrüssung
2. Protokolle der 1. Sitzung vom 18. Dezember 2006 und der 3. Sitzung vom 22. Januar 2007
3. Rückblick auf die Beratungen des Kantonsrates vom 20. Februar 2007
 - a) Allgemeine Wertung
 - b) Antrag Müller/Riederer zu Art. 45 Abs. 2
 - c) Antrag Kendlbacher (Bezeichnung Übergangsausgleich anstelle Härtefallausgleich)
4. Beratung von Art. 53 Abs. 2 (zurückgewiesen an voKo)
5. Varia

Unterlagen für die Sitzung:

- Protokoll der Sitzung vom 18. Dezember 2006
- Protokoll der Sitzung vom 22. Januar 2007
- Diskussionspapier zu Art. 53 Abs. 2

Beilagen zum Protokoll:Korrigiertes Protokoll der Sitzung vom 18. Dezember 2006

- Korrigiertes Protokoll der Sitzung vom 22. Januar 2007

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission
- Staatskanzlei (7)
- Finanzdepartement (3)

1. Begrüssung / Organisation

Hartmann, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Schönenberger Peter, Regierungsrat, Finanzdepartement
- Resegatti Renato, Generalsekretär, Finanzdepartement
- Thöny Bernhard, Projektleiter Finanzausgleich, Finanzdepartement

Anstelle von **Mächler-Zuzwil**, nimmt **Pfäffli-Rheineck** Einsitz in die Kommission. **Scheitlin-St.Gallen** wurde von der FDP nicht ersetzt.

Anwesend sind 19 von 21 Kommissionsmitgliedern, **Götte** hat sich entschuldigt.

Pfäffli wird als Stimmzähler bestimmt.

Es werden keine Änderungen der Traktandenliste gewünscht.

2. Protokolle der 1. Sitzung vom 18. Dezember 2006 und der 3. Sitzung vom 22. Januar 2007

Hartmann: Eingegangen sind Anträge auf Ergänzungen in beiden Protokollen von **Denoth**. Die Anträge wurden von **Thöny** anhand der Aufzeichnungen (Minidisc) geprüft, wo notwendig korrigiert und nochmals mit dem Antragsteller abgesprochen.

Eine Zusammenstellung der Ergänzungen wird verteilt.

Bosshart: Im Protokoll vom 22. Januar 2007 befindet sich auf S. 23 ein Fehler. Anstelle von "Abstimmung (Antrag Bosshart)" muss es richtigerweise heissen "Abstimmung (Antrag Widmer)".

Es werden keine weiteren Anpassungen an den beiden Protokollen gewünscht.

3. Rückblick auf die Beratungen des Kantonsrates vom 20. Februar 2007

Hartmann: Es ist zuerst eine allgemeine Wertung der Beratungen vorgesehen, anschliessend sollen die zwei beschlossenen Anträge diskutiert werden.

Es wird kein Votum unter dem Titel "Allgemeine Wertung" verlangt.

Schönenberger: Der gutgeheissene Antrag Müller/Riederer ist ein Wermutstropfen in der sonst erfreulich verlaufenen 1. Lesung. Er entspricht im wesentlichen dem Antrag der SP zu Art. 43bis, welcher allerdings deutlich abgelehnt wurde. Der inhaltlich übereinstimmende Antrag Müller/Riederer wurde hingegen deutlich angenommen. Der Antrag Müller/Riederer ist deshalb als inhaltlich deckungsgleich mit dem SP-Antrag, weil die zusätzlichen Ziele die in Art. 45 Abs.2 im Vergleich mit Art. 45 Abs. 1 angestrebt werden, nur durch eine Abschöpfung der finanzstarken Gemeinden erreicht werden können. Andere Massnahmen sind nicht ersichtlich. Die Abschöpfung wäre allerdings eine Systemwidrigkeit.

Der Antrag ist überdies auch deshalb problematisch, weil er lediglich beim Steuerfuss der Gemeinde ansetzt und nicht bei der Gesamtbelastung. Ausserdem ist der Begriff "Prozent" wohl falsch. Es müsste Prozentpunkte heissen.

Ritter: Es sind durchaus andere Interpretationen möglich. Der neue Absatz definiert eine zusätzliche Interventionsgrenze. Mögliche Massnahmen zur Reduktion der Spannweite können durchaus auch bei den hohen Steuerrufen ansetzen.

Resegatti: Ein Grund für den Antrag ist wohl auch die Befürchtung, dass bei einer Senkung der Steuerrufen die Interventionsgrenze nur unterproportional angepasst wird. Rechnungen zeigen aber, dass bei einer Senkung des Durchschnittssteuerrufes oder des Kantonssteuerrufes die absolute Differenz der Interventionsgrenze zum Durchschnitt recht stabil bleibt. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der Antrag auch mit Blick auf Art. 51 problematisch ist. Es müsste geprüft werden ob nicht weitere Anpassungen im Übergangsausgleich notwendig sind.

Müller: Ziel des Antrages ist nicht eine Einführung der Abschöpfung auf stillem Weg. Es muss aber verhindert werden, dass die Steuerrufdifferenzen grösser werden als heute. Es sind sehr unterschiedliche Massnahmen möglich, welche die Regierung vorschlagen kann. Zu Bedenken ist, dass mit relativ wenig Mitteln verhindert werden kann, dass die Unterschiede zunehmen. Aufgrund des Überschusses des Kantons sind die Mittel sicher vorhanden. An der Formulierung soll festgehalten. Der Begriff Prozent kann durch Prozentpunkte ersetzt werden.

Hartmann: Die genaue Formulierung ist Sache der Redaktionskommission. Aus der Begründung geht der Willen der Antragsteller klar hervor.

Brühwiler: Bei einer Senkung des Steuerrufes z.B. in Mörschwil um 5 Steuerrufpunkte würde bereits eine grosse Zahl von Gemeinden über dieser Interventionsgrenze zu liegen kommen. Der Wirksamkeitsbericht würde dann rasch eine grosse Zahl von Gemeinden beurteilen müssen. Dieser Konsequenz muss man sich bewusst sein.

Schönenberger: Die Voten zeigen, dass auch Massnahmen bei den Gemeinden an der oberen Grenze vorzusehen sind. Dies müsste – im Sinne der politischen Transparenz – aber aus der Formulierung herausgehen.

Den Steuerzahler interessiert nur die Gesamtsteuerbelastung. Dies sieht Abs. 1 vor und müsste wohl auch in Abs. 2 so vorzusehen sein.

Das Votum Brühwiler zeigt das wesentliche Problem des Antrages: Das Verhalten einzelner Gemeinden hat enorme Konsequenzen.

Gysi: Es ist richtig sowohl bei finanzstarken als auch bei finanzschwachen Gemeinden nach Ursachen für Differenzen zu suchen. Es sind verschiedene Massnahmen möglich, z.B. auch eine Änderung des partiellen Steuerrufausgleichs (Berechnungsgrundlage "durchschnittliche Steuerkraft" anstelle der vorgeschlagenen Lösung "eigene Steuerkraft"). Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass andere Kantone eine Abschöpfung vorsehen.

Der Antrag wurde im Zusammenhang mit der Frage der Verfassungsmässigkeit gestellt und gutgeheissen. Der neue Absatz kann rechtlichen Schritten auch vorbeugen.

Würth: Die Frage ist, was der gesetzgeberische Wille ist. Es ist sicher eine Klärung notwendig. Der Antrag der SP wurde abgelehnt, der Antrag Müller/Riederer hingegen angenommen. Zu Bedenken ist auch die staatspolitische Dimension. Eine Bürgerversammlung einer Gemeinde kann enorme Auswirkungen haben. Die Frage ist, ob dies richtig und gewollt ist. Die vermuteten Wanderungsbewegungen finden zudem nicht in der Masse statt. Ausserdem gibt es andere Unterschiede, beispielsweise bei den Wohnkosten, welche wieder in die andere Richtung zeigen.

Der Wirksamkeitsbericht darf zudem nicht unterschätzt werden. Er wird durchaus konkrete Folgen haben.

Ritter: Es ist zu beachten, dass Art. 45 unter dem Titel Wirksamkeitsbericht steht. Es gibt keinen Abschöpfungsmechanismus, sondern nur die Pflicht einen regelmässigen Bericht zu

erstellen. Der Gesetzgeber müsste überdies die Massnahmen erst noch auf Antrag der Regierung beschliessen. Es gibt also verschiedene Hürden und sicherlich keine vorschnelle Abschöpfung.

Lusti: Die übrigen Massnahmen müssen ausgereizt sein bevor eine Abschöpfung in Betracht kommt.

Hartmann: Ist eine ausgedehnte materielle Diskussion notwendig? Der Kantonsrat hat grundsätzlich klar entschieden. Falls die Kommission Antrag stellen soll, müsste dies jetzt eingebracht werden. Anträge wären ansonsten den politischen Parteien zu überlassen.

Tinner: Die Diskussion des Ziels von Abs. 2 ist wichtig. Es gibt durchaus einen gewissen Widerspruch zwischen Abs. 1 und Abs. 2. Die Kommission muss sich dazu klar äussern. Es ist auch zu bedenken, dass der Druck durch das Amt für Gemeinden deutlich steigen könnte. Dies ist im Lichte der derzeitigen Amtsführung wahrscheinlich.

Brühwiler: Unterstützt das Votum **Tinner**. Widersprüche müssen verhindert werden. Als Lösungsvariante wäre alternativ zu Abs. 2 denkbar, Abs. 1 anzupassen, d.h. die Interventionsgrenze dort zu senken.

Denoth teilt die Meinung des Vorredners. Es sollte in Betracht gezogen werden die Grenze auf 5% anzupassen. Dies entspräche in etwa dem heutigen Maximalsteuernfuss. Damit könnte dem Anliegen des Antrages Müller/Riederer Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wäre der Abs. 2 zu streichen.

Müller: Zum Votum **Tinner**: Es sollte nicht aufgrund einer aktuellen Praxis eines Amtes oder gar der Amtsleitung eine Lösung festgelegt werden. Es muss nochmals wiederholt werden, dass der Vielfalt der Massnahmen die empfohlen werden können keine Grenzen gesetzt sind.

Würth: Die Befürchtung von **Tinner** ist korrekt. Mehr Geld gibt es nicht so einfach. Dazu müssten in aller Regel die gesetzlichen Bestimmungen angepasst werden. Strukturverbesserungen sind durchaus Massnahmen, die der Gesetzgeber auf der Ausgabenseite vorsieht.

Ritter: Die Kompetenz für Massnahmen liegt bei der Regierung und dem Kantonsrat und nicht beim Amt für Gemeinden. Die Schlussfolgerungen im Wirksamkeitsbericht können sehr vielfältig sein. Sie reichen von einer Erhöhung der Ausgleichsgrenze im Ressourcenausgleich bis zu Strukturverbesserungen.

Hartmann fasst zusammen: Aus Sicht der Kommission sind verschiedenste Massnahmen denkbar, welche im Wirkungsbericht als Folge von Art. 45 Abs. 2 vorgeschlagen werden könnten. Es gibt zwei redaktionelle Fragen: Anstelle von Prozente wäre Steuernfussprozente vorzusehen. Die zweite Frage betrifft die Übereinstimmung mit Abs. 1 durch die Verwendung des Begriffes Gesamtsteuerbelastung auch in Abs. 2. Dies ändert aber an der Differenz nichts.

Ein Vorschlag von **Denoth** und **Brühwiler** sieht eine Senkung der Interventionsgrenze in Abs. 1 vor. Dies ist ein separater Antrag.

Brühwiler: Die Änderung von Art. 45 Abs. 1 ist nur im Zusammenhang mit einer Streichung von Art. 45 Abs. 2 ein Thema. Es ist abzustimmen, ob dem Anliegen der Antragsteller Müller/Riederer in Abs. 1 oder in Abs. 2 Rechnung zu tragen ist.

Müller: Abs. 1 und Abs. 2 haben ein unterschiedliches Anliegen, das sich nicht ganz deckt.

Brühwiler: Es ist ein Grundsatzentscheid notwendig ob das Anliegen durch eine tiefere Interventionsgrenze oder durch Art. 45 Abs. 2 gelöst werden soll.

Gutmann: Die SVP beantragt die Variante gemäss Entwurf der Regierung d.h. Streichung von Abs. 2.

Hartmann: Zuerst soll über die Frage diskutiert werden ob Handlungsbedarf oder Bedarf einer Stellungnahme zu diesem Antrag besteht.

Gysi: Stellungnahme ist nicht dasselbe wie eine Intervention. Eine Stellungnahme im Sinne einer Klärung ist sicherlich in jedem Fall notwendig.

Abstimmung Rückkommen zu Art. 45 Abs. 2

Rückkommen wird mit 12 Ja zu 7 Nein ohne Enthaltungen **beschlossen**.

Der Präsident kritisiert die seitens einiger Kommissionsmitglieder während des Abstimmungsprozesses vorgenommenen Aufforderungen an andere Mitglieder.

Widmer beantragt Streichung von Art. 45 Abs. 2

Imper beantragt die Streichung von Art. 45 Abs. 2 in Verbindung mit einer Änderung von Art. 45 Abs. 1.

Müller weist darauf hin, dass man nicht die Änderung des Artikels, sondern lediglich Rückkommen beschlossen hat.

Tinner: Zuerst ist über den Streichungsantrag abzustimmen. Anschliessend über eine Änderung von Abs. 1. Es wäre hilfreich, wenn das Finanzdepartement vor der Abstimmung noch kurz die Auswirkungen erläutern könnte.

Gysi: Vorher wurde die Verknüpfung zwischen beiden Absätzen von Art. 45 gemacht. Dies ist bei der Abstimmung zu beachten. Es muss nochmals erwähnt werden, dass Abs. 2 im Lichte der Diskussion um die Sicherstellung der Verfassungsmässigkeit zu sehen ist.

Widmer begründet seinen Antrag: Eine Streichung ist deshalb notwendig, weil keine Abschöpfung bezweckt wird.

Brunner: Die im Verlauf der Diskussionen des Finanzausgleichsgesetzes gemachten Zusicherungen rund um den Wirkungsbericht werden jetzt bereits wieder in Zweifel gezogen. Es scheint kein grosser Glaube an den Wirksamkeitsbericht und die möglichen Massnahmen mehr zu bestehen. Es wird nur noch davon gesprochen, dass die Steuerfüsse immer weiter auseinander gehen. Es besteht ein klarer Widerspruch zu den Versprechungen.

Gartmann: Es wurde schon viel diskutiert. Das Gesetz darf nicht verwässert werden.

Schönenberger: Die jetzige Diskussion ist sicher notwendig. Der Antrag Müller/Riederer wurde erst im Plenum gestellt. Daher ist eine saubere Auslegeordnung sicherlich sinnvoll. Der Abs. 2 ist nicht notwendig. Der Wirksamkeitsbericht aber ist notwendig und auch wirksam. Ein wichtiges Ziel des Gesetzes ist die Gemeindeautonomie. Eine Intensivierung der Massnahmen bei Gemeinden mit hohem Steuerfuss wird auch die Gemeindeautonomie tangieren. Die gemachten Hinweise auf andere Kantone sind problematisch, weil deren Modell sich oft wesentlich vom St.Gallen Modell unterscheidet. Eine Senkung der Grenze in Abs. 1 ist vor dem Hintergrund der Dynamik, die Art. 51 vorsieht sehr problematisch. Im wesentlichen bestehen nur zwei Alternativen, nämlich "Streichen" oder "Nicht streichen". Bei der Wahl der Variante "Nicht Streichen" müsste der Abs. wie erwähnt noch redaktionell bereinigt werden.

Resegatti: Der Wirksamkeitsbericht muss ganz generell die Wirksamkeit und auch die Verfassungsmässigkeit beurteilen. Der Abs. 1 gibt zusätzlich den Gemeinden mit hohem Steuerfuss mit einer hohen Verbindlichkeit eine Sicherheit, dass Massnahmen aufgezeigt werden. Abs. 1 und Abs. 2 binden auch den Kantonsrat.

Würth: Heute ist die Anrechenbarkeit im Zentrum, neu wird die Aufmerksamkeit auf die Strukturen gelegt werden. Deshalb sind die Befürchtungen von **Tinner** zutreffend. Das Verfahren darf nicht vom Verhalten einzelner Gemeinden abhängen. Dies kann nicht der Wille des Gesetzgebers sein.

Kaufmann zum Votum **Brunner:** Es wird nicht so sein, dass sich die Steuerfüsse sich unbeschränkt und grenzenlos gegen unten und oben entwickeln werden. Eine Mehrheit des Kantonsrates will dies verhindern. Andererseits will aber eine Mehrheit des Kantonsrates auch den Systemwechsel vollziehen.

Ritter: Das Gesetz muss eine obligatorische Volksabstimmung überstehen und möglicherweise wird es vor Bundesgericht angefochten. Die Kommission muss sich überlegen, welche Signale sie mit einer Streichung des Abs. 2 setzt.

Richener: Verfassungsmässigkeit steht im Raum, aber der Wirksamkeitsbericht ist verpflichtend und es müssen auch Massnahmen vorgeschlagen werden. Dies stärkt die Verfassungsmässigkeit.

Schönenberger: Die Verfassungsmässigkeit wäre selbst ohne Art. 45 Abs. 1 nicht gefährdet. Die Belastungsunterschiede in anderen Kantonen sind sehr viel höher. Die von einzelnen Juristen vertretene Auffassung, dass sich die Verfassung auf das damalige Gesetz beziehe und entsprechend ausgelegt werden müsse, ist nicht zutreffend. Zum Votum **Richener:** Der Wirksamkeitsbericht hat v.a. eine Auswirkung auf die zukünftige Sicherstellung der Verfassungsmässigkeit. Er stellt sicher, dass die Verfassungsmässigkeit auch in Zukunft sichergestellt ist.

Abstimmung Antrag Widmer (Streichung von Art. 45 Abs. 2)

Der **Antrag Widmer** wird mit 11 Ja zu 8 Nein **gutgeheissen**.

Resegatti: Zur Frage der Auswirkungen einer unterschiedlichen Regel bezüglich der Interventionsgrenze: Bei 5% wäre die Grenze bei etwa 161, bei 6% bei etwa 164, bei 7% bei etwa 166. Die Höhe der Interventionsgrenze ist immer auch im Zusammenhang mit dem Anpassungsmechanismus in Art. 51 zu sehen.

Tinner: Antrag Interventionsgrenze bei 6%

Lendi: Die Problemfälle können durch die Senkung der Grenze nicht gelöst werden. Die Senkung bewirkt lediglich, dass zusätzliche Gemeinden einen Wirksamkeitsbericht erhalten, die einen solchen nicht wollen und nicht brauchen.

Imper: Es geht v.a. um das Signal das die Kommission aussendet. Eine Streichung von Art. 45 Abs. 2 ohne Alternative würde dem Anliegen, das zwei Drittel des Rates unterstützt haben, nicht gerecht. Deshalb sollte eine Senkung vorgenommen werden.

Pause 10:05-10:20h (auf Wunsch einer Mehrheit)

Abstimmung Antrag Imper 5% vs Antrag Tinner 6%

Mit 12 Stimmen gegen 4 Stimmen obsiegt der **Antrag Tinner (6%)**.

Abstimmung Antrag Tinner 6% vs. Fassung gem. 1. Lesung

Mit 12 Stimmen gegen 5 Stimmen obsiegt der **Antrag Tinner (6%)**.

Hartmann stellt fest, dass somit ein Rückkommen auch zu Art. 45 Abs. 1 beschlossen worden ist. Ausserdem wurde zuvor eine Streichung von Art. 45 Abs. 2 beschlossen.

Hartmann: Der Antrag Kendlbacher wird in der Redaktionskommission besprochen werden. Für die vorberatende Kommission besteht hier wohl kein Diskussionsbedarf mehr.

4. Beratung von Art. 53 Abs. 2 (zurückgewiesen an voKo)

Hartmann: Art. 53 Abs. 2 ist an die vorberatende Kommission zurückgewiesen worden. Das Finanzdepartement hat hierzu Unterlagen erstellt, welche mit der Einladung versandt worden sind.

Thöny: Art. 53 Abs. 2 kann während der Übergangsjahre ein Problem darstellen für Gemeinden, die bisher keine Beiträge im direkten Finanzausgleich erhalten haben, die aber - beispielsweise infolge hoher Beiträge im heutigen indirekten Finanzausgleich Schule wegen grosser Investitionen in der näheren Vergangenheit – im neuen System nicht mehr auf den selben Totalbetrag an Ausgleichsbeiträgen kommen wie bisher. Diese Gemeinden könnten mit der jetzigen Formulierung von Art. 53 Abs. 2 keine Beiträge im Härtefallausgleich erhalten.

Schönenberger beantragt Variante 3.

Gysi beantragt ebenfalls Variante 3.

Abstimmung Antrag Schönenberger/Gysi vs. Beibehaltung der Lösung gem. 1. Lesung

Der Umformulierung gemäss **Variante 3** wird mit 15 zu 2 **zugestimmt**.

5. Varia

Tinner: Bei der Berichterstattung im Rat muss auf eine ausgewogene und ausführliche Erläuterung der Gründe für die Entscheide zu Art 45 geachtet werden. Es muss kommuniziert werden, dass das Anliegen der finanzschwachen Gemeinden berücksichtigt wurde durch eine Anpassung von Abs. 1 und dass die Streichung von Abs. 2 aus Gründen der Systemkonformität vorgenommen wurde.

Hartmann: Wie ist die Bemerkung der Ausgewogenheit zu verstehen?

Tinner: Die Meinung ist, dass zu diesem Thema (Art. 45) eine ausführlichere Berichterstattung notwendig ist.

Würth: Es ist durchaus auch sinnvoll, wenn auf die zweite Lesung hin Entscheidungen bei Bedarf nochmals überprüft werden. Dies ist geradezu der Zweck einer zweiten Lesung.

Resegatti: Zur Bemerkung **Tinner:** Auf dem gelben Blatt sollen keine oder höchstens eine knappe Begründung vorgesehen werden. Die Gründe für die Anträge sollen im Votum des Präsidenten der vorberatenden Kommission dargelegt werden.

Hartmann: Wie üblich soll auf eine Begründung auf dem schriftlichen Formular (gelbes Blatt) verzichtet werden.

Die Sitzung wird um 10:30h geschlossen.

St.Gallen, 19. März 2007

Der Präsident der vorberatenden
Kommission



Peter Hartmann

Der Protokollführer



Bernhard Thöny