

Ausserordentlicher Wirksamkeitsbericht über den Vollzug des Finanzausgleichs

Bericht der Regierung vom 27. April 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	3
1. Ausgangslage.....	4
1.1. Wirksamkeitsbericht	4
1.1.1. Auftrag	4
1.1.2. Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich»	4
1.1.3. Projektorganisation	4
1.1.4. Vorgehen, Datenerhebung und Datenbasis	5
1.1.5. Fragen für zukünftige Berichte	6
1.2. Ziele des neuen Finanzausgleichs	6
1.3. Das Modell	7
1.3.1. Ressourcenausgleich.....	7
1.3.2. Allgemeiner Sonderlastenausgleich	7
1.3.3. Partieller Steuerfussausgleich (PSA) oder Individueller Sonderlasten- ausgleich (ISL)	8
1.3.4. Übergangsausgleich (temporär)	8
1.3.5. Interventionsgrenze	8
1.3.6. Vergleich der Leistungen im alten (Jahre 2005 bis 2007) mit den Leistungen im neuen Finanzausgleichsmodell (Jahr 2008)	9
2. Ziele und Zielerreichung des neuen Finanzausgleichs	9
2.1. Verfassungsrechtliche Ziele	9
2.2. Unterstützung der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel	12
2.2.1. Konkretisierung des Ziels	12
2.2.2. Entwicklung des Nettoaufwands vor Finanzausgleich und der Gemeinde- steuerfüsse	12
2.2.3. Quellen für Fehlanreize und Massnahmen	13
2.2.4. Ergebnisse Gemeindeumfrage	15
2.3. Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie	16
2.3.1. Konkretisierung des Ziels	16
2.3.2. Anzahl kantonale Investitionsverfügungen im Finanzausgleich	16
2.3.3. Fazit	17
2.4. Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden	17
2.4.1. Konkretisierung des Ziels	17
2.4.2. Datengrundlagen	17
2.4.3. Veränderung der Steuerfüsse	18
2.4.4. Veränderungen der Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden	18
2.4.5. Wettbewerbsposition der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich	19
2.4.6. Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse	21
2.4.7. Fazit	21
2.5. Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen	21
2.5.1. Konkretisierung des Ziels	21

2.5.2.	Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden	22
2.5.3.	Flexible Reaktion auf Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen...	23
2.5.4.	Fazit.....	23
3.	Gemeinden mit besonderer Ausgangslage.....	23
3.1.	Übergangsausgleichsgemeinden	23
3.1.1.	Gemeinden mit direktem Finanzausgleich im Jahr 2007 sowie Entwicklung der Übergangsausgleichsgemeinden im Jahr 2008 und 2009	24
3.1.2.	Massnahmen der Übergangsausgleichsgemeinden	24
3.1.3.	Handlungsbedarf.....	24
3.2.	Gemeinden über der Interventionsgrenze	25
3.2.1.	Massgebende Grösse – Kantonaler Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung.....	25
3.2.2.	Höhe der Interventionsgrenze	25
3.2.3.	Erfüllung des gesetzlichen Auftrags – künftiges Vorgehen.....	26
3.2.4.	Fazit.....	26
3.3.	Förderbeiträge bei Gemeindevereinigungen.....	26
3.3.1.	Einfluss und Wirkung der Förderbeiträge auf den Finanzausgleich	26
3.3.2.	Fazit.....	27
4.	Schwerpunkte im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht.....	27
4.1.	Sonderlastenausgleich Weite und Sonderlastenausgleich Schule	27
4.1.1.	Sonderlastenausgleich Weite.....	28
4.1.2.	Sonderlastenausgleich Schule und ISL.....	28
4.2.	PSA und ISL.....	28
4.3.	Sekundär-Steuerpflichtige	29
4.3.1.	Ausgangslage	29
4.3.2.	Bewertung.....	29
4.4.	Vollzug	30
5.	Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich»	32
6.	Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleichssystem	32
6.1.	Anpassungen auf 1. Januar 2010.....	32
6.1.1.	Anpassung des Kriterienkatalogs für Aufgabenbereiche mit möglichen exogenen Sonderlasten	33
6.1.2.	Auslegung von Art. 34 VV zum FAG	33
6.1.3.	Anpassung von Art. 28 VV zum FAG	34
6.2.	Vorschläge und Anregungen der Gemeinden für zukünftige Anpassungen	34
6.3.	Anpassung von gesetzlichen Bestimmungen und Verfahren	35
6.3.1.	Art. 9 Abs. 2 FAG – Ausgleichsfaktor	35
6.3.2.	Art. 51 Abs. 2 FAG – Steuerfuss der Übergangsausgleichsgemeinden.....	35
6.3.3.	Art. 53 Abs. 2 FAG – Höhe des Ausgleichsbeitrags	36
6.3.4.	Sonderlastenausgleich Soziales	37
7.	Antrag	37
	Beilagen:.....	38
1.	Leistungen des Finanzausgleichs 2005 bis 2008.....	38
2.	Gemeindesteuerfüsse 2006 bis 2009	40
3.	Technische Steuerkraft 2008 und Finanzausgleich	42
4.	Theoretische Gemeindesteuerfüsse bei Ausbleiben des Finanzausgleichs (FA) 2007 und 2008.....	44
5.	Leistungen des Finanzausgleichs [Gemeinden mit direktem Finanzausgleich (DFA) oder Übergangsausgleich (ÜAG)] und Gemeindesteuerfüsse 2007 bis 2009	46
6.	Gesamtsteuerfüsse und Interventionsgrenze 2006 bis 2009	47
7.	Nettoaufwände 2007 und 2008.....	49

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2008 ist der neue innerkantonale Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden in Vollzug. Art. 44 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1; abgekürzt FAG) verpflichtet die Regierung alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Dieser wird erstmals im Jahr 2012 vorgelegt werden. Was hier vorliegt, ist der ausserordentliche Wirksamkeitsbericht nach Art. 64 FAG. Konkret soll jeder Wirksamkeitsbericht Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs geben und Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen aufzeigen. Der erste Wirksamkeitsbericht bereits nach Ablauf von zwei Jahren zu erstellen, damit die Möglichkeit besteht, rasch auf unerwartete Mängel des Finanzausgleichs zu reagieren.

Mit dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht werden die gesetzlich vorgegebenen Ziele erstmals konkretisiert. Anhand der noch schmalen Datenbasis wird sodann die Zielerreichung analysiert und kommentiert. Eine wichtige Grundlage der Beurteilung der Wirksamkeit ist die Meinung der Gemeinden als Direktbetroffene. Alle politischen Gemeinden konnten mittels einer elektronischen Umfrage eine Beurteilung des Finanzausgleichs vornehmen und hatten ausserdem Gelegenheit, erste Verbesserungsvorschläge anzubringen. Die Auswertung der Umfrage hat gezeigt, dass die Gemeinden mit dem neuen Finanzausgleich insgesamt zufrieden sind und keine grundsätzlichen Anpassungen beantragen. Auch die schmale Datenbasis für die Analyse lässt es angezeigt erscheinen, weitere Erfahrungen abzuwarten, bevor grundsätzliche Korrekturen am Finanzausgleichssystem in Betracht gezogen werden. Ein Anpassungsbedarf kann sich zudem aus dem Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben.

Eine der grössten Befürchtungen der Gemeinden, dass nämlich der neue Finanzausgleich die Steuerfussunterschiede zwischen den Gemeinden vergrössern könnte, hat sich bis heute nicht bestätigt. Hingegen trifft es zu, dass der neue Finanzausgleich den Steuerwettbewerb unter den Gemeinden verstärkt hat.

Das Ziel der Stärkung der Gemeindeautonomie konnte erreicht werden. Der Wegfall von zeitaufwändigen Bewilligungsverfahren durch den Kanton führt zu schlankeren Abläufen und zu autonomeren Entscheidungen durch das verantwortliche Gemeindeorgan. Erste, bereits vollzogene Anpassungen der Regierung im Bereich der Finanzausgleichsverfahren haben nochmals zu spürbaren Verbesserungen geführt.

Ebenfalls erfreulich ist die unerwartet tiefe Anzahl Übergangsausgleichsgemeinden. Für das Ausgleichsjahr 2010 haben sich wie im Jahr 2009 nur gerade drei Gemeinden im Übergangsausgleich angemeldet. Alle drei Gemeinden beschäftigen sich ausserdem mit einem Vereinigungsprojekt bzw. haben dieses bereits abgeschlossen. Die Kombination von neuem Finanzausgleichsgesetz und Gemeindevereinigungsgesetz scheint sich zu bewähren. Vor allem der Wegfall von Finanzausgleichszahlungen an die Schulgemeinden in Kombination mit den finanziellen Anreizen gemäss Gemeindevereinigungsgesetz dürfte nebst anderen Faktoren den Entscheid für eine Inkorporation der Schulgemeinde in die politische Gemeinde erleichtern. Für den ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht im Jahr 2012 wird mit dem nun vorliegenden Bericht eine gute Grundlage geschaffen. Sobald eine breitere Datenbasis vorhanden ist, können auch weitere Themen rund um den neuen Finanzausgleich näher beleuchtet werden. Hauptziel der zukünftigen Berichte bleibt jedoch die Messung der Zielerreichung und das Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten sowie die Anträge auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs und des Übergangsausgleichssteuerfusses.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht über den Vollzug des Finanzausgleichs.

1. Ausgangslage

1.1. Wirksamkeitsbericht

1.1.1. Auftrag

Das Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) verpflichtet die Regierung in Art. 44 Abs. 1, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für Verbesserungen auf. Art. 64 FAG sieht weiter vor, dass die Regierung nach Ablauf des zweiten Jahres nach Vollzugsbeginn dem Kantonsrat einen ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht unterbreitet. Bei dem nun vorliegenden Wirksamkeitsbericht handelt es sich um den Bericht nach Art. 64 FAG. Der erste ordentliche Wirksamkeitsbericht im Sinn von Art. 44 Abs. 1 FAG wird dem Kantonsrat im Jahr 2012 vorgelegt.

Die regelmässige Ausarbeitung eines Berichts ermöglicht den zuständigen Behörden die Überprüfung des Vollzugs des Finanzausgleichs und der Zielkonformität der getroffenen Massnahmen. Somit kann sich die politische Diskussion auf objektive Daten stützen, und zu treffende Massnahmen können adäquat formuliert werden.

Der Wirksamkeitsbericht hat sich einerseits mit der Erreichung der Ziele in der vergangenen Periode und andererseits mit den zu treffenden Massnahmen für die Zukunft auseinanderzusetzen. Richtschnur sind in beiden Fällen die in Art. 2 FAG festgeschriebenen übergeordneten Ziele des Finanzausgleichs, nämlich:

- Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind;
- Unterstützung der Gemeinden bei der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel;
- Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie;
- Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden;
- Flexibilität in Bezug auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen.

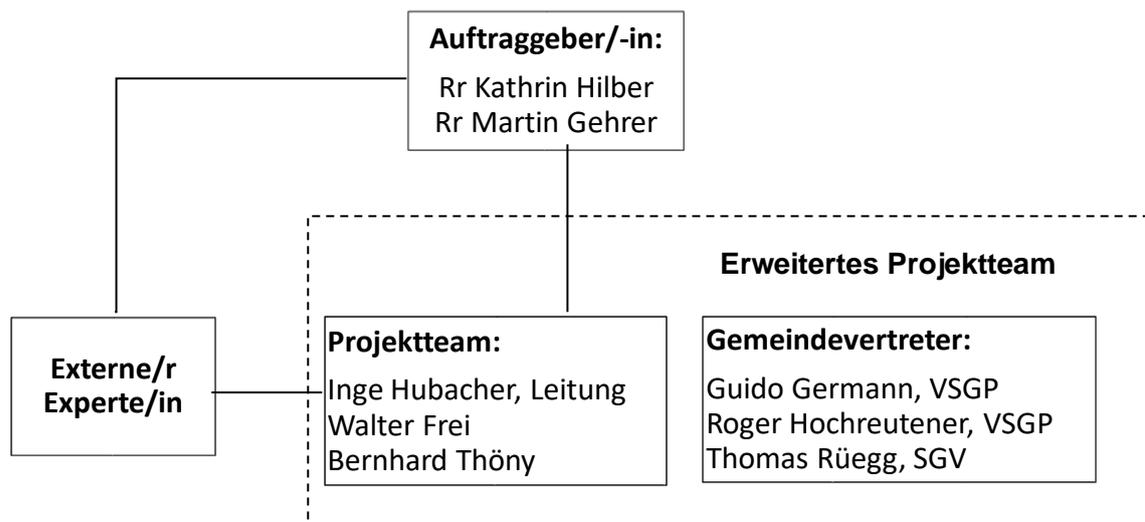
1.1.2. Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich»

Der Gesetzgeber im Kanton St.Gallen hat im neuen Finanzausgleich auf die Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs verzichtet. Dies betrifft namentlich die direkte Mitfinanzierung der Finanzausgleichsbeiträge durch die (finanzstarken) Gemeinden. Auf die Einführung eines regionalen horizontalen Finanzausgleichs wurde zwar ebenfalls verzichtet, der Verzicht wurde aber mit dem Bedarf zusätzlicher Abklärungen begründet. Der Kantonsrat hat daher am 20. Februar 2007 die Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich» gutgeheissen, mit der die Regierung eingeladen wird, «über die Grundsätze einer regionalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich Bericht und Anträge zu stellen, welche die Einführung eines Regionalen Sonderlastenausgleichs zum Ziel hat».

Die Ergebnisse der separaten Abklärungen zur Motion Regionaler Sonderlastenausgleich werden in Ziff. 5 erläutert. Mit der Integration in den Wirksamkeitsbericht kann der Kantonsrat ausführlicher über die Abklärungen informiert werden, als dies im jährlichen Bericht zum Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse der Fall wäre.

1.1.3. Projektorganisation

Die Federführung bei der Erstellung des ausserordentlichen Wirksamkeitsberichts lag beim Departement des Innern. Neben dem Finanzdepartement waren auch die Gemeinden als Hauptbetroffene in die Erstellung des Berichts einbezogen. Die Mitwirkenden aus den Gemeinden im erweiterten Projektteam vertraten dabei die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie den Verband St.Galler Volksschulträger (SGV).



Der Beizug einer externen Expertin bzw. eines externen Experten sollte die Akzeptanz des Berichts gegenüber allen Beteiligten erhöhen. Der erteilte Auftrag umfasste einerseits eine beratende Funktion bei der Umsetzung des Konzepts. In diesem Beratungsteil wurde also geklärt, ob der Wirksamkeitsbericht die richtigen Fragen untersucht und darauf konkrete Antworten geben werden können. Andererseits musste der erarbeitete Berichtsentwurf geprüft werden (Review). Die Ergebnisse dieser Prüfung wurden im nun vorliegenden Bericht teilweise berücksichtigt. Andere Hinweise und Anregungen werden im ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht umgesetzt. Als Experte für den Bericht wurde Dr. Alexander Gulde vom Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) an der Universität St.Gallen beauftragt.

1.1.4. Vorgehen, Datenerhebung und Datenbasis

Die Ziele des Finanzausgleichs werden im Gesetz erwähnt, aber nicht näher konkretisiert. In einem ersten Schritt mussten deshalb die Ziele konkretisiert werden. In einem zweiten Schritt wurden die Bezugsgrößen festgelegt, mit denen die Zielerreichung gemessen wird. Der ausserordentliche Wirksamkeitsbericht bildet damit die Grundlage für die zukünftigen Wirksamkeitsberichte. Im Weiteren soll dieser Bericht Auskunft darüber geben, wie der neue Finanzausgleich in den Gemeinden auf- bzw. angenommen wurde.

Bereits im Rahmen der Beratungen der Finanzausgleichsvorlage wurde darauf hingewiesen, dass die zur Verfügung stehende Datenbasis für den ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht schmal sein wird, da er bereits zwei Jahre nach Invollzugsetzung des neuen Finanzausgleichs erarbeitet werden musste. Die Verfügbarkeit der notwendigen Daten und deren Qualität haben aber einen wesentlichen Einfluss darauf, welche Fragen im Rahmen der Überprüfung der Wirksamkeit geklärt werden können. Bei einzelnen Faktoren liegen nach Abschluss der beiden ersten Jahre nach Vollzugsbeginn erst bereinigte Daten eines Jahres (2008) und provisorische Daten des zweiten Jahres (2009) vor. Auf dieser schmalen Datenbasis ist es oft schwierig, klare Schlüsse zu ziehen, da die Daten eines Jahres einmalige Effekte und zufällige Schwankungen aufweisen können. Daher ist es angezeigt, die Klärung einzelner Fragen erst im ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht im Jahr 2012 vorzunehmen.

Der Einbezug der Gemeinden ist ein wichtiger Bestandteil des Wirksamkeitsberichts. Alle Gemeinden wurden gebeten, in einer elektronischen Umfrage ihre bisherigen Erfahrungen und ihre Einschätzung der Wirksamkeit des Finanzausgleichs bekannt zu geben. Die Umfrage wurde im erweiterten Projektteam erarbeitet und verabschiedet. Bei den Antworten der Teilnehmenden handelt es sich um eigene Einschätzungen und weniger um gesicherte oder belegbare Daten. Trotzdem liefern sie wertvolle Hinweise dazu, wie der neue Finanzausgleich von den Gemeinden insgesamt beurteilt wird und welche Mängel aus Sicht der einzelnen Gemeinden noch bestehen.

An der Gemeindeumfrage zum neuen Finanzausgleich haben sich insgesamt 58 von 86¹ politischen Gemeinden² beteiligt. Im Ausgleichsjahr 2008 und 2009 bezogen 70 Gemeinden Mittel aus dem Finanzausgleich. Von diesen 70 Gemeinden haben sich 51 an der Umfrage beteiligt. Setzt man die beiden Grössen Teilnehmende und Bezug von Finanzausgleichsmitteln ins Verhältnis, so haben sich erfreuliche 73 Prozent der vom neuen Finanzausgleich betroffenen Gemeinden an der Umfrage beteiligt. Obwohl die elektronische Umfrage höchstens 30 Minuten in Anspruch nahm, haben sich 19 direkt betroffene Gemeinden nicht daran beteiligt. Die Gründe dafür sind dem erweiterten Projektteam nicht bekannt. Die Ergebnisse dieser repräsentativen Umfrage wurden sorgfältig analysiert und in die entsprechenden Kapitel eingebaut.

1.1.5. Fragen für zukünftige Berichte

Verschiedene Fragen, die grundsätzlich ebenfalls prüfenswert sind, werden im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht nicht analysiert, da entweder die Datenbasis noch zu schmal oder der Aufwand für eine Untersuchung zu gross ist. Dies betrifft, neben verschiedenen untergeordneten Fragestellungen, auch folgende grundsätzlich wichtige Themen:

- *Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen:* Während die Beiträge der anderen Ausgleichsinstrumente der ersten Stufe des Finanzausgleichs auf Berechnungsparametern beruhen, ist der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen primär das Resultat einer Gesamtbeurteilung der besonderen Lasten der Zentrumsfunktion. Basis dieser Beurteilung war ein wissenschaftliches Gutachten. Auch wenn sich die Bemessung des Beitrags beim Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen von den anderen Instrumenten unterscheidet, ist eine periodische Neubeurteilung des Ausgleichsbeitrags und seiner Datengrundlagen notwendig. Sie ist jedoch sehr aufwendig, weil überprüft werden muss, ob sich wesentliche Änderungen bei jenen Faktoren ergeben haben, die dem wissenschaftlichen Gutachten zugrunde lagen. Auf eine Analyse der Höhe des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht wird daher verzichtet. Eine Analyse dieses Ausgleichsinstruments soll aber im ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht erfolgen. Dies ist auch deshalb zweckmässig, weil sich in den nächsten Jahren auch NFA-bedingte Anpassungen der Abgeltungen der umliegenden Kantone ergeben können, was für eine Neubeurteilung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen ebenfalls von Bedeutung ist.
- *Effekt des Finanzausgleichs auf die Bonität der Gemeinden:* Aufgrund der schmalen Datenbasis werden Untersuchungen über die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs auf die Verschuldung der Gemeinden erst im ordentlichen Wirksamkeitsbericht untersucht.

1.2. Ziele des neuen Finanzausgleichs

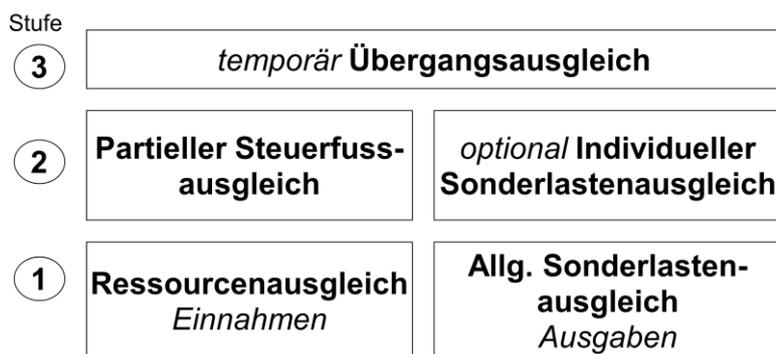
Die Reform des bis und mit dem Jahr 2007 gültigen Finanzausgleichs wurde aufgrund von Mängeln der damaligen Ausgleichsinstrumente notwendig. Das frühere Ausgleichssystem schuf falsche Anreize. Der Kanton musste die Defizite der Gemeinden im direkten Finanzausgleich übernehmen. Ein solches System hatte Einfluss auf die Eigenverantwortung der Gemeinden.

Mit dem heutigen Finanzausgleich werden vier Hauptziele verfolgt: Er soll die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützen. Weiter soll er die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärken. Er soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördern. Schliesslich soll er auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagieren. Zur Erreichung dieser Ziele wurden verschiedene Instrumente in drei Stufen geschaffen.

¹ Anzahl Gemeinden am 1. Januar 2009.

² Auf eine Beteiligung der Schulgemeinden wurde in Absprache mit dem SGV verzichtet. Die Schulgemeinden sind vom neuen Finanzausgleich nur noch indirekt betroffen.

1.3. Das Modell



Gegenstand der Stufe 1 sind die nicht beeinflussbaren Unterschiede (exogene Disparitäten)

1.3.1. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich soll Gemeinden mit unzureichenden eigenen Einnahmen soweit mit zusätzlichen Ressourcen versorgen, dass sie ihre Pflichtaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss finanzieren können. Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs wird auf die sogenannte technische Steuerkraft abgestellt. Diese technische Steuerkraft berücksichtigt alle wichtigen Gemeindesteuern und Gemeindeanteile an kantonalen Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Quellensteuer, Grundsteuer, Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer) nach Massgabe ihrer Bedeutung für die Gemeinden. Gemeinden, deren technische Steuerkraft tiefer als die Ausgleichsgrenze ist, erhalten einen Ressourcenausgleich.

Mit dem Ressourcenausgleich erhalten die ressourcenschwachen Gemeinden einen Zuschuss, der ihnen eine Mindestausstattung garantiert, die zwischen 90 und 100 Prozent der durchschnittlichen technischen Steuerkraft im Kanton beträgt. Die genaue Höhe der Mindestausstattung wird vom Kantonsrat jeweils für vier Jahre festgelegt. Sie liegt derzeit bei 95 Prozent.

1.3.2. Allgemeiner Sonderlastenausgleich

Der allgemeine Sonderlastenausgleich deckt namhafte besondere Lasten ab, welche die Gemeinden zu tragen haben. Die drei Teilinstrumente Sonderlastenausgleich Weite, Sonderlastenausgleich Schule und Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen konzentrieren sich dabei auf jene besonderen Lasten, die von grosser finanzieller Bedeutung sind und von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können.

Der Sonderlastenausgleich Schule orientiert sich am Verhältnis der Schülerinnen und Schüler der Volksschule der jeweiligen Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt. Alle Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Schülerquote haben, erhalten eine Pauschale für jede Schülerin und jeden Schüler über dem Durchschnitt. Die Pauschale wird so gewählt, dass die durchschnittlichen Kosten einer Volksschülerin bzw. eines Volksschülers etwa zur Hälfte gedeckt werden. Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft wird ein Teil oder bei sehr hoher technischer Steuerkraft der ganze Sonderlastenausgleichsbetrag gekürzt. Die Kürzung beginnt beim kantonalen Durchschnitt der technischen Steuerkraft des Ressourcenausgleichs. Eine vollständige Reduktion erfolgt erst, wenn eine Gemeinde eine technische Steuerkraft aufweist, die 50 Prozent des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft übersteigt. Der Sonderlastenausgleich Weite knüpft den Ausgleichbeitrag an das Verhältnis von Strassenlänge und Einwohnerzahl, da weitverzweigte Siedlungen und abgelegene Dorfteile mit einer wesentlichen Mehrbelastung verbunden sind. Die Gemeinden erhalten für die zusätzlichen Strassenkilometer, die dafür verantwortlich sind, dass sie eine überdurchschnittliche Strassenlänge je Einwohnerin und Einwohner haben, einen Pauschalbetrag. Gemeinden mit hoher technischer Steuerkraft wird der Beitrag ebenfalls ganz oder teilweise gekürzt (s.o.).

Der Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen gleicht einen Teil der zentralörtlichen Leistungen sowie der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen ab. Sowohl die Abgeltung für zentralörtliche Leistungen als auch jene für Zentrumslasten werden der Stadt St.Gallen als Pauschalbeitrag ausgerichtet. Die beiden Teilbeiträge werden getrennt ermittelt, da sie eine unterschiedliche Dynamik aufweisen. Der Ausgleich der Zentrumslasten (Soziallasten) der Stadt St.Gallen wird so festgesetzt, dass drei Viertel jener Kosten, die 125 Prozent des kantonalen Durchschnitts übersteigen, abgedeckt werden können. Dabei wird von einem Dreijahresdurchschnitt ausgegangen.

Für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen werden insgesamt 16,5 Mio. Franken (2008) geleistet, die jährlich der Teuerung angepasst werden. Mittelfristig soll die Abgeltung teilweise umfinanziert werden, d.h. ein Teil der Abgeltung für zentralörtliche Leistungen soll von den inner- und ausserkantonalen Agglomerationsgemeinden gezahlt werden, welche diese Leistungen wesentlich stärker nutzen als die Einwohnerinnen und Einwohner im restlichen Kantonsgebiet.³

1.3.3. *Partieller Steuerfussausgleich (PSA) oder Individueller Sonderlastenausgleich (ISL)*

Nach der ersten Stufe des Finanzausgleichs, die aus dem Ressourcenausgleich sowie dem allgemeinen Sonderlastenausgleich besteht, sind die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nach wie vor relativ gross. Ziel der zweiten Stufe des Finanzausgleichs ist es daher, einen zusätzlichen Ausgleich für diejenigen Gemeinden zu schaffen, die auch nach der ersten Stufe immer noch einen ausserordentlich hohen Steuerfuss erheben müssten. Zwei Drittel der Gemeinden, nämlich diejenigen mit den höchsten Steuerfüssen, sind berechtigt, Finanzausgleichsmittel der zweiten Stufe zu beziehen. Dabei können die Gemeinden jährlich zwischen dem PSA oder dem ISL wählen. Tritt während des Ausgleichsjahres ein einmaliges Ereignis von grosser finanzieller Tragweite ein, kann eine PSA-Gemeinde bis spätestens 15. Januar des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres sogar einen Beitrag aus dem ISL beantragen.

Der PSA knüpft direkt beim Steuerfuss der Gemeinden an. Er gleicht ihn aber nicht mehr zu 100 Prozent aus wie der bisherige direkte Finanzausgleich, sondern nur noch zu 50 Prozent.

Mit dem ISL werden diejenigen Gemeinden unterstützt, die in einem oder mehreren Bereichen sehr hohe Lasten infolge exogener Faktoren tragen. Diese Sonderlasten müssen von der Gemeinde im Einzelnen begründet und dokumentiert werden. Sie werden durch den Kanton geprüft und – soweit es sich tatsächlich um Sonderlasten handelt – zur Gänze ausgeglichen.

1.3.4. *Übergangsausgleich (temporär)*

Mit dem Übergangsausgleich wird während einer Übergangszeit von 15 Jahren verhindert, dass Gemeinden mit hohem Steuerfuss infolge der Reform spürbare Steuerfusserhöhungen vornehmen müssen. Damit sollen diese Gemeinden genügend Zeit erhalten, um sich an den neuen Finanzausgleich anzupassen und um notwendige Reformen umzusetzen. In den ersten beiden Jahren nach der Reform ist der Übergangsausgleichssteuerfuss nach Art. 51 FAG gleich hoch wie der bisherige Maximalsteuerfuss, nämlich 162 Steuerprozent. Ab dem dritten Jahr könnte der Steuerfuss der Interventionsgrenze angenähert werden.

1.3.5. *Interventionsgrenze*

Falls die Gesamtsteuerbelastung (Kantons- plus Gemeindesteuer) einer oder mehrerer Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent übersteigt, so muss der Wirksamkeitsbericht aufzeigen, welches die Gründe für die hohen Steuerfüsse in den betreffenden Gemeinden sind und mit welchen Massnahmen die Steuerfüsse der betreffenden Gemeinden gesenkt werden können. Diese Interventionsgrenze ist – anders als der Übergangsausgleich – ein dauerhaftes Ausgleichsinstrument.

³ Vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum FAG vom 24. und 31. Oktober 2006, S. 9 sowie S. 21.

1.3.6. Vergleich der Leistungen im alten (Jahre 2005 bis 2007) mit den Leistungen im neuen Finanzausgleichsmodell (Jahr 2008)

	alter Finanzausgleich			neuer Finanzausgleich
	2005 Fr.	2006 Fr.	2007 Fr.	2008 Fr.
Direkter Finanzausgleich	31'194'700	23'938'467	21'772'693	
Indirekter Finanzausgleich Strassenlasten	43'878'586	46'138'369	48'116'660	
Indirekter Finanzausgleich Bildung	158'593'587	158'611'666	157'081'955	
Ressourcenausgleich				108'069'900
Sonderlastenausgleich Weite				39'851'800
Sonderlastenausgleich Schule				32'807'200
Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen				23'850'900
Partieller Steuerfussausgleich				9'395'000
Individueller Sonderlastenausgleich				4'545'300
Übergangsausgleich				1'670'000
Total Finanzausgleich	233'666'873	228'688'502	226'971'308	220'190'100
Einw ohner am 31.12.	459'999	461'810	465'937	471'102
Einfache Steuer in Franken	803'090'650	819'461'595	822'712'436	871'630'107

Der Zeitreihenvergleich von vier Jahren wurde bei der Zusammenstellung der Leistungen des Finanzausgleichs auf das Jahr 2005 ausgedehnt. Grund für diese Ausdehnung ist das fehlende Jahr 2009. Die effektiven Ergebnisse aus diesem Ausgleichsjahr liegen zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht vor. Die Entwicklung der Jahre 2005 bis 2007 zeigt deutlich, dass Jahr für Jahr weniger Mittel aus dem alten Finanzausgleich beansprucht wurden. Im ersten Vollzugsjahr 2008 des neuen Finanzausgleichs wirkt sich ausserdem die Neuregelung des Schlüssels zwischen Kanton und Gemeinden bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen aus. Der Finanzierungsschlüssel wurde im Rahmen der dem Kanton St.Gallen neu zufließenden NFA-Mittel zugunsten der Gemeinden korrigiert. Die Gemeinden erfuhren dadurch insgesamt eine Entlastung von rund 44 Mio. Franken. Indirekt profitierte auch der neue Finanzausgleich im Rahmen von rund 7,5 Mio. Franken von dieser Neuregelung. Dieser Effekt wäre teilweise auch beim alten Finanzausgleich eingetreten. Gegenüber den Jahren 2006 und 2007 hat sich also der Finanzausgleichsbeitrag 2008 unter Berücksichtigung des Ergänzungsleistungseffekts unwesentlich verändert. Berücksichtigt man weiter, dass sich die Steuerkraft der Gemeinden über die Jahre 2005 bis 2008 deutlich verbessert hat, darf sogar davon ausgegangen werden, dass sich bei einer Weiterführung des alten Finanzausgleichssystems die Finanzausgleichsbeiträge ähnlich reduziert hätten (weniger Gemeinden im direkten Finanzausgleich, Reduktion des Gesamtfinanzbedarfs).

2. Ziele und Zielerreichung des neuen Finanzausgleichs

2.1. Verfassungsrechtliche Ziele

Der Finanzausgleich bezweckt nach Art. 85 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) die Verringerung der finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden, die auf eine geringe Steuerkraft oder auf übermässige Belastungen zurückzuführen sind. Art. 85 KV belässt dem kantonalen Gesetzgeber für die Gestaltung des Finanzausgleichs einen weiten Spielraum. Das Bundesgericht kommt in seiner Entscheidung vom 27. November 2008 zum Schluss, dass der st.gallische Gesetzgeber, soweit ersichtlich, eine ausgewogene Regelung getroffen hat, welche einerseits der Gemeindeautonomie und andererseits der Solidarität zwischen den Gemeinden verpflichtet ist und dabei die Steuerkonkurrenz finanzstarker Gemeinden im interkantonalen Verhältnis nicht aus den Augen verliert (siehe dazu auch «Das Modell» unter Ziff. 1.3. ff., das aufzeigt, mit welchen Instrumenten die finanziellen Unterschiede ausgeglichen werden).

Im Vorfeld zum neuen Finanzausgleich floss in die Diskussion um die Verringerung der finanziellen Unterschiede immer wieder das Thema Verringerung der Steuerfusddifferenzen ein. Zum Thema Steuerfusddifferenzen im Kanton St.Gallen hielt das Bundesgericht fest, dass der Finanzausgleich nach Art. 85 KV die «finanziellen Unterschiede» zwischen den Gemeinden überhaupt zu verringern hat und nicht bloss die Differenz in deren Steuerbelastung. Die finanzielle Situation der Gemeinden ist aufgrund verschiedener Faktoren zu beurteilen, weshalb der Finanzausgleich auch nicht bloss am aktuellen Steuerfuss anknüpft. Jedenfalls ist keine Pflicht des Gesetzgebers ersichtlich, den interkommunalen Finanzausgleich so auszugestalten, dass zu keinem Zeitpunkt mehr eine Vergrösserung der bestehenden Unterschiede in der Steuerbelastung möglich wäre. Der Umstand, dass im Normalfall sogar finanzschwache Gemeinden die Höhe der Steuerbelastung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner bzw. die Entwicklung ihres Steuerfusses über die Ausgabenpolitik wesentlich selber mitbestimmen, darf nicht ausgeblendet werden.

Da die Entwicklung der Steuerfüsse für den Steuerwettbewerb nicht unwesentlich ist, wird sie unter Ziff. 2.4. näher analysiert und kommentiert. Ebenfalls soll der Frage, ob sich die Ausgabenpolitik der Gemeinden im neuen Finanzausgleich verändert hat, nachgegangen werden (siehe dazu Ziff. 2.2.).

Mehrere Fragen in der Gemeindeumfrage bezogen sich auf die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Ziele, insbesondere auf die finanziellen Aspekte und damit auch um die Frage der Mittelausstattung durch den neuen Finanzausgleich.

Frage: Wie hat sich die finanzielle Situation der Gemeinde mit dem neuen Finanzausgleich verändert?

Situation hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	41% 24	29% 17	21% 12	9% 5	100% 58

Bewertung: Die Verbesserung der finanziellen Situation bei 41 Prozent aller politischen Gemeinden gegenüber dem alten Finanzausgleich ist ein überaus erfreuliches Ergebnis. Mit dem neuen Finanzausgleich wurden also deutliche Verbesserungen, vor allem durch die Instrumente der ersten Stufe, erzielt. Bei den Gemeinden, deren finanzielle Situation sich verschlechtert hat, handelt es sich grossmehrheitlich um Gemeinden, die früher höhere Finanzausgleichsmittel aus dem indirekten Finanzausgleich Schule erhalten haben und heute insgesamt tiefere oder keine Finanzausgleichsmittel erhalten. Gemeinden, bei denen sich die finanzielle Situation nicht verändert hat, erfahren durch das neue Finanzausgleichssystem immerhin auch keine Nachteile. Vor allem in der Region Toggenburg hat sich die finanzielle Situation der Gemeinden verbessert. Dies dürfte insbesondere auch auf die Ausgestaltung des Sonderlastenausgleichs Weite zurückzuführen sein. Dieser trägt den weitläufigen Strukturen der ländlichen Gemeinden gegenüber Gemeinden mit kompakteren Strukturen besser Rechnung.

Frage: Wie hat sich die finanzielle Situation der Gemeinde abgesehen vom neuen Finanzausgleich verändert?

Situation hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	57% 33	26% 15	17% 10	0% 0	100% 58

Bewertung: Für die Verbesserung um 57 Prozent wurden vor allem zwei Gründe angeführt. Erstens verzeichnen diese Gemeinden in der Regel ein höheres Steueraufkommen und zweitens konnte die Verschuldung abgebaut werden. Durch den Abbau der Verschuldung sinkt der Kapitaldienst und die Gemeinden können die frei gewordenen Mittel für Steuerfussenkungen verwenden. Im Steuerwettbewerb unter den Gemeinden ist diese Ausgangslage vorteilhaft.

Gemeinden, deren Situation sich verschlechtert hat, argumentieren gerade umgekehrt: Wegzug guter Steuerzahlerinnen und -zahler und höhere Kosten bei unvorteilhaften Strukturen (vor allem im Schulbereich). Sinkt die Steuerkraft einer Gemeinde, profitiert sie vor allem im Ressourcenausgleich. Sie erhält zusätzliche Mittel aus diesem Instrument. Unvorteilhafte Strukturen fängt der neue Finanzausgleich teilweise in der zweiten und vollständig in der dritten Stufe auf. Der Finanzausgleich darf den Gemeinden die Verantwortung für zusätzliche Anstrengungen durch Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen, durch Inkorporationen oder durch Gemeindevereinigungen aber nicht abnehmen.

Frage: Wie wird sich die finanzielle Situation der Gemeinde in Zukunft verändern?

Situation wird sich	(weiter) verbessern	nicht verändert	(weiter) verschlechtern	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	36% 21	19% 11	35% 20	10% 6	100% 58

Bewertung: Die weitere Verbesserung dieser Gemeinden erfolgt vor allem durch Bevölkerungszuwachs infolge einer regen Bautätigkeit. Immerhin befürchten 20 Gemeinden – davon sechs Gemeinden aus der Region Wil-Gossau und sieben Gemeinden aus der Region Rheintal –, dass sich ihre finanzielle Situation weiter verschlechtern wird. Einerseits begründen diese Gemeinden ihre Einschätzung mit einem voraussichtlichen Rückgang der Steuererträge aufgrund der Steuergesetzrevisionen, und andererseits mit dem verschärften Steuerwettbewerb unter den Gemeinden. Kritisch angemerkt wird auch die Entwicklung der Bildungskosten und der Konjunktur. Der neue Finanzausgleich vermag einzelne Entwicklungen abzufedern, aber nicht vollumfänglich aufzufangen. Sollte sich die Einschätzung der eher kritischen Gemeinden bewahrheiten, müssen diese Gemeinden zukünftig mit höheren Steuerfüßen rechnen.

Frage: Tragen die vorhandenen Instrumente den Besonderheiten der Gemeinden (geringe Steuerkraft, übermässige exogene Belastungen) Rechnung?

tragen Rechnung	ja	nein		keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	46% 26	26% 15	-	28% 16	100% 57

Bewertung: Rund 46 Prozent der Gemeinden sind der Meinung, dass die vorhandenen Instrumente den Besonderheiten der Gemeinden Rechnung tragen. 28 Prozent sind sich noch nicht sicher, ob die vorhandenen Instrumente diesen Anspruch erfüllen. Die 26 Prozent, die ein klares Nein eingelegt haben, äussern sich mehrheitlich auch nochmals bei der Frage zum mittelfristigen Anpassungsbedarf (vgl. dazu auch Ziff. 6.2.).

Frage: Welche Ziele wurden mit dem neuen Finanzausgleich aus Sicht der Gemeinden erreicht (mehrere Antworten möglich)?

der neue Finanzausgleich	ist weniger zeitaufwändig	ist transparenter	beseitigt falsche finanzielle Anreize	stärkt die Gemeindeautonomie	ist gerechter	keines dieser Ziele erreicht	Total
Anzahl Gemeinden	21% 12	54% 31	65% 37	40% 23	37% 21	11% 6	57

Bewertung: Zwei wichtige Ziele des neuen Finanzausgleichs konnten erreicht werden: Er ist transparenter und er beseitigt falsche finanzielle Anreize. Die Stärkung der Gemeindeautonomie wird vor allem für die erste Stufe bejaht. Die zweite Stufe Finanzausgleich, bei der die finanzschwächeren Gemeinden zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um Mittel zu erhalten, wird teilweise als Eingriff in die Gemeindeautonomie betrachtet. Diese Haltung ist aus Sicht der Gemeinden nachvollziehbar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Beiträge aus der zweiten Ausgleichsstufe von den Gemeinden in einem gewissen Mass beeinflusst werden

können. Bei dieser Ausgangslage müssen die Anforderungen an die Ausrichtung von Finanzausgleichsmitteln höher angesetzt werden. In Bezug auf den Zeitaufwand wird auf Ziff. 4.4. verwiesen. Einige Gemeinden haben den Katalog der vorgegebenen Ziele mit anderen positiven oder negativen Auswirkungen ergänzt. Dabei sticht keine der zusätzlich erwähnten Folgen der Reform besonders hervor. Erwähnt wurden unter anderem: Zunahme der Verantwortung für die eigenen Ausgaben, Summe der Ungerechtigkeiten blieb mehr oder weniger konstant, die reichen Gemeinden profitieren zu stark usw.

2.2. Unterstützung der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel

2.2.1. Konkretisierung des Ziels

Der Finanzausgleich soll den wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatz unterstützen. Dabei spielt aber, wie bereits in Ziff. 2.1. «Verfassungsrechtliche Ziele des neuen Finanzausgleichs» erwähnt, die Ausgabenpolitik der Gemeinden eine grosse Rolle. Der neue Finanzausgleich wirkt vor allem dann unterstützend, wenn er keine erkennbaren, offensichtlichen Fehlanreize schafft oder durch Kontrollen die Gemeindeautonomie unnötig einschränkt. In Bezug auf die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel können mit Blick auf den Systemwechsel folgende Thesen aufgestellt werden, die das Verhalten von Gemeinden in verschiedenen Situationen bezüglich Finanzausgleichszahlungen beschreiben:

These 1: Erhält eine Gemeinde neu höhere Ausgleichsmittel, verwendet sie diese Mittel insbesondere für Steuerfussreduktionen und nicht für zusätzliche Ausgaben. Sie setzt ihre Mittel nach wie vor wirtschaftlich und wirksam ein.

These 2: Erhält eine Gemeinde neu weniger Ausgleichsmittel, unternimmt sie zusätzliche Anstrengungen, um ihre finanzielle und wirtschaftliche Situation zu verbessern und ihren Steuerfuss zu halten bzw. zu senken. Als zumutbare Anstrengung gilt auch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bis hin zu Gemeindevereinigungen. These 2 ist auch auf alle Übergangsausgleichsgemeinden anzuwenden, unabhängig davon, ob sie höhere, tiefere oder gleich hohe Ausgleichsmittel erhalten.

These 3: Erhält eine Gemeinde gleich hohe Ausgleichsmittel wie bisher, kann sie durch zusätzliche Anstrengungen ihren Steuerfuss und damit ihre Position im Steuerwettbewerb positiv beeinflussen. Der Finanzausgleich hat grundsätzlich aber keinen Einfluss auf das Verhalten der Gemeinde. Es ist davon auszugehen, dass diese Gemeinden ihre Mittel wirtschaftlich und wirksam verwenden.

In den nachfolgenden Ausführungen werden diese Thesen anhand von Finanzdaten überprüft, um so die Frage nach der Zielerfüllung zu klären. Im Weiteren wird aufgezeigt, welche Fehlanreize im neuen Finanzausgleichsmodell bestehen und ob Handlungsbedarf besteht. Anschliessend an die Ausführungen zu möglichen Fehlanreizen werden die Ergebnisse der Gemeindegumfrage präsentiert.

2.2.2. Entwicklung des Nettoaufwands vor Finanzausgleich und der Gemeindesteuerfüsse

In einem ersten Schritt geht es darum festzustellen, ob sich der Nettoaufwand der Gemeinden vor Finanzausgleich nach dem Systemwechsel verändert hat. Dazu wird der Nettoaufwand vor Finanzausgleich des Jahres 2007 (altes System) dem Nettoaufwand vor Finanzausgleich des Jahres 2008 (neues System) gegenübergestellt und die Veränderung ermittelt. Grössere Abweichungen (z.B. zusätzliche Abschreibungen) werden bei der Analyse berücksichtigt und korrigiert. In einem zweiten Schritt wird die Richtigkeit der drei Thesen, insbesondere die Aussagen über die Entwicklung der Steuerfüsse, überprüft. Bei der Analyse der Steuerfüsse muss ausserdem berücksichtigt werden, dass sich im Jahr 2008 neben dem neuen Finanzausgleich

auch die Reduktion der Beiträge der Gemeinden an die Ergänzungsleistungen auf die Steuerfüsse auswirkte (vgl. dazu auch Ziff. 2.5.2.).

a) Kommentar zu These 1 – Gemeinden mit neu höheren Ausgleichsmitteln

Diese Gemeinden (ohne die Stadt St.Gallen) verzeichnen trotz überdurchschnittlicher Entlastung bei den Ergänzungsleistungen einen überdurchschnittlichen Zuwachs im Nettoaufwand von rund 1,9 Prozent⁴. Er erfolgte vor allem in den Aufgabenbereichen Verwaltung, Bildung und Gesundheit. Bei den übrigen Aufgabenbereichen und bei den allgemeinen Erträgen (wie Grundsteuer, Steueranteile) bestehen keine wesentlichen Unterschiede zu den übrigen Gemeinden.

In Bezug auf die möglichen Steuerfussenkungen lässt sich feststellen, dass diese Gemeinden mit wenigen Ausnahmen die zusätzlichen Finanzausgleichsbeiträge sowie die Entlastung bei den Ergänzungsleistungen nicht vollständig für Steuerfussenkungen verwendet haben. Zuvunsten dieser Gemeinden kann angeführt werden, dass der Steuerfuss jeweils mit dem Voranschlag festgelegt werden muss. Im Voranschlagsjahr 2008 bestanden bezüglich der Finanzausgleichsmittel noch einige Unsicherheiten. Diese Unsicherheiten werden immer weniger ins Gewicht fallen. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich der beschlossene Steuerfuss zukünftig dem effektiv notwendigen Steuerfuss annähern wird.

b) Kommentar zu These 2 – Gemeinden mit neu weniger Ausgleichsmitteln

Diese Gemeinden haben sich grösstenteils wie erwartet verhalten. Der Nettoaufwand hat sich nur unterdurchschnittlich gesteigert. Dies legt die Vermutung nahe, dass diese Gemeinden versucht haben, die Beitragsausfälle durch Einsparungen aufzufangen. Teilweise wurden die ausfallenden Finanzausgleichbeiträge auch durch die Entlastung bei den Ergänzungsleistungen kompensiert. Bis auf drei Gemeinden (Weesen, Schmerikon und Wildhaus) konnten alle Gemeinden in dieser Gruppe ihren Steuerfuss halten oder sogar senken.

c) Kommentar zu These 3 – Gemeinden mit nahezu unverändert hohen Ausgleichsmitteln

Diese Gemeinden haben sich in Bezug auf den Nettoaufwand ähnlich wie die Gemeinden gemäss These 2 verhalten. Alle Gemeinden dieser Gruppe konnten ihren Steuerfuss halten, grösstenteils sogar senken. Diese Senkungen sind aller Voraussicht nach auf die Weitergabe der Entlastung bei den Ergänzungsleistungen zurückzuführen.

d) Fazit

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden hat sich wie erwartet verhalten. Die Finanzmittel werden wirtschaftlich und wirksam eingesetzt. Der Steuerwettbewerb wird die Gemeinden weiterhin dazu anhalten, den beschlossenen an den effektiv notwendigen Steuerfuss anzunähern. Insgesamt darf man mit den vorliegenden Resultaten zufrieden sein. Im Weiteren zeigen die vielen Vereinigungsprojekte auf, dass die Gemeinden eigenständig versuchen, ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit weiter zu verbessern (vgl. dazu auch Ziff. 3.3.).

2.2.3. Quellen für Fehlanreize und Massnahmen

a) Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich

In der Berechnung des Ressourcenausgleichs spielt der Steuerfuss einer Gemeinde eine Rolle. Senkt eine Gemeinde den Steuerfuss, erhält sie grundsätzlich weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich. Will eine Gemeinde also möglichst hohe Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, so wird sie ihren Steuerfuss kaum oder nur wenig senken. Damit verschlechtert sie allerdings ihre Ausgangslage im Steuerwettbewerb. Die Veränderungen der Gemeindesteuerfüsse der Jahre 2007 bis 2009 sind im Anhang 2 ersichtlich.

⁴ Über alle 86 Gemeinden gesehen ist ein Rückgang des Nettoaufwands um rund 0,9 Prozent festzustellen.

Die Analyse der Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse zeigt, dass die meisten Gemeinden trotz nachteiliger Wirkung im Ressourcenausgleich die Steuerfüsse im Rahmen ihrer Möglichkeiten gesenkt haben. Der verstärkte Steuerwettbewerb bildet einen guten Gegenpol zum bestehenden Fehlanreiz. Massnahmen zur Beseitigung dieses Fehlanreizes sind zum heutigen Zeitpunkt nicht notwendig.

In Bezug auf den allgemeinen Sonderlastenausgleich bestehen keine erkennbaren Fehlanreize.

b) Partieller Steuerfussausgleich

Der PSA ersetzt den finanzschwächeren Gemeinden immerhin die Hälfte der Ausgaben, die sie mit den direkten Steuern zu finanzieren haben und die über der sogenannten Ausgleichsgrenze liegen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um unerlässliche Ausgaben handelt oder nicht. Gemeinden mit PSA erhalten also unter Umständen höhere Ausgleichsmittel als bisher, ohne ihre eigene Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit verbessert zu haben. PSA-Gemeinden müssen deshalb gesetzlich definierte Voraussetzungen erfüllen, deren Einhaltung durch das zuständige Departement jährlich kontrolliert wird. Im Weiteren müssen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ebenfalls dazu bereit sein, die andere Hälfte der Ausgaben mitzufinanzieren. Diese Verpflichtung dürfte dazu beitragen, dass der bestehende Fehlanreiz ganz oder teilweise beseitigt wird. Offen ist in diesem Zusammenhang die Handhabung von Art. 135 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) für PSA-Gemeinden. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden gemäss dieser Bestimmung die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt⁵.

c) Individueller Sonderlastenausgleich

Eine kritische Grösse im ISL ist die sogenannte Ausgleichsgrenze. Nach Art. 31 der Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.11; abgekürzt VV zum FAG) muss eine Gemeinde Kürzungen im ISL in Kauf nehmen, wenn der ISL-Beitrag ihren Steuerfuss unter die Ausgleichsgrenze reduziert. Im Weiteren ist die Gemeinde nur dann noch ISL-berechtigt, wenn sie wenigstens den Ausgleichssteuerfuss erhebt. Der Fehlanreiz liegt vor allem in der ISL-Kürzung. Betroffene Gemeinden könnten die Beitragskürzung für zusätzliche Ausgaben verwenden, ohne dass sie dadurch einen Nachteil im Finanzausgleich in Kauf nehmen müssten. Ob diese Ausgaben notwendig und sinnvoll sind, bleibt aus Sicht des Kantons ungeprüft. Da diese Kürzungen nur bei wenigen Gemeinden vorgenommen werden müssen, drängen sich keine Massnahmen auf. Im Weiteren ist zu beachten, dass der ISL anhand der effektiven Rechnungsergebnisse der Gemeinden ermittelt wird. Die Aufwendungen und der Steuerfuss werden aber mit dem Voranschlag festgelegt. Eine nachträgliche Korrektur der Aufwendungen zulasten des ISL ist also kaum möglich.

d) Übergangsausgleich

Gemeinden, die Mittel aus dem Übergangsausgleich beziehen, müssen ihren Voranschlag dem zuständigen Departement jährlich zur Prüfung einreichen. Sämtliche Investitionen müssen ausserdem durch den Kanton bewilligt werden. In diesem Instrument ist durch diese Massnahmen kein erkennbarer Fehlanreiz mehr vorhanden. Hier bestimmt der Kanton die Höhe der Ausgleichsmittel massgebend mit. Als einzige kritische Grösse könnte der Übergangsausgleichssteuerfuss, der derzeit bei 162 Prozent liegt, erwähnt werden. Wird dieser Steuerfuss gesenkt, müssen Übergangsausgleichsgemeinden ihre Anstrengungen zusätzlich erhöhen, um aus dem Übergangsausgleich herauszukommen. Im Weiteren ist zu erwarten, dass bei einer Senkung

⁵ Die betroffenen Gemeinden wurden mit Schreiben vom 12. Dezember 2008 vom Amt für Gemeinden darüber informiert, dass von Seiten des Kantons bis auf weiteres keine Vorkehrungen für die Umsetzung von Art. 135 GG getroffen werden. Gleichzeitig wurden sie aufgefordert, eine Verbesserung der Zusammenarbeit aktiv zu prüfen. Im Weiteren wurde ihnen mitgeteilt, dass der Kanton im Verlaufe des nächsten Jahres abklären wird, ob es notwendig ist, auch bei PSA-Gemeinden diesbezüglich aktiv zu werden. Diese Abklärungen konnten noch nicht in Angriff genommen.

dieses Steuerfusses wieder zusätzliche Gemeinden in den Übergangsausgleich fallen werden. Veränderungen am Übergangsausgleichssteuerfuss müssen deshalb mit Bedacht vorgenommen werden.

e) *Fazit*

Obwohl im neuen Finanzausgleich auch gewisse Fehlanreize bestehen, konnten die Fehlanreize des alten Systems vollständig beseitigt werden. Immerhin verhindert der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden, dass die neuen Fehlanreize wesentlich an Bedeutung gewinnen. Trotzdem muss der Umgang mit den neuen Fehlanreizen beobachtet werden. Sollten sie stärker als erwartet ausfallen, müssten Gegenmassnahmen eingeleitet werden.

2.2.4. *Ergebnisse Gemeindeumfrage*

Mittel können nur dann wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden, wenn sich die Verantwortlichen auf geeignete Art und Weise mit den Entwicklungen (z.B. Aufgaben, Investitionen, Erträge usw.) und den sich daraus ergebenden finanziellen Folgen auseinandersetzen. Von Interesse ist dabei der Einfluss des neuen Finanzausgleichs auf bestehende Planungen und Zusammenarbeitsformen.

Frage: Wie hat sich die Planbarkeit der Finanzerträge mit dem neuen Finanzausgleich verändert?

Planbarkeit hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	16% 9	45% 29	17% 10	17% 10	100% 58

Bewertung: Vor allem für Gemeinden, die hauptsächlich Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten, hat sich die Planbarkeit verbessert oder nicht verändert. Gemeinden, welche zusätzlich Mittel aus der zweiten Stufe erhalten, sind der Meinung, dass sich die Planbarkeit verschlechtert hat. Dies hängt vor allem auch damit zusammen, dass der PSA oder der ISL erst nach Abschluss des Rechnungsjahres nachkalkuliert oder revidiert werden. Grössere Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung führen bei diesen Gemeinden zu Korrekturen im Finanzausgleich. Immerhin können diese Gemeinden jeweils beim Jahresabschluss ihre Ansprüche selber nachkalkulieren und entsprechend abgrenzen. Ein entsprechendes Berechnungstool wurde vom Amt für Gemeinden erarbeitet und allen Gemeinden zur Verfügung gestellt. Im Weiteren ist zu erwähnen, dass rund 80 Prozent der Mittel aus dem Finanzausgleich in der ersten Ausgleichsstufe ausgerichtet werden. Die wichtigste Grösse in Bezug auf den Finanzausgleich ist den betroffenen Gemeinden rechtzeitig bekannt und damit auch planbar.

Frage: Haben sich die Gemeindebehörden und die Verwaltung aufgrund des neuen Finanzausgleichs vermehrt mit den Gemeindefinanzen auseinandergesetzt?

Auseinandersetzung wurde	intensiviert	im bisherigen Rahmen weitergeführt	reduziert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	52% 30	43% 25	2% 1	3% 2	100% 58

Bewertung: Das Ergebnis dieser Frage ist höchst erfreulich und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Frage: Wie hat sich mit dem neuen Finanzausgleich die Zusammenarbeit der politischen Gemeinde mit den Schulen verändert (Einheitsgemeinde und autonome Schulgemeinden)?

Zusammenarbeit hat sich	verbessert	nicht verändert	verschlechtert	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	23% 13	61% 34	3% 2	13% 7	100% 56

Bewertung: Immerhin haben vier Einheitsgemeinden und neun politische Gemeinden mit autonomen Schulgemeinden angegeben, dass sich die Zusammenarbeit mit dem neuen Finanzausgleich verbessert hat. Dieses Ergebnis ist aus Sicht des Kantons sehr erfreulich. Bei rund 61 Prozent der Gemeinden hat sich die Zusammenarbeit mit den Schulen nicht verändert. Als Grund dafür wurde vor allem angeführt, dass die Schulfinanzen schon vor dem neuen Finanzausgleich zwischen Schul- und Gemeinderat beraten wurden. Von einzelnen Gemeinden wurde angemerkt, dass die Schulen die Vorgaben des Kantons unkritisch 1:1 umsetzen und sich dadurch die Schulaufwendungen laufend erhöhen.

2.3. Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie

2.3.1. Konkretisierung des Ziels

Im alten Finanzausgleichssystem mussten sowohl politische Gemeinden als auch Schulgemeinden, die Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten haben, ihre Investitionen und ihren Voranschlag (nur politische Gemeinden) zur Prüfung und Genehmigung den zuständigen kantonalen Stellen einreichen. Die Handlungsfähigkeit und die finanzielle Autonomie der Gemeinden waren durch das notwendige Bewilligungsverfahren eingeschränkt. Mit dem neuen Finanzausgleich sollen die Gemeinden ihre wichtigen Entscheide eigenständig und möglichst ohne Beteiligung durch den Kanton treffen. Die Zahl der Bewilligungsverfahren aus Sicht Finanzausgleich ist auf ein Minimum zu reduzieren. Die notwendigen Verfahren müssen schlank ausgestaltet sein.

2.3.2. Anzahl kantonale Investitionsverfügungen im Finanzausgleich

Die Investitionsverfügungen für politische Gemeinden und Schulgemeinden waren für alle Beteiligten sehr aufwändig. Ausserdem wurden die Gesuche nicht immer im Sinn der Gemeinden genehmigt. Betrachtet man zum Beispiel die Entwicklung der Investitionsverfügungen für die politischen Gemeinden, zeigt sich folgendes Bild:

Jahr	Anzahl Investitionsverfügungen
2009	1
2008	38
2007	71
2006	115

Seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2008 müssen nur noch Übergangsausgleichsgemeinden und deren Schulgemeinden ihre Investitionen und Voranschläge zur Prüfung und Genehmigung einreichen. Die Zahl der Bewilligungsverfahren konnte mit dieser Begrenzung nachweisbar auf ein Minimum reduziert werden. Von dieser Entwicklung profitieren eine Mehrheit der Gemeinden sowie die kantonalen Fachstellen in allen Departementen. Im Jahr 2009 waren von 70 Ausgleichsgemeinden drei im Übergangsausgleich. An die Stelle des Kantons sind wieder die Bürgerinnen und Bürger getreten. So versteht sich Gemeindeautonomie. Im Weiteren werden die Beiträge aus dem ISL durch die Regierung verfügt.

2.3.3. *Fazit*

Die verschiedenen Abläufe im neuen Finanzausgleichssystem werden laufend optimiert und angepasst. So konnte zum Beispiel das eher aufwändige Verfahren der Gesuchstellung für Beiträge aus dem ISL für das Ausgleichsjahr 2010 für alle Beteiligten wesentlich vereinfacht werden. Die rückläufige Zahl der Bewilligungen zeigt, dass die Gemeinden wichtige Entscheide ohne Beteiligung des Kantons treffen können und sich dadurch die Verfahren vereinfacht haben. Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden und der Gemeindeautonomie wurde mit dem neuen Finanzausgleich erreicht.

2.4. **Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden**

2.4.1. *Konkretisierung des Ziels*

Der Finanzausgleich soll nach Art. 2 Abs. 2 Bst. c FAG die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördern. Der Gesetzgeber hatte dabei sowohl den Wettbewerb innerhalb des Kantons als auch jenen mit den Nachbarkantonen im Blickfeld. Hinsichtlich des Wettbewerbs innerhalb des Kantons dient der Ausgleich dazu, die Unterschiede soweit zu reduzieren, dass jede Gemeinde die Möglichkeit hat, mit einem effizienten und zielgruppengerechten Leistungsangebot sowie einer ausgewogenen Steuerpolitik neue Einwohnerinnen und Einwohner zu gewinnen. Um dies einem Grossteil der Gemeinden zu ermöglichen, braucht es einen Finanzausgleich, dessen Wirkung letztlich auch bei den Steuerfüssen spürbar wird. Er darf aber diese nicht so stark nivellieren, dass sich Anstrengungen zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbssituation nicht mehr lohnen. Bei der Erarbeitung des Gesetzes hat sich gezeigt, dass jene Steuerfussunterschiede, die auf beeinflussbare Faktoren zurückzuführen sind, als gerechtfertigt erachtet werden⁶.

In der Konkurrenz mit den Gemeinden ausserhalb des Kantons soll der Finanzausgleich den Gemeinden die Möglichkeit bieten, im interkantonalen Steuerwettbewerb mit den Nachbarkantonen mithalten oder zumindest nicht allzu stark zurückzustehen⁷. Diese Wettbewerbsfähigkeit gegen aussen erfordert einen Verzicht auf Steuerfussvorgaben oder Abschöpfungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit jener St.Galler Gemeinden behindern, die am ehesten das Potenzial haben, mit ausserkantonalen Gemeinden konkurrieren zu können.

Den verschiedenen Anliegen des Gesetzgebers kann mit einem Finanzausgleich Rechnung getragen werden, der durch einen grosszügigen Ausgleich der fehlenden Ressourcen der finanzschwachen Gemeinden sowie der besonderen Lasten eine erhebliche Wirkung auf die Steuerfussunterschiede hat, der aber gleichzeitig auf absolute Begrenzungen der Steuerfüsse verzichtet und die Ausgleichsmittel in den direkt vom Steuerfuss abhängigen Ausgleichsinstrumenten auf das notwendige Minimum beschränkt.

Zu prüfen ist dieses Ziel primär durch den Vergleich der Gemeindesteuerfüsse. Dabei ist insbesondere zu klären, wie sich die Steuerfüsse ganz allgemein verändert haben, wie sich die Steuerfussunterschiede durch die Reform geändert haben und welche Ausgleichswirkung die Finanzausgleichszahlungen auf die Steuerfüsse haben.

2.4.2. *Datengrundlagen*

Der Steuerfuss einer Gemeinde wird von der Bürgerschaft oder vom Parlament jährlich festgelegt. Der beschlossene Steuerfuss wird auf der Basis des Voranschlags festgelegt. Er kann sich deutlich vom Steuerfuss unterscheiden, der nach Abschluss der Jahresrechnung aufgrund der effektiven Einnahmen für eine ausgeglichene Rechnung notwendig gewesen wäre. Da der beschlossene Steuerfuss bei zu vorsichtiger Budgetierung auch über mehrere Jahre hinweg

⁶ Vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum FAG vom 24. und 31. Oktober 2006, S. 9 und S. 14.

⁷ Vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum FAG vom 24. und 31. Oktober 2006, S. 4.

stark vom kalkulatorisch notwendigen Steuerfuss abweichen kann (nachfolgend als kalkulatorischer Steuerfuss bezeichnet), ist es notwendig, beide Steuerfüsse bei einem Vergleich zu berücksichtigen.

Anders als bei anderen Datengrundlagen des Wirksamkeitsberichts können bei den beschlossenen Steuerfüssen auch die Werte des Jahres 2009 berücksichtigt werden. Basis der Analyse sind daher die beschlossenen Steuerfüsse der Gemeinden der Jahre 2006 bis 2009 bzw. die effektiven Steuerfüsse der Jahre 2006 bis 2008⁸.

2.4.3. *Veränderung der Steuerfüsse*

Die beschlossenen Steuerfüsse der Gemeinden haben in den Jahren 2006 bis 2009 im kantonalen Durchschnitt jedes Jahr abgenommen, und zwar insgesamt von 144,6 auf 133,7 Prozent. Jedes Jahr gesenkt werden konnten nicht nur die Steuerfüsse im kantonalen Durchschnitt, sondern auch in jeder Region. Die beschlossenen Steuerfüsse haben in der betrachteten Periode sowohl bei grossen als auch bei mittleren und kleinen Gemeinden abgenommen. Es fällt allerdings auf, dass die Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit einer Senkung von knapp 5 Prozent unterdurchschnittlich stark profitiert haben gegenüber Gemeinden mit mehr Einwohnern. Dies liegt auch daran, dass mehrere kleine Gemeinden nach wie vor im Übergangsausgleich sind und einen unveränderten Steuerfuss aufweisen.

Im Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleich haben lediglich drei Gemeinden ihren Steuerfuss erhöht. 27 Gemeinden haben einen unveränderten Steuerfuss beschlossen und 58 Gemeinden haben den Steuerfuss von 2007 auf 2008 gesenkt. Auf das Jahr 2009 hin haben 51 Gemeinden den Steuerfuss nochmals gesenkt. Lediglich eine Gemeinde hat den Steuerfuss angehoben.

Wesentlich stärker als die beschlossenen Steuerfüsse haben die kalkulatorischen Steuerfüsse im Übergang vom alten zum neuen System abgenommen. Von 2007 auf 2008 sank der durchschnittliche kalkulatorische Steuerfuss im Kanton von 130,7 auf 120,2 Prozent, während der beschlossene Steuerfuss lediglich von 143,3 auf 136,5 Prozent sank. Dies zeigt, dass die Gemeinden im ersten Jahr mit dem neuen Finanzausgleich sehr vorsichtig budgetiert haben. Die Senkung der Steuerfüsse bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden ist das Ergebnis verschiedener Ursachen. Zum einen war das Jahr 2008 ein Jahr mit sehr guten Steuererträgen. Zusätzlich profitierten die Gemeinden von einer Entlastung bei den Beiträgen zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen, die im Jahr 2008 im kantonalen Durchschnitt eine Entlastung um gut fünf Steuerfussprozentpunkte bedeutete. Neben verschiedenen anderen Ursachen hat schliesslich auch die Finanzausgleichsreform einen Einfluss auf die Steuerfüsse 2008 gehabt. Eine deutliche Senkung des Steuerfusses haben verschiedene jener Gemeinden vorgenommen, die neu deutlich mehr Finanzausgleichsbeiträge erhalten. Bei jenen Gemeinden, die weniger Finanzausgleichsmittel erhalten als vorher, ist keine deutliche Anpassung der Steuerfüsse gegen oben festzustellen. Auch bei diesen Gemeinden wurden die Steuerfüsse mehrheitlich gegen unten angepasst.

2.4.4. *Veränderungen der Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden*

Die Unterschiede bei den Steuerfüssen zwischen den Gemeinden können unterschiedlich gemessen werden. Ein vollständiges Bild der Steuerfussdifferenzen erhält man nur dann, wenn man alle Gemeinden in den Vergleich mit einbezieht und nicht nur die Extremwerte. Die untenstehende Abbildung zeigt die Steuerfüsse der Gemeinden, zusammengefasst in acht Gruppen und sortiert nach der Höhe des Steuerfusses. Dargestellt sind jeweils die Spannweite der Gruppe und der Mittelwert.

⁸ Da die Rechnungsabschlüsse 2009 nicht rechtzeitig vorliegen, ist es nicht möglich, die effektiven Steuerfüsse des Jahres 2009 zu berücksichtigen.

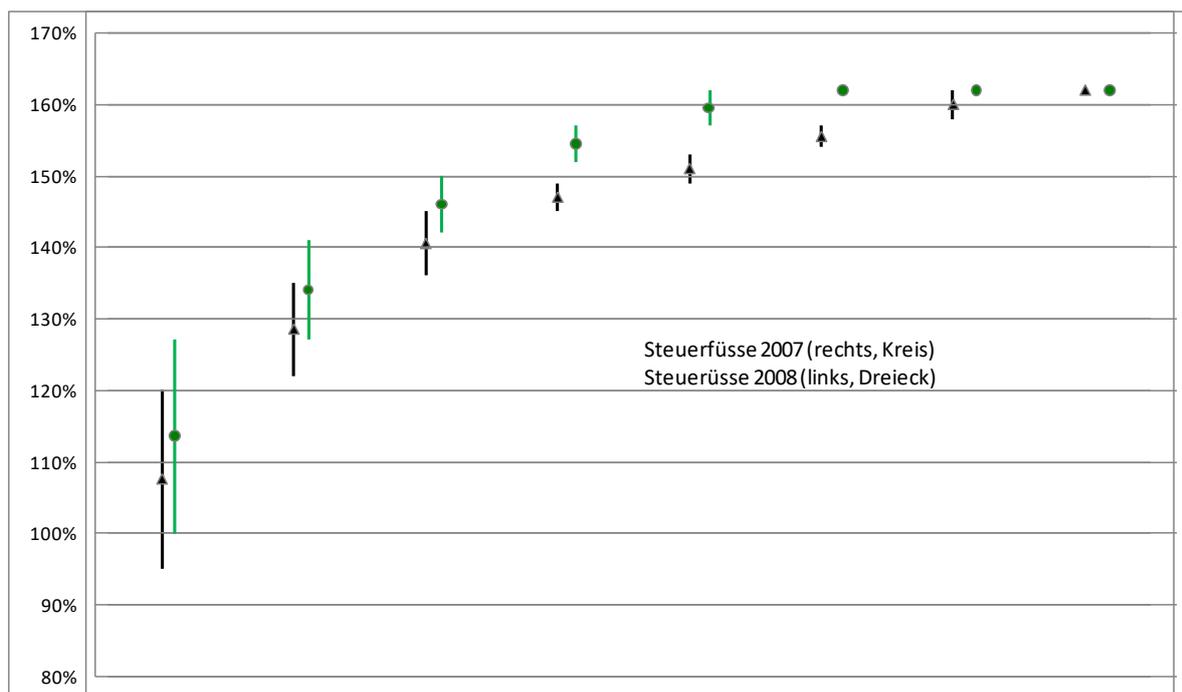


Abbildung 1: Veränderung der Steuerfussdifferenzen von 2007 auf 2008: Vergleich von Gruppen mit jeweils 11 Gemeinden, rangiert nach ihren Steuerfüssen

Keine Veränderung ergibt sich wegen des Übergangsausgleichs für die oberste Gruppe der Gemeinden, während bei der untersten Gruppe eine Bewegung nach unten stattfindet. Die grosse Spannweite dieser untersten Gruppe zeigt allerdings, dass die Unterschiede bei den Steuerfüssen dieser Gemeinden sehr gross sind, was gleichzeitig bedeutet, dass nur eine kleine Zahl von Gemeinden Steuerfüsse beschlossen hat, die – für St.Galler Verhältnisse – tief sind.

Eine deutliche Veränderung der Steuerfüsse ergibt sich in der Mitte und im oberen Mittelfeld des Spektrums. Anstelle der bisherigen Ballung der Steuerfüsse nahe oder beim bisherigen Maximalsteuerfuss sind diese Gemeinden neu rund um einen Steuerfuss von 150 Prozent zu finden. Weniger deutlich ist die Anpassung im unteren Mittelfeld, was unter anderem auf die Ausgleichsgrenze der zweiten Stufe des Finanzausgleichs zurückzuführen sein dürfte.

Ein einfaches, aber nicht unbedingt sehr aussagekräftiges Mass ist die Differenz zwischen jener Gemeinde mit dem höchsten und jener mit dem tiefsten Steuerfuss. Diese Differenz hat von 62 in den Jahren 2005 und 2006 auf 70 Steuerfussprozentpunkte im Jahr 2009 zugenommen. Bei diesem Kennwert beeinflussen allerdings einzelne Ausreisser das Resultat sehr stark, weil nur die Extremwerte massgeblich sind.

Mit der statistischen Kennzahl der Standardabweichung wird gemessen, wie stark alle Werte um den Mittelwert herum schwanken. Man kann bei einer üblichen Verteilung der Werte davon ausgehen, dass sich zwei Drittel der Werte innerhalb einer Bandbreite von jeweils einer Standardabweichung unter und über dem Durchschnitt befindet. Die Standardabweichung der Steuerfüsse im Kanton St.Gallen nimmt zwischen 2006 und 2009 leicht zu, und zwar von 16 auf 18 Prozent.

2.4.5. Wettbewerbsposition der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich

Der Finanzausgleich kann die Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Gemeinden im interkantonalen Vergleich beeinflussen, allerdings ist zu beachten, dass andere Einflussfaktoren bestehen, die unter Umständen einen ungleich grösseren Einfluss haben können. Selbst wenn man sich

bei der Analyse der Wettbewerbsfähigkeit auf die Steuerbelastung beschränkt⁹, ist meist nicht der Einfluss des Finanzausgleichs entscheidend, sondern primär die Höhe der Gesamtsteuerbelastung von Gemeinden und Kanton.

Die verfügbaren Zahlen zur Steuerbelastung in der Schweiz und deren Auswertungen durch die Eidgenössische Steuerverwaltung sowie die Beratungsfirma BAK Basel zeigen, dass der Kanton St.Gallen sich bei der steuerlichen Belastung des Einkommens – je nach Einkommenshöhe, Zivilstand und Anzahl Kindern – im Vergleich mit anderen Kantonen in den Jahren 2007 und 2008 im Mittelfeld resp. im hinteren Mittelfeld befindet¹⁰. In der untenstehenden Abbildung wird beispielhaft für die Kategorie «Verheiratete, 2 Kinder, Bruttoeinkommen 100'000 Franken», die Belastung durch Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens für die 26 Kantone dargestellt. Die Bandbreite der einzelnen Säulen zeigt die Unterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons. Dargestellt ist der Median (= die Gemeinde in der Mitte) und die vier Quartile (= je ein Viertel der erfassten Gemeinden, sortiert nach der Steuerbelastung).

Die Abbildung zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons ebenfalls einen gewissen Einfluss haben und dass die steuergünstigeren St.Galler Gemeinden (in dieser spezifischen Kategorie) mit dem vorderen Mittelfeld der schweizerischen Gemeinden mithalten können, während die Gemeinden mit höherem Steuerfuss dem hinteren Mittelfeld zuzurechnen sind. Bei der Interpretation dieser Tabellen und der weiteren Daten ist allerdings zu beachten, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung in ihren Übersichten lediglich ein knappes Drittel der Gemeinden berücksichtigt. Es fehlen insbesondere die kleinen Gemeinden, was dazu führt, dass die Unterschiede der Steuerfüsse in Kantonen mit sehr vielen kleinen Gemeinden deutlich unterschätzt werden (unter anderem für Graubünden und Wallis)¹¹.

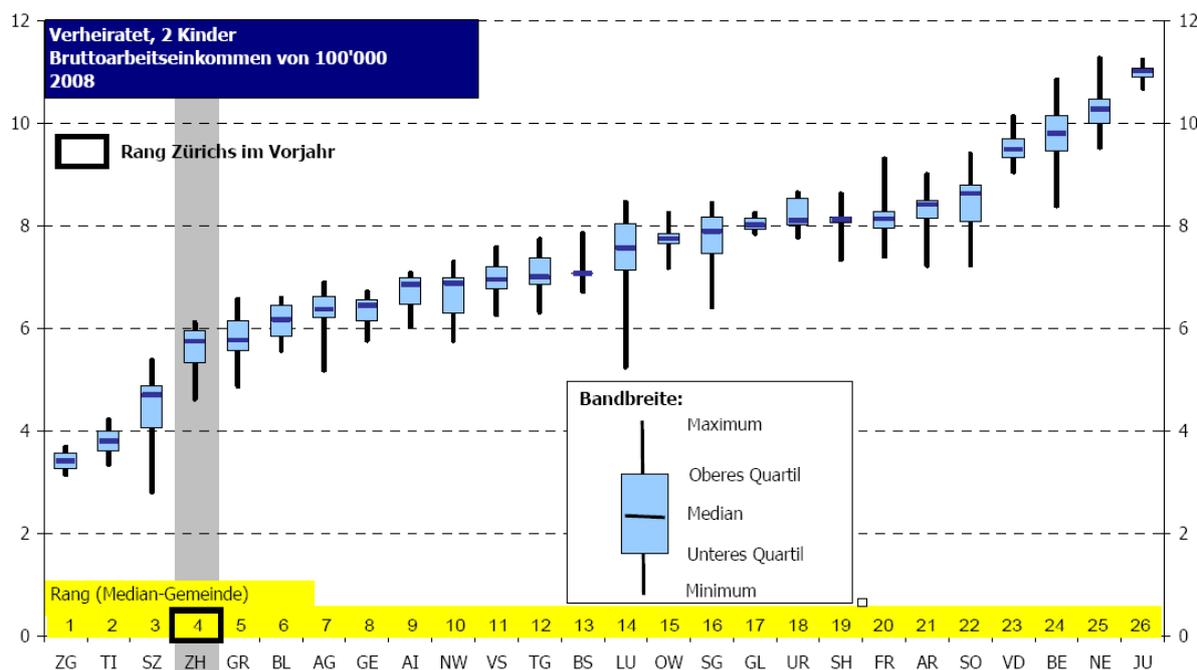


Abbildung 2: Einkommensbelastung Verheirate, 2 Kinder, Bruttoarbeitseinkommen 100'000 Franken (Quelle: BAK Basel, 2009)

⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass neben der Steuerbelastung natürlich auch das Angebot an öffentlichen Leistungen und verschiedene weitere durch Staat und Private beeinflussbare und nicht beeinflussbare Standortfaktoren einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden haben.

¹⁰ Vgl. dazu insbesondere «Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2009», Bericht im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich, 2009.

¹¹ Für den Kanton Graubünden wurden bspw. lediglich 24 der 180 Gemeinden erfasst, was die Aussagekraft der Bündner Zahlen stark relativiert. Für den Kanton St.Gallen wurden hingegen 60 von 88 Gemeinden in die Auswertung einbezogen, was zu einer repräsentativeren Übersicht führt.

2.4.6. *Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf die Steuerfüsse*

Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs auf den Steuerfuss ist nach wie vor sehr stark. Im Jahr 2008 hätten 18 Gemeinden ohne Finanzausgleich einen Steuerfuss erheben müssen, der mehr als 100 Prozentpunkte höher wäre, 38 Gemeinden hätten ohne Ausgleichsbeiträge einen Steuerfuss erheben müssen, der mehr als 50 Prozentpunkte höher gewesen wäre. Dies zeigt, dass eine erhebliche Zahl von Gemeinden durch den Finanzausgleich deutlich entlastet wird.

Auch der Vergleich der verfügbaren finanziellen Mittel vor und nach Finanzausgleich zeigt, dass die Finanzausgleichsbeiträge für viele Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Neben dem Ressourcenausgleich, der allen Gemeinden eine Mindestausstattung mit zweckfreien Mitteln garantiert, führen auch die anderen Ausgleichsbeiträge zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinden. Die Mittelausstattung jener Gemeinden, die sehr hohe Ausgleichsbeiträge beziehen, erreicht durch alle Finanzausgleichsbeträge zusammen eine ähnliche Grössenordnung wie jene der finanzstärksten St.Galler Gemeinden (vgl. Anhang 3). Allerdings muss dabei beachtet werden, dass ein Teil dieser hohen Ausgleichsbeiträge dem Ausgleich von zusätzlichen exogenen Lasten dient, welche andere Gemeinden nicht oder nicht in diesem Ausmass aufweisen.

Im Gegensatz zur Ausgleichswirkung der Beiträge ist die Ausgleichswirkung der Finanzierung des Finanzausgleichs nicht direkt sichtbar. Sie entsteht dadurch, dass der Finanzausgleich durch den Kanton finanziert wird und dessen Einnahmen zu wesentlichen Teilen aus progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern bestehen. Aufgrund ihres höheren Einkommens und des progressiven Einkommenssteuertarifs zahlen die Einwohnerinnen und Einwohner aus den finanzstarken Gemeinden pro Kopf einen deutlich grösseren Anteil an die Finanzierung des Finanzausgleichs als jene in den finanzschwächeren Gemeinden.

2.4.7. *Fazit*

Die Steuerfüsse eines Grossteils der Gemeinden sind in den vergangenen Jahren gesunken. Mit Ausnahme der Gemeinden im Übergangsausgleich gilt dies für alle Gemeindegruppen. Obwohl diese Steuerfussenkungen nicht primär der Finanzausgleichsreform zuzuschreiben sind, sondern unter anderem auch auf die Entlastung bei den Ergänzungsleistungen zurückzuführen sind, kann doch festgestellt werden, dass die mancherorts wegen der Finanzausgleichsreform befürchtete Erhöhung der Steuerfüsse eine seltene Ausnahme bildet.

Die Disparitäten zwischen den Steuerfüssen sind leicht angestiegen. Aus der bescheidenen Erhöhung der Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden lässt sich jedoch kein Handlungsbedarf ableiten, da diese Entwicklung wohl auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist. Es ist unter anderem zu bedenken, dass Gemeinden mit tiefem Steuerfuss, die wegen der Abschöpfung einen künstlich hohen Steuerfuss erhoben haben, ihre Steuerfüsse sehr schnell anpassen können, während die Gemeinden mit dem früheren Maximalsteuerfuss in der Regel etwas mehr Zeit brauchen, bis sie sich an den neuen Finanzausgleich angepasst haben. Trotzdem ist es erfreulich, dass sich die Zahl der Gemeinden, die den bisherigen Maximalsteuerfuss erheben, innerhalb von zwei Jahren von 36 (2007) auf 10 (2009) reduziert hat. Diese Entwicklung ist nicht nur auf den neuen Finanzausgleich zurückzuführen, sondern unter anderem auch auf die Förderung und aktive Begleitung der Gemeindevereinigungen durch den Kanton.

2.5. Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen

2.5.1. *Konkretisierung des Ziels*

Werden Aufgaben, welche eine finanzielle Auswirkung haben, verschoben oder ändert sich die Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, ergeben sich vier Szenarien mit entsprechenden Auswirkungen auf den Finanzausgleich:

Szenarien	Kanton	Gemeinden
Verschiebung einer finanzrelevanten Aufgabe vom Kanton auf die Gemeinden	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleich wird höher belastet.	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleichsbeiträge erhöhen sich unterschiedlich.
Verschiebung einer finanzrelevanten Aufgabe von den Gemeinden auf den Kanton	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleich wird entlastet.	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleichsbeiträge reduzieren sich unterschiedlich.
Verschiebung von Einnahmenanteilen vom Kanton auf die Gemeinden	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleich wird entlastet.	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleichsbeiträge reduzieren sich unterschiedlich.
Verschiebung von Einnahmenanteilen von den Gemeinden zum Kanton	Allgemeiner Haushalt wird entlastet. Finanzausgleich wird höher belastet.	Allgemeiner Haushalt wird belastet. Finanzausgleichsbeiträge erhöhen sich unterschiedlich.

Bei einer Änderung der finanzrelevanten Rahmenbedingungen (z.B. Änderung der technischen Steuerkraft aufgrund exogener Einflüsse, Änderung der Schülerzahlen usw.) muss das Finanzausgleichssystem ausgleichend wirken. Dabei steht aber nicht die vollständige Beseitigung von Ungleichheiten im Vordergrund, sondern die Verringerung der finanziellen Unterschiede unter den Gemeinden.

2.5.2. *Flexible Reaktion auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden*

Dass das neue Finanzausgleichssystem diesem Ziel gerecht wird, lässt sich an einem aktuellen Beispiel zeigen: Ab dem Jahr 2008 wurde wie bereits erwähnt der Verteilschlüssel für die Aufwendungen der Ergänzungsleistungen zwischen Kanton und Gemeinden neu festgelegt. Anstelle des Verteilschlüssels von 50:50 wurden die Kosten neu mit einem Schlüssel von 20:80 zulasten des Kantons aufgeteilt. Die Gemeinden erfuhren also insgesamt eine Entlastung um 30 Prozent. Die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden lassen sich wie folgt beschreiben.

Der allgemeine Haushalt des Kantons wurde mit rund 44,7 Mio. Franken höher belastet und die politischen Gemeinden insgesamt um diesen Betrag entlastet. Diese Entlastung bei den Gemeinden hatte zur Folge, dass im Jahr 2008 rund 7,5 Mio. Franken weniger Finanzausgleichsmittel ausgerichtet werden mussten. Soweit hat also der Finanzausgleich flexibel auf diese Änderung reagiert. Die einfache Formel «Verbessert sich die finanzielle Situation der Gemeinden, muss der Finanzausgleich weniger ausgleichen» bestätigt sich. Die Reduktion der Finanzausgleichsbeiträge ergibt sich in diesem Fall systembedingt im Ressourcenausgleich, im partiellen Steuerfussausgleich und im Übergangsausgleich.

Ressourcenausgleich: Viele Gemeinden haben die Entlastung genutzt und ihre Steuerfüsse gesenkt. Der Steuerfuss der Gemeinde ist unter anderen eine Berechnungsgrösse im Ressourcenausgleich. Die Senkung der Gemeindesteuerfüsse führte also dazu, dass den Gemeinden weniger Mittel ausgerichtet werden mussten.

Partieller Steuerfussausgleich: Er knüpft direkt beim effektiven Steuerfuss der Gemeinden an. Werden also die Aufwendungen einer Gemeinde gesenkt, fällt der effektive Steuerfuss tiefer aus und die Differenz zwischen dem effektiven Steuerfuss der Gemeinde und der Ausgleichsgrenze verringert sich. Als Folge davon müssen weniger Ausgleichsmittel ausgerichtet werden.

Diese Gemeinden werden also in die Lage versetzt, einen bestimmten Teil ihrer Aufwendungen wieder selber zu tragen.

Übergangsausgleich: Da der Finanzausgleich sämtliche Aufwendungen trägt, welche über einem Steuerfuss von 162 Prozent liegen, fliesst die Entlastung aus den Ergänzungsleistungen auch vollumfänglich dem Finanzausgleich zu. Immerhin verringert sich trotzdem die Differenz zwischen dem effektiven Steuerfuss der Gemeinde und dem Übergangsausgleichssteuerfuss. Somit müssen diese Gemeinden weniger Anstrengungen unternehmen, um den Übergangsausgleich aus eigener Kraft verlassen zu können.

2.5.3. Flexible Reaktion auf Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen

Auch in diesem Fall soll die Zielerreichung an einem Beispiel aufgezeigt werden: Zwischen dem Ausgleichsjahr 2008 und 2009 hat sich die durchschnittliche technische Steuerkraft¹² der Gemeinden, die als finanzrelevante Rahmenbedingung bezeichnet werden darf, wie folgt geändert:

		2008	2009	Differenz
Technische Steuerkraft im Kantonsmittel je Einwohnerin/Einwohner	Fr.	2'163.90	2'218.40	54.50
Ausgleichsgrenze (95 Prozent)	Fr.	2'055.70	2'107.45	51.75
Mittel aus dem Ressourcenausgleich	Fr.	108'069'900.00	113'377'800.00	5'307'900.00

Im kantonalen Durchschnitt hat sich also die technische Steuerkraft um rund 2,5 Prozent oder Fr. 54.50 erhöht. Diesem positiven Trend sind aber nicht alle ressourcenausgleichsberechtigten Gemeinden gefolgt. Dies hatte zur Folge – und hier zeigt sich auch die Flexibilität des Instruments – dass im Ausgleichsjahr 2009 höhere Ressourcenausgleichsbeiträge ausbezahlt werden mussten. Gemeinden, welche die durchschnittliche Steigerung in der technischen Steuerkraft nicht oder nur teilweise erreichen konnten, wurden durch den Finanzausgleich wieder an die übrigen Gemeinden angenähert bzw. die finanzielle Differenz unter den Gemeinden wurde wieder verringert.

2.5.4. Fazit

Es liesse sich an einer Vielzahl von Beispielen aufzeigen, dass das neue Modell in der Lage ist, flexibel auf wesentliche finanzielle Änderungen zu reagieren. Die hier angeführten praktischen Beispiele bestätigen dies in anschaulicher Weise. Bei jeder Verschiebung bzw. Änderung der finanziellen Rahmenbedingungen ist der Einfluss auf den Gemeindesteuerfuss von Bedeutung. Dies deshalb, weil der Gemeindesteuerfuss als Berechnungsgrösse in den verschiedenen Instrumenten des neuen Finanzausgleichs eine wichtige Rolle spielt (vgl. dazu auch «Das Modell» unter Ziff. 1.3. ff.).

3. Gemeinden mit besonderer Ausgangslage

3.1. Übergangsausgleichsgemeinden

Gemeinden, die einen Beitrag aus dem Übergangsausgleich beziehen, haben der zuständigen Stelle des Kantons periodisch in einem Bericht darzulegen, welche zumutbaren eigenen Anstrengungen sie unternehmen, um die künftige Steuerbelastung zu senken. Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden nach Art. 135 GG die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.

¹² Die technische Steuerkraft setzt sich aus den wichtigsten Steuererträgen einer Gemeinde zusammen. Vereinfacht ausgedrückt kann gesagt werden, dass die technische Steuerkraft sinkt, wenn einer Gemeinde weniger Steuern zufließen, und umgekehrt.

3.1.1. *Gemeinden mit direktem Finanzausgleich im Jahr 2007 sowie Entwicklung der Übergangsausgleichsgemeinden im Jahr 2008 und 2009*

Im Jahr 2007 erhielten 22 Gemeinden Mittel aus dem direkten Finanzausgleich. Sie mussten mit Ausnahme der Stadt St.Gallen, die voraussetzungslos einen pauschalen Beitrag erhalten hat, ihren Steuerfuss auf 162 Prozent festlegen. Aufgrund der Modellrechnungen zum neuen Finanzausgleich musste davon ausgegangen werden, dass im ersten Vollzugsjahr rund 16 Gemeinden Mittel aus dem Übergangsausgleich beanspruchen werden. Vor den Ergebnissen aus den Modellrechnungen wurde von Seiten des Kantons immer gewarnt. Modellrechnungen bilden die tatsächlichen Ergebnisse nur ungenügend ab. So mussten im ersten Vollzugsjahr 2008 des neuen Finanzausgleichs nur gerade fünf von 88 Gemeinden Mittel aus dem Übergangsausgleich beanspruchen. Mit der Vereinigung der politischen Gemeinden Brunnadern, St.Peterzell und Mogelsberg zur politischen Gemeinde Neckertal im Jahr 2009 konnte die Zahl der Übergangsausgleichsgemeinden von fünf auf drei reduziert werden. Bei den verbleibenden drei Gemeinden fallen die Beiträge aus dem Übergangsausgleich deutlich tiefer aus als beim alten direkten Finanzausgleich. Auch wenn die Mehrheit der in Anhang 4 aufgeführten Gemeinden keine Mittel aus dem Übergangsausgleich beansprucht hat, haben sie teilweise ihren Steuerfuss trotzdem bei 162 Steuerprozent belassen. Die Unsicherheiten bezüglich der Steuererträge in Verbindung mit dem neuen Finanzausgleich liessen bei diesen Gemeinden zu diesem Zeitpunkt wohl noch keine Steuerfussenkungen zu. Die kommenden Jahre werden zeigen, in welchem Umfang diese Gemeinden in der Lage sein werden, ihre Steuerfüsse zu senken.

3.1.2. *Massnahmen der Übergangsausgleichsgemeinden*

Die politischen Gemeinden Pfäfers, Stein und Krinau müssen periodisch mit einem Bericht nachweisen, dass sie sämtliche zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Folgende Anstrengungen wurden durch die Gemeinden bisher unternommen bzw. in Angriff genommen:

1. Die politische Gemeinde Pfäfers hat sich stark für die Bildung einer Einheitsgemeinde eingesetzt. Sie war mit ihren Bemühungen bereits erfolgreich und die Inkorporation der Schulgemeinden in die politische Gemeinde erfolgt per 1. Januar 2011. Im Weiteren erfolgen Bemühungen um eine gerechtere Verteilung der Wasserzinsen zwischen der politischen Gemeinde und den vier Ortsgemeinden in Pfäfers.
2. Die politische Gemeinde Stein verfolgt zwei Projekte: Die Bildung der Einheitsgemeinde konnte bereits auf den 1. Januar 2010 realisiert werden. Am 30. November 2008 hat die Bürgerschaft von Stein in einer Grundsatzabstimmung den Gemeinderat von Stein beauftragt, die Vereinigung mit der politischen Gemeinde Nesslau-Krummenau vorzubereiten. Dieses Projekt schreitet gut voran. Die Vereinigung der beiden Gemeinden soll auf den 1. Januar 2013 vollzogen werden.
3. Die politische Gemeinde Krinau hat zusammen mit der politischen Gemeinde Wattwil ein Projekt für die Vereinigung der beiden politischen Gemeinden gestartet. Die Grundsatzabstimmung soll noch im Herbst 2010 erfolgen.

3.1.3. *Handlungsbedarf*

Alle Übergangsausgleichsgemeinden unternehmen, wie unter Ziff. 3.1.2. dargelegt, zumutbare Anstrengungen, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Die politischen Gemeinden Stein und Krinau sind sogar bereit zu fusionieren. Im Fall der politischen Gemeinde Pfäfers konnte mit der Inkorporation der Schulgemeinden in die politische Gemeinde per 1. Januar 2011 ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der finanziellen Situation und der bestehenden Strukturen realisiert werden. Entscheide stehen noch aus für die Oberstufe Taminatal, insbesondere über die Weiterführung einer eigenen Oberstufe mit Standort in der Gemeinde Pfäfers. Trotz der Inkorporation der Schulgemeinden muss die politische Gemeinde Pfäfers weitere Massnahmen zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation ins Auge fassen. Der Erhalt von Infrastruktur in jedem Dorf der Gemeinde sowie neue kostspielige Projekte müssen unbedingt hinterfragt werden. Der Spielraum für weitere Verbesserungen ist noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft.

3.2. Gemeinden über der Interventionsgrenze

Das Gesetz verpflichtet den Kanton bei jenen Gemeinden, welche die Interventionsgrenze überschreiten, konkrete Aussagen zu den Gründen für den hohen Steuerfuss zu machen und angezeigte Verbesserungen vorzuschlagen. Für die betroffenen Gemeinden (im Stichtjahr 2009) ist zusätzlich zu den anderen Abklärungen des Wirksamkeitsberichts eine vertiefte Einzelfallbeurteilung vorzunehmen.

Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts ist grundsätzlich auch zu klären, ob die Interventionsgrenze jene Funktion erfüllt, die der Gesetzgeber sich von ihr erhofft hat. Da die oben erwähnten Erwartungen an die Interventionsgrenze allerdings nicht bereits nach zwei Jahren, sondern erst mittel- und langfristig erfüllt werden können, ist im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht ausschliesslich zu prüfen, ob die Interventionsgrenze die richtige Höhe hat und in welcher Form die Analysen zukünftig erfolgen sollen.

3.2.1. Massgebende Grösse – Kantonaler Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung

Zur Bestimmung der durchschnittlichen kantonalen Gesamtsteuerbelastung im Jahr 2009 können grundsätzlich drei Methoden angewendet werden:

- *Methode 1:* Mittelwert von 86 Steuerfüssen: Ergebnis 235,74 Prozent
- *Methode 2:* Mittelwert von 86 bevölkerungsmässig gewichteten Steuerfüssen: Ergebnis 229,23 Prozent
- *Methode 3:* Mittelwert von 86 nach Steuerkraft gewichteten Steuerfüssen: Ergebnis 228,72 Prozent

Das erweiterte Projektteam hat sich zusammen mit den Gemeinden für die Analyse nach Methode 3 entschieden. Dabei wird jener Steuerfuss, der rein rechnerisch erhoben werden müsste, wenn der ganze Kanton eine Gemeinde wäre, berechnet¹³. Die Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG beträgt somit 242,44 Prozent (d.h. 228,72 Prozent * 1.06).

Im Jahr 2009 übersteigen 37 Gemeinden den kantonalen Durchschnitt der Gesamtsteuerbelastung um mehr als 6 Prozent. Auf den ersten Blick erstaunt diese hohe Zahl der betroffenen Gemeinden. Wendet man nun die gleiche Berechnungsmethode auf das Jahr 2006 und 2007 (alter Finanzausgleich) an, zeigt sich, dass auch in diesen Jahren über 38 Gemeinden diese Interventionsgrenze übersteigen. Eine detaillierte Übersicht befindet sich im Anhang 6. Wie unter Ziff. 2.4. bereits dargelegt, verschärft der neue Finanzausgleich die Steuerfussituation der Gemeinden nicht. Diese Aussage wird durch den Vergleich der Gemeinden über der Interventionsgrenze nochmals bestätigt.

	Gesamtsteuerfuss			
	2006	2007	2008	2009
Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG	275,123%	273,828%	255,974%	242,438%
Anzahl Gemeinden über der Interventionsgrenze	38	41	38	37

3.2.2. Höhe der Interventionsgrenze

Die Interventionsgrenze ist eine variable Grösse, die sich der allgemeinen Veränderung der Steuerfüsse anpasst. Sie wurde vom Kantonsrat im Rahmen seiner Beratungen zum neuen FAG festgelegt. Die Höhe der Interventionsgrenze in Relation zum durchschnittlichen Steuerfuss ist das Resultat einer politischen Beurteilung. Bis weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs vorliegen, soll deshalb an der Höhe der Interventionsgrenze festgehalten werden.

¹³ Gemeindesteuerertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer im ganzen Kanton dividiert durch die durchschnittliche Steuerkraft im Kanton.

3.2.3. *Erfüllung des gesetzlichen Auftrags – künftiges Vorgehen*

Bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags stellen sich verschiedene Hürden. Wie bereits dargelegt, lagen viele der heute betroffenen Gemeinden bereits im alten Finanzausgleichssystem über der Interventionsgrenze. Eine nachträgliche Analyse in Bezug auf die damaligen Gründe für die Höhe der Steuerfüsse ist nicht mehr möglich.

Eine zusätzliche Herausforderung stellt die hohe Zahl der betroffenen Gemeinden dar sowie die Tatsache, dass für eine fundierte Analyse eine rechtzeitige Mitwirkung der Gemeinden unerlässlich ist. Auch hier gilt allerdings, dass eine vertiefte Analyse erst ergiebig ist, sobald die Daten mehrerer Jahre verfügbar sind.

Im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht können deshalb noch keine Aussagen über die Gründe für die hohen Steuerfüsse gemacht werden. Damit diese konkreten Aussagen für den ersten ordentlichen Wirksamkeitsbericht im Jahr 2012 vorliegen, sieht das erweiterte Projektteam folgendes Vorgehen vor:

1. Ermittlung der Gemeinden über der Interventionsgrenze für das Rechnungsjahr 2010.
2. Festlegen der notwendigen Analysen.
3. Im Jahr 2011 werden die kantonalen Stellen zusammen mit den betroffenen Gemeinden die notwendigen Analysen durchführen und Verbesserungen diskutieren.
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Vorbereitung für den Wirksamkeitsbericht 2012.
5. Allenfalls Antragstellung für Änderungen mit dem Wirksamkeitsbericht 2012.

3.2.4. *Fazit*

Die Berechnungsmethode für den Gesamtsteuerfuss konnte festgelegt werden. Bis weitere Erkenntnisse vorliegen, soll die Interventionsgrenze belassen werden. Auch wenn für diesen Bericht noch keine Aussagen über die Gründe für die Höhe der Steuerfüsse gemacht werden können, konnte das zukünftige Vorgehen festgelegt werden.

3.3. **Förderbeiträge bei Gemeindevereinigungen**

Seit der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungs-gesetzes (sGS 151.3; abgekürzt GvG) sind von den beteiligten Gemeinden bisher (Stand: 20. Januar 2010) 22 Gesuche um Projektbeiträge sowie 16 Gesuche um übrige Beiträge bei der Regierung eingegangen.

3.3.1. *Einfluss und Wirkung der Förderbeiträge auf den Finanzausgleich*

Den kantonalen Förderbeiträgen von insgesamt rund 29,24 Mio. Franken stehen in der jeweiligen Gesuchsbearbeitung errechnete Auswirkungen auf den Finanzausgleich von rund 7,43 Mio. Franken gegenüber. Diese ergeben sich in Vereinigungsprojekten vor allem durch die Nutzung von Synergien, die von den Gemeinden in Form des Nachweises zur Zielerreichung nach Art. 17 GvG (Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit) dargelegt werden. Die so erzielten Kosteneinsparungen wirken sich meist positiv auf den Nettoaufwand der beteiligten bzw. der vereinigten Gemeinden aus. Es lassen sich daraus auch die je Projekt erwarteten Auswirkungen auf den Finanzausgleich errechnen. Die Überprüfung, wie weit die errechneten Werte tatsächlich erreicht wurden, ist allerdings sehr schwierig zu vollziehen, da in Bezug auf die Festlegung des Nettoaufwandes und damit der Finanzausgleichsbeiträge viele weitere Faktoren einwirken (Konjunktur, Steuereinnahmen, neue Einnahmen und Ausgaben usw.). Nachstehende Übersicht zeigt alle mit den entsprechenden Projekten im Zusammenhang stehenden Auswirkungen auf die jeweiligen Finanzausgleichsbeiträge auf.

	Reduktion der Beiträge (Fr.)
Politische Gemeinden St.Peterzell, Mogelsberg, Brunnadern	3'900'000.–
Politische Gemeinden Wildhaus, Alt St.Johann und Schulgemeinden	1'580'000.–
Schulgemeinden Eschenbach, St.Gallenkappel, Goldingen	877'000.–
Schulgemeinden Weesen, Amden	398'000.–
Schulgemeinden Oberriet	0.–
Gesamtschulgemeinde Sennwald	0.–
Einheitsgemeinde Pfäfers	300'000.–
Einheitsgemeinde Bronschhofen	65'000.–
Gesamtschulgemeinde Quarten	140'000.–
Einheitsgemeinde Waldkirch	173'000.–
Total	7'433'000.–

Nicht berücksichtigt ist das Projekt Einheitsgemeinde Mosnang, da die konkrete Berechnung der eingesparten Finanzausgleichsmittel wegen des Bezugs des ISL nicht möglich war.

Setzt man nun die insgesamt eingesparten Finanzausgleichsbeiträge in Relation zu den in Aussicht gestellten Förderbeiträgen, zeigt sich, dass allein unter diesem Aspekt ein theoretischer Pay-back von 3,9 Jahren erreicht wird. Werden zusätzlich die in den Gemeinden selber angefallenen Einsparungen berücksichtigt, darf sicher von einer äusserst positiven Bilanz und einer Win-win-Situation für alle Beteiligten gesprochen werden. Der weiteren finanziellen Förderung ist deshalb besondere Beachtung zu schenken.

3.3.2. *Fazit*

Verschiedentlich ist von Seiten der Gemeinden zu hören, dass der neue Finanzausgleich den eingeschlagenen Weg zur Vereinigung beeinflusst hat. Im Fall der Vereinigung Wildhaus-Alt St. Johann wurde anlässlich von Veranstaltungen auch so kommuniziert. Weiter wird festgestellt, dass auch bei Vereinigungen oder Inkorporationen von Schulgemeinden häufig mit dem neuen Finanzausgleich argumentiert wird. Die fehlenden direkten Kantonsbeiträge an die Schulen lassen die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden näher zusammenrücken. Und schliesslich erhöht sich auch das Bewusstsein bei den politischen Gemeinden, indem nämlich der Schulvoranschlag nicht mehr nur akzeptiert, sondern auch beeinflusst werden kann.

4. **Schwerpunkte im ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht**

Neben verschiedenen Abklärungen, die in jedem Wirksamkeitsbericht vorzunehmen sind, ist es zweckmässig, dass bei jedem Wirksamkeitsbericht einzelne Fragen detaillierter untersucht werden. Die Schwerpunkte dieses Berichts ergeben sich aufgrund seiner besonderen Funktion, der verfügbaren Datenlage und der Dringlichkeit einzelner Spezialprobleme. Es wurden die nachfolgenden vier Themen vertieft untersucht.

4.1. **Sonderlastenausgleich Weite und Sonderlastenausgleich Schule**

Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis des neuen FAG, insbesondere mit dem individuellen Sonderlastenausgleich, legen die Vermutung nahe, dass der Sonderlastenausgleich Weite die effektiven Sonderlasten eher grosszügig abdeckt, während die Sonderlasten im Bereich der Schule trotz Lastenausgleich möglicherweise nicht ausreichend abgegolten werden.

4.1.1. *Sonderlastenausgleich Weite*

Der Sonderlastenausgleich Weite knüpft den Ausgleichbeitrag an das Verhältnis von Strassenlänge und Einwohnerzahl, da weitverzweigte Siedlungen und abgelegene Dorfteile mit einer wesentlichen Mehrbelastung verbunden sind. Davon profitieren im Kanton St.Gallen vor allem die ländlichen Gemeinden, die gleichzeitig auch zu den finanzschwächeren Gemeinden zu zählen sind. Dass diese Sonderlast für diese Gemeinden eher grosszügig abgedeckt ist, entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers. Eine Verschiebung der Mittel vom Sonderlastenausgleich Weite in den Sonderlastenausgleich Schule wäre auch nicht sachgerecht. Weite und Schule haben keinen gemeinsamen Nenner. Allenfalls könnte eine Umverteilung der Mittel aus dem Sonderlastenausgleich Weite diskutiert werden. Bis mehr Erfahrungen mit dem neuen Finanzausgleich vorliegen, sollte aber auf eine Umverteilung dieser Mittel verzichtet werden.

4.1.2. *Sonderlastenausgleich Schule und ISL*

Der Sonderlastenausgleich Schule orientiert sich am Verhältnis der Schülerinnen und Schüler der Volksschule der jeweiligen Gemeinde im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt. Alle Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Schülerquote haben, erhalten eine Pauschale je Schülerin und Schüler. Die Pauschale wurde so gewählt, dass die durchschnittlichen Kosten einer Volksschülerin bzw. eines Volksschülers etwa zur Hälfte gedeckt werden. Da es sich um eine Pauschale handelt, spielen die bestehenden Strukturen keine Rolle. Schon heute kann eine beitragsberechtigte Gemeinde von der Tatsache profitieren, dass die durchschnittlichen Kosten aufgrund rückläufiger Schülerzahlen bei nahezu gleichbleibenden Kosten steigen. Für einige Gemeinden ergibt sich trotz der Pauschale eine finanzielle Sonderlast, die sich auf die Höhe des Steuerfusses auswirkt. Sie beanspruchen dann über den ISL zusätzliche Mittel, um ihre finanzielle Belastung aufgrund einer überdurchschnittlichen Schülerquote zu reduzieren. Mit den zusätzlichen Mitteln aus dem ISL wird die Pauschale von rund 50 auf rund 90 Prozent erhöht. Würde man den Sonderlastenausgleich Schule so anpassen, dass er mehr als 50 Prozent ausgleicht, würden auch Gemeinden in den Genuss von zusätzlichen Mitteln gelangen, die keine Mittel aus dem PSA oder ISL erhalten, also Gemeinden mit tieferen Steuerfüssen¹⁴. Die zusätzlichen Mittel für den Sonderlastenausgleich Schule würden die Einsparungen im ISL ausserdem weit übertreffen. Würde die Pauschale unter 90 Prozent liegen, würden die nicht gedeckten Kosten bzw. die immer noch bestehende Sonderlast wiederum im ISL geltend gemacht. Eine Kombination der beiden Instrumente wäre in diesem Fall immer noch notwendig. Insgesamt ergänzen sich die beiden Instrumente in Bezug auf die Abgeltung von Kosten aufgrund einer überdurchschnittlichen Schülerquote ideal. Für die Gemeinden entsteht für die Geltendmachung im ISL nur wenig Aufwand, da es sich in diesem Fall nur um eine rechnerische Grösse handelt. Von einer Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Schule ist aus den dargelegten Gründen abzusehen.

4.2. **PSA und ISL**

Beide Ausgleichsinstrumente der zweiten Stufe des Finanzausgleichs sind in der Anwendung vergleichsweise aufwendig, da sie nicht auf einfachen, objektiven Kennzahlen und Grössen, sondern auf dem effektiven Aufwand resp. auf einer Gesamtbeurteilung der Sonderlasten der Gemeinden beruhen. Ursprünglich war vorgesehen, mit dem ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht zu klären, inwieweit bei der Anwendung der beiden Instrumente Vereinfachungen möglich sind, ohne dass die Ziele der Ausgleichsinstrumente oder die Gleichbehandlung aller betroffenen Gemeinden tangiert werden. Bereits nach dem ersten Vollzugsjahr 2008 konnten die kantonalen Stellen feststellen, dass eine Vereinfachung der Verfahren und eine Verbesserung des PSA notwendig sind. Ein Zuwarten bis zum ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht war nicht angezeigt. Deshalb hat die Regierung entsprechende Änderungen beim PSA und

¹⁴ Im Rechnungsjahr 2008 erhielten 64 Gemeinden Mittel aus dem Sonderlastenausgleich Schule. Davon konnten acht Gemeinden zusätzlich Mittel aus dem ISL beziehen.

beim ISL auf das Vollzugsjahr 2010 beschlossen (vgl. dazu Ziff. 6.1. «Anpassungen auf den 1. Januar 2010»). Die Anpassungen wurden unter Wahrung der Finanzausgleichsziele und der Gleichbehandlung aller betroffenen Gemeinden vorgenommen.

4.3. Sekundär-Steuerpflichtige

Der Ressourcenausgleich, teilweise aber auch andere Ausgleichsinstrumente, sind von einer Unschärfe bei der Messung der Einwohnerzahl nach dem Verfahren ESPOP¹⁵ betroffen. Es soll deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit die derzeitige Definition der Einwohnerzahl gewisse Gemeinden benachteiligt und ob es praktikable Alternativen gibt. Dieser Punkt wurde vor allem auch deshalb aufgenommen, weil verschiedene Gemeinden die Frage nach der Berücksichtigung der Sekundär-Steuerpflichtigen aufgeworfen haben.

4.3.1. Ausgangslage

Für die Berechnung des Ressourcenausgleichs werden ausschliesslich die ständigen Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde berücksichtigt. Einige Gemeinden weisen aber auch eine grössere Zahl von Sekundär-Steuerpflichtigen auf. Bei den Sekundär-Steuerpflichtigen handelt es sich um Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren ständiger Wohnsitz sich in einer anderen Gemeinde befindet. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich vor allem um Besitzerinnen und Besitzer von Ferienliegenschaften. Wesentlich betroffen sind die Gemeinden Pfäfers, Flums, Walenstadt, Quarten, Amden, Wildhaus-Alt St.Johann und Nesslau-Krummenau.

Von Seiten der betroffenen Gemeinden wird vor allem die Tatsache kritisiert, dass die Steuererträge der Sekundär-Steuerpflichtigen in die Berechnung der technischen Steuerkraft im Ressourcenausgleich einfließen, die Sekundär-Steuerpflichtigen in der massgebenden Einwohnerzahl aber nicht berücksichtigt werden. Durch diese Art der Berechnung erhöhe sich die technische Steuerkraft einer Gemeinde und sie erhalte weniger Ressourcenausgleichsbeiträge. Im Weiteren argumentieren betroffene Gemeinden damit, dass die Sekundär-Steuerpflichtigen der Gemeinde ebenfalls Kosten verursachen. Deshalb wäre es sachgerecht, wenn diese in der massgebenden Einwohnerzahl ebenfalls berücksichtigt würden.

4.3.2. Bewertung

Eine Auswertung des kantonalen Steueramtes zeigt, dass alle Gemeinden Sekundär-Steuerpflichtige aufweisen. Die Gemeinden sind aber von dieser Problematik unterschiedlich stark betroffen. Einer weiteren wesentlichen Gruppe, nämlich den Grenzgängern, die vor allem für das Rheintal von besonderer Bedeutung sind, wird demgegenüber keine Beachtung geschenkt. Sollte also eine Regelung im Sinn der Gemeinden getroffen werden, müsste die Grenzgängerfrage aus Gründen der Gleichbehandlung ebenfalls geklärt werden. Um die Richtigkeit der Forderung zu prüfen, muss weiter geklärt werden, welche Kosten die Sekundär-Steuerpflichtigen verursachen. Dabei helfen eine Gegenüberstellung der wichtigsten Aufgabengebiete einer Gemeinde und eine Beurteilung über den Bezug dieser Leistungen durch Sekundär-Steuerpflichtige:

¹⁵ Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands.

Nettoaufwand nach Aufgabengebieten 2008 aller St.Gallischen Gemeinden		Bezug der Leistungen durch Sekundär-Steuerpflichtige	
Aufgabengebiete	Anteil in Prozent	Ja	Nein
Bürgerschaft, Behörden, Verwaltung	10,2	teilweise, vor allem Steueramt	
Öffentliche Sicherheit	1,1	teilweise	
Bildung	60,1		nein
Kultur, Freizeit	3,9	teilweise, Eintritte müssen trotzdem ausgerichtet werden	
Gesundheit	1,2		nein
Soziale Wohlfahrt	9,4		nein
Verkehr	6,6		nein, da weitgehend über Sonderlastenausgleich Weite abgegolten
Umwelt, Raumordnung	1,6		nein
Volkswirtschaft	0,7		nein
Finanzen	5,3		nein, da vor allem Abschreibungen
Total	100,0		

Rund 96 Prozent der durch die Gemeinden erbrachten Leistungen werden also nicht durch die Sekundär-Steuerpflichtigen beansprucht. Die übrigen Leistungen werden durch die Sekundär-Steuerpflichtigen nur teilweise und/oder nur während kurzer Zeit beansprucht. Insgesamt verursachen also die Sekundär-Steuerpflichtigen einer Gemeinde kaum zusätzliche Kosten. Aus den dargelegten Gründen drängt sich die Berücksichtigung der Sekundär-Steuerpflichtigen bei der Ermittlung der massgebenden Einwohnerzahl für die Berechnung des Ressourcenausgleichs nicht auf. Eine praktikable Alternative für die Definition der Einwohnerzahl liegt derzeit nicht vor. Deshalb sollte an der heute gültigen Definition festgehalten werden.

4.4. Vollzug

Die Beurteilung des Vollzugs konzentriert sich auf zwei Fragestellungen: Es ist einerseits zu klären, ob das neue Gesetz einen effizienteren Vollzug ermöglicht als das bisherige System. Dies sollte sich in Einsparungen des Bearbeitungsaufwands äussern. Dazu sind die notwendigen Personentage beim Kanton und bei den Gemeinden für den Vollzug des neuen wie des bis 2007 gültigen Finanzausgleichs zu vergleichen. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ein Teil der Aufwendungen in den ersten Jahren des neuen Finanzausgleichs wohl als ausserordentliche Aufwendungen der Umstellung auf das neue System zu betrachten sind.

In der Gemeindeumfrage befassten sich mehrere Fragen mit dem Vollzug. Den nachfolgenden Ausführungen sind die Fragen und die Ergebnisse der Umfrage über alle teilnehmenden Gemeinden zu entnehmen:

Frage: Wie erfolgen die Informationen zum Finanzausgleich durch den Kanton?

Information erfolgt	frühzeitig	rechtzeitig	zu spät	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	14% 8	62% 36	12% 7	12% 7	100% 58

Bewertung: Für über 76 Prozent der Gemeinden erfolgten die Informationen wenigstens rechtzeitig. Mit dieser Quote darf der Kanton im Rahmen des ersten und zweiten Vollzugsjahrs zufrieden sein. Bedenkt man die kurze Zeit für die Umsetzung im ersten Vollzugsjahr, erscheint dieses Ergebnis nochmals in einem anderen, positiveren Licht. Unzufrieden waren die Gemeinden insbesondere mit Informationen zum ISL. Dieses Themas hat sich die Regierung bereits

angenommen und die Verfahren im ISL geändert. Im Weiteren hat das Amt für Gemeinden neue Hilfsmittel für ISL-Gemeinden erarbeitet und im Internet unter www.gemeinden.sg.ch einen FAQ-Bereich zum Finanzausgleich eingerichtet.

Frage: Wie erfolgen die Ausführungen zum Finanzausgleich durch den Kanton?

Ausführungen erfolgen	in verständli- cher Form	in wenig ver- ständlicher Form	in unverständli- cher Form	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	80% 46	10% 6	0% 0	10% 6	100% 58

Bewertung: Die Ausführungen wurden grossmehrheitlich gut verstanden. Bei Unklarheiten konnten sich die Gemeinden jederzeit an die kantonalen Stellen wenden. Vereinzelt wurden die komplizierten Berechnungen kritisiert. Das Ergebnis darf so interpretiert werden, dass hier weder aus Sicht der Gemeinden noch aus Sicht des Kantons Handlungsbedarf besteht.

Frage: Wie hilfreich sind die zur Verfügung gestellten Hilfsmittel des Kantons?

Hilfsmittel sind	sehr hilfreich	hilfreich	wenig hilfreich	keine Aussage möglich	Total
Anzahl Gemeinden	31% 18	52% 30	2% 1	15% 9	100% 58

Bewertung: Wenigstens 83 Prozent der Gemeinden sind der Meinung, dass die vom Kanton zur Verfügung gestellten Hilfsmittel hilfreich bis sehr hilfreich sind. Diese Bewertung ist für das Amt für Gemeinden auch deshalb wichtig, weil sie bestätigt, dass die personellen Ressourcen für die Erarbeitung der richtigen Hilfsmittel eingesetzt wurden. Die Hilfsmittel werden laufend auf ihre Richtigkeit und Nützlichkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Frage: Wie viele Arbeitstage mussten insgesamt für die Erarbeitung des Gesuchs für Beiträge aus der zweiten und dritten Stufe Finanzausgleich (inkl. Nachkalkulation) aufwendet werden?

	2008		2009	
	Gemeinden	Kanton	Gemeinden	Kanton
	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen	Total in Tagen
PSA + ISL	141,0	159,0	116,0	168,5
Übergangsausgleich	26,0	47,0	19,5	32,0
Total	167,0	206,0	135,5	200,5

Für die Gemeinden liegen keine Erfahrungswerte aus den Jahren 2007 und älter vor. Im Weiteren handelt es sich bei den vorliegenden Angaben der Gemeinden mehrheitlich um Schätzungen. Die Angaben des Kantons beziehen sich auf die Arbeitszeit- und Leistungserfassung im Amt für Gemeinden.

Bewertung: Die Mehrheit der Gemeinden ist der Meinung, dass der Zeitaufwand für die Erarbeitung der Gesuche für Beiträge aus der zweiten und dritten Stufe des Finanzausgleichs (inkl. Nachkalkulation) bescheiden oder vertretbar ist. Einige wenige Gemeinden waren der Meinung, dass der Aufwand zu hoch ist, es sich aber nur um ein Übergangsproblem handelt. Insgesamt zeigt sich, dass sich der Zeitaufwand im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2008 bereits reduziert hat. Die Verantwortlichen in den Gemeinden können im Jahr 2009 bereits von ihren Erfahrungen aus dem ersten Vollzugsjahr profitieren. Auffallend ist die Tatsache, dass der Zeitaufwand für den ISL über demjenigen des PSA liegt, obwohl deutlich weniger Gemeinden ISL beziehen. Diese Tatsache bestätigt sich auch beim Zeitaufwand des Kantons. Die Regierung hat, wie bereits mehrmals erwähnt, diesem Umstand Rechnung getragen und die zeitintensiven Verfahren im ISL angepasst (siehe dazu Ziff. 6.1. ff.).

Die kantonalen Stellen haben gegenüber dem alten Finanzausgleich bisher nur wenig Zeit eingespart. Dies liegt einerseits an den zusätzlichen Aufwendungen für die Erarbeitung und jährlichen Anpassungen der Hilfsmittel und andererseits an dem bisher zu aufwändigen Verfahren im ISL. Ebenfalls zeitintensiv waren im ersten Vollzugsjahr die Beratungen der Gemeinden. Insgesamt dürfte sich in den kommenden Jahren der Zeitaufwand aber auch für den Kanton reduzieren. Vorbehalten bleiben laufende Anpassungen im neuen Finanzausgleichssystem.

5. Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich»

Der Kantonsrat hiess im Rahmen der Beratungen des neuen FAG die Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich» gut, mit der die Regierung eingeladen wird, «über die Grundsätze einer regionalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich Bericht und Anträge zu stellen». Eine vom Departement des Innern und vom Finanzdepartement erarbeitete Lösungsskizze sah für einen abschliessenden Katalog von Gemeindeaufgaben aus dem Bereich des Wahlbedarfs die Möglichkeit vor, dass die Regierung eine Abgeltung von Leistungen verfügen kann, welche einzelne Gemeinden für andere erbringen. Voraussetzung dafür wäre ein begründeter Antrag der leistungserbringenden Gemeinde, ein fehlendes Angebot in den umliegenden, die Leistung nutzenden Gemeinden sowie ein Anteil von mehr als 40 Prozent an ausserkommunalen Nutzern. Zudem sah die Lösungsskizze einen Standortbeitrag von wenigstens 25 Prozent vor, der von den Kosten abzuziehen wäre, bevor sie im Verhältnis der Anteile der Nutzerinnen und Nutzer auf die Gemeinden verteilt würden.

Die Lösungsskizze wurde dem Vorstand der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und anschliessend den Regionalgruppen der VSGP vorgestellt. 51 Gemeinden reichten im Anschluss an die regionalen Veranstaltungen eine schriftliche Stellungnahme ein. Eine grosse Mehrheit der teilnehmenden Gemeinden (40) sieht keinen Bedarf für einen Regionalen Sonderlastenausgleich auf einer anderen Basis.

Der Kantonsrat ging bei der Beratung des FAG davon aus, dass es einen Bedarf für einen Regionalen Sonderlastenausgleich gibt und dass die bestehenden Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und für den Finanzausgleich einer entsprechenden Ergänzung bedürfen. Die Rückmeldungen der Gemeinden haben nun aber gezeigt, dass eine grosse Mehrheit nicht nur die vorgeschlagene Lösungsskizze ablehnt, sondern ganz generell keinen Bedarf für einen Regionalen Sonderlastenausgleich sieht. Somit haben sich die Verhältnisse seit der Gutheissung des Auftrages grundlegend verändert und daher kann auf die Erfüllung der Motion verzichtet werden. Dem Kantonsrat wird daher beantragt, die Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich» abzuschreiben.

Auch wenn auf einen allgemeinen Regionalen Sonderlastenausgleich verzichtet wird, ist ein teilweiser Umbau des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen zu einem horizontalen Finanzausgleich nach wie vor notwendig. Allerdings ist es vor dem Hintergrund der neuen Ausgangslage möglich, eine speziell auf die Situation der Stadt St.Gallen abgestimmte Lösung zu entwickeln.

6. Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleichssystem

6.1. Anpassungen auf 1. Januar 2010

Nach Abschluss des ersten Vollzugsjahres 2008 des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs hat sich die Regierung über die ersten Erfahrungen in Kenntnis setzen lassen und vor allem in der zweiten Stufe des Finanzausgleichs Handlungsbedarf erkannt. Diesen Handlungsbedarf wollte die Regierung mit entsprechenden Massnahmen sofort angehen und nicht erst den ausserordentlichen Wirksamkeitsbericht abwarten. Die Regierung beschloss deshalb folgende Neuerungen und Verbesserungen auf 1. Januar 2010:

1. Anpassungen im Kriterienkatalog ISL, insbesondere Verzicht auf Anrechnung des Kapitaldienstes der Schulen als Minderlast;
2. Vereinfachung des gesamten Gesuchsprozesses beim ISL;
3. Klärung von Art. 34 und Art. 31 der Vollzugsverordnung zum Finanzausgleich (sGS 813.11; abgekürzt VV zum FAG);
4. Verwendung von ausserordentlichen Buchgewinnen aus dem Finanzvermögen für zusätzlich budgetierte Abschreibungen für Gemeinden mit PSA.

Die einzelnen Massnahmen, welche die Regierung im Einvernehmen mit der VSGP beschlossen hat, werden nachfolgend näher ausgeführt. Die Regierung ist überzeugt, dass sie mit den beschlossenen und vorgesehenen Massnahmen die zweite Stufe Finanzausgleich insgesamt und insbesondere für die politischen Gemeinden verbessert hat.

6.1.1. Anpassung des Kriterienkatalogs für Aufgabenbereiche mit möglichen exogenen Sonderlasten

Bei den Positionen «Kapitaldienst Schulen» und «Raumplanung» handelt es sich nicht um Sonderlasten, weil diese Aufgaben keine von der Gemeinde unbeeinflussbaren Lasten verursachen. Der Kapitaldienst der Schulen wird im Sinn einer Übergangsregelung jedoch noch für Investitionen bis und mit dem Jahr 2007 als exogene Sonderlast zugelassen. Dabei handelt es sich in der Regel um anrechenbare Amortisationslasten des indirekten Finanzausgleichs (Instrument des früheren Finanzausgleichs), die das Bildungsdepartement verfügt hat. Damit wird das Versprechen der Regierung gegenüber der vorberatenden Kommission zum FAG eingehalten. Minderlasten, die durchaus zu Fehlanreizen führen, werden keine mehr abgezogen.

Bei allen politischen Gemeinden fallen zu unterschiedlichen Zeiten immer wieder Raumplanungsprojekte an. Diese können im Ausgleichsjahr zwar zu Sonderlasten führen, dürften aber über mehrere Jahre betrachtet keine echten Sonderlasten darstellen. Die Position «Raumplanung» wird aus dem Kriterienkatalog gestrichen. Sollten sich aus Spezialplanungen (z.B. aus der Umweltschutzgesetzgebung) Sonderlasten ergeben, können die betroffenen Gemeinden diese Sonderlasten im ISL trotzdem anmelden. Vorbehalten bleibt der Nachweis der Sonderlast.

6.1.2. Auslegung von Art. 34 VV zum FAG

Die Gemeinden teilen bis spätestens 31. August des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahres bzw. bis spätestens 15. Januar des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres dem Amt für Gemeinden ihren Anspruch auf einen Beitrag aus dem ISL mit (Art. 21 Abs. 1 bzw. Art. 33 Abs. 1 VV zum FAG). Die definitive Festsetzung der ISL-Beiträge zum Zeitpunkt vor Erstellung der Vorschläge ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Die Datenqualität der Sonder- und Minderlasten sowie des notwendigen Steuerfusses ist wegen des sehr frühen Zeitpunkts der Datenbereitstellung relativ tief. Für die Ermittlung der Daten benötigen sowohl die Gemeinden als auch das Vollzugsamt unverhältnismässig viel Zeit. Die Unsicherheiten bleiben trotzdem bestehen.

Das Amt für Gemeinden prüfte im Frühjahr 2009 den ISL für das Ausgleichsjahr 2008. Geprüft wurde, ob die ursprünglichen Berechnungsgrundlagen für die Sonder- und Minderlasten in wesentlichen Teilen den Tatsachen entsprechen. Eine Abweichung von +/- 5 Prozent bezeichnet die Regierung als wesentlich, wobei der Gesamtbetrag der Sonderlasten (abzüglich Minderlasten) als massgebende Grösse zu bezeichnen ist. Die Regierung hat bei Differenzwerten im oben erwähnten Streubereich die ursprünglichen Entscheide nicht geändert. Bei Differenzwerten ausserhalb des Streubereichs wurden die Entscheide geändert, jedoch die maximalen Differenzen als Spielräume (Freibeträge) berücksichtigt.

Der massgebende Nettoaufwand wird – analog wie bei der Gesuchsbeurteilung – ebenfalls als wesentliche Grösse nach Art. 34 VV zum FAG angesehen. Das Amt für Gemeinden prüfte, ob der ISL zu einem Nettoaufwand nach Steuerfussausgleich (nach der 2. Stufe) führte, der – in Steuerprozenten berechnet – tiefer als die provisorische Ausgleichsgrenze 2008 (140 Prozent) lag. Auch in diesen Fällen revidierte die Regierung die Entscheide, so dass der ISL nach Art.

31 VV zum FAG gekürzt oder allenfalls vollständig zurückgefordert werden musste. Beide Prüfungen erfolgten mittels Vergleichen der aus den Jahresrechnungen ersichtlichen Werte und den entsprechenden Sonderlasten gemäss Verfügungen.

Neu prüft das Amt für Gemeinden – erstmals für das Ausgleichsjahr 2010 – die Gesuche vorerst lediglich auf Plausibilität. Die Sonder- und Minderlasten sowie der Nettoaufwand vor Verwendung des Ertragsüberschusses werden aufgrund der Jahresrechnung und weitere Unterlagen definitiv festgestellt, erstmals im Frühjahr 2011. Somit wird die Regierung zukünftig in allen Fällen erst im Frühjahr des dem Ausgleichsjahr folgenden Jahres definitiv über die Höhe des ISL-Beitrags entscheiden bzw. verfügen. Mit dieser Massnahme vereinfacht sich der gesamte ISL-Prozess für alle Beteiligten massgeblich.

6.1.3. *Anpassung von Art. 28 VV zum FAG*

Gemeinden, die den PSA beanspruchen, dürfen nach Art. 38 FAG die höchstens zulässigen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens nicht überschreiten. Erzielt eine Gemeinde einen Ertragsüberschuss, hat sie die Hälfte des Überschusses, höchstens den ganzen Ausgleichsbeitrag, dem Kanton zurückzuzahlen. Realisierte Buchgewinne können zu Ertragsüberschüssen führen. Dies führt dazu, dass die Buchgewinne je zur Hälfte der Gemeinde und dem Kanton zukommen und nicht vollumfänglich für die Entschuldung der Gemeinden beigezogen werden können. Für die Regierung ist die Entschuldung der Gemeinden ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Deshalb hat sie das Departement des Innern mit der Revision von Art. 28 VV zum FAG beauftragt. Die Abschreibungsquote nach Abs. 1 soll überschritten werden können, wenn Abschreibungen höchstens im Umfang von realisierten Buchgewinnen auf dem Finanzvermögen im Voranschlag eingestellt sind. Vorbehalten bleibt die Verwendung der Buchgewinne für notwendige Wertberichtigungen des Finanzvermögens. In Zukunft sollen somit Gemeinden mit PSA realisierte Buchgewinne auf Liegenschaftenverkäufen oder anderem Finanzvermögen für budgetierte Abschreibungen und somit für eine schnellere Entschuldung verwenden können. Ändert die Gemeinde die Abschreibungssätze nach Art. 185 Abs. 4 GG, hat sie die budgetierte Abschreibung auch im entsprechenden Rechnungsjahr vorzunehmen. Für zusätzliche (d.h. nicht budgetierte) Abschreibungen aus der Verwendung des Ertragsüberschusses (Art. 176 Abs. 1 Bst. b GG) ist weiterhin Art. 40 FAG massgebend.

6.2. **Vorschläge und Anregungen der Gemeinden für zukünftige Anpassungen**

43 Gemeinden haben zur Frage, in welchen Bereichen der neue Finanzausgleich mittelfristig verbessert werden soll, Stellung genommen und teilweise Vorschläge formuliert. Bei den Vorschlägen handelt es sich mehrheitlich um individuell gewünschte Anpassungen im neuen Finanzausgleichssystem. Weiter kann festgestellt werden, dass sich bei den Vorschlägen kein einheitliches Bild ergibt. Nachfolgend sind einige Verbesserungsvorschläge aufgeführt, die durchaus in zukünftigen Wirksamkeitsberichten thematisiert werden könnten.

Ressourcenausgleich und allgemeiner Sonderlastenausgleich

- horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden;
- Abgeltung von Zentrumslasten für alle Zentrumsgemeinden;
- Wasserzinsen und Gewinne von Elektrizitätswerken der Gemeinden beim Ressourcenausgleich anrechnen;
- Sonderlastenausgleich Soziales einführen;
- Sonderlastenausgleich Weite ist zu stark gewichtet;
- Gewässer müssen im Sonderlastenausgleich Weite berücksichtigt werden;
- Sonderlastenausgleich Schule: Der Beitrag sollte den tatsächlichen Aufwendungen einer Gemeinde angeglichen werden;
- Sonderlastenausgleich Schule: Auch unterdurchschnittliche Schülerzahlen sollten abgegolten werden;
- Gemeinden mit einem Steuerfuss unter 120 Steuerprozent sollten generell keine Finanzausgleichsmittel mehr erhalten.

PSA und ISL

- neue Investitionen im Schulbereich sollten im ISL ebenfalls angerechnet werden;
- PSA und ISL ohne Nachkalkulation – zu viel bezogene Beiträge sollten der Gemeinde anheimfallen.

Übergangsausgleich

keine Vorschläge eingegangen

Generell

- Die Bemessungsgrundlagen, insbesondere die Verwendung aktuellerer Daten bzw. die Durchschnittswerte mehrerer Jahre, sollten überprüft werden.

Die Regierung wird die Verbesserungsvorschläge der Gemeinden näher prüfen und in den kommenden Wirksamkeitsberichten darüber Bericht erstatten.

6.3. Anpassung von gesetzlichen Bestimmungen und Verfahren

Die Wirksamkeitsberichte sollen jeweils auch Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen aufzeigen. Wie bereits erwähnt, konnten einige Verbesserungen vor allem in der zweiten Stufe des Finanzausgleichs (PSA und ISL) realisiert werden. Weiterer Anpassungs- bzw. Handlungsbedarf besteht in folgenden Punkten.

6.3.1. Art. 9 Abs. 2 FAG – Ausgleichsfaktor

Der Ausgleichsfaktor wird nach Art. 9 Abs. 2 FAG vom Kantonsrat auf Antrag der Regierung mit einem einfachen, nicht referendumpflichtigen Beschluss für vier Jahre festgelegt. Die erste Festlegung erfolgte für die Jahre 2008 bis 2011. Demzufolge müsste die Regierung dem Kantonsrat erstmals im Jahr 2011 für das Ausgleichsjahr 2012 einen Antrag unterbreiten. Diese Bestimmung steht im Widerspruch zu Art. 44 Abs. 3, wonach die Regierung mit dem Wirksamkeitsbericht Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten vier Jahre stellt. Gemäss dieser Bestimmung würde also mit dem Wirksamkeitsbericht im Jahr 2012 der Ausgleichsfaktor für die Ausgleichsjahre 2013 bis 2016 festgelegt.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Wirksamkeitsberichte liefern jeweils wertvolle Hinweise, die für Beurteilung und Festlegung des Ausgleichsfaktors von Bedeutung sein können. Der erste ordentliche Wirksamkeitsbericht wird aber erst im Jahr 2012 erstellt. Alle weiteren Berichte erfolgen dann in einem Intervall von vier Jahren. Die Regierung ist der Meinung, dass es sinnvoll ist, den Ausgleichsfaktor dem Kantonsrat jeweils zusammen mit dem Wirksamkeitsbericht zu beantragen. Dies würde jedoch bedeuten, dass der Ausgleichsfaktor für das Jahr 2012 unverändert bleibt und ein erster Antrag erst für die Vollzugsjahre 2013 bis 2016 erfolgen würde. Diese einmalige einjährige Verlängerung des Ausgleichsfaktors erscheint unter den gegebenen Umständen vertretbar.

6.3.2. Art. 51 Abs. 2 FAG – Steuerfuss der Übergangsausgleichsgemeinden

Der Übergangsausgleichssteuerfuss wird ab dem dritten Jahr nach Vollzugsbeginn so angepasst, dass der Abstand zur Interventionsgrenze schrittweise verkleinert wird. Der Kantonsrat legt das Ausmass der Anpassung mit dem Voranschlag fest.

Mit den Gemeinden konnte vereinbart werden, dass der Übergangsausgleichssteuerfuss jeweils auf eine neue Amtsdauer, d.h. alle vier Jahre, geprüft und gegebenenfalls angepasst werden soll. Eine erste Anpassung zur Verringerung des Abstands zur Interventionsgrenze ist also für das Jahr 2013 vorzuzusehen.

Bei einer Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses ist zu beachten, dass eine Verringerung nicht dazu führen darf, dass Gemeinden allein aufgrund dieser Anpassung in den Übergangsausgleich fallen.

Die Regierung wird mit dem Antrag auf Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses dem Kantonsrat die Veränderungen im Bestand der Übergangsausgleichsgemeinden ebenfalls aufzeigen. Im Weiteren wird der Antrag aufzeigen, welche eigenen Anstrengungen Übergangsausgleichsgemeinden unternommen haben, um ihre finanzielle Situation zu verbessern. Sollten diese Anstrengungen ungenügend sein, kann sich dies auf die Festlegung des Übergangsausgleichssteuerfusses auswirken.

6.3.3. Art. 53 Abs. 2 FAG – Höhe des Ausgleichsbeitrags

Der Übergangsausgleichsbeitrag entspricht ab dem vierten Jahr nach Vollzugsbeginn des FAG höchstens dem Durchschnitt der Übergangsausgleichsbeiträge, die in den vorausgehenden drei Jahren ausgerichtet worden sind. Beispiel:

Ausgleichsjahr	2008	2009	2010	2011
Übergangsausgleichsbeitrag	500'000.–	400'000.–	600'000.–	
Durchschnitt der letzten drei Jahre				500'000.–

Diese Bestimmung lässt sich ohne weiteres auf Gemeinden anwenden, die seit Vollzugsbeginn Mittel aus dem Übergangsausgleich beziehen. Die jährlichen Defizite, die durch den Übergangsausgleich gedeckt werden, bewegen sich auf ähnlicher Höhe und eine Begrenzung der Beiträge darf als sinnvoll erachtet werden. Das folgende Beispiel zeigt die Grenzen dieser Bestimmung auf:

Ausgleichsjahr	2008	2009	2010	2011
Übergangsausgleichsbeitrag	0.–	0.–	300'000.–	
Durchschnitt der letzten drei Jahre				100'000.–

Im vierten Jahr seit Vollzugsbeginn wird diese Übergangsausgleichsgemeinde ihr Defizit nicht mehr durch Beiträge decken können. Der Gemeinde bleibt grundsätzlich nur die Möglichkeit, ihr Defizit durch die Erhöhung ihres Steuerfusses über den Übergangsausgleichssteuerfuss zu decken. Würde eine Gemeinde erst nach dem dritten Jahr seit Vollzugsbeginn Mittel aus dem Übergangsausgleich beanspruchen, erhält sie laut dieser Bestimmung keinen einzigen Franken.

Selbst wenn diese Bestimmung auf die gesamte Höhe des Übergangsausgleichsbeitrags angewendet wird, macht sie wenig Sinn. Sobald nämlich eine neue Gemeinde Mittel aus dem Übergangsausgleich beanspruchen würde, reduzieren sich die Beiträge für alle Übergangsausgleichsgemeinden. Beispiel:

Ausgleichsjahr	2008	2009	2010	2011
Beitrag an Gemeinde A	500'000.–	400'000.–	600'000.–	500'000.–
Beitrag an Gemeinde B	200'000.–	200'000.–	300'000.–	233'333.–
Beitrag an Gemeinde C	400'000.–	500'000.–	400'000.–	433'333.–
Beitrag an Gemeinde D	0.–	0.–	0.–	0.–
Total	1'100'000.–	1'100'000.–	1'300'000.–	1'166'666.–

Neu müssten also die Fr. 1'166'666.– auf die vier anspruchsberechtigten Gemeinden verteilt werden. Nach welchen Kriterien eine solche Verteilung erfolgen sollte, ist unklar. Klar ist hingegen, dass eine solche Verteilung kaum gerecht und ohne erhebliche Nachteile für alle betroffenen Gemeinden erfolgen kann.

Die gemachten Ausführungen zeigen auf, dass Art. 53 Abs. 2 FAG nochmals überprüft werden muss.

6.3.4. Sonderlastenausgleich Soziales

Bereits im Vorfeld zum neuen FAG stand ein horizontaler Sonderlastenausgleich Soziales zur Diskussion. Die Idee für einen solchen Ausgleich konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Die kantonalen Berechnungen haben damals gezeigt, dass vor allem Zentrumsgemeinden von einem solchen Ausgleich profitiert hätten. Die Mehrheit der übrigen Gemeinden hätte diesen Ausgleich finanzieren müssen.

Sowohl in der aktuellen Gemeindeumfrage zum neuen Finanzausgleich als auch bei der Gemeindeumfrage für einen Regionalen Sonderlastenausgleich wurde mehrmals angeregt, die Einführung eines Sonderlastenausgleichs Soziales nochmals zu prüfen.

Die Regierung sieht vor, den Bedarf für einen Sonderlastenausgleich Soziales detaillierter abzuklären.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und die Motion 42.07.01 «Regionaler Sonderlastenausgleich» abzuschreiben.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Beilage 1

Leistungen des Finanzausgleichs 2005 bis 2008

	Gemeinde	in 1'000 Fr.				in Steuerprozent			
		2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
1	St.Gallen	7'915	9'279	11'968	23'851	6	6	8	16
2	Wittenbach	1'683	1'858	1'920	416	11	12	13	3
3	Häggenwil	2'284	2'360	2'415	2'298	152	146	152	137
4	Muolen	1'214	1'072	1'469	1'903	80	74	106	127
5	Mörschwil	47	49	49	0	0	0	0	0
6	Goldach	285	90	62	0	2	1	0	0
7	Steinach	24	68	111	0	0	1	2	0
8	Berg	257	313	273	447	19	21	18	30
9	Tübach	12	12	12	0	0	0	0	0
10	Untereggen	1'157	1'430	1'714	1'633	76	92	113	97
11	Eggersriet	1'476	1'598	1'769	588	37	40	44	14
12	Rorschacherberg	1'196	1'385	1'255	0	10	12	10	0
13	Rorschach	5'071	4'231	3'728	3'701	41	34	31	28
14	Thal	2'247	2'369	1'824	1'399	21	25	19	14
15	Rheineck	1'310	1'314	1'308	1'034	28	28	27	21
16	St.Margrethen	1'018	1'349	1'419	315	14	18	19	4
17	Au	67	70	151	0	1	1	1	0
18	Berneck	61	61	101	0	1	1	1	0
19	Balgach	35	79	42	3	0	1	0	0
20	Diepoldsau	797	460	64	812	9	5	1	8
21	Widnau	194	419	276	1'013	2	3	2	7
22	Rebstein	1'619	1'764	1'573	2'742	26	30	26	43
23	Marbach	1'807	1'781	1'638	1'842	71	68	61	65
24	Altstätten	6'326	6'425	6'694	4'422	37	38	40	26
25	Eichberg	2'339	1'470	1'595	1'335	145	78	85	60
26	Oberriet	7'094	6'816	5'954	5'926	62	58	52	49
27	Rüthi	2'272	2'074	1'896	986	86	75	67	35
28	Sennwald	3'291	3'398	4'159	934	48	51	61	13
29	Gams	5'049	4'572	4'316	4'286	122	104	97	93
30	Grabs	3'916	3'579	3'563	3'896	39	36	34	35
31	Buchs	562	762	1'185	0	3	4	6	0
32	Sevelen	1'822	1'513	1'605	596	26	21	21	8
33	Wartau	5'652	4'295	4'225	3'221	81	59	59	42
34	Sargans	800	753	749	831	10	9	9	9
35	Vilters-Wangs	4'970	4'612	4'146	3'392	83	78	67	50
36	Bad Ragaz	524	336	242	0	6	4	3	0
37	Pfäfers	6'325	6'698	6'057	5'408	351	369	339	301
38	Mels	3'412	3'606	3'669	6'880	32	32	34	56
39	Flums	8'738	8'540	8'330	6'490	144	138	130	98
40	Walenstadt	2'241	2'301	2'448	1'745	29	31	33	21
41	Quarten	3'196	3'037	2'844	2'475	93	83	79	65
42	Amden	2'079	2'370	1'693	1'462	71	81	55	45
43	Weesen	551	567	623	0	18	18	21	0
44	Schänis	2'811	2'647	2'520	2'484	58	54	51	49
45	Benken	2'481	2'381	2'200	2'423	81	76	72	76
46	Kaltbrunn	4'151	4'088	3'447	3'541	82	81	68	66
47	Rieden	620	555	702	636	50	48	60	53
48	Gommiswald	885	904	1'031	1'318	21	21	23	28
49	Ernetswil	1'724	1'700	1'617	1'985	92	88	84	93
50	Uznach	913	1'244	1'428	950	9	13	14	9

	Gemeinde	in 1'000 Fr.				in Steuerprozent			
		2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
51	Schmerikon	732	606	661	0	13	10	11	0
52	Rapperswil-Jona	-	-	130	0	-	-	0	0
52	Rapperswil	29	29	-	-	0	0	-	-
53	Jona	98	103	-	-	0	0	-	-
54	Eschenbach	5'727	5'442	5'246	4'133	76	71	67	50
55	Goldingen	3'096	2'831	2'418	2'091	217	206	171	128
56	St.Gallenkappel	2'683	2'587	2'475	2'280	105	101	95	88
57	Wildhaus	1'109	1'268	1'310	1'177	51	55	64	54
58	Alt St.Johann	2'882	2'367	2'339	2'162	157	118	129	113
59	Stein	1'941	2'120	1'897	1'598	537	614	562	403
60	Nesslau-Krummenau	5'364	5'589	5'583	6'174	133	140	133	134
62	Ebnat-Kappel	4'184	4'457	4'708	5'716	65	69	75	87
63	Wattwil	7'216	8'200	8'015	8'286	63	72	71	71
64	Lichtensteig	195	269	292	0	5	7	8	0
65	Oberhelfenschwil	3'469	3'337	3'113	2'866	201	203	183	158
66	Brunnadern	2'855	2'370	2'752	2'831	337	267	316	276
67	Hemberg	3'331	3'281	3'396	3'012	320	319	365	349
68	St.Peterzell	3'813	3'579	3'496	2'920	254	264	256	202
69	Krinau	980	951	1'047	981	320	343	372	381
70	Bütschwil	4'504	4'309	5'163	3'481	95	92	124	75
71	Lütisburg	2'965	2'915	3'006	2'830	169	169	171	163
72	Mosnang	6'841	6'827	6'650	6'782	247	226	215	204
73	Kirchberg	11'877	9'294	8'829	9'884	112	84	77	87
74	Mogelsberg	5'748	5'970	5'632	4'982	254	261	242	197
75	Ganterschwil	1'817	1'769	1'826	2'134	130	132	127	141
76	Jonschwil	4'031	4'056	3'762	3'938	83	82	73	74
77	Oberuzwil	3'538	3'489	2'918	2'517	39	37	31	25
78	Uzwil	3'235	3'169	3'241	2'580	17	15	16	12
79	Flawil	3'045	3'041	3'127	3'507	20	20	20	22
80	Degersheim	4'939	4'993	4'851	4'164	93	94	89	72
81	Wil	114	119	159	0	0	0	0	0
82	Bronschhofen	828	1'010	1'007	515	11	13	13	6
83	Zuzwil	111	60	0	786	1	1	0	8
84	Oberbüren	408	576	1'163	1'881	6	8	16	25
85	Niederbüren	2'565	2'336	2'392	2'789	153	125	135	131
86	Niederhelfenschwil	3'404	3'400	3'333	3'351	81	82	80	76
87	Gossau	479	451	184	0	1	1	1	0
88	Andwil	523	566	581	829	17	18	20	26
89	Waldkirch	5'732	5'806	5'455	5'158	125	126	120	104
90	Gaiserwald	737	498	734	244	4	3	4	1
	Total	233'667	228'689	226'971	220'190	29	28	28	25

Beilage 2

Gemeindesteuerfüsse 2006 bis 2009

	Gemeinde	beschlossen				kalkulatorisch ¹⁶			Abweichung		
		2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1	St.Gallen	159	159	149	149	148	144	129	-11	-15	-20
2	Wittenbach	138	133	133	133	141	138	145	3	5	12
3	Häggenwil	162	162	162	162	159	153	152	-3	-9	-10
4	Muolen	162	162	152	142	166	162	127	4	0	-25
5	Mörschwil	100	100	95	92	91	90	82	-9	-10	-13
6	Goldach	118	118	116	116	116	112	109	-2	-6	-7
7	Steinach	127	127	127	127	113	114	105	-14	-13	-22
8	Berg	141	135	128	128	133	136	113	-8	1	-15
9	Tübach	103	115	115	115	115	99	85	12	-16	-30
10	Untereggen	162	162	162	162	155	164	155	-7	2	-7
11	Eggersriet	152	152	149	147	171	141	149	19	-11	0
12	Rorschacherberg	137	134	130	127	129	120	120	-8	-14	-10
13	Rorschach	162	162	162	157	162	161	149	0	-1	-13
14	Thal	157	157	147	145	171	158	133	14	1	-14
15	Rheineck	162	162	149	145	158	149	139	-4	-13	-10
16	St.Margrethen	159	149	144	144	131	115	127	-28	-34	-17
17	Au	122	117	110	100	97	90	35	-25	-27	-75
18	Berneck	123	122	112	102	93	69	93	-30	-53	-19
19	Balgach	122	117	102	92	91	73	65	-31	-44	-37
20	Diepoldsau	122	122	112	106	103	113	104	-19	-9	-8
21	Widnau	131	125	120	114	114	112	96	-17	-13	-24
22	Rebstein	151	146	129	119	152	138	106	1	-8	-23
23	Marbach	162	162	150	145	153	158	153	-9	-4	3
24	Altstätten	162	159	159	153	139	136	157	-23	-23	-2
25	Eichberg	162	162	160	158	153	159	148	-9	-3	-12
26	Oberriet	152	150	143	139	161	155	125	9	5	-18
27	Rüthi	162	156	153	149	147	136	147	-15	-20	-6
28	Sennwald	152	152	152	147	135	205	132	-17	53	-20
29	Gams	159	159	159	156	137	191	145	-22	32	-14
30	Grabs	155	154	145	140	149	154	103	-6	0	-42
31	Buchs	141	141	136	136	119	109	92	-22	-32	-44
32	Sevelen	145	145	145	145	147	111	103	2	-34	-42
33	Wartau	162	162	157	155	168	165	148	6	3	-9
34	Sargans	142	142	142	142	139	140	137	-3	-2	-5
35	Vilters-Wangs	158	158	147	147	161	137	128	3	-21	-19
36	Bad Ragaz	145	135	128	118	123	80	118	-22	-55	-10
37	Pfäfers	162	162	162	162	162	162	162	0	0	0
38	Mels	153	153	133	133	151	131	103	-2	-22	-30
39	Flums	162	162	157	152	163	147	154	1	-15	-3
40	Walenstadt	149	149	149	144	154	153	149	5	4	0
41	Quarten	162	162	155	150	158	148	127	-4	-14	-28
42	Amden	162	162	162	157	159	157	147	-3	-5	-15
43	Weesen	143	143	149	149	103	147	131	-40	4	-18
44	Schänis	160	156	140	140	135	124	112	-25	-32	-28
45	Benken	162	162	154	150	164	147	148	2	-15	-6
46	Kaltbrunn	159	156	144	134	141	140	126	-18	-16	-18

¹⁶ Aussage: Mit welchem theoretisch berechneten Steuerfuss wäre ein ausgeglichener Rechnungsabschluss erzielt worden?

	Gemeinde	beschlossen				kalkulatorisch ¹⁶			Abweichung		
		2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2006	2007	2008
47	Rieden	162	162	162	162	197	163	158	35	1	-4
48	Gommiswald	140	140	135	123	129	139	120	-11	-1	-15
49	Ernetswil	162	162	162	157	165	161	148	3	-1	-14
50	Uznach	155	155	152	152	138	137	144	-17	-18	-8
51	Schmerikon	139	139	144	144	132	135	132	-7	-4	-12
52	Rapperswil-Jona	-	109	99	95	-	87	85	-	-22	-14
52	Rapperswil	120	-	-	-	98	-	-	-22	-	-
53	Jona	109	-	-	-	101	-	-	-8	-	-
54	Eschenbach	162	158	154	149	152	140	131	-10	-18	-23
55	Goldingen	162	162	162	162	161	167	132	-1	5	-30
56	St.Gallenkappel	162	162	157	154	162	141	130	0	-21	-27
57	Wildhaus	160	160	162	162	172	168	175	12	8	13
58	Alt St.Johann	162	162	162	162	162	159	158	0	-3	-4
59	Stein	162	162	162	162	143	178	162	-19	16	0
60	Nesslau-Krummenau	162	162	149	149	162	160	112	0	-2	-37
62	Ebnat-Kappel	162	162	145	145	163	162	130	1	0	-15
63	Wattwil	162	162	160	160	163	162	156	1	0	-4
64	Lichtensteig	148	148	148	143	153	157	143	5	9	-5
65	Oberhelfenschwil	162	162	157	148	168	168	140	6	6	-17
66	Neckertal	-	-	-	142	-	-	-	-	-	-
66	Brunnadern	162	162	162	-	168	168	163	6	6	1
67	Hemberg	162	162	162	148	159	160	159	-3	-2	-3
68	St.Peterzell	162	162	162	-	176	163	165	14	1	3
69	Krinau	162	162	162	162	163	161	155	1	-1	-7
70	Bütschwil	162	162	155	150	164	158	153	2	-4	-2
71	Lütisburg	162	162	162	162	163	153	163	1	-9	1
72	Mosnang	162	162	147	145	165	161	131	3	-1	-16
73	Kirchberg	162	162	152	147	160	123	151	-2	-39	-1
74	Mogelsberg	162	162	158	-	167	168	128	5	6	-30
75	Ganterschwil	157	162	149	142	176	168	140	19	6	-9
76	Jonschwil	162	162	157	150	158	144	140	-4	-18	-17
77	Oberuzwil	159	156	145	138	138	179	119	-21	23	-26
78	Uzwil	153	153	150	140	143	136	125	-10	-17	-25
79	Flawil	157	157	149	149	149	155	158	-8	-2	9
80	Degersheim	159	159	157	154	168	157	149	9	-2	-8
81	Wil	129	129	124	124	117	105	113	-12	-24	-11
82	Bronschhofen	141	146	146	152	145	169	146	4	23	0
83	Zuzwil	122	118	103	103	115	114	108	-7	-4	5
84	Oberbüren	137	127	117	112	142	118	92	5	-9	-25
85	Niederbüren	162	162	162	159	160	172	147	-2	10	-15
86	Niederhelfenschwil	155	145	140	134	154	162	128	-1	17	-12
87	Gossau	127	127	122	119	123	116	100	-4	-11	-22
88	Andwil	144	144	142	137	147	148	129	3	4	-13
89	Waldkirch	162	162	157	155	160	158	146	-2	-4	-11
90	Gaiserwald	133	133	126	126	134	120	113	1	-13	-13
	gewichteter Durchschnitt	145	143	136	134	136	131	120	-8	-13	-16

Beilage 3

Technische Steuerkraft 2008 und Finanzausgleich

	Gemeinde	Technische Steuerkraft 2008 pro Einwohner in Fr.	Ressourcen- ausgleich 2010 pro Einwohner in Fr.	Technische Steuerkraft 2008 + Ressourcen- ausgleich 2010 pro Einwohner in Fr.	Technische Steuerkraft 2008 + Finanzausgleich (2008/2010) pro Einwohner in Fr.
1	St.Gallen	2738	0	2738	2962
2	Wittenbach	2059	126	2185	2185
3	Häggenwil	1634	550	2185	2946
4	Muolen	1557	627	2185	2865
5	Mörschwil	3737	0	3737	3737
6	Goldach	2324	0	2324	2324
7	Steinach	2473	0	2473	2517
8	Berg	2001	184	2185	2252
9	Tübach	3044	0	3044	3069
10	Untereggen	1809	376	2185	2888
11	Eggersriet	2175	9	2185	2333
12	Rorschacherberg	2289	0	2289	2289
13	Rorschach	1854	330	2185	2226
14	Thal	2193	0	2193	2237
15	Rheineck	1957	228	2185	2185
16	St.Margrethen	2040	145	2185	2185
17	Au	2797	0	2797	2797
18	Berneck	2613	0	2613	2613
19	Balgach	3500	0	3500	3500
20	Diepoldsau	2394	0	2394	2539
21	Widnau	2243	0	2243	2308
22	Rebstein	1863	322	2185	2260
23	Marbach	1752	433	2185	2513
24	Altstätten	2084	100	2185	2456
25	Eichberg	1811	374	2185	2588
26	Oberriet	1885	300	2185	2470
27	Rüthi	2040	145	2185	2424
28	Sennwald	2477	0	2477	2617
29	Gams	1770	414	2185	2734
30	Grabs	2032	152	2185	2358
31	Buchs	2460	0	2460	2460
32	Sevelen	2299	0	2299	2422
33	Wartau	1834	350	2185	2254
34	Sargans	2079	105	2185	2185
35	Vilters-Wangs	1929	256	2185	2365
36	Bad Ragaz	2532	0	2532	2532
37	Pfäfers	1551	634	2185	3818
38	Mels	1853	332	2185	2381
39	Flums	1698	486	2185	2402
40	Walenstadt	1980	204	2185	2206
41	Quarten	1813	372	2185	2268
42	Amden	2404	0	2404	2928
43	Weesen	2471	0	2471	2471
44	Schänis	1818	366	2185	2247
45	Benken	1672	513	2185	2346
46	Kaltbrunn	1567	617	2185	2257

	Gemeinde	Technische Steuerkraft 2008 pro Einwohner in Fr.	Ressourcen- ausgleich 2010 pro Einwohner in Fr.	Technische Steuerkraft 2008 + Ressourcen- ausgleich 2010 pro Einwohner in Fr.	Technische Steuerkraft 2008 + Finanzausgleich (2008/2010) pro Einwohner in Fr.
47	Rieden	2027	158	2185	2604
48	Gommiswald	2052	132	2185	2334
49	Ernetswil	1740	444	2185	2707
50	Uznach	2317	0	2317	2445
51	Schmerikon	2279	0	2279	2279
52	Rapperswil-Jona	3591	0	3591	3591
54	Eschenbach	1847	337	2185	2337
55	Goldingen	1723	462	2185	3017
56	St.Gallenkappel	1725	459	2185	2581
57	Wildhaus	2226	0	2226	2919
58	Alt St.Johann	1662	523	2185	2791
59	Stein	1193	992	2184	3810
60	Nesslau- Krummenau	1591	594	2185	2674
62	Ebnat-Kappel	1544	640	2185	2401
63	Wattwil	1701	484	2185	2375
64	Lichtensteig	2296	0	2296	2296
65	Oberhelfenschwil	1495	689	2185	2805
66	Brunnadern	1373	811	2185	3382
67	Hemberg	1100	1085	2184	3406
68	St.Peterzell	1438	746	2184	2888
69	Krinau	1203	982	2185	3683
70	Bütschwil	1683	501	2185	2375
71	Lütisburg	1483	702	2185	2823
72	Mosnang	1251	934	2185	2827
73	Kirchberg	1700	484	2185	2554
74	Mogelsberg	1337	848	2185	2764
75	Ganterschwil	1455	729	2185	2599
76	Jonschwil	1950	235	2185	2640
77	Oberuzwil	2021	163	2185	2299
78	Uzwil	2117	67	2185	2227
79	Flawil	1948	237	2185	2224
80	Degersheim	1768	417	2185	2386
81	Wil	2893	0	2893	2893
82	Bronschhofen	2069	115	2185	2223
83	Zuzwil	2513	0	2513	2680
84	Oberbüren	2417	0	2417	2751
85	Niederbüren	1732	452	2185	2848
86	Niederhelfenschwil	1769	416	2185	2660
87	Gossau	2312	0	2312	2312
88	Andwil	2085	100	2185	2493
89	Waldkirch	1767	418	2185	2837
90	Gaiserwald	2526	0	2526	2530

Beilage 4

Theoretische Gemeindesteuerfüsse bei Ausbleiben des Finanzausgleichs (FA) 2007 und 2008

	Gemeinde	2007			2008		
		beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA	beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA
1	St.Gallen	159	8	167	149	16	165
2	Wittenbach	133	13	146	133	3	136
3	Häggenschwil	162	152	314	162	137	299
4	Muolen	162	106	268	152	127	279
5	Mörschwil	100	0	100	95	0	95
6	Goldach	118	0	118	116	0	116
7	Steinach	127	2	129	127	0	127
8	Berg	135	18	153	128	30	158
9	Tübach	115	0	115	115	0	115
10	Untereggen	162	113	275	162	97	259
11	Eggersriet	152	44	196	149	14	163
12	Rorschacherberg	134	10	144	130	0	130
13	Rorschach	162	31	193	162	28	190
14	Thal	157	19	176	147	14	161
15	Rheineck	162	27	189	149	21	170
16	St.Margrethen	149	19	168	144	4	148
17	Au	117	1	118	110	0	110
18	Berneck	122	1	123	112	0	112
19	Balgach	117	0	117	102	0	102
20	Diepoldsau	122	1	123	112	8	120
21	Widnau	125	2	127	120	7	127
22	Rebstein	146	26	172	129	43	172
23	Marbach	162	61	223	150	65	215
24	Altstätten	159	40	199	159	26	185
25	Eichberg	162	85	247	160	60	220
26	Oberriet	150	52	202	143	49	192
27	Rüthi	156	67	223	153	35	188
28	Sennwald	152	61	213	152	13	165
29	Gams	159	97	256	159	93	252
30	Grabs	154	34	188	145	35	180
31	Buchs	141	6	147	136	0	136
32	Sevelen	145	21	166	145	8	153
33	Wartau	162	59	221	157	42	199
34	Sargans	142	9	151	142	9	151
35	Vilters-Wangs	158	67	225	147	50	197
36	Bad Ragaz	135	3	138	128	0	128
37	Pfäfers	162	339	501	162	301	463
38	Mels	153	34	187	133	56	189
39	Flums	162	130	292	157	98	255
40	Walenstadt	149	33	182	149	21	170
41	Quarten	162	79	241	155	65	220
42	Amden	162	55	217	162	45	207
43	Weesen	143	21	164	149	0	149
44	Schänis	156	51	207	140	49	189
45	Benken	162	72	234	154	76	230
46	Kaltbrunn	156	68	224	144	66	210

	Gemeinde	2007			2008		
		beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA	beschlossener Steuerfuss	FA in Steuerprozent	theoretischer Steuerfuss ohne FA
47	Rieden	162	60	222	162	53	215
48	Gommiswald	140	23	163	135	28	163
49	Ernetschwil	162	84	246	162	93	255
50	Uznach	155	14	169	152	9	161
51	Schmerikon	139	11	150	144	0	144
52	Rapperswil-Jona	109	0	109	99	0	99
54	Eschenbach	158	67	225	154	50	204
55	Goldingen	162	171	333	162	128	290
56	St.Gallenkappel	162	95	257	157	88	245
57	Wildhaus	160	64	224	162	54	216
58	Alt St.Johann	162	129	291	162	113	275
59	Stein	162	562	724	162	403	565
60	Nesslau-Krummenau	162	133	295	149	134	283
62	Ebnat-Kappel	162	75	237	145	87	232
63	Wattwil	162	71	233	160	71	231
64	Lichtensteig	148	8	156	148	0	148
65	Oberhelfenschwil	162	183	345	157	158	315
66	Brunnadern	162	316	478	162	276	438
67	Hemberg	162	365	527	162	349	511
68	St.Peterzell	162	256	418	162	202	364
69	Krinau	162	372	534	162	381	543
70	Bütschwil	162	124	286	155	75	230
71	Lütisburg	162	171	333	162	163	325
72	Mosnang	162	215	377	147	204	351
73	Kirchberg	162	77	239	152	87	239
74	Mogelsberg	162	242	404	158	197	355
75	Ganterschwil	162	127	289	149	141	290
76	Jonschwil	162	73	235	157	74	231
77	Oberuzwil	156	31	187	145	25	170
78	Uzwil	153	16	169	150	12	162
79	Flawil	157	20	177	149	22	171
80	Degersheim	159	89	248	157	72	229
81	Wil	129	0	129	124	0	124
82	Bronschhofen	146	13	159	146	6	152
83	Zuzwil	118	0	118	103	8	111
84	Oberbüren	127	16	143	117	25	142
85	Niederbüren	162	135	297	162	131	293
86	Niederhelfenschwil	145	80	225	140	76	216
87	Gossau	127	1	128	122	0	122
88	Andwil	144	20	164	142	26	168
89	Waldkirch	162	120	282	157	104	261
90	Gaiserwald	133	4	137	126	1	127
	gewichteter Durchschnitt	143	28	171	136	25	162

Beilage 5

Leistungen des Finanzausgleichs [Gemeinden mit direktem Finanzausgleich (DFA) oder Übergangsausgleich (ÜAG)] und Gemeindesteuerfüsse 2007 bis 2009

	Gemeinde	DFA in Fr.	ÜAG in Fr.		Total in Fr.	Gemeindesteuerfuss		
		2007	2008	prov. 2009	2007-2009	2007	2008	2009
1	St.Gallen	2'000'000			2'000'000	159	149	149
4	Muolen	562'367			562'367	162	152	142
10	Untereggen	548'731			548'731	162	162	162
25	Eichberg	60'671			60'671	162	160	158
37	Pfäfers	2'289'906	707'100	577'500	3'574'506	162	162	162
47	Rieden	178'009			178'009	162	162	162
55	Goldingen	792'610			792'610	162	162	162
58	Alt St.Johann	503'414			503'414	162	162	162
59	Stein	1'168'411	266'300	337'600	1'772'311	162	162	162
62	Ebnat-Kappel	683'637			683'637	162	145	145
63	Wattwil	2'281'998			2'281'998	162	160	160
65	Oberhelfenschwil	389'853			389'853	162	157	148
66	Brunnadern	1'347'699	475'900		1'823'599	162	162	-
67	Hemberg	1'466'976			1'466'976	162	162	148
68	St.Peterzell	960'735	132'400		1'093'135	162	162	-
69	Krinau	763'825	88'300	84'400	936'525	162	162	162
70	Bütschwil	1'091'243			1'091'243	162	155	150
71	Lütisburg	943'409			943'409	162	162	162
72	Mosnang	1'436'412			1'436'412	162	147	145
74	Mogelsberg	1'448'324			1'448'324	162	158	-
75	Ganterschwil	48'470			48'470	162	149	142
85	Niederbüren	805'993			805'993	162	162	159
	Total	21'772'693	1'670'000	999'500	24'442'193			

Beilage 6

Gesamtsteuerfüsse und Interventionsgrenze 2006 bis 2009

	Gemeinde	Gesamtsteuerfuss			
		2006	2007	2008	2009
1	St.Gallen	274	274	254	244
2	Wittenbach	253	248	238	228
3	Häggenwil	277	277	267	257
4	Muolen	277	277	257	237
5	Mörschwil	215	215	200	187
6	Goldach	233	233	221	211
7	Steinach	242	242	232	222
8	Berg	256	250	233	223
9	Tübach	218	230	220	210
10	Untereggen	277	277	267	257
11	Eggersriet	267	267	254	242
12	Rorschacherberg	252	249	235	222
13	Rorschach	277	277	267	252
14	Thal	272	272	252	240
15	Rheineck	277	277	254	240
16	St.Margrethen	274	264	249	239
17	Au	237	232	215	195
18	Berneck	238	237	217	197
19	Balgach	237	232	207	187
20	Diepoldsau	237	237	217	201
21	Widnau	246	240	225	209
22	Rebstein	266	261	234	214
23	Marbach	277	277	255	240
24	Altstätten	277	274	264	248
25	Eichberg	277	277	265	253
26	Oberriet	267	265	248	234
27	Rüthi	277	271	258	244
28	Sennwald	267	267	257	242
29	Gams	274	274	264	251
30	Grabs	270	269	250	235
31	Buchs	256	256	241	231
32	Sevelen	260	260	250	240
33	Wartau	277	277	262	250
34	Sargans	257	257	247	237
35	Vilters-Wangs	273	273	252	242
36	Bad Ragaz	260	250	233	213
37	Pfäfers	277	277	267	257
38	Mels	268	268	238	228
39	Flums	277	277	262	247
40	Walenstadt	264	264	254	239
41	Quarten	277	277	260	245
42	Amden	277	277	267	252
43	Weesen	258	258	254	244
44	Schänis	275	271	245	235
45	Benken	277	277	259	245
46	Kaltbrunn	274	271	249	229
47	Rieden	277	277	267	257
48	Gommiswald	255	255	240	218
49	Ernetschwil	277	277	267	252
50	Uznach	270	270	257	247

	Gemeinde	Gesamtsteuerfuss			
		2006	2007	2008	2009
51	Schmerikon	254	254	249	239
52	Rapperswil-Jona	0	224	204	190
52	Rapperswil	235	0	0	0
52	Jona	224	0	0	0
54	Eschenbach	277	273	259	244
55	Goldingen	277	277	267	257
56	St.Gallenkappel	277	277	262	249
57	Wildhaus	275	275	267	257
58	Alt St.Johann	277	277	267	257
59	Stein	277	277	267	257
60	Nesslau-Krummenau	277	277	254	244
62	Ebnat-Kappel	277	277	250	240
63	Wattwil	277	277	265	255
64	Lichtensteig	263	263	253	238
65	Oberhelfenschwil	277	277	262	243
66	Neckertal	0	0	0	237
66	Brunnadern	277	277	267	0
67	Hemberg	277	277	267	243
68	St.Peterzell	277	277	267	0
69	Krinau	277	277	267	257
70	Bütschwil	277	277	260	245
71	Lütisburg	277	277	267	257
72	Mosnang	277	277	252	240
73	Kirchberg	277	277	257	242
74	Mogelsberg	277	277	263	0
75	Ganterschwil	272	277	254	237
76	Jonschwil	277	277	262	245
77	Oberuzwil	274	271	250	233
78	Uzwil	268	268	255	235
79	Flawil	272	272	254	244
80	Degersheim	274	274	262	249
81	Wil	244	244	229	219
82	Bronschhofen	256	261	251	247
83	Zuzwil	237	233	208	198
84	Oberbüren	252	242	222	207
85	Niederbüren	277	277	267	254
86	Niederhelfenschwil	270	260	245	229
87	Gossau	242	242	227	214
88	Andwil	259	259	247	232
89	Waldkirch	277	277	262	250
90	Gaiserwald	248	248	231	221
	gewichteter Durchschnitt	259.550	258.328	241.485	228.715

Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG	275.123	273.828	255.974	242.438
---	----------------	----------------	----------------	----------------

Anzahl Gemeinden > Interventionsgrenze	38	41	38	37
--	-----------	-----------	-----------	-----------

Bemerkung: Interventionsgrenze 6 Prozent über dem gewichteten Steuerfuss

Beilage 7

Nettoaufwände 2007 und 2008

	Gemeinde	Nettoaufwand		
		2007 in Fr.	2008 in Fr.	Abweichung in Prozent
1	St.Gallen	297'403'729	297'488'371	0.028
2	Wittenbach	28'190'752	28'399'468	0.740
3	Häggenwil	5'284'922	5'264'942	-0.378
4	Muolen	4'075'939	4'201'716	3.086
5	Mörschwil	11'023'917	11'076'134	0.474
6	Goldach	24'893'090	24'796'815	-0.387
7	Steinach	9'689'502	9'768'986	0.820
8	Berg	2'614'993	2'448'041	-6.384
9	Tübach	3'431'162	3'409'233	-0.639
10	Untereggen	4'493'492	4'510'422	0.377
11	Eggersriet	8'256'251	7'832'905	-5.128
12	Rorschacherberg	20'281'083	20'063'012	-1.075
13	Rorschach	29'205'895	29'173'550	-0.111
14	Thal	22'280'938	20'553'641	-7.752
15	Rheineck	10'965'996	10'107'677	-7.827
16	St.Margrethen	16'637'149	16'039'135	-3.594
17	Au	20'527'935	20'299'310	-1.114
18	Berneck	10'500'195	10'905'489	3.860
19	Balgach	14'708'465	13'881'017	-5.626
20	Diepoldsau	17'698'612	17'971'422	1.541
21	Widnau	23'687'680	24'631'354	3.984
22	Rebstein	12'693'154	12'348'114	-2.718
23	Marbach	6'887'768	7'052'404	2.390
24	Altstätten	39'196'476	40'521'879	3.381
25	Eichberg	5'451'483	5'201'546	-4.585
26	Oberriet	28'591'370	26'520'456	-7.243
27	Rüthi	7'512'069	7'492'333	-0.263
28	Sennwald	27'516'621	17'832'411	-35.194
29	Gams	14'129'737	12'332'999	-12.716
30	Grabs	23'893'285	19'602'304	-17.959
31	Buchs	33'790'400	29'070'176	-13.969
32	Sevelen	14'746'471	13'290'725	-9.872
33	Wartau	18'529'729	17'352'008	-6.356
34	Sargans	15'459'730	16'343'565	5.717
35	Vilters-Wangs	14'831'879	14'349'930	-3.249
36	Bad Ragaz	15'019'810	17'223'296	14.671
37	Pfäfers	11'318'006	10'114'963	-10.629
38	Mels	23'701'249	25'665'683	8.288
39	Flums	20'616'126	19'609'767	-4.881
40	Walenstadt	16'368'097	16'811'885	2.711
41	Quarten	9'907'014	9'272'457	-6.405
42	Amden	7'650'655	7'362'058	-3.772
43	Weesen	5'661'996	5'108'599	-9.774
44	Schänis	11'121'921	10'383'205	-6.642
45	Benken	8'503'506	8'422'086	-0.957
46	Kaltbrunn	12'108'655	11'937'634	-1.412
47	Rieden	3'032'630	2'924'743	-3.558
48	Gommiswald	8'611'396	8'642'090	0.356
49	Ernetswil	5'308'494	5'610'746	5.694
50	Uznach	18'933'593	20'062'677	5.963

	Gemeinde	Nettoaufwand		
		2007 in Fr.	2008 in Fr.	Abweichung in Prozent
51	Schmerikon	11'203'973	11'000'527	-1.816
52	Rapperswil-Jona	83'586'423	90'691'898	8.501
54	Eschenbach	19'374'176	18'153'814	-6.299
55	Goldingen	5'189'272	4'699'403	-9.440
56	St.Gallenkappel	7'012'319	6'424'863	-8.377
57	Wildhaus	5'698'936	5'913'448	3.764
58	Alt St.Johann	5'994'723	6'095'710	1.685
59	Stein	2'600'251	2'352'841	-9.515
60	Nesslau-Krummenau	13'476'571	12'599'928	-6.505
62	Ebnat-Kappel	16'837'656	15'892'495	-5.613
63	Wattwil	29'852'833	30'148'447	0.990
64	Lichtensteig	6'632'514	6'127'259	-7.618
65	Oberhelfenschwil	6'320'837	5'808'253	-8.109
66	Brunnadern	4'418'862	4'747'056	7.427
67	Hemberg	5'185'121	4'705'791	-9.244
68	St.Peterzell	6'076'448	5'692'114	-6.325
69	Krinau	1'569'124	1'463'798	-6.712
70	Bütschwil	13'372'205	12'249'539	-8.396
71	Lütisburg	6'256'464	6'419'863	2.612
72	Mosnang	12'324'665	11'699'470	-5.073
73	Kirchberg	28'237'132	31'228'429	10.593
74	Mogelsberg	10'011'261	8'893'826	-11.162
75	Ganterschwil	4'587'102	4'663'509	1.666
76	Jonschwil	13'102'713	13'531'068	3.269
77	Oberuzwil	22'306'109	17'370'279	-22.128
78	Uzwil	38'043'913	36'984'170	-2.786
79	Flawil	31'752'192	34'011'690	7.116
80	Degersheim	14'964'339	14'581'924	-2.556
81	Wil	61'093'085	63'011'333	3.140
82	Bronschhofen	16'776'680	14'433'128	-13.969
83	Zuzwil	13'179'485	13'507'849	2.491
84	Oberbüren	12'476'825	11'893'518	-4.675
85	Niederbüren	6'166'662	6'618'587	7.329
86	Niederhelfenschwil	10'903'846	10'103'010	-7.345
87	Gossau	48'803'539	47'015'905	-3.663
88	Andwil	5'888'042	5'851'604	-0.619
89	Waldkirch	14'075'534	13'979'095	-0.685
90	Gaiserwald	26'039'606	26'495'666	1.751
	Total	1'668'336'453	1'638'346'482	-1.798