

Stellungnahme VTGS

Betreffend die Änderung Beitragsgesetz (411.61) und Beitragsverordnung (411.611)

8. Dezember 2017 AW/DV/wü

Stellungnahme VTGS

Betreffend die Änderung Beitragsgesetz (411.61) und der Beitragsverordnung (411.611)

Inhalt

1	Einleitende Bemerkungen	3
1.1	Situation.....	3
1.2	Ungleiche Lastenverteilung	3
1.3	Auftrag der Regierung mit anderem Ausgang.....	3
1.4	LÜP	4
1.5	Kanton entzieht sich der Verantwortung für die Schulen	4
1.6	Steuerkraftentwicklung	4
2	Ziele VTGS.....	5
3	Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen auf Gesetzesstufe	6
3.1	Flexibilisierung bzw. Festlegen von fixen Eckwerten auf Gesetzesstufe	6
3.1.1	Definition von Bandbreiten für den Normsteuerfuss (2.2)	6
3.1.2	Beteiligungsrahmen des Kantons am Finanzausgleich (2.3.1)	6
3.2	Normsteuerfuss (2.3.1)	7
3.2.1	Teilsteuerfüsse für Besoldung und übrigen Aufwand (2.3.1)	7
3.3	Ausgleichszahlungen finanzstarker Gemeinden (Ablieferungsbeschränkung, 2.3.2.)	8
3.4	Sonderschulkosten (2.3.3).....	9
3.5	Besondere Belastungen (2.3.4)	9
3.6	Medizinische Pflegeleistungen (2.3.5)	9
3.7	Integrationskurse (2.3.6).....	9
3.8	Pflichtverletzungen (2.3.7)	9
3.9	Abgrenzung (2.3.8)	9
4	Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen auf Verordnungsstufe	10
4.1	Normsteuerfuss/Teilsteuerfüsse (3.1.1)	10
4.2	Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden (3.1.2)	10
4.3	Besoldung Schulleitung (3.1.3)	10
4.4	Beitrag Mehrklassen (3.1.3).....	10

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Situation

Der VTGS begrüsst es, dass das Beitragsgesetz überarbeitet wird. Die letzte Anpassung stammt aus dem Jahr 2011. Finanzwirksam wurde die Anpassung 2012 (vgl. Abbildung 1, aus Finanzplan 2017-2020). Das Ziel war damals dasselbe wie heute: dass der Kanton über leistungsfähige Schulgemeinden verfügt und die Steuerbelastungsunterschiede reduziert werden. Während der Vorbereitung des heute gültigen Gesetzes im Jahr 2008 lagen die Steuerunterschiede in der Bandbreite von 57% und 122%. Heute liegen sie noch zwischen 65% und 108%. Leistungsfähige Schulgemeinden sind entstanden. Grundsätzlich darf festgehalten werden, dass alle Schulgemeinden im Kanton in den vergangenen Jahren finanziell erstarkt sind und ihre Aufgaben gut lösen können.

1.2 Ungleiche Lastenverteilung

Andererseits hat sich die prognostizierte Lastenverteilung zwischen Kanton und beitragszahlenden Schulgemeinden wesentlich (Aussage Kanton: signifikant) zu Ungunsten der Schulgemeinden verändert. Wurden 2012 vom Kanton noch CHF 72.0 Mio. in den Finanzausgleichstopf geleistet, sind es gemäss Budget 2017 noch CHF 16.8 Mio. Im gleichen Zeitraum ist der Betrag der Schulgemeinden von CHF 15.6 Mio. (2012) auf budgetierte CHF 33.4 Mio. (2017) gestiegen.

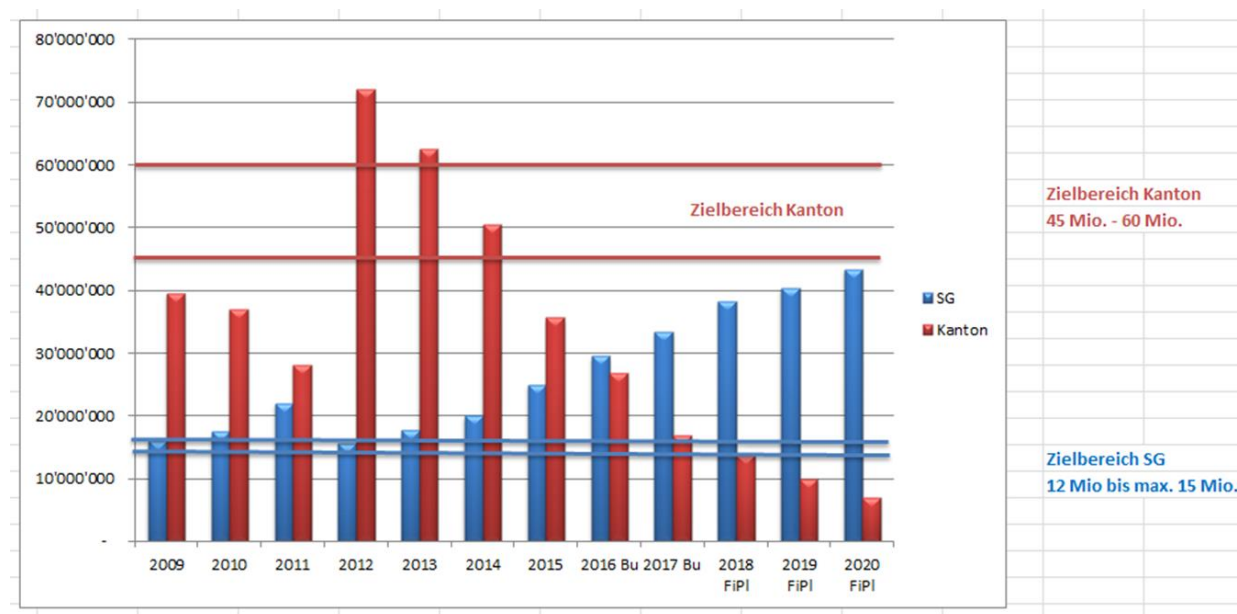


Abbildung 1, Entwicklung Ausgleichszahlungen Kanton - SG

1.3 Auftrag der Regierung mit anderem Ausgang

Der Regierungsrat setzte daher am 1. Dezember 2016 eine Arbeitsgruppe ein, in der auch der VTGS vertreten war. Der Auftrag lautete: „Dieses Ungleichgewicht soll beseitigt werden, indem die entsprechenden Parameter gemäss §§ 2 sowie 8-10 angepasst werden.“ Unschwer ist festzustellen, dass der Regierungsrat nun einen Vorschlag unterbreitet, der weder das eine noch das andere Ziel erreicht. Das Ungleichgewicht der Lastenteilung besteht weiterhin, und die Parameter in den §§ 8- 10 wurden nicht angepasst, sondern grundlegend verändert. Für die Mitglieder des VTGS ist zudem schwer nachvollziehbar, wieso die Regierung den Bericht der Arbeitsgruppe zerzaust hat und in den nun unterbreiteten Vorschlägen nochmals komplett andere Punkte zugunsten des Kantons vorgeschlagen werden.

Der Regierungsrat schanzte sich mit dem vorliegenden Vorschlag finanzielle Kompetenzen auf Kosten der Schulgemeinden zu, dank derer er die Beitragsempfänger mit bis zu 7% ihrer Steuerkraft manipulieren könnte, ohne dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Gemeinde dazu äussern könnten. Die Schulgemeinden dürfen nicht zum Spielball finanzpolitischer Überlegungen der Regierung werden.

1.4 LÜP

Bereits bei der Leistungsüberprüfung (LÜP) im Jahr 2015 hat sich der Kanton auf Kosten der Schulgemeinden entlastet. So wurde die Schülerzahl auf Sekundarschulstufe von 20 auf 21 angehoben. Dies hatte zur Folge, dass der Kanton rund CHF 5 Mio. weniger an den Finanzausgleich zu berappen hatte. Weiter wurden die gesamten Weiterbildungskosten an die Schulgemeinden übertragen, und die Beiträge an die Förderangebote von Talentschulen (Sport/Musik) oder an die Timeout-Angebote wurden massiv gekürzt.

1.5 Kanton entzieht sich der Verantwortung für die Schulen

Gemäss dem Gesetz über die Volksschule § 3 „legt der Kanton unter Anhörung der Schulgemeinden für die Volksschule Qualitätsanforderungen fest, überprüft deren Erfüllung und kann zur Behebung von Mängeln Weisungen erteilen.“

Damit ist er aber auch in der Pflicht, die notwendigen Mittel für das Erreichen dieser Ziele zusammen mit den Schulgemeinden zur Verfügung zu stellen. Mit der nun vorgeschlagenen Revision entzieht er sich noch weiter seiner finanziellen Verantwortung. Den Vernehmlassungsunterlagen aus dem Jahr 2008 ist zu entnehmen, dass der damalige Beitrag des Kantons an die Schulen unverändert bei rund CHF 60 Mio. zu liegen komme. Davon ist heute nichts mehr zu spüren. Aufgrund der verbesserten Finanzlage aller Schulgemeinden ist diese Grössenordnung auch nicht mehr notwendig. Die budgetierten Zahlungen des Kantons an die Schulgemeinden zeigen weiter, dass sich der Kanton ohne Anpassung der Parameter ganz aus der Verantwortung ziehen würde (Abbildung 1). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Beiträge für die Integrativen Sonderschulmassnahmen (InS) auch aus dem Finanzausgleichstopf stammen, und nicht wie bisher angenommen aus der Sonderschulrechnung (rund CHF 5.2 Mio. pro Jahr). Ebenso werden die Beiträge für die Direktzahlungen (Informatik (PSG), Bildungssemester, Begabtenförderung, Weiterbildung Medien und Informatik, Softwarelizenzen, KIP, Entlastungsbeiträge, MuM, Förderbeiträge für Zusammenschlüsse, Thurgau du Heimat etc.) aus diesem Topf genommen, obwohl stets kommuniziert wurde, dass der Kanton diese Aufgaben übernehme. Dies sind weitere rund CHF 5.7 Mio., die mit Ausnahme der Entlastungsbeiträge nicht in den Finanzausgleichstopf gehören. Insgesamt sind dies rund CHF 10.9 Mio., die in andere Konten gehörten.

Die geringen eigenen Beiträge, welche der Kanton zurzeit noch an die Schulen entrichtet und die er in Zukunft in der maximalen Grössenordnung von rund CHF 11 bis 24 Mio. beisteuern möchte, führen dazu, dass sein Mitspracherecht bei den Schulen gekürzt werden müsste. Dies erachten selbst die Schulgemeinden als wenig sinnvoll, da die Schulqualität allerorts im Thurgau aufrechterhalten und nicht ein Privileg der finanzstärkeren Gemeinden werden soll.

Die vom Kanton vorgelegte Grössenordnung der Mitfinanzierung von CHF 10 bis 20 Mio. (2-4 Steuerprozent) führt dazu, dass die Belastung der beitragszahlenden Schulgemeinden weiterhin auf zu hohem Niveau verbleibt.

1.6 Steuerkraftentwicklung

Die in der Tabelle vorgelegte Prognose der Steuerkraftentwicklung beruht für alle Thurgauer Schulgemeinden auf der gleichen Annahme. Fakt ist hingegen, dass sich diese Zahlen in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich präsentieren und entwickeln werden. Dass aufgrund dieser Zahlen Gewinner und Verlierer bei den Schulgemeinden aufgezeigt werden, ist leider nur schwer nachzuvollziehen. Dafür müssten explizite Modellrechnungen für die einzelnen Gemeinden angestellt werden.

2 Ziele VTGS

- Bei einer Anpassung des Gesetzes darf es keine „Verlierergemeinden“ geben. Beitragszahler und Beitragsempfänger müssen profitieren.

Dies kann nur umgesetzt werden, wenn die folgenden zwei Ziele verfolgt werden:

- Der Kanton beteiligt sich wieder in einem adäquaten Umfang an den Kosten der Volksschule. Dieser Bereich soll in einer Grössenordnung von CHF 40 bis 50 Mio. liegen (vgl. Start bei Revision Beitragsgesetz 2012: CHF 72 Mio. sowie die Vernehmlassungsunterlagen aus dem Jahre 2008 mit einer Zielgrösse von CHF 60 Mio.). Dafür ist es zwingend, dass die Teilsteuerefüsse nicht erhöht, sondern, wie vom VTGS vorgeschlagen, gesenkt werden.
- Die beitragszahlenden Schulgemeinden werden adäquat entlastet (vgl. Grössenordnung 2012). Trotzdem soll die Annäherung der Steuerefüsse der Schulgemeinden weiterhin im Auge behalten werden. Allerdings sind bei dieser Betrachtung die Gesamtsteuerefüsse der Gemeinden, aber auch andere weiche Faktoren wie Zentrumsfunktion, Boden- oder Mietpreise im Gesamtkontext entsprechend mit zu berücksichtigen.

Lastverteilung: Entwicklung und Prognose ohne Revision Beitragsgesetz

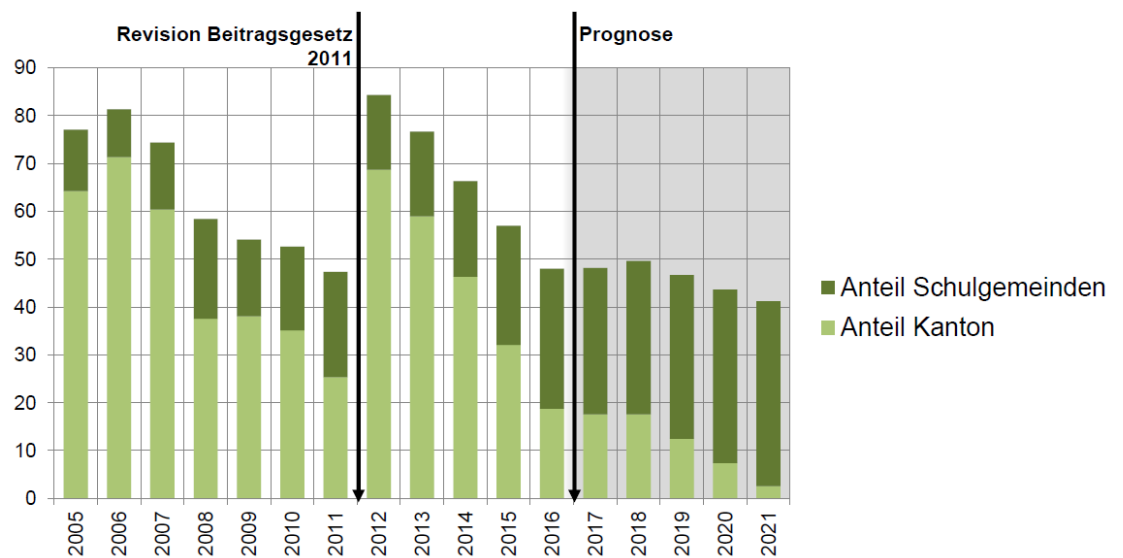


Abbildung 2, Lastenverteilung Kanton - SG, Entwicklung und Prognose

3 Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen auf Gesetzesstufe

3.1 Flexibilisierung bzw. Festlegen von fixen Eckwerten auf Gesetzesstufe

(2.1, Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Kapitel im erläuternden Bericht der Regierung)

Das Festlegen einer Flexibilisierung auf Gesetzesstufe wird abgelehnt, ebenso das Anpassen der Teilsteuereffüsse zur Anpassung an die effektive Kostenstruktur. Der VTGS begründet dies im Einzelnen wie folgt:

3.1.1 Definition von Bandbreiten für den Normsteuerfuss (2.2)

Der VTGS lehnt die vorgeschlagene Flexibilisierung bzw. das Festlegen von Eckwerten für den Steuerfuss ab. Dieser Spielraum kann für die Kantonale Verwaltung und den Regierungsrat interessant sein, um bei Finanzknappheit reagieren zu können. Dies ist bspw. bei der Schülerzahlfestlegung (Erhöhung von 20 auf 21) auf der Sekundarstufe geschehen, womit der Kanton massiv zu Ungunsten der Schulgemeinden entlastet wurde. Das Festlegen des Finanzausgleichs darf kein Verwaltungsakt sein. Dies darf daher der politischen Diskussion nicht entzogen werden. Die Schulgemeinden würden zum Spielball der Kantonalen Verwaltung und des Regierungsrates; sie würden jegliche Planungssicherheit verlieren. Im Vorschlag der Regierung hiesse dies im Fall von beitragsempfangenden Schulgemeinden, dass sie beim Steuerfuss bis zu einer Höhe von 7% fremdgesteuert würden.

Wie bis anhin sind daher die entsprechenden Werte für die Normsteuerfüsse direkt ins Gesetz zu schreiben und durch den Grossen Rat zu entscheiden.

Fazit:

Der VTGS lehnt die Flexibilisierung des Normsteuerfusses von 90-97% ab.

3.1.2 Beteiligungsrahmen des Kantons am Finanzausgleich (2.3.1)

Dieser Punkt ist für den VTGS absolut stossend. Den Beteiligungsrahmen des Kantons auf 2-4 Steuerprocente festzulegen (ca. CHF 10 bis 24 Mio.), ist aus Sicht VTGS nicht akzeptabel. Der Kanton deckelt sein Risiko. Bei den Schulgemeinden hat er dies umgekehrt nie zugelassen. Der beiliegenden Abbildung 3 ist zu entnehmen, dass sich sein Beitrag deshalb am unteren Rand der nun von ihm vorgeschlagenen Skala befinden wird. Dies wird seitens Kantons im Erläuternden Bericht vom 14. September 2017 unter Abbildung 6 ebenfalls entsprechend dargelegt.

Entwicklung der Beiträge mit Revision BG (RJ19-24)

Basis: Steuerfuss 94 %, Abschöpfung 55 %

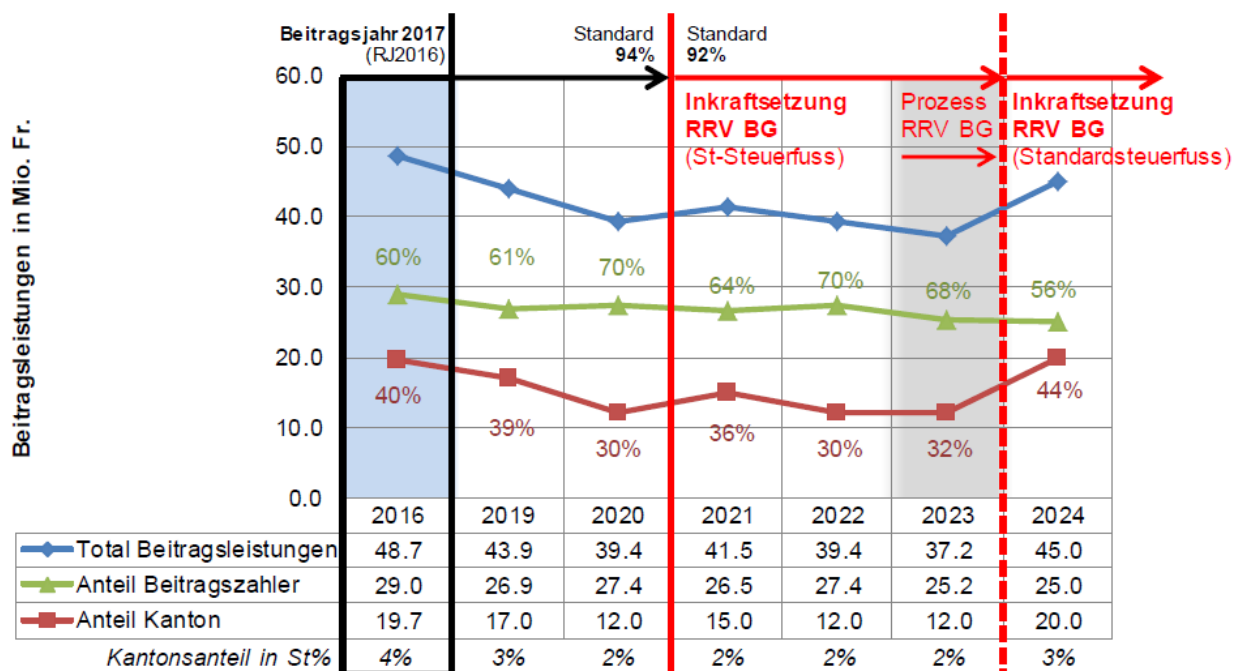


Abbildung 3, Entwicklung Beiträge Kanton - SG

Fazit und Vorschlag:

Der VTGS lehnt die vorgeschlagene Bandbreite der Kantonsbeteiligung zwischen 2 und 4 Steuerprozenten ab. Nötig ist eine Beteiligung des Kantons in der Grössenordnung zwischen 7 und 9 Steuerprozenten.

3.2 Normsteuerfuss (2.3.1)

Das Ziel einer Senkung des Normsteuerfusses ist nachvollziehbar und in Ordnung, zumal der Durchschnittssteuerfuss der Thurgauer Schulgemeinden bereits auf 96.7% liegt. Der VTGS ist einverstanden, dass der Normsteuerfuss auf 94% gesenkt wird. Damit kann das Ziel weiter verfolgt werden, dass sich die Steuerfüsse in einem adäquaten Mass angleichen. Relevanter ist allerdings die Höhe der Anrechnung der Teilsteuersfüsse. Keiner darf höher angesetzt werden, als dies bis jetzt der Fall war. Der VTGS hat dazu einen Vorschlag ausgearbeitet.

3.2.1 Teilsteuersfüsse für Besoldung und übrigen Aufwand (2.3.1)

Der Vorschlag der Regierung zeigt auf, dass in den Primar- und Sekundarschulgemeinden durch die Anpassung der Teilsteuersfüsse ein gewaltiger Aufwand administrativer Art und vor allem Erklärungsbedarf in den Gemeinden entstünde. So müssten die meisten Primarschulgemeinden ihre Steuerfüsse anheben, im Gegenzug könnten die Sekundarschulgemeinden ihren Steuerfuss senken. Dies wird aber nicht überall gleich umgesetzt werden können. Gerade bei kleineren bis mittleren Primarschulgemeinden könnte die Erhöhung aufgrund der Steuerkraft grösser ausfallen als die Senkung der SSG.

Fazit:

Der Vorschlag der Regierung führt dazu, dass zu viele Schulgemeinden auf der Verliererseite stehen oder nur marginal profitieren. Der Aufwand einer derartigen Anpassung ist enorm und gegenüber dem Volk nicht vertrauensbildend.

Bereits bei der Einführung des neuen Beitragsgesetzes (2002) war die Anrechnung der Teilsteuervüsse für die Besoldung (47%) und für die übrigen Kosten (58%) ein politischer Entscheid, der nicht gänzlich der Realität entsprach. Vorgesehen war ein Teilsteuersatz für die Besoldung von 50%. Da die Kostenbeteiligung der beitragszahlenden Gemeinden damit überproportional ausgefallen wäre, hat der Grosse Rat den Satz auf 47% festgelegt. Damals waren lediglich 80% der Besoldung im Teilsteuersatz enthalten. Mit der Anpassung im Jahr 2012 wurde die Besoldungspauschale angepasst und der Satz neu auf 57% festgelegt. Im Gegenzug wurde die Betriebspauschale um den entsprechenden Satz gesenkt. Seit dem Start im Jahre 2002 mit dem neuen Beitragsgesetz sind diese beiden Teilsteuersätze also politische Grössen. (Damals wurde den Schulgemeinden, welche bis dahin Berufsschulen geführt hatten, versichert, dass sie bei den Abgaben in den Finanzausgleich mit der ungefähren Grössenordnung der Abgaben für die Berufsschulen zu rechnen hätten. Dieser Betrag hat sich in der Zwischenzeit mehr als vervierfacht.)

Um keine Verlierer zu produzieren, schlägt der VTGS daher vor, dass die beiden Teilsteuervüsse für Besoldung auf 52% und für die übrigen Kosten auf 42% festgelegt werden. Die Aufteilung zwischen Primar- und Sekundarschulgemeinden sähe wie folgt aus:

Körperschaft	Normsteuerfuss	Besoldung	Übriger Aufwand
Volksschulgemeinde	94%	52%	42%
Primarschulgemeinde	60%	31%	29%
Sekundarschulgemeinde	34%	21%	13%

Mit diesem Vorschlag kann die Zielsetzung, dass alle Schulgemeinden profitieren, erreicht werden. Gleichzeitig beteiligt sich der Kanton wieder im vom VTGS geforderten Mass – ohne auf die Höhe seiner Zahlungen in den Jahren 2012 bis 2015 zurückzukehren. Auch er profitiert vom Vorschlag des VTGS, und zwar so, dass das Ungleichgewicht der Lastenverteilung wieder beseitigt werden kann (vgl. 1.3 Auftrag der Regierung)

3.3 Ausgleichszahlungen finanzstarker Gemeinden (Ablieferungsbeschränkung, 2.3.2.)

Der Vorschlag, dass die Ablieferungsbeschränkung anzupassen ist, wird gutgeheissen. Eine Entlastung der beitragszahlenden Schulgemeinden könnte ansonsten kaum sinnvoll umgesetzt werden.

Wie die Eckwerte des Normsteuerfusses gehört der Prozentsatz der Ablieferungsbeschränkung mit einem fixen Prozentsatz ins Gesetz (Begründung vgl. 3.1.1.) Bei einer Flexibilisierung wären alleine die Beitragszahler betroffen. Grundsätzlich schlägt der VTGS vor, die Ablieferungsbeschränkung auf 50% festzulegen. Sollten die Parameter (Höhe Prozentsatz) für den Normsteuerfuss und die Teilsteuervüsse auf andere Weise festgelegt werden, müsste auch die Ablieferungsbeschränkung neu berechnet und allenfalls anders festgelegt werden.

Fazit und Vorschlag:

Der VTGS schlägt bei einem Normsteuerfuss von 94% (vgl. 3.2.1) vor, die Ablieferungsbeschränkung auf 50% im Gesetz festzulegen.

Bei einer Anpassung der Parameter, die vom VTGS-Vorschlag abweichen, ist der Ablieferungsprozentsatz neu zu berechnen und allenfalls anzupassen.

3.4 Sonderschulkosten (2.3.3)

Die Sonderschulkosten gehören in die Sonderschulrechnung und sind nicht mit der Beitragsrechnung des Finanzausgleiches zu verflechten.

Mit der aktiven Bereitschaft zur integrativen Beschulung von sonderschulbedürftigen Kindern in den Regelschulen leisten die Schulgemeinden, nebst der sozialen Integration der Kinder, auch einen wesentlichen Beitrag zur Kosteneinsparung des Kantons in diesem Bereich. Der Kanton verfügt zudem seit 2008 über die Gelder aus dem Schweizerischen NFA. Darin enthalten sind die Beiträge für die Sonderschulung. Ein Abwälzen an die Schulgemeinden ist deshalb für den VTGS falsch und systemfremd. Dies käme einer „Doppelzahlung“ durch Bund und Schulgemeinden an den Kanton gleich.

3.5 Besondere Belastungen (2.3.4)

Die Reduktion des Normsteuervusses in §11 des Beitragsgesetzes von 110% auf 105% wird begrüsst. Keine weiteren Bemerkungen.

3.6 Medizinische Pflegeleistungen (2.3.5)

Die Ergänzung des Beitragsgesetzes unter §12, dass der Kanton Pflegeleistungen, welche nicht durch Sozialversicherungen getragen werden, übernimmt, wird unterstützt. Keine weiteren Bemerkungen.

3.7 Integrationskurse (2.3.6)

Die Ergänzung des Beitragsgesetzes unter §14a ist aufgrund der bestehenden Regelung auf Verordnungsstufe folgerichtig.

3.8 Pflichtverletzungen (2.3.7)

Der gesamte § 20 ist ersatzlos zu streichen, zumal seitens der Schulgemeinden keine entsprechenden Rechtsmittel für Forderungen gegenüber dem Kanton zur Verfügung stehen.

3.9 Abgrenzung (2.3.8)

Die Abgrenzungsthematik ist weiterhin ungenügend gelöst. Bei einer Empfehlung an die beitragsempfangenden Gemeinden hinsichtlich separatem Ausweis des transitorischen Abgrenzungsbetrages im übrigen Eigenkapital müsste der Kanton konsequenterweise in seiner Rechnung ebenfalls die geforderte Transparenz herstellen und die Beiträge transitorisch abgrenzen.

Da der primäre Fokus der Gesetzesrevision auf der Beseitigung des Ungleichgewichts der Lastenverteilung liegt und derzeit keine Änderung des Beitragsgesetzes oder der Verordnung vorgesehen ist, wird auf dieses Thema zurzeit nicht weiter eingegangen.

4 Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen auf Verordnungsstufe

4.1 Normsteuerfuss/Teilsteuerfüsse (3.1.1)

Wie bereits erläutert, gehören weder der Normsteuerfuss noch die Teilsteuerfüsse auf Verordnungsstufe, sondern sind wie bisher im Beitragsgesetz zu fixieren. Die geplanten neuen Artikel §16a bis 16c sind somit zu verwerfen.

4.2 Ausgleichszahlungen finanzstarker Schulgemeinden (3.1.2)

Analog der Norm- und Teilsteuerfüsse ist die Abschöpfung im Gesetz zu verankern und der neu geplante § 16d zu löschen.

4.3 Besoldung Schulleitung (3.1.3)

Die Erhöhung in die Aufstiegszone 135% in LK 22 wird begrüsst.

Die Pauschale könnte mittelfristig analog der Lehrerbesoldung effektiv ermittelt und periodisch angepasst werden.

4.4 Beitrag Mehrklassen (3.1.3)

Die Korrektur der Verordnung § 5 in Bezug auf die zukünftige korrekte Anrechnung der Stellvertretungs- und Besoldungsnebenkosten für Mehrklassen auf der Primar- und Basisstufe wird begrüsst.

Beilagen

- VTGS Synopse Beitragsgesetz
- VTGS Synopse Beitragsverordnung
- Steuerfüsse TG-Gemeinden 2017 – Häufigkeitsverteilung
- Rückmeldungen aus den Schulgemeinden

Frauenfeld/Amriswil, 8.12.2017