



SCHLUSSBERICHT – 03.08.2017

Zentrumslasten der Städte

Städtebericht der Stadt St.Gallen

Im Auftrag der Stadt St.Gallen und der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrumslasten der Städte
Untertitel: Städtebericht der Stadt St.Gallen
Auftraggeber: Stadt St.Gallen und Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)
Ort: Bern
Datum: 03.08.2017

Begleitung Stadt St.Gallen

Michael Urech (Leiter Finanzamt)
Karin Marti (Finanzamt)
Max Stäbler (Finanzamt)

Begleitgruppe KSFD

Karin Christen (KSFD)
Emmanuel Bourquin (Stadt Lausanne)
Alex Brühwiler (Stadt Gossau)
Ursula Eiholzer (Stadt Luzern)
Thomas Kuoni (Stadt Zürich)

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Matthias Setz
Ramin Mohagheghi
Claudia Peter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung: Kontext und Ziel	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Ziel und Vorgehensweise.....	3
2	Räumliche Abgrenzungen.....	5
3	Methodik und Vorgehen	7
4	Ergebnisse	9
4.1	Gesamtergebnis.....	9
4.2	Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	12
4.3	Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen	25
4.3.1	Standortvorteile	25
4.3.2	Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt).....	27
5	Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen	29
5.1	Finanz- und Lastenausgleichssystem	29
5.2	Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten	30
	Bibliographie	33

1 Einleitung: Kontext und Ziel

1.1 Ausgangslage

Die Städte stehen generell und besonders im Zuge der Unternehmenssteuerreform III vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. In dieser Situation sind fundierte Argumente wichtig, beispielsweise in den Diskussionen um die nationalen und kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme und die Verteilung der Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Ein wichtiger Aspekt sind die Zentrumslasten: Verschiedene Studien zeigen, dass die Städte weiterhin bedeutende ungedeckte Zentrumslasten tragen. Jedoch gibt es in vielen Städten keine Studien zur Höhe der Zentrumslasten, oder diese sind nicht aktuell - und selbst wenn Studien existieren, sind sie methodisch oft nicht vergleichbar.

Definitionen

- **Zentrumslasten** sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme.
- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte).

Hinweis: Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.¹

1.2 Ziel und Vorgehensweise

Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) hat EcoPlan beauftragt, eine Studie zu erstellen, die aufzeigt, wie gross die Zentrumslasten ausgewählter Städte sind. Neben einem Kurzbericht pro Stadt erstellt EcoPlan auf Basis der erhobenen Zentrumslasten eine Synthese zuhanden der KSFD.

Im vorliegenden Projekt wurden mit beschränktem Aufwand fundierte und methodisch vergleichbare Schätzungen zu den Zentrumslasten der teilnehmenden Städte erstellt. Durch den Synthesebericht zuhanden der KSFD werden der Vergleich, die Einordnung und auch die

¹ Vgl. EcoPlan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht, Anhang A.

Kommunikation erleichtert. Damit wird die Diskussion um eine bessere Abgeltung der Zentrumsleistungen auf eine verbesserte Grundlage gestellt.

Die KSFD finanzierte als Basis für die Studie die Erarbeitung einer Methodik für ein «Rapid Assessment» der Zentrumslasten der teilnehmenden Städte sowie die Synthese der Ergebnisse.

Die teilnehmenden Städte haben in Zusammenarbeit mit Ecoplan die wichtigsten Ausgabenposten und die Anteile der Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige) zusammengestellt, basierend auf vorhandenen oder fundiert geschätzten Daten. Hierbei beteiligten sich die Städte mit ihrem Fachwissen und einem finanziellen Beitrag. Für jede teilnehmende Stadt wurde durch Ecoplan ein Kurzbericht zu den erhobenen Zentrumslasten erstellt. Zudem fließen die Resultate der einzelnen Städteberichte in den Synthesebericht zuhanden der KSFD ein.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um den **Kurzbericht** zuhanden der Stadt St.Gallen. Dieser Städtebericht bietet im Vergleich zum Synthesebericht eine detailliertere Übersicht zu den einzelnen Zentrumsleistungen und -lasten der Stadt St.Gallen. Zudem werden die erhobenen Zentrumsleistungen – auf Wunsch der Stadt St.Gallen – mit den Zentrumsleistungen aus der Studie 2010 verglichen.² Für Vergleiche zu den anderen teilnehmenden Städten der KSFD-Studie wird auf den **Synthesebericht** verwiesen.

Die Datengrundlagen für die Zentrumslasten der Stadt St.Gallen wurden in einem separaten **Anhang**³ zusammengestellt. Die Methodik, wie sie für alle Städte angewendet wurde, ist in einem separaten **Methodenbericht**⁴ ausführlicher dargestellt.

² Vergleich analog zum Vergleich der in der Studie von 2010 zur Studie von 2000 gezogen wurde. Vgl. Ecoplan (2011) Zentrumslasten Stadt St.Gallen, Aktualisierung für das Jahr 2010.

³ Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Städtebericht der Stadt St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

⁴ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

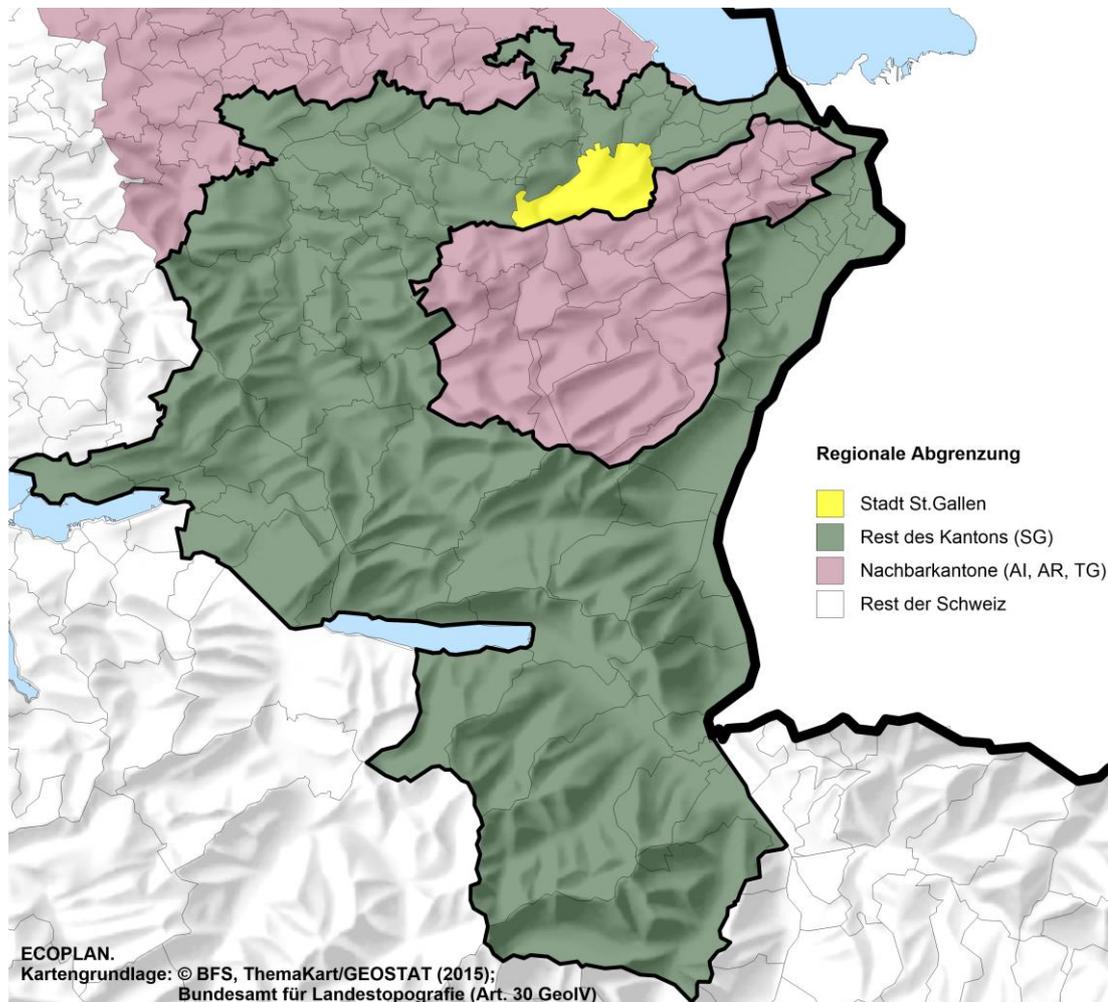
2 Räumliche Abgrenzungen

Für diese Studie wurde in Absprache mit der Stadt St.Gallen folgende räumliche Abgrenzung gewählt:⁵

- Stadt St.Gallen
- Rest des Kantons St.Gallen
- Nachbarkantone Appenzell (Innerrhoden und Ausserrhoden gemeinsam) und Thurgau
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)

Zur Veranschaulichung dieser räumlichen Abgrenzungen dienen die folgende Karte (Abbildung 2-1) sowie die anschliessende tabellarische Übersicht wichtiger Kennzahlen (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-1: Räumliche Abgrenzung für diese Studie



⁵ Hinweis zur räumlichen Abgrenzung: Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden werden gemeinsam als Kanton Appenzell betrachtet.

Abbildung 2-2: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
Stadt St.Gallen	1	75'538	60'420		
Rest des Kantons St.Gallen	76	423'527	170'277	21'848	5'830
Nachbarkantone:					
Thurgau	80	267'429	102'871	6'984	1'470
Appenzell (AI und AR)	26	70'517	26'763	7'307	2'031
Rest der Schweiz	2'141	7'490'115	3'605'405	2'304	1'894
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	38'443	11'225

Quellen: Gemeinden: BFS, STATPOP (2015), Gemeindestand
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2015), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2014), VZÄ
 Pendler: BFS, Pendlermatrix (2011), Registerverknüpfung auf Basis STATPOP, AHV-Register, STATENT

Lesehilfe zu Abbildung 2-2 (nach Spalten):

- **Gemeinden:** Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- **Bevölkerung:** Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- **Vollzeitäquivalente:** Der Kanton St.Gallen weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 230'698 Stellen auf – ein guter Viertel davon (60'420 VZÄ) entfällt auf die Stadt St.Gallen.
- **Zupendler in die Stadt:** Insgesamt verzeichnet die Stadt St.Gallen 14'291 Zupendler aus den Kantonen Appenzell (6'984 Zupendler) und Thurgau (7'307 Zupendler).
- **Wegpendler aus der Stadt:** Insgesamt pendeln 5'830 Arbeitnehmer aus der Stadt St.Gallen in andere Gemeinden des Kantons St.Gallen (Rest des Kantons St.Gallen).

3 Methodik und Vorgehen

Bei der Ermittlung der Zentrumslasten wird ein klar strukturiertes und einheitliches Vorgehen gewählt. Im Methodenbericht⁶ wird die Vorgehensweise im Detail dargelegt. Vereinfacht zusammengefasst wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. Relevante Leistungen: Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt.
2. Verrechenbare Nettokosten: Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2015 ermittelt. Dabei werden Querschnitts- und Overheadkosten berücksichtigt.
3. Kostenverteilungsschlüssel: Die Kosten werden aufgrund der Nutzung der Zentrumsleistungen verteilt, und diese Kostenverteilungsschlüssel stützen sich auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw.
4. Erträge: Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt allenfalls vom Bund, Kantonen und den Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält.
5. Weitere Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 5) wurde von der städtischen Finanzverwaltung koordiniert. Ecoplan begleitete diese Arbeiten und leistet fachliche Unterstützung. Ecoplan nahm nebst der eigentlichen Berechnung der Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten vor.

Die Zentrumslasten und insbesondere die Nutzeranteile wurden generell grob abgeschätzt und stellen eine Annäherung im Sinne einer eher konservativen Schätzung dar. Falls Verhandlungen über konkrete Abgeltungen aufgenommen würden, müssten die Schätzungen insbesondere bei den betragsmässig bedeutenden Zentrumsleistungen allenfalls vertieft und aktualisiert werden.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.), und **Zentrumsnutzen** bzw. reziproke Effekte (Gegenrechnung: Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt St.Gallen) zu berücksichtigen. Analog zu den Zentrumslastenstudien im Kanton Bern, St.Gallen, Schaffhausen und Genf⁷ werden diese Standortvorteile und Zentrumsnutzen **pauschal** mit einem Anteil an den Zentrumslasten berücksichtigt.

⁶ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

⁷ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen; KPG (2005), Zentrumslasten/-nutzen; Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St.Gallen; Universität Zürich / Infras (2004), Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen; Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

Die **Nettozentrumslasten** der Stadt St.Gallen, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

Nicht direkt in die Berechnungen einbezogen, aber selbstverständlich in der Schlussbilanz aufgeführt werden die Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (FAG Art. 25), die die Stadt St.Gallen als partiellen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen erhält.⁸ Im Jahr 2015 erhielt die Stadt St.Gallen hierfür eine Abgeltung von 16'808'200 CHF. Das kantonale Finanzausgleichssystem wird in Abschnitt 5 genauer behandelt.

⁸ Vgl. Art. 25 FAG (Fassung in Vollzug von: 01.01.2014 bis: 31.12.2016)

4 Ergebnisse

4.1 Gesamtergebnis

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt St.Gallen Zentrumslasten von 36.3 Mio. CHF.⁹ Nach Abzug der grob geschätzten Standortvorteile und der «Zentrumsnutzen» («Gegenrechnung», d.h. der Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten von städtischen Nutzniessenden) verbleiben Nettozentrumslasten von insgesamt 27.2 Mio. CHF. Jede/r Stadtbewohner/in bezahlt somit über die kommunalen Steuern im Durchschnitt netto 360 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Wie erwähnt erhält St.Gallen aus dem kantonalen Finanzausgleich rund 16.8 Mio. CHF als teilweise Abgeltung dieser Zentrumslasten. Die ungedeckten Nettozentrumslasten betragen somit noch rund 10.4 Mio. CHF, vermindern sich also um rund 60% auf knapp 140 CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung.¹⁰

Am stärksten ins Gewicht fallen dabei mit über 12 Mio. CHF an Zentrumslasten¹¹ der Bereich Kultur sowie die Strassennutzung (Bereich Privater Verkehr) mit fast 11 Mio. CHF. Weiter sind die Bereiche Sport und Freizeit (gut 7 Mio. CHF) sowie öffentliche Sicherheit (3 Mio. CHF) von Bedeutung.

Die folgende Abbildung 4-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen, und in der Abbildung 4-2 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt. Zur Erläuterung der Tabelle (Abbildung 4-1):

- Im Sachbereich Kultur fallen total 12.7 Mio. CHF Zentrumslasten an. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bereits berücksichtigt. Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken und -schätzungen ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursacht der Rest des Kantons St.Gallen Zentrumslasten im Sachbereich Kultur von CHF 1.5 Mio. CHF.
- Zur Information wurde auch der Kostenanteil der Stadt aufgeführt. Dabei werden nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen aufgeführt, die für die Zentrumslasten relevant sind, also nicht die gesamten Kulturausgaben.¹²
- Das Total der Zentrumslasten errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.

⁹ Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bereits berücksichtigt.

¹⁰ Allerdings wäre zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung und die Unternehmungen der Stadt St.Gallen über ihre Kantonssteuern diese Abgeltung ebenfalls mitfinanzieren. Nimmt man stark vereinfachend gleiche Steuerbeträge pro Kopf an, finanziert die Stadt rund 15% dieser Abgeltungen selbst, d.h. rund 14.3 Mio. CHF wären effektiv Abgeltungen von externen Nutzniessenden.

¹¹ Hierbei sind die pauschalen Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (FAG Art. 25) nicht berücksichtigt.

¹² Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.)
 - **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt St.Gallen)
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Stadtbevölkerung in der ersten Zahlenspalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den übrigen Spalten).

Abbildung 4-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung ²⁾
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz	
Kultur	12'701	1'536.8	1'868.1	3'631.4	5'665.2	14'179
Bildung	467	339.2	24.4	101.1	2.0	1'554
Sport und Freizeit	7'223	4'643.4	896.5	1'185.3	497.7	9'793
Privater Verkehr	10'851	6'781.7	1'504.7	2'086.0	478.8	23'117
Öffentliche Sicherheit	2'976	1'319.9	736.0	736.0	184.0	14'536
Soziale Sicherheit	15	8.3	-	3.1	3.1	89
Raumordnung und Umwelt	1'919	1'073.8	362.1	362.1	120.7	2'052
Übrige Zentrumsleistungen	144	107.0	24.2	9.7	3.2	-
Total Zentrumslasten	36'296	15'810	5'416	8'115	6'955	65'321
Abzug Standortvorteile	-2'860	-1'245.6	-426.7	-639.3	-547.9	
Abzug Zentrumsnutzen	-6'236	-3'238.9	-816.7	-1'128.3	-1'052.2	
Nettozentrumslasten	27'200	11'326	4'173	6'347	5'354	
Bevölkerung (2015) ¹⁾	75'538	423'527	267'429	70'517	7'490'115	
Netto pro Kopf in CHF¹⁾	360.08	26.74	15.60	90.01	0.71	

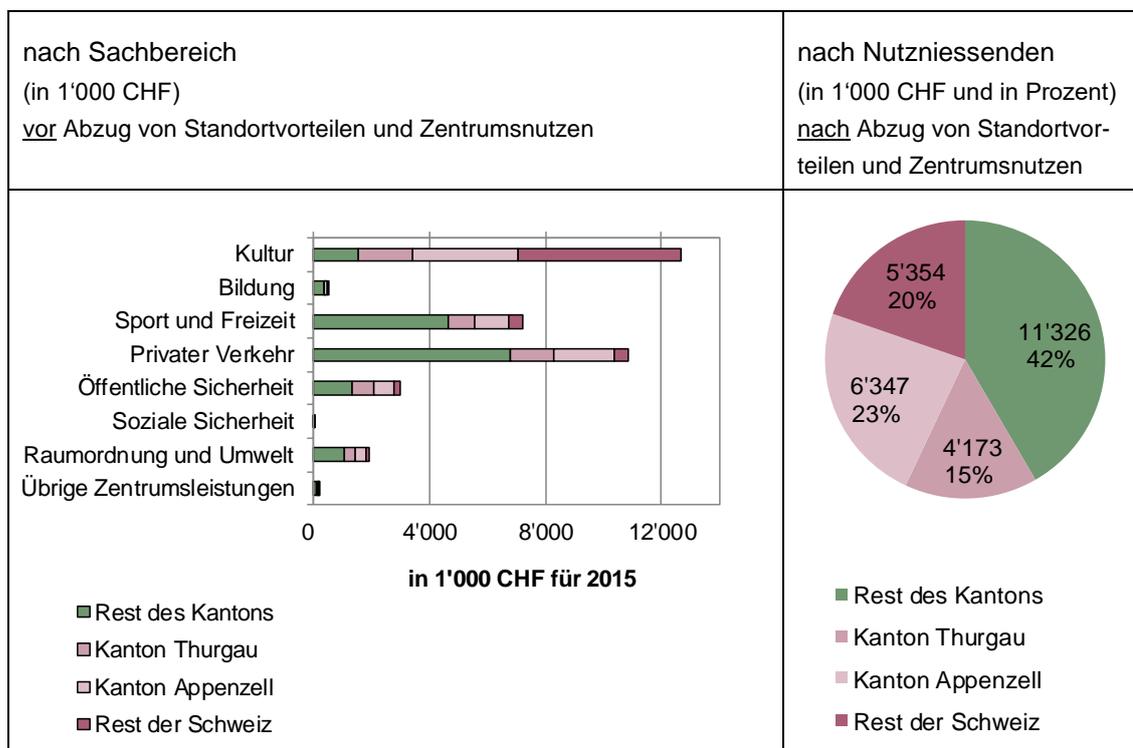
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) *Bevölkerung in Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der Stadtbevölkerung. *Bevölkerung in Spalten «nach Nutzniessenden»* entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

Lesehilfe: Die Stadt St.Gallen bezahlt für jeden Einwohner des Kantons Thurgau CHF 15.60, damit dieser in der Stadt St.Gallen Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen kann – für jeden Einwohner des Kantons Appenzell gar CHF 90.01. Verteilt auf die St.Galler Bevölkerung, trägt jeder Einheimische Zentrumslasten von rund CHF 360.08.

- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Abbildung 4-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2015, in 1'000 CHF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Pro Einwohner/in betrachtet sind es die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden (rund CHF 90.00 pro Kopf), welche die höchsten Zentrumslasten verursachen.¹³ Die restlichen Gemeinden des Kantons St.Gallen (rund CHF 26.70 pro Kopf) sowie der Kanton Thurgau (rund CHF 15.60 pro Kopf) liegen bei der Pro-Kopf-Betrachtung deutlich darunter.

Absolut gesehen verursachen aber die restlichen Gemeinden des Kantons St.Gallen mit gut 11 Mio. CHF die höchsten Nettozentrumslasten.

Vergleich zu 2010

Im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2010 fallen die Zentrumslasten der Stadt St.Gallen um gut 3.5 Mio. CHF tiefer aus – rund 39.8 Mio. CHF im Jahr 2010 gegenüber rund 36.3 Mio. CHF im Jahr 2015.¹⁴ Aufgrund der restriktiveren Berechnung der Standortvorteile und Zentrumsnutzen sind die Nettozentrumslasten mit rund 5.5 Mio. CHF gar noch etwas stärker gesunken, nämlich um rund 5.5 Mio. CHF auf neu rund 27.2 Mio. CHF. Ein analoger Rückgang

¹³ Der Pro-Kopf-Betrag entspricht der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

¹⁴ Vgl. Ecoplan (2011) Zentrumslasten Stadt St.Gallen, Aktualisierung für das Jahr 2010.

ergibt sich auch für die ungedeckten Nettozentrumslasten, die nach Abzug der kantonalen Abgeltung verbleiben.

Zurückgegangen ist die Zentrumslast insbesondere in den Bereichen Kultur, Privater Verkehr und öffentliche Sicherheit. Ein sichtbarer Anstieg von insgesamt über 1 Mio. CHF findet dagegen in den Bereichen Bildung, Sport und Freizeit sowie Raumordnung und Umwelt statt. Auf die Gründe für die Veränderungen wird in den folgenden Kapiteln noch genauer eingegangen. Es spielen sowohl Veränderungen in den Kosten wie auch in den Kostenschlüsseln und den Abgeltungen eine Rolle.

Abbildung 4-3: Vergleich der Zentrumslasten im Jahr 2015 zum Jahr 2010

	Total Zentrumslasten der Stadt St.Gallen (in 1000 CHF)		
	2015	2010	Veränderung
Kultur	12'701	15'162	-2'461
Bildung	467	313	+154
Sport und Freizeit	7'223	6'854	+368
Privater Verkehr	10'851	11'982	-1'131
Öffentliche Sicherheit	2'976	4'078	-1'102
Soziale Sicherheit	15	57	-43
Raumordnung und Umwelt	1'919	1'271	+648
Übrige Zentrumsleistungen	144	126	+18
Total Zentrumslasten	36'296	39'845	-3'549
Abzug Standortvorteile	-2'860	-2'393	-467
Abzug Zentrumsnutzen	-6'236	-4'781	-1'455
Nettozentrumslasten	27'200	32'671	-5'471
Abzug pauschale Abgeltung (Finanzausgleich Kanton St.Gallen)	-16'808	-16'808	0
Ungedeckte Nettozentrumslasten	10'392	15'863	-5'471

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis der fürs Jahr 2015 erhobenen Daten sowie Ecoplan (2011) Zentrumslasten Stadt St.Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010.

4.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel

In diesem Abschnitt werden die Zentrumslasten im Detail für die einzelnen Teilbereiche bzw. die einzelnen Zentrumsleistungen dargestellt – samt den angewendeten Kostenschlüsseln¹⁵

¹⁵ Für detaillierte Daten zu den einzelnen Leistungen sowie zu den zugehörigen Kostenschlüsseln vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Städtebericht der Stadt St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

– sowie ein kurzer Vergleich zur Studie des Jahrs 2010 gezogen.¹⁶ Die Abzüge für Standortvorteile und Zentrumsnutzen sind dabei nicht eingerechnet.

a) Kultur

Im Bereich Kultur wurden insgesamt 17 Zentrumsleistungen erfasst (vgl. Abbildung 4-4), welche aggregierte Nettokosten von rund 40.6 Mio. CHF verursachen. Zwei Drittel dieser Gelder kommen der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (KTSG¹⁷) zugute. Einen weiteren bedeutenden Budgetposten bilden die verschiedenen Museen (insb. Kunstmuseum, HVKM¹⁸ und Naturmuseum). Mit Abgeltungen von rund 25 Mio. CHF beteiligen sich vor allem der Kanton St.Gallen, aber auch die Nachbarkantone Thurgau sowie Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden an den Nettokosten.¹⁹ Die Stadt selbst trägt somit rund 15 Mio. CHF. Abzüglich der innerstädtischen Nutzung resultiert eine Zentrumslast von rund 12 Mio. CHF (wovon rund drei Viertel auf Konzert und Theater entfallen). Mit einem Anteil von 45% der Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger zieht das kulturelle Angebot der Stadt besonders viele Nutzer aus der übrigen Schweiz an – der Anteil der übrigen St.Galler Gemeinden an den Zentrumslasten liegt bei 12%.

Die Kostenschlüssel stammen aus der Studie 2010 und wurden aufgrund von Nutzerstatistiken, Mitgliederstruktur oder Erfahrungswerten geschätzt. Die Mehrheit der Kostenschlüssel basiert auf Besucher-Erhebungen aus dem Jahr 2011 (Leistungen KTSG, Kellerbühne, Figurentheater, KinoK, Kunsthalle, Museum im Lagerhaus, Kunstmuseum inkl. Kunstverein, HVKM, Naturmuseum, St. Katharinen Ausstellungen, Stiftsbibliothek, Grabenhalle, Sitterwerk, Palace). Die Kostenschlüssel im Fall der Musikgesellschaften basieren auf Mitgliederzahlen von 2000, jene des Textilmuseums und der verschiedenen Veranstaltungen auf Schätzungen bzw. Hochrechnungen der Studie 2010.

¹⁶ Vgl. Ecoplan (2011) Zentrumslasten Stadt St.Gallen, Aktualisierung für das Jahr 2010.

¹⁷ Darin zusammengefasst sind das Stadttheater und der Konzertverein.

¹⁸ Historisches und Völkerkundemuseum St.Gallen.

¹⁹ Am meisten Bedeutung kommt den rund 22 Mio. CHF zu, die im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung über den Lastenausgleich im Bereich bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen ausgerichtet werden. Ziel der Vereinbarung ist es, eine faire Aufteilung der Kosten für die KTSG zwischen Kanton und Stadt St.Gallen sowie den Kantonen Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden zu erreichen.

Abbildung 4-4: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)					
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH	Total	
Theater und Film													
Konzert und Theater	30'451	31%	34%	11%	13%	12%	22'116 ⁽²⁾	299	1'397	2'828	3'532	8'057	
Verein Kellerbühne	150	49%	21%	6%	12%	12%	70	11	9	18	18	56	
Figurentheater	150	30%	35%	5%	28%	1%	75	13	8	42	2	64	
KinoK	300	54%	26%	5%	13%	3%	120	38	14	40	8	100	
Musik													
Musikgesellschaften	129	63%	23%	4%	7%	3%	0	30	5	9	4	48	
Museen / bildende Kunst													
Kunsthalle	360	46%	33%	2%	1%	18%	170	48	8	5	63	124	
Museum im Lagerhaus	474	36%	21%	4%	7%	33%	220 ⁽³⁾	21	18	26	154	218	
Kunstmuseum	2'592	44%	11%	4%	6%	35%	960	91	99	163	918	1'270	
HVKM	2'171	52%	24%	4%	4%	16%	370	409	87	87	350	932	
Textilmuseum	570	46%	21%	5%	8%	21%	287 ⁽⁴⁾	32	27	36	117	213	
Naturmuseum	1'921	43%	27%	7%	12%	10%	150	468	129	238	200	1'035	
St. Katharinen Ausstellung	53	77%	10%	0%	4%	9%	0	5	0	2	5	12	
Stiftsbibliothek	120	3%	10%	2%	1%	85%	80	-52	2	2	102	53	
Diverse Kulturbeiträge													
Grabenhalle	224	52%	16%	5%	11%	16%	30	28	12	25	35	100	
Verschiedene Veranstalt.	485	50%	25%	8%	12%	5%	130	78	39	58	24	199	
Sitterwerk	204	17%	31%	0%	15%	37%	133	-22	0	30	75	83	
Palace	323	53%	17%	5%	7%	18%	60	41	16	22	59	137	
Total	40'678						24'971	1'537	1'868	3'631	5'665	12'701	
(Verteilung in %)								12%	15%	29%	45%		

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

⁽²⁾ Beitrag Kanton SG: 19'216 / Beitrag Kanton TG: 1'800 / Beitrag Kantone AI und AR: 1'100

⁽³⁾ Beitrag Kanton SG: 214 / Beitrag Kantone AI und AR: 6

⁽⁴⁾ Beitrag Kanton SG: 280 / Beitrag Kantone AI und AR: 7

Verglichen mit 2010 fallen 2015 im Kulturbereich rund 2.5 Mio. CHF weniger Zentrumslasten an (Abbildung 4-5). Ein Teil lässt sich dadurch erklären, dass anders als noch 2010 in aktuelleren Studien die Denkmalpflege nicht mehr als Zentrumslast betrachtet wird.²⁰ Hauptverantwortlich für die tiefere Zentrumslast im Bereich Kultur sind jedoch die gesunkenen Subventionen an die drei grossen Museen Kunstmuseum (inkl. Kunstverein), Naturmuseum und das HVKM. Demgegenüber sind jedoch die städtischen Subventionen an den Konzert- und Theaterverein um rund 1 Mio. CHF gestiegen. Auch von den Kantonen St.Gallen sowie Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden erhält der Konzert- und Theaterverein mehr Unterstützung.

²⁰ Im Sinne einer zurückhaltenden Schätzung der Zentrumslasten wird u.a. die Denkmalpflege nicht mehr erfasst.

Abbildung 4-5: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH	Total
Theater und Film												
Konzert und Theater	27'445	31%	34%	11%	13%	12%	19'195 ⁽²⁾	1'250	1'249	1'407	3'184	7'089
Verein Kellerbühne	141	49%	21%	6%	12%	13%	60	12	9	16	18	54
Figurentheater	151	30%	35%	5%	28%	1%	75	13	8	43	2	65
KinoK	303	54%	26%	5%	13%	3%	120	39	14	41	8	101
Musik												
Musikgesellschaften	104	63%	23%	4%	7%	3%	0	24	4	7	3	39
Museen und bildende Kunst												
Kunsthalle	393	46%	33%	2%	1%	18%	200 ⁽³⁾	31	8	5	65	110
Museum im Lagerhaus	348	36%	21%	4%	7%	33%	145 ⁽⁴⁾	22	13	18	113	166
Kunstmuseum	4'585	44%	11%	4%	6%	35%	100	480	174	289	1'623	2'566
HVKM	2'591	52%	24%	4%	4%	16%	0	630	104	104	417	1'254
Textilmuseum	571	46%	21%	5%	8%	21%	287 ⁽⁵⁾	32	27	37	118	214
Naturmuseum	3'297	43%	27%	7%	12%	10%	0	903	221	409	343	1'876
St. Katharinen Ausstellung	49	77%	10%	0%	4%	9%	0	5	0	2	4	11
Stiftsbibliothek	110	3%	10%	2%	1%	85%	80	-53	2	1	93	44
Übrige Beiträge												
Grabenhalle	314	52%	16%	5%	11%	16%	6 ⁽⁶⁾	46	17	32	49	144
Verschiedene Veranstalt.	575	50%	25%	8%	12%	5%	220	70	46	69	29	214
Sitterwerk	267	17%	31%	0%	15%	37%	196 ⁽⁷⁾	-49	0	39	99	89
Palace	377	53%	17%	5%	7%	18%	60	50	18	25	69	163
Denkmalpflege	3'945	65%	18%	6%	7%	4%	1'934	298	241	256	170	964
Total	45'567						22'678	3'802	2'154	2'801	6'406	15'162
(Verteilung in %)								25%	14%	18%	42%	

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

⁽²⁾ Beitrag Kanton SG: 15'429 / Beitrag Kanton TG: 1'595 / Beitrag Kantone AI und AR: 1'959 / Beitrag Gemeinden TG: 38 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 174

⁽³⁾ Beitrag Kanton SG: 150 / Beitrag Gemeinden SG: 30 / Beitrag Bundessubventionen: 20

⁽⁴⁾ Beitrag Kanton SG: 140 / Beitrag Kantone AI und AR: 5

⁽⁵⁾ Beitrag Kanton SG: 280 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 7

⁽⁶⁾ Beitrag Kantone AI und AR: 1 / Beitrag Gemeinden SG: 3 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 2

⁽⁷⁾ Beitrag Kanton SG: 180 / Beitrag Gemeinden SG: 16

b) Bildung

Die Zentrumsleistungen im Bereich Bildung finden sich in der Schulbelegung Dritter und den verschiedenen Bibliotheken sowie der Ludothek. Mit rund 1.3 Mio. CHF Nettokosten verursacht die Freihandbibliothek mehr als die Hälfte der insgesamt 2 Mio. CHF (Abbildung 4-6). Ein kleiner Teil der Leistungen wird zwar über Abgeltungen mitfinanziert (durch die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen, die Kantone St.Gallen sowie Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden), doch liegen diese Beiträge deutlich unter dem Nutzungsanteil der Auswärtigen. Nach Abzug des relativ hohen Nutzungsanteils der Stadt resultiert daher noch eine

Zentrumslast von rund 467'000 CHF. Fast drei Viertel davon entstehen durch Nutzer aus den übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen.

Die Kostenschlüssel stammen aus der Studie 2010 und stützen sich auf Besuchererhebungen durch die Einrichtungen (Bibliotheken und Ludothek) sowie auf Schätzungen (Schulbelegung durch Dritte).

Abbildung 4-6: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Schulbelegung durch Dritte	562	85%	10%	0%	5%	0%	11 ⁽²⁾	49	0	24	0	73
Bibliotheken												
Frauenbibliothek Wyborada	75	65%	19%	4%	10%	3%	0	14	3	8	2	27
Freihandbibliothek	1'316	72%	21%	2%	5%	0%	24 ⁽³⁾	262	21	67	0	350
Ludothek St. Gallen	93	82%	15%	1%	3%	0%	0	14	1	2	0	17
Total (Verteilung in %)	2'047						35	339 73%	24 5%	101 22%	2 0%	467

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

⁽²⁾ Beitrag Gemeinden SG: 7 / Beitrag Kantone AI und AR: 4

⁽³⁾ Beitrag Kanton SG: 12 / Beitrag Gemeinden SG: 12

Im Vergleich zum Jahr 2010 fallen 2015 hauptsächlich bei den Bibliotheken und besonders bei der Freihandbibliothek höhere Nettokosten an (Abbildung 4-7). Die Zentrumslast steigt dadurch um rund 154'000 CHF, was einer Zunahme von fast 50% entspricht.

Abbildung 4-7: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Schulbelegung durch Dritte	529	85%	10%	0%	5%	0%	9 ⁽²⁾	47	0	23	0	70
Bibliotheken												
Frauenbibliothek Wyborada	40	65%	19%	4%	10%	3%	0	8	1	4	1	14
Freihandbibliothek	768	72%	21%	2%	5%	0%	0	161	12	39	0	213
Ludothek St. Gallen	91	82%	15%	1%	3%	0%	1 ⁽³⁾	13	1	2	0	16
Total (Verteilung in %)	1'428						10	228 73%	14 5%	69 22%	1 0%	313

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

⁽²⁾ Beitrag Gemeinden SG: 6 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 3

⁽³⁾ Beitrag Gemeinden SG: 1

c) Sport und Freizeit

Die Nettokosten im Sachbereich Sport und Freizeit belaufen sich auf rund 17.4 Mio. CHF (Abbildung 4-8). Haupttreiber sind dabei die vielen kostenintensiven Gebäude (Stadion, Turnhallen, Schwimmbäder, Eishalle). Beispielsweise ergeben sich bei der AFG-Arena die knapp 0.8 Mio. CHF an laufenden Kosten alleine durch die Zinskosten auf den Investitionen und dem von der Stadt unentgeltlich zur Verfügung gestellten Land. Weiter von Bedeutung sind die öffentlichen Grünanlagen, die fast 3 Mio. CHF ausmachen.

Mit substantiellen Beiträge beteiligt sich allen voran der Kanton St.Gallen an den Kosten im Bereich Sport und Freizeit (AFG-Arena²¹, Athletikzentrum, Jugendbeiz). Der Grossteil der Nettokosten wird aber durch die Stadt St.Gallen alleine bestritten. Bei der Stadt St.Gallen fallen dadurch Zentrumslasten von insgesamt rund 7.2 Mio. CHF an, was gut 40% der Nettokosten entspricht. Besonders stark von den städtischen Leistungen profitieren dabei die Gemeinden des Kantons St.Gallen; von den übrigen Auswärtigen werden die Sport- und Freizeitanlagen deutlich weniger häufig genutzt.

Die Kostenschlüssel stammen mit Ausnahme der Volière, der öffentlichen Grün- und der WC-Anlagen aus der Studie 2010 und wurden wie folgt bestimmt:

- bei den Turnhallen und Sportanlagen gemäss den Mitgliederstatistiken derjenigen Vereine, die die jeweilige Turnhalle oder Sportanlage benützen
- beim Volksbad bzw. dem Hallenbad Blumenwies gestützt auf aktuelle Besuchererhebungen und Besucherstatistiken
- bei der Jugendbeiz Talhof mittels Erhebungen und Hochrechnungen bzw. Schätzungen
- bei den Freibädern Dreilinden, Rotmonten und Lerchenfeld sowie bei der Eishalle Lerchenfeld jeweils über eine Hochrechnung in Analogie zu den beim Volksbad und beim Hallenbad Blumenwies beobachtbaren Besucherzahlen-Veränderungen
- bei der AFG Arena gemäss den verkauften Saisonkarten
- beim Botanischen Garten über eine Schätzung der Veränderungen in den Besucherzahlen seit 2000

Für die Volière und die öffentlichen Grün- und WC-Anlagen wurde ein neuer Kostenschlüssel «öffentliche Anlagen» auf Grundlage der Pendler- und Bevölkerungsstruktur geschätzt.

²¹ Zinskosten auf der Landschenkung des Kantons. Ebenfalls an den Kosten der AFG-Arena beteiligen sich die umliegenden Gemeinden der Kantone St.Gallen, Thurgau und der beiden Appenzell.

Abbildung 4-8: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH	Total
Turnhallen & Sportanlagen												
Sportanlage Gründenmoos	1'202	37%	39%	8%	10%	6%	0	473	93	121	70	756
Athletikzentrum	1'998	47%	43%	3%	1%	6%	271	726	56	28	114	924
Sporthalle Kreuzbleiche	1'860	64%	26%	1%	7%	2%	0	487	24	126	37	675
Sportanlagen Ost	1'520	71%	19%	3%	6%	1%	0	295	50	84	17	445
Übrige Sportanlagen	773	58%	29%	2%	8%	3%	0	222	15	62	22	322
Hallen- und Freibäder												
Volksbad	959	73%	18%	3%	6%	1%	0	174	30	55	6	264
Hallenbad Blumenwies	969	54%	30%	8%	6%	1%	0	291	81	62	9	443
Freibäder Dreiliinden	326	73%	18%	1%	9%	0%	0	57	2	30	0	89
Freibad Lerchenfeld	528	88%	6%	0%	6%	0%	0	32	0	30	0	62
Freibad Rotmonten	199	88%	6%	0%	6%	0%	0	12	0	11	0	23
Eishalle Lerchenfeld	984	54%	28%	6%	8%	4%	0	271	61	81	40	453
AFG Arena	789	31%	45%	11%	9%	5%	408 ⁽²⁾	119	76	59	39	293
Freizeit												
Botanischer Garten	675	50%	33%	6%	7%	4%	16 ⁽³⁾	213	40	47	27	328
Volière	87	51%	28%	9%	9%	3%	0	24	8	8	3	43
Jugendbeiz Talhof	744	65%	28%	2%	5%	0%	101	178	15	37	0	230
Öffentliche Grünanlagen	2'965	51%	28%	9%	9%	3%	0	830	267	267	89	1'453
Öffentliche WC-Anlagen	859	51%	28%	9%	9%	3%	0	240	77	77	26	421
Total	17'437						796	4'643	896	1'185	498	7'223
(Verteilung in %)								64%	12%	16%	7%	

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

⁽²⁾ Beitrag Kanton SG: 384 / Beitrag Gemeinden SG: 8 / Beitrag Gemeinden TG: 8 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 8

⁽³⁾ Beitrag Kanton SG: 10 / Beitrag Gemeinden SG: 6

Gegenüber 2010 sind die Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit insgesamt leicht angestiegen – um gut 350'000 CHF (Abbildung 4-9). Dieser Anstieg lässt sich durch die angepassten Kostenschlüssel bei den «öffentlichen Anlagen» erklären, welche neu auf der Pendler- und Bevölkerungsstruktur basieren.²² Zwar sind auch die Nettokosten der öffentlichen Grünanlagen gestiegen (um rund 750'000 CHF). Aufgrund der tieferen Kosten bei den Sportanlagen (Athletikzentrum, übrige Sportanlagen) und beim Botanischen Garten würde ohne die neuen Kostenschlüssel jedoch insgesamt eine leicht tiefere Zentrumslast als 2010 resultieren.

²² Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen. Abschnitt 3.7.1.

In der Studie 2010 wurde als Approximation der Kostenschlüssel der Sicherheitskosten verwendet. Vgl. Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010 - Beilage mit den Berechnungsgrundlagen. Abschnitt 5.3.

Der Kostenschlüssel wurde für folgende Leistungen angewendet: Öffentliche Grünanlagen, öffentliche WC-Anlagen, Volière.

Abbildung 4-9: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)					
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	Rest AI & AR	Rest CH	Total	
Turnhallen u. Sportanlagen													
Sportanlage Gründlenmoos	1'127	37%	39%	8%	10%	6%	0	443	87	114	65	709	
Athletikzentrum	3'003	47%	43%	3%	1%	6%	883	866	84	42	171	1'163	
Sporthalle Kreuzbleiche	1'718	64%	26%	1%	7%	2%	0	450	22	117	34	624	
Sportanlagen Ost	1'395	71%	19%	3%	6%	1%	0	271	46	77	15	409	
Übrige Sportanlagen	1'210	58%	29%	2%	8%	3%	0	347	24	97	35	503	
Hallen- und Freibäder													
Volksbad	979	73%	18%	3%	6%	1%	0	177	30	56	6	269	
Hallenbad Blumenwies	943	54%	30%	8%	6%	1%	0	283	79	60	8	431	
Freibäder Dreilinden	385	73%	18%	1%	9%	0%	0	67	3	35	0	105	
Freibad Lerchenfeld	629	88%	6%	0%	6%	0%	0	38	0	36	0	74	
Freibad Rotmonten	268	88%	6%	0%	6%	0%	0	16	0	15	0	31	
Eishalle Lerchenfeld	964	54%	28%	6%	8%	4%	0	265	60	79	40	443	
AFG Arena	784	31%	45%	11%	9%	5%	408 ²⁾	117	76	59	38	290	
Freizeit													
Botanischer Garten	888	50%	33%	6%	7%	4%	10	289	53	62	36	440	
Volière	103	65%	18%	6%	7%	4%	0	19	6	7	4	36	
Jugendbeiz Talhof	712	65%	18%	2%	5%	0%	0	199	14	36	0	249	
Öffentliche Grünanlagen	2'199	65%	28%	6%	7%	4%	0	405	134	143	95	776	
Öffentliche WC-Anlagen	855	65%	18%	6%	7%	4%	0	157	52	56	37	302	
Total	18'162						1'301	4'409	770	1'091	584	6'854	
(Verteilung in %)								64%	11%	16%	9%		

¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

²⁾ Beitrag Kanton SG: 384 / Beitrag Gemeinden SG: 8 / Beitrag Gemeinden TG: 8 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 8

d) Privater Verkehr

Rund 30% der insgesamt 36 Mio. CHF Zentrumslasten der Stadt St.Gallen fallen bei der Strassennutzung im privaten Verkehr an.²³

Die Nettokosten von gut 34 Mio. CHF sind insofern „konservativ“ gerechnet, als die Zinskosten, welche durch das in die Strasseninfrastruktur investierte Kapital anfallen, analog zu den Studien von 2010 und 2000 nicht mitberücksichtigt werden. Gemäss Finanzamt weist die Strasseninfrastruktur einen Wert von mindestens 1 Mrd. CHF auf, was bei einer Verzinsung von 4% zusätzliche Zinskosten von 40 Mio. CHF und damit mehr als eine Verdoppelung der Nettokosten bedeuten würde. Der Kanton St.Gallen beteiligt sich mit knapp 1 Mio. CHF an den Nettokosten. Durch den Nutzungsanteil der Auswärtigen von gut 30% entstehen Zentrumslasten von knapp 11 Mio. CHF (Abbildung 4-10).

²³ Demgegenüber besteht im Bereich «Öffentlichen Verkehr» bereits ein Abgeltungssystem zwischen den verschiedenen betroffenen Gemeinden, weshalb in diesem Bereich keine Zentrumslasten anfallen.

Es wurde der gleiche Kostenschlüssel wie in der Studie 2010 verwendet, welcher auf einer Auswertung des Verkehrsmodells der Stadt St.Gallen beruht.²⁴

Abbildung 4-10: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Strassennutzung (Verteilung in %)	34'197	68%	21%	4%	6%	1%	983	6'782 62%	1'505 14%	2'086 19%	479 4%	10'851

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

Die in der vorliegenden Studie ausgewiesene Zentrumslast im Privaten Verkehr sind rund 10% tiefer als in der Studie 2010 (Abbildung 4-11), da die Nettokosten im selben Umfang gesunken sind (rund 3.5 Mio. CHF tiefer als im Jahr 2010) und der gleiche Kostenschlüssel wie in der Studie 2010 verwendet wurde.

Abbildung 4-11: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Strassennutzung (Verteilung in %)	37'865	68%	21%	4%	6%	1%	1'225 ⁽¹⁾	7'478 62%	1'665 14%	2'309 19%	530 4%	11'982

⁽¹⁾ Beitrag Kanton SG: 1'210 / Beitrag Bundessubventionen: 15

e) Öffentliche Sicherheit

Zupendler (Schul- und Arbeitsverkehr) sowie Einkaufs- und Freizeitbesucher profitieren während ihres Aufenthalts in St.Gallen von den öffentlichen Sicherheitsleistungen der Stadtpolizei.²⁵ Deren Nettokosten belaufen sich im Jahr 2015 auf 18.4 Mio. CHF. Über ein Drittel da-

²⁴ Zur Bestimmung des Kostenschlüssels wurde der Binnenverkehr, die Zu- und Wegpendler sowie der Durchgangsverkehr auf den Gemeindestrassen gemäss Herkunft und Zielort ermittelt. Vgl. Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010 - Beilage mit den Berechnungsgrundlagen. Abschnitt 1.1.

²⁵ Nicht als Zentrumslast erfasst wird hingegen die städtische Feuerwehr. Diese kommt zwar subsidiär auch in den Nachbargemeinden zum Einsatz, solche Leistungen sind aber im Rahmen einer gegenseitigen Kooperation beim Brandschutz abgegolten und deshalb hier nicht von Bedeutung.

von ist durch Beiträge des Kantons St.Gallen abgegolten. Nach Abzug des relativ hohen Nutzungsanteils der Stadtbevölkerung verbleiben Zentrumslasten von knapp 3 Mio. CHF (Abbildung 4-12).

Der in diesem Bereich verwendete Kostenschlüssel wurde auf Basis der Pendler- und Bevölkerungsstruktur berechnet.

Abbildung 4-12: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Öffentliche Sicherheit 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Stadtpolizei (Verteilung in %)	18'399	79%	12%	4%	4%	1%	6'734	1'320 44%	736 25%	736 25%	184 6%	2'976

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

Beim Abgleich mit den Zahlen der Studie von 2010 (Abbildung 4-13) stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit. Der neu berechnete Kostenschlüssel, welcher auf der aktuellen Pendler- und Bevölkerungsstruktur basiert²⁶, impliziert einen deutlich höheren Nutzungsanteil der Stadtbevölkerung als der Kostenschlüssel aus der Studie 2010.²⁷ Dadurch liegen die berechneten Zentrumslasten im Bereich öffentliche Sicherheit 2015 gut 1 Mio. CHF tiefer als 2010. Dies obwohl die Nettokosten gestiegen und die Abgeltungen zurückgegangen sind.

Abbildung 4-13: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Öffentliche Sicherheit 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Stadtpolizei (Verteilung in %)	16'886	65%	18%	6%	7%	4%	8'502	1'225 30%	1'030 25%	1'098 27%	726 18%	4'078

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

²⁶ Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen. Abschnitt 3.5.1.

²⁷ Der verwendete Kostenschlüssel der Studie 2010 basiert u.a. auf der Pendlerstruktur des Jahres 2000, da bei der damaligen Berechnung keine aktuelleren Daten vorlagen. Vgl. Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010 - Beilage mit den Berechnungsgrundlagen. Abschnitt 5.3.

f) Soziale Sicherheit

Eine Zentrumslast besteht im Bereich Soziale Sicherheit beim Katharinenhof. Der Treffpunkt für Randständige und Drogenabhängige verursacht jährliche Nettokosten von 104'000 CHF (Abbildung 4-14). Das Angebot wird hauptsächlich von Klienten aus der Stadt St.Gallen genutzt. Die resultierende Zentrumslast beläuft sich auf 57'000 CHF, wovon die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen Hauptnutznießer sind.

Der Kostenschlüssel stammt aus der Studie 2010 und basiert auf einer Klientenbefragung.

Abbildung 4-14: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Soziale Sicherheit 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Katharinenhof (Verteilung in %)	104	86%	8%	0%	3%	3%	0	8	0	3	3	15
								57%	0%	21%	21%	

Dagegen fallen beim Wohnheim Grünhalde keine Zentrumslasten mehr an (Abbildung 4-15). Hierfür besteht seit 2014 mit dem soziodemografischen Sonderlastenausgleich ein Ausgleichsgefäss.

Abbildung 4-15: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Soziale Sicherheit 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Soziale Institutionen												
Wohnheim Grünhalde	407	86%	6%	3%	3%	2%	14 ⁽¹⁾	17	9	9	8	43
Katharinenhof	104	86%	8%	0%	3%	3%	0	8	0	3	3	15
Total (Verteilung in %)	511						14	26	9	12	11	57
								45%	15%	21%	20%	

⁽¹⁾ Beitrag Gemeinden SG: 7 / Beitrag Gemeinden TG: 4 / Beitrag Gemeinden AI und AR: 4

g) Raumordnung und Umwelt

Die öffentliche Beleuchtung stellt eine Zentrumsleistung dar, welche sowohl von Arbeitspendelnden als auch von Einkaufs- und Freizeitbesuchern in Anspruch genommen wird. Die Nettokosten liegen 2015 bei 4 Mio. CHF (Abbildung 4-16). Abzüglich der Abgeltungen vom

Kanton und der innerstädtischen Nutzung verbleibt eine Zentrumslast von 1.9 Mio. CHF. Hauptnutznießer davon sind die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen.

Es wurde der gleiche Kostenschlüssel wie bei den «öffentlichen Anlagen» verwendet, der anhand der Zu- und Wegpendler sowie der Bevölkerungsstruktur berechnet wurde.

Abbildung 4-16: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Raumordnung und Umwelt 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Öffentliche Beleuchtung (Verteilung in %)	4'024	51%	28%	9%	9%	3%	149	1'074	362	362	121	1'919
								56%	19%	19%	6%	

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

Die Nettokosten sind gegenüber 2010 um rund 300'000 CHF gestiegen (Abbildung 4-17). Beim Anstieg der Zentrumslast ist wiederum der Effekt des neuen Kostenschlüssels zu berücksichtigen: Würden die gleichen Nutzungsanteile wie 2010 angenommen, so würde der Anstieg anstelle der rund 750'000 CHF noch 100'000 CHF betragen.

Abbildung 4-17: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Raumordnung und Umwelt 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF) ¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Öffentliche Beleuchtung (Verteilung in %)	3'694	65%	18%	6%	7%	4%	149	647	225	240	159	1'271
								51%	18%	19%	13%	

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons SG

h) Übrige Zentrumsleistungen

Aus Sicht der städtischen Zentrumslast relevant sind auch die Leistungen des Zivilstandesamts zugunsten Auswärtiger. Berücksichtigt wird hier nur der Teil des Aufwands, der durch Auswärtige verursacht wird. Die Leistungen, die die Stadt für die Bevölkerung des Zivilstandesamt-Kreises erbringt, sind dagegen nicht aufgeführt, da diese Leistungen entweder der

städtischen Bevölkerung selbst zugutekommen oder aber zwischen den im Kreis zusammengefassten Gemeinden abgegolten werden.²⁸ Die Nettokosten bzw. Zentrumslasten von rund 144'000 CHF (Abbildung 4-18) wurden analog zur Studie von 2010 auf Basis der Arbeitsstunden abgeschätzt, die für Auswärtige geleistet wurden.

Für die Aufteilung der Kosten wurde derselbe Schlüssel wie 2010 angewendet, der auf präzisen Nutzer-Statistiken basiert.

Abbildung 4-18: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich übrige Zentrumsleistungen 2015

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Zivilstandesamt (Verteilung in %)	144	0%	74%	17%	7%	2%	0	107 74%	24 17%	10 7%	3 2%	144

Die Nettokosten, die durch die Nutzung Auswärtiger entstehen, sind gegenüber 2010 leicht angestiegen (Abbildung 4-19).

Abbildung 4-19: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich übrige Zentrumsleistungen 2010

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Zivilstandesamt (Verteilung in %)	126	0%	74%	17%	7%	2%	0	93 74%	21 17%	8 6%	3 2%	126

²⁸ Gemäss der Stadtverwaltung werden allerdings mit diesem vom Kanton sanktionierten Abgeltungssystem nicht alle effektiv anfallenden Kosten der Stadt berücksichtigt.

4.3 Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen

4.3.1 Standortvorteile

Wie bereits im Kapitel 3 erwähnt, kann das «zentralörtliche» Angebot einer Stadt auch zu Standortvorteilen führen:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde
- Imagevorteile

Diese Vorteile sind aber gleichzeitig zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.)
- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.
- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt
- Es gibt auch Standortnachteile wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung

Eine zahlenmässige Schätzung der Standortvorteile ist schwierig. Gestützt auf die verwendeten Schätzwerte aus anderen Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen (vgl. Abbildung 4-20).²⁹

²⁹ Für weitere Ausführungen vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Abbildung 4-20: Schätzung der Standortvorteile je Sachbereich

Bereich	Einschätzung gemäss Ecoplan-Studie				
	Zugang	Image	Kaufkraft / Steuern	Standortnachteile	Gesamtbewertung
Kultur	++	+++	+	-	10 - 15%
Bildung	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport und Freizeit	++	++	+	--	5 - 10%
Privater Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentlicher Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentliche Sicherheit	+++	++	++	0	10 - 15%
Soziale Sicherheit	++	+	0	--	0 - 5%
Raumordnung und Umwelt	0	0	0	0	0 - 5%
Übrige Zentrumslasten	+	0	0	0	0 - 5%

Legende: 0 = kein Standortvorteil

+ / ++ / +++ = Standortvorteile (mit steigender Bedeutung)

- / -- / --- = Standortnachteile (mit steigender Bedeutung)

Ausgehend von den Nettozentrumslasten je Sachbereich (vgl. Abbildung 4-1) und den Schätzwerten zu den Standortvorteilen je Sachbereich (Abbildung 4-20) werden für Standortvorteile 2.9 Mio. CHF abgezogen:

Abbildung 4-21: Berechnung des Pauschalabzugs für Standortvorteile

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Standortvorteil				
		in % der Zentrumslast		absolut (in 1'000 CHF)		Mittelwert
		von	bis	von	bis	
Kultur	12'701	10%	15%	1'270.1	1'905.2	1'588
Bildung	467	5%	10%	23.3	46.7	35
Sport und Freizeit	7'223	5%	10%	361.1	722.3	542
Privater Verkehr	10'851	0%	5%	0.0	542.6	271
Öffentliche Sicherheit	2'976	10%	15%	297.6	446.4	372
Soziale Sicherheit	15	0%	5%	0.0	0.7	0
Raumordnung und Umwelt	1'919	0%	5%	0.0	95.9	48
Übrige Zentrumsleistungen	144	0%	5%	0.0	7.2	4
Total	36'296	5%	10%	1'952.2	3'767.0	2'860

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

4.3.2 Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt)

Als Zentrumsnutzen werden die Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Zentrumsbevölkerung verstanden, also die sog. Gegenrechnung (reziproker Effekt).

Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Dies wurde unseres Wissens bisher einzig im Kanton Bern Ende der 1990er-Jahre gemacht.³⁰ Im Rahmen der vorliegenden Studie sind solche Untersuchungen nicht möglich.

Grobe Abschätzungen sind in einzelnen Bereichen anhand von Verkehrsdaten (Pendlerstatistiken oder analoge Daten) möglich. In anderen Bereichen (Kultur, Sport) bleibt nichts Anderes übrig, als sehr grobe Abschätzungen vorzunehmen, z.B. gestützt auf die erwähnten Berner Studien.³¹

Pro Bereich wird ein Abzug für den Zentrumsnutzen vorgenommen (vgl. Abbildung 4-22). Der jeweilige Abzug wird auf den «totalen Zentrumslasten» pro Bereich berechnet. Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von 6.2 Mio. CHF in Abzug gebracht, was 17% der berechneten Zentrumslasten der Stadt St.Gallen entspricht. Die Aufschlüsselung erfolgt anhand des Anteils der einzelnen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

Abbildung 4-22: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt ¹⁾			
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz
Kultur	12'701	10.0%	1'270.1	659.7	166.3	229.8	214.3
Bildung	467	10.0%	46.7	24.2	6.1	8.4	7.9
Sport und Freizeit	7'223	30.0%	2'166.9	1'125.4	283.8	392.1	365.6
Privater Verkehr	10'851	20.6%	2'231.9	1'159.2	292.3	403.8	376.6
Öffentliche Sicherheit	2'976	13.8%	410.7	213.3	53.8	74.3	69.3
Soziale Sicherheit	15	5.0%	0.7	0.4	0.1	0.1	0.1
Raumordnung und Umwelt	1'919	5.7%	109.0	56.6	14.3	19.7	18.4
Übrige Zentrumsleistungen	144	0.0%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	36'296	17.2%	6'236	3'239	817	1'128	1'052

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

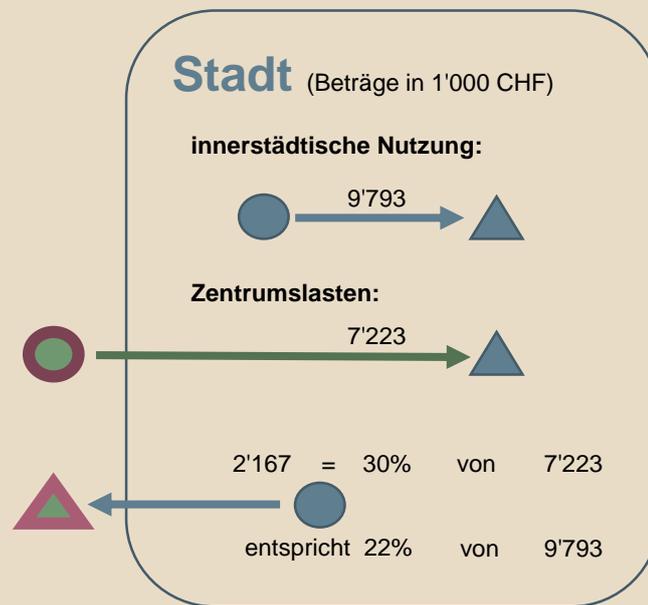
- 1) Der Abzug für die Zentrumsnutzen wird auf den totalen Zentrumslasten pro Bereich berechnet. Die Aufschlüsselung geschieht anhand des Anteils der jeweiligen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

³⁰ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

³¹ Für weitere Ausführungen zu den genutzten Datenquellen vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Exkurs: Berechnung der Zentrumsnutzen (reziproke Effekte)

Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch die Berechnungsweise der Zentrumsnutzen anhand des Bereichs Sport und Freizeit auf. Während die Bevölkerung der Stadt St.Gallen im betrachteten Bereich städtische Zentrumsleistungen im Umfang von 9.7 Mio. CHF konsumiert, entfallen auf die auswärtigen Nutzniessenden 7.2 Mio. CHF. Der Zentrumsnutzen (reziproker Effekt) wird nun als Anteil der vom Umland verursachten Zentrumslasten berechnet, d.h. es wird angenommen, dass pro 100 Franken Zentrumslasten 30 Franken reziproker Effekt (Zentrumsnutzen) anfallen, also die Stadtbevölkerung in diesem Umfang Leistungen von Umlandgemeinden nutzt. Gesamthaft entspricht dies einem Zentrumsnutzen von 2.2 Mio. CHF im Bereich Sport und Freizeit. Verglichen mit den Leistungen, welche die St.Galler Bevölkerung auf heimischem Boden konsumiert, sind dies 22%.



5 Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen

5.1 Finanz- und Lastenausgleichssystem

Die städtischen Zentrumsleistungen zu Gunsten Auswärtiger sind nur ein Element in einem komplexen System von Finanz- und Nutzenströmen zwischen Gemeinden, Kanton(en) und z.T. auch dem Bund.

Aus dem System des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons St.Gallen (vgl. Abbildung 5-1) seien in Kürze folgende Elemente erwähnt:³²

- Als explizite Abgeltung der Zentrumslasten erhält heute einzig die Stadt St.Gallen einen jährlichen Kantonsbeitrag von insgesamt 16.5 Mio. CHF; teuerungsbereinigt erhielt die Stadt St.Gallen 16.8 Mio. CHF für das Jahr 2015.³³ Dieser Beitrag wurde per Anfang 2017 infolge einer Gesetzesänderung auf 16 Mio. CHF angepasst.³⁴
- Mit Hilfe des Ressourcenausgleichs werden Unterschiede in der Ressourcenausstattung (Finanz- bzw. Steuerkraft) ausgeglichen. Konkret wird im Kanton St.Gallen die Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft erhöht. Im Jahr 2015 erhielt die Stadt St.Gallen keine Beiträge aus dem Ressourcenausgleich.
- Im «Allgemeinen Sonderlastenausgleich» werden verschiedene Sonderlasten teilweise abgegolten.³⁵ Die Stadt St.Gallen erhält hierbei einen Beitrag aus dem Sonderlastenausgleich «Schule», im Jahr 2015 waren dies 58'700 CHF. Zudem erhielt die Stadt St.Gallen im Jahr 2015 einen Beitrag von 12'894'300 CHF aus dem Sonderlastenausgleich «Soziales».

Neben dem kantonalen Zentrumslastenausgleich besteht eine interkantonale Vereinbarung über den Lastenausgleich im Bereich bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen. Ziel

³² Vgl. auch Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 23. September 2007, sGS 813.1 und Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 30. Oktober 2007, sGS 813.11.

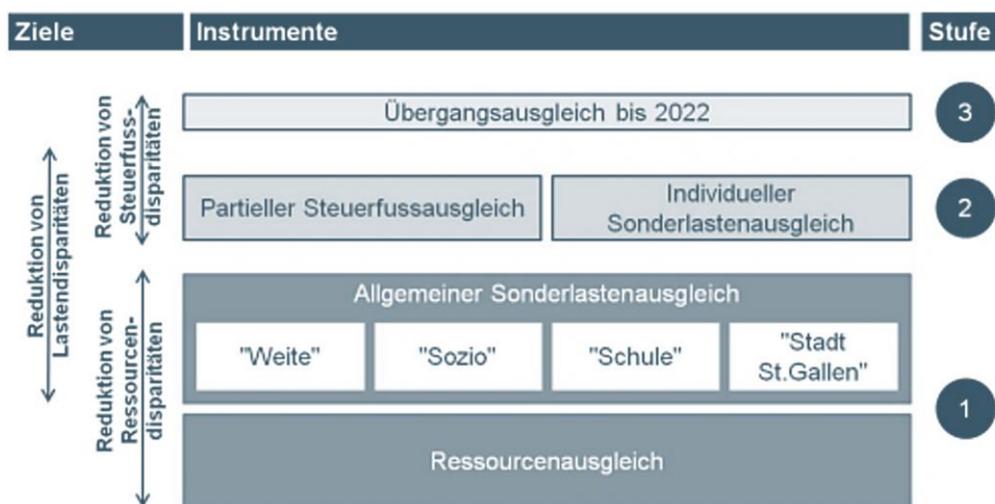
³³ Die Abgeltung setzt sich zusammen aus einem Ausgleichsbeitrag für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen (7.5 Mio. CHF) sowie einem Beitrag als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen anderer Gemeinden des Kantons sowie ausserkantonaler Gemeinwesen (je 4.5 Mio. CHF, d.h. insgesamt 9.0 Mio. CHF). Die Beiträge werden jährlich der Teuerung angepasst und betragen im Jahr 2015 insgesamt 16'808'200 CHF. Vgl. Art. 25 FAG (Fassung in Vollzug von: 01.01.2014 bis: 31.12.2016).

³⁴ Die neue Abgeltung setzt sich zusammen aus einem Ausgleichsbeitrag für die teilweise Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Gemeinde St.Gallen (10 Mio. CHF) sowie einem Beitrag als Ersatz für fehlende horizontale Abgeltungen ausserkantonaler Gemeinwesen (6.0 Mio. CHF). Die Beiträge werden jährlich der Teuerung angepasst. Vgl. Art. 25 FAG (Aktuelle Fassung in Vollzug seit: 01.01.2017).

³⁵ Der Allgemeine Sonderlastenausgleich besteht aus vier Elementen, nämlich einem Sonderlastenausgleich Weite, von dem ländliche Gemeinden mit einer geringen Siedlungsdichte und ungünstigen topographischen Verhältnissen profitieren, einem Sonderlastenausgleich Schule für Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Schülerquote, einem soziodemographischen Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit überdurchschnittlichen Ausgaben im Sozialbereich sowie einem Sonderlastenausgleich Stadt, mit dem die zentralörtlichen Leistungen der Kantonshauptstadt St.Gallen zu einem grossen Teil aufgefangen werden (vgl. Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2017), online im Internet: http://www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich/1_Stufe_Finanzausgleich.html).

dieser Vereinbarung ist es, eine faire Aufteilung der Kosten für die KTSG³⁶ zwischen Kanton und Stadt St.Gallen sowie den Kantonen Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden zu erreichen. Insgesamt werden im Rahmen der Vereinbarung Ausgleichsbeiträge von rund 22 Mio. CHF ausgerichtet.³⁷

Abbildung 5-1: Aufbau des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen³⁸



Quelle: Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2017), online im Internet: <http://www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich.html>; Farben angepasst.

5.2 Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten

Ob und nach welchem System die netto resultierenden Zentrumslasten im konkreten Fall abgegolten werden sollen, ist nicht Thema der vorliegenden Studie. Es wird an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen, was grundsätzlich zu bedenken ist und welche Möglichkeiten bestehen. Weitere Ausführungen insbesondere zu möglichen Abgeltungsformen sind im Synthesebericht dargestellt.

³⁶ Darin zusammengefasst sind das Stadttheater und der Konzertverein St.Gallen.

³⁷ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.2a)

³⁸ 2. Stufe Finanzausgleich: Die Instrumente der ersten Stufe allein vermögen die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden noch nicht in allen Fällen auf ein vertretbares Mass zu reduzieren. Deshalb gibt es für Gemeinden, die einen Steuerfuss über 145 Prozent erheben müssen, noch den partiellen Steuerfussausgleich in der zweiten Stufe. Damit werden die verbleibenden Steuerfussunterschiede nochmals spürbar verringert (vgl. Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2017), online im Internet: http://www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich/2_Stufe_Finanzausgleich.html).

3. Stufe Finanzausgleich: Mit dem II. Nachtrag zum Finanzausgleich wurde der Übergangsausgleich in der 3. Stufe wieder reaktiviert. Gemeinden, welche einen Steuerfuss über 162 Steuerprozent erheben müssten, haben während dreier Jahre die Möglichkeit, sich für den Übergangsausgleich anzumelden. Voraussetzung für die Ausrichtung des Übergangsausgleichs ist die Koordination der Ausgaben mit dem Amt für Gemeinden. Der Übergangsausgleich läuft spätestens per Ende 2022 aus (vgl. Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2017), online im Internet: http://www.gemeinden.sg.ch/home/finanzausgleich/3_Stufe_Fianzausgleich.html).

Grundsätzlich sind Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren³⁹ stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle, z.B. die Grösse der Zentrumsgemeinde im Vergleich zum Umland.

Ob und wie stark **Sonderlasten** der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Dabei spielt es insbesondere eine Rolle, ob das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden in der Gemeindesteuerbelastung führt.

Hingegen ist die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznliessende sollen zahlen») darstellen; allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage (weitere Ausführungen siehe Synthesebericht):

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums.
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst.
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich» usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Diese Lösung hat St.Gallen bereits eingeführt. Es werden wie gezeigt ungefähr 60% der Nettozentrumslasten durch eine Pauschale von rund 16.8 Mio. CHF abgegolten.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern,

³⁹ Vgl. Definition im Kapitel 1.

Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.

- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt»).

Welche dieser Möglichkeiten für die Stadt St.Gallen in ihrem Umfeld in Frage kommen, ist nicht Gegenstand der Studie. Wie erwähnt verfügt St.Gallen bereits über verschiedene der denkbaren Instrumente. Diese decken aber die Zentrumslasten nicht vollständig ab.

Bibliographie

Literatur

Ecoplan (2011)

Zentrumslasten Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010.

Ecoplan (2011)

Zentrumslasten der Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010 - Beilage mit den Berechnungsgrundlagen.

Ecoplan (2015)

Les charges de centre de la Ville de Genève. Etude des prestations de la Ville de Genève au bénéfice d'usagers externes. Sur mandat du Conseil administratif de la Ville de Genève.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht. Studie im Auftrag der KSFD.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Rechtsgrundlagen

Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 23. September 2007. sGS 813.1.

Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 30. Oktober 2007. sGS 813.11.