

Kantonsratsbeschluss über die Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs

Antrag der Regierung vom 30. August 2016

Ziff. 1: Für die Jahre 2017 bis 2020 wird der Ausgleichsfaktor des Ressourcenausgleichs auf 96,595,5 Prozent festgelegt.

Begründung:

Die von der vorberatenden Kommission beantragte Erhöhung des Ausgleichsfaktors im Ressourcenausgleich auf 96,5 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft löst im Jahr 2017 einen zusätzlichen Finanzbedarf im Kantonshaushalt von rund 7,8 Mio. Franken aus. Der Mehrbedarf wird in den Folgejahren in etwa in derselben Höhe anfallen.

Der von der Regierung vorgeschlagene Ausgleichsfaktor von 95,5 Prozent enthält bereits eine Erhöhung um 1 Prozent, die für das Jahr 2017 bereits einen Mehrbedarf von rund 7,6 Mio. Franken zur Folge hat.

Eine weitere Erhöhung der Mindestausstattung der Gemeinden ist aus Sicht der Regierung weder finanzpolitisch noch auch aus der Perspektive des Finanzausgleichs zu verantworten:

1. Wie oben erwähnt wird der Ausgleichsfaktor bereits in der Variante der Regierung erhöht und der Ausgleich somit verbessert. Für einen darüber hinausgehenden Abbau der finanziellen Unterschiede besteht keine Notwendigkeit. Gemäss den übergeordneten Vorgaben von Kantonsverfassung und Staatsverwaltungsgesetz sind die finanziellen Mittel zielgerichtet und wirksam einzusetzen.
2. Im interkantonalen Vergleich weist der Kanton St.Gallen weder bei den Steuerfüssen noch bei der Steuerkraft der Gemeinden besonders grosse Unterschiede aus. Dennoch ist der Ausgleichsfaktor von 95,5 Prozent im Ressourcenausgleich im interkantonalen Vergleich der Dritthöchste (u.a. Appenzell Innerrhoden: >100; Uri: 100; Zürich: 95; Luzern: 86,4; Appenzell Ausserrhoden: 85 bis 95; Thurgau: 82; Schwyz: 69; Graubünden: 60/82).¹
3. Mit der weiteren Erhöhung des Ausgleichsfaktors werden Beiträge breit gestreut. Ein solches Vorgehen steht nicht mit den Zielen des Finanzausgleichs im Einklang, wie sie in Art. 2 des Finanzausgleichsgesetzes klar umschrieben sind. Demgemäss

¹ Avenir suisse (2013): Irrgarten Finanzausgleich, S. 112.

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

Wird der Finanzausgleich mit Blick auf die wirksame Erreichung dieser Ziele verbessert und resultieren daraus Minderungen, ist es für die Regierung die logische Konsequenz, dass der Finanzierer des Finanzausgleichs (d.h. der Kanton) – und nicht die Empfänger des Finanzausgleichs – diese Minderungen vereinnahmt. Es ist nämlich auch der Kanton, der das Risiko der Dynamik des Finanzausgleichs vollumfänglich trägt. Der Antrag der vorberatenden Kommission ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis erhalten auch viele Gemeinden mehr Ressourcenausgleichsbeiträge, die unter Ausgleichsaspekten nicht gerechtfertigt sind. Von den zusätzlichen 7,8 Mio. Franken wird rund 1 Mio. Franken an Gemeinden mit einem Steuerfuss von 130 Prozent und tiefer verteilt. Weitere 4,6 Mio. Franken gehen an Gemeinden mit einem Steuerfuss von 145 Prozent und tiefer. Und «nur» 2,2 Mio. Franken gehen an 14 Gemeinden mit einem Steuerfuss über 145 Prozent. Diese Verteilung erachtet die Regierung weder als effizient noch als effektiv. Die Mittel werden nach dem Giesskannen-Prinzip verteilt, was höchst problematisch ist.

4. Das Volumen des Ressourcenausgleichs unterliegt einer Dynamik. So sank der Finanzbedarf für den Ressourcenausgleich bei gleichbleibendem Ausgleichsfaktor von 97,8 Mio. Franken im Jahr 2014 auf 94,9 Mio. Franken im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 werden im Ressourcenausgleich wiederum rund 5 Mio. Franken mehr benötigt. Im Jahr 2017 würde der Finanzbedarf ohne Anpassungen am System um weitere 6 Mio. auf 104,9 Mio. Franken steigen. Mit den unbestrittenen Anpassungen am Ressourcenausgleich und dem von der Regierung vorgeschlagenen Ausgleichsfaktor von 95,5 Prozent wird der Ressourcenausgleich um weitere 1,2 Mio. auf 106,1 Mio. Franken erhöht.

Im Gegensatz zu anderen Finanzausgleichssystemen (z.B. Bund) werden im Kanton St.Gallen die Ausgleichskriterien vorgegeben und nicht das Gleichgewichtsvolumen. Im Gegensatz zu Anpassungen im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, bei denen sich die finanziellen Be- und

Entlastungen des Kantons und der Gemeinden ausgleichen sollten, kann hier nicht auf eine Globalbilanz-Betrachtung abgestellt werden. Der Finanzausgleich ist eine alleinige Aufgabe des Kantons und er trägt daher das gesamte Risiko der oben unter Ziff. 4 erwähnten Dynamik. Würde wie beim Bund ein festes Ausgleichsvolumen vorgegeben, läge das Risiko bei den Gemeinden. Mit der Erhöhung des Ausgleichsfaktors wird dieses Risiko für den Kanton ebenfalls erhöht.

5. Die Vorlage der Regierung verbessert den Ressourcen- und Lastenausgleich und spart gleichzeitig rund 6,9 Mio. Franken ein. Die Regierung steht hinter der von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Verbesserung des soziodemographischen Lastenausgleichs, weist aber drauf hin, dass die Einsparungen damit um rund 1,6 Mio. Franken sinken. Wird nun auch noch der Ausgleichsfaktor erhöht, steigt der Finanzbedarf über das bisherige Niveau hinaus, statt wie von der Regierung aufgezeigt zu sinken. Dies steht konträr zur Erwartung des Kantonsrates, die dieser im Rahmen der Beratung des Berichts 33.16.04A «Langfristige Finanzperspektiven» in der Februarsession 2016 geäußert hat. Kernproblem des st.gallischen Finanzhaushalts sind die dynamisch wachsenden Staatsbeiträge. Bei verschiedenen Staatsbeiträgen ist die Steuermöglichkeit für den Kanton aufgrund des übergeordneten Rechts kaum oder nur in bescheidenen Mass gegeben. Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist der Kanton hingegen autonom. Es handelt sich hierbei um eine *ungebundene* Kantonsaufgabe, die vollständig durch den Kanton steuerbar ist.
6. Angesichts der angespannten finanziellen Situation des Kantonshaushalts (erfolgte und laufende Umsetzung von drei Sparprogrammen, Risiken im Haushalt, herausfordernde Budgeterarbeitung 2017) ist für die Regierung die Haltung der Kommission nicht sachgerecht. Sie steht auch im Widerspruch zu den finanzpolitischen Erwartungen, die der Kantonsrat in der Vergangenheit zum Beispiel hinsichtlich des Aufwandwachstums oder der Staatsquote zum Ausdruck gebracht hat.