

Wirksamkeitsbericht 2020 zum Finanzausgleich

- IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz
- Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026

Bericht sowie Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 17. März 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage und Auftrag	3
1.1 Ziele des Finanzausgleichs	3
1.2 Finanzausgleich in Kürze	4
1.3 Auftrag	4
2 Entwicklungen seit dem Jahr 2013	5
2.1 Verringerung der finanziellen Unterschiede	6
2.2 Verwendung der Mittel	8
2.3 Handlungsfähigkeit und Autonomie der Gemeinden	9
2.4 Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit	10
3 Analyseergebnisse	11
3.1 Intervalle für Wirksamkeitsbericht und Ausgleichsgrenze	11
3.2 Gesamtvolumen des Finanzausgleichs	11
3.3 Entwicklung der Steuerfüsse der Gemeinden	13
3.4 Gesamtsteuerbelastung	14
3.5 Auswirkungen des neuen Rechnungsmodells «RMSG»	16
3.6 Herausforderungen im Vollzug	16
3.6.1 Erhebung der Datenbasis	16
3.6.2 Berechnung der Beiträge	21
3.6.3 Ausrichtung der Beiträge	21
3.6.4 Verfügung der Beiträge	21
3.7 Aufhebung des individuellen Sonderlastenausgleichs	22
3.8 Aufhebung des partiellen Steuerfussausgleichs	23
3.9 Auslaufen des Übergangsausgleichs	24
3.10 Im Wirksamkeitsbericht 2016 vermutete Fehlanreize im Finanzausgleichssystem	25
3.11 Gesamtbeurteilung	26
4 Anpassungen an den Ausgleichsgefässen	27

4.1	Sonderlastenausgleich Weite	27
4.2	Soziodemographischer Sonderlastenausgleich	27
4.3	Ausgleichsfaktor im Ressourcenausgleich	29
5	Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	29
6	Vernehmlassungsverfahren	30
7	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	30
8	Referendum	32
9	Antrag	32
10	Anhänge	33
10.1	Anhang 1: Anpassungen am Sonderlastenausgleich Weite	33
10.2	Anhang 2: Anpassungen am soziodemographischen Sonderlastenausgleich	34
10.3	Anhang 3: Gutachten zur steuerlichen Standortattraktivität	35

Entwürfe

IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	36
--	-----------

Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026	42
--	-----------

Zusammenfassung

Gestützt auf Art. 44 des Finanzausgleichsgesetzes legt die Regierung dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs vor. Der Bericht soll Aufschluss geben über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und Möglichkeiten für Verbesserungen aufzeigen. Ebenso stellt die Regierung mit dem Bericht Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächste Periode.

Die Analyse des Finanzausgleichssystems zeigt, dass keine Fehlanreize mehr vorhanden sind. Die eingesetzten Mittel werden zweckmässig und effizient verwendet. Der Umgang der Gemeinden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln ist, soweit dies beurteilt werden kann, effizient. Der Finanzausgleich entfaltet die gewünschte Wirkung.

Demgegenüber bestehen im Vollzug des Finanzausgleichs noch einige Hindernisse. So werden beispielsweise die Daten für den soziodemographischen Sonderlastenausgleich sehr detailliert bei den Gemeinden erhoben, was immer wieder zu fehlerhaften Rückmeldungen und zu Korrekturen bei den Beiträgen im laufenden Ausgleichsjahr führt. Dies ist umso problematischer, als eine Änderung bei einer einzelnen Gemeinde zu Anpassungen der Beiträge bei allen anderen berechtigten Gemeinden führt. Die sehr komplexe Berechnung des Sonderlastenausgleichs

Weite führt zudem durch die gegenseitigen Abhängigkeiten der Indikatoren der einzelnen Gefässe zu einem schwer verständlichen und kaum zu erklärenden System. Für diese beiden Bereiche – Sonderlastenausgleich Weite und soziodemographischer Sonderlastenausgleich – schlägt die Regierung mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht vereinfachende und finanziell weitgehend neutrale gesetzliche Anpassungen vor.

Eine Schwierigkeit bei der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts war die Tatsache, dass das Intervall dafür mit vier Jahren sehr kurz bemessen ist. Werden wie auf das Ausgleichsjahr 2017 hin verschiedene Änderungen in Umfang und Inhalt der einzelnen Gefässe des Finanzausgleichs vollzogen, bleiben für deren Überprüfung lediglich zwei Rechnungsjahre, auf deren Basis dann Aussagen und Vorschläge für die kommende Periode getätigt werden müssen. Für eine aussagekräftige Aufarbeitung allfälliger Veränderungen im Finanzausgleich ist diese Zeitspanne zu kurz. Die Regierung schlägt deshalb vor, das Intervall auf sechs Jahre auszudehnen. Davon betroffen wäre auch die Festlegung des Ausgleichsfaktors für den Ressourcenausgleich, der sinnvollerweise für dasselbe Intervall zu fixieren ist.

Das wesentliche Ziel des heutigen Finanzausgleichs ist nach Art. 2 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind. Die Analyse der Zielerreichung im Finanzausgleich hat gezeigt, dass diese erreicht werden, soweit sie überhaupt überprüfbar sind. Die in den letzten Jahren erfolgten Erhöhungen des Volumens des Ressourcenausgleichs sind einerseits auf gestiegene Disparitäten zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden, andererseits auf den vom Kantonsrat per 2017 erhöhten Ausgleichsfaktor von 96 Prozent zurückzuführen. Der Gesamtumfang des Finanzausgleichs in der Grössenordnung von 230 Mio. Franken (Budget 2020) soll nicht reduziert werden, damit auch die finanzschwächeren Gemeinden genügend Mittel zur Verfügung haben, um sich finanziell weiterzuentwickeln. Dies bedeutet, dass die Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleichs auf 96 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden für die kommende Periode 2021 bis 2026 festgelegt werden soll.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Wirksamkeitsbericht 2020 zum Finanzausgleich sowie Botschaft und Entwürfe des IV. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz und des Kantonsratsbeschlusses über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026.

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ziele des Finanzausgleichs

Nach Art. 2 des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1; abgekürzt FAG) verfolgt der kantonale Finanzausgleich folgende Ziele:

¹ Der Finanzausgleich bezweckt die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind.

² Er ist so ausgestaltet, dass er:

- a) die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützt;
- b) die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärkt;
- c) die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördert;

- d) auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagiert.

1.2 Finanzausgleich in Kürze

Der innerkantonale Finanzausgleich wurde auf das Jahr 2008 hin im Rahmen einer Totalrevision neu konzipiert. Mit dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 (40.10.05) sowie den ordentlichen Wirksamkeitsberichten 2012 (40.12.04) und 2016 (40.16.05) wurde seine Wirkung analysiert. Dabei wurden verschiedene Instrumente angepasst oder neu eingeführt. Derzeit umfasst der Finanzausgleich insgesamt sieben Gefässe in drei Stufen:

- erste Stufe Finanzausgleich:
 - Ressourcenausgleich zur Erhöhung der Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft. Aktuell beträgt der Ausgleichsfaktor 96 Prozent des Kantonsdurchschnitts der technischen Steuerkraft.
 - Sonderlastenausgleich Weite zum Ausgleich übermässiger Belastung der Gemeinden mit hohen geographisch-topographischen Kosten.
 - Sonderlastenausgleich Schule zum Ausgleich übermässiger Belastung der Gemeinden mit hohen Bildungskosten.
 - Soziodemographischer Sonderlastenausgleich zum Ausgleich übermässiger Belastung der Gemeinden mit hohen Sozialkosten.
 - Sonderlastenausgleich Stadt zum teilweisen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen.
- zweite Stufe Finanzausgleich:
 - Partieller Steuerfussausgleich (PSA) zum teilweisen Ausgleich der mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zu finanzierenden Ausgaben, welche die Gemeinde über der Ausgleichsgrenze tätigt. Die Ausgleichsgrenze liegt bei 145 Steuerprozent, der Ausgleich über den PSA beträgt im Jahr 2019 noch 15 Prozent. Der PSA läuft Ende 2019 aus.
- dritte Stufe Finanzausgleich:
 - Der Übergangsausgleich erleichtert Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom vorherigen zum aktuellen Finanzausgleich und verschafft ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen. Der Übergangsausgleich läuft Ende 2022 aus. Seit dem Jahr 2018 werden keine Beiträge mehr aus dem Übergangsausgleich ausgerichtet.

Die Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinden werden durch den Kanton finanziert. Sie werden vom allgemeinen Kantonshaushalt getragen, bis auf die Beiträge des Sonderlastenausgleichs Weite, die nach Art. 46 Abs. 2 FAG durch Mittel des Strassenverkehrs finanziert werden.

1.3 Auftrag

Erarbeitung und Zielsetzung des Wirksamkeitsberichts sind in Art. 44 und 45 FAG wie folgt umschrieben:

Art. 44 Wirksamkeitsbericht a) Grundsatz

¹ Die Regierung legt dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vor.

² Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen auf.

³ Mit dem Wirksamkeitsbericht stellt die Regierung Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten vier Jahre.

Art. 45 b) Besondere Anforderungen

¹ Übersteigt die Gesamtsteuerbelastung einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent, zeigt der Wirksamkeitsbericht zusätzlich auf:

- a) welches die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden sind;
- b) mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der betreffenden Gemeinden gesenkt werden können.

² Die Gesamtsteuerbelastung einer Gemeinde entspricht der Summe des Steuerfusses der Gemeinde und des Kantonssteuerfusses.

2 Entwicklungen seit dem Jahr 2013

Der aktuelle Finanzausgleich wurde im Jahr 2008 eingeführt. Mit dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht 2010 sowie dem Wirksamkeitsbericht 2012 wurden punktuelle Anpassungen vorgenommen und auf 1. Januar 2014 vorerst mit einer Übergangslösung der soziodemographische Sonderlastenausgleich eingeführt. Die Auswertungen der ersten Vollzugsjahre im Wirksamkeitsbericht 2016 ergaben einen grösseren Änderungsbedarf, der ab dem 1. Januar 2017 umgesetzt wurde. Dabei wurde der soziodemographische Sonderlastenausgleich in der aktuellen Form eingeführt sowie die zweite Stufe mit dem individuellen Sonderlastenausgleich (ISL) und dem partiellen Steuerfussausgleich (PSA) aufgehoben. Die Aufhebung des PSA erfolgt dabei schrittweise bis Ende 2019. Der Übergangsausgleich der dritten Stufe wurde nochmals aktiviert und läuft bis Ende 2022. Beiträge werden jedoch seit 2018 keine mehr ausgerichtet.

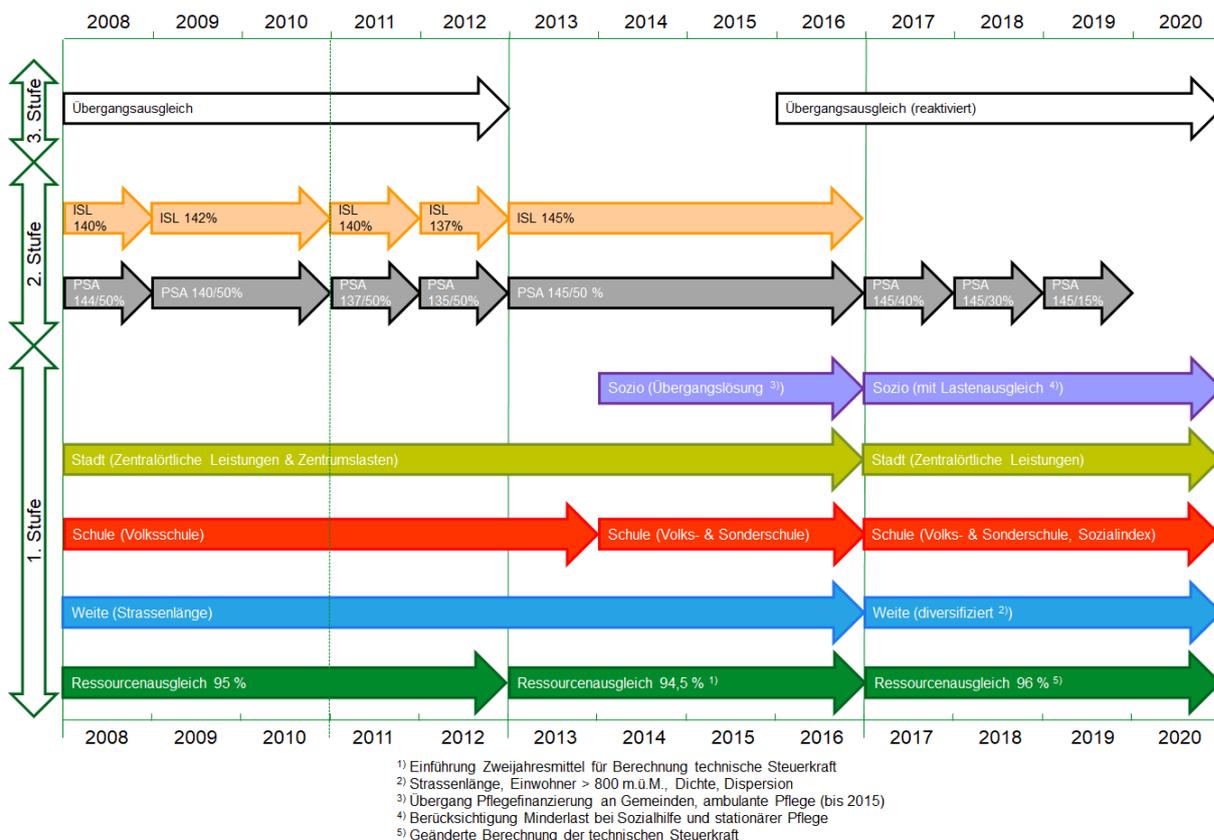


Abbildung 1: Entwicklung des Finanzausgleichs seit dem Jahr 2008

Wie Abbildung 1 zeigt, wurden am Finanzausgleich seit seiner Einführung immer wieder kleinere und grössere Änderungen vorgenommen. Dies steht der Vergleichbarkeit über die längerfristige Wirkung einzelner Gefässe, aber auch des gesamten Finanzausgleichs entgegen.

Die Entwicklung der Beiträge seit Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008 ist in der nachstehenden Abbildung 2 ersichtlich. Es zeigt sich insbesondere der kleiner werdende Bedarf an Beiträgen der zweiten und dritten Stufe. Weiter ist zu erkennen, dass das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs trotz der Einführung des zusätzlichen Gefässes des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs gegenüber 2008 erst seit dem Jahr 2018 angestiegen ist.

Beiträge in Mio. Fr.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressourcenausgleich	108.1	113.4	111.0	101.8	101.2	97.4	97.8	94.9	99.0	109.2	112.4	118.1	119.6
SL Weite	39.9	41.2	41.3	42.1	42.6	41.3	41.4	41.6	41.2	38.7	39.2	39.1	38.9
SL Schule	32.9	32.2	32.7	33.6	32.3	30.9	39.7	39.2	38.3	34.5	33.0	33.4	32.5
SL Sozio	-	-	-	-	-	-	17.4	18.9	19.5	19.1	20.4	20.6	22.2
SL Stadt	23.9	24.7	24.0	23.9	24.0	20.8	16.8	16.8	16.6	16.1	16.1	16.3	16.4
Total 1. Stufe	204.6	211.5	209.1	201.4	200.2	190.3	213.0	211.4	214.7	217.5	221.1	227.5	229.6
PSA	9.4	8.7	8.1	6.0	9.1	2.9	1.8	1.2	1.5	0.9	0.6	0.3	aufgehoben
ISL	4.5	4.9	5.2	10.0	10.8	7.8	0.6	-	0.4				aufgehoben
Total 2. Stufe	13.8	13.6	13.3	16.0	19.9	10.7	2.4	1.2	2.0	0.9	0.6	0.3	-
Übergangsausgleich	1.7	0.7	0.4	0.1	0.1	0.0	-	-	0.5	0.2	-	-	-
Total 3. Stufe	1.7	0.7	0.4	0.1	0.1	0.0	-	-	0.5	0.2	-	-	-
Gesamttotal	220.2	225.7	222.8	217.6	220.2	201.1	215.4	212.6	217.1	218.6	221.7	227.8	229.6

Abbildung 2: Ausgerichtete Beiträge aus dem Finanzausgleich seit dem Jahr 2008¹

Die Finanzierung des kantonalen Finanzausgleichs richtet sich nach Art. 46 FAG:

¹ Der Aufwand des Kantons für den Finanzausgleich wird finanziert aus:

- a) allgemeinen Mitteln;
- b) Mitteln des Strassenverkehrs.

² Mittel des Strassenverkehrs werden in dem Umfang beigezogen, der zur Deckung des Aufwands für den Sonderlastenausgleich Weite notwendig ist, höchstens jedoch im Umfang von 33 Prozent des Gesamtertrags der Strassenverkehrssteuern².

2.1 Verringerung der finanziellen Unterschiede

Die wichtigste Grösse bei der Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist die technische Steuerkraft. Sie zeigt das Einnahmepotenzial aus allen zur Verfügung stehenden Steuerarten auf.

Die Methode zur Berechnung der technischen Steuerkraft wurde im Zuge des Wirksamkeitsberichts 2016 auf den Finanzausgleich 2017 angepasst. Für die vorliegende Studie wurden die Werte nach neuer Methode auch für die Jahre 2011 bis 2014 berechnet. Auf diese Weise lässt sich die technische Steuerkraft trotz geänderter Basis anhand einer vollständigen Zeitreihe darstellen und vergleichen (vgl. Abbildung 3).

¹ Die Beiträge für das Jahr 2019 und 2020 (Budget) sind noch provisorisch.

² Der Gesamtertrag aus den Strassenverkehrssteuern lag im Jahr 2018 bei 165,3 Mio. Franken. Das heisst, dass der maximal aus den Strassenverkehrssteuern zu finanzierende Beitrag an den Sonderlastenausgleich Weite im Jahr 2018 54,5 Mio. Franken betragen hätte (Sonderlastenausgleich Weite 2018: 39,2 Mio. Franken).

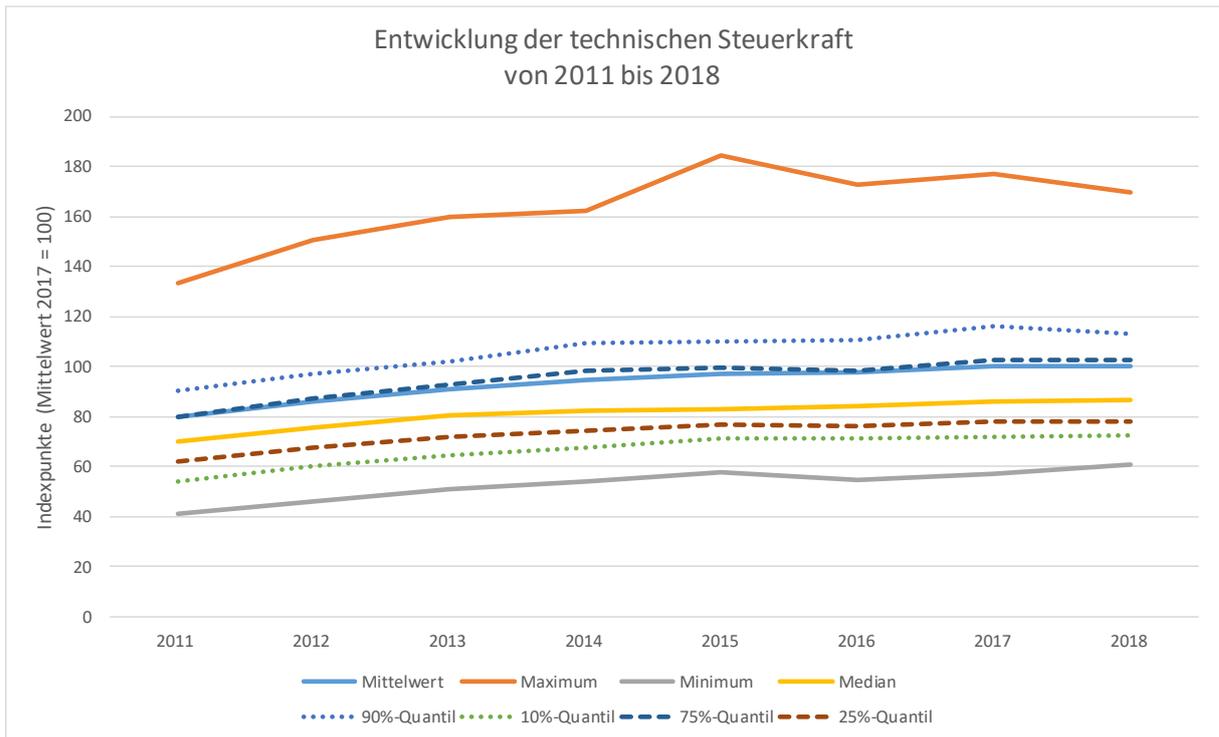


Abbildung 3: Entwicklung der technischen Steuerkraft von 2011 bis 2018

Die technische Steuerkraft der Gemeinde mit dem höchsten Wert in absoluten Zahlen hat stärker zugenommen als alle anderen Vergleichswerte. Der Anteil der minimalen technischen Steuerkraft am maximalen Wert nahm in der Vergleichsperiode von 33,6 Prozent auf 35,8 Prozent zu, jene des 10-Prozent-Quantils³ am 90-Prozent-Quantil stieg von 59,9 Prozent auf 63,7 Prozent an. Mit wenig Veränderung bewegten sich der Mittelwert im Vergleich zum 75-Prozent-Quantil (von 97,9 Prozent auf 97,1 Prozent) und der Median im Vergleich zum Mittelwert (von 86,4 Prozent auf 87,0 Prozent). Die Unterschiede in der technischen Steuerkraft der Gemeinden haben sich somit seit dem Jahr 2011 nur wenig verändert und sind insgesamt nur leicht angestiegen.

Die Berechnung des Ressourcenausgleichsbeitrags erfolgt anhand der technischen Steuerkraft der beiden vorangegangenen Rechnungsjahre. Beispielsweise wird der Ressourcenausgleich des Jahres 2019 anhand der beiden zurückliegenden Rechnungsjahre 2016 und 2017 berechnet. Die auf dieser Basis errechneten Beiträge erreichen für das Jahr 2019 genau 96 Prozent des Durchschnitts der Jahre 2016 und 2017 für alle 77 Gemeinden (vgl. rote Linie in Abbildung 4).

³ Das 10-Prozent-Quantil bezeichnet den Wert, der die tiefsten 10 Prozent des Untersuchungsbereichs von den höheren 90 Prozent trennt. Demgegenüber bezeichnet das 90-Prozent-Quantil jenen Wert, der die höchsten 10 Prozent von den tieferen 90 Prozent des Bereichs trennt.

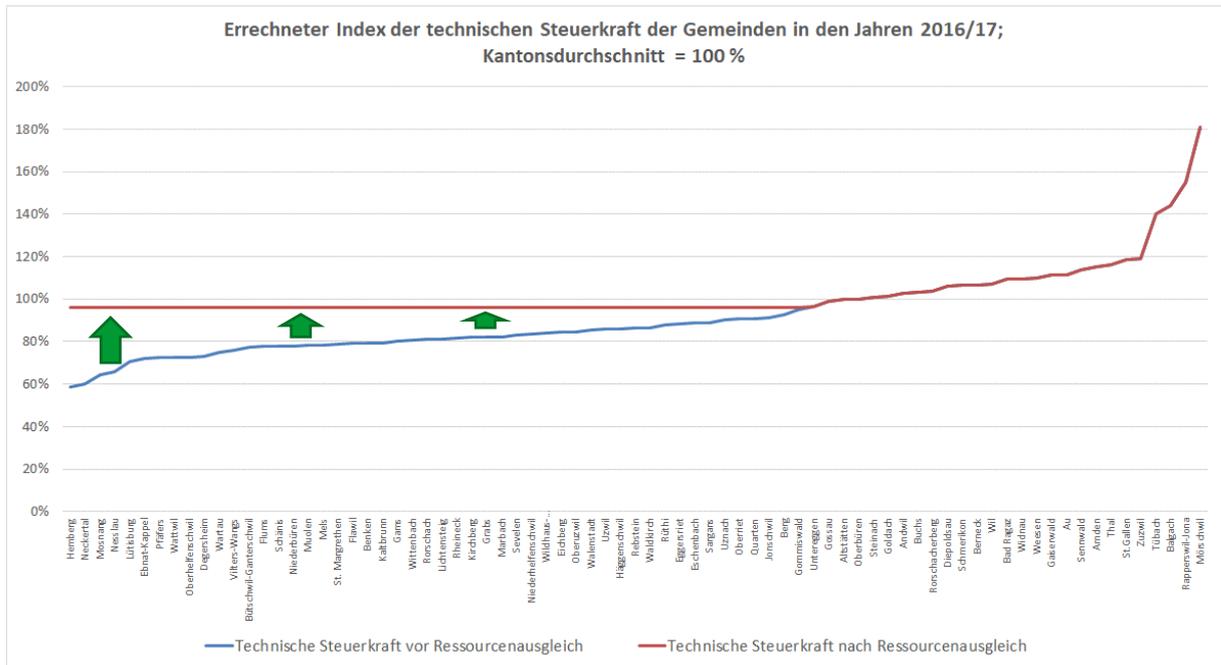


Abbildung 4: Index der durchschnittlichen technischen Steuerkraft 2016/2017 vor und nach Ressourcenausgleich 2019

In den Bemessungsjahren 2016 und 2017 lagen knapp zwei Drittel der Gemeinden mit ihrer technischen Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze von 96 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden. Die Differenz zur Ausgleichsgrenze wurde diesen Gemeinden im Ausgleichsjahr 2019 über den Ressourcenausgleich ausgeglichen. Insofern hat der Ressourcenausgleich die finanziellen Unterschiede auf der Einnahmenseite zwischen den Gemeinden verringert.

2.2 Verwendung der Mittel

Über die Entwicklung des Nettoaufwands der Gemeinden⁴ führt das Amt für Gemeinden seit dem Jahr 2002 Statistik. Die Auswertung dieser Zahlen zeigt, dass die Nettoaufwände der Gemeinden bis zum Jahr 2006 deutlich höher lagen als heute. Seither haben sie sich um 3'000 Franken je Einwohnerin und Einwohner eingependelt und liegen unter dem langjährigen Durchschnitt.

⁴ Nettoaufwand (Aufwand minus Ertrag) = mit Einkommens- und Vermögenssteuern und Finanzausgleich zu deckender Finanzbedarf.

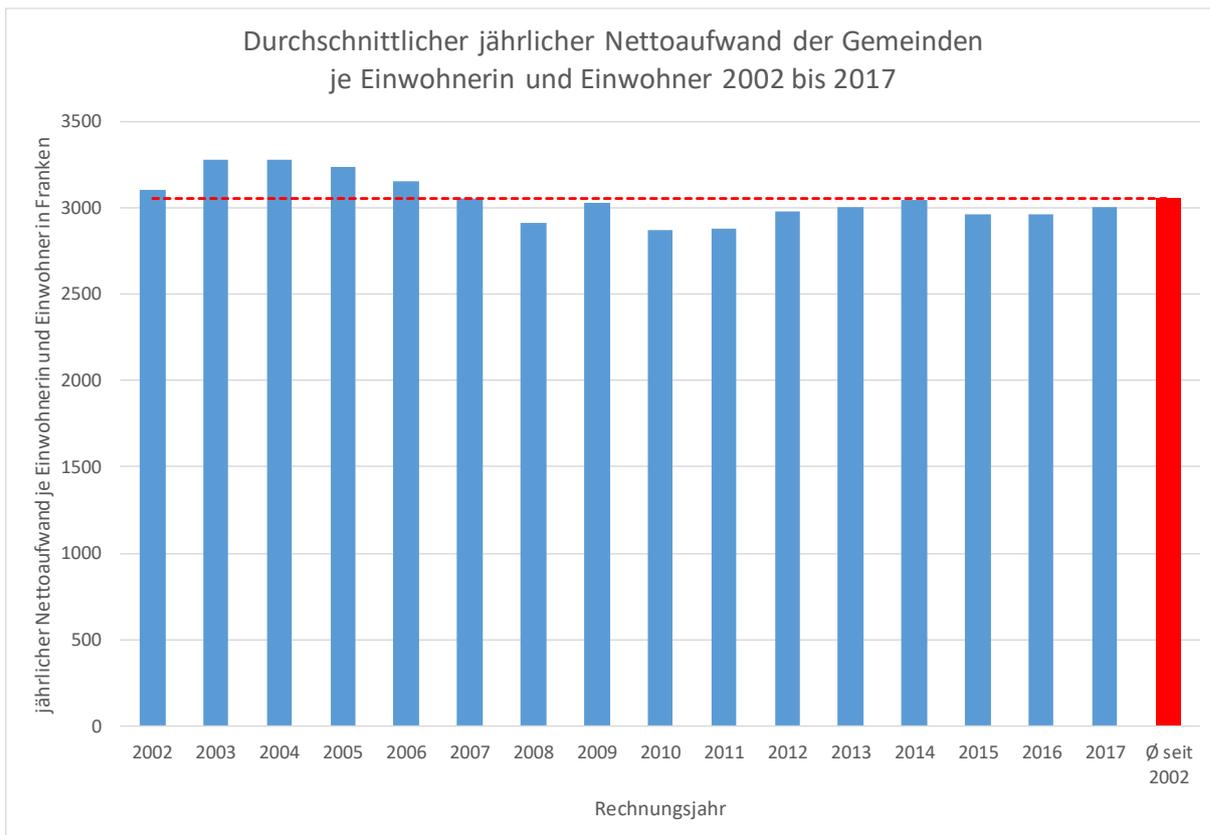


Abbildung 5: Durchschnittlicher jährlicher Nettoaufwand der Gemeinden je Einwohnerin und Einwohner, 2002 bis 2017

Anhand dieser Daten ist eine abschliessende Beurteilung der wirksamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zwar kaum möglich. Dennoch zeigen sie eine sehr geringe Steigerung und langfristig eine eher rückläufige Entwicklung des Nettoaufwands der Gemeinden.

2.3 Handlungsfähigkeit und Autonomie der Gemeinden

Nach Art. 90 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) erfüllen die Gemeinden jene Aufgaben, die der Kanton ihnen durch Verfassung und Gesetz zuweist. Zudem können sie im Rahmen ihrer Autonomie selber Aufgaben wählen, die im öffentlichen Interesse stehen. Voraussetzung dafür ist, dass die Gemeinden dafür über genügend Mittel verfügen, damit sie handlungsfähig bleiben. Hierzu erhalten Gemeinden mit geringeren finanziellen Ressourcen Beiträge aus dem Ressourcenausgleich.

Über alle Vergleichsjahre seit 2010 zeigt sich, dass die 56 Gemeinden, die in diesem Zeitraum Beiträge aus dem Ressourcenausgleich erhielten, insgesamt mit einem positiven Ergebnis abschlossen. Dies kann als Hinweis dafür dienen, dass die Gemeinden mit Beiträgen aus dem Ressourcenausgleich ausreichend Mittel erhalten haben.

Vergleicht man die Jahresergebnisse der Gemeinden mit Ressourcenausgleich im Verhältnis zu allen 77 Gemeinden, zeigt sich, dass deren Ergebnisse insbesondere im Pro-Kopf-Vergleich tiefer, aber dennoch positiv ausfallen.

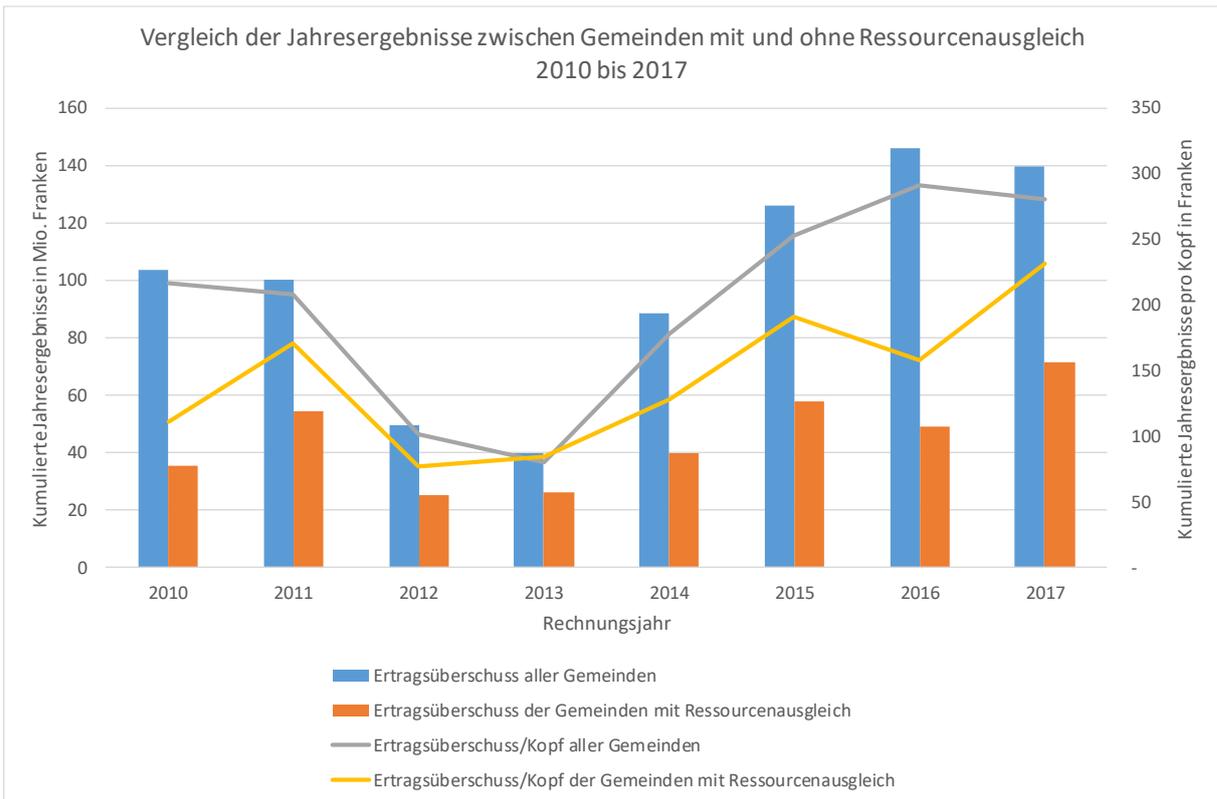


Abbildung 6: Vergleich der Jahresergebnisse von Gemeinden mit und ohne Ressourcenausgleich von 2010 bis 2017

Daraus lässt sich schliessen, dass den Gemeinden genügend, aber nicht übermässig Mittel aus dem Ressourcenausgleich zur Verfügung gestellt wurden, um autonom und flexibel handeln zu können.

2.4 Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

Der innerkantonale Finanzausgleich soll auch die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden untereinander fördern. Dabei darf aber der Blick über die Kantonsgrenzen nicht unterbleiben. Es ist wichtig, dass die nahe der Grenze liegenden Gemeinden ihre Wettbewerbsfähigkeit auch gegenüber ausserkantonalen Gemeinden erhalten und stärken. Zu diesem Thema wurde vom Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics der Universität St.Gallen (IFF-HSG) ein Gutachten erstellt, das diesem Bericht im Anhang beiliegt.

Als Kurzfassung der Ergebnisse daraus lässt sich festhalten, dass sich die Gemeinden des Kantons St.Gallen durch eine erhebliche Heterogenität in den Steuerfüssen auszeichnen. In der steuergünstigsten Gemeinde sind die Gemeindesteuern weniger als halb so hoch wie in der Gemeinde mit der höchsten Belastung und 40 Prozent tiefer als in der Hälfte der Gemeinden. Ein Muster, das eindeutige regionale Unterschiede oder Differenzen zwischen Zentren und Peripherien in steuerlicher Hinsicht zeigt, ist nicht zu beobachten. Der in den letzten Jahren akzentuierte Trend nach unten hat zu einer weniger homogenen Verteilung der kommunalen Steuerfüsse beigetragen. Im Vergleich zum Jahr 2010 sind die St.Galler Gemeinden wettbewerbsfähiger geworden. Allerdings handelt es sich um ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit, und ein genereller Level-Effekt, bei dem die weniger wettbewerbsfähigen Gemeinden gegenüber den steuergünstigen aufholen, ist nicht zu beobachten. Diese Entwicklung sollte weiter im Auge behalten werden.

Die Positionierung der steuergünstigsten St.Galler Gemeinden gegenüber ihren Nachbarkommunen in anderen Kantonen hat sich in den letzten fünf Jahren verbessert. Grund dafür ist entweder, dass die Steuerbelastung in den angrenzenden Gemeinden gestiegen oder unterdurchschnittlich gesunken ist. Die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit steuergünstiger Gemeinden gegenüber Gemeinden in anderen Kantonen ist der wesentliche Grund, weshalb die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs – also einer Belastung finanzstarker Gemeinden zugunsten finanzschwacher Orte – als problematisch zu beurteilen ist. Ein horizontaler Steuerausgleich scheint daher zurzeit nicht notwendig. Im interkantonalen Vergleich präsentieren sich die St.Galler Gemeinden im hohen Einkommenssegment steuerlich vergleichsweise attraktiv, im tieferen und mittleren Einkommenssegment sind tiefere bis erhebliche Belastungsunterschiede zugunsten der Nachbarkantone zu beobachten. Im Zusammenhang mit den Steuerbelastungsunterschieden zwischen den Gemeinden ist auf die Erkenntnisse der Studie der Credit Suisse vom Dezember 2016 zu den Verfügbaren Einkommen 2016 hinzuweisen. Diese kommt zum Schluss, dass die hohe Ressourcenkraft einer Gemeinde in der Regel mit tiefer Steuerbelastung und dafür aber höheren Immobilienkosten einhergeht.

3 Analyseergebnisse

3.1 Intervalle für Wirksamkeitsbericht und Ausgleichsgrenze

Bei der Beurteilung des Finanzausgleichs im Rahmen des Wirksamkeitsberichts erweist sich das kurze Intervall von vier Jahren zwischen den Berichten als problematisch. Werden beispielsweise wie per 1. Januar 2017 umfangreiche Neuerungen im Finanzausgleich realisiert, kann deren Wirkung bei der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts zwei Jahre später noch kaum beurteilt werden. Zu diesem Zeitpunkt liegen lediglich die Ergebnisse zweier Ausgleichsjahre vor, die noch viel Interpretationsspielraum bei der Beurteilung der Auswirkungen offenlassen.

Für den vorliegenden Wirksamkeitsbericht wurde deshalb der Beobachtungszeitraum um wenigstens vier Jahre bis 2013 zurück ausgedehnt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass während dieser Zeit per 2014 der soziodemographische Sonderlastenausgleich eingeführt wurde und per 2017 verschiedene umfangreiche Anpassungen am Finanzausgleichssystem vollzogen wurden. Die über den ganzen Beobachtungszeitraum getroffenen Feststellungen sind daher nur bedingt zutreffend oder zu relativieren.

Obwohl von der Regierung zwar bereits mit dem Wirksamkeitsbericht 2016 beantragt, jedoch damals vom Kantonsrat abgelehnt, wird für zukünftige Analysen vorgeschlagen, das Intervall für die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts auf sechs Jahre zu verlängern. Dies würde helfen, die Wirkung von Anpassungen am Finanzausgleich für jeweils eine ganze Amtsdauer zu überprüfen und allfällige Korrekturen aufgrund fundierter Ergebnisse einleiten zu können.

Parallel dazu soll auch die Anpassung der Ausgleichsgrenze für den Ressourcenausgleich an die neue Intervalldauer angeglichen werden. Damit soll einerseits die Grundlage für die daraus folgenden Analysen zugunsten des Wirksamkeitsberichts vereinheitlicht und andererseits eine erhöhte Planungssicherheit für die Gemeinden während dieser ganzen Periode geschaffen werden.

3.2 Gesamtvolumen des Finanzausgleichs

Der nachfolgenden Abbildung 8 kann entnommen werden, dass parallel zur Einführung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs die Beiträge der zweiten Stufe (PSA und ISL; grün dargestellt) stark rückläufig waren. Der Übergangsausgleich spielt im gesamten System kaum noch eine Rolle. Hauptverantwortlich für die Zu- oder Abnahme des Gesamtvolumens ist der Ressourcenausgleich, dessen Volumen im Wesentlichen durch die Unterschiede in der techni-

schen Steuerkraft zwischen den Gemeinden und durch die Ausgleichsgrenze bestimmt wird. Der Ausgleichsfaktor lag bis 2012 bei 95 Prozent, zwischen 2013 und 2016 bei 94,5 Prozent und seit 2017 bei 96 Prozent.

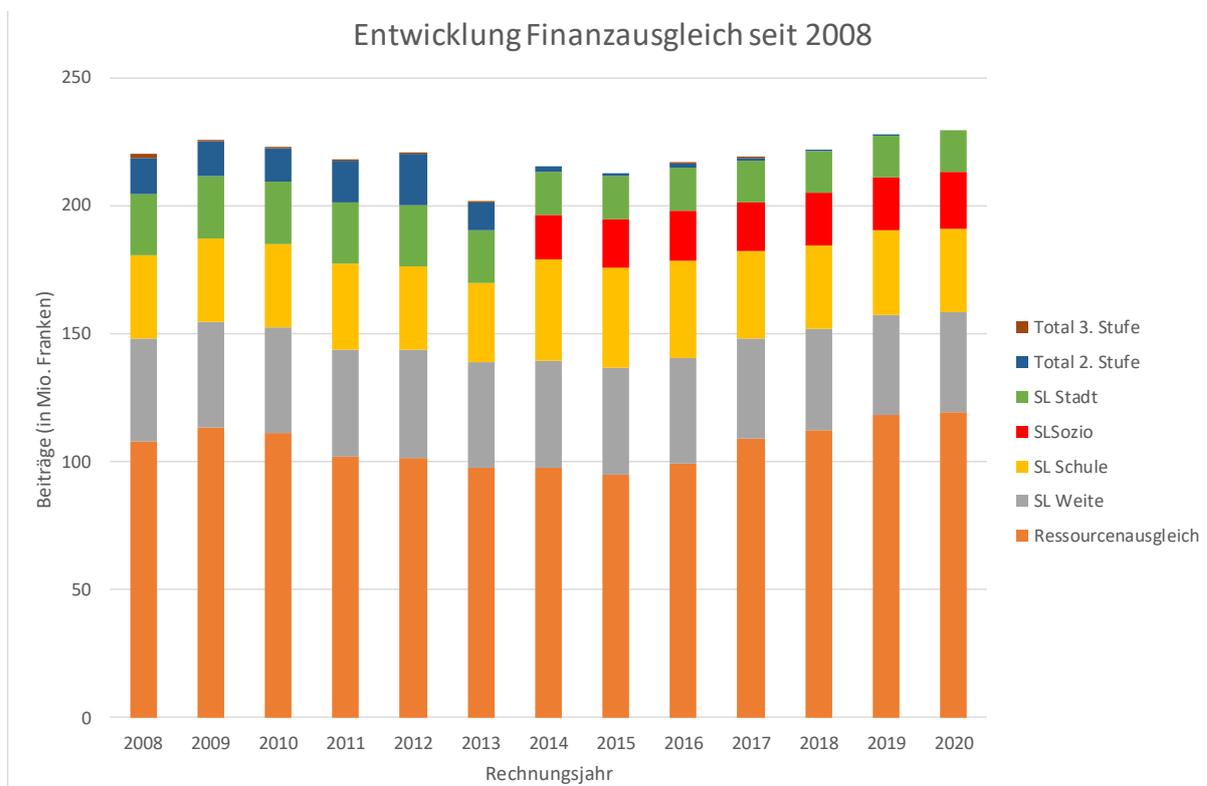


Abbildung 7: Entwicklung der Beiträge aus dem Finanzausgleich seit 2008^{5,6}

Die Veränderungen der Finanzausgleichsbeiträge, die auf veränderte Disparitäten zurückzuführen sind, werden mittelfristig durch Anpassungen am Finanzausgleich und dabei insbesondere an der Ausgleichsgrenze überlagert. Unter diesen Umständen ist eine Aussage zu einzelnen Einflussfaktoren auf das Gesamtvolumen kaum möglich. In der Gesamtbetrachtung kann jedoch festgestellt werden, dass das Gesamtvolumen insgesamt leicht zugenommen hat. Da die Ausgleichsgrenze über die Jahre 2017 bis 2019 gleichgeblieben ist, ist die Zunahme auf höhere Disparitäten zurückzuführen.

Das System des Finanzausgleichs als Ganzes wurde von der Arbeitsgruppe grossmehrheitlich positiv. Die gesetzten Ziele werden weitgehend erreicht. Eine Veränderung des Systems, die mit zusätzlichen Belastungen der Gemeinden verbundene Kürzungen im Finanzausgleich anstrebt, wird von den Gemeinden abgelehnt. Das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs über seine verschiedenen Gefässe soll nicht verändert werden. Allerdings wird dieses Anliegen bei veränderten Disparitäten systembedingt nicht unmittelbar zu erreichen sein, da insbesondere beim Ressourcenausgleich grössere Disparitäten zu höheren Beiträgen führen. Umgekehrt reduziert sich aber das Gesamtvolumen, wenn die Disparitäten geringer werden.

⁵ Die Beiträge für 2019 sind noch nicht verfügbar und daher provisorisch. Bei den Beiträgen für 2020 handelt es sich um die den Gemeinden provisorisch angekündigten Auszahlungen.

⁶ Höhe des Ausgleichsfaktors: 2008 bis 2012 = 95 Prozent, 2013 bis 2016 = 94,5 Prozent, ab 2017 = 96 Prozent.

3.3 Entwicklung der Steuerfüsse der Gemeinden

Die Verteilung der Steuerfüsse in den 77 Gemeinden⁷ von 2010 und 2019 zeigt, dass mit einer Ausnahme die Steuerfüsse aller Gemeinden gesenkt werden konnten. Die Mehrheit der Steuerfüsse (57 von 89 Gemeinden) liegt nicht mehr zwischen 130 und 159 Steuerprozent wie zu Beginn des Vergleichs, sondern zwischen 115 und 144 Steuerprozent (53 von 77 Gemeinden). Seit 2016 konnten die Gemeinden mit den tiefsten Steuerfüssen zudem in den Bereich von 75 bis 84 Steuerprozent vorstossen.

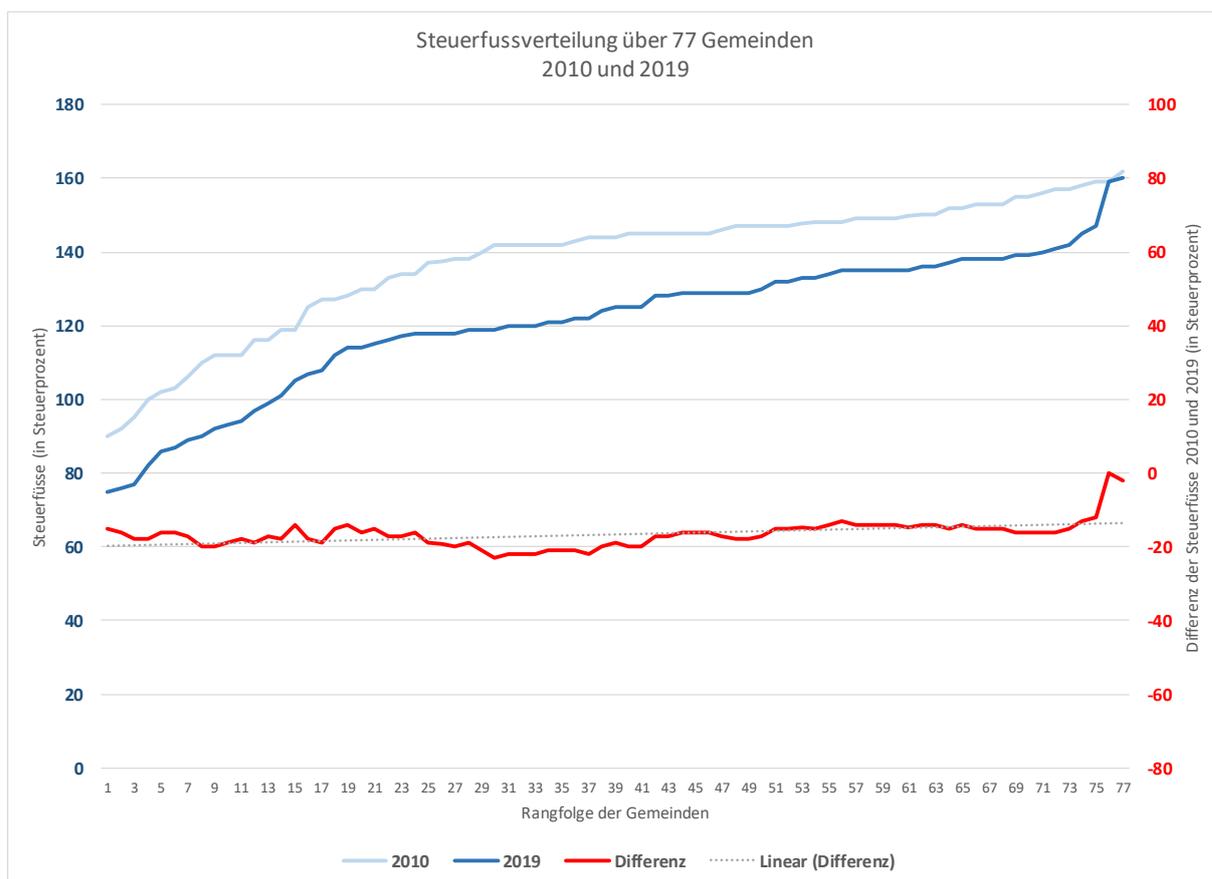


Abbildung 8: Verteilung der Steuerfüsse in den St.Galler Gemeinden

Mit Ausnahme von zwei Gemeinden mit den höchsten Steuerfüssen konnten alle anderen Gemeinden ihre Steuerfüsse seit 2010 um 13 bis 23 Steuerprozent senken. Die höchste Reduktion erfolgte dabei bei Gemeinden im vorderen Mittelfeld zwischen den Rängen 28 und 39, die alle eine Senkung um über 20 Steuerprozent vornehmen konnten. Sieht man von den beiden Gemeinden mit den höchsten Steuerfüssen ab, zeigt sich ein relativ ausgewogenes Bild mit Steuerfussreduktionen im zweistelligen Bereich, ohne dass sich die Unterschiede in den Steuerfüssen zwischen den Gemeinden grundsätzlich erhöht haben.

Auch bei detaillierter Betrachtung der Steuerfussentwicklung zeigt sich ein ähnliches Bild. Während der höchste Steuerfuss zwar von 162 auf 160 Steuerprozent zurückging, sank der tiefste Steuerfuss von 90 Steuerprozent im Jahr 2010 auf aktuell 75 Steuerprozent. Der Vergleich zwischen jenen zehn Prozent der Gemeinden mit den höchsten und jenen zehn Prozent mit den tiefsten Steuerfüssen zeigt eine Zunahme der Differenz von lediglich vier Steuerprozent: von 44 (155 zu 111) im Jahr 2010 auf 48 (139 zu 91) im Jahr 2019. Dabei ist zu beachten, dass diese

⁷ Bei vereinigten Gemeinden wurde vor dem Vereinigungszeitpunkt der gewichtete Steuerfuss der beteiligten Gemeinden verwendet.

Zunahme fast vollständig auf die Senkungen im Jahr 2011 zurückzuführen ist und die Unterschiede seither stabil geblieben sind. Fast parallel gesunken sind auch der Mittelwert von 138 auf 121 Steuerprozent und der Median von 144 auf 125 Steuerprozent.

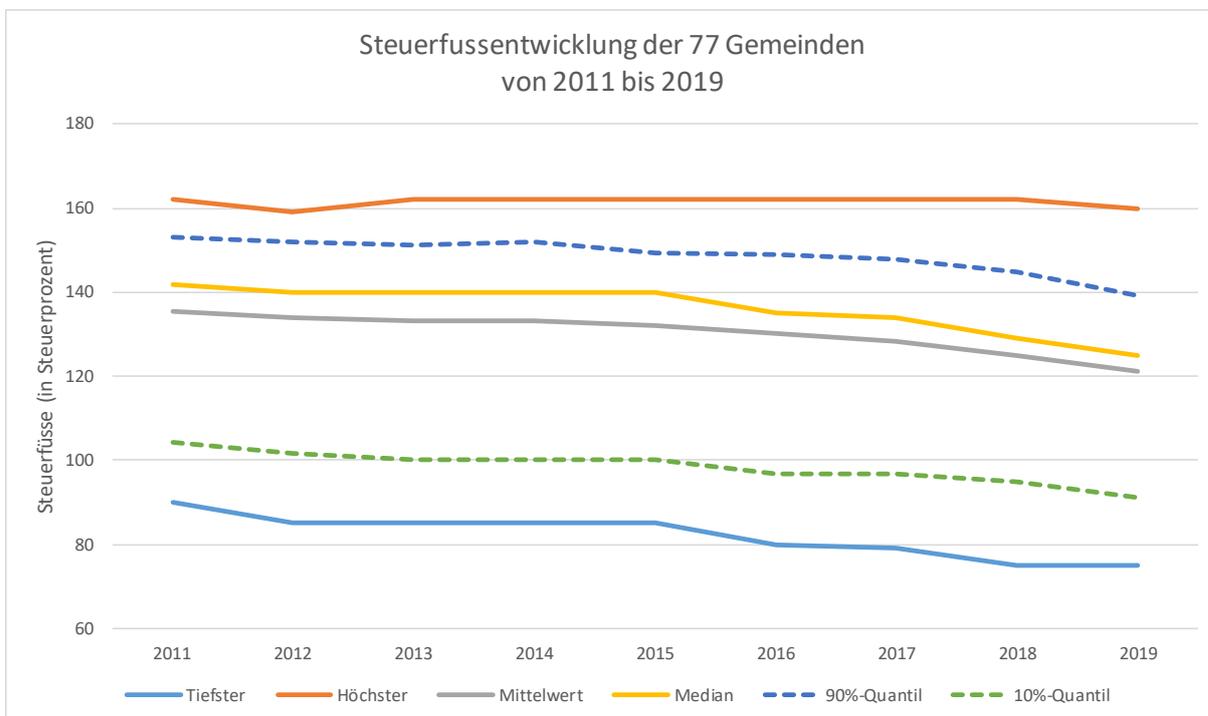


Abbildung 9: Entwicklung der Steuerfüsse in den St.Galler Gemeinden

Eine deutliche Zunahme der Disparitäten ist somit lediglich beim höchsten Steuerfuss im Vergleich mit allen übrigen, tieferen Steuerfüssen erkennbar. Dieser Einzelfall wirkt somit leicht verzerrend auf die laufenden Berechnungen. Alle anderen Bereiche der Steuerfussverteilung verfügen über einen mehr oder weniger parallelen Rückgang, allenfalls mit leichter zeitlicher Verzögerung. Ein weiterer Handlungsbedarf zur Erreichung einer geringeren Disparität bei den Steuerfüssen scheint aus Sicht der Regierung derzeit nicht angezeigt.

3.4 Gesamtsteuerbelastung

Nach Art. 45 Abs. 1 FAG zeigt der Wirksamkeitsbericht die Gründe für die hohen Steuerfüsse sowie Massnahmen zur Reduktion derselben, wenn der Gesamtsteuerfuss⁸ der Gemeinde um mehr als 6 Prozent über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Für das Jahr 2018 beträgt der effektive Steuerertrag der Gemeinden 1'312 Mio. Franken bei einer einfachen Steuer (nach Erlassen und Verlusten) von 1'086 Mio. Franken. Der durchschnittliche Gemeindesteuerfuss beträgt 120,9 Prozent. Unter Berücksichtigung des Kantonssteuerfusses von 115 Prozent ergibt sich eine Interventionsgrenze von 250,01 Prozent. Reduziert um den Kantonssteuerfuss von 115 Prozent bedeutet dies, dass alle Gemeinden mit Gemeindesteuerfüssen zu analysieren wären, deren Steuerfuss über 135,01 Prozent liegt. Insgesamt würde dies im Jahr 2019 auf 16 Gemeinden zutreffen.

⁸ Gesamtsteuerfuss = Steuerfuss der Gemeinde + Kantonssteuerfuss.

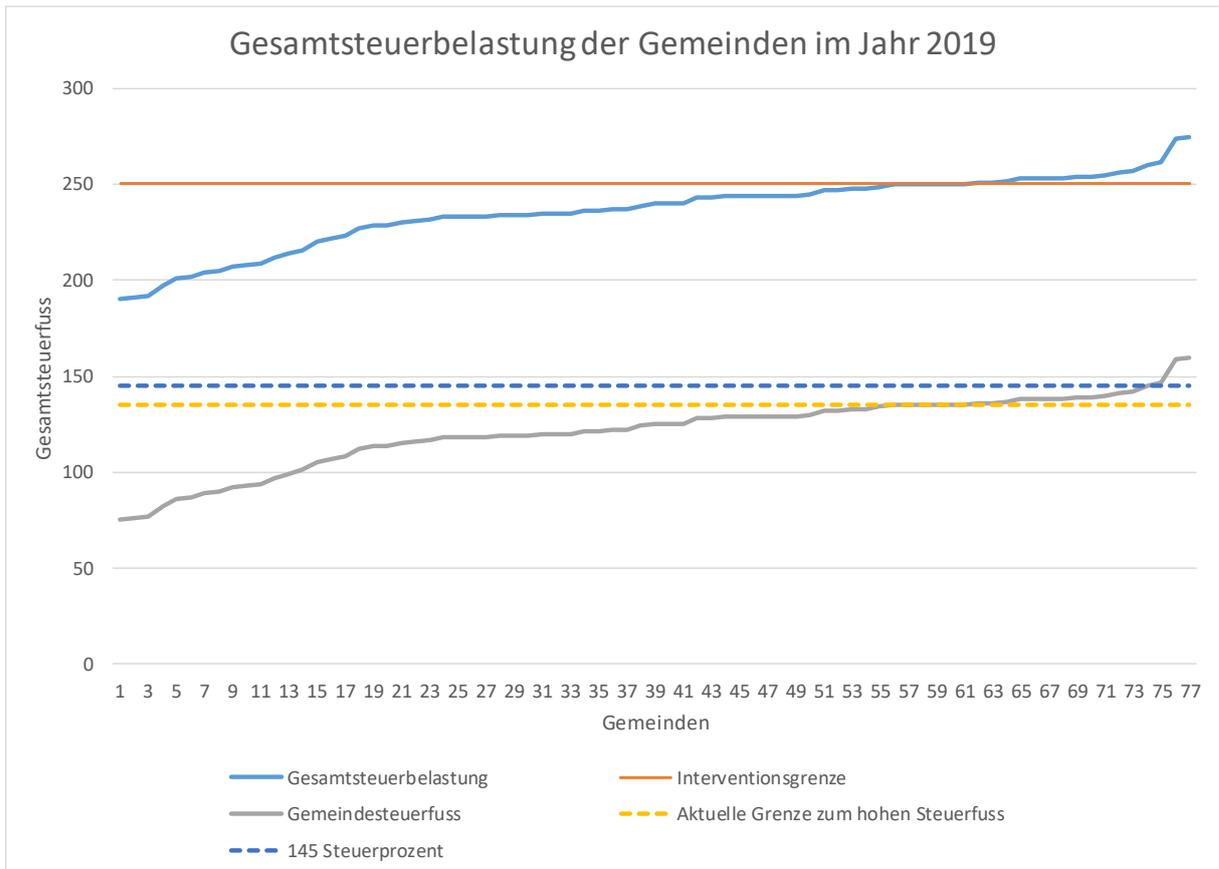


Abbildung 10: Gesamtsteuerbelastung der Gemeinden im Jahr 2019

Im FAG vom 23. September 2007 ist im Abschnitt IV unter dem Titel «Zusätzlicher Ausgleich für Gemeinden mit hohem Steuerfuss» die Bezugsberechtigung für Beiträge aus der zweiten Stufe des Finanzausgleichs (PSA und ISL) geregelt. Im Nachtrag zum FAG vom 29. Januar 2013 (nGS 48-75) wurde der «hohe Steuerfuss», der zum Bezug von Beiträgen aus der zweiten Stufe berechtigt, auf 145 Steuerprozent fixiert. Daraus darf abgeleitet werden, dass von «hohen Steuerfüssen» dann gesprochen werden kann, wenn diese über 145 Steuerprozent liegen und damit zum Bezug von Beiträgen der zweiten Stufe (aktuell noch PSA) berechtigen.

Aktuell verfügen nur noch drei Gemeinden über Steuerfüsse, die höher als 145 Prozent liegen. Die Steuerfüsse der übrigen 13 Gemeinden, deren Gesamtsteuerbelastung um wenigstens 6 Prozent über der durchschnittlichen Gesamtsteuerbelastung liegt, können nach obiger Interpretation nicht als «hoch» bezeichnet werden.

Der Grund für die hohen Steuerfüsse der drei erwähnten Gemeinden ist grundsätzlich ein hoher Bedarf an Mitteln. Hintergrund dieses Bedarfs sind:

- hohe Ausgaben in diversen Ausgabenbereichen;
- hoher Refinanzierungsbedarf / anstehender Investitionsbedarf;
- hohe Belastung mit Schulden.

Gestützt auf obige Argumentation betrifft die nach Art. 45 FAG vorgesehene Analyse «hoher Steuerfüsse» viele Gemeinden, die gar keine «hohen Steuerfüsse» im Sinn eines Steuerfusses über 145 Prozent aufweisen. Die Regierung sieht keine Notwendigkeit, die Gründe für hohe Steuerfüsse in den Gemeinden zu prüfen und gegebenenfalls mögliche Massnahmen zu deren Senkung aufzuzeigen. Dies weil Art. 45 FAG bei sinkenden Steuerfüssen zu einer unzweckmässigen Definition der «hohen Steuerfüsse» führt, da diese aktuell bereits bei 136 Steuerprozent zur

Anwendung käme, obwohl noch im Jahr 2010 die Mehrheit der Gemeinden über Steuerfüsse zwischen 145 und 159 Prozent verfügten. Im Sinn einer konkreteren und genaueren Definition «hoher Steuerfüsse» wird daher vorgeschlagen, diese auf Steuerfüsse über 145 Steuerfussprozent zu beziehen und Art. 45 entsprechend anzupassen.

3.5 Auswirkungen des neuen Rechnungsmodells «RMSG»

Per 1. Januar 2019 wurde bei den Gemeinden im Kanton St.Gallen das neue Rechnungsmodell «RMSG»⁹ fast flächendeckend¹⁰ eingeführt. Dieses regelt die Grundsätze der Haushaltsführung, der Rechnungslegung, der Buchführung und der Budgetierung. Die Einführung von RMSG erfolgte unter der Voraussetzung, dass sich damit die Mittel aus dem Finanzausgleich nicht verändern sollten. Dieser Vorgabe wurde in Bezug auf die erste Stufe des Finanzausgleichs Rechnung getragen. Sämtliche Basisdaten, die für die Berechnung der einzelnen Gefässe des Finanzausgleichs beigezogen werden, bleiben durch RMSG unverändert.

Auswirkungen hätten sich auf die Instrumente der zweiten Stufe im Jahr 2019 ergeben können. Jedoch wäre nur mit geringfügig verändertem Finanzbedarf zu rechnen gewesen. In Kombination mit dem tiefen Beitragssatz von 15 Prozent des PSA im Jahr 2019 wären die Auswirkungen ohnehin vernachlässigbar. Auch in der dritten Stufe hätte es zu Auswirkungen kommen können. Der letzten Gemeinde, die Mittel aus dem Übergangsausgleich bezog, wurde aus diesem Grund eine Ausnahmegewilligung erteilt. Gemäss damaligem Wissensstand hätte sie mit der Einführung von RMSG zuwarten können, bis sie gemäss damaliger Planung keine Mittel aus dem Übergangsausgleich mehr benötigte. Effektiv bezieht im Jahr 2019 keine auf RMSG umgestellte Gemeinde mehr Mittel aus der zweiten oder dritten Stufe des Finanzausgleichs.

Zusammengefasst hat die Einführung des neuen Rechnungsmodells RMSG keine Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Die aktuellen und zukünftigen Beiträge werden durch die Einführung nicht verändert.

3.6 Herausforderungen im Vollzug

3.6.1 Erhebung der Datenbasis

3.6.1.a Steuerfüsse

Die Steuerfüsse der beiden Bemessungsjahre¹¹ liegen zum Zeitpunkt der Datenerhebung (per Mitte des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr) in der von den Bürgerschaften genehmigten Form vor. Die Daten werden vom Kantonalen Steueramt zur Verfügung gestellt und können direkt zur Berechnung der Ausgleichsbeiträge verwendet werden. Es bestehen weder zeitliche noch qualitative Einschränkungen in Bezug auf die Verwendung der Daten.

3.6.1.b Einwohnerzahlen

Die Einwohnerzahlen werden vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt. Für den Finanzausgleich werden Zahlen zweier Bemessungsjahre benötigt. Während die Einwohnerzahlen für das vorvorletzte Jahr vor dem Ausgleichsjahr bereits seit der Berechnung des letztjährigen Finanzausgleichs bereitstehen, werden die aktuellsten Zahlen des vorletzten Jahrs vor dem Ausgleichsjahr erst gegen Ende August des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr geliefert (Beispiel: Einwohnerzahlen 2019 für den Finanzausgleich 2021 werden im August 2020 geliefert). Dadurch verzö-

⁹ RMSG = Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden unter HRM2 (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2).

¹⁰ Gemeinden mit Ausnahmegewilligung zur späteren Einführung von RMSG: Rebstein und Marbach (Einführung 2020), Altstätten, Degersheim und St.Gallen (Einführung 2021).

¹¹ Bei der Anwendung von zwei Bemessungsjahren handelt es sich um das vorletzte und das vorvorletzte Kalenderjahr vor dem Ausgleichsjahr.

gert sich die für das Folgejahr gültige Berechnung des Finanzausgleichs so weit, dass sogenannte Budgetgemeinden die Mitteilung der Beiträge erst im Laufe der Budgetierung für das Ausgleichsjahr erhalten. Diese Praxis hat sich allerdings etabliert und die damit verbundenen Umstände sind den Gemeinden bekannt. Insofern kann mit dieser Situation problemlos umgegangen werden.

3.6.1.c Datenbasis für den Ressourcenausgleich

Die Basisdaten für den Ressourcenausgleich setzen sich aus zwei verschiedenen Datenlieferungen zusammen.

Vom Kantonalen Steueramt werden folgende Daten geliefert:

- die im Bemessungsjahr je Gemeinde eingegangene einfache Steuer (100 Prozent) des laufenden Jahrs und der Rückstände aus dem Vorjahr (einschliesslich Erlasse und Verluste);
- die Pauschalrückzahlungen an natürliche Personen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen;
- die sogenannten NOV/A-Fälle (Einkommens- und Vermögenssteuern von eigentlich Quellensteuerepflichtigen);
- den Gemeindeanteil am Ertrag der Gewinn- und Kapitalsteuern (einschliesslich Erlasse und Verluste);
- die Pauschalrückzahlungen an juristische Personen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen;
- den Gemeindeanteil am Ertrag der Grundstückgewinnsteuern (einschliesslich Erlasse und Verluste);
- den Gemeindeanteil am Ertrag der Quellensteuern (einschliesslich Erlasse und Verluste).

Diese vom Kantonalen Steueramt gelieferten Daten sind grundsätzlich von guter Qualität. In Einzelfällen mussten Daten der Gewinn- und Kapitalsteuer korrigiert werden, da diese der falschen Gemeinde zugeordnet wurden.

Von den Finanzverwaltungen der Gemeinden werden nach Abschluss des Rechnungsjahrs weitere Gemeindesteuerdaten eingefordert. Die Daten können von den Gemeinden über eine Erfassungsmaske direkt im Internet eingegeben werden. Folgende Daten werden so erhoben:

- Bruttoertrag der zum ordentlichen Satz erhobenen Grundsteuer (einschliesslich Erlasse und Verluste);
- der ordentliche Grundsteuersatz in Promille;
- Bruttoertrag der zum Spezialsatz erhobenen Grundsteuer (einschliesslich Erlasse und Verluste);
- Bruttoertrag der Handänderungssteuer (einschliesslich Erlasse und Verluste).

Bei der Qualitätskontrolle wurden bei diesen von den Finanzverwaltungen der Gemeinden erfassten Daten verschiedentlich Fehler festgestellt. Die Korrektur konnte zumeist anhand der dem Amt für Gemeinden zugestellten detaillierten Jahresrechnungen vor der Berechnung der Beiträge erfolgen. So konnten den Gemeinden in der Regel die Beiträge auf Basis der bereits korrigierten Daten mitgeteilt werden.

3.6.1.d Datenbasis für den Sonderlastenausgleich Weite

Für die Berechnung des Sonderlastenausgleichs Weite sind folgende Daten des Bemessungsjahrs¹² notwendig:

- gewichtete Strassenlänge der Gemeinde in Kilometer;
- Einwohnerinnen und Einwohner mit Wohnsitz über 800 m.ü.M. in der Gemeinde;
- Dispersion mehrerer Zentren in der Gemeinde;
- Fläche in Hektar gemäss amtlicher Vermessung der Gemeinde.

¹² Das Bemessungsjahr ist das vorletzte Jahr vor dem Ausgleichsjahr.

Die Angaben zur Strassenlänge der Gemeinden wird Anfang des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr vom Tiefbauamt des Kantons geliefert. Vorgängig werden die Daten den Gemeinden mitgeteilt und bei Bedarf angepasst. Die Daten sind von guter Qualität und konnten bisher unverändert für die Berechnung des Finanzausgleichs verwendet werden.

Die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner über 800 m.ü.M. sowie die Angaben zur Dispersion der Gemeinden sind abhängig von den durch das Bundesamt für Statistik gemeldeten Einwohnerzahlen. Deshalb stehen diese Angaben erst Anfang September für die Berechnung der Beiträge zur Verfügung, was dazu führt, dass die Budgetgemeinden auch diesbezüglich erst während des Budgetierungsprozesses informiert werden können. Die Daten werden vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) geliefert und sind qualitativ auf hohem Niveau. Daher kann mit der späteren Verfügbarkeit gut umgegangen werden.

Ebenfalls vom AREG wird die Fläche der Gemeinden geliefert. Abgesehen von einzelnen Anpassungen infolge Abtauschs geringer Landflächen zwischen einzelnen Gemeinden verändern sich diese Daten kaum. Die Daten werden in sehr guter Qualität geliefert und gaben bislang keinen Anlass zu Korrekturen.

3.6.1.e Datenbasis für den Sonderlastenausgleich Schule

Für die Berechnung des Sonderlastenausgleichs Schule werden folgende Daten aus dem Bemessungsjahr benötigt:

- Gesamtkosten der Schule einschliesslich Sonderschulen und Heime, bestehend aus dem Nettoaufwand der Schule in der Funktion 21 (Volksschule), dem Nettoaufwand für den Schulrat in Einheitsgemeinden in der Funktion 03 (Schulrat) und dem Nettoaufwand für Abschreibungen im Schulbereich von Einheitsgemeinden in der Funktion 99 (Abschreibungen)¹³;
- Schülerzahl in der Volksschule in der Gemeinde;
- Schülerzahl in der Sonderschule in der Gemeinde;
- Sozialindex des Bildungsdepartementes in der Gemeinde.

Die Gesamtkosten der Schule ergeben sich im Rahmen der Erhebung für die Gemeindefinanzstatistik des Bemessungsjahrs im Laufe des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr. In der Regel ist die Datenerhebung Ende Juli abgeschlossen. Eine Herausforderung stellt dabei die Erhebung der Abschreibungen in Einheitsgemeinden dar, da diese teilweise in der Funktion 21 (Volksschule) verbucht werden und teilweise in der Funktion 99 (Abschreibungen). Hier geht es darum zu verhindern, dass die Abschreibungsaufwände doppelt angerechnet werden. Mit dem neuen Rechnungsmodell RMSG ab 1. Januar 2019 erübrigt sich diese Problematik, da alle Abschreibungen im Schulbereich einheitlich in der Funktion 21 verbucht werden.

Die Schülerzahlen in der Volksschule wie auch jene in der Sonderschule werden durch das Amt für Volksschule im Vorjahr zum Ausgleichsjahr bei den Schulträgern erhoben und anschliessend plausibilisiert. Das Amt für Gemeinden erhält die Schülerzahlen zuhanden des Finanzausgleichs jeweils gegen Ende Juni. Trotz des zweistufigen Vorgehens bei der Erhebung der Zahlen kam es in der Vergangenheit vereinzelt zur Lieferung falscher Schülerzahlen. Meist wurden die Fehler im Lauf des Ausgleichsjahrs festgestellt, was zu Anpassungen der Beiträge aller Gemeinden mit Anspruch auf Sonderlastenbeiträge Schule hatte. Die Korrekturen werden in der Regel mit der Auszahlung der letzten Rate im Dezember des Ausgleichsjahrs verrechnet.

Die Basisdaten zum Sozialindex werden vom Bildungsdepartement je Schulträger erhoben. Die Fachstelle für Statistik rechnet die Daten auf die politischen Gemeinden um. Die Daten haben bisher zu keinen Korrekturen Anlass gegeben. Allerdings werden sie vom Bildungsdepartement nur alle zwei Jahre aktualisiert.

¹³ In autonomen Schulgemeinden sind die Kosten für Schulrat und Abschreibungen in der Funktion 21 enthalten.

3.6.1.f Datenbasis für den soziodemographischen Sonderlastenausgleich

Für die Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs werden umfangreiche Datenbestände benötigt:

- Nettoaufwand für Kinder und Jugendliche in Heimen gemäss interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31);
- Nettoaufwand für Pflegekinder in Pflegefamilien;
- Nettoaufwand für sozialpädagogische Familienbegleitung;
- Nettoaufwand für finanzielle Sozialhilfe;
- Nettoaufwand für Mutterschaftsbeiträge;
- Nettoaufwand für Alimentenbevorschussung;
- Nettoaufwand für arbeitsmarktliche Projekte;
- Nettoaufwand für stationäre Pflege.

Der Nettoaufwand für Kinder und Jugendliche in IVSE-Heimen je Gemeinde wird vom kantonalen Amt für Soziales geliefert. Die Aufwände weichen häufig von denjenigen in den Jahresrechnungen der politischen Gemeinden ab, da die Rechnungstellung insbesondere aus ausserkantonalen Heimen nicht periodengerecht erfolgt. Über die Zeit gleichen sich diese Differenzen jedoch aus. In Einzelfällen kam es bisher vor, dass die Kosten für Heimaufenthalte der falschen Gemeinde zugerechnet wurden. In der Regel lässt sich dies aber leicht erkennen und rechtzeitig korrigieren.

Die Daten zum Nettoaufwand für die stationäre Pflege stammen von der Sozialversicherungsanstalt (SVA). Auch hier gibt es Abweichungen zu den Angaben der politischen Gemeinden in der Jahresrechnung, da die Abrechnungsperiode der SVA von Dezember bis November dauert. Über mehrere Rechnungsjahre gleichen sich diese Abweichungen jedoch wieder aus. Wie bei den Daten für Heimaufenthalte ist die Qualität der gelieferten Daten gut.

Alle anderen oben genannten Daten werden von den Gemeinden jeweils nach Rechnungsabschluss zwischen April und Mai des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr geliefert. Die Daten können von den Rechnungsführerinnen und Rechnungsführern direkt über eine Eingabemaske im Internet erfasst werden. Die Nachkontrolle der Daten erfolgt in den Monaten Juni und Juli anhand der detaillierten Jahresrechnungen durch das Amt für Gemeinden. Um die Qualität der Daten zu verbessern, werden die Gemeinden jeweils Ende Jahr aufgefordert, für alle oben genannten Aufwendungen separate Konten zu verwenden. Dieser Aufforderung kommen jedoch nicht alle Gemeinden nach, was die Datenkontrolle erschwert oder gar verunmöglicht. Auch diesbezüglich werden durch die Einführung von RMSG deutliche Verbesserungen erwartet, da die entsprechenden separaten Konten ab 1. Januar 2019 verbindlich zu führen sind.

Während die Identifikation der Nettoaufwendungen für die finanzielle Sozialhilfe, die Mutterschaftsbeiträge und die Alimentenbevorschussung in der Regel keine Probleme verursachen und die Daten anschliessend auch meist relativ einfach und schnell verifiziert werden können, sind bei den anderen Kategorien deutlich grössere Schwierigkeiten festzustellen. Nettoaufwände für Pflegekinder in Pflegefamilien haben in der Vergangenheit mehrmals auch Aufwendungen für Heimaufenthalte, sowohl in IVSE-A-Heimen als auch in nicht anerkannten Heimen, enthalten. Solche Mängel sind bei der Verifizierung anhand der Jahresrechnungen nicht zu erkennen und dringen erst bei intensiveren Prüfungen anlässlich der Aufsichtsprüfungen des Amtes für Gemeinden an die Oberfläche. Auch beim Nettoaufwand für sozialpädagogische Familienbegleitung ist es aufgrund falscher Zuordnungen zu fehlerhaften Angaben gekommen. Die Verifizierung kann lediglich Abweichungen zwischen den gemeldeten und den effektiv im entsprechenden Konto aufgeführten Zahlen liefern. Nicht erkennbar sind aber Abweichungen, die auf eine falsche Verbuchung zurückzuführen sind.

Die umfangreichsten Korrekturen mussten bisher jeweils beim Nettoaufwand für arbeitsmarktliche Projekte vorgenommen werden. In mehreren Fällen war nicht eindeutig klar, was anrechenbar ist

und was nicht. Und falls kein eigenes Konto für diese Kategorie angelegt wurde, sind diese Aufwendungen in der Regel in der Funktion 58 (finanzielle Sozialhilfe) enthalten. Dadurch besteht die Gefahr, dass diese Aufwendungen sowohl beim Nettoaufwand für die finanzielle Sozialhilfe als auch bei jenem für arbeitsmarktliche Projekte gemeldet werden. Entsprechende Vorkommnisse wurden in den Jahren 2014 bis 2016 bei der Stadt St.Gallen festgestellt, was nachträgliche Korrekturen in Millionenhöhe sowohl bei der Stadt St.Gallen als auch bei weiteren rund 25 Gemeinden nach sich zog.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Korrekturen bei den Daten einzelner Gemeinden zu Anpassungen der Beiträge aller berechtigten Gemeinden führen, da sich die Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs auf den kantonalen Durchschnitt bezieht. Eine dadurch entstehende Reduktion der Beiträge ist für die betroffenen Gemeinden stossend, insbesondere wenn sie ihre Daten korrekt geliefert haben.

3.6.1.g Datenbasis für den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

Beim Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen bleiben bis auf eine Ausnahme alle Daten von Jahr zu Jahr unverändert. Es handelt sich hierbei um:

- den Beitrag von 10 Mio. Franken nach Art. 25 Abs. 1 FAG;
- den Beitrag von 6 Mio. Franken nach Art. 25 Abs. 2 FAG;
- den Landesindex der Konsumentenpreise vom Juni 2007 als Ausgangsbasis für die jährliche teuerungsbedingte Anpassung.

Die einzige Variable für die Berechnung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen ist der jeweils aktuelle Preisindexstand vom Juni des Vorjahrs zum Ausgleichsjahr. Dieser Wert steht jeweils Mitte Juli zur Verfügung.

3.6.1.h Datenbasis für den partiellen Steuerfussausgleich

Der partielle Steuerfussausgleich wird nach einer sukzessiven Reduktion von 50 Prozent bis ins Jahr 2016 über 40 Prozent im Jahr 2017, 30 Prozent im Jahr 2018 und 15 Prozent im Jahr 2019 per 1. Januar 2020 aufgehoben.

3.6.1.i Datenbasis für den Übergangsausgleich

Mangels Bedarf an Beiträgen werden ab dem Rechnungsjahr 2019 keine Daten mehr für die Berechnung des Übergangsausgleichs benötigt.

3.6.1.j Fazit

Der Vollzug des Finanzausgleichs hat sich über die Jahre etabliert. Die einzelnen Erhebungsschritte sind bekannt und werden zu gegebener Zeit durchgeführt. Es ist kein Handlungsbedarf in Bezug auf eine Änderung des Gesamtvolumens zu erkennen.

Gleichwohl würde eine Reduktion der Anzahl und Komplexität der Gefässe im soziodemographischen Sonderlastenausgleich zu einer deutlichen Vereinfachung der Datenerhebung und zur Reduktion möglicher Fehlerquellen führen. Voraussetzung für eine Anpassung im Rahmen der für diese Vorlage geltenden Rahmenbedingungen ist jedoch, dass diese mit möglichst unveränderter Beitragshöhe an die Gemeinden einhergeht.

3.6.2 Berechnung der Beiträge

Für die Berechnung der Beiträge steht eine umfassende Excel-Datei zur Verfügung, in der die notwendigen Formeln in Übereinstimmung mit dem Anhang zum FAG hinterlegt sind. Die Verifizierung erfolgt durch eine zweite Stelle im Amt für Gemeinden, deren Tabelle unabhängig von der eigentlichen Berechnungsdatei erstellt wurde. Auf diese Art und Weise ist die Übereinstimmung beider Ergebnisse überprüft, bevor die Beiträge den Gemeinden mitgeteilt werden und zur Auszahlung gelangen. Insofern besteht auch bei der Berechnung der Beiträge kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Dennoch wäre mittelfristig die Anpassung der Berechnungsmethodik im Sonderlastenausgleich Weite empfehlenswert. Die Formel zur Berechnung ist kompliziert und nur schlecht nachvollziehbar. Hintergrund dieser Komplexität ist die Absicht, dass die Formel dynamisch auf Veränderungen der Basisdaten einzelner Teilgefässe reagieren soll. Durch die Definition fixer Beiträge je Gefäss könnte die Berechnung aber wesentlich vereinfacht werden. Die Flexibilität im Berechnungsmodus ginge dadurch zwar verloren. Diese ist jedoch, da sich die Basisdaten wie Strassenlänge, Dispersion oder Fläche einer Gemeinde kaum verändern, auch nicht notwendig. Insofern überwiegen die bessere Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen.

3.6.3 Ausrichtung der Beiträge

Die Beiträge der ersten Stufe des Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich) werden in vier Raten jeweils Mitte März, Mitte Juni, Mitte September und Mitte Dezember ausgerichtet. Im Lauf des Ausgleichsjahrs notwendige Korrekturen werden den Gemeinden zwischen der dritten und vierten Rate mitgeteilt und mit der vierten Rate Mitte Dezember verrechnet.

Die Beiträge der zweiten Stufe und des Übergangsausgleichs wurden den Gemeinden in drei Raten Mitte Juni, Mitte September und Mitte Dezember ausgerichtet.

3.6.4 Verfügung der Beiträge

Die Verfügung der Beiträge erfolgt im dem Ausgleichsjahr folgenden Jahr. Bis ins Jahr 2020 konnten die Verfügungen erst jeweils Mitte Jahr erfolgen, da die definitiven Beiträge der zweiten Stufe aufgrund der Jahresrechnungen der Gemeinden noch revidiert und gegebenenfalls angepasst werden mussten. Nach Wegfall der zweiten Stufe werden die Beiträge zu einem früheren Zeitpunkt verfügt werden können.

3.7 Aufhebung des individuellen Sonderlastenausgleichs

Die Beiträge des ISL gingen in den letzten Jahren laufend zurück. Als Ergebnis des Wirksamkeitsberichts 2016 wurde der ISL per Anfang 2017 aufgehoben. Auswertung und Vergleich von Beitragshöhe und Jahresergebnis jener Gemeinden, die seit dem Jahr 2013 noch Beiträge erhielten, zeigen, dass sich diese finanziell gut entwickelt haben und den Ausfall des ISL kompensieren konnten.

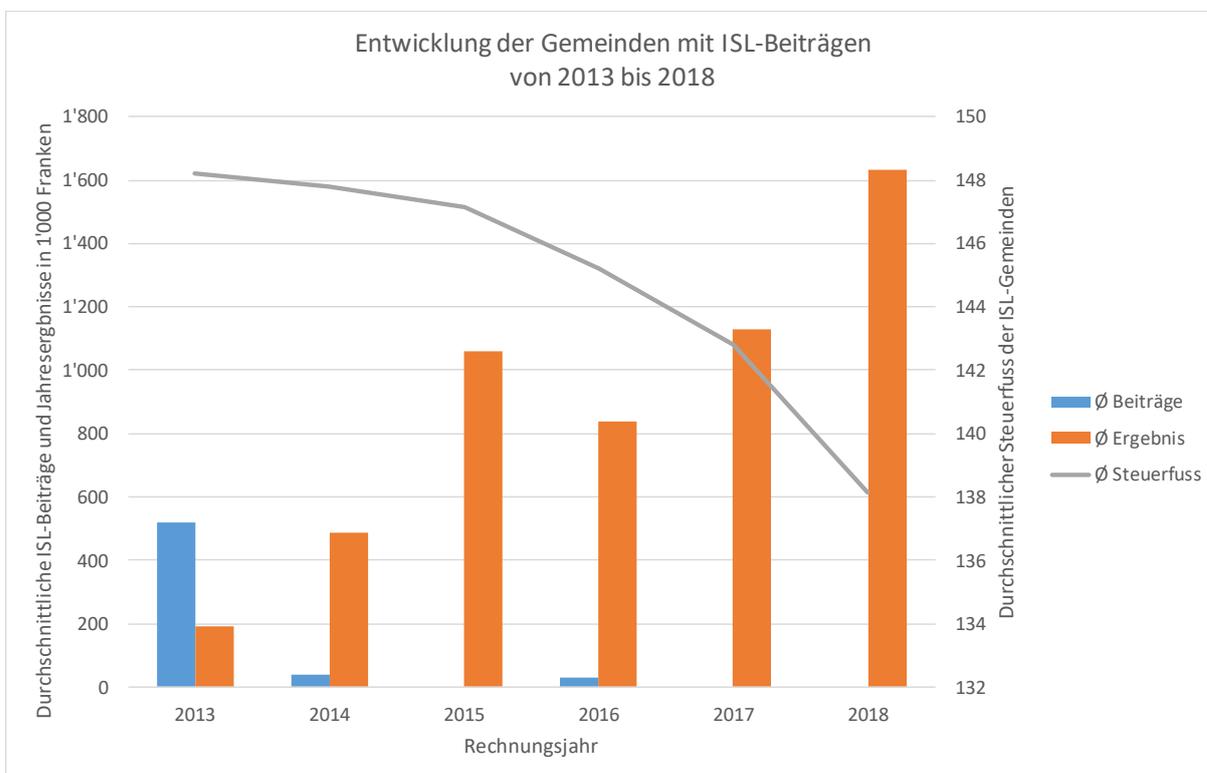


Abbildung 11: Entwicklung der Gemeinden mit ISL-Beiträgen von 2013 bis 2018^{14, 15}

Die Entwicklung der 15 Gemeinden, die ISL-Beiträge erhielten, verlief über die letzten Jahre durchwegs positiv. Der Wegfall der Beiträge konnte vollständig kompensiert werden. Trotz dem Wegfall der Beiträge aus dem ISL erreichten die Gemeinden insgesamt positive Rechnungsergebnisse und konnten ihre Steuerfüsse deutlich senken. Weitere Massnahmen drängen sich folglich nicht auf.

¹⁴ ISL-Beiträge wurden nur bis ins Jahr 2016 ausgerichtet.

¹⁵ Der durchschnittliche Steuerfuss basiert auf den effektiven Steuerfüssen aller Gemeinden, die zwischen 2013 und 2018 ISL-Beiträge erhielten.

3.8 Aufhebung des partiellen Steuerfussausgleichs

Der PSA wurde mit dem Wirksamkeitsbericht 2016 ab dem Ausgleichsjahr 2017 in seiner Höhe abgestuft begrenzt. So wurde der Ansatz für Beiträge an die Gemeinden von 50 auf 40 Prozent reduziert. Im Ausgleichsjahr 2018 lag der Ansatz bei 30 Prozent, im Jahr 2019 noch bei 15 Prozent. Ab dem Ausgleichsjahr 2020 entfällt der PSA ganz. Trotz dieser schrittweisen Reduktion konnten die Gemeinden, die Beiträge aus dem partiellen Steuerfussausgleich erhielten, ihre Jahresergebnisse meist verbessern.

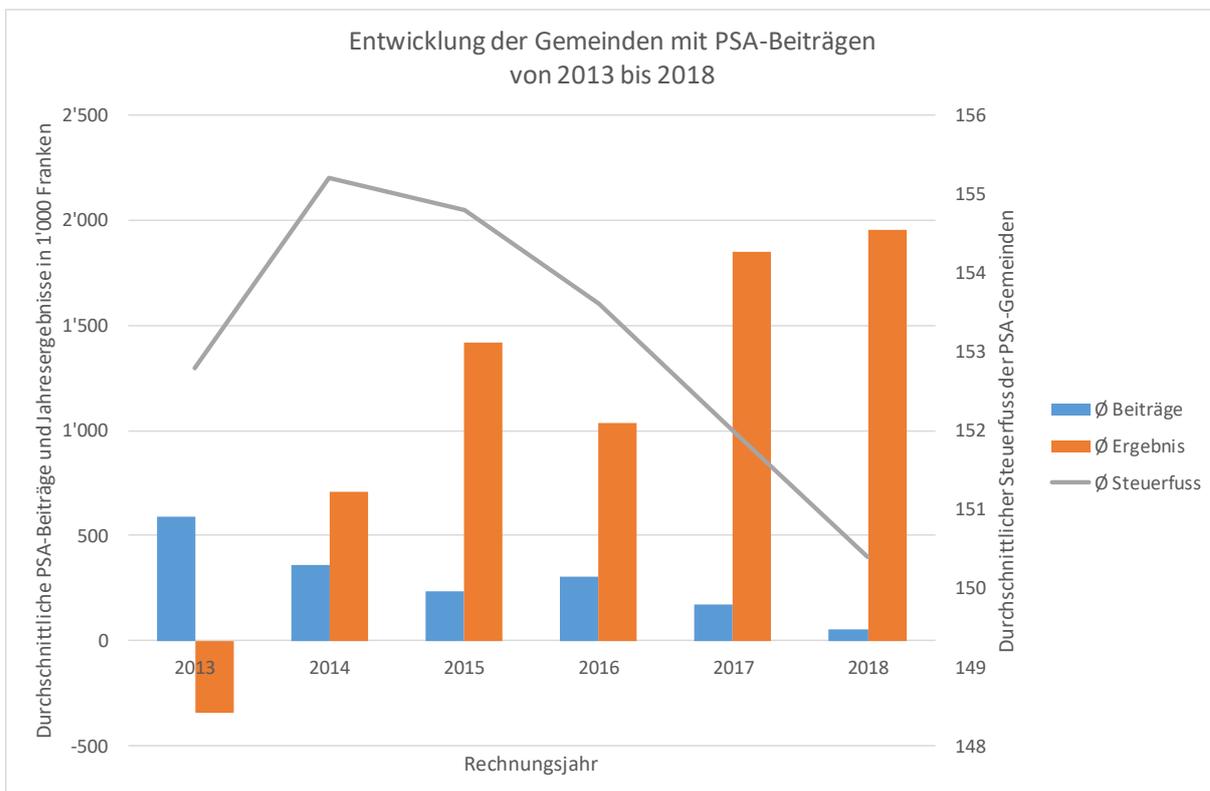


Abbildung 12: Entwicklung der Gemeinden mit PSA-Beiträgen von 2013 bis 2018^{16, 17}

Unter Berücksichtigung dieser positiven Tendenzen sowie der Tatsache, dass in den Ausgleichsjahren 2017 und 2018 nur noch die Gemeinde Degersheim Beiträge aus dem PSA bezog, darf gefolgert werden, dass ein weiteres Beibehalten des PSA nicht notwendig ist. Die schrittweise Aufhebung des PSA hat sich bewährt und bedarf keiner neuen Massnahme.

¹⁶ PSA-Beiträge werden bis ins Jahr 2019 ausgerichtet. Die Ausgleichsbeiträge 2018 sind noch provisorisch.

¹⁷ Der durchschnittliche Steuerfuss basiert auf den effektiven Steuerfüssen aller Gemeinden, die zwischen 2013 und 2018 PSA-Beiträge erhielten.

3.9 Auslaufen des Übergangsausgleichs

Beiträge aus dem Übergangsausgleich werden nur jenen Gemeinden ausgerichtet, die einen Steuerfuss von über 162 Prozent erheben müssten. Bis 2012 waren die drei Gemeinden Pfäfers, Stein und Krinau bezugsberechtigt. Im Jahr 2012 konnte die Gemeinde Pfäfers den Steuerfuss auf 159 Prozent senken. Ab 2013 entfielen die Gemeinden Krinau durch Vereinigung mit Wattwil und Stein durch Vereinigung mit Nesslau-Krummenau. In den Jahren 2016 und 2017 bezog die Gemeinde Degersheim als einzige Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Ab 2018 entfielen auch diese Beiträge mangels Bedarf. Auf Ende des Jahrs 2022 wird der Übergangsausgleich aufgehoben. Voraussichtlich werden somit bis zum Ende des Übergangsausgleichs keine weiteren Beiträge mehr ausbezahlt.

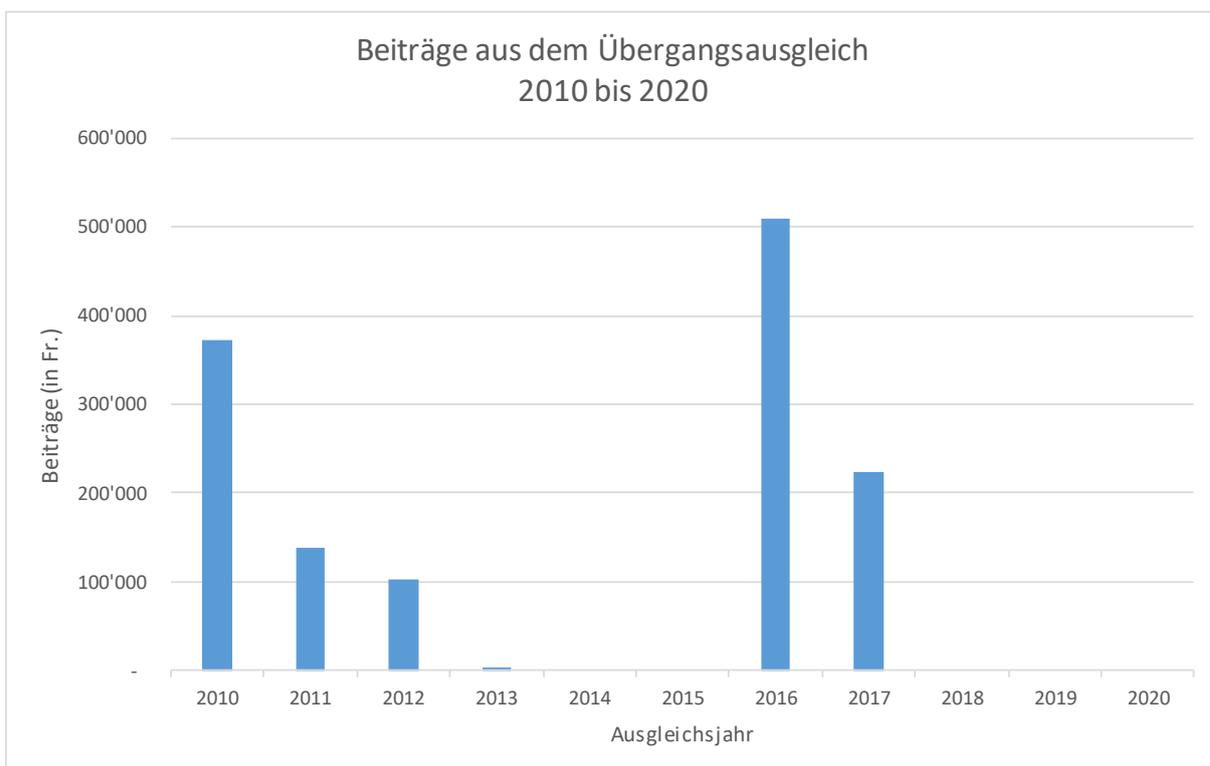


Abbildung 13: Beiträge aus dem Übergangsausgleich von 2010 bis 2020

3.10 Im Wirksamkeitsbericht 2016 vermutete Fehlanreize im Finanzausgleichssystem

Im Wirksamkeitsbericht 2016 zum Finanzausgleich wurde darauf hingewiesen, dass die Fokussierung auf einzelne Bereiche im soziodemographischen Sonderlastenausgleich die Gefahr von Fehlanreizen bergen könnte. Namentlich erwähnt wurde die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen gemäss interkantonaler Vereinbarung für soziale Einrichtungen, Bereich A (IVSE-A). Die Gemeinden könnten versucht sein, Kinder und Jugendliche vermehrt in IVSE-A-Heimen zu platzieren statt in Pflegefamilien.

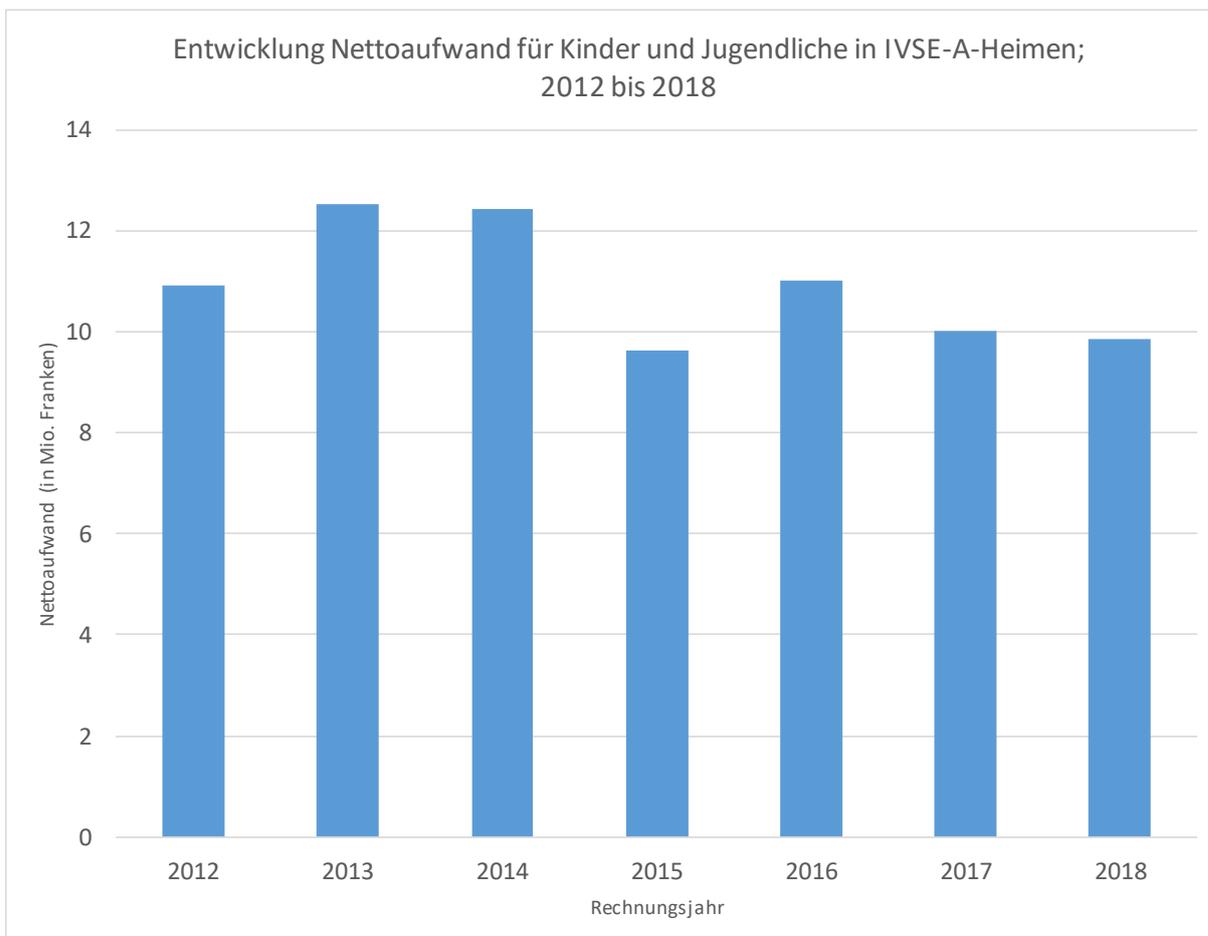


Abbildung 14: Entwicklung Nettoaufwand für Kinder und Jugendliche in IVSE-A-Heimen von 2012 bis 2018

Ein Vergleich des diesbezüglichen Nettoaufwands zeigt, dass die Kosten für IVSE-A-Platzierungen von Jahr zu Jahr schwanken, sie in der Tendenz aber eher leicht abnehmen. Die Gemeinden haben keinerlei Einfluss auf die Zuweisung von Kindern und Jugendlichen in IVSE-A-Heime. Wo eine Eignung gegeben erscheint, erfolgt die Zuteilung durch den Kinder- und Jugendpsychologischen Dienst (KJPD) oder durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Es sind somit keine Hinweise auf einen Fehlanreiz erkennbar.

Die gleichen Bedenken wurden im Wirksamkeitsbericht 2016 auch im Hinblick auf die mögliche Entwicklung der Kosten in der stationären Pflege geäussert, da die Aufwendungen für ambulante Unterstützung nicht im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

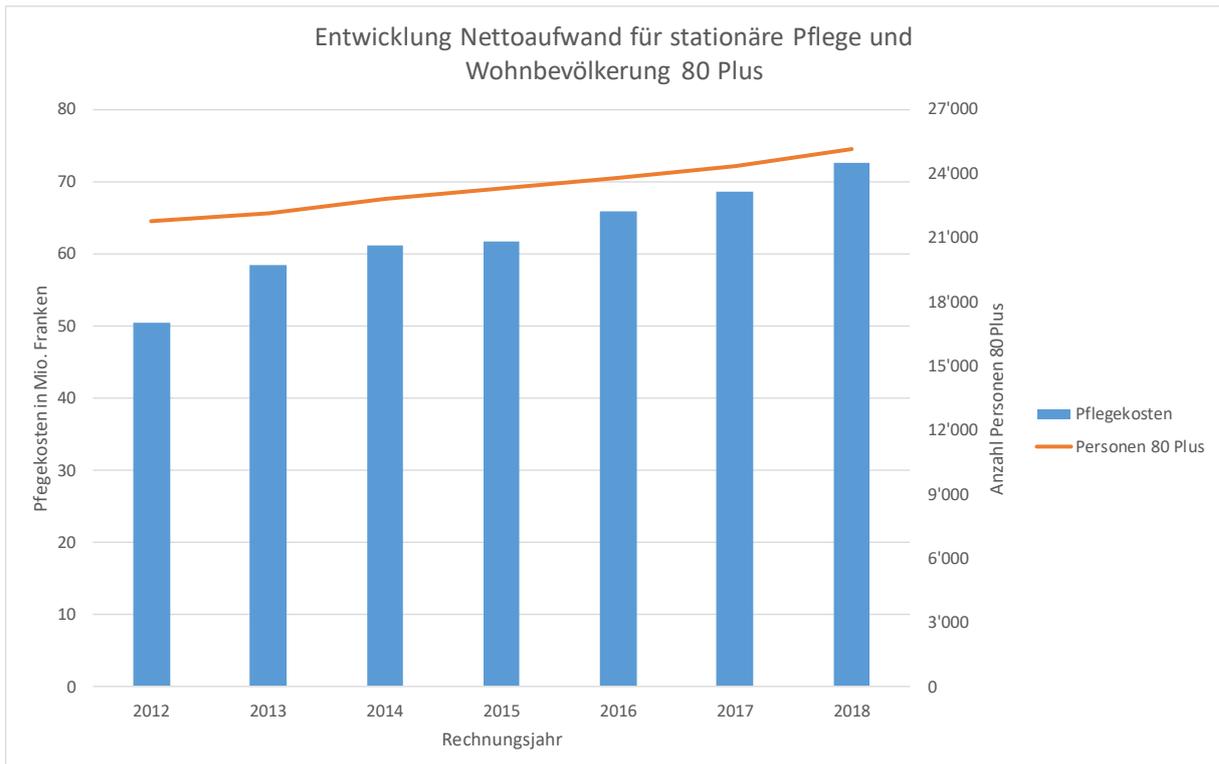


Abbildung 15: Entwicklung Nettoaufwand für stationäre Pflege und Wohnbevölkerung 80 Plus von 2012 bis 2018

Die Entwicklung seit dem Jahr 2014 zeigt eine klare Zunahme der entsprechenden Nettoaufwände. Nicht ganz so deutlich ist aber auch die Zunahme der Wohnbevölkerung der 80-jährigen oder älteren Personen, was tendenziell zu mehr pflegebedürftigen Personen und damit zu höheren Kosten im stationären Pflegebereich führen kann. Hinweise auf einen Fehlanreiz lassen sich daraus nicht ableiten.

3.11 Gesamtbeurteilung

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Berechnung und Ausrichtung des Finanzausgleichs richtig, vollständig und zeitgerecht erfolgt. Die Beiträge werden in adäquatem Umfang ausgerichtet. Die Aufhebung der zweiten Stufe des Finanzausgleichs konnte problemlos realisiert werden. Der Übergangsausgleich wird bereits seit dem Jahr 2018 nicht mehr beansprucht. Die Gemeinden sind weitestgehend zufrieden mit der Höhe und dem Funktionieren des Finanzausgleichs. Ein unmittelbarer Anpassungsbedarf kann aus der vorliegenden Beurteilung nicht abgeleitet werden.

Trotz dieser vorwiegend positiven Beurteilung bestehen in der Datenerhebung und in der Abwicklung vor allem im Sonderlastenausgleich Weite und im soziodemographischen Sonderlastenausgleich einige Mängel, welche die effiziente Abwicklung behindern. Daher werden Korrekturen vorgeschlagen. Bei den entsprechenden Vorschlägen handelt es sich dabei nicht um beabsichtigte Veränderungen der Beitragshöhe, sondern lediglich um Anpassungen zur effizienteren und effektiveren Abwicklung des Vollzugs. Die erwähnten Gesetzesanpassungen lassen sich für den Kanton weitgehend haushaltsneutral umsetzen.

Zudem wurde in der Analyse des Finanzausgleichs festgestellt, dass aufgrund der sehr kurzen Intervalle zur Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts kaum fundierte Aussagen zu den Auswirkungen von Anpassungen am System getätigt werden können. Mit einer Verlängerung des Intervalls

zur Erarbeitung zukünftiger Wirksamkeitsberichte soll diesem Mangel Rechnung getragen und damit bessere und konkretere Aussagen zu Anpassungen am Finanzausgleichssystem ermöglicht werden.

4 Anpassungen an den Ausgleichsgefässen

4.1 Sonderlastenausgleich Weite

Der Sonderlastenausgleich Weite wurde auf das Ausgleichsjahr 2017 hin um die Grössen Dispersion, Fläche sowie Einwohnerinnen und Einwohner mit Wohnsitz über 800 m.ü.M. ergänzt. Die diesen Ergänzungen zugrundeliegenden Berechnungen erfolgen anhand einer Formel, die flexibel alle Veränderungen abfangen soll. Sie basiert auf standardisierten Indikatoren für jedes Gefäss, die auf der jeweils gewichteten Standardabweichung errechnet werden. Aus der Summe dieser so gewichteten Indikatoren errechnet sich schliesslich der einwohnergewichtete standardisierte Indexwert, der mit dem Regressionswert multipliziert schliesslich die Sonderlast Weite ergibt.

Die Basisdaten für den Sonderlastenausgleich Weite verändern sich von Jahr zu Jahr kaum. Die Reaktionsfähigkeit, wegen der diese komplizierte Formel implementiert wurde, ist wegen diesen geringen Veränderungen der Basisdaten nicht notwendig. Mit einer Vereinfachung könnten die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit verbessert werden.

Mit der Absicht einer Vereinfachung hat das Amt für Gemeinden in verschiedenen Berechnungen mit fixen Werten annähernd dieselben Beiträge für die einzelnen Gemeinden errechnen können. Die Vereinfachung würde somit darin bestehen, dass die Beiträge nicht mehr mit einer Summe der gewichteten Indexwerte aus vier verschiedenen Bereichen errechnet würden, sondern nachvollziehbar mit im Voraus bekannten fixen Frankenwerten. Grosse Abweichungen zwischen einzelnen Rechnungsjahren sind aufgrund der geringen Volatilität der Basisdaten nicht zu erwarten bzw. gleichen sich voraussichtlich über die Jahre aus. Die Vergleichsrechnungen für die Jahre 2017 bis 2019 ergaben durchschnittlich eine Mehrbelastung des Kantons von Fr. 18'100.–. In den Gemeinden liegen die Abweichungen zwischen minus 8'400 Franken und plus 15'600 Franken. In den Berechnungen berücksichtigt wurden einerseits feste Beträge je Ausgleichsgefäss sowie ein Korrekturwert als Konstante in der Höhe von Fr. 320.– zum Ausgleich der bisher über die gewichteten Standardabweichungen erzielten Verschiebungen zwischen den einzelnen Gefässen. Sämtliche Werte enthalten bereits den bisherigen Beitragssatz von 90 Prozent (Art. 13 Abs. 1 Bst. f FAG gemäss geltender Fassung). Die Resultate der Berechnungen können dem Anhang 1 entnommen werden. Ergänzend dazu soll die Bezeichnung «Dispersion mehrerer Zentren» durch das deutlich einfacher zu interpretierende Element «Streuung bedeutender Siedlungen» ersetzt werden.

4.2 Soziodemographischer Sonderlastenausgleich

Wie in Abschnitt 3.6.1.f beschrieben, sind die Daten für den soziodemographischen Sonderlastenausgleich nur schwierig und mit grossem Aufwand zu erheben und qualitativ häufig ungenügend. Da dieser Umstand während dem laufenden Rechnungsjahr zu zahlreichen Anpassungen in der Höhe der Beiträge führen kann und dann in der Regel alle bezugsberechtigten Gemeinden davon betroffen sind, drängt sich diesbezüglich ebenfalls eine Vereinfachung auf. Die nachfolgende Tabelle zeigt, woher der Bezug der Daten für die einzelnen Gefässe des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs erfolgt. Es ist daraus unschwer zu erkennen, dass allein schon die unterschiedliche Zuordnung und die nur teilweise Anrechenbarkeit der Aufwendungen zu den Gefässen mögliche Fehlerquellen bergen. Schwierig zuzuordnen sind insbesondere die Aufwendungen für Pflegekinder in Pflegefamilien und für die arbeitsmarktlichen Projekte der Gemeinden.

Die entsprechende Abgrenzung der daraus anrechenbaren Aufwände ist sehr schwierig zu definieren und führt zu häufigen Diskussionen.

Datengrundlage in HRM1 bis Rechnungsjahr 2018		Datengrundlage in RMSG ab Rechnungsjahr 2019		Gefäss im Finanzausgleich
Kontierung		Kontierung		
		543	Alimentenbevorschussung und -inkasso	Familie und Jugend
		5440	Jugendschutz (allgemein)	
		5441	Kinder- und Jugendheime	
		5450	Leistungen an Familien (allgemein)	
		5451	Kinderkrippen und Kinderhorte	
		5452	Elternschaftsbeiträge	
54.20	Pflegegelder für Pflegekinder	5453	Pflegegelder für Pflegekinder	
54.90	Sozialpädagogische Familienbegleitung	5454	Sozialpädagogische Familienbegleitung	
58	Finanzielle Sozialhilfe	572	Wirtschaftliche Hilfe	Sozialhilfe
53.03	Elternschaftsbeiträge			
53.04	Arbeitsmarktliche Projekte			
54.10	Alimentenbevorschussung und -inkasso			

Legende: gelb = unverändert, grün = geändertes Gefäss, rot = entfällt, blau = wird neu berücksichtigt

In der Tabelle nicht aufgeführt sind jene Daten, die nicht von den Gemeinden bezogen werden:

- Nettoaufwand aus Heimaufhalten von Kindern und Jugendliche gemäss IVSE-A. Diese Angaben werden vom kantonalen Amt für Soziales geliefert;
- Nettoaufwand für die stationäre Pflege. Die Daten werden von der SVA des Kantons St.Gallen geliefert.

Durch den Verzicht auf starke Detaillierung der Bemessungsgrundlage (z.B. Kosten für den Aufenthalt Jugendlicher in IVSE-Heimen, für Pflegekinder in Pflegefamilien sowie für die sozialpädagogische Familienbegleitung) könnte auf den gesamten Nettoaufwand der Funktion 54¹⁸ (Familie und Jugend) abgestützt werden. Darin enthalten wären auch die im Gefäss «Sozialhilfe» entfallenden Aufwände für Elternschaftsbeiträge und Alimentenbevorschussung. Nicht mehr Teil des Ausgleichs wären die Kosten für arbeitsmarktliche Projekte.

Im Gesamten würden unverändert folgende Nettoaufwände für den soziodemographischen Sonderlastenausgleich berücksichtigt:

- Familie und Jugend;
- Sozialhilfe;
- Stationäre Pflege.

Berechnungen des Amtes für Gemeinden über die Ausgleichsjahre 2017 bis 2019, während denen der soziodemographische Sonderlastenausgleich nun unverändert angewendet wird, zeigen, dass eine deutliche Vereinfachung ohne allzu grosse Auswirkungen auf die Beitragshöhe in den Gemeinden realisierbar ist. Im Total ergeben sich für den Kanton gegenüber der aktuellen, aufwändigen und komplexen Lösung nur geringe Unterschiede zwischen plus 255'900 Franken und minus 117'600 Franken je Ausgleichsjahr (vgl. Anhang 2).

¹⁸ Entspricht im HRM1 der Funktion 54, Kinder und Jugendliche.

4.3 Ausgleichsfaktor im Ressourcenausgleich

Nach Art. 5 FAG erhöht der Ressourcenausgleich die Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft. Ergänzend werden mit dem Ressourcenausgleich auch die Ziele nach Abschnitt 1.1 dieses Berichts verfolgt. Die vorangehende Analyse der Ziele hat gezeigt, dass diese erreicht werden, soweit sie überhaupt überprüfbar sind. Die in den letzten beiden Jahren erfolgten Erhöhungen des Volumens des Ressourcenausgleichs sind auf gestiegene Disparitäten zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zurückzuführen. Aus Sicht des Kantons drängt sich keine Anpassung auf. Die Gemeinden unterstützen den Vorschlag, dass die Ausgleichsgrenze nicht verändert wird und keine Kürzungen oder Veränderungen an Parametern vorgenommen werden. Damit soll der Gesamtumfang des Finanzausgleichs stabilisiert werden, um den finanzschwächeren Gemeinden genügend Mittel zur Verfügung zu stellen, um sich finanziell weiterzuentwickeln. Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleichs auf 96 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden für die kommende Periode 2021 bis 2026 bis zum nächsten Wirksamkeitsbericht beibehalten bleiben soll. Eine Anpassung der Ausgleichsgrenze um 0,5 Prozentpunkte würde den Ressourcenausgleich auf Basis der Jahresrechnung 2019 um rund 4,2 Mio. Franken verändern.

Die Schwankungen im Ressourcenausgleich bzw. in den Disparitäten der Steuerkraft der Gemeinden sind zu einem grossen Teil auf die konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Bei steigender Konjunktur profitieren in der Regel die finanzkräftigen Gemeinden in Bezug auf Steuereinnahmen natürlicher und juristischer Personen, aber auch durch ansteigende Liegenschaftspreise mehr als Gemeinden mit tiefer Finanzkraft. Dadurch vergrössern sich die Disparitäten und die Beiträge im Ressourcenausgleich steigen an. Bei abnehmender Konjunktur ist im Gegenteil eher ein Rückgang der Disparitäten und der Ressourcenausgleichsbeiträge zu beobachten.

5 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die Umsetzung der vorgeschlagenen technischen Gesetzesanpassungen am Sonderlastenausgleich Weite und am soziodemographischen Sonderlastenausgleich erfolgt sowohl für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden insgesamt weitgehend haushaltsneutral. Es ergeben sich allenfalls einige kleinere interkommunale Verschiebungen, die in Anhang 1 und 2 zusammengefasst sind.

Bezüglich Auswirkungen des Ressourcenausgleichs ist zu beachten, dass dessen Volumen massgebend von der Höhe des Ausgleichsfaktors abhängig ist. Der Ausgleichsfaktor wird politisch festgelegt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des vorliegenden Wirksamkeitsberichts soll der Ausgleichsfaktor bei 96,0 Prozent belassen werden. Wie sich letztlich das ausschliesslich vom Kanton finanzierte Ausgleichsvolumen im Ressourcenausgleich in den kommenden Jahren entwickelt, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden, da es auch von der Entwicklung der Disparitäten abhängig ist.

Im Aufgaben- und Finanzplan 2021–2023 des Kantons wird von einer stabilen Entwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs in der Höhe von rund 230 Mio. Franken ausgegangen.

6 Vernehmlassungsverfahren

Die Regierung nahm am 12. November 2019 Kenntnis von der Vernehmlassungsvorlage «Wirksamkeitsbericht 2020, IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026». Sie lud das Departement des Innern ein, eine Vernehmlassung mit Frist bis 31. Januar 2020 durchzuführen. Der Versand der Unterlagen erfolgte am 14. November 2019.

Von den politischen Parteien nahmen die CVP, die SP des Kantons St.Gallen und die SP der Stadt St.Gallen an der Vernehmlassung teil. Weiter gingen von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie von neun politischen Gemeinden Stellungnahmen ein.

Mehrheitlich stiess die Vernehmlassungsvorlage auf Zustimmung. Eine Verlängerung des Intervalls von Wirksamkeitsbericht und Anpassung des Ausgleichsfaktors wurde zum Teil kritisch beurteilt bzw. abgelehnt. Zahlreiche Rückmeldungen gingen zur Vereinfachung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs ein. Neben der grundsätzlichen Ablehnung der Anpassung und einer einzelnen Forderung, die Kosten von Flüchtlingen voll anzurechnen, wurde von einer politischen Partei und zwei Gemeinden gefordert, arbeitsmarktliche Projekte zur Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser weiterhin in der Bemessungsgrundlage zu belassen. In einer Stellungnahme wurde zudem angeregt, auch Projekte nicht gemeinnütziger Träger zu berücksichtigen. Zur Höhe des Ausgleichsfaktors ging eine Stellungnahme ein, die eine Senkung forderte.

Die Regierung hält – unter Berücksichtigung eines redaktionellen Anpassungsvorschlags – an der Vernehmlassungsvorlage fest. Auf die Forderung, bei der Bemessung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs seien arbeitsmarktliche Projekte zur Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser weiterhin zu berücksichtigen, wird nicht eingegangen. Mit der Anpassung soll durch eine Konzentration auf die wesentlichen Kostenblöcke bzw. durch einen Verzicht auf eine starke Detaillierung der Datenbasis eine Vereinfachung erreicht werden. Die Beibehaltung der Berücksichtigung würde der angestrebten Vereinfachung entgegenlaufen. Zudem wurde diese Forderung in der Vernehmlassung nicht mehrheitlich gestützt.

7 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 9. In Koordination mit dem verlängerten Intervall zur Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts wird das Intervall für die Festlegung des Ausgleichsfaktors im Ressourcenausgleich von vier auf sechs Jahre verlängert.

Art. 12. Die Belastung wird nicht mehr mit dem Index Weite bemessen, der sich aus vier Indikatoren zusammensetzt. Neu werden die einzelnen Indikatoren mit mittels vier unterschiedlichen Faktoren bemessen, die analog zu den heutigen Indikatoren bestimmt werden.

Art. 12a (neu). Die Sonderlast Weite einer Gemeinde wird nach Art. 12a FAG mittels Pauschalbeiträgen je Ausgleichsgefäss unter Abzug des fixen Korrekturwerts ermittelt. Die Berechnung über den Index Weite entfällt.

Art. 13. Dieser Artikel wird aufgehoben, da die Beitragsberechnung neu nach Art. 12a ff. erfolgt.

Art. 17a^{bis}. Aufgrund der inhaltlichen Verschiebung nach dem neuen Art. 17c wird die Bezeichnung «Sonderlasten bei der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» in Übereinstimmung mit dem Kontextrahmen RMSG durch die Bezeichnung «Sonderlasten im Bereich Familie und Jugend» ersetzt.

Art. 17c. Beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich wird die Erhebung des Aufwands für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31), die Unterbringung bei Pflegeeltern mit einer Bewilligung zur Familienpflege nach Art. 4 der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338) und die sozialpädagogische Familienbegleitung im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe zur Vermeidung von Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen durch die einfacher festzustellenden Nettoaufwände für Familie und Jugend ersetzt. Darin enthalten sind neu auch die Aufwände für den Jugendschutz, allgemeine Leistungen zugunsten der Familien, Kinderkrippen und -horte sowie nicht dem IVSE-Bereich unterstellte Kinder- und Jugendheime. Der Titel und Abs. 1 von Art. 17c werden entsprechend angepasst.

Art. 17e. Beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich wird der Nettoaufwand für die Unterstützung im Sinn der Hilfe gemäss kantonaler Sozialhilfegesetzgebung erhoben. Der Aufwand für Elternschaftsbeiträge und für Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträgen wird neu unter Art. 17c im Gefäss Familie und Jugend erhoben. Der Nettoaufwand für arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser wird nicht mehr berücksichtigt.

In Abs. 1^{bis} handelt sich um eine redaktionelle Präzisierung, da die unterdurchschnittliche Belastung bei der stationären Pflege negativ angerechnet und damit vom Gesamtbeitrag aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich abgezogen wird.

Art. 17g. Es handelt sich um die gleiche redaktionelle Präzisierung wie in Art. 17e Abs. 1^{bis}.

Art. 44. Um in kommenden Wirksamkeitsberichten fundierte Ergebnisse insbesondere zu vollzogenen Anpassungen am Finanzausgleich aufzeigen zu können, soll das Berichtsintervall von vier auf sechs Jahre ausgedehnt werden.

Art. 45. Das Aufzeigen der Gründe für übermässig hohe Steuerfüsse der Gemeinden sowie der Massnahmen dagegen wird auf Steuerfüsse über 145 Prozent beschränkt.

Anhang 2: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Weite. Der Sonderlastenbeitrag berechnet sich wie folgt: Von der Summe der Werte, deren Berechnungsbasis die Faktoren und Pauschalbeitragsätze für die gewichtete Strassenlänge, die Einwohnerzahl über 800 m.ü.M, die Streuung bedeutender Siedlungen¹⁹ und die Einwohnerdichte sind, wird zunächst der Korrekturwert abgezogen. Das Ergebnis wird dann mit der Bevölkerungszahl der Gemeinde multipliziert, woraus sich der Sonderlastenbeitrag ergibt.

Anhang 2a: Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs. Als Basis für die Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs gelten die Nettoaufwände für Familie und Jugend, für Sozialhilfe sowie für die stationäre Pflege. Der Beitrag errechnet sich als Summe der einzelnen Sonder- bzw. Minderlasten.

¹⁹ Die Berechnung der Streuung bedeutender Siedlungen ist nicht im FAG selber geregelt, sondern folgt der Berechnungsmethode, wie sie in der Botschaft zum III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (40.16.05 / 22.16.01 / 33.16.06) auf S. 49 f. unter der Bezeichnung «Dispersion mehrerer Zentren» dargestellt ist.

8 Referendum

Wie ausgeführt, erfolgen die vorgesehenen Anpassungen am Sonderlastenausgleich Weite und am soziodemographischen Sonderlastenausgleich für den Kanton insgesamt haushaltsneutral. Daher entstehen keine neuen Ausgaben zulasten des Kantons, so dass eine Unterstellung unter das obligatorische oder fakultative Finanzreferendum (Art. 48 Bst. d und Art. 49 Abs. 1 Bst. KV i.V.m. Art. 5 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]) entfällt.

Der IV. Nachtrag zum FAG untersteht jedoch dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

9 Antrag

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

- Wirksamkeitsbericht 2020 zum Finanzausgleich;
- IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz;
- Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

10 Anhänge

10.1 Anhang 1: Anpassungen am Sonderlastenausgleich Weite²⁰

	2019			2018			2017		
	bisher	neu	Abw eichung	bisher	neu	Abw eichung	bisher	neu	Abw eichung
Häggen Schw il	422'000	421'400	-600	422'300	421'400	-900	433'100	435'400	2'300
Muolen	643'700	643'300	-400	642'100	640'700	-1'400	638'800	641'300	2'500
Berg	67'700	67'300	-400	61'100	60'900	-200	60'800	61'900	1'100
Untereggen	290'500	290'100	-400	286'500	285'900	-600	289'000	290'700	1'700
Eggersriet	650'300	650'100	-200	646'300	646'000	-300	653'300	655'000	1'700
Marbach	157'200	156'200	-1'000	143'100	142'700	-400	126'500	129'300	2'800
Altstätten	1'164'800	1'159'300	-5'500	1'196'600	1'193'900	-2'700	1'181'900	1'197'500	15'600
Eichberg	246'100	245'300	-800	241'100	240'400	-700	232'800	234'700	1'900
Oberriet	1'523'500	1'517'500	-6'000	1'531'600	1'524'900	-6'700	1'541'500	1'547'900	6'400
Rüthi	317'300	316'100	-1'200	313'400	312'700	-700	325'100	328'400	3'300
Sennwald	256'500	255'300	-1'200	439'500	437'400	-2'100	405'600	407'000	1'400
Gams	514'400	512'800	-1'600	531'400	530'300	-1'100	539'300	544'200	4'900
Grabs	1'137'000	1'133'800	-3'200	1'154'900	1'152'800	-2'100	1'127'400	1'137'900	10'500
Sevelen	200'800	198'300	-2'500	180'200	179'900	-300	227'800	234'200	6'400
Wartau	378'800	375'400	-3'400	394'800	392'900	-1'900	389'700	394'500	4'800
Vilters-Wangs	226'100	223'600	-2'500	241'700	241'300	-400	263'400	269'700	6'300
Pfäfers	2'368'700	2'368'600	-100	2'339'900	2'336'400	-3'500	2'328'400	2'332'000	3'600
Mels	1'289'800	1'285'800	-4'000	1'269'900	1'268'700	-1'200	1'246'400	1'260'000	13'600
Flums	1'115'400	1'113'500	-1'900	1'114'900	1'113'800	-1'100	1'122'300	1'130'300	8'000
Walenstadt	20'700	17'100	-3'600	13'900	13'000	-900	28'000	32'700	4'700
Quarten	489'300	487'500	-1'800	492'200	491'200	-1'000	494'900	498'400	3'500
Amden	440'100	440'200	100	787'300	786'500	-800	802'600	804'900	2'300
Schänis	380'400	378'500	-1'900	396'400	395'800	-600	172'600	177'800	5'200
Benken	194'700	193'200	-1'500	29'300	29'300	0	25'900	29'600	3'700
Gommiswald	205'500	202'500	-3'000	207'500	206'400	-1'100	220'600	225'300	4'700
Eschenbach	1'531'700	1'525'700	-6'000	1'597'700	1'591'800	-5'900	1'608'900	1'616'000	7'100
Wildhaus-Alt St.Johann	2'243'700	2'244'000	300	2'245'500	2'243'200	-2'300	2'233'200	2'238'000	4'800
Nesslau	2'401'500	2'401'200	-300	2'401'900	2'399'100	-2'800	2'386'000	2'394'200	8'200
Ebnat-Kappel	1'396'900	1'395'100	-1'800	1'387'200	1'384'800	-2'400	1'358'700	1'367'000	8'300
Wattwil	1'143'700	1'139'900	-3'800	1'170'400	1'168'700	-1'700	1'163'100	1'175'300	12'200
Oberhelfenschwil	764'200	764'200	0	757'400	756'500	-900	755'000	757'500	2'500
Neckertal	2'747'400	2'745'500	-1'900	2'719'100	2'712'700	-6'400	2'709'500	2'713'900	4'400
Hemberg	1'373'500	1'374'000	500	1'394'500	1'392'300	-2'200	1'384'900	1'387'500	2'600
Büttschwil-Ganterschwil	950'800	948'800	-2'000	948'400	946'400	-2'000	931'200	938'400	7'200
Lütisburg	647'400	646'700	-700	655'000	653'500	-1'500	678'800	681'300	2'500
Mosnang	1'948'100	1'947'500	-600	1'937'800	1'934'400	-3'400	1'954'800	1'961'500	6'700
Kirchberg	2'291'400	2'285'400	-6'000	2'304'100	2'295'700	-8'400	2'267'400	2'275'500	8'100
Jonschwil	63'200	60'800	-2'400	0	0	0	0	0	0
Degersheim	922'300	922'000	-300	933'200	933'600	400	824'000	829'000	5'000
Oberbüren	804'200	801'400	-2'800	596'100	593'700	-2'400	408'900	410'700	1'800
Niederbüren	545'900	545'300	-600	544'400	543'400	-1'000	544'100	546'900	2'800
Niederhelfenschwil	605'300	603'600	-1'700	619'900	618'100	-1'800	633'000	636'600	3'600
Andwil	158'500	157'500	-1'000	171'400	171'000	-400	168'700	171'300	2'600
Waldkirch	1'862'000	1'860'300	-1'700	1'775'800	1'771'200	-4'600	1'763'700	1'768'700	5'000
Total	39'103'000	39'021'600	-81'400	39'237'700	39'155'300	-82'400	38'651'600	38'869'900	218'300

Bisher (20xx): Die effektiv im jeweiligen Rechnungsjahr ausgerichteten Beiträge.

Neu: Die vier Gefässe des Sonderlastenausgleichs Weite wurden mit folgenden fixen Werten gewichtet:

- Strassenkilometer: Fr. 1'166.-;
- Einwohner über 800 m.ü.M.: Fr. 134.-;
- Streuung: Fr. -.008;
- Dichte: Fr. 29.-;
- Korrekturwert für mittlere Belastung: Fr. 320.-.

²⁰

Die Abweichung in den Beiträgen zwischen 2017 und 2018 ist auf eine ausserordentliche Erweiterung der Strassenkilometer in den Gemeinden Schänis und Degersheim zurückzuführen.

10.2 Anhang 2: Anpassungen am soziodemographischen Sonderlastenausgleich

	2019			2018			2017		
	bisher	neu	Abweichung	bisher	neu	Abweichung	bisher	neu	Abweichung
St.Gallen	13'985'600	13'558'700	-426'900	13'597'100	13'358'500	-238'600	12'275'500	12'442'400	166'900
Wittenbach	61'600	326'000	264'400	107'600	285'700	178'100	98'100	365'200	267'100
Goldach	210'200	157'300	-52'900	134'200	108'800	-25'400	0	0	0
Steinach	0	0	0	0	4'200	4'200	24'000	55'900	31'900
Rorschacherberg	13'500	73'900	60'400	0	0	0	0	0	0
Rorschach	1'306'700	1'368'500	61'800	1'425'600	1'556'900	131'300	1'325'600	1'348'500	22'900
Rheineck	149'400	159'700	10'300	24'200	0	-24'200	0	0	0
St. Margrethen	11'700	0	-11'700	2'800	0	-2'800	255'900	207'100	-48'800
Au	23'600	150'200	126'600	0	121'000	121'000	50'000	132'900	82'900
Berneck	0	54'100	54'100	0	0	0	0	0	0
Rebstein	117'300	131'300	14'000	154'600	119'300	-35'300	168'500	169'400	900
Altstätten	0	0	0	172'700	47'100	-125'600	329'900	167'200	-162'700
Rüthi	0	0	0	0	0	0	77'200	30'500	-46'700
Gams	0	2'000	2'000	0	0	0	0	0	0
Buchs	0	126'900	126'900	107'500	0	-107'500	144'300	22'100	-122'200
Wartau	0	0	0	0	0	0	14'100	17'700	3'600
Bad Ragaz	64'900	0	-64'900	33'800	44'500	10'700	76'900	104'600	27'700
Pfäfers	0	0	0	1'200	4'100	2'900	48'000	39'800	-8'200
Mels	0	0	0	21'700	27'100	5'400	55'400	70'900	15'500
Flums	23'200	34'800	11'600	0	0	0	0	0	0
Quarten	25'800	40'400	14'600	57'900	73'200	15'300	0	0	0
Weesen	12'200	12'900	700	29'800	116'500	86'700	47'500	48'000	500
Uznach	0	0	0	0	12'700	12'700	47'200	50'500	3'300
Schmerikon	0	56'300	56'300	0	9'500	9'500	0	0	0
Eschenbach	0	17'700	17'700	0	33'700	33'700	0	0	0
Nesslau	24'400	33'800	9'400	39'600	71'600	32'000	33'400	49'700	16'300
Ebnat-Kappel	440'300	385'100	-55'200	475'400	399'700	-75'700	346'800	383'000	36'200
Wattwil	255'600	270'200	14'600	257'600	322'700	65'100	335'400	332'900	-2'500
Lichtensteig	0	0	0	23'800	22'200	-1'600	0	0	0
Oberhelfenschwil	0	0	0	38'200	0	-38'200	71'900	23'900	-48'000
Neckertal	426'700	293'200	-133'500	417'300	375'800	-41'500	250'600	187'400	-63'200
Hemberg	20'800	27'800	7'000	79'500	93'300	13'800	25'600	41'500	15'900
Bütschwil-Ganterschwil	0	0	0	84'600	30'500	-54'100	125'500	65'900	-59'600
Mosnang	0	0	0	700	0	-700	0	0	0
Kirchberg	566'800	477'700	-89'100	364'000	354'000	-10'000	332'200	353'800	21'600
Oberuzwil	0	0	0	23'300	0	-23'300	0	0	0
Uzwil	0	0	0	47'700	41'500	-6'200	181'600	60'000	-121'600
Flawil	292'700	339'600	46'900	395'100	483'200	88'100	0	4'000	4'000
Degersheim	0	0	0	0	2'200	2'200	0	0	0
Wil	2'599'700	2'533'500	-66'200	2'326'400	2'184'800	-141'600	2'390'100	2'441'500	51'400
Gossau	0	71'700	71'700	0	22'000	22'000	0	3'300	3'300
Gaiserwald	0	0	0	0	0	0	0	167'500	167'500
Total	20'632'700	20'703'300	70'600	20'443'900	20'326'300	-117'600	19'131'200	19'387'100	255'900

Bisher (20xx): Die effektiv im jeweiligen Rechnungsjahr ausgerichteten Beiträge.

Neu: Die drei Gefässe wurden wie folgt zusammengefasst und weiterhin zu 60 Prozent ausgerichtet bzw. bei Minderlasten zu 20 Prozent gekürzt:

- Nettoaufwand für Familie und Jugend²¹;
- Nettoaufwand für Sozialhilfe²²;
- Nettoaufwand für stationäre Pflege.

Die Beiträge für alle drei Gefässe betragen 60 Prozent der überdurchschnittlichen Kosten. Bei unterdurchschnittlichem Aufwand in den Bereichen Sozialhilfe und stationäre Pflege beträgt die Kürzung 20 Prozent.

²¹ Funktion 54 in HRM1.

²² Funktion 58 in HRM1.

10.3 Anhang 3: Gutachten zur steuerlichen Standortattraktivität

[gemäß separatem Dokument]

IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Entwurf der Regierung vom 17. März 2020

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 17. März 2020²³ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007»²⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 9 *Ausgleichsfaktor*

¹ Der Ausgleichsfaktor liegt zwischen 90 und 100 Prozent.

² Er wird vom Kantonsrat auf Antrag der Regierung mit einem einfachen, nicht referendumspflichtigen Beschluss auf ~~vier~~**sechs** Jahre festgelegt.

Art. 12 *Beitragsberechtigung*

¹ Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich ~~Weite~~ haben Gemeinden ~~mit überdurchschnittlichen Indexwert Weite je Einwohnerin und Einwohner~~, **die gesamthafte Sonderlasten aus folgenden Faktoren aufweisen:**

- a) **Länge des Strassennetzes;**
- b) **Wohnbevölkerung mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer;**
- c) **Streuung des Siedlungsgebiets;**
- d) **geringe Einwohnerdichte.**

Art. 12a (neu) *Ausgleichsbeitrag* a) *Bestimmungsfaktoren*

¹ Die Höhe des Ausgleichsbeitrags ist abhängig von:

- a) **der gewichteten Strassenlänge der Gemeinde je Einwohnerin und Einwohner;**
- b) **dem Pauschalbeitrag je gewichtetem Strassenkilometer der Gemeinde von Fr. 1'166.–;**
- c) **dem Anteil der Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer an der Einwohnerzahl der Gemeinde;**
- d) **dem Pauschalbeitrag je Einwohnerin und Einwohner für den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer an der Einwohnerzahl der Gemeinde von Fr. 134.–;**

²³ ABI 2020-●●.

²⁴ sGS 813.1.

- e) der Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet, die nicht in der Nähe anderer bedeutender Siedlungen liegen;
- f) dem Pauschalbeitrag je Einwohnerin und Einwohner für die Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet, die nicht in der Nähe anderer bedeutender Siedlungen liegen, von Fr. –.008;
- g) der Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner;
- h) dem Pauschalbeitrag je Hektar für die Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner von Fr. 29.–;
- i) dem Korrekturwert je Einwohnerin und Einwohner für die mittlere Belastung von Fr. 320.–;
- j) der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Art. 13 wird aufgehoben.

Art. 17a^{bis} Beitragsberechtigung

¹ Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden die eine positive Summe folgender Faktoren aufweisen:

- a) Sonderlasten ~~bei der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen~~ **im Bereich Familie und Jugend**;
- b) Sonder- oder Minderlasten bei der Sozialhilfe;
- c) Sonder- oder Minderlasten bei der stationären Pflege nach Art. 9 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung vom 13. Februar 2011⁶.

Art. 17c ~~Unterbringung von Kindern und Jugendlichen~~ **Familie und Jugend**

¹ Sonderlasten einer Gemeinde ~~bei der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen~~ **im Bereich Familie und Jugend** sind abhängig von:

- a) dem Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde und dem Nettoaufwand im kantonalen Durchschnitt je Einwohnerin und Einwohner für: **Familie und Jugend**;
 1. ~~die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Kinder- und Jugendheimen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002²⁵;~~
 2. ~~die Unterbringung bei Pflegeeltern mit einer Bewilligung zur Familienpflege nach Art. 4 der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977²⁶;~~
 3. ~~die sozialpädagogische Familienbegleitung im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe zur Vermeidung von Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen;~~
- b) ...
- c) der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde;
- d) dem Beitragssatz.

^{1bis} Der Beitragssatz beträgt bei einer überdurchschnittlichen Belastung 60 Prozent.

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

²⁵ sGS 381.31.

²⁶ SR 211.222.338.

Art. 17e Sozialhilfe

¹ Sonder- oder Minderlasten einer Gemeinde bei der Sozialhilfe sind abhängig von:

- a) dem Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde und dem Nettoaufwand im kantonalen Durchschnitt je Einwohnerin und Einwohner für: **die finanzielle Sozialhilfe**;
 1. ~~finanzielle Sozialhilfe~~;
 2. ~~Elternschaftsbeiträge~~;
 3. ~~Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge~~;
 4. ~~arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser~~;
- b) ...
- c) der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde;
- d) dem Beitragssatz.

^{1bis} Der Beitragssatz beträgt:

- a) bei einer überdurchschnittlichen Belastung 60 Prozent;
- b) bei einer unterdurchschnittlichen Belastung **minus** 20 Prozent.

² Die Höhe der Sonder- und Minderlasten einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. b zu diesem Erlass berechnet.

Art. 17g Stationäre Pflege

¹ Sonder- oder Minderlasten einer Gemeinde bei der stationären Pflege sind abhängig von:

- a) dem Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner;
- b) dem Nettoaufwand für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt;
- c) der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde;
- d) dem Beitragssatz.

^{1bis} Der Beitragssatz beträgt:

- a) bei einer überdurchschnittlichen Belastung 60 Prozent;
- c) bei einer unterdurchschnittlichen Belastung **minus** 20 Prozent.

² Die Höhe der Sonder- und Minderlasten einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2c Bst. b zu diesem Erlass berechnet.

Art. 44 Wirksamkeitsbericht

a) Grundsatz

¹ Die Regierung legt dem Kantonsrat alle **viersechs** Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vor.

² Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen auf.

³ Mit dem Wirksamkeitsbericht stellt die Regierung Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten **viersechs** Jahre.

Art. 45 b) Besondere Anforderungen

¹ Übersteigt die Gesamtsteuerbelastung einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent **und beträgt der Steuerfuss der betreffenden Gemeinden mehr als 145 Prozent**, zeigt der Wirksamkeitsbericht zusätzlich auf:

- a) welches die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden sind;
- b) mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der betreffenden Gemeinden gesenkt werden können.

² Die Gesamtsteuerbelastung einer Gemeinde entspricht der Summe des Steuerfusses der Gemeinde und des Staatssteuerfusses des Kantons.²⁷

Anhang 2: Berechnung des Sonderlastenausgleichs Weite

$$SLW_{\text{Gemeinde}} = \frac{IW_{\text{Gemeinde}} \times BEV_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Str}} \times \sigma_{\text{Weite}}}{K_{\text{Weite}} \times BEV_{\text{Gemeinde}}} (B_{\text{Str}} + B_{\text{Einw800}} + B_{\text{Streu}} + B_{\text{Dichte}} -$$

wobei

$$IW_{\text{Gemeinde}} = \frac{SI_{\text{Gemeinde}}}{SI}$$

$$SI_{\text{Gemeinde}} = I_{\text{KM}} + 0.1 \times I_{\text{Höhe}} + 0.1 \times I_{\text{Dichte}} + 0.1 \times I_{\text{Streuung}}$$

$$B_{\text{Str}} = \text{Str}_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Str}}$$

$$B_{\text{Einw800}} = \text{BEV800}_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Einw800}}$$

$$B_{\text{Streu}} = \text{STREU}_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Streu}}$$

$$B_{\text{Dichte}} = \text{DI}_{\text{Gemeinde}} \times M_{\text{Dichte}}$$

Legende:

SLW_{Gemeinde}	Beitrag der Gemeinde aus dem Sonderlastenausgleich Weite
B_{Str}	Beitrag je Einwohnerin und Einwohner für die gewichtete Strassenlänge der Gemeinde je Einwohnerin und Einwohner
B_{Einw800}	Beitrag je Einwohnerin und Einwohner für den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer an der Einwohnerzahl der Gemeinde
B_{Streu}	Beitrag je Einwohnerin und Einwohner für die Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet, die nicht in der Nähe anderer bedeutender Siedlungen liegen
B_{Dichte}	Beitrag je Einwohnerin und Einwohner für die Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner
K_{Weite}	Korrekturwert je Einwohnerin und Einwohner für die mittlere Belastung
IW_{Gemeinde}	einwohnergewichtet standardisierter Indexwert Weite der Gemeinde
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
$\text{Str}_{\text{Gemeinde}}$	Gewichtete Strassenlänge der Gemeinde je Einwohnerin und Einwohner
$\text{BEV800}_{\text{Gemeinde}}$	Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer an der Einwohnerzahl der Gemeinde
$\text{STREU}_{\text{Gemeinde}}$	Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet, die nicht in der Nähe anderer bedeutender Siedlungen liegen
$\text{DI}_{\text{Gemeinde}}$	Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner
M_{Str}	Pauschalbeitrag je gewichtetem Strassenkilometer der Gemeinde
M_{Einw800}	Pauschalbeitrag je Einwohnerin und Einwohner für den Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer an der Einwohnerzahl der Gemeinde

²⁷ Vgl. Art. 6 des Steuergesetzes, sGS 811.1.

M_{Streu}	Pauschalbeitrag je Einwohnerin und Einwohner für die Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet, die nicht in der Nähe anderer bedeutender Siedlungen liegen
M_{Dichte}	Pauschalbeitrag je Hektar für die Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner
M_{IW}	Koeffizient von Fr. 249 je Indexpunkt Weite
σ_{Weite}	Beitragssatz Weite
S_{Gemeinde}	Summe der gewichteten Indikatoren
S_{SI}	Standardabweichung der Summe der gewichteten Indikatoren
I_{KM}	standardisierter Indikator der gewichteten Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner der Gemeinde
$I_{\text{Höhe}}$	standardisierter Indikator des Anteils der Einwohnerinnen und Einwohner mit Wohnsitz über 800 Meter über Meer
I_{Dichte}	standardisierter Indikator der Gemeindefläche je Einwohnerin und Einwohner
I_{Streuung}	standardisierter Indikator der Streuung bedeutender Siedlungen auf dem Gemeindegebiet

Der Koeffizient (M_{IW}) ergibt sich aus einer linearen Regression, in welcher der um bedeutende einmalige Erträge oder Aufwände bereinigte Nettoaufwand einer Gemeinde die abhängige Variable und ihr Indexwert Weite ($I_{\text{W}}^{\text{Gemeinde}}$) die unabhängige Variable bilden

Anhang 2a: Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

a) Sonderlasten Unterbringung Kinder und Jugendliche im Bereich Familie und Jugend

$$SoKuJ_{\text{Gemeinde}} \cdot \sigma_{\text{FuJ}} = \left(\frac{NAKuJ_{\text{Gemeinde}} - NAKuJ_{\text{Kanton}}}{BEV_{\text{Gemeinde}}} \right) (NAFuJ_{\text{Gemeinde}} - NAFuJ_{\text{Kanton}}) \times \sigma_{\text{FuJ}}$$

Legende:

$SoKuJ_{\text{Gemeinde}}$	$SoFuJ_{\text{Gemeinde}}$	Sonderlasten der Gemeinde bei der Unterbringung von Kindern im Bereich Familie und Jugendlichen Jugend
$NAKuJ_{\text{Gemeinde}}$	$NAFuJ_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für die Unterbringung von Kindern Familie und Jugendlichen Jugend je Einwohnerin und Einwohner
$NAKuJ_{\text{Kanton}}$	$NAFuJ_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand für die Unterbringung von Kindern Familie und Jugendlichen Jugend je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
BEV_{Gemeinde}		Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ_{KuJ}	σ_{FuJ}	Beitragssatz Kinder Familie und Jugendliche Jugend

b) Sonder- oder Minderlasten Sozialhilfe

$$SoSH_{\text{Gemeinde}} = (NASH_{\text{Gemeinde}} - NASH_{\text{Kanton}}) \times BEV_{\text{Gemeinde}} \times \sigma_{\text{SH}}$$

Legende:

$SoSH_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und Minderlasten der Gemeinde bei der Sozialhilfe
$NASH_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
$NASH_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
BEV_{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ_{SH}	Beitragssatz Sozialhilfe

c) Sonder- oder Minderlasten Stationäre Pflege

$$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}} = (\text{NASTPf}_{\text{Gemeinde}} - \text{NASTPf}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \sigma_{\text{StPf}}$$

Legende:

$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und Minderlasten der Gemeinde bei der stationären Pflege
$\text{NASTPf}_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner
$\text{NASTPf}_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ_{StPf}	Beitragssatz stationäre Pflege

d) ...

e) Ausgleichsbeitrag soziodemographischer Sonderlastenausgleich

$$\text{SLSO}_{\text{Gemeinde}} = \frac{\text{SoKuJ}_{\text{Gemeinde}} + \text{SoFuJ}_{\text{Gemeinde}} + \text{SoSH}_{\text{Gemeinde}}}{\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}}$$

Legende:

$\text{SLSO}_{\text{Gemeinde}}$	Ausgleichsbeitrag aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich
$\text{SoKuJ}_{\text{Gemeinde}}$	Sonderlasten der Gemeinde bei der Unterbringung von Kindern im Bereich Familie und Jugendlichen Jugend
$\text{SoFuJ}_{\text{Gemeinde}}$	
$\text{SoSH}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und Minderlasten der Gemeinde bei der Sozialhilfe
$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und Minderlasten der Gemeinde bei der stationären Pflege

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2021 angewendet.

Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2021 bis 2026

Entwurf der Regierung vom 17. März 2020

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 17. März 2020²⁸ Kenntnis genommen und

erlässt

in Ausführung von Art. 9 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. September 2007²⁹

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Für die Jahre 2021 bis 2026 wird der Ausgleichsfaktor des Ressourcenausgleichs auf 96 Prozent festgelegt.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des IV. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz, vom Kantonsrat erlassen am ●●, voraus.

2. Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2021 angewendet.

²⁸ ABI 2020-●●.

²⁹ sGS 813.1.