



BERICHT – 26.04.2023

Zentrumslasten der Stadt St.Gallen

Aktualisierung für das Jahr 2021

Im Auftrag der Stadt St.Gallen

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrumslasten der Stadt St.Gallen
Untertitel: Aktualisierung für das Jahr 2021
Auftraggeber: Stadt St.Gallen
Ort: Bern
Datum: 26.04.2023

Projektteam Ecoplan

Julian Frank (Projektleitung)
Simon Schranz
Ramin Mohagheghi
Felix Walter

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

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung.....	1
1	Einleitung	3
2	Methodik und Vorgehen	4
2.1	Begriffserklärung	4
2.2	Berechnungsmethodik	4
2.3	Räumliche Abgrenzungen	6
3	Zentrumslasten	8
3.1	Gesamtergebnis	8
3.2	Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	12
3.2.1	Kultur	12
3.2.2	Bildung	14
3.2.3	Sport und Freizeit	15
3.2.4	Privater Verkehr	16
3.2.5	Öffentliche Sicherheit	17
3.2.6	Soziale Sicherheit	18
3.2.7	Raumordnung und Umwelt	19
3.2.8	Übrige Zentrumslasten	19
3.3	Weitere finanzielle Lasten für die Stadt St.Gallen.....	20
3.3.1	Öffentlicher Verkehr	20
3.3.2	Soziodemografische Sonderlasten	21
3.4	Standortvorteile	22
3.5	Zentrumsnutzen – Leistungen der Umlandgemeinden (reziproker Effekt)	24
4	Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs	25
4.1	Was ist grundsätzlich abzugelten?.....	25
4.2	Finanz- und Lastenausgleichssystem	25
4.3	Denkbare Abgeltungsformen von Zentrumslasten (und Sonderlasten)	27
4.4	Fazit.....	28
	Anhang A: Zentrale Erkenntnisse öV-Kostenverteilungsschlüssel Kanton St.Gallen	29
	Literaturverzeichnis	32

Kurzfassung

Ausgangslage und Ziel

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Zentrumslasten der Stadt St.Gallen zu erheben. **Zentrumslasten** sind Leistungen der Stadt St.Gallen, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben). Zentrumslasten sind also Leistungen zugunsten auswärtiger Nutzer/innen. Die so ermittelten Zentrumslasten können als Grundlage für die Diskussion einer fairen Abgeltung dienen.

Bedeutende Zentrumslasten

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt St.Gallen im Jahr 2021 Zentrumslasten von knapp 44 Mio. CHF. Nach Abzug der Standortvorteile und der Zentrumsnutzen verbleiben **Nettozentrumslasten von insgesamt 28.5 Mio. CHF**. Jede Stadt-St.Gallerin und jeder Stadt-St.Galler bezahlt somit im Durchschnitt netto 373 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren. Die höchsten Zentrumslasten (auch «Spillovers» genannt) fallen dabei in den Bereichen Privater Verkehr, Kultur sowie Sport und Freizeit an.

Abbildung K-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2021 in 1'000 CHF

	Nicht abgeglichene Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)	
Kultur	12'162	2'980	1'996	2'763	4'424	16'190
Bildung	715	470	61	152	33	1'326
Sport und Freizeit	7'788	4'960	1'001	1'240	586	10'972
Privater Verkehr	16'668	8'768	3'423	3'226	1'251	16'139
Öffentliche Sicherheit	3'769	1'722	840	827	380	16'484
Soziale Sicherheit	150	66	15	52	18	556
Raumordnung und Umwelt	1'987	1'097	366	358	167	2'025
Übrige Zentrumsleistungen	537	173	182	121	61	606
Total Zentrumslasten	43'775	20'236	7'883	8'738	6'918	64'298
Abzug Standortvorteile	-3'113	-1'669	-484	-548	-412	
Abzug Zentrumsnutzen	-12'226	-6'328	-1'702	-2'185	-2'012	
Nettozentrumslasten	28'437	12'239	5'698	6'005	4'495	
Bevölkerung (2021)	76'328	442'917	285'964	71'945	7'861'637	
Netto pro Kopf in CHF	373	28	20	83	1	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Zusätzlich zu den Zentrumslasten entstehen für die Stadt St.Gallen **weitere Lasten**, die nicht Gegenstand der Studie waren, insbesondere aufgrund des aktuellen Verteilschlüssels im öffentlichen Verkehr oder aufgrund von soziodemografischen Sonderlasten im Sozialbereich, die nicht vollständig abgegolten werden.

Gesamtbetrachtung und Einordnung der Ergebnisse

Die Zentrumslasten belaufen sich wie gezeigt auf rund **28.5 Mio. CHF**. Über das System des **Finanz- und Lastenausgleichs** erhält die Stadt St.Gallen aktuell einen jährlichen Kantonsbeitrag von rund **16 Mio. CHF** als explizite Abgeltung der Zentrumslasten.

Somit liegen die Zentrumslasten deutlich über der heutigen Abgeltung. Hinzu kommt, dass die heutige Abgeltung im Gesetz als fixer Betrag festgeschrieben ist und lediglich der Teuerung angepasst wird. Bei tendenziell steigenden öffentlichen Ausgaben führt dies zu einem sinkenden Anteil der abgegoltenen Zentrumslasten.

1 Einleitung

Die Städte stehen vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. Im Jahr 2000¹ hat die Stadt St.Gallen deshalb zum ersten Mal erhoben, wie hoch ihre Zentrumslasten ausfallen. In den Jahren 2011² und 2017³ wurden diese Erhebungen aktualisiert. In der vorliegenden Studie wird nun erneut eine Aktualisierung vorgenommen. Die Zentrumslasten werden dabei nach der gleichen Methodik wie in den Zentrumslastenstudien aus dem Jahr 2017 im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)⁴ erhoben.

In Zusammenarbeit mit Ecoplan hat die Finanzverwaltung der Stadt St.Gallen zur Erhebung der Zentrumslasten eine Liste der wichtigsten Ausgabenposten, von welchen auch nicht-ortsansässige Personen profitieren, zusammengestellt. In einem zweiten Schritt wurden diese Ausgaben, basierend auf vorhandenen Daten oder gut begründeten Annahmen, auf die Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige) verteilt. Die Datengrundlagen für die Berechnung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen sind in einem separaten Anhang zusammengestellt.⁵

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert:

- Kapitel 2 gibt eine Übersicht über die Berechnungsmethodik. Detaillierte Ausführungen dazu finden sich im separaten Methodenbericht⁶.
- Kapitel 3 zeigt, wie hoch die Zentrumslasten der St.Gallen ausfallen und wie sich diese Lasten auf die verschiedenen Sachbereiche verteilen.
- Kapitel 4 nimmt abschliessend eine Einordnung der Resultate ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton St.Gallen vor.

¹ Vgl. Ecoplan (2000), Zentrumslasten St.Gallen

² Vgl. Ecoplan (2011), Zentrumslasten Stadt St.Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010

³ Vgl. Ecoplan (2017a), Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St.Gallen

⁴ Vgl. Ecoplan (2017b), Zentrumslasten der Städte, Synthesebericht

⁵ Vgl. Ecoplan (2022b), Zentrumslasten St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen

⁶ Vgl. Ecoplan (2022a), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht – Version November 22

2 Methodik und Vorgehen

2.1 Begriffserklärung

In der Betrachtung der Resultate der vorliegenden Studie ist es wichtig abzugrenzen und zu verstehen, was überhaupt unter dem Begriff «Zentrumslasten» verstanden wird.

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. Im Methodenbericht wird die Theorie der **Zentrumslasten** im Detail behandelt.⁷

Davon abzugrenzen sind die **Sonderlasten** der Zentren. Diese 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: Arme, Arbeitslose, Abhängige, Alte, etc.).

2.2 Berechnungsmethodik

Bei der Ermittlung der **Zentrumslasten**, also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger, wird ein klar strukturiertes Vorgehen gewählt, analog zu den im Jahr 2017 erstellten **Zentrumslastenstudien** im Auftrag der KSF.⁸ Die Vorgehensweise ist im Methodenbericht⁹ im Detail dargelegt. Vereinfacht zusammengefasst, wurden die **Zentrumslasten** in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. **Erfassung relevanter Leistungen:** Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt.
2. **Ermittlung der Nettokosten:** Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2021 ermittelt. Dabei werden Erträge von den Kosten abgezogen, teilweise aber auch Querschnitts- und Overheadkosten miteinbezogen (z.B. Mieten, IT usw.).
3. **Berechnung der Kostenschlüssel:** Diese Nettokosten werden aufgrund der Nutzung der jeweiligen **Zentrumsleistungen** auf verschiedene Nutzergruppen verteilt (v.a. Ortsansässige versus Übrige), wobei sich die **Kostenschlüssel** auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw. stützen.
4. **Berücksichtigung der Erträge:** Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt St.Gallen allenfalls von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält. So wird nur der effektiv ungedeckte Teil der **Zentrumslasten** berücksichtigt.
5. **Dokumentierung:** Sammlung weiterer Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

⁷ Vgl. Ecoplan (2022a), **Zentrumslasten der Städte**, Methodenbericht – Version November 22

⁸ Vgl. Ecoplan (2017b), **Zentrumslasten der Städte**, Synthesebericht

⁹ Vgl. Ecoplan (2022a), **Zentrumslasten der Städte**, Methodenbericht – Version November 22

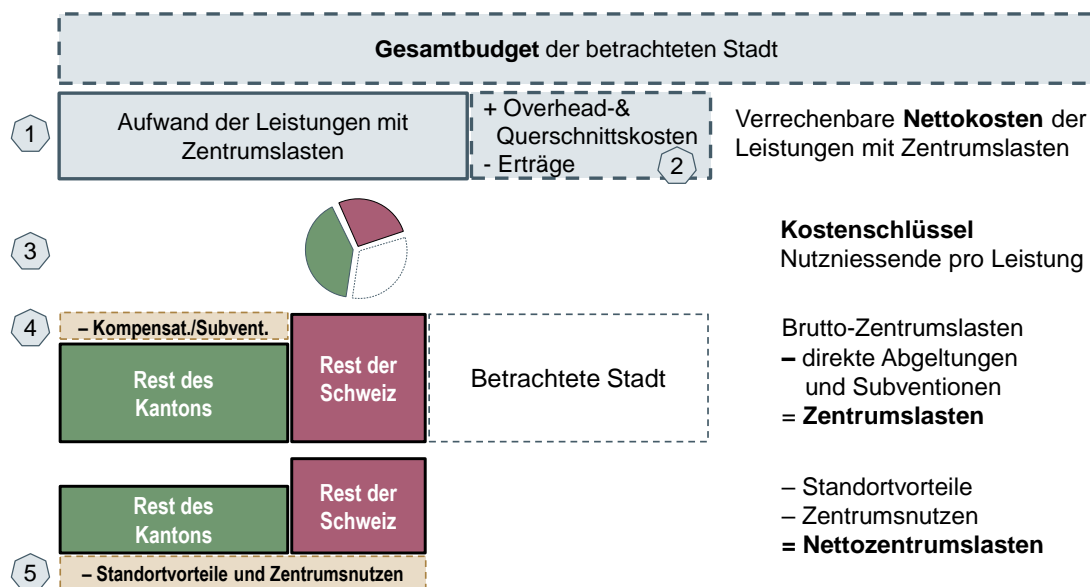
Die Datenerhebung wurde von der Finanzverwaltung der Stadt St.Gallen koordiniert. Ecoplan begleitete diese Arbeiten und leistete fachliche Unterstützung. Ecoplan nahm nebst der eigentlichen Berechnung der Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten vor.

Generell wurde mit den bestmöglich verfügbaren Daten gearbeitet.¹⁰ Für die Nutzeranteile musste in einigen Fällen auf Grobschätzungen zurückgegriffen werden. Wo dies der Fall war, stellen die Zahlen eine Annäherung im Sinne einer eher vorsichtigen Schätzung der tatsächlichen Höhe der Zentrumslasten dar.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt St.Gallen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.) einzubeziehen. Weiter sind **Zentrumsnutzen** (auch als reziproke Effekte oder Gegenrechnung bezeichnete Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt St.Gallen) zu berücksichtigen. Die Standortvorteile und Zentrumsnutzen werden **pauschal** mit einem Anteil an den Zentrumslasten bzw. den Nettokosten berücksichtigt.¹¹

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.

Abbildung 2-1: Berechnung der Zentrumslasten



¹⁰ Als Basisjahr wurde das Jahr 2021 gewählt. Wenn aufgrund der Covid-Pandemie Ausreisser erkennbar wurden, wurden Daten aus dem Jahr 2019 genommen (siehe z.B. die Zentrumslasten der Stadtpolizei).

¹¹ Siehe Ecoplan (2022a) für Details.

2.3 Räumliche Abgrenzungen

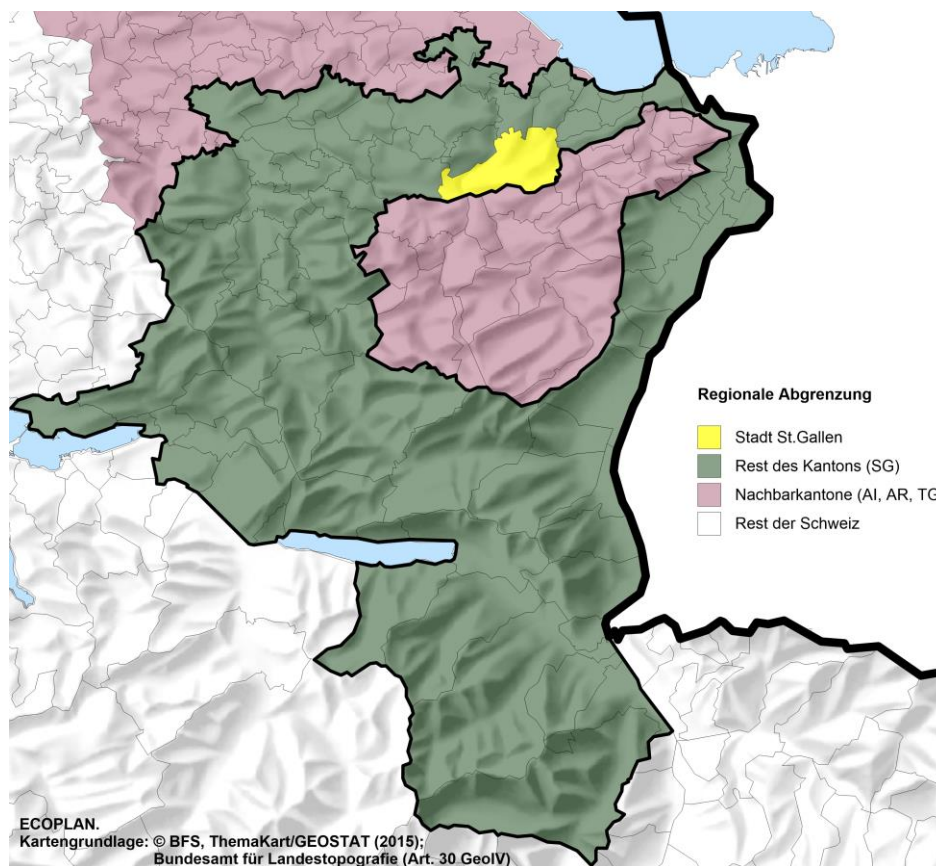
Für die Erhebung der Zentrumslasten wurde in Absprache mit der Stadt St.Gallen folgende räumliche Abgrenzung gewählt:¹²

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

Mit der räumlichen Abgrenzung wird festgelegt, wie differenziert die Ergebnisse vorliegen werden. Im vorliegenden Fall wird es entsprechend möglich sein, jenen Anteil der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen auszuweisen, der von Personen aus den übrigen Gemeinden des Kantons, aus den Nachbarkantonen TG, AI und AR sowie aus dem Rest der Schweiz verursacht wird. Dazu müssen die erwähnten Kostenschlüssel entsprechend dieser Raumgliederung erhoben werden müssen.

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

Abbildung 2-2: Räumliche Abgrenzung für diese Studie



¹² Hinweis zur räumlichen Abgrenzung: Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden werden gemeinsam als Kanton Appenzell betrachtet.

Abbildung 2-3: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
St. Gallen	76'328	62'651		
Rest des Kantons St. Gallen	442'917	173'444	22'185	6'639
Nachbarkantone:	357'909	134'950	13'922	4'077
Kanton Thurgau	285'964	107'672	7'018	1'785
Kanton Appenzell Innerrhoden	16'360	6'662	6'904	2'292
Kanton Appenzell Ausserrhoden	55'585	20'616		
Rest der Schweiz	7'861'637	3'769'226	3'171	2'111
Total	8'738'791	4'140'271	39'277	12'827

Quellen: Gemeinden: BFS, STATPOP (2021), Gemeindestand per 1.1.2022
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2021), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2019), VZÄ
 Pendler: BFS, Strukturhebung 2015 (5-Jahrespooling 13-17)

Lesehilfe zu Abbildung 2-3:

- Bevölkerung: Ständige Wohnbevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- Vollzeitäquivalente: Der Kanton St.Gallen weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 236'095 Stellen auf, davon 62'651 in der Stadt St.Gallen.
- Zupendler nach St.Gallen: Insgesamt verzeichnet die Stadt St.Gallen 53'200 Zupendler, davon kommen 22'185 aus übrigen St.Galler Gemeinden (Rest des Kantons St.Gallen).
- Wegpendler aus der Stadt St.Gallen: Insgesamt gehen 16'904 Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen einer Arbeit ausserhalb ihrer Wohngemeinde nach, davon 6'639 innerhalb des Kantons St.Gallen.

3 Zentrumslasten

3.1 Gesamtergebnis

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt St.Gallen im Jahr 2021 Zentrumslasten von knapp 44 Mio. CHF. Dabei sind leistungsspezifische Abgeltungen¹³ der umliegenden Gemeinden, des Kantons St.Gallen, der Nachbarkantone, des Bundes sowie von weiteren Stellen bereits berücksichtigt. Nach Abzug der grob geschätzten¹⁴ Standortvorteile und der Zentrumsnutzen verbleiben **Nettozentrumslasten von insgesamt 28.5 Mio. CHF**. Jede Stadt-St.Gallerin und jeder Stadt-St.Galler bezahlt somit im Durchschnitt netto 373 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Am stärksten ins Gewicht fallen dabei die drei Bereiche privater Verkehr mit knapp 17 Mio. CHF, Kultur mit 12 Mio. CHF, sowie der Bereich Sport und Freizeit mit knapp 8 Mio. CHF an Zentrumslasten. Weiter von grosser Bedeutung ist der Bereich öffentliche Sicherheit mit knapp 4 Mio. CHF. Zusätzliche Zentrumslasten fallen in den Bereichen Raumordnung und Umwelt (2 Mio. CHF), Bildung (weniger als 1 Mio. CHF) sowie im Bereich der sozialen Sicherheit und beim Zivilstandsamt (siehe übrige Zentrumslasten) an.

Die folgende Abbildung 3-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen. In der Abbildung 3-2 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt.

Zur Erläuterung der Abbildung 3-1:

- Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursachen die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen Zentrumslasten im Sachbereich Sport und Freizeit von ca. 5 Mio. CHF.
- Zur Information wurde auch der Kostenanteil der Stadt St.Gallen aufgeführt. Dabei werden nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen aufgeführt, die für die Zentrumslasten relevant sind, also z.B. nicht die gesamten Kulturausgaben.
- Das **Total der Zentrumslasten** errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.
- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die die Stadt St.Gallen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion geniesst (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc., vgl. Abschnitt 3.4)

¹³ Berücksichtigt wurden alle Abgeltungen, die spezifisch für eine Zentrumsleistung ausgerichtet werden. Die pauschale Abgeltung über den «Zentrumslastenausgleich» wird in Abschnitt 4.2 behandelt.

¹⁴ Im Gegensatz zu den detailliert erfassten Zentrumsleistungen der Stadt werden für Standortvorteile und allfällige Leistungen der Umlandgemeinden nur grob geschätzte Abzüge vorgenommen. Eine detaillierte Berücksichtigung von Zentrumsnutzen würde voraussetzen, dass die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln (vgl. Abschnitte 3.4 und 3.5).

- **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt St.Gallen (vgl. dazu Abschnitt 3.5).
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Bevölkerung der Stadt St.Gallen in der ersten Spalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den weiteren Spalten).

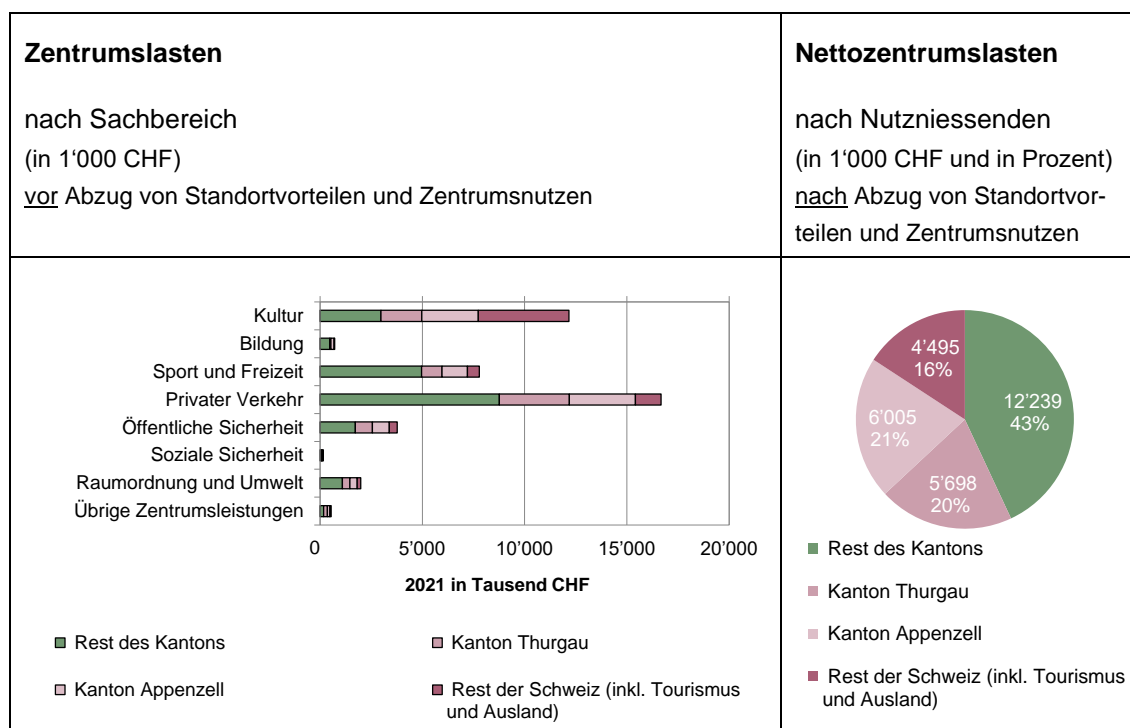
Abbildung 3-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2021 in 1'000 CHF

	Nicht abgeglichene Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung ¹⁾
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)	
Kultur	12'162	2'980	1'996	2'763	4'424	16'190
Bildung	715	470	61	152	33	1'326
Sport und Freizeit	7'788	4'960	1'001	1'240	586	10'972
Privater Verkehr	16'668	8'768	3'423	3'226	1'251	16'139
Öffentliche Sicherheit	3'769	1'722	840	827	380	16'484
Soziale Sicherheit	150	66	15	52	18	556
Raumordnung und Umwelt	1'987	1'097	366	358	167	2'025
Übrige Zentrumsleistungen	537	173	182	121	61	606
Total Zentrumslasten	43'775	20'236	7'883	8'738	6'918	64'298
Abzug Standortvorteile	-3'113	-1'669	-484	-548	-412	
Abzug Zentrumsnutzen	-12'226	-6'328	-1'702	-2'185	-2'012	
Nettozentrumslasten	28'437	12'239	5'698	6'005	4'495	
Bevölkerung (2021) ²⁾	76'328	442'917	285'964	71'945	7'861'637	
Netto pro Kopf in CHF³⁾	373	28	20	83	1	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind. Diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben, da Leistungen, die rein für die eigene Bevölkerung erbracht werden oder deren Aufwand unter einer gewissen Wesentlichkeitsschwelle liegt, nicht als Zentrumsleistungen erfasst wurden.
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.
- 2) *Die Bevölkerung in der Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt St.Gallen, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der St.Galler Stadtbevölkerung.
Die Bevölkerung in den Spalten «nach Nutzniessenden» entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.
- 3) **Lesehilfe:** Die Stadt St.Gallen bezahlt für jede Einwohnerin und jeden Einwohner der übrigen St.Galler Gemeinden CHF 28, damit diese in der Stadt St.Gallen Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen können. Verteilt auf die Stadt-St.Galler Bevölkerung, übernimmt jede und jeder Einheimische Zentrumslasten von CHF 373.

Abbildung 3-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2021, in 1'000 CHF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Pro Einwohner/in betrachtet, spielen die restlichen Gemeinden des Kantons mit 28 CHF pro Kopf der dortigen Bevölkerung eine grössere Rolle für die Zentrumslasten der Stadt St.Gallen als der Rest der Schweiz (weniger als 1 CHF pro Kopf der dortigen Bevölkerung).¹⁵ Noch bedeutender sind jedoch die beiden Appenzell mit 83 CHF pro Kopf. Vom Gesamtbetrag her sind die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen jedoch am bedeutendsten (vgl. Abbildung 3-2).

Exkurs: Vergleich mit der Erhebung der Zentrumslasten im Jahr 2017

Wie erwähnt, ermittelte die Stadt St.Gallen ihre Zentrumslasten bereits im Jahr 2017 (für das Basisjahr 2015).¹⁶ Insgesamt ergaben sich damals für die Stadt St.Gallen Zentrumslasten von 36 Mio. CHF (siehe nachfolgende Abbildung 3-3). Nach Abzug der geschätzten Standortvorteile und Zentrumsnutzen verblieben rund **27 Mio. CHF Nettozentrumslasten**. Pro Kopf zahlten die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt St.Gallen rund **360 CHF** für Leistungen, die Auswärtige konsumierten.

¹⁵ Der Pro-Kopf-Betrag entspricht der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

¹⁶ Vgl. EcoPlan (2017a), Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St.Gallen

Abbildung 3-3: Vergleich der Zentrumslasten 2015 und 2021

	Total Zentrumslasten der Stadt St.Gallen (in 1000 CHF)		
	2021	2015	Veränderung
Kultur	12'162	12'701	-539
Bildung	715	467	+248
Sport und Freizeit	7'788	7'223	+565
Privater Verkehr	16'668	10'851	+5'817
Öffentliche Sicherheit	3'769	2'976	+793
Soziale Sicherheit	150	15	+136
Raumordnung und Umwelt	1'987	1'919	+68
Übrige Zentrumsleistungen	537	144	+393
Total Zentrumslasten	43'775	36'296	7'480
Abzug Standortvorteile	-3'113	-2'860	-253
Abzug Zentrumsnutzen	-12'226	-6'236	-5'990
Nettozentrumslasten	28'437	27'200	1'237

Die Zentrumslasten nahmen in den Bereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Sport und Freizeit sowie bei den übrigen Zentrumslasten zu. In der Kultur nahmen die Zentrumslasten hingegen ab. **Insbesondere die starke Zunahme der Zentrumslasten im Bereich des privaten Verkehrs ist auffällig. Der Grund für die grosse Zunahme liegt insbesondere in der Verwendung einer anderen Datengrundlage für den dort benutzten Kostenschlüssel.** Während die 2017 erstellte Studie noch auf eine Verkehrsmodellauswertung für die Pendlerströme abstützte, wurde für die vorliegende Studie auf die Daten der Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik zurückgegriffen.

Ein ähnlicher Grund führt dazu, dass der Abzug für die Zentrumsnutzen ebenfalls angestiegen ist und sich im Vergleich zu 2015 fast verdoppelt hat. Die Berechnungen der Zentrumsnutzen für den privaten Verkehr wurden früher auf Basis von Daten aus dem Mikrozensus Mobilität und Verkehr vorgenommen. Auch hier wurde in der vorliegenden Studie neu auf die Strukturerhebung abgestellt.

Insgesamt haben die Nettozentrumslasten 2021 im Vergleich zu 2015 um ca. 1.2 Mio. CHF zugenommen.

Festzuhalten ist, dass in der vorliegenden Studie bewusst eine konservative Sichtweise in der Berechnung der Zentrumslasten eingenommen wird. Aus diesem Grund wurden auch Leistungen, für die vermutlich Zentrumslasten anfallen, die gleichzeitig aber nicht von grosser Bedeutung sind, nicht berücksichtigt (z.B. Feuerwehrmuseum, Ludothek, diverse Leistungen im Sozialbereich, etc., vgl. Ausführungen in den folgenden Kapiteln).

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Berechnungen, wie angegeben, grundsätzlich für das Basisjahr 2021 erfolgt sind. In einigen wenigen Ausnahmen wurde aber auf Grund von Verzerrungen im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie auf ältere Datenjahre abgestützt (z.B. auf das Jahr 2019, so z.B. bei den Kosten und Einnahmen der Polizei, die sich wegen Covid stark verändert haben).

3.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel

In den nachfolgenden Abschnitten 3.2.1 bis 3.2.8 sind pro Sachbereich die Zentrumslasten sowie die verwendeten Kostenschlüssel dargestellt. Die detaillierten Daten zu den einzelnen Leistungen sowie die zugehörigen Kostenschlüssel sind in einem separaten Anhang zusammengefasst.¹⁷

3.2.1 Kultur

Im Kulturbereich entstehen der Stadt St.Gallen mehr als 40 Mio. CHF an Nettokosten (vgl. nachfolgende Abbildung 3-4), woraus ca. 12.1 Mio. CHF an Zentrumslasten resultieren.

Abbildung 3-4: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur 2021

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)					Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		
Theater und Musik													
Kellerbühne	150	47%	26%	6%	15%	6%	70 ⁽¹⁾	14	9	23	9	55	
Figurentheater	272	41%	29%	10%	16%	4%	127 ⁽²⁾	25	26	44	11	107	
Konzert und Theater	28'884	39%	31%	10%	12%	8%	20'209 ⁽³⁾	1'386	1'363	1'772	2'371	6'893	
Musik	92	63%	23%	4%	7%	3%	0	21	4	6	3	34	
Museen													
Kunsthalle	406	46%	33%	2%	1%	18%	201 ⁽⁴⁾	55	9	3	63	130	
Museum Lagerhaus	498	36%	21%	4%	7%	33%	208 ⁽⁵⁾	31	18	25	162	237	
Kunstmuseum	3'033	51%	16%	5%	14%	14%	490 ⁽⁶⁾	367	161	431	425	1'383	
Historisches Museum	2'218	52%	24%	4%	4%	16%	396 ⁽⁷⁾	396	89	88	357	929	
Textilmuseum	867	46%	21%	5%	8%	21%	437 ⁽⁸⁾	47	42	59	178	326	
Naturmuseum	1'890	26%	35%	9%	9%	20%	100 ⁽⁹⁾	606	179	179	376	1'339	
Sonstiges													
KinoK	338	50%	20%	8%	15%	7%	158 ⁽¹⁰⁾	28	26	46	10	111	
Stiftsbibliothek	560	4%	8%	2%	1%	85%	470 ⁽¹¹⁾	-122	6	3	264	151	
Grabenhalle	252	65%	20%	6%	6%	3%	30 ⁽¹²⁾	43	15	15	8	81	
Palace	230	43%	25%	6%	8%	18%	80 ⁽¹³⁾	28	14	18	41	102	
Sitterwerk	215	20%	10%	5%	5%	60%	130 ⁽¹⁴⁾	-29	11	11	129	122	
Bibliothek und Literaturhaus Wyborada	59	65%	19%	4%	10%	3%	0	11	2	6	1	21	
Diverse Veranstaltungen	284	50%	25%	8%	12%	5%	0	71	23	34	14	142	
Total (Verteilung in %)	40'247						23'105	2'980 25%	1'996 16%	2'763 23%	4'424 36%	12'162	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag: 70

⁽²⁾ Kantonsbeitrag: 125 / Beiträge Gemeinden Kt. SG 1.6 / Beiträge Kt. TG und AI und AR: 0.4

⁽³⁾ Kantonsbeitrag: 17'000 / Beitrag Kt. TG: 1'600 / Beiträge Kt. und AI und AR: 1'600

⁽⁴⁾ Kantonsbeitrag: 190 / Beiträge Kt. AI und AR: 3 / Ausstellungsspezifische Beiträge Kt. VD und GE: je 4

⁽⁵⁾ Kantonsbeitrag: 200 / Beiträge Kt. AI und AR 8

⁽⁶⁾ Kantonsbeiträge: 200 sowie indirekte Unterstützung über Lokremise von 290

⁽⁷⁾ Kantonsbeitrag: 370 / Beitrag Ortsbürgergemeinde St.Gallen 25 / Beiträge Kt. AI und AR 1

⁽⁸⁾ Kantonsbeitrag: 430 / Beiträge Kt. AI und AR 7

⁽⁹⁾ Kantonsbeitrag: 100

⁽¹⁰⁾ Bundesbeitrag: 28 / Kantonsbeitrag: 120 / Gutschrift Eurimages 10

⁽¹¹⁾ Bundesbeitrag: 250 / Kantonsbeitrag 220

⁽¹²⁾ Kantonsbeitrag: 30

⁽¹³⁾ Kantonsbeitrag: 80

⁽¹⁴⁾ Kantonsbeitrag: 120 / Beiträge Gemeinden Kt. SG 10 (Straubenzeller Fonds)

¹⁷ vgl. EcoPlan (2022b), Zentrumslasten St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Insbesondere für **Theater und Musik** sind die Nettokosten mit mehr als 29 Mio. CHF ein relevanter Budgetposten. Aufgrund der starken auswärtigen Nutzung sind auch die resultierenden Zentrumslasten von Bedeutung. Die Gelder in dieser Kategorie fliessen zu einem guten Teil zu der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (KTSG)¹⁸. An den Kosten für diese Leistung beteiligen sich zwar die Kantone St.Gallen (knapp 17 Mio. CHF), Thurgau (1.6 Mio. CHF) als auch die beiden Appenzell (mit insgesamt 1.6 Mio. CHF), doch auch nach Abzug der Abgeltungen verbleibt der Stadt St.Gallen eine Zentrumslast von fast 7 Mio. CHF.¹⁹ Auch an den Nettokosten des Figurentheaters (rund 0.3 Mio. CHF) beteiligen sich die erwähnten Kantone sowie die restlichen St.Galler Gemeinden. Da aber fast 60% der Besuchenden nicht aus der Stadt St.Gallen kommen, verbleiben der Stadt Zentrumslasten von mehr als 100'000 CHF. Die Kostenschlüssel basieren dabei auf der Besucherstatistik (Konzert und Theater und Figurentheater) bzw. einer qualifizierten Schätzung auf Basis der Adressen der Mitglieder sowie der Newsletter-Empfängerinnen und Empfänger (Kellerbühne). Bei der Leistung «Musik»²⁰ wurde auf den ermittelten Kostenschlüssel aus der Studie von 2017²¹ zurückgegriffen.

Im Sinne einer konservativen Schätzung wurden die Ausgaben (rund 100'000 CHF) für diverse Festivals²² in der Stadt St.Gallen nicht aufgenommen. Da Besuchende von auswärts aber zu vermuten sind, dürften der Stadt St.Gallen auch hier Zentrumslasten entstehen.

Einen weiteren bedeutenden Budgetposten bilden die verschiedenen **Museen** (insb. Kunstmuseum, HVKM²³ und Naturmuseum). Mit Abgeltungen von fast 2 Mio. CHF beteiligen sich vor allem der Kanton St.Gallen, aber auch die Nachbarkantone Thurgau sowie Appenzell Inner- und Ausserrhoden an den Nettokosten. Abzüglich der innerstädtischen Nutzung resultiert aber trotzdem eine Zentrumslast von rund 4 Mio. CHF. Die Kostenschlüssel basieren auf der Herkunft der Mitglieder des Kunstvereins (Kunstmuseum) und einer Besucherumfrage (Naturmuseum). Bei den restlichen Museen wurde auf die Kostenschlüssel der letzten Erhebung zurückgegriffen.²⁴ Nicht eingeflossen sind im Sinne einer konservativen Berechnung die Zentrumslasten des Feuerwehrmuseums St.Gallen.

Die weiteren Leistungen im Bereich Kultur sind in der Kategorie «**Sonstige**» zusammengefasst. Grössere Nettokosten fallen in der Stiftsbibliothek (0.6 Mio. CHF) sowie für das KinoK (gut 0.3 Mio. CHF) an, insgesamt ergeben diese beiden Leistungen Zentrumslasten im Umfang von knapp 0.3 Mio. CHF. Zusätzlich fallen Zentrumslasten bei der Grabenhalle, im Palace, im Sitterwerk (je 0.1 Mio. CHF), Bibliothek und Literaturhaus Wyborada (0.02 Mio. CHF) sowie

¹⁸ Darin zusammengefasst sind das Stadttheater und der Konzertverein

¹⁹ Die Sanierung des Theaters ist als übergeordnetes Projekt nicht Teil der jährlich anfallenden Zentrumslasten.

²⁰ Es handelt sich hierbei um subventionierte Musikgesellschaften

²¹ Vgl. Ecoplan (2017a), Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St.Gallen

²² St.Gallerfest, OpenAir Areal Bach, Weihern Openair, Aufgetischt, Kinder- und Jugendtanzfestival, Kulturfestival, New Orleans, aufgetischt, Un-Dress

²³ Historisches und Völkerkundemuseum St.Gallen.

²⁴ Vgl. Ecoplan (2017a), Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St.Gallen

bei sonstigen Kulturbeiträgen²⁵ (gut 0.1 Mio. CHF) an. Nicht aufgenommen wurden die Ausgaben für die Ludothek.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nettokosten des Bereiches Kultur mit 40 Mio. CHF einen bedeutenden Budgetposten der Stadtrechnung darstellen. Aufgrund der regen Nutzung der Angebote durch Auswärtige fallen die erfassten Zentrumslasten mit mehr als 12 Mio. CHF relativ hoch aus. Die auswärtige Nutzung der städtischen Kulturleistungen entfällt dabei – gemessen an den verursachten Zentrumslasten – zu praktisch gleichen Teilen auf Personen aus den übrigen St.Galler Gemeinden (25%) sowie auf Personen von den beiden Appenzell (23%). Weitere 16% der auswärtigen Nutzung der städtischen Kulturleistung machen Personen aus dem Kanton Thurgau aus, der Rest (36%) entfällt auf Personen aus der restlichen Schweiz (inkl. Ausland).

3.2.2 Bildung

Die Zentrumsleistungen im Bereich Bildung bestehen aus der Schulbelegung durch Dritte (z.B. Belegung von Schulzimmern für Abendveranstaltungen) und der Stadtbibliothek. Mit rund 1.5 Mio. CHF verursacht die Stadtbibliothek mehr als die Hälfte der insgesamt ca. 2 Mio. CHF an Nettokosten (siehe Abbildung 3-5). Ein kleiner Teil der Leistungen im Bereich Bildung wird zwar über Abgeltungen mitfinanziert (durch die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen, sowie den Kanton St.Gallen), 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 715'000 CHF. Zwei Drittel davon entstehen durch Nutzende aus den übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen.

Die verwendeten Kostenschlüssel stützen sich auf eine Besuchererhebung durch die Einrichtung (Stadtbibliothek) sowie auf eine Schätzung (Schulbelegung durch Dritte).

Abbildung 3-5: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung 2021

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG	AI & AR	Rest CH	
Schulen												
Schulbelegung durch Dritte	614	85%	10%	0%	5%	0%	4 ⁽¹⁾	61	0	31	0	92
Stadtbibliothek	1'480	54%	31%	4%	8%	2%	60 ⁽²⁾	409	61	121	33	623
Total	2'094						64	470	61	152	33	715
(Verteilung in %)								66%	8%	21%	5%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag: 4

⁽²⁾ Kantonsbeitrag: 12 / Beiträge Gemeinden Kt. SG: 48 (Leistungsvereinbarungen Gaiserwald und Mörschwil)

²⁵ Die grössten Beiträge sind Ausgaben für den Wortlaut, Gruppe Bruchteil, Kleiner Musikklub sowie Contrapunkt.

3.2.3 Sport und Freizeit

Die Nettokosten im Sachbereich Sport und Freizeit belaufen sich auf rund 19 Mio. CHF (siehe nachfolgende Abbildung 3-6). Haupttreiber sind dabei die kostenintensiven Sportanlagen. Dadurch entstehen Zentrumslasten im Umfang von ca. 7.8 Mio. CHF.

Abbildung 3-6: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit 2021

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbarkt. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbarkt. TG AI & AR		Rest CH	
Sport												
Sportanlagen												
Gründenmoos	1'369	45%	38%	5%	10%	2%	0	520	68	137	27	753
Athletik Zentrum St. Gallen	2'718	47%	43%	3%	1%	6%	339 ⁽¹⁾	1'002	76	38	155	1'271
Kreuzbleiche	2'580	64%	26%	1%	7%	2%	487 ⁽²⁾	534	34	175	52	795
Sportanlagen Ost	1'323	65%	23%	3%	6%	3%	0	303	44	73	44	463
übrige Sportanlagen	646	65%	22%	4%	7%	2%	0	142	26	45	13	226
Eissportzentrum	1'150	59%	27%	4%	9%	1%	0	313	46	100	12	470
Kyburnpark	784	27%	47%	12%	8%	6%	408 ⁽³⁾	118	88	51	46	302
Frei- und Hallenbäder												
Volksbad	872	79%	15%	3%	2%	1%	0	131	26	17	7	181
Blumenwies	1'385	59%	27%	9%	6%	0%	0	368	118	76	6	568
Dreilinden	428	91%	5%	1%	4%	0%	0	23	3	15	0	41
Freibad Lerchenfeld	547	91%	6%	0%	3%	1%	0	32	0	14	5	51
Freibad Rotmonten	348	98%	1%	0%	1%	1%	0	3	0	2	2	7
Freizeit												
öffentliche Anlagen												
Botanischer Garten	655	50%	28%	9%	9%	4%	6 ⁽⁴⁾	179	59	58	27	322
Grünanlagen	3'394	50%	28%	9%	9%	4%	0	960	305	299	139	1'704
WC-Anlagen	496	50%	28%	9%	9%	4%	0	140	45	44	20	249
Sozio-Kulturelle Angebote												
Jugendarbeit	640	40%	30%	10%	15%	5%	0	192	64	96	32	384
Total	19'336						1'241	4'960	1'001	1'240	586	7'788
(Verteilung in %)								64%	13%	16%	8%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag: 339

⁽²⁾ Kantonsbeitrag: 487

⁽³⁾ Kantonsbeitrag: 384 (kalk. Kosten aus Landschenkung) / Beiträge Gemeinden Kt. SG: 8 / Beiträge Kt. TG: 8 / Kantone AI und AR: zusammen 8

⁽⁴⁾ Beiträge Gemeinden Kt. SG

a) Sport

Die **Sportanlagen** führen zu Nettokosten von mehr als 10 Mio. CHF. Die Stadt St.Gallen erhält zwar Beiträge für das Athletik Zentrum (0.3 Mio. CHF), die Kreuzbleiche (0.5 Mio. CHF) sowie für den Kyburnpark²⁶ (0.4 Mio. CHF), aufgrund der auswärtigen Nutzung verbleiben für die Sportanlagen aber Zentrumslasten in der Höhe von rund 4 Mio. CHF. Die verwendeten Kostenschlüssel basieren auf der Adressliste der Gäste mit Saison-, Halb-, oder Jahrespässen

²⁶ Kalkulatorische Zinskosten auf der Landschenkung des Kantons.

(Eissportzentrum) bzw. auf den Adresslisten der Personen mit Saisonabos (Kybunpark) sowie auf einer qualifizierten Schätzung bei den restlichen Sportanlagen.

Bei den **Frei- und Hallenbädern** entstehen der Stadt Nettokosten in der Höhe von 3.6 Mio. CHF. Die Freibäder Dreilinden (91%), Lerchenfeld (91%) und Rotmonten (98%), aber auch das Volksbad (79%) und das Hallenbad Blumenwies (59%) werden zwar vorwiegend von der Stadtbevölkerung genutzt, trotzdem verbleibt der Stadt St.Gallen eine Zentrumslast aus den Frei- und Hallenbädern von etwas weniger als einer Million CHF. Die Kostenschlüssel beruhen dabei bei allen Bädern auf einer Auswertung der Adresslisten der Schwimmgäste mit Saison-, Halbjahres-, oder Jahrespässen. Beim Dreilinden wurde eine Schätzung des Personals an der Eingangskasse verwendet.

b) Freizeit

Im Bereich Freizeit wurden verschiedenste Zentrumsleistungen erhoben, wobei die **öffentlichen Grünanlagen** den gewichtigsten Posten (4.5 Mio. CHF Nettokosten) darstellen. Neben den Grünanlagen stellen auch der botanische Garten sowie öffentliche WC-Anlagen Zentrumsleistungen dar, welche sowohl von Zupendlerinnen und Zupendlern als auch von Einkaufs- und Freizeitbesuchenden in Anspruch genommen werden. Aus diesem Grund wurden die Kostenschlüssel für diese Leistungen auf Basis der Pendler- und Bevölkerungsstruktur geschätzt. Insgesamt ergeben die genannten Leistungen (Botanischer Garten, Grünanlagen sowie WC-Anlagen) Zentrumslasten im Umfang von gut 2.2 Mio. CHF. Im Sinne einer konservativen Betrachtung wurden die Zentrumslasten der Voliere nicht aufgenommen.

Schliesslich führen auch **sozio-kulturelle Angebote**, namentlich die offene Jugendarbeit Zentrum²⁷, zu verrechenbaren Nettokosten in der Höhe von 0.6 Mio. CHF. Die auswärtige Nutzung ist mit 60% vergleichsweise hoch, weshalb der Stadt St.Gallen Zentrumslasten in der Höhe von knapp 0.4 Mio. CHF verbleiben. Der Kostenschlüssel basiert dabei auf einer qualifizierten Schätzung.

3.2.4 Privater Verkehr

Rund 38% der insgesamt 44 Mio. CHF Zentrumslasten der Stadt St.Gallen fallen bei der Strassenutzung im privaten Verkehr an.²⁸

Die Nettokosten von knapp 34 Mio. CHF sind insofern „konservativ“ gerechnet, als die Zinskosten, welche durch das in die Strasseninfrastruktur investierte Kapital anfallen, sowie diverse indirekte Kosten des Strassenbaus und -unterhalts analog zu den Studien von 2000²⁹, 2011³⁰

²⁷ U.a. Talhof, flon sowie die Projekte der Mobilien Jugendarbeit

²⁸ Aufgrund des bestehenden Kostenteilers im öV wurden keine Zentrumslasten für die Stadt St.Gallen erhoben. Das bedeutet jedoch nicht zwingend, dass der Stadt keine Zentrumslasten durch den öffentlichen Verkehr entstehen. Für weitere Angaben zum Bereich «Öffentlicher Verkehr» siehe Abschnitt 3.3.1.

²⁹ Siehe Ecoplan (2000)

³⁰ Siehe Ecoplan (2011)

und 2017³¹ nicht mitberücksichtigt werden. Der Bund (knapp 1 Mio. CHF) und der Kanton St.Gallen (knapp 1.5 Mio. CHF) beteiligen sich an den Nettokosten. Durch den Nutzungsanteil der Auswärtigen von über 50% entstehen Zentrumslasten von knapp 17 Mio. CHF (siehe Abbildung 3-7).

Abbildung 3-7: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr 2021

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total	
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbarkt. TG AI & AR	Rest CH	Rest Kt. (SG)		Nachbarkt. TG AI & AR	Rest CH				
Privater Verkehr													
Privater Verkehr	33'835	48%	28%	10%	10%	4%	2'388 ⁽¹⁾	8'768	3'423	3'226	1'251	16'668	
Total	33'835						2'388	8'768	3'423	3'226	1'251	16'668	
(Verteilung in %)								53%	21%	19%	8%		

⁽¹⁾ Bundesbeitrag: 920 / Kantonsbeitrag: 1'468

Im Vergleich zur letzten Erhebung³² basiert der verwendete Kostenschlüssel, wie bereits erwähnt, nicht mehr auf einer Verkehrsmodellauswertung, sondern auf der Auswertung der Strukturhebung.³³

3.2.5 Öffentliche Sicherheit

Zupendlerinnen und Zupendler (Schul- und Arbeitsverkehr) sowie Einkaufs- und Freizeitbesuchende profitieren während ihres Aufenthalts in St.Gallen von den öffentlichen Sicherheitsleistungen der Stadtpolizei.³⁴ Deren Nettokosten belaufen sich im Jahr 2021 auf 21 Mio. CHF. Knapp ein Drittel davon ist durch Beiträge des Kantons St.Gallen abgegolten. Nach Abzug des relativ hohen Nutzungsanteils der Stadtbevölkerung verbleiben Zentrumslasten von knapp 4 Mio. CHF (vgl. Abbildung 3-8). Der Kostenschlüssel wurde aufgrund einer Auswertung der Pendlerbewegungen geschätzt (vgl. separater Anhang mit den Datengrundlagen).³⁵

³¹ Siehe Ecoplan (2017a)

³² Vgl. Ecoplan (2017a), Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St.Gallen

³³ Zur Bestimmung des Kostenschlüssels wurde der Binnenverkehr sowie die Zu- und Wegpendelnden ermittelt.

³⁴ 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.

³⁵ Ecoplan (2022b), Zentrumslasten St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen

Abbildung 3-8: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich öffentliche Sicherheit 2021

Leistung	Netto-kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH	
Öffentliche Sicherheit												
Stadtpolizei	21'187	78%	13%	4%	4%	2%	6'731 ⁽¹⁾	1'722	840	827	380	3'769
Total	21'187						6'731	1'722	840	827	380	3'769
(Verteilung in %)								46%	22%	22%	10%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag: 6'731

3.2.6 Soziale Sicherheit

Der Grossteil der Leistungen im Bereich soziale Sicherheit wird für die einheimische Bevölkerung erbracht. Nur ein kleiner Teil des Angebots wird auch von Auswärtigen in Anspruch genommen. Eine Zentrumslast besteht beim Katharinenhof. Der Treffpunkt für Randständige und Drogenabhängige verursacht jährliche Nettokosten von 413'000 CHF (siehe nachfolgende Abbildung 3-9). Das Angebot wird aber hauptsächlich von Klientinnen und Klienten aus der Stadt St.Gallen genutzt. Die resultierende Zentrumslast beläuft sich auf 31'000 CHF, wovon die übrigen Gemeinden des Kantons St.Gallen Hauptnutznießende sind.

Abbildung 3-9: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich soziale Sicherheit 2021

Leistung	Netto-kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH	
Soziale Sicherheit												
Fachstelle aufsuch. Sozialarbeit	320	63%	19%	5%	12%	2%	0	60	15	40	5	119
Blauer Engel im Katharinenhof	413	86%	8%	0%	3%	3%	313	6	0	12	12	31
Total	733						313	66	15	52	18	150
(Verteilung in %)								44%	10%	35%	12%	

Die Stadt St.Gallen hat auch in weiteren sozialen Bereichen Nettokosten und zahlt verschiedene Subventionen und Projektbeiträge an eine Vielzahl von sozialen Institutionen³⁶. Für St.Gallen spielen diese Projekte und Institutionen eine zentrale Rolle für die soziale Versorgung der Stadt. Sollten diese Leistungen nicht in diesem Masse durch externe Organisationen angeboten werden, würden sich entsprechend die Zentrumslasten erhöhen, da auch viele Auswärtige von diesen Leistungen profitieren. Im Sinne einer konservativen Betrachtung wurde aber darauf verzichtet, die einzelnen Leistungen als Zentrumslasten auszuweisen.

³⁶ Z.B. AIDA Bildung und Begegnung Schule für Frauen, ARGE Integration, Solidaritätshaus etc.

3.2.7 Raumordnung und Umwelt

Die öffentliche Beleuchtung stellt eine Zentrumsleistung dar, welche sowohl von Arbeitspendelnden als auch von Einkaufs- und Freizeitbesuchenden in Anspruch genommen wird. Die Nettokosten liegen bei 4 Mio. CHF (siehe nachfolgende Abbildung 3-10). Abzüglich der Abgeltungen des Kantons und der innerstädtischen Nutzung verbleibt eine Zentrumslast von 2 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 3-10: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Raumordnung und Umwelt 2021

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH	
Raumordnung und Umwelt öffentliche Beleuchtung	4'066	50%	28%	9%	9%	4%	149 ⁽¹⁾	1'097	366	358	167	1'987
Total (Verteilung in %)	4'066						149	1'097 55%	366 18%	358 18%	167 8%	1'987

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag: 149

3.2.8 Übrige Zentrumslasten

Aus Sicht der städtischen Zentrumslast relevant sind auch die Leistungen des Zivilstandsamts zugunsten Auswärtiger. Diese Nettokosten belaufen sich auf rund 1.2 Mio. CHF. Da rund die Hälfte der Leistung des Zivilstandsamts zugunsten von Auswärtigen geht, verbleibt der Stadt – trotz Abgeltung der St.Galler Gemeinden – eine Zentrumslast einer halben Million CHF.

Für die Aufteilung der Kosten wurde der Schlüssel durch die Leitung des Zivilstandsamts geschätzt.

Abbildung 3-11: Kostenschlüssel und Zentrumslasten für «übrige Zentrumslasten» 2021

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)					Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtige (1'000 CHF)				Total
		Stadt	Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH		Rest Kt. (SG)	Nachbark. TG AI & AR		Rest CH	
Zivilstandsamt Zivilstandsamt	1'213	50%	20%	15%	10%	5%	70 ⁽¹⁾	173	182	121	61	537
Total (Verteilung in %)	1'213						70	173 32%	182 34%	121 23%	61 11%	537

⁽¹⁾ Beiträge St.Galler Gemeinden: 70

3.3 Weitere finanzielle Lasten für die Stadt St.Gallen

Neben den in den vorangehenden Kapiteln ausgewiesenen Zentrumslasten existieren weitere finanzielle Lasten für die Stadt St.Gallen. Diese entstehen insbesondere durch den öffentlichen Verkehr sowie durch soziodemografische Sonderlasten. Diese beiden Themenbereiche wurden in der Studie nicht berücksichtigt, da es im öffentlichen Verkehr bereits einen Verteilschlüssel gibt und weil grundsätzlich nur Zentrumslasten (Leistungen zugunsten Auswärtiger), und nicht Sonderlasten (Mehraufwand aufgrund der Bevölkerungsstruktur) berücksichtigt wurden (vgl. Kapitel 2.1).

Die bestehende Lösung im öV und die soziodemografischen Sonderlasten führen aber trotzdem zu finanziellen Lasten für die Stadt St.Gallen; daher werden diese im Sinne eines Gesamtbildes kurz aufgeführt.

3.3.1 Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des **öffentlichen Verkehrs** werden im Kanton St.Gallen 50% der ungedeckten Kosten – nach Abzug des Bundesanteils – durch den Kanton übernommen. Die restlichen 50% des Defizits werden anhand eines Schlüssels unter den Gemeinden aufgeteilt. Eine Analyse der publiXdata AG hat gezeigt, dass insbesondere der bestehende Verteilschlüssel zu einer ungerechtfertigten finanziellen Belastung für die Stadt St.Gallen führt (siehe Analyse der publicXdata AG in Anhang A). In diesen Schlüssel fliesst die Einwohnerzahl der Gemeinden mit einem Gewicht von $\frac{1}{4}$ ein, während die gewichteten Abfahrten³⁷ zu $\frac{3}{4}$ in den Schlüssel einfließen.

Die Benachteiligung entsteht in erster Linie durch die starke Gewichtung der Abfahrten. Diese finden zwar tatsächlich auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen statt, werden aber sehr stark auch von Auswärtigen genutzt. Insbesondere der Bahnhof St.Gallen dürfte besonders stark von Auswärtigen als Umsteigeknoten benutzt werden (z.B. von an der Hochschule St.Gallen studierende Personen oder von Zupendlern oder Durchreisenden aus den übrigen Gemeinden des Kantons). Gleichzeitig werden genau diese Abfahrten mit dem Eisenbahnverkehr besonders stark gewichtet. Dazu kommt, dass bei den Buslinien eine andere Gewichtungslogik angewendet wird: Während z.B. Intercityzüge stärker gewichtet werden als Regionalzüge, werden Stadt- und Ortsbusse stärker gewichtet als regionale Busverbindungen. Auch dies benachteiligt die Stadt St.Gallen (siehe Anhang A). Festzuhalten ist auch, dass die Nutzung des öV durch Auswärtige mit ein Grund für das gut ausgebaute Angebot ist.

Durch die erwähnten Effekte wird der «Stadtanteil» an den Abfahrten systematisch überschätzt, was folglich unter dem bestehenden Kostenschlüssel zu einer übermässigen finanziellen Belastung führt: Mit 270 CHF pro Einwohner/-in zahlt die Stadt St.Gallen bedeutend mehr an die ungedeckten öV-Kosten als Wil (163 CHF pro Einwohner/-in), Rapperswil-Jona (148

³⁷ Die Gewichtung der Abfahrten erfolgt nach folgendem Schema: Eurocity-, Intercity-, Interregio- und Regionalexpresszüge mit dem Faktor 4; Regionalzüge mit dem Faktor 3; Schiff und Seilbahn mit dem Faktor 1,5; Buslinien in Gesamtsystemen Stadt-/Ortsbus mit dem Faktor 1,5; übrige Buslinien mit dem Faktor 1. Vgl. Verordnung über den öffentlichen Verkehr.

CHF pro Einwohner/-in) oder Gossau (112 CHF pro Einwohner/-in). Gegenüber dem Durchschnitt dieser drei Städte (141 CHF pro Einwohner/-in) und unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung zahlt die Stadt St.Gallen rund 9.8 Mio. CHF mehr. Ein Teil dieser Mehrkosten ist allerdings auch auf das effektiv bessere öV-Angebot in der Stadt St.Gallen zurückzuführen.

Die Analyse der publicXdata (siehe Anhang A) zeigt weiter, dass in anderen Kantonen die Abfahrten weniger stark gewichtet werden. Ebenfalls müssen die Gemeinden in einigen anderen Kantonen auch einen geringeren Anteil des Gesamtdefizits stemmen.

3.3.2 Soziodemografische Sonderlasten

Im Gegensatz zu den Zentrumslasten beziehen sich die soziodemografischen Sonderlasten auf staatliche Leistungen, die hauptsächlich zugunsten der eigenen Bevölkerung erbracht werden. Eine Sonderlast ergibt sich dann, wenn für die Bereitstellung von Leistungen wegen strukturellen Merkmalen überdurchschnittliche Kosten anfallen. Die Bevölkerungsstruktur oder Zentrumsfunktionen sind Beispiele von solchen Merkmalen.

Diese soziodemografischen Sonderlasten werden im Finanzausgleich im Kanton St.Gallen grundsätzlich berücksichtigt. Allerdings werden nicht alle Sonderlasten dadurch abgegolten, wie untenstehende, von der Stadt St.Gallen bereitgestellte Aufstellung zeigt.

Abbildung 3-12: Soziodemografische Sonderlasten im Kanton St.Gallen, in Mio. CHF, 2021

Bereich	Stadt St.Gallen	Übrige Gemeinden des Kantons ³⁸	Differenz (Sonderlast)
Wohnbevölkerung 2021	76'328	442'917	
Familie und Jugend	18.0 Mio. CHF	40.9 Mio. CHF	
Finanzielle Sozialhilfe	27.0 Mio. CHF	46.5 Mio. CHF	
Stationäre Pflege	15.5 Mio. CHF	79.9 Mio. CHF	
Total Nettoaufwand	60.5 Mio. CHF	167.3 Mio. CHF	
pro Kopf	793 CHF	378 CHF	415 CHF
Sonderlast Total			31.7 Mio. CHF
davon abgegolten			17.9 Mio. CHF
Ungedeckt			13.8 Mio. CHF

Quelle: Berechnung Stadt St.Gallen

Berechnet man die soziodemografisch bedingten Pro-Kopf-Kosten, ergeben sich 793 CHF in der Stadt St.Gallen und 378 CHF im Rest des Kantons. Somit beträgt der überdurchschnittliche Nettoaufwand der Stadt 415 CHF pro Einwohner/-in. Hochgerechnet auf die Anzahl Einwohnenden der Stadt ergeben sich somit soziodemografische Sonderlasten im Umfang von 31.7 Mio. CHF. Davon werden 17.9 Mio. im Rahmen des Finanzausgleichs abgegolten (im Jahr 2023 auf Basis der Jahresrechnung 2021). Die übrigen 13.8 Mio. CHF bleiben ungedeckt und gehen somit zu Lasten der Stadt.

³⁸ exkl. Stadt St.Gallen

In einer Gesamtbetrachtung müsste berücksichtigt werden, dass im Bereich der aufgeführten Leistungen bereits Zentrumslasten ermittelt wurden, diese betragen knapp 150'000 CHF (siehe Abbildung 3-1). Um eine Doppelzählung zu vermeiden, wären nur die Sonderlasten zusätzlich zu berücksichtigen, die über die Zentrumslasten im Sozialbereich hinausgehen, was aber vorliegend zahlenmässig zu keinem relevanten Unterschied führt.

3.4 Standortvorteile

Wie im Kapitel 2 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 3-13).³⁹

³⁹ Für weitere Ausführungen vgl. Ecoplan (2022a), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht – Version November 22.

Abbildung 3-13: 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

- / -- / --- = Standortnachteile

Ausgehend von den Zentrumslasten je Sachbereich (vgl. Abbildung 3-1) und den Schätzwerten zu den Standortvorteilen je Sachbereich (Abbildung 3-13) werden für Standortvorteile 3 Mio. CHF abgezogen (vgl. dazu die nachstehende Zusammenstellung):

Abbildung 3-14: 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	12'162	10%	15%	1'216	1'824	1'520
Bildung	715	5%	10%	36	72	54
Sport und Freizeit	7'788	5%	10%	389	779	584
Privater Verkehr	16'668	0%	5%	0	833	417
Öffentliche Sicherheit	3'769	10%	15%	377	565	471
Soziale Sicherheit	150	0%	5%	0	8	4
Raumordnung und Umwelt	1'987	0%	5%	0	99	50
Übrige Zentrumsleistungen	537	0%	5%	0	27	13
Total	43'775	5%	10%	2'018	4'207	3'113

3.5 Zentrumsnutzen – Leistungen der 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 durchgeführt.⁴⁰ Im Rahmen der vorliegenden Studie muss auf solche Zusatzuntersuchungen verzichtet werden.

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.⁴¹

Pro Bereich wird ein Abzug für den Zentrumsnutzen vorgenommen (vgl. Abbildung 3-15). Der jeweilige Abzug wird auf den Nettokosten (ohne Anteil der Stadt St.Gallen) berechnet. Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von 12 Mio. CHF in Abzug gebracht, was 21% der berechneten Zentrumslasten der Stadt St.Gallen entspricht. Die Aufschlüsselung auf die einzelnen Gebietseinheiten erfolgt gemessen an den Wegpendlern aus der Stadt St.Gallen.

Abbildung 3-15: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

	Verrechenbare Nettokosten ohne Anteil Stadt	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt			
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz
Kultur	24'057	10.0%	2'406	1'245	335	430	396
Bildung	768	10.0%	77	40	11	14	13
Sport und Freizeit	8'364	30.0%	2'509	1'299	349	448	413
Privater Verkehr	17'695	33.8%	5'980	3'095	832	1'069	984
Öffentliche Sicherheit	4'703	19.2%	904	468	126	162	149
Soziale Sicherheit	177	5.0%	9	5	1	2	1
Raumordnung und Umwelt	2'041	16.7%	341	177	47	61	56
Übrige Zentrumsleistungen	606	0.0%	0	0	0	0	0
Total	58'412	21%	12'226	6'328	1'702	2'185	2'012

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

⁴⁰ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

⁴¹ Für weitere Ausführungen zu den genutzten Datenquellen vgl. Ecoplan (2022a) Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht – Version November 22.

4 Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs

4.1 Was ist grundsätzlich abzugelten?

Die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) ist 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.

Bei Zentrumslasten lässt sich jedoch oftmals nicht trennscharf zwischen freiwilligen Mehrausgaben und strukturell bedingten Lasten unterscheiden. Im Bereich Kultur handelt es sich beispielsweise vorwiegend um freiwillige Ausgaben. Werden die Leistungen eines Zentrums aber auch von Auswärtigen genutzt, so ist eine angemessene Mitfinanzierung sicherzustellen.⁴²

4.2 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 4-1) seien in Kürze folgende Elemente erwähnt:⁴³

- Als explizite Abgeltung der Zentrumslasten erhält heute einzig die Stadt St.Gallen einen jährlichen Kantonsbeitrag von insgesamt 16 Mio. CHF; teuerungsbereinigt erhielt die Stadt St.Gallen 16.2 Mio. CHF für das Jahr 2021.⁴⁴
- 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 2021 erhielt die Stadt St.Gallen keine Beiträge aus dem Ressourcenausgleich.
- Im «allgemeinen Sonderlastenausgleich» werden verschiedene Sonderlasten teilweise abgegolten.⁴⁵ Die Stadt St.Gallen erhält hierbei einen Beitrag aus dem Sonderlastenausgleich «Sozio», im Jahr 2021 waren dies 17.9 Mio. CHF.

⁴² Siehe mögliche Beteiligungsformen im folgenden Abschnitt 4.3.

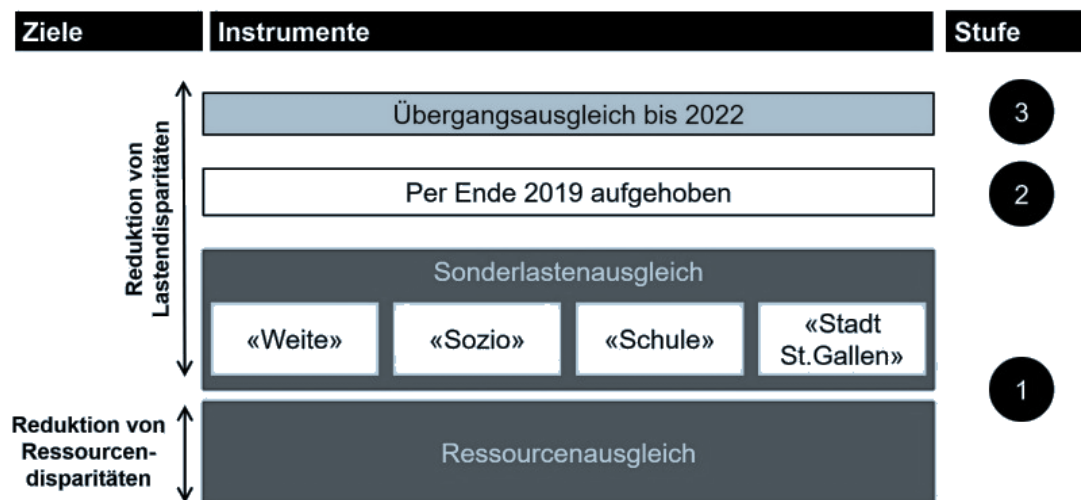
⁴³ Vgl. auch Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 23. September 2007, sGS 813.1 und Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 30. Oktober 2007, sGS 813.11.

⁴⁴ Die 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 ausserkantonalen Gemeinwesen (6.0 Mio. CHF). Die Beiträge werden jährlich der Teuerung angepasst. Vgl. Art. 25 FAG (Aktuelle Fassung in Vollzug seit: 01.01.2017).

⁴⁵ 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 (2022), online im Internet: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html>).

Neben dem kantonalen Zentrumslastenausgleich besteht eine interkantonale Vereinbarung über den Lastenausgleich im Bereich bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen. Ziel dieser Vereinbarung ist es, eine faire Aufteilung der Kosten für die KTSG⁴⁶ zwischen Kanton und Stadt St.Gallen sowie den Kantonen Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden zu erreichen. Insgesamt werden im Rahmen der Vereinbarung jährliche Ausgleichsbeiträge von ca. 20 Mio. CHF ausgerichtet.⁴⁷ Diese Zahlungen sind in der Berechnung der Zentrumslasten berücksichtigt.

Abbildung 4-1: Aufbau des Finanzausgleichs im Kanton St.Gallen⁴⁸



Quelle: Amt für Gemeinden des Kantons St.Gallen (2022),⁴⁹ online im Internet: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html>

⁴⁶ Darin zusammengefasst sind das Stadttheater und der Konzertverein St.Gallen.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2.1

⁴⁸ Die 2. Stufe des Finanzausgleichs wurde per Ende 2019 aufgehoben.

3. Stufe: Im Übergangsausgleich wird Gemeinden, die bereits einen Steuerfuss über 162 Steuerprozent erheben müssten, der fehlende Steuerbedarf ersetzt. Voraussetzung für die Ausrichtung des Übergangsausgleichs ist die Koordination der Ausgaben mit dem Amt für Gemeinden und Bürgerrecht. Eine Neuanmeldung für den Übergangsausgleich ist nicht mehr möglich. Der Übergangsausgleich wird per Ende 2022 aufgehoben (siehe Kanton St.Gallen (2022)).

⁴⁹ Kanton St.Gallen (2022)

4.3 Denkbare Abgeltungsformen von Zentrumslasten (und Sonderlasten)

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.

Für die Abgeltung von Zentrumslasten (und Sonderlasten) kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage⁵⁰:

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums (diese sind bei der Erhebung in Kapitel 3 bereits berücksichtigt).
- 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.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können.
- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, 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»).

⁵⁰ Für weitere Ausführungen siehe EcoPlan (2018a); sowie (b).

4.4 Fazit

Die durchgeführte Analyse zeigt, dass die Stadt St.Gallen bedeutende Zentrumslasten trägt. Insbesondere in den Bereichen Privater Verkehr, Kultur sowie Sport und Freizeit fallen die Zentrumslasten ins Gewicht. **Die Nettozentrumslasten betragen insgesamt rund 28.5 Mio. CHF.**

Für diese Zentrumslasten wird die Stadt über den kantonalen Finanzausgleich teilweise entschädigt. Im Jahr 2021 belief sich diese Entschädigung auf ca. 16 Mio. CHF. Folglich bleiben der Stadt pro Jahr ca. 12.5 Mio. CHF an ungedeckten Zentrumslasten.

Wie hoch eine angemessene Abgeltung anzusetzen ist, bleibt aber letztlich der Politik überlassen.

Anhang A: Zentrale Erkenntnisse öV-Kostenverteilungsschlüssel Kanton St.Gallen

In der Kostenverteilung ungedeckter Kosten des öffentlichen Verkehrs (öV) des Kantons St.Gallen sind Gemeinden mit vielen Haltestellenabfahrten, zumeist grosse Städte, stark benachteiligt. Während in anderen Kantonen ein grösserer Teil der Kosten durch den Kanton gedeckt wird, belasten die starke Gewichtung über Abfahrten sowie von Ortsbussen Städte mit attraktivem öV überproportional.

Ausgangslage

Die Kosten des öffentlichen Verkehrs für die Gemeinden der Schweiz werden im Wesentlichen durch zwei Faktoren beeinflusst. Erstens ist dies die Finanzierungsaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden resp. wie viel % der nicht gedeckten Kosten im öffentlichen Verkehr je durch den Kanton und durch die Gemeinden gedeckt werden. Zweitens ist der Verteilungsschlüssel des Anteils, welcher die Gemeinden zu tragen haben, entscheidend für die Höhe der Kosten der jeweiligen Gemeinde. Wie in der Schweiz üblich, gibt es hierbei je nach Kanton unterschiedliche Lösungen. Im Kanton St.Gallen tragen der Kanton und die Gemeinden jeweils 50 % der nicht gedeckten Kosten. Zur Verteilung der Kosten zwischen den Gemeinden ist folgender Schlüssel definiert: Die Anzahl EinwohnerInnen zählen zu 1/4 und die gewichteten Abfahrten zu 3/4. Dies bedeutet, dass die Gemeinden im Kanton St.Gallen mit einem gut ausgebauten öffentlichen Verkehr, was für grosse Städte eine Selbstverständlichkeit ist, überproportional zur Kasse gebeten werden.

Weiter erscheint die gegenwärtige Gewichtung der Abfahrten unterschiedlicher Verkehrsträger im öV in der Verordnung über den öffentlichen Verkehr (Art. 17 VöV) nicht für alle Faktoren ohne Weiteres nachvollziehbar: Den Zügen kommt eine umso höhere Gewichtung zu, je bedeutender sie sind und je weniger Halte eingelegt werden. Bei den Bussen soll der Mechanismus aber gerade andersherum funktionieren (Stadt-/Ortsbus: Faktor 1,5 / übrige Busse: Faktor 1,0). Aus fachlicher Sicht wäre bei den Bussen eine analoge Abstimmung wie bei den Zügen (je «grössere Gefässe» und je weniger Haltestellen, desto grösserer Faktor) zweckmässig.

Vergleich der Kosten

In der Kostenanalyse zeigt sich, dass St.Gallen im innerkantonalen Vergleich pro EinwohnerIn sehr hohe Kosten zu tragen hat (siehe Abbildung 1). Mit CHF 270.- pro EinwohnerIn zahlt St.Gallen bedeutend mehr als Wil (163.-), Rapperswil-Jona (148.-) oder Gossau (112.-). Gegenüber dem Durchschnitt der drei verglichenen Städte (141.-) und einer Grundlage von 76'328 EinwohnerInnen 2021 zahlt St.Gallen rund 9.8 Mio. CHF zu viel. Natürlich hat St.Gallen auch mehr gewichtete Abfahrten als die anderen drei Städte, jedoch werden diese wie bereits beschrieben durch den innerkantonalen Verteilschlüssel im Vergleich überproportional gewichtet.

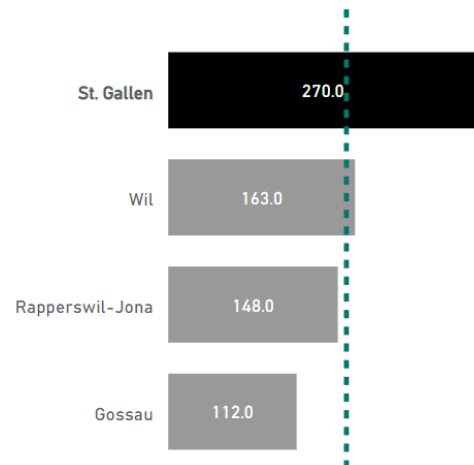


Abbildung 1: Kosten / EinwohnerIn

Blick auf andere Kantone

Wenn man sich nun die Lösungen von anderen Kantonen anschaut, wird schnell klar, dass St.Gallen als Zentrumsstadt durch den Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden wesentlich benachteiligt wird. Dies insbesondere, da beim Verteilschlüssel die gewichteten Abfahrten $\frac{3}{4}$ der zu tragenden Kosten bestimmen. Durch die vielen Linien mit hohen Frequenzen werden Zentrumsstädte übermässig an die Kasse gebeten. Viele andere Kantone gewichten die EinwohnerInnengrösse stärker, um der Benachteiligung der Zentrumsstädte entgegenzuwirken. Oftmals profitieren insbesondere auch die umliegenden Gemeinden einer Zentrumsstadt von den guten Verkehrsanbindung an die Zentren – und durch die hohe Belastung durch den Verteilschlüssel ($\frac{3}{4}$ der

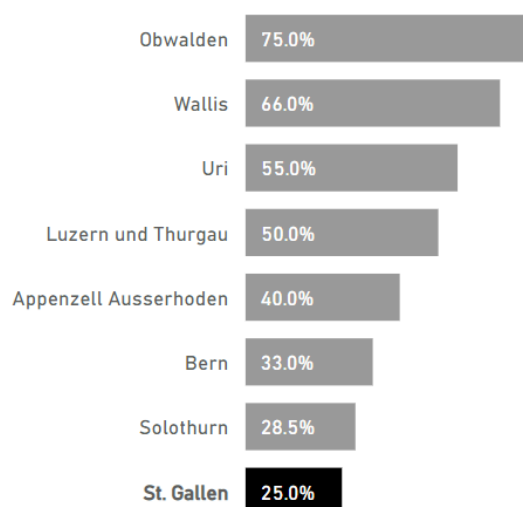


Abbildung 2: Gewichtung EinwohnerInnen in kantonalen Verteilschlüssel

Kosten werden durch die gewichteten Abfahrtszeiten verteilt) werden die Zentren übermässig belastet. Abbildung 2 zeigt eine Auswahl, wie andere Kantone die EinwohnerInnen gewichten.

Jeder dieser Verteilungsschlüssel wäre für die Stadt St.Gallen bereits eine wesentliche Entlastung. Zudem kennen andere Kantone auch Mechanismen, um überproportional belastete Gemeinden zu entlasten. So werden im Kanton Solothurn Gemeinden, deren Pro-Kopf-Belastung für den öffentlichen Verkehr das 1,5-fache des kantonalen Durchschnitts übersteigt, vom Kanton entlastet.

In Bezug auf die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden praktizieren andere Kantone teilweise einen deutlich geringeren Gemeindeanteil als der Kanton St.Gallen. Beispiele mit Stand 2020 sind:

- Kanton Solothurn: im Grundsatz 37 % (§ 10 Abs. 1 ÖVG SO)
- Kanton Zug: 20 % (§ 5 Abs. 3 ÖVG ZG)
- Kanton Uri: 10/30 % (Art. 2 VO zum Verkehrsgesetz UR)
- Kanton Appenzell I.Rh: ein Drittel für Bezirke (Art. 5 Abs. 1 GöV AI)
- Kanton Thurgau: im Grundsatz ein Drittel (§ 12 Abs. 1 FöVG TG).

Insbesondere die Beispiele aus Appenzell I.Rh. und Thurgau zeigen, dass Nachbarkantone von St.Gallen ihre Gemeinden teilweise deutlich weniger stark zur Kasse bitten.

Auf der Angebotsseite gilt es festzuhalten, dass die Stadt St.Gallen in den vergangenen Jahren den öV markant ausgebaut hat und gleichzeitig die Erträge nicht in gleichem Masse gesteigert werden konnten. Hieraus ergibt sich auch seitens Stadt im Rahmen aktueller Entwicklungsstrategien die Pflicht, das Angebot kritisch zu hinterfragen und nicht bedarfsorientierte Teile flexibel auszugestalten. Insbesondere ausserhalb der Spitzenbelastungszeiten scheint Optimierungspotenzial gegeben.

Fazit

Aus Sicht der publicXdata AG gibt es somit 2 wesentliche Möglichkeiten, um die Kosten im öffentlichen Verkehr zu senken:

1. Verhandlungen mit dem Kanton und den Gemeinden suchen, um den Verteilungsschlüssel zwischen den Gemeinden zu ändern. Denn durch den aktuellen Verteilungsschlüssel wird die Stadt St. Gallen im Vergleich zu den meisten anderen kantonalen Lösungen stark überbelastet. Die politischen Erfolgchancen des Modells des Kanton Solothurns (überproportional stark belastete Gemeinden werden entlastet) scheinen am grössten zu sein, da die Entlastung der Stadt St. Gallen nicht auf Kosten der Gemeinden, sondern auf Kosten des Kantons gehen würde.
2. Die gewichteten Abfahrten senken, damit die Stadt St. Gallen mit dem bestehenden Schlüssel weniger stark belastet wird. Um das Leistungsangebot nicht wesentlich zu verschlechtern, sollten dabei nur Abfahrten zu schlecht ausgelasteten Randzeiten, Wochenend- und Ferienfahrplan sowie Überprüfung einzelner Linien reduziert resp. überprüft werden.

Literaturverzeichnis

- Ecoplan (2000): Zentrumslasten St. Gallen.
- Ecoplan (2011): Zentrumslasten Stadt St. Gallen. Aktualisierung für das Jahr 2010.
- Ecoplan (2017a): Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St. Gallen.
- Ecoplan (2017b): Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Bern, im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).
- Ecoplan (2018a): Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen. Bern, Im Auftrag der Tripartiten Konferenz (TK).
- Ecoplan (2018b): Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.
- Ecoplan (2022a): Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht – Version November 2022.
- Ecoplan (2022b): Zentrumslasten St.Gallen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.
- Kanton St.Gallen (2022): Gemeindefinanzen. URL <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindefinanzen.html>, abgerufen am 7. Dezember 2022.