

Grossratsgeschäfts-Nummer: 16 / GE 18 / 265
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DEK

Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz)

Präsident: Lüscher Bruno, a. Gemeindepräsident, Aadorf

Mitglieder: Dätwyler Weber Barbara, dipl. Pflegefachfrau HF, Frauenfeld
Egger Kurt, Unternehmer, Energiefachmann, Eschlikon
Feuz Hans, Gemeindepräsident, Unternehmer, Altnau
Heeb Hanspeter, lic. iur., Schulpräsident, Romanshorn
Martin Urs, lic. rer. publ. HSG, Romanshorn
Raschle Marianne, Unternehmerin, Kreuzlingen
Regli Christoph, Privatkundenberater, Frauenfeld
Rüedi Beat, Rechtsanwalt, Kreuzlingen
Schaffer Erich, Landwirt, Pfy
Schläfli Nina, Doktorandin Uni BE, Kreuzlingen
Schmid Pascal, lic. iur., RA, Gerichtspräsident, Weinfelden
Schrepfer Urs, Schulleiter, Busswil
Wirth Andreas, Schulpräsident, Frauenfeld
Zimmermann David, Schreiner, Gemeindepräsident, Braunau
Bornhauser Marlise, Sozialpädagogin HF, Weinfelden (Beobachterin)

Vertreter des Departements

Regierungsrätin Monika Knill, Chefin DEK
Beat Brüllmann, Chef Amt für Volksschule
Urs Meierhans, Chef Finanzverwaltung, DFS
Martin Schläpfer, Leiter Abteilung Finanzen, Amt für Volksschule
Kübler Philipp, Leiter Rechtsdienst
Robin Geisser, Amt für Volksschule - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz) behandelte die Vorlage in fünf Sitzungen. Sie dankt den Vertretern des Departements für Erziehung und Kultur für die sehr gute fachliche Beratung und Begleitung der Verhandlungen dieser komplexen finanztechnischen Vorlage.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission führte sehr engagierte und konstruktive Diskussionen zu der äusserst komplexen und technischen Thematik der Beitragsleistungen an die Schulgemeinden.

Im Zentrum der Diskussionen standen u.a:

- Szenarien mit unterschiedlicher Steuerkraftentwicklung bis 2023
- Problematik der Benachteiligung der Volksschulgemeinden gegenüber den Sekundar- und Primarschulgemeinden betreffend die Beitragsleistungen
- Abschöpfungsmodus bei Schulgemeinden basierend auf der Steuerkraft pro Einwohner anstelle der Schülerzahlen
- Teil- oder Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse insbesondere der Sekundar- und Primarschulgemeinden an die effektiven Verhältnisse sowie die Festsetzung des Normsteuerfusses

Gestützt auf die umfangreichen Diskussionen und die ergänzenden Unterlagen beschloss die Kommission:

- die dem vorliegenden Entwurf der Beitragsleistungen zugrunde liegende Steuerkraftentwicklung bis 2023 dient als Grundlage und basiert auf dem Finanzplan des Kantons
- dem Systemwechsel innerhalb des Abschöpfungsmodus, sich wie bisher an den Schülerzahlen (Besoldungsaufwand) anstelle der Steuerkraft pro Einwohner zu orientieren, wird zugestimmt
- entgegen der regierungsrätlichen Vorlage ist die Kommission auf den neuen Vorschlag eingetreten, mit der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse die Problematik der Benachteiligung der Volksschulgemeinden gegenüber den Sekundar- und Primarschulgemeinden weitgehend zu lösen (Siehe Tabelle auf Seite 6)
- Der Normsteuerfuss wird neu auf 93% festgelegt
- die Teilsteuerefüsse werden entsprechend neu definiert: VSG 93% (58% Besoldungsaufwand BA, 35% übriger Aufwand ÜA), SSG 29% (18% BA, 11% ÜA) und PSG 64% (40% BA, 24% ÜA)
- am Gesamtvolumen der zu finanzierenden Beitragsleistungen mit rund 43 Mio. Franken (Prognose Mittelfluss 2021) wird festgehalten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit 12 Ja zu 1 Nein und 1 Enthaltung bei 1 Abwesenheit der vorliegenden Kommissionsfassung zuzustimmen.

Allgemeines

Im Jahre 2002 wurde eine grundlegende Neugestaltung der Beitragsleistungen an die Schulgemeinden in Kraft gesetzt. Per 1. Januar 2011 wurde das Beitragsgesetz überarbeitet und einer formellen Totalrevision unterzogen. Auf Grund des Schülerrückgangs um 12% zwischen 2005 und 2016 und der gleichzeitigen positiven Steuerkraftentwicklung um 44% entstanden Verwerfungen bezüglich Lastenteilung im Beitragsgesetz. Von 15.6 Millionen (2012) haben sich die Ausgleichszahlungen der finanzstarken Schulgemeinden bis 2017 auf 31 Millionen verdoppelt und steigen weiter an. Im Jahr 2019 sind dafür 38.5 Millionen budgetiert. Die Nettozahlungen des Kantons sind von 72 Millionen (2012) auf 21.8 Millionen (2017) gefallen und sind für 2019 noch mit 4.6 Millionen budgetiert (ohne Integrative Sonderschulung - InS von 6 Mio. Fr.). Parallel dazu hat sich der durchschnittliche Gesamtsteuerfuss der Schulgemeinden von rund 100% (2004) auf unter 93% (2018) bewegt (§ 1 Beitragsgesetz). Ohne Revision würde der Kantonsanteil noch geringer, beziehungsweise bis Null oder darunter sein, obwohl die Gesamtbeitragsleistungen auf etwa gleichem Niveau von rund 43 Millionen (2020/2021) verbleiben. Da keine Abfederung im zurzeit angewendeten Beitragssystem vorgesehen ist, würden die beitragszahlenden Schulgemeinden mehr beitragen als die Empfängergemeinden erhalten. Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit gegeben, mit einer Revision des Beitragsgesetzes die Lastenteilung wieder ins Lot zu bringen. Die Botschaft berücksichtigt zudem die Vorgaben aus dem Projekt HG2020 sowie der Steuervorlage 17 und basiert somit auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem DEK und DFS.

Ziele der regierungsrätlichen Vorlage

Erstens wird eine Entlastung der Schulgemeinden und insbesondere der finanzstärkeren Schulgemeinden angestrebt. Zweitens soll eine teilweise Bereinigung der Teilsteuerfussstrukturen an die realen Gegebenheiten erfolgen und gleichzeitig der Normsteuerfuss gesenkt werden. Drittens wird der Abschöpfungsmodus für die beitragspflichtigen Schulgemeinden neu auf der Grundlage der Differenz der durchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner zwischen Kanton und Schulgemeinden berechnet. Viertens hat der Kantonsanteil die Hälfte der Beitragsleistungen zu betragen.

Kommissionsberatung

Die Kommission hat auf Grund der intensiven Diskussionen hinsichtlich der beitrags-technischen Benachteiligung der Volksschulgemeinden bezüglich Beitragsleistungen gegenüber Sekundar- und Primarschulgemeinden einerseits und zur Berechnung der Abschöpfung auf Grund der Steuerkraft pro Einwohner anstelle der Schülerzahlen andererseits weitere Unterlagen angefordert.

Gestützt auf diese zusätzlichen Unterlagen sowie die geführte Diskussion stellt die Kommission fest:

Der vorgeschlagene einwohnerbasierte Abschöpfungsmodus, bei welchem die Abschöpfung mittels Multiplikation der Differenz zur kantonalen durchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner mit der Einwohnerzahl berechnet wird, beinhaltet eine nicht beabsichtigte Dynamik. Da die Sekundar- und die dazugehörigen Primarschulgemeinden jeweils das selbe Gebiet abdecken, handelt es sich bei diesen beiden Körperschaftsformen um dieselben Einwohner, womit die einwohnerbasierte Abschöpfung bei Primar- und Sekundarschulen zwei Mal erfolgen würde, während diese bei Volksschulgemeinden nur einmal vorgenommen würde. Zudem wird bei der einwohnerbasierten Abschöpfung der steigende oder sinkende Aufwand infolge sich verändernder Schülerzahlen beim Abschöpfungsbeitrag nicht berücksichtigt.

Da die Schülerzahlen einen wesentlichen Einfluss auf den Besoldungsaufwand in den Schulgemeinden haben, müsste dies innerhalb der Abschöpfung adäquat berücksichtigt werden, was nur mit einer schülerbasierten Abschöpfung zu erreichen ist. Mit einer Rückkehr vom einwohnerbasierten zum schülerbasierten Abschöpfungsmodus (Verbleib bei Besoldungsaufwand als Bemessungsgrundlage) kann zudem verhindert werden, dass die Abschöpfung bei Primarschulgemeinden und Sekundarschulgemeinden zwei Mal erfolgt, da es sich bei diesen beiden Körperschaften um dieselben Einwohner handelt.

Beitragstechnische Benachteiligung der Volksschulgemeinden

Betreffend die Problematik der lokal unterschiedlichen Benachteiligung der Volksschulgemeinden (VSG) aufgrund der Finanzierungssystematik der Globalbudgets (Standardkosten BA/ÜA) konnte nachgewiesen werden, dass bereits mit dem aktuellen Beitragsgesetz eine Schlechterstellung bei den Beitragsleistungen der VSG gegenüber den Sekundar- und Primarschulgemeinden (SSG / PSG) im Umfang von rund 2 Millionen Franken besteht. Mit der vorgesehenen Revision gemäss regierungsrätlicher Vorlage mit einwohnerbasierter Abschöpfung würde sich diese Benachteiligung um weitere rund 1.2 Millionen Franken erhöhen.

Es gilt weiter festzuhalten, dass die reduzierten Beitragsleistungen beziehungsweise erhöhten Ausgleichszahlungen wesentlich aus der infolge des Zusammenschlusses zu einer Volksschulgemeinde veränderten Finanzkraft des gesamten Schulgebietes resultieren. Vermeintlich finanzschwächere Gebiete werden infolge des Zusammenschlusses finanzstärker. Ein Zusammenschluss von Primarschulgemeinden hat die selben Folgen. Zudem ist zu erwähnen, dass neben der rein finanztechnischen Problematik im Rahmen des Beitragsgesetzes sich eine Volksschulgemeinde auch vorteilhaft auswirkt. So definiert in einer Volksschulgemeinde eine Behörde die Gesamtstrategie für sämtliche Belange innerhalb einer VSG ab Kindergarten bis Sekundarschule. Für alle Beteiligten innerhalb der VSG wird sowohl der bildungs- wie auch der finanztechnische Weg transparent dargestellt.

Aufgrund dieser rein beitragsstechnischen Ausgangslage wurde geprüft, ob ein Abrechnungsverfahren, bei welchem ein fiktives Splitting der Volksschulgemeinden in jeweils eine SSG und eine PSG oder eine fiktive Zusammenlegung der bestehenden PSG und SSG in jeweils eine VSG, die Problematik lösen würde. Anhand der Berechnungen mit

unterschiedlichen Norm- und Teilsteuereffüssen konnte nachgewiesen werden, dass weder das Splitting noch das Zusammenführen die Problematik zufriedenstellend lösen kann.

Eine weitgehende Bereinigung der beitrags-technischen Benachteiligung der bereits gebildeten Volksschulgemeinden ist nur mit einer Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuereffüsse zu lösen und beläuft sich gemäss Kommissionsfassung noch auf rund 300'000 Franken beim Normsteuereffuss von 93%. Dazu ist festzuhalten, dass je tiefer der Normsteuereffuss ist, desto geringer die Benachteiligung ausfällt.

Bei einer fiktiven Zusammenlegung der bestehenden PSG und SSG in jeweils eine VSG würden gemäss aktuellen Berechnungen in den möglichen 15 Fällen insgesamt rund 2.7 Mio. Franken tiefere Beitragsleistungen resultieren. Dies als Folge von finanzstärkeren Schulgemeinden innerhalb der sich zusammenschliessenden Gemeinden. Die Summe verteilt sich im Wesentlichen auf drei fiktive VSG mit lokalen Auswirkungen im Rahmen von 2.2 bis 3.5 Steuerprozenten oder 1.8 Mio. Franken. Für solche Fälle besteht die Möglichkeit, die Differenz gemäss §15 BG mit einem Zusammenschlussbeitrag über drei Jahre auszugleichen.

Mögliche VSG	in 1'000 Fr.	Steuer%
Affeltrangen	-31	-0.2%
Altnau	-330	-1.7%
Arbon	-768	-2.2%
Dozwil-Uttwil-Kesswil	-97	-1.1%
Ermatingen	131	0.8%
Eschenz	0	0.0%
Frauenfeld	-88	-0.1%
Halingen	-411	-3.5%
Hüttwilen	-266	-1.7%
Kreuzlingen	73	0.1%
Müllheim	0	0.0%
Rickenbach-Wilen	-12	-0.1%
Romanshorn-Salmsach	-571	-2.4%
Steckborn	0	0.0%
Weinfelden	-334	-0.8%
Total	-2'704	

Soll zudem das ohne Revision prognostizierte Beitragsvolumen von rund 43 Millionen beibehalten werden, ist aufgrund der Strukturbereinigung der Teilsteuereffüsse der Normsteuereffuss gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage ebenfalls zu senken. Im Weiteren wird bei sinkendem Normsteuereffuss ersichtlich, dass sowohl die Anzahl von Gemeinden als auch das Volumen der entgangenen Abschöpfung infolge von Nullstellungen (aufgrund unterdurchschnittlicher Steuerkraft pro Einwohner) sinkt.

Systemwechsel auf einen schülerbasierten Abschöpfungsmodus mit vordefinierter Lastenteilung zwischen Kanton und finanzstärkeren Schulen

Mit der Systemänderung des Abschöpfungsmodus sowie der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse werden nach wie vor sämtliche Volksschul- und Sekundarschulgemeinden entlastet. Als Basis für die Beitragszahler wie für die Beitragsempfänger dient die Annahme der künftigen Entwicklung der Steuerkraft sowie der Schülerzahlen im Kanton. Diese basiert sowohl auf der bisherigen Entwicklung bezüglich Steuerkraft und Bevölkerung als auch auf den angenommenen Entwicklungsszenarien der kantonalen Raumplanung. Da es sich um Annahmen handelt, können demzufolge Abweichungen einerseits bei der Steuerkraft und andererseits bei den Schülerzahlen zu anderen Werten für die Beitragszahler wie für die Beitragsempfänger führen.

Für die Kommission ist vor allem wichtig, dass auch bei Abweichungen sowohl auf der einen wie der andern Seite das gesamte Beitragsvolumen gemeinsam von Kanton und den finanzstärkeren Schulgemeinden finanziert und getragen wird.

Von eminenter Bedeutung ist allerdings, dass zwischen den Sekundarschulgemeinden und Primarschulgemeinden jeweils ein Steuerfussausgleich stattfindet. Die durch die Strukturbereinigung ermöglichten Entlastungen in den Sekundarschulgemeinden sollten Steuerfussenkungen nach sich ziehen. Den Primarschulgemeinden hingegen entstehen infolge der Strukturbereinigung Mehrbelastungen. Aufgrund der möglichen Steuerfussenkungen in den Sekundarschulgemeinden ermöglicht dies Steuerfusserhöhungen in den Primarschulgemeinden, so dass der Gesamtsteuerfuss trotzdem noch mehrheitlich reduziert werden kann.

Aufteilung Teilsteuerfüsse nach Körperschaftsform und Aufwandart:

		Standard 100 heutiges System Beitragsgesetz	Standard 96 Botschaft RR	Standard 93 Fassung GR Kommission
Besoldungsaufwand	PSG	32	34	40
	SSG	25	23	18
	VSG	57	57	58
übriger Aufwand	PSG	30	27	24
	SSG	13	12	11
	VSG	43	39	35
Total	PSG	62	61	64
	SSG	38	35	29
	VSG	100	96	93

Eintreten

In der Eintretensdebatte wurde verschiedentlich auf die vorgebrachten Anliegen im Rahmen der Erläuterungen zur vorliegenden Vorlage, wie der geplante Abschöpfungsmodus, die Benachteiligung der Volksschulgemeinden, die Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse, die Schülerpauschalen sowie die Lastenteilung, hingewiesen. Klarheit bestand darin, dass sich das bestehende Beitragsgesetz im Grundsatz bewährt hat und die Steuerbelastungsunterschiede der Schulgemeinden verringert werden konnten.

Die aktuelle Situation der Lastenteilung zwischen Kanton und den finanzstärkeren Schulgemeinden mache eine Revision des Beitragsgesetzes aber notwendig. Insbesondere bestand in der Kommission der Konsens, dass die Problematik der Benachteiligung der Volksschulgemeinden im Rahmen dieses Beitragsgesetzes angegangen werden muss. Konsens bestand zudem darin, dass sich der Kanton angemessen an den Kosten der Volksschule zu beteiligen hat.

Im Weiteren wurde die Frage gestellt, was passiert, wenn die angenommene Steuerkraftentwicklung stagniert und die Schülerzahlen aber trotzdem steigen.

Die angenommene Steuerkraftentwicklung bis 2022 entspricht dem Finanzplan des Kantons. Die Schülerzahlentwicklung basiert auf den Wachstumsszenarien der Bevölkerung gemäss kantonalem Bericht zu den kleinräumigen Bevölkerungsszenarien vom 13.6.17. Im Rahmen der Kommissionsberatungen wurden in einem Stresstest weitere vier Szenarien in einer Steuerkraft-Matrix betrachtet. Die Kommission beschloss, dass die prognostizierten Beitragsleistungen in den Beilagen der im Finanzplan des Kantons zugrundeliegenden Steuerkraftentwicklung entsprechen soll.

Auf Grund der prognostizierten Steuerkraftentwicklung einerseits sowie der Finanzkraft der Schulgemeinden und der Risikoabwägung zwischen dem kantonalen Haushalt und den Schulgemeinden andererseits wurde die vorgeschlagene Lastenteilung mit je der Hälfte des Beitragsvolumens in Frage gestellt.

Die Kommission ist einstimmig mit 14 Ja, bei einer Abwesenheit, auf die Vorlage eingetreten.

In den nachfolgenden zwei Sitzungen wurden die vorgelegten Neuberechnungen und Erläuterungen zu den angesprochenen Themen, Abschöpfungsmodus, Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse und die Problematik der Benachteiligung der Volksschulgemeinden eingehend diskutiert. Die neuen Vorschläge für einen schülerbasierten Abschöpfungsmodus einerseits wie auch die Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse inklusive die Festsetzung eines tieferen Normsteuerfusses fanden in der Diskussion eine gute Aufnahme. Dies obwohl die Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse in der Vernehmlassung auf grossen Widerstand gestossen ist.

Die Problematik der beitragsstechnischen Benachteiligung der Volksschulgemeinden kann mit der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse für die bereits bestehenden Volksschulgemeinden weitgehend gelöst werden. Für die noch möglich zu bildenden Volksschulgemeinden ist diese allerdings nur teilweise möglich (siehe dazu die entsprechende Tabelle auf Seite 5).

Da aber die Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse zusammen mit dem Systemwechsel des Abschöpfungsmodus eine gute und faire Lösung darstellt, ist die Kommission mit **10 Ja zu 2 Nein bei 1 Enthaltung** auf die Vorlage mit der Änderung des Abschöpfungsmodus und die Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse eingetreten.

Diese wurde in die Detailberatung übernommen.

9/14

Detailberatung

Im Rahmen der Detailberatung wurde beantragt, § 6 des Beitragsgesetzes - Zuschlag für sonderpädagogische Massnahmen - zusätzlich in die Beratung aufzunehmen und die Ansätze der Zuschläge für sonderpädagogische Massnahmen zu erhöhen, um die realen Verhältnisse der Besoldungskosten, insbesondere bei den Primarschulgemeinden, besser abzubilden, wurde mit **11 Nein zu 1 Ja bei 1 Enthaltung** abgelehnt.

Der Antrag, zusätzlich § 15 - Beiträge bei Zusammenschlüssen - neu in die Beratung aufzunehmen um die Beitragsdauer auf fünf Jahre zu verlängern, um damit die beitrags-technische Benachteiligung der Volksschulgemeinden etwas zu mildern, wurde mit **6 Nein zu 5 Ja bei 3 Enthaltungen** abgelehnt.

Der Antrag, den Streichungsantrag von § 20 - Beitragskürzung bei ungenügender Leistungserbringung - neu in die Beratung aufzunehmen, wurde mit **7 Nein zu 3 Ja bei 2 Enthaltungen** abgelehnt.

§ 1 Abs. 1 (geändert) Zweck

Das Gesetz bezweckt die Förderung leistungsfähiger Schulgemeinden. Auf Grund der Problematik, dass die Benachteiligung mit der vorgesehenen Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse nicht zu hundert Prozent gelöst werden kann, wurde beantragt, dass in einem **neuen Absatz 2 der Grundsatz „Volksschulgemeinden werden gegenüber den Primar- und Sekundarschulgemeinden nicht benachteiligt“** im Gesetz aufgenommen wird, wobei der genaue Gesetzestext noch auszuarbeiten sei.

Im Grundsatz war sich die Kommission einig, dass es keine Benachteiligung der Volksschulgemeinden gegenüber den Sekundar- und Primarschulgemeinden geben darf. Es stellte sich aber die Frage, ob mit diesem Grundsatz die vollständige Bereinigung auch sichergestellt werden kann, beziehungsweise ab welcher Differenz der Beitragsleistung der Grundsatz erfüllt (mit der Kommissionsfassung beträgt die Differenz für alle bisher gebildeten VSG summarisch rund 300'000 Franken, durchschnittlich 15'000 Franken) wäre. Diese Volksschulgemeinden können zudem nicht mehr in die ursprüngliche Gliederung der einzelnen Körperschaften zurückgeführt werden, um auch die tatsächliche Steuerkraft jeder einzelnen Schulgemeinde zu eruieren. Mit der Kommissionsfassung beträgt die Beitragsdifferenz für alle noch möglich zu bildenden Volksschulgemeinden rund 2'700'000 Franken (sh. dazu die Ausführungen auf Seite 5).

Der Antrag, einen neuen Absatz 2 anzufügen, wurde mit 6 Nein zu 6 Ja bei 1 Enthaltung mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt.

10/14

§ 2 Abs. 1 (geändert) Eckwerte

In § 2 Abs. 1 wird der Normsteuerfuss definiert. Mit der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse wird beantragt, diesen auf neu 93% anstelle der ursprünglich vorgesehenen 96% festzulegen.

In der Diskussion wurde beantragt, den Normsteuerfuss bei 96% zu belassen und mit der Differenz (rund 8 Millionen) zum neu geplanten Normsteuerfuss von 93% einen Fonds zu bilden, um damit das Risiko hinsichtlich Steuerkraft- und Schülerzahlenentwicklung abzufedern. Als Mittelweg wurde beantragt, den Normsteuerfuss bei 94% festzusetzen.

Die beiden Anträge fanden keine Mehrheit.

Dem Antrag „Normsteuerfuss 93%“ wurde mit 9 Ja zu 4 Nein zugestimmt.

§ 2 Abs. 3 (neu) Eckwerte

In Absatz 3 wird festgehalten, dass zu den Beitragsleistungen die Beiträge an die Schulgemeinden zählen. Insbesondere die §§ 13 – 15 (Direktzahlungen) wurden diskutiert. Das Thema wurde departementsintern aufgenommen. Die Direktzahlungen an die NET im Umfang von 1.2 Millionen Franken wurden aus den in der Beitragssystematik berücksichtigten Direktzahlungen ausgenommen.

§ 2 Abs. 4 (neu) Eckwerte

In diesem Absatz wird definiert, dass der Kanton die Hälfte der Beitragsleistungen trägt.

Dazu wurden folgende zwei Änderungsanträge gestellt:

1. Der Kanton trägt 40% und die finanzstarken Schulgemeinden 60%
2. Der Kanton trägt zwei Drittel und die finanzstarken Schulgemeinden einen Drittel

Mit 6 Ja zu 6 Nein und dem Stichentscheid des Präsidenten obsiegt der Antrag 40% Kanton und 60% Schulgemeinden. Dieser Antrag wurde in einer Abstimmung dem Hauptantrag, welcher eine Lastenteilung von jeweils 50% vorsieht, gegenübergestellt.

Dem Hauptantrag, dass der Kanton die Hälfte der Beitragsleistungen trägt, wird **mit 7 Ja zu 5 Nein zugestimmt.**

11/14

Im Rahmen der 2. Lesung wurde der Antrag gestellt, dass der Kanton 60% und die finanzstarken Schulgemeinden 40% der Beitragsleistungen zu tragen haben, dies mit der Begründung, dass wenn die Steuerkraftentwicklung sich unter der Annahme bewegt, die Zahlergemeinden zunehmende Beitragsleistungen zu tragen haben. Bei einer positiven Entwicklung würden Kanton und Zahlergemeinden profitieren.

Zudem wurde der Antrag aus der 1. Lesung mit 40% Kanton und 60% Schulgemeinden wiederholt, dies mit der Begründung, dass die Schulgemeinden über gesamthaft gesunde Finanzen verfügen und der Kanton weitere Bildungskosten, z.B. rund 60 Millionen für die integrative Sonderschulung, zu tragen hat.

Mit 9 Ja zu 4 Nein bei 1 Enthaltung obsiegte der Antrag 60% Kanton / 40% SG. Dieser Antrag wurde in einer Abstimmung dem Hauptantrag, welcher eine Lastenteilung von jeweils 50% vorsieht, gegenübergestellt.

Dem Hauptantrag, dass der Kanton die Hälfte der Beitragsleistungen trägt, wird in der 2. Lesung **mit 7 Ja zu 7 Nein mit dem Stichentscheid des Präsidenten zugestimmt.**

§ 3 Abs. 1 (geändert) Ermittlung des Besoldungsaufwandes

keine Bemerkungen

§ 4 Abs. 1 (geändert) Ermittlung des übrigen Aufwandes

keine Bemerkungen

§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 (geändert) Beitrag des Kantons an den Besoldungsaufwand oder Abschöpfungspotenzial

Mit dem Entscheid, dass die Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerfüsse umgesetzt wird, sind die Teilsteuerfüsse entsprechend aufzuführen.

§ 8 Abs. 2 (neu)

Dieser Absatz definiert das Abschöpfungspotenzial in Bezug auf den Besoldungsaufwand. Er steht zudem in Verbindung mit den §9 Abs. 2 und §10 Abs. 2.

12/14

§ 9 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 (geändert) Beitrag des Kantons an den übrigen Aufwand

Mit der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse sind auch hier die entsprechenden Teilsteuerefüsse aufzuführen.

§ 9 Abs. 2 (neu)

Dieser Absatz regelt, dass ein allfälliger Beitrag an den übrigen Aufwand mit einem vorhandenen Abschöpfungspotenzial verrechnet wird.

§ 10 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 (geändert) Abschöpfungsbeitrag

Mit der Neuformulierung „Abschöpfungsbeitrag“ sind in den Ziffern 1 bis 3 die Voraussetzungen entsprechend definiert.

Ziff. 1

Legt fest, wann eine Schulgemeinde einen Abschöpfungsbeitrag zu leisten hat.

Ziff. 2

Legt fest, dass eine Abschöpfung nur erfolgen kann, wenn das Potenzial einen Beitrag an den übrigen Aufwand übersteigt.

Ziff. 3

Entgegen der regierungsrätlichen Vorlage beruht die Abschöpfung neu auf der Gegenüberstellung der Steuerkraft pro Einwohner auf einem einzelnen Kalenderjahr. Diese Anpassung erfolgte auf Grund der Änderung des Abschöpfungsmodus vom einwohnerbasierten zum schülerbasierten Mechanismus.

Obwohl es im Einzelfall infolge eines positiven oder negativen Steuervorfalles zu einer einmaligen Verwerfung kommen kann, sieht die Kommission kein wirklicher Nutzen im Zusatzaufwand für die Berechnung des Dreijahresdurchschnitts sämtlicher Schulgemeinden.

§ 10 Abs. 2 (neu)

Dieser Absatz regelt, wie das Netto-Abschöpfungspotenzial ermittelt wird.

§ 10 Abs. 3 (neu)

In der Diskussion zu diesem Absatz wurde die Frage betreffend des sogenannten Abschöpfungsverzichts gestellt. Dabei geht es darum, dass bei Schulgemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft auf eine Abschöpfung verzichtet wird, obwohl ein Abschöpfungspotenzial vorhanden wäre. Der Vorschlag, ob eine Zwischenstufe, also eine teilweise Abschöpfung innerhalb einer Bandbreite im Sinne eines Glättungsmechanismus in die Beratung aufgenommen werden soll, **wurde mit 6 Nein zu 5 Ja bei 2 Enthaltungen abgelehnt.**

Der vorliegende Absatz 3 regelt das Verhältnis (Abschöpfungsquote der einzelnen Schulgemeinde) zwischen den Abschöpfungspotenzialen aller beitragsleistenden Schulgemeinden zu den gesamthaft zu leistenden Beitragsleistungen.

§ 10 Abs. 4 (neu)

In Absatz 4 wird die Berechnung des Abschöpfungsbeitrages pro Schulgemeinde geregelt.

§ 11 Abs. 1 (geändert) Besondere Belastungen

Auf Grund der Neudefinition des Normsteuerfusses von bisher 100% auf neu 93% ist eine Anpassung des notwendigen Steuerfusses für befristet höhere Beiträge erforderlich. Die Reduktion um 8% auf neu 102% entspricht dem Verhältnis wie bisher zwischen 110% notwendiger Steuerfuss in § 11 und dem Normsteuerfuss von 100%.

Ein Antrag, die Reduktion in gleichem Umfang wie beim Normsteuerfuss (7%) von bisher 110% auf neu 103% vorzunehmen, wurde mit **6 Nein zu 5 Ja bei 2 Enthaltungen abgelehnt.**

§ 12 Abs. 1 (geändert) Sonderschulung

keine Bemerkungen

§ 14a (neu) Integration und Asylwesen

Mit dieser Bestimmung wird die Grundlage für die Finanzierung der Beschulung der Kinder im Bundesasylzentrum geschaffen. Zudem wird die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Integrationsklasse 1a geschaffen.

§ 23 Abs. 2 und 3 (beide aufgehoben) Übergangsrecht

keine Bemerkungen

Römisch II, III und IV

In Römisch IV, Inkraftsetzung, wurde auf Grund der aktuellen Situation des geringen Kantonsanteils an die Beitragsleistungen die Frage des Inkrafttretens angesprochen. Es sei zu prüfen, ob angesichts der aktuellen Beitragsleistung des Kantons die Einführung des neuen Beitragsgesetzes nicht um ein Jahr vorgezogen werden kann.

Die Vorlage und der Finanzplan des Kantons basieren auf der Inkraftsetzung per 1. Januar 2020.

Schlussabstimmung

Die Kommission hat nach einer intensiven, engagierten und mutigen Beratung mit der vorgenommenen Systemänderung im Abschöpfungsmodus sowie der Vollumsetzung der Strukturbereinigung der Teilsteuerefüsse mit

12 Ja zu 1 Nein bei 1 Enthaltung und 1 Abwesenheit

beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, auf die Vorlage einzutreten und der Kommissionsfassung zuzustimmen.

Aadorf, den 10. März 2019

Der Kommissionspräsident



Bruno Lüscher

Beilagen:

1. Fassung der vorberatenden Kommission
2. Synopse
3. Darstellung der Systematik
4. Übersicht über die Entwicklung der zu finanzierenden Beitragsleistungen 2021 – 2023
5. Auswirkungen auf lokale Steuerbelastung (PSG - SSG bzw. VSG) 2021 - 2023
6. Lesebeispiel zu lokalen Auswirkungen