

## Kurzfassung

### 1 Ziel und Auftrag

Im Grossen Gemeinderat der Stadt St. Gallen wurde im Juni 1999 ein Postulat „Ausmas und Abgeltung zentralörtlicher Leistungen<sup>(1)</sup>“ eingereicht, das den Stadtrat auffordert, „über sämtliche zentralörtlichen Leistungen der Stadt und ihr finanzielles Ausmass Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, wie das städtische Gemeinwesen in den nächsten Jahren einen gerechten Lastenausgleich erreichen kann“.

Vor diesem Hintergrund hat der Stadtrat von St. Gallen ECOPLAN den Auftrag erteilt, die Zentrumslasten der Stadt St. Gallen zu ermitteln und damit die im Postulat geforderten Grundlagen bereit zu stellen. Dabei stehen folgende Zielsetzungen im Vordergrund:

- ❑ Klärung des für die Erhebung der Zentrumslasten zu verwendenden **methodischen Vorgehens** im Rahmen dieser Studie
- ❑ **Erhebung der Zentrumslasten** in der Stadt St. Gallen
- ❑ **Würdigung der Zentrumslasten** im Gesamtzusammenhang

Nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist die konkrete Ausgestaltung möglicher Abgeltungsregeln.

### 2 Erfassungsmethodik und Abgrenzungen

#### 2.1 Was sind Zentrumslasten und -nutzen?

Unter **Spillovers im weitesten Sinn** verstehen wir alle räumlichen Kosten- und Nutzenübertragungen zwischen Gemeinden resp. Regionen. Als **Zentrumslasten** gelten in der vorliegenden Studie jene Spillovers, welche auf Grund von Marktversagen zu Lasten eines Zentrums entstehen. Es sind demnach Leistungen einer Zentrumsgemeinde, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen. (Beispiel: Besuch eines städtisch subventionierten Kulturanlasses durch EinwohnerInnen anderer Gemeinden). **Zentrumsnutzen** sind die entsprechenden Spillovers zu Gunsten eines Zentrums.

**Keine Zentrumslasten- und nutzen** in diesem Sinn sind marktmässige Austauschbeziehungen zwischen einem Zentrum und seinem Umland und die sich daraus ergebenden Güter- und Finanzströme (Beispiele: Löhne an PendlerInnen, Einkaufsströme in die Zentren etc.).

---

<sup>1</sup> In Übereinstimmung mit anderen Studien zum Thema verwenden wir in der vorliegenden Studie durchwegs den Begriff 'Zentrumslasten'.

In der Tabelle K-1 werden die diskutierten Lasten- und Nutzen-Typen zusammengefasst dargestellt.

**Tabelle K-1: Übersicht über Lasten- und Nutzen-Typen**

	Berücksichtigung in der Studie	Begründung
<b>Lasten/Nutzen im eigentlichen Sinn</b>		
Leistungen der Gemeinde, von der ausserkommunale NutzerInnen profitieren (nicht marktmässige Spillovers)	Berücksichtigung	klassische Spillovers i.e.S.: Marktversagen resp. Verletzung des Äquivalenzprinzips
<b>Lasten/Nutzen im weiteren Sinn</b>		
Umweltbelastungen von ausserkommunalen VerursacherInnen	Ausklammerung	Massnahmen müssen direkt bei Verursachern ansetzen (z.B. Road-Pricing)
Steuern auf Einkommen der PendlerInnen und auf Gewinnen aus "grenzüberschreitenden" Geschäften	keine Berücksichtigung	in diesem Projekt wird das Steuersystem als gegeben angenommen
Kosten im Sozialhilfebereich (A-Stadt; Arme, Alte, Asylbewerber, etc.)	qualitative Darstellung	teilweise Folge des Steuersystems, teilweise Standortwettbewerb
<b>keine Lasten/Nutzen</b>		
Finanz- und Güterströme aus "grenzüberschreitenden" Geschäften und Handel	keine Berücksichtigung	es liegt kein Marktversagen vor; marktwirtschaftliche Effekte aufgrund des Standortwettbewerbs (sog. Inzidenz)

## 2.2 Bewertung: Welche Kosten sind zu berücksichtigen

Bei der **Bewertung** der Zentrumslasten und -nutzen ist wie folgt vorzugehen:

- Es ist ein **kostenrechnerisches Konzept** anzuwenden, was Korrekturen der Zahlen in den Gemeinderechnungen für Querschnittsfunktionen und Overhead erfordert.
- Es ist von den **Durchschnittskosten** auszugehen, nicht von den Grenzkosten.
- Es ist davon auszugehen, dass die Leistungen **effizient erbracht** werden.<sup>(2)</sup>
- **Standortvorteile** sind einzubeziehen, indem in begründeten Fällen von den Kosten ein bereichsweise zu definierender Abzug für die Standortvorteile vorzunehmen ist.
- Es ist vorerst von den **Bruttokosten** vor Abzug allfälliger Subventionen auszugehen; in einem zweiten Arbeitsschritt sind Subventionen in Abzug zu bringen, so dass letztlich die Nettokosten in die Verteilung einfließen.
- Bereits **bestehende, anrechenbare Abgeltungen** sind zu berücksichtigen.

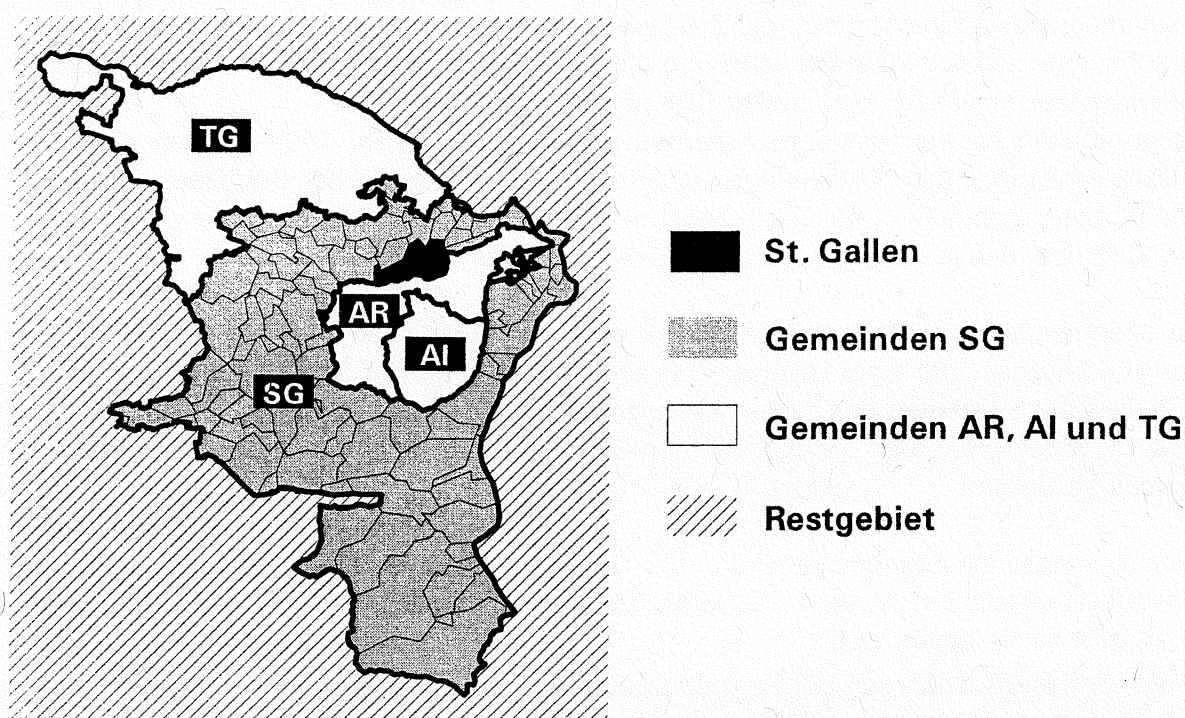
2 Im Rahmen der Verhandlungen über die Abgeltung sollten aber Instrumente eingebaut werden (z.B. Kontrakte über die Grösse und Qualität der Infrastruktur, Mitbestimmungsrechte der ausserkommunalen NutzniesserInnen, Ausschreibung auf dem privaten Markt etc.), welche Ineffizienz-Potentiale minimieren.

## 2.3 Räumliche, zeitliche und sachliche Abgrenzung

Auftragsgemäss soll sich die Studie auf die Ermittlung der **Zentrumslasten der Stadt St. Gallen beschränken**. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden folgende in Grafik K-2 dargestellte Gebiete unterschieden:

- **Stadt St. Gallen**
- **Rest des Kantons SG, Kantone AR und AI, Kanton TG**
- **Restgebiet:**

Grafik K-2: Stadt St. Gallen mit Umfeld (Agglomeration) und Restgebiet



Die Studie stützt sich auf die **aktuellsten verfügbaren Zahlen** für das Jahr 1999. Soweit diese noch nicht vorhanden sind, werden die Daten für das Jahr 1998 herangezogen.

Bei der sachlichen Abgrenzung des Projekts geht es in erster Linie um die Frage, welche **Bereiche der Verwaltungstätigkeit** der vorgesehenen Analyse zu unterziehen sind. In den einzelnen Verwaltungsabteilungen wurde zu diesem Zweck ein „**Screening**“ durchgeführt, um möglichst alle Bereiche zu entdecken, in denen Zentrumslasten vorhanden sind. Berücksichtigt wurden jene Tätigkeitsbereiche der Verwaltung, in welchen mit Zentrumslasten im Umfang von über 20'000 CHF zu rechnen ist.

### 3 Ergebnisse

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden rund 100 Einzelbereiche überprüft und bei etwas mehr als 60 Fällen eine Zentrumslast ermittelt. Für die Kostenermittlung wurden die ausgewiesenen Aufwendungen der Stadt (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) ergänzt um die Overheadkosten (Zuschlag von 3% für z.B. Informatik, Personalamt Finanzbuchhaltung usw.) und um die Querschnittskosten (vor allem Mietkosten).

Für die Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Regionen wurden in den meisten Fällen aktuelle Erhebungen über die Benutzerstruktur verwendet.

Zusammengefasst belaufen sich die Zentrumslasten der Stadt St. Gallen gemäss diesen Berechnungen auf rund **30 Mio. CHF** pro Jahr. Bezogen auf die städtische Bevölkerung entspricht dies einem Betrag von 412 CHF pro Jahr und Person.

Die ermittelten Zentrumslasten basieren auf dem Rechnungsjahr 1999. Jedoch wurden verschiedene zukünftige Entlastungen der Stadt (z.B. im Bereich der Berufsschulen) bereits in Abzug gebracht. Tatsächlich liegen die Zentrumslasten im Jahr 1999 um rund 8 Mio. CHF über den in Tabelle K-3 ausgewiesenen Werten.

Die bedeutendsten Zentrumslasten entstehen in den Bereichen Kultur, Verkehr sowie Sport und Freizeit. Bei einer relativen Betrachtung pro Kopf der Bevölkerung zeigt sich, dass die BewohnerInnen der beiden Appenzell am meisten von den Zentrumslasten der Stadt St. Gallen profitieren, gefolgt von den BewohnerInnen der übrigen Gemeinden des Kantons St. Gallen.

Die ausgewiesenen Ergebnisse sind in der Grössenordnung zuverlässig und können als abgesichert bezeichnet werden. Die tatsächlichen Zentrumslasten dürften allerdings um bis zu 20% höher liegen, weil

- mit wenigen Ausnahmen nur Zentrumslasten berücksichtigt wurden, welche sich betragsmässig auf mehr als 20'000 CHF belaufen
- einzelne Bereiche mangels Datengrundlagen nicht quantifiziert wurden (z.B. Investitionsbeiträge bei Alters- und Pflegeheimen, Aufwand für den Ordnungsdienst bei Grossanlässen usw.)
- bei kritischen Annahmen generell vom „Prinzip der sicheren Seite“ ausgegangen wurde.

Im Vergleich zu anderen Städten liegt die Zentrumslast pro Kopf Bevölkerung in der Stadt St. Gallen zwischen jener von Bern und Biel (vgl. Grafik K-4).



Tabelle K-3: Zentrumslasten der Stadt St. Gallen im Überblick (1999 in 1'000 CHF)

	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
<b>Verkehr</b>	<b>10'974</b>	<b>6'395</b>	<b>1'294</b>	<b>2'457</b>	<b>828</b>
Privatverkehr	10'974	6'395	1'294	2'457	828
Öffentlicher Verkehr		Kostenschlüssel aus Sicht Stadt umstritten!			
<b>Kultur</b>	<b>11'507</b>	<b>1'766</b>	<b>2'318</b>	<b>2'630</b>	<b>4'793</b>
Theater und Film <sup>(1)</sup>	6'584	273	1'572	1'325	3'414
Musik <sup>(2)</sup>	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
<b>Sport und Freizeit</b>	<b>3'211</b>	<b>2'190</b>	<b>256</b>	<b>580</b>	<b>185</b>
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
<b>Bildung</b>	<b>923</b>	<b>702</b>	<b>66</b>	<b>103</b>	<b>52</b>
Schulen <sup>(3)</sup>	243	179	29	12	23
Belegung von Schulbauten durch Dritte	82	55	0	0	27
Kurse und Beratung <sup>(4)</sup>	448	357	23	67	0
Bibliotheken	149	110	14	24	1
<b>Sicherheit</b>	<b>2'536</b>	<b>1'241</b>	<b>431</b>	<b>337</b>	<b>527</b>
Stadtpolizei	2'260	1'104	411	298	447
Feuerwehr					
Öffentliche Beleuchtung	276	137	20	39	81
<b>Ver- und Entsorgung</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Soziales</b>	<b>778</b>	<b>488</b>	<b>117</b>	<b>141</b>	<b>31</b>
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
<b>Tourismus- und Wirtschaftsförderung</b>	<b>128</b>	<b>117</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>Weitere Bereiche</b>	<b>41</b>	<b>30</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>30'097</b>	<b>12'929</b> (43%)	<b>4'493</b> (15%)	<b>6'257</b> (21%)	<b>6'418</b> (21%)
<b>Pro Kopf in Fr.</b>	<b>412</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>92</b>	<sup>(5)</sup>

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

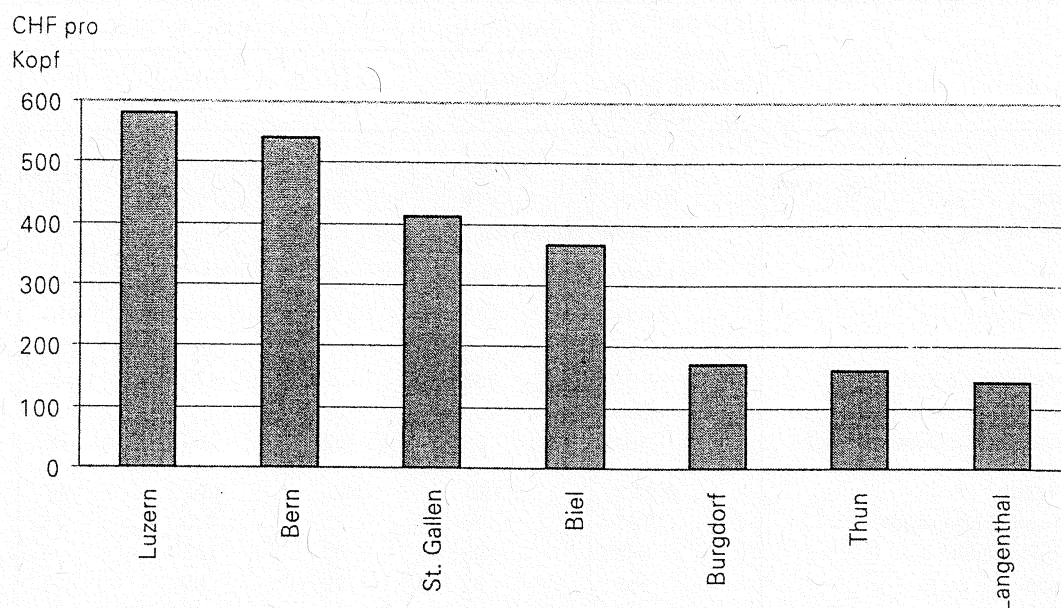
2) Zusätzliche Entlastung ab dem Jahr 2001 beim Konzertverein (1'455'00 CHF) bereits berücksichtigt.

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.

**Grafik K-4: Zentrumslasten in CHF pro EinwohnerIn in verschiedenen Schweizer Städten**



## 4 Lasten im Sozialhilfebereich

Die zunehmenden finanziellen Probleme der Städte sind neben den im vorangehenden Kapitel aufgezeigten Zentrumslasten insbesondere auch auf die **hohe Belastung im Sozialhilfebereich** zurückzuführen. Während Personen mit mittleren und höheren Einkommen zunehmend in die Agglomerations- und Umlandgemeinden abwandern, konzentrieren sich in den Städten überdurchschnittlich viele Alte, Arme, Alleinerziehende, Abhängige, Auszubildende, Arbeitslose, Ausgesteuerte, AusländerInnen, AsylbewerberInnen und AussteigerInnen. Damit wird die Stadt zur sogenannten 'A-Stadt' mit einem vergleichsweise hohen Anteil wirtschaftlich schwacher und/oder unterstützungsbedürftiger EinwohnerInnen. In der Folge dieser strukturellen Entmischung steigt die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen in den Städten. Die Konzentration dieser Dienstleistungen entwickelt eine Sogwirkung auf die entsprechenden SozialhilfebezüglerInnen und generiert damit wiederum zusätzliche Nachfrage.

Soweit sich die Kosten der Kern-Stadt auf Grund einer hohen Zahl von einkommensschwachen und/oder bedürftigen EinwohnerInnen ergeben, sind sie **nicht relevant im Sinne der Zentrumslasten**. Trotzdem können sich Probleme ergeben, wenn einzelne Orte in diesem Bereich überdurchschnittliche Lasten zu tragen haben.

Die Stadt St. Gallen hat solche überdurchschnittlichen Lasten zu tragen. Die **Nettoaufwendungen in der Sozialhilfe** sind in der Stadt St. Gallen fast **2.5 mal höher** als im Durchschnitt aller Gemeinden des Kantons (vgl. Tabelle K-5). Pro EinwohnerIn betrug er im Durchschnitt aller Gemeinden 76.71 CHF, während in der Stadt St. Gallen pro Kopf 190.24 CH ausgegeben wurden. Daraus ergibt sich für die Stadt im Vergleich zum Durchschnitt eine Mehrbelastung von **rund 8 Mio. CHF**.

Tabelle K-5: Überdurchschnittliche Belastung der Stadt St. Gallen im Sozialhilfebereich

Nettoaufwand	CHF pro Kopf	Anzahl EinwohnerInnen	Total in Mio CHF
heutiger Aufwand (Durchschnitt aller Gemeinden)	76.71	444'891	34.1
heutiger Aufwand der Stadt St. Gallen	190.24	69'747	13.3
Aufwand der St. Gallen bei durchschnittlicher Belastung	76.71	69'747	5.4
<b>zusätzlicher Aufwand</b>	<b>113.53</b>	<b>69'747</b>	<b>7.9</b>

Ein wesentlicher Diskussionspunkt ist dabei die zumindest problematische **Anreizstruktur**, welche sich aus dem Umstand ergibt, dass die überdurchschnittlichen Aufwendungen der Stadt bisher im Rahmen von Finanzausgleichsmechanismen nicht abgegolten werden. Auf Grund der zentralen Lage konzentrieren sich in der Stadt Dienstleistungs- und Beratungsangebote für fürsorgeabhängige Personen und entfalten so eine Sogwirkung. Für die übrigen Gemeinden des Kantons ist die laufende Abwanderung ihrer fürsorgerechtlichen Fälle in die Stadt deshalb interessant, weil mit diesen Personen auch die bisher zu tragenden finanziellen Aufwendungen auf die Stadt übergehen. Langfristig bewirkt das System eine finanzielle Schwächung der Stadt. In der Folge kann die Stadt ihre Funktion als starker Entwicklungsimpuls für die gesamte Region nicht mehr wahrnehmen.