



Protokoll der Sitzung der vorbereitenden Kommission
(*Bereinigte Fassung vom 19. März 2007*)

Finanzausgleichsgesetz (22.06.11)

Ort: Regierungsgebäude, Tafelzimmer, Nr. 200

Zeit: Montag, 18. Dezember 2006, 08.30 -16.45 Uhr

Anwesend:

Mitglieder der vorbereitende Kommission:

Hartmann Peter, Flawil (Präsident)
Bosshart Beat, Thal
Brühwiler Markus, Oberbüren
Brunner Heinz, St.Gallen
Denoth Reto F., St.Gallen
Götte Michael, Tübach
Gutmann Bruno, St.Gallen
Gysi Barbara, Wil
Imper David, Mels
Kaufmann Remi, St.Gallen
Lusti Bruno, Uzwil
Mächler Marc, Zuzwil
Müller Franz, Waldkirch
Richener Kurt, Oberuzwil
Ritter Werner, Altstätten
Scheitlin Thomas, St.Gallen
Sturzenegger Hansueli, Flums
Tinner Beat, Wartau
Widmer Andreas, Mosnang
Würth Benedikt, Rapperswil-Jona
Zünd Thomas, Oberriet

Mitglieder der Regierung, Mitarbeitende der Staatsverwaltung und Sachverständige:

Schönenberger Peter, Regierungsrat, Finanzdepartement
Resegatti Renato, Generalsekretär, Finanzdepartement
Thöny Bernhard, Projektleiter NFA, Finanzdepartement (Protokoll)
Anghern Thomas, Gemeindepräsident Amden (für Traktandum 2, bis 10.30h)
Gähwiler Bruno, Stadtpräsident Wil (für Traktandum 2, bis 10.30h)
Hagmann Franz, Stadtpräsident St.Gallen (für Traktandum 2, bis 10.30h)
Meier Hans Rudolf, BHP Hanser und Partner AG (für Traktandum 2, bis 10.30h)
Riederer Ferdinand, Gemeindepräsident Pfäfers (für Traktandum 2, bis 10.30h)
Rüegg Thomas, Präsident SGV (für Traktandum 2, bis 10.30h)

Entschuldigt: Hubacher Inge, Amt für Gemeinden

Traktanden:

1. Begrüssung
2. Einführung
 - Einführungsreferat (Renato Resegatti, Generalsekretär FD)
 - Stellungnahmen zur Vorlage aus Sicht:
 - Schulgemeinerverband (Thomas Rüegg, Präsident)
 - Stadt St.Gallen (Franz Hagmann, Stadtpräsident)
 - Stadt Wil (Sicht Kleinstädte): (Bruno Gähwiler, Stadtpräsident, und Hans Rudolf Meier, BHP Hauser und Partner AG)
 - ev. VSGP (noch offen)
 - Fragen der Kommissionsmitglieder
3. Eintreten
 - Eintretensreferat (Rr Peter Schönenberger)
 - Eintretensdiskussion
 - Abstimmung über Eintreten
4. Abschnittsweise Beratung des erläuternden Berichts (Botschaft) der Regierung (ohne Ziff. 3); Zusammenstellung allfälliger weitergehender Fragen bzw. zusätzlich erforderlicher Unterlagen
5. Beratung der ergänzenden Ausführungen und Unterlagen des Departementes (soweit notwendig)

Unterlagen für die Sitzung:

- Finanzausgleichsgesetz: Botschaft und Entwurf der Regierung vom 24. und 31. Oktober 2006 (22.06.11),
- zusätzliche Unterlagen zur Berechnung der Ausgleichsbeiträge (1. Resultat der Kalkulationen; 2. Berechnungsbeispiel)
- Bericht ECOPLAN vom 8. Dezember 2000 zu den Zentrumslasten St.Gallen

Beilagen zum Protokoll: Beilage 1: Eintretensreferat RR Schönenberger

- Beilage 2: Folien Einführungsreferat Resegatti
- Beilage 3: Folien Einführungsreferat Hagmann
- Beilage 4: Folien Einführungsreferat Gähwiler
- Beilage 5: Folien Einführungsreferat Meier
- Beilage 6: Dokumentation Härtefallausgleichsgemeinden

Geht an:

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

1. Begrüssung

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

- Schönenberger Peter, Regierungsrat, Finanzdepartement
- Resegatti Renato, Generalsekretär, Finanzdepartement
- Thöny Bernhard, Projektleiter NFA, Finanzdepartement
- Anghern Thomas, Gemeindepräsident Amden (für Traktandum 2, bis 10.30h)
- Gähwiler Bruno, Stadtpräsident Wil (für Traktandum 2, bis 10.30h)
- Hagmann Franz, Stadtpräsident St.Gallen (für Traktandum 2, bis 10.30h)
- Meier Hans Rudolf, BHP Hanser und Partner AG (für Traktandum 2, bis 10.30h)
- Riederer Ferdinand, Gemeindepräsident Pfäfers (für Traktandum 2, bis 10.30h)
- Rüegg Thomas, Präsident SGV (für Traktandum 2, bis 10.30h)

Der Präsident erläutert, dass der Start der Kommissionsberatungen aufgrund der Bedeutung der Vorlage besonders sorgfältig angegangen werden soll. Deshalb wird vor der ordentlichen Sitzung unter dem Traktandum 2 mit verschiedenen Einführungsreferaten die Sicht verschiedener Interessengruppen beleuchtet.

2. Einführung

Hinweis zur Protokollierung der Einführungsreferate

Bei jenen Einführungsreferaten, bei denen selbsterklärende Unterlagen abgegeben worden sind, beschränkt sich das Protokoll auf das Festhalten

- *zusätzlicher Erläuterungen, die nicht in den Unterlagen zu finden sind,*
- *sowie auf Verständnisfragen und die entsprechenden Antworten darauf.*

a) Einführungsreferat Resegatti

Die Unterlagen zum Einführungsreferat sind in Beilage 2 zu finden.

Ritter vermisst konkrete Ausführungen in der Botschaft zu dem auch im Vortrag von R. Resegatti angesprochenen individuellen Sonderlastenausgleich.

Hartmann schlägt vor, diese Frage bei der Behandlung des entsprechenden Abschnittes der Vorlage zu behandeln.

b) Einführungsreferat Rüegg

Rüegg weist auf den Paradigmenwechsel hin, der auch für die Schulträger wesentliche Umstellungen bringen. Die Akzeptanz ist inzwischen im allgemeinen gut, allerdings ist wichtig, dass die noch offenen Fragen geklärt werden können. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den Brief der Gemeinde Jonschwil hinzuweisen, welcher zeigt, dass bei den Schülerzahlen für den Sonderlastenausgleich Schule noch Probleme bestehen, die erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden haben können.

Ein zweiter Hinweis, der seitens der Schulgemeinden zu machen ist, gilt dem neuen Art. 179 quater des Gemeindegesetzes. Die Möglichkeit der politischen Gemeinden den Aufwand der Schulgemeinden überprüfen zu lassen ist eine Einschränkung der Autonomie, die insbesondere auch mit Blick auf die Diskussionen des Vereinigungsgesetzes kritisch zu sehen ist. Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Schulgemeinerverband (SGV) verschiedentlich informiert worden ist und dass die entsprechenden Rückmeldungen, welche seitens der Schulverantwortlichen eingegangen sind, mehrheitlich positiv sind.

Hartmann fasst zusammen: Insbesondere zwei Fragen sind weiterzuverfolgen, nämlich die Bestimmung der Schülerzahlen sowie die Frage zu Art. 179quater.

c) Einführungsreferat Hagmann

Die Unterlagen zum Einführungsreferat sind in Beilage 3 zu finden.

Gysi erkundigt sich danach, wie die Abgeltung des zentralörtlichen Ausgleichs langfristig aussehen soll, insbesondere was den Teil betrifft, den der Kanton zuerst stellvertretend für die Agglomerationsgemeinden zahlen soll.

Hagmann: Die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) im Rahmen der NFA und die Vorteilsabgeltung in der Kantonsverfassung bilden die Grundlage für die Verhandlungen, die zu führen sind.

Ritter ist der Ansicht, dass die Vorteile der zentralen Lage der Stadt zu wenig dokumentiert sind.

Hagmann: Die Ecoplanstudie beziffert diese Vorteile. Sie entsprechen dem, was auch in anderen vergleichbaren Städten festgestellt wurde.

Hartmann fasst zusammen: Die Stadt St.Gallen begrüsst den neuen Finanzausgleich und empfindet den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen als ausgewiesenen Anspruch.

d) Einführungsreferat Gähwiler

Die Unterlagen zum Einführungsreferat sind in Beilage 4 zu finden.

e) Einführungsreferat Meier

Die Unterlagen zum Einführungsreferat sind in Beilage 5 zu finden.

Hartmann: Im Zusammenhang mit der Problematik der Kleinstädte ist noch auf einen Brief der Stadt Gossau zu verweisen, in welchem sie einen Poolbetrag von 5 Mio. Franken für einen Ausgleich der Sonderlasten der Kleinstädte vorschlägt. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Stadt Wil mit dem Vorschlag der Regierung nicht einverstanden ist. Sie fordert einen zusätzlichen Ausgleich an die Kleinzentren und macht dazu einen konkreten Vorschlag für eine Ergänzung des neuen Finanzausgleichsgesetzes.

f) Einführungsreferat Anghern/Riederer

Die Unterlagen zum Einführungsreferat sind in Beilage 6 zu finden.

Hartmann: Zusammenfassend ist festzustellen, dass die sog. Härtefallausgleichsgemeinden die Verfassungsmässigkeit der Vorlage anzweifeln. Es wird gefordert, dass der Sonderlastenausgleich Weite wieder um die Einwohnerdichte ergänzt werden soll. Die Kürzungen des Sonderlastenausgleichs soll sich nach dem Steuerfuss richten. Der Härtefallausgleich schliesslich soll die Steuerfussbelastung im Sinne eines Maximalsteuerfusses begrenzen.

3. Eintreten

a) Vorbemerkungen

Der Kommissionspräsident begrüsst die Anwesenden zur eigentlichen Kommissionssitzung. Er stellt fest, dass alle Kommissionsmitglieder anwesend sind. Seitens der Verwaltung ist I. Hubacher für die erste Sitzung entschuldigt.

Der Präsident verweist auf die formellen Erfordernisse, welche das Kantonsratsreglement (sGS 131.11; abgekürzt KRR) vorgibt, insbesondere jene bezüglich der Vertraulichkeit der Beratungen (Art 59) sowie jener an das Protokoll (Art. 65 bis 67).

Folgende Eingaben wurden an die ganze Kommission versandt:

- Brief der Gemeinde Jonschwil betreffend Berechnung der Schülerzahl sowie zur Ausstattung des Sonderlastenausgleichs Schule
- Unterlagen der Stadt Wil zur Problematik der Kleinstädte
- Unterlagen der Stadt St.Gallen zum Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen
- Brief der Stadt Gossau betreffend die Abgeltung der Sonderlasten der Kleinzentren mit einem Vorschlag zur Ausstattung eines solchen Ausgleichsinstrumentes

Das Ziel der heutigen Sitzung ist der Abschluss der Eintretensdiskussion und die Vorbereitung der nächsten Sitzung, wie der Kommissionspräsident bekanntgibt.

b) Eintretensreferat

Das Eintretensreferat von Rr Schönenberger befindet sich in Beilage 1.

c) Eintretensdiskussion

Brühwiler spricht im Namen der CVP. Die CVP ist für Eintreten. Von der Vorlage ist die CVP im Grundsatz überzeugt. Die anvisierten Ziele können erreicht werden, insbesondere die Ausstattung der Gemeinden mit genügend Mitteln, der Ausgleich der Unterschiede und die Förderung der Gemeindeautonomie. Es können zwar nicht alle von der Reform profitieren, aber sicher eine Mehrheit. Die CVP dankt der Regierung für die gute und detaillierte Botschaft. Sie ist mit der Grundstruktur des Modells mit den drei Stufen einverstanden; sie ist im Grundsatz wirkungsvoll und zielführend. Mögliche Justierungen sind notwendig, sollen aber im Lichte des vorliegenden Konzepts beurteilt werden. Die CVP unterstützt die Erhöhung der Mittelausstattung um 25 Mio. Franken. Aus Sicht der CVP sind verschiedene ergänzende Informationen noch notwendig, die auf die zweite Sitzung hin bereitgestellt werden sollten. Der Ressourcenausgleich ist wirkungsvoll und zweckmässig. Es ist aber noch darzulegen, wie sich eine Berücksichtigung der Steuern juristischer Personen zu 100 Prozent, zu einem reduzierten Satz oder ein Weglassen auf die technische Steuerkraft auswirken würde. Es ist noch aufzuzeigen, ob und wie die Grundsteuersätze berücksichtigt wurden. Der Sonderlastenausgleich Weite wird als taugliches Instrument angesehen. Der Sonderlastenausgleich Schule ist zweckmässig, allerdings muss der Frage nachgegangen werden, inwieweit die verwendeten Schülerzahlen korrekt sind. Der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen wird ohne besondere Euphorie zur Kenntnis genommen. Die CVP anerkennt den Anspruch der Stadt St.Gallen, sie erwartet aber auch, dass auch die Vorteile der zentralörtlichen Stellung zum Ausdruck gebracht werden. In der Detaildiskussion muss insbesondere noch die vorgeschlagene Indexierung diskutiert werden. Ausserdem muss auch die Frage eines regionalen Ausgleichs thematisiert werden.

Die CVP begrüsst den partiellen Steuerfussausgleich und den individuellen Sonderlastenausgleich. Es ist aber zu prüfen, ob nicht beide Instrumente gleichzeitig genutzt werden müssten

und ob die vorgeschlagenen Bedingungen so notwendig und richtig sind. Die CVP wünscht, falls vorhanden, Unterlagen über die Richtlinien zur Anwendung der Bedingungen sowie Ausführungen zur kumulativen Anwendung der beiden Instrumente der zweiten Stufe. Der Härtefallausgleich ist im Grundsatz wirkungsvoll, allerdings muss diskutiert werden, ob die Dauer mit zehn Jahren richtig bemessen ist und ob nicht ein Abfederungsinstrument als Nachfolgelösung möglich wäre.

Die CVP wünscht weitere Entscheidungsgrundlagen zu den Auswirkungen des Wechsels hin zu einer Schulgeldlösung bei jenen Schulgemeinden, welche sich über mehrere politische Gemeinden erstrecken.

Gysi spricht im Namen der SP. Die SP ist für Rückweisung.

Die SP würdigt die grosse Arbeit, die geleistet wurde und bedankt sich für die fundierten Unterlagen. Die Vernehmlassung hat verschiedene Verbesserungen gebracht. Es bleiben aber zahlreiche Mängel.

Die Rückweisung soll mit verschiedenen Aufträgen an die Regierung zur Verbesserung der Vorlage verbunden werden: Die Verfassungsmässigkeit muss sichergestellt sein, ein horizontaler Lastenausgleich ist vorzusehen, ein minimaler und maximaler Steuerfuss ist anzuwenden, ein allgemeiner Sozillastenausgleich ist vorzusehen und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, insbesondere im Bereich Schule, muss bereinigt werden.

Die Rückweisung wird wie folgt begründet: Der Verfassungsauftrag ist verletzt, die Disparitäten wären mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz grösser und nicht kleiner. Der fehlende horizontale Finanzausgleich widerspricht dem Prinzip der Orientierung an der NFA und führt dazu, dass sich die finanzstarken Gemeinden nicht ebenfalls solidarisch am Finanzausgleich beteiligen. Mit dem Verzicht auf einen allgemeinen Sozillastenausgleich wird das Versprechen gebrochen, den Sozillastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes einzuführen. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass ein Sozillastenausgleich auch für kleine Gemeinden von grosser Bedeutung sein kann. Die Datenbasis kann – entgegen den Aussagen in der Botschaft – nicht so schlecht sein, da die Gemeinden sehr viele Daten im Sozialbereich abliefern müssen. Der SP fehlt auch eine Aufgabenteilung. Analog der NFA sollte auch hier die Aufgabenteilung mit dem Finanzausgleich zusammen gelöst werden. Besonderen Reformbedarf gibt es im Schulbereich, wo der Kanton sehr viel vorschreibt, die Gemeinden aber zahlen müssen.

Falls es zu einer Detailberatung kommt, werden seitens der SP verschiedene Anliegen nochmals thematisiert.

Denoth spricht im Namen der Grünen/EVP. Grüne /EVP sind für Eintreten.

Die Vorlage bringt grundsätzlich ein transparentes Ausgleichssystem, welches das problematische bisherige System ersetzt. Die Vorlage bedeutet einen Meilenstein und sie geht in die richtige Richtung mit dem Ausgleich der exogenen Disparitäten. Grüne/EVP begrüssen das Abweichen von der Finanzneutralität und die Erhöhung der eingesetzten Mittel. Das neue Finanzausgleichsgesetz weist gegenüber der zweiten Vernehmlassungsvorlage vom August 2005 wesentliche Verbesserungen und Änderungen auf.

Die Grünen/EVP hätten eine gleichzeitige Überprüfung der Aufgabenteilung vorgezogen, wie es EVP und Grüne in der Vernehmlassung zum Entwurf des FAG gefordert haben, können jedoch die vorher im Eintretensreferat gehörten Gründe für eine Etappierung, gemäss denen die Aufgabenteilung im Zusammenhang mit dem NFA erfolgen sollte, nachvollziehen. Ein wichtiges Thema sind die Steuerfussunterschiede; die Frage der Verfassungsmässigkeit muss sicherlich gut überprüft werden. In diesem Zusammenhang haben die Grünen/EVP im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagen, dass ein zumindest regional einheitlicher Steuerfuss zu prüfen wäre.

Zum Sonderlastenausgleich der Kantonshauptstadt:

Hier geht es um die Abgeltung von ausgewiesenen Zentrumslasten, welche die Stadt und von ihren Steuerzahlenden in den Bereichen Verkehr, Kultur, Sport und Freizeit, Bildung, Sicherheit (nur Sicherheits- und Verkehrspolizei mit Stabsdiensten) und Soziales erbracht und auch von den umliegenden Gemeinden und Kantonen auch in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus erbringt die Stadt etwa beim Vollzug der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung freiwillig Mehrleistungen im Sinne der Bürgerfreundlichkeit, welche in anderen Gemeinden von kantonalen Amtsstellen vollzogen werden. Weiters ist zu berücksichtigen, dass jeder vierte Ausgleichsfranken aus der Stadt stammt. Damit ist die Stadt St.Gallen eine der solidaristen Gemeinden der Ostschweiz, zahlen doch 16 Prozent der Kantoneinwohner rund einen Viertel aller kantonalen Steuerausgleichsgelder. Die Stadt St.Gallen ist heute die einzige Gemeinde, die netto über Fr. 400.— je Kopf an den Finanzausgleich abliefern und gleichzeitig einen sehr hohen Steuerfuss hat. Andere Gemeinden mit einer ähnlichen oder höheren Nettzahlung je Einwohner haben in der Regel erheblich tiefere Steuerfüsse. Mit der vorgesehenen Abgeltung gemäss nFAG würde sich dieser Nettobetrag um Fr. 160.—vermindern. Die Stadt würde damit pro Kopf etwa gleichviel abliefern wie Gemeinden mit einem vergleichbaren Steuerfuss. Der Ausgleich an die Stadt St.Gallen ist ausgewiesen. Ein Ausgleich an andere Agglomerationen lehnen Grüne/EVP ab.

Mächler spricht für die FDP. Die FDP ist für Eintreten.

Das heutige Ausgleichsmodell weist wesentliche Mängel auf. Es besteht darum ein deutlicher Handlungsbedarf. Das heutige Modell weist grosse Fehlanreize auf, weil es sich wesentlich an den effektiven Ausgaben orientiert.

Der neue Finanzausgleich muss bessere Anreize liefern, sparsames Handeln belohnen und insbesondere auch die Gemeindeautonomie wesentlich stärken.

Die FDP hätte eine gleichzeitige Aufgabenentflechtung begrüsst. Daher ist darauf zu achten, dass eine solche nachher rasch an die Hand genommen wird.

Handlungsbedarf gibt es sicherlich noch im Bereich der finanzschwachen Gemeinden. Es muss geprüft werden, wie lange eine Übergangslösung dauern soll.

Die Anpassungen dürfen nicht dazu führen, dass man wiederum einen Maximalsteuerfuss einführt. Es müssen andere Lösungen für die Härtefallausgleichsgemeinden gefunden werden.

Es muss seitens des Departementes dargelegt werden, wie genau die Zahlen für einen Soziallastenausgleich aussehen würden. Allenfalls würde dies auch den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen anders aussehen lassen.

Götte spricht für die SVP. Die SVP ist für Eintreten.

Die SVP erachtet die Vorlage ebenfalls als fundiert und gut ausgearbeitet. Sie hätte ebenfalls eine gleichzeitige Aufgabenteilung begrüsst.

Auch die SVP ist der Ansicht, dass die Verfassungsmässigkeit noch diskutiert werden muss. Gesamthaft beurteilt plädiert die SVP dafür die Vorlage in der präsentierten Fassung zu belassen. Positiv ist die grössere Gemeindeautonomie aufgrund der frei verfügbaren Mittel und der Abbau der Kontrolle zu beurteilen. Anders als heute morgen seitens des SGV erwähnt, begrüsst die SVP die Möglichkeit einer Kontrolle der Schulgemeinden.

Gewisse Fragen sind sicherlich noch zu prüfen, so etwa die Berücksichtigung der Einnahmen juristischer Personen sowie die Plafonierung des Steuerfusses gegen oben, wobei die Höhe eines maximalen Steuerfusses auch höher liegen könnte als heute. Neben einer Verlängerung des Härtefallausgleichs wäre auch eine Schuldentilgung als Alternative für die «Problemgemeinden» zu prüfen.

Tinner spricht im Namen der Vereinigung der St.Gallen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP). Die VSGP ist für Eintreten.

Die VSGP war in den verschiedenen Arbeitsgruppen vertreten. Es wurden zu den verschiedenen Vorschlägen von Beginn an jeweils Generalversammlungen durchgeführt, um die Meinung aller Gemeinden einzuholen.

Die Kommission hat die Aufgabe da und dort Optimierungen durchzuführen. Grössere Änderungen hätten in der Regel eine Rückkehr zu einem System der Aufwanddeckung zur Folge. Aus Sicht der VSGP sind noch verschiedene Fragen zu klären. Sie erwartet beispielsweise eine Erläuterung des Umfangs der geplanten Kontrolle und Begleitung der Gemeinden im Härtefallausgleich und im partiellen Steuerfussausgleich, sowie die zukünftige personelle Ausgestaltung des Amtes für Gemeinden. Die Frage des «Verbots» Eigenkapitals der Gemeinden im partiellen Steuerfussausgleich ist sicherlich nochmals zu überprüfen. Genauere Ausführungen sind zum «Zeitplan» des Finanzausgleichs und der Budgetierung notwendig. Die VSGP wird auch beantragen, am heutigen Verfahren der Budgetierung festzuhalten, um den unterschiedlichen Voraussetzungen der Gemeinden Rechnung tragen zu können. Die VSGP unterstützt insgesamt den vorliegenden Gesetzesentwurf. Es muss aber verhindert werden, dass die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden ausgehungert wird. Ausserdem muss verhindert werden, dass die Bonität der finanzschwachen Gemeinden durch die Reform verschlechtert wird.

Scheitlin spricht im Namen der Stadt St.Gallen. Die Stadt St.Gallen ist für Eintreten. Die Stadt begrüsst die Vorlage ausdrücklich und dankt für das Verständnis gegenüber der Stadt. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen ausgewiesen sind und durch die Ecoplanstudie detailliert belegt wurden. Die Standortvorteile sind ebenfalls entsprechend ausgewiesen worden. Die Stadt trägt auch mit der neuen Vorlage einen wesentlichen Selbstbehalt, was für sie einen Anreiz zu weiterhin effizientem Verhalten bietet. Die Stadt ist ausserdem solidarisch, indem sie wesentliche Beiträge an das Gesamtvolumen des Ausgleiches leistet. Die Stadt ist ausserdem an einer guten Zusammenarbeit interessiert, sowohl mit dem Umland als auch mit den finanzschwachen Gemeinden.

Schönenberger dankt für die im Grundsatz positive Aufnahme der Vorlage. Ein paar grundsätzliche Bemerkungen: Die angestellten Vergleiche mit anderen Kantonen oder mit dem Bundesfinanzausgleich müssen immer auch im Zusammenhang mit dem entsprechenden Gesamtmodell und den spezifischen Verhältnissen gesehen werden: Ein horizontaler Ressourcenausgleich etwa würde im Kanton St.Gallen v.a. auch die Stadt St.Gallen belasten. Die erwähnte «Schere» zwischen den höchsten und tiefsten Steuerfüssen ist im Kanton St.Gallen im Vergleich mit anderen Kantonen eher klein. In anderen Kantonen und zwischen den Kantonen sind die Unterschiede viel höher.

Die geforderte Entschuldung würde auch die finanzstarken Gemeinden entschulden. Unter Umständen wäre allenfalls zu prüfen, ob der individuelle Sonderlastenausgleich eine nicht mehr veränderbare Amortisationslast tragen könnte. Der individuelle Sonderlastenausgleich kann dauerhaft alle exogenen Faktoren abgelden, welche nicht im Einflussbereich der Gemeinden stehen; deshalb ist auch keine Verlängerung des Härtefallausgleichs notwendig. Bei der Interpretation der Zahlen ist immer zu beachten, dass es sich lediglich um Modellrechnungen und um Vergangenheitswerte handelt. Das Anliegen von Jonschwil bezüglich der Schülerzahlen ist eine technische Frage.

Lusti: Wo wird eine finanzschwache Gemeinde mit dem neuen System in 10 Jahren etwa stehen?

Schönenberger: Die Modellrechnungen können nur für ein Referenzjahr in der Vergangenheit gemacht werden. Die Dynamik und die Anreize des neuen Systems werden das Bild sicher noch verändern.

Ritter: Bezüglich der Schülerzahlen: Die technischen Details sind durchaus von Bedeutung, auch bei der späteren Anwendung des Gesetzes.

Resegatti: Die Verordnung wird die Details des Vollzugs regeln.

Würth: Zu den Schülerzahlen: Können die Schülerzahlen mit der neuen Software erhoben werden.

Hartmann: Die vorgeschlagene Software ist auch eine Kostenfrage.

Tinner: Die Schulgemeinden müssen die Software einheitlich anwenden.

Brühwiler: Dem Problem der Schülerzahlen muss nachgegangen werden

Müller: Bezüglich der Härtefallausgleichsgemeinden: Die 32 betroffenen Gemeinden lassen sich nicht so schnell auf 54 reduzieren. Es sind ernsthafte Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

Hartmann: Abstimmung zuerst über Rückweisung, dann über Eintreten.

Abstimmung (Rückweisung)

Der Rückweisungsantrag wird mit 4 Ja zu 17 Nein bei 0 Enthaltungen **abgelehnt**.

Abstimmung (Eintreten)

Eintreten wird mit 17 Ja ohne Gegenstimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen.

Mittagspause 12.30 bis 13.50h

4. Abschnittsweise Beratung des erläuternden Berichts (Botschaft) der Regierung (ohne Ziff. 3)

Hartmann: Unterlage für die Beratung ist der Entwurf des Finanzausgleichsgesetz und die Botschaft.

Widmer: Wann wird die Verfassungsmässigkeit diskutiert?

Hartmann: In Abschnitt 2.1.2.

Abschnitt 1.1

Keine Diskussion

Abschnitt 1.2

Lusti bedauert, dass die Aufgabenteilung nicht gleichzeitig an die Hand genommen wurde.

Schönenberger: Anfang der 90er Jahre wurde eine umfassende Aufgabenüberprüfung vorgenommen und die Empfehlungen wurden umgesetzt.

Der Wunsch nach einer Überprüfung der Aufgabenteilung wird – was die Bereiche von grösserer finanzieller Bedeutung betrifft – aktuell nur bei der Volksschule geäussert. Dort sind die möglichen Bereinigungen höchst umstritten.

Zur Diskussion steht aktuell auch die Umsetzung der NFA, wo in verschiedenen Bereichen die Frage diskutiert wird, wie der Wegfall des Bundesengagements innerkantonal zu bewältigen ist (Bsp. Spitex). In Absprache mit der VSGP ist deshalb geplant nach der Umsetzung NFA eine Gesamtschau zu machen.

Tinner: Der VSGP ist wichtig, dass das Thema Volksschule nach Umsetzung der NFA wirklich diskutiert wird.

Hartmann: Gibt es Unterlagen zu dieser Frage?

Schönenberger verweist auf die NFA-Unterlagen und das Gutachten Meier und dessen Umsetzung.

Resegatti: Eine neue abgestimmte Liste gibt es noch nicht.

Tinner: Es wäre nicht richtig eine nicht-komplette Liste zu verteilen.

Gysi: Eine Übersicht wäre wichtig.

Ritter: Es braucht eine klare Aussage bezüglich der Aufgabenteilung auch in der Parlamentsdebatte.

Lusti ist zufrieden mit der Auskunft.

Abschnitt 1.3

Keine Diskussion.

Abschnitt 1.4

Ritter: Wann ist mit einer definitiven Lösung der Stadtproblematik (inkl. eines horizontalen Finanzausgleichs) im Rahmen des Bundesfinanzausgleichs zu rechnen?

Schönenberger: Auf Bundesebene ist vorgesehen, dass der Bundesrat bei der In-Vollzugsetzung der NFA den Stand der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich berücksichtigt. Dies ist als Druckmittel gedacht zum Schutz der Stadtkantone. Zu beachten ist, dass die Zusammenarbeit sich voraussichtlich auf einzelne Politikfelder (bspw. Spitzenmedizin, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, etc.) beschränken wird, da nur in einzelnen, abschliessend genannten Politikfeldern Zwangsmassnahmen möglich sind.

Brühwiler: Es ist zu beachten, dass diese Frage von politischer Bedeutung ist im Zusammenhang sowohl mit dem Sonderlastenausgleich Stadt wie auch mit der Frage eines Ausgleiches für Regionalzentren.

Resegatti: Ziel ist ein paralleles Vorgehen bei der innerkantonalen und interkantonalen Abgeltung. Im Kanton St.Gallen ist auch die Regelung der Vorteilsabgeltung in der Verfassung ein Anknüpfungspunkt. Die Initiative muss auch von den einzelnen Regionen ausgehen.

Abschnitt 1.5

Lusti: Wie weit sind die weiteren Einnahmen (Wasserzinsen, etc.) berücksichtigt?

Hartmann: Wird beim Ressourcenausgleich diskutiert werden.

Mächler wünscht die erwähnten Berechnungen zum Soziallastenausgleich. Weshalb wird jeweils nur von einem horizontalen Ausgleich gesprochen?

Schönenberger: Das geforderte Bündner Modell und das beim Sozialhilfegesetz diskutierte Modell sind horizontale Modelle.

Resegatti: Die finanziellen Unterschiede bei den Soziallasten können auf die zweite Sitzung hin aufgezeigt werden.

Gysi bittet um eine Zusammenstellung der Lösungen anderer Kantone.

Würth: Es ist zu beachten, dass die Soziallasten der Stadt St.Gallen beim Sonderlastenausgleich Stadt berücksichtigt werden.

Mächler: Ein Soziallastenausgleich wäre allenfalls auch eine Lösung für die Regionalzentren.

Gutmann: Wie sehen die Zahlen 2006 und 2007 mit der besseren Wirtschaftslage aus?

Schönenberger: In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass eine Verbesserung der Wirtschaftslage nicht mehr so stark wie früher in einer Verringerung der Soziallasten äussert.

Scheitlin bestätigt diese Aussage.

Resegatti: Die Soziallasten sind in den letzten Jahren wohl allgemein stärker gestiegen als andere Aufgaben. Dies allein ist aber noch kein Grund für einen Ausgleich. Der Finanzausgleich muss die deutlichen «Ausreisser» nach oben abdecken können.

Gysi: Es geht nicht nur um den Bereich der finanziellen Sozialhilfe, sondern auch um andere Angebote im Sozialbereich.

Hartmann: Die Frage soll an der nächsten Sitzung aufgrund der zur Verfügung gestellten Zahlen diskutiert werden.

Abschnitt 2.1

Ritter: Die Verfassungsmässigkeit muss nochmals diskutiert werden angesichts der vielen Gemeinden im Härtefallausgleich. Es muss auch klar festgelegt werden, was nach Auslaufen des Härtefallausgleichs passiert. Extreme Steuerfüsse müssen verhindert werden.

Denoth: Wie im Eintretensvotum erwähnt, ist die Frage der Verfassungsmässigkeit ein zentraler Punkt. Die zulässigen Steuerfussunterschiede sind eine Frage des Masses. Sie können vielleicht bei 30, 40 oder 50 liegen, sicher aber nicht bei 100 Steuerfusspunkten. Dies widerspricht der rechtgleichen Behandlung der Bürger. Es ist nicht zulässig, dass in der Gemeinde A wesentlich mehr gezahlt wird in der Gemeinde B bei gleichem Einkommen. Es müsste eine zulässige Differenz von z.B. 60 Steuerfusspunkten definiert werden und bei Überschreiten müssen Massnahmen getroffen werden.

Brunner: Die Verfassungsmässigkeit ist in Frage gestellt. Sie sollte durch Fachleute abgeklärt werden. Die Schere wird grösser werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, wie man auf die Ressourcenausgleichsgrenze von mindestens 90% kommt.

Schönenberger: Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede kleiner sind als in anderen Kantonen. Zu beachten ist auch, dass die Verfassung den Steuerfuss nicht erwähnt.

Mit der Garantie von 90% des Durchschnitts garantiert man eine hohe Mindestausstattung und macht – zusammen mit dem Lastenausgleich – genau das, was der Text der Verfassung vorsieht.

Müller: Die Verfassungsmässigkeit ist von grosser Bedeutung. Die Schere geht auseinander und die Frage ist, ob dies der Gesetzgeber so gewollt hat.

Ritter: Für ein Gutachten bleibt keine Zeit und es würde keine objektive, unumstrittene Meinung ergeben. Die Kommission muss die Frage selbst klären.
Im Kommentar zur Verfassung werden die Steuerfussunterschiede explizit erwähnt.

Würth: Für die Situation der Härtefallgemeinden muss eine Lösung gefunden werden. Bei der Verfassungsmässigkeit ist die Entstehungsgeschichte der Verfassung zu beachten: Man wollte keine Modellaussage treffen. Ausserdem geht die Verfassung dem Gesetz vor und das bei der Reform gültige Gesetz kann die Verfassung nicht «binden».
Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit muss die Wirkung des Modells gegenüber dem Zustand ohne Gesetz beachtet werden.

Mächler: Ein Rechtsgutachten ist nicht sinnvoll. Im Zentrum muss eine politische Lösung für die Problemfälle stehen.

Tinner: Aus Sicht der Gemeinden stehen die Problemfälle gegen oben im Zentrum.

Gutmann: Gibt es Berechnungen zu den Kosten eines Maximalsteuerfusses?

Resegatti: Das skizzierte Horrorszenario wird sicherlich nicht eintreffen, weil es im Finanzausgleichssystem Mechanismen gibt, die das verhindern.

Hartmann: Die Verfassungsmässigkeit soll bei Bedarf später nochmals aufgegriffen werden.

Denoth: Wurden bei den Berechnungen Sensitivitätsanalysen gemacht?

Resegatti: Das System reagiert flexibel auf Verschiebungen der Gemeinden.

Abschnitt 2.2

Brunner: Auf welcher Basis wurde die Verteilung der Mittel auf die Instrumente vorgenommen? Wie verlässlich sind die Angaben über die Mittelverteilung und der Gesamtbetrag?

Schönenberger: Im Gesetz sind keine Prozentwerte festgeschrieben. Letztlich bestimmt der Kantonsrat die Mittelverteilung. Der Entwurf wurde so ausgestaltet, dass die Wirkung des Ausgleichssystems möglichst sachgerecht und gut ist.

Resegatti: Beim Sonderlastenausgleich sind die wesentlichen Parameter im Gesetz festgeschrieben. Beim Ressourcenausgleich kann die Ausgleichsgrenze vom Kantonsrat mitbestimmt werden. Die zweite und die dritte Stufe sind reine Resultanten.

Hartmann: Gemäss Brief Jonschwil sind die eingesetzten Mittel für den Sonderlastenausgleich viel zu tief angesichts der Belastung der Gemeinden durch die Schule. Gibt es hierzu eine Erklärung?

Schönenberger: Der Ausgleichsbetrag wird vom Gesetzgeber festgelegt.

Mächler: Es darf nicht vergessen werden, dass der Ressourcenausgleich natürlich auch Ressourcen für die Finanzierung der Schule enthält.

Müller: Hätte man bei 10 Millionen Franken mehr keinen Härtefallausgleich mehr?

Thöny: Es ist nicht so, dass mit einer Million mehr im Finanzausgleich das Volumen des Härtefallausgleichs um eine Million gesenkt werden kann. Die Ausgleichsmittel bei einer Erhöhung des Ressourcenausgleichs oder bei einer Erhöhung des Sonderlastenausgleichs fließen nur zu einem Teil an die Härtefallausgleichsgemeinden.

Resegatti: Zum Sonderlastenausgleich Schule: Der neue Finanzausgleich sieht mit dem Sonderlastenausgleich Schule nur noch einen Spitzenbrecher vor.

Hartmann: Wo muss angesetzt werden, um den Betrag eines Ausgleichsinstrumentes zu ändern?

Schönenberger: Beim hier zur Diskussion stehenden Sonderlastenausgleich muss der Betrag im Gesetz geändert werden.

Abschnitt 2.3

Brühwiler wünscht im Namen der CVP-Delegation die Zahlen zu den Auswirkungen einer anderen Basis beim Ressourcenausgleich, d.h. insbesondere einer Berücksichtigung von 0, 50 und 100% der juristischen Personen.

Resegatti: Die Zahlen können aufbereitet werden. Sinnvoll sind wohl die Extremfälle 0 und 100%. Andere Fälle können ausgehend davon gut abgeschätzt werden.

Müller: Wie hoch ist die Mindestausstattung in der Modellrechnung 2005?

Thöny: Rund 96%.

Würth: Könnten die Nebensteuern im Sinne einer Vereinfachung allenfalls weggelassen werden?

Schönenberger: Diese Steuern sind nicht zu vernachlässigen. Sie können sich von Gemeinde zu Gemeinde stark unterscheiden. Zu nennen ist hier etwa die Quellensteuer. Das gut kommunizierbare Prinzip alle wichtigen Steuern zu berücksichtigen würde mit einem herausbrechen einzelner Steuern wieder verletzt.

Tinner wünscht eine Auskunft seitens des Kantons, wie hoch die Einflussnahme auf die Gemeinden durch das Amt für Gemeinden in Zukunft sein wird (bei den Gemeinden mit partiellem Steuerfussausgleich).

Ausserdem sollte eine Zusammenstellung des abzubauenen Eigenkapitals geliefert werden. Schliesslich sollte eine Auskunft dazu geliefert werden, wie man sich die personelle Ausstattung des Amtes für Gemeinden in Zukunft vorstellt.

Lusti: Wie weit werden die Wasserzinsen und andere Einnahmen (Elektrizitätswerke, Kieswerke) berücksichtigt?

Schönenberger: In der Vernehmlassung wurde gefordert, alle Fiskaleinnahmen zu berücksichtigen. Die Wasserzinsen sind u.U. noch als solche zu betrachten, allerdings sind davon im wesentlichen nur zwei Gemeinden betroffen. Alle übrigen Einnahmen – aus unternehmerischer Tätigkeit – wären im Finanzausgleich sachfremd.

Denoth: Die Wasserzinsen betragen insgesamt 2.6 Mio. Franken

Widmer: Bei Mels sind die Auswirkungen frappant und die Unterschiede ohne Berücksichtigung der Wasserzinsen wären sehr gross.

Tinner: Die Berechnungen wären sicher aufschlussreich. Verlieren würde v.a. Pfäfers.

Resegatti: Im Sinne der Einfachheit des Systems wurde auf ein Einbezug der Wasserzinsen verzichtet. Die Berücksichtigung der übrigen Einnahmen würde zu verschiedenen zusätzlichen Problemen und erheblichem Aufwand führen.

Hartmann: Zusammenfassung: Zu den Wasserzinsen sollen auf die nächste Sitzung hin Zahlen beschafft werden.

Schönenberger: Bei der NFA wurde auf die Berücksichtigung verzichtet, obwohl es dort wesentlich mehr ausgemacht hätte.

Denoth weist darauf hin, dass die Gemeinden einen Teil der Wasserzinsen auch an die Ortsgemeinden weiterleiten müssen.

Sonderlastenausgleich Weite

Hartmann: Einbezug der Einwohnerdichte sollte gerechnet werden.

Tinner: Die Vernehmlassung hat hierzu eigentlich eindeutige Resultate geliefert.

Müller: Wurden verschiedene Varianten bei den Kürzungen gerechnet.

Thöny: Es wurden verschiedene Varianten geprüft.

Resegatti: Die Kürzung stellt eine Optimierung zwischen mehr «Mittel freischaufeln» und der Vermeidung von Ausreissern.

Müller: Problematisch ist insbesondere der Fall Amden. Diese Gemeinde muss wegen der Kürzung Härtefallausgleich beziehen.

Würth: Das Modell sollte nicht an Einzelfällen ausgerichtet werden.

Hartmann stellt fest, dass keine Kalkulationen notwendig sind.

Sonderlastenausgleich Schule

Brühwiler: Dem Einwand von Jonschwil sollte nachgegangen werden. Es sind die richtigen Schülerzahlen zu beschaffen.

Müller: Die Änderung der Aufteilung des Finanzbedarfs der Schulgemeinden ist ebenfalls zu rechnen.

Gysi: Es soll auch die Variante des Sonderlastenausgleichs Schule mit einem Sozialindex gerechnet werden.

Resegatti weist darauf hin, dass die Zahlen zur Schule möglicherweise nicht auf die nächste Sitzung hin beschafft werden können.

Sonderlastenausgleich Stadt

Richener: Wie viele Kernstädte gibt es im Kanton St.Gallen? Wie teuer wäre eine analoge Ausweitung des Ausgleichs von St.Gallen auf andere?

Hartmann: Das Thema wird für die nächste Sitzung traktandiert.

Partieller Steuerfussausgleich & Individueller Sonderlastenausgleich

Ritter: Welche Auswirkungen hätte eine kumulative Anwendung von partiellem Steuerfussausgleich und individuellem Sonderlastenausgleich.

Schönenberger weist darauf, dass die Wahl – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag in der Vernehmlassung – erst im nachhinein gemacht werden muss.

Thöny: Der individuelle Sonderlastenausgleich kann nicht allgemein gerechnet werden.

Bosshart: Die Bedingungen im partiellen Steuerfussausgleich sind sehr problematisch. Zur näheren Beurteilung ob Änderungen notwendig sind, ist insbesondere eine Tabelle mit dem Eigenkapital notwendig.

Müller: Es ist sicher nicht sinnvoll, dass zwei Drittel der Gemeinden kein Eigenkapital aufweisen.

Schönenberger: Die Gemeinden, die bisher direkten Finanzausgleich beansprucht haben, haben bisher schon kein Eigenkapital gehabt.

Widmer: Wäre eine andere Grenze, z.B. der Durchschnitt des tiefsten Drittels möglich?

Thöny: Dies würde zu Sprungstellen führen und es gäbe Gemeinden, welche andere Gemeinden wegen des partiellen Steuerfussausgleichs überholen würden.

Härtefallausgleich

Müller: Ist eine Auflistung der Massnahmen nach Wegfallen des Härtefallausgleichs möglich.

Schönenberger: Der individuelle Sonderlastenausgleich kann alle exogen bedingten Sonderlasten ausgleichen.

Tinner: Das Ansteigen der Interventionsgrenze sollte aufgezeigt werden.

Hartmann: Die Frage der Begrenzung der Steuerfussunterschiede wird an der nächsten Sitzung traktandiert.

Tinner: Die Frage der Bonität der Gemeinden im neuen Finanzausgleichssystem ist ebenfalls an der nächsten Sitzung zu diskutieren.

Hartmann: An der nächsten Sitzung werden folgende Themen separat traktandiert und diskutiert: Soziallastenausgleich, Abgeltung Regionalzentren, Begrenzung der Steuerfussunterschiede/Härtefallausgleichsgemeinden sowie die Frage der Bonität. An der nächsten Sitzung soll zuerst die Botschaft fertig diskutiert werden, nachher sind die separaten Traktanden zu behandeln und anschliessend soll mit der Detailberatung des Gesetzesentwurfs begonnen werden.

Keine Bemerkungen unter Varia.

Die Sitzung wird um 16.45h geschlossen.

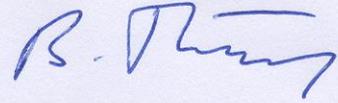
St.Gallen, 19.3.2007

Der Präsident der vorberatenden
Kommission



Peter Hartmann

Der Protokollführer



Bernhard Thöny