

Frau  
Regierungsrätin Laura Bucher  
Vorsteherin Departement des Innern  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen

St.Gallen, 31. Januar 2024

# Vernehmlassungsantwort zum «Wirksamkeitsbericht 2024 & V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz»

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Namens der FDP des Kantons St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis 31. Januar 2024 dauernden Vernehmlassungsfrist zum Wirksamkeitsbericht 2024 und dem V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz Stellung beziehen zu dürfen.

## I. Allgemeine Bemerkungen

Die FDP des Kantons St.Gallen setzt sich für Föderalismus und Gemeindeautonomie als Erfolgsfaktoren für einen starken Kanton St.Gallen ein. Die Erfüllung von Aufgaben durch die Gemeinden trägt dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung und steigert das Kostenbewusstsein sowie die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Im freisinnigen Positionspapier zu «Staatsstruktur & Verwaltung» wird festgehalten: «Die Gemeindeautonomie soll nicht durch Einschränkungen des Steuerwettbewerbs oder durch einen horizontalen Finanzausgleich beschränkt werden. Steuerlich attraktive Gemeinden nützen dem ganzen Kanton.»

Vor diesem Hintergrund nimmt die FDP den Wirksamkeitsbericht 2024 zum Finanzausgleich mit grossem Interesse zur Kenntnis. Die Auswirkungen des Finanzausgleiches, die Beseitigung von Fehlanreizen sowie die Effektivitätssteigerung der Massnahmen stehen dabei im Zentrum.

## II. Wirksamkeit

Die technische Steuerkraft pro Kopf (vor Ressourcenausgleich) ist eine zentrale Grösse bei der Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Im Kanton St.Gallen kann positiv zur Kenntnis genommen werden, dass das Verhältnis zwischen der finanzschwächsten und finanzstärksten Gemeinde auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen niedrig ist (vor Ressourcenausgleich: 1 zu 2,7). Der Ressourcenausgleich kann dieses Verhältnis durch seine Beiträge weiter senken (nach Ressourcenausgleich: 1 zu 1.8). Die FDP widerspricht in diesem Zusammenhang den Ausführungen auf S. 16, dass diese Differenz, die zur Hälfte auf die finanzstärksten 5 Prozent der Gemeinden zurückzuführen ist, für die Einführung eines hori-

zontalen Ressourcenausgleichs sprechen würde, da eine Differenz nicht per se ungewollt ist. Die Einführung eines horizontalen Ressourcenausgleichs würde nämlich dazu führen, dass Massnahmen zur Erhöhung der Steuerkraft für die Gemeinden unattraktiv würden. Fehlanreize dieser Art gilt es in jedem Fall zu vermeiden.

### III. Steuerbelastung

Dass die Richtlinien zum innerkantonalen Finanzausgleich einen grossen Einfluss, insbesondere steuerpolitisch, auf die Gemeinden haben, zeigt die Verteilung der Gemeindesteuerfüsse der Jahre 2006, 2014 und 2023 anschaulich auf. Im Laufe der Zeit mussten gleich zwei Mal gravierende Fehlanreize im System behoben werden. Entsprechend ist auch bei künftigen Anpassungen Sensibilität gegenüber allfälligen Nebenwirkungen, die sich negativ auf die Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen auswirken könnten, geboten.

«Der innerkantonale Finanzausgleich soll so ausgestaltet sein, dass er die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden untereinander fördert. Dabei ist sowohl die innerkantonale als auch die interkantonale Steuerwettbewerbsfähigkeit zu beachten.» (S. 23) Die FDP erachtet diesen Grundsatz auch in Zukunft als zentral. Die Entwicklung der Steuerfüsse der St.Galler Gemeinden nach den Steuerperioden 2008-2023 zeigt dabei ein positives Bild.

### IV. Standortattraktivität & Ressourcenkraft

Den positiven Auswirkungen einer attraktiven Steuerpolitik für Private und Unternehmen wird aus Sicht der FDP im vorliegenden Bericht zu wenig Beachtung geschenkt. Die Bedeutung eines tiefen Steuerfusses sowie des Steuerwettbewerbs wird pauschal abgewertet. Gleiches gilt für Tiefsteuer-Strategien. Selbstverständlich ist eine gesamthafte Sicht auf die Stärken und Schwächen des Kantons für die Stärkung der Ressourcenkraft und Standortattraktivität entscheidend, eine differenziertere Auseinandersetzung mit allen Faktoren, auch mit der Bedeutung der Steuerpolitik, wäre jedoch angebracht. Der Minimierung der Steuerbelastung der St.Galler Bevölkerung bei qualitativer Leistungserbringung muss nach wie vor ein hoher Stellenwert eingeräumt werden.

In Bezug auf den interkantonalen Steuerwettbewerb wird festgehalten, dass der Kanton St.Gallen bei den niedrigen Einkommen steuerlich attraktiv ist. Bei den mittleren und hohen Einkommen belegt der Kanton St.Gallen unter den Nachbarkantonen hingegen meistens den letzten Rang. Auch hier wird die Bedeutung eines tiefen Steuerfusses in der Folge abgewertet (S. 26). Dass die vorliegende Unattraktivität jedoch nicht nur ein Problem der Höhe des Steuerfusses, sondern insbesondere auch ein tarifarisches Problem ist, wird ignoriert.

Generell lässt die Vernehmlassungsvorlage den Blick auf Massnahmen zur Optimierung des derzeit sehr grosszügigen Finanzausgleichs vermissen. «Der Finanzausgleich soll so ausgestaltet sein, dass er die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Finanzmittel unterstützt; die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Gemeindeautonomie stärkt; die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden fördert; auf Änderungen in der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie auf andere Änderungen finanzrelevanter Rahmenbedingungen flexibel reagiert.» Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sind stetige Anpassungen nötig. Nur so können die Bestrebungen des Kantons St.Gallen hin zu einem ressourcenstärkeren Kanton erfolgreich sein. Die Förderung fortschrittlicher Strukturen und Rahmenbedingungen beziehungsweise Anreizsetzung sollte in Zukunft stärker in den Fokus gerückt werden. Die FDP behält sich vor, allfällige Aufträge zur Stärkung der Ressourcenkraft im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich in der Ratsdebatte einzubringen.

## V. Gesetzlicher Anpassungsbedarf

### A. Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen

Die FDP bestreitet die höheren Ausgaben der Stadt St.Gallen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion im Grundsatz nicht. Die zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen werden sowohl in der Vernehmlassungsvorlage als auch im EcoPlan-Bericht ausführlich dargelegt. Dabei werden insbesondere die Zentrumslasten detailliert aufgeschlüsselt und erläutert. Die Verwendung einer anerkannten Methode zur Bestimmung dieser Leistungen gilt es zu würdigen. Nichtsdestotrotz müssen die aufgeführten Aufwendungen kritisch hinterfragt werden. Mehrere der Zentrumslasten könnten auch andere Gemeinden zu Teilen ins Feld führen. Dazu gehört beispielsweise der private Verkehr. Die damit verbundenen Kosten werden zur Hälfte (!) Auswärtigen zugerechnet.

Weniger Beachtung finden hingegen die Standortvorteile und der Zentrumsnutzen. Auf Seite 22 der EcoPlan-Studie wird festgehalten, dass eine zahlenmässige Schätzung der Standortvorteile schwierig sei. Gestützt auf verwendbare Schätzwerte anderer Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen. Die Standortvorteile und Zentrumsnutzen werden pauschal mit einem Anteil an den Zentrumslasten berücksichtigt.

Die Plausibilität dieser Schätzungen stellt die FDP teilweise in Frage. So wird der mit dem privaten Verkehr verbundene Standortvorteil beispielsweise als sehr klein (0-5% der Last) eingeschätzt. Dass die Erreichbarkeit einen solch geringen Stellenwert für die Stadt St.Gallen hat, ist neu. Weiter werden nur Standortvorteile in der vorliegenden Berechnung berücksichtigt, wenn diese mit einer Zentrumslast in Verbindung gesetzt werden können. Die Zentrumslast wird dabei durchwegs als grösser als der Standortvorteil angesehen. Daraus kann suggeriert werden, dass jede kantonale «Zentrumsinvestition» eine zusätzliche Last für die Stadt St.Gallen darstellt. Das ist schwer nachvollziehbar. Beispielsweise darf davon ausgegangen werden, dass die Stadt St.Gallen, trotz finanzieller Teilbeteiligung, einen Nettozentrumsvorteil aus der Errichtung des *Switzerland Innovation Park Ost* ziehen darf. Und auch der Sitz der kantonalen Verwaltung dürfte einen positiven Einfluss auf die Zentrumslastenbilanz haben.

Die FDP ist überzeugt, dass die Höhe der Nettozentrumslasten vertiefter analysiert werden muss. Standortvorteile und Zentrumsnutzen wurden bislang ungenügend miteinbezogen. Insbesondere muss die Frage gestellt werden, warum es der Stadt St.Gallen nicht gelingt, einen grösseren Standortvorteil aus den zahlreichen Investitionen auf städtischem Gebiet zu ziehen. Der Rückgang der technischen Steuerkraft der Stadt St.Gallen im Vergleich zur durchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden von 121 Prozent im Jahr 2006 auf 113 Prozent im Jahr 2022 ist alarmierend und zeigt, dass die Problemursachen wohl nicht (nur) die gestiegenen Zentrumslasten sind.

Andernfalls müsste der Kanton St.Gallen neben einer zusätzlichen Abgeltung der Zentrumslasten insbesondere aufgrund seiner Geographie auch alternative Lösungen prüfen. Eine Dezentralisierung der kulturellen Angebote (z. B. Kantonsbibliothek, Theater, Museen), eine Aufteilung der kantonalen Verwaltung ohne Synergieverluste und weitere Massnahmen müssten mittelfristig evaluiert werden. So könnte die Stadt St.Gallen wirksam von Privatverkehr, kulturellen Aufwendungen etc. entlastet werden.

### B. Weitere Anpassungen

Die FDP-Kantonsratsfraktion wird sich zu den weiteren gesetzlichen Anpassungen im Rahmen der vorbereitenden Kommission vertieft einbringen.

## VI. Fazit

Die FDP des Kantons St.Gallen anerkennt die Bedeutung des innerkantonalen Finanzausgleichs mit den gesetzlich vorgegebenen Zielen. Sie betont jedoch, dass dieser keineswegs den steuerlichen Wettbewerb zwischen Gemeinden unterbinden soll. Vielmehr soll er den Gemeinden Anreize setzen, sich weiterzuentwickeln und die Standortattraktivität zu erhöhen. Denn Fortschritt ist der Schlüssel für den Wohlstand von morgen!

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
FDP.Die Liberalen St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei  
Kantonalpräsident



Kantonsrat Christian Lippuner  
Fraktionspräsident