

II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 2. Juli 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
2 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	6
2.1 Auftrag des Kantonsrates	6
2.2 Der St.Galler Finanzausgleich	7
2.2.1 Ressourcenausgleich	8
2.2.2 Allgemeiner Sonderlastenausgleich	8
2.2.3 Partieller Steuerfussausgleich und Individueller Sonderlastenausgleich	9
2.2.4 Übergangsausgleich	10
2.2.5 Interventionsgrenze	10
2.3 Anpassungen an einzelnen Instrumenten	10
2.3.1 Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs	12
2.3.2 Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule	17
2.3.3 Streichung der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen	20
2.3.4 Reaktivierung des Übergangsausgleichs	20
2.4 Geprüfte Anpassungen in anderen Bereichen	20
2.4.1 Beibehaltung des Status quo bei den zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen	21
2.4.2 Mögliche Modelle eines horizontalen Finanzausgleichs	22
2.5 Anpassung der Lastenverteilung nach Pflegefinanzierungsgesetz	24
2.5.1 Übernahme der Pflegefinanzierung stationär durch die Gemeinden	24
2.5.2 Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung ambulant	25
2.5.3 Keine Finanzierungsanpassung bei der Akut- und Übergangspflege	26
2.6 Anpassungen im Gemeindegesetz	27
3 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	27
3.1 Kosten und Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten	28
3.1.1 Aufenthaltskosten in einem Pflegeheim	28
3.1.2 Finanzierung der Aufenthaltskosten	28
3.2 Abwicklung der Pflegefinanzierung stationär	30

3.2.1	Vorteile des aktuellen Abwicklungsmodells	32
3.2.2	Übernahme effektiver Fallkosten	33
3.2.3	Frühzeitige Zuständigkeitsklärung	34
3.3	Steuerung: Instrumente und Zuständigkeiten	36
3.3.1	Bedarfsanalyse und Angebotsplanung	36
3.3.2	Kostensteuerung	36
3.3.3	Qualitätsstandards	37
3.3.4	Aufsicht	38
4	Finanzielle Auswirkungen	40
4.1	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	40
4.1.1	Finanzielle Auswirkungen der Anpassungen des Finanzausgleichs	40
4.1.2	Anpassung Kostenteiler Gemeinden – Kanton für stationäre Pflege	41
4.1.3	Erhöhung Kostenbeteiligung Leistungsbezügerinnen und -bezüger ambulante Pflege	41
4.1.4	Gesamtsicht der Be- und Entlastung des Kantons mit dem II. Nachtrag zum FAG	41
4.1.5	Gesamtsicht der Be- und Entlastung der Gemeinden und der Leitungsbezügerinnen und -bezüger mit dem II. Nachtrag zum FAG	42
4.1.6	Auswirkungen für die Aufgaben- und Finanzplanjahre 2014 bis 2016	43
4.2	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	43
5	Vernehmlassung	43
5.1	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	44
5.1.1	Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs	44
5.1.2	Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule	45
5.1.3	Reaktivierung des Übergangsausgleichs	46
5.1.4	Beibehaltung des Status quo bei den zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen	47
5.1.5	Mögliche Modelle eines horizontalen Finanzausgleichs	47
5.1.6	Entscheidungen aus dem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	48
5.1.7	Anpassung der Pflegefinanzierung ambulant und stationär im II. Nachtrag zum FAG	48
5.2	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	48
5.2.1	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	48
5.2.2	Bestätigung und Optimierung bisheriges Abwicklungsmodell	49
5.2.3	Anpassungen SHG generell	50
5.2.4	Status quo in der Aufsicht	50
5.2.5	Erarbeitung der Qualitätsstandards durch Fachkommission	51
6	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	52
6.1	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	52
6.2	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	57

7	Verfahren	60
8	Anträge	60

Beilagen:

1.	Finanzielle Auswirkungen im Sonderlastenausgleich Schule	61
2.	Finanzielle Auswirkungen im soziodemographischen Sonderlastenausgleich	63
3.	Gesamtsicht der finanziellen Auswirkungen	65

Entwürfe:

-	II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	67
-	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung	79

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2008 wurde das aktuell geltende Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) in Vollzug gesetzt. Mit dem neuen FAG wurde ein grundsätzlicher Systemwechsel vollzogen, indem verstärkt auf den Ausgleich exogener Disparitäten fokussiert wird und die tatsächlichen Aufwände weniger Beachtung finden. Der Wirksamkeitsbericht 2012 (40.12.04) zum Finanzausgleich zeigt, dass sich das FAG in den ersten fünf Jahren seiner Anwendung grundsätzlich bewährt hat. Der Bericht weist aber auch auf Optimierungspotenzial hin. Um diese Verbesserungen umzusetzen, unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat zusammen mit dem Wirksamkeitsbericht verschiedene Änderungsvorschläge als Nachtrag zum FAG (22.12.07). Der Kantonsrat folgte den Vorschlägen der Regierung nur teilweise, beauftragte aber mit der Überweisung der Kommissionsmotion 42.12.14 «Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz» die Regierung, in einem II. Nachtrag zum FAG verschiedene Themenkreise zu bearbeiten.

Mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum FAG kommt die Regierung diesem Auftrag nach und unterbreitet dem Kantonsrat zu allen Themen konkrete Vorschläge. Es wird ein soziodemographischer Sonderlastenausgleich eingeführt, der überdurchschnittliche Belastungen der Gemeinden in den Bereichen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, Sozialhilfe sowie stationäre und ambulante Pflege ausgleicht. Weiter werden schulische Sonderlasten verstärkt berücksichtigt, indem der Sonderlastenausgleich Schule erhöht und um ein separates Gefäss für Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen ergänzt wird. Zur Begrenzung der maximalen Steuerbelastung während des Übergangs wird der Übergangsausgleich reaktiviert. In zwei Themen schlägt die Regierung keine Veränderung gegenüber dem Status quo vor. So sollen die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen nach wie vor pauschal durch den Kanton abgegolten und auf die Einführung eines horizontalen Ausgleichsinstruments verzichtet werden.

Diese Modifikationen führen jedoch zu einem erhöhten Mittelbedarf. Zur Kompensation der Mehrbelastung des Kantons wollte der Kantonsrat daher die Restfinanzierung der stationären Pflege in zwei Schritten vollständig an die politischen Gemeinden übertragen. Der erste Schritt wurde aufgrund des Sparpakets II ab dem 1. Januar 2013 umgesetzt (22.12.11B). Seither übernehmen die Gemeinden 60 Prozent und der Kanton 40 Prozent der Restkosten für die stationäre Pflege. In einem zweiten Schritt sollen ab dem 1. Januar 2014 die Restkosten zu 100 Prozent den Gemeinden übertragen werden.

Da den Gemeinden mit der stationären Pflegefinanzierung eine namhafte Mehrbelastung übertragen wird, erscheint es im Kontext des allgemeinen Spardrucks gerechtfertigt, im Zug der Anpas-

sungen der Lastenverteilung die Beteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger auf das bundesrechtlich zulässige Maximum für die Finanzierung ambulanter Pflegeleistungen anzuheben.

Aus Anlass der Verschiebung finanzieller Lasten im Pflegebereich wurde auch das Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) überprüft. Dieses ist seit 1. Januar 2011 in Vollzug. Bis jetzt liegen somit Erfahrungen und Erkenntnisse aus zwei Jahren Umsetzung vor. Das im Kanton St.Gallen gewählte Modell zur Umsetzung der Pflegefinanzierung hat sich bewährt. Es wird von den beteiligten Akteuren als kundenfreundlich und effizient beurteilt. Dennoch können in einem separaten Erlass einige Verbesserungen in der Abwicklung sowie bei den Qualitätsvorgaben erwirkt werden. Eine umfassende Überprüfung ist durch die Regierung gemäss Übergangsbestimmungen zum Gesetz sodann spätestens fünf Jahre nach Vollzugsbeginn in einem Bericht vorzulegen. Aktuell ist deshalb darauf zu verzichten, weitreichendere Anpassungen z.B. in der Akut- und Übergangspflege vorzunehmen. Namentlich erscheint eine vollständige Finanzierung der Akut- und Übergangspflege durch den Kanton nicht sachgerecht, da es sich um ein Dienstleistungsangebot der stationären sowie ambulanten Langzeitpflege handelt, für das die Gemeinden zuständig sind. Zudem blieb das Leistungs- und Kostenvolumen bei der Akut- und Übergangspflege bisher gering.

Legistisch sind im II. Nachtrag zum FAG verschiedene sachlich verbundene Elemente miteinander verknüpft. So soll einerseits das Finanzausgleichsgesetz angepasst und gleichzeitig das Gesetz über die Pflegefinanzierung (100-Prozent-Anteil Gemeinden an der Pflegefinanzierung, Erhöhung des Selbstbehalts), das Sozialhilfegesetz (Abschaffung innerkantonale Kostenersatzpflicht) und das Gemeindegesetz (Nachführung Reduktion Anzahl Gemeinden, doppelte Gewichtung der Sonderschülerinnen und -schüler) revidiert werden.

Mit dem II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung sollen weitere Anpassungen am Pflegefinanzierungsgesetz (insbesondere bezüglich Verfahren) vorgenommen werden. Daneben soll eine Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes (Mitwirkungspflicht), des Sozialhilfegesetzes (Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung und Qualitätsprüfung) sowie des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Verantwortlichkeiten) erfolgen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen im FAG und PFG führen zu einer Netto-Entlastung des Kantons von rund 5,7 Mio. Franken. Davon tragen die Leistungsbezügerinnen und -bezüger netto rund 1,6 Mio. Franken. Die Frage der Kompensation der Mehrbelastung der Gemeinden ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Mit dem Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09) wird beantragt, auf eine vollständige Kompensation der restlichen 4,1 Mio. Franken¹ gegenüber den Gemeinden zu verzichten und ihnen diesen Kompensationsverzicht als Beitrag an die Beseitigung des strukturellen Defizits des Kantons anzurechnen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe für einen II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und für einen II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung.

¹ Im Entlastungsprogramm 2013 wurde noch mit einem Effekt zu Lasten der Gemeinden von 3,9 Mio. Franken gerechnet. Die aktualisierten Zahlen gehen von 4,1 Mio. Franken aus.

1 Ausgangslage

Mit der Motion 42.12.07 beauftragte der Kantonsrat die Regierung in der Septembersession 2012 im Rahmen der Beratung des Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (22.12.07), den innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen. Durch die geforderten Anpassungen sollen unter anderem Lasten der politischen Gemeinden im Bereich Schule verstärkt ausgeglichen und neu soziodemographische Lasten berücksichtigt werden. Diese Modifikationen führen jedoch zu einem erhöhten Mittelbedarf.

Zur Kompensation der Mehrbelastung des Kantons möchte der Kantonsrat daher die Restfinanzierung der stationären Pflege in zwei Schritten vollständig an die Gemeinden übertragen. Der erste Schritt wurde aufgrund des Sparpakets II ab dem 1. Januar 2013 umgesetzt (22.12.11B). Seither übernehmen die Gemeinden 60 Prozent und der Kanton 40 Prozent der Pflegekosten. Der vollständige Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung würde mit einem zweiten Schritt ab dem Jahr 2014 erfolgen. Die Gemeinden forderten, dass vor einer vollständigen Übertragung der Pflegefinanzierung an die Gemeinden das Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2; abgekürzt PFG) integral zu überprüfen und, wo notwendig, Anpassungen und Verbesserungen mit einem II. Nachtrag zum PFG umzusetzen seien.

Um bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen die enge Verbindung der beiden Vorlagen genügend berücksichtigen zu können, setzte die Regierung eine gemeinsame Projektorganisation für beide Nachträge ein. In zwei Arbeitsgruppen wurden zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und Verbänden Lösungen erarbeitet. Die Vorschläge der Arbeitsgruppen wurden an mehreren Sitzungen mit dem Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) diskutiert.

Aufgrund dieser Ausgangslage und gemäss Ziff. 6 der Motion 42.12.14 «Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz» umfasst diese Vorlage den Entwurf eines II. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG), in dessen Folge auch die Kostentragung der Pflegefinanzierung neu zu regeln ist (Anpassung der Kostentragungsbestimmungen der Pflegefinanzierung im Rahmen der Schlussbestimmungen). Mit dem Erlass sollen demgemäss finanzielle Lasten neu ausgeglichen und verteilt werden. Die Anpassungen im Finanzausgleich sind dabei vom Gelingen der Änderung der finanziellen Lastenverschiebungen in der Pflegefinanzierung abhängig. Nur dann stehen die finanziellen Mittel zur Umgestaltung in genügendem Umfang zur Verfügung.

Die Anpassung der finanziellen Lasten soll nun zum Anlass genommen werden, Organisations- und Steuerungsaspekte der Pflegefinanzierung, insbesondere in der stationären Pflege und Betreuung Betagter, zu überprüfen. Die Vorlage umfasst folglich auch den Entwurf eines II. Nachtrags zum PFG. Es sollen Bestimmungen angepasst oder neu eingefügt werden, um die Organisation und Steuerung der stationären Pflege und Betreuung zu verbessern.

Aufgrund der Einheit der Materie sind die zwei Nachträge nicht vollumfänglich verknüpft. Eine gemeinsame bzw. koordinierte Beratung erscheint aber notwendig und sachgerecht. Mit dem II. Nachtrag zum FAG soll einerseits das Finanzausgleichsgesetz angepasst und gleichzeitig das Gesetz über die Pflegefinanzierung (100-Prozent-Anteil Gemeinden an der Pflegefinanzierung, Erhöhung des Selbstbehalts), das Sozialhilfegesetz (Abschaffung innerkantonale Kostenersatzpflicht) und das Gemeindegesetz (Nachführung Reduktion Anzahl Gemeinden, doppelte Gewichtung der Sonderschülerinnen und -schüler) revidiert werden.

Mit dem II. Nachtrag zum PFG sollen weitere Anpassungen am Pflegefinanzierungsgesetz (insbesondere bezüglich Verfahren) vorgenommen werden. Daneben soll eine Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes (Mitwirkungspflicht), des Sozialhilfegesetzes (Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung und Qualitätsprüfung) sowie des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Verantwortlichkeiten) erfolgen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen im FAG und PFG führen zu einer Netto-Entlastung des Kantons von rund 5,7 Mio. Franken. Davon tragen die Leistungsbezügerinnen und -bezüger netto rund 1,6 Mio. Franken.

2 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Nachfolgend werden zuerst der Auftrag des Kantonsrates (Kapitel 2.1) und das heutige St.Galler Finanzausgleichssystem (Kapitel 2.2) erläutert. Anschliessend werden die einzelnen Anpassungsvorschläge beschrieben und begründet (Kapitel 2.3), bevor dargelegt wird, welche Anpassungen zwar geprüft wurden, aber nicht umgesetzt werden sollen (Kapitel 2.4). Das Kapitel 2.5 stellt die geplanten Neuregelungen der Lastenverteilung bei der Pflegefinanzierung dar und Kapitel 2.6 erklärt die Anpassungen im Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG).

2.1 Auftrag des Kantonsrates

Am 1. Januar 2008 wurde das aktuell geltende FAG in Vollzug gesetzt. Mit dem FAG wurde ein grundsätzlicher Systemwechsel vollzogen, indem verstärkt auf den Ausgleich exogener Disparitäten fokussiert wird und die tatsächlichen Aufwände weniger Beachtung finden (vgl. Botschaft vom 31. Oktober 2006 zum FAG; 22.06.11). Art. 44 FAG bestimmt, dass die Regierung dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über Vollzug und Wirksamkeit des Finanzausgleichs unterbreitet. Dieser Bestimmung wurde im Herbst 2012 mit dem ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht Genüge getan.

Der Wirksamkeitsbericht 2012 zeigt, dass sich das FAG in den ersten fünf Jahren seiner Anwendung grundsätzlich bewährt hat. Die eingesetzten Instrumente sind sowohl in den Gemeinden als auch bei den kantonalen Stellen akzeptiert. Der Bericht weist aber auch auf konkrete Optimierungsmöglichkeiten im Finanzausgleichssystem hin. Um diese Verbesserungen umzusetzen, unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat zusammen mit dem Wirksamkeitsbericht in einem Nachtrag zum FAG verschiedene Änderungsvorschläge (22.12.07).

Bereits in den Diskussionen der vorberatenden Kommission zeigte sich, dass nicht alle vorgeschlagenen Änderungen eine Mehrheit finden würden. Die Kommission beantragte dem Rat daher folgende Anpassungen vorzunehmen:

- Herabsetzung der Ausgleichsgrenze für den Ressourcenausgleich auf 94,5 Prozent;
- Berücksichtigung eines zweijährigen Mittelwerts als Datengrundlage für den Ressourcenausgleich;
- Kürzung der Ausgleichsbeiträge im allgemeinen Sonderlastenausgleich ab der Ausgleichsgrenze von 94,5 Prozent;
- Anhebung der Ausgleichsgrenze für den Partiellen Steuerfussausgleich und den Individuellen Sonderlastenausgleich auf 145 Steuerprozent.

Der Kantonsrat folgte der Kommission und wies die übrigen aus dem Wirksamkeitsbericht 2012 abgeleiteten Anpassungsanträge der Regierung zurück. Mit der Kommissionsmotion 42.12.14 wurde die Regierung jedoch eingeladen, einen II. Nachtrag zum FAG zu unterbreiten, welcher per 1. Januar 2014 in Vollzug gesetzt werden kann und folgende Themenkreise behandelt:

- «1. Prüfung der Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule oder Schaffung eines Ausgleichsinstruments, das die verschiedenen Aspekte «Schule» berücksichtigt und eine übermässige Belastung von Gemeinden durch Schulkosten effizient ausgleicht.
2. Umbau Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen: Vertiefte Prüfung des vorgeschlagenen Verteilmodus unter Einbezug der betroffenen Gemeinden.
3. Überprüfung der Höhe der Entschädigung für die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen.

4. Horizontaler Finanzausgleich: Ausarbeitung möglicher Modelle und deren Auswirkungen aufzeigen.
5. Begrenzung der maximalen Belastung via Gemeindesteuerfuss: Ausarbeitung eines Mechanismus, der sicherstellt, dass aufgrund der Revision des Finanzausgleichs keine übermässige Steuerfusserhöhungen von Gemeinden mit sehr tiefer Steuerkraft erfolgen (Ziel: Vermeidung einer «Öffnung der Schere» nach oben).
6. Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs, welchen der Kanton vollständig finanziert bei gleichzeitiger Anpassung des Gesetzes über die Pflegefinanzierung in verschiedenen Bereichen, vollständiger Finanzierung und Steuerung der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden.»

Diesem Auftrag kommt die Regierung mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum FAG und der entsprechenden Botschaft nach.

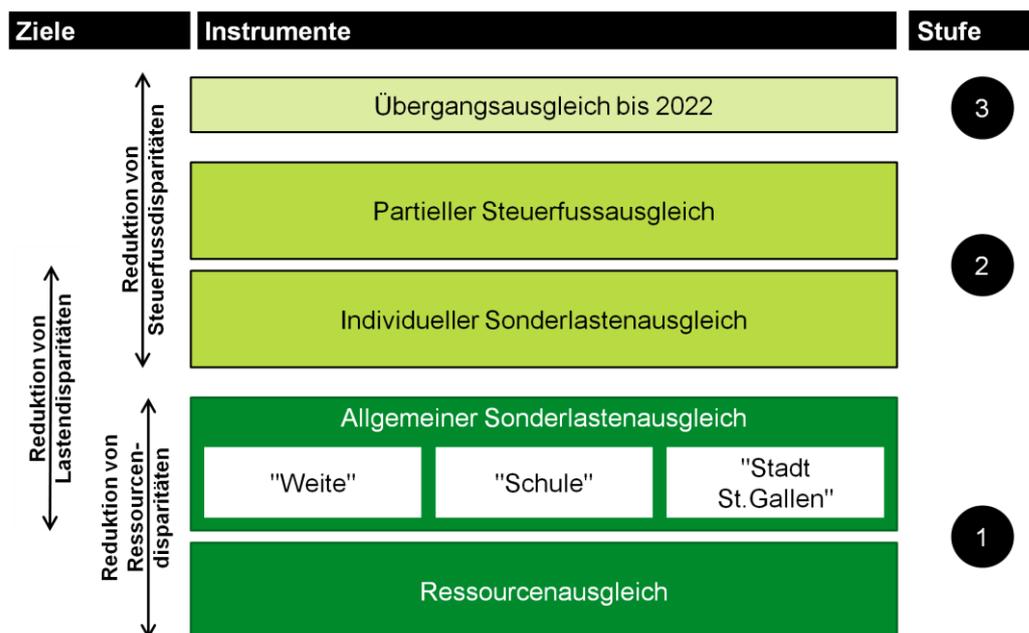
2.2 Der St.Galler Finanzausgleich

Gemäss Art. 2 FAG bezweckt der Finanzausgleich die Verringerung der finanziellen Unterschiede (Disparitäten) zwischen den Gemeinden, die (a) auf eine geringe Steuerkraft (einnahmenseitige Unterschiede, Ressourcendisparitäten) oder (b) auf übermässige Belastungen (ausgabenseitige Unterschiede, Lastendisparitäten) zurückzuführen sind. Neben diesen beiden Ansatzpunkten setzt der heutige Finanzausgleich auch bei (c) besonders hohen Steuerfüssen an.

Der Finanzausgleich soll dabei so ausgestaltet sein, dass er (1) die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützt, (2) die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärkt, (3) die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördert und (4) auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagiert (vgl. Art. 2 Abs. 2 FAG).

Wie jedes Finanzausgleichssystem fokussiert auch der St.Galler Finanzausgleich auf finanzielle Unterschiede, welche nicht von den Gemeinden beeinflusst werden können, d.h. durch äussere Umstände hervorgerufen werden (exogene Disparitäten). Soweit möglich sollen beeinflussbare und selbstgewählte Unterschiede (endogene Disparitäten) im Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden. Mit dem Finanzausgleich finanziert der Kanton also nicht einfach Aufgaben der Gemeinden mit, sondern verringert nicht selbstverursachte Unterschiede zwischen den Gemeinden auf der Einnahmen- und Ausgabenseite.

Zur Erreichung der Finanzausgleichsziele wurden verschiedene Instrumente in drei Stufen geschaffen. Die untenstehende Grafik zeigt die einzelnen Instrumente sowie die damit verfolgten Finanzausgleichsziele.



2.2.1 Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich gleicht Unterschiede zwischen den Gemeinden in der finanziellen Mit-telausstattung aus. Er versorgt Gemeinden mit unzureichenden eigenen Einnahmen soweit mit zusätzlichen Ressourcen, dass sie ihre Pflichtaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss finanzieren können.

Mit dem Ressourcenausgleich erhalten die ressourcenschwachen Gemeinden einen Zuschuss, der ihnen eine Mindestausstattung von 90 bis 100 Prozent – Ausgleichsfaktor – der durchschnittlichen technischen Steuerkraft im Kanton sichert.

Der Ausgleichsfaktor wird normalerweise vom Kantonsrat jeweils für vier Jahre festgelegt. Er wurde im Zusammenhang mit dem letzten Nachtrag zum FAG im Herbst 2012 ausnahmsweise für ein Jahr auf 94,5 Prozent festgelegt.

Die Regierung wird dem Kantonsrat mit dem Voranschlag 2014 die Beibehaltung des Ausgleichsfaktors von 94,5 Prozent gemäss Art. 9 Abs. 2 FAG beantragen.

Die technische Steuerkraft berücksichtigt alle wichtigen Gemeindesteuern und Gemeindeanteile an kantonalen Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Quellensteuer, Grundsteuer, Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer) nach Massgabe ihrer Bedeutung für die Gemeinden.

Gemeinden, deren technische Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze liegt, erhalten Beiträge aus dem Ressourcenausgleich. Massgebend ist die durchschnittliche technische Steuerkraft des dritt-letzten und des zweitletzten Jahres vor dem Ausgleichsjahr.

2.2.2 Allgemeiner Sonderlastenausgleich

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

nicht beeinflusst werden können. Das zweitletzte Jahr vor dem Ausgleichsjahr ist als Bemessungsgrundlage massgebend (Ausnahme: Sonderlastenausgleich Stadt für Zentrumslasten mit Dreijahresmittel). Ausser bei den zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen wird immer eine Kürzung auf Basis der technischen Steuerkraft vorgenommen. Eine Kürzung von 0 bis 100 Prozent linear aufsteigend erfolgt bei Gemeinden, deren technische Steuerkraft zwischen der Ausgleichsgrenze von 94,5 Prozent (Kürzung: 0 Prozent) und dem Eineinhalbfachen der Ausgleichsgrenze, also 141,75 Prozent (Kürzung: 100 Prozent), liegt. Über 141,75 Prozent erfolgt eine vollständige Kürzung.

Der Sonderlastenausgleich Schule (abgekürzt SL Schule) orientiert sich am Verhältnis der Anzahl Schülerinnen und Schüler der Volksschule pro Einwohnerin und Einwohner der jeweiligen Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt. Alle Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Schülerquote erhalten eine Pauschale für jede Schülerin und jeden Schüler über dem Durchschnitt. Die Pauschale wird so gewählt, dass die durchschnittlichen Kosten einer Volksschülerin bzw. eines Volksschülers zur Hälfte gedeckt werden.

Der Sonderlastenausgleich Weite (abgekürzt SL Weite) knüpft den Ausgleichsbeitrag an das Verhältnis von gewichteter Strassenlänge zu Einwohnerzahl, da weitverzweigte Siedlungen und abgelegene Dorfteile mit einer wesentlichen Mehrbelastung verbunden sind. Die gewichtete Strassenlänge wird aufgrund der Strassenklasse sowie der Länge und Höhenlage der Strassen berechnet. Die Gemeinden erhalten für Strassenkilometer je Einwohnerin und Einwohner über dem kantonalen Durchschnitt einen Pauschalbetrag.

Der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen (abgekürzt SL Stadt St.Gallen) gleicht einen Teil der zentralörtlichen Leistungen sowie der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen aus. Sowohl die Abgeltung für zentralörtliche Leistungen als auch jene für Zentrumslasten erfolgen pauschal. Der Ausgleich der Zentrumslasten (Soziallasten) der Stadt St.Gallen wird so festgesetzt, dass drei Viertel jener Kosten, die 125 Prozent des kantonalen Durchschnitts übersteigen, abgedeckt werden können. Dabei wird von einem Dreijahresdurchschnitt ausgegangen. Der gekürzte Beitrag für das Jahr 2013 an die Stadt St.Gallen beträgt Fr. 3'990'100.–.

Für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen werden insgesamt 16,5 Mio. Franken geleistet, die jährlich der Teuerung angepasst werden. Die Beiträge werden zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen, als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltung anderer Gemeinden des Kantons sowie als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltung ausserkantonaler Gemeinwesen gesprochen.

Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau bezahlen rund 3,7 Mio. Franken als teilweise Abgeltung für zentralörtliche Leistungen, die sie aufgrund ihrer geografischen Nähe zur Stadt St.Gallen stark nutzen. Diese Abgeltung wird beim Kanton vereinnahmt.

2.2.3 Partiieller Steuerfussausgleich und Individueller Sonderlastenausgleich

Das Ziel der zweiten Stufe des Finanzausgleichs ist die Schaffung eines zusätzlichen Ausgleichs für diejenigen Gemeinden, die nach der ersten Stufe immer noch einen Steuerfuss von mindestens 145 Prozent erheben müssen. Die Gemeinden können jährlich zwischen dem Partiellen Steuerfussausgleich (abgekürzt PSA) und dem Individuellen Sonderlastenausgleich (abgekürzt ISL) auswählen.

Der PSA setzt direkt beim Steuerfuss der Gemeinden an. Er gleicht die Hälfte der Steuerfussprozentanteile aus, welche die Ausgleichsgrenze von 145 Prozent übersteigen. Eine Gemeinde mit einem rechnerischen Steuerfuss von 155 Prozent würde somit Ausgleichsbeiträge in der Höhe von 5 Steuerprozent erhalten und könnte den Steuerfuss dadurch auf 150 Prozent festsetzen.

Mit dem ISL werden diejenigen Gemeinden unterstützt, die in einem oder mehreren Bereichen besonders hohe Lasten infolge exogener Faktoren tragen. Diese Sonderlasten müssen von der Gemeinde im Einzelnen dokumentiert und begründet werden. Sie werden durch den Kanton geprüft und – soweit es sich tatsächlich um Sonderlasten handelt – vollständig ausgeglichen. Sonderlasten aufgrund überdurchschnittlicher Schülerquoten werden gemäss Kriterienkatalog der Regierung zusätzlich zu den 50 Prozent aus dem SL Schule um weitere 40 Prozent ausgeglichen. Gemeinden, die dank der Ausrichtung des ISL einen Steuerfuss unter 145 Prozent erheben könnten, wird der Beitrag gekürzt.

Tritt während des Ausgleichsjahres ein einmaliges Ereignis von grosser finanzieller Tragweite ein, kann eine PSA-Gemeinde bis zum 15. Januar des folgenden Jahres einen Beitrag aus dem ISL beantragen.

2.2.4 Übergangsausgleich

Mit dem Übergangsausgleich wurde bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008 während einer Übergangszeit bis spätestens im Jahr 2022 verhindert, dass Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss aufgrund des neuen Finanzausgleichs spürbare Steuerfusserhöhungen vornehmen müssen. Damit sollten diese Gemeinden genügend Zeit erhalten, sich an den neuen Finanzausgleich anzupassen und notwendige Reformen umzusetzen. In den ersten beiden Jahren nach der Reform des Finanzausgleichs musste der Übergangsausgleichssteuerfuss gemäss Art. 51 FAG auf gleicher Höhe wie der vorherige Maximalsteuerfuss liegen, nämlich bei 162 Steuerprozent. Seit dem Jahr 2010 hätte der Steuerfuss der Interventionsgrenze angenähert werden können. Vorderhand verblieb die Grenze für den Übergangsteuerfuss jedoch bei 162 Steuerprozent. Heute beansprucht keine Gemeinde mehr Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Bestimmungen kann ab dem Bemessungsjahr 2014 auch keine Gemeinde mehr Mittel aus dem Übergangsausgleich geltend machen.

2.2.5 Interventionsgrenze

Falls die Gesamtsteuerbelastung (Kantons- plus Gemeindesteuern) einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent übersteigt, so müssen im alle vier Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden und die Massnahmen zur Senkung der Steuerfüsse dargelegt werden. Diese Interventionsgrenze ist ein dauerhaftes Instrument zur Überprüfung des Finanzausgleichssystems.

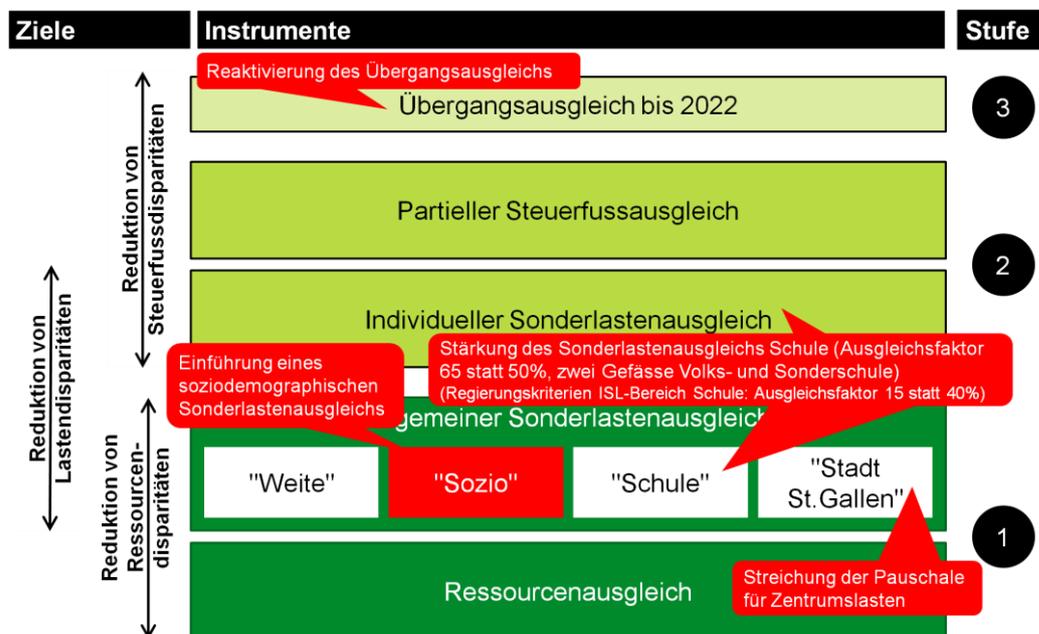
2.3 Anpassungen an einzelnen Instrumenten

Nach diesen generellen Ausführungen zum St.Galler Finanzausgleich werden nachfolgend die mit dem II. Nachtrag zum FAG geplanten Anpassungen einzeln erläutert und begründet.

Auf Basis der in der Motion 42.12.14 formulierten Aufträge sowie unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Wirksamkeitsbericht 2012 hat die Arbeitsgruppe Finanzausgleich in mehreren Sitzungen verschiedene Bereiche mit Anpassungsbedarf identifiziert und entsprechende Vorschläge erarbeitet. In Diskussionen mit dem Lenkungsausschuss des Gesamtprojekts, dem Vorstand der VSGP sowie dem Ausschuss Finanzen der VSGP konnten breit abgestützte Lösungen erarbeitet und auf ihre politische Umsetzbarkeit geprüft werden.

Aus diesem Prozess heraus sind die in der untenstehenden Grafik abgebildeten Anpassungsvorschläge entstanden, welche nun im II. Nachtrag zum FAG dem Kantonsrat vorgelegt werden. Es sind dies:

1. die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs,
2. die Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule,
3. die Streichung der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen und
4. die Reaktivierung des Übergangsausgleichs.



Die nachfolgende Tabelle stellt die wesentlichen Parameter des St.Galler Finanzausgleichs gemäss heutigem System dem System mit den Anpassungen des II. Nachtrags zum FAG gegenüber. In den folgenden Kapiteln werden die einzelnen Anpassungen erläutert und begründet.

(Teil-)Instrumente	Heutiges System 2013	II. Nachtrag zum FAG
Ressourcenausgleich	– Ausgleichsfaktor 94,5 Prozent	– Ausgleichsfaktor 94,5 Prozent
Sonderlastenausgleich Weite (SL Weite)	– Überdurchschnittliche, gewichtete Strassenkilometer – Fr. 1350.–/km plus Inflation – Kürzung nach techn. Steuerkraft	– Überdurchschnittliche, gewichtete Strassenkilometer – Fr. 1350.–/km plus Inflation – Kürzung nach techn. Steuerkraft
Soziodemographischer Sonderlastenausgleich (SL Sozio)	(Teil des SL Stadt)	– 4 Gefässe: (Unterbringung Kinder und Jugendliche, Sozialhilfe, stationäre Pflege, ambulante Pflege) – Ausgleich von 55 Prozent der über-durchschnittlichen Belastung – Keine Kürzung nach technischer Steuerkraft
Sonderlastenausgleich Schule (SL Schule)	– Ein Gefäss: Schule – 50 Prozent des kantonalen Durchschnitts pro Schüler/in – Kürzung nach technischer Steuerkraft	– Zwei Gefässe: Volksschule, Sonderschule – Volksschule: 65 Prozent des kantonalen Durchschnitts pro Schüler/in – Sonderschule: 65 Prozent der zusätzlichen Kosten – Kürzung nach technischer Steuerkraft
Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen (SL Stadt St.Gallen)	– Überdurchschnittliche finanzielle Sozialhilfe, Kürzung nach technischer Steuerkraft (Zentrumslasten) – 16,5 Mio. Fr. plus Inflation für zentralörtliche Leistungen	– Überdurchschnittliche finanzielle Sozialhilfe, Kürzung nach technischer Steuerkraft (Zentrumslasten) – 16,5 Mio. Fr. plus Inflation für zentralörtliche Leistungen
Partieller Steuerfussausgleich (PSA)	– Ausgleichsgrenze 145 Prozent – 50 Prozent der Ausgaben über Ausgleichsgrenze	– Ausgleichsgrenze 145 Prozent – 50 Prozent der Ausgaben über Ausgleichsgrenze
Individueller Sonderlastenausgleich (ISL)	– Ausgleichsgrenze 145 Prozent – Nicht beeinflussbare, nicht in 1. Stufe ausgeglichene, nicht durch Minderlasten kompensierte Belastungen (Kriterien der Regierung für Schulkosten: Total 90 Prozent)	– Ausgleichsgrenze 145 Prozent – Nicht beeinflussbare, nicht in 1. Stufe ausgeglichene, nicht durch Minderlasten kompensierte Belastungen (Kriterien der Regierung für Schulkosten: Total 80 Prozent)
Übergangsausgleich	– Maximale Laufzeit 2022 – Nicht mehr benutzt	– Maximale Laufzeit 2022 – Reaktivierung mit identischen Regeln wie 2008

2.3.1 Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

2.3.1.a Ausgangslage

Im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 (40.10.05), Ziff. 6.2.4, hatte die Regierung in Aussicht gestellt, den Bedarf für einen Sonderlastenausgleich Soziales detaillierter abzuklären. Die Regierung hatte dabei auf ein Anliegen aus den Gemeinden reagiert, welches in der ersten Gemeindeumfrage – und später auch in der zweiten Gemeindeumfrage – mehrfach geäußert wurde. Bildung, Soziale Wohlfahrt und Verkehr gehören zu den drei finanziell wichtigsten Aufgaben der Gemeinden. Für die Bildung und den Verkehr bestehen bereits entsprechende Sonderlastenausgleichsinstrumente.

Mit der Einführung eines weiteren Sonderlastenausgleichsinstruments im Bereich Soziale Wohlfahrt würden rund 75 Prozent des Nettoaufwands der Gemeinden im Finanzausgleich berücksichtigt.

In der ersten Diskussion eines Sonderlastenausgleichs Soziales im Jahr 2010 hatte sich gezeigt, dass die Berücksichtigung der finanziellen Sozialhilfe im engeren Sinn als einzige Grösse den heutigen und zukünftigen Herausforderungen nicht gerecht wird. Vielmehr muss ein neues Finanzausgleichsinstrument verschiedene soziodemographische Aspekte abdecken. Die Bezeichnung des Instruments und die Grundlagendaten sind entsprechend angepasst und geändert worden. Das neue Instrument des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs (abgekürzt SL Sozio) besteht aus folgenden vier Gefässen:

- Unterbringung von Kindern und Jugendlichen,
- Sozialhilfe,
- ambulante Pflege und
- stationäre Pflege.

Diese vier Gefässe wurden von Fachpersonen aus den Departementen und den Gemeinden als wesentliche und kostenintensive Bereiche bezeichnet, bei welchen die Gemeinden hinsichtlich der Aufwendungen sehr wenig Spielraum haben. Warum vier Gefässe? Die Gemeinden stehen bezüglich demographischer Entwicklung vor unterschiedlichen Herausforderungen (vgl. Statistik aktuell Nr. 11 2006 «Das Generationengefüge im Kanton St.Gallen»). So tragen Zentren vor allem Lasten in den Bereichen Kinder, Jugend und Sozialhilfe. Die ländlichen Gemeinden beschäftigen dagegen insbesondere das Thema der Überalterung. Ein einziges Gefäss könnte diesen Unterschieden nicht Rechnung tragen.

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

Da es sich bei einem soziodemographischen Sonderlastenausgleich um ein Ausgleichsinstrument der ersten Stufe handelt, müssen die massgebenden Leistungen grundsätzlich exogenen Charakter haben. Für die Ausgleichsberechnung können überdurchschnittliche Nettoaufwendungen (z.B. Nettoaufwendungen für finanzielle Sozialhilfe) und / oder strukturelle Unterschiede (z.B. Wohneigentumsquote) berücksichtigt werden. In anderen Kantonen existieren diesbezüglich verschiedene Modelle für den Soziallastenausgleich. Der Kanton Basel-Landschaft arbeitet beispielsweise mit einem Ausgleichsinstrument, das rein auf strukturellen Faktoren ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Nettoaufwendungen basiert. Der dortige Sozialindex, welcher sich aus den Merkmalen Arbeitslosigkeit, Wohneigentumsquote, Alleinerziehende und Ausländerinnen und Ausländer von ausserhalb der EU27 zusammensetzt, ist die massgebende Grösse für die Sonderlastenabgeltung Sozialhilfe. Sonderlastenabgeltungen erhalten nur Gemeinden mit einem Sozialindex über dem kantonalen Durchschnitt. Ihre tatsächlichen Nettoaufwendungen im Sozialwesen sind dabei nicht massgebend.

Die Alternative zu Sozialindizes ist eine Nettoaufwandbetrachtung, die generell einfacher nachzuvollziehen ist.

Daher stützen sich viele Kantone beim Ausgleich von Soziallasten auf die Nettoaufwendungen der Gemeinden (zumeist Durchschnitt über zwei bis drei Jahre; z.B. Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Thurgau). Um die durch die Gemeinden beeinflussbaren Anteile an den Nettoaufwendungen (z.B. Inkassobestrebungen bei der Alimentenbevorschussung) vom Ausgleich auszunehmen und Fehlanreize zu vermeiden, wird häufig nicht der volle Differenzbetrag gegenüber dem kantonalen Durchschnitt ausgeglichen. Die Gemeinden tragen damit den endogenen Anteil ihrer Nettoaufwendungen sozusagen über einen Selbstbehalt.

Im Kanton St.Gallen existiert noch kein Sozialindex. Auch deshalb ist wie in der Mehrheit der Kantone, die einen Soziallastenausgleich eingeführt haben, bei drei von vier Gefässen von den Nettoaufwendungen auszugehen, welche in Relation zur Einwohnerzahl gesetzt werden. Sollte der Kanton dereinst über einen Sozialindex verfügen, wird dessen Nutzung für den Finanzausgleich zu prüfen sein. Inwiefern das vorgeschlagene System nicht erwünschtes Verhalten der Gemeinden auslöst, wird im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts 2016 zu thematisieren sein.

Unabhängig von der zugrunde liegenden Methodik bleibt Ziel des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs, überdurchschnittliche Soziallasten auszugleichen, die auf Unterschiede in der Bevölkerungszusammensetzung zurückzuführen und durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sind. Im Kanton St.Gallen soll dies in vier Gefässen erfolgen:

2.3.1.b Unterbringung von Kindern und Jugendlichen

Ausgestaltung: In diesem Ausgleichsgefäss werden die Aufwendungen der Gemeinden für die Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen gemäss Art. 42 und 43 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG), die Unterbringung bei Pflegeeltern sowie die sozialpädagogische Familienbegleitung berücksichtigt. Die sozialpädagogische Familienbegleitung kann unter Umständen eine teurere Fremdplatzierung verhindern. Im Gegensatz zum Entwurf vom 29. März 2012 zum Nachtrag zum FAG (22.12.07) sind die sonderschulbezogenen Aufwendungen nicht mehr Teil dieses Ausgleichsgefässes, sondern werden im SL Schule berücksichtigt. Die Gesamtaufwendungen der Gemeinden im Bereich «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» belaufen sich auf rund 13,1 Mio. Franken. Der überdurchschnittliche Aufwand je Einwohnerin und Einwohner einer Gemeinde wird zu 55 Prozent ausgeglichen.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa 25 Gemeinden insgesamt rund 2,2 Mio. Franken ausbezahlt.

2.3.1.c Sozialhilfe

Ausgestaltung: In diesem Ausgleichsgefäss werden die Aufwendungen der Gemeinden für die finanzielle Sozialhilfe, die Mutterschaftsbeiträge, die Alimentenbevorschussung und die arbeitsmarktlichen Projekte berücksichtigt. Die Aufwendungen der Gemeinden in diesem Bereich belaufen sich auf rund 81 Mio. Franken. Der überdurchschnittliche Aufwand je Einwohnerin und Einwohner wird zu 55 Prozent ausgeglichen.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa zwölf Gemeinden insgesamt rund 11,1 Mio. Franken ausbezahlt.

Folgeeffekt: Mit der Schaffung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs erfolgt eine Kompensation übermässiger finanzieller Belastungen von Gemeinden in der Sozialhilfe neu im innerkantonalen Finanzausgleich.

Bisher stellte die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der unterstützungspflichtigen Gemeinde am Wohnsitz der betroffenen Person nach den entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG) eine gewisse Kompensation übermässiger Belastungen dar. Während zwei Jahren kann die Heimatgemeinde nach Art. 24 SHG auch innerkantonal für die von der Wohnsitzgemeinde geleistete finanzielle Sozialhilfe ersatzpflichtig werden.

Die Bindung an die Heimatgemeinde ist jedoch keine zeitgemässe Lösung mehr. Aufgrund der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung hat sich die Beziehung zur Heimatgemeinde stark gelockert. Die Abschaffung der innerkantonalen Kostenersatzpflicht von Heimatgemeinden wird von der VSGP deshalb seit längerem angestrebt. Ein neuer Sonderlastenausgleich vermag die Lasten unter zeitgemässen Gesichtspunkten auszugleichen. Die Abschaffung ist deshalb mit dem neuen Sonderlastenausgleich angezeigt.

Das Gesamtvolumen der innerkantonalen Kostenerstattung beträgt rund 3 Mio. Franken. Die Abschaffung führt je nach Gemeinde zu einer finanziellen Netto-Belastung oder -Entlastung. Verlässliche Zahlen dazu liegen keine vor. Eine grobe Abschätzung lässt jedoch erwarten, dass rund zehn Gemeinden eine Entlastung von über einem Steuerprozentpunkt und eine Gemeinde eine entsprechende Belastung erfahren. Bei allen anderen Gemeinden dürfte die Be- bzw. Entlastung weniger als einen Steuerprozentpunkt betragen. Zudem wird der Verwaltungsaufwand aller Gemeinden erheblich verringert.

Mit Umsetzung einer bundesparlamentarischen Initiative (08.473) wird die heimatliche Unterstützung per April 2017 auch im interkantonalen Verkehr aufgehoben. Der Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip entspricht den kantonalen und internationalen Entwicklungen und verringert den interkantonalen Verwaltungsaufwand erheblich. Die Ersatzpflicht des Wohnkantons gegenüber dem unterstützenden Aufenthaltskanton nach Art. 14 Abs. 1 ZUG wird hingegen bestehen bleiben.

2.3.1.d Stationäre Pflege

Ausgestaltung: In diesem Ausgleichsgefäss werden die Aufwendungen der Gemeinden für die Restfinanzierung stationärer Pflegekosten nach dem PFG berücksichtigt. Tragen die Gemeinden, wie mit dem II. Nachtrag zum FAG geplant, die vollen Kosten der Restfinanzierung, so werden die Gesamtaufwendungen der Gemeinden in diesem Bereich für das Jahr 2014 auf rund 66,3 Mio. Franken geschätzt. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Kosten für die Pflegefinanzierung sind beitragsberechtigt. Der überdurchschnittliche Aufwand je Einwohnerin und Einwohner einer Gemeinde wird zu 55 Prozent ausgeglichen.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa 26 Gemeinden insgesamt rund 4,4 Mio. Franken ausbezahlt.

2.3.1.e Ambulante Pflege

Ausgestaltung: In diesem Ausgleichsgefäss werden die Belastungen der Gemeinden für die Hilfe und Pflege zu Hause nach dem PFG berücksichtigt. In der spitalexternen Hilfe und Pflege (Spitex) wird zwischen Leistungen nach Krankenpflege-Leistungsverordnung des Bundes vom 29. September 1995² (KLV-Leistungen) und sogenannten hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen (Nicht-KLV-Leistungen) unterschieden. Erstere sind durch die Gemeinden kaum beeinflussbar. Letztere hingegen werden zwar teilweise durch KLV-Leistungen ausgelöst, hängen aber auch massgeblich von Entscheidungen der Gemeinde ab. Daher wird die Belastung einer Gemeinde einzig anhand der KLV-Leistungen ermittelt.

² SR 832.112.31.

Die hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen (Nicht-KLV-Leistungen) fliessen nicht in die Beurteilung der Belastung ein. Es ist in Fachkreisen jedoch unbestritten, dass die Beanspruchung von Pflegeleistungen auch gewisse hauswirtschaftliche und/oder sozialbetreuerische Leistungen notwendig macht. Wer spitalexterne Pflege benötigt, kann unter Umständen auch nicht selber kochen, waschen oder einkaufen. Einen Teil der hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen können also die Gemeinden nicht beeinflussen, vielmehr ist dieser direkt von den Pflegeleistungen (KLV-Leistungen) abhängig. Daher wird im Kostensatz, der pro überdurchschnittliche KLV-Leistung ausgerichtet wird, zum einen der Gemeindeanteil an den KLV-Leistungen, zum anderen ein Anteil an den hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen berücksichtigt.

Die Gesamtaufwendungen der Gemeinden in Bereich der Spitex belaufen sich auf rund 18,9 Mio. Franken. Darin enthalten sind auch Aufwendungen für sozialbetreuerische und hauswirtschaftliche Leistungen. Gemeinden mit überdurchschnittlicher Beanspruchung von KLV-Leistungen je Einwohnerin und Einwohner sind beitragsberechtigt. Der Beitrag wird auf Basis der geleisteten Spitex-Stunden für KLV-Leistungen sowie einem pauschalen Kostensatz von Fr. 22.– abzüglich Fr. 2.– pro 10 Prozent Selbstbehalt ermittelt. Der so ermittelte Wert wird zu 55 Prozent ausgeglichen.

Der pauschale Kostensatz von Fr. 22.– pro KLV-Leistung gilt zum einen die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den KLV-Leistungen ab, zum anderen wird damit ein Beitrag an die Kosten der Gemeinden für hauswirtschaftliche und sozialbetreuerische Leistungen der Spitex sowie die Verwaltungskosten geleistet. Effektive Kosteninformationen zu den Beiträgen der Gemeinden an die KLV-Leistungen existieren nicht. Daher wurde für die Festsetzung der Pauschale mit den Maximalsätzen im Kanton St.Gallen gearbeitet. Auf Basis dieser Maximalsätze, der effektiv geleisteten KLV-Stunden im Jahr 2011 gemäss Spitex-Statistik sowie unter Berücksichtigung eines Selbsthalts von 10 Prozent beträgt der Kostenbeitrag der Gemeinden über alle KLV-Leistungen hinweg maximal Fr. 11.64 pro Stunde. Die Gemeinden haben mit den freiberuflichen Spitexdienstleistenden eine Pauschale von Fr. 10.– pro KLV-Stunde vereinbart. Die Pauschale von Fr. 22.– abzüglich der Fr. 2.– pro 10 Prozent Selbstbehalt würde somit die rund 10 Franken der Gemeindegemeinkosten pro KLV-Stunde decken sowie einen Beitrag von Fr. 10.– pro KLV-Stunde an die hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen sowie die Verwaltungskosten leisten.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa 28 Gemeinden insgesamt rund 0,4 Mio. Franken ausbezahlt. Im Rahmen der Modellrechnungen zur Abschätzung der Auswirkungen des II. Nachtrags zum FAG ist die vorgeschlagene Erhöhung des Selbsthalts von 10 auf 20 Prozent bereits berücksichtigt. Es wurde also mit einer Pauschale von Fr. 18.– pro KLV-Stunde (Fr. 22.– abzüglich zwei Mal Fr. 2.–) kalkuliert (vgl. auch Abschnitt 2.5.2 zum Thema Selbstbehalt).

2.3.1.f Kürzung

Die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs benötigt finanzielle Mittel. Diese Mittel kann der Kanton ohne Entlastung in anderen Bereichen nicht bereitstellen. Die politischen Gemeinden und der Kanton haben deshalb vereinbart, dass die Gemeinden den Kanton von den Kosten der Pflegefinanzierung entlasten. Die so frei werdenden Mittel können für die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs verwendet werden. Einen massgeblichen Teil dieser zusätzlichen Kosten der Pflege übernehmen städtische und Agglomerationsgemeinden, die oft zu den finanzstärkeren Gemeinden zählen. Diese Gemeinden würden durch eine Kürzung des SL Sozio keinen Ausgleich der zusätzlichen Belastung durch die Pflegefinanzierung erhalten. Daher soll, anders als im Sonderlastenausgleich Schule und im Sonder-

lastenausgleich Weite, im soziodemographischen Sonderlastenausgleich auf eine Kürzung nach technischer Steuerkraft verzichtet werden.

2.3.1.g Fazit

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

Der soziodemographische Sonderlastenausgleich mit seinen vier Gefässen wird den Besonderheiten der einzelnen Gemeinden gerecht. Fehlanreize werden aufgrund seiner Ausgestaltung weitgehend ausgeschlossen. Die Gemeinden müssen in Anlehnung an die bestehenden Sonderlastenausgleichsinstrumente die Durchschnittskosten selber tragen. Darüber hinaus tragen die Gemeinden einen definierten Anteil der überdurchschnittlichen Last selbst, da auch bei diesen Ausgabenpositionen Möglichkeiten zur Einflussnahme bestehen (z.B. durch Rückerstattungsanstrengungen bei der Sozialhilfe).

2.3.2 Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule

Bildung beansprucht im kantonalen Durchschnitt rund 60 Prozent des Aufwands einer Gemeinde und stellt damit den mit Abstand grössten Aufwandsbereich dar (vgl. Statistik aktuell Nr. 39 2012 «St.Galler Gemeindefinanzstatistik 2011»). Überdurchschnittlich hohe Schülerzahlen je Einwohnerin und Einwohner können daher einen Gemeindehaushalt massgeblich beeinflussen. In der ersten Stufe des Finanzausgleichs gliedert sich der Sonderlastenausgleich Schule bisher 50 Prozent der durchschnittlichen Kosten pro Schülerin und Schüler über dem kantonalen Durchschnitt aus. Gemeinden mit einem Steuerfuss von mindestens 145 Prozent wurden auf Antrag über den ISL weitere 40 Prozent der durchschnittlichen Kosten pro Schülerin und Schüler über dem kantonalen Durchschnitt abgegolten.

Im Finanzausgleich bisher unberücksichtigt blieben unterschiedliche Belastungen durch Schülerinnen und Schüler in den Sonderschulen. Die Bedeutung der Kinder in Sonderschulen verstärkte sich für die Gemeinden durch die Verdoppelung der Kostenbeteiligung der Gemeinden auf Fr. 36'000.– pro Schülerin und Schüler. Sonderschülerinnen und Sonderschüler belasten einen Gemeindehaushalt etwa doppelt so stark wie Schülerinnen und Schüler in Regelklassen. Da Gemeinden mit einer Sonderschule bedeutend mehr Sonderschülerinnen und -schüler ausweisen als solche ohne Sonderschule, wäre es nicht richtig, die Sonderschülerinnen und -schüler weiterhin lediglich im Durchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen.

Die Motion 42.12.14 verlangt die Prüfung der Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule oder die Schaffung eines Ausgleichsinstruments, das die verschiedenen Aspekte Schule berücksichtigt und eine übermässige Belastung von Gemeinden durch Schulkosten effizient ausgleicht. Der vorliegende Vorschlag sieht eine Kombination beider Aspekte vor, indem der bisherige SL Schule als Ausgleichsgefäss Volksschule gestärkt und ein zusätzliches Ausgleichsgefäss Sonderschule geschaffen wird.

2.3.2.a Volksschule

Ausgestaltung: Der SL Schule soll durch die Erhöhung des Abgeltungssatzes von 50 auf 65 Prozent der durchschnittlichen Schülerkosten gestärkt werden. Im Ausgleichsgefäss Volksschule, das dem bisherigen SL Schule entspricht, werden wie bisher sämtliche Schülerinnen und Schüler der Volksschule berücksichtigt und unabhängig von der Art der Beschulung (Regelschule, Regel-

schule mit sonderpädagogischen Massnahmen, Sonderschule) gleich abgegolten. Das heisst für jede Schülerin und jeden Schüler über dem kantonalen Durchschnitt werden 65 Prozent der kantonalen Durchschnittskosten abgegolten.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa 49 Gemeinden insgesamt rund 40,3 Mio. Franken ausbezahlt.

2.3.2.b Sonderschule

Ausgestaltung: Innerhalb des Sonderlastenausgleichs Schule soll ein zweites Gefäss zum Ausgleich überdurchschnittlicher Schülerquoten in Sonderschulen geschaffen werden. Damit wird der ungleichen Belastung der Gemeinden durch Sonderschülerinnen und -schüler Rechnung getragen. Es sollen 65 Prozent der zusätzlichen Kosten einer Sonderschülerin bzw. eines Sonderschülers gegenüber einer Regelschülerin bzw. eines Regelschülers mit sonderpädagogischen Massnahmen ausgeglichen werden. Die Kosten einer Sonderschülerin bzw. eines Sonderschülers entsprechen dem Betriebsbeitrag der Gemeinden gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977³ und betragen derzeit Fr. 36'000.–. Die Kosten einer Regelschülerin bzw. eines Regelschülers mit sonderpädagogischen Massnahmen beziffert das Bildungsdepartement mit mindestens Fr. 25'000.–. Im Ausgleichsgefäss Sonderschule sollen daher pro Sonderschülerin und Sonderschüler über dem kantonalen Durchschnitt 65 Prozent der Kostendifferenz dieser Beschulungsformen von Fr. 11'000.–, also Fr. 7'150.–, abgegolten werden.

Nicht gesondert betrachtet werden sonderpädagogische Massnahmen in den Regelschulen. Die Zahlen des Bildungsdepartementes zeigen kaum Verwerfungen zwischen den 77 Gemeinden im Anteil der Pensen für sonderpädagogische Massnahmen. Daher können diese Mehrkosten den allgemeinen Schülerkosten zugerechnet und mit dem bisherigen Instrument des Sonderlastenausgleichs Schule (Gefäss Volksschule) ausgeglichen werden.

Wirkung: Aufgrund der Modellrechnung werden in diesem Teilinstrument etwa 31 Gemeinden insgesamt rund 1,2 Mio. Franken ausbezahlt.

2.3.2.c Bereich Schule im Individuellen Sonderlastenausgleich

Aufgrund der Änderungen im SL Schule und zur Reduktion der im Wirksamkeitsbericht 2012 erläuterten Fehlanreize plant die Regierung ihre Kriterien für den ISL im Bereich Schule anzupassen. Der zusätzliche Ausgleich von Kosten durch überdurchschnittliche Schülerzahlen im ISL soll von 90 auf 80 Prozent der durchschnittlichen Schülerkosten reduziert werden. Über den ISL würden somit noch 15 Prozent der Schülerkosten ausgeglichen (bisher 40 Prozent), über den SL Schule die restlichen 65 Prozent.

Durch die zehnzehnjährige Kürzung werden die ISL-Gemeinden rund 1,37 Mio. Franken weniger erhalten. Insgesamt werden für den ISL rund 3,8 Mio. Franken weniger benötigt. Diese 3,8 Mio. Franken setzen sich wie folgt zusammen:

- Fr. 1,37 Mio. durch Reduktion des Ausgleichs von 90 auf 80 Prozent (effektive Kürzung);
- Fr. 0,58 Mio. durch Beiträge, welche die ISL-Gemeinden bisher über den ISL erhielten und neu über den SL Sozio ausbezahlt erhalten (anderes Ausgleichsgefäss);
- Fr. 1,87 Mio. durch Beiträge, welche die ISL-Gemeinden bisher über den ISL erhielten und neu über den SL Schule ausbezahlt erhalten (anderes Ausgleichsgefäss).

³ sGS 213.95. Mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.13.01) wird dieses Gesetz aufgehoben und der Gemeindebeitrag an den Sonderschulkosten in das Volksschulgesetz (sGS 213.1) integriert (Art. 39bis [neu] gemäss erster Lesung vom 4. und 5. Juni 2013 im Kantonsrat).

Diese Entlastung im ISL sollte dazu führen, dass weniger Gemeinden aufgrund überdurchschnittlicher Schülerzahlen Mittel aus dem ISL beanspruchen. Es ist möglich, dass daher einzelne ISL-Gemeinden in den Partiellen Steuerfussausgleich wechseln werden.

Dass die überdurchschnittlichen Schülerquoten durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sind, ist unbestritten. Ob systembedingte Fehlanreize im ISL von den Gemeinden tatsächlich ausgenutzt werden und diese dadurch höhere Schulkosten haben, ist schwer zu beurteilen.

Die unterschiedlichen Schulstrukturen (Einheitsgemeinden, Gesamtschulen, Oberstufenschulen, Primarschulen) machen einen Vergleich sehr schwierig. Vergleicht man aber die Bildungskosten pro Schüler/in der ISL-Gemeinden aus dem Jahr 2011 mit denjenigen aller anderen Gemeinden können folgende Aussagen gemacht werden:

- Die fünf teuersten der 85 Gemeinden des Kantons St.Gallen sind ISL-Gemeinden (Pfäfers, Neckertal, Oberhelfenschwil, Untereggen, Gams).
- Acht der zwölf teuersten Gemeinden sind ebenfalls ISL-Gemeinden (zusätzlich Niederbüren, Jonschwil, Hemberg).
- Nur zwei der zwölf günstigsten Gemeinden sind ISL-Gemeinden (Uzwil, Flawil).
- Von den zehn ISL-Gemeinden, deren Kosten über dem kantonalen Durchschnitt liegen, sind nur zwei als Einheitsgemeinde aufgestellt (Pfäfers, Mosnang).
- Von den elf ISL-Gemeinden, deren Kosten unter dem kantonalen Durchschnitt liegen, sind sieben Einheitsgemeinden.

Diese Analysen sind kein statistischer Beweis für generell überdurchschnittliche Schülerkosten der ISL-Gemeinden. Es sind jedoch starke Hinweise darauf, dass insbesondere die teureren ISL-Gemeinden unter anderem durch Strukturbereinigungen ihre Bildungskosten senken könnten.

Der hohe Ausgleich von 90 Prozent der kantonalen Durchschnittskosten für jede Schülerin und jeden Schüler über dem kantonalen Durchschnitt führt zur Situation, dass bei günstigen Gemeinden effektiv mehr als 90 Prozent ausgeglichen wird, gewisse Gemeinden für Schülerinnen und Schüler über dem Durchschnitt sogar mehr Finanzausgleichsmittel erhalten, als diese effektiv kosten (vgl. untenstehende Tabelle). Bei einer Reduktion des Ausgleichsfaktors würde dies korrigiert.

Gemeinde	Effektive Kosten der S&S über Durchschnitt	Finanzausgleich bei 90 Prozent	Überdeckung der effektiven Kosten bei 90 Prozent	Deckung der effektiven Kosten bei 90 Prozent	Finanzausgleich bei 80 Prozent	Überdeckung der effektiven Kosten bei 80 Prozent	Deckung der effektiven Kosten bei 80 Prozent
Eichberg	801'308	725'600	4'892	91%	644'900	-156'408	80%
Sevelen	551'581	512'800	18'219	93%	455'900	-95'681	83%
Kirchberg	2'928'884	2'733'600	108'516	93%	2'429'900	-498'984	83%
Wildhaus-Alt St.Johann	109'416	102'200	4'184	93%	90'800	-18'616	83%
Benken	1'156'032	1'131'600	101'368	98%	1'005'900	-150'132	87%
Wattwil	781'772	776'700	81'228	99%	690'300	-91'472	88%
Flawil	1'671'864	1'702'600	219'936	102%	1'513'500	-158'364	91%
Uzwil	946'294	976'500	138'706	103%	868'100	-78'194	92%

2.3.3 Streichung der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen

Der Zentrumslastenausgleich der Stadt St.Gallen umfasste bisher die überdurchschnittliche Belastung der Stadt durch die finanzielle Sozialhilfe. Neu sollen die Kosten der finanziellen Sozialhilfe für alle Gemeinden im Kanton im soziodemographischen Sonderlastenausgleich ausgeglichen werden. Dadurch entfällt der Anspruch der Stadt St.Gallen auf einen Zentrumslastenausgleich.

Mit dem neuen soziodemographischen Sonderlastenausgleich und der Integration der Zentrumslasten der Stadt in dieses Instrument wird das Ausgleichssystem vereinfacht.

2.3.4 Reaktivierung des Übergangsausgleichs

Nach Art. 53 Abs. 2 FAG entspricht der Beitrag aus dem Übergangsausgleich ab dem vierten Jahr nach Vollzugsbeginn des FAG höchstens dem Durchschnitt der Übergangsbeiträge, die in den vorausgehenden drei Jahren ausgerichtet worden sind. Der Übergangsausgleich wird seit dem Jahr 2013 von keiner Gemeinde mehr beansprucht. Ab dem Jahr 2014 entfällt aufgrund der aktuellen Bestimmungen in Art. 53 Abs. 2 FAG zudem auch der gesetzliche Anspruch für Bezüge aus dem bestehenden Übergangsausgleich.

Die Anpassungen aus dem II. Nachtrag zum FAG führen je nach Gemeinde zu Mehr- bzw. Minderbelastungen, die sich unter Umständen auf die Steuerfüsse der Gemeinden auswirken können. Für Gemeinden, welche bereits heute nahe am Übergangsausgleichssteuerfuss von 162 Prozent liegen, besteht die Gefahr, dass sie ihren Haushalt nur noch mit einer weiteren Erhöhung des Steuerfusses auf über 162 Prozent finanzieren können. Um dies zu verhindern, wurde die Regierung in der Motion 42.12.14 beauftragt, die maximale Belastung via Gemeindesteuerfuss zu begrenzen.

Um diesem Anliegen zu entsprechen, soll der Übergangsausgleich reaktiviert werden. Gemeinden, welche einen Steuerfuss von über 162 Prozent erheben müssen, sollen nochmals die Möglichkeit erhalten, sich für Übergangsausgleichsbeiträge anzumelden. Neu soll danach ab dem vierten Jahr Art. 53 Abs. 2 FAG zur Anwendung kommen. Dies ermöglicht erstens, Gemeinden in einer schwierigen finanziellen Situation zu unterstützen, zweitens können die Beiträge, ähnlich wie mit der Einführung des FAG im Jahr 2008, auf relativ tiefem Niveau gehalten werden, und drittens können den Gemeinden nach Art. 52 Abs. 2 Bst. a FAG eigene, zumutbare Anstrengungen zur Senkung ihrer künftigen Steuerbelastung bis hin zu vermehrter Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden aufgetragen werden. An der zeitlichen Begrenzung des Übergangsausgleichs bis Ende des Jahres 2022 soll festgehalten werden (Art. 49 Abs. 3 FAG).

2.4 Geprüfte Anpassungen in anderen Bereichen

Mit der kantonsrätlichen Motion 42.12.14 wurde die Regierung eingeladen, die Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen sowie die Höhe der damit verbundenen Abgeltungen zu prüfen. Zudem sollten mögliche Modelle eines horizontalen Ausgleichsinstruments und deren Konsequenzen aufgezeigt werden.

Beiden Aufträgen ist die Regierung nachgekommen. Sie hat entsprechende Abklärungen durchführen lassen. Sowohl bezüglich zentralörtlicher Leistungen als auch betreffend horizontalem Finanzausgleich ist die Regierung zum Schluss gekommen, am derzeitigen Zustand festhalten zu wollen. Die entsprechenden Überlegungen werden nachfolgend dargelegt.

2.4.1 Beibehaltung des Status quo bei den zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen

In Absprache mit dem Departement des Innern liess der Stadtrat im Jahr 2011 die ecoplan-Studie zu den zentralörtlichen Leistungen aktualisieren. Der Schlussbericht vom 5. Oktober 2011 führt im Wesentlichen aus, dass die Stadt St.Gallen zunehmende und erhebliche Leistungen zugunsten der ganzen Region erbringe und dass diese Leistungen im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2000 von rund 30 auf rund 40 Mio. Franken angestiegen seien. Dieser Anstieg komme vor allem aus den folgenden Gründen zustande:

- Die Sicherheitskosten seien u.a. für (Gross-) Veranstaltungen stark gestiegen und wiesen zudem einen hohen Nutzungsanteil von Auswärtigen auf.
- Das Leistungsangebot im Kulturbereich sei stark ausgebaut worden.
- Bei den Sportanlagen sei das Angebot gestiegen und zudem qualitativ verbessert worden. Ebenfalls habe die Nutzung dieser Anlagen durch die Auswärtigen anteilmässig zugenommen.
- Die Kosten für den Verkehr seien ebenfalls stark gestiegen.

Anlässlich der Diskussionen um den Wirksamkeitsbericht 2012 in der vorberatenden Kommission wurden die Plausibilität der ecoplan-Studie und der damals vorgeschlagene neue Verteilmodus der Kosten der zentralörtlichen Leistungen auf die umliegenden Gemeinden in Frage gestellt. Die von der vorberatenden Kommission in den Kantonsrat getragene Motion 42.12.14 verlangte dementsprechend sowohl die Höhe der zentralörtlichen Leistungen als auch den Verteilmodus zu überprüfen.

Der Auftrag zur Plausibilisierung der ecoplan-Studie wurde an Prof. Dr. Reiner Eichenberger von der Universität Fribourg erteilt. Prof. Eichenberger bestätigt in seinem Gutachten die Korrektheit der Berechnungen der Kosten der zentralörtlichen Leistungen. Der Stadt St.Gallen entstehen in diesem Umfang Kosten für zentralörtliche Leistungen. Der Umkehrschluss, diese Kosten seien verstärkt auf die anderen Gemeinden zu übertragen, basiert jedoch gemäss Prof. Eichenberger auf vier zentralen Annahmen der ecoplan-Studie, die wenig plausibel sind:

- a) Die ökonomischen Lasten, welche die Stadt zugunsten anderer trägt, sind kleiner als in der ecoplan-Studie ausgewiesen. Ecoplan berechnet die zu entschädigenden Kosten auf der Basis von Durchschnittskosten, das heisst unter Berücksichtigung der Fixkosten. Da aber davon ausgegangen werden kann, dass die Stadt die zentralörtlichen Leistungen primär für die eigene Bevölkerung erbringt, dürfen den Nicht-Städtern nur die Grenzkosten angerechnet werden. Das heisst, es dürfen nur die Kosten berücksichtigt werden, welche entstehen, weil ein zusätzlicher Nicht-Städter eine Leistung beansprucht.
- b) Die Nutzen, welche die Nicht-Städter aus den zentralörtlichen Leistungen haben, sind kleiner als in der ecoplan-Studie ausgewiesen. Ecoplan geht davon aus, dass der Nutzen aus einer Leistung für Städter und Nicht-Städter identisch ist. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die Nicht-Städter aufgrund monetärer (Fahrkosten) und nicht-monetärer (Fahrzeit) Transportkosten sowie aufgrund unterschiedlicher Präferenzen einen wesentlich tieferen Netto-Nutzen aus den zentralörtlichen Leistungen haben.
- c) Die Standortvorteile, welche die Stadt als Zentrumsstadt hat, werden vernachlässigt. Ecoplan berücksichtigt mit Hinweis auf grosse Unsicherheiten in der Bewertung nicht alle Standortvorteile. Diese Unsicherheiten bestehen aber auch bei der Bewertung des Nutzens für Nicht-Städter und sind daher kein Argument für eine Vernachlässigung. Zudem bietet die Stadt die zentralörtlichen Leistungen nicht aus Altruismus an, sondern weil sie sich einen Nutzen daraus verspricht. Nicht zuletzt verbleibe ein beachtlicher Teil der höheren Steuerkraft, welche die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion habe, in der Stadt.
- d) Die bereits existierenden Abgeltungen werden nicht adäquat berücksichtigt. Prof. Eichenberger schätzt, dass 82 Prozent der kantonalen Beiträge durch Steuerzahlerinnen und Steuerzahler aus anderen St.Galler Gemeinden finanziert werden. Somit müssen nach Eichenberger die Kantonsbeiträge als indirekte Beiträge der anderen St.Galler Gemeinden interpretiert werden.

Aufgrund dieser Überlegungen kann eine zusätzliche Belastung der umliegenden Gemeinden nicht gerechtfertigt werden. Unbestritten sind jedoch auch die Kosten der zentralörtlichen Leistungen, welche die Stadt St.Gallen zu tragen hat. In Verhandlungen zwischen der Stadt St.Gallen und der Regierung hat man sich darauf geeinigt, am bisherigen Schlüssel nach Art. 25 FAG und der teuerungsbedingten Anpassung nach Art. 26 FAG festzuhalten. Auf einen Vorschlag zur Neuverteilung der Kosten wurde deshalb verzichtet. Dementsprechend soll die Stadt St.Gallen weiterhin 16,5 Mio. Franken plus Teuerung zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen erhalten.

2.4.2 Mögliche Modelle eines horizontalen Finanzausgleichs

Mit den Abklärungen zu einem horizontalen Finanzausgleich wurde Prof. Dr. Christoph Schaltegger von der Universität St.Gallen beauftragt. In einen ersten Schritt sollte die Frage geklärt werden, ob der heutige Finanzausgleich aus wissenschaftlicher Sicht um ein horizontales Instrument ergänzt werden sollte. Dazu analysierte Prof. Schaltegger die finanzielle Ausgangslage der St.Galler Gemeinden und verglich diese auch mit derjenigen in anderen Kantonen. Obwohl Prof. Schaltegger keinen Bedarf für einen zusätzlichen horizontalen Ausgleich sah, wollte die Regierung dem politischen Auftrag vollumfänglich nachkommen und liess in einem zweiten Schritt konkrete Modelle für einen horizontalen Finanzausgleich erarbeiten. Die Ergebnisse dieses zweiten Schrittes zeigen, dass der Nutzen eines horizontalen Ausgleichsgefässes gering wäre und den damit verbunden administrativen Aufwand wohl kaum rechtfertigen würde.

Das erarbeitete Modell eines horizontalen Finanzausgleichsgefässes würde insbesondere die steuerkräftigsten Gemeinden belasten. Diese Gemeinden erhalten jedoch kaum Beiträge aus dem neuen soziodemographischen Sonderlastenausgleich, übernehmen aber dennoch die vollen Kosten der Pflegefinanzierung. Damit werden sie mit dem II. Nachtrag zum FAG insgesamt überdurchschnittlich stark belastet.

Die Fazits beider Schritte werden untenstehend im Original wiedergegeben.

2.4.2.a Notwendigkeit eines zusätzlichen horizontalen Ausgleichs

«Um die Notwendigkeit eines zusätzlichen horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden des Kantons St.Gallen beurteilen zu können, muss als erstes die Frage beantwortet werden, inwiefern eine stärkere Umverteilung zwischen den St.Galler Gemeinden wünschenswert ist. Diese Frage ist in erster Linie politischer Natur. Mögliche Hinweise darauf kann jedoch ein Vergleich der finanziellen Disparitäten der St.Galler Gemeinden mit den Disparitäten der Gemeinden anderer Kantone liefern.

Im ersten empirischen Teil dieses Gutachtens wurden daher die Disparitäten der St.Galler Gemeinden sowie der Gemeinden anderer Kantone bezüglich Steuerbelastung, Einnahmen und Ausgaben betrachtet. Dabei zeigte sich, dass die finanziellen Disparitäten der St.Galler Gemeinden im Vergleich zu den Nachbarkantonen und zur Schweiz insgesamt generell als moderat betrachtet werden können.

Im zweiten empirischen Teil wurde die steuerliche Ausgangslage der zehn steuerlich attraktivsten St.Galler Gemeinden grafisch aufgezeigt. Aus dieser Übersicht lässt sich schliessen, dass insbesondere die politische Gemeinde Rapperswil-Jona mit steuerlich sehr attraktiven Nachbargemeinden konfrontiert ist. Auch einige andere steuerlich attraktive St.Galler Gemeinden sehen sich steuergünstigen ausserkantonalen Nachbargemeinden gegenüber. Dennoch sind in diesen Fällen die Steuerbelastungsdifferenzen weniger stark ausgeprägt. Eine Simulation der Steuerbelastungsunterschiede bei einem Staatssteuerfuss von 115 Basispunkten zeigt zudem auf, dass die Gemeinden des Kantons St.Gallen insbesondere bei mittleren und höheren Einkommen an steuerlicher Attraktivität verloren haben.

Die relativ moderaten finanziellen Disparitäten wie auch die Tatsache, dass eine weitere Homogenisierung der Steuerbelastungsunterschiede die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons St.Gallen weiter schwächen könnte, sprechen somit gegen eine weitere Umverteilung zwischen den St.Galler Gemeinden.»⁴

2.4.2.b Modelle und Konsequenzen eines horizontalen Instruments

«Der Auftrag dieses Gutachtens bestand darin, ein Ressourcenausgleichsmodell mit einer horizontalen Ausgleichskomponente zu berechnen, wobei das Gesamtvolumen gegenüber dem bisherigen System nicht verändert werden soll. Das vorliegend berechnete Modell stellt dabei eine von zahlreich möglichen Varianten dar. Die Beantwortung der Frage, welche Variante konkret zu wählen ist, hängt von den damit verfolgten Zielen (z.B. stärkere Umverteilung, Reduktion der Steuerbelastungsdifferenzen, Entlastung des Kantonshaushaltes oder erhöhte Transparenz) ab und ist nicht Teil dieses Auftrags. Dabei ist aber zu beachten, dass die entsprechenden Auswirkungen eines Modells mit der konkreten Ausgestaltung variieren können.

Im vorliegenden Gutachten wurde ein horizontales Ressourcenausgleichsmodell berechnet, das auf der Auszahlungsseite auf dem heutigen Modell basiert. Ressourcenstarke Gemeinden, die die festzulegende Abschöpfungsgrenze überschreiten, müssen einen prozentualen Anteil der Differenz zwischen ihrer eigenen Steuerkraft und der Abschöpfungsgrenze in den Ressourcenausgleich einbezahlen. Als Basismodell wurden die Abschöpfungsgrenze bei 100 Prozent des kantonalen Durchschnitts und der prozentuale Abschöpfungssatz auf 50 Prozent festgelegt. Bei diesen Parametern leisten die ressourcenstarken Gemeinden rund 40 Prozent des heutigen Ausgleichsvolumens, wodurch der kantonale Steuerfuss um rund fünf Basispunkte reduziert werden könnte. Ressourcenschwache Gemeinden können diesen Spielraum grundsätzlich für die Erhöhung des eigenen Steuerfusses oder die Steigerung ihrer eigenen steuerlichen Attraktivität durch einen tieferen Gesamtsteuerfuss nutzen.

Die Simulation der Nettoauswirkungen dieses Systems zeigt, dass hiervon insbesondere die Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft profitieren und nicht in erster Linie die schwächsten Gemeinden. Die ressourcenstärksten Gemeinden werden dabei zusätzlich belastet. So müssten die vier ressourcenstärksten Gemeinden ihren Steuerfuss (nach Berücksichtigung der Reduktion des Kantonssteuerfusses) um zehn bis fünfzehn Prozentpunkte anheben. Betrachtet man die Auswirkungen dieser Steuerfussveränderungen auf die Gesamtsteuerbelastung in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens in den Gemeinden, zeigt sich ein ähnliches Bild. Während die Steuerbelastung in den ressourcenstärksten und steuerlich attraktivsten Gemeinden um bis zu 1.5 Prozentpunkte ansteigt, sinkt die Steuerbelastung in den ressourcenschwachen Gemeinden um weniger als 0.5 Prozentpunkte. Daraus wird deutlich, dass die Einführung eines horizontalen Ausgleichselements wie vorangehend beschrieben zu einer Verschlechterung der Standortattraktivität der steuerlich attraktivsten Gemeinden im Kanton St.Gallen führt. Gleichzeitig kann die Reduktion in der Steuerbelastung in den ressourcenschwächeren Gemeinden deren steuerliche Attraktivität im Vergleich zu angrenzenden Gemeinden der Nachbarkantone nicht massgeblich verbessern. Für die steuerliche Attraktivität des Kantons St.Gallen scheint eine Einführung einer horizontalen Ausgleichskomponente somit nachteilig.

Ein erster Blick auf die Anreizwirkungen des aktuellen Ressourcenausgleichs zeigt, dass ressourcenschwache Gemeinden unter dem bisherigen System kaum Anreize haben, ihre Steuerbasis zu pflegen, da ihnen die Steuerkraftdifferenz zum kantonalen Durchschnitt zu ihrem eigenen Steuerfuss fast vollständig ausgeglichen wird. Ein horizontales Ausgleichselement ändert an diesem Fehlanreiz nichts.

⁴ Schaltegger, Christoph; Höhener, Janine: Gutachten Horizontaler Finanzausgleich, Teilauftrag 1: Ausgangslage und grundsätzliche Argumente. St.Gallen, Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF-HSG), 2013, S. 27.

Die in diesem Gutachten vorliegenden Berechnungen sind mit mehreren Vorbehalten verbunden. So basieren die Ergebnisse auf der Annahme, dass sich die technische Steuerkraft in den ressourcenstarken Gemeinden auch mit einem horizontalen Ressourcenausgleichsmodell analog entwickelt hätte. Weiter hängen die tatsächlichen Auswirkungen bezüglich Steuerkraftdisparitäten und steuerlicher Standortattraktivität davon ab, wie die ressourcenschwachen Gemeinden den zusätzlichen Spielraum aufgrund des gesunkenen Kantonssteuerfusses nutzen.

In den Modellrechnungen nicht berücksichtigt sind überdies mögliche Rückkoppelungen auf das Gesamtvolumen, wenn ressourcenschwache Gemeinden ihren Steuerfuss entsprechend dem gesunkenen Kantonssteuerfuss anheben. Da ihre Ausgleichszahlung direkt an den Gemeindesteuerfuss gekoppelt ist, kann dadurch das Gesamtvolumen erhöht werden.

Als Fazit kann gefolgert werden, dass der Nutzen aus einer Einführung einer horizontalen Ausgleichskomponente vor dem Hintergrund dieser Berechnungen gering erscheint. Daher ist es fraglich, ob dieser den zu erwartenden administrativen Zusatzaufwand und das Risiko einer weiteren Schwächung der steuerlichen Standortattraktivität des Kantons St.Gallen rechtfertigen würde.»⁵

2.5 Anpassung der Lastenverteilung nach Pflegefinanzierungsgesetz

2.5.1 Übernahme der Pflegefinanzierung stationär durch die Gemeinden

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung in der Septembersession 2012 im Rahmen des Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (22.12.07), die stationäre Pflegefinanzierung den Gemeinden in zwei Schritten zu übertragen und den innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen. Der erste Schritt wurde aufgrund des Sparpakets II ab dem Jahr 2013 umgesetzt (22.12.11B). Im Zuge dessen übernehmen die Gemeinden seit 1. Januar 2013 60 Prozent und der Kanton 40 Prozent der Pflegekosten.

Der vollständige Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung soll mit dieser Vorlage in einem zweiten Schritt erfolgen und ab dem Jahr 2014 wirksam werden. Die Gemeinden werden damit 100 Prozent der stationären Pflegefinanzierung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) und dem PFG übernehmen. Sie finanzieren bereits heute die ambulante und stationäre Akut- und Übergangspflege sowie die ambulante Pflegefinanzierung vollständig. Die Zuständigkeit der Gemeinden ergibt sich aus Art. 28ff. SHG, wonach die politischen Gemeinden für das stationäre Pflege- und Betreuungsangebot für Betagte zuständig sind.

Es besteht allerdings eine grosse Schnittstelle zu den Ergänzungsleistungen (EL), mit denen jährlich Heimaufenthaltskosten (Betreuungs- und Pensionskosten) im Umfang von 100 Mio. Franken (Stand 2012) durch den Kanton finanziert werden. Die EL und die Pflegefinanzierung sind eng verknüpft, wobei die EL als klassische Bedarfsleistung nachgelagert geleistet werden und deshalb direkt von der vorgelagerten Pflegefinanzierung abhängen.

Der vollständige Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung dient aber dazu, gemäss Ziff. 6 Motion 42.12.14 «Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz», den Finanzausgleich umzugestalten und namentlich einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich zu finanzieren. Mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz wird demgemäss der vollständige Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung umgesetzt.

⁵ Schaltegger, Christoph; Höhener, Janine: Gutachten Horizontaler Finanzausgleich, Teilauftrag 2: Auswirkungen horizontaler Finanzausgleich. St.Gallen, Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF-HSG), 2013, S. 27.

2.5.2 Entlastung der Gemeinden bei der Pflegefinanzierung ambulant

Seit der Einführung des Gesetzes über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (sGS 813.6) auf den 1. Januar 2008 liegt die Zuständigkeit für die Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause, die eine Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde abgeschlossen haben, bei den Gemeinden. Somit obliegt auch die Restfinanzierung der Pflegekosten der ambulanten Langzeitpflege den Gemeinden.

Es können aber die nach Abzug des Beitrags der Krankenversicherer verbleibenden Pflegekosten teilweise den Leistungsbezügern und Leistungsbezügern verrechnet werden.

Gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) dürfen der versicherten Person je Tag von den nicht von Sozialversicherungen gedeckten Pflegekosten höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags überwält werden. Die Kantone regeln die Restfinanzierung und können die Höhe der Beträge der Leistungsbezügern und Leistungsbezügern zwischen 0 bis maximal 20 Prozent bestimmen.

Der Kantonsrat hatte den Prozentsatz für die Beteiligung der Leistungsbezügern und Leistungsbezügern mit Erlass des PFG auf 10 Prozent festgelegt. Das heisst, dass der für den Kanton zulässige Betrag 10 Prozent des von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (abgekürzt OKP) vergüteten Betrags, aber maximal 10 Prozent des höchsten vom Bund für die Krankenversicherer festgelegten Pflegebeitrags je Stunde ausmacht, maximal 10 Prozent von Fr. 79.80. Somit haben die Klientinnen und Klienten neben Selbstbehalt und Franchise je Tag maximal Fr. 8.– an die Pflegekosten der ambulanten Leistungen der Langzeitpflege zu bezahlen.

Keine Beteiligung der Leistungsbezügern und Leistungsbezügern besteht, wenn es sich um Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Altersjahr handelt. Bei dieser Bezugsgruppe wird auf eine Kostenbeteiligung verzichtet, da für sie nach Art. 64 Abs. 4 KVG auch keine Franchise und nur höchstens die Hälfte des Selbstbehalts berechnet wird. Der Philosophie des KVG, dass Kinder und Jugendliche von einer Kostenbeteiligung entlastet werden sollen, wird dadurch auch bei der Pflegefinanzierung gefolgt.

Die Differenz des Beitrags von 10 Prozent zum maximal vom KVG vorgesehenen Beitrag der Leistungsbezügern und Leistungsbezügern von 20 Prozent wird von den Gemeinden durch die Restfinanzierung getragen. Da durch die angespannte finanzielle Situation der Kanton wie auch die Gemeinden zu einem sparsamen Mitteleinsatz angehalten sind, ist es angezeigt, die Gemeinden bei der Restfinanzierung der ambulanten Pflege zu entlasten und den Beitrag der Leistungsbezügern und Leistungsbezügern auf den vom KVG maximal festgesetzten Beitrag von 20 Prozent festzulegen. Das heisst, dass der für den Kanton zulässige Betrag neu 20 Prozent des von der OKP vergüteten Betrags, aber maximal 20 Prozent des höchsten vom Bund für die Krankenversicherer festgelegten Pflegebeitrags je Stunde ausmacht, maximal 20 Prozent von Fr. 79.80. Somit haben die Klientinnen und Klienten neben Selbstbehalt und Franchise je Tag maximal Fr. 15.95 an die Pflegekosten der ambulanten Leistungen der Langzeitpflege zu bezahlen.

Ein maximaler Beitrag von Fr. 15.95 je Tag ist zumutbar. Aufgrund der bisherigen Begrenzung auf 10 Prozent konnten nämlich auch diejenigen Pflegebedürftigen nur marginal für die Pflegefinanzierung herangezogen werden, denen eine Beteiligung aufgrund ihrer finanziellen Situation hätte zugemutet werden können. Bei Personen mit geringen finanziellen Mitteln werden die EL diese Erhöhung auffangen, was letztlich also auch eine vertretbare finanzielle Mehrbelastung des Kantons zur Folge hat.

2.5.3 Keine Finanzierungsanpassung bei der Akut- und Übergangspflege

Seit Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung per 1. Januar 2011 werden im KVG «Pflegeleistungen» gemäss Art. 25a Abs. 1 KVG und «Leistungen der Akut- und Übergangspflege» gemäss Art. 25a Abs. 2 KVG unterschieden. Die Akut- und Übergangspflege ist keine neue Leistung, sondern lediglich eine neue Tarifkategorie für Pflegeleistungen nach Art. 7 Abs. 2 und 3 der eidgenössischen Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31; abgekürzt KLV).

Die Akut- und Übergangspflege schliesst zwingend an einen Spitalaufenthalt an. Sie wird bei medizinischer Notwendigkeit durch eine Spitalärztin oder einen Spitalarzt verschrieben und ist auf 14 Tage befristet (ohne Verlängerungsmöglichkeit). Besteht nach 14 Tagen weiterhin ein Pflegebedarf, wird dieser über das angestammte Finanzierungssystem der stationären (Pflegeheim) oder ambulanten Pflege (Spitex, freiberuflich tätige Pflegefachpersonen) abgerechnet.

Ziel der Akut- und Übergangspflege ist die Rückkehr der versicherten Person zu jenem Zustand in Bezug auf den Pflegebedarf, in dem sie sich vor dem Spitaleintritt befand. Besteht keine Wahrscheinlichkeit, dass eine Person in den Zustand vor dem Spital zurückkehren kann, darf Akut- und Übergangspflege nicht verschrieben werden. Die Akut- und Übergangspflege stellt einen Abschnitt der Behandlung dar und dient nicht der Finanzierung allfälliger Wartezeiten im Hinblick auf den Eintritt in eine Rehabilitationsklinik oder in ein Heim. Die kumulative Vergütung von Leistungen der Akut- und Übergangspflege mit anderen Pflegeleistungen ist ausgeschlossen.

Die Leistungen der Akut- und Übergangspflege können nach Art. 7 Abs. 3 KLV von stationären Einrichtungen (Pflegeheime), Organisationen und Personen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause sowie Pflegefachpersonen erbracht werden. Im Kanton St.Gallen können gemäss PFG sämtliche Leistungserbringer der Pflegeheimliste (sGS 381.181), die also zur Erbringung von KVG-Pflegeleistungen zugelassen sind, auch stationäre Akut- und Übergangspflege anbieten. Dafür werden keine separaten Heimplätze ausgeschieden, da dies insbesondere betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll wäre (Auslastung, Vorhaltekosten). Eine Pflicht, Akut- und Übergangspflege anzubieten, besteht nicht. Ebenso können alle ambulanten Leistungserbringer, die zur Erbringung von KVG-Pflegeleistungen ermächtigt sind, ambulante Akut- und Übergangspflege anbieten.

Anders als bei der regulären Krankenpflege im Langzeitbereich werden die Pflegeleistungen der Akut- und Übergangspflege analog zur neuen Spitalfinanzierung mit Kostenteiler vergütet (Art. 25a Abs. 2 nKVG; Art. 7b nKLV). Im Kanton St.Gallen ist die Akut- und Übergangspflege gemäss Art. 18 PFG zu 55 Prozent durch die zuständige politische Gemeinde und zu 45 Prozent durch die Krankenversicherung zu finanzieren. Die Versicherten müssen sich nicht an den Pflegekosten der Akut- und Übergangspflege beteiligen, abgesehen von den Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Franchise und Selbstbehalt). Die nichtpflegerischen Leistungen (beispielsweise Pension und Betreuung) sind hingegen von den Versicherten zu tragen.

Art. 25a Abs. 2 KVG sieht vor, dass Versicherer und Leistungserbringer Pauschalen zur Abgeltung der Leistungen der Akut- und Übergangspflege vereinbaren. Für die ambulante Akut- und Übergangspflege liegen seit 13. September 2011 durch die Regierung genehmigte Tarifverträge vor. Seither wurden ambulante Pflegeleistungen der Akut- und Übergangspflege erst in geringem Umfang verschrieben und abgerechnet. Die Tarifverträge für die stationäre Akut- und Übergangspflege wurden von der Regierung am 21. August 2012 genehmigt. Im stationären Bereich fällt die Nachfrage noch geringer aus. Dies liegt daran, dass die maximal mögliche Dauer von zwei Wochen oft nicht ausreicht, um den gleichen Pflegebedarf wie vor Spitaleintritt zu erreichen, und dass ein unverhältnismässig grosser administrativer Aufwand für die Abwicklung entsteht. Auch deshalb haben sich erst acht St.Galler Pflegeheime (Stand März 2013) entschlossen, Akut- und Übergangspflege anzubieten. Mit Blick auf das äusserst geringe Verschreibungsvolumen besteht

allerdings auch kein Bedarf an einem grösseren Angebot. Auch künftig ist daher nicht mit einem grossen Leistungs- und somit Kostenvolumen im Bereich der Akut- und Übergangspflege zu rechnen.

Aufgrund der Übernahme der vollen Restfinanzierung der Kosten für die stationäre Pflege fordern die Gemeinden im Gegenzug eine Übernahme der Akut- und Übergangspflege durch den Kanton. Die Akut- und Übergangspflege ist allerdings ein Dienstleistungsangebot der stationären sowie ambulanten Langzeitpflege, für welche die Gemeinden zuständig sind.

Sie wird von denselben Anbietern (Betagten- und Pflegeheime, öffentlich subventionierte und private Spitexorganisationen sowie freiberuflich tätige Pflegefachpersonen) erbracht wie die ganze stationäre und ambulante Langzeitpflege. Gerade in Fällen, bei denen Klientinnen und Klienten zuerst Akut- und Übergangspflege und anschliessend noch weitere Tage Dienstleistungen der Langzeitpflege beanspruchen, würde die Einführung von verschiedenen Kostenträgern die Ausgangslage umständlicher machen.

Die Akut- und Übergangspflege ist losgelöst von der Spitalfinanzierung ein eigenes Finanzierungsinstrument. Leistungen der Akut- und Übergangspflege müssen, wie die stationären und die ambulanten Leistungen der Langzeitpflege, alle ärztlich verschrieben werden, im Bereich der Akut- und Übergangspflege spezifisch durch eine Spitalärztin oder einen Spitalarzt. Die Menge der verschriebenen Leistungen kann weder vom Kanton noch von den Gemeinden direkt gesteuert werden.

Eine Verschiebung der Zuständigkeit von den Gemeinden zum Kanton erscheint insgesamt nicht sachgerecht und würde die Gemeinden auch nur geringfügig finanziell entlasten.

2.6 Anpassungen im Gemeindegesetz

Nach Art. 120 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) wird der Finanzbedarf einer Schulgemeinde, die sich über mehrere politische Gemeinden erstreckt, anteilmässig aufgeteilt. Massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler. Diese gesetzliche Bestimmung ist grundsätzlich richtig und wird auch nicht angezweifelt. Sonderschülerinnen und -schüler werden dabei aber wie Schülerinnen und Schüler in Regelklassen gezählt, obwohl sie rund das Doppelte kosten. Eine politische Gemeinde mit überdurchschnittlich vielen Sonderschülerinnen und -schülern kann daher Finanzausgleichsbeiträge erhalten, obwohl sie die Kosten ihrer Sonderschülerinnen und -schüler mit den anderen politischen Gemeinden im Einzugsgebiet der Schulgemeinde teilt. Durch eine doppelte Gewichtung der Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen bei der Aufteilung des Finanzbedarfs soll dieser Missstand beseitigt werden.

Nach Art. 91 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) regelt das Gemeindegesetz Zahl und Namen der politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen. Mit einer Vereinigung entsteht aus zwei politischen Gemeinden eine neue politische Gemeinde. Nach Art. 10 GG sind die Zahl der politischen Gemeinden und ihre Namen im Anhang des GG aufzuführen. Nach Art. 16 des Gemeindevereinigungsgesetzes (sGS 151.1; abgekürzt GvG) stellt die Regierung das Zustandekommen der Vereinigung fest und beantragt dem Kantonsrat die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen über Zahl und Namen der politischen Gemeinden. Der Umbau des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden ist Anlass, den Anhang des GG sogleich zu bereinigen.

3 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Die Änderungen bezüglich der finanziellen Lasten in der Pflegefinanzierung im Rahmen der Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs ist Anlass für eine erste Überprüfung der Pflegefinanzierung hinsichtlich Organisation und Steuerung. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das

PFG erst seit 1. Januar 2011 in Vollzug ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher keine grundlegende Anpassung vorzusehen. Hingegen werden Verbesserungen in der Umsetzungspraxis vorgeschlagen.

Das St.Galler Modell zur Umsetzung der Pflegefinanzierung wurde im Auftrag der Regierung unter Federführung des Departementes des Innern mit Beteiligung der Gemeinden, des Finanzdepartementes, des Gesundheitsdepartementes, des Verbandes der Betagten- und Pflegeheime Curaviva St.Gallen und der Sozialversicherungsanstalt St.Gallen sowie unter punktuellm Beizug des Spitex Verbandes Kanton St.Gallen überprüft. Die gemeinsam erarbeiteten Lösungen wurden in den vorliegenden Entwurf eines II. Nachtrags zum PFG aufgenommen.

3.1 Kosten und Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten

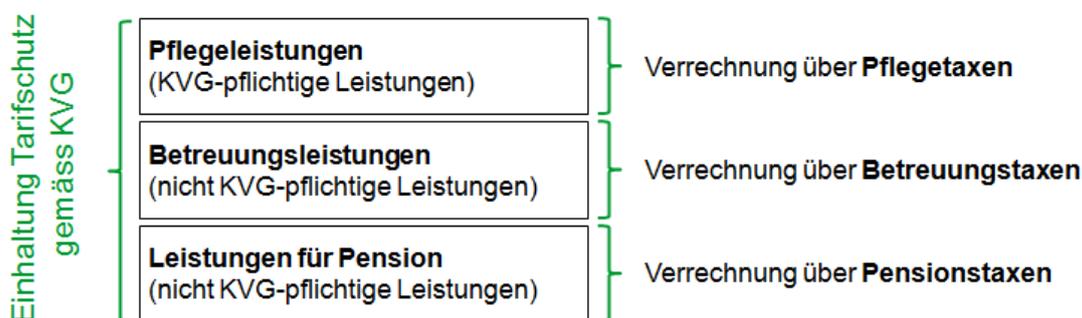
Mit der vollständigen Übertragung der Restfinanzierung der stationären Pflege durch den II. Nachtrag zum FAG tragen die politischen Gemeinden künftig einen grösseren Teil der Kosten eines Heimaufenthalts im Bereich der Pflegeleistungen. Die Kosten für Betreuung, Verpflegung, Unterkunft und allfällige weitere Leistungen sind unverändert von den Bewohnenden zu tragen, der Kanton trägt die Kosten bei Bedarf über die EL.

3.1.1 Aufenthaltskosten in einem Pflegeheim

Bei einem Heimaufenthalt fallen für die Bewohnenden Betreuungs- und Pensionskosten sowie je nach individuellem Pflegebedarf unterschiedlich hohe Pflegekosten an. Diese werden den Bewohnenden vom Heim durch entsprechende Taxen in Rechnung gestellt.

Das Heim ist gemäss PFG und Verordnung über die Pflegefinanzierung (sGS 331.21) verpflichtet, die Kosten der nach Bundesrecht zu erbringenden Pflegeleistungen (KVG-Leistungen) und die Kosten der nicht-pflegerischen Leistungen (namentlich für die Betreuung, Unterkunft und Verpflegung sowie für weitere Leistungen) transparent und für die Bewohnenden nachvollziehbar in Rechnung zu stellen. Dabei ist auch die Vorgabe nach Art. 44 KVG, wonach eine Umlagerung von Pflegekosten auf die Betreuungs- oder Pensionstaxe unzulässig ist, zu berücksichtigen (sog. Tarifschutz).

Kostenübersicht Heimaufenthalte: Welche Kosten werden wie verrechnet?



3.1.2 Finanzierung der Aufenthaltskosten

Wesentliche Parameter der Pflegefinanzierung, insbesondere die Rahmenbedingungen für die Pflegeleistungen oder die Beiträge der Versicherer an die Kosten der Pflegeleistungen, sind durch Bundesrecht vorgegeben und somit auf kantonaler Ebene nicht veränderbar.

Mit der Lastenverschiebung im Bereich der stationären Pflege gemäss II. Nachtrag zum FAG tragen die politischen Gemeinden künftig einen wesentlich grösseren Anteil an den Pflegekosten im Umfang von voraussichtlich rund 66 Mio. Franken im Jahr 2014. Diese erfolgt als Ausgleich zur Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs, der künftig vollständig durch den Kanton finanziert wird. Die Eigenbeteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Anteil der Krankenversicherer an den Pflegekosten bleiben aufgrund der gemäss Bundesrecht definierten Ansätze unverändert. Die Gemeinden haben damit auch die volle Entwicklung der stationären Pflegekosten zu tragen, bis allfällige Anpassungen der Regelungen auf Bundesebene vorgenommen werden.

Die Finanzierungsmodalitäten der weiteren bei einem Heimaufenthalt anfallenden Kosten für Betreuung und Pension erfahren durch die aktuelle Vorlage keine Veränderung. Mit der weiterhin wesentlichen Übernahme der Heimaufenthaltskosten über die EL bleibt der Kanton nach wie vor namhafter Kostenträger. Im Jahr 2014 wird mit EL für Heimbewohnende mit AHV-Renten in der Höhe von voraussichtlich rund 102 Mio. Franken gerechnet. Aufgrund der Regelungen auf Bundesebene hat der Kanton in diesem Bereich einen massgeblichen Teil der Kostenentwicklung über die kantonalen EL zu tragen.

Übersicht über Kostenträger Heimaufenthalte (Zahlen gerundet)

Pflege nach KVG	obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) fixer, nach Zeitaufwand abgestufter Beitrag, für gesamte Schweiz durch Bundesrecht vorgeben	}	Gemeinden: 66 Mio. Fr.
	öffentliche Hand → Restfinanzierung		
	Bewohnerin/Bewohner → Ergänzungsleistungen max. 20% von OKP-Beitrag		
Betreuung und Pension	Bewohnerin/Bewohner → Ergänzungsleistungen volle Kostentragung, in der Regel keine Sozialhilfe	}	Kanton: 102 Mio. Fr.

Die Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten bleibt somit auch nach der Anpassung des Kostenteilers für die Restfinanzierung der stationären Pflege weiterhin eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Die finanzielle Belastung von Gemeinde und Kanton können je nach individuellem Pflegebedarf und persönlichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Bewohnenden (Bemessungskriterium für EL) im Einzelfall stark variieren. Dies ist nachfolgend anhand von zwei Mustereispielen dargestellt.

Übersicht Kostenträger in zwei Musterbeispielen: Wer zahlt wie viel?

	Heim X	Person A (Pflegestufe 3; 45 Min./Tag)	Person B (Pflegestufe 9; 170 Min./Tag)
Pflege nach KVG	→ Pflorgetaxe - Beitrag Krankenversicherung - Beteiligung Bewohnerin/Bewohner = Restfinanzierung (Gemeinde)	Fr. 45.00 Fr. 27.00 Fr. 18.00 Fr. 0.00	Fr. 170.00 Fr. 81.00 Fr. 21.60 Fr. 67.40
Betreuung und Pension	→ Betreuungstaxe → Pensionstaxe = Eigenleistung Bewohnerin/Bewohner - evtl. Ergänzungsleistungen (Kanton)	Fr. 40.00 Fr. 130.00 Fr. 170.00 *bis Fr. 170.00	Fr. 30.00 Fr. 130.00 Fr. 160.00 *bis Fr. 160.00

* Ergänzungsleistungen je nach persönlichen wirtschaftlichen Verhältnissen

Rund zwei Drittel der Bezügerinnen und Bezüger von Pflegefinanzierungsleistungen beziehen auch EL. Aufgrund dieses engen Zusammenhangs können Abwicklungs- und Steuerungsfragen nicht einfach einer Staatsebene zugewiesen werden, sondern sind zwischen Kanton und Gemeinden abzustimmen. Auch obliegen dem Kanton nach KVG Aufgaben, die er nicht an die untere Staatsebene delegieren kann (z.B. KVG-Zulassung der Pflegeheime durch Erlass der Pflegeheimliste).

Da die Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten damit weiterhin eine Verbundaufgabe bleibt, bestehen zweifellos höhere Anforderungen an die Zusammenarbeit, als wenn nur eine Staatsebene betroffen wäre. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Umsetzung der Pflegefinanzierung im Kanton St.Gallen gut angelaufen ist. Die gemeinsame Überprüfung mit allen Beteiligten im Hinblick auf diese Vorlage hat jedoch auch Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, die mit dem II. Nachtrag zum PFG realisiert werden sollen. Die Verbesserungen werden in den nachfolgenden Kapiteln (vgl. Ziff. 3.2 und 3.3) erläutert.

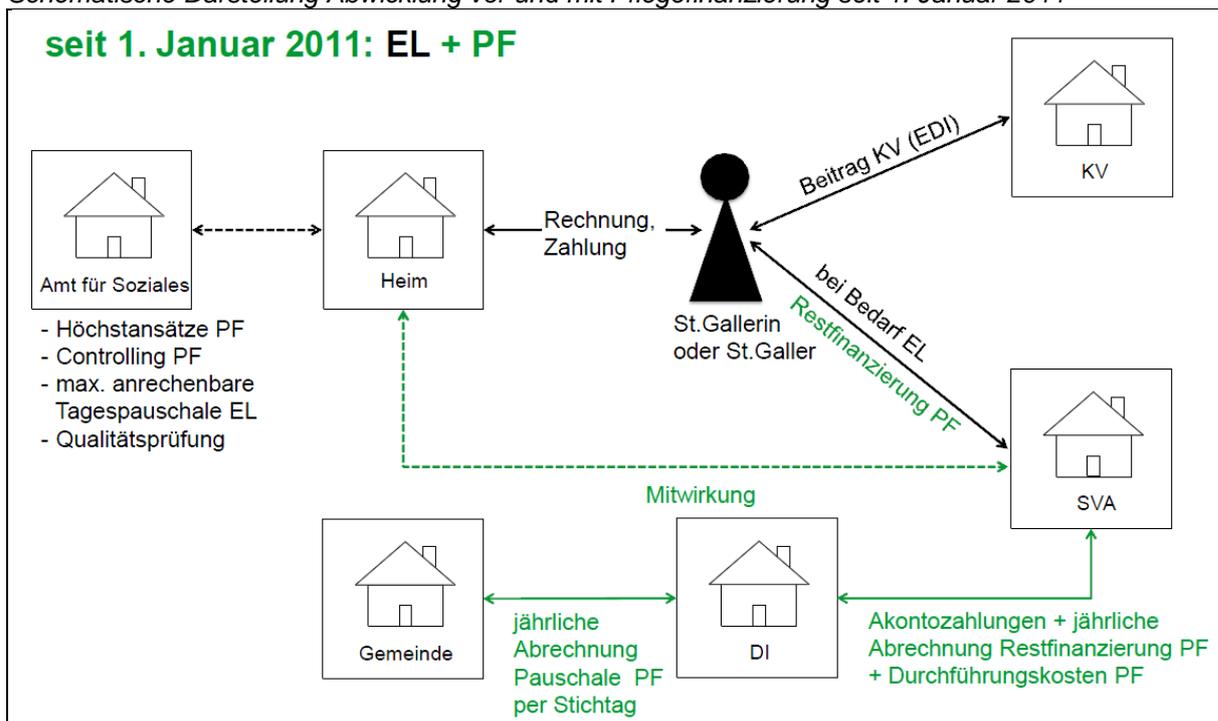
3.2 Abwicklung der Pflegefinanzierung stationär

Das im Kanton St.Gallen gewählte Modell für die Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung im stationären Bereich hat sich sehr bewährt. Dies zeigen die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den ersten beiden Vollzugsjahren auch im Vergleich mit anderen Kantonen. Das St.Galler Modell ist kundenfreundlich und effizient, was auch die Vernehmlassung zum II. Nachtrag zum PFG bestätigt hat.

Die Abwicklung der Pflegefinanzierung erfolgt subjektorientiert. Die Pflegeheime stellen direkt der betroffenen Person Rechnung, diese erhält sodann die Rückerstattung der Pflegekosten von der Krankenversicherung und der öffentlichen Hand. Der Beitrag der betroffenen Person ist im stationären Bereich bundesrechtlich auf Fr. 21.60 je Tag begrenzt.

Die Betroffenen haben mit diesem Modell der Subjektfinanzierung stets die volle Transparenz über die Kosten ihres Heimaufenthalts. Auch haben die Heime nicht mehrere Kostenträger einzubeziehen, sondern ihr primäres Vis-à-vis bleibt auch mit der Pflegefinanzierung der Leistungsnutzende. Das hat den administrativen Aufwand für die Heime, anders als in anderen Kantonen, auch mit der Pflegefinanzierung nicht namhaft ansteigen lassen. Höhere Abwicklungskosten der Heime würden im Übrigen auf die Taxen umgelegt und erhöhten letztlich das Gesamtvolumen der Heimaufenthaltskosten. Es liegt deshalb im Interesse der öffentlichen Hand, ein Abwicklungsmodell zu wählen, das insbesondere den Aufwand für die Heime gering hält.

Schematische Darstellung Abwicklung vor und mit Pflegefinanzierung seit 1. Januar 2011



Das St.Galler Modell hat sich auch deshalb bewährt, weil es für alle St.Gallerinnen und St.Galler – unabhängig, ob sie in einem inner- oder ausserkantonalen Betagten- oder Pflegeheim leben – gut funktioniert und gleich erfolgt wie bei den EL. Auch diese ist interkantonal nach Herkunftsprinzip zu leisten. Der staatliche Rückerstattungsbeitrag an die Pflegekosten wird jeden Monat gleichzeitig mit weiteren Leistungen (AHV, allfällige EL und Hilflosenentschädigung) direkt von der SVA ausbezahlt.

Aufgrund der vollständigen Übernahme der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden wurden dem aktuellen Abwicklungsmodell Varianten mit dezentraler Abwicklung gegenübergestellt. Die Bewertung ergab klare Vorteile für die Weiterführung der bisherigen Abwicklung, in der sowohl die Gemeinden (AHV-Zweigstellen) als auch der Kanton (SVA) Verantwortung tragen. Beide Staatsebenen sind je aufgrund ihrer schon bestehenden Aufgaben involviert und finanzieren schon heute je ihren Teil der Abwicklungskosten mit (Kanton: Aufwand SVA; Gemeinden: Aufwand AHV-Zweigstellen). Diese Aufgabenteilung ist klar und einsichtig. Zudem würde eine Dezentralisierung die Durchführungskosten insgesamt erhöhen, da eine dezentrale Durchführung teurer wäre. Allerdings können Verbesserungen und Präzisierungen im Verfahren der Zuständigkeitsklärung vorgenommen werden (Bestimmung der Herkunftsgemeinde).

3.2.1 Vorteile des aktuellen Abwicklungsmodells

Die Veränderungen des Pflegebedarfs im Verlauf eines Pflegeheimaufenthalts sind immens. Die Pflegebedarfseinstufung ist nach Bundesrecht in zwölf Stufen gegliedert. In der Regel haben Pflegeeinstufungsmutationen bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern Auswirkungen auf die EL. Jede Pflegeeinstufungsmutation ab Pflegestufe 3 hat zudem Auswirkungen auf die Pflegefinanzierung durch die öffentliche Hand. Die Abwicklung der Pflegefinanzierung und der EL sind also naturgemäss mutationsintensiv. Im Jahr 2012 wurden von der SVA rund 18'000 Mutationen bearbeitet, dabei wurden rund 25'000 Dokumenten für rund 3'500 Betroffene verarbeitet. Diese Zahlen werden aufgrund der demographischen Entwicklung künftig stark ansteigen. Die Mutationen bei der Pflegefinanzierung führen direkt zu den erforderlichen Mutationen in den EL. Eine Mutation kann damit gleichzeitig in beiden Systemen vorgenommen werden.

Gerade diese Gleichzeitigkeit der Mutationsverarbeitung bedeutet für den Kanton einen grossen Synergienutzen beim EL-Vollzug. Zwei Drittel der Pflegefinanzierungsbezügerinnen und -bezüger haben auch Anspruch auf EL. Die EL und die Pflegefinanzierung haben einen engen Zusammenhang. Werden Mutationen rasch und an einer Stelle vorgenommen, werden bei den EL keine falschen Zahlungen ausgelöst, die dann wieder zurückgefordert oder abgeschrieben werden müssten (Synergienutzen gemäss Schätzungen SVA von rund 1 Mio. Franken). Eine dezentrale Abwicklung der PF würde also zu direkten und indirekten Mehrkosten bei den EL führen. Die Aufwendungen des Kantons von künftig jährlich 1,3 Mio. Franken durch die zentrale Abwicklung der Pflegefinanzierung bei der SVA lassen sich gerade deshalb rechtfertigen.

Da die EL und die Pflegefinanzierung inner- und auch interkantonal, also nach Herkunftsprinzip, geleistet werden, ist eine zentrale Anlauf- und Abwicklungsstelle von hohem Nutzen. 3'410 St.Galler Pflegefinanzierungsbezügerinnen und -bezüger sind auf 209 Pflegeheime in 86 Gemeinden verteilt (inner- und ausserkantonal). Von den 3'410 Betagten leben 253 in ausserkantonalen Heimen (7.4 Prozent). Die Streuung ist demgemäss auch aus der Optik der Gemeinden gross. Es wäre also keineswegs so, dass eine Gemeinde lediglich mit ihrem Standort-Heim abrechnen müsste, sondern mit diversen Institutionen. Grössere Gemeinden müssten von mindestens 20 Heimen ausgehen, die Stadt St.Gallen von 65 Heimen. Die einzelnen Pflegeheime im Kanton St.Gallen haben in der Regel Bewohnende aus mehreren Gemeinden, grössere Pflegeheime teilweise aus 10 bis 20 Gemeinden (Zahlen SVA per Stichtag 31. Oktober 2012).

Bei der bestehenden Lösung wird der Aufwand für Pflegeheime so gering wie möglich gehalten. Die Pflegeheime sind schon heute stark mit administrativen Aufgaben belastet. Höhere Verwaltungskosten der Pflegeheime müssten auf die Pensionstaxen umgelegt werden und würden die Pflegeheimkosten insgesamt erhöhen. Auch für die politischen Gemeinden fallen mit dem bestehenden Modell geringe Aufwendungen an (die AHV-Zweigstellen haben nur den Einmal-Aufwand im Anmeldeprozess zu leisten und sind vom grossen Mutationsaufwand entlastet).

Schliesslich spricht auch der hohe Nutzen für Pflegebedürftige und Angehörige für die aktuelle Lösung. Sie behalten die volle Transparenz über ihre Heimaufenthaltskosten. Zur Deckung der Kosten erhalten sie von einer Stelle AHV-Rente, Hilflosenentschädigung, EL und Pflegefinanzierung gleichzeitig und in voller Abstimmung aufeinander ausbezahlt.

Die Mehrkosten bei einer Umstellung auf eine dezentrale Abwicklung würden insgesamt aber nicht durch die politischen Gemeinden verursacht, sondern durch eine Verschlechterung der Abwicklung in Bezug auf das bestehende Gesamtsystem mit vielen Schnittstellen und einer engen Verflechtung zur Abwicklung der EL. Dennoch sprechen sich die Gemeinden für den Fall, dass der Kanton nicht mehr den Hauptanteil der Aufwendungen der SVA übernehme, dafür aus, eine Dezentralisierung anzustreben. Selbst aus Sicht der Gemeinden bliebe dabei aber fraglich, ob das mit Blick auf den geplanten raschen Vollzugsbeginn überhaupt zu realisieren wäre. Die sachlichen und finanziellen Nachteile einer Dezentralisierung könnten nicht vermieden, aber durch

geeignete Massnahmen eingedämmt werden, insbesondere durch ein kombiniertes Mutationswesen und technische Lösungen. In allen Gemeinden müssten zwingend dieselben Stellen zuständig sein (AHV-Zweigstellen). Andernfalls wäre die Orientierung für die Betroffenen und die Heime äusserst schwierig. Die Pflegefinanzierung müsste wie bisher als laufende Leistung ausgerichtet werden, damit die Betroffenen nicht jeden Monat ihre Rechnung zur Rückerstattung einreichen müssten. Zudem müssten neue Verwaltungshürden vor einem Heimeintritt soweit möglich vermieden werden, da dieser häufig eilt und Kostengutsprachen gar nicht abgewartet werden könnten. Die Betroffenen haben aufgrund der sehr hohen Auslastung der vorhandenen Pflegeheimplätze faktisch ohnehin eine eingeschränkte Wahlfreiheit. Zudem erfolgen Eintritte immer kurzfristiger.

Demgemäss ist vorzusehen, dass die Abwicklung wie bisher wesentlich über die SVA in Zusammenarbeit mit den AHV-Zweigstellen erfolgt und der Kanton diejenigen Abwicklungskosten der SVA finanziert, mit denen er einen Abwicklungsnutzen für die EL erwirkt. Gemäss Nutzen-schätzungen der SVA ist von rund 1 Mio. Franken auszugehen. Demgemäss haben sich die Gemeinden bereit erklärt, die restlichen Kosten der Abwicklung im Umfang von Fr. 350'000.– zu übernehmen (Basis Abwicklungskosten 2014).

3.2.2 Übernahme effektiver Fallkosten

Der Anteil der politischen Gemeinde bemisst sich aktuell nach der Zahl der versicherten Personen, die sich per Stichtag in einem Pflegeheim aufhielten, Pflegefinanzierungsbeiträge erhielten und vor dem erstmaligen Heimeintritt in der Gemeinde wohnhaft waren. Die Gemeinden beteiligen sich an den jährlich durch die SVA effektiv ausbezahlten Pflegekosten mit einem durchschnittlichen Pauschalbetrag je Person.

Berechnungsbeispiel (Zahlen 2012, gerundet)

Total Pflegekostenanteil der öffentlichen Hand gemäss Abrechnung SVA	Fr.	52,9 Mio.
Kantonsanteil: 2/3	Fr.	35,3 Mio.
Gemeindeanteil: 1/3	Fr.	17,6 Mio.
Total Personen ab Pflegestufe 3 per Stichtag	Pers.	3'397
Kommunaler Pauschalbetrag je Person = Fr. 17,6 Mio. / 3'397 Pers.	Fr.	5'189.65
Anteil Beispielgemeinde mit 10 Personen per Stichtag x Pauschalbetrag	Fr.	51'896.50

Aufgrund der Referenz auf einen Stichtag und auf durchschnittliche Fallkosten (Fallpauschale) können die auf dieser Grundlage verrechneten Kosten im Einzelfall für eine politische Gemeinde wesentlich von den effektiven Kosten abweichen. Dieses Modell wurde in Anlehnung an die bis Ende 2009 geltende Beteiligung der Gemeinden an den EL-Kosten gewählt und glättet zudem etwas die unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden. Künftig sollen und wollen die Gemeinden die realen Kosten übernehmen, die in einem Jahr für Personen angefallen sind, die bei Heimeintritt in ihrer Gemeinde wohnten. Diese Abrechnungsmethode ist mit den heutigen Daten- und Systemgrundlagen der SVA bereits möglich und kann somit ab Vollzugsbeginn der Gesetzesanpassung umgehend angewendet werden.

Als eine weitere Anpassung wird die SVA den Bewohnenden künftig ausweisen, welche politische Gemeinde den Restfinanzierungsanteil für sie übernimmt. Dies erhöht die Transparenz der Kostentragung durch die öffentliche Hand.

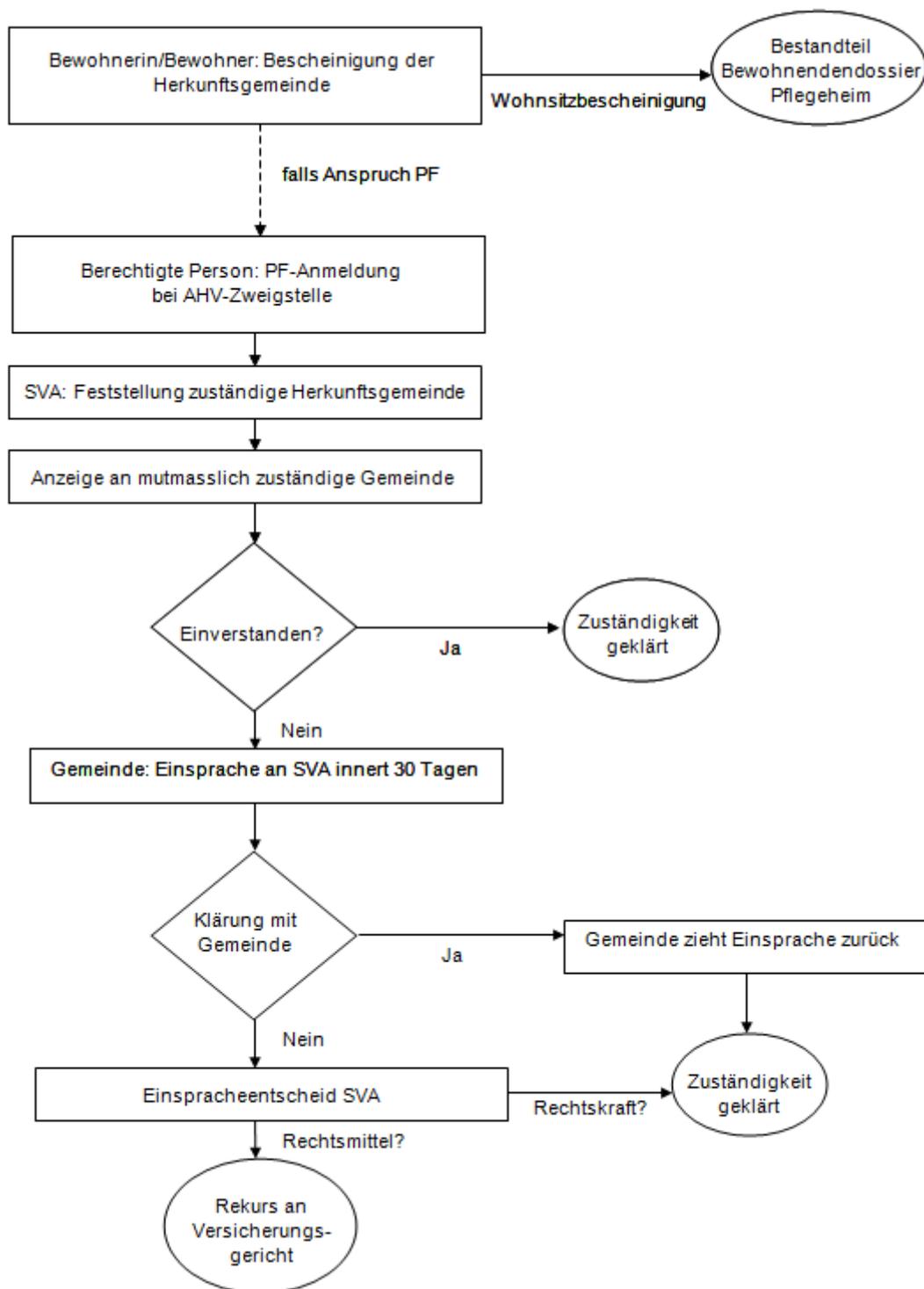
3.2.3 Frühzeitige Zuständigkeitsklärung

Das Herkunftsprinzip ist für den Vollzug der Pflegefinanzierung zentral und in Art. 4 PFG verankert. Es besagt, dass die Herkunftsgemeinde für die Pflegefinanzierung zuständig bleibt und diese nicht etwa auf die Standortgemeinde des Heims übergeht. Andernfalls entstünden erhebliche Fehlanreize hinsichtlich der Angebotsbereitstellung, und Gemeinden mit qualitativ und quantitativ angemessenem bzw. gutem Angebot hätten das Nachsehen. Zudem würde damit die Angebotsicherheit längerfristig gefährdet, da keine Weiterentwicklungen des Angebots erfolgten, obschon diese mit Blick auf die demographische Entwicklung zwingend sind.

Die Feststellung der Zuständigkeit ist demgemäss in der Abwicklung sehr wichtig. Bislang wurde die Zuständigkeit erst am Ende des Beitragsjahres, bei Rechnungstellung des Kantons an die Gemeinden, überprüft. Dadurch konnten fehlerhafte Zuweisungen erst mit grosser zeitlicher Verzögerung festgestellt und korrigiert werden (die Quote lag im ersten Vollzugsjahr bei rund 3 Prozent und im zweiten bei rund 1 Prozent). Da die Gemeinden nun die effektiven Kosten je Fall übernehmen sollen, kommt der Zuständigkeitsklärung mehr Bedeutung zu als bei der Fallpauschale per Stichtag. Eine Fehlzweisung eines Falles fiel bislang nur pauschaliert, im Jahr 2012 konkret mit rund 5'200 Franken ins Gewicht. Künftig kann ein Fehler ein Vielfaches an finanzieller Last bedeuten.

Daher soll neu eine Zuständigkeitsklärung bei der Pflegefinanzierungsanmeldung erfolgen. Da eine Fehlzweisung die Zuständigkeit einer anderen Gemeinde zur Folge hat, ist das Verfahren mehrstufig auszugestalten. Die Gemeinden und der Kanton haben diesbezüglich im Bereich Sozialhilfe Erfahrung. Im Wesentlichen verursacht ein solches Verfahren nur dann administrativen Aufwand für eine Gemeinde, wenn sie einen Fehler feststellt. Dies wird mit Blick auf die mittlerweile sehr geringe Fehlerquote von weniger als 1 Prozent nur in Einzelfällen notwendig werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle löst die Zuständigkeitsklärung gemäss nachfolgendem Schema keinen Aufwand für die Gemeinde aus. Gleichzeitig wird sie stetig über ihre Fälle dokumentiert, was das Monitoring und die jährliche Rechnungsprüfung der Gemeinden erleichtert.

Verfahren der Zuständigkeitsklärung (neu)



Bereits beim Heimeintritt reicht die Bewohnerin bzw. der Bewohner dem Pflegeheim eine Wohnsitzbestätigung der politischen Gemeinde ein, in der sie unmittelbar vor Heimeintritt wohnte. In diesem Zeitpunkt erfüllt die Person unter Umständen noch nicht die Anspruchsvoraussetzungen für die Pflegefinanzierung oder sie verzichtet auf den Antrag auf Rückerstattung von Pflegekosten. Dies kann dazu führen, dass sich die Zuständigkeitsfrage erst nach längerer Aufenthaltsdauer stellt und dann aufwendige Verfahren für Rückschlüsse auf die Herkunftsgemeinde notwendig würden.

Die zuständige Gemeinde wird bei Antragstellung, unabhängig von der Dauer des bisherigen Aufenthalts, von der SVA festgestellt und mit einer Anzeige an die mutmasslich zuständige Gemeinde mitgeteilt. Für die Abklärung und Überprüfung der von der SVA festgestellten Zuständigkeit seitens Herkunftsgemeinde ist eine grosszügige Frist vorzusehen. Mittels einer Einsprache kann die Gemeinde verhindern, dass Pflegekosten ungerechtfertigt in Rechnung gestellt werden. Die Gemeinde kann die Einsprache zurückziehen, wenn sich aufgrund der Klärung mit der SVA ergibt, dass ihre Zuständigkeit begründet ist. Andernfalls beurteilt die SVA die Zuständigkeit aufgrund der begründeten Einsprache in einem formellen Entscheid. Dieser Entscheid ist von der Gemeinde mittels Rekurs beim Versicherungsgericht anfechtbar. Dies ist sachgerecht, da das Versicherungsgericht auch Rekursinstanz bei interkantonalen Zuständigkeitskonflikten ist.

Ungeklärte Zuständigkeitsfragen zwischen den Gemeinden dürfen während laufender Rechtsverfahren nicht zu Nachteilen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeeinrichtungen und zu ungedeckten Pflegekosten (Rechnungen) führen. Daher ist eine Regelung für eine Rückerstattung von Pflegekosten durch die SVA bei bestrittener Zuständigkeit vorzusehen. Die Betroffenen sind damit vor negativen Kompetenzkonflikten geschützt. Das ist deshalb wichtig, weil sonst Pflegekosten über einen längeren Zeitraum nicht gedeckt werden könnten.

Das vorgesehene Verfahren erscheint auf den ersten Blick komplex. Es bietet aber zwei wesentliche Vorteile: Einerseits kann im nichtstreitigen Verfahren zwischen betroffener Gemeinde und SVA eine Klärung auf informellem Weg erfolgen. Nur in Fällen, in denen keine Klärung möglich ist, ist ein formeller Einspracheentscheid mit nachfolgendem Rekursverfahren erforderlich. Aufgrund des formellen Entscheids steht den Gemeinden ein ordentliches Rechtsmittel offen. Andererseits ist den Gemeinden das vorgeschlagene Verfahren zur Zuständigkeitsklärung bekannt aus der heimatörtlichen Rückerstattungspflicht in der Sozialhilfe nach ZUG. In der ZUG-Praxis zeigt sich, dass streitige Verfahren im Verhältnis zu den abgewickelten Fällen selten sind.

3.3 Steuerung: Instrumente und Zuständigkeiten

3.3.1 Bedarfsanalyse und Angebotsplanung

Nach Art. 29 SHG erstellt die politische Gemeinde eine Bedarfsplanung und passt sie periodisch an. In der Planung werden Art, Grösse, Leistungsumfang und Einzugsgebiet der stationären Einrichtungen festgelegt. Das zuständige Departement legt dazu Bedarfsrichtwerte fest. Dies steht auch in Einklang mit den Vorgaben des KVG. Im Kanton wird anhand des kantonalen Bedarfsrichtwerts die maximale Anzahl an stationären Plätzen errechnet. Die Gemeinden können auch weniger Plätze anbieten, indem sie alternative Betreuungsangebote fördern, die Spitex-Leistungen ausbauen, Freiwilligenarbeit fördern usw. Dieses Modell der Bedarfsanalyse und Angebotsplanung wurde jüngst überprüft und bestätigt (vgl. Bericht des Departementes des Innern vom 7. November 2011 zur Planung des Platzangebots in Einrichtungen zur stationären Betreuung und Pflege von Betagten im Kanton St.Gallen). Es besteht kein Anpassungsbedarf.

3.3.2 Kostensteuerung

Bei rund zwei Dritteln der St.Galler Pflegeheime verfügen die Gemeinden über direkte Steuerungsoptionen. Entweder bestimmen sie als Träger der öffentlich-rechtlichen Pflegeheime direkt über deren Kosten- und Leistungsstruktur (aktuell 58 Pflegeheime) oder sie steuern das Angebot eines privaten Anbieters über eine Leistungsvereinbarung indirekt mit (aktuell 21 Pflegeheime). Da die Finanzierung der Heimaufenthalte aber unabhängig vom Standort eines Heims (gerade auch ausserkantonale) vom Herkunftskanton (EL) und der Herkunftsgemeinde (Pflegefinanzierung) übernommen werden muss, ist eine übergeordnete Kostensteuerung mittels Höchstansätzen notwendig.

Diese gelten auch für ausserkantonale Heimaufenthalte. Damit werden Kanton und Gemeinden davor geschützt, übermässig hohe Pflege-, Betreuungs- und Pensionstaxen voll finanzieren zu müssen. Zu hohe Taxen können aufgrund unwirtschaftlicher Betriebsführung entstehen oder spiegeln die Gewinnabsicht eines Anbieters bzw. aufgrund einer Angebotspositionierung im Luxussegment.

Da die Gemeinden die Pflegefinanzierung künftig voll übernehmen, sind sie bei der Festlegung der Höchstansätze für die Restfinanzierung der stationären und ambulanten Pflege einzubeziehen. Das PFG ist dahingehend zu ergänzen (Art. 6 und Art. 14 PFG). Die Regierung legt unverändert auch die bei den EL höchstens anrechenbaren Tagespauschalen für Betreuung und Pension fest. Dies erfolgt ebenfalls auf Verordnungsstufe.

3.3.3 Qualitätsstandards

Der Auftrag zur Qualitätssicherung liegt in Art. 39 KVG begründet. Bislang wurden dafür die bis Ende des Jahres 2007 in einem Anhang zum Tarifvertrag zwischen den Leistungserbringern bzw. deren Verband (Curaviva St.Gallen) und den Krankenversicherern bzw. deren Verband (damals santésuisse) vereinbarten Qualitätskriterien angewendet (17 Kriterien zu Personal, Infrastruktur usw.). Die Anforderungen an die Infrastruktur orientierten sich hingegen an den Richtlinien 1996 für die bauliche Gestaltung von Betagtenheimen des Baudepartementes und des Departementes des Innern. Diese bestanden schon seit den 1980er-Jahren, da der Kanton lange Zeit noch Beiträge an Pflegeheimbauten leistete. Die Qualitätskriterien gelten für alle Einrichtungen unabhängig von ihrer Trägerschaftsform. Die Regierung beauftragte das Departement des Innern mit der Erarbeitung von aktuellen und praxistauglichen Qualitätsanforderungen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren, damit diese veralteten Grundlagen abgelöst werden können.

Auch mit dem Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung kann die Definition von Qualitätsstandards nicht an nur eine Staatsebene oder die Krankenversicherer delegiert werden. Zwar tragen die Gemeinden die Restfinanzierung der Pflegekosten voll und die Krankenversicherer einen namhaften Pflegekostenanteil, was insbesondere von Vorgaben zum Stellenetat Pflegefachpersonal abhängig ist. Der Kanton trägt aber gerade in jenen Bereichen Heimaufenthaltskosten via EL auch künftig mit, die massgeblich von Qualitätsanforderungen, nicht aber vom KVG tangiert sind: Infrastruktur (Pensionstaxen) und Aktivierungs- und Betreuungsangebote (Betreuungstaxe). Die Definition von Standards ist demnach wie die quantitative Steuerung (Bedarf) eine gemeinsame Aufgabe. Ein gemeinsames Vorgehen ermöglicht es, sowohl die Kostenperspektive als auch die Betreibersicht (Gemeinden, aber auch private Anbieter) zu berücksichtigen.

Für einen verbindlichen Einbezug der Gemeinden für die Erarbeitung von Qualitätsstandards fehlt bislang jedoch eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Bislang wurde dem Kanton mit Art. 31 SHG zusätzlich zu seinen Aufgaben nach KVG die Qualitätsprüfung übertragen. Dem zuständigen Departement fehlten die notwendigen personellen Ressourcen, um die Qualitätsprüfung durchzuführen. Auch blieb offen, wer die Standards definiert. Deshalb ist nun im SHG die gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen für die stationären Einrichtungen durch ein gemeinsames Gremium erarbeitet werden sollen. Auch sind damit alle Bereiche erfasst und nicht nur die Pflege nach KVG. Pflegeheime sind integrale Angebote. Gute Pflege, Betreuung und Lebens- und Wohnbedingungen machen die Qualität, aber auch die Kosten eines Aufenthalts aus.

Für die Erarbeitung von Qualitätsanforderungen eignet sich die bestehende Fachkommission für Altersfragen nach Art. 35 SHG. In der Fachkommission sind die wichtigsten Akteure wie Gemeinden, die Leistungserbringer, die zuständigen kantonalen Stellen und die Krankenversicherer als weiterer wesentlicher Kostenträger vertreten. Da die Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Betreuung und Pflege für Private wie auch für politische Gemeinden, die selber Einrichtungen

führen, Wirkung entfalten, kann der Erlass entsprechender Richtlinien jedoch nicht an die Fachkommission für Altersfragen delegiert werden. Die Grundzüge der Qualitätsanforderungen sind einerseits im Gesetz zu regeln. Die Regierung kann die von der Fachkommission für Altersfragen nach Massgabe des Gesetzes erarbeiteten Richtlinien sodann im Rahmen einer Verordnung für allgemeinverbindlich erklären. Diese Zuständigkeit ist sachgerecht, da die Regierung durch Aufnahme in die Pflegeheimliste auch über die Zulassung stationärer Einrichtungen befindet. Diese Zulassung ist wiederum massgebend für die EL sowie für den Anspruch auf Leistungen der Pflegefinanzierung.

Die Fachkommission für Altersfragen soll im Zusammenhang mit den Qualitätsanforderungen auch empfehlen, wie die Überprüfung erfolgen kann. Kann die Einhaltung über externe Audits (z.B. eine Zertifizierungsstelle) nachgewiesen werden, ist der Aufwand für die Qualitätsprüfung durch eine staatliche Stelle gering oder sie erübrigt sich. Die Qualitätsprüfung wird in vielen Fällen an anerkannte private Fachorganisationen delegiert werden können. Die bisherige allgemeine Grundlage für eine Qualitätsprüfung durch den Kanton nach Art. 31 SHG kann entfallen. Damit fallen die Kosten der Qualitätsprüfung nicht mehr direkt, sondern indirekt über die Taxen an. Allerdings bleibt es zentrale Aufgabe der zuständigen Aufsichtsstelle in den Gemeinden oder beim Kanton, im Fall von Beschwerden und von Mängeln tätig zu werden und hoheitlich deren Bearbeitung bzw. Beseitigung anzuordnen und damit die Einhaltung der Qualitätsanforderungen durchzusetzen.

3.3.4 Aufsicht

Im Rahmen der Vernehmlassung zum PFG im Jahr 2010 wurde diskutiert, ob die Aufsicht über die Pflegeheime angepasst werden soll. Hintergrund war folgende Ausgangslage (Auszug Ziff. 3.2.9, S. 22, aus der Vernehmlassungsvorlage vom 27. April 2010):

«Während der Kanton für Bewilligung und Aufsicht über die privaten Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde zuständig ist, obliegt die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie über die privaten Einrichtungen mit einer Leistungsvereinbarung den politischen Gemeinden. Diese Regelung führt dazu, dass bei Pflegeheimen, die von politischen Gemeinden getragen werden, keine Unterscheidung zwischen Selbstkontrolle (Aufsicht durch den Träger) und Fremdkontrolle (vom Träger unabhängige Aufsicht) erfolgt. Bei öffentlichen Einrichtungen findet gemäss aktueller Zuständigkeitsregelung keine unabhängige Beaufsichtigung statt. Bei privaten Einrichtungen übernimmt sie der Kanton bereits heute.

Diese Regelung im Betagtenbereich unterscheidet sich insbesondere von den Bestimmungen für Kinder- und Jugendheime. Dort hat es sich bewährt, zwischen Selbstkontrolle eines Trägers und Fremdkontrolle einer unabhängigen Aufsichtsstelle zu unterscheiden. Das entbindet den Träger einer Einrichtung aber keineswegs davon, seine Tätigkeit selbst zu überprüfen.

Da sich die betagten pflegebedürftigen Personen in einem hohen Abhängigkeitsverhältnis befinden und ihr Wohl ein besonders schützenswertes hohes Gut ist, sollten die bestehenden Zuständigkeiten in der Aufsicht überprüft werden. Die Regierung schlägt deshalb vor, für alle Pflegeheime eine vom Träger unabhängige Aufsicht vorzusehen und damit die Aufsicht über die Pflegeheime zu vereinheitlichen. Damit können allfällige Verletzungen der Gewaltentrennung auf Gemeindeebene vermieden werden. Im Weiteren kann mit dieser Lösung die mit der Gesetzesvorlage erforderliche Steuerungsfunktion des Kantons optimiert sowie eine bessere Abstimmung der Bewilligungs- und Zulassungsverfahren erreicht werden. Die beiden Verfahren können so in eine kohärente Systematik überführt und die verschiedenen Prozesse im Sinn einer Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmt werden. Zudem besteht damit die Gewähr, dass der Kanton bei Verletzung direkt das Wohl und den Schutz der Pflegebedürftigen in Heimen sichern kann.»

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und der generellen Zuständigkeit der Gemeinden nach Art. 28 SHG wurde in der Folge auf eine Anpassung der Aufsicht verzichtet. Damit blieb im ambulanten und stationären Pflegebereich dieselbe Aufsichtssystematik bestehen, wonach der Kanton

die privaten Anbieter und die Gemeinden die öffentlich-rechtlichen und die privaten Anbieter beaufsichtigen, sofern sie letzteren einen Leistungsauftrag erteilt hatten.

Damit sind im Grundsatz die Gemeinden für die Aufsicht über ambulante und stationäre Angebote für Betagte zuständig. Der Kanton agiert subsidiär.

Jede politische Gemeinde, auf deren Gebiet private Einrichtungen tätig sind, kann somit die Aufsicht bereits heute selbst übernehmen, indem sie eine Leistungsvereinbarung mit der privaten Einrichtung abschliesst. Im März 2013 verfügen von 114 Pflegeheimen im Kanton St.Gallen 35 private Pflegeheime über keine Leistungsvereinbarung mit einer politischen Gemeinde. Sie unterstehen somit der Bewilligungspflicht und der Aufsicht durch den Kanton. Rund die Hälfte dieser Einrichtungen hat ihren Standort in der Stadt St.Gallen.

Einrichtungen und Anzahl Plätze in St.Galler Betagten- und Pflegeheimen nach Trägerschaftsform (Stand März 2013)

Trägerschaftsform	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Plätze
öffentlich	58	3278
privat, mit Leistungsvereinbarung mit Gemeinde	21	1003
privat	35	1756
Total	114	6037

Die Zahlen und Erfahrungen zeigen, dass nicht jede Gemeinde Leistungsvereinbarungen mit privaten Anbietern abschliessen kann und will. Die Gemeinden haben in der Vorbereitung dieser Vorlage dennoch die Forderung nach einer neuerlichen Diskussion um die Aufsicht gestellt. Insbesondere wollen sie die Möglichkeit der Gemeinden, mit privaten Anbietern zusammenzuarbeiten, durch eine Pflicht ersetzen. Dies käme einem gesetzlichen Vertragszwang gleich, was rechtlich nicht umsetzbar erscheint. Die KVG-Konformität ist fraglich, der Marktzutritt für Private würde massiv erschwert und die Gemeindeautonomie stark beschnitten. Insgesamt erscheint dieser Vorschlag als unverhältnismässig.

Sollte die Aufsicht umfassend auf die Gemeinden übertragen werden, müsste durchgehend eine Betriebsbewilligung durch die Standortgemeinde rechtliche Voraussetzung sein. Die alternative Möglichkeit zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung wäre aufgrund der vorstehenden Argumente nicht mehr sinnvoll. Unter Beachtung von Art. 25 Abs. 3 KV müssten in den jeweiligen Reglementen der Gemeinden die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie der Rechtsschutz und die Aufsicht geregelt werden. Diese Regelungen dürften im Unterschied zur heutigen kantonalen Regelung zu uneinheitlichen Bewilligungsvoraussetzungen für Private führen. Zudem sind Interessenkonflikte nicht auszuschliessen, da die Gemeinden weiterhin eine Vielzahl der Einrichtungen selber führen (öffentlich-rechtliche Heime). Das könnte für Private zu einem Wettbewerbsnachteil erwachsen, da die Gemeinde zu Informationen über einen Konkurrenzbetrieb käme und Eingriffsrechte besässe, die eine freie Positionierung des Privaten begrenzen könnte. Die Frage der Aufsicht über Private ist deshalb im Licht der Wirtschaftsfreiheit und des freien Wettbewerbs und weniger als Aufgabenteilungsfrage zwischen Kanton und Gemeinden zu beurteilen.

Die bisherige Regelung «Gemeinden im Grundsatz zuständig, Kanton subsidiär» gilt heute auch im ambulanten Bereich. Sie hat keinen offensichtlichen Nachteil. Die obigen Varianten erscheinen nicht zum Vorteil der Gemeinden und der privaten Pflegeheime umsetzbar. Gelten inskünftig gemeinsam von Kanton und Gemeinden definierte Standards, kann die bisherige Regelung bei der Aufsicht fortbestehen. Eine Mehrbelastung der Gemeinden ohne Not sollte vermieden werden. Zudem ist eine gleiche Organisation der Aufsicht sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich einer Sonderlösung in einem Teilbereich vorzuziehen.

Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass der Kanton gemäss revidiertem Schweizerischem Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) die Aufsicht zu regeln hat (Art. 387) und mit der neuen Haftungsregel gemäss Kindes- und Erwachsenenschutzrecht kausal haftbar ist (Art. 454 Abs. 2 ZGB). Widerrechtliches Verhalten – so auch eine Unterlassung im Rahmen der Aufsicht – führt zu Schadenersatzansprüchen. Es ist demgemäss ohnehin vorzusehen, dass der Kanton Rückgriff auf die Verantwortlichen nehmen kann, da der Kanton zwei Drittel des Angebots nicht selber beaufsichtigt (vgl. Ergänzung Art. 9 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht; sGS 912.5).

4 Finanzielle Auswirkungen

4.1 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen der Anpassungen des Finanzausgleichs

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen wurde eine Vergleichsrechnung für das Jahr 2013 erstellt, welche die Situation ohne den II. Nachtrag der Situation mit dem II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz gegenüberstellt. Mit diesem Berechnungsansatz können alle anderen Einflussfaktoren (z.B. Schülerzahlen, Steuerkraft) konstant gehalten werden. Die Rechnung zeigt somit einzig die Konsequenzen des II. Nachtrags.

Der II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz führt zu einer Erhöhung des Mittelbedarfs im Sonderlastenausgleich Schule und im neuen soziodemographischen Sonderlastenausgleich. Im Gegenzug wird der Sonderlastenausgleich Stadt umgebaut. Durch die Erhöhung der Mittel in der 1. Stufe des Finanzausgleichs reduziert sich die Belastung der Gemeinden. Als Folge davon sinkt der Mittelbedarf in der 2. Stufe, also beim Partiellen Steuerfussausgleich und beim Individuellen Sonderlastenausgleich.

Insgesamt wird der Kantonshaushalt um 18,9 Mio. Franken mehrbelastet. Im Detail sieht die Veränderung des Mittelbedarfs wie folgt aus:

Instrument	Gefäss	Veränderung zL Kanton, 2013 (in Mio. Fr.)
Total		+ 18,9
Sonderlastenausgleich Schule	Total	+ 10,7
	<i>davon Volksschule</i>	+ 9,5
	<i>davon Sonderschule (neu)</i>	+ 1,2
Soziodemographischer Sonderlastenausgleich	Total	+ 18,1
	<i>davon Unterbringung Kinder und Jugendliche (neu)</i>	+ 2,2
	<i>davon Sozialhilfe (neu)</i>	+ 11,1
	<i>davon stationäre Pflege (neu)</i>	+ 4,4
	<i>davon ambulante Pflege (neu)</i>	+ 0,4
Sonderlastenausgleich Stadt	Total	- 4,0
	<i>davon zentralörtliche Leistungen</i>	0
	<i>davon Zentrumslasten</i>	- 4,0
Partieller Steuerfussausgleich		- 2,1
Individueller Sonderlastenausgleich		- 3,8

4.1.2 Anpassung Kostenteiler Gemeinden – Kanton für stationäre Pflege

Die Gemeinden erstatten dem Kanton ab dem Jahr 2014 jährlich die vollen Pflegefinanzierungsbeiträge zurück, welche die SVA im Verlaufe eines Beitragsjahres für Personen ausgerichtet, die vor Heimeintritt Wohnsitz in ihrer Gemeinde hatten. Der Mehrertrag, der dem Kanton im Jahr 2014 gegenüber dem Kostenteiler im Jahr 2013 (60 Prozent Gemeinden und 40 Prozent Kanton) entsteht, beläuft sich auf 26,5 Mio. Franken.

Jahr	Kostenteiler Gemeinden : Kanton	Anpassung Kostenteiler	Kosten stationäre Pflegefinanzierung in Mio. Franken (gerundet)		Gesamtkosten
			Gemeinden	Kanton	
VA 2013	60 : 40 [Kostenteiler 2012]	Nachtrag zum PFG über Sammelvorlage zum Sparpaket II	37,2 [20,7]	24,8 [41,3]	62,0
AFP 2014	100 : 0 [Kostenteiler 2013]		66,3 [39,8]	0 [26,5]	66,3
AFP 2015	100 : 0 [Kostenteiler 2013]	II. Nachtrag zum PFG	70,3 [42,2]	0 [28,1]	70,3
AFP 2016	100 : 0 [Kostenteiler 2013]		74,5 [44,7]	0 [29,8]	74,5

4.1.3 Erhöhung Kostenbeteiligung Leistungsbezügerinnen und -bezüger ambulante Pflege

Aufgrund der Erhöhung der Eigenbeteiligung der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der ambulanten Hilfe und Pflege zuhause von derzeit 10 auf höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bund festgesetzten Pflegebeitrags werden die Gemeinden bei der Restfinanzierung der ambulanten Pflege entlastet. Gemäss Spitex-Statistik des Jahres 2011 betrug die Beteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger rund 2 Mio. Franken. Die mutmassliche Entlastung der Gemeinden durch die Erhöhung der Eigenbeteiligung ab dem Jahr 2014 ist aufgrund fehlender Datengrundlagen nicht genau abschätzbar. Es kann von einer zusätzlichen Entlastung im Umfang von rund 1,8 Mio. Franken ausgegangen werden.

Durch die Erhöhung der Eigenbeteiligung ist auch mit einer leichten Erhöhung der Ausgaben bei den EL zu rechnen. Die SVA St.Gallen schätzt die Mehrkosten zulasten des Kantons auf der Grundlage des Leistungsvolumens 2012 für das Jahr 2013 auf rund 0,2 Mio. Franken.

4.1.4 Gesamtsicht der Be- und Entlastung des Kantons mit dem II. Nachtrag zum FAG

Die Vorlagen dieser Sammelbotschaft werden gemeinsam unterbreitet, damit eine möglichst ganzheitliche Betrachtung und Beurteilung ihrer finanziellen Auswirkungen möglich wird. Dieser Gesamtbetrachtung wird auch in der legislativen Verknüpfung der Vorlagen Rechnung getragen. So werden die Änderungen des Finanzierungsschlüssels und des Selbstbehalts der ambulanten Pflege formell nicht mit dem II. Nachtrag zum PFG, sondern mit dem II. Nachtrag zum FAG erfolgen.

Stellt man der direkten Entlastung des Kantonshaushalts durch die Anpassungen im PFG (Fr. + 26,5 Mio.) die direkte Belastung durch die Veränderungen im FAG (Fr. – 18,9 Mio.) gegenüber, so resultiert unter dem Strich eine Entlastung von 7,6 Mio. Franken.

Die zusätzliche Belastung der Gemeinden durch die Pflegefinanzierung wird jedoch bei den Gemeinden mit einem Steuerfuss von mindestens 145 Prozent im Finanzausgleich durch die Instrumente der 2. Stufe teilweise kompensiert. Der Mittelbedarf im Finanzausgleich wird durch diesen Effekt um weitere 1,7 Mio. Franken steigen. Zudem führt die Erhöhung des Selbstbehalts zu einem erhöhten Mittelbedarf bei den Ergänzungsleistungen in der Höhe von ca. 0,2 Mio. Franken. Die effektive Netto-Entlastung des Kantons wird somit rund 5,7 Mio. Franken betragen. Die untenstehende Tabelle zeigt die Details dieser Gegenüberstellung.

in Mio. Franken	Anpassungen FAG, zG Kanton; 2013	Rückzug Kanton aus der Pflege- finanzierung stati- onär*, zG Kanton; 2014	EL auf Grund Erhöhung des Selbstbehalts in der ambulanten Pflege, zG Kan- ton; 2013	Differenz, zG Kanton
Total	-18,9	+24,8	-0,2	+5,7
Pflegefinanzierung		+26,5	-0,2	+26,3
SL Schule	-10,7			-10,7
SL Sozio	-18,1			-18,1
SL Stadt	+4,0			+4,0
PSA	+2,1	-1,7		+0,4
ISL	+3,8	-0,0		+3,8

* Ohne Entlastung der Gemeinden durch Erhöhung des Selbstbehalts in der ambulanten Pflege von rund 1,8 Mio. Franken

4.1.5 Gesamtsicht der Be- und Entlastung der Gemeinden und der Leitungsbezügerinnen und -bezüger mit dem II. Nachtrag zum FAG

Die untenstehende Tabelle zeigt die Umverteilungswirkung des II. Nachtrags zum FAG für den Kanton, die Gemeinden sowie die Leistungsbezügerinnen und -bezüger der ambulanten Pflege.

in Mio. Franken	zG Kanton	zG Gemeinden	zG Leistungs- bezüger/-innen
Anpassung Finanzausgleich	- 18,9	+ 18,9	
Finanzierung stationäre Pflege	+ 24,8	- 24,8	
Selbstbehalt ambulante Pflege	- 0,2	+ 1,8	- 1,6
Total	+ 5,7	- 4,1	- 1,6

Die Gemeinden werden durch die Übernahme der Finanzierung der stationären Pflege mehr belastet. Andererseits werden sie durch die Anpassungen im Finanzausgleich und die Erhöhung des Selbstbehalts der Leistungsbezügerinnen und -bezüger entlastet. Aus Sicht der Gemeinden entsteht netto eine Mehrbelastung von rund 4,1 Mio. Die Frage der Kompensation der Mehrbelastung der Gemeinden ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Mit dem Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09) wird beantragt, auf eine vollständige Kompensation der restlichen 4,1 Mio. Franken⁶ gegenüber den Gemeinden zu verzichten und ihnen diesen Kompensationsverzicht als Beitrag an die Beseitigung des strukturellen Defizits des Kantons anzurechnen.

Die Erhöhung des Selbstbehalts der Leistungsbezügerinnen und -bezüger bei der ambulanten Pflege belastet diese brutto mit rund 1,8 Mio. Franken. Davon werden aber rund 0,2 Mio. Franken durch Ergänzungsleistungen des Kantons getragen. Netto verbleibt somit eine Belastung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger von rund 1,6 Mio. Franken.

⁶ Im Entlastungsprogramm 2013 wurde noch mit einem Effekt zu Lasten der Gemeinden von 3,9 Mio. Franken gerechnet. Die aktualisierten Zahlen gehen von 4,1 Mio. Franken aus.

4.1.6 Auswirkungen für die Aufgaben- und Finanzplanjahre 2014 bis 2016

Im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014 bis 2016 wird mit einem jährlichen Aufwand für den Finanzausgleich von 237,1 Mio. Franken im Jahr 2013 bis 241,2 Mio. Franken im Jahr 2016 gerechnet. Diese Zahlen enthalten auch den geplanten Zusatzaufwand für den SL Sozio im Umfang von 26,5 Mio. Franken.

Auf Grund der Anpassungen im vorliegenden II. Nachtrag zum FAG sowie aktualisierter Planungsgrundlagen dürfte sich der Bedarf für die Planjahre 2014 bis 2016 um jährlich 4,7 bis 5,4 Mio. Franken reduzieren. Da der SL Weite aus den Mitteln des Strassenverkehrs finanziert wird, können Aufwandsteigerungen im SL Weite aus Sicht der Kantonsfinanzen ignoriert werden. Damit reduziert sich der Finanzbedarf im Vergleich zum AFP für das Jahr 2016 um total 6,8 Mio. Franken.

Die in der untenstehenden Tabelle aufgeführten Abweichungen sollen durch Aktualisierungen im Rahmen der Arbeiten zum Entlastungsprogramm 2013 bereinigt werden.

	in Mio.	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
AFP 2014-2016		237,1	239,7	242,2
II. Nachtrag und Aktualisierung		232,4	234,4	236,8
Differenz zu AFP 2014-2016 (brutto)		- 4,7	- 5,3	- 5,4
SL Weite über Mittel des Strassenverkehrs finanziert		- 0,0	- 0,7	- 1,4
Differenz zu AFP 2014-2016 (netto)		- 4,7	- 6,0	- 6,8

4.2 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Die finanziell wirksamen Anpassungen in der Pflegefinanzierung werden weitgehend im Rahmen des II. Nachtrags zum FAG vorgenommen. Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen finden sich in den Ziffern 4.1.2 und 4.1.3.

Die mit dem II. Nachtrag zum PFG vorgesehenen Anpassungen in der Abwicklung der Pflegefinanzierung und bei den Steuerungsinstrumenten haben keine direkten Kostenfolgen. Eine Entlastung erfährt der Kanton durch die künftige Beteiligung der Gemeinden an den zentralen Durchführungskosten für die stationäre Pflegefinanzierung in der Höhe von Fr. 350'000.–. Die Anpassungen im Abwicklungsverfahren (Zuständigkeitsverfahren) und die gemeinsame Erarbeitung von Qualitätsstandards durch Kanton und Gemeinden werden mit den bestehenden personellen Ressourcen umgesetzt.

5 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 22. April bis 31. Mai 2013 und damit sechs Wochen. Zur Stellungnahme eingeladen wurden neben den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien die politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen sowie die Ortsgemeinden Lichtensteig, Rheineck und Weesen und die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP). Weiter wurden verschiedene betroffene Fachverbände zur Vernehmlassung begrüsst. Schliesslich wurden neben den betroffenen Departementen und der Staatskanzlei die Sozialversicherungsanstalt St.Gallen sowie das Verwaltungs- und das Versicherungsgericht eingeladen.

Im Rahmen der Vernehmlassung sind 37 Stellungnahmen eingegangen. Dabei decken nur einige wenige Stellungnahmen thematisch die ganze Vorlage ab, während sich die meisten Vernehmlassungsantworten auf einzelne Punkte der Vorlage beschränken. So kann die ausdrückliche Zustimmung oder Ablehnung nur zu einzelnen Themen festgestellt werden. Es bestehen aber

auch keine Anhaltspunkte für grundlegende Anpassungen gegenüber dem Bericht und den Entwürfen des Departementes des Innern vom 11. April 2013.

5.1 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Die allgemeine Stossrichtung des II. Nachtrags zum FAG ist sowohl bei den Parteien als auch bei den Gemeinden unbestritten und wird begrüsst. Wie eingangs bereits erwähnt, konzentrierten sich die meisten Vernehmlassungen auf ausgesuchte Aspekte der Vorlage.

5.1.1 Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

Die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs wird in den Stellungnahmen der Parteien und der Gemeinden begrüsst.

Kritisch äusserten sich die ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schülerquote (Häggen-schwil, Gams, Oberhelfenschwil, Mosnang, Kirchberg, Jonschwil, Uzwil, Flawil, Niederbüren) sowie Mels zum geplanten Verzicht einer Kürzung des SL Sozio nach Steuerkraft. Die ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schülerquote möchten den SL Sozio nach Steuerkraft kürzen und die eingesparten Mittel dem ISL zukommen lassen. Die SP ist mit 55 Prozent einverstanden, sofern am ungekürzten SL Sozio festgehalten wird. Sie würde aber einen Ausgleichssatz von 65 Prozent bei gleichzeitiger Kürzung nach Steuerkraft bevorzugen. Die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs benötigt finanzielle Mittel. Diese Mittel kann der Kanton in seiner derzeitigen finanziellen Situation nicht bereitstellen. Die Gemeinden haben im vergangenen Herbst Hand zu einer Lösung geboten, indem sie sich bereit erklärten, den Kanton in der Pflegefinanzierung zu entlasten, damit die so frei werdenden Mittel für die Einführung eines soziodemographischen Sonderlastenausgleichs verwendet werden können. Einen massgeblichen Teil dieser zusätzlichen Kosten der Pflege übernehmen städtische und Agglomerationsgemeinden, die zum Teil auch tiefere Steuerfüsse haben. Würde der SL Sozio gekürzt, erhielten diese Gemeinden keinen Ausgleich der zusätzlichen Belastung durch die Pflegefinanzierung. In der Vorlage wird daher weiterhin auf eine Kürzung des SL Sozio nach Finanzkraft verzichtet.

Die SP, die VORSA – Soziale Arbeit vor Ort sowie verschiedene Gemeinden wiesen darauf hin, dass im Ausgleichsgefäss «Stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche» neben den Unterbringungskosten in stationären Einrichtungen die ambulanten Angebote der sozialpädagogischen Familienbegleitung berücksichtigt werden sollten. Zudem soll die Unterbringung bei Pflegeeltern der Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen gleichgestellt und ebenfalls einbezogen werden. Mit Hilfe sozialpädagogischer Familienbegleitung sollen Familien die Probleme mit ihren Kindern besser bewältigen. Dadurch kann oft eine Fremdplatzierung vermieden werden. Durch die Berücksichtigung der sozialpädagogischen Familienbegleitung werden Massnahmen, die präventiv wirken und weniger einschneidend sind als Fremdplatzierungen, im Finanzausgleich nicht benachteiligt behandelt. Die Berücksichtigung der sozialpädagogischen Familienbegleitung erfolgt in Analogie zur Berücksichtigung arbeitsmarktlicher Projekte im Ausgleichsgefäss Sozialhilfe. Die Berücksichtigung der Pflegefamilien führt zu einer Gleichbehandlung unterschiedlicher Platzierungsmöglichkeiten. Die drei Bereiche stationäre Einrichtungen, Pflegefamilien und sozialpädagogische Familienbegleitung können in den Gemeinden wesentliche Kosten auslösen und sind durch die Gemeinden nur sehr begrenzt beeinflussbar, da die Massnahmen mehrheitlich von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnet werden. Die Vorlage wurde daher dahingehend angepasst, dass die Nettoaufwände aus allen drei Bereichen im Ausgleichsgefäss «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» berücksichtigt werden.

Einzelne Stellungnahmen verlangen, dass im Bereich der ambulanten Pflege konsequent nur KLV-Leistungen berücksichtigt werden und der Kostensatz dementsprechend anzupassen sei. Die vorgeschlagene Lösung sieht eine Kombination der beiden Standpunkte vor. Die überdurchschnittliche Belastung einer Gemeinde wird einzig auf Grund der in Anspruch genommenen Pflegeleistungen (KLV-Leistungen) ermittelt, da diese durch die Gemeinde nicht beeinflusst werden können. Die hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen (Nicht-KLV-Leistungen) fliessen nicht in die Beurteilung ein.

Es ist in Fachkreisen jedoch unbestritten, dass die Beanspruchung von Pflegeleistungen auch gewisse hauswirtschaftliche und/oder sozialbetreuerische Leistungen notwendig macht. Wer spitalexterne Pflege benötigt, kann unter Umständen auch nicht selber kochen, waschen oder einkaufen. Einen Teil der hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen können also die Gemeinden nicht beeinflussen, vielmehr sind diese direkt von den Pflegeleistungen (KLV-Leistungen) abhängig. Daher wird im Kostensatz, der pro überdurchschnittliche KLV-Leistung ausgerichtet wird, zum einen der Gemeindeanteil an den KLV-Leistungen, zum anderen ein Anteil an den hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen berücksichtigt. An dieser Lösung wird in der Vorlage festgehalten.

Eine Partei bringt die Forderung ein, dass übermässige Belastungen im SL Sozio nicht auf Basis des Nettoaufwands, sondern auf Grundlage eines Sozialindex ermittelt werden sollten. In Kapitel 2.3.1.a dieser Vorlage wird auf diese Thematik eingegangen und dargelegt, dass in den anderen Kantonen beide Varianten vorzufinden sind und dass der Kanton St.Gallen derzeit über keinen Sozialindex verfügt. Sollte der Kanton dereinst über einen Sozialindex verfügen, wird dessen Nutzung für den Finanzausgleich zu prüfen sein. Inwiefern das vorgeschlagene System nicht erwünschtes Verhalten der Gemeinden auslöst, wird im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts 2016 zu thematisieren sein.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, dass nicht nur betagte Personen ambulante und stationäre Pflege benötigen. Dieser Argumentation folgend ist in der Vorlage nicht mehr von «Pflege Betagter», sondern nur noch von «Pflege» die Rede.

5.1.2 Stärkung des Sonderlastenausgleichs Schule

Die vorgeschlagene Stärkung des SL Schule durch die Erhöhung des Ausgleichsfaktors von 50 auf 65 Prozent und die Schaffung eines zweiten Ausgleichsgefässes für Sonderschulen wird in allen Stellungnahmen begrüsst.

Zwei Parteien unterstützen explizit nicht nur die Erhöhung im SL Schule von 50 auf 65 Prozent, sondern auch die angekündigte Praxisänderung im ISL im Bereich Schule. Nicht einverstanden mit der angekündigten Reduktion des Ausgleichsfaktors von 90 auf 80 Prozent im ISL sind eine Partei und die ISL-Gemeinden mit überdurchschnittlichen Schülerquoten (Hägenschwil, Gams, Oberhelfenschwil, Mosnang, Kirchberg, Jonschwil, Uzwil, Flawil, Niederbüren). Die Gemeinden bestreiten die im Wirksamkeitsbericht ausgeführten Fehlanreize. Sie sind der Meinung, die Kosten bewegten sich nach wie vor im kantonalen Durchschnitt. Sie beantragen, dass sich die Regierung im Zuge der Beratungen klar für die Beibehaltung der bisherigen Praxis äussert. Das heisst, dass auf die angekündigte Kürzung des Ausgleichs von 90 auf 80 Prozent verzichtet würde.

Dass die überdurchschnittlichen Schülerquoten durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sind, ist unbestritten. Ob die Kosten pro Schüler/in tatsächlich im kantonalen Durchschnitt liegen, ist schwer zu beurteilen. Die unterschiedlichen Schulstrukturen (Einheitsgemeinden, Gesamtschulen, Oberstufenschulen, Primarschulen) machen einen Vergleich sehr schwierig. Vergleicht man aber die Bildungskosten pro Schüler/in der ISL-Gemeinden aus dem Jahr 2011 mit denjenigen aller anderen Gemeinden, können folgende Aussagen gemacht werden:

- Die fünf teuersten der 85 Gemeinden des Kantons St.Gallen sind ISL-Gemeinden (Pfäfers, Neckertal, Oberhelfenschwil, Untereggen, Gams).
- Acht der zwölf teuersten Gemeinden sind ebenfalls ISL-Gemeinden (zusätzlich Niederbüren, Jonschwil, Hemberg).
- Nur zwei der zwölf günstigsten Gemeinden sind ISL-Gemeinden (Uzwil, Flawil).
- Von den zehn ISL-Gemeinden, deren Kosten über dem kantonalen Durchschnitt liegen, sind nur zwei als Einheitsgemeinde aufgestellt (Pfäfers, Mosnang).
- Von den elf ISL-Gemeinden, deren Kosten unter dem kantonalen Durchschnitt liegen, sind sieben Einheitsgemeinden.

Diese Analysen sind kein statistischer Beweis für generell überdurchschnittliche Schülerkosten der ISL-Gemeinden. Es sind jedoch starke Hinweise darauf, dass insbesondere die teureren ISL-Gemeinden unter anderem durch Strukturbereinigungen ihre Bildungskosten senken könnten.

Der hohe Ausgleich von 90 Prozent der der kantonalen Durchschnittskosten für jede Schülerin und jeden Schüler über dem kantonalen Durchschnitt führt zur Situation, dass bei günstigen Gemeinden effektiv mehr als 90 Prozent ausgeglichen wird, gewisse Gemeinden für Schülerinnen und Schüler über dem Durchschnitt sogar mehr Finanzausgleichsmittel erhalten, als diese effektiv kosteten (vgl. Tabelle S. 19). Bei einer Reduktion des Ausgleichsfaktors würde dies korrigiert. Auf Grund dieser Überlegungen wird an der geplanten Praxisänderung festgehalten.

In zwei Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass Schulgemeinden, die sich über das Gebiet von zwei und mehr politischen Gemeinden erstrecken, in den Genuss von Sonderlastenausgleichsbeiträgen im Bereich Sonderschule kommen können, die Kosten für die Sonderschülerinnen und Schüler bzw. einen Teil davon aber auf nicht betroffene andere politische Gemeinden überwälzen können. Es wird vorgeschlagen, Sonderschülerinnen und -schüler bei der Aufteilung des Finanzbedarfs einer Schulgemeinde auf die betroffenen politischen Gemeinden doppelt zu gewichten. Dazu ist das Gemeindegesetz anzupassen. Nach Art. 120 Abs. 2 GG wird der Finanzbedarf einer Schulgemeinde, die sich über mehrere politische Gemeinden erstreckt, anteilmässig aufgeteilt. Massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler. Diese gesetzliche Bestimmung ist grundsätzlich richtig und wird auch nicht angezweifelt. Sonderschülerinnen und -schüler werden dabei wie Schülerinnen und Schüler in der Regelklasse gezählt, obwohl sie rund das Doppelte kosten. Eine politische Gemeinde mit überdurchschnittlich vielen Sonderschülerinnen und -schülern kann daher Finanzausgleichsbeiträge erhalten, obwohl sie die Kosten ihrer Sonderschülerinnen und -schüler mit den anderen politischen Gemeinden im Einzugsgebiet der Schulgemeinde teilt. Die vorgeschlagene Lösung stellt einen pragmatischen Ansatz zur Beseitigung dieses Missstands dar und wurde in der Vorlage berücksichtigt.

5.1.3 Reaktivierung des Übergangsausgleichs

Die zwei Parteien, die sich zur Reaktivierung des Übergangsausgleichs bis Ende 2022 äusserten, erachten diesen als ein taugliches Instrument, um den Gemeinden die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Die neun ISL-Gemeinden mit hohen Schülerquoten sehen in der Reaktivierung des Übergangsausgleichs im besten Fall einen «Notnagel». Der Übergangsausgleich wurde bei der Einführung des neuen Finanzausgleichs zur Vermeidung übermässiger Steuerbelastungen beim Übergang zum neuen System ins Leben gerufen. Er scheint gut funktioniert zu haben, bezieht doch seit diesem Jahr keine Gemeinde mehr Beiträge aus diesem Instrument. Es ist davon auszugehen, dass der Übergangsausgleich auch bei den nun vorliegenden Anpassungen die gewünschte Wirkung entfalten wird. Es wird daher an der Reaktivierung des Übergangsausgleichs festgehalten.

5.1.4 Beibehaltung des Status quo bei den zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen begrüsst die vorgeschlagene Beibehaltung des Status quo bezüglich zentralörtlicher Leistungen der Stadt St.Gallen und hat bei ecoplan eine Stellungnahme zur Plausibilisierung von Prof. Eichenberger eingeholt. Darin kommt ecoplan zum Schluss, dass ihres Erachtens zahlreiche Argumente der «Plausibilisierung» nicht sachgerecht und die Folgerungen nicht richtig sind.

Die SVP unterstützt den Verzicht auf eine Neuverteilung der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen, fordert aber eine Senkung der Kantonsbeiträge mit der Begründung, die Kosten seien tiefer als von ecoplan ausgewiesen, die Erträge im Zusammenhang mit dem Standort diverser Einrichtungen seien nach wie vor zu wenig berücksichtigt und die Einwohnerinnen und Einwohner würden vor allem selber von den erwähnten Einrichtungen profitieren. Die CVP sieht durch die Studie Eichenberger ebenfalls Potenzial für eine Anpassung bei den zentralörtlichen Leistungen. Dass trotzdem am Status quo festgehalten wird, erachtet sie als Zeichen dafür, dass eher politischen als sachlichen Argumenten gefolgt wurde.

Im Gutachten der Universität Fribourg wird klar festgehalten, dass die Berechnung der Kosten in der ecoplan-Studie korrekt erfolgte. Nach Meinung von Prof. Eichenberger nicht zulässig ist der Umkehrschluss, alle diese Kosten seien durch die Einwohnerinnen und Einwohner der anderen Gemeinden zu tragen. Der methodische Ansatz von Prof. Eichenberger wurde inzwischen durch ecoplan in einer Stellungnahme ebenfalls kritisiert. Prof. Eichenberger hat angekündigt, die Stellungnahme von ecoplan zu kommentieren.

Der «Streit der Gelehrten» wird somit wohl um weitere Runden verlängert werden. Unbestritten ist jedoch, dass umliegende Gemeinden innerhalb und ausserhalb des Kantons St.Gallen von zentralörtlichen Leistungen der Stadt profitieren – die in den letzten Jahren stark zugenommen haben –, ohne über die Gemeindesteuern dafür bezahlen zu müssen. Ebenso unbestritten sind aber auch die Zentrumsvorteile der Stadt St.Gallen. Und beide Elemente können nicht genau beziffert werden. Die Höhe der teilweisen Abgeltung zentralörtlicher Leistungen bleibt somit ein politischer Entscheid.

Auch in anderen Kantonen werden zentralörtliche Leistungen (und/oder Zentrumslasten) der grossen Städte über den Finanzausgleich ausgeglichen. Z.B. kennt der Kanton Zürich einen gesonderten Ausgleich für die Städte Zürich und Winterthur und der Kanton Thurgau behandelt die Zentren im Ressourcenausgleich gesondert.

Am geplanten teilweisen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen im Umfang von 16,5 Mio. Franken wird daher festgehalten.

5.1.5 Mögliche Modelle eines horizontalen Finanzausgleichs

CVP, FDP und SVP begrüssen den Verzicht der Regierung auf die Einführung eines horizontalen Ausgleichsinstrumentes. Die Gemeinden Flawil und Walenstadt sowie die SP erachten ein horizontales Instrument für notwendig.

Das Gutachten von Prof. Schaltegger hat gezeigt, dass ein horizontales Ausgleichsinstrument neben dem administrativen Aufwand wenig Nutzen bringen würde und der Kanton durch die Einführung eines horizontalen Ausgleichsinstrumentes weiter an Attraktivität im interkantonalen Steuerwettbewerb verlieren würde. Auf die Einführung eines horizontalen Ausgleichsinstrumentes soll daher weiterhin verzichtet werden.

5.1.6 Entscheidungen aus dem Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Die neun ISL-Gemeinden mit einer hohen Schülerquote erachten die Fixierung des Steuerfusses, der zum Bezug von Geldern aus der zweiten Stufe des Finanzausgleichs (ISL, PSA) berechtigt, bei 145 Prozent für nicht sinnvoll. Dieser sollte wieder dynamisch gestaltet werden. Mit der alten, dynamischen Ausgestaltung erhielt das Drittel der Gemeinden, welche die höchsten Steuerfüsse erheben, Anspruch auf Ausgleichsbeiträge aus dem ISL bzw. dem PSA. Dieser Anspruch bestand weiter, auch wenn sich die Steuerfüsse in diesem Drittel nach unten bewegten. Sowohl der ISL als auch der PSA sind steuerfussabhängig und damit per se nicht völlig exogen, sondern im Einflussbereich der Gemeinden und damit mit potenziellen Fehlanreizen ausgestattet. Um diese Fehlanreize zu reduzieren, sollen, wenn überhaupt, steuerfussabhängige Instrumente nur bei Gemeinden zum Einsatz kommen, die über besonders hohe Steuerfüsse verfügen. Daher soll der Steuerfuss, der zum Bezug von Beiträgen aus der 2. Stufe berechtigt, nicht mit der allgemeinen Tendenz sinkender Steuerfüsse nach unten korrigiert werden, sondern auf einem festgelegten Niveau fixiert werden.

Aus diesen Gründen wird auf eine Flexibilisierung des Steuerfusses für die 2. Stufe verzichtet.

5.1.7 Anpassung der Pflegefinanzierung ambulant und stationär im II. Nachtrag zum FAG

Die Erhöhung des Anteils der Leistungsbezügerinnen und -bezüger von 10 Prozent auf 20 Prozent wurde von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern unterschiedlich aufgenommen. Die Gemeinden begrüßen die Erhöhung des Anteils der Leistungsbezügerinnen und -bezüger. Mit der Übernahme der gesamten Restfinanzierung der Pflegefinanzierung im ambulanten und neu auch stationären Bereich erhöht sich der finanzielle Beitrag der Gemeinden erheblich, deshalb ist es aus Sicht der Gemeinden vertretbar, den gesetzlichen Rahmen bei der Beteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger an den Pflegekosten vollständig auszuschöpfen. Die Leistungserbringer wie Spitex Verbände und der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) lehnen eine Erhöhung des Anteils der Leistungsbezügerinnen und -bezüger ab. Zudem sind die SP und die CVP gegen eine Erhöhung von 10 auf 20 Prozent.

Die Übertragung der Pflegefinanzierung stationär zu 100 Prozent an die politischen Gemeinden findet allgemeine Akzeptanz. Die VSGP fordert als Konsequenz daraus allerdings eine vollständige Übertragung der Steuerung, namentlich der Aufsicht über die privaten Betagten- und Pflegeheime, die über keinen Leistungsauftrag mit einer Gemeinde verfügen, und damit die Überprüfung der Qualitätsvorgaben in allen Betagten- und Pflegeheimen an die Gemeinden.

Die Beibehaltung der aktuellen Regelung im Bereich der Akut- und Übergangspflege wird unterstützt. Eine Überprüfung soll erst im Rahmen des ersten Wirkungsberichts zur Pflegefinanzierung erfolgen. Die VSGP stimmt dieser Ausrichtung unter dem Vorbehalt zu, dass der Saldo der Anpassungen in der Aufgabenteilung insgesamt aus Sicht der Gemeinden vertretbar bleibt. Es ist deshalb insgesamt zu berücksichtigen, dass die finanzierungswirksamen Anpassungen in der Pflegefinanzierung von den Gemeinden als Teil des Gesamtpakets der Finanzierungsanpassungen betrachtet werden, das von Regierung und VSGP ausgehandelt worden ist.

5.2 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

5.2.1 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Von Seiten der VSGP und einzelner politischer Parteien wird im Zusammenhang mit der neuen Lastenverteilung bei der stationären Pflegefinanzierung die Überprüfung der geltenden Aufgabenteilung thematisiert. Unter Berufung auf das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip nach

Art. 26 Abs. 2 KV und den Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» wird argumentiert, dass alle Steuerungsinstrumente im Bereich der stationären Angebote für Betagte vollständig an die Gemeinden übertragen werden sollen, so auch die Qualitätsprüfung und die Aufsicht über private Leistungserbringer ohne Leitungsvereinbarung einer Gemeinde. Diese Forderung lehnen allerdings die privaten Betreiber von Betagten- und Pflegeheimen (senesuisse) und jene politischen Gemeinden ab, die von einer solchen Anpassung direkt betroffen wären. Zwei Aspekte sind in der Beurteilung dieser Vernehmlassungsergebnisse zu berücksichtigen:

Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten bleibt Verbundaufgabe:

Wie in der Botschaft in Kapitel 3.1 dargelegt, bleibt die Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten auch mit der neuen Lastenverteilung eine Verbundaufgabe, wie sie es bisher war. Die weiterhin erhebliche Mitfinanzierung der Heimaufenthalte durch den Kanton über die EL bestätigt zudem gemäss dem zitierten Grundsatz «wer zahlt, befiehlt», dass die Qualitätsvorgaben zwingend gemeinsam von Kanton und Gemeinden erarbeitet und festgelegt werden müssen. Der Kanton könnte sich im Bereich der stationären Pflege (KVG-pflichtige Leistungen) zwar auf die Aufgaben zurückziehen, die ihm gemäss KVG ohnehin obliegen. Damit würde aber die Steuerung der Bereiche Pension und stationäre Betreuung (nicht KVG-pflichtige Leistungen), welche die EL-Kosten direkt bestimmen, vollständig den politischen Gemeinden übertragen, ohne dass diese dort eine Finanzierungspflicht wahrzunehmen hätten. Konsequenterweise müsste dann die Finanzierung der EL zur AHV den Gemeinden übertragen werden. Erst dann wäre die Pflegeheimaufenthaltsfinanzierung entflochten. Dies ist angesichts der erheblichen Mehrbelastung der Gemeinden aufgrund der Pflegefinanzierung nicht opportun.

Qualitätsprüfung und Aufsicht über private Pflegeheime als operative Umsetzungsaufgabe:

Die Steuerung der Angebote erfolgt quantitativ, qualitativ und finanziell mit den Instrumenten Bedarfsplanung, Leistungsvereinbarung, Qualitätsvorgaben und Höchstansätze. Qualitätsprüfung und Aufsicht sind diesen Instrumenten nachgelagerte operative Aufgaben und obliegen bereits den Gemeinden bei öffentlich-rechtlichen Pflegeheimen sowie privaten Pflegeheimen, mit denen sie Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben. Der Kanton wirkt lediglich bei privaten Pflegeheimen ohne Leistungsvereinbarung direkt und bei den übrigen Pflegeheimen nachgelagert, sofern ihm dies nach Bundesrecht obliegt (KVG-Aufgaben wie z.B. Führung Pflegeheimliste).

Mit dieser Vorlage soll jedoch die flächendeckende Qualitätsprüfung durch den Kanton nach Art. 31 SHG entfallen. Diese hat der Kanton mangels Ressourcen bislang ohnehin nicht wahrnehmen können. Wird Art. 31 SHG aufgehoben, wird die Forderung nach operativer Entflechtung erreicht.

Es bleibt aber unbestritten, dass die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in der Verbundaufgabe der Finanzierung von Pflegeheimaufenthalten verbessert werden kann und soll. Insbesondere wird das Äquivalenzprinzip gemäss Art. 26 Abs. 2 KV durch eine klare Regelung der Zuständigkeiten und Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätsanforderungen umgesetzt, indem die Gemeinden neu die Vorgaben mitbestimmen. Diesen Anforderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen im Rahmen des II. Nachtrags zum PFG entsprochen werden.

5.2.2 Bestätigung und Optimierung bisheriges Abwicklungsmodell

Das bestehende Abwicklungsmodell erhielt durchwegs hohe Zustimmung. Namentlich CVP, SP, VSGP, Curaviva St.Gallen, senesuisse, VSGP und die Städte St.Gallen und Wil unterstützen die Weiterführung des bisherigen Modells mit den in der Botschaft aufgezeigten Optimierungen ausdrücklich, insbesondere die Abrechnung von effektiven Fallkosten und die Einführung einer frühzeitigen Zuständigkeitsklärung.

Im Verfahren der frühzeitigen Zuständigkeitsklärung ergeben sich Vereinfachungen aufgrund der Rückmeldungen der Gerichte und der Gemeinden.

Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht haben zu Recht auf einen Widerspruch bezüglich gerichtlicher Überprüfung der Zuständigkeit hingewiesen: In interkantonalen Zuständigkeitsfragen ist aufgrund der Anwendbarkeit des ATSG das Versicherungsgericht für die Überprüfung von Einspracheentscheiden der SVA zuständig, während mit der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Regelung das Verwaltungsgericht bei innerkantonalen Zuständigkeitskonflikten zu entscheiden hätte. Aufgrund dieser Rückmeldung wurde eine Vereinheitlichung des Instanzenzugs vorgenommen mit einheitlicher Zuständigkeit des Versicherungsgerichts. Gleichzeitig bedeutet dies eine Vereinfachung, da das Departement des Innern als zusätzlich verfügende Instanz wegfällt.

5.2.3 Anpassungen SHG generell

Die Branchenverbände Curaviva St.Gallen und senesuisse beantragen, auf eine Teilrevision des SHG als Bestandteil der finanzpolitisch motivierten Vorlage zu verzichten. Sie fordern, dass das SHG in einem separaten und nachgelagerten Verfahren angepasst werden soll, weil die zur Diskussion stehenden Bestimmungen des SHG betreffend Qualitätsanforderungen und Aufsicht einen sehr hohen Stellenwert mit direkter Auswirkung auf die Leistungserbringer und auf die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner hätten. Dies würde nach Ansicht der Branchenverbände ein sorgfältigeres Vorgehen bedingen.

Die Überprüfung der entsprechenden Bestimmungen im SHG wurde von der Regierung mit der VSGP als Teil des Gesamtpakets vereinbart. Die Überprüfung erfolgte im Auftrag der Regierung im Rahmen der erläuterten Projektorganisation unter Einbezug der beteiligten Akteure. Die vorgeschlagenen Anpassungen im SHG beruhen somit auf einer gemeinsam erarbeiteten Grundlage und können im Rahmen der vorliegenden Vorlage beraten werden.

5.2.4 Status quo in der Aufsicht

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten sprechen sich, wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, für die Beibehaltung des Status quo in der Aufsicht aus, namentlich SP, die Stadt St.Gallen und weitere Gemeinden. Die Stadt St.Gallen bedauert, dass die Aufsichtsfrage bei der Einführung der Pflegefinanzierung per 1. Januar 2011 nicht gemäss Vorschlag der Regierung ins Gesetz Eingang fand. Die Stadt St.Gallen hätte eine generelle Aufsicht durch den Kanton befürwortet. Die Branchenverbände senesuisse sowie Curaviva St.Gallen fordern im Fall einer Anpassung der Aufsichtszuständigkeit eine vollständige Übernahme durch den Kanton. Insbesondere wird bemängelt, dass sich die Gemeinden als Träger öffentlich-rechtlicher Pflegeheime selbst überprüften und eine unabhängige Prüfung fehle.

Die VSGP fordert in ihrer Stellungnahme als Konsequenz der vollständigen Übertragung der stationären Pflegefinanzierung auch die volle Übertragung der Aufsicht über private Pflegeheime an die politischen Gemeinden. Dies ist mit der heutigen Regelung wie in Kapitel 3.3.4 dargelegt für jede Gemeinde bereits möglich, sofern die Gemeinde mit allfälligen privaten Anbietern Leistungsvereinbarungen abschliesst. Der Kanton übernimmt die Aufsicht nur subsidiär, wenn ein privater Leistungsanbieter nicht über eine Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde verfügt.

Insgesamt ergibt sich nach Abwägung aller vorgebrachten Argumente kein Anpassungsbedarf an der aktuellen Regelung bezüglich Aufsicht. Die geltende Regelung mit der primären Zuständigkeit bei den Gemeinden und subsidiärer Betriebsbewilligung durch den Kanton soll weitergeführt werden. Schliesslich handelt es sich nicht primär um eine Frage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, sondern darum, wie die Wirtschaftsfreiheit von Privaten in diesem Bereich

umgesetzt wird. Auch deshalb besteht die Analogie zum ambulanten Bereich: Bei privaten Spitex-Organisationen obliegt die Bewilligung und Aufsicht ebenfalls dem Kanton, wenn der Anbieter keinen Leistungsauftrag einer Gemeinden hat. Der Kanton hat keine direkten Eigeninteressen bei der Beurteilung von privaten Anbietern, da er in diesem Bereich selber nicht Anbieter ist. Im stationären Bereich wird im Übrigen neu durch die gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung von Qualitätsstandards durch Kanton und Gemeinden die Grundlage für eine einheitliche Handhabung der Aufsichtsfunktion wesentlich verbessert.

5.2.5 Erarbeitung der Qualitätsstandards durch Fachkommission

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten, namentlich FDP und VSGP, haben den Verzicht auf ein zusätzliches Gremium neben der Fachkommission für Altersfragen beantragt, da die Kommission geeignet sei, Qualitätsanforderungen an die stationären Einrichtungen für Betagte zu definieren.

Da auch dem Qualitätsbeirat aus verfassungsrechtlicher Sicht keine rechtsetzende Funktion zugeschrieben werden könnte und die wesentliche Aufgabe in der Erarbeitung der Richtlinien liegt, kann die Aufgabe auch die Fachkommission für Altersfragen wahrnehmen. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung durch die Regierung in einer Verordnung muss aus verfassungsrechtlichen Gründen bestehen bleiben.

Mit der Übertragung der Aufgabe zur Erarbeitung geeigneter Qualitätsanforderungen an die Fachkommission für Altersfragen kann diesem Anliegen angemessen begegnet werden. Wie mehrere Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer feststellten, sind in der Fachkommission für Altersfragen die relevanten Akteure, insbesondere die Gemeinden, die Leistungserbringer mit dem Branchenverband Curaviva St.Gallen, die zuständigen kantonalen Stellen und die Krankenversicherer vertreten, wodurch praxistaugliche und abgestimmte Qualitätsvorgaben erarbeitet werden können. Da sich der Kanton im Übrigen, wie in Ziff. 3.1 dargelegt, über die EL unverändert stark an der Finanzierung der Heimaufenthalte beteiligt, ist eine gemeinsame Erarbeitung von Kanton und Gemeinden mit Einbezug von Fachleuten sinnvoll und zweckmässig.

In einzelnen Stellungnahmen wird indessen befürchtet, dass von Seiten des Kantons ungeeignete und stark kostentreibende Qualitätsvorgaben festgelegt werden können, die sich für die Gemeinden und den Kanton finanziell nachteilig auswirken. Konkret kritisiert werden insbesondere die Vorgaben an die Infrastruktur (z.B. Zimmergrösse), die noch auf kantonalen Baurichtlinien aus dem Jahre 1983 bzw. 1996 basieren. Eine Überarbeitung der Qualitätsvorgaben ist angezeigt und wird grundsätzlich allseits befürwortet. Dies entspricht auch der Absicht der Regierung. Allerdings kann dies erst erfolgen, wenn dieser Gesetzgebungsprozess abgeschlossen ist.

Wesentlich ist, dass die Eckwerte für die Qualitätsanforderungen in stationären Betagten- und Pflegeheimen als einheitliche Grundlage für alle Einrichtungen im Gesetz implementiert werden. Dieser Ansatz fand in der Vernehmlassung allgemeinen Zuspruch. Die Eckwerte bilden sodann die Grundlage für die Erarbeitung der Qualitätsrichtlinien. In Bezug auf die Notwendigkeit von Qualitätsrichtlinien ergab die Vernehmlassung unterschiedliche Rückmeldungen. Die CVP fordert, dass Qualitätsstandards im Sinn von Mindestvorgaben (sog. Basisqualität) definiert werden sollen und nicht darüber hinausgehend. Die FDP und die VSGP fordern einen Verzicht auf zusätzliche kantonale Qualitätsvorgaben, da durch die Anforderungen des KVG und die Standards der Krankenversicherer eine hinreichende Qualität sichergestellt werden könne.

Die SP hingegen fordert, dass die Allgemeinverbindlicherklärung einheitlicher Qualitätsvorgaben durch die Regierung als Muss-Bestimmung ins Gesetz aufgenommen werden soll und nicht als Kann-Bestimmung. Curaviva St.Gallen und senesuisse fordern eine präzisere Bezeichnung der Eckwerte für die Qualitätsvorgaben. Curaviva St.Gallen weist insbesondere darauf hin,

dass für das Wohl und den Schutz der Heimbewohnenden nicht nur die Qualität der Pflege und der Betreuung, sondern auch der weiteren für den Aufenthalt im Heim wichtigen Leistungsbereiche wie Pension, Sicherheit, Gastronomie, Hauswirtschaft, Administration, Infrastruktur usw. bei der Erarbeitung von Qualitätsvorgaben angemessen zu berücksichtigen seien. Dazu kann festgehalten werden, dass die vorgesehenen Eckwerte in Art. 30a (neu) SHG auf alle Aspekte eines Aufenthalts in einer stationären Betagtereinrichtung, nicht nur auf die Pflegeleistungen ausgerichtet sind.

Die Definition einheitlicher qualitativer Mindeststandards kann, wie in anderen Bereichen des Gesundheitswesens, nicht allein den Krankenversicherern delegiert werden. Wie die Bedarfsplanung muss auch die Qualität im Wesentlichen durch den Staat gesteuert werden. Das sieht auch das KVG vor. Zudem liegt es im Interesse des Kantons, die richtigen und nicht unnötig kostentreibende Vorgaben zu machen. So wenig wie den Gemeinden mangelhaftes Interesse an Qualität vorgeworfen werden darf, so wenig darf dem Kanton mangelhaftes Interesse an Kostenfolgen vorgeworfen werden. Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass die Bewohnerinnen und Bewohner die Aufenthaltskosten immer noch zu wesentlichen Teilen selber finanzieren. Deshalb sind die Interessen sämtlicher Kostenträger, also Krankenversicherer, Gemeinden, Kanton und Leistungsnutzer, sowie der Leistungserbringer zu berücksichtigen und finanzielle und qualitative Aspekte zu verbinden.

Dies ist in der Fachkommission für Altersfragen möglich. Sie soll gemäss verschiedenen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zusätzlich zur Erarbeitung von Mindestvorgaben zudem empfehlen, wie die Einhaltung der Mindestvorgaben nachgewiesen werden kann (z.B. durch externe Audits). Diese sollen staatliche Qualitätsprüfungen auf ein Minimum reduzieren.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

6.1 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Kapitel I, Anpassungen im FAG

Art. 17a (neu). Der soziodemographische Sonderlastenausgleich gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden mit hohen Sozialkosten aus. Auf eine explizite Erwähnung der vier Ausgleichsgefässe «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen», «Sozialhilfe», «Stationäre Pflege» und «Ambulante Pflege» kann verzichtet werden, da diese in den folgenden Artikeln eingeführt werden.

Art. 17b (neu) und c (neu). Anspruch auf Beiträge aus dem Ausgleichsgefäss «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs haben Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Nettoaufwand (Leistungsabgeltungen abzüglich Rückerstattungen) für:

- a) Unterbringung in Kinder- oder Jugendheimen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002⁷ in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 Bst. a des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998⁸;
- b) Unterbringung bei Pflegeeltern mit Bewilligung zur Familienpflege nach Art. 4 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO);
- c) sozialpädagogische Familienbegleitung im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe zur Vermeidung von Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen.

⁷ sGS 381.31.

⁸ sGS 381.1.

Mit Hilfe sozialpädagogischer Familienbegleitung kann unter Umständen eine teurere Fremdplatzierung verhindert werden. Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheime sind alternative Platzierungsformen, die deshalb im Finanzausgleich gleich behandelt werden sollen. Ausgeglichen werden die effektiven, überdurchschnittlichen Kosten der Gemeinde mit einem Ansatz von 55 Prozent gemäss Formel im Anhang 2a Bst. a dieses Erlasses.

Art. 17d (neu) und e (neu). Anspruch auf Beiträge aus dem Ausgleichsgefäss «Sozialhilfe» haben Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Nettoaufwand (Beiträge abzüglich Rückerstattungen, z.B. von Verwandten oder der Sozialwerke) für:

- a) finanzielle Sozialhilfe nach Art. 9 ff. des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1);
- b) arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser;
- c) Mutterschaftsbeiträge nach Art. 8 ff. des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge (sGS 372.1; abgekürzt GMB);
- d) Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge nach Art. 5 des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; abgekürzt GIVU).

Diese Massnahmen der Gemeinden sind oft wechselseitig abhängig und gehören zur Aufgabe der Sozialhilfe. Arbeits- und Integrationsprogramme für ausgesteuerte Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger entlasten die finanzielle Sozialhilfe. In Einzelfällen kann die Leistung von Vorschüssen für Unterhaltsbeiträge dazu führen, dass Gemeinden keine oder reduzierte finanzielle Sozialhilfe zu leisten haben. Ausgeglichen werden die effektiven, überdurchschnittlichen Kosten der Gemeinde mit einem Ansatz von 55 Prozent gemäss der Formel im Anhang 2a Bst. b dieses Erlasses.

Art. 17f (neu) und g (neu). Anspruch auf Beiträge aus dem Ausgleichsgefäss «Stationäre Pflege» haben Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Nettoaufwand (Beiträge abzüglich Rückerstattungen) für die Pflege in Alters- und Pflegeheimen nach Art. 9 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011⁹. Ausgeglichen werden die effektiven, überdurchschnittlichen Kosten der Gemeinde mit einem Ansatz von 55 Prozent gemäss der Formel im Anhang 2a Bst. c dieses Erlasses.

Für die Ausgleichsjahre 2014 bzw. 2015 sind die Bemessungsjahre 2012 bzw. 2013 massgebend. Da in diesen Rechnungsjahren die Gemeinden einen Drittel bzw. 60 Prozent der Pflegekosten zu tragen hatten, werden die Nettoaufwände dieser Bemessungsjahre auf 100 Prozent hochgerechnet. Die entsprechenden Übergangsregelungen finden sich in Kapitel IV Ziffer 1 dieses Erlasses.

Art. 17h (neu) und i (neu). Anspruch auf Beiträge aus dem Ausgleichsgefäss «Ambulante Pflege» haben Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Belastung durch die ambulante Pflege (Spitex). Die überdurchschnittliche Belastung wird aufgrund der geleisteten Stunden für Leistungen gemäss Krankenpflege-Leistungsverordnung des Bundes (KLV) ermittelt. Überdurchschnittliche KLV-Stunden werden mit einer Pauschale von Fr. 22.– abgegolten. Die Pauschale wird jährlich der Teuerung angepasst. Diese Pauschale deckt auch einen Teil der Kosten für hauswirtschaftliche Leistungen sowie der Verwaltungskosten ab. Da der Selbstbehalt der Klienten die Belastung der Gemeinden reduziert, wird dessen Höhe bei der Pauschale berücksichtigt. Pro 10 Prozent Selbstbehalt reduziert sich die Pauschale um Fr. 2.–. Gemäss II. Nachtrag PFG (Art. 15 Pflegegesetz¹⁰) beträgt der Selbstbehalt ab 1. Januar 2014 20 Prozent. Der mit dem pauschalen Stundensatz errechnete überdurchschnittliche Aufwand der Gemeinde wird mit einem Ansatz von 55 Prozent gemäss Formel in Anhang 2a Bst. d dieses Erlasses ausgeglichen.

⁹ sGS 331.2.

¹⁰ sGS 331.2.

Für die Ausgleichsjahre 2014 bzw. 2015 sind die Bemessungsjahre 2012 bzw. 2013 massgebend. Die Spitex-Daten pro Gemeinden werden erstmals für das Jahr 2014 vorliegen. Daher kann für die Bemessungsjahre 2012 und 2013 nicht auf die Spitex-Statistik abgestellt werden. Für diese beiden Jahre wird als Übergangsregelung auf die Altersquote und einen pauschalen Ausgleichsbeitrag zurückgegriffen. Die entsprechenden Übergangsregelungen finden sich in Kapitel IV Ziffer 2 und 3 dieses Erlasses.

Art. 19. Der bisherige Sonderlastenausgleich Schule wird neu in den zwei Ausgleichsgefässen «Volksschule» und «Sonderschule» ausgerichtet. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Schülerzahl in der Volksschule sind wie bisher bezugsberechtigt. Neu wird den Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Anzahl Sonderschülerinnen und Schülern ebenfalls ein Sonderlastenausgleich ausgerichtet. Die beiden Gefässe werden wie jene beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich getrennt berechnet und ausgerichtet.

Art. 20 und 20a (neu). Die Bestimmungsfaktoren für den bisherigen Sonderlastenausgleich Schule werden in das Ausgleichsgefäss Volksschule überführt und erfahren lediglich redaktionelle Anpassungen. Jene für das neue Ausgleichsgefäss Sonderschule sind in Art. 20a in Analogie zum Ausgleichsgefäss Volksschule festgehalten.

Art. 21 und 22. Der pauschale Ausgleichsbeitrag für die überdurchschnittliche Belastung der Gemeinde mit Kosten für die Volksschule basiert auf denselben Grundlagen, wie sie bereits bisher für den Sonderlastenausgleich Schule gelten. Um den Sonderlastenausgleich Schule zu stärken, wird der Ansatz für den Ausgleich in der Volksschule von bisher 50 auf neu 65 Prozent der durchschnittlichen Kosten pro Schülerin bzw. Schüler erhöht (vgl. Formel in Anhang 3 Bst. a dieses Erlasses).

Ebenfalls 65 Prozent beträgt der Ausgleichsbeitrag für das neue Ausgleichsgefäss Sonderschule. Die Berechnung erfolgt analog zu jener für die Volksschule. Die Pauschale entspricht den Mehrkosten, die eine Sonderschülerin bzw. ein Sonderschüler gegenüber einer Regelschülerin bzw. ein Regelschüler mit sonderpädagogischen Massnahmen verursacht. Die Pauschale ergibt sich daher aus der Differenz zwischen dem Gemeindebeitrag nach Art. 11 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen vom 31. März 1977¹¹ von derzeit Fr. 36'000.– pro Schülerin und Schüler und den Kosten einer Regelschülerin bzw. eines Regelschülers mit sonderpädagogischen Massnahmen von Fr. 25'000.–. Der Beitrag wird gemäss der Formel in Anhang 3 Bst. b dieses Erlasses berechnet.

Art. 23. Der Kürzungsmechanismus im Sonderlastenausgleich Schule wird ohne Änderung auf die beiden neuen Ausgleichsgefässe Volksschule und Sonderschule übertragen. Die Anpassung in Art. 23 ist lediglich redaktioneller Natur.

Art. 24. Die Stadt St.Gallen erhält bisher als einzige Gemeinde über den sogenannten Zentrumslastenausgleich einen Beitrag an die Kosten ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen in der finanziellen Sozialhilfe. Diese Sonderbehandlung ist mit der Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs nicht mehr notwendig. Die Stadt St.Gallen kann ihre überdurchschnittlichen Aufwendungen im neuen Instrument geltend machen. Deshalb entfällt der Teil Zentrumslasten im Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen.

Art. 28 bis 30. Die Bestimmungen zum Zentrumslastenausgleich entfallen wegen der Anpassung in Art. 24 dieses Erlasses.

¹¹ sGS 213.95. Mit dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.13.01) wird dieses Gesetz aufgehoben und der Gemeindebeitrag an den Sonderschulkosten in das Volksschulgesetz (sGS 213.1) integriert (Art. 39bis [neu] gemäss erster Lesung vom 4. und 5. Juni 2013 im Kantonsrat).

Art. 49 bis 53. Ziffer 5 der Motion 42.12.14 des Kantonsrates verlangt die Begrenzung der maximalen Belastung via Gemeindesteuerfuss und die Ausarbeitung eines Mechanismus, der sicherstellt, dass sich die Steuerschere aufgrund der Anpassungen im Finanzausgleich nach oben nicht weiter öffnet. Zu diesem Zweck wird der Übergangsausgleich für Gemeinden reaktiviert, denn ab dem Ausgleichsjahr 2014 hätte nach heutigem Recht keine Gemeinde mehr Anspruch auf die Ausrichtung von Übergangsausgleichsbeiträgen.

Der vorliegende Erlass ermöglicht es Gemeinden, die aufgrund der aktuellen Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden sowie aufgrund der Anpassungen im Finanzausgleich einen Steuerfuss erheben müssten, der über dem bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent liegt, nochmals Mittel aus dem Übergangsausgleich zu beanspruchen. Es sollen dabei dieselben Kriterien gelten, wie sie bei Einführung des Finanzausgleichs im Jahr 2008 definiert wurden:

- a) Neu beanspruchen kann die Gemeinde den Übergangsausgleich in den Jahren 2014, 2015 und 2016.
- b) Ab dem Jahr 2017 entspricht die Höhe des Ausgleichsbeitrags aus dem Übergangsausgleich maximal dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Ausgleichsjahre. Hat also eine Gemeinde bis zum Jahr 2016 keinen Übergangsausgleich geltend gemacht, entfällt dieser Anspruch ab dem Jahr 2017.
- c) Die Gemeinde, welche Beiträge aus dem Übergangsausgleich bezieht, verpflichtet sich wie bisher, sämtliche zumutbaren Anstrengungen zur Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden zu unternehmen.
- d) Die Unterstützung aus dem Übergangsausgleich bleibt bis längstens zum Jahr 2022 begrenzt.

Art. 54. Dieser Artikel kann aufgehoben werden, da der ursprüngliche Übergangsausgleich nicht mehr genutzt wird.

Anhang 2a (neu) und Anhang 3: Im Anhang 2a sind die Berechnungsformeln für den SL Sozio neu aufgenommen worden. Anhang 3 enthält die Formel für das neue Ausgleichsgefäss Sonderschule sowie die redaktionellen Anpassungen am bisherigen Gefäss Volksschule.

Kapitel II, 1. Anpassung im GG

Art. 120 Abs. 2: Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen werden doppelt gezählt, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese gegenüber Schülerinnen und Schülern in Regelklassen in etwa die doppelten Kosten für die Gemeinde verursachen. Durch diese Anpassung wird sichergestellt, dass diejenigen Gemeinden, welche Beiträge aus dem Ausgleichsgefäss Sonderschulen des SL Schule erhalten, effektiv auch die Kosten der Sonderschülerinnen und -schüler tragen.

Anhang. Auf den 1. Januar 2013 vereinigten sich in Anwendung von Art. 1 bis 24 GvG die folgenden politischen Gemeinden:

- Wil und Bronschhofen zur Gemeinde Wil;
- Bütschwil und Ganterschwil zur Gemeinde Bütschwil-Ganterschwil;
- Wattwil und Krinau zur Gemeinde Wattwil;
- Nesslau-Krummenau und Stein zur Gemeinde Nesslau;
- Eschenbach, St.Gallenkappel und Goldingen zur Gemeinde Eschenbach;
- Gommiswald, Ernetschwil und Rieden zur Gemeinde Gommiswald.

Mit diesen Zusammenschlüssen reduziert sich der Bestand an politischen Gemeinden auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen von 85 auf neu 77.

Kapitel II, 2. Anpassungen im PFG

Art. 9 PFG: Die Aufhebung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden und somit die vollständige Übernahme der Pflegerestkosten durch die politischen Gemeinden erfolgt in direkter

Umsetzung von Ziff. 6 der Kommissionsmotion vom 27. August 2012 (42.12.14). Der neue Abs. 1^{bis} enthält somit die analoge Regelung zum ambulanten Bereich (Art. 16 PFG). Zusätzlich wird die SVA künftig bei Ausrichtung des Pflegekostenbeitrags an die versicherte Person ausweisen, welche Gemeinde die Kosten trägt.

Art. 15 PFG: Die versicherte Person wird grundsätzlich mit einer proportionalen Kostenbeteiligung zum fakturierten OKP-Pflegebeitrag von 20 Prozent belastet. Der durch die versicherte Person je Tag zu leistende Beitrag ist auf der Grundlage der durch Bundesrecht vorgesehenen Vergütungsform zu beschränken. Er darf je Tag 20 Prozent des höchsten nach Art. 7a Abs. 1 Bst. a KLV je Stunde festgelegten Pflegebeitrags nicht übersteigen. Der Beitrag der versicherten Person ist im Übrigen nur geschuldet, wenn die Krankenversichererbeiträge die Pflegekosten nicht decken.

Kapitel II, 3. Anpassung im SHG

Art. 24 SHG: Aufgrund der Abschaffung der innerkantonalen Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde ist Art. 24 SHG anzupassen. Die Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde bei der sogenannten Notfallunterstützung in sachgemässer Anwendung von Art. 14 Abs. 1 ZUG bleibt bestehen. Demnach vergütet die Wohnsitzgemeinde der Aufenthaltsgemeinde, die eine bedürftige Person im Notfall unterstützt, die Kosten der notwendigen Unterstützung. Die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons haben die eidgenössischen Räte am 14. Dezember 2012 beschlossen. Die Referendumsfrist lief unbenützt ab, weshalb die Gesetzesänderung im April 2017 in Kraft tritt. Bis dahin ist die interkantonale Kostenersatzpflicht des Heimatkantons noch zu berücksichtigen. Somit kann die Heimatgemeinde von der Kostentragung noch nicht vollständig bzw. im interkantonalen Verkehr noch nicht entbunden werden (Abs. 2). Innerhalb des Kantons ist jedoch klarzustellen, dass zwischen Heimat- und Wohnsitzgemeinde keine Rückerstattung der geleisteten Unterstützungen mehr erfolgt. Wie bereits ausgeführt, erfolgt die bisherige Kompensation übermässiger Lasten der Zuwanderungsgemeinden inskünftig über den Finanzausgleich.

Kapitel III, Aufhebung von Gesetzen

Da die Vereinigungen der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau bzw. von Rapperswil und Jona inzwischen vollzogen sind, können die entsprechenden Gesetze aufgehoben werden.

Kapitel IV, Übergangsregelungen zum FAG

Ziff. 1 (neu). Da die Belastung der Gemeinden im Bemessungsjahr 2012, welches die Basis für den Ausgleichsbeitrag 2014 bildet, lediglich einen Drittel der Pflegekosten betrug, wird die Datengrundlage auf 100 Prozent hochgerechnet. Dies erfolgt durch Multiplikation der gemeindeseitigen Pflegekosten für stationäre Patienten mit dem Faktor 3.

Im Bemessungsjahr 2013, welches die Basis für den Ausgleichsbeitrag 2015 bildet, beträgt die Belastung der Gemeinden 60 Prozent.

Auch hier wird die Basis mittels Division durch 6 und Multiplikation mit dem Faktor 10 auf 100 Prozent der Pflegekosten für stationäre Patienten hochgerechnet. Ab 2016 kommen die Bestimmungen nach Art. 17f und Art. 17g zur Anwendung.

Ziff. 2 (neu) und Ziff. 3 (neu). Für die Bemessungsjahre 2012 und 2013, welche die Basis bilden zur Berechnung des Ausgleichsbeitrags für die ambulante Pflege 2014 und 2015, fehlen die Datengrundlagen, um die überdurchschnittlichen Stunden nach Krankenpflege-Leistungsvereinbarung des Bundes zu berechnen. Diese Daten können erst für das Bemessungsjahr 2014 als Basis für die Berechnung des Ausgleichsbeitrags 2016 bereitgestellt werden.

Als Übergangslösung wird der Ausgleichsbeitrag in der ambulanten Pflege für die Jahre 2014 und 2015 aufgrund der überdurchschnittlichen Altersquote errechnet. Die Altersquote bezeichnet dabei den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, die das 80. Altersjahr zurückgelegt haben. Der pauschale Ausgleichsbeitrag für die ambulante Pflege, welcher der Gemeinde aufgrund der Altersquote ausgerichtet wird, beträgt Fr. 210.–. Die Berechnung basiert auf einem Vergleich mit dem zu erwartenden Beitrag aufgrund überdurchschnittlicher Stundenleistungen für die ambulante Krankenpflege, welche ab 2016 für dieses Ausgleichsgefäss zum Tragen kommt.

6.2 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Art. 4 Abs. 2 (neu): Für die Feststellung der für die Restfinanzierung der stationären Pflege zuständigen Gemeinde ist der zivilrechtliche Wohnsitz beim erstmaligen Heimeintritt massgeblich. Da Pflegekostenbeiträge teilweise erst nach längerem Heimaufenthalt beantragt werden, kann sich die nachträgliche Feststellung des Wohnsitzes teilweise als schwierig oder aufwendig herausstellen. Um daraus entstehenden negativen Zuständigkeitskonflikten vorzubeugen, soll bereits beim Heimeintritt eine Bescheinigung eingeholt werden von der Gemeinde, in der die versicherte Person unmittelbar vor Eintritt ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Es handelt sich dabei um eine einfache Bescheinigung des Einwohneramtes der Wohnsitzgemeinde. Geht sodann nach längerem Aufenthalt ein Antrag auf Pflegekostenbeiträge bei der SVA ein, erhält die politische Gemeinde, die gemäss Bescheinigung zuständig erscheint, eine Anzeige und kann Einsprache erheben, falls sie nicht zuständig ist (vgl. Art. 10b [neu] und 10c [neu]).

Art. 4a (neu): Gemäss dem Urteil des Bundesgerichts vom 7. September 2012 (9C_197/2012) ist von der Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) auszugehen. Zur Klarstellung der Rechtslage ist ein ausdrücklicher Hinweis auf die Anwendbarkeit des ATSG ins Gesetz aufzunehmen. Inwieweit das Bundesrecht vom ATSG abweichende kantonale Verfahrensbestimmungen zulässt, hat das Bundesgericht bisher nicht beurteilt. Zur innerkantonalen Regelung der Zuständigkeit (Herkunftsgemeinde) ist ein kantonalrechtlicher Vorbehalt gesetzlich festzuhalten.

Art. 6 und 14: Sowohl bei der Festlegung der Höchstansätze der Pflegekosten im stationären als auch im ambulanten Bereich sind die politischen Gemeinden von der Regierung vor dem Erlass anzuhören, zumal die Restkosten von den Gemeinden finanziert werden. Die Höchstansätze dienen der Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungserbringung nach KVG.

Aufhebung Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2: Die Aufhebung von Art. 9 Abs. 1 steht in engem Zusammenhang mit der Änderung nach Abschnitt II Ziff. 2 des II. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (vgl. entsprechende Ausführungen unter Ziff. 6.1). Die Aufhebung von Art. 9 Abs. 1 nach diesem Erlass wird nur rechtsgültig, wenn auch die Änderung von Art. 9 Abs. 1 PFG nach dem II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz rechtsgültig wird. Damit wird der bisher geltende Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden abgelöst durch die vollständige Kostenübernahme durch die Gemeinden (vgl. Abschnitt III. dieses Erlasses). Wird die Änderung von Art. 9 Abs. 1 PFG nach dem II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz hingegen nicht rechtsgültig, gilt weiterhin die Kostentragung gemäss Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (vom Kantonsrat erlassen am 5. Juni 2013; Referendumsvorlage: ABI 2013, 1557).

In Art. 9 Abs. 2 wird nach geltendem Recht die massgebliche Zahl der versicherten Personen per Stichtag für die Bemessung des Kostenanteils der zuständigen Gemeinde festgelegt. Die Abrechnung des Kostenanteils der zuständigen Gemeinde erfolgt gemäss vorstehenden Ausführungen künftig nach effektiv anfallenden Kosten je versicherte Person und zuständige Gemeinde. Art. 9 Abs. 2 wird somit hinfällig (vgl. Ausführungen Ziff. 3.2.2).

Art. 10 Abs. 3 (neu): Diese Bestimmung schliesst einerseits eine Lücke im geltenden Gesetz. Bereits heute finanzieren die beiden Staatsebenen gemäss vorstehenden Ausführungen (vgl. Ziff. 3.2) schon die jeweils anfallenden Abwicklungskosten im Bereich der stationären Pflegefinanzierung (Kanton: Aufwand SVA; Gemeinden: Aufwand AHV-Zweigstellen). Diesem Umstand wird nun mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage Rechnung getragen. Andererseits wird die künftige Beteiligung der politischen Gemeinden an den zentralen Durchführungskosten der SVA zum Ausdruck gebracht. In der Verordnung wird die Höhe der Gemeindebeteiligung festgelegt, die nach Absprache der Regierung mit der VSGP Fr. 350'000.– betragen soll. Ebenfalls ist die Berechnung der jeweiligen Gemeindeanteile zu regeln. Es ist sinnvoll, dafür eine Fallkostenpauschale heranzuziehen, wobei als Bemessungsgrundlage die jährliche Anzahl versicherter Personen dient, für deren Pflegekostenbeiträge die Gemeinde zuständig war.

Allgemeine Bemerkungen zu Art. 10a ff.: Nach geltendem Recht können die kostentragenden Gemeinden ihre Zuständigkeit nachträglich im Rahmen der Rechnungstellung überprüfen. Dadurch können fehlerhafte Zuweisungen erst mit – teilweise grosser – zeitlicher Verzögerung festgestellt und korrigiert werden. Das Verfahren ist entsprechend zu optimieren. Durch die Zuständigkeitsklärung zur Übernahme der Restfinanzierung bei Anmeldung der versicherten Person kann eine Gemeinde gegen die Zuweisung der Person frühzeitig opponieren.

Art. 10a (neu): Eröffnet wird ein Verfahren aufgrund des Antrags der anspruchsberechtigten Person an die SVA. Die Bestimmung regelt die Dauer des Anspruchs auf Beiträge der Pflegefinanzierung, während sich die übrigen, materiellen Anspruchsvoraussetzungen – teilweise implizit – sowohl aus kantonalem Recht als auch aus Bundesrecht ergeben. Anspruchsberechtigt sind Personen, die vor Eintritt in ein Pflegeheim Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben. Der Umfang der Pflegeleistungen sowie die erforderliche ärztliche Anordnung sind in Art. 7 ff. der Verordnung des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31) festgeschrieben.

Art. 10b (neu): Die SVA zeigt der Gemeinde die Feststellung der Zuständigkeit an. Die Anzeige nach Abs. 2 enthält Name, Wohnort gemäss Art. 4 PFG und Zeitpunkt des Eintritts. Die grosszügige Frist erlaubt es bei streitigen Zuständigkeitsfragen zwischen verschiedenen Gemeinden, im Vorfeld zu einer formellen Entscheidung eine Klärung zu finden. Die Ausnahmeregelung ist erforderlich, wenn sich nachträglich herausstellt, dass eine andere Gemeinde offensichtlich zu Unrecht Pflegekosten getragen hat.

Art. 10c (neu): Durch die Einsprache kann die Gemeinde, der die Zuständigkeit angezeigt wurde, verhindern, dass ihr Pflegekosten nachträglich in Rechnung gestellt werden. Die Einsprache kann sie selbst wieder zurückziehen, wenn sich aufgrund der Klärung mit der SVA ergibt, dass ihre Zuständigkeit begründet ist. Andernfalls beurteilt die SVA die begründete Einsprache in einer formellen und somit rekursfähigen Entscheidung. Der Rekurs ist beim Versicherungsgericht einzureichen. Dadurch ist gewährleistet, dass für Rekurse gegen Entscheidungen über die Zuständigkeit sowohl im inner- als auch im interkantonalen Verhältnis der gleiche Instanzenzug gilt.

Art. 10d (neu): Ungeklärte Zuständigkeitsfragen zwischen den Gemeinden dürfen nicht zu Nachteilen für die versicherte Person und zu ungedeckten Pflegekosten (Rechnungen) der Pflegeeinrichtung führen. Daher erstattet die SVA der versicherten Person auch bei bestrittener Zuständigkeit Pflegekosten zurück. Der Kanton schiesst diese Kosten entsprechend vor und rechnet mit der zuständigen Gemeinde ab, sobald die Zuständigkeit geklärt ist.

Art. 15a des Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 351.51): Die Leistungserbringer sind nach Art. 3 Abs. 2 PFG verpflichtet, beim Vollzug der Pflegefinanzierung mitzuwirken. Wie aufgezeigt (vgl. Ziff. 3.2), besteht zwischen den Leistungen der Pflegefinanzierung und den EL eine grosse

Schnittstelle. Es erscheint daher sinnvoll, dass die Mitwirkungspflicht auch in Bezug auf die EL verankert wird.

Art. 30a (neu) SHG: Rechtsetzungsbefugnisse der Regierung können nach Art. 76 KV an Kommissionen mit ausführenden Befugnissen (Bst. b) oder an Private (Bst. d) übertragen werden. Allerdings ist dies nur «nach Massgabe des Gesetzes» möglich. Entsprechend den vorstehenden Ausführungen (vgl. Ziff. 3.3.3) erarbeitet künftig die Fachkommission für Altersfragen die Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Betreuung und Pflege. Aus diesem Grund sind die Grundsätze bezüglich Qualitätsanforderungen an die stationären Einrichtungen im Rahmen formellgesetzlicher Bestimmungen festzuhalten. Diese Qualitätsanforderungen dienen als verbindliche Grundlage für die Ausarbeitung der Qualitätsrichtlinien durch die Fachkommission für Altersfragen und tragen dem Gesetzmässigkeitsprinzip in diesem Bereich Rechnung.

Mit der systematischen Einordnung der Bestimmung gelten die Anforderungen für sämtliche stationären Einrichtungen für Betagte und nicht nur für die privaten Betagten- und Pflegeheime nach Art. 32 ff. SHG. Damit wird einerseits die Forderung nach einheitlichen Qualitätsstandards für öffentliche und private Einrichtungen erfüllt. Andererseits wird dem neuen Erwachsenenschutzrecht Rechnung getragen, wonach der kantonale Gesetzgeber dem besonderen Schutzbedürfnis von urteilsunfähigen Personen in Wohn- und Pflegeeinrichtungen Nachachtung verleihen soll.

Art. 31 SHG: Die Qualitätsprüfung kann aufgrund der geltenden Aufgabenteilung im Bereich der stationären Pflege nicht allein beim Kanton liegen, sondern kann nach Massgabe der von der Fachkommission definierten Qualitätsanforderungen auch durch die Zertifizierung durch anerkannte Label von privaten Fachorganisationen sichergestellt werden. Für die hoheitliche Durchsetzung bei bestehenden Mängeln bleiben indessen die zuständigen Aufsichtsbehörden (politische Gemeinden oder zuständiges Departement) sowie die für die Zulassungsprüfung nach KVG zuständigen Stellen in der Pflicht (vgl. Ausführungen Ziff. 3.3.3). Die Bestimmung entspricht daher nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und ist aufzuheben. Zur Präzisierung der Zuständigkeit für Erarbeitung und Allgemeinverbindlicherklärung von Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an stationäre Einrichtungen werden neue Bestimmungen in die Art. 35 f. SHG aufgenommen.

Art. 33 Abs. 2 (neu) SHG: Die für die Aufsicht nach Art. 33 SHG zuständigen Stellen überprüfen die Einhaltung der Qualitätsrichtlinien, soweit diese nicht durch anerkannte Zertifizierungsstellen überprüft und bestätigt wurden (Abs. 2). Die hoheitliche Um- und Durchsetzung der Qualitätsrichtlinien erfolgt im Rahmen der zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente.

Art. 35 SHG: Nach Abs. 2 Bst. c (neu) erarbeitet die Fachkommission für Altersfragen künftig Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung für die stationären Einrichtungen nach Art. 30a (neu) SHG. Das zuständige Departement ist daher nicht nur befugt eine Fachkommission einzusetzen, sondern dazu verpflichtet.

Art. 35b (neu) SHG: Die Richtlinien sind die für die stationären Einrichtungen und die zuständigen Vollzugsorgane in der Aufsicht und Zulassungsprüfung massgeblichen Orientierungsgrössen nach Massgabe von Art. 30a des Gesetzes. Damit die Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung im Vollzug von Aufsicht und Zulassungsüberprüfung wirksam angewendet werden können, können sie durch die Regierung in einer Verordnung vollständig oder teilweise allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 9 des Einführungsgesetzes über die Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES): Art. 454 Abs. 2 ZGB sieht neben der neuen direkten Staatshaftung bezüglich Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen ebenfalls eine Kausalhaftung des Kantons vor, wenn sich «die Aufsichtsbehörde in den anderen Bereichen des

Erwachsenenschutzes widerrechtlich verhalten hat». Zu diesen anderen Bereichen ist namentlich die Regelung nach Art. 387 ZGB zu zählen (Aufsicht über Wohn- und Pflegeeinrichtungen). Da die Aufsicht wie vorstehend beschrieben (vgl. Ziff. 3.3.4) im Betagten- und Pflegebereich nicht zwingend von der kantonalen Stelle wahrgenommen wird (Art. 33 SHG), ist die Rückgriffsbestimmung in Art. 9 EG-KES entsprechend zu ergänzen.

7 Verfahren

Der II. Nachtrag zum FAG führt aufgrund der Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs, der Erhöhung des Ausgleichsfaktors beim Sonderlastenausgleich Schule und der Reaktivierung des Übergangsausgleichs zu wiederkehrenden neuen Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. Franken während mehr als zehn Jahren und tangiert damit die Referendumsgrenze nach Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Allerdings werden im gleichen Gesetz die finanziellen Lasten des Kantons durch den Rückzug aus der Pflegefinanzierung stationär um jährlich 26,5 Mio. Franken reduziert. Insgesamt resultiert mit dem II. Nachtrag zum FAG eine Ausgabenreduktion für den Kanton.

Gemäss Ausführungen in Ziff. 4.2 hat der II. Nachtrag zum PFG keine direkten Kostenfolgen und untersteht demgemäss nicht dem Finanzreferendum.

Die zwei Nachträge unterstehen folglich je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs.1 Bst. a KV und Art. 5 RIG.

8 Anträge

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

- a) den II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz;
- b) den II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Beilage 1: Finanzielle Auswirkungen im Sonderlastenausgleich Schule

Modellrechnung für das Jahr 2013 mit und ohne II. Nachtrag zum FAG

Nr.	Gemeinde	SL Schule 2013 alt	SL Schule 2013 neu			Differenz
		Total	Volksschule	Sonder- schule	Total	zG Gemein- de
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1	St.Gallen	0	0	68'300	68'300	68'300
2	Wittenbach	0	0	0	0	0
3	Häggenschwil	465'400	607'700	0	607'700	142'300
4	Muolen	332'500	434'200	4'800	439'000	106'500
5	Mörschwil	0	0	0	0	0
6	Goldach	0	0	0	0	0
7	Steinach	0	0	0	0	0
8	Berg	115'000	150'100	0	150'100	35'100
9	Tübach	0	0	0	0	0
10	Untereggen	390'000	509'200	0	509'200	119'200
11	Eggersriet	9'900	12'900	0	12'900	3'000
12	Rorschacherberg	0	0	0	0	0
13	Rorschach	0	0	41'400	41'400	41'400
14	Thal	143'800	187'700	200	187'900	44'100
15	Rheineck	0	0	0	0	0
16	St.Margrethen	0	0	77'500	77'500	77'500
17	Au	0	0	0	0	0
18	Berneck	0	0	0	0	0
19	Balgach	0	0	0	0	0
20	Diepoldsau	906'600	1'183'800	0	1'183'800	277'200
21	Widnau	767'100	1'001'600	0	1'001'600	234'500
22	Rebstein	240'600	314'100	4'500	318'600	78'000
23	Marbach	656'500	857'200	0	857'200	200'700
24	Altstätten	1'344'600	1'755'700	11'900	1'767'600	423'000
25	Eichberg	403'100	526'400	0	526'400	123'300
26	Oberriet	1'783'200	2'328'500	0	2'328'500	545'300
27	Rüthi	0	0	0	0	0
28	Sennwald	0	0	0	0	0
29	Gams	553'600	722'900	50'500	773'400	219'800
30	Grabs	691'900	903'500	0	903'500	211'600
31	Buchs	0	0	0	0	0
32	Sevelen	284'900	372'100	0	372'100	87'200
33	Wartau	511'200	667'500	17'900	685'400	174'200
34	Sargans	0	0	0	0	0
35	Vilters-Wangs	692'300	903'900	16'800	920'700	228'400
36	Bad Ragaz	0	0	0	0	0
37	Pfäfers	292'500	381'900	0	381'900	89'400
38	Mels	1'102'700	1'439'900	0	1'439'900	337'200
39	Flums	404'600	528'300	36'700	565'000	160'400
40	Walenstadt	0	0	0	0	0

Nr. Gemeinde	SL Schule 2013 alt	SL Schule 2013 neu			Differenz
	Total	Volksschule	Sonder- schule	Total	zG Gemein- de
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
41 Quarten	0	0	0	0	0
42 Amden	0	0	0	0	0
43 Weesen	70'500	92'000	0	92'000	21'500
44 Schänis	0	0	26'800	26'800	26'800
45 Benken	628'700	820'900	0	820'900	192'200
46 Kaltbrunn	513'200	670'200	52'700	722'900	209'700
48 Gommiswald	1'120'200	1'462'700	0	1'462'700	342'500
50 Uznach	1'095'700	1'430'700	40'500	1'471'200	375'500
51 Schmerikon	0	0	0	0	0
52 Rapperswil-Jona	0	0	0	0	0
54 Eschenbach	1'711'400	2'234'700	10'400	2'245'100	533'700
57 Wildhaus-Alt St.Johann	56'800	74'100	0	74'100	17'300
60 Nesslau	521'400	680'800	17'600	698'400	177'000
62 Ebnat-Kappel	0	0	56'900	56'900	56'900
63 Wattwil	391'100	510'700	165'400	676'100	285'000
64 Lichtensteig	0	0	17'900	17'900	17'900
65 Oberhelfenschwil	372'800	486'800	22'900	509'700	136'900
66 Neckertal	340'200	444'300	66'600	510'900	170'700
67 Hemberg	88'400	115'500	9'100	124'600	36'200
70 Bütschwil-Ganterschwil	432'200	564'300	64'200	628'500	196'300
71 Lütisburg	201'300	262'900	14'300	277'200	75'900
72 Mosnang	925'100	1'208'000	0	1'208'000	282'900
73 Kirchberg	1'518'700	1'983'000	0	1'983'000	464'300
76 Jonschwil	948'100	1'238'000	11'300	1'249'300	301'200
77 Oberuzwil	721'100	941'600	0	941'600	220'500
78 Uzwil	542'500	708'400	112'400	820'800	278'300
79 Flawil	945'900	1'235'100	66'900	1'302'000	356'100
80 Degersheim	426'300	556'700	28'000	584'700	158'400
81 Wil	0	0	0	0	0
83 Zuzwil	518'100	676'600	0	676'600	158'500
84 Oberbüren	799'300	1'043'600	0	1'043'600	244'300
85 Niederbüren	356'300	465'200	13'700	478'900	122'600
86 Niederhelfenschwil	1'533'700	2'002'700	11'700	2'014'400	480'700
87 Gossau	0	0	87'700	87'700	87'700
88 Andwil	839'800	1'096'500	0	1'096'500	256'700
89 Waldkirch	1'123'300	1'466'800	0	1'466'800	343'500
90 Gaiserwald	35'700	46'700	0	46'700	11'000
Total	30'869'800	40'308'600	1'227'500	41'536'100	10'666'300

Beilage 2: Finanzielle Auswirkungen im soziodemographischen Sonderlastenausgleich

Modellrechnung für das Jahr 2013 mit und ohne II. Nachtrag zum FAG

Nr. Gemeinde	SL Stadt 2013 alt	SL Sozio 2013 neu					Differenz
	Zentrums- lasten	Kinder und Jugendliche	Sozialhilfe	Stationäre Pflege	Ambulante Pflege	Total	zG Ge- meinde
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1 St.Gallen	3'990'100	726'400	9'279'700	1'864'300	188'800	12'059'200	8'069'100
2 Wittenbach		44'800	0	189'300	0	234'100	234'100
3 Häggenschwil		0	0	0	1'000	1'000	1'000
4 Muolen		0	0	0	0	0	0
5 Mörschwil		0	0	0	0	0	0
6 Goldach		0	0	0	22'900	22'900	22'900
7 Steinach		0	0	54'100	5'300	59'400	59'400
8 Berg		0	0	0	0	0	0
9 Tübach		0	0	0	0	0	0
10 Untereggen		22'200	0	0	0	22'200	22'200
11 Eggersriet		0	0	0	0	0	0
12 Rorschacherberg		0	0	103'100	4'000	107'100	107'100
13 Rorschach		152'900	387'300	249'000	28'000	817'200	817'200
14 Thal		0	0	0	0	0	0
15 Rheineck		0	0	82'400	5'000	87'400	87'400
16 St.Margrethen		0	69'100	0	700	69'800	69'800
17 Au		0	0	127'500	0	127'500	127'500
18 Berneck		0	0	0	2'100	2'100	2'100
19 Balgach		0	0	34'100	1'500	35'600	35'600
20 Diepoldsau		0	0	0	0	0	0
21 Widnau		0	288'900	0	0	288'900	288'900
22 Rebstein		2'400	0	0	0	2'400	2'400
23 Marbach		0	0	0	0	0	0
24 Altstätten		78'800	0	4'200	8'000	91'000	91'000
25 Eichberg		0	0	0	0	0	0
26 Oberriet		0	0	0	0	0	0
27 Rüthi		0	0	0	0	0	0
28 Sennwald		0	0	0	0	0	0
29 Gams		0	0	47'800	0	47'800	47'800
30 Grabs		166'700	0	0	0	166'700	166'700
31 Buchs		0	261'000	0	0	261'000	261'000
32 Sevelen		168'300	0	0	0	168'300	168'300
33 Wartau		0	0	0	0	0	0
34 Sargans		0	0	0	1'300	1'300	1'300
35 Vilters-Wangs		27'000	0	0	0	27'000	27'000
36 Bad Ragaz		0	0	22'700	5'000	27'700	27'700
37 Pfäfers		0	0	0	0	0	0
38 Mels		0	0	0	0	0	0
39 Flums		0	2'500	0	0	2'500	2'500
40 Walenstadt		0	0	0	200	200	200

Nr. Gemeinde	SL Stadt 2013 alt	SL Sozio 2013 neu					Differenz
	Zentrums- lasten	Kinder und Jugendliche	Sozialhilfe	Stationäre Pflege	Ambulante Pflege	Total	zG Ge- meinde
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
41 Quarten		0	0	16'600	6'000	22'600	22'600
42 Amden		0	0	0	5'200	5'200	5'200
43 Weesen		0	0	800	3'600	4'400	4'400
44 Schänis		68'000	0	0	0	68'000	68'000
45 Benken		0	0	0	0	0	0
46 Kaltbrunn		0	0	0	0	0	0
48 Gommiswald		0	0	0	0	0	0
50 Uznach		0	90'000	0	0	90'000	90'000
51 Schmerikon		0	0	25'600	0	25'600	25'600
52 Rapperswil-Jona		0	0	0	5'200	5'200	5'200
54 Eschenbach Wildhaus-Alt		7'100	0	0	0	7'100	7'100
57 St. Johann		0	24'400	23'100	4'600	52'100	52'100
60 Nesslau		0	0	106'100	12'500	118'600	118'600
62 Ebnet-Kappel		63'100	0	363'800	22'200	449'100	449'100
63 Wattwil		65'800	261'000	62'200	20'300	409'300	409'300
64 Lichtensteig		37'400	0	0	2'500	39'900	39'900
65 Oberhelfenschwil		136'000	0	0	0	136'000	136'000
66 Neckertal		0	0	0	0	0	0
67 Hemberg Bütschwil-		71'600	24'900	0	2'000	98'500	98'500
70 Ganterzwil		29'600	0	245'100	7'800	282'500	282'500
71 Lütisburg		37'900	0	20'200	0	58'100	58'100
72 Mosnang		17'600	0	0	600	18'200	18'200
73 Kirchberg		0	0	218'400	0	218'400	218'400
76 Jonschwil		0	0	0	0	0	0
77 Oberuzwil		0	0	49'700	0	49'700	49'700
78 Uzwil		0	0	0	0	0	0
79 Flawil		107'700	0	39'100	0	146'800	146'800
80 Degersheim		84'100	58'500	11'500	3'400	157'500	157'500
81 Wil		65'800	385'400	393'500	10'700	855'400	855'400
83 Zuzwil		21'700	0	0	0	21'700	21'700
84 Oberbüren		0	0	0	0	0	0
85 Niederbüren		13'300	0	0	0	13'300	13'300
86 Niederhelfenschwil		0	0	0	0	0	0
87 Gossau		800	0	0	0	800	800
88 Andwil		0	0	14'500	0	14'500	14'500
89 Waldkirch		0	0	0	0	0	0
90 Gaiserwald		0	0	0	0	0	0
Total	3'990'100	2'217'000	11'132'700	4'368'700	380'400	18'098'800	14'108'700

Beilage 3: Gesamtsicht der finanziellen Auswirkungen

Modellrechnung für das Jahr 2013 mit und ohne II. Nachtrag zum FAG

Nr. Gemeinde	Revision FAG; Auswirkung zG Gemeinden; 2013						
	SL Schule Fr.	SL Sozio ¹² Fr.	PSA Fr.	ISL Fr.	Total 2013 Fr.	Total 2013 pro Einwohner	Total 2013 in Steuer-%
1 St.Gallen	68'300	8'069'100			8'137'400	111	5.3%
2 Wittenbach	0	234'100			234'100	25	1.4%
3 Häggenschwil	142'300	1'000		-233'100	-89'800	-75	-4.6%
4 Muolen	106'500	0			106'500	91	6.0%
5 Mörschwil	0	0			0	0	0.0%
6 Goldach	0	22'900			22'900	3	0.1%
7 Steinach	0	59'400			59'400	18	1.0%
8 Berg	35'100	0			35'100	41	2.2%
9 Tübach	0	0			0	0	0.0%
10 Untereggen	119'200	22'200	-70'700		70'700	68	3.9%
11 Eggersriet	3'000	0	-1'500		1'500	1	0.0%
12 Rorschacher- berg	0	107'100			107'100	15	0.8%
13 Rorschach	41'400	817'200	-429'300		429'300	49	3.5%
14 Thal	44'100	0			44'100	7	0.4%
15 Rheineck	0	87'400			87'400	26	1.7%
16 St.Margrethen	77'500	69'800			147'300	26	2.0%
17 Au	0	127'500			127'500	18	0.9%
18 Berneck	0	2'100			2'100	1	0.0%
19 Balgach	0	35'600			35'600	8	0.4%
20 Diepoldsau	277'200	0			277'200	47	2.5%
21 Widnau	234'500	288'900			523'400	59	3.6%
22 Rebstein	78'000	2'400			80'400	19	1.2%
23 Marbach	200'700	0			200'700	98	6.4%
24 Altstätten	423'000	91'000	-257'000		257'000	23	1.4%
25 Eichberg	123'300	0	-21'400		101'900	69	4.8%
26 Oberriet	545'300	0			545'300	65	4.2%
27 Rüthi	0	0	0		0	0	0.0%
28 Sennwald	0	0			0	0	0.0%
29 Gams	219'800	47'800		-312'200	-44'600	-14	-0.9%
30 Grabs	211'600	166'700			378'300	55	3.3%
31 Buchs	0	261'000			261'000	23	1.3%
32 Sevelen	87'200	168'300			255'500	55	3.4%
33 Wartau	174'200	0	-87'100		87'100	17	1.1%
34 Sargans	0	1'300			1'300	0	0.0%
35 Vilters-Wangs	228'400	27'000			255'400	58	3.6%
36 Bad Ragaz	0	27'700			27'700	5	0.3%
37 Pfäfers	89'400	0	-44'700		44'700	29	2.3%
38 Mels	337'200	0			337'200	40	2.7%
39 Flums	160'400	2'500	-81'500		81'400	17	1.2%
40 Walenstadt	0	200		-200	0	0	0.0%

¹² Ohne den früheren Zentrumslastenausgleich im SL Stadt.

Nr. Gemeinde	Revision FAG; Auswirkung zG Gemeinden; 2013						
	SL Schule Fr.	SL Sozio ¹³ Fr.	PSA Fr.	ISL Fr.	Total 2013 Fr.	Total 2013 pro Einwohner	Total 2013 in Steuer-%
41 Quarten	0	22'600			22'600	8	0.5%
42 Amden	0	5'200			5'200	3	0.2%
43 Weesen	21'500	4'400			25'900	17	0.8%
44 Schänis	26'800	68'000			94'800	26	1.8%
45 Benken	192'200	0			192'200	71	4.6%
46 Kaltbrunn	209'700	0			209'700	47	3.1%
48 Gommiswald	342'500	0			342'500	70	4.0%
50 Uznach	375'500	90'000	-232'800		232'700	39	2.3%
51 Schmerikon	0	25'600			25'600	7	0.4%
52 Rapperswil-Jona	0	5'200			5'200	0	0.0%
54 Eschenbach	533'700	7'100			540'800	63	3.7%
57 Wildhaus-Alt St.Johann	17'300	52'100	-34'700		34'700	13	0.8%
60 Nesslau	177'000	118'600			295'600	80	6.0%
62 Ebnat-Kappel	56'900	449'100	-253'000		253'000	51	3.8%
63 Wattwil	285'000	409'300	-347'200		347'100	41	2.9%
64 Lichtensteig	17'900	39'900			57'800	30	1.7%
65 Oberhelfenschwil	136'900	136'000		-316'600	-43'700	-33	-2.6%
66 Neckertal	170'700	0		0	170'700	42	3.7%
67 Hemberg	36'200	98'500	-67'400		67'300	70	6.4%
70 Bütschwil-Ganterschwil	196'300	282'500			478'800	105	7.1%
71 Lütisburg	75'900	58'100			134'000	96	6.3%
72 Mosnang	282'900	18'200		-479'500	-178'400	-62	-5.4%
73 Kirchberg	464'300	218'400		-975'700	-293'000	-35	-2.5%
76 Jonschwil	301'200	0		-470'200	-169'000	-46	-2.7%
77 Oberuzwil	220'500	49'700			270'200	46	2.6%
78 Uzwil	278'300	0		-244'600	33'700	3	0.2%
79 Flawil	356'100	146'800		-603'100	-100'200	-10	-0.6%
80 Degersheim	158'400	157'500	-158'000		157'900	41	2.9%
81 Wil	0	855'400			855'400	37	1.7%
83 Zuzwil	158'500	21'700			180'200	39	1.6%
84 Oberbüren	244'300	0			244'300	59	3.4%
85 Niederbüren	122'600	13'300		-187'800	-51'900	-36	-2.5%
86 Niederhelfenschwil	480'700	0			480'700	164	10.0%
87 Gossau	87'700	800			88'500	5	0.3%
88 Andwil	256'700	14'500			271'200	145	7.6%
89 Waldkirch	343'500	0			343'500	101	6.4%
90 Gaiserwald	11'000	0			11'000	1	0.1%
Total	10'666'300	14'108'700	-2'086'300	-3'823'000	18'865'700	39	2.1%

¹³ Ohne den früheren Zentrumslastenausgleich im SL Stadt.

II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Entwurf der Regierung vom 2. Juli 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Juli 2013¹⁴ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007¹⁵ wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel nach Art. 17 (neu). 1bis. Soziodemographischer Sonderlastenausgleich

Grundsatz

Art. 17a (neu). Der soziodemographische Sonderlastenausgleich gleicht übermässige Belastungen der Gemeinden mit hohen Sozialkosten aus.

Unterbringung von Kindern und Jugendlichen a) Beitragsberechtigung

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

- a) **Unterbringung in Kinder- und Jugendheimen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002¹⁶ in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 Bst. a des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998¹⁷;**
- b) **Unterbringung bei Pflegeeltern mit einer Bewilligung zur Familienpflege nach Art. 4 der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977¹⁸;**
- c) **sozialpädagogische Familienbegleitung im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe zur Vermeidung von Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen.**

¹⁴ ABI 2013, ..

¹⁵ sGS 813.1.

¹⁶ sGS 381.31.

¹⁷ sGS 381.1.

¹⁸ SR 211.222.338.

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17c (neu). ¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

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

² Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. a zu diesem Erlass berechnet.

Sozialhilfe a) Beitragsberechtigung

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

- a) finanzielle Sozialhilfe;
- b) arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser;
- c) Mutterschaftsbeiträge;
- d) Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge.

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17e (neu). ¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

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

² Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. b zu diesem Erlass berechnet.

Stationäre Pflege a) Beitragsberechtigung

Art. 17f (neu). Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Belastung für die stationäre Pflege nach Art. 9 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011¹⁹.

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17g (neu). ¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

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

² Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. c zu diesem Erlass berechnet.

¹⁹ sGS 331.2.

Ambulante Pflege a) Beitragsberechtigung

Art. 17h (neu). Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Belastung für die ambulante Pflege nach Art. 16 und 17 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011²⁰.

b) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 17i (neu). ¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) den nach der eidgenössischen Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995²¹ geleisteten Stunden je Einwohnerin und Einwohner der beitragsberechtigten Gemeinde;
- b) den nach der eidgenössischen Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995⁵ geleisteten Stunden im kantonalen Durchschnitt je Einwohnerin und Einwohner;
- c) der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde;
- d) der Höhe des Selbstbehalts nach Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011²²;
- e) dem pauschalen Ausgleichsbeitrag je geleisteter Stunde nach der eidgenössischen Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995⁵.

² Der pauschale Ausgleichsbeitrag für die nach der eidgenössischen Krankenpflege-Leistungsverordnung des Bundes erbrachten Leistungen beträgt 22 Franken je Stunde. Er wird je 10 Prozent Selbstbehalt um 2 Franken gekürzt und jährlich der Teuerung angepasst.

³ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. d zu diesem Erlass berechnet.

Beitragsberechtigung

Art. 19. Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich Schule haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Zahl von Schülerinnen und Schülern je Einwohnerin und Einwohner:

- a) **in der Volksschule;**
- b) **in der Sonderschule.**

Ausgleichsbeitrag a) Bestimmungsfaktoren 1. Volksschule

Art. 20. Die Höhe des Ausgleichsbeitrags **aufgrund einer hohen Schülerquote in der Volksschule** ist abhängig von:

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

²⁰ sGS 331.2.

²¹ SR 832.112.31.

²² sGS 331.2.

2. Sonderschule

Art. 20a (neu). Die Höhe des Ausgleichsbeitrags aufgrund einer hohen Schülerquote in der Sonderschule ist abhängig von:

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

b) pauschaler Ausgleichsbeitrag

Art. 21. ¹ Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler in der Volksschule entspricht **65 Prozent** des kantonalen Durchschnitts der Kosten je Schülerin und Schüler der Volksschule.

² Der pauschale Ausgleichsbeitrag je Schülerin und Schüler in der Sonderschule entspricht **65 Prozent von Fr. 11'000.–**.

c) Höhe des Ausgleichsbeitrags

Art. 22. ¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde **aufgrund einer hohen Schülerquote in der Volksschule** wird nach der Formel in Anhang 3 **Bst. a** zu diesem Erlass berechnet.

² Die Höhe des Ausgleichsbeitrags einer Gemeinde **aufgrund einer hohen Schülerquote in der Sonderschule** wird nach der Formel in Anhang 3 **Bst. b** zu diesem Erlass berechnet.

d) Kürzung

Art. 23. ¹ Die **Ausgleichsbeiträge** werden ohne Kürzung ausgerichtet, wenn die technische Steuerkraft der Gemeinde tiefer ist als die Ausgleichsgrenze nach Art. 6 Abs. 2 dieses Erlasses.

² Ist die technische Steuerkraft der Gemeinde höher als der kantonale Durchschnitt der technischen Steuerkraft, **werden die Ausgleichsbeiträge** nach der Regel in Anhang 5 zu diesem Erlass gekürzt.

Grundsatz

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

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

Art. 28 bis 30a werden aufgehoben.

Übergangsausgleich a) Grundsatz

Art. 49. ¹ Der **Übergangsausgleich** stellt sicher, dass der **II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz vom ●● keine übermässige Erhöhungen des Steuerfusses in Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung bewirkt.**

² Er ersetzt den **Übergangsausgleich nach Art. 49 bis 54 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007²³ in der Fassung vor Erlasses des II. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz vom ●●.**

³ Er wird **längstens bis Ende des Jahres 2022 angewendet.**

b) Anspruch

Art. 50. ¹ Anspruch auf einen **Ausgleichsbeitrag aus dem** Übergangsausgleich haben jene Gemeinden, die ohne **Ausgleichsbeitrag** zur Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben einen Steuerfuss erheben müssten, der den Übergangsausgleichssteuerfuss übersteigt.

~~² Die beitragsberechtigte Gemeinde stellt jährlich Antrag, wenn sie einen Beitrag aus dem Übergangsausgleich beanspruchen will.~~

c) Übergangsausgleichssteuerfuss

Art. 51. ¹ Der **Übergangsausgleichssteuerfuss beträgt 162 Prozent.**

² Der Kantonsrat kann den **Übergangsausgleichssteuerfuss ab dem Jahr 2016 so anpassen**, dass der Abstand zur Interventionsgrenze nach Art. 45 **dieses Erlasses** schrittweise verkleinert wird. Er legt das Ausmass der Anpassung mit dem Voranschlag fest.

d) Ausgleichsbeitrag 1. Voraussetzungen

Art. 52. ¹ Die Gemeinde stellt jährlich Antrag, wenn sie einen **Ausgleichsbeitrag beanspruchen will.**

² Der **Ausgleichsbeitrag wird ausgerichtet, wenn die Gemeinde:**

- a) **nachweist, dass sie zumutbare eigene Anstrengungen, wie Zusammenarbeit oder Vereinigung mit anderen Gemeinden sowie weitere Strukturverbesserungen, unternimmt, um die künftige Steuerbelastung zu senken;**
- b) **alle Beiträge nach diesem Erlass und ihre eigenen Mittel zur Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben einsetzt;**
- c) **den Steuerfuss wenigstens auf der Höhe des Übergangsausgleichssteuerfusses festsetzt.**

²³ sGS 813.1.

2. Bemessung

Art. 53. ¹ **Der Ausgleichsbeitrag** entspricht der Differenz zwischen den mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zu finanzierenden Ausgaben, die zur Erfüllung der ordentlichen Aufgaben notwendig sind, und dem Steuerertrag bei Anwendung des Übergangsausgleichssteuerfusses.

² **Er** entspricht ab dem Jahr 2017 höchstens dem Durchschnitt der Übergangsausgleichsbeiträge, die in den vorausgehenden drei Jahren ausgerichtet worden sind.

³ **Das zuständige Departement legt den Ausgleichsbeitrag fest.**

Art. 54 wird aufgehoben.

Anhang 2a (neu): Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

a) Ausgleichsbeitrag Unterbringung Kinder und Jugendliche

$$\text{SoKuJ}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AufwKuJ}_{\text{Gemeinde}} - \text{AufwKuJ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times 0,55$$

Legende:

SoKuJ_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen
AufwKuJ_{Gemeinde}	Aufwand der beitragsberechtigten Gemeinde für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen je Einwohnerin und Einwohner
AufwKuJ_{Kanton}	Aufwand im Kantonsdurchschnitt für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen je Einwohnerin und Einwohner
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde

b) Ausgleichsbeitrag Sozialhilfe

$$\text{SoSH}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AufwSH}_{\text{Gemeinde}} - \text{AufwSH}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times 0,55$$

Legende:

SoSH_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich Sozialhilfe
AufwSH_{Gemeinde}	Aufwand der beitragsberechtigten Gemeinde für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
AufwSH_{Kanton}	Aufwand im Kantonsdurchschnitt für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde

c) Ausgleichsbeitrag Stationäre Pflege

$$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}} = (\text{AufwStPf}_{\text{Gemeinde}} - \text{AufwStPf}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times 0,55$$

Legende:

$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich stationäre Pflege
$\text{AufwStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Aufwand der beitragsberechtigten Gemeinde für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner
$\text{AufwStPf}_{\text{Kanton}}$	Aufwand im Kantonsdurchschnitt für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde

d) Ausgleichsbeitrag Ambulante Pflege

$$\text{SoAmbPf}_{\text{Gemeinde}} = (\text{KLV}_{\text{Gemeinde}} - \text{KLV}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times (\text{M}_{\text{KLV}} - \text{S}_{\text{KLV}}) \times 0,55$$

Legende:

$\text{SoAmbPf}_{\text{Gemeinde}}$	Beitrag der Gemeinde aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich ambulante Pflege
$\text{KLV}_{\text{Gemeinde}}$	KLV-Stunden je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde
$\text{KLV}_{\text{Kanton}}$	KLV-Stunden je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
M_{KLV}	Pauschalbetrag je KLV-Stunde
S_{KLV}	Kürzungsbetrag pro 10 Prozent Selbstbehalt

Anhang 3: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Schule

a) Ausgleichsbeitrag Volksschule

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

$\text{SLSch}_{\text{Gemeinde}}$

$\text{SchQ}_{\text{Gemeinde}}$

$\text{SchQ}_{\text{Kanton}}$

$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$

M_{Sch}

Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich **Volksschule**
Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde (**Volksschülerquote**) **in der Volksschule**
Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner **in der Volksschule** im kantonalen Durchschnitt
Einwohnerzahl der Gemeinde
Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler **in der Volksschule**

b) Ausgleichsbeitrag Sonderschule

$$\text{SLSoSCh}_{\text{Gemeinde}} = (\text{SoSchQ}_{\text{Gemeinde}} - \text{SoSchQ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \text{M}_{\text{SoSch}}$$

$\text{SLSoSCh}_{\text{Gemeinde}}$

$\text{SoSchQ}_{\text{Gemeinde}}$

$\text{SoSchQ}_{\text{Kanton}}$

$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$

M_{SoSch}

Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich **Sonderschule**
Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde (**Sonderschülerquote**) in der Sonderschule
Schülerzahl je Einwohnerin und Einwohner in der Sonderschule im kantonalen Durchschnitt
Einwohnerzahl der Gemeinde
Pauschalbetrag je Schülerin und Schüler in der Sonderschule

II.

1. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009²⁴ wird wie folgt geändert:

b) Verfahren

Art. 120. ¹ Die Schulgemeinde meldet ihren Finanzbedarf der politischen Gemeinde.

² Erstreckt sich eine Schulgemeinde über mehrere politische Gemeinden, teilt sie ihren Finanzbedarf anteilmässig auf. Massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, **Schülerinnen und Schüler in einer Sonderschule werden doppelt gezählt.**

³ Der Finanzbedarf der Schulgemeinden ist für die politische Gemeinde eine gebundene Ausgabe.

Anhang

Einteilung des Kantons St.Gallen in **77** politische Gemeinden
(Art. 10 dieses Erlasses)

Wahlkreise	Politische Gemeinden
St.Gallen	St.Gallen Eggersriet Wittenbach Häggenwil Muolen Waldkirch Andwil Gossau Gaiserwald
Rorschach	Mörschwil Goldach Steinach Berg Tübach Untereggen Rorschacherberg Rorschach Thal

²⁴ sGS 151.2.

Rheintal	Rheineck St.Margrethen Au Berneck Balgach Diepoldsau Widnau Rebstein Marbach Altstätten Eichberg Oberriet Rüthi
Wil	Jonschwil Oberuzwil Uzwil Flawil Degersheim Wil Bronschhofen Zuzwil Oberbüren Niederbüren Niederhelfenschwil
Werdenberg	Sennwald Gams Grabs Buchs Sevelen Wartau
Sarganserland	Sargans Vilters-Wangs Bad Ragaz Pfäfers Mels Flums Walenstadt
See-Gaster	Quarten Amden Weesen Schänis Benken Kaltbrunn Rieden Gommiswald Ernetschwil Uznach Schmerikon Rapperswil-Jona Eschenbach Goldingen St.Gallenkappel

Toggenburg

Wildhaus-Alt St.Johann

~~Stein~~

~~Nesslau-Krummenau~~

~~Ebnat-Kappel~~

~~Wattwil~~

~~Lichtensteig~~

~~Oberhelfenschwil~~

~~Neckertal~~

~~Hemberg~~

~~Krinau~~

~~Bütschwil-Ganterschwil~~

~~Lütisburg~~

~~Mosnang~~

~~Kirchberg~~

~~Ganterschwil~~

2. Das Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011²⁵ wird wie folgt geändert:

*b) durch ~~Kanton und~~ **die zuständige politische Gemeinde***

Art. 9. ¹ ~~Es tragen die verbleibenden Pflegekosten:~~

a) ~~der Kanton zu 40 Prozent;~~

b) ~~die politischen Gemeinden zu 60 Prozent.~~

^{1bis} **Die zuständige politische Gemeinde trägt die Pflegekosten, soweit diese nicht von Sozialversicherungen und dem Beitrag der versicherten Person gedeckt sind.**

² ~~Der Anteil der zuständigen politischen Gemeinde bemisst sich nach der Zahl der versicherten Personen, die sich am Ende des Vorjahres in einem Pflegeheim aufhielten.~~

Finanzierung a) durch die versicherte Person

*Art. 15. ¹ Die versicherte Person leistet an die Pflegekosten einen Beitrag von **20** Prozent des der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in Rechnung gestellten Betrags.*

² Der Beitrag übersteigt je Tag **20** Prozent des höchsten nach Massgabe des Bundesrechts je Stunde festgelegten Pflegebeitrags nicht.

³ Für Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Altersjahr besteht keine Beitragspflicht.

⁴ Die versicherte Person trägt die Kosten der nicht-pflegerischen Leistungen.

²⁵ sGS 331.2.

3. Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998²⁶ wird wie folgt geändert:

Kostenpflicht a) Kostentragung und Kostenersatzpflicht

Art. 24. ¹ Die Kostentragung der aufgrund des Aufenthalts zuständigen politischen Gemeinde und die Kostenersatzpflicht der aufgrund des Unterstützungswohnsitzes zuständigen politischen Gemeinde richten sich sachgemäss nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger²⁷.

² Die Heimatgemeinde trägt die Kosten, wenn der Kanton St.Gallen nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger Heimatkanton ist. **Die Kostenpflicht der Heimatgemeinde besteht nicht, wenn ausschliesslich politische Gemeinden des Kantons St.Gallen beteiligt sind.**

III.

Aufgehoben werden:

- a) das Gesetz über die Vereinigung der politischen Gemeinden Nesslau und Krummenau vom 29. Juni 2004²⁸;
- b) das Gesetz über die Vereinigung der politischen Gemeinden Rapperswil und Jona vom 24. Januar 2006²⁹.

IV.

1. Zur Ermittlung des Ausgleichsbeitrags für Belastungen aus der stationären Pflege nach Art. 17g des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007³⁰ in der Fassung nach diesem Erlass werden berücksichtigt:
 - a) für das Jahr 2014 die für den Nettoaufwand massgebenden Daten des Rechnungsjahrs 2012. Der Nettoaufwand je Gemeinde wird mit dem Faktor 3 multipliziert;
 - b) für das Jahr 2015 die für den Nettoaufwand massgebenden Daten des Rechnungsjahrs 2013. Der Nettoaufwand je Gemeinde wird durch 6 dividiert und mit dem Faktor 10 multipliziert.
2. Anspruch auf einen Ausgleichsbeitrag für Belastungen aus der ambulanten Pflege nach Art. 17h des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007³¹ in der Fassung nach diesem Erlass haben für die Ausgleichsjahre 2014 und 2015 die Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Altersquote. Als Altersquote gilt der prozentuale Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner mit zurückgelegtem 80. Altersjahr an der gesamten Einwohnerzahl.

²⁶ sGS 381.1.

²⁷ SR 851.1.

²⁸ nGS 39–68 (sGS 151.31).

²⁹ nGS 41–24 (sGS 151.32).

³⁰ sGS 813.1.

³¹ sGS 813.1.

3. ¹ Zur Ermittlung des Ausgleichsbeitrags für Belastungen aus der ambulanten Pflege nach Art. 17i des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007³² in der Fassung nach diesem Erlass werden für die Ausgleichsjahre 2014 und 2015 berücksichtigt:
- a) die Einwohnerzahl der Gemeinde;
 - b) die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die das 80. Altersjahr zurückgelegt haben;
 - c) ein pauschaler Ausgleichsbeitrag je Einwohnerin und Einwohner, die das 80. Altersjahr zurückgelegt haben, in der Höhe von 210 Franken.

² Die Höhe des Ausgleichsbeitrags wird nach folgender Formel berechnet:
Altersquote der Gemeinde abzüglich Altersquote im kantonalen Durchschnitt multipliziert mit dem pauschalen Ausgleichsbeitrag, multipliziert mit der Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde.

V.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2014 angewendet.

³² sGS 813.1.

II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung

Entwurf der Regierung vom 2. Juli 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 2. Juli 2013³³ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011³⁴ wird wie folgt geändert:

Zuständige politische Gemeinde

Art. 4. ¹ Als zuständige politische Gemeinde nach diesem Erlass gilt die politische Gemeinde, in der die versicherte Person beim erstmaligen Heimeintritt wohnte oder beim Bezug von Leistungen einer Organisation der Hilfe und Pflege zu Hause wohnt. Der Eintritt in ein Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit.

² **Die versicherte Person reicht dem Pflegeheim beim erstmaligen Heimeintritt eine Wohnsitzbescheinigung der politischen Gemeinde ein, in der sie beim Heimeintritt wohnte.**

Verfahren

Art. 4a (neu). **Verfahren nach diesem Erlass richten sich nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000³⁵. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen nach diesem Erlass.**

b) Festlegung von Pflegekosten

Art. 6. ¹ Die Regierung legt **nach Anhörung der politischen Gemeinden** durch Verordnung die Höchstansätze der Pflegekosten in Franken je Pflegebedarf und Tag fest.

² Die Regierung kann durch Verordnung den für die Ermittlung der Pflegekosten anrechenbaren Aufwand der Leistungserbringer festlegen.

Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 werden aufgehoben.

³³ ABI 2013, ..

³⁴ sGS 331.2.

³⁵ SR 830.1, abgekürzt ATSG.

c) Durchführung

Art. 10. ¹ Die Sozialversicherungsanstalt ist Durchführungsstelle für das Abrechnungsverfahren.

² Sie erstattet der versicherten Person die Pflegekosten zurück, soweit sie nicht von dieser und der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu übernehmen sind.

³ **Die politische Gemeinde trägt die Verwaltungskosten der Gemeindezweigstelle. Die übrigen Verwaltungskosten tragen Kanton und politische Gemeinden gemeinsam.**

⁴ **Die Regierung legt nach Anhörung der politischen Gemeinden durch Verordnung die Beteiligung der politischen Gemeinde an den übrigen Verwaltungskosten fest.**

Pflegekostenbeitrag a) Dauer

Art. 10a (neu). ¹ Der Pflegekostenbeitrag wird ab Beginn des Monats ausgerichtet, in dem die Voraussetzungen erfüllt sind.

² Der Pflegekostenbeitrag wird rückwirkend für längstens sechs Monate seit Antragstellung ausgerichtet.

³ Die Leistung des Pflegekostenbeitrags wird am Ende des Monats eingestellt, in dem eine der Voraussetzungen dahingefallen ist.

b) zuständige politische Gemeinde 1. Feststellung

Art. 10b (neu). ¹ Die Sozialversicherungsanstalt stellt die zuständige politische Gemeinde fest.

² Sie zeigt der politischen Gemeinde innert 60 Tagen seit Eingang des Antrags der versicherten Person auf Leistung des Pflegekostenbeitrags die Zuständigkeit an. Sie kann die Zuständigkeit in begründeten Ausnahmefällen nachträglich anzeigen.

2. Einsprache und Rekurs

Art. 10c (neu). ¹ Die politische Gemeinde kann innert 30 Tagen seit Zustellung der Anzeige bei der Sozialversicherungsanstalt Einsprache erheben und die Zuständigkeit bestreiten. Die Einsprache wird begründet.

² Die politische Gemeinde kann gegen den Einspracheentscheid der Sozialversicherungsanstalt Rekurs beim Versicherungsgericht erheben.

Rückerstattung bei bestrittener Zuständigkeit

Art. 10d (neu). Die Sozialversicherungsanstalt erstattet der versicherten Person die Pflegekosten nach Art. 10 Abs. 2 dieses Erlasses auch zurück, wenn die Zuständigkeit durch die politische Gemeinde bestritten wird.

b) Festlegung

Art. 14. Die Regierung legt **nach Anhörung der politischen Gemeinden** durch Verordnung die Höchstansätze der Pflegekosten in Franken je Pflegebedarf und Stunde fest.

II.

1. Das Ergänzungsleistungsgesetz vom 22. September 1991³⁶ wird wie folgt geändert:

Mitwirkungspflicht

Art. 15a (neu). **Das Heim oder das Spital gibt der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen die Daten bekannt, die für die Überprüfung des Anspruchs des Bezügers auf Anrechnung der Tagespauschale notwendig sind.**

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

Qualitätsanforderungen

Art. 30a (neu).¹ **Stationäre Einrichtungen für Betagte erfüllen die Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen.**

² **Sie erfüllen die Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung, wenn insbesondere:**

- a) **die Einrichtung über konzeptionelle Grundlagen betreffend Leistungen sowie Führung und Organisation verfügt, welche:**
 - 1. **auf die Sicherstellung des Wohls der betreuten Person ausgerichtet sind;**
 - 2. **die Qualitätsentwicklung und -sicherung unterstützen;**
- b) **Leitung und Personal persönlich und fachlich geeignet sind;**
- c) **die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Pflege und Betreuung entspricht;**
- d) **Bauten und Ausstattung zweckmässig sind und den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen;**
- e) **der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint;**
- f) **die interne Aufsicht sichergestellt ist.**

Art. 31 wird aufgehoben.

b) Aufsicht

Art. 33.¹ Die zuständige Stelle der Gemeinde beaufsichtigt die Heime, soweit eine Leistungsvereinbarung nach Art. 28 Abs. 2 Bst. b dieses **Erlasses** vorliegt. Die zuständige Stelle des Staates beaufsichtigt die übrigen Heime.

² **Die für die Aufsicht zuständige Stelle überprüft die Einhaltung der Qualitätsanforderungen nach Art. 30a dieses Erlasses.**

³⁶ sGS 351.1.

³⁷ sGS 381.1.

Fachkommission für Altersfragen a) Aufgaben

Art. 35. ¹ Das zuständige Departement³⁸ **setzt** eine Fachkommission für Altersfragen **ein**. Die politischen Gemeinden sind vertreten.

² Die Fachkommission für Altersfragen ~~berät die zuständigen Dienststellen von Staat und politischen Gemeinden in:~~

- a) **berät die zuständigen Stellen von Kanton und politischen Gemeinden in** An-
gelegenheiten der ambulanten und stationären Betagtenbetreuung;
- b) **berät die zuständigen Stellen von Kanton und politischen Gemeinden in der**
Koordination der Tätigkeit öffentlicher und privater Institutionen im Bereich einer
ganzheitlichen Alterspolitik;
- c) **erarbeitet Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreu-
ung nach Art. 30a dieses Erlasses.**

Allgemeinverbindlicherklärung

Art. 35a (neu). **Die Regierung kann die Richtlinien zu den Qualitätsanforde-
rungen an Pflege und Betreuung durch Verordnung allgemeinverbindlich erklä-
ren.**

3. Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012³⁹ wird wie folgt geändert:

Verantwortlichkeit

Art. 9. ¹ Der Kanton hat für die nach Art. 454 ZGB zu vergütenden Schadenersatz-
und Genugtuungsansprüche ein Rückgriffsrecht auf die Trägerschaft der Kindes- und
Erwachsenenschutzbehörde **oder auf die nach Art. 33 des Sozialhilfegesetzes vom
27. September 1998⁴⁰ für die Aufsicht zuständige Stelle.**

² Hat die Trägerschaft der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde **oder die nach
Art. 33 des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998⁴¹ für die Aufsicht zu-
ständige Stelle** dem Kanton nach Abs. 1 dieser Bestimmung Ersatz zu leisten, so steht
ihr der Rückgriff auf die Personen zu, die den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig
verursacht haben.

³ Soweit das Bundesrecht keine abweichende Regelung enthält, werden die Best-
immungen des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 7. Dezember 1959⁴² sachgemäss an-
gewendet.

38 Departement des Innern.

39 sGS 912.5.

40 sGS 381.1.

41 sGS 381.1.

42 sGS 161.1.

III.

Die Aufhebung von Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011⁴³ nach diesem Erlass wird unter der Bedingung rechtsgültig, dass die Änderung von Art. 9 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011⁴⁴ nach Abschnitt II Ziff. 2 des II. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz vom ●● rechtsgültig wird.

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2014 angewendet.

⁴³ sGS 331.2.

⁴⁴ sGS 331.2.