

Interpellation Widmer-Mosnang (37 Mitunterzeichnende) vom 20. Februar 2012

Profitieren die Nachbarn vom Kanton St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 18. September 2012

Andreas Widmer-Mosnang ersucht die Regierung mit seiner Interpellation vom 20. Februar 2012 um die Beantwortung verschiedener Fragestellungen zur Abgeltung von Leistungen des Kantons St.Gallen durch seine Nachbarkantone und den damit verbundenen Auswirkungen auf den Finanzbedarf und die Steuerbelastung des Kantons St.Gallen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Höhe der Steuerbelastung eines Kantons ist grundsätzlich von verschiedenen Faktoren abhängig. Nebst dem vorhandenen Steuersubstrat, ausgehend von den natürlichen und juristischen Personen, stellen das quantitative und qualitative Leistungsangebot eines Kantons respektive die daraus resultierenden Kosten zentrale Grössen zur Festsetzung des Steuerfusses dar. Von Bedeutung sind aber auch weitere Ertragspositionen wie beispielsweise der Bundesfinanzausgleich, die zweckgebundenen Beiträge des Bundes oder die Erträge aus kantonalen Beteiligungen. Alleine aus der Höhe der Steuerbelastung lassen sich direkt keine Rückschlüsse machen, in welchem Umfang oder Anteil kantonale Leistungen von anderen Kantonen abgegolten bzw. nicht abgegolten werden.

Das Steuermonitoring 2011, welches vom Institut für Finanzwissenschaften und Finanzrecht IFF der Universität St.Gallen erstellt wurde, zeigt auf, dass der Kanton St.Gallen im Vergleich zu seinen Nachbarkantonen durchaus konkurrenzfähig ist. Es gilt indessen zu beachten, dass die auf das Jahr 2012 erfolgte Steuerfussanpassung bei der Auswertung noch keine Berücksichtigung fand. Gemäss dem Steuermonitoring 2011 folgt die steuerliche Attraktivität des Kantons St.Gallen bei den Einkommenssteuern einem U-förmigen Verlauf. Bei tiefen und sehr hohen Einkommen ist der Kanton St.Gallen im schweizweiten wie auch im Vergleich mit seinen Nachbarkantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schwyz und Zürich attraktiv. Bei mittleren Einkommen ist die Belastung hingegen vergleichsweise hoch. Gestützt auf die tariflichen Steuersätze liegt der Kanton St.Gallen bei der Unternehmensbesteuerung im schweizweiten Mittelfeld. Werden die effektiven Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastungen herbeigezogen, zeigt sich, dass sich der Kanton St.Gallen im nationalen wie auch im internationalen Vergleich in einer relativ guten Position befindet.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die These, wonach die Nachbarkantone in bedeutendem Ausmass unentgeltlich Leistungen des Kantons St.Gallen beziehen und so ihre Steuern tief halten können, nicht erhärten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wie einleitend erwähnt zeigt das Steuermonitoring 2011, dass in den umliegenden Kantonen nicht durchwegs systematisch tiefere Steuerbelastungen vorliegen als im Kanton St.Gallen. In gewissen Einkommensklassen sind die Steuerbelastungen in den Nachbarkantonen geringer als im Kanton St.Gallen. Inwiefern diese auf einen nicht weiterbelasteten Leistungsbezug im Kanton St.Gallen zurückzuführen sind, ist aufgrund fehlender Daten nicht abschätzbar.

2. Angesichts der geografischen Lage des Kantons St.Gallen und seiner engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Nachbarkantonen kommen gegenseitige Leistungsbezüge in verschiedenen Aufgabenbereichen vor. In zahlreichen Aufgabengebieten werden Leistungsbezüge durch die Nachbarkantone gestützt auf interkantonale Vereinbarungen abgegolten.
3. Mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (sGS 813.31; abgekürzt IRV) wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt. Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit. Erstmals wurde ein solcher im Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011 veröffentlicht. Gemäss IRV haben sich die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Gemäss Art. 65 der st.gallischen Kantonsverfassung genehmigt der Kantonsrat den Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang. Der Miteinbezug des Kantonsrates bei Umsetzung der IRV durch interkantonale Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist somit sichergestellt.
4. Im Rahmen der Botschaftserarbeitung für Gesetzesänderungen evaluiert die Regierung bereits heute allfällige Konsequenzen für die Nachbarkantone. Bedeutende Leistungsbezüge mit Zusatznutzen der Nachbarkantone werden von der Regierung in den entsprechenden Vorlagen thematisiert. Es ist dabei das Ziel der Regierung, kantonsübergreifende Leistungsbezüge sachgerecht und angemessen zu verrechnen.
5. Wie die Beantwortung der Frage 2 zeigt, bestehen bereits heute in verschiedenen Aufgabenbereichen des Kantons diverse interkantonale Vereinbarungen mit entsprechenden Regeln zur Abgeltung des gegenseitigen Leistungsbezuges. Die Regierung erachtet dadurch das Potential zusätzlicher Abkommen mit möglicher Leistungsabgeltung zugunsten des Kantons St.Gallen als gering. Auf eine externe Untersuchung kann deshalb verzichtet werden.
6. Die kantonale Verwaltung des Kantons St.Gallen zählte Ende März 2012 8'761 Mitarbeitende. Von diesen hatten 6'603 Mitarbeitende (75 Prozent) ihren Wohnsitz im Kanton St.Gallen. 2'158 Mitarbeitende oder knapp 25 Prozent waren ausserhalb des Kantons St.Gallen wohnhaft (23 Prozent in einem anderen Kanton, 2 Prozent im Ausland).

Werden nebst der Verwaltung im engeren Sinne auch die Psychrieverbunde, die Spitalverbunde, das Zentrum für Labormedizin, die Universität, die pädagogische Hochschule, die Gebäudeversicherungsanstalt sowie das Rheinunternehmen in die Übersicht miteinbezogen, so nimmt der Prozentsatz an ausserkantonalen Mitarbeitenden leicht zu auf knapp 27 Prozent. Von den insgesamt 19'907 Mitarbeitenden wohnten 4'616 (23 Prozent) in einem anderen Kanton und 722 Mitarbeitende (4 Prozent) hatten ihren Wohnsitz im Ausland. Die Anzahl Mitarbeitende mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons St.Gallen betrug Ende März 2012 somit insgesamt 5'338 (27 Prozent).

Das Steuersubstrat, welches dem Kanton St.Gallen durch den ausserkantonalen Wohnsitz der erwähnten rund 5'300 Mitarbeitenden verloren geht, ist aufgrund fehlender Steuerdaten nicht genau bezifferbar. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton St.Gallen auch Mitarbeitende anderer kantonalen Verwaltungen wohnhaft sind und das Steuersubstrat des Kantons St.Gallen entsprechend erhöhen. Angesichts fehlender Daten lässt sich keine Aussage zum Umfang dieser Personengruppe machen.