

**Stadtrat**

Vorlage an den Grossen Gemeinderat

vom 26. März 2002

Nr. 1810

Finanzausgleich

Die Abgeltung der Zentrumslasten

Die Probleme der Städte und Agglomerationen rücken immer stärker ins Bewusstsein der schweizerischen Öffentlichkeit. Das Bild der ehemals „reichen Städte“ ist verblasst. Einerseits durch die Entflechtung der Funktionen Wohnen und Arbeiten und damit verbunden dem Rückgang des Steuersubstrates, andererseits durch die Konzentration vieler gesellschaftlicher Probleme in den sogenannten „A-Städten“, sind die Städte immer weniger in der Lage, ihre Probleme aus eigener Kraft zu lösen. Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene sind bzw. werden demnächst wichtige Grundlagen geschaffen, um diesen Entwicklungen entgegen zu treten. Neue Finanzausgleichssysteme und verstärkte Anstrengungen in der Agglomerationspolitik sind die entsprechenden Stichworte. Die Chancen stehen gut, dass auf diesen Wegen auch die Stadt St.Gallen entlastet werden kann.

Eine zur Ermittlung der Zentrumslasten in Auftrag gegebene Studie kommt zum Schluss, dass die Stadt St.Gallen für rund 30 Millionen Franken Leistungen zugunsten der umliegenden Gemeinden erbringt. Hinzu kommt eine Sonderbelastung der Stadt durch soziodemografische Faktoren von rund 8 Millionen Franken. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass ein Teil der zentralörtlichen Leistungen auch von den Bewohnerinnen und Bewohnern der angrenzenden Kantone genutzt wird und eine rein innerkantonale Lösung nicht zu befriedigenden Ergebnissen führt. Von besonderer Bedeutung ist daher, dass das Projekt des neuen Bundesfinanzausgleichs, welcher kantonsübergreifende Lösungen vorsieht, erfolgreich sein wird.

Wenn diese Lasten angemessen abgegolten werden, stehen die Chancen gut, dass die Stadt ihren Steuerfuss schrittweise dem kantonalen Mittel und demjenigen der umliegenden Gemeinden annähern kann. Die Stadt St.Gallen hat in den letzten Jahren auf den verschiedensten Gebieten ihre Bereitschaft für regionale Lösungen (Abfallwirtschaft und Wasserversorgung, Feuerwehr, Zivilschutz usw.) bewiesen. Umgekehrt darf sie nun darauf hoffen, dass Kanton und Region auch Verständnis für ihre Anliegen aufbringen.



Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	3
2 Die Diskussion auf Bundesebene	4
2.1 Die Kernstadtproblematik	4
2.2 Neue Ansätze der Agglomerationspolitik	5
2.3 Der neue Bundesfinanzausgleich	6
3 Die Ermittlung der Zentrumslasten in der Stadt St.Gallen	9
3.1 Vorgehen	9
3.2 Was sind Zentrumslasten?	9
3.3 Zentralörtliche Leistungen	10
3.4 Beurteilung des Abgeltungsbedarfes	12
3.5 Soziodemografische Lasten	19
3.6 Ermittlung des Abgeltungsbedarfes	20
4 Die Finanzlage der Stadt und finanzpolitische Zielsetzungen	23
4.1 Entwicklungen der letzten Jahre	23
4.2 Die Stadt im kantonalen Finanzausgleich	25
4.3 Die Steuerbelastung in der Stadt St.Gallen	26
4.4 Steuerfuss: Entwicklung und Zielsetzung	28
5 Lösungsansätze auf kantonaler Ebene	30
5.1 Entwicklung der finanziellen Beziehungen zwischen Stadt und Kanton	30
5.2 Neue Kantonsverfassung	31
5.3 Umrisse eines neuen Finanzausgleichssystems	32
5.4 Verstärkung der Agglomerationspolitik	33
5.5 Entwicklungen in anderen Kantonen und Städten	34
6 Schlussbemerkungen und Anträge	35

Anhang: Kurzfassung der ecoplan Studie



1 Einleitung

Die Veränderungen in den Siedlungsstrukturen während der vergangenen Jahrzehnte haben in den meisten Städten zu einer Konzentration der Arbeitsplätze, in der umliegenden Region zu einem starken Wachstum der Wohnbevölkerung geführt. Durch diese Entflechtung der Funktionen Arbeit und Wohnen entstanden viele Probleme, wie beispielsweise die wachsenden Pendlerströme und die damit verbundenen Verkehrsprobleme. In finanzieller Hinsicht ergab sich für die abnehmende Bevölkerung der Zentren eine immer grössere Belastung aus Leistungen, welche in ihren Blütezeiten traditionellerweise von den "reichen" Städten zugunsten einer grösseren Region erbracht wurden: Kulturelle Institutionen, Angebote im Sport-, Freizeit-, Sicherheits- und Sozialbereich. Dazu kommen die besonderen Probleme in der Sozialhilfe, welche die Städte überproportional belasten. Diese Entwicklungen haben auch in Stadt und Region St.Gallen stattgefunden. Die Abgeltung dieser Zentrumslasten ist daher seit Jahrzehnten ein Dauerthema städtischer Finanzpolitik. Am 14. September 1999 hat der Grosse Gemeinderat folgendes Postulat erheblich erklärt:

"Der Stadtrat wird beauftragt, über sämtliche zentralörtliche Leistungen der Stadt und ihr finanzielles Ausmass Bericht zu erstatten und Wege aufzuzeigen, wie das städtische Gemeinwesen in den nächsten Jahren einen gerechten Lastenausgleich erreichen kann."

Bereits bei der Erheblicherklärung des Postulates wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt dieses Problem selbstverständlich nicht allein lösen kann, sondern auf die Unterstützung von Kanton und Regionsgemeinden angewiesen ist. Aus diesem Grund wurde bei der Vorbereitung des Postulatsberichtes nicht nur Wert auf die zahlenmässige Erfassung der zentralörtlichen Leistungen gelegt. Im Sinne des Parlamentsauftrages, Wege für einen gerechten Lastenausgleich aufzuzeigen, ist die Thematik der Zentrumslasten vielmehr auch in die Diskussion zur Vorbereitung der anstehenden Totalrevision der kantonalen Finanzausgleichsgesetzgebung eingebracht worden.

Dieser Bericht soll ausserdem dazu dienen, das Bewusstsein für diese Problematik bei den Entscheidungsträgern und das Verständnis für die städtischen Anliegen in der Region zu erhöhen.



2 Die Diskussion auf Bundesebene

2.1 Die Kernstadtproblematik

Die Diskussion um die Problematik der Kernstädte hat in den letzten Jahren eine neue Dimension erhalten, indem in der neuen Bundesverfassung¹ neben den Bergregionen auch die Städte und Agglomerationen ausdrücklich als Problemgebiete genannt werden. In einem "Bericht über die Kernstädte"² hat der Bund eine umfassende Analyse der Zentrumsproblematik vorgelegt. Darin wird unter anderem festgestellt: "Die Schweizer Städte sind die Motoren der Wirtschaftstätigkeit unseres Landes und bilden mit ihren Agglomerationen den Lebensraum von fast 2/3 der Schweizer Bevölkerung. Damit diese Städte weiterhin attraktiv bleiben, müssen wir uns mit ihren Problemen befassen, diese abschätzen und über denkbare Lösungen auf den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates nachdenken."³ Als konkrete Problemfelder werden folgende Bereiche genannt:

"1. Kultur und Sport: Die Kerngemeinden der Agglomerationen tragen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl höhere Ausgaben als die übrigen Gemeinden, unabhängig von deren Grösse. Die Pro-Kopf-Belastung ist jedoch in allen Kantonen jeweils in den grössten Städten am höchsten. Die Kosten, die durch externe Benutzerinnen und Benutzer verursacht werden, betragen, je nach Grösse der Stadt und je nach Dienstleistung, für die Kultur 30 bis 75 % und für den Sport 20 bis 45 % des Nettoaufwandes.

2. Sicherheit: Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Polizei liegen in den Zentren stets über dem Gemeindemittel. Besonders hoch ist aber die Belastung in den grossen Zentren. Dabei geht aus den verfügbaren Berechnungen hervor, dass zwischen 15 und 35 % der Polizeikosten den gelegentlichen oder regelmässigen Besuchern der Kernstädte angelastet werden können.

¹ Art. 50 Bundesverfassung lautet:

"Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen und Berggebiete."

² Staatssekretariat für Wirtschaft, Bericht über die Kernstädte, Bern, August 1999 (Kernstädtebericht)

³ Kernstädtebericht, S. 5



3. Privatverkehr: In den Zentren der grossen und mittelgrossen Agglomerationen sind die Bruttoausgaben pro Einwohner für den privaten und öffentlichen Verkehr überdurchschnittlich hoch, wobei die grossen Zentren am stärksten belastet sind (...)

4. Sozialwesen: Die öffentliche Fürsorge und die AHV-/IV-Ergänzungsleistungen belasten die Budgets der grossen Städte seit dem Beginn der Rezession in den 90er Jahren besonders stark. So liegen ihre Bruttoausgaben pro Einwohner im Fürsorgebereich stets über dem Mittel der übrigen Gemeinden (...)"⁴

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat bereit, "über die Vorschläge für den neuen Finanzausgleich sowie für den interkantonalen Lastenausgleich ebenfalls zur Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit und zur Einhaltung des Äquivalenzprinzips beizutragen. Dieses Prinzip will, dass die Kreise der Entscheidungsträger, der Bezahler und der Nutzniesser bei einer angebotenen Dienstleistung deckungsgleich sind."⁵

2.2 Neue Ansätze der Agglomerationspolitik

Eine umfassende Auslegeordnung der bundesrätlichen Absichten enthält der Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes. Mit den darin enthaltenen Vorschlägen will der Bundesrat:

1. zur nachhaltigen Entwicklung des urbanen Raums beitragen;
2. die wirtschaftliche Attraktivität der städtischen Gebiete sicherstellen und ihren Bewohnern und Bewohnerinnen eine hohe Lebensqualität gewährleisten;
3. das bestehende polyzentrische Netz von kleinen, mittleren und grossen Städten und Agglomerationen bewahren;
4. dazu beitragen, die räumliche Ausdehnung der Agglomerationen zu begrenzen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und die städtischen Gebiete zu strukturieren.

⁴ Kernstädtebericht, S. 5 f.

⁵ Kernstädtebericht, S. 6

⁶ Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001; S. 5 (Agglomerationsbericht)



Der Bericht enthält eine umfassende Auflistung von Projekten und Massnahmen auf allen Politikfeldern, wie etwa der Verkehrs-, Umwelt-, Sozial-, Integrations-, Wohnungs-, Kultur-, Sport- und Finanzpolitik. Es würde den Rahmen dieser Vorlage sprengen, auf all diese Vorschläge einzugehen. Entscheidend ist jedoch, dass die Probleme erkannt und angegangen werden.

Ein wichtiges Anliegen des Agglomerationsberichtes ist auch die Verbesserung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen. Als neues institutionelles Instrument ist die am 20. Februar 2001 gegründete „Tripartite Agglomerationskonferenz“ (TAK) zu erwähnen. Darin sind Bund, Kantone, Städte und Gemeinden vertreten. „Ihr Ziel ist die Koordination der agglomerationsbezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Partner und die Erarbeitung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Vorrangige Themen sind die Fortsetzung der im vorliegenden Bericht behandelten Arbeiten des Bundes, die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen, die Sozialpolitik sowie die Ausländer- und Integrationspolitik.“⁷

2.3 Der neue Bundesfinanzausgleich

Im Rahmen dieser Neuausrichtung der Bundespolitik kommt auch dem neuen Finanzausgleich auf Bundesebene (NFA)⁸ eine zentrale Bedeutung zu. Dieser enthält verschiedene Elemente:

- Aufgabenentflechtung und neue Kooperationsformen zwischen Bund und Kantonen
- Ressourcenausgleich
- Geografischer und soziodemografischer Belastungsausgleich
- Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit horizontalem Lastenausgleich.

Für die Städte sind insbesondere drei Punkte von grosser Bedeutung:

a) Innerhalb der Aufgabenentflechtungsdiskussion wird anerkannt, dass die Kosten des motorisierten Individualverkehrs auf Gemeindeebene bei Weitem nicht gedeckt werden.

⁷ Agglomerationsbericht, S. 69

⁸ Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14.11.2001 (Botschaft NFA)

⁹ Vgl. Christen Heinz, Ist der neue Finanzausgleich städtetauglich? in: Die Volkswirtschaft Nr. 12/2001



Während die Kosten beim Bund über die Mineralölsteuer und bei den Kantonen im Wesentlichen über die Motorfahrzeugsteuern gedeckt werden können, fehlen den Städten und Gemeinden die entsprechenden Mittel. „Angesichts des grossen Finanzbedarfs und der Tatsache, dass Städte und Agglomerationen in verschiedener Hinsicht zentrale und auch im Interesse des ganzen Landes wichtige Funktionen wahrnehmen, ist der Bundesrat bereit, das bisherige finanzielle Engagement des Bundes deutlich zu verstärken. Er hat zu diesem Zweck mit der Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs vom 14.11.01 eine Erweiterung der Zweckbindung bei den Mineralölsteuern zur Finanzierung von Verkehrsvorhaben in Agglomerationen unterbreitet.“¹⁰ Danach sollen diese Steuern neu auch für „Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen“¹¹ verwendet werden können.

b) Auch der Ausgleich der soziodemografischen Lasten ist eine Antwort auf die Probleme der Städte. „Die sogenannte A-Stadt-Problematik besteht darin, dass die Kernstädte typischerweise einen überdurchschnittlichen Anteil an älteren und armen Personen, Alleinstehenden, Alleinerziehenden, Abhängigen, Auszubildenden, Arbeitslosen, Ausgesteuerten und Ausländern in ihrer Bevölkerungsstruktur aufweisen. Dies A-Gruppen verbindet, dass sie einerseits verhältnismässig hohe Lasten verursachen und andererseits nur wenig Steuereinnahmen generieren.“¹² Aufgrund verschiedener Indikatoren (Anzahl EL-Bezüger, Anzahl alleinerziehender Eltern, Anzahl hochbetagter Personen, Anzahl fremdsprachiger Schüler, Anzahl stellensuchender und ausgesteuerter Personen usw.) sollen Zahlungen zur Abgeltung dieser Lasten an die Kantone geleistet werden.¹³ Für den Kanton St.Gallen ist nach provisorischen Berechnungen ein Betrag von rund 5,8 Millionen Franken vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass der weit überwiegende Teil durch die Situation in der Stadt St.Gallen bestimmt wird.

¹⁰ Agglomerationsbericht, S. 58

¹¹ Entwurf zu einem neuen Art. 82 Abs. 3 lit. b bis der Bundesverfassung (vgl. Botschaft NFA)

¹² Frey R.L., zitiert nach Botschaft NFA, S. 121

¹³ Botschaft NFA, S. 133



c) In der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden bestimmte Bereiche als gemeinsame Aufgaben mehrerer Kantone festgelegt. Darunter fallen Aufgaben, welche die Zentren wahrnehmen, deren Nutzen aber über die Kantons Grenzen hinaus reicht. Dies ist z.B. bei Universitäten oder bei Spitälern der Fall. Für die Stadt sind in diesem Zusammenhang folgende Bereiche von Bedeutung: Kultureinrichtungen mit überkantonomaler Bedeutung, öffentlicher Agglomerationsverkehr und die allerdings verursacherfinanzierten Bereiche der Abfallentsorgung und Abwasserreinigung.

Wird eine Aufgabe als gemeinsame Aufgabe definiert, so bedeutet dies, dass sie von den Kantonen gemeinsam bewältigt werden und dass ein horizontaler Lastenausgleich stattfinden muss. Auch wenn der Bund die Möglichkeit hat, die Kantone zur Zusammenarbeit zu verpflichten, bleibt es in erster Linie Sache der Kantone, die Grundsätze sowie Form und Inhalt der Zusammenarbeit festzulegen und das Ganze umzusetzen. In einem Rahmenvertrag wurden die Richtlinien für diese Zusammenarbeit bereits festgelegt. „Dieser Rahmenvertrag ist zudem nicht nur auf die Kantone beschränkt, sondern sorgt auch dafür, dass Gemeinden, insbesondere aber Städte und Agglomerationen, einbezogen werden.“¹⁴

Über diese Rahmenverträge verpflichten sich die Kantone, die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs auch auf der innerkantonalen Ebene anzuwenden. Ausserdem verpflichten sich die Kantone, dass die Zahlungen, die unter dem Titel des Lastenausgleichs geleistet wurden, den eigentlichen Leistungserbringern – soweit sie die Kosten selber tragen – zukommen werden. Diese Leistungserbringer können auch die Städte sein. Der neue Bundesfinanzausgleich sollte im Jahr 2006 in Kraft treten.

¹⁴ Agglomerationsbericht, S. 65



3 Die Ermittlung der Zentrumslasten in der Stadt St.Gallen

3.1 Vorgehen

Während in früheren Jahren¹⁵ die Stadtverwaltung für die Ermittlung der Zentrumslasten eigene Berechnungen anstellte, wurde für die Bearbeitung des vorliegenden Postulates ein externes Büro beigezogen.¹⁶ Dies geschah einerseits, um eine neutrale Analyse vorlegen zu können, und anderseits, um von den in anderen Städten gemachten Erfahrungen zu profitieren bzw. allenfalls Vergleiche anstellen zu können. Für die Datenerhebung wurde eine interne Arbeitsgruppe gebildet, in welcher als Beobachter auch der Kanton vertreten war.

3.2 Was sind Zentrumslasten?

Innerhalb der Zentrumslasten sind zwei Tatbestände zu unterscheiden:

a) Einerseits geht es um die von einer Gemeinde erbrachten *zentralörtlichen Leistungen*, von denen auch „die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen.“¹⁷ Dazu gehören etwa die Aufwendungen im Bereich der Kultur, des Sportes und der Freizeit, der Sicherheit sowie die besonderen Lasten des Verkehrs. Von all diesen Leistungen profitieren die Einwohnerinnen und Einwohner des Umlandes in ähnlicher Weise wie die Bewohnerinnen und Bewohner des Zentrums.

b) Anderseits gehören dazu aber auch die besonderen Lasten der Städte und Zentren, nämlich die *Soziallasten oder soziodemografischen Lasten*. Die Art dieser Kosten, welche zugunsten der eigenen Bewohner und Bewohnerinnen aufgebracht werden, haben den Begriff der A-Stadt geprägt: die Kosten der Arbeitslosigkeit, des Alters, der Armen, der Abhängigen, der Ausgesteuerten.

Aus den Überlegungen ausgeklammert wurden die in Zentrumsstädten ebenfalls erheblichen *Umweltbelastungen*. Bei diesen externen Effekten handelt es sich nur sekundär um ein

¹⁵ vgl. z.B. die Interpellationsantwort des Stadtrates betreffend „Lastenausgleich zwischen der Stadt St.Gallen und den Regionsgemeinden“ vom 12. Mai 1981

¹⁶ ecoplan, Zentrumslasten St.Gallen, Schlussbericht zu Handen der Finanzverwaltung der Stadt St.Gallen, Bern/ Altdorf, 8. Dezember 2000 (Studie ecoplan)

¹⁷ Zusammenfassung Studie ecoplan, S. K-1 (vgl. Anhang)



räumliches Problem, und die Internalisierung dieser Kosten erfolgt wesentlich effizienter durch Massnahmen bei den Verursachern als durch regionale Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden.

Für die detaillierte sachliche und räumliche Abgrenzung der zentralörtlichen Leistungen und ihre Berechnung sei auf die Zusammenfassung im Anhang verwiesen.

3.3 Zentralörtliche Leistungen

Um die zentralörtlichen Leistungen zu berechnen, galt es zunächst, die Kosten der einzelnen Leistungen zu ermitteln und in einem zweiten Schritt diese Kosten auf die einzelnen Nutzniesser aufzuteilen. Es liegt auf der Hand, dass derartige Berechnungen mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet sind und zum Teil den Charakter von Schätzungen haben. Um möglichen Kritiken zu begegnen, wurden in der Regel nur Leistungen berücksichtigt, welche betragsmässig mehr als 20'000 Franken ausmachen, und bei kritischen Fragen wurden die Annahmen eher zu Ungunsten der Stadt getroffen.

Als Hauptergebnis der ecoplan-Studie lässt sich festhalten, dass die Stadt St.Gallen erhebliche Leistungen zugunsten der ganzen Region erbringt. Insgesamt wurden zentralörtliche Leistungen von rund 30 Millionen Franken ermittelt. Obwohl die Daten auf der Basis des Jahres 1999 erhoben wurden, wurden die Entlastung beim Stadttheater/Konzertverein per 1.1.2001 sowie die Kantonalisierung von Berufsschulen und Berufsberatung per 1.1.2002 bereits berücksichtigt.

Die zentralörtlichen Leistungen entstehen dabei schwergewichtig in den Bereichen:

Kultur und Verkehr	je ca. 11 Millionen Franken
Sport/Freizeit und Sicherheit	je 2 - 3 Millionen Franken
Bildung und Soziales	je ca. 0,7- 0,9 Millionen Franken

Auf der folgenden Seite ist das Gesamtergebnis der ecoplan-Studie¹⁸ zusammengefasst:

¹⁸ Studie ecoplan, S. 48



Tab. 1 Zentralörtliche Leistungen der Stadt St.Gallen im Überblick (in 1'000 Fr.)

	Total Zentrums- lasten der Stadt St. Gallen (in 1'000 CHF)	Zentrumslasten nach Nutzniessenden (in 1'000 CHF)			
		Übrige Ge- meinden SG	TG	AI u. AR	Rest
Verkehr	10'974	6'395	1'294	2'457	828
Privatverkehr	10'974	6'395	1'294	2'457	828
Öffentlicher Verkehr		Kostenschlüssel aus Sicht Stadt umstritten!			
Kultur	11'507	1'766	2'318	2'630	4'793
Theater und Film ⁽¹⁾	6'584	273	1'572	1'325	3'414
Musik ⁽²⁾	1'575	423	400	551	201
Museen und bildende Kunst	2'581	868	195	474	1'044
Beiträge im kulturellen Bereich	283	124	51	76	32
Altstadt-, Ortsbild-, u. Denkmalpflege	484	78	102	203	102
Sport und Freizeit	3'211	2'190	256	580	185
Turnhallen und Sportanlagen	1'625	1'176	71	305	74
Hallen- und Freibäder	542	353	63	117	9
Kunsteisbahn	159	92	22	30	15
Stadion Espenmoos	242	170	36	23	13
Übrige Beiträge	123	84	5	29	5
Botanischer Garten und Volière	520	314	60	78	68
Bildung	923	702	66	103	52
Schulen ⁽³⁾	243	179	29	12	23
Belegung von Schulbauten durch Dritte	82	55	0	0	27
Kurse und Beratung ⁽⁴⁾	448	357	23	67	0
Bibliotheken	149	110	14	24	1
Sicherheit	2'536	1'241	431	337	527
Stadtpolizei	2'260	1'104	411	298	447
Feuerwehr					
Öffentliche Beleuchtung	276	137	20	39	81
Ver- und Entsorgung	0	0	0	0	0
Soziales	778	488	117	141	31
Ostschweizerisches Kinderspital	355	246	58	38	13
Kinderheime / Kinderkrippen	230	153	26	51	0
Stiftung Suchthilfe	43	-30	32	37	4
Weitere Beiträge an soz. Institutionen	150	118	2	15	15
Tourismus- und Wirtschaftsförderung	128	117	5	5	1
Weitere Bereiche	41	30	5	5	1
Total Zentrumslasten	30'097	12'929 (43%)	4'493 (15%)	6'257 (21%)	6'418 (21%)
Pro Kopf in Fr.	412	35	20	92	(5)

1) Zusätzliche Entlastung ab dem Jahr 2001 beim Stadttheater (578'00 CHF) bereits berücksichtigt.

2) Zusätzliche Entlastung ab dem Jahr 2001 beim Konzertverein (1'455'00 CHF) bereits berücksichtigt.

3) Ohne gewerbliche und kaufmännische Berufsschulen, welche ab dem Jahr 2002 vom Kanton übernommen werden.
Diese Übernahme vermindert die Zentrumslasten der Stadt um rund 6.7 Mio. CHF pro Jahr.

4) Ohne Berufsberatungsstelle, welche ab dem Jahr 2002 vom Kanton übernommen wird.

5) Keine pro Kopf-Angabe möglich, da das Gebiet nicht abgegrenzt ist.



Neben den anderen st.gallischen Gemeinden (insgesamt 12,9 Mio.) ziehen vor allem auch ausserkantonale Gemeinden (AR/AI 6,3 Mio. sowie TG mit 4,5 Mio) einen beachtlichen Nutzen aus den Angeboten der Stadt. Im Vordergrund stehen auch hier die Kosten des Privatverkehrs sowie der Kultur, und es werden die eingangs erwähnten Thesen des Kernstädteberichtes bestätigt, dass vordringlich auf diesen Gebieten Lösungen gesucht werden müssen.

Pro Kopf der Bevölkerung machen die zentralörtlichen Leistungen rund 400 Franken aus. Dies ist ein beachtlicher Betrag, der zwar etwas unter den Werten von Luzern und Bern, aber über den Werten von Biel, Burgdorf oder Thun liegt.¹⁹

Die vorstehende Liste stellt eine Auslegeordnung dar, die auch Aufgaben und Leistungen enthält, die auch in anderen Gemeinden erbracht werden (z.B. Denkmalpflege, öffentliche Beleuchtung und Bibliotheken). Das Besondere der zentralörtlichen Leistungen besteht aber darin, dass diese Leistungen in den Städten konzentriert auftreten und aufgrund der Zentrumsfunktion viel stärker als in anderen Gemeinden durch externe Besucher beansprucht werden.

3.4 Beurteilung des Abgeltungsbedarfes

In der Diskussion um die Berechnung der zentralörtlichen Leistungen werden verschiedene Einwände vorgebracht. Sie betreffen in der Regel Fragen zu den berücksichtigten Leistungen, dem angewendeten Kostenkonzept, den Standortvorteilen von Zentren sowie den Nutzen, den Zentren aus den umliegenden Gemeinden beziehen. Auch werden die Zentren aufgefordert, selbst das Verursacherprinzip verstärkt anzuwenden.

a) Das Kaufkraftargument bzw. die Berücksichtigung marktmässiger Effekte

In der ecoplan-Studie wurden marktmässige Austauschbeziehungen zwischen einem Zentrum und dessen Umland, wie z.B. Lohnzahlungen an Pendler oder Ausgaben der Umlandbevölkerung für Einkäufe in den Zentren bewusst nicht berücksichtigt. Dies lässt sich damit begründen, dass bei marktmässigen Austauschbeziehungen den Effekten auf der

¹⁹ vgl. beiliegende Zusammenfassung ecoplan, K-6



Zahlungsebene immer ein umgekehrter Güterfluss gegenübersteht. Damit unterscheiden sie sich ganz wesentlich von der Erbringung von zentralörtlichen Leistungen, denen kein entsprechender Zahlungsstrom gegenübersteht. Diese marktwirtschaftlichen Effekte „bedürfen keiner staatlichen Korrektur oder Abgeltung – im Gegenteil: Handel und die Mobilität von Produktionsfaktoren sind die grundlegenden Elemente einer effizienten Volkswirtschaft, in der die Individuen und die Unternehmungen nach den günstigsten Einkaufsmöglichkeiten und den besten Verkaufsbedingungen für ihre Güter und Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, Boden) suchen. Allerdings können die steuerlichen Effekte nicht einfach als ‚marktwirtschaftlich‘ bezeichnet und vernachlässigt werden. Die Suche eines optimalen Steuersystems würde aber den Rahmen dieser Studie bei weitem sprengen. Es ist umstritten, wird aber häufig vertreten, dass das heutige Steuersystem mit seinem Schwergewicht auf Einkommenssteuern (Schwerpunkt bei der Besteuerung der EinwohnerInnen nach dem Wohnsitzprinzip) für Kernstädte zu bedeutenden Nachteilen führt. Entsprechende Korrekturvorschläge sind aber im Rahmen der Aufgabenteilung und des einnahmeseitigen Finanzausgleichs zu diskutieren. Im vorliegenden Projekt muss vom Grundsatz der Besteuerung der EinwohnerInnen nach dem Wohnsitzprinzip ausgegangen werden. Dies bedeutet, dass konsequenterweise auch alle Gemeindeleistungen, die nicht den EinwohnerInnen zugute kommen, einen abgeltungsbedürftigen Spillover darstellen; umgekehrt stehen aber die Steuern der EinwohnerInnen auch der Wohnsitzgemeinde zu.“²⁰

In Inzidenzanalysen²¹ wird zuweilen argumentiert, dass den Zentren aus den Zentrumsfunktionen Kaufkraft zuflüsse und sie daraus einen grossen Nutzen ziehen. Inzidenzanalysen sind jedoch für die Ermittlung von Zentrumslasten wenig geeignet, da sich diese Analysen vor allem mit der räumlichen Verteilung von Kosten und Nutzen beschäftigen, unabhängig davon, ob es sich um marktmässige Beziehungen oder nicht-marktwirtschaftliche externe Effekte handelt.²² Würden mit dem Argument des Kaufkraftzuflusses vom städtischen Steuerzahler höhere Leistungen zugunsten der Zentrumsangebote verlangt, so würde dies bedeuten, dass das Tätigen z.B. von Konsumausgaben von Angehörigen der Universität, der Spitäler, des Theaters usw. indirekt mit Steuergeldern gefördert würden. Ein derartiger Eingriff in die Marktprozesse wäre sehr fragwürdig.

²⁰ ecoplan Studie, S. 9

²¹ vgl. z.B. Fischer Georges/Wilhelm Beate, Die Universität St.Gallen als Wirtschafts- und Standortfaktor, Ergebnisse einer regionalen Inzidenzanalyse, Bern 2001

²² Mit dieser Fragestellung hat sich ecoplan v.a. in der Berner Studie auseinandergesetzt: Projekt Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden im Kanton Bern, Zentrumslasten und –nutzen, Anhang A: Grundlagen zur Methodik, März 1997 (ecoplan, Berner Studie)



Im Zusammenhang mit zentralörtlichen Leistungen bzw. ihrer Abgeltung interessiert allenfalls, ob aus dem Kaufkraftzufluss durch Zentrumsangebote auch höhere Steuereinnahmen resultieren. Über verschiedene Stufen der Einkommensgenerierung kann dies nicht ausgeschlossen werden, hingegen sind verschiedene Vorbehalte anzubringen: Für die zentralörtlichen Leistungen im Bereich des Verkehrs, die vor allem aus der Bereitstellung der Gemeindestrassen für die Pendler und Pendlerinnen besteht, ist das Kaufkraftzuflussargument ohne Bedeutung. Im Weiteren bezahlen die meisten der Zentrumsinstitutionen keine Steuern²³ (Universitäten, Spitäler, kulturelle Institutionen usw.). Es verbleiben also lediglich die Einkommenssteuern der Angestellten. Diese fallen jedoch – durch die Trennung der Funktionen Arbeit und Wohnen – zu einem beachtlichen Teil auch in den Umlandgemeinden an und es ist durchaus eine offene Frage, ob z.B. Mörschwil oder St.Gallen aus steuerlicher Sicht mehr vom Kantonsspital profitiert.

Zweifellos hat ein Zentrum durch die zentralörtlichen Angebote gewisse Vorteile, und diese sollen unter dem Titel der „Standortvorteile“ auch gewürdigt werden. Hingegen besteht kein Anlass, die hohe Finanzkraft schon bei der Ermittlung des Abgeltungsbedarfes zu berücksichtigen. Dem Argument der höheren Wirtschaftskraft wird auf anderem Wege Rechnung getragen, nämlich über die Berücksichtigung der Standortvorteile, die Festlegung des Zielsteuerfusses und letztlich über die politische Festlegung des Abgeltungsbetrages.

b) Standortvorteile von Zentren

Zweifellos bietet das Angebot einer Zentrumsstadt für die Bewohnerinnen und Bewohner viele Vorteile, und es ist daher verständlich, wenn von Umlandgemeinden verlangt wird, dass diese Vorteile in die Überlegungen miteinbezogen werden. Diese Vorteile ergeben sich einerseits aus der Nähe zum angebotenen Leistungsangebot und andererseits aus der gesteigerten Wirtschafts- und Finanzkraft des Zentrums.

Diese Standortvorteile zu quantifizieren, ist ein sehr heikles Unterfangen. Zunächst müssen auch hier die Bereiche Verkehr und Sicherheit teilweise ausgeklammert werden, da die örtliche Nähe auf diesen Feldern auch mit klaren Nachteilen verbunden ist (Emissionen beim Privatverkehr und Grossveranstaltungen, Einbussen im Sicherheitsempfinden usw.).

²³ Abgesehen von der Vergnügungssteuer, die in der Diskussion immer auch als Beitrag an die zentralörtlichen Leistungen begründet wurde.



Bei den effektiven Zentrumsangeboten (Kultur, Sport, Bildung, Soziales) hat das Argument der Nähe mit der wachsenden Mobilität an Bedeutung verloren: Das Stadtzentrum ist mit dem Zug von Wittenbach oder Mörschwil ebenso schnell zu erreichen wie mit dem Bus aus dem Stephanshorn. Die Sportanlage Gründenmoos liegt näher bei Gossau und Gaiserwald als bei St.Georgen.

Beim Argument der gesteigerten Wirtschafts- und Finanzkraft wurde bereits ausgeführt, dass dieses Argument nicht allzu stark zu gewichten ist. Es trifft zwar zu, dass auch aufgrund der direkten und indirekten Auswirkungen der Zentrumsangebote die städtische Steuerkraft überdurchschnittlich hoch ist. Wenn aber trotz dieser hohen Steuerkraft ein überdurchschnittlicher Steuerfuss erhoben werden muss, so ist dies ein klarer Hinweis, dass die Zentrumslasten höher sind als die ins Gewicht fallenden finanziellen Zentrumsnutzen.²⁴

Allzuhoch sind diese Standortvorteile - aus finanzieller Sicht - also nicht zu bewerten. Ecoplan hat diese Standortvorteile je nach Bereich unterschiedlich auf 5 – 15 % geschätzt und ist dabei zu Standortvorteilen in der Grössenordnung von 1,6 bis 3,1 Millionen gelangt. Selbst bei einem pauschalen Ansatz von 15 % über alle Bereiche lägen die Standortvorteilen „nur“ bei rund 4,5 Millionen Franken.²⁵ Dieses Ergebnis entspricht auch etwa den im Kernstädtebericht²⁶ erwähnten Ergebnissen der Berner Studie, in welcher die Zentrumsvorteile mit 3 –12 % der Bruttozentrumskosten beziffert werden.

c) Grenzkosten oder Durchschnittskosten?

Es wird argumentiert, dass verschiedene Infrastrukturen in den Zentrumsgemeinden ohnehin erstellt würden, so dass den Umlandgemeinden für die Nutzung nur die Zusatz- oder Grenzkosten verrechnet werden sollten. Durch die bessere Auslastung von Infrastrukturen könnten sich die Kosten der Zentrumsgemeinde sogar reduzieren (z.B. bei Hallenbädern), wenn die externen Nutzniesser mehr bezahlen als die Grenzkosten. Diese Argumentation übersieht, dass die Häufung und Konzentration dieser Leistungen das Problem darstellt: Im Einzelfall mag dieses Argument teilweise berechtigt sein, im Gesamten führt dieses Argument aber zu klassischem „Trittbrettfahrer“-Verhalten.

²⁴ Zum Nachweis, dass die Stadt vor allem im Bereich der zentralörtlichen Leistungen überdurchschnittliche Aufwendungen hat, vgl. S. 22

²⁵ Studie ecoplan, S. 60

²⁶ Kernstädtebericht, S. 51



Ecoplan hat sich mit dieser Frage intensiv auseinandergesetzt und ist aus folgenden Gründen zur Folgerung gelangt, dass das Konzept der Durchschnittskosten vorzuziehen sei:

- Bei der Frage der Abgeltung geht es „nicht um die optimale Tarifierung, welche grenzkostenorientiert erfolgen sollte, sondern um die Festlegung der Anteile an der Finanzierung von öffentlichen Gütern. Somit ist die Verteilung der Fixkosten gerade das zentrale Thema.
- Das Grenzkostenkonzept geht implizit davon aus, dass sich die Gemeinden auch selbst versorgen und auf eine gemeinsame Infrastruktur verzichten könnten (Beispiel: jede Gemeinde erstellt ein Hallenbad). Dies ist wegen der Grössenvorteile, welche die gemeinsame resp. zentrale Erstellung der Infrastruktur mit sich bringt, in den meisten Fällen eben gerade nicht der Fall. Das Grenzkostenkonzept führt für die Standortgemeinde immer zu höheren Kosten pro Nutzer als für die übrigen Gemeinden. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf die Wahl des optimalen Standortes nicht zweckmässig (...).
- Die Ermittlung der Grenzkosten ist in der Praxis in vielen Fällen schwierig und aufwendig. Es stellt sich u.a. die Frage, ob von einem kurzfristigen oder einem längerfristigen (auch Teile der Kapazitätskosten umfassenden) Grenzkostenkonzept ausgegangen werden soll.“²⁷

Es kommt hinzu, dass in der neuen st.gallischen Kantonsverfassung (Art. 86) von einer Vorteilsabgeltung die Rede ist und diese „Vorteile“ wohl nur mit den Durchschnittskosten (einschliesslich eines Fixkostenanteils) angemessen erfasst werden können. Allerdings ist die Anwendung eines Durchschnittskostenkonzeptes auch mit einer verstärkten Mitbestimmung zu verbinden: „Ohne Mitbestimmung besteht kein Einfluss auf die Infrastruktur und insbesondere auf die Fixkosten“.²⁸ Sinnvollerweise sollte eine derartige Mitsprache auf wesentliche Zentrumsangebote beschränkt bleiben, wie dies seit jeher in verschiedenen Bereichen praktiziert wird (z.B. Abfallregion, KVA, RWSG, VRSG, Genossenschaft Stadttheater). Während die Mitsprache von Region und Kanton z.B. im Zusammenhang mit der neuen Subventionsordnung von Konzert und Theater St.Gallen neu geregelt wurde, dürfte dies auf anderen Gebieten wie etwa der Sicherheit oder beim Verkehr schwierig sein.

²⁷ ecoplan, Berner Studie, A - 21

²⁸ ecoplan, Berner Studie, A -22



d) Gegenrechnungen anderer Gemeinden

Selbstverständlich erbringen auch Umlandgemeinden Leistungen für die Zentrums-
gemeinden, und es stellt sich die Frage, in welchem Umfang diese Leistungen in die
Berechnungen einfließen sollen. Sicher wäre es nicht sinnvoll, für alles und jedes eine
derartige Rechnung aufstellen zu wollen, sondern man sollte sich auf die Aufrechnung von
erheblichen Sonderlasten beschränken. Gerade bei den sehr oft erwähnten „Erholungs-
funktionen“ des Umlandes gilt es zu berücksichtigen, dass es sich meistens um externe
Kosten (Lärm, Abgasbelastung) handelt, die auch in der städtischen Studie nicht enthalten
sind.

Im Rahmen der ecoplan-Studie wurden die Leistungen des Umlandes nicht explizit erhoben,
sondern in Anlehnung an die Berner Studie auf 0,9 bis 3,6 Millionen geschätzt.

e) Verstärkung des Verursacherprinzips

Es stellt sich auch die Frage, in welchen Bereichen die Stadt die erbrachten Leistungen
direkt den Nutzniessern in Rechnung stellen und damit auf eine Abgeltung durch den Kanton
oder andere Gemeinden verzichten kann. Damit diese Strategie erfolgreich sein kann,
müssen jedoch verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein.

In erster Linie muss es möglich sein, Dritte von der Nutzung auszuschliessen, wenn diese
nicht bereit sind, dafür zu bezahlen (Ausschlussprinzip). Dies ist z.B. auf den Gebieten des
Privatverkehrs – abgesehen vom eher problematischen Vorschlag des auf die
Agglomerationen begrenzten road pricing - oder der Sicherheit kaum denkbar. In zweiter
Linie ist zu beurteilen, ob das Ausschlussprinzip auch politisch erwünscht ist. Sofern der
Staat ein Interesse daran hat, dass bestimmte Güter in stärkerem Masse konsumiert
werden, als dies der individuellen Zahlungsbereitschaft oder Zahlungsfähigkeit entspricht, ist
die volle Verrechnung einer Leistung nicht wünschbar. Dies dürfte v.a. bei der Kultur und
teilweise auch bei einzelnen Angeboten im Sport und im sozialen Bereich zutreffen.

Es verbleiben somit nur relativ wenige Gebiete, in denen diese Strategie angewendet
werden kann, etwa in der Bildung, teilweise im Sozialen sowie im Freizeit- und Sportbereich.
Aufgrund der ecoplan-Studie fallen in diesen Bereichen lediglich rund 4,8 Millionen Franken
zentralörtliche Leistungen an. Realistischerweise lässt sich das Verursacherprinzip nur bei
einem Bruchteil dieser Angebote auch durchsetzen (Verhältnismässigkeit, Verwaltungsauf-



wand). Es gilt auch zu berücksichtigen, dass die Stadt in den vergangenen Jahren in verschiedenen Bereichen diesen Weg gegangen ist, so z.B. in der Rückführung von Drogenabhängigen oder bei der Subventionierung von sozialen Institutionen, bei welchen die städtische Subvention auf den Anteil städtischer Nutzniesser beschränkt wurde. In einer Antwort auf eine entsprechende Motion²⁹ hat der Stadtrat jedoch die wenig ergiebige Möglichkeit eines „Einheimischen-Ausweises“ abgelehnt. Ein solcher wäre heute – in einer Zeit der Regionalisierung und der regionalen Zusammenarbeit – noch weniger vertretbar und würde Verhandlungen über Abgeltungen unnötig erschweren.

Trotz dieser Relativierungen soll unter dem Titel einer verstärkten Verursacherfinanzierung ein Betrag von 0,5 –1,0 Million berücksichtigt werden.

f) Bisherige Abgeltungen

Ein Teil der zentralörtlichen Leistungen wird bereits heute abgegolten. Einerseits durch die Beträge, die ausdrücklich unter diesem Titel der Stadt vergütet werden (seit 1990 jährlich 1,0 Million Franken, ab 2002 2,0 Millionen). Andererseits können auch die bisherigen Beiträge im indirekten Finanzausgleich (Beiträge an Lehrerlöhne sowie an die Strassenlasten) von 9 -10 Millionen als Abgeltung von Sonderlasten betrachtet werden. Diese Beiträge bemessen sich nach dem Gesamtfinanzbedarf, welcher in der Stadt aufgrund der zentralörtlichen Leistungen und soziodemografischen Lasten relativ hoch ist. Angesichts der Finanzstärke der Stadt sind somit die Zentrumslasten der entscheidende Grund, dass sie derartige Beiträge erhält. Denn obwohl als Bezugsgrösse die „Lehrerbesoldungen“ dienen, handelt es sich nicht um Beiträge an das Bildungswesen. Die Lehrerbesoldungen wurden lediglich als Bemessungsgrundlagen gewählt, weil diese Ausgaben in allen Gemeinden einen relativ hohen Anteil ausmachen und wenig manipulierbar sind.

²⁹ Motion betreffend Einführung eines „Einheimischen-Ausweises“ für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen vom 19. April 1983

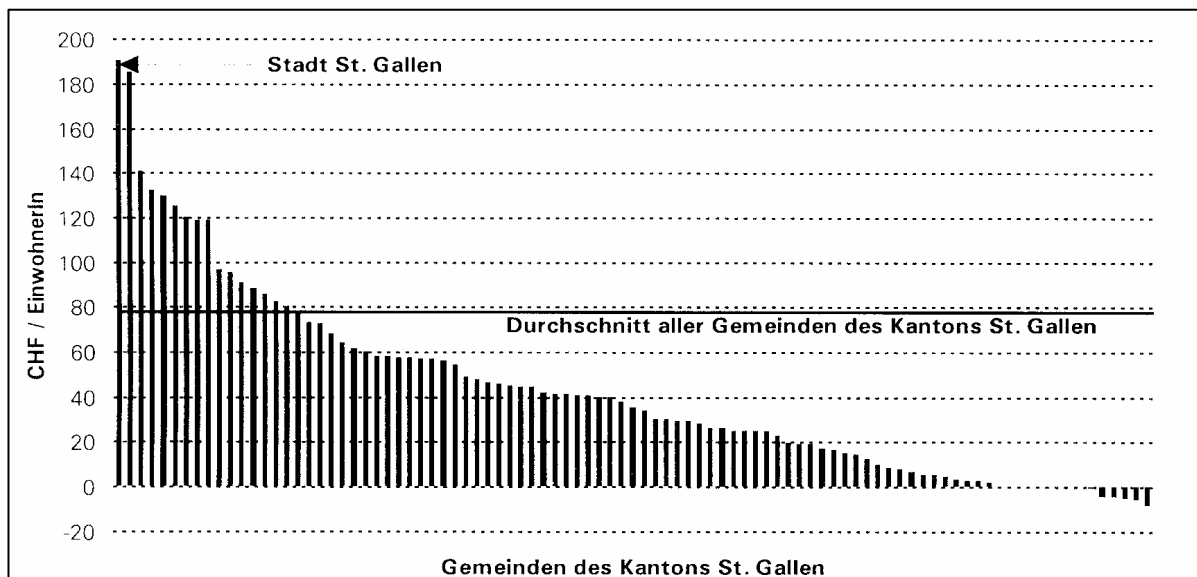


3.5 Soziodemografische Lasten

Neben den zentralörtlichen Leistungen belasten insbesondere soziodemografische Besonderheiten die Finanzen der Kernstädte. Aufgrund der zentralen Lage, der Anonymität und der guten privaten und öffentlichen Angebote entfalten die Städte eine Sogwirkung, und es konzentrieren sich viele Arme, Alleinerziehende, Abhängige und Arbeitslose in den Städten. So entfielen im Jahr 2001 bei einem Einwohneranteil von rund 16 Prozent rund 48 Prozent des gesamtkantonalen Nettoaufwandes in der Sozialhilfe auf die Stadt.

Die unterschiedliche Belastung pro Kopf aufgrund der Sozialhilfeausgaben geht aus der folgenden Grafik hervor.

Grafik 1: Vergleich der Aufwendungen in der Sozialhilfe 1999³⁰



Diese Belastungsunterschiede haben bereits bei der Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes zu einer intensiven Diskussion geführt, in deren Verlauf eine Lösung des Problems mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs in Aussicht gestellt wurde. Ein entsprechendes Postulat „Einbezug der finanziellen Sozialhilfe in die Reform des Finanzausgleichs“ wurde vom Grossen Rat gutgeheissen. Darin wird die Regierung eingeladen, „Ausführungen zu machen, auf welche Weise besonders hohe Belastungen von

³⁰ Studie ecoplan S. 53

Basierend auf Angaben der St.Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge (2000)



Gemeinden im Bereich der finanziellen Sozialhilfe gemildert werden können, sowie allenfalls entsprechende Anträge zu stellen.“³¹

Wie einleitend festgehalten, sieht auch der Bund mit dem NFA einen soziodemografischen Lastenausgleich vor. Gemäss den provisorischen Berechnungen kann der Kanton unter diesem Titel einen Betrag von 5,8 Millionen Franken erwarten. Nachdem auch in den meisten anderen Kantonen entsprechende Regelungen bestehen, darf auch im Kanton St.Gallen erwartet werden, dass diese Problematik gelöst wird.

In der ecoplan-Studie wurde errechnet, dass rund 7,9 Millionen Franken notwendig sind, um die Aufwendungen pro Kopf auf das durchschnittliche Kantonsniveau zu senken.

3.6 Ermittlung des Abgeltungsbedarfes

Zentralörtliche Leistungen und Soziallasten zusammen ergeben nach der ecoplan-Studie eine Summe von 38 Millionen Franken. Fasst man die bisherigen Aussagen zusammen, so zeigt sich, dass von den berechneten Zentrumslasten zwar ein gewisser Anteil zu Recht der Stadt zu belasten ist, dass für den überwiegenden Teil aber höhere Abgeltungen unumgänglich sind. Inwieweit diese Beträge auch tatsächlich abgegolten werden, wird politisch ausdiskutiert und entschieden werden müssen:

³¹ Postulat 43.98.01



Tab. 2 Ermittlung des Abgeltungsbedarfes	
	in Mio. Fr.
Zentralörtliche Leistungen	30,1
Soziallasten	<u>7,9</u>
Zentrumslasten insgesamt	38,0
Abzüglich:	
- Standortvorteile	1,6 – 3,1
- Nutzengewinn aus Leistungen anderer Gemeinden	0,9 - 3,6
- Verbesserungen durch verstärkte Verursacherfinanzierung	<u>0,5 - 1,0</u>
Abgeltungsbedarf insgesamt	30 - 35
Abzüglich bisherige Abgeltungen	<u>10 – 12</u>
Zusätzlicher Abgeltungsbedarf für zentralörtliche Leistungen und Soziallasten	20 – 23

Eine ähnliche Grössenordnung der Zentrumslasten erhält man, wenn der überdurchschnittliche Nettoaufwand in der Stadt auf den fraglichen Gebieten als Hilfsgrösse herangezogen wird. Sicherlich können nicht alle diese überdurchschnittlichen Aufwendungen als eigentliche Zentrumslasten bezeichnet werden, aber die Berechnung zeigt, dass die überdurchschnittlichen Ausgaben der Stadt durch die überdurchschnittlichen Aufwendungen in den Bereichen mit Zentrumslasten begründet sind. Diese Rechnung, die in den Geschäftsberichten des Stadtrates³² schon verschiedentlich veröffentlicht wurde, kommt auf der Basis des Jahres 2000 zu folgenden Ergebnissen:

³² vgl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1998, S. 49 / Geschäftsbericht 2000, S. 36



Tab. 3 Nettoaufwendungen pro Kopf in St.Galler Gemeinden im Jahr 2000 ³³

	Alle Gemeinden Fr.	Stadt St.Gallen Fr.	Differenz Fr. total (1) in Mio. Fr.	
Nettoaufwand total	3'361	3'950	589	
davon:				
Öffentliche Sicherheit	45	116	71	5,0
Kultur und Freizeit	106	297	191	13,4
Soziale Wohlfahrt	322	501	179	12,5
Verkehr	225	429	<u>204</u>	<u>14,3</u>
Total Bereiche Zentrumslasten			645	45,2

(1) multipliziert mit einer mittleren Wohnbevölkerung von 70'000

Diese Zahlen belegen eindrücklich, welche Leistungen die städtischen Steuerzahlenden zugunsten Dritter erbringen und wie dringlich eine Entlastung ist. In den nächsten Abschnitten soll deshalb dargelegt werden, in welchem Zusammenhang diese Entlastung aus städtischer Sicht zu beurteilen ist und wie die Diskussion auf kantonaler Ebene verläuft.

³³ S.Galler Gemeindefinanzen 2000, Tab. 2.3.3



4 Die Finanzlage der Stadt St.Gallen und finanzpolitische Zielsetzungen

4.1 Entwicklungen der letzten Jahre

Die städtischen Finanzen haben – wie jene anderer Gemeinwesen auch - ein relativ schwieriges Jahrzehnt hinter sich. Vergleicht man die wichtigsten Kennzahlen mit denjenigen anderer Gemeinden, so darf die Situation jedoch nicht dramatisiert werden: Die Stadt ist finanziell gesund.

Wenn die Stadt dennoch den Anspruch erhebt, für ihre Leistungen entschädigt zu werden, so muss sie den Nachweis erbringen, dass sie alles in ihrer Macht Stehende getan hat, d.h. dass sie mindestens so sparsam wie andere Gemeinden mit ihren Mitteln umgeht und dass sie ihre eigene Bewohnerschaft „ausreichend“ zur Finanzierung ihrer Angebote heranzieht. Ein derartiger Nachweis wird immer von subjektiven Faktoren beeinflusst sein, und es ist relativ einfach, mit Einzelbeispielen eine vermeintliche Grosszügigkeit der Stadt zu illustrieren. Betrachtet man jedoch das gesamte Finanzgebaren und stellt auf die Fakten ab, so ergibt sich für die Stadt ein günstiges Bild:

Tab. 4 Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben in Stadt und Kanton St.Gallen³⁴

	Alle Gemeinden (inkl. Stadt)		Stadt St.Gallen	
	Fr.	Index	Fr.	Index
Bruttoausgaben pro Kopf				
1990	3'508	100	4'490	100
1995	4'686	133	5'744	128
2000	5'131	146	6'357	142
Nettoausgaben pro Kopf				
1990	2'022	100	2'642	100
1995	2'757	136	3'479	132
2000	3'361	166	3'950	150

³⁴ St.Galler Gemeindefinanzen 2000, Tab. 2.7.3 / 2.3.3



Wenn man berücksichtigt, dass in diesen Jahren die Soziallasten in der Stadt überproportional anstiegen und z.B. der Aufbau des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums³⁵ den Bruttoaufwand der Stadt zusätzlich erhöhte, ist es erstaunlich, dass das Wachstum hinter demjenigen der anderen Gemeinden zurückblieb.

Auch die Nettoausgaben wurden in der Stadt weniger erhöht als im Durchschnitt aller St.Galler Gemeinden. Die Differenz bei den Wachstumsraten ist noch etwas grösser als bei den Bruttoaufwendungen, was den Schluss nahelegt, dass die Stadt ihre Einnahmequellen (Rückerstattungen, Entgelte) stärker erschlossen hat als die anderen Gemeinden. Die Ursachen für die höheren Nettoausgaben pro Kopf liegen wie erwähnt vor allem bei den Zentrumslasten (vgl. vorne Tabelle 3).

Auch bezüglich der Verschuldung steht die Stadt im innerkantonalen Vergleich relativ gut da, wie die folgenden Tabelle illustriert:

Tab. 5 Die Verschuldung der Gemeinden im Kanton St.Gallen (Ende 2000)³⁶

	in Fr. pro Kopf	in Steuer- prozenten
Stadt St.Gallen	2'380	134
Wittenbach	3'784	257
Muolen	4'298	333
Goldach	3'755	228
Mörschwil	975	41
Alle Gemeinden Kanton St.Gallen	3'870	259

Sowohl pro Kopf als auch im Verhältnis zum Steuerertrag hat die Stadt eine unterdurchschnittliche Verschuldung. Dies kommt auch daher, dass die Tiefhaltung der Verschuldung ein erklärtes Ziel der städtischen Finanzpolitik ist und in guten Zeiten der Abbau der

³⁵ Die Rechnung des RAV (mit einem Bruttoaufwand von 4 Millionen Franken im Jahr 2000) wurde innerhalb der städtischen Rechnung geführt. Ebenso könnten andere regionale Angebote wie die Berufsberatungsstelle oder die Musikakademie ausgeklammert werden.

³⁶ St.Galler Gemeindefinanzen, Tab. 4.3



Verschuldung gegenüber Steuerfussenkungen Vorrang hat. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Verschuldungspolitik werden insbesondere im Vergleich zur Tief-Steuergemeinde Goldach sichtbar.

Die Entwicklung der Finanzen zeigt immer nur eine Seite der Medaille, und es ist unabdingbar, auch die Leistungsseite mit in die Beurteilung einzubeziehen. Trotz Rezession ist es gelungen, die wesentlichen städtischen Angebote zu erhalten, in einigen Bereichen sogar auszubauen (z.B. ausser schulische Betreuung, Kultur, Soziales, Sport). Damit hat die Stadt bewusst und erfolgreich – auch im Interesse einer ganzen Region – einer „Abbruchpolitik“, einem Abbau des städtischen Leistungsangebotes, entgegengewirkt. Vor dem Hintergrund eines steigenden Standortwettbewerbs wäre dies verhängnisvoll. Allerdings geschah dies einerseits zum Teil zulasten einer – wie oben dargestellt tragbaren – höheren Verschuldung. Zum anderen wurde von der Stadtbevölkerung ein Steuerfuss erhoben, der nahe beim Maximalsteuerfuss lag. Im Verhältnis zu den umliegenden Gemeinden wurde und wird dies seitens der Stadt zunehmend als zu hoch empfunden.

4.2 Die Stadt im kantonalen Finanzausgleich

Die Stadt erhält bereits heute Beiträge aus dem indirekten Finanzausgleich, welche zum überwiegenden Teil auch als Abgeltung zentralörtlicher Leistungen und soziodemografischer Lasten betrachtet werden können. Ausserdem enthält das geltende Finanzausgleichsgesetz die Bestimmung, dass die Stadt für ihre zentralörtlichen Leistungen entschädigt werden kann.³⁷ Aufgrund dieser Bestimmung erhielt die Stadt von 1990 bis 2001 jährlich 1,0 Million Franken. Ab 2002 wurde dieser Betrag auf 2,0 Millionen erhöht.

Die wichtigsten Kennzahlen zum kantonalen Finanzausgleich aus städtischer Sicht sind in der folgenden Tabelle enthalten:

³⁷ Art. 25 Abs. 1 des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes vom 9.6.1985 lautet:

„Der politischen Gemeinde St.Gallen können für die Erfüllung zentralörtlicher, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben im Rahmen des Staatsvoranschlages Ausgleichsbeiträge ausgerichtet werden, deren Höhe bei einer Änderung des Maximalsteuerfusses zu überprüfen ist.“.



Tab. 6 Die Stadt St.Gallen im Finanzausgleich ³⁸

	Alle Gemeinden in 1'000 Fr.	Stadt St.Gallen in 1'000 Fr.
Indirekter Finanzausgleich Bildung	140'657	6'418
Indirekter Finanzausgleich Strassenlasten	35'018	3'172
Direkter Finanzausgleich bzw. Abgeltung zentralörtlicher Leistungen	<u>46'742</u>	<u>1'000</u>
Beiträge insgesamt in 1'000 Fr.	222'417	10'590
Beiträge pro Kopf in Fr.	496.90	151.80
Beiträge in Steuerprozent	33,2	8,5

Der kantonale Finanzausgleich wird aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert. Aufgrund des Anteils der städtischen Steuerkraft an der Steuerkraft des ganzen Kantons³⁸ kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Fünftel dieser Mittel, also über 40 Millionen Franken aus der Stadt stammen. Aus der Stadt fliesst also ein Vielfaches dessen in den Finanzausgleich, was sie daraus bezieht. Auch bei einer deutlich höheren Abgeltung wird diese Solidarität der Stadt mit den übrigen Kantonsgemeinden bestehen bleiben.

4.3 Die Steuerbelastung in der Stadt St.Gallen

Steuerbelastungen werden immer subjektiv wahrgenommen und je nach politischer Optik als angemessen oder zu hoch, für die Standortattraktivität als entscheidend oder eher als untergeordnet beurteilt. Tatsache ist, dass die reale Steuerbelastung in der Stadt seit rund 20 Jahren unverändert ist, dass also trotz ausgebautem Leistungsangebot die Steuern nicht erhöht wurden³⁹. Tatsache ist auch, dass eine Befragung der Zu- und Wegziehenden ergeben

³⁸ St. Galler Gemeindefinanzen 2000, Tab. 2.4

³⁹ Allein aufgrund der Steuerleistung der natürlichen Personen macht dieser Anteil 18,6 Prozent aus. (vgl. St.Galler Gemeindefinanzen 2000, Tab. 1.2)

⁴⁰ vgl. Bericht des Stadtrates zur Rechnung 2000, S. 7



hat, dass das Steuerbelastungsargument für die überwiegende Mehrheit keine entscheidende Rolle spielt.⁴¹

Aus dieser Sicht besteht kein Grund, der Steuerbelastung eine allen anderen Zielen übergeordnete Bedeutung beizumessen: Die Qualität des Leistungsangebotes und eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verschuldungspolitik sind gleichwertige Ziele der städtischen Politik. Andererseits sind allzugrosse Steuerfussunterschiede störend, insbesondere wenn sie wie im Falle der Zentrumslasten als unverschuldet empfunden werden.

Aufgrund der nachfolgenden Tabelle können die Steuerbelastungsunterschiede gegenüber einigen st.gallischen Nachbargemeinden als beachtlich und im Verhältnis zu den appenzellischen Gemeinden als störend bezeichnet werden:

Tab. 7 Steuerbelastungen in Ostschweizer Gemeinden im Jahr 2000

	Bruttoarbeitseinkommen 80'000		Bruttoarbeitseinkommen 200'000	
	Fr.	Rang	Fr.	Rang
St.Gallen	8'760	437	36'799	483
Wittenbach	8'704	424	36'540	462
Steinach	7'768	275	32'619	209
Goldach	7'768	274	32'619	208
Mörschwil	7'680	260	32'260	193
Degersheim	9'088	508	38'140	599
Gossau	7'831	295	32'860	220
Gaiserwald	8'472	382	35'560	378
Appenzell	6'616	130	24'860	43
Gais	7'976	319	31'440	173
Herisau	7'976	318	31'440	172
Teufen	7'431	233	29'300	134
Speicher	7'824	291	30'860	158
Arbon	8'800	447	37'119	509
Horn	7'280	208	30'720	155

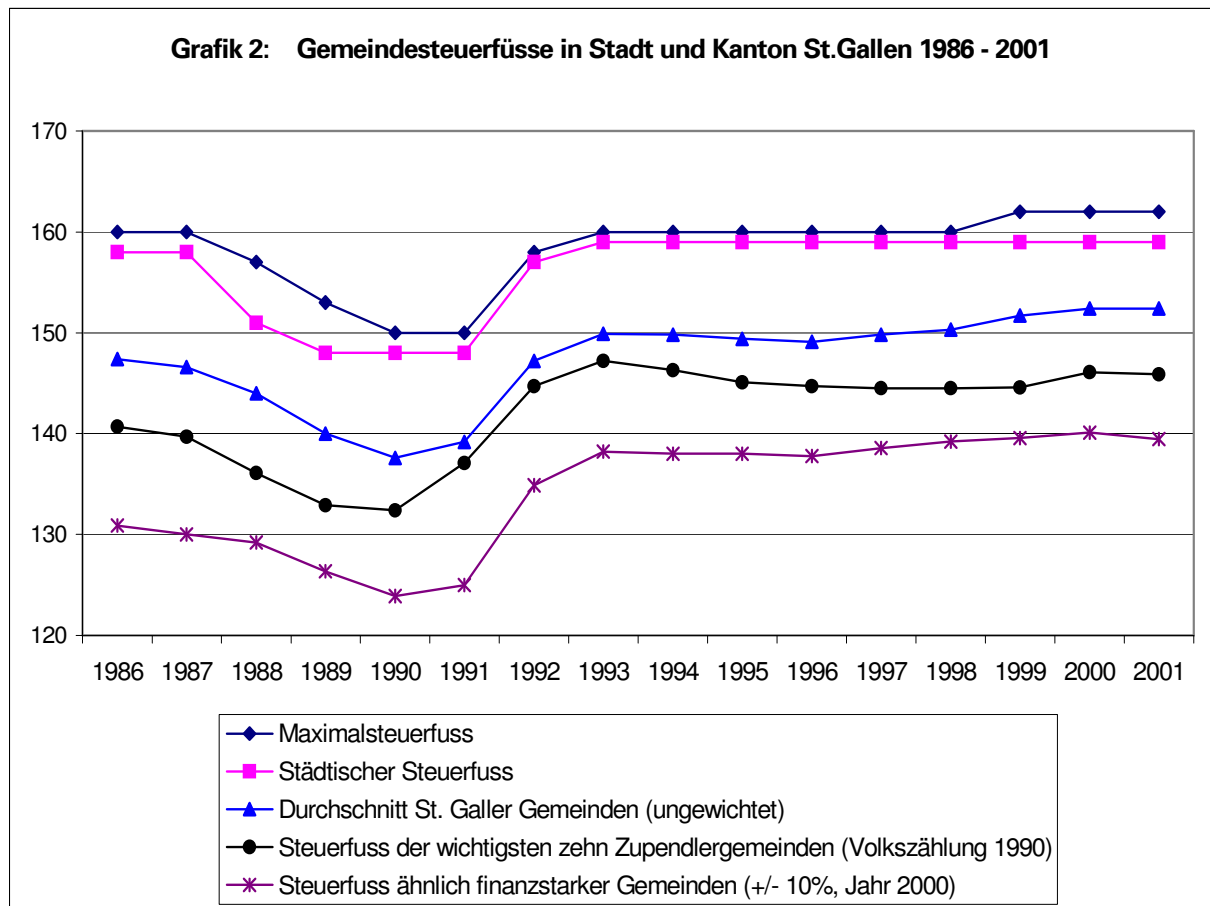
Basis: Kantons-Gemeinde und Kirchensteuern (ohne Bundessteuer)
Quelle: Eidg. Steuerverwaltung (zitiert nach facts 16/2001)

⁴¹ Wirtschafts- und Sozialforschung Dr. Rolf Schoch, Wandermotive in der Stadt St.Gallen, Bericht über die Ergebnisse einer Befragung von Zu- und Wegzögern 1999



4.4 Steuerfuss: Entwicklung und Zielsetzung

Die Stadt St.Gallen hatte in der Vergangenheit immer einen Steuerfuss, der knapp unter dem Maximalsteuerfuss der Ausgleichsgemeinden lag. Während die Differenz in den 80er Jahren bis zu fünf Prozentpunkte betrug, musste der Abstand in den 90er Jahren auf ein bis zwei Prozentpunkte reduziert werden:



Dass die Stadt einen ähnlichen Steuerfuss – trotz hoher Finanzkraft – wie die Ausgleichsgemeinden erheben muss, ist bekanntlich das Schicksal einer Kernstadt mit ihren Zentrumslasten und soziodemografischen Problemen. Die Stadt ist der Auffassung, dass eine Lösung gesucht werden muss, welche es der Stadt ermöglicht, höchstens einen Steuerfuss auf dem Niveau des kantonalen Durchschnittes zu erheben. Dieser würde rund 7 Steuerprozentpunkte niedriger liegen als heute, was auch eine dringend erwünschte Annäherung



an die Steuerfüsse der umliegenden Gemeinden⁴² ermöglichen würde. Je nach Entwicklung muss der Steuerfuss auch stärker auf die umliegenden Gemeinden abgestimmt und in ein faires Verhältnis zu diesen gebracht werden. Es liegt auf der Hand, dass diese Steuerfussenkung nicht auf Kosten einer höheren Verschuldung oder eines massiven Leistungsabbaus geschehen darf.

Die Stadt ist sich bewusst, dass diese Zielsetzung ehrgeizig und politisch nicht einfach umzusetzen ist. Der Stadtrat ist jedoch der Auffassung, dass die Stadt in den vergangenen Jahren mit einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik ihren Beitrag dazu geleistet hat. Wie die kantonale Gemeindefinanzstatistik zeigt, hat sie nur dort höhere Ausgaben pro Kopf, wo es um zentralörtliche Leistungen bzw. die Soziallasten geht.

Dieses Ziel ist im Übrigen nicht nur aus Sicht des städtischen Steuerzahlers von Bedeutung. Auch Kanton und Region profitieren von einer Hauptstadt, die im Standortwettbewerb ein interessantes Leistungsangebot und eine moderate Steuerbelastung als positive Argumente anführen kann. Gerade bei interkantonalen Steuervergleichen werden meistens die Hauptstädte einander gegenübergestellt.

⁴² Die wichtigsten Zupendlergemeinden sind: Wittenbach, Gaiserwald, Gossau, Goldach, Rorschach, Mörschwil, Rorschacherberg, Flawil, Eggersriet, Uzwil. Ähnlich finanzstark sind folgende Gemeinden: Goldach, Eggersriet, Berneck, Balgach, Bad Ragaz, Wesen, Wildhaus, Zuzwil, Gaiserwald.



5 Lösungsansätze auf kantonaler Ebene

5.1 Entwicklung der finanziellen Beziehungen Stadt und Kanton St.Gallen

Die finanziellen Beziehungen zwischen Stadt bzw. Gemeinden und Kanton sind ein Dauerthema der Finanzpolitik. Trotz gelegentlicher „Nebengeräusche“ darf anerkannt werden, dass in den letzten Jahren und Jahrzehnten verschiedene Dossiers erfolgreich abgeschlossen und gemeinsam mit dem Kanton auf einzelnen Gebieten sachgerechte Lösungen gefunden werden konnten. Dazu gehören etwa:

- Kantonalisierung des Kindergärtnerinnenseminars
- Übernahme der Hochschule durch den Kanton
- Aufhebung der Beiträge an die Privatbahnen*
- Kantonalisierung des Talhofs
- Abgeltung für die Stadtpolizei
- Neue Finanzierungsordnung im öffentlichen Verkehr*
- Entlastung Stadttheater und Konzertverein
- Kantonalisierung des Berufsschulwesens*

* diese Gesetzesänderungen betrafen auch andere Gemeinden

Je nach Blickwinkel kann man diese Entlastungen als „Geschenke“ des Kantons an den städtischen Steuerzahler oder umgekehrt als eine Verringerung der „Geschenke“ der Stadt an Kanton und Region betrachten.

In der Sache und unter dem Aspekt einer vernünftigen Aufgabenteilung waren diese Lösungen richtig und führten zu einer Entlastung des städtischen Haushalts. Andererseits führten diese Entlastungen zu einer Verringerung des Finanzbedarfes und damit zu geringeren kantonalen Beiträgen aus dem Finanzausgleich.

Die Nettowirkung all dieser Massnahmen lässt sich nur schwer beurteilen. Aber sicher kann festgehalten werden, dass in den vergangenen Jahren immer wieder wichtige Zwischenschritte auf dem Weg zu einer fairen Entlastung der Stadt erfolgten. Dies hat dazu beigetragen, dass der städtische Haushalt auch in relativ schwierigen Zeiten im Gleichgewicht gehalten werden konnte.



5.2 Neue Kantonsverfassung

Mit der neuen Kantonsverfassung werden Neuerungen eingeführt, welche für die finanziellen Beziehungen zwischen den Gemeinden und zwischen Kanton und Gemeinden von zentraler Bedeutung sind.

In Artikel 85 wird die Basis für einen verstärkten Steuerwettbewerb unter den Gemeinden gelegt. Damit folgt der Kanton St.Gallen einem internationalen und gesamtschweizerischen Trend. Innerhalb dieses Umfeldes werden dem Finanzausgleich folgende Ziele übertragen:

- Gewährleistung der notwendigen Mittel für die politischen Gemeinden
- Verringerung der finanziellen Unterschiede unter den Gemeinden
- Ausgleich übermässiger Belastungen der Gemeinden.

Aus der Formulierung, dass die finanziellen Unterschiede „verringert“, nicht aber aufgehoben werden sollen, wird klar, dass der steuerliche Wettbewerb unter den Gemeinden gefördert werden soll. Die Anreize zur Schaffung effizienter Strukturen und allgemein zum Sparen sollen verstärkt werden.

Ein steuerlicher Wettbewerb kann jedoch nur funktionieren, wenn auch die Ausgangslagen vergleichbar sind. In Artikel 86 wird daher die Grundlage für die Abgeltung von zentralörtlichen Leistungen geschaffen: „Das Gesetz kann die Abgeltung von Vorteilen an politische Gemeinden vorsehen, wenn anderen Gemeinden oder dem Kanton aus der Erfüllung von Aufgaben besondere Vorteile erwachsen. Die Mitwirkung aller Beteiligten wird gewahrt.“

Es liegt auf der Hand, dass ein Steuerwettbewerb zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden so lange als unfair bezeichnet werden muss, als die Umlandgemeinden von Leistungen des Zentrums profitieren können, ohne dafür bezahlen zu müssen. Selbst wenn die zentralörtlichen Leistungen vollständig durch den Kanton übernommen würden, haben die Agglomerationsgemeinden die Vorteile solange auf ihrer Seite, als sie dafür nicht belastet werden bzw. solange auf einen innerkantonalen Lastenausgleich verzichtet wird.



5.3 Umrisse eines neuen Finanzausgleichssystems

Für ein neues Finanzausgleichssystem wurden in den letzten Jahre wesentliche Vorarbeiten erbracht. Dieses System befindet sich zwar noch im Entwurfsstadium⁴³, gewisse Grundsätze sind jedoch erkennbar.

In Anlehnung an das Finanzausgleichssystem des Bundes ist ein mehrstufiges Modell vorgesehen:

Grafik 3: Konzept des st.gallischen Finanzausgleichs		
	Instrumente	Ziele
1. Stufe	A. Ressourcenausgleich B. Ausgleich der Sonderlasten für Städte und Berg-/Randregionen	Ausgleich von unverschuldeten, unbeeinflussbaren Disparitäten
2. Stufe	Partieller Steuerfussausgleich	Ausgleich eines Teils der übrigen Disparitäten
3. Stufe	Temporärer zusätzlicher Steuerfussausgleich; Massnahmen zur Effektivitäts- und Effizienzverbesserung	Milderung der Übergangsprobleme

Diese Neukonzeption beinhaltet damit einen Sonderlastenausgleich, welcher für die Stadt von zentraler Bedeutung ist. Dieser Sonderlastenausgleich umfasst nach den Vorstellungen des Kantons je einen Ausgleichsmechanismus für die Probleme der Städte und einen für die Berg- und Randregionen. Er bildet damit auch die Basis für die Abgeltung der Zentrums-lasten. Es ist vorgesehen, im Rahmen des Sonderlastenausgleichs den Städten Pro-Kopf-Beiträge auszurichten.

Dieses Konzept des Sonderlastenausgleichs darf als Erfolg der jahrelangen Bemühungen der Städte sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene gewertet werden. Allerdings würde mit der st.gallischen Konzeption von derjenigen des Bundes, welche konsequent zwischen

⁴³ IFF Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St.Gallen, Finanzausgleichsreform im Kanton St.Gallen: Schlussbericht der Phasen 1,2 und 3; St.Gallen, 30.4.2001 (IFF Finanzausgleich)



soziodemografischen Lasten und zentralörtlichen Leistungen unterscheidet, in einem wichtigen Punkt abgewichen.“

Zum neuen System gehört auch, dass es für den Steuerfuss weder nach oben noch nach unten eine feste Grenze geben wird. Dies bedeutet, dass die Steuerfüsse sich stärker als bisher unterscheiden werden (Steuerwettbewerb). Aus Sicht der Stadt ist dies dann problematisch, wenn Nachbargemeinden einen markant tieferen Steuerfuss ansetzen können, weil sie aus den zentralörtlichen Leistungen zwar den Nutzen haben, sich aber an den Kosten nicht beteiligen müssen. Dies ist im vorliegenden Modell, welches kein Element des horizontalen Lastenausgleichs vorsieht, der Fall. Die Stadt wird einem derartigen System daher nur zustimmen können, wenn die Abgeltung der Zentrumslasten eine markante Senkung des Steuerfusses erlaubt.

Zur Diskussion der spezifisch städtischen Fragen, insbesondere auch zur Diskussion der ecoplan Studie wurde eine spezielle Arbeitsgruppe aus kantonalen und städtischen Vertretern eingesetzt. Als mögliche Lösung kristallisierte sich ein zweistufiges Vorgehen heraus: In einer ersten Phase soll die Abgeltung der Zentrumslasten im Rahmen des neuen kantonalen Finanzausgleichsgesetzes erhöht werden, und in einer zweiten Phase ist im Zusammenhang mit dem Neuen Bundesfinanzausgleich vorgesehen, insbesondere für die grossen Kulturinstitutionen kantonsübergreifende Lösungen zu suchen.

5.4 Verstärkung der Agglomerationspolitik

Es liegt im Interesse der Einwohnerschaft der ganzen Region, dass Verwaltungsleistungen effizient und allenfalls unabhängig von politischen Kantons- und Gemeindegrenzen erfüllt werden. Wenn man sich die Erfahrungen der letzten Jahre vor Augen hält, so lässt sich feststellen, dass diese regionale Zusammenarbeit bei vielen „lebensnotwendigen“ öffentlichen Diensten erfolgreich war. Als Beispiele können das Verwaltungsrechnungszentrum St.Gallen, der Abfallbereich, die Energie- und Wasserversorgung sowie der öffentliche Verkehr erwähnt werden. Auch die Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehren und Zivilschutzämter sind erwähnenswert. Demgegenüber gestaltete sich die Zusammenarbeit im Bereich des Wahlbedarfs wie etwa in den Bereichen Privatverkehr, Kultur, Soziales und Sport wesentlich schwieriger.

⁴⁴ Die Stadt ist aus verschiedenen Überlegungen der Auffassung, dass die Systematik des Bundes vorzuziehen wäre.



Die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit gehört zu den erklärten Schwerpunkten der aktuellen städtischen Legislaturziele. Durch die neuen Gegebenheiten auf Bundesebene werden auch im Kanton St.Gallen diese Bemühungen unterstützt. In welchen Formen und in welchen rechtlichen Gefässen dies letztlich geschehen wird, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden; auf jeden Fall haben sich die Voraussetzungen in den letzten Jahren deutlich verbessert.

5.5 Entwicklungen in anderen Kantonen und Städten

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf Bundesebene wurde und wird auch in zahlreichen anderen Kantonen der innerkantonale Finanzausgleich neu geordnet. Entsprechend der föderalen Struktur wurden dabei je nach Kanton unterschiedliche Wege gegangen. Gemeinsam ist allen Lösungen, dass die Situation der Städte viel stärker als früher berücksichtigt wurde und dass in praktisch allen Kantonen ein Ausgleich im Bereich der Sozialhilfe besteht bzw. diese Kosten zum Teil direkt von den Kantonen getragen werden.

Im Kanton Bern, dessen System auch einen starken horizontalen Finanzausgleich beinhaltet, werden die Zentren nach einem differenzierten Schlüssel entschädigt. Die Städte mit Zentrumsfunktionen können einen Anteil ihrer Zentrumslast bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrages in Abzug bringen, was zu höheren direkten Finanzausgleichszahlungen führt. Die Städte Bern und Biel erhalten zusätzlich eine pauschale Abgeltung für ihre Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefranchise, Sport und soziale Sicherheit. Die Finanzierung tragen dabei der Kanton, die Agglomerationsgemeinden und die finanzstarken Gemeinden. „Auf der Zahlenbasis des Jahres 1995 trugen die Städte Bern und Biel Zentrumslasten von 56 bzw. 16 Millionen Franken. Die pauschale Abgeltung beträgt im ersten Fall 33 Millionen, im zweiten 9 Millionen Franken.“⁴⁵ Das Gesetz – in Kraft seit 1.1.2002 – führt also nur zu einer teilweisen Abgeltung (ca. 60 Prozent) der Zentrumslasten.

Die Stadt Zürich wird für Sonderlasten im Sozial-, Kultur- und Polizeibereich entschädigt und zwar für jene Ausgaben, die 200 % (Polizeibereich), 230 % (Sozialbereich) respektive 300 % (Kultur) des kantonalen Durchschnittes übersteigen. Unter diesen Titeln erhielt die Stadt

⁴⁵ Lauri Hans, Der neue Finanzausgleich des Kantons Bern – Abgeltung der Kernstadtlasten; Tagung des Schweizerischen Städteverbandes vom 9. November 2001



Zürich in den Jahren 1999 – 2001 jährlich einen Betrag von insgesamt rund 84 Millionen Franken. Dieser Betrag wird vom Regierungsrat festgelegt und vom Kanton finanziert.

6 Schlussbemerkungen und Anträge

Mit den realisierten und geplanten Änderungen der Rechtsgrundlagen auf Bundes- sowie auf Kantonsebene sind die Chancen für eine Verbesserung der Situation der Städte und damit auch der Stadt St.Gallen deutlich gestiegen. Mit der Berechnung der Zentrumslasten und der anvisierten Entlastungen rückt das Steuerfussziel des Stadtrates in Reichweite: Eine Orientierung des Steuerfusses am kantonalen Durchschnitt erscheint als machbar, wobei je nach Entwicklung in den Nachbargemeinden allenfalls auch weitere Senkungen anzustreben sind. Dieses Ziel gilt unabhängig vom weiteren Fortgang der Revision des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes, denn auch unter dem heutigen Recht besteht die Möglichkeit zur Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen.

Das Steuerfussziel darf jedoch nicht allein, sondern muss im Zusammenhang mit dem Leistungsangebot gesehen werden. Ohne angemessene Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen sind diese Angebote gefährdet, denn die Stadt ist nicht mehr in der Lage, diese Lasten alleine zu tragen. Mit einem Leistungsabbau würde jedoch die ganze Region an Attraktivität verlieren. Es liegt daher sowohl im Interesse der Region als auch des Kantons, dass das städtische Leistungsangebot des „Zentrums der Ostschweiz“ würdig bleibt.

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom Bericht über die „Abgeltung der Zentrumslasten“ wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat „Zentralörtliche Leistungen“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Kurzfassung der ecoplan Studie

