

Departement des Innern  
Regierungsrätin Laura Bucher  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen

St.Gallen, 29. Januar 2024

## **Vernehmlassungsantwort Finanzausgleich: An funktionierendem System festhalten, Diskussionsbedarf bei Aufgabenverteilung**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Mit Schreiben vom 20. November 2023 haben Sie uns den Wirksamkeitsbericht 2024 sowie den V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zukommen lassen. Dafür danken wir Ihnen. Wir beschränken uns im Folgenden auf eine grundsätzliche Stellungnahme.

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs beeinflusst die steuerliche Attraktivität von Gemeinden und damit Teilregionen des Kantonsgebietes für natürliche Personen. Um die Kernregion Ostschweiz als bevorzugten Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum zu stärken, muss die steuerliche Attraktivität des Kantons St.Gallen, vor allem aber einzelner exponierter Regionen für natürliche Personen erhalten, ja verbessert werden. Die Nivellierung der Steuerbelastungen der Gemeinden würde zwangsläufig zur Verschlechterung der – im Vergleich zu den umliegenden Kantonen und Gemeinden heute anzahlmässig wenigen – steuerlich attraktiven Gemeinden führen.

Die IHK ist sich dabei der inhärenten Konflikte in der Zielsetzung des interkommunalen Finanzausgleichs St.Gallens durchaus bewusst. So läuft die Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Art. 2 Abs. 2 lit. c FAG) dem Abbau finanzieller Disparitäten (Art. 2 Abs. 1 FAG) entgegen. Ferner impliziert die Förderung einer effektiven Leistungserbringung (Art. 2 Abs. 2 lit. a FAG) in Verbindung mit einer Stärkung der Gemeindeautonomie (Art. 2 Abs. 2 lit. b FAG) eine hohe, politisch gewollte Mindestausstattung der Gemeinden – auch dies ein potenzieller Zielkonflikt zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit. Nach Beurteilung der IHK ist der «Förderung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden» indes eine hohe Bedeutung zuzumessen. Eine Abschwächung dieser Bedingung zugunsten der weiteren Ziele ist nicht angezeigt.

### **2. Überlegungen zur vertikalen Ausgestaltung**

Der interkommunale Finanzausgleich in St.Gallen zeichnet sich durch die strikte Anwendung eines vertikalen Modells aus, was in der Schweiz ein Sonderfall darstellt. Entsprechend wurden auf politischer Ebene wiederholt Überlegungen zur Einführung eines horizontalen Ausgleichssystems angestellt. Wie jedoch Schaltegger und Höhener (2013) aufzeigen, bietet ein horizontaler Finanzausgleich bei gleichbleibender Mindestausstattung der

Gemeinden keine Effizienzvorteile: Profitieren würden nicht die finanzschwachen Gemeinden, sondern jene im Mittelfeld. Zudem müssten die finanzstarken Gemeinden im Vergleich zum Status Quo ihre Steuern teilweise stark erhöhen. Das gängige Argument für die Absenz eines horizontalen Finanzausgleichs in St.Gallen ist daher auch die Wettbewerbsfähigkeit der finanzstarken Gemeinden (RR SG, 2020, S. 10 f.). Deren Stellung hat sich, wohl auch aufgrund der Überlegungen zum Finanzausgleich, in den vergangenen Jahren gegenüber den Gemeinden der angrenzenden Kantone verbessert (Schaltegger & Schmid, 2019, S. 20). Insofern scheint es in Bezug auf den Steuerwettbewerb sinnvoll, dass der Kanton St.Gallen von einem horizontalen Ausgleichssystem absieht.

Als möglicher Nachteil vertikaler Systeme wird in der Literatur teilweise genannt, dass sie systembedingt zum fortwährenden Ausbau des Systems tendieren, da dem Kreis der beitragsberechtigten Gemeinden kein «Gegengewicht» im Sinne von zahlenden Gemeinden gegenübersteht. Folglich hat keine Gemeinde einen Anreiz zur Beschränkung der Umverteilungswirkungen, solange sie immerhin neutral zu den Transferleistungen gestellt ist (Rühli, 2013, S. 6).

Im Hinblick auf den Kanton St.Gallen kann diesem Argument in mehrfacher Hinsicht widersprochen werden:

- Erstens ist die politisch gesteuerte Komponente des Ressourcenausgleichs seit der Einführung und somit auch die (wenngleich hohe) Mindestausstattung des Finanzausgleichs mehrheitlich konstant. Zwar stimmt es, dass der Kreis der beitragsberechtigten Gemeinden sehr gross ist.
- Zweitens wäre dadurch aber auch der Kreis der zahlenden Gemeinden im Kanton St.Gallen stark beschränkt, wie Schaltegger und Höhener (2013) aufzeigen. Unter der Annahme demokratischer Entscheidungsfindungen wäre es also den finanzstarken Gemeinden auch in einem horizontalen System nicht möglich, Ausbautendenzen, welche durch finanzschwache Gemeinden propagiert würden, abzuwehren. Im Gegenteil kann gar die Beibehaltung des strikt vertikalen Systems als Hinweis für eine erfolgreiche Interessenswahrung der finanzstarken Gemeinden unter dem aktuellen System gesehen werden.
- Drittens hat der Kanton St.Gallen in den vergangenen Jahren mit dem partiellen Steuerfussausgleich ein gesamtes Gefäss des Finanzausgleichssystems abgeschafft, wobei der Kreis der potenziell beitragsempfangenden Gemeinden durchaus beachtlich war (Rühli, 2013, S. 122.)

### **3. Positionen und Anträge**

#### **A. Festhalten am vertikalen Ausgleichssystem**

Das St.Galler Finanzausgleichssystem ist in seiner heutigen vertikalen Ausgestaltung wirtschaftlich effizient: Es ermöglicht den Gemeinden eine hohe Ressourcenausstattung, trägt aber gleichzeitig der Heterogenität des Kantons Rechnung. Forderungen nach einem zusätzlichen horizontalen Ausgleichssystem sind abzulehnen: Sie würden die Situation für ressourcenschwache Gemeinden nur minimal verbessern, während sie insbesondere in den Grenzgemeinden zu einer deutlichen Erosion der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit führen würden. Daher soll die Wirkungsweise des Ressourcenausgleichs im aktuellen vertikalen Ausgleichssystem beibehalten werden. Der Antrag der Regierung an den Kantonsrat, kein zusätzliches horizontales Instrument einzuführen, ist folgerichtig.

## B. Zentralörtliche Sonderlasten nicht mit Finanzausgleich abgelden

Eine starke Kantonshauptstadt ist im Interesse des Wirtschaftsstandorts St.Gallen. Allfällige Mehrkosten der Stadt, welche tatsächlich den ganzen Kanton betreffen, sollten entsprechend auch angemessen entschädigt werden. Der Antrag der Regierung, diese Mehrkosten in den Bereichen Sicherheit und öffentlicher Verkehr punktuell auszubauen, ist in Verbindung mit dem klaren Auftrag, andere Finanzierungsmodelle für gewisse städtische Leistungen zu überprüfen, daher richtig. Darüber hinaus ist jedoch der kantonale Finanzausgleich nicht das (einzig) richtige Gefäss, um städtische Aufgaben abzugelten. Nutzniessende der städtischen Zentrumsleistungen sind regional differenziert. Es bestehen in der Praxis für verschiedene Zentrumslasten unterschiedliche regionale Räume von Nutzniessenden. Entsprechend sind Lösungsansätze nicht ausschliesslich im Finanzausgleich, sondern über gemeinsame Finanzierungsmodelle (sowohl unter den Gemeinden als auch unter den Kantonen) und allenfalls punktuelle Kantonalisierungen städtischer Aufgaben zu regeln.

## C. Funktionale Räume bei räumlichen Spill-overs berücksichtigen

Grundsätzliche Idee eines Finanzausgleichs ist es, Zahlende und Nutzniessende staatlicher Leistungen möglichst gleich zu halten (fiskalische Äquivalenz), sofern dies über die föderale Aufgaben- resp. Einnahmenverteilung nicht hinreichend möglich ist. In diesem Sinne sollten sich im Ringkanton St.Gallen konzeptionelle Ideen zum Finanzausgleich an den funktionalen Räumen orientieren, nicht ausschliesslich an den politischen Grenzen. Analog zu den interkantonalen Leistungsvereinbarungen, wie sie etwa im Kulturbereich existieren, sollen damit Zentrumslasten – wo sinnvoll und notwendig – im überkantonalen Kontext diskutiert werden. Ein pauschaler Ausbau des aktuellen Finanzausgleichs ist entsprechend abzulehnen, da er die fiskalische Äquivalenz nur unzureichend wiederherzustellen vermag.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Industrie- und Handelskammer  
St.Gallen-Appenzell**



Markus Bänziger  
Direktor

### Quellen:

- RR SG. (2020). Bericht sowie Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 17. März 2020: Wirksamkeitsbericht 2020 zum Finanzausgleich. St.Gallen: Regierungsrat des Kantons St.Gallen.
- Rühli, L. (2013). Irrgarten Finanzausgleich. Zürich: Avenir Suisse.
- Schaltegger, C., & Höhener, J. (2013). Gutachten Horizontaler Finanzausgleich. Teilauftrag 2: Auswirkungen horizontaler Finanzausgleich. St.Gallen: Universität St.Gallen.
- Schaltegger, C. A., & Schmid, L. (2019). Gutachten im Auftrag der Finanzverwaltung des Kantons St.Gallen zur Steuerlichen Standortattraktivität der St.Galler Gemeinden. St.Gallen: Universität St.Gallen.