

Interpellation Hartmann-Flawil (19 Mitunterzeichnende) vom 25. Februar 2014

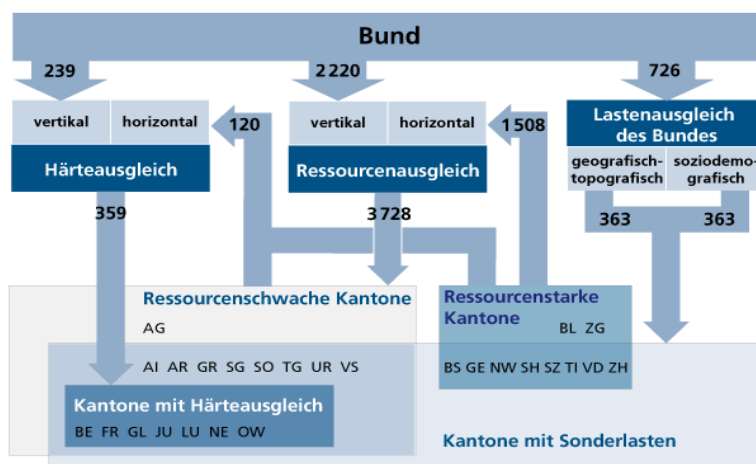
Finanzausgleich national und kantonal

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. April 2014

Peter Hartmann-Flawil ersucht die Regierung mit seiner Interpellation vom 25. Februar 2014 um die Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem nationalen und dem kantonalen Finanzausgleich.

Die Regierung antwortet wie folgt:

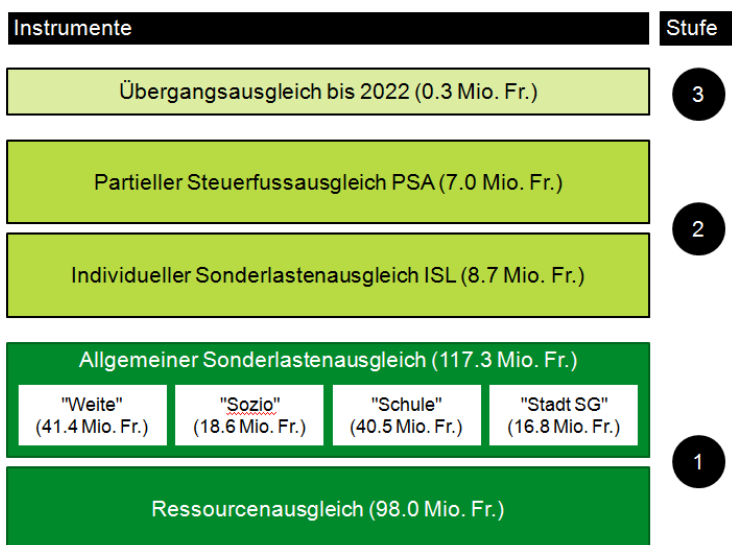
Mit der Inkraftsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde der Bundesfinanzausgleich per Anfang 2008 vollständig neu konzipiert. Die Ausgleichswirkung wurde verbessert, wobei der Ersatz der zweckgebundenen Finanzkraftzuschläge durch neu zweckfreie Beiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Vordergrund stand. Der Finanzausgleich des Bundes setzt sich aus drei Instrumenten zusammen: dem Ressourcen-, dem Lasten- und dem Härteausgleich. Der Ressourcenausgleich wird vom Bund (vertikal) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontal) alimentiert und hat die Umverteilung von finanziellen Ressourcen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone zum Ziel. Mit dem Lastenausgleich, der ausschliesslich vom Bund finanziert wird, werden Kantone mit speziellen Sonderlasten (geographisch-topografisch, soziodemografisch) entlastet. Mit dem dritten Ausgleichsgefäss, dem Härteausgleich, werden die Auswirkungen der Einführung der NFA abgefedert. Dadurch wird verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den Systemwechsel schlechter gestellt werden. Der Härteausgleich ist zeitlich befristet und wird zu zwei Drittel vom Bund und zu einem Drittel von allen Kantonen im Verhältnis der Einwohnerzahl finanziert.



Mechanismus und Finanzströme Bundesfinanzausgleich (in Mio. Fr.), Referenzjahr 2014 (Quelle EFV)

Auch auf kantonaler Ebene wurde das Finanzausgleichssystem per Anfang 2008 neu konzipiert bzw. per Anfang 2014 mit der Einführung des soziodemografischen Sonderlastenausgleichs und weiteren Anpassungen revidiert. Nach Art. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1) bezweckt der innerkantonale Finanzausgleich die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind. Der Finanzausgleich des Kantons St.Gallen basiert in Analogie zum Bundesfinanzausgleich

auf einem Ressourcenausgleich, der den finanzschwachen Gemeinden zugutekommt. Im Unterschied zur Bundeslösung wird der Ressourcenausgleich ausschliesslich vom Kanton und ohne Beteiligung der finanzstarken Gemeinden alimentiert. Nebst dem Ressourcenausgleich beinhaltet die erste Stufe des innerkantonalen Finanzausgleichs den Allgemeinen Sonderlastenausgleich (Schule, Weite, Soziodemografie, Stadt St.Gallen), der Gemeinden mit Sonderlasten zukommt. Die zweite Stufe setzt sich aus dem Individuellen Sonderlastenausgleich (ISL) und dem Partiellen Steuerfussausgleich (PSA) zusammen, wobei diese Stufe nur für Gemeinden zugänglich ist, die einen Steuerfuss von wenigstens 145 Prozentpunkten erheben. Als weiteres Element besteht in der dritten Stufe der Übergangsausgleich, der den Wechsel vom alten zum neuen Finanzausgleich erleichtern soll und welcher Gemeinden zukommt, die einen Steuerfuss über dem Übergangsausgleichssteuerfuss von 162 Prozent erheben müssten, um die Finanzierung der Gemeindeaufgaben sicherzustellen.



Mechanismus und Finanzströme innerkantonalen Finanzausgleich Kanton St.Gallen, Voranschlag 2014

Die Finanzausgleichssysteme des Bundes und des Kantons St.Gallen unterscheiden sich in drei Punkten wesentlich voneinander. Erstens wird die Gesamtdotation des Bundesfinanzausgleichs von den eidgenössischen Räten jeweils für vier Jahre in Form eines einfachen Bundesbeschlusses bestimmt. Auf kantonaler Ebene erfolgt die Steuerung des Mitteleinsatzes im innerkantonalen Finanzausgleich nicht durch die vorgängige Festsetzung der Dotation für eine mehrjährige Periode, sondern im Rahmen des Voranschlags durch die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Ressourcenausgleich (2013-2016: 94,5 Prozent). Zweitens verfügt der Bundesfinanzausgleich über ein horizontales Element, über welches sich die ressourcenstarken Kantone direkt an der Finanzierung des Finanzausgleichs beteiligen. Ein solches Element existiert im innerkantonalen Finanzausgleich des Kantons St.Gallen nicht. Und drittens spielt die Steuerkraft beim Lastenausgleich des Bundes keine Rolle, wogegen im innerkantonalen Finanzausgleich die Lastenausgleichsbeiträge Weite und Schule nach Steuerkraft gekürzt werden.

Im Zusammenhang mit dem in der Interpellation angesprochenen horizontalen Element im Finanzausgleich ist festzuhalten, dass die ressourcenstarken Gemeinden bzw. ihre natürlichen und juristischen Personen den innerkantonalen Finanzausgleich indirekt durch ihre überdurchschnittlichen Steuerbeiträge mitfinanzieren. So wird eine bestimmte horizontale Umverteilungswirkung durch ein vertikales System erreicht.

Im Rahmen der Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs wurde die Regierung mit der Motion 42.12.14 «Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz» eingeladen, mögliche Modelle eines horizontalen Finanzausgleichs aufzuzeigen. Mit den entsprechenden Abklärungen wurde Prof.

Dr. Christoph Schaltegger von der Universität St.Gallen beauftragt. Angesichts der moderaten finanziellen Disparitäten der St.Galler Gemeinden im Vergleich zu denjenigen in den Gemeinden der Nachbarkantone und der Schweiz wurde eine weitere Umverteilung zwischen den St.Galler Gemeinden als nicht notwendig erachtet. Auch der Umstand, dass die Einführung eines horizontalen Elements eine Homogenisierung der Steuerbelastungsunterschiede zur Folge hätte und somit die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons weiter schwächen würde, spricht gegen die Einführung eines horizontalen Elements im innerkantonalen Finanzausgleich. Diese Einschätzung wurde von der Mehrheit des Kantonsrates geteilt. Auf die Einführung eines horizontalen Elements wurde bei der Beratung des II. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz vom 28. Januar 2014 (nGS 2014-037) verzichtet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die fünf ressourcenstärksten Gemeinden generieren im Durchschnitt je Steuerfussprozent je Einwohner einen Ertrag aus Einkommens- und Vermögenssteuern von knapp 28 Franken. Bei den fünf ressourcenschwächsten Gemeinden liegt dieser Wert bei 12 Franken. Der Finanzausgleich gleicht diese Unterschiede jedoch aus. Nach Finanzausgleich und bei einem einheitlichen Steuerfuss von 100 Prozent stünden den fünf ressourcenstärksten Gemeinden Finanzerträge von 3'830 Franken pro Einwohner zur Verfügung. Bei den fünf ressourcenschwächsten wären es sogar 3'915 Franken pro Einwohner.
2. Die Annahme, die Gemeinden hätten in den Bereichen Bildung und Pflegefinanzierung vergleichbare Kosten je Einwohner, ist nicht zutreffend. In der Pflegefinanzierung betragen im Jahr 2012 die Kosten je Einwohner in den fünf ressourcenstärksten Gemeinden durchschnittlich 24 Franken, in den fünf ressourcenschwächsten Gemeinden 39 Franken. In der Bildung waren es bei den ressourcenstärksten Gemeinden durchschnittlich 1'990 Franken je Einwohner, bei den ressourcenschwächsten 2'665 Franken. Insgesamt weisen die ressourcenstärksten Gemeinden einen Nettoaufwand (Finanzbedarf) von durchschnittlich 3'217 Franken je Einwohner aus, wogegen die ressourcenschwächsten einen Nettoaufwand von 4'264 Franken ausweisen. Ob diese deutlichen Unterschiede exogener oder endogener Natur sind, wurde im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Interpellation nicht untersucht. Für die Pflegefinanzierung wendeten die ressourcenstärksten Gemeinden im Jahr 2012 0.9 Steuerfussprozente auf, die ressourcenschwächsten 3.2 Steuerfussprozente. Im Bereich Bildung wendeten die ressourcenstärksten 73.8 Steuerfussprozente auf, die ressourcenschwächsten 222.7 Steuerfussprozente.
- 3./4. Wie einleitend erwähnt, unterscheiden sich die Finanzausgleichssysteme des Bundes und des Kantons St.Gallen in gewissen Punkten wesentlich voneinander. Es liegen zwei teilweise unterschiedliche Systeme mit eigenen Spielregeln vor. Die Konzeption des Bundesfinanzausgleichs wurde auf Bundesebene beschlossen. Aus Sicht der Regierung ist es ihr Auftrag und somit legitim, sich als finanzschwacher Kanton innerhalb der definierten Spielregeln für den Erhalt von Finanzausgleichsmitteln einzusetzen. Die Ausgestaltung des innerkantonalen Systems liegt hingegen in der Kompetenz des Kantons St.Gallen. Wie erwähnt hat sich der Kantonsrat bewusst gegen die Einführung eines horizontalen Elementes ausgesprochen. Weder kann daraus zweierlei Moral abgeleitet noch der Schluss gezogen werden, die rechte Hand wisse nicht, was die linke tue.

Zur Beantwortung der Fragen 1 und 2 wurde auf Zahlen aus der Gemeindefinanzstatistik 2012 abgestellt. Zudem wurde in den Zahlen der Gemeinde Hemberg der einmalige Effekt aus dem Verkauf der Bank Ersparniskasse Hemberg eliminiert. Die detaillierte Zusammenstellung des Zahlenmaterials findet sich im beiliegenden Anhang.