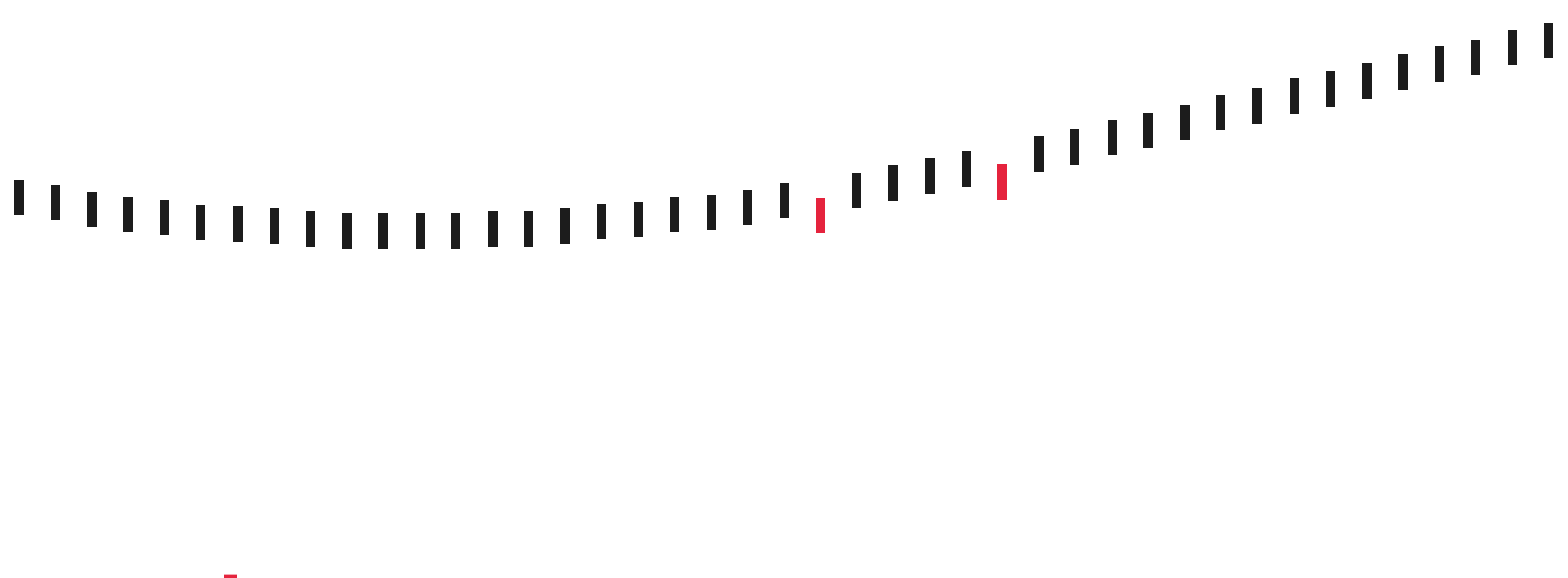


Bericht

Finanzausgleich im Kanton St.Gallen

Basel | 09.05.2022



Impressum

Finanzausgleich im Kanton St.Gallen

Bericht

09.05.2022

Auftraggeber: Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St.Gallen

Autor/in: Miriam Frey (Projektleitung), Michael Lobsiger

Projektmitarbeit: Christopher Huddleston

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2022 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Ziel und Methodik	4
2. Finanzausgleich im Kanton St.Gallen	4
3. Finanzausgleich in anderen Kantonen	6
3.1 Ziel des Finanzausgleichs	6
3.2 Struktur des Finanzausgleichs	7
3.3 Instrumente des Finanzausgleichs	8
3.4 Ressourcenausgleich	10
3.5 Lastenausgleich	15
4. Standortattraktivität im Finanzausgleich	18
4.1 Definition Standortattraktivität.....	18
4.2 Standort- und Wohnortfaktoren	19
4.3 Standortattraktivität und Finanzausgleich.....	29
4.4 Spezifische Standortförderung im Finanzausgleich.....	29
5. Beurteilung Finanzausgleich St.Gallen	31
5.1 Beurteilung im Vergleich zu anderen Kantonen	31
5.2 Beurteilung aus ökonomischer Sicht	32
5.3 Beurteilung aus Sicht Standortattraktivität.....	36
5.4 Horizontale und vertikale Finanzierung	38
6. Weiterentwicklung Finanzausgleich	42
6.1 Variante Optimierung Status quo	42
6.2 Variante Horizontaler Ressourcenausgleich.....	43
6.3 Vorteile der Varianten im Vergleich zum Status quo	45
A. Anhang	47

| Tabellen

Tabelle 1	Übersicht Instrumente des Finanzausgleichs	9
Tabelle 2	Modelle Ressourcenausgleich	11
Tabelle 3	Modelle Ressourcenausgleich, Charakteristika	12
Tabelle 4	Modelle Ressourcenausgleich, Charakteristika	16
Tabelle 5	Zuordnung Standortfaktoren RR-Bericht	21
Tabelle 6	Zuordnung Wohnortfaktoren RR-Bericht	22
Tabelle 7	Wohnort-/Standortfaktoren, Hebel für die öffentliche Hand	24
Tabelle 8	Beurteilung Standort- und Wohnortfaktoren	28
Tabelle 9	Bewertung Finanzausgleichssysteme	36
Tabelle 10	Abdeckung Lasten	37
Tabelle 11	Horizontale und vertikale Finanzierung, fiktives Beispiel	39
Tabelle 12	Variante Optimierung Status quo, Ressourcenausgleich	42
Tabelle 13	Variante Horizontaler Ressourcenausgleich	44

| Abbildungen

Abbildung 1	Proportionaler Ausgleich, Progression und Mindestausstattung	14
Abbildung 2	Kantonaler Aufwand für den Finanzausgleich, Jahr 2020.....	32
Abbildung 3	Zusammenhang Standortattraktivität und Finanzausgleich	37
Abbildung 4	Standortattraktivität und Finanzausgleich, Einfluss Finanzierung.....	39
Abbildung 5	SWOT-Analyse, Status quo	46
Abbildung 6	SWOT-Analyse, Varianten	46
Abbildung 7	Verhältnis Gesamtsteuerfüsse und Dezentralisierungsgrad	47
Abbildung 8	Gesamtsteuerfüsse Gemeinden Kanton St.Gallen, 2021	47
Abbildung 9	Entwicklung Steuerfüsse Gemeinden Kanton St.Gallen, 2010-2021.....	48

Zusammenfassung

Ziel der Studie

Die Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen trat auf das Jahr 2008 in Kraft. Alle 4 Jahre wird ein Wirksamkeitsbericht erstellt. Aktuell laufen die Vorbereitungen für den Wirksamkeitsbericht 2024. Neben der Beurteilung von Vollzug und Wirksamkeit soll der Bericht eine Entscheidungsgrundlage schaffen, ob ein Systemwechsel dem Ziel einer Erhöhung der Standortattraktivität besser gerecht werden würde. Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St.Gallen hat die Firma BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Analyse dazu beauftragt.

Finanzausgleich im Kanton SG

Das Finanzausgleichssystem im Kanton SG zeichnet sich durch folgende Eckpunkte aus:

- Ressourcenausgleich: Finanzschwache Gemeinden erhalten einen Beitrag aus dem Ressourcenausgleich, so dass sie nach dem Ausgleich 96% der durchschnittlichen Steuerkraft erreichen. Die berücksichtigte Steuerkraft entspricht einem standardisierten Steuerertrag pro Einwohner/in. Finanziert wird der Ressourcenausgleich vom Kanton.
- Allgemeiner Sonderlastenausgleich: Der allgemeine Sonderlastenausgleich beinhaltet Ausgleichsinstrumente in den Bereichen Weite, Soziales und Schule sowie eine Abgeltung der Zentrumsleistungen der Stadt St.Gallen. Die Berechnung der Beiträge erfolgt auf Basis von Indikatoren (Sonderlastenausgleich Weite und Schule), Aufwänden (soziodemographischer Sonderlastenausgleich) oder als Pauschale (Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen). Für den Sonderlastenausgleich Weite und Schule werden die Ausgleichszahlungen für finanzstarke Gemeinden gekürzt. Finanziert wird der Sonderlastenausgleich vom Kanton.

Beurteilung des Finanzausgleichs

Beurteilung im interkantonalen Vergleich

Die Grundstruktur des Finanzausgleichs orientiert sich in den meisten Kantonen am Aufbau des Finanzausgleichs auf Ebene Bund (NFA): Fast alle Kantone kennen entsprechend Ressourcen- und Lastenausgleichsinstrumente. Allerdings gibt es Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung und der Kombination der Modelltypen. Es kann somit nicht *ein* Gesamtmodell mit dem Modell SG verglichen werden, sondern nur jeweils die einzelnen Elemente:

- Die Grundstruktur des Finanzausgleichssystems im Kanton SG – d.h. die Instrumente Ressourcen- und Lastenausgleich – entspricht den aktuellen Finanzausgleichssystemen in den anderen Kantonen. Diese Grundstruktur weisen fast alle Kantone auf.
- Der Lastenausgleich im Kanton SG schliesst in seiner Konzipierung (Bereiche, Berechnung, Finanzierung) ebenfalls an einer Vielzahl anderer Kantone an.

- Beim Ressourcenausgleich stellt der Kanton SG einen Ausnahmefall dar: Zwar kennen auch andere Kantone ein ähnliches Beitragsmodell für die Abgeltung ressourcenschwacher Gemeinden. Eine Finanzierung ausschliesslich durch den Kanton haben jedoch nur SG und AI. Alle anderen Kantone weisen eine (Mit-)Finanzierung durch finanzstarke Gemeinden auf.

Beurteilung aus ökonomischer Sicht

Das Finanzausgleichssystem im Kanton SG erfüllt viele Kriterien der ökonomischen Theorie. Es ist transparent, nachvollziehbar, gut steuerbar und vermeidet verschiedene Fehlanreize. Dadurch hat es das Potenzial, seine Wirkung zu entfalten.

Allerdings gibt es auch Punkte, die problematisch sind. Der wichtigste Aspekt: Die hohe Mindestausstattung führt zu Fehlanreizen. So haben finanzschwache Gemeinden aus finanzieller Sicht wenig Anreiz, ihre Steuerkraft zu erhöhen, da die höhere Steuerkraft durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich gleich wieder «abgeschöpft» wird.

Auch weitere Elemente im Lastenausgleich erfüllen die Kriterien der ökonomischen Theorie nicht vollständig. So werden die Beiträge aus dem Lastenausgleich teilweise mit Ressourcenelementen vermischt (Kürzung bei hoher Steuerkraft) oder durch Entscheide der Gemeinden beeinflusst (Berechnung auf Basis Aufwand).

Beurteilung aus Sicht Standortattraktivität

Der Finanzausgleich entfaltet über die Höhe des Ausgleichs eine direkte Wirkung auf die Standortattraktivität und über die Ausgestaltung einen indirekten Effekt:

- Direkte Wirkung: Für die direkte Wirkung ist primär das Ausgleichsvolumen relevant. Dies ist eine politische Frage. Wichtig ist, dass keine relevanten Bemessungsgrundlagen fehlen, d.h. dass die Ausgleichszahlungen von Ressourcen- und Lastenausgleich (unabhängig von ihrer Höhe) nicht verzerrt sind. Dies ist grösstenteils erfüllt. Beim Lastenausgleich stellt der öffentliche Verkehr eine mögliche Ausnahme dar, der über kein Lastenausgleichsgefäss abgedeckt wird. Weiter ist offen, ob Umfang, Auswahl und Gewichtung der Indikatoren den effektiven Sonderlasten entsprechen. Dazu müssten empirische Analysen durchgeführt werden.
- Indirekte Wirkung: In Bezug auf die indirekte Wirkung sind insbesondere die Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft relevant. Wie erwähnt stellt die Mindestausstattung eine mögliche Problematik dar. Denn: Durch die Fehlanreize in Bezug auf die Erhöhung der Ressourcen, kann die Standortattraktivität sinken.

Horizontale und vertikale Finanzierung

Die Mehrheit der Kantone kennt eine Mitfinanzierung der finanzstarken Kantone an den Ressourcenausgleich. Aus theoretischer Sicht weist eine horizontale Finanzierung primär Vorteile in Bezug auf die Transparenz (das Umverteilungsvolumen ist klar) auf und stellt ein Gleichgewicht zwischen Geber- und Empfängergemeinden sicher.

In Bezug auf die Standortattraktivität lassen sich insb. folgende Aussagen machen:

- Unabhängig davon, ob der Ressourcenausgleich durch den Kanton oder die finanzstarken Gemeinden finanziert wird, kann dasselbe Ergebnis erreicht werden.

- Entscheidend ist: Der Kanton muss bei einer horizontalen Finanzierung im Vergleich zu einer vertikalen Finanzierung die Steuern senken. Ist dies nicht der Fall, würde dies eine implizite Steuererhöhung bedeuten (der Kanton wird entlastet, senkt aber den Steuerfuss nicht).
- Direkte Folge der veränderten Steueraufteilung ist, dass sich auch die Bedeutung der kommunalen Steuerfüsse verändert. Bei einer horizontalen Finanzierung ist der Anteil der Gemeindesteuer höher und somit der kommunale Steuerfuss wichtiger. Der Steuerwettbewerb im Kanton wird dadurch intensiviert. Dies ist gerade für steuergünstige Gemeinden positiv (ihr tiefer Steuerfuss ist relevanter, da er einen höheren Anteil der Gesamtsteuerbelastung betrifft).
- Schliesslich beeinflusst die Finanzierung auch die Grenzabschöpfung der Gebergemeinden. Bei der horizontalen Finanzierung werden deren Ressourcenvorteile teilweise abgeschöpft und der Anreiz zur Erhöhung der Ressourcen sinkt. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Grenzabschöpfungsquote nicht zu hoch angesetzt wird.

Mögliche Weiterentwicklung

Basierend auf den obigen Ergebnissen werden zwei grundsätzliche Varianten zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs im Kanton SG vorgeschlagen. Im weiteren Vorgehen müsste eine Simulation der Auswirkungen erfolgen, wobei auch verschiedene Untervarianten geprüft werden sollten.

Variante Optimierung Status quo:

- Ressourcenausgleich: Die Mindestausstattung wird aufgehoben oder reduziert. Es erfolgt nur ein teilweiser Ausgleich des Ressourcendefizits. Ergänzend dazu wäre eine Mindestausstattung für die finanzschwächsten Gemeinden weiterhin möglich (aber für weniger Gemeinden).
- Lastenausgleich: Anstelle des Nettoaufwands im Lastenausgleich Soziales werden Indikatoren verwendet. Die geeigneten Indikatoren werden empirisch hergeleitet. Gleichzeitig erfolgt auch für die anderen Bereiche eine statistische Analyse zu den aktuell verwendeten Indikatoren. Auf eine Kürzung des Sonderlastenausgleichs Schule und des Sonderlastenausgleichs Weite bei hoher Steuerkraft wird verzichtet.

Variante Horizontaler Ressourcenausgleich:

- Ressourcenausgleich: Finanzstarke Gemeinden geben einen Teil ihres Ressourcenvorteils ab, finanzschwache Gemeinden erhalten einen Teil ihres Ressourcendefizits kompensiert. Eine Mindestausstattung zur Unterstützung sehr finanzschwacher Gemeinden wäre dabei möglich.
- Lastenausgleich: gleich wie in Variante «Optimierung Status quo»

1. Ziel und Methodik

Die Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen trat auf das Jahr 2008 in Kraft. Alle 4 Jahre wird ein Wirksamkeitsbericht erstellt. Aktuell laufen die Vorbereitungen für den Wirksamkeitsbericht 2024. Neben der Beurteilung von Vollzug und Wirksamkeit soll der Bericht eine Entscheidungsgrundlage schaffen, ob ein Systemwechsel dem Ziel einer Erhöhung der Standortattraktivität besser gerecht werden würde. Vor diesem Hintergrund hat das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St.Gallen die Firma BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Analyse zu drei Fragestellungen beauftragt:

1. Welche Modelle innerkantonaler Finanzausgleichssysteme gibt es in der Schweiz?
2. Wie lässt sich das Ziel einer höheren Standortattraktivität im Finanzausgleich integrieren?
3. Wie kann der Finanzausgleich im Kanton St.Gallen weiterentwickelt werden?

Methodisch wurden zur Beantwortung dieser Fragestellungen vor allem Dokumentenanalysen durchgeführt und die ökonomische Theorie des Finanzausgleichs berücksichtigt. Im Hinblick auf Frage 1 lag dabei eine ausführliche Auslegeordnung von Avenir Suisse zu den innerkantonalen Finanzausgleichssystemen vor.¹ Allerdings wurde diese vor rund 10 Jahren erarbeitet. Im Rahmen einer Recherche der gesetzlichen Grundlagen in den Kantonen wurde die Übersicht daher aktualisiert und vertieft (Kapitel 2 und Kapitel 3). Zu Frage 2 wurden die zentralen Wohnort- und Standortfaktoren mit Hilfe einer Literaturanalyse identifiziert und mittels ökonomischer Theorie wurde deren Zusammenhang mit dem Finanzausgleichssystem diskutiert (Kapitel 4). Danach wurde das Finanzausgleichssystem im Kanton St.Gallen im Quervergleich zu anderen Kantonen, mittels ökonomischer Theorie und im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Standortattraktivität bewertet (Kapitel 5). Daraus abgeleitet wurden zu Frage 3 dann Stossrichtungen für eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems im Kanton SG entwickelt (Kapitel 6).

2. Finanzausgleich im Kanton St.Gallen

Ressourcenausgleich

Gemeinden, deren technische Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze liegt, erhalten einen Beitrag aus dem Ressourcenausgleich in der Höhe der Differenz zwischen der technischen Steuerkraft der Gemeinde und der Ausgleichsgrenze, d.h. die Gemeinden werden auf die Ausgleichsgrenze «angehoben». Die technische Steuerkraft entspricht dem standardisierten Ertrag der Gemeinde aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, der Quellensteuer, der Gewinn- und Kapitalsteuer, der Grundsteuer, der Handänderungssteuer und der Grundstückgewinnsteuer pro Einwohner/in. Die Ausgleichsgrenze liegt zwischen 90 und 100% des kantonalen Durchschnitts der technischen Steuerkraft (aktuell: 96%). Finanziert wird der Ressourcenausgleich vom Kanton.

¹ Vgl. Avenir Suisse (2013): Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität, Kantonsmonitoring 5, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey.

Allgemeiner Sonderlastenausgleich

Der allgemeine Sonderlastenausgleich beinhaltet vier Ausgleichsgefässe:

- Sonderlastenausgleich Weite: Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich Weite haben Gemeinden, die gesamthafte Sonderlasten aus den folgenden Faktoren aufweisen: a) Länge des Strassennetzes, b) Wohnbevölkerung mit Wohnsitz über 800 Metern über Meer, c) Streuung des Siedlungsgebiets, d) geringe Einwohnerdichte. Die Bestimmung der Sonderlasten erfolgt über Indikatoren (z.B. Strassenlänge pro Kopf).
- Soziodemographischer Sonderlastenausgleich: Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben Gemeinden, die eine positive Summe von Sonderlasten in folgenden Faktoren aufweisen: a) Bereich Familie und Jugend, b) Sozialhilfe, c) stationäre Pflege. Die Sonderlasten werden als Differenz zwischen dem Nettoaufwand der Gemeinde und dem kantonalen Durchschnitt im entsprechenden Bereich bestimmt.
- Sonderlastenausgleich Schule: Anspruch auf einen Sonderlastenausgleich Schule haben Gemeinden, die eine positive Summe folgender Faktoren aufweisen: a) Sonderlasten bei der Volksschule, b) Sonderlasten bei der Sonderschule. Die Bestimmung der Sonderlasten erfolgt über Indikatoren (gewichtete Schülerquote resp. Schülerquote Sonderschule).
- Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen: Die Stadt St.Gallen erhält jährlich einen Ausgleichsbeitrag zur teilweisen Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen (10 Mio. CHF) sowie als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen ausserkantonalen Gemeinwesen (6 Mio. CHF). Die Beiträge werden teuerungsbereinigt.

Die Ausgleichsinstrumente werden vom Kanton finanziert. Für den Sonderlastenausgleich Weite und den Sonderlastenausgleich Schule gilt dabei folgende Restriktion: Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft werden die Ausgleichsbeiträge gekürzt (ab einer Steuerkraft von 120% des kantonalen Durchschnitts werden keine Ausgleichsbeiträge mehr bezahlt).

Weitere Instrumente

Weitere Instrumente gem. Finanzausgleichsgesetz sind die interkommunale Zusammenarbeit mit Vorteilsabgeltung und der befristete Übergangsausgleich:

- Interkommunale Zusammenarbeit mit Vorteilsabgeltung: Mit der Vorteilsabgeltung gelten Gemeinden anderen besondere Vorteile ab, die ihnen aus der Erfüllung von Aufgaben durch diese anderen Gemeinden erwachsen. Das Instrument bezweckt die Sicherstellung einer Grundversorgung mit öffentlichen Leistungen, die wirtschaftliche Erfüllung kommunaler Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und angemessene Abgeltungen gemeindeübergreifender resp. zentral erbrachter Leistungen.
- Übergangsausgleich: Anspruch auf einen Ausgleichsbeitrag haben Gemeinden, die ohne Ausgleichsbeitrag zur Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben einen Steuerfuss erheben müssten, der den Übergangsausgleichsteuerfuss übersteigt (162 Prozent). Der Übergangsausgleich wird bis max. Ende des Jahres 2022 angewandt.

3. Finanzausgleich in anderen Kantonen

3.1 Ziel des Finanzausgleichs

Hauptziel

Das Hauptziel des Finanzausgleichs stellt die Verringerung der Disparitäten bezüglich finanzieller Leistungsfähigkeit resp. Lasten dar. In der Folge sollen Disparitäten in der Steuerbelastung reduziert werden – dies wird teilweise ebenfalls als explizites Ziel des Finanzausgleichs genannt.

Weitere Ziele

Zudem werden von verschiedenen Kantonen wie z.B. vom Kanton SG noch weitere Zielsetzungen an den Finanzausgleich formuliert. Dazu zählen:

- Stärkung der Gemeindeautonomie (13 Kantone, u.a. SG)
- Minimale Ausstattung an Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben (7 Kantone)
- Wettbewerbsfähigkeit / steuerliche Attraktivität (3 Kantone, u.a. SG)
- Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung (3 Kantone, u.a. SG)
- Solidarität zwischen den Gemeinden (3 Kantone)
- Weiteres: z.B. Förderung interkommunale Zusammenarbeit, Fusionen, Flexibilität (SG)

Einschub: Finanzausgleichsgesetz des Kantons St.Gallen

Art. 2 Ziele

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

² Er ist so ausgestaltet, dass er:

- a. die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützt;
- b. die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärkt;
- c. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördert;
- d. auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagiert.

3.2 Struktur des Finanzausgleichs

Die interkommunalen Finanzausgleichssysteme orientieren sich in Bezug auf ihren grundsätzlichen Aufbau am Finanzausgleich auf Ebene Bund (NFA). Dieser kennt zwei Instrumente:

- Ressourcenausgleich (Einnahmenseite): Finanzstarke Kantone und Bund leisten Beiträge an finanzschwache Kantone. Die Berechnung der Ausgleichszahlungen erfolgt anhand des Steuerpotenzials.
- Lastenausgleich (Ausgabenseite): Der Bund leistet Beiträge zur Abgeltung von strukturell bedingten Sonderlasten. Dafür gibt es zwei Gefässe: Geografisch-topografischer Lastenausgleich und Soziodemografischer Lastenausgleich.

Eines der Hauptcharakteristika ist, dass die Ressourcen und Lasten voneinander getrennt werden. D.h. die Beitragsberechtigung beim Ressourcenausgleich ist unabhängig von allfälligen Lasten und die Berechnung des Lastenausgleichs erfolgt wiederum unabhängig von den Ressourcen.

Diese Struktur kennen auch die kantonalen Finanzausgleichssysteme: Alle Kantone weisen Instrumente des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs auf (mit Ausnahme vom Kanton ZG, der nur einen Ressourcenausgleich kennt). Umfassende Mischsysteme gibt es praktisch keine mehr. Allerdings: Die Trennung von Ressourcen und Lasten ist nicht immer vollständig. Dabei sind drei Fälle möglich:

Fall 1: Die Lastenausgleichszahlungen hängen von der Steuerkraft ab.

- Kantone: AR, GE, GR, SG, SZ, TI
- Beispiel SG: In zwei Sonderlastenausgleichsgefässen werden die Ausgleichsbeiträge gekürzt, wenn die Gemeinden eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen.

Fall 2: Die Ressourcenausgleichszahlungen hängen von den Lasten ab: Der Ressourcenausgleich berücksichtigt Zentrumslasten (2a) oder Gemeindetyp (2b).

- Kantone: BE, TG (2a) resp. LU, VS (2b)
- Beispiel TG (2a): Bei Zentren wird ein Abzug der Steuerkraft vorgenommen, auf deren Basis der Ressourcenausgleich berechnet wird. Die Reduktion beträgt für kantonale Zentren 12% und für regionale Zentren 6% der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft.
- Beispiel VS (2b): Die kantonalen Beiträge des Ressourcenausgleichs werden für Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern gekürzt.

Fall 3: Die Dotation der Ausgleichsgefässe hängt voneinander ab.

- Kantone:² BS, VS
- Beispiel VS: Der Lastenausgleich beträgt 45% des Ressourcenausgleichs (mind. 8 Mio. CHF).

² Die Angaben den Kantonen, bei welchen dies der Fall ist, sind möglicherweise nicht vollständig, da die Dotation der Ausgleichsgefässe nicht systematisch erhoben wurde.

3.3 Instrumente des Finanzausgleichs

Nachfolgend wird zunächst eine Übersicht über die Instrumente in den einzelnen Kantonen aufgeführt. In den weiteren Abschnitten werden die beiden Instrumente Ressourcenausgleich und Lastenausgleich vertieft diskutiert.

Ressourcenausgleich

Alle Kantone kennen einen Ressourcenausgleich. Dies erklärt sich dadurch, dass der Ressourcenausgleich das Kernstück bei einem Abbau von Disparitäten in der Steuerkraft – einem der hauptsächlichsten Ziele des Finanzausgleichs – darstellt. Der Ressourcenausgleich wird i.d.R. horizontal oder horizontal / vertikal finanziert.³ Eine Finanzierung nur durch den Kanton wie in den Kantonen SG und AI stellt eine Ausnahme dar.

Lastenausgleich

Einen Lastenausgleich kennen ebenfalls fast alle Kantone. Ausnahme davon ist der Kanton ZG. Der Lastenausgleich setzt auf der Ausgabenseite an. Die meisten Kantone erkennen damit an, dass die Gemeinden in gewissen Bereichen überdurchschnittliche Aufwände pro Kopf zur Erbringung des Grundbedarfs aufweisen, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten resultieren. Oftmals decken die Lastenausgleichsinstrumente mehrere Bereiche ab (Bildung, Soziales, Raum, Zentrum). Die Lastenausgleichsinstrumente sind meistens vertikal finanziert.

Weitere Instrumente

Einige Kantone kennen noch weitere Instrumente. Zu den weiteren Instrumenten zählen insbesondere:⁴

- Zusätzliche Beiträge zur Begrenzung Steuerfuss resp. bei sehr hohen Lasten
- Individuelle Beiträge: Einzelfallbeiträge nach Prüfung
- Beiträge Gemeindefusionen / Zusammenarbeit Gemeinden
- Umverteilung im Rahmen der Steueraufteilung Kanton – Gemeinden (GE, NE)
- Übergangsregelungen und temporäre Instrumente

Die weiteren Instrumente können horizontal oder vertikal finanziert sein, wobei eine vertikale Finanzierung häufiger vorkommt.

³ Horizontal finanziert bedeutet durch die anderen Gemeinden finanziert. Vertikal finanziert heisst, dass die Finanzierung durch den Kanton erfolgt.

⁴ Ein Spezialfall ist der indirekte Finanzausgleich (z.B. finanzkraftabhängige Subventionen). Dieses Instrument kommt teilweise noch vor, ist aber nicht konsistent mit einem modernen Finanzausgleichssystem.

Tabelle 1 Übersicht Instrumente des Finanzausgleichs

	AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SH	SZ	SO	SG	TI	TG	UR	VD	VS	ZG	ZH	
Ressourcen																											
Horizontaler Ausgleich	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
Vertikaler Ausgleich	■	■	■			■				■		■	■					■	■			■	■		■		
Lasten																											
Bereich Bildung / Soziales	■	■	■	■		■	■			■		■		■	■	■	■	■	■			■	■	■	■		■
Bereich Raum	■			■		■	■		■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Zentren					■	■		■			■		■			■		■	■								■
Weitere																											
Weitere	■		■	■				■	■	■	■	■				■		■	■	■				■	■		■

3.4 Ressourcenausgleich

3.4.1 Modelltypen

Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs lässt sich in 4 Modelle einteilen, denen die meisten Kantone zugeordnet werden können. Diese unterscheiden sich hinsichtlich folgender Kriterien:

- Welchen Ausgleich erhalten ressourcenschwache Gemeinden?
- Leisten ressourcenstarke Gemeinden Beiträge?
- Sind alle Gemeinden in den Finanzausgleich eingebunden?

Daraus lassen sich folgende Modelltypen ableiten:

1. **Disparitätenabbau (symmetrisch):** In Modell 1 wird ein symmetrischer Ausgleich vorgenommen: Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft⁵ leisten Beiträge an Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Die Rangfolge der Gemeinden in Bezug auf ihre Steuerkraft bleibt dieselbe. Dieses Modell kennen 4 Kantone.
2. **Mindestausstattung:** In Modell 2 werden finanzschwache Gemeinden auf ein bestimmtes Niveau angehoben, d.h. nach dem Ausgleich haben alle Empfängergemeinden dieselbe Steuerkraft. Das Modell lässt sich dabei in Bezug auf seine Finanzierung nochmals unterscheiden: Diese erfolgt entweder durch die finanzstarken Gemeinden (2a, 3 Kantone) oder durch den Kanton (2b, 2 Kantone). Das Modell 2b wird im Kanton SG angewandt.
3. **Zweistufiger Ausgleich:** Modell 3 wendet das Prinzip der NFA an und verknüpft Modell 1 und Modell 2. Zunächst erfolgt ein horizontaler Ressourcenausgleich (Modell 1), danach werden die ressourcenschwächsten Gemeinden auf ein bestimmtes Niveau angehoben (Modell 2). Diese Form findet in 7 Kantonen Anwendung.
4. **Neutrale Zone:** Modell 4 unterscheidet sich von den obigen Varianten dadurch, dass es eine sog. neutrale Zone gibt. Es entspricht Modell 2a mit dem Unterschied, dass nicht alle Gemeinden Geber- oder Empfängergemeinden sind, sondern Gemeinden mit in etwa durchschnittlicher Steuerkraft (z.B. Steuerkraft 90-110%) ausgenommen sind.

Des Weiteren gibt es auch innerhalb dieser Kategorien Unterschiede – insbesondere in Bezug auf das Ausgleichsniveau. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Nachfolgend dargestellt sind schematische Darstellungen dieser Modelle sowie eine Übersicht zu ihren Eckpunkten. Die Gemeinden werden dabei nach ihrer Steuerkraft vor und nach Ausgleich dargestellt und es wird gezeigt, was der Ressourcenausgleich bewirkt. Das Modell im Kanton SG ist dabei jeweils markiert.

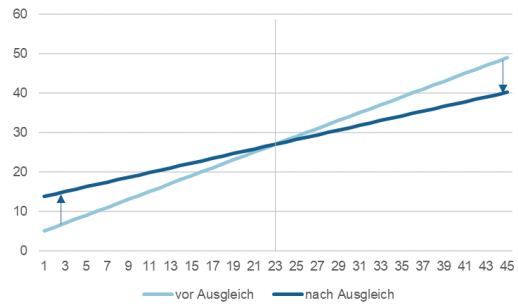
⁵ Anmerkung: Der Einfachheit halber sprechen wir jeweils von Steuerkraft. Gemeint sind damit jeweils pro-Kopf-Werte. Je nach Kanton werden unterschiedliche Begriffe verwendet (z.B. Finanzkraft, Ressourcenpotenzial, im Kanton SG: technische Steuerkraft).

Tabelle 2 Modelle Ressourcenausgleich

Modell 1

Disparitätenabbau
symmetrisch

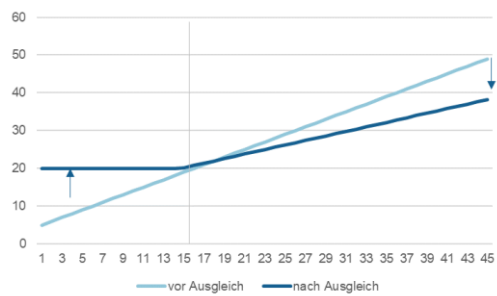
BS
FR
GL
VD



Modell 2a

Mindestausstattung
horizontal

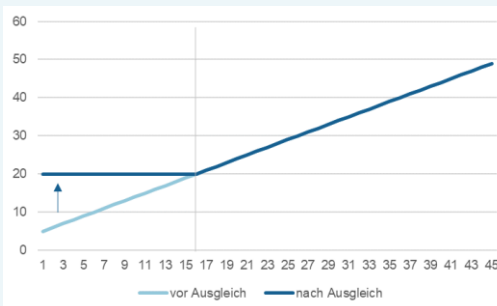
ZG
SH
BL



Modell 2b

Mindestausstattung
vertikal

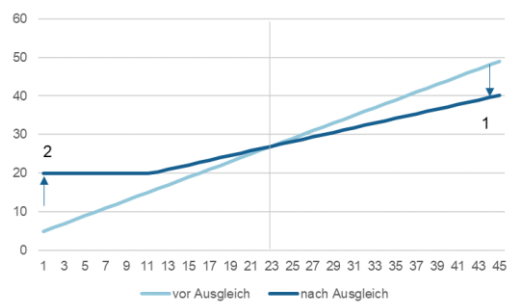
AI
SG



Modell 3

2-stufiger Ausgleich

AG
BE
GR
LU
NE
SO
VS



Modell 4

neutrale Zone

AR
JU
NW
OW
SZ
TG
UR
ZH

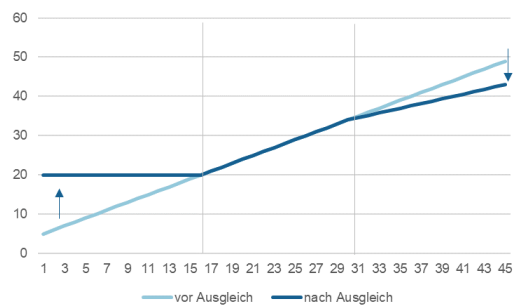


Tabelle 3 Modelle Ressourcenausgleich, Charakteristika

Modell	Finanzschwache Gemeinden	Finanzstarke Gemeinden	Einbezug Gemeinden
<p>Modell 1</p>	Erhalten teilweisen Ausgleich	Leisten Beiträge	Alle Gemeinden
<p>Modell 2a</p>	Erhalten vollständigen Ausgleich	Leisten Beiträge	Alle Gemeinden
<p>Modell 2b</p>	Erhalten vollständigen Ausgleich	-	Nur finanzschwache Gemeinden
<p>Modell 3</p>	Erhalten vollständigen oder teilweisen Ausgleich (abhängig von ihrer Steuerkraft)	Leisten Beiträge	Alle Gemeinden
<p>Modell 4</p>	Erhalten vollständigen Ausgleich	Leisten Beiträge	Nur Gemeinden deutlich über / unter Durchschnitt

Anmerkung: Alle Modelle (ausser Modell 2a) können für die Abschöpfung resp. den Ausgleich grundsätzlich auch eine Progression anwenden (vgl. dazu nachfolgenden Abschnitt).

3.4.2 Abschöpfung und Ausgleich

Definition von Geber- und Empfängergemeinden

In den obigen Grafiken ist jeweils mit einer grauen vertikalen Linie eine Grenze zwischen den Gemeinden markiert. Diese ist je nach Modell unterschiedlich zu interpretieren:

- In Modell 1 und Modell 3 entspricht diese der Grenze zwischen Geber- und Empfängergemeinden und stellt dabei i.d.R. die durchschnittliche Steuerkraft dar (Ausnahme Kanton LU mit einer tieferen Grenze).
- In Modell 2 legt sie das Ausgleichsniveau fest. D.h. es wird dadurch festgelegt, welche Empfängergemeinden Ausgleichszahlungen erhalten. Das Ausgleichsniveau liegt dabei i.d.R. unter der durchschnittlichen Steuerkraft.
- In Modell 4 werden schliesslich zwei Grenzen bestimmt, die die neutrale Zone definieren. Beispiel Kanton ZH: Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 95% der durchschnittlichen Steuerkraft erhalten Beiträge, Gemeinden mit einer Steuerkraft über 110% leisten Zahlungen.

Vollständiger und teilweiser Ausgleich

Die Modelle unterscheiden sich u.a. dadurch, ob die finanzschwachen Gemeinden ihren Ressourcennachteil (im Vergleich zu einer bestimmten Steuerkraft wie z.B. dem Durchschnitt) vollständig oder nur teilweise ausgeglichen erhalten. Der Unterschied: Bei einer nur teilweisen Abgeltung bleibt die finanzschwächste Gemeinde auch nach dem Ressourcenausgleich die finanzschwächste Gemeinde. Bei einem vollständigen Ausgleich wird sie auf das Niveau aller Empfängergemeinden angehoben.

Für den teilweisen Ausgleich sind dabei zwei Varianten möglich:

- Proportionaler Ausgleich: Ein proportionaler Ausgleich bedeutet, dass die Empfängergemeinde einen bestimmten Anteil ihres Ressourcendefizits erhält (z.B. 50%). Beispiel: Das Ausgleichsniveau liegt bei 100. Gemeinde A hat eine Steuerkraft von 50, Gemeinde B eine von 90. Mit dem Ressourcenausgleich erhält Gemeinde A die Hälfte ihrer Differenz (50) abgegolten, dies sind 25, neu hat sie 75. Gemeinde B erhält ebenfalls die Hälfte der Differenz (10) und hat neu 95.
- Progression: Ein Ausgleich mit Progression bedeutet, dass die finanzschwächsten Gemeinden überproportional viel erhalten, die nur leicht finanzschwachen Gemeinden hingegen etwas weniger. Die Progression kann dabei in Stufen erfolgen oder stetig festgelegt werden. Die Stärke der Progression kann gewählt werden. Im obigen Beispiel könnte es etwa bedeuten, dass Gemeinde A nicht auf 75, sondern auf 78 angehoben würde und Gemeinde B auf nur 92 (anstelle 95). Die Progression ist somit auch ein Ausgleich innerhalb der Empfängergemeinden (die finanzstärkere der finanzschwachen Gemeinden erhält weniger als bei einem proportionalen Ausgleich).

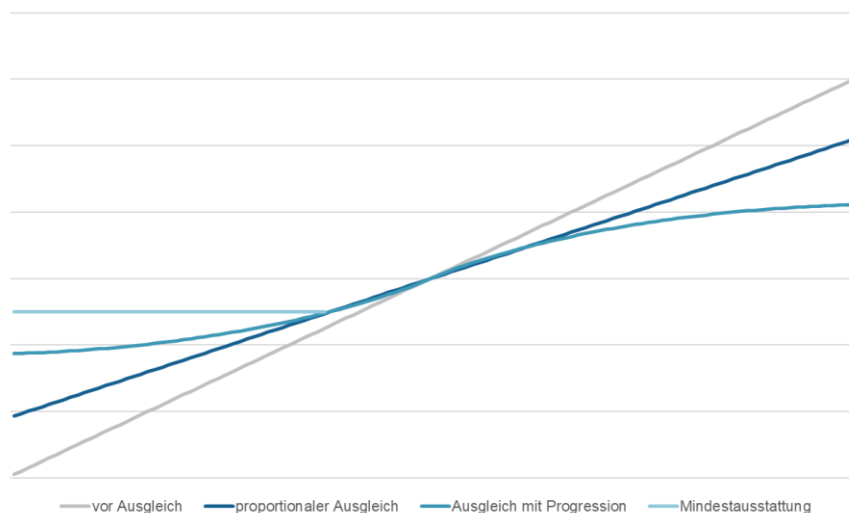
Die Progression bewirkt somit, dass die finanzschwächsten Gemeinden im Vergleich zu einem proportionalen Ausgleich bessergestellt werden. Es kann damit auch eine mögliche Alternative zu einem vollständigen Ausgleich, d.h. einer Mindestausstattung, darstellen. Dies ist im Kanton NE beispielsweise der Fall: Der Kanton kennt Modell 3 und wendet beim horizontalen Ausgleich eine

Progression an. Dadurch werden die ressourcenschwächsten Gemeinden auf ein Niveau angehoben, das die Mindestausstattung übersteigt – der vertikale Ressourcenausgleich ist in der Praxis somit nicht nötig. Aktuell wenden 6 Kantone (GE, JU, NE, SZ, VD, GR) eine Progression im Ressourcenausgleich an. Die Progression hat jedoch auch einen Nachteil: Sie ist komplexer als der proportionale Ausgleich.

Eine Progression ist dabei nicht auf die Ausgleichszahlung der Empfängergemeinden beschränkt, sie kann auch bei der Abschöpfung der Gebergemeinden Anwendung finden. Dies bedeutet dann: Finanzstarke Gemeinden tragen überproportional viel bei.

Nachfolgend dargestellt ist die Progression in einer schematischen Darstellung (stetig, bei Geber- und Empfängergemeinden) im Vergleich zu einem proportionalen Ausgleich sowie zur Mindestausstattung (vollständiger Ausgleich).

Abbildung 1 Proportionaler Ausgleich, Progression und Mindestausstattung



3.4.3 Finanzierung

Wie bereits oben erwähnt kennen die Modelle unterschiedliche Finanzierungsformen, bei einigen Modellen ist dies durch die Modellkategorie definiert, bei anderen kann die Finanzierung innerhalb des Modells unterschiedlich sein.

Insgesamt betrachtet stellt die (Mit-)Finanzierung der finanzstarken Gemeinden im Ressourcenausgleich die Standardvariante dar:

- Finanzstarke Gemeinden: horizontale Finanzierung (14 Kantone)
- Kanton und finanzstarke Gemeinden gemeinsam (10 Kantone)
- Kanton: vertikale Finanzierung (2 Kantone)

Ein nur vertikal finanzierter Finanzausgleich ist die Ausnahme – ausser dem Kanton SG kennt dies nur noch der Kanton AI.

3.5 Lastenausgleich

Auch die Ausgestaltung des Lastenausgleichs lässt sich in verschiedene Modelle einteilen. Im Unterschied zum Ressourcenausgleich werden die Modelle hier aber teilweise kombiniert angewandt – beispielsweise für einen Lastenbereich Modell 1 und für einen anderen Lastenbereich Modell 2. Die Modelle unterscheiden sich hinsichtlich folgender Kriterien:

- Wie wird festgelegt, wer ausgleichsberechtigt ist resp. wie werden die Beiträge festgelegt?
- Erfolgt eine separate Berechnung nach Bereich oder eine Gesamtbetrachtung?

Daraus lassen sich folgende Modelltypen ableiten:

1. **Indikatoren:** In Modell 1 findet ein Ausgleich nach Bereich statt (z.B. Bildung, Soziales, Weite). Gemeinden, die einen überdurchschnittlichen Indikatorenwert aufweisen erhalten einen Ausgleich.⁶ Dieser berechnet sich mittels eines pauschalen Betrags pro überdurchschnittlicher Einheit. Es ist auch möglich, dass mehrere (Teil-)Indikatoren zu einem Index zusammengefasst werden. Modell 1 findet in 18 Kantonen Anwendung (u.a. im Kanton SG im Bereich Schule).

Beispiel Kanton AI: Schulgemeinden erhalten pro anzahlmässig überdurchschnittlichen Schüler (durchschnittliche Schülerzahl = Gesamtschülerzahl des Kantons im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) einen Betrag von 3000 CHF pro Jahr.

2. **Aufwand:** Auch in Modell 2 erfolgt ein Ausgleich nach Bereich. Anspruchsberechtigt sind Gemeinden, deren Aufwand überdurchschnittlich ist (oder über einer bestimmten Grenze liegt). Dieses Modell wird oft im soziodemographischen Lastenausgleich (u.a. Kanton SG) und insgesamt von 7 Kantonen angewandt.

Beispiel Kanton AR: Überschreiten die Nettoaufwendungen aus den Geldleistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe pro Einwohner/in einer Gemeinde das Mittel aller Gemeinden, hat die Gemeinde Anspruch auf Leistungen aus dem Finanzausgleich.

3. **Pauschale:** In Modell 3 erfolgt eine pauschale Abgeltung der Lasten. Dies wird oftmals im Bereich der Zentrumslasten verwendet – wie auch im Kanton SG. Meist wird der Pauschalbetrag als absoluter Wert (in CHF) festgelegt. Insgesamt wenden 7 Kantone das Modell an.

Beispiel Kanton BS: Zur Abgeltung der Leistungen der Stadt Basel im Bereich Kultur und Sport leisten die Einwohnergemeinden jährlich Beiträge von 3% des kantonalen und kommunalen Einkommenssteuerpotenzials.

4. **Gesamtbetrachtung:** Im Unterschied zu den Modellen 1 bis 3, die kombiniert angewandt werden können, stellt Modell 4 eine Alternative dar. Hierbei wird eine Gesamtbetrachtung vorgenommen (über alle Lastenbereiche). Dieses Modell findet in 4 Kantonen Anwendung: In den Kantonen FR, VS und SH wird ein Lastenindex resp. eine Lastenbilanz erstellt (basierend auf Indikator und/oder Aufwand). Der Kanton SZ kennt einen Normaufwandausgleich.

Beispiel Kanton FR: Es wird ein synthetischer Bedarfsindex berechnet, wobei folgende Kriterien relevant sind: Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Bevölkerungswachstum, An-

⁶ Je nach Definition kann der Indikatorenwert auch unterdurchschnittlich sein.

teil über 80-jährige Personen, Schülerquote, Anteil unter 4-jährige Personen. Für jedes Kriterium wird ein Index (Teilindex) berechnet. Aus den Teilindizes wird ein synthetischer Bedarfsindex gebildet, indem die Teilindizes im Verhältnis der entsprechenden Nettoausgaben der Gemeinden gewichtet werden. Gemeinden mit einem Gesamtindex von über 100 erhalten Ausgleichszahlungen.

Beispiel Kanton SZ: Der Kanton richtet Gemeinden jährlich einen Beitrag aus, deren Normaufwand den Normertrag übersteigt und welcher der Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag entspricht. Normaufwände werden berechnet für Schule (pro Schüler/in), Strassenwesen (pro Laufmeter Strasse), Alters- und Pflegeheime (pro Einwohner/in), Kapitaldienst (Zinsen) (pro Einwohner) und gemeindespezifische Sonderaufwände. Der Normaufwand wird nach Normaufwandgruppen der Erfolgsrechnung und geeigneten Verursacherkriterien ermittelt und entspricht in der Regel den gewichteten Durchschnittswerten aller Gemeinden. Der Normertrag der einzelnen Gemeinden umfasst Kantonsbeiträge, Beiträge Finanzausgleich, Anteil am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer, ausserordentliche Erträge sowie Normertrag der Steuern.

Nachfolgend sind die Modelle mit den jeweiligen Charakteristika im Überblick dargestellt. Diejenigen Modelle, die im Kanton SG verwendet werden, sind markiert.

Tabelle 4 Modelle Ressourcenausgleich, Charakteristika

Modell	Ausgleich	Dimension
Modell 1	Nach Indikatoren	Nach Bereich
Modell 2	Nach Aufwand	Nach Bereich (v.a. Soziales)
Modell 3	Pauschale	Nach Bereich (v.a. Zentrumslasten)
Modell 4	Nach Indikatoren oder Aufwand	Gesamtbetrachtung alle Bereiche

3.5.2 Finanzierung

Horizontale und vertikale Finanzierung

Im Unterschied zum Ressourcenausgleich stellt beim Lastenausgleich die vertikale Finanzierung den häufigsten Fall dar, wie dies auch im Kanton SG aktuell der Fall ist:

- Kanton (17 Kantone)
- Kanton und Gemeinden gemeinsam (5 Kantone)
- Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten (3 Kantone)

Verrechnung von Sonderlasten

Die Frage, ob der Lastenausgleich horizontal oder vertikal finanziert ist, macht bei den Modellen, die pro Bereich Beiträge gewähren, dabei einen grossen Unterschied. Die grundlegende Frage ist: Erhält eine Gemeinde, welche Sonderlasten in einem Bereich aufweist, auf jeden Fall Ausgleichsbeiträge oder nur dann, wenn sie insgesamt, d.h. über alle Lastenbereiche, besonders belastet ist?

In Modell 4 ist klar, dass die Gesamtbetrachtung dazu führt, dass nur insgesamt besonders belastete Gemeinden einen Ausgleich erhalten (unabhängig von der Finanzierung). In Modell 1 und Modell 2 hängt dies hingegen von der Finanzierung ab wie nachfolgendes Beispiel illustriert:⁷

- Gemeinde A hat Sonderlasten im Bereich Bildung. Gemeinde B hat Sonderlasten im Bereich Soziales. Beide Sonderlasten sind gleich hoch.
- Vertikale Finanzierung: In Modell 1 und 2 erhalten beide Gemeinden etwas. Gemeinde A im Bereich Bildung und Gemeinde B im Bereich Soziales.
- Horizontale Finanzierung: Wird hingegen eine horizontale Finanzierung angewandt, zahlt Gemeinde A an B im Bereich Soziales etwas und B im Bereich Bildung denselben Betrag an A. Netto erhalten sie also beide 0 (wie im Modell 4).

Eine vertikal finanzierte Umverteilung, die bereichsbezogen erfolgt, weist somit andere Auswirkungen auf als eine horizontal finanzierte: Bei einer vertikal finanzierten Ausgestaltung erhalten mehr Gemeinden etwas als bei einer horizontal finanzierten. Die Folge davon: Besonders belastete Gemeinden (über verschiedene Lastenbereiche hinweg) erhalten bei gleichbleibendem Umverteilungsvolumen dadurch weniger Beiträge. Dazu kommt: Oftmals profitieren von soziodemografischen und geografisch-topografischen Lastenausgleichsinstrumenten andere Gemeinden, d.h. der Ausgleich wird dadurch breiter als dies bei einer horizontalen Finanzierung oder einer bereichsübergreifenden Ausgestaltung wie Modell 4 der Fall wäre.

Einschub: Entwicklung der Finanzausgleichssysteme

Im Vergleich zur Übersicht der Studie von Avenir Suisse zeigt sich eine grundsätzliche dynamische Entwicklung und es werden regelmässig Anpassungen am System Finanzausgleich vorgenommen. So haben 19 Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen in den letzten ca. 10 Jahren aktualisiert. Das Ausmass der Veränderung ist allerdings unterschiedlich und geht von kleineren Anpassungen bis hin zu substantziellen Reformen:

- Ein neues System weisen der Kanton AG und der Kanton SO auf. Von früheren Mischsystemen haben sie zu einem grundsätzlich neuen System von getrennten Ressourcen- und Lastenausgleichsinstrumenten geändert.
- Einige Kantone haben Anpassungen an den Instrumenten vorgenommen. Beispiele dafür sind: Aufhebung Mindestausstattung im Kanton GL oder die Neu-Konzipierung des Lastenausgleichs im Kanton GR und Kanton NE
- Schliesslich haben verschiedene Kantone ihre Steuerungsgrössen (z.B. Abschöpfungssatz oder Höhe Mindestausstattung) angepasst.

⁷ Grundsätzlich gilt dies auch für Modell 3, aber dieses wird primär bei Zentren angewandt und stellt daher etwas einen Spezialfall dar.

4. Standortattraktivität im Finanzausgleich

Ausgangspunkt für die Analyse zur Standortattraktivität ist folgender Auftrag des Kantonsrats an die Regierung vom 15. September 2020: *Die Regierung wird eingeladen, auf den nächsten Wirksamkeitsbericht, längstens jedoch innert vier Jahren eine Entscheidungsgrundlage bezüglich der verschiedenen Finanzausgleichsmodelle im interkantonalen Vergleich zu erarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten. Insbesondere sind die Auswirkungen einer Umstellung auf ein anderes Finanzausgleichsmodell im Kanton St.Gallen aufzuzeigen. Das Ziel ist die nachhaltige Verbesserung der gesamten Standortattraktivität des Kantons St.Gallen.* Das künftige Finanzausgleichsmodell soll somit zur Verbesserung der gesamten Standortattraktivität des Kantons St.Gallen beitragen.

Im Bericht der Regierung vom 17. August 2021 zur Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen (40.21.02) (nachfolgend «RR-Bericht» genannt) wurde bereits ein Verständnis von Standortattraktivität entwickelt. Im Bericht werden u.a. verschiedene Massnahmen diskutiert, die zu einer Verbesserung der Standortattraktivität und damit zur Stärkung des Ressourcenpotenzials beitragen sollen.

Vor diesem Hintergrund haben wir zunächst den Begriff der Standortattraktivität definiert (Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2). Im Ergebnis liegt damit ein theoretischer Rahmen für die folgenden Arbeitsschritte vor. Anschliessend haben wir die im RR-Bericht genannten Massnahmen (s.o.) in diesen theoretischen Rahmen eingeordnet. Ausgehend davon haben wir diejenigen Faktoren identifiziert, die mit den Instrumenten des Finanzausgleichs potenziell interagieren können. Zentral sind aus dieser Sicht Faktoren, die durch die Gemeinden beeinflusst werden können. Für diese Faktoren haben wir eine Bewertung für den Kanton SG vorgenommen.

Im Anschluss daran diskutieren wir den Zusammenhang zwischen diesen Faktoren resp. der Standortattraktivität allgemein und dem Finanzausgleich (Kapitel 4.3) und prüfen, inwieweit eine spezifische Standortförderung im Finanzausgleich aus konzeptioneller Sicht Platz hat resp. in anderen Kantonen angewandt wird (Kapitel 4.4).

4.1 Definition Standortattraktivität

Die Attraktivität eines Standorts aus Sicht von Unternehmen und privaten Haushalten ergibt sich aus den Ausprägungen verschiedener Faktoren im Vergleich zu den Ausprägungen dieser Faktoren an anderen Standorten. Standortattraktivität wird in diesem Bericht entsprechend definiert als (relative) Ausprägungen von sog. Standort- und Wohnortfaktoren an einem Ort. Dabei verstehen wir unter Standortfaktoren jene Faktoren, die für die Standortwahl von Unternehmen relevant sind. Wohnortfaktoren sind jene Faktoren, die für die Wohnortwahl von privaten Haushalten massgeblich sind.

4.2 Standort- und Wohnortfaktoren

4.2.1 Standort- und Wohnortfaktoren aus der Literatur

Auf Grundlage theoretischer Überlegungen und empirischer Evidenz aus der ökonomischen Literatur können als Standort- und Wohnortfaktoren folgende genannt werden⁸:

Standortfaktoren:

- Verfügbarkeit Fachkräfte
- Verfügbarkeit Kapital
- Verfügbarkeit Boden
- Transportkosten
- Steuern
- (Lokale) Wettbewerbssituation
- Subventionen
- Regulierung (in Bezug auf Umwelt, Arbeitsmarkt, Technologien)

Wohnortfaktoren:

- Boden-, Immobilien- und Mietpreise
- Steuern
- Gebühren (Wasser, Strom, Entsorgung), Prämien
- Verkehrsanschluss
- Grundversorgung
- Freizeit
- Vereinbarkeit Beruf - Familie
- Immaterielle Faktoren (Landschafts-, Erholungs- und Freizeitwert; persönliche Sicherheit)

Anmerkung: Ein weiterer möglicherweise relevanter Wohnortfaktor ist die Urbanität resp. das städtische Umfeld. Dieser Faktor ist allerdings nicht als isolierter Faktor zu betrachten, sondern fließt in verschiedene der oben genannten Wohnortfaktoren ein (z.B. immaterielle Faktoren, Verkehrsanschluss, Freizeit). Die oben genannten Standort- und Wohnortfaktoren bilden den theoretischen Rahmen für die folgenden Analysen.

⁸ Frey, R. L., Schaltegger, S. und Gmünder, M. (2010). Räumliche Ökonomie. Theoretische Grundlagen. CREMA (Center for Research in Economics, Management and the Arts), Basel/Zürich. Brueckner, J. K. (2011). Lectures on urban economics. MIT press. Berlemann, M. und Tilgner, J. (2006). Determinanten der Standortwahl von Unternehmen: ein Literaturüberblick, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 13, Iss. 6, pp. 14-24.

4.2.2 Zuordnung Standort- und Wohnortfaktoren zum RR-Bericht

Im Bericht der Regierung vom 17. August 2021 zur Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen wurden Massnahmen diskutiert, die zu einer Verbesserung der Standortattraktivität beitragen sollen. Diese Massnahmen haben wir in Tabelle 5 (Standortfaktoren) und Tabelle 6 (Wohnortfaktoren) in den oben entwickelten theoretischen Rahmen eingeordnet. Die Übersicht zeigt, dass die im RR-Bericht genannten Massnahmen den Standort- und Wohnortfaktoren gemäss Literatur zugeordnet werden können. Bei den Standortfaktoren nicht abgedeckt werden die Faktoren «Verfügbarkeit Kapital» und «Regulierung». Bei den Wohnortfaktoren nicht abgedeckt wird der Faktor «Gebühren, Prämien». Die im RR-Bericht als prioritär bezeichneten Massnahmen sind rot markiert. Diese betreffen die Verfügbarkeit von Fachkräften und Boden (Standortfaktoren) sowie Steuern und Vereinbarkeit von Beruf – Familie (Wohnortfaktoren).

Tabelle 5 Zuordnung Standortfaktoren RR-Bericht

Standortfaktor Literatur	Themenschwerpunkt	Inhalt / Massnahmen	Kapitel
Verfügbarkeit Fachkräfte	Raumplanung	Verbesserung der Erreichbarkeit über öV-Programm, Agglomerationsprogramm, Strassenbauprogramm	Kap. 6.4.2 / 6.4.4
	Innovation / Standortförderung	Innovationsnetzwerk, Innovationszentrum, Innovationspark , Beratungsangebote «Matching» AN/AG über Info-Plattform, Veranstaltungen	Kap. 6.1.2 / 6.1.3
	Bildung	Berufsbildung, Hochschulbereich, ITBO	Kap. 6.3.2 / 6.3.3
	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Projekte im Bereich Gleichstellung, familien-/schulergänzende Kinderbetreuung	Kap. 6.2.2 / 6.2.4
<i>Verfügbarkeit Kapital</i>			
Verfügbarkeit Boden	Innovation / Standortförderung	Aktive Bodenpolitik , Arealentwicklungen	Kap. 6.1.2 / 6.1.3
	Raumplanung	Arbeit: Arbeitszonenbewirtschaftung	Kap. 6.4.2 / 6.4.3
Transportkosten	Raumplanung	Verbesserung der Erreichbarkeit über öV-Programm, Agglomerationsprogramm, Strassenbauprogramm	Kap. 6.4.2 / 6.4.4
	Verkehr	laufende / anstehende Grossprojekte	Kap. 6.6.2
Steuern	Innovation / Standortförderung		Kap. 6.1.3
	Steuerpolitische Massnahmen	Steuererleichterungen Unternehmensbesteuerung	Kap. 6.5.4 Kap. 6.5.2 / 6.5.4
(Lokale) Wettbewerbssituation	Innovation / Standortförderung	Internationale Märkte und Promotion	Kap. 6.1.2
Subventionen	Innovation / Standortförderung	Förderbeiträge, Innovationsfonds, Innovationsförderung	Kap. Kap. 6.1.3
<i>Regulierung</i>			

Anmerkungen: Die im Bericht der Regierung vom 17. August 2021 zur Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen als prioritär bezeichneten Massnahmen sind blau markiert.

Tabelle 6 Zuordnung Wohnortfaktoren RR-Bericht

Wohnortfaktor Literatur	Themenschwerpunkt	Inhalt / Massnahmen	Kapitel
Boden-, Immobilien-, Mietpreise	Raumplanung	Wohnen: Ortsplanungen	Kap. 6.4.2 / 6.4.4
Steuern	Steuerpolitische Massnahmen	Vermögens- und Erbschaftssteuern	Kap. 6.5.3
<i>Gebühren, Prämien</i>			
Verkehrsanschluss	Raumplanung	Verbesserung der Erreichbarkeit über öV-Programm, Agglomerationsprogramm, Strassenbauprogramm	Kap. 6.4.2 / 6.4.4
	Verkehr	laufende / anstehende Grossprojekte	Kap. 6.6.2
Grundversorgung	Gesundheit	Strategie der St.Galler Spitalverbunde, interkantonale Zusammenarbeit	Kap. 6.6.1
	Bildung	Berufsbildung, Hochschulbereich, ITBO	Kap. 6.3.2 / 6.3.3
Freizeit	Kultur		Kap. 6.6.3
Vereinbarkeit Beruf - Familie	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Projekte im Bereich Gleichstellung, familien-/schulergänzende Kinderbetreuung, Förderung in kant. Verwaltung	Kap. 6.2.2 / 6.2.4
Immaterielle Faktoren	Raumplanung	Attraktivität des Wohn- und Lebensraums	Kap. 6.4.2 / 6.4.4
	Sicherheit		Kap. 6.6.4
	Umwelt		Kap. 6.6.5

Anmerkungen: Die im Bericht der Regierung vom 17. August 2021 zur Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen als prioritär bezeichneten Massnahmen sind blau markiert.

4.2.3 Kommunale Standort-/Wohnortfaktoren: Hebel für die Gemeinden

Ausgehend vom theoretischen Rahmen haben wir diejenigen Faktoren identifiziert, die mit den Instrumenten des Finanzausgleichs potenziell interagieren können. Zentral sind aus dieser Sicht Faktoren, die durch die Gemeinden beeinflusst werden können. In Tabelle 7 nehmen wir eine Einschätzung vor, inwiefern die identifizierten Standort- und Wohnortfaktoren durch die öffentliche Hand (Spalte 2) und die Gemeinden (Spalte 3) beeinflusst werden können.

Einen Hebel zur Beeinflussung der Standortfaktoren sehen wir bei den Gemeinden im Bereich der Kinderbetreuung (Verfügbarkeit von Fachkräften), der Verkehrsinfrastruktur (Verfügbarkeit von Fachkräften und Transportkosten) und der Raumplanung (Verfügbarkeit von Boden). Für die Verfügbarkeit von Fachkräften im Bereich der Bildung sehen wir als Hebel die nachobligato-

rische Bildung als relevant an, der durch die Gemeinden nicht beeinflusst werden kann. Grundsätzlich haben die Gemeinden mit der Festlegung von Steuerfüssen für die Steuern juristischer Personen auch einen Hebel zur Beeinflussung des Standortfaktors «Steuern». Im Falle der Gemeinden des Kantons St.Gallen besteht dieser Hebel allerdings nicht, da alle Gemeinden einen einheitlichen Steuerfuss juristischer Personen haben.

Bei den Wohnortfaktoren sehen wir einen grösseren Spielraum für die Gemeinden. Raumplanung und eine allfällige Wohnungspolitik beeinflussen Boden-, Immobilien- und Mietpreise. Die Gemeinden können über die Festlegung der Steuerfüsse für natürliche Personen den Faktor «Steuern» beeinflussen. Die Infrastruktur zur Versorgung und Entsorgung für Wasser und Abfall liegt in der Kompetenz der Gemeinden; entsprechend können diese die Gebühren beeinflussen. Über die Verkehrsinfrastruktur können die Verkehrsanschlüsse und somit die Erreichbarkeiten verbessert werden. Einen grossen Hebel haben die Gemeinden im Bereich der obligatorischen Schulen und damit auf die Grundversorgung der Bevölkerung. Die Vereinbarkeit von Beruf – Familie wird durch ein Angebot an Kinderbetreuung beeinflusst. Über das Kulturangebot und die Gestaltung des Umfelds beeinflussen die Gemeinden schliesslich die Wohnortfaktoren «Freizeit» und «Immaterielle Faktoren».

Zusammenfassend können folgende Standort-/Wohnortfaktoren⁹ genannt werden, die durch die Gemeinden beeinflusst werden können:

- Steuern (natürliche Personen)
- Verkehrsinfrastruktur
- Raumplanung / Wohnungspolitik
- Gebühren (Wasser, Strom, Entsorgung)
- Vereinbarkeit Beruf – Familie (Kinderbetreuung)
- Bildung (obligatorische Schule)
- Kultur
- Landschaft

⁹ Nachfolgend wird der Einfachheit halber von Standort-/Wohnortfaktoren gesprochen, auch wenn es sich z.B. bei der Verkehrsinfrastruktur um den Hebel handelt, mit welchem die Wohnort-/Standortfaktoren Verkehrsanschluss und Transportkosten beeinflusst werden können.

Tabelle 7 Wohnort-/Standortfaktoren, Hebel für die öffentliche Hand

Faktoren Literatur	Hebel öffentliche Hand	Hebel Gemeinde?
Standortfaktoren		
Verfügbarkeit Fachkräfte	Bildung Kinderbetreuung Verkehrsinfrastruktur Forschung	Nein (nachobligatorische Bildung relevant) Ja Ja Nein
Verfügbarkeit Kapital	Finanzmarkt Geldpolitik	Nein Nein
Verfügbarkeit Boden	Raumplanung	Ja
Transportkosten	Verkehrsinfrastruktur	Ja
Steuern	Steuern juristische Personen	Ja (Kanton SG: nein)
(Lokale) Wettbewerbssituation	Wettbewerbspolitik	Nein
Subventionen	Standortförderung	Nein
Regulierung	Umwelt Arbeitsmarkt	Nein Nein
Wohnortfaktoren		
Boden-, Immobilien-, Mietpreise	Raumplanung Wohnungspolitik	Ja Ja
Steuern	Steuern natürliche Personen	Ja
Gebühren, Prämien	Krankenkassenprämien Wasser/Strom/Abfall	Nein Ja
Verkehrsanschluss	Verkehrsinfrastruktur	Ja
Grundversorgung	Gesundheit Bildung	Eher nein Ja (obligatorische Schule relevant)
Freizeit	Kultur	Ja
Vereinbarkeit Beruf - Familie	Kinderbetreuung	Ja
Immaterielle Faktoren	Landschaft (Naherholungsgebiete, Begrünung) Sicherheit	Ja Nein

4.2.4 Beurteilung der kommunalen Wohnort-/Standortfaktoren für den Kanton SG

Für die für die Gemeinden relevanten Wohnort-/Standortfaktoren nehmen wir abschliessend eine Beurteilung für den Kanton St.Gallen und seine Gemeinden vor. Die Ergebnisse sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

Steuern:

- Einkommenssteuer: Gemäss Steuermonitoring 2021¹⁰ schneidet der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich bei der Einkommenssteuer bei niedrigen und hohen Einkommen gut ab. Bei den mittleren Einkommen sieht das Steuermonitoring 2021 den Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich allerdings schlecht positioniert. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen ist der Kanton St.Gallen gemäss Steuermonitoring 2021 lediglich bei niedrigen Einkommen attraktiv. Ein Vergleich der Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden im Kanton St.Gallen für das Jahr 2021 zeigt relativ grosse Unterschiede im Vergleich zu den anderen Kantonen.¹¹ Die Unterschiede können zum Teil auch durch einen relativ hohen Dezentralisierungsgrad (Anteil Ausgaben Gemeinden an den Ausgaben des Kantons und seiner Gemeinden) erklärt werden. Je mehr Aufgaben die Gemeinden übernehmen, desto wichtiger werden die Steuereinnahmen und desto grösser können die Differenzen zwischen den Gemeindesteuerfüssen ausfallen. Die Analyse der Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse zeigt, dass sich die Differenz zwischen maximalem und minimalem Steuerfuss in den Jahren 2010-2021 vergrössert hat, wobei diese Entwicklung durch einen Rückgang des minimalen Steuerfusses bedingt ist.
- Vermögenssteuer: Gemäss Steuermonitoring 2021 ist der Kanton St.Gallen bei der Vermögenssteuer sowohl im schweizweiten Vergleich wie auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen relativ schlecht positioniert.
- Steuern juristischer Personen: Das Steuermonitoring 2021 sieht den Kanton St.Gallen bei den Steuern juristischer Personen im interkantonalen Vergleich gut positioniert. Auf Gemeindeebene gibt es keine Unterschiede bzgl. Steuern juristischer Personen. Der Kanton St.Gallen erhebt einen in Prozent der einfachen Kantonssteuer ausgedrückten Zuschlag, der für alle Gemeinden gleich hoch ist.

Verkehrsinfrastruktur: Zur Beurteilung der Verkehrsinfrastruktur haben wir das Mass der Erreichbarkeit herangezogen. Dieser Indikator bildet für eine bestimmte Verkehrszone das Potenzial in Bezug auf die Erreichbarkeit von Personen und Arbeitsplätzen ab. Die Erreichbarkeit ist umso höher, je mehr Arbeitsplätze und Personen bei gegebener Reisezeit erreicht werden können. Für die Berechnung auf Gemeindeebene haben wir jeweils die Verkehrszone des Gemeindezentrums herangezogen. Für den Kantonsvergleich haben wir die mittlere Erreichbarkeit (gemessen am Median) berechnet.¹² Auf Kantonsebene liegt die Erreichbarkeit (sowohl für den MIV wie auch

¹⁰ Schaltegger, C. A. und Mäder, B. (2021). Steuermonitoring 2021 Kanton St.Gallen. Studie im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons St.Gallen.

¹¹ Vgl. Abbildung 7 und Abbildung 8 im Anhang.

¹² Quelle: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/raumbeobachtung/verkehr-energie.html>. Auswahl Verkehrszone anhand Zentrumsordinate der Gemeinden gemäss Generalisierten Gemeindegrenzen der Schweiz 2020 (BFS).

für den ÖV) im ersten Drittel der Kantone. Dabei ist die Spannweite der Erreichbarkeiten (Maximalwert abzüglich Minimalwert) der Gemeinden im Kanton St.Gallen relativ gross.

Raumplanung / Wohnungspolitik: Die Beurteilung der Faktoren «Raumplanung» und «Wohnungspolitik» basiert auf einem Vergleich von Miet- und Immobilienpreisen. Im Jahr 2020 lagen die Mietpreise (pro km²) im Kanton St.Gallen mit rund 14 CHF unter dem Schweizer Durchschnitt mit rund 16 CHF.¹³ Dabei sind grosse Differenzen zwischen den Gemeinden zu erkennen (zwischen 9 und 17 CHF pro m²).¹⁴ Der Kanton St.Gallen wies im ersten Quartal des Jahres 2022 ebenfalls unterdurchschnittliche Immobilienpreise auf (SG: 6333 CHF pro m², CH: 6431 CHF pro m²). Im Vergleich zum Vorjahresquartal hat sich die Differenz allerdings deutlich verringert. Auch bei den Immobilienpreisen sind deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden zu sehen (zwischen 9267 CHF pro m² und 5322 CHF pro m²).¹⁵

Versorgung/Entsorgung: Gebühren für die Versorgung und Entsorgung sind nur auf Gemeindeebene relevant. Aus Ressourcengründen wurde auf einen Gemeindevergleich und damit eine Beurteilung verzichtet. Grundlagen für einen Gebührenvergleich für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung wären beim Preisüberwacher vorhanden, müssten aber noch aufbereitet werden.¹⁶

Vereinbarkeit von Beruf-Familie: Im Jahr 2021 lag die familien- und schulergänzende Betreuungsquote im Kanton St.Gallen unter dem Schweizer Schnitt (SG: 17%, CH: 32%). In Bezug auf die Betreuungsquote bestanden im Jahr 2021 zwischen den Gemeinden im Kanton St.Gallen grosse Unterschiede (zwischen 0 und 20% im Vorschulbereich, zwischen 0 und 22% im Schulbereich).¹⁷

Bildung (obligatorische Schule): Die Beurteilung des Wohnortfaktors «Bildung» basiert auf zwei Indikatoren: Erstens auf den Nettoausgaben für die obligatorische Schulbildung (pro Kopf).¹⁸ Die Nettoausgaben bilden den Input ab und sagen per se nichts über den Output aus. Aus diesem Grund betrachten wir mit den Ergebnissen der PISA-Erhebung 2012¹⁹ zusätzlich einen outputbasierten Indikator. Der Kanton St.Gallen und seine Gemeinden wiesen im Jahr 2019 einen überdurchschnittlichen Nettoaufwand für die obligatorische Schulbildung auf (SG: 2115 CHF pro Kopf, CH: 1934 CHF pro Kopf). Die Nettoausgaben pro Kopf für die obligatorische Schulbildung variieren dabei zwischen den Gemeinden zwischen 1776 CHF pro Kopf und 3240 pro Kopf. Gemäss PISA-Erhebung 2012 wiesen die 15-Jährigen im Kanton St.Gallen im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittliche Leistungen in Mathematik und Naturwissenschaften sowie durchschnittliche Leistungen im Lesen auf.

¹³ Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/mietwohnungen.htm>

¹⁴ Quelle: Fachstelle Statistik / SG, SE 2017-2019 (alle Miet- und Genossenschaftswohnungen)

¹⁵ Quelle: <https://www.immomapper.ch/de/immobilienpreise/c/SG>.

¹⁶ <https://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>

¹⁷ Quelle: https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2021/12/weiterhin-entwicklungsbedarf-in-der-kinderbetreuung.html

¹⁸ Quellen: Kantonsebene: EFV Finanzstatistik (Bildungsausgaben Kanton und seine Gemeinden), BFS STATPOP, 2019. Gemeindeebene: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html> (Gemeindefinanzstatistik, Gemeindefinanzen RMSG / HRM1, 2020)

¹⁹ Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz. PISA 2012: Portrait des Kantons St.Gallen.

Kultur: Zur Beurteilung des Wohnortfaktors «Kultur» ziehen wir die Kulturausgaben (pro Kopf) heran.²⁰ Wie bei der Beurteilung des Wohnortfaktors «Bildung» bereits erwähnt, wird damit nur der Input, nicht aber der Output (bspw. die Qualität des Kulturangebots) abgebildet. Die Ausgaben für Kultur pro Kopf lagen im Kanton St.Gallen im Jahr 2019 unter dem Schweizer Durchschnitt. Zwischen den Gemeinden im Kanton St.Gallen bestanden im Jahr 2020 grosse Unterschiede. Die Stadt St.Gallen bspw. trägt rund 30% der Kulturausgaben (bei 15% Einwohner/innen).

Immaterielle Faktoren (Landschaft / Urbanität): Unter dem immateriellen Wohnortfaktor «Landschaft» können verschiedene Aspekte betrachtet und beurteilt werden. Dazu gehören Landschaftsqualität und Landnutzung (bspw. Distanz zu Fliessgewässern und Seen, offene Flächen, Zersiedelung), Landschaft und Erholung (bspw. Parks, Freiflächen, Wander-/Radwege), Urbanität, Immissionen (bspw. Verkehrslärm) und Kulturerbe (bspw. schützenswerte Ortsbilder). Für einige dieser Aspekte ist es zudem schwierig, eine objektive Beurteilung vorzunehmen. Aus diesem Grund haben wir für diesen Wohnortfaktor keine Beurteilung vorgenommen.

²⁰ Quelle: Kantonsebene: Kulturausgaben der Kantone und Gemeinden, 2019 (BFS, EFV). Gemeindeebene: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html> (Gemeindefinanzstatistik, Gemeindefinanzen RMSG / HRM1, 2020).

Tabelle 8 Beurteilung Standort- und Wohnortfaktoren

Wohnort-/Standortfaktoren	Beurteilung Kanton SG	Beurteilung Gemeinden
Steuern	Natürliche Personen: <ul style="list-style-type: none"> - Einkommenssteuer bei niedrigen / hohen Einkommen im schweizerischen Vergleich relativ gut positioniert, relativ schlecht bei mittleren Einkommen - i.V. zu Nachbarkantonen nur bei niedrigen Einkommen attraktiv - Vermögenssteuer schlecht positioniert 	Relativ grosse Unterschiede bzgl. Gesamtsteuerfuss, Dezentralisierungsgrad überdurchschnittlich
	Juristische Personen: <ul style="list-style-type: none"> - gut positioniert 	Keine Unterschiede
Verkehrsinfrastruktur	Erreichbarkeit (MIV / ÖV) im ersten Drittel der Kantone	Relativ grosse Spannweite (Maximalwert abzüglich Minimalwert)
Raumplanung / Wohnungspolitik	Mietpreise: unter CH Ø Immobilienpreise: unter CH Ø	Mietpreise: zwischen 9 und 17 CHF / m ² (SG: 14 CHF, CH: 16 CHF)
Gebühren (Wasser, Strom, Entsorgung)	Nicht relevant	Keine Beurteilung
Vereinbarkeit Beruf – Familie	Unter dem CH Ø (Betreuungsquote: 17%, CH: 32%)	Grosse Unterschiede (zwischen 0 und rund 22%)
Bildung (obligatorische Schule)	Nettoaussgaben oblig. Schulbildung pro Kopf (Kanton & Gemeinden, in CHF): über CH Ø (2115 > 1934) PISA (2012): Mathematik > CH Ø, Lesen = CH Ø, Naturwissenschaften > CH Ø	Nettoaussgaben oblig. Schulbildung pro Kopf (in CHF): Min: 1776, Max: 3240
Freizeit (Kultur)	Ausgaben Kultur pro Kopf: unter CH Ø	Stadt SG: 30% der Kulturausgaben (Einwohner/innen: 15%)
Landschaft / Urbanität	Keine Beurteilung	Keine Beurteilung

Anmerkung: grau = schlecht positioniert, blau = gut positioniert.

4.3 Standortattraktivität und Finanzausgleich

Die Wohnort-/Standortfaktoren hängen eng mit dem Finanzausgleich zusammen. Denn die Zahlungen aus dem Finanzausgleich beeinflussen die finanziellen Mittel einer Gemeinde und damit deren Leistungen resp. Steuern. Zudem wirkt der Finanzausgleich indirekt, indem seine Ausgestaltung die Entwicklung der Wohnort-/Standortfaktoren (durch Anreize) fördern oder (durch Fehlanreize) hemmen kann. Wie die Ausgestaltung des Finanzausgleichs im Kanton SG diesbezüglich zu beurteilen ist, wird in Kapitel 5 analysiert.

Der Einfluss zwischen Finanzausgleich und Standortattraktivität besteht auch in die entgegengesetzte Richtung: Der Standortwettbewerb, durch den wiederum eine höhere Standortattraktivität und mehr Effizienz resultieren sollen, ist der Ausgangspunkt, weshalb es den Finanzausgleich überhaupt braucht. Denn die Gemeinden weisen unterschiedliche Voraussetzungen auf, wie sie in diesem Standortwettbewerb bestehen können. So haben beispielsweise periphere Gemeinden alleine aufgrund ihrer Lage eine schlechtere Ausgangslage im Standortwettbewerb (und damit in der Generierung von Finanzkraft) als etwa Agglomerationsgemeinden. Um einen «fairen» Standortwettbewerb zu schaffen, braucht es daher einen Ausgleich – den Finanzausgleich.

4.4 Spezifische Standortförderung im Finanzausgleich

Neben der direkten Wirkung über die Höhe des Finanzausgleichs und der indirekten Wirkung über die Anreize durch die Ausgestaltung wäre es denkbar, im Finanzausgleich selbst ein Instrument der Standortförderung zu implementieren.

Aus Sicht der Theorie ist ein solcher Vorschlag allerdings abzulehnen. Denn der Finanzausgleich stellt ein Ausgleichsinstrument dar, kein Förderinstrument. Würden Förderinstrumente eingebracht, würde eine Vermischung verschiedener Zielsetzungen resultieren, wodurch Zielkonflikte entstehen können. Zudem wären Transparenz und Steuerbarkeit eingeschränkt.

Auch andere Kantone kennen kein spezifisches Element der Standortförderung innerhalb des Finanzausgleichs. Zudem stellt die Standortattraktivität im umfassenden Sinn (also über die steuerliche Attraktivität hinausgehend) kein Ziel der Finanzausgleichssysteme in anderen Kantonen dar. Allerdings gibt es Kantone, welche in der Vergangenheit solche Instrumente implementiert oder zumindest diskutiert hatten (vgl. Einschub).

Einschub: Spezifische Standortförderung im Finanzausgleich

Kanton AG:

Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs (Jahr 2015) sah der Entwurf zum Gesetz über den Finanzausgleich Beiträge für regionale Standortförderung vor. Diese Beiträge waren jedoch umstritten und wurden dann nicht implementiert. Die Begründung zu diesem Entscheid lautete folgendermassen:²¹

Das Gesetz über den Finanzausgleich sieht vor, dass die Beiträge für regionale Standortförderung Teil des Finanzausgleichs sein sollen. Diese Beiträge sind stark umstritten. Es wird moniert, dass es sich dabei um eine Zweckentfremdung des Steuerzuschlags handle. Die Befürworterinnen und Befürworter hingegen unterstützen, dass dadurch auch strukturschwächere Randregionen gestärkt werden und sich in der regionalen Standortförderung aktiv beteiligen können. Auf Antrag der Kommission wurde beschlossen, auf die Beiträge für regionale Standortförderung zu verzichten.

Kanton TG:

Bis ins Jahr 2019 sah das Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden folgende Instrumente vor:

- Ressourcenausgleich (Mindestausstattung und horizontale Abschöpfung)
- Lastenausgleich (struktureller Ausgleich und Ausgleich für Sozialhilfekosten)
- Ausgleich für Gemeinden, die auf Siedlungsgebiet (Bau- und Richtplangebiet) verzichten

Das dritte Instrument wurde im Jahr 2019 aufgehoben (keine näheren Angaben dazu).

²¹ Vgl. Medienmitteilung vom 11.09.2015: «Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs», verfügbar unter diesem [Link](#).

5. Beurteilung Finanzausgleich St.Gallen

5.1 Beurteilung im Vergleich zu anderen Kantonen

Die Grundstruktur des Finanzausgleichs orientiert sich in den meisten Kantonen am Aufbau des Finanzausgleichs auf Ebene Bund: Es gibt Ressourcen- und Lastenausgleichsinstrumente. Für diese lassen sich jeweils Modelle identifizieren. Allerdings gibt es Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung und der Kombination der Modelltypen. Es kann somit nicht *ein* Gesamtmodell aufgezeigt werden, welches zumeist angewendet wird. Am ehesten trifft dies noch für ein Modell zu, welches sich an der NFA orientiert:

- Ressourcenausgleich: zweistufiger Ausgleich mit Disparitätenabbau und Mindestausstattung
- Lastenausgleich: Lastenausgleich über Indikatoren (ausser bei der Zentrumsabgeltung)

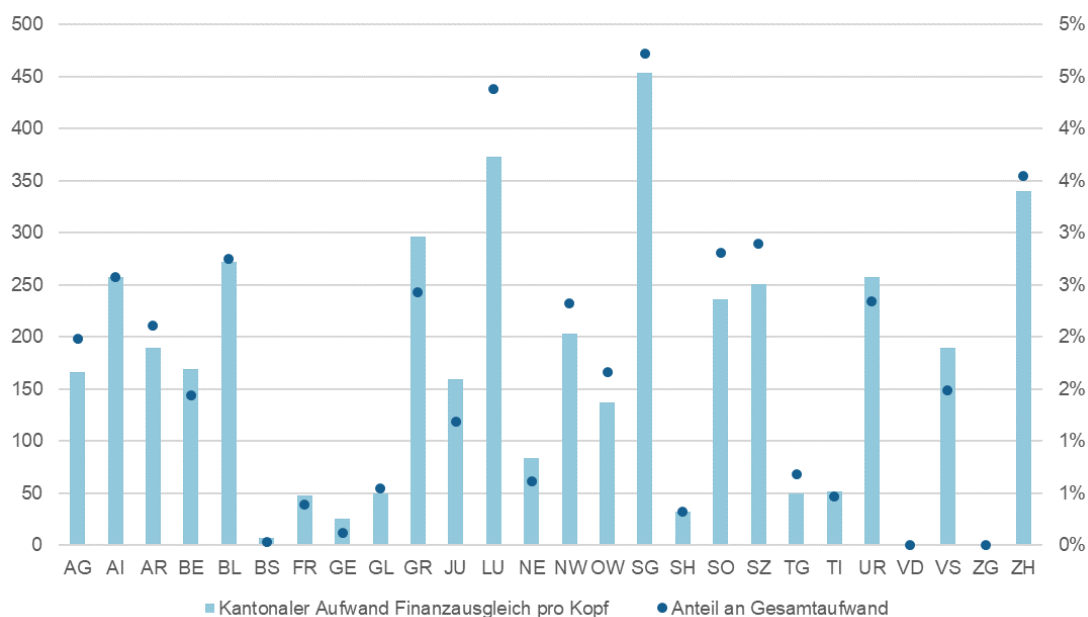
Allerdings lässt sich nur ein Viertel der Kantone diesem Gesamtmodell zuordnen.

Entsprechend ist nicht das «Gesamtmodell St.Gallen» mit den Finanzausgleichssystemen anderer Kantone zu vergleichen, sondern deren einzelne Elemente. Dabei zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Die Grundstruktur des Finanzausgleichssystems – d.h. die Instrumente Ressourcen- und Lastenausgleich – entspricht der aktuellen Praxis.
- Der Lastenausgleich schliesst in seiner Konzipierung (Bereiche, Berechnung, Finanzierung) ebenfalls an einer Vielzahl anderer Kantone an.
- In Bezug auf den Ressourcenausgleich stellt der Kanton SG demgegenüber einen Ausnahmefall dar: Zwar kennen auch andere Kantone ein ähnliches Ausgleichsmodell für die Empfängergermeinden. Eine Finanzierung ausschliesslich durch den Kanton hat demgegenüber aber nur noch der Kanton AI. Alle anderen Kantone weisen eine (Mit-)Finanzierung durch finanzstarke Kantone auf.

Die Folge der vertikalen Finanzierung: Die kantonalen Ausgaben für den Finanzausgleich sind im Kanton SG im Vergleich zu anderen Kantonen sowohl in Bezug auf die pro-Kopf-Aufwände als auch in Bezug auf den Anteil am Gesamtaufwand am höchsten. Nachfolgende Abbildung stellt dies im Überblick dar. Kantone, welche einen Wert von 0 aufweisen, haben einen ausschliesslich horizontal finanzierten Finanzausgleich. Die kantonalen Ausgaben sind dementsprechend 0. Anmerkung: Dargestellt ist nur der innerkantonale Finanzausgleich (Ausgaben für den Finanzausgleich zwischen den Kantonen kommen ggf. noch dazu).

Abbildung 2 Kantonaler Aufwand für den Finanzausgleich, Jahr 2020



Quelle: EFV und BFS (Bevölkerung). Linke Skala: Kantonaler Aufwand Finanzausgleich pro Kopf (in CHF), rechte Skala: Anteil an Gesamtaufwand (in %).

5.2 Beurteilung aus ökonomischer Sicht

Aus ökonomischer Sicht können an Finanzausgleichssysteme verschiedene Anforderungen gestellt werden. Die Beurteilungskriterien werden nachfolgend aufgeführt und das Finanzausgleichssystem im Kanton SG wird daran gemessen.

Kriterium 1: Trennung von Ressourcen und Lasten

Ein wichtiges Kriterium ist der Grundsatz 1 Ziel = 1 Instrument (Tinbergen-Regel). Dies bedeutet, dass der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich nicht miteinander vermischt werden sollen, da ansonsten bspw. die Steuerbarkeit eingeschränkt ist. Zudem können Zielkonflikte resultieren.

Im Kanton SG ist das Kriterium mehrheitlich erfüllt, aber nicht vollständig: Beim Ressourcenausgleich und Lastenausgleich handelt es sich um zwei verschiedene Instrumente, die eigenständige Ziele haben. Die Berechnung der technischen Steuerkraft basiert auf einem standardisierten Steuerertrag. Finanzielle Belastungen der Gemeinden finden dabei korrekterweise keine Berücksichtigung. Umgekehrt enthält auch der Lastenausgleich keine Elemente der Ressourcenseite wie z.B. die Steuerkraft als Indikator. Allerdings gibt es eine Ausnahme dazu: Der Sonderlastenausgleich Schule und der Sonderlastenausgleich Weite werden bei hoher Steuerkraft gekürzt. Dies lässt sich zwar inhaltlich in gewisser Weise begründen: Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass finanzstarke Gemeinden Nettoempfänger des Finanzausgleichs werden. Allerdings sollte dieser Anspruch aus konzeptioneller Sicht durch eine Änderung der Finanzierung des Ressourcenausgleichs angegangen (Mitfinanzierung durch finanzstarke Gemeinden) und der Lastenausgleich davon getrennt ausgestaltet werden.

Kriterium 2: Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen

Ein zweites Kriterium betrifft die Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen durch Entschiede der Gemeinden. Die Gemeinden dürfen keine direkte Möglichkeit haben, durch politische Entscheidungen die Ausgleichszahlungen zu beeinflussen, da ansonsten Fehlanreize resultieren würden.

Im Kanton SG ist das Kriterium im Ressourcenausgleich erfüllt (die Ausgleichszahlungen basieren auf einem standardisierten Steuerertrag, d.h. sie sind unabhängig vom durch die Gemeinde gewählten Steuerfuss). Beim Lastenausgleich jedoch basiert der soziodemographische Sonderlastenausgleich auf dem Nettoaufwand der Gemeinde und ist dadurch (teilweise) beeinflussbar.

Kriterium 3: Keine Zweckbindung

Die Beiträge des Finanzausgleichs sollen zweckungebunden gewährt werden. Die Gemeinden sollen frei sein, die Ausgleichszahlungen für eine Erhöhung der Leistungen / Ausgaben, eine Senkung der Steuern oder eine Verringerung der Schulden zu verwenden. Dadurch wird die Gemeindeautonomie gestärkt und eine optimale Ressourcenallokation erreicht. Alle Kantone erfüllen diese Anforderung, auch der Kanton SG.

Kriterium 4: Keine Steuerfussbindung

Entsprechend zum Kriterium oben darf es auch keine Steuerfussbindung geben. Eine Steuerfussbindung bedeutet, dass Ausgleichszahlungen vom Steuerfuss der Gemeinde abhängen (z.B. falls Ausgleichsbeiträge gekürzt werden, wenn der Steuerfuss der Empfängergemeinde unter dem durchschnittlichen Steuerfuss liegt). Eine solche Steuerfussbindung wäre konzeptionell nicht korrekt: Sie verletzt die Zweckungebundenheit des Finanzausgleichs, «bestraft» finanzschwache Gemeinden für einen haushälterischen Umgang mit ihren Finanzen, setzt falsche Anreize und steht auch der Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen (s.o.) entgegen. Dennoch wird in knapp der Hälfte der Kantone eine Steuerfussbindung angewandt.

Nicht so im Kanton SG: Die Anforderung ist vollumfänglich erfüllt.

Kriterium 5: Kein indirekter Finanzausgleich

Ein indirekter Finanzausgleich bedeutet, dass Subventionen vom Kanton an Gemeinden oder umgekehrt Beiträge von den Gemeinden an den Kanton finanzkraftabhängig ausgestaltet sind (d.h. dass beispielsweise finanzstarke Gemeinden einen höheren Eigenanteil an Lehrergehältern oder Strassen leisten als finanzschwache Gemeinden). Ein indirekter Finanzausgleich ist jedoch wenig transparent, schwer steuerbar und kann Fehlanreize mit sich bringen. In modernen Finanzausgleichssystemen sollte daher darauf verzichtet werden und die Umverteilung ausschliesslich über den direkten Finanzausgleich erfolgen.

Dies ist im Kanton SG der Fall: Es gibt keinen indirekten Finanzausgleich.

Kriterium 6: Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft

Bei einem horizontal finanzierten Finanzausgleich werden bei den Gebergemeinden Ressourcen-vorteile abgeschöpft. Entsprechend sinkt der Anreiz, die Steuerkraft zu erhöhen, wenn die Grenzabschöpfung (zu) hoch gewählt wird. Die Grenzabschöpfung gibt an, um wieviel die Abgabe bei 1 CHF mehr Steuerkraft steigt. Wenn die Grenzabschöpfung sehr hoch ist, haben die Gemeinden (theoretisch) wenig Anreiz, ihre Ressourcen zu erhöhen – da sowieso (fast) alles davon abgeschöpft wird. Eine klare Grenze gibt es dafür nicht. In den anderen Kantonen liegen die Grenzabschöpfungsquoten i.d.R. bei maximal 40% (Ausnahme Kanton ZH: 70%). Im Kanton SG stellt sich diese Frage nicht, da der Finanzausgleich nur durch den Kanton finanziert ist.

In vielen Kantonen wie auch im Kanton SG ist aber die «Grenzabschöpfung» auf Empfänger-gemeinde relevant, also die Frage, um wieviel der Beitrag gekürzt wird, wenn die Steuerkraft um 1 CHF zunimmt. Diese Grenzabschöpfungsquote liegt im Kanton SG für alle Empfängergemeinden bei 100%. Für diese Gemeinden lohnt sich daher eine Erhöhung ihrer Steuerkraft erst dann, wenn sie über die Mindestausstattung resp. Ausgleichsgrenze kommen. Für sehr finanzschwache Ge-meinden gibt es daher aus theoretischer Sicht wenig Anreiz, ihre Steuerkraft zu erhöhen.

Die Problematik besteht nicht nur im Kanton St.Gallen, viele Kantone kennen eine Mindestausstattung und entsprechend auch deren Herausforderungen. Aber auch im interkantonalen Ver-gleich weist der Kanton SG ein hohes Ausmass der Problematik auf. Denn die Mindestausstattung resp. Ausgleichsgrenze ist mit 96% der durchschnittlichen Steuerkraft hoch angesetzt²² und in der Folge profitieren auch viele Gemeinden davon (ca. 2/3 der Gemeinden) resp. sind diesem Fehl-anreiz ausgesetzt.

Kriterium 7: Abdeckung von Ressourcen und Lasten

Kriterium 7 stellt die Anforderung, dass alle relevanten Ressourcen resp. alle relevanten Lasten-bereiche abgedeckt sind. Ist dies nicht der Fall, können Verzerrungen und Fehlanreize resultieren.

Ressourcen

In die Berechnung der Steuerkraft werden im Kanton SG Einkommens- und Vermögenssteuer, Quellensteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer, Grundsteuer, Handänderungssteuer, Grundstückge-winnsteuer einbezogen. Damit werden alle im Kanton SG für die Gemeinden relevanten Ressour-cen berücksichtigt.²³

Lasten

In Bezug auf den Lastenausgleich sollten die im Kanton relevanten Lastenbereiche für die Ge-meinden identifiziert und deren Kostentreiber analysiert werden. Dies erfolgt in den Kantonen entweder mittels eines pragmatischen Ansatzes (z.B. Orientierung an Indikatoren der NFA auf Bundesebene) oder auf Basis statistischer Analysen. Im Kanton SG scheinen die relevanten Las-ten durch die Ausgleichsgefässe grösstenteils abgedeckt zu sein (vgl. dazu auch das nachfolgende

²² Die Mindestausstattung in anderen Kantonen liegt mehrheitlich zwischen 75% und 90%.

²³ Mögliche Ausnahme dazu stellen die Wasserzinsen dar, die teilweise an die Gemeinden gehen. Im Kanton SG weisen die Einnahmen durch Wasserzinsen allerdings mit ca. 8 Mio. CHF, was 1% aller Einnahmen durch Wasserzinsen entspricht, eine eher geringe Bedeutung auf, vor allem im Vergleich zur Höhe der Steuerein-nahmen (Daten des BFE, Jahr 2015). Für einzelne Gemeinden sieht dies möglicherweise anders aus.

Kapitel). Allerdings ist diese Aussage mit einer Unschärfe behaftet, da keine empirischen Auswertungen vorliegen. Im Kanton SG könnten daher durch statistische Analysen die bestehenden Indikatoren auf ihre Eignung überprüft werden, wodurch die empirische Abstützung verbessert werden könnte. Auch eine Analyse der Zentrumsleistungen wäre möglich. Dabei würde es sich um eine Analyse handeln, welche einmal durchgeführt würde und auf deren Basis die Indikatoren resp. deren Gewichtung ggf. angepasst würde (eine laufende Anpassung z.B. jedes Jahr wäre u.E. nicht notwendig).

Kriterium 8: Fusionsneutralität

Der Finanzausgleich sollte aus konzeptioneller Sicht keine Anreize in Bezug auf die Gemeindestruktur setzen. D.h. er sollte insbesondere Gemeindefusionen nicht verhindern. Bei verschiedenen Kantonen werden allerdings kleine Gemeinden bevorzugt behandelt. Beispiel Kanton OW: Anspruch auf einen Strukturausgleich haben jene Einwohnergemeinden, deren Einwohnerzahl tiefer ist als der Durchschnitt aller Einwohnergemeinden. Auch den umgekehrten Fall gibt es: Der Kanton VD bevorzugt grössere Gemeinden, welche über die Einwohnerkomponente des Finanzausgleichs höhere Beiträge pro Kopf erhalten als die kleineren Gemeinden.

Der Kanton SG hat die Einwohnerzahl nicht als Indikator für Ausgleichszahlungen definiert. Entsprechend wird die Gemeindestruktur durch den Finanzausgleich nicht beeinflusst.

Zu beachten: Die Höhe der Umverteilung kann die Gemeindestruktur insofern beeinflussen, dass bei einer «grosszügigen» Ausgestaltung weniger Druck besteht, effizientere Strukturen zu wählen. Im vorliegenden Kriterium wird allerdings nur die konzeptionelle Ausgestaltung betrachtet.

Kriterium 9: Transparenz, Steuerbarkeit

Schliesslich sollten übergeordnete Kriterien wie Transparenz und Steuerbarkeit des Finanzausgleichs erfüllt sein. Die kantonalen Systeme sind dabei unterschiedlich komplex, was die Transparenz und Steuerbarkeit erschweren kann.

Der Kanton SG schneidet in diesem Kriterium u.E. gut ab: Die Instrumente und deren Berechnung sind erläutert und nachvollziehbar (z.B. werden im Anhang des Gesetzes die Formeln aufgeführt) und die Steuerbarkeit ist ebenfalls als gut einzuschätzen (z.B. durch die separaten Lastenausgleichsgefässe).

Übersicht

Nachfolgend dargestellt sind die Kriterien sowie die Bewertung für das Finanzausgleichssystem im Kanton SG nochmals im Überblick dargestellt. Kriterien, bei denen es u.E. Optimierungspotenzial gibt, sind grau markiert.

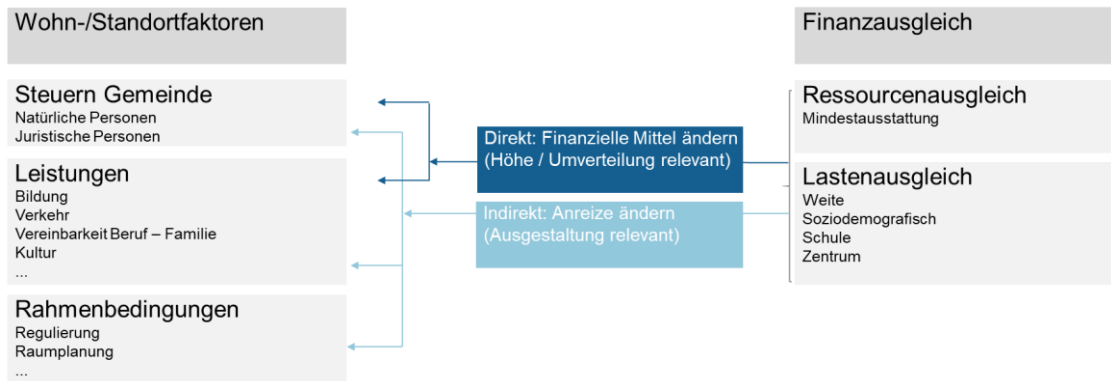
Tabelle 9 Bewertung Finanzausgleichssysteme

		Bewertung Kanton SG	Vergleich andere Kantone
1	Trennung von Ressourcen und Lasten	<input checked="" type="checkbox"/> Kürzung Lastenausgleich bei hoher Steuerkraft	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/> Bei mind. 11 Kantonen nicht vollständig erfüllt
2	Nicht-Beeinflussbarkeit der Ausgleichszahlungen	<input checked="" type="checkbox"/> Soziodemographischer Sonderlastenausgleich basierend auf Aufwand	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/> In 8 Kantonen Basis Aufwand
3	Keine Zweckbindung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> In allen Kantonen erfüllt
4	Keine Steuerfussbindung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/> In 10 Kantonen nicht erfüllt
5	Kein indirekter Finanzausgleich	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / (<input checked="" type="checkbox"/> In einzelnen Kantonen nicht erfüllt (keine vollständige Übersicht)
6	Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft	<input checked="" type="checkbox"/> hohe Mindestausstattung	<input checked="" type="checkbox"/> In mind. 20 Kantonen Mindestausstattung
7	Abdeckung von Ressourcen und Lasten	<input checked="" type="checkbox"/> Höhere empirische Abstützung wäre möglich	<input checked="" type="checkbox"/> / <input checked="" type="checkbox"/> Unterschiedliche Ansätze
8	Fusionsneutralität	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> / (<input checked="" type="checkbox"/> In einzelnen Kantonen beeinflusst Einwohnerzahl die Ausgleichszahlungen
9	Transparenz, Steuerbarkeit	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/> Aber: Unterschiedlich komplexe Systeme

5.3 Beurteilung aus Sicht Standortattraktivität

Der Finanzausgleich entfaltet über die Höhe eine direkte Wirkung und über die Ausgestaltung eine indirekte Wirkung auf die Standortattraktivität resp. Wohnort-/Standortfaktoren (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 Zusammenhang Standortattraktivität und Finanzausgleich



Direkte Wirkung

Für die direkte Wirkung ist primär das Ausgleichsvolumen relevant. In der Studie von Avenir Suisse wurde die Umverteilungsintensität des Finanzausgleichs im Kanton SG im interkantonalen Vergleich als relativ hoch eingeschätzt. Eine aktuelle Analyse dazu liegt jedoch nicht vor. Die Höhe der Umverteilung ist dabei eine politische Frage.

Wichtig ist jedoch, dass keine relevanten Bemessungsgrundlagen fehlen, d.h. dass die Ausgleichszahlungen (unabhängig von ihrer Höhe) nicht verzerrt sind. Dies wurde in Kriterium 7 der obigen Bewertung bereits analysiert.

In Bezug auf die Standortattraktivität besonders relevant sind dabei die berücksichtigten Lasten: Decken diese die Wohnort-/Standortfaktoren, die in Zuständigkeit der Gemeinden sind, ab? Ist dies nicht der Fall, können übermässige Belastungen und eine zu geringe Bereitstellung der Leistungen die Folge sein. Im Kanton SG scheinen die relevanten Bereiche grösstenteils abgedeckt. Eine mögliche Ausnahme dazu stellt der öffentliche Verkehr dar. Weiter ist offen, ob der Umfang, die Gewichtung und die Indikatoren den effektiven Sonderlasten entsprechen.

Tabelle 10 Abdeckung Lasten

	Sonderlastenausgleich
Verkehrsinfrastruktur	MIV: Weite / ÖV: nicht abgedeckt
Raumplanung	Weite
Gebühren (Wasser, Strom, Entsorgung)	Keine Sonderlasten (Gebühren)
Vereinbarkeit Beruf – Familie	Soziodemografisch
Bildung (obligatorische Schule)	Schule
Kultur	Stadt St.Gallen (Zentrumslastenabgeltung)
Landschaft	Weite

Indirekte Wirkung

In Bezug auf die indirekte Wirkung relevant sind insbesondere die Anreize zur Erhöhung der Steuerkraft (vgl. Kriterium 6 oben). Wie oben erwähnt stellt die Mindestausstattung eine mögliche Problematik im Kanton SG dar. Denn: Durch die Fehlanreize in Bezug auf die Erhöhung der Ressourcen, kann die Standortattraktivität sinken.

5.4 Horizontale und vertikale Finanzierung

5.4.1 Vor- und Nachteile

Die Mehrheit der Kantone kennt eine Mitfinanzierung der finanzstarken Kantone an den Ressourcenausgleich. Aus theoretischer Sicht weist eine horizontale Finanzierung in erster Linie zwei Vorteile auf:

- Eine horizontale Finanzierung ist transparent: Das Umverteilungsvolumen²⁴ entspricht dem Doppelten der Transfersumme (Beiträge an die finanzschwachen Gemeinden und Abschöpfung bei den finanzstarken Gemeinden). Bei einer vertikalen Finanzierung ist dies nicht klar, sondern muss zunächst berechnet werden. Das Umverteilungsvolumen entspricht dabei maximal dem Doppelten der Transfersumme, kann aber auch deutlich tiefer sein (im Extremfall sogar 0, nämlich dann, wenn alle Gemeinden einen pro-Kopf-Beitrag erhalten). Als grober Richtwert kann davon ausgegangen werden, dass das Umverteilungsvolumen bei einem vertikalen Ausgleich in etwa der Transfersumme entspricht.²⁵
- Gleichgewicht: Bei einer horizontalen Finanzierung stehen den Empfängergemeinden immer Gebergemeinden gegenüber. Diese bilden ein «Gegengewicht» in der politischen Diskussion zur Höhe der Umverteilung. Anmerkung: Auch bei einem kantonal finanzierten Ausgleich gibt es natürlich einen Finanzierer – den Kanton. Dieser hat aber im Unterschied zu den Gebergemeinden keinen Nutzen von einer Reduktion des Ausgleichs. Denn diese «eingesparten» Mittel könnte der Kanton kaum für andere Ausgabenbereiche verwenden, sondern müsste an die Gemeinden (in Form eines Steuerfussabtausches) fliessen.

Eine Herausforderung bei der Umsetzung ist demgegenüber die Grenzabschöpfungsquote bei den Gebergemeinden – welche aus Anreizgründen nicht zu hoch ausfallen darf.

5.4.2 Auswirkung auf die Standortattraktivität

In Bezug auf die Standortattraktivität können in Zusammenhang mit dem Einfluss des Finanzausgleichs auf die Wohnort-/Standortfaktoren folgende Aussagen gemacht werden:

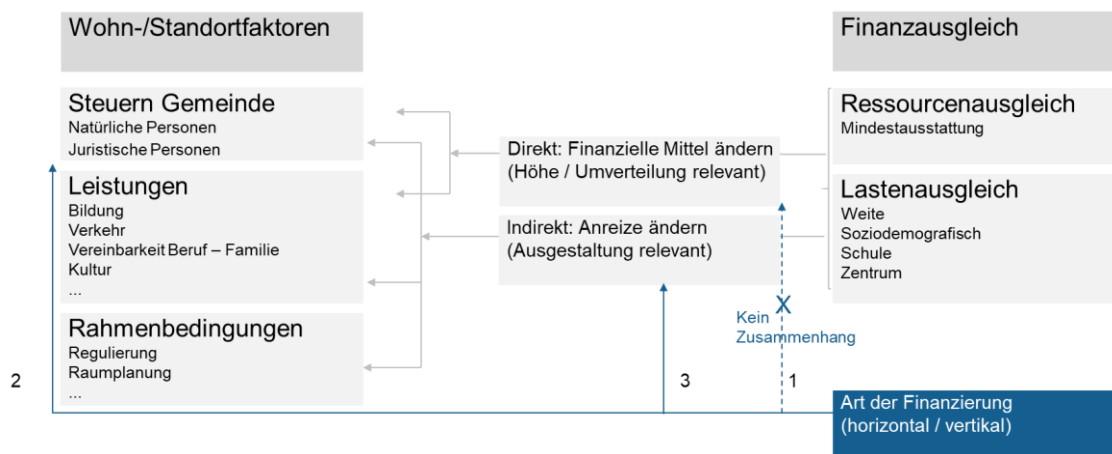
1. Die Finanzierung bestimmt nicht die Höhe der Umverteilung.
2. Die Finanzierung beeinflusst jedoch die Relevanz der Wohnort-/Standortfaktoren.
3. Die Finanzierung ändert zudem die Anreize (d.h. die indirekte Wirkung).

²⁴ Definition gem. Avenir Suisse (2013): Summe der Differenzen über alle Gemeinden zwischen dem Pro-Kopf-Transfer einer Gemeinde und dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Transfer aller Gemeinden. Anmerkung: Bei einem horizontalen Ausgleich ist der durchschnittliche Pro-Kopf-Transfer aller Gemeinden 0.

²⁵ Vgl. Avenir Suisse (2013): Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität, Kantonsmonitoring 5, Lukas Rühli mit Beiträgen von Miriam Frey und René L. Frey.

Diese Auswirkungen sind zunächst grafisch dargestellt und werden dann jeweils kurz diskutiert.

Abbildung 4 Standortattraktivität und Finanzausgleich, Einfluss Finanzierung



Aussage 1: Die Finanzierung bestimmt nicht die Höhe der Umverteilung.

Die direkte Wirkung ist unabhängig davon, ob der Finanzausgleich horizontal oder vertikal finanziert wird (entsprechend ist der obige Pfeil durchgestrichen). Es kann sowohl mit einer horizontalen als auch mit einer vertikalen Finanzierung dasselbe Ergebnis erreicht werden. Dies soll an folgendem fiktiven Beispiel mit 2 Gemeinden illustriert werden.

Tabelle 11 Horizontale und vertikale Finanzierung, fiktives Beispiel

	Ressourcenausgleich vertikal		Ressourcenausgleich horizontal	
	Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde A	Gemeinde B
Steuerkraft (Kanton / Gemeinde)	10	20	10	20
Anteil Kanton an Steuerkraft	60%	60%	50% (Kanton senkt Steuerfuss)	50% (Kanton senkt Steuerfuss)
Gemeinde				
vor Ausgleich	4	8	5	10
nach Ausgleich	7 (=4+3)	8 (=8+0)	7 (=5+2)	8 (=10-2)
Kanton				
vor Ausgleich	6	12	5	10
nach Ausgleich	15 (=18-3)		15	
Ausgleich				
Summe	+3	0	+2	-2

Entscheidend ist folgender Punkt: Der Kanton muss bei einer horizontalen Finanzierung im Vergleich zu einer vertikalen Finanzierung die Steuern senken, d.h. die Steueraufteilung Kanton – Gemeinden muss angepasst werden. Ist dies nicht der Fall, würde dies eine implizite Steuererhöhung bedeuten (der Kanton wird entlastet, senkt aber den Steuerfuss nicht).

Aussage 2: Die Finanzierung beeinflusst die Relevanz der Wohnort-/Standortfaktoren.

Direkte Folge der veränderten Steueraufteilung ist, dass sich auch die Bedeutung der kommunalen Steuern verändert. Bei einer horizontalen Finanzierung ist der Anteil der Gemeindesteuer höher und somit auch der Anteil, den die Gemeinde beeinflussen kann. D.h. die Steuerfussunterschiede und damit der Steuerwettbewerb im Kanton ist bei einer horizontalen Finanzierung grösser.²⁶ Dies ist gerade für steuergünstige Gemeinden positiv (ihr tiefer Steuerfuss ist relevanter, weil er einen höheren Anteil der Gesamtsteuerbelastung betrifft).

Aussage 3: Die Finanzierung ändert die Anreize.

Schliesslich beeinflusst die Finanzierung auch die Grenzabschöpfung der Gebergemeinden. Deren Ressourcenvorteile werden teilweise abgeschöpft und der Anreiz zur Erhöhung der Ressourcen sinkt somit. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Grenzabschöpfungsquote nicht zu hoch angesetzt wird. Zu beachten ist dabei, dass die definierte Grenzabschöpfungsquote (z.B. Abschöpfung von x% des Ressourcenvorteils) sich auf die standardisierte resp. technische Steuerkraft bezieht. Für die tatsächliche Wirkung bei den Gemeinden relevant ist aber die effektive Grenzabschöpfung (d.h. die Abschöpfung bezogen auf ihre effektiven Steuereinnahmen). Diese ist höher, wenn der Steuerfuss tief ist (was bei finanzstarken Gemeinden oftmals der Fall ist).

Welche Grenzabschöpfungsquote nötig wäre, um ein mit dem aktuellen Finanzausgleich vergleichbares Ergebnis zu erhalten, wie diese zu beurteilen ist und wie hoch die effektiven Grenzabschöpfungsquoten wären, müsste im Rahmen einer Simulation analysiert werden.

Einschub: Gutachten Horizontaler Finanzausgleich

Ein Gutachten von der Universität St.Gallen bestätigt die oben gemachten Aussagen (Jahr 2013):²⁷

Ob dieser Ausgleich horizontal oder vertikal erfolgt, ist dabei zunächst unwesentlich. Wesentlich ist die Höhe des Ausgleichs. [...] Unterschiede könnten sich jedoch möglicherweise bezüglich der marginalen Abschöpfungsraten derjenigen Verwaltungseinheiten ergeben, die in einem horizontalen Ausgleichssystem Finanzausgleichsbeiträge leisten müssen.

Im Gutachten wird des Weiteren eine Simulation der Auswirkungen vorgenommen. Das Ergebnis: Die Belastung der finanzstarken Gemeinden wird als (zu) hoch eingeschätzt (da mit negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität verbunden). Die Grenzabschöpfungsquote ist hoch (50%), die Anreize problematisch und die Auswirkungen auf die finanzstarken Gemeinden substanziell.

²⁶ Zu den aktuellen Steuerfussunterschieden vgl. Abbildung 8 im Anhang.

²⁷ Vgl. Schaltegger, C. und Höhener, J. (2013): Gutachten Horizontaler Finanzausgleich. Teilauftrag 1: Ausgangslage und grundsätzliche Argumente und Teilauftrag 2: Auswirkungen horizontaler Finanzausgleich.

Allerdings ist die gesetzte Rahmenbedingung aus unserer Sicht problematisch, da die Vergleichbarkeit nicht vollständig gegeben ist. Denn es wird die Annahme getroffen, dass das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs nicht verändert werden soll. D.h. die Auszahlung an die Empfängergemeinden wird konstant gehalten. Damit werden die Empfängergemeinden entlastet wie auch folgende Aussage verdeutlicht (S. 15): «Somit werden in der Nettobetrachtung alle ressourcenschwachen Gemeinden entsprechend entlastet im Vergleich zum bestehenden Ressourcenausgleichsmodell». Der Grund ist, dass der Kantonssteuerfuss gesenkt wird.

Dadurch wird jedoch die Wirkung verändert, d.h. die Umverteilung intensiviert. Dies sieht man am Beispiel, das bereits oben aufgeführt wurde (vgl. Tabelle 11). Wenn anstatt der resultierenden Steuerkraft (gleiche Wirkung) der Beitrag an Gemeinde A konstant gehalten werden soll (gleiche Auszahlung), würde die Umverteilung intensiviert – im vorliegenden Beispiel sogar so stark, dass sich die Rangfolge der Gemeinden ändern würde und die finanzstarke Gemeinde nach Ausgleich weniger hätte als die finanzschwache Gemeinde.²⁸

	Ressourcenausgleich vertikal		Ressourcenausgleich horizontal (gleiche Wirkung)		Ressourcenausgleich horizontal (gleiche Auszahlung)	
	A	B	A	B	A	B
Steuerkraft (Kanton / Gemeinde)	10	20	10	20	10	20
Anteil Kanton an Steuerkraft	60%	60%	50%	50%	50%	50%
Gemeinde						
vor Ausgleich	4	8	5	10	5	10
nach Ausgleich	7 (=4+3)	8 (=8+0)	7 (=5+2) (wird konstant gehalten)	8 (=10-2)	8 (=5+3)	7 (=10-3)
Kanton						
vor Ausgleich	6	12	5	10	5	10
nach Ausgleich	15 (=18-3)		15		15	
Ausgleich						
Summe	+3	0	+2	-2	+3 (wird konstant gehalten)	-3

Empfehlung: Aus unserer Sicht wäre es daher sinnvoll, eine weitere Simulation mit konstanter Umverteilung (nicht konstanter Auszahlung) und aktuellen Daten durchzuführen.

²⁸ Dieses Ergebnis stellt natürlich ein Extrembeispiel dar und lässt sich nicht grundsätzlich übertragen. Es zeigt jedoch, dass die Anpassung der Finanzierung ohne Anpassung der Höhe der Umverteilung problematisch sein kann resp. jedenfalls zu einer höheren Ausgleichswirkung führen würde.

6. Weiterentwicklung Finanzausgleich

Basierend auf den obigen Ergebnissen werden zwei grundsätzliche Varianten zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs im Kanton SG vorgeschlagen. Einerseits eine Optimierung des Status quo und andererseits ein Wechsel zu einer horizontalen Finanzierung des Ressourcenausgleichs.

6.1 Variante Optimierung Status quo

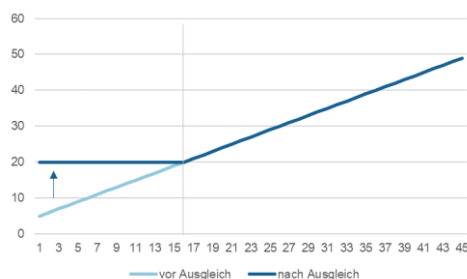
Die Variante «Optimierung Status quo» hält an den positiven Aspekten des Finanzausgleichssystems fest und reduziert diejenigen Problemfelder, welche sich in der Beurteilung ergeben haben.

Ressourcenausgleich

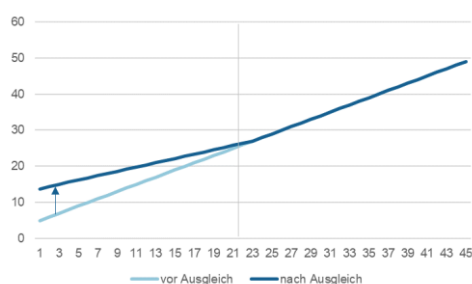
Die Mindestausstattung wird aufgehoben oder reduziert. Es erfolgt nur noch ein proportionaler Ausgleich. Ggf. wäre ergänzend eine Mindestausstattung möglich. Bezogen auf die Modelle bedeutet dies: Wechsel von Modell 2b zu einem neuen Modell (aktuell noch nicht angewandt).

Tabelle 12 Variante Optimierung Status quo, Ressourcenausgleich

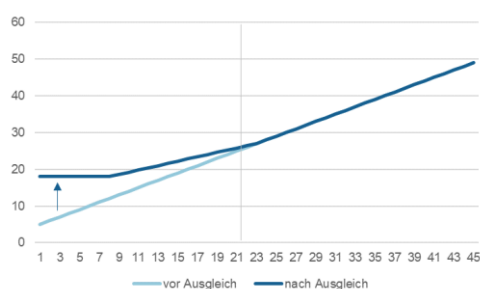
Aktuell: Mindestausstattung (vertikal finanziert)



Neu: Proportionaler Ausgleich (vertikal finanziert)



Oder: Proportionaler Ausgleich mit Mindestausstattung (vertikal finanziert)



Lastenausgleich

Anstelle des Nettoaufwands im Lastenausgleich Soziales werden Indikatoren verwendet. Bezogen auf die obigen Modelle bedeutet dies: Wechsel von Modell 2 auf Modell 1. Die geeigneten Indikatoren werden empirisch hergeleitet. Gleichzeitig erfolgt auch für die anderen Bereiche eine ökonomische Analyse zur Eignung, Gewichtung und Erklärungsgehalt der aktuell verwendeten Indikatoren. Auf dieser Basis werden die Indikatoren ggf. angepasst (eine jährliche Neu-Analyse ist dann nicht mehr nötig).

Um die Trennung Ressourcen und Lasten vollständig zu gewährleisten, wird auf eine Kürzung des Sonderlastenausgleichs Schule und Weite bei hoher Steuerkraft verzichtet. Anmerkung: Durch diese Anpassung kann es dazu kommen, dass auch finanzstarke Gemeinden Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten. Aus konzeptioneller Sicht ist die isolierte Betrachtung jedoch korrekt und es müsste vielmehr eine Anpassung der Finanzierung des Ressourcenausgleichs in Betracht gezogen werden (vgl. die zweite Variante), wenn diese Wirkung nicht erwünscht ist.

Weiteres Vorgehen

Die oben dargestellten Elemente stellen die grobe Stossrichtung dar. Eine Feinjustierung kann dabei noch erfolgen. Im weiteren Vorgehen müsste daher eine Simulation der Auswirkungen erfolgen, wobei wir insbesondere empfehlen, folgende Analysen durchzuführen:

- Simulation der Auswirkungen auf die Gemeinden
- Prüfen von Alternativen: proportionaler Ausgleich, Progression, Mindestausstattung
- Empirische Analyse zu den Lastenausgleichsindikatoren

6.2 Variante Horizontaler Ressourcenausgleich

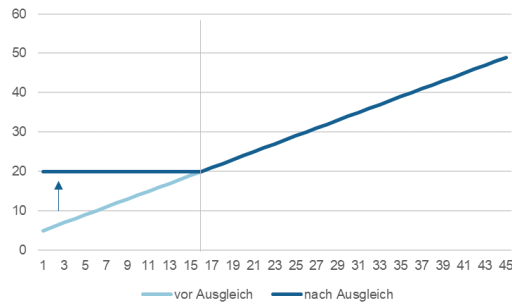
Die zweite Variante «Horizontaler Ressourcenausgleich» wechselt zu einer Finanzierung resp. Mitfinanzierung der finanzstarken Gemeinden im Ressourcenausgleich. Die weiteren Elemente entsprechen der Variante «Optimierung Status quo».

Ressourcenausgleich

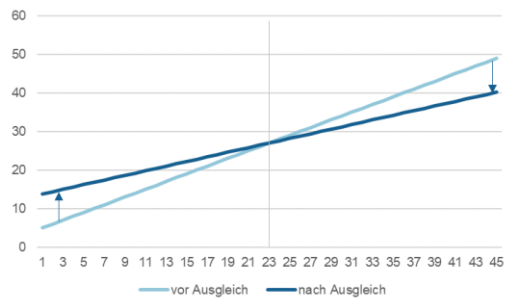
Finanzstarke Gemeinden geben einen Teil ihres Ressourcenvorteils ab, finanzschwache Gemeinden erhalten einen Teil ihres Ressourcendefizits. Evtl. wäre zur Unterstützung der sehr finanzschwachen Gemeinden eine Mindestausstattung im zweiten Schritt möglich. Bezogen auf die obigen Modelle bedeutet dies: Wechsel von Modell 2b zu Modell 1 oder 3.

Tabelle 13 Variante Horizontaler Ressourcenausgleich

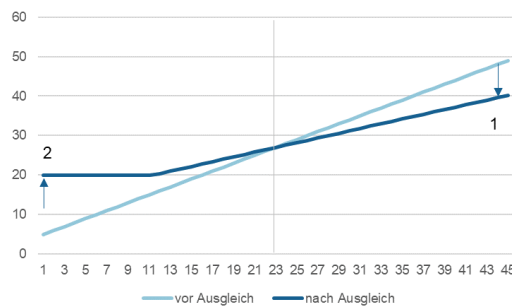
Aktuell: Mindestausstattung
(vertikal finanziert)



Neu: Disparitätenabbau
symmetrisch



Oder: 2-stufiger Ausgleich



Lastenausgleich

wie in Variante «Optimierung Status quo»

Anstelle des Nettoaufwands im Lastenausgleich Soziales werden Indikatoren verwendet. Bezogen auf die obigen Modelle bedeutet dies: Wechsel von Modell 2 auf Modell 1. Die geeigneten Indikatoren werden empirisch hergeleitet. Gleichzeitig erfolgt auch für die anderen Bereiche eine ökonomische Analyse zur Eignung, Gewichtung und Erklärungsgehalt der aktuell verwendeten Indikatoren. Auf dieser Basis werden die Indikatoren ggf. angepasst (eine jährliche Neu-Analyse ist dann nicht mehr nötig).

Um die Trennung Ressourcen und Lasten vollständig zu gewährleisten, wird auf eine Kürzung des Sonderlastenausgleichs Schule und Weite bei hoher Steuerkraft verzichtet.

Weiteres Vorgehen

Im weiteren Vorgehen müsste eine Simulation der Auswirkungen erfolgen, wobei wir insbesondere empfehlen, folgende Analysen durchzuführen:

- Simulation der Auswirkungen auf die Gemeinden
- Fokus: Höhe der Grenzabschöpfungsquote (für ähnliche Ergebnisse wie System heute)
- Prüfen von Alternativen: proportionaler Ausgleich, Progression, Mindestausstattung
- Empirische Analyse zu den Lastenausgleichsindikatoren
- Simulation der Auswirkungen auf die Gebergemeinden: allfällige Erhöhung des Steuerfusses²⁹ und Auswirkung auf Gesamtsteuerbelastung (Steuerfussabtausch Kanton – Gemeinden)

6.3 Vorteile der Varianten im Vergleich zum Status quo

Das Finanzausgleichssystem im Kanton SG weist eine moderne Struktur auf, ist transparent, nachvollziehbar, steuerbar und vermeidet verschiedene Fehlanreize. Dadurch kann es seine Wirkung entfalten. Allerdings gibt es auch Punkte, die aus unserer Sicht optimiert werden sollten. Der wichtigste Aspekt: Die hohe Mindestausstattung führt zu Fehlanreizen. So haben finanzschwache Gemeinden aus finanzieller Sicht wenig Anreiz, ihre Steuerkraft zu erhöhen, da die höhere Steuerkraft durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich gerade wieder «abgeschöpft» wird. Eine mögliche Folge: Die Standortattraktivität sinkt. Weitere Elemente in Bezug auf den Lastenausgleich (teilweise Beeinflussbarkeit durch Berücksichtigung des Aufwands als Basis für Berechnung, Vermischung mit der Steuerkraft) entsprechen zudem den ökonomischen Kriterien nicht vollständig.

Beide aufgeführten Varianten könnten diese Problemfelder reduzieren. Aber auch sie weisen natürlich Risiken auf. In der Variante «Optimierung Status quo» mit einer weiterhin vertikalen Finanzierung ist der Standortwettbewerb etwas geschwächt (da sich die steuerlichen Unterschiede nur auf den Gemeindeanteil beziehen, der geringer ist als in einem horizontalen Finanzausgleich). In der Variante «Horizontaler Ressourcenausgleich» ist demgegenüber die Grenzabschöpfungsquote eine Herausforderung: Ist sie zu hoch, ergeben sich Fehlanreize für die finanzstarken Gemeinden. Ist sie zu tief, kann die gewünschte Umverteilungswirkung resp. der Abbau der Disparitäten nicht erreicht werden.

Nachfolgender Überblick stellt die Varianten mit ihren Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken nochmals im Überblick dar. Zu beachten ist: Dies ist nur eine konzeptionelle Beurteilung, eine abschliessende Bewertung kann erst nach Vorliegen der Simulationen vorgenommen werden.

²⁹ Eine Erhöhung des Steuerfusses ist dabei nicht zwingend. Weisen die entsprechenden Gemeinden bspw. ein substantielles Nettovermögen auf, würde aus einer (moderaten) Abschöpfung nicht zwingend eine Steuererhöhung resultieren.

Abbildung 5 SWOT-Analyse, Status quo

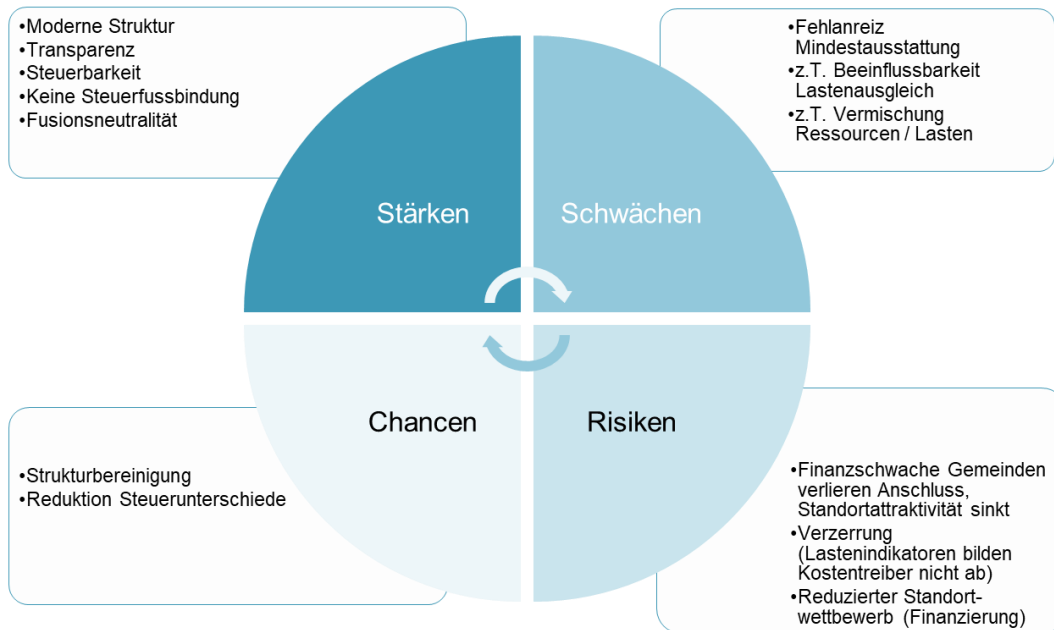
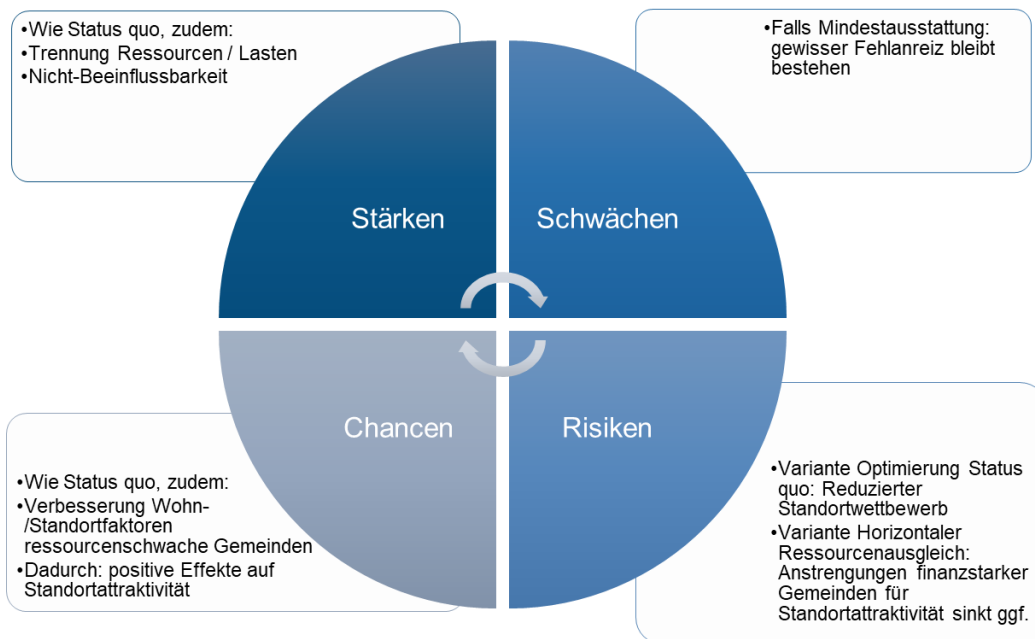
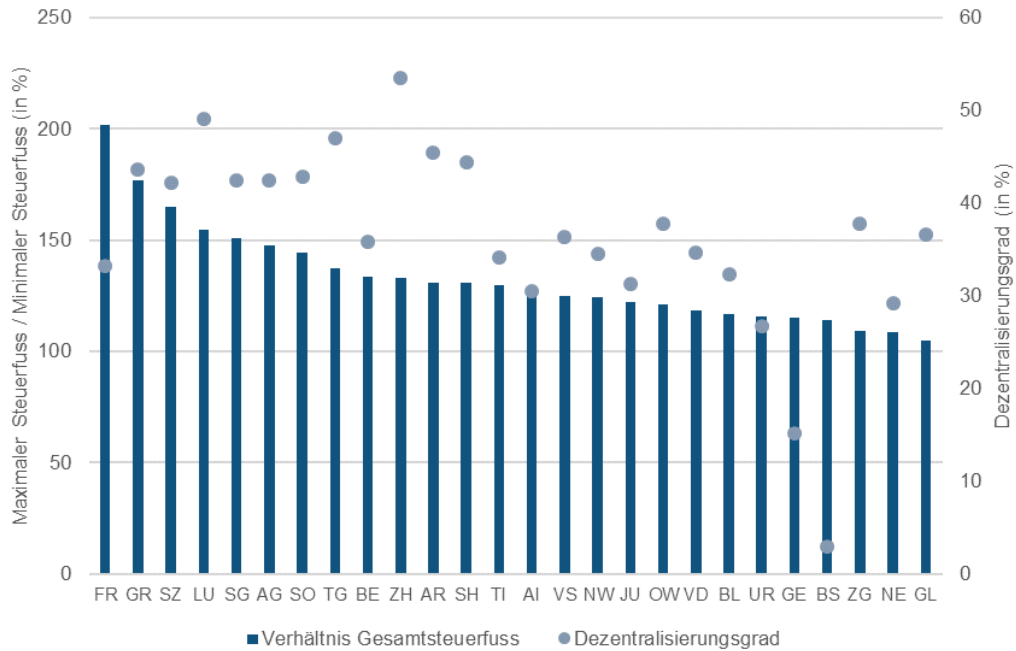


Abbildung 6 SWOT-Analyse, Varianten



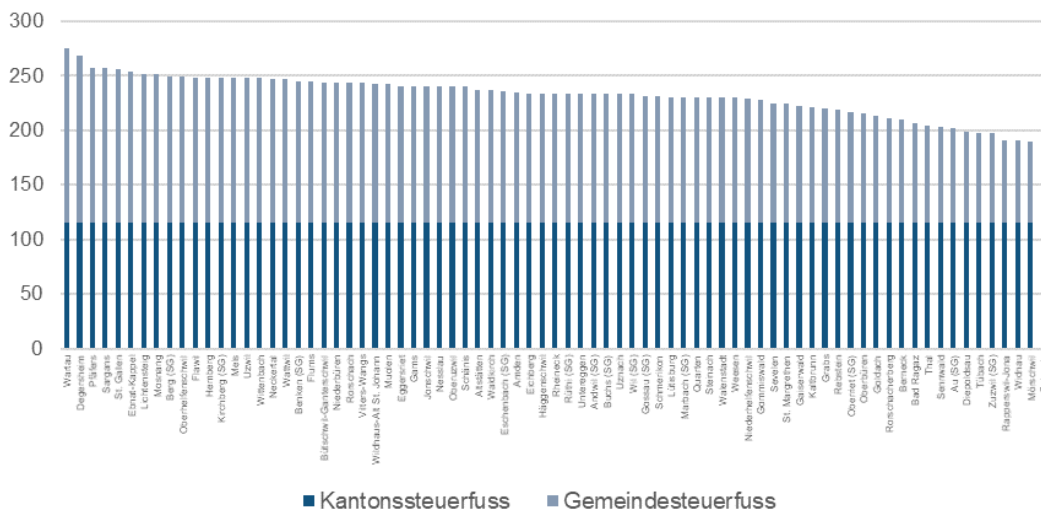
A. Anhang

Abbildung 7 Verhältnis Gesamtsteuerfüsse und Dezentralisierungsgrad



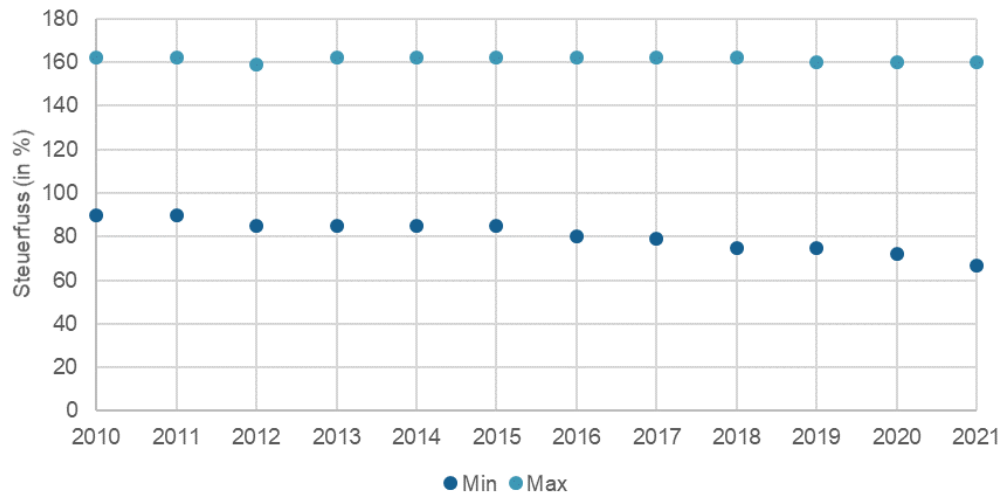
Quelle: EFV 2019 (Ausgaben Kanton und seine Gemeinden, Gemeinden), ESTV 2021 (Steuerfüsse). Anmerkungen: Verhältnis Gesamtsteuerfuss = Maximaler Steuerfuss / Minimaler Steuerfuss * 100. Dezentralisierungsgrad = Ausgaben Gemeinden / Ausgaben Kanton und seine Gemeinden * 100.

Abbildung 8 Gesamtsteuerfüsse Gemeinden Kanton St.Gallen, 2021



Quelle: ESTV.

Abbildung 9 Entwicklung Steuerfüsse Gemeinden Kanton St.Gallen, 2010-2021



Quelle: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html> (Gemeindefinanzstatistik). Anmerkungen: Steuerfuss für natürliche Personen ohne Kirchensteuer. Bei Gemeindefusionen wird für die Jahre vor der Fusion ein bevölkerungsgewichteter durchschnittlicher Steuerfuss auf Basis der Steuerfüsse der fusionierten Gemeinden berechnet.

