

# Die finanzielle Entwicklung des Kantons St.Gallen: Grundlagenbericht

Bericht der Regierung vom 5. Februar 2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Ziel und Inhalt des Berichts	4
<b>2</b>	<b>Die Entwicklung der Aufwandseite</b>	<b>5</b>
2.1	Überblick	5
2.2	Aufwand nach Leistungsbereichen	8
2.3	Aufwand nach Sachgruppen	9
2.3.1	Personal (Kto. 30)	10
2.3.2	Sachaufwand inkl. Informatik (Kto. 31)	14
2.3.3	Staatsbeiträge (Kto. 36)	16
2.3.4	Übrige Aufwandsbereiche	18
<b>3</b>	<b>Die Entwicklung der Ertragsseite</b>	<b>21</b>
3.1	Überblick	21
3.2	Steuern (Kto. 40)	22
3.2.1	Ertrag nach Steuerart (kantonale Steuern)	23
3.2.2	Tarif- und Steuerfussanpassungen	25
3.3	Vermögenserträge (Kto. 42) inkl. Gewinnausschüttungen Nationalbank	27
3.4	Entgelte / Gebühren (Kto. 43)	27
3.5	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) inkl. Bundesfinanzausgleich	29
3.6	Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 46)	30
<b>4</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>Bilanz</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund</b>	<b>37</b>
6.1	Mitteltransfers zwischen Bund und Kanton	37
6.2	Finanzielle Auswirkungen der NFA	39
6.3	Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen nach Einführung der NFA	41
<b>7</b>	<b>Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden</b>	<b>43</b>
7.1	Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden	43

7.2	Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden	45
7.3	Ergebnisse der Wirksamkeitsberichte zum innerkantonalen Finanzausgleich	47
7.4	Ergebnisse der St.Galler Gemeindefinanzstatistik	48
<b>8</b>	<b>St.Gallen im interkantonalen Vergleich</b>	<b>50</b>
8.1	Allgemeine Finanzlage – Ergebnisse des idheap Vergleichs 2011	50
8.2	St.Gallen im Steuerwettbewerb	51
8.2.1	Steuermonitoring	51
8.2.2	Steuerausschöpfungsindex	53
<b>9</b>	<b>Zukunftsszenarien</b>	<b>55</b>
9.1	Mögliche Einflussfaktoren	55
9.2	Basis-, Negativ- und Positivszenario	55
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>58</b>
10.1	Zusammenfassung	58
10.2	Schlussfolgerungen	59
	<b>Anhang 1: Übersicht Sparpakete I und II</b>	<b>60</b>
	<b>Anhang 2: Zusammensetzung der Funktionen</b>	<b>64</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Erarbeitung des Sparpakets II erstellte das Forschungsinstitut BAK Basel ein Review zur Finanzplanung. Darin wurde als zentrale Erkenntnis festgehalten, dass der Kanton St.Gallen weder ein Schuldenproblem noch ein grösseres Ausgabenproblem hat als andere Kantone, wohl aber einem Einnahmen- und Wachstumsproblem gegenübersteht. Basierend auf den AFP-Zahlen 2013-2015 bezifferte die Studie das strukturelle Defizit auf rund 300 Mio. Franken.

Inzwischen hat der Kantonsrat das Sparpaket II mit einem Entlastungsvolumen von rund 200 Mio. Franken verabschiedet. Darüber hinaus sieht der Voranschlag 2013 eine weitere Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte und damit zusätzliche Steuereinnahmen von rund 100 Mio. Franken vor. Aus heutiger Sicht haben diese Massnahmen das strukturelle Defizit zwar deutlich vermindert, aber noch nicht beseitigt.

Gemäss AFP 2014-2016 weist der Staatshaushalt in den nächsten Jahren Defizite zwischen 120 und 160 Mio. Franken aus. Im Jahr 2013 wird ein mit der Schuldenbremse konformes Budget nur dank des einmalig möglichen Vorbezugs einer zusätzlichen Jahrest tranche aus dem besonderen Eigenkapital von 30.6 Mio. Franken sowie der Entnahme von 80 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital erreicht:

in Mio. Fr.	VA 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
<i>Kantonssteuerfuss</i>	115 %	115 %	115 %	115 %
Total Aufwand	4'500.6	4'605.8	4'751.9	4'917.4
Ertrag ohne Bezug Eigenkapital	4'332.3	4'418.9	4'595.0	4'769.6
Bezug besonderes Eigenkapital	61.2	25.6	25.6	25.6
<b>Aufwandüberschuss ohne Bezug freies Eigenkapital</b>	<b>107.0</b>	<b>161.2</b>	<b>131.3</b>	<b>122.2</b>
Bezug freies Eigenkapital	80.0	-	-	-
<b>Aufwandüberschuss</b>	<b>27.0</b>	<b>161.2</b>	<b>131.3</b>	<b>122.2</b>

Ausgehend von den Berechnungen im erwähnten Bericht des BAK Basel ist davon auszugehen, dass die Defizite zu mindestens 90 Prozent strukturell bedingt sind und nicht auf ungünstige konjunkturelle Rahmenbedingungen zurückgeführt werden können.

Der Eigenkapitalbestand sinkt bis Ende 2013 auf rund 530 Mio. Franken. Der Bestand an freiem Eigenkapital beträgt noch rund 150 Mio. Franken. Die Herbeiführung eines ausgeglichenen Budgets mittels Reservebezügen kann somit höchstens noch einmal im Jahr 2014 praktiziert werden; ab 2015 werden – ohne weitere Massnahmen – zusätzliche Steuererhöhungen oder die Aufnahme von Fremdmitteln (und damit die Missachtung der Schuldenbremse) notwendig.

Die Sparpakete I und II (Anhang 1) entlasten den Haushalt langfristig, doch wird dessen nachhaltige Stabilisierung noch nicht erreicht. Die Gründe liegen auf der Ertragsseite bei der verhaltenen Entwicklung der Steuereinnahmen sowie den Mindererträgen aus den kantonalen Beteiligungen. Auf der Aufwandseite führen insbesondere die neue Spitalfinanzierung und die soziale Wohlfahrt zu Haushaltsverschlechterungen.

## 1.2 Ziel und Inhalt des Berichts

Der vorliegende Bericht steht am Anfang des Projekts "Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013" und verfolgt vier Ziele: Erstens soll er Aufschluss geben über die aktuelle Finanzlage des Kantons. Dabei soll er die finanzielle Entwicklung des Kantons seit dem Jahr 2000 und die voraussichtliche Entwicklung bis mindestens 2016 im Detail aufzeigen und damit Rückschlüsse ermöglichen, wo, in welchen Aufgabenbereichen Korrekturmassnahmen anzusetzen sind. Zweitens soll er verschiedene bestehende Analysen zur Finanzsituation bündeln und, ergänzt um fehlende Informationen, in einen überschaubaren Gesamtzusammenhang bringen. Auf dieser Grundlage soll er drittens die grundsätzlichen Optionen zur nachhaltigen Stabilisierung des Kantonshaushalts aufzeigen. Schliesslich soll er die – aus heutiger Sicht – strukturelle Differenz zwischen Aufwand und Ertrag und damit das im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 zu erzielende Entlastungsvolumen ermitteln und quantifizieren.

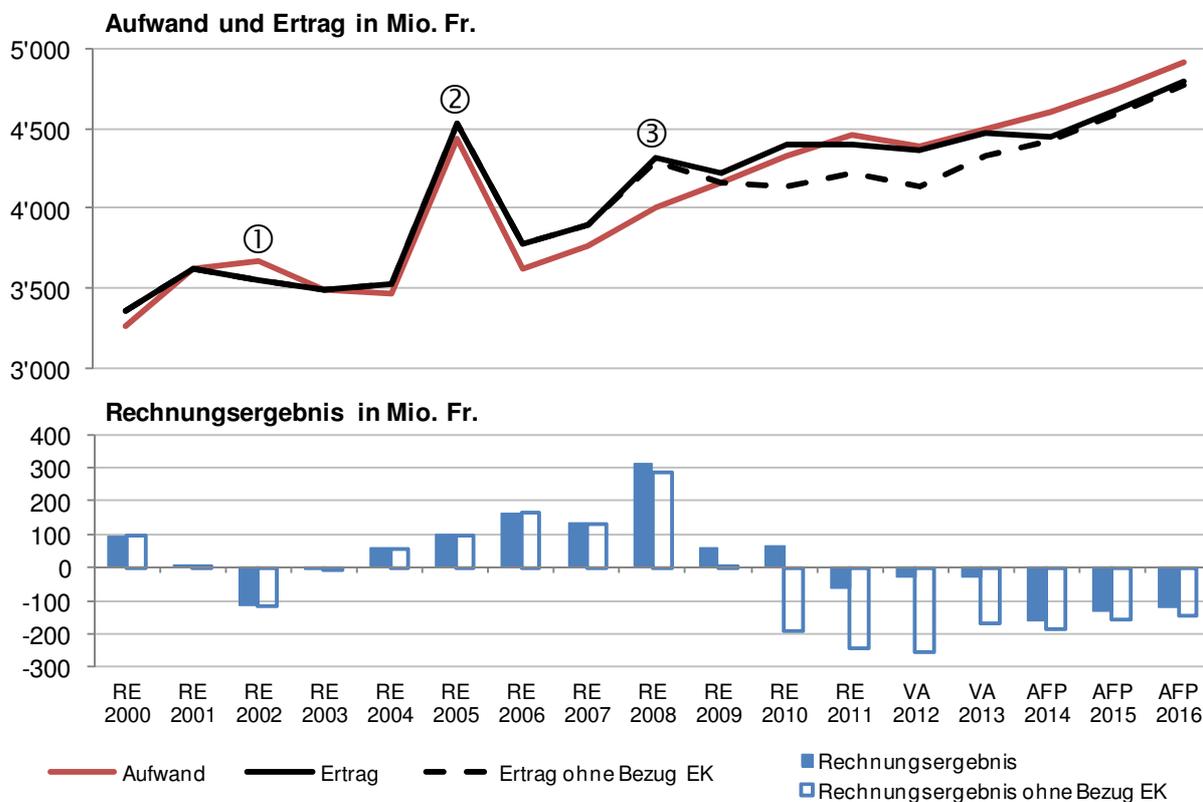
Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 und 3 zeigen die Entwicklungen auf der Aufwand- bzw. Ertragsseite der laufenden Rechnung für den Zeitraum 2000 bis 2016. Neben der bekannten Sachgruppengliederung wird die Aufwandseite auch nach Funktionen<sup>1</sup> und Leistungsbereichen aufgeschlüsselt. Kapitel 4 stellt die Vorhaben der Investitionsrechnung und die daraus resultierenden Abschreibungsbelastungen dar. Kapitel 5 widmet sich der Bilanz und macht Aussagen insbesondere zur Verschuldungs- und Vermögenslage des Kantons. Kapitel 6 und 7 beschreiben das finanzielle Verhältnis zwischen Bund und Kanton bzw. Kanton und Gemeinden. Im Vordergrund steht die Frage, welche Aufgaben und Kosten in den letzten Jahren verschoben wurden und welche Staatsebene dadurch besser oder schlechter gestellt wurde. Kapitel 8 stellt die Finanzlage und die Steuerbelastung des Kantons im Vergleich zur Situation in anderen Kantonen dar. Kapitel 9 zeichnet in einem Positiv- und Negativszenario die Bandbreite der möglichen Haushaltsentwicklungen auf. Kapitel 10 fasst zusammen und zieht die politischen Schlussfolgerungen. Es quantifiziert das Entlastungsvolumen und nennt die Ansatzpunkte im Hinblick auf eine nachhaltige Sanierung des Kantonshaushalts.

---

<sup>1</sup> Die Abbildung nach Funktionen entspricht nicht der institutionellen, departementalen Gliederung. Zur Zusammensetzung der Funktionen, vgl. Anhang 2.

## 2 Die Entwicklung der Aufwandseite

### 2.1 Überblick



**Abbildung 1: Entwicklung von Aufwand, Ertrag und Ergebnis der laufenden Rechnung, 2000-2016**

- ① Der Aufwandsanstieg im Jahr 2002 wird durch die Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton erklärt.
- ② Der Ausschlag von Aufwand und Ertrag im Jahr 2005 geht auf die Auszahlung des Erlösanteils aus dem Verkauf der Goldreserven der Nationalbank und die damit einhergehenden ausserordentlichen Abschreibungen zurück.
- ③ Der Ertragsanstieg im Jahr 2008 ist auf die Einführung der NFA einschliesslich der einmaligen Nachzahlung für das Jahr 2008 (als Korrektur für die anfänglich falsche Berechnung des Ressourcenausgleichs) zurückzuführen.

Zwischen 2000 und 2011 ist der Gesamtaufwand des Kantons St.Gallen von gegen 3.3 Mrd. Franken um einen Drittel auf rund 4.5 Mrd. Franken gewachsen. Dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 2.9 Prozent. In den Jahren 2012 und 2013 ist die Aufwandsdynamik mit einer Zuwachsrate von 0.4 Prozent deutlich geringer, bevor in den darauffolgenden Jahren das Aufwandswachstum die 3-Prozent-Marke erreicht.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, vermag die Ertragsseite dieser Dynamik nicht zu folgen. Nach 2008 stagnieren die Erträge und ab 2010 werden für den Haushaltsausgleich hohe Eigenkapitalbezüge notwendig. In den Jahren 2012 und 2013 steigen die Erträge – trotz Wiederanhebung des Steuerfusses – nur wenig. Erst ab 2014 werden wieder höhere Wachstumsraten erwartet, die mit durchschnittlich 2.3 Prozent jedoch weiterhin deutlich unter dem heute geplanten Aufwandswachstum liegen.

Nachfolgende Tabelle zeigt, dass auch die um aufwand- und ertragsseitige Doppelzählungen sowie Fondierungen bzw. Defondierungen bereinigten Aufwand- und Ertragszahlen auf die defizitäre Haushaltsentwicklung der letzten Jahre hinweisen. Für die Jahre ab 2011 ändert sich allerdings das Bild: Die Ertragsentwicklung liegt nun mit der Aufwandsentwicklung gleich auf. Trotzdem geben die bereinigten Zahlen keine Entwarnung: Die Aufwandüberschüsse der Planjahre 2014

bis 2016 liegen mit 180 bis 200 Mio. Franken deutlich über dem unbereinigten Defizit von 120 bis 160 Mio. Franken.

in Mio. Fr.	RE	RE	RE	VA	VA	AFP	AFP	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr		
	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2000-11	2011-13	2013-16
Aufwand	3'262	4'331	4'462	4'389	4'501	4'606	4'752	4'917	2.9%	0.4%	3.0%
Ertrag	3'357	4'395	4'397	4'361	4'474	4'445	4'621	4'795	2.5%	0.9%	2.3%
<i>davon Bezug freies und bes. Eigenkapital</i>	0	256	180	226	141	26	26	26			
Aufwandüberschuss (Nettoaufwand)	-94	-65	65	28	27	161	131	122			
<i>Aufwand bereinigt<sup>2</sup></i>	2'448	3'224	3'354	3'364	3'457	3'559	3'637	3'732	2.9%	1.5%	2.6%
<i>Ertrag bereinigt<sup>3</sup></i>	2'514	3'151	3'174	3'126	3'276	3'357	3'454	3'544	2.1%	1.6%	2.7%
<i>Bereinigter Aufwandüberschuss</i>	-66	73	180	239	181	202	183	188			

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Nettoaufwands nach Funktionen<sup>4</sup> für den Zeitraum 2000 bis 2016 (ohne den stark schwankenden (Residual-)Bereich "Allgemeine Verwaltung" und ohne "Finanzen und Steuern"). Die drei grössten Bereiche, die heute je 20 bis 25 Prozent des gesamten Nettoaufwands ausmachen, wachsen im Zeitraum 2000 bis 2011 mit einer durchschnittlichen Rate von 6 bis 7 Prozent. Ab 2013 ist eine Abflachung der Dynamik auszumachen. Während die Bereiche Gesundheit und soziale Wohlfahrt noch mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 1.7 bzw. 2.1 Prozent pro Jahr zunehmen, verzeichnet der Bildungsbereich einen leichten Aufwandrückgang.

<sup>2</sup> Der bereinigte Aufwand wird berechnet als Gesamtaufwand abzüglich

- Ertragsanteile Dritter
- durchlaufende Beiträge
- Fondierungen
- interne Verrechnungen
- Globalkredite (Erträge)

<sup>3</sup> Der bereinigte Ertrag wird berechnet als Gesamtertrag abzüglich

- Ertragsanteile Dritter
- durchlaufende Beiträge
- Defondierungen
- interne Verrechnungen

<sup>4</sup> Die Abbildung nach Funktionen entspricht nicht der institutionellen, departementalen Gliederung. Zur Zusammensetzung der Funktionen, vgl. Anhang 2. Allgemeine Verwaltungskosten (Overhead) sind mehrheitlich der Funktion 0 "Allgemeine Verwaltung" zugeordnet. Ausnahmen bilden der Bildungs- und Gesundheitsbereich, wo die allgemeine Verwaltung den entsprechenden Funktionen zugeordnet ist.

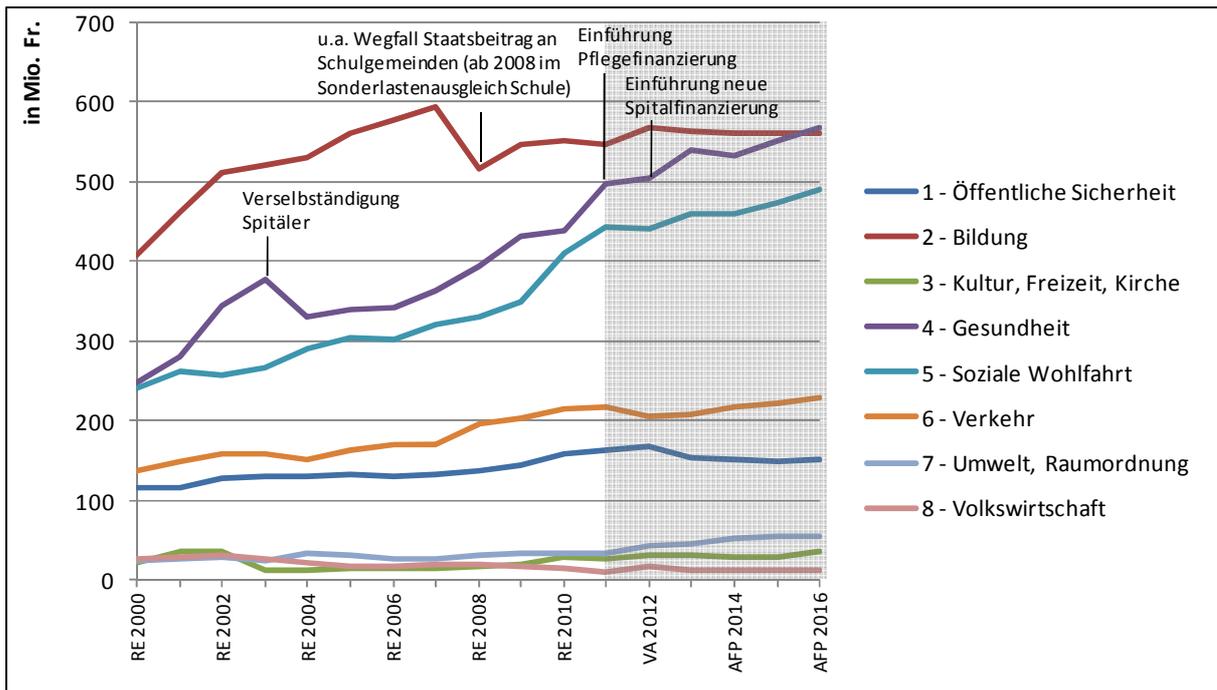


Abbildung 2: Nettoaufwand nach Funktionen, absolute Werte

In Abbildung 3 ist der Nettoaufwand der einzelnen Funktionen auf den Zeitpunkt der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 indiziert. Diese Darstellung ermöglicht den Vergleich der Wachstumsdynamik in den einzelnen Bereichen unabhängig vom absoluten Volumen der einzelnen Bereiche und losgelöst von früheren Strukturbrüchen.

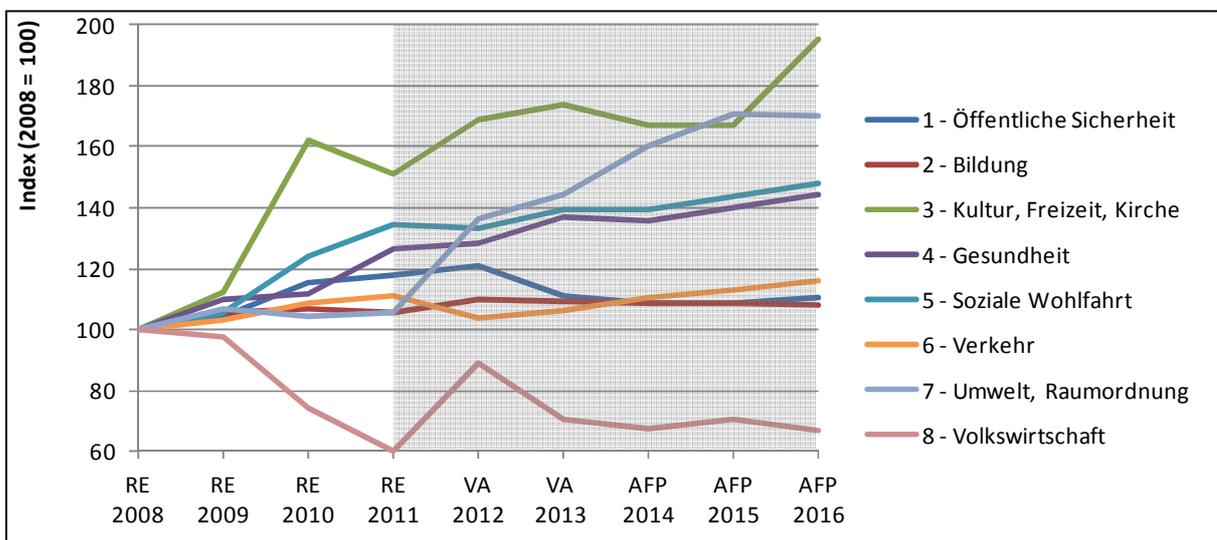


Abbildung 3: Nettoaufwand nach Funktionen, indiziert (RE 2008 = 100)

Die Indexreihe zeigt, dass die soziale Wohlfahrt und die Gesundheit auch dann zu den Bereichen mit dem stärksten und kontinuierlichsten Wachstum gehören, wenn um das unterschiedliche Ausgangsniveau korrigiert wird. Darüber hinaus wird die insgesamt überdurchschnittliche Entwicklung der Aufgabenbereiche Kultur, Freizeit und Kirche sowie Umwelt und Raumordnung deutlich.

## 2.2 Aufwand nach Leistungsbereichen

Wird der Nettoaufwand für die rund 120 Leistungsbereiche bestimmt, die im Rahmen der Erarbeitung der Departementsstrategien für den Kanton definiert wurden, zeigt sich, dass der Grossteil der Kosten in vergleichsweise wenigen Aufgabengebieten anfällt. Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, machen die vier grössten Leistungsbereiche fast die Hälfte des gesamten Nettoaufwands (ohne Leistungsbereich Finanzierung) aus, die 15 grössten Leistungsbereiche gegen 80 Prozent. Bereits ab dem 16. Leistungsbereich machen die Leistungsbereiche je einzeln nicht einmal mehr einen Prozent des Nettoaufwands aus.

in Mio. Fr.	AFP 2014	Anteil am Nettoaufwand
<b>Nettoaufwand (Aufwandüberschuss) laufende Rechnung</b>	<b>161.2</b>	
<b>Nettoaufwand, bereinigt um LB 5.11 Finanzierung*</b>	<b>2'241.2</b>	<b>100.0%</b>
8.01 - Stationäre Gesundheitsversorgung**	504.4	22.5%
3.03 - Beiträge ausrichten (insb. EL)	223.9	10.0%
3.08 - Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)	195.4	8.7%
3.09 - Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung sicherstellen	139.2	6.2%
4.06 - Mittelschulen	97.1	4.3%
4.07 - Berufsfachschulen (Grundbildung)	94.5	4.2%
4.15 - Interkantonaler Lastenausgleich Hochschulen	77.0	3.4%
4.03 - Sonderpädagogik / Sonderschulen	74.9	3.3%
8.02 - IPV	65.4	2.9%
2.01 - Öffentlicher Verkehr	64.8	2.9%
5.02 - Steuerveranlagung und Inkasso	63.1	2.8%
4.14 - Fachhochschulen	48.0	2.1%
4.12 - Universität St.Gallen (HSG)	47.2	2.1%
4.13 - Pädagogische Hochschule (PHSG)	33.3	1.5%
7.05 - Supportleistungen der Kantonspolizei	27.6	1.2%
	<b>1'755.8</b>	<b>78.3%</b>

\* Der Leistungsbereich Finanzierung umfasst insbesondere die Nettosteuererträge, Vermögenserträge, Zinsaufwendungen und Beiträge aus dem Bundesfinanzausgleich.

\*\* Beiträge an inner- und ausserkantonale stationäre Behandlungen, Beiträge zur Sicherstellung der Versorgung, Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Die stationäre Gesundheitsversorgung stellt mit einem Anteil von 22.5 Prozent des Nettoaufwands den grössten Leistungsbereich dar. Sieben der 15 aufgelisteten Leistungsbereiche gehören zum Bildungsbereich. Ihr Anteil am Nettoaufwand beläuft sich auf insgesamt 21.1 Prozent. Zur sozialen Wohlfahrt zählen die Leistungsbereiche "Beiträge ausrichten", "Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung sicherstellen" und "IPV"; sie machen zusammen 19.1 Prozent des Nettoaufwands aus. Von den grössten Leistungsbereichen fallen nur die Bereiche "Regionen stärken" (innerkantonaler Finanzausgleich), "Öffentlicher Verkehr", "Steuerveranlagung und Inkasso" sowie "Supportleistungen der Kantonspolizei" nicht in die Funktionen Gesundheit, Bildung und soziale Wohlfahrt.

Zwischen dem Voranschlag 2013 und dem AFP 2016 nimmt der Nettoaufwand in 57 Leistungsbereichen zu. Die Zunahme beträgt insgesamt 195 Mio. Franken. Nachfolgende Tabelle zeigt die zehn Leistungsbereiche mit den grössten absoluten Zunahmen:

in Mio. Fr.	VA 2013	AFP 2016	Zunahme absolut in Fr.
8.01 - Stationäre Gesundheitsversorgung*	487.6	538.3	50.7
3.08 - Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)	157.3	200.7	43.5
2.01 - Öffentlicher Verkehr	54.9	76.1	21.2
4.03 - Sonderpädagogik / Sonderschulen	68.4	76.5	8.1
4.15 - Interkantonaler Lastenausgleich Hochschulen	73.5	79.4	5.9
6.10 - Gewässer bauen und unterhalten	14.1	18.4	4.3
3.16 - Kulturelle Vielfalt stärken und kulturelle Akzente setzen	16.3	20.5	4.2
3.03 - Beiträge ausrichten (insb. EL)	241.2	244.3	3.1
5.06 - Kompetenz-Zentren Informatik	10.8	13.9	3.1
4.06 - Mittelschulen	98.5	101.4	2.9
			<b>146.9</b>

\* Beiträge an inner- und ausserkantonale stationäre Behandlungen, Beiträge zur Sicherstellung der Versorgung, Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Sieben der Leistungsbereiche mit dem grössten absoluten Wachstum gehören auch zu den grössten Leistungsbereichen gemessen am Nettoaufwand. Daneben verzeichnen die Bereiche "Gewässer bauen und unterhalten", "Kulturelle Vielfalt stärken und kulturelle Akzente setzen" und "Kompetenz-Zentren Informatik" trotz geringerer Grösse beträchtliche Zunahmen des Nettoaufwands.

Rangiert man die Leistungsbereiche nach der grössten Zunahme in Prozent befinden sich auf den vordersten Plätzen viele kleinere und kleine Leistungsbereiche. Nur die Leistungsbereiche "Regionen stärken" und "öffentlicher Verkehr" gehören auch zu den grössten Leistungsbereichen.

in Mio. Fr.	VA 2013	AFP 2016	Zunahme in %
6.04 - Georef. Daten bereitstellen / Vermessungswesen garantieren	2.6	3.7	11.9%
2.01 - Öffentlicher Verkehr	54.9	76.1	11.5%
2.07 - Landwirtschaftliche Innovation und Bildung	6.0	8.1	10.9%
6.10 - Gewässer bauen und unterhalten	14.1	18.4	9.3%
5.04 - Management-Support Informatik	1.3	1.7	8.7%
5.05 - Projekt-Management Informatik	1.3	1.7	8.7%
5.06 - Kompetenz-Zentren Informatik	10.8	13.9	8.7%
3.06 - Bundesgesetz vollziehen	0.4	0.5	8.5%
3.07 - Gemeindeaufsicht	0.9	1.2	8.5%
3.08 - Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)	157.3	200.7	8.5%

## 2.3 Aufwand nach Sachgruppen

Die Gliederung des Aufwands nach Sach- oder Kontengruppen zeigt die dominierende Rolle der Staatsbeiträge (Abbildung 4). Mit rund 40 Prozent des Gesamtaufwands (VA 2013) sind sie die mit Abstand grösste Sachgruppe und mit einem Wachstum von durchschnittlich 5.5 Prozent in den Jahren 2000 bis 2011 bzw. 3.0 Prozent in den Planjahren 2014 bis 2016 auch eine der am stärksten wachsenden.

Die Entwicklung der Staatsbeiträge widerspiegelt die steigende Bedeutung des "Transferstaats", in dem öffentlich finanzierte Leistungen immer weniger von der Staatsverwaltung selbst, sondern von ausgelagerten Stellen erbracht werden. Dies hat Auswirkungen auf die Steuerbarkeit der Staatsausgaben: Während die direkt von der Staatsverwaltung erbrachten Leistungen im Detail im Budget ausgewiesen und beschlossen werden, ist bei den Staatsbeiträgen die genaue Mittel-

verwendung zwar einsehbar (via entsprechende Geschäftsberichte), aber nicht im Detail steuerbar. Staatsbeiträge können nur in ihrer Summe beschlossen werden.

Richtet man den Blick auf die anderen Sachgruppen, zeigt sich über den gesamten Zeitraum – quasi als Kehrseite der steigenden Staatsbeiträge – eine Abnahme des Personalaufwands und eine Seitwärtsbewegung beim Sachaufwand. In den Jahren 2014-2016 nimmt der Personalaufwand jährlich um 1 Prozent zu, während der Sachaufwand leicht rückläufig ist.

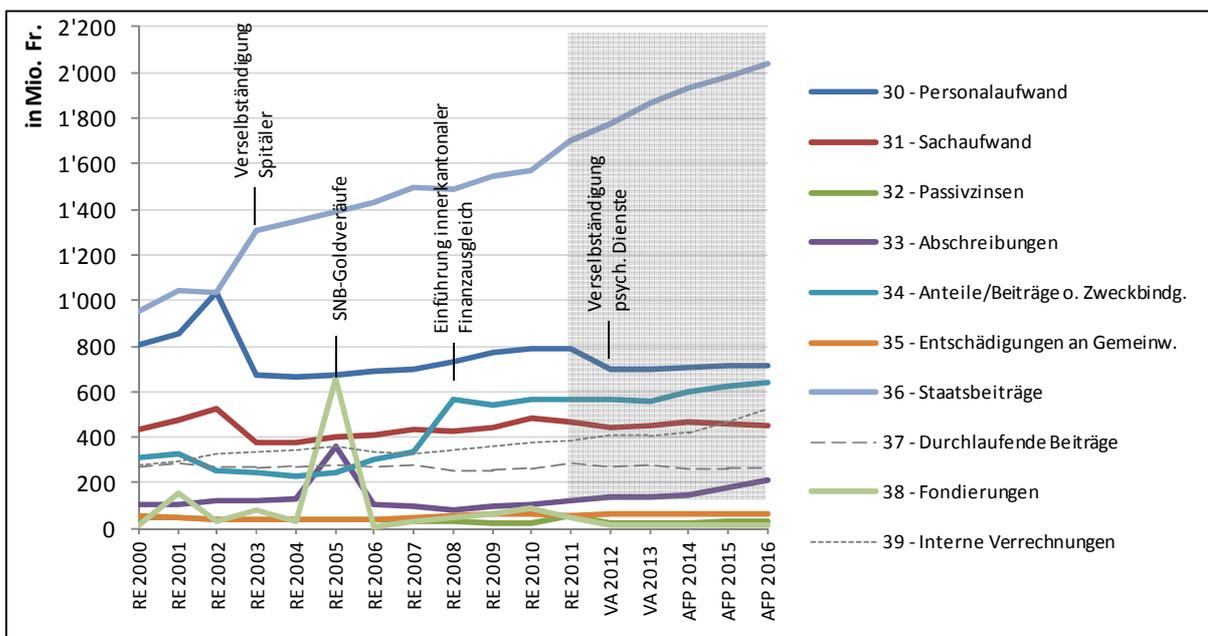


Abbildung 4: Aufwand nach Sachgruppen<sup>5</sup>

### 2.3.1 Personal (Kto. 30)

Im Jahr 2011 belief sich der im Konto 30 verbuchte Personalaufwand mit 786 Mio. Franken auf einen Anteil von 18 Prozent am Gesamtaufwand. Im Jahr 2000 lag dieser Anteil noch bei 25 Prozent. Diese Entwicklung ist auf die Auslagerung der Aufgabenerfüllung in selbständig öffentlich-rechtliche Institutionen zurückzuführen. Die Personalaufwände dieser Institutionen sind nach der Auslagerung nicht mehr als Bruttowert in der Staatsrechnung erfasst.<sup>6</sup> In den letzten Jahren sind die Auslagerungen vor allem im Gesundheitsdepartement erfolgt: Im Vordergrund steht die Schaffung der Spitalverbunde im Jahr 2003, daneben wurden das Zentrum für Labormedizin (2011) sowie die psychiatrischen Dienste (2012) verselbständigt. Diese Veränderungen verminderten den Personalaufwand um über 420 Mio. Franken.

Die Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Anstellungsaufwands (definiert als Besoldungen Kto. 301 plus Arbeitgeberbeiträge Kto. 303) je Departement. Zu beachten ist, dass Stufenanstiege,

<sup>5</sup> Ausschläge in den Zeitreihen weisen auf grössere Strukturbrüche hin. Erwähnt seien folgende:

- Verselbständigung der Spitäler (2003) und der psychiatrischen Dienste (2012): Die Beiträge an diese Institutionen werden pauschal im Konto Staatsbeiträge und nicht mehr im Bruttoprinzip in den anderen Aufwand- und Ertragskonten verbucht.
- SNB-Goldverkäufe (2005): Der dem Kanton St.Gallen zufließende Ertragsanteil wurde zur Äufnung des besonderen Eigenkapitals und für ausserordentliche Abschreibungen verwendet.
- Einführung NFA (2008): Erhöhung der nicht zweckgebundenen Mittelzuflüsse

<sup>6</sup> Erfasst ist lediglich der Staatsbeitrag als Nettogrösse, welcher die nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen dieser Institutionen abdeckt (Pauschalbeitrag, Globalkredit, Defizitbeitrag).

Mutationsgewinne und Beförderungsquoten in den Planzahlen ab VA 2012 noch nicht in den departementalen Anstellungsaufwendungen enthalten sind, da die hierfür notwendigen Mittel zentral eingestellt sind.<sup>7</sup> Mit rund 250 Mio. Franken entfällt der grösste Teil des Anstellungsaufwands heute auf das Bildungsdepartement. An zweiter Stelle folgt das Sicherheits- und Justizdepartement mit rund 180 Mio. Franken.

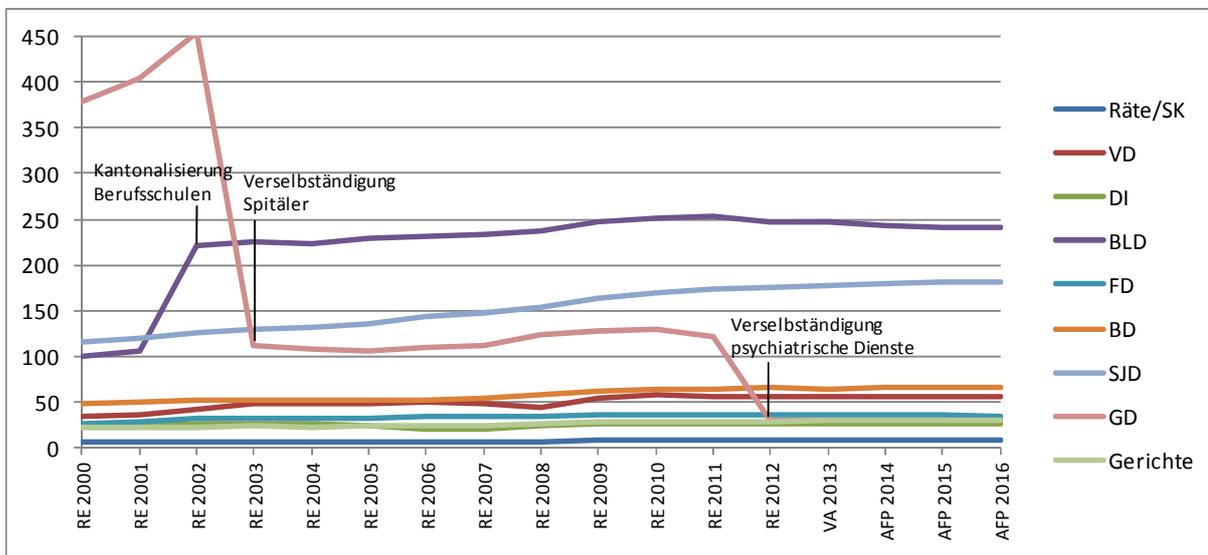


Abbildung 5: Anstellungsaufwand nach Departement

Den genannten Auslagerungen im Gesundheitsdepartement steht die Kantonalisierung der Berufsfachschulen im Bildungsdepartement entgegen, welche den Anstellungsaufwand per 2002 um rund 110 Mio. Franken erhöht hat. Abgesehen von diesen grossen Strukturbrüchen hat auch die auf das Jahr 2008 eingeführte Departementsreform zu Verschiebungen im Personalaufwand geführt. Zu nennen sind etwa der Übergang von Handelsregisteramt, Konkursamt, Amtsnotariaten und Grundbuchinspektorat vom damaligen Justiz- und Polizeidepartement ins Departement des Innern, der umgekehrte Wechsel des Amtes für Militär und Zivilschutz vom Departement des Innern zum Sicherheits- und Justizdepartement, der Übergang des Amtes für Jagd und Fischerei vom Finanz- ins Volkswirtschaftsdepartement sowie der Wechsel des Vermessungsamtes vom Volks- ins Baudepartement. Schliesslich schwankt der Personalaufwand im Volkswirtschaftsdepartement im (aus Bundesmitteln finanzierten) Arbeitslosenbereich sowie im Bildungsdepartement aufgrund der jährlich stattfindenden Anpassung der Anzahl Lehrkräfte an die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II.

Nachfolgende Tabelle zeigt die der Abbildung 5 unterlegten Zahlen sowie das vergangene und künftige Wachstum des Anstellungsaufwands. Letzteres zeigt, dass im Zeitraum 2008 (nach Einführung der Departementsreform) bis 2011 der Aufwand in allen Departementen angestiegen ist. In den Planjahren bis 2016 bleibt der gesamte Anstellungsaufwand dagegen weitgehend unverändert, wobei auch hier Stufenanstieg, Mutationsgewinne und Beförderungsquote noch nicht berücksichtigt sind. Werden diese automatischen Besoldungsanpassungen berücksichtigt, fallen die durchschnittlichen Wachstumsraten für den Zeitraum 2013 bis 2016 um 0.5 Prozent höher aus.

<sup>7</sup> Die notwendigen Mittel für die Finanzierung des automatischen Stufenanstiegs abzüglich der Mutationsgewinne (=0.1% der Lohnsumme) sowie für die Beförderungsquote (=0.4% der Lohnsumme) sind im Rechnungsabschnitt 5600 allgemeiner Personalaufwand im Kto. 308 Pauschale Besoldungskorrekturen eingestellt.

Anstellungsaufwand in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2011	VA 2013	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr 2008-11	2013-16*
Räte/Staatskanzlei	5.5	6.8	8.2	8.1	8.2	6.4%	0.1%
Volkswirtschaftsdepartement (inkl. dem stark schwankenden, vom Bund weitgehend refinanzierten Bereich der Arbeitslosenversicherung)	35.0	44.0	56.5	56.4	56.4	8.7%	0.0%
Department des Innern	24.7	23.7	26.8	26.9	26.7	4.1%	-0.2%
Bildungsdepartement	100.3	237.9	253.4	247.0	240.6	2.1%	-0.9%
Finanzdepartement	26.8	34.1	36.5	35.7	35.2	2.3%	-0.5%
Baudepartement (inkl. dem vom Bund refinanzierten Nationalstrassenbe- reich bzw. Übernahme der Gebietseinheit VI infolge NFA)	48.9	58.3	63.8	64.8	65.4	3.1%	0.3%
Sicherheits- und Justizdepartement	116.4	153.2	173.6	178.4	180.8	4.3%	0.4%
Gesundheitsdepartement (2008 ohne Institut für klinische Chemie und Hämatologie / Mikrobiologie und Immunologie)	378.7	113.9	121.2	30.1	30.8	2.1%	0.7%
Gerichte	21.5	25.7	28.6	29.5	29.5	3.6%	0.0%
<b>Total Anstellungsaufwand</b>	<b>757.6</b>	<b>697.6</b>	<b>768.6</b>	<b>677.0</b>	<b>673.6</b>	<b>3.3%</b>	<b>-0.2%</b>

\* Unter Berücksichtigung von Stufenanstieg, Mutationsgewinnen und Beförderungsquote fallen die durchschnittlichen Wachstumsraten um 0.5% höher aus.

Zu beachten ist, dass die vorstehenden Zahlen in den Planjahren 2014 bis 2016 nur jene neuen Stellen enthalten, die durch entsprechende Erträge refinanziert sind. Nicht saldoneutrale Stellenschaffungen sind wie im AFP 2014-2016 nicht enthalten. Dies betrifft 30.5 Stellen im Sicherheits- und Justizdepartement (davon 22.5 Stellen bei der Kantonspolizei; restliche Stellen im Amt für Justizvollzug und der Staatsanwaltschaft) und 2.6 Stellen im Department des Innern (Amt für Kultur). Würden diese Stellen geschaffen, wäre bis 2016 mit zusätzlichen Personalaufwendungen von rund 3.5 Mio. Franken zu rechnen.

Untenstehende Tabelle zeigt die Anzahl Personaleinheiten (Planstellen IST, plus befristete Lehrkräfte, plus Stellen finanziert aus Aushilfs- oder Sonderkredit) je Departement. Die genannten Strukturbrüche sind auch bei der Interpretation dieser Zahlen zu berücksichtigen.

Anzahl Vollzeitäquivalente, Stand Juni	RE 2000	RE 2008	RE 2011	VA 2013**	AFP 2016**	Ø-Wachstum pro Jahr 2008-11	2013-16
Räte/Staatskanzlei	36.0	39.5	49.4	49.0	49.0	7.7%	0.0%
Volkswirtschaftsdepartement	330.8	398.0	498.7	484.5	484.5	7.8%	0.0%
Department des Innern	162.5	199.8	218.0	219.2	219.2	2.9%	0.0%
Bildungsdepartement	742.6	1'556.2	1'610.2	1'604.0	1'604.0	1.1%	0.0%
Finanzdepartement	217.7	251.9	256.3	249.6	249.6	0.6%	0.0%
Baudepartement	487.6	492.0	529.5	533.2	535.2	2.5%	0.1%
Sicherheits- und Justizdepartement	1'118.2	1'293.9	1'402.4	1'403.9	1'405.9	2.7%	0.0%
Gesundheitsdepartement*	4'054.8	1'141.3	222.1	237.1	244.1	-	1.0%
Gerichte	168.6	170.3	188.3	194.5	194.5	3.4%	0.0%
<b>Total Personaleinheiten</b>	<b>7'318.9</b>	<b>5'543.0</b>	<b>4'974.8</b>	<b>4'974.9</b>	<b>4'985.9</b>	<b>2.6%***</b>	<b>0.1%</b>

\* 2000: inkl. Spitäler; 2008 inkl. IKCH/IKMI und psychiatrische Dienste (letztere sind 2011 bereits nicht mehr in der Planstellenstatistik enthalten, obwohl deren Verselbständigung erst 2012 stattfand). Ohne über Aushilfs- und Sonderkredite finanzierte Stellen, da diese mehrheitlich die geschützten Arbeitsplätze der Heimstätten Wil betreffen.

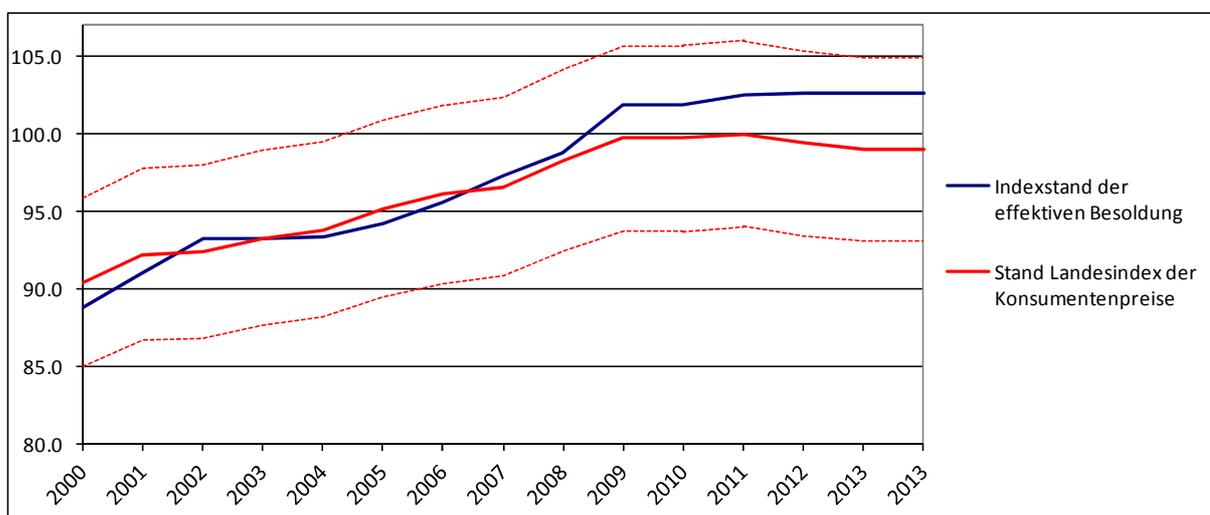
\*\* Für die Schätzung 2016 werden der Personalbestand 2012 fortgeschrieben und die im Voranschlag 2013 bzw. AFP 2014-2016 eingestellten (refinanzierten) Planstellen hinzuaddiert.

\*\*\* Ohne Gesundheitsdepartement.

Die Entwicklung des Anstellungsaufwands wird in erster Linie durch die Anzahl Stellen beeinflusst, daneben ist die Entlohnung der einzelnen Mitarbeiter von Bedeutung. Letzteres wiederum

hängt ab von den allgemeinen, für das ganze Personal geltenden Besoldungsanpassungen sowie den individuellen Lohneinstufungen.

Die allgemeinen Besoldungsanpassungen sind in Abbildung 6 dargestellt. Diese zeigt die Entwicklung der Nominallöhne des Staatspersonals im Vergleich zur allgemeinen Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise der letzten Jahre. Aus ihr geht hervor, dass sich die Nominallöhne vor allem zwischen 2003 und 2008 parallel zur Preisentwicklung entwickelt haben und in diesem Zeitraum die Reallöhne weitgehend stabil geblieben sind. Die generellen Lohnerhöhungen um 2.5 Prozent im Jahr 2002 und 3 Prozent im Jahr 2009 lagen dagegen deutlich über der Teuerung und haben die Reallöhne erhöht. Insgesamt sind im Zeitraum 2000 bis 2012 die Reallöhne um 4.2 Prozent gestiegen. Zum Vergleich: Schweizweit beläuft sich die Reallohnsteigerung in diesem Zeitraum voraussichtlich auf rund 9.5 Prozent. Auch für das Jahr 2013 kann für das St.Galler Staatspersonal – trotz gleichbleibenden Nominallöhnen – von einer weiteren Reallohnsteigerung ausgegangen werden, da mit einem weiterhin rückläufigen Preisniveau zu rechnen ist.



**Abbildung 6: Vergleich Lohnentwicklung und Konsumentenpreisindex (Dezember 2010 = 100)**

Berechnet man basierend auf den Zahlen zum Anstellungsaufwand und zur Anzahl Personaleinheiten den Anstellungsaufwand pro Mitarbeiter (vgl. nachstehende Tabelle), dann zeigt sich, dass die Zunahme des durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwands in den Departementen zwischen 2000 und 2011 insgesamt deutlich über dem durch die allgemeinen Besoldungsanpassungen hervorgerufenen Kostenanstieg liegt. Betrug der durchschnittliche Anstellungsaufwand pro Mitarbeiter im Jahr 2000 noch rund 116'000 Franken (ohne Gesundheitsdepartement), lag er im Jahr 2011 bei rund 136'000 Franken und damit 17.3 Prozent höher.

Während also der Personalaufwand in den letzten Jahren stark durch die Veränderungen des Stellenplans beeinflusst wurde und infolge Auslagerungen grosser Aufgabenbereiche reduziert wurde, ist auf der anderen Seite der durchschnittliche Verwaltungsangestellte auch teurer geworden. Die im Kanton gewährten generellen Realloohnerhöhungen können diese Entwicklung nur zum Teil erklären. Die Annäherung der Besoldungen an die marktüblichen Löhne des Privatsektors, die steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeitenden und die daraus resultierenden höheren Einstufungen dürften weitere Erklärungsgrössen sein.

Anstellungskosten pro Mitarbeiter; in Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2011	VA 2013	AFP 2016*	Zunahme 2000-11
Räte/Staatskanzlei	151'442	171'505	165'706	166'201	167'000	9.4%
Volkswirtschaftsdepartement	105'764	110'541	113'284	116'420	116'000	7.1%
Department des Innern	151'709	118'763	122'941	122'511	122'000	-19.0%
Bildungsdepartement	135'080	152'872	157'363	153'982	150'000	16.5%
Finanzdepartement	122'960	135'199	142'448	143'138	141'000	15.8%
Baudepartement	100'258	118'415	120'529	121'615	122'000	20.2%
Sicherheits- und Justizdepartement	104'098	118'423	123'818	127'075	129'000	18.9%
Gesundheitsdepartement*	93'386	108'690	134'648	127'065	126'000	-
Gerichte	127'448	151'220	151'958	151'558	152'000	19.2%
<b>Kanton</b>	<b>116'099**</b>	<b>132'610**</b>	<b>136'155</b>	<b>136'074</b>	<b>136'224</b>	<b>17.3%</b>

\* 2000: inkl. Spitäler; 2008 inkl. IKCH/IKMI und psychiatrische Dienste. Ohne über Aushilfs- und Sonderkredite finanzierte Stellen, da diese mehrheitlich die geschützten Arbeitsplätze der Heimstätten Wil betreffen.

\*\* Ohne Gesundheitsdepartement.

### 2.3.2 Sachaufwand inkl. Informatik (Kto. 31)

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Sachaufwands für die Rechnungsjahre 2000 und 2011, den Voranschlag 2013 sowie das Planjahr 2016 im Detail. Der Vergleich der durchschnittlichen Wachstumsraten der letzten Jahre mit jenen der Planjahre des AFP 2014-2016 zeigt eine deutliche Abschwächung des Wachstums. Mit 3.8 Prozent am höchsten fällt das zukünftige Wachstum noch im Bereich Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt aus, wo einerseits der Aufwand für den Unterhalt von Gewässern von 1.6 Mio. Franken (VA 2013) auf 7.6 Mio. Franken (AFP 2016) steigt und andererseits der Kredit für Bauten und Renovationen von 28 Mio. Franken (VA 2013) auf das frühere Niveau von 30 Mio. Franken (AFP 2016) angehoben wird.

in Mio. Fr.	RE	RE	VA	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2011	2013	2016	2000-11	2013-16
310 - Büro- und Schulmaterialien, Drucksachen	25.3	33.4	35.7	35.6	2.6%	-0.1%
311 - Mobilien, Maschinen und Fahrzeuge	19.3	15.8	14.5	15.0	-1.8%	1.1%
312 - Informatik	36.8	65.6	64.8	68.3	5.4%	1.8%
313 - Verbrauchsmaterialien	111.2	40.4	33.9	32.9	-8.8%	-1.0%
314 - Dienstleistungen Dritter für baul. Unterhalt	62.2	62.2	62.9	70.4	0.0%	3.8%
315 - Dienstleistungen Dritter für anderen Unterhalt	20.0	17.7	19.1	19.2	-1.1%	0.1%
316 - Mieten, Pachten und Benützungskosten	15.2	29.9	28.8	27.6	6.4%	-1.4%
317 - Spesenentschädigungen	7.1	11.8	11.9	11.9	4.7%	0.0%
318 - Dienstleistungen und Honorare	127.7	173.5	164.8	158.7	2.8%	-1.2%
319 - Anderer Sachaufwand	7.5	12.6	17.5	12.9	4.8%	-9.6%
<b>Total Sachaufwand</b>	<b>432.3</b>	<b>462.9</b>	<b>453.8</b>	<b>453.8</b>	<b>0.6%</b>	<b>0.0%</b>

Mit einer Zunahme von durchschnittlich 1.8 Prozent pro Jahr trägt auch der Informatikbereich weiterhin zum Aufwandwachstum bei, im Vergleich zu den letzten Jahren allerdings in abgeschwächter Form. Dies zeigt auch die nachfolgende Abbildung. Sind bis 2011 die Betriebskosten mit 8.9 Prozent pro Jahr rasant gewachsen, beträgt die Zunahme in den Planjahren 2013-2016 noch 1.7 Prozent; der Aufwand im Jahr 2016 liegt gar leicht unter dem Vorjahreswert. Die Informatikinvestitionen sind in den nächsten Jahren auf 10.5 Mio. Franken plafoniert.

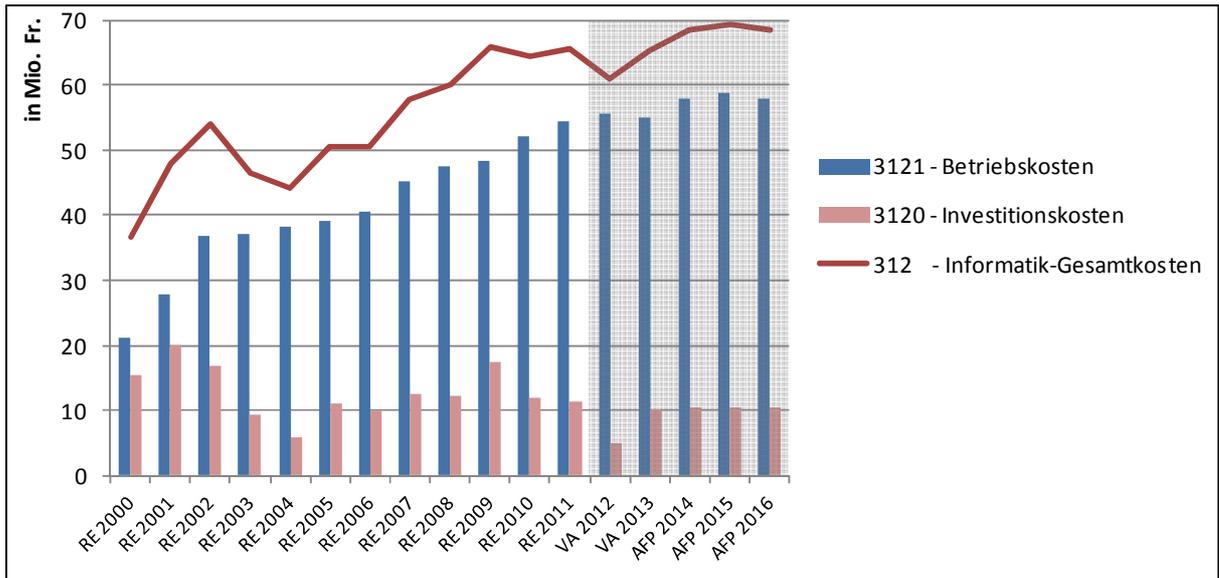


Abbildung 7: Entwicklung der Informatikkosten

Der Aufwand der grössten Kontengruppe, die Dienstleistungen und Honorare (Kto. 318), weist bis 2016 eine insgesamt sinkende Tendenz aus, was insbesondere auf sinkende Projektierungskosten zurückzuführen ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung der Kontengruppe 318 im Detail:

in Mio. Fr.		VA 2013	AFP 2016	
<b>3180</b>	<b>Post-,Fernmelde-,Bankgebühren</b>	<b>10.9</b>	<b>10.6</b>	
<b>3181</b>	<b>Projektierungskosten</b>	<b>27.1</b>	<b>20.0</b>	
<b>3182</b>	<b>Medizinische Fremdleistungen</b>	<b>4.3</b>	<b>4.3</b>	
<b>3183</b>	<b>Abgaben und Versicherungen</b>	<b>9.9</b>	<b>9.6</b>	
<b>3184</b>	<b>Arbeitsentgelte</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	Arbeitsentschädigung von Insassen von Straf-/ Massnahmenanstalten.
<b>3185</b>	<b>Kurs- und Projektkosten</b>	<b>5.2</b>	<b>5.1</b>	
<b>3186</b>	<b>Entschädigungen</b>	<b>16.9</b>	<b>18.4</b>	
31860	Entschädigungen	9.4	10.3	Betrifft primär Entschädigung an SVA für Ab- wicklung EL (7 Mio. Fr.) und Pflegefinanzierung (1.7 Mio. Fr.). Reduktion durch Massnahme SPII-Q4 / Neuverhandlung von Verträgen.
31861	Provisionen/Kommission.	7.5	8.1	Davon 5.9 Mio. Fr. Bezugsprovisionen Quellen- steuern. Reduktion um 1.8 Mio. Franken durch Massnahme SPII-K34.
<b>3187</b>	<b>Verfahrens- und Vollzugskosten</b>	<b>50.2</b>	<b>50.8</b>	
31870	Verfahrenskosten	13.6	13.6	Fallen bei Staatsanwaltschaft und Gerichten an.
31871	amtliche Verteidigung	1.8	2.1	
31872	unentgelt. Prozessführung	3.3	3.3	
31873	Vollzugskosten	30.8	31.0	Tagespauschalen in Straf- und Massnahmenan- stalten.
<b>3188</b>	<b>Aufträge an Dritte</b>	<b>38.3</b>	<b>37.9</b>	
31880	Aufträge an Dritte	28.8	28.5	Davon 3.6 Mio. Fr. IPV-Vollzugskosten.
31881	Fremdleistungen	4.7	4.7	Davon 3.2 Mio. für Reinigungsdienst.
31882	Honorare	4.6	4.5	
<b>3189</b>	<b>Besondere Fremdleistungen</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	
<b>Total</b>		<b>164.7</b>	<b>158.7</b>	Mit Massnahme SPII-Q7 wurde der Aufwand in Kto. 318 generell um 0.9 Mio. Franken gekürzt.

### 2.3.3 Staatsbeiträge (Kto. 36)

Die Abbildung 8 zeigt die Staatsbeiträge, die ein Volumen von über 20 Mio. Franken ausweisen (Stand: VA 2013). Die grossen Positionen vereinen 86 Prozent der Staatsbeiträge auf sich und fallen mit Ausnahme der Beiträge an die Transportunternehmen auf die eingangs erwähnten grossen Aufgabenbereiche Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt.

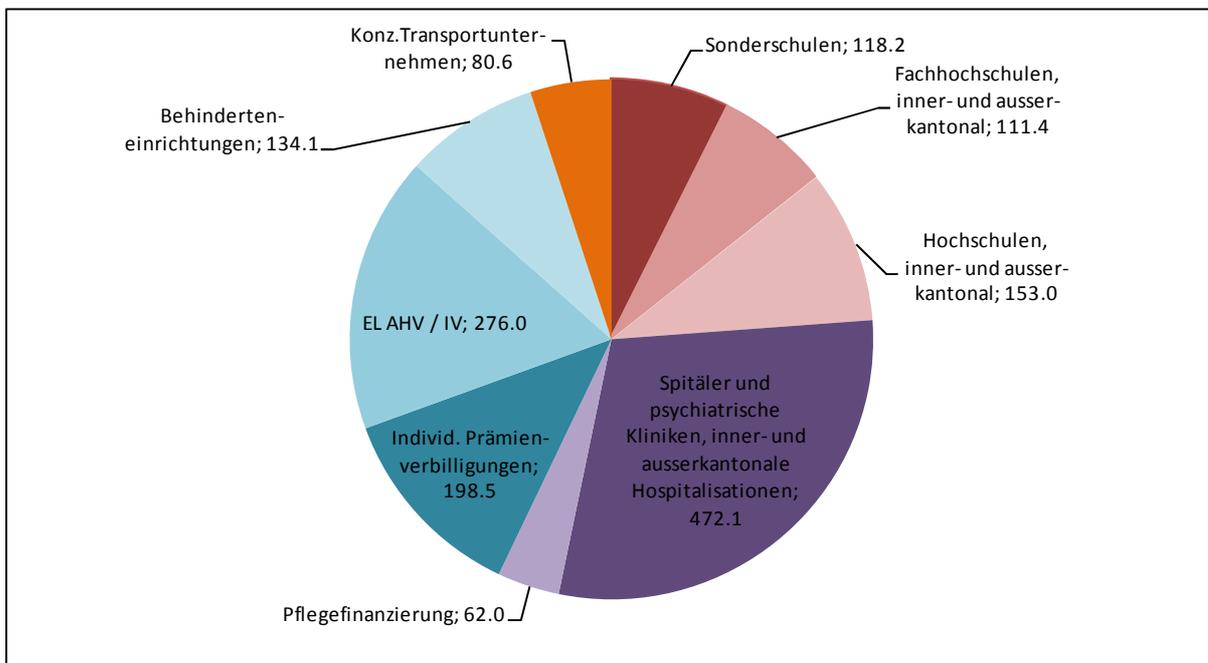


Abbildung 8: Staatsbeiträge > 20 Mio. Franken, VA 2013

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, sind die Staatsbeiträge mit grossem Volumen mehrheitlich auch jene, die in den letzten Jahren, d.h. seit Einführung der NFA im Jahr 2008, überdurchschnittlich stark gewachsen sind. Während in den Jahren 2008-2011 die kleineren Staatsbeiträge durchschnittlich um 1.7 Prozent zurückgegangen sind, wuchsen die grossen Staatsbeiträge (ohne Pflegefinanzierung<sup>8</sup>) insgesamt um 4.9 Prozent. Eine Abnahme verzeichnete nur der Bereich Sonderschulen.

In den Planjahren des AFP 2014-2016 schwächt sich die Wachstumsdynamik insgesamt ab. Trotzdem verbleiben Bereiche mit hohem und steigendem Wachstum wie die Beiträge an andere Kantone für ausserkantonale Studienplätze, die neue Spitalfinanzierung, die neu geschaffene Pflegefinanzierung, die Ergänzungsleistungen zur AHV oder die Beiträge an Transportunternehmen.

<sup>8</sup> Die Aufwendungen der Pflegefinanzierung werden 2013 zu 60 Prozent durch die Gemeinden getragen. Ab 2014 ist die vollständige Übernahme der Pflegefinanzierungskosten durch die Gemeinden vorgesehen.

in Mio. Fr.		RE 2000	RE 2008	RE 2011	VA 2013	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr 2008-11    2013-16	
<b>Bildung</b>								
365067	SB an p.I.; Sonderschulen	10.7	126.6	112.1	118.2	117.2	-4.0%	-0.3%
363143	SB an e.A.; Fachhochschulen	0.0	28.7	32.3	32.8	33.1	4.1%	0.4%
361143	SB an Kt.; Fachhochschulen	0.0	62.7	70.7	78.6	81.1	4.1%	1.0%
363141	SB an e.A.; Hochschulen	54.7	80.3	100.8	111.8	117.8	7.9%	1.8%
361141	SB an Kt.; Hochschulen	26.1	36.7	38.4	41.2	45.5	1.5%	3.4%
<b>Gesundheit</b>								
363200	SB an e.A.; Spitäler	0.0	273.9	318.2	288.7	316.6	5.1%	3.1%
363202	SB an e.A.; psych.Kliniken*	0.0	(53.6)	(59.1)	55.6	57.2	n.a.	0.9%
361200	SB an Kt.; Spitäler	14.2	17.0	19.0	84.6	97.2	3.7%	4.8%
365200	SB an p.I.; Spitäler	13.7	19.3	26.4	43.2	48.5	11.1%	4.0%
363219	SB an e.A.; übr.Gesundh.wesen (Pflegefinanzierung)	0.0	0.0	49.7	62.0	74.5	n.a.	6.3%
<b>Soziale Wohlfahrt</b>								
366232	SB an p.H.; Krankenvers.(IPV)	101.3	140.9	200.7	198.5	198.8	12.5%	0.0%
363233	SB an e.A.; EL AHV	80.0	129.1	140.8	153.7	176.8	2.9%	4.8%
363234	SB an e.A.; EL IV	54.9	112.7	127.4	122.3	133.2	4.2%	2.9%
365261	SB an p.I.; Invalider (Behin- derteneinrichtungen)	0.8	88.5	102.5	134.1	135.7	5.0%	0.4%
<b>Verkehr</b>								
364292	SB an g.U.; konz.Trsp.unt.ern.	14.8	66.2	74.8	80.6	105.7	4.2%	9.4%
<b>Übrige</b>								
		577.8	101.3	287.7	262.5	285.7	-1.7%	2.9%
<b>Total Staatsbeiträge</b>		<b>948.9</b>	<b>1'485.9</b>	<b>1'701.5</b>	<b>1'868.3</b>	<b>2'022.1</b>	<b>4.6%</b>	<b>2.7%</b>

\* Die psychiatrischen Kliniken (psychiatrische Dienste Süd und Nord) wurden bis Ende 2011 mit sämtlichen Aufwand- und Ertragspositionen in der Rechnung aufgeführt. Die Werte in Klammern in den Jahren 2008 und 2011 zeigen den Aufwandüberschuss. Ab 2012 wird der Aufwandüberschuss als Staatsbeitrag verbucht.

Um ein vollständiges Bild über die Belastung des Staatshaushalts durch die Staatsbeiträge zu erhalten, reicht die rein aufwandseitige Betrachtung nicht aus. Verschiedenen Staatsbeiträgen stehen Beiträge an die eigene Rechnung gegenüber, welche die Nettobelastung des Kantons senken. In nachfolgender Tabelle sind deshalb jene der oben aufgelisteten Staatsbeiträgen nochmals aufgeführt, an die Bund, Kantone oder Gemeinden (wesentliche) Beiträge leisten:

		RE 2008	RE 2011	VA 2013	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr 2009-11    2013-16	
365067	SB an p.I.; Sonderschulen	126.6	112.1	118.2	117.2		
462067	Gd.B.; Sonderschulen	-32.0	-29.6	-50.6	-50.0		
<b>SB netto Sonderschulen</b>		<b>94.6</b>	<b>82.5</b>	<b>67.6</b>	<b>67.1</b>	<b>-4.5%</b>	<b>-0.2%</b>
363141	SB an e.A.; Hochschulen	80.3	100.8	111.8	117.8		
361141	SB an Kt.; Hochschulen	36.7	38.4	41.2	45.5		
460141/460641	Bd.B.; Hochschulen	-25.0	-27.2	-30.3	-34.9		
461141	Kt.B.; Hochschulen	-24.4	-30.3	-32.8	-36.0		
<b>SB netto Hochschulen</b>		<b>67.7</b>	<b>81.6</b>	<b>89.9</b>	<b>92.4</b>	<b>6.5%</b>	<b>0.9%</b>
363219	SB an e.A.; übr.Gesundh.wesen		49.7	62.0	74.5		
462219/469999	Gd.B.; übr.Gesundh.wesen	0.0	-16.6	-37.2	-74.5		
<b>SB netto Pflegefinanzierung</b>		<b>0.0</b>	<b>33.1</b>	<b>24.8</b>	<b>0.0</b>	<b>n.a.</b>	<b>-100.0%</b>

366232	SB an p.H.; Krankenvers. (IPV)	140.9	200.7	198.5	198.8		
460232	Bd.B.; Krankenvers.	-108.9	-128.4	-133.0	-137.5		
	<b>SB netto IPV</b>	<b>32.0</b>	<b>72.3</b>	<b>65.5</b>	<b>61.4</b>	<b>31.2%</b>	<b>-2.1%</b>
363233	SB an e.A.; EL AHV	129.1	140.8	153.7	176.8		
363234	SB an e.A.; EL IV	112.7	127.4	122.3	133.2		
460233	Bd.B.; EL AHV	-31.2	-32.8	-41.6	-47.7		
460234	Bd.B.; EL IV	-35.8	-40.6	-39.3	-42.6		
	<b>SB netto EL</b>	<b>174.8</b>	<b>194.8</b>	<b>195.0</b>	<b>219.8</b>	<b>3.7%</b>	<b>4.1%</b>
364292	SB an g.U.; konz.Trsp.unt.	66.2	74.8	80.6	105.7		
462292	Gd.B.; konz.Trsp.unt.	-24.0	-27.3	-40.5	-52.9		
	<b>SB netto Transportunt.</b>	<b>42.2</b>	<b>47.5</b>	<b>40.1</b>	<b>52.7</b>	<b>4.0%</b>	<b>9.6%</b>
	Übrige SB (ohne Gegenposition auf Beitragsseite)	793.3	856.9	980.0	1'052.7		
	<b>Total Staatsbeiträge</b>	<b>1'485.9</b>	<b>1'701.5</b>	<b>1'868.3</b>	<b>2'022.1</b>	<b>4.6%</b>	<b>2.7%</b>
	<b>Total Staatsbeiträge "netto"</b> (abzügl. zugehörige Beiträge an eigene Rechnung)	<b>1'204.6</b>	<b>1'368.7</b>	<b>1'462.8</b>	<b>1'546.1</b>	<b>4.4%</b>	<b>1.9%</b>

Die Beiträge an die eigene Rechnung sind derzeit bei den individuellen Prämienverbilligungen am höchsten. Dort werden 67 Prozent des Aufwands vom Bund zurückerstattet (VA 2013). Es folgt die Pflegefinanzierung, bei der die Gemeinden ab 2013 60 Prozent und ab 2016 100 Prozent der Kosten übernehmen, wobei die zweite Erhöhung über eine entsprechende Erhöhung der Finanzausgleichsbeträge kompensiert wird.

Auch in anderen Bereichen sind die Kostenbeteiligungen erheblich: Bei den Sonderschulen und den Hochschulen werden rund 40 Prozent der Staatsbeiträge refinanziert, bei den Ergänzungsleistungen 30 Prozent und bei den Abgeltungen an die Transportunternehmen 50 Prozent. Keine Beiträge gibt es dagegen für den gesamten Bereich der Spitäler, die Fachhochschulen und die Behinderteneinrichtungen. Insgesamt tragen die Beteiligungen Dritter rund 400 Mio. Franken zu den Staatsbeiträgen bei, so dass das Volumen der Staatsbeiträge von gegen 1.9 Mrd. auf rund 1.5 Mrd. sinkt (VA 2013).

## 2.3.4 Übrige Aufwandsbereiche

### a) Passivzinsen (Kto. 32)

Die Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Zinsbelastung aus laufenden Verpflichtungen sowie den kurz-, mittel- und langfristigen Schulden. Zwischen 2000 und 2010 ist die Zinsbelastung von anfänglich rund 48 Mio. Franken auf weniger als die Hälfte gesunken. Spätestens ab dem Jahr 2013 ist von einer Trendwende auszugehen und mit einem markanten Wiederanstieg der Zinsbelastung auf mittel- und langfristigen Schulden zu rechnen. Diese Entwicklung widerspiegelt die heute geplanten Defizite, den stark gesunkenen Bestand an Eigenmitteln und den daraus resultierenden steigenden Bedarf an Fremdmitteln. Zusätzlich erfordert die Ausfinanzierung der Versicherungskasse des Staatspersonals und der Lehrerversicherungskasse Fremdmittel im Umfang von 400 Mio. Franken (Stand August 2012), was ab 2014 zu einem zusätzlichen Zinsaufwand von jährlich 6 Mio. Franken führt.

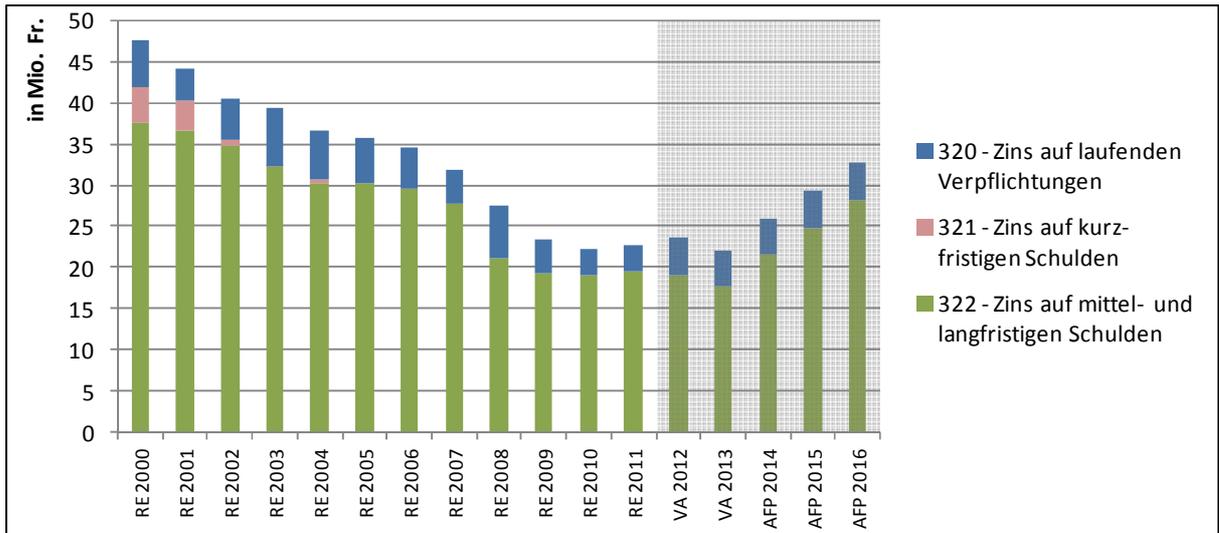


Abbildung 9: Entwicklung der Zinsbelastung

### b) Abschreibungen (Kto. 33)

Eine starke Mehrbelastung ergibt sich in den nächsten Jahren auch im Bereich der Abschreibungen. Ihre Dynamik ist an das Investitionsvolumen gekoppelt und bleibt trotz der im Rahmen des Sparpakets II beschlossenen Entlastungen – Verschiebung des Abschreibebeginns um 1 Jahr, Abschreibungsdauer von 25 Jahren für Spitalbauten – hoch. Daneben ergibt sich auch hier eine Mehrbelastung aus der Revision der Versicherungskassen, da der für die Ausfinanzierung bereitgestellte Betrag von 400 Mio. Franken in 40 Jahren abgeschrieben werden soll.

Wie aus nachstehender Abbildung hervorgeht, steigen die Abschreibungen von rund 85 Mio. Franken im Jahr 2011 auf 130 Mio. Franken im Jahr 2016 (ohne spezialfinanzierten Strassenbereich). Angesichts der grossen Investitionsvorhaben bei den Hochbauten und Investitionsbeiträgen ist indes nicht davon auszugehen, dass der Höhepunkt damit erreicht ist. Werden die derzeit geplanten Investitionsvorhaben alle realisiert, wird die Belastung nach 2016 weiter zunehmen (vgl. Ausführungen im Kapitel 4).

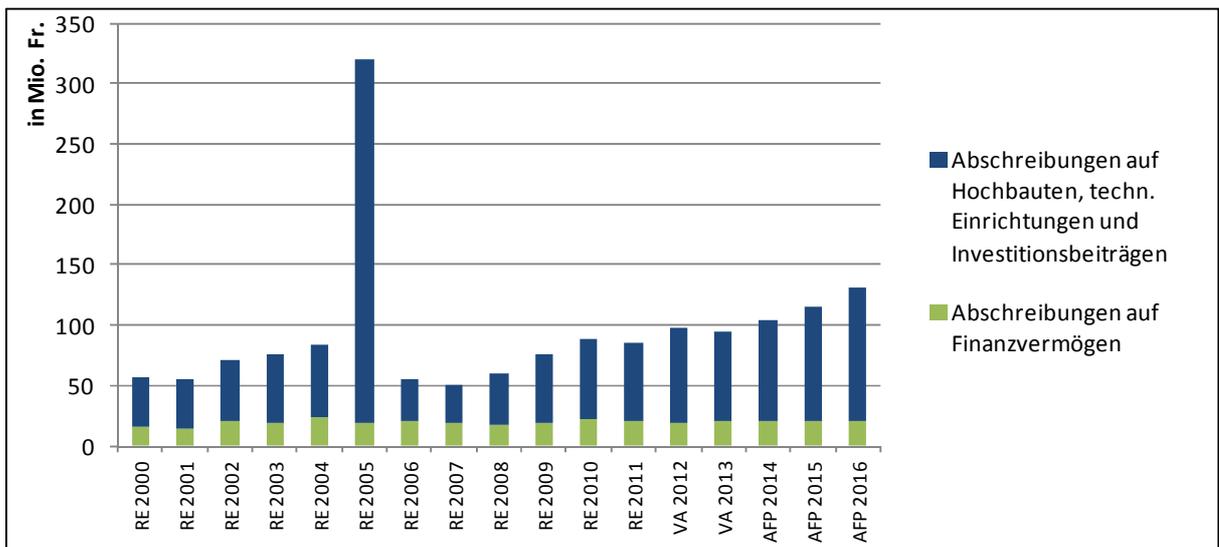


Abbildung 10: Entwicklung des Abschreibungsaufwands

**c) Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 34) und Entschädigung an Gemeinwesen (Kto. 35)**

Das Konto Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung mit einem Volumen von aktuell 556 Mio. Franken (VA 2013) umfasst einerseits die innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichsbeiträge und andererseits die Ertragsanteile Dritter, wo wiederum die Mitteltransfers an die Gemeinden im Vordergrund stehen (Anteile der Gemeinden am Steueraufkommen).

Das Konto Entschädigung an Gemeinwesen hat ein Volumen von aktuell 64 Mio. Franken. Die grösste Position sind wiederum die Entschädigungen an die Gemeinden, an zweiter Stelle folgen die Entschädigungen an den Bund.

Die Kapitel 6 „Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund“ und 7 "Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden" zeigen die Konten 34 und 35 im Detail.

### 3 Die Entwicklung der Ertragsseite

#### 3.1 Überblick

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der einzelnen Ertragsarten. Die wichtigste Einnahmequelle sind die Steuern. Ihr Anteil am Gesamtertrag steigt nach einem vorübergehenden Rückgang auf 36 Prozent im Jahr 2010 in den nächsten Jahren wieder auf 42 bis 44 Prozent an. Mit diesem Anstieg, der wesentlich durch die Wiederanhebung des Steuerfusses hervorgerufen wird, nähert sich der Kanton St.Gallen wieder dem Durchschnitt der anderen Kantone von 49 Prozent. Ende 2016 belaufen sich die Steuererträge des Kantons St.Gallens voraussichtlich auf 2.1 Milliarden Franken und liegen damit rund 500 Mio. Franken über dem Steuerertrag von 2010.

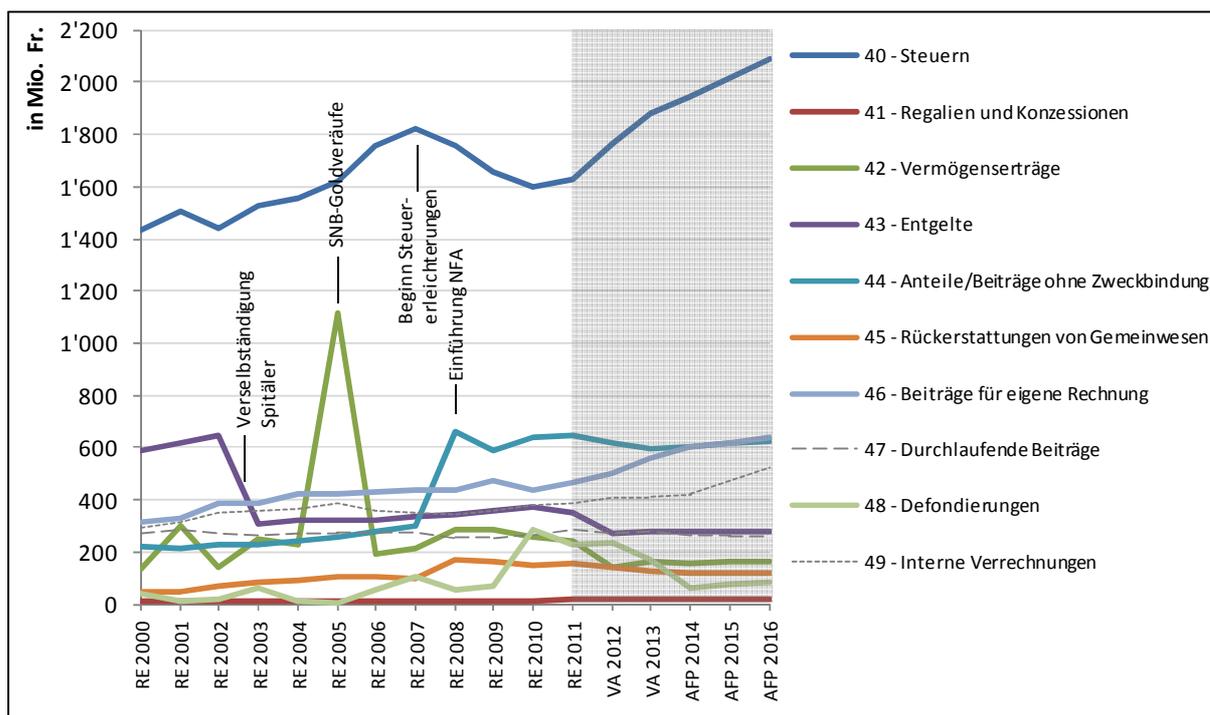


Abbildung 11: Ertrag nach Sachgruppen

Mit der Einführung der NFA 2008 wurden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) zur zweitwichtigsten Einnahmenkategorie. Die Ertragsposition, die neben den Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich auch noch die Anteile an der direkten Bundessteuer und Verrechnungssteuer, der Landeslotterie sowie der LSVA umfasst, bewegt sich seither auf einem Niveau von 600 bis 650 Mio. Franken.

Im Jahr 2014 werden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung von den Beiträgen für eigene Rechnung (Kto. 46) überholt. Die Beiträge sind vielfach an vom Kanton ausgerichtete Staatsbeiträge gekoppelt (vgl. Abschnitt 2.3.3) und weisen im Zeitverlauf ein kontinuierliches Wachstum aus. 2014 überschreiten sie die Schwelle von 600 Mio. Franken und reihen sich damit neu als zweitwichtigste Ertragsart hinter den Steuern ein.

Eine stete, wenn auch nur moderate Zunahme weisen ferner die Erträge aus Entgelten (Kto. 43) aus. Die Einbrüche in den Jahren 2003, 2011 und 2012 sind auf die Verselbständigung der Spitäler, des Zentrums für Labormedizin bzw. der psychiatrischen Dienste zurückzuführen.

Bei den Vermögenswerten (Kto. 42) hingegen sind die Erträge in der zweiten Hälfte des dargestellten Betrachtungszeitraums tendenziell rückläufig. Dies ist zunächst auf die tieferen Gewinn-

ausschüttungen der Nationalbank zurückzuführen, daneben aber auch auf tiefere Zins- und Dividendenzahlungen.

Seit 2008 rückläufig sind auch die Rückerstattungen von Gemeinwesen (Kto. 45), was in den vergangenen Jahren vornehmlich durch die sinkenden Rückerstattungen der Gemeinden von innerkantonalen Finanzausgleichsbeträgen und in den AFP-Planjahren durch die tieferen Rück-  
erstattungen des Bundes für den Arbeitslosenbereich zustande kommt.

Die Kontengruppe Defondierungen (Kto. 48) weist höhere Werte in den Jahren 2010 bis 2013 aus, was durch die Entnahmen aus dem Eigenkapital erklärt wird. Der AFP 2014-2016 sieht keine Bezüge aus dem freien Eigenkapital mehr vor, weshalb die Werte für diese Jahre wieder deutlich zurückgehen.

### 3.2 Steuern (Kto. 40)

Die Aufteilung des Ertrags aus kantonalen Steuern in Abbildung 12 zeigt die zentrale Rolle der Einkommens- und Vermögenssteuern. Nach Abzug der Anteile, die Dritten zustehen, trägt diese Steuerart im Jahr 2013 fast drei Viertel zum kantonalen Nettosteuerertrag von rund 1.4 Milliarden Franken bei.<sup>9</sup> Die Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Spezialsteuern (Quellen-, Grundstückgewinn-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Nachsteuern) vereinen heute je rund 13 Prozent des Steuerertrags auf sich. Der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt, dass der kantonale Steuerertrag heute in geringerem Mass auf der Unternehmensbesteuerung beruht, sondern vermehrt auf den Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Quellensteuern.

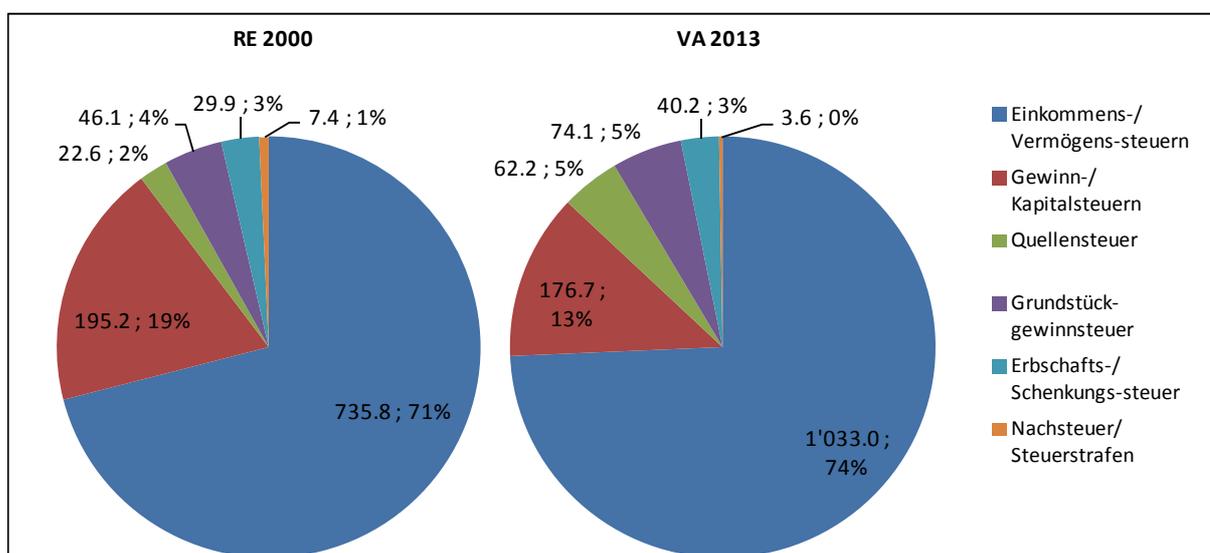


Abbildung 12: Zusammensetzung des kantonalen Nettosteuerertrags, RE 2010 und VA 2013

Neben dem Ertrag aus kantonalen Steuern partizipiert der Kanton St.Gallen an diversen Steuereinnahmen des Bundes:

<sup>9</sup> Soweit nicht anders vermerkt, wird in diesem Abschnitt immer der Nettosteuerertrag ausgewiesen. Vom Bruttosteuerertrag werden also die Anteile Dritter, insbesondere jene der Gemeinden, abgezogen, so dass der dem Kanton verbleibende Mittelzufluss ersichtlich wird.

in Mio. Fr.	RE	RE	VA	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2011	2013	2016	2000-11	2013-16
Direkte Bundessteuer	73.0	114.7	111.8	126.2	4.2%	4.1%
Verrechnungssteuer	34.4	29.3	29.3	31.8	-1.4%	2.7%
LSVA		23.5	23.8	24.7		1.3%
Übrige (Wehrpflichtersatzabgabe, Alkoholmonopol, EU-Zinsbesteuerung, CO <sub>2</sub> -Abgabe)	3.6	5.8	6.3	6.1	4.5%	-0.8%
<b>Total</b>	<b>111.0</b>	<b>173.3</b>	<b>171.2</b>	<b>188.8</b>		

Die Ertragsanteile belaufen sich derzeit auf rund 170 Mio. Franken. Bis 2016 dürfte ein Niveau von 190 Mio. Franken erreicht werden, was in erster Linie dem prognostizierten Wachstum der Erträge aus der direkten Bundessteuer zu verdanken ist.

### 3.2.1 Ertrag nach Steuerart (kantonale Steuern)

Die Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern seit 2000. Die blauen Balken zeigen die jährlichen Ertragsüberschüsse, die bei den geltenden Steuerfüssen effektiv erzielt worden sind. Die rot gestrichelte Linie stellt das Steueraufkommen dar, das bei einem konstanten Steuerfuss von 115 Prozent erzielt worden wäre. Die schwarz gepunktete Linie zeigt schliesslich, wie sich das Steueraufkommen ausgehend vom Ergebnis im Jahr 2000 entwickelt hätte, wenn es parallel zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, gemessen am gesamtschweizerischen realen BIP, verlaufen wäre.

Die effektiv erzielten Zahlen zeigen, dass der Steuerertrag nach einer Phase starken Wachstums in den Jahren 2003 bis 2008 stagnierte, bevor er dann infolge der Tarif- und Steuerfussenkungen bis 2010 um insgesamt 12 Prozent abnahm. 2011 wurde die rückläufige Tendenz gestoppt, bevor dann mit der Steuerfusserhöhung von 2012 und 2013 wieder mit deutlich höheren Steuererträgen gerechnet werden kann. Für die Planjahre 2014 bis 2016 ist bei einem gleichbleibenden Steuerfuss von 115 Prozent derzeit von einem jährlichen Wachstum von 2.8 Prozent auszugehen.

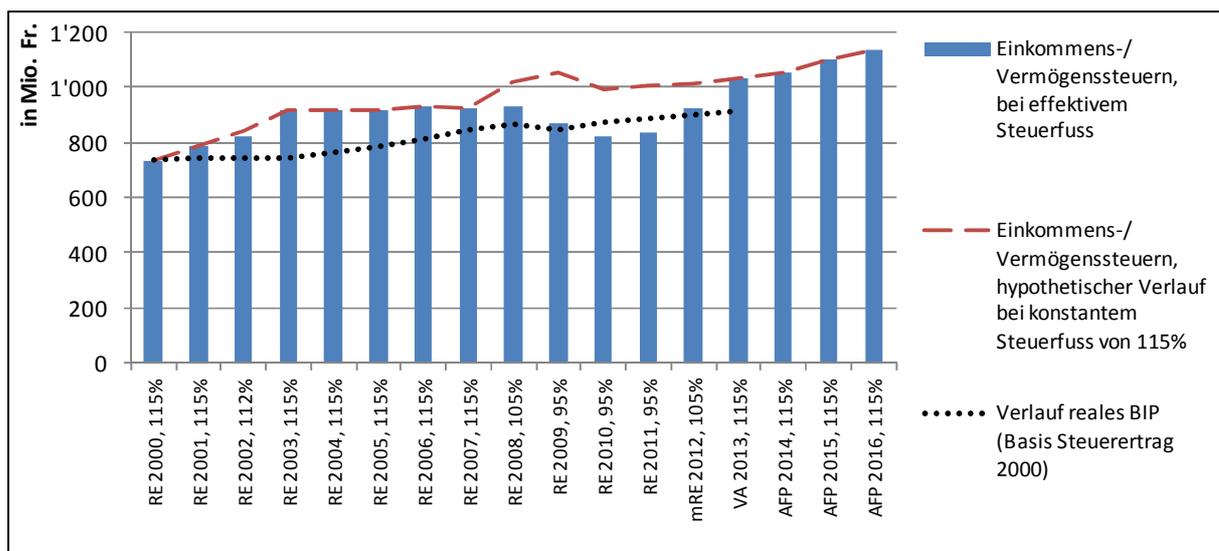


Abbildung 13: Einkommens- und Vermögenssteuern, Nettoertrag Kanton

Wäre der Kantonssteuerfuss 2008 und 2009 nicht gesenkt worden, wäre – getragen von dem aus Sicht der Steuerbemessung noch vorteilhaften Wirtschaftsumfeld – statt dem starken Rückgang eine kräftige Zunahme der Steuererträge eingetreten. Erst 2010 hätte dann im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ein Einbruch der Steuererträge ebenfalls hingenommen werden müssen.

In Abbildung 14 ist die Ertragsentwicklung der Gewinn- und Kapitalsteuern sowie der Spezialsteuern eingezeichnet. Die schwarz gepunkteten Linien bezeichnen wiederum den zum BIP-Wachstum parallel verlaufenden hypothetischen Steuerertrag. Die Tarif- und Steuerfussenkungen ab 2007 können wiederum an den rückläufigen Erträgen abgelesen werden, dies am ausgeprägtesten bei den Gewinn- und Kapitalsteuern. Zwischen 2006 und 2011 wurde dort der Ertragsüberschuss zuhanden des Kantons beinahe halbiert, wobei nicht nur das rückläufige allgemeine (Brutto-) Steueraufkommen Ursache war, sondern insbesondere auch der kleiner gewordene Kantonsanteil: 2006 flossen 70 Prozent der gesamten Gewinn- und Kapitalsteuern an den Kanton, 2011 waren es noch 52 Prozent.

Mit den Steuerfussanpassungen ab 2012 ist bei den Gewinn- und Kapitalsteuern, aber auch bei den Quellen- und Grundstückgewinnsteuern von einer markanten und raschen Erholung der Steuererträge auszugehen. Bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern zeigen die Erfahrungswerte, dass sich die jährlichen Erträge um den Wert von 40 Mio. Franken bewegen.

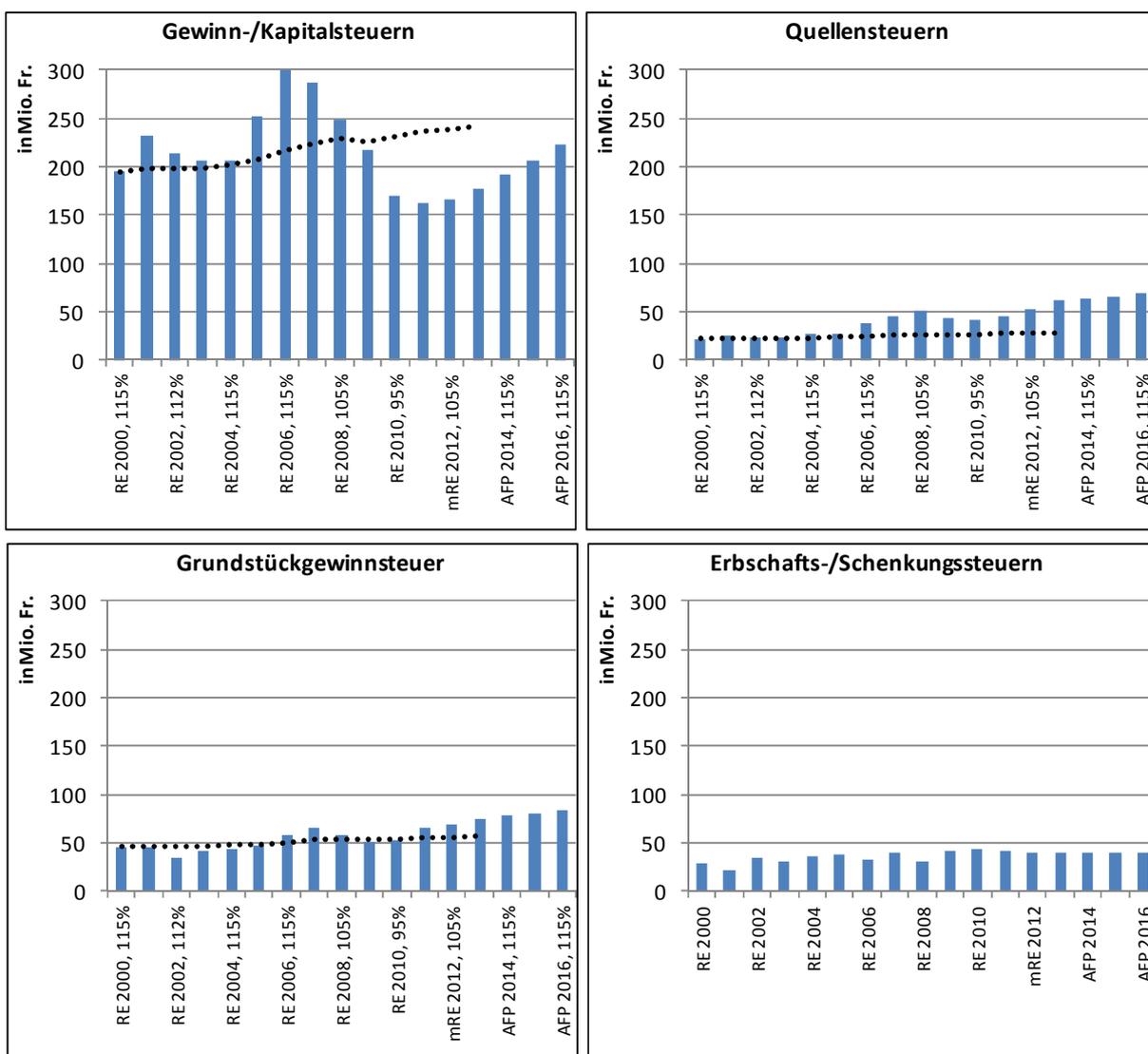


Abbildung 14: Gewinn- /Kapitalsteuern und Spezialsteuern, Nettoertrag Kanton

### 3.2.2 Tarif- und Steuerfussanpassungen

In den Jahren 2007 bis 2011 wurden im Kanton St.Gallen verschiedene Steuerfussreduktionen und Änderungen der Steuergesetzgebung umgesetzt. Sie sollten dazu beitragen, die Position des Kantons im interkantonalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Wie aus Abbildung 15 hervorgeht, konnte dieses Ziel vorerst erreicht werden: Die rückläufigen Steuererträge im Kanton St.Gallen weichen deutlich von den geschamtschweizerisch weiterhin (moderat) ansteigenden Erträgen ab. Auch im Vergleich zu den ähnlich strukturierten Kantonen (AG, FR, LU, NE, TG) weist bis Ende 2010 nur Luzern einen noch tieferen Zuwachs des Steuerertrags auf als St.Gallen.

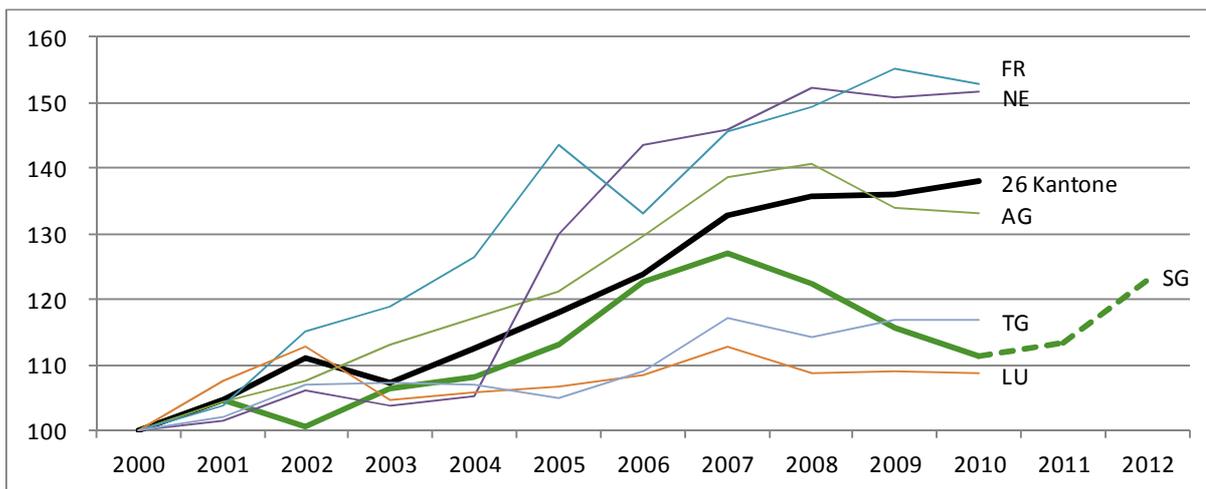


Abbildung 15: Bruttosteuerertrag, indexiert (RE 2000 = 100), Vergleich SG - alle Kantone

Während die Steuerfussreduktion um insgesamt 20 Steuerprozent in den Jahren 2008 und 2009 die Belastung in fast allen kantonalen Steuerarten beeinflusst hat (Ausnahme: Erbschafts- und Schenkungssteuern), haben die Anpassungen der Steuergesetzgebung je spezifisch auf die einzelnen Ertragsarten gewirkt.

Auf die Erträge der *Einkommens- und Vermögenssteuern* sowie teilweise der *Quellensteuern* haben sich folgende Bestimmungen ausgewirkt:<sup>10</sup>

- Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (Volksabstimmung):
  - tarifarische Entlastung für tiefe Einkommen
  - Erhöhung der Kinderabzüge und des Kinderbetreuungsabzugs sowie Wiedereinführung des Abzugs für Ausbildungskosten
  - sog. Halbsatzverfahren für Dividenden bei massgeblicher Beteiligung
  - Erhöhung des Einschlags auf dem Eigenmietwert des Eigenheims am Wohnsitz (mit betragsmässiger Begrenzung)
  - Reduktion des Tarifs für die Besteuerung von Kapitalleistungen aus beruflicher Vorsorge
  - Erhöhung des Maximalabzugs für freiwillige Zuwendungen
  - Reduktion des Vermögenssteuersatzes
- Mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (Volksabstimmung):
  - tarifarische Entlastung für alle Einkommensstufen (ab 2011)
  - Verzicht auf die betragsmässige Begrenzung des Einschlags auf dem Eigenmietwert des Eigenheims am Wohnsitz (ab 2009)
  - weitere Reduktion des Vermögenssteuersatzes (ab 2009)

<sup>10</sup> Auszug aus dem Postulatsbericht "Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen" (40.12.02)

- gezielte Erleichterungen für Personenunternehmen gemäss Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes (ab 2011)
- Mit dem IV. Nachtrag zum Steuergesetz vom 10. Juni 2008:
  - Übergangsregelung, wonach Alleinerziehende rückwirkend ab der Steuerperiode 2001 nach dem gleichen Tarif wie Verheiratete besteuert werden
- Mit dem V. Nachtrag zum Steuergesetz vom 16. Juni 2009:
  - Erhöhung der Kinderabzüge (gemäss entsprechender Volksinitiative)
- Mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. Juli 2009:
  - Vorziehen des Vollzugsbeginns für den Einkommenssteuertarif gemäss III. Nachtrag auf 1. Januar 2010
  - Erhöhung des Kinderbetreuungsabzugs

Für die *Gewinn- und Kapitalsteuern* waren folgende Gesetzesänderungen massgebend:

- Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (Volksabstimmung):
  - Wechsel vom bisherigen 2-Stufentarif zu einem proportionalen Gewinnsteuersatz
  - Senkung der Kapitalsteuersätze
- Mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (Volksabstimmung):
  - weitere Absenkung des proportionalen Gewinnsteuersatzes (auf 2009)
  - Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer (auf 2009)
  - Abschaffung der Minimalsteuer auf Grundstücken (auf 2009)
  - gezielte Erleichterungen gemäss Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes (auf 2011)

Gemäss Berechnungen des Steueramtes führten die Steuerfuss- und Gesetzesanpassungen beim Kanton und den Gemeinden zu Mindereinnahmen von fast 850 Mio. Franken pro Jahr. Davon trug der Kanton fast 550 Mio. Franken:

in Mio. Fr.	Kanton	Gemeinden
Einkommens- und Vermögenssteuern	324	292
Gewinn- und Kapitalsteuern	207	-9
Quellensteuern	15	13
Grundstückgewinnsteuern	6	-
<b>Insgesamt</b>	<b>552</b>	<b>296</b>
davon auf Steuerfussreduktion von 115 auf 95 Prozent zurückzuführen	208	

Aufgeteilt auf Steuerfussenkungen und Gesetzesanpassungen entfielen die Mindereinnahmen zu rund 210 Mio. Franken auf erstere und zu 340 Mio. Franken auf letztere. Mit der Wiederanhebung des Steuerfusses auf 115 Prozent werden die damit verbundenen Mindereinnahmen von rund 210 Mio. Franken wieder rückgängig gemacht.

### 3.3 Vermögenserträge (Kto. 42) inkl. Gewinnausschüttungen Nationalbank

Das Total der Vermögenserträge (Kto. 42) fällt im Jahr 2013 voraussichtlich um rund 80 Mio. Franken oder ein Drittel tiefer aus als im Jahr 2011. Der Hauptteil dieses Rückgangs ist auf die tieferen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen. Lagen die Zahlungen an den Kanton St.Gallen bis 2011 bei über 100 Mio. Franken, sind es im Jahr 2012 noch 40 Mio. Franken.

Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, liegen künftig auch andere Positionen im Vermögensertrag deutliche unter den Werten der jüngeren Vergangenheit. So führen etwa das allgemein tiefe Zinsniveau aber auch der Abbau von freiem Eigenkapital dazu, dass die noch im Jahr 2011 erzielten Vermögenserträge aus Guthaben von rund 8 Mio. Franken bis im Jahr 2013 fast gänzlich wegbrechen. Darüber hinaus gehen die Dividendenausschüttungen der St.Galler Kantonalbank und der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke SAK zwischen 2001 und 2013 um über 11 Mio. Franken zurück.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2011	VA 2013	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr	
					2000-11	2013-16
<b>421 - Vermögenserträge aus Guthaben</b>	<b>12.4</b>	<b>18.3</b>	<b>9.6</b>	<b>9.9</b>	<b>3.6%</b>	<b>1.0%</b>
davon:						
4210 - Zins aus Festgeldern	8.7	7.9	1.0	1.5	-0.9%	14.5%
<b>422 - Vermögenserträge aus Anlagen des FV</b>	<b>5.6</b>	<b>6.7</b>	<b>4.1</b>	<b>3.9</b>	<b>1.7%</b>	<b>-1.6%</b>
<b>423 - Liegenschaftserträge des FV</b>		<b>0.7</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>		<b>-1.0%</b>
<b>426 - Vermögenserträge aus Beteiligungen des VV</b>	<b>100.8</b>	<b>167.3</b>	<b>95.8</b>	<b>95.8</b>	<b>4.7%</b>	<b>0.0%</b>
davon:						
4260 - Beteiligung Kantonalbank	35.8	51.2	42.6	42.6	3.3%	0.0%
4261 - Beteiligung Nationalbank	61.8	101.4	40.4	40.4	4.6%	0.0%
4262 - andere Beteiligungen	3.2	14.8	12.8	12.8	14.9%	0.0%
<b>427 - Liegenschaftserträge des VV</b>	<b>6.5</b>	<b>42.2</b>	<b>46.1</b>	<b>47.7</b>	<b>18.6%</b>	<b>1.1%</b>
davon:						
4270 - Miet-/Pachtzinsen	5.5	3.4	2.7	2.6	-4.3%	-1.2%
4272 - Nutzungsentschädigungen		37.8	42.5	44.1		1.3%
Übrige (u.a. Buchgewinne/ -verluste aus Anlagen des FV)	9.0	6.9	7.0	7.5	-2.4%	
<b>Total Vermögenserträge</b>	<b>134.3</b>	<b>241.4</b>	<b>162.6</b>	<b>164.8</b>	<b>5.5%</b>	<b>0.4%</b>

FV: Finanzvermögen, VV: Verwaltungsvermögen

### 3.4 Entgelte / Gebühren (Kto. 43)

Die Gebührenerträge werden in der Kontengruppe Entgelte (Kto. 43) verbucht. Sie unterteilen sich in die Gebühren für Amtshandlungen (klassische Verwaltungsgebühren), die Spitaltaxen und Kostgelder, die Schulgelder, Prüfungs- und Kursgebühren sowie Erträge aus Dienstleistungen und Benützungsgebühren. Die nachstehende Tabelle zeigt die Erträge aus den einzelnen Gebührenkategorien (ohne Spitäler, psychiatrische Dienste und ohne Vorgängerinstitutionen des Zentrums für Labormedizin) sowie den ebenfalls unter den Entgelten verbuchten Bussenertrag:

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2011	VA 2013	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr 2000-11    2013-16	
<b>431 - Gebühren für Amtshandlungen</b>						
davon:	<b>57.8</b>	<b>74.5</b>	<b>77.8</b>	<b>78.2</b>	<b>2.3%</b>	<b>0.2%</b>
4310 - Staatsgebühren	17.2	23.0	23.3	23.3	2.6%	0.0%
4311 - Gerichtsgebühren	8.1	10.1	10.0	10.0	2.1%	0.0%
4312 - Verkehrsgebühren	20.6	26.9	29.1	29.5	2.5%	0.4%
4319 - Andere Gebühren	11.9	14.5	15.4	15.4	1.8%	0.1%
<b>432 - Spitaltaxen und Kostgelder</b>	<b>17.1</b>	<b>29.3</b>	<b>30.2</b>	<b>30.4</b>	<b>5.0%</b>	<b>0.2%</b>
davon:						
4320 - Pauschaltaxen	3.2	4.3	4.7	4.9	2.7%	1.1%
4324 - Verpflegungsgelder (Straf- und Massnahmenanstalten)	12.8	23.4	24.2	24.2	5.6%	0.0%
<b>433 - Schulgelder, Prüfungs-/Kursgebühren</b>	<b>7.4</b>	<b>23.5</b>	<b>25.1</b>	<b>24.7</b>	<b>11.1%</b>	<b>-0.5%</b>
<b>434 - Ertrag aus Dienstl. und Benützungsgebühren</b>	<b>48.7</b>	<b>43.5</b>	<b>41.3</b>	<b>42.0</b>	<b>-1.0%</b>	<b>0.6%</b>
<b>437 - Bussen</b>	<b>16.1</b>	<b>26.7</b>	<b>26.3</b>	<b>26.5</b>	<b>4.7%</b>	<b>0.2%</b>
Übrige (insb. Verkaufserlöse u. Kostenrückerstattungen)	109.7	94.1	77.9	78.5	-1.4%	0.3%
<b>Total Entgelte</b>	<b>256.9</b>	<b>291.6</b>	<b>278.6</b>	<b>280.3</b>	<b>1.2%</b>	<b>0.2%</b>

Wie die Übersicht zeigt, bleiben die Gebühren- und Bussenerträge in den nächsten Jahren praktisch unverändert. Demgegenüber sind in den letzten Jahren bei den Verpflegungsgeldern in Straf- und Massnahmenanstalten und bei den Bussen, aber auch bei den Gebühren für Amtshandlungen die Erträge angestiegen. Der Sprung bei den Schulgeldern, Prüfungs- und Kursgebühren ist auf den Übergang der Berufsfachschulen an den Kanton zurückzuführen.

Für die Verwaltungsgebühren wurde die Ertragsentwicklung im Postulatsbericht „Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen“ (40.12.02) eingehend untersucht. Dieser kommt zu Schluss, dass die höheren Gebührenerträge weniger auf steigende Tarife, sondern primär auf höhere Fallzahlen zurückzuführen sind. Die Zunahme wurde zu einem wesentlichen Teil durch das Sicherheits- und Justizdepartement (Strassenverkehr, Migrationsamt, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei), das Departement des Innern (Amtsnotariate, Handelsregisteramt) und die Gerichte verursacht.

Die Zurückhaltung des Kantons St.Gallen in der Gebührenerhebung wird durch den von der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) veröffentlichten Index der Gebührenfinanzierung, der die Gebührenbelastung in Kanton und Gemeinden in den verschiedenen Kantonen vergleicht, bestätigt. Der Gebührenindex ist definiert als Quotient aus Gebührenertrag und Kosten und misst damit die Kostendeckung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche.<sup>11</sup> Erhoben wird der Gebührenindex für die Bereiche Strassen- und Schiffsverkehr, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Die vier Teilindizes werden zu einem Gesamtindex zusammengefasst.

Im Herbst 2012 wurde der Gebührenindex von der EFV basierend auf Daten der Finanzstatistik für das Jahr 2010 aktualisiert. Der Gesamtindex, der im gesamtschweizerischen Durchschnitt 76 Prozent beträgt, liegt im Kanton St.Gallen bei 81 Prozent. Eine leichte Kostenüberdeckung zeichnet sich im Bereich des Strassen- und Schiffsverkehrs ab. Dort erreicht der Kanton St.Gallen einen Indexwert von 108 Prozent, was allerdings immer noch weniger ist als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 115 Prozent. Über dem schweizerischen Durchschnitt (72 Prozent), aber unter der Kostendeckungsgrenze von 100 Prozent liegen die Bereiche des allgemeinen Rechtswesens. Der st.gallische Indexwert beträgt dort 94 Prozent. Da in diesem Aufgabengebiet sehr unterschiedliche Bereiche anfallen – u.a. Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grund-

<sup>11</sup> Ein Indexwert von (deutlich) über 100 Prozent ist ein Hinweis darauf, dass die durch eine Gebühr zu entschädigende staatliche Leistung überbezahlt ist, d. h. die Kosten der staatlichen Leistung sind geringer als die erhobene Gebühr. Umgekehrt deutet ein Indexwert von unter 100 Prozent darauf hin, dass die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung nicht kostendeckend ist.

buchamt, Konkursamt, Zivilstandsamt – ist ohne vertiefte Analyse allerdings unklar, wo der Kanton St.Gallen konkret von den anderen Kantonen abweicht. In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wo die Gebühren in erster Linie durch die Gemeinden erhoben werden, sind die st.gallischen Gebühren deutlich unter der 100-Prozent-Grenze (SG: 71 %; CH: 76 %). Gleiches gilt für den Bereich Abfallwirtschaft (SG: 63 %; CH: 71 %).

Die EFV wies in ihrem Bericht vom Herbst 2011 darauf hin, dass der Kanton St.Gallen das Gebührenpotenzial insgesamt gut ausschöpft und die Kosten von Verwaltungshandlungen, die von Einzelpersonen veranlasst werden, abgedeckt sind.

### 3.5 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) inkl. Bundesfinanzausgleich

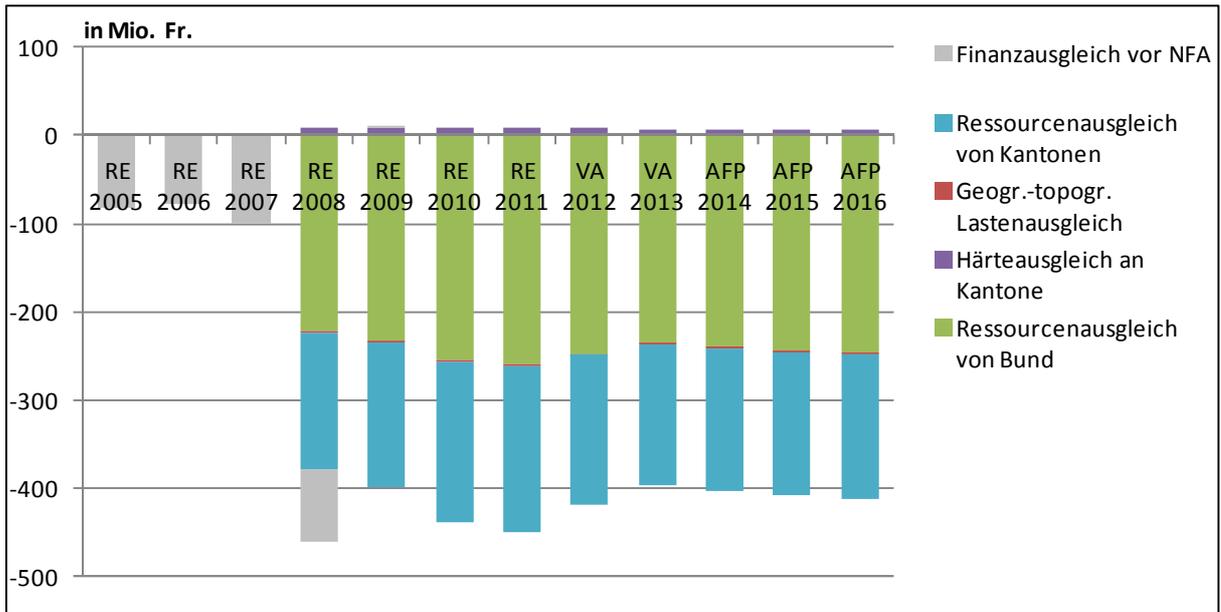
Das Konto 44 umfasst neben den bereits im Abschnitt 3.2 aufgeführten Anteilen an den Bundes-einnahmen (v.a. Anteile an direkten Bundessteuern und Verrechnungssteuern), die Einnahmen aus dem nationalen Finanz- und Lastenausgleich sowie der Anteil an den Erträgen der interkantonalen Landeslotterie und dem Sport-Toto:

in Mio. Fr.	RE	RE	VA	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2011	2013	2016	2000-11	2013-16
440 - Anteile an Bundeseinnahmen	197.9	173.3	171.2	188.8	-1.2%	3.3%
davon interkantonaler Finanzausgleich (vor NFA)	86.8					
446 - Anteil am Ertrag selbständiger Unternehmen	19.3	24.7	24.6	24.6	2.3%	0.0%
447 - Finanz- und Lastenausgleich		448.8	397.3	412.1		1.2%
<b>Total Anteile u. Beiträge ohne Zweckbindung</b>	<b>217.2</b>	<b>646.8</b>	<b>593.1</b>	<b>626.7</b>	<b>10.4%</b>	<b>1.9%</b>

Die Abbildung 16 zeigt die Entwicklung und die Zusammensetzung des Bundesfinanzausgleichs vor und nach Einführung des NFA im Jahr 2008. Lagen die Mittelzuflüsse an den Kanton St.Gallen im alten System bei rund 100 Mio. Franken netto, stiegen sie mit der NFA auf über 400 Mio. Franken. Im Jahr 2013 sinken die Mittel zwischenzeitlich auf netto 390 Mio. Franken. Bis 2016 kann derzeit wieder von einem moderaten Anstieg um etwa 5 Mio. Franken pro Jahr ausgegangen werden. Diese Prognose ist allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, so dass die effektiven Beiträge für den Kanton St.Gallen erheblich von den im AFP 2014-2016 veranschlagten Zahlen abweichen können.

Erhebliche Veränderungen können sich sowohl bei den Beiträgen des Ressourcenausgleichs des Bundes als auch jenen der ressourcenstarken Kantone ergeben.<sup>12</sup> Eine Veränderung kann sich einerseits aufgrund von Anpassungen bei der kantonseigenen Ressourcenstärke oder andererseits aufgrund der Veränderung des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone ergeben. Besonders sensitiv reagiert der Ressourcenausgleich auf Veränderungen der Finanzkraft grosser und finanzkräftiger Kantone wie beispielsweise Zürich oder Waadt. Die deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung des Kantons Zürich bekommen zurzeit auch die anderen Geberkantone zu spüren, insbesondere solche, die sich deutlich überdurchschnittlich entwickeln.

<sup>12</sup> Dies, obwohl jeweils auf den Durchschnitt dreier Jahre abgestützt wird, für die Ausgleichszahlungen 2012 z.B. auf das Mittel der Jahre 2006 bis 2008.



**Abbildung 16: Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich**

Im Jahr 2008 wurden zusätzlich zu den NFA-Beiträgen noch zusätzlich 86.8 Mio. Franken nach dem alten System ausbezahlt (nachsüssige Auszahlung).

Die NFA wurde auf das Jahr 2008 eingeführt mit dem Ziel, Effizienzverbesserungen durch eine klarere Aufgabentrennung und sinnvollere Anreize infolge der Abkehr vom System vielfältiger Einzelobjektsubventionen zu erreichen. Die Aufteilung der Belastungen zwischen Bund und Kantonen sollte insgesamt etwa gleich bleiben. Neu liegt dem Finanzausgleich das sogenannte Ressourcenpotenzial zugrunde, während zuvor die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kantone die Grundlage für den Finanzausgleich bildeten, was zu Fehlanreizen führte. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs wirkt sich somit aufgrund der neuen Aufgabenteilung nicht nur auf der Einnahmenseite des Kantons St.Gallen aus, sondern auch auf der Ausgabenseite. Konsequenterweise können die Mehreinnahmen infolge der Einführung der NFA nicht ohne die auf diesen Zeitpunkt eingetretenen Mehrausgaben beurteilt werden (vgl. hierzu Kap. 6 „Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund“).

### 3.6 Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 46)

Die Beiträge für eigene Rechnung belaufen sich im Voranschlag 2013 auf knapp 560 Mio. Franken. Zwei Drittel der Beiträge stammen vom Bund, 24 Prozent von den Gemeinden und 8 Prozent von den Kantonen. Die Bundesgelder sind zu einem wesentlichen Teil für die Finanzierung der Prämienverbilligungen (IPV) bestimmt, weitere wichtige Verwendungszwecke sind die Berufsbildung, Hochschulen, Ergänzungsleistungen, das Asylwesen und die Kantonsstrassen. Seit der Einführung der NFA sind allerdings deutlich weniger Beiträge des Bundes direkt an entsprechende Ausgaben der Kantone gekoppelt.

Die Gemeindebeiträge werden vor allem für die Bereiche Sonderschulen, öffentliche Verkehrsdienstleistungen und Pflegefinanzierung verwendet; die Kantonsbeiträge für die Bereiche Hochschulen und IV.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Beiträge an eigene Rechnung nach Einführung der NFA. Sie zeigt, dass das Wachstum der Beiträge in den AFP-Planjahren vor allem auf die höhere Kostenbeteiligung der Gemeinden in den Bereichen Pflegefinanzierung und Abgeltung an Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr zurückzuführen ist:

in Mio. Fr.	RE	RE	VA	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2008	2011	2013	2016	2009-11	2014-16
<b>460 Bundesbeiträge</b>	<b>311.4</b>	<b>332.2</b>	<b>371.2</b>	<b>390.7</b>	<b>2.2%</b>	<b>1.7%</b>
davon:						
460084 - Bd.B.; übr.Berufsb.	43.3	48.5	54.0	53.6	3.9%	-0.2%
460141 - Bd.B.; Hochschulen	24.5	27.2	30.3	34.9	3.5%	4.8%
460232 - Bd.B.; Krankenvers. (IPV)	108.9	128.4	133.0	137.5	5.6%	1.1%
460233 - Bd.B.; EL AHV	31.2	32.8	41.6	47.7	1.7%	4.6%
460234 - Bd.B.; EL IV	35.8	40.6	39.3	42.6	4.3%	2.6%
460244 - Bd.B.; Asylwesen	26.8	21.3	31.0	31.0	-7.3%	0.0%
460281 - Bd.B.; Kantonsstrassen	19.7	17.7	16.9	18.2	-3.5%	2.4%
460332 - Bd.B.; Gewässerbau	2.4	2.4	6.4	10.4	0.4%	17.7%
460870 - Bd.B.; Forstwirtschaft	2.0	4.6	5.8	5.3	32.3%	-3.0%
<b>461 Kantonsbeiträge</b>	<b>25.1</b>	<b>44.0</b>	<b>46.5</b>	<b>51.0</b>	<b>20.5%</b>	<b>3.1%</b>
davon:						
461141 - Kt.B.; Hochschulen	24.4	30.3	32.8	36.0	7.5%	3.1%
461231 - Kt.B.; IV	0.0	9.1	9.8	11.1		4.3%
<b>461 Gemeindebeiträge</b>	<b>97.9</b>	<b>83.6</b>	<b>136.8</b>	<b>157.4</b>	<b>-5.1%</b>	<b>4.8%</b>
davon:						
462067 - Gd.B.; Sonderschulen	32.0	29.6	50.6	50.0	-2.6%	-0.4%
462219 - Gd.B.; übr.Gesundh.wesen (Pflegefinanzierung)		16.6	37.2	44.7		6.3%
462233 - Gd.B.; EL AHV	19.9				-100.0%	
462234 - Gd.B.; EL IV	15.9				-100.0%	
462292 - Gd.B.; konz.Transportuntern.	24.0	27.3	40.5	52.9	4.3%	9.3%
<b>461/469999 Übrige Beiträge / Beiträge gem. Gesetzesvorhaben AFP</b>	<b>3.3</b>	<b>4.7</b>	<b>3.7</b>	<b>37.0</b>		
davon:						
2050 - Amt für öffentlichen Verkehr				7.6		
3052 - Pflegefinanzierung				29.8		
4053 - Sonderschulen				-4.5		
<b>Total Beiträge an eigene Rechnung</b>	<b>437.7</b>	<b>465.4</b>	<b>558.6</b>	<b>636.1</b>	<b>2.1%</b>	<b>4.4%</b>

## 4 Investitionsrechnung

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Nettoinvestitionen nach Funktion im Zeitverlauf. Nicht dargestellt sind die Finanzierungen (Darlehen und Beteiligungen), die aufgrund von Einmalereignissen in einzelnen Jahren stark ausschlagen, so etwa infolge der Umwandlung der St.Galler Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft im Jahr 2000 oder der geplanten Ausfinanzierung der verselbständigten Versichertenkasse des Staatspersonals und Lehrerversicherungskasse (neue St.Galler Pensionskasse) im Jahr 2014.

Die Nettoinvestitionen weisen deutlich stärkere Schwankungen auf als der Nettoaufwand der laufenden Rechnung, was primär in ihrer Projektgebundenheit liegt. Trotzdem sind über den dargestellten Zeitraum die drei wichtigsten Investitionsbereiche gut erkennbar. Mit Nettoinvestitionen von insgesamt gegen einer Milliarde Franken zwischen 2000 und 2016 weist der Verkehrsbereich die höchsten Nettoinvestitionen aus. Davon entfallen 85 Prozent in den spezialfinanzierten Bereich Strassenverkehr. Mit 625 Mio. Franken an zweiter Stelle folgt der Bildungsbereich und mit 600 Mio. Franken an dritter Stelle der Gesundheitsbereich. Letzterer steigt nach einer Phase vergleichsweise niedriger Investitionen (Spitalbau-Moratorium) ab 2015 stark an.

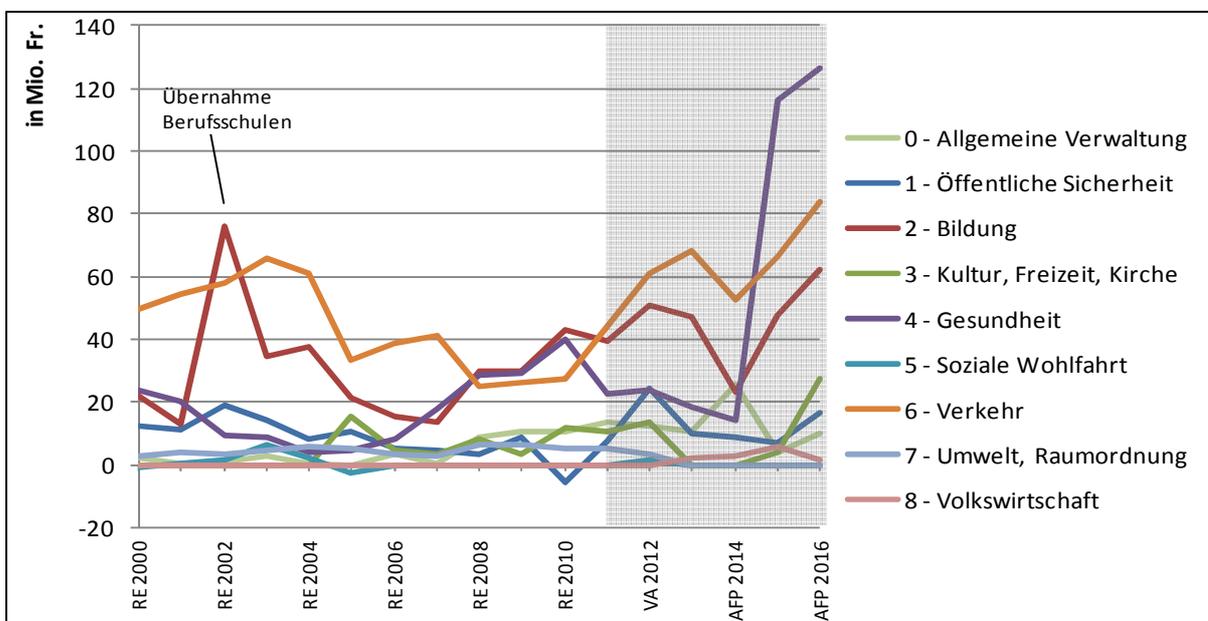


Abbildung 17: Nettoinvestitionen (ohne Finanzierungen), nach Funktion

Die Abbildung 18 zeigt, wiederum gegliedert nach Funktionen die Summe der priorisierten Investitionsvorhaben der nächsten zehn Jahre gemäss Investitionsprogramm 2013-2022. Nicht enthalten ist der spezialfinanzierte Strassenbereich und wiederum die Finanzierungen. Die Darstellung verdeutlicht die überragende Bedeutung der Investitionen im Gesundheitsbereich in den nächsten Jahren. Insbesondere im Gesundheitsbereich ist der Nachholbedarf bei Investitionen bedeutend. Im Kantonsspital und in den Regionalspitälern sind Investitionen im Umfang von über 900 Mio. Franken geplant. Hinzu kommen Baubeiträge für die Erneuerungen am Ostschweizer Kinderspital, den psychiatrischen Diensten sowie der geriatrischen Klinik St.Gallen mit einem Investitionsvolumen von geschätzten rund 180 Mio. Franken.

Grosse Investitionen sind auch im Bildungsbereich geplant. In der Sekundarstufe II sind dies vor allem die Erneuerungsinvestitionen an den Kantonsschulen Sargans (50 Mio. Fr.) und Wattwil (60 Mio. Fr.). Auf Tertiärstufe stehen die nächsten Erweiterungsbauten an der Universität St.Gallen (70 Mio. Fr.) sowie die Investitionen in die Forschungszentren bzw. Laborgebäude an der Fach-

hochschule Rapperswil (22 Mio. Fr.) und der Hochschule für Technik Buchs (insgesamt 26 Mio. Fr. für Laborgebäude und IZR) im Vordergrund.

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind für die Vorhaben im Rahmen der Agglomerationsprogramme 2015-2018, 2019-2022, 2023-2026 je 60 Mio. Franken im Investitionsprogramm eingestellt. Die jährlichen, bedingt rückzahlbaren Darlehen an die Schweizerische Südostbahn (SOB) belaufen sich insgesamt ebenfalls auf rund 60 Mio. Franken. Schliesslich ist mit dem Erwerb und Umbau der Hauptpost mit einem Investitionsvolumen von 110 Mio. Franken auch unter den Verwaltungsgebäuden ein grosses Investitionsvorhaben enthalten.

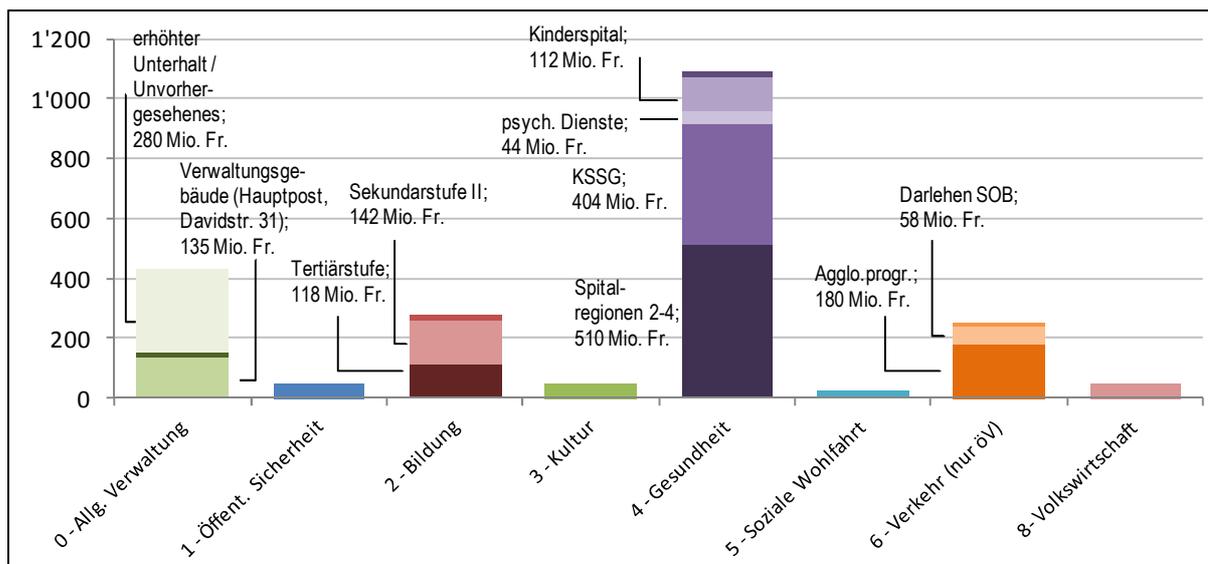


Abbildung 18: Summe der priorisierten Investitionsvorhaben 2013-2022, nach Funktion

Die anstehenden Investitionen schlagen sich über den Abschreibungsaufwand in der laufenden Rechnung nieder. Nachstehende Tabelle zeigt den Abschreibungsaufwand der sich aus den priorisierten Investitionsvorhaben in den nächsten zehn Jahren ergibt (Zeile 1). Dabei ist die mit dem Sparpaket II beschlossene Verschiebung des Abschreibungsbeginns um ein Jahr und auch die Verlängerung der Abschreibungsdauer auf 25 Jahre für Spitäler eingerechnet. Wie der Vergleich mit dem Abschreibungsaufwand ohne diese beiden Massnahmen (Zeile 2) zeigt, führen die gelockerten Abschreibungsregeln im betrachteten Zeitraum zu einer Entlastung der laufenden Rechnung (Zeile 3). Die Lockerung fällt vor allem ab 2015 ins Gewicht. Der Abschreibungsaufwand liegt dann über 40 Mio. Franken unter demjenigen, der im herkömmlichen Abschreibungsregime gegolten hätte. Grund sind die dann einsetzenden grossen Investitionsvorhaben im Spitalbereich.

in Mio. Fr.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Abschreibungsaufwand der priorisierten Investitionsvorhaben ab 2013	0.0	12.4	25.0	51.3	70.7	89.7	102.2	101.6	111.8	126.8
Zum Vergleich: Abschreibungsaufwand vor Massnahmen Sparpaket II <sup>13</sup>	12.4	25.0	66.6	92.8	117.8	145.0	144.4	154.6	169.6	193.5
Entlastungswirkung	-12.4	-12.6	-41.6	-41.5	-47.1	-55.3	-42.2	-53.0	-57.8	-66.7

Während sich bei Investitionsvorhaben mit langer Nutzungsdauer längere Abschreibungsfristen in einer Generationenbetrachtung als Finanzierung über mehrere Altersgruppen rechtfertigen lassen, ist aus Sicht des Finanzhaushalts auch klar, dass aus Lockerungen des Abschreibungsre-

<sup>13</sup> Verschiebung des Abschreibungsbeginns um 1 Jahr, Verlängerung der Abschreibungsdauer auf 25 Jahre für Spitäler

gimes keine eigentlichen Sparbeiträge resultieren. Die Entlastungen sind nur kurzfristiger Natur und werden langfristig von Mehrbelastungen abgelöst, die ihrerseits über den Entlastungen liegen, da durch die längere Gebundenheit des Kapitals zusätzlich höhere Zinszahlungen bzw. geringere Zinserträge anfallen.

## 5 Bilanz

Die Hauptpositionen der Bilanz per 31. Dezember zeigen einen Anstieg der Bilanzsumme von rund 2.2 auf 3.1 Mrd. Franken im Zeitraum 2000 bis 2011. Auf der Aktivseite ging dieser Anstieg mit einer Zunahme des Finanzvermögens einher, auf der Passivseite mit einer Zunahme des Eigenkapitals.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2009	RE 2010	RE 2011
<b>Aktiven</b>	<b>2'202.5</b>	<b>3'193.2</b>	<b>3'292.9</b>	<b>3'259.7</b>	<b>3'092.8</b>
Finanzvermögen	1'398.0	2'552.4	2'604.9	2'517.8	2'230.6
Verwaltungsvermögen	803.7	640.9	688.0	741.8	797.1
Aktivierte Globalkreditabweichungen	0.8	--	--	--	0.2
Bilanzfehlbetrag	--	--	--	--	64.8
<b>Passiven</b>	<b>2'202.5</b>	<b>3'193.2</b>	<b>3'292.9</b>	<b>3'259.7</b>	<b>3'092.8</b>
Fremdkapital	1'959.3	1'677.0	1'735.1	1'858.9	1'838.4
<i>davon:</i>					
<i>Laufende Verpflichtungen</i>	<i>411.0</i>	<i>453.7</i>	<i>487.9</i>	<i>521.4</i>	<i>495.0</i>
<i>Kurzfristige Schulden</i>	<i>141.5</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<i>Mittel- und langfristige Schulden</i>	<i>1'180.8</i>	<i>800.5</i>	<i>780.1</i>	<i>815.2</i>	<i>818.7</i>
Passivierte Globalkreditabweichungen	11.4	1.0	1.5	1.4	1.1
Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen	36.1	90.4	125.5	159.4	193.0
Eigenkapital	195.6	1'424.9	1'430.8	1'240.0	1'060.2
<b>Nettoverschuldung</b>					
<b>= Fremdkapital - Finanzvermögen</b>	<b>561.3</b>	<b>-875.4</b>	<b>-869.8</b>	<b>-658.9</b>	<b>-392.2</b>

Die Gegenüberstellung von Fremdkapital und Finanzvermögen zeigt, dass der Kanton von einer Nettoverschuldung von rund 560 Mio. Franken oder 54 Prozent des Nettoertrags aus kantonalen Steuern im Jahr 2000 zu einem Nettovermögen übergegangen ist. Das Nettovermögen erreichte im Jahr 2008 – aufgrund mehrerer guter Rechnungsabschlüsse sowie des Zugangs des Erlösanteils aus dem Verkauf der Nationalbank-Goldreserven im Jahr 2005 – einen Stand von rund 875 Mio. Franken. Durch schlechte Rechnungsergebnisse ging das Nettovermögen in der Folge zurück und erreichte Ende 2011 einen Stand von rund 390 Mrd. Franken.

Die Abbildung 19 zeigt die Nettoschuldenquote (Nettoschulden im Verhältnis zum BIP) im interkantonalen Vergleich für die Jahre 1990 bis 2009. Sie zeigt die gute Positionierung des Kantons St.Gallen in diesem Zeitraum. Während rund die Hälfte aller Kantone keine Nettoschulden aufweist, standen im Jahr 2009 nur vier Kantone besser da als St.Gallen (FR, GR, OW, ZG).

Die langfristig tiefe Verschuldung des Kantons ist nicht zuletzt auf die Schuldenbremse des Kantons St.Gallen zurückzuführen, die gemäss Untersuchungen des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK Basel auch im Vergleich mit anderen Kantonen eher restriktiv ausfällt. Wie BAK in seinem für den Kanton St.Gallen erstellten Bericht „Analyse der Schuldenbremse“ vom Januar 2012 ausführt, verfügt die St.Galler Schuldenbremse über einen doppelten Bremsmechanismus: „Zum einen gibt es bei der Budgetierung die Drohung eines steigenden Steuerfusses, zum anderen muss ein Fehlbetrag in der Rechnung auf die nächste Periode vorgetragen werden, soweit kein freies Eigenkapital vorhanden ist. Diese doppelte Bremse erhöht die Effizienz der Bremswirkung. Wichtig dabei (und dies im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen) ist, dass der Grosse Rat den Steuerfuss abschliessend festlegen kann (respektive muss). Das Volk beschliesst (direkt oder indirekt) die Aufgaben und Ausgaben des Staates, der Grosse Rat beschliesst anschliessend die hierfür notwendige Finanzierung.“

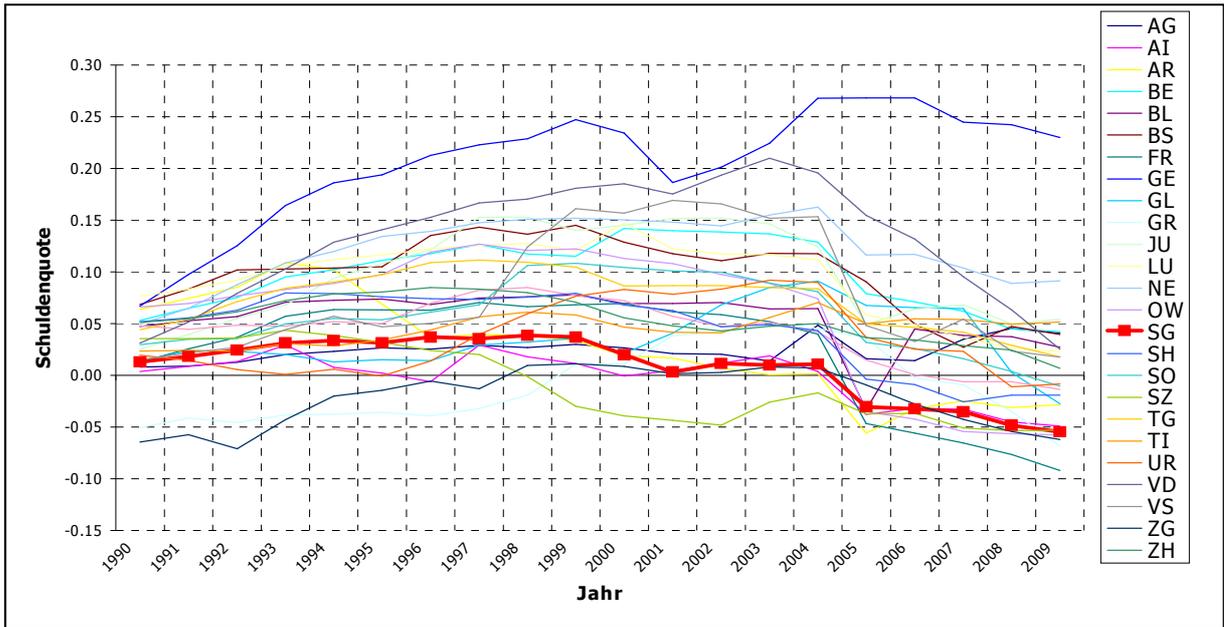


Abbildung 19: Nettoschuldenquote im interkantonalen Vergleich (Quelle: BAK Basel)

Der Eigenkapitalbestand betrug im Jahr 2000 195.6 Mio. Franken und sank bis 2003 auf 20.5 Mio. Franken. Im Jahr 2004 begann er sich zu erholen, bevor dann mit der Schaffung des besonderen Eigenkapitals aus den Erlösanteilen der Nationalbank-Goldverkäufe im Jahr 2005 der Eigenkapitalbestand einen Sprung nach oben machte (Abbildung 20). Das besondere Eigenkapital wurde mit 612 Mio. Franken geüfnet und der Verzehr auf mindestens 20 Jahre festgelegt, was einen jährlichen Bezug von 30.6 Mio. Franken (mit einem einmaligen Vorbezug einer Jahrestanche) ermöglicht. Das besondere Eigenkapital darf für steuerliche Entlastungen und die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden.

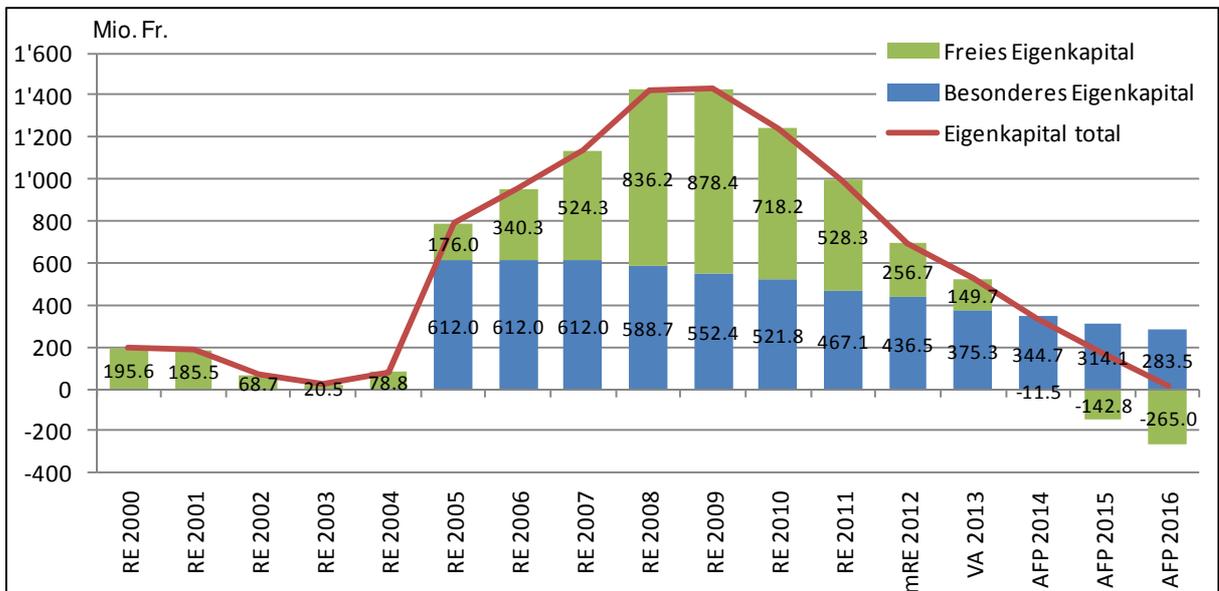


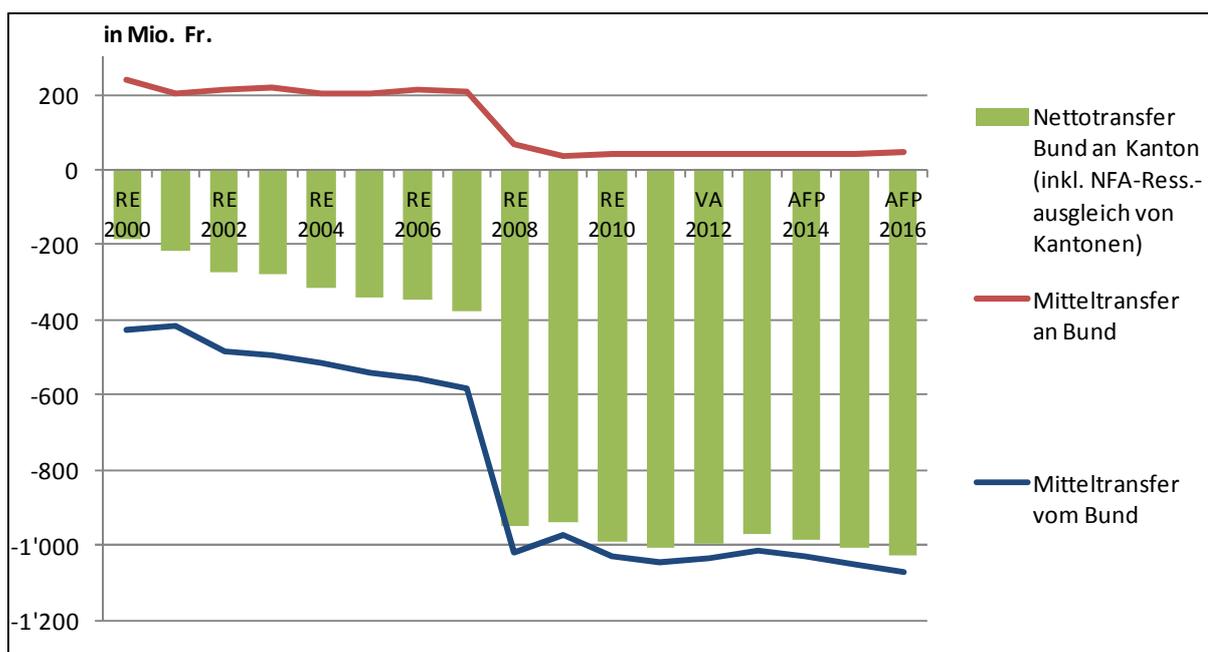
Abbildung 20: Entwicklung des Eigenkapitals, 2000-2016

Wie aus Abbildung 20 hervorgeht, stieg bis im Jahr 2009 der Eigenkapitalbestand auf über 1.4 Milliarden Franken an. Das freie Eigenkapital erreichte im Höhepunkt ein Niveau von rund 880 Mio. Franken. Mit dem Rechnungsabschluss 2010 setzte der Rückgang der freien Reserven und damit des gesamten Eigenkapitalbestands ein. Ohne Gegenmassnahmen wird der Bestand an freiem Eigenkapital im Jahr 2014 aufgebraucht sein.

## 6 Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund

### 6.1 Mitteltransfers zwischen Bund und Kanton

Abbildung 21 zeigt die Mitteltransfers des Kantons St.Gallen an den Bund und umgekehrt vom Bund an den Kanton seit dem Jahr 2000. Deutlich sichtbar ist die Einführung der NFA im Jahr 2008, welche den jährlichen Nettotransfer vom Bund zum Kanton um rund 580 Mio. Franken auf rund 950 Mio. Franken erhöht hat. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang in den Jahren 2012 und 2013 kann bis Ende 2016 mit einem Anstieg der Zuflüsse auf netto rund 1'030 Mio. Franken gerechnet werden.



**Abbildung 21: Finanzströme vom und an Bund**

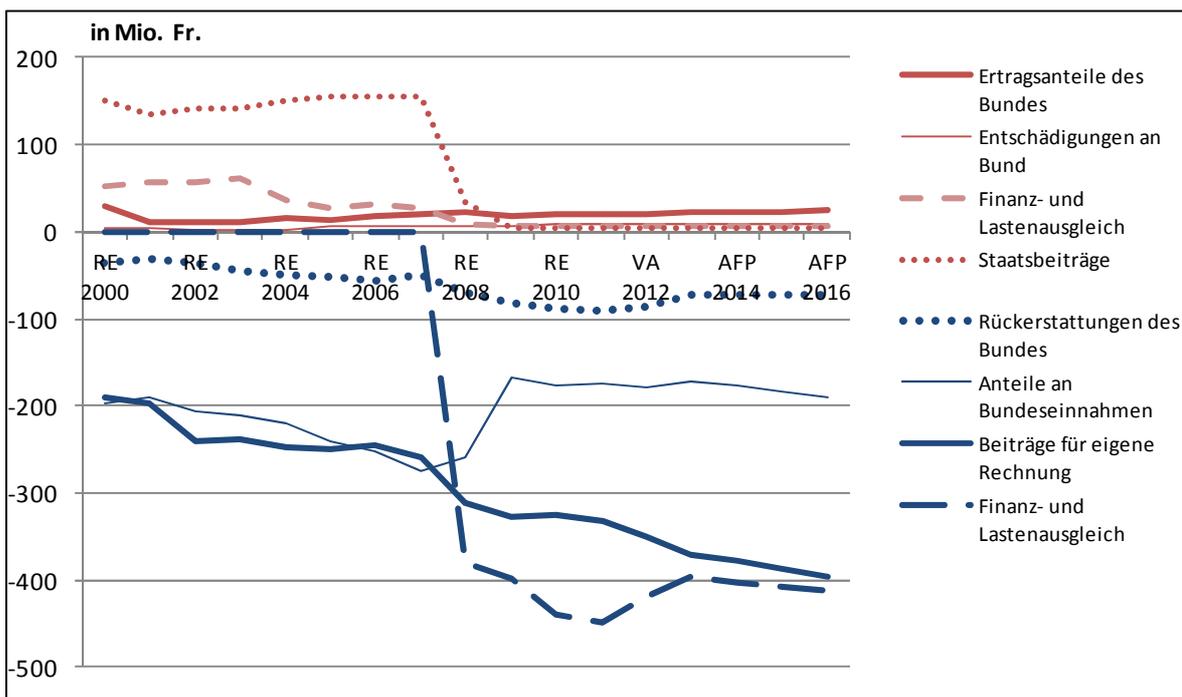
Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

In Abbildung 22 sind die Finanzströme zwischen Bund und Kanton aufgegliedert. Zu den Mitteltransfers vom Kanton an den Bund gehören:

- Ertragsanteile des Bundes (Kto. 340): Die Position bildet hauptsächlich die Bundesanteile an der Quellensteuer ab und entwickelt sich parallel zu den Erträgen der direkten Bundessteuer.
- Entschädigungen an den Bund (Kto. 350): Diese betreffen vorab die Beteiligung des Kantons an den Durchführungskosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und den arbeitsmarktlichen Massnahmen.
- Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 347): Seit Einführung der NFA beschränkten sich die Beiträge des Kantons auf den Härteausgleich an Kantone (VA 2013: 7.4 Mio. Franken). Davor waren deutlich höhere Beiträge fällig, im dargestellten Zeitraum betrug der Höchstwert über 60 Mio. Franken (RE 2003).
- Staatsbeitrag (Kto. 360): Heute ist hier nur noch der Beitrag an die Familienausgleichskasse für die Landwirtschaft verbucht. Bis zur Einführung des NFA leistete der Kanton Beiträge an die AHV und IV in der Höhe von rund 150 Mio. Franken (RE 2007).

Die Mitteltransfers vom Bund an den Kanton enthalten:

- Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 447): Seit der Einführung des NFA enthält diese Kontengruppe die Ressourcenausgleichsbeiträge von Bund und Kantonen sowie den geografisch-topografischen Lastenausgleich (vgl. auch Abschnitt 3.5).
- Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 460): Die an bestimmte Verwendungszwecke geknüpfte Mittelzuflüsse des Bundes nehmen im Zeitverlauf kontinuierlich zu. Sie betragen derzeit 370 Mio. Franken (VA 2013) und steigen bis ins Jahr 2016 voraussichtlich auf fast 400 Mio. Franken. Die Beiträge werden hauptsächlich für die Bereiche IPV, Berufsbildung, Hochschulen, Ergänzungsleistungen, Asylwesen und Kantonsstrassen ausbezahlt.
- Anteile an den Bundeseinnahmen (Kto. 440): Vom Mittelzufluss von heute insgesamt rund 170 Mio. Franken (VA 2013) entfallen rund 110 Mio. Franken auf die direkte Bundessteuer, 30 Mio. auf die Verrechnungssteuer und gegen 25 Mio. Franken auf die LSVA. Dank höheren prognostizierten Erträgen aus der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer ist bis 2016 mit einem Ertragszuwachs von rund 20 Mio. Franken zu rechnen. Die Niveauverschiebung von rund 130 Mio. Franken zwischen 2007 und 2009 ist auf die in dieser Kontengruppe ehemals verbuchten interkantonalen Finanzausgleichsbeträge zurückzuführen.
- Rückerstattungen des Bundes (Kto. 450): Die Rückerstattungen betreffen im Wesentlichen die Bereiche Arbeitslosigkeit (Verwaltungskosten des Amtes für Arbeit, arbeitsmarktliche Massnahmen) und Nationalstrassen.



**Abbildung 22: Finanzströme vom und an Bund im Detail**

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

## 6.2 Finanzielle Auswirkungen der NFA

Mit der NFA wurden 17 von 33 ehemaligen Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen entflochten. Während sieben Aufgabenbereiche<sup>14</sup> in die alleinige Zuständigkeit des Bundes übergingen, sind neu die Kantone für zehn Aufgabenbereiche<sup>15</sup> alleine zuständig. Bei den 17 verbliebenen Verbundaufgaben<sup>16</sup> wurden durch die NFA zumindest Effizienzsteigerungen angestrebt, dies mittels Programmvereinbarungen und Pauschalbeträgen oder Globalbudgets.

In der Botschaft zum Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (22.07.01) wurden die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton auf 142.4 Mio. Franken geschätzt. Basis dieser Schätzung war die Globalbilanz 2007 basierend auf den Zahlen des Voranschlags 2007.

In der nachstehenden Tabelle sind die Aufgabenbereiche mit den grössten finanziellen Wirkungen aufgeführt. Die erste Zahlenspalte „Nettoeffekt gem. Globalbilanz 2007“ stellt die Zahlen der NFA-Umsetzungsbotschaft dar. Die zweite Spalte zeigt den zwischen 2007 und 2008 in der Rechnung tatsächlich ausgewiesenen Nettoeffekt. Die die Spalten drei und vier zeigen die weitere Entwicklung der Aufgabenbereiche bis 2011 bzw. 2016.

Aufgabenbereiche	Bemerkungen	Nettoeffekt gem. Globalbilanz 2007 (Basis VA 2007)	in Mio. Fr.		
			Nettoeffekt im Vergleich zur RE 2007 Belastung (+) / Entlastung (-)		
			RE 2008	RE 2011	AFP 2016
<b>Anpassung Finanzausgleich</b>					
Bundesfinanzausgleich	Ressourcenausgleich, geogr.-topogr. Sonderlastenausgleich, Härtefallausgleich; ohne Ressourcenausgleich von Kantonen	-298.3	-297.4	-252.7	-240.6
Direkte Bundessteuer	Teil Finanzausgleich	120.7	127.8	127.8	127.8
<b>An Kanton übertragene Aufgaben</b>					
Sonderschulen	Kantonsbeitrag (SB an p.l.; Sonderschulen)	67.8	80.8	68.2	70.9
Behinderteneinrichtungen	Kantonsbeitrag (SB an p.l.; Invalidität; SB an Kt.; Invalidität)	95.0	100.8	106.2	137.3
<b>An Bund übertragene Aufgaben</b>					
AHV	Kantonsbeitrag (SB an Bd.; AHV)	-63.4	-61.2	-61.8 bzw. -69.1*	-61.8 bzw. -79.3*
IV	Kantonsbeitrag (SB an Bd.; IV)	-95.4	-61.1	-90.1	-90.1
Nationalstrassen	Gesamtaufwand RA 6154 ohne Einlage Strassenfonds abzügl. Bd.B.; Nationalstr. bzw. Kostenrückerst. Bund	-14.4	-14.2	-14.3	-10.3
<b>Zwischenbilanz I</b>		<b>-188.1</b>	<b>-124.5</b>	<b>-124.0</b>	<b>-84.4</b>

<sup>14</sup> Alleinige Zuständigkeit Bund: Individuelle Leistungen AHV und IV, Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen, Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen, Armeematerial und persönliche Ausrüstung sowie kantonale Formationen, Landwirtschaftliche Beratungszentralen, Tierzucht.

<sup>15</sup> Alleinige Zuständigkeit Kanton: Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten, Sonderschulung, Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen (Spitex), Ausbildungsstätten für soziale Berufe, Stipendien (Sekundarstufe II), Turnen und Sport, Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb der Agglomerationen, Flugplätze, Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten, Landwirtschaftliche Beratungsdienste.

<sup>16</sup> Verbundaufgaben: Krankenversicherung, Ergänzungsleistungen, Stipendien (Tertiärbereich), Agglomerationsverkehr, Regionalverkehr, Hauptstrassen, Lärmschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, Amtliche Vermessung, Heimatschutz/Denkmalpflege, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Landwirtschaftliche Strukturverbesserung, Wald, Jagd, Fischerei.

<b>Neuer Kostenteiler (Beteiligung des Bundes unabhängig von Finanzkraft)</b>					
EL AHV / IV	Kantonsanteil (SB an e.A.; EL AHV bzw. IV abzügl. Bd.B.; EL AHV bzw. IV)	-4.0	28.6	48.5	74.1
Prämienverbilligung IPV	Kantonsanteil (SB an p.H.; Krankenvers. abzügl. Bd.B.; Krankenvers.)	6.8	-7.1	28.3	20.2
Regionalverkehr	Kantonsanteil bei der Abgeltung (SB an g.U.; konz. Trsp.unt.)	17.7	20.1	28.7	59.6
<b>Zwischenbilanz II</b>		<b>-167.6</b>	<b>-82.9</b>	<b>-18.5</b>	<b>69.6</b>
Andere Bereiche		-25.2			
<b>Globalbilanz 2007</b>		<b>-142.4</b>			

\* Entlastung, wenn Entwicklung des Bundesbeitrags seit Einführung der NFA berücksichtigt wird. Im alten System hätte der Kanton diese Entwicklung mittragen müssen. Bei der IV ist der Bundesbeitrag seit 2008 ohne grosse Veränderung.

Der Vergleich der Zwischenbilanz II in der ersten und zweiten Zahlenspalte zeigt, dass bei den grossen Aufgabengebieten die effektiv eingetretene Entlastungswirkung bei Einführung der NFA nur rund halb so hoch ausgefallen ist als ursprünglich angenommen. Die Ursachen liegen zunächst bei der – grösstenteils vorübergehend – höheren Belastung im Bereich der Sonderschulen, wo die Mehrkosten anfänglich um 13 Mio. Franken höher ausfielen als prognostiziert. Bei den Behinderteneinrichtungen lag die Mehrbelastung um knapp 6 Mio. Franken über den Erwartungen. Daneben ergab sich ein verzögerter Wegfall der Kantonsbeteiligung an den Kosten der IV von ehemals 90.1 Mio. Franken (RE 2007). Diese sank 2008 um 61.1 Mio. Franken und fiel erst 2009 vollständig weg. Bei den Ergänzungsleistungen schliesslich ergab sich anstelle einer Entlastung von 4 Mio. Franken ein Mehraufwand von 28.6 Mio. Franken.

Die dritte und vierte Zahlenspalte geben Aufschluss darüber, wie sich die Globalbilanz der NFA in den Folgejahren entwickelt hat bzw. sich weiter entwickeln wird. Sie weisen auf zwei wesentliche Veränderungen zu Ungunsten des Kantons hin: Die erste Veränderung betrifft die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich, die sich auf deutlich tieferem Niveau bewegen als bei Einführung der NFA. Im Jahr 2011 lagen die Beiträge mit 252 Mio. Franken rund 45 Mio. Franken unter dem Wert von 2008.

Die zweite Veränderung betrifft den an den Kanton übertragenen Bereich der Behinderteneinrichtungen. In diesem Bereich nimmt die Mehrbelastung – übereinstimmend mit den Erwartungen in der NFA-Umsetzungsbotschaft – kontinuierlich zu. Die anfängliche Mehrbelastung von rund 100 Mio. Franken stieg bis 2011 auf 106 Mio. Franken und wird ohne Gegenmassnahmen bis Ende 2016 137 Mio. Franken erreichen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von durchschnittlich 5.3 Prozent. Demgegenüber liegt die Belastung im Bereich der Sonderschulen nach der ersten Überschreitung heute und auch in den nächsten Jahren im Bereich der Erwartungen.

Bei den an den Bund übertragenen Aufgaben ist der Kanton nach der anfänglichen Verzögerung im Bereich der IV im Rahmen der Erwartungen entlastet worden. In den nachfolgenden Jahren ist die Entlastung im Vergleich zum alten System grösser geworden, da der Bund insbesondere mit der AHV ebenfalls einen Bereich mit steigenden Kosten übernommen hat. Bis 2016 dürfte die Entlastung im Vergleich zum alten System von 61.2 auf 79.3 Mio. Franken angestiegen sein. Bei der IV weist, aufgrund anderweitiger Kompensationen im Rahmen der IV-Revisionen, der Bundesanteil kein vergleichbares Wachstum auf, so dass hier die Entlastung auch im Jahr 2016 rund 90 Mio. Franken betragen dürfte. Im Bereich der Nationalstrassen weisen die verfügbaren Daten (Verkehrsausgaben Bund, Entnahmen Infrastrukturfonds) nicht auf wesentliche Veränderungen der Globalbilanz hin.

In den Bereichen, bei denen ein neuer Kostenteiler eingeführt wurde, weisen die Kosten seit Einführung der NFA – weiterhin – eine hohe Kostendynamik aus. Bis 2016 ist im Bereich der Ergänzungsleistungen von einem Anstieg der Mehrbelastung auf 74.1 Mio. Franken auszugehen, in der

IPV auf 20.2 Mio. Franken und dem Regionalverkehr auf 59.6 Mio. Franken. Da sich der Bund allerdings mit einem festen Anteil an diesen Kosten beteiligt, sind diese Kostensteigerungen jedoch primär auf Mengenausweitungen zurückzuführen und weniger auf Kostenverschiebungen vom Bund zum Kanton. Die Mengenausweitungen hätten für den Kanton auch ohne Einführung der NFA zu vergleichbaren Mehrkosten geführt, so dass hier nicht von einer Änderung der Globalbilanz ausgegangen werden kann.

Für eine Beurteilung der Veränderungen der Globalbilanz seit 2008 ist folglich die Zwischenbilanz I in der Tabelle beizuziehen. Sie zeigt, dass sich im Vergleich zum Jahr 2013 die Globalbilanz bis 2016 um rund 40 Mio. Franken zum Nachteil des Kantons verändern dürfte. Im Vergleich zur Situation ohne NFA bleibt aber nachwievor eine erhebliche Entlastung für den Kanton im Umfang von über 80 Mio. Franken.

### 6.3 Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen nach Einführung der NFA

Auch nach Einführung der NFA hat der Bundesgesetzgeber Änderungen beschlossen, die sowohl die kantonalen Aufgaben als auch deren Finanzierung massgeblich veränderten. Hervorzuheben sind folgende zwei Bereiche:

Inkraftsetzung per 1. Januar 2011:

- *Pflegefinanzierung*, Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBI 2005, 2033): Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung leistet die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) neu einen für die ganze Schweiz einheitlich festgelegten Beitrag an die Pflegekosten. Die Pflegebedürftigen leisten neu einen limitierten Beitrag an die Pflegekosten (stationäre Pflege max. 20 Prozent des Pflegebeitrags der OKP). Die Finanzierung der restlichen Pflegekosten ist von den Kantonen und/oder den Gemeinden sicherzustellen.

Inkraftsetzung per 1. Januar 2012:

- *Neue Spitalfinanzierung*, Anpassung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; KVG): Mit der neuen Spitalfinanzierung werden stationäre Spitalaufenthalte neu auf der Basis von schweizweit einheitlichen Fallpauschalen (SwissDRG) entschädigt. Die Kosten werden von den Kantonen und Krankenversicherern übernommen, wobei der Kantonsanteil von 50 Prozent im Jahr 2012 schrittweise auf 55 Prozent im Jahr 2017 erhöht wird. Zweite wesentliche Neuerung ist die Einführung der freien Spitalwahl zwischen inner- oder ausserkantonalen sowie öffentlichen und privaten Listenspitälern für grundversicherte Patientinnen und Patienten. Die Kantone müssen sich neu an den Kosten von Behandlungen in Privatspitälern sowie ausserkantonalen Behandlungen beteiligen (bis zur Höhe des Tarifs, der im Kanton für gleiche Leistungen in einem Listenspital gilt), auch wenn dies medizinisch nicht indiziert ist.

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, führen diese Änderungen des Bundesrechts zu Mehrbelastungen des Kantons und der Gemeinden im Umfang von rund 120 Mio. Franken (VA 2013). Aufgrund der überaus starken Dynamik steigen diese Kosten jedoch bereits bis 2016 auf über 200 Mio. Franken. Für den Kanton ist dabei der Spitalbereich von Bedeutung; die Kostenentwicklung in der Pflegefinanzierung wird ihn künftig nur noch indirekt über den Finanzausgleich betreffen, da die Gemeinden 2014 diesen Bereich vollständig übernehmen.

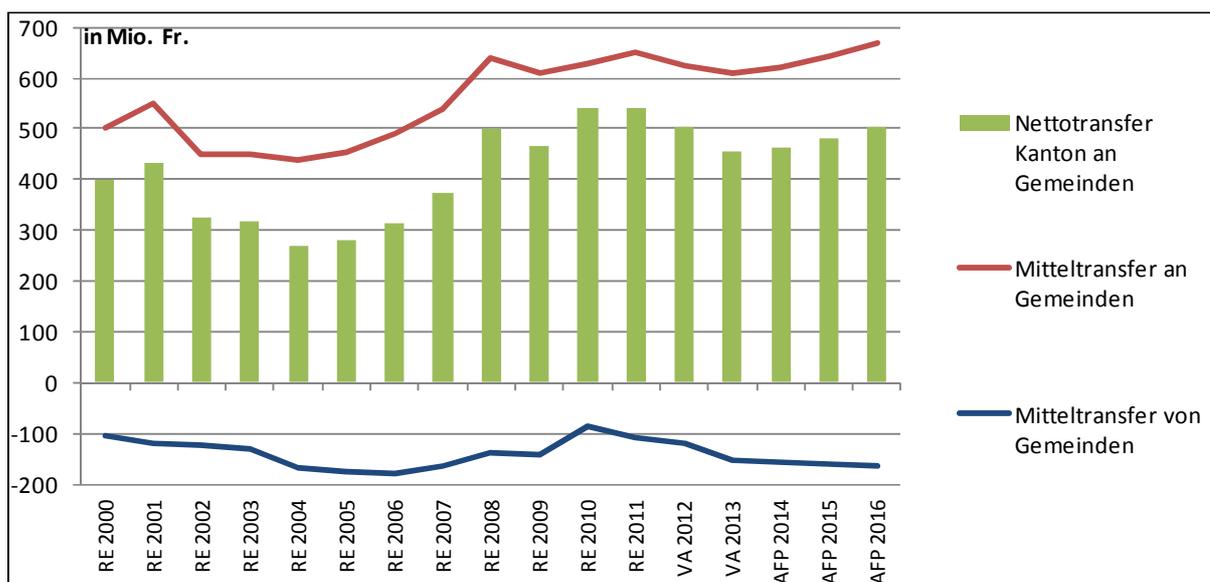
in Mio.Fr	RE 2000	RE 2010	RE 2011	VA 2012	VA 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr ab Einführung
Pflegefinanzierung, Gesamtkosten	0.0	0.0	49.7	55.5	62.0	66.3	70.3	74.5	8.4%
Neue Spitalfinanzierung	0.0	0.0	0.0	60.0	60.9	80.3	97.6	114.7	17.6%
<b>Summe</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>49.7</b>	<b>115.5</b>	<b>122.9</b>	<b>146.6</b>	<b>167.9</b>	<b>189.2</b>	

## 7 Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden

### 7.1 Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden

Die Abbildung 23 zeigt die Mitteltransfers des Kantons St.Gallen an die Gemeinden sowie der Gemeinden an den Kanton. Gut erkennbar ist auch hier eine strukturelle Veränderung im Jahr 2008, in dem zeitgleich zum neuen Bundesfinanzausgleich auch der innerkantonale Finanzausgleich neu geregelt wurde. Zwischen 2007 und 2008 erhöhte sich der Nettotransfers an die Gemeinden um rund 130 Mio. Franken auf rund 500 Mio. Franken. Seither wurden vorübergehend höhere Nettotransfers (bis über 540 Mio. Franken im 2011) und tiefere Nettotransfers (456 Mio. Franken gemäss VA 2013) erreicht; bis 2016 dürfte die Belastung für den Kanton aber gerade wieder bei rund 500 Mio. Franken liegen und damit gleich hoch ausfallen wie im Jahr 2008.

Strukturelle Veränderungen in den Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden sind aber auch vor 2008 auszumachen. Auffallend sind insbesondere der Rückgang des Nettotransfers an die Gemeinden im Jahr 2002 und dessen Wiederanstieg im Jahr 2007. Ersteres hängt mit einer Reduktion des Gemeindeanteils an den Gewinn- und Kapitalsteuern (-69 Mio. Franken) sowie den wegfallenden Staatsbeiträgen an die Gemeinden (-41 Mio. Franken) im Zusammenhang mit dem Übergang der Berufsfachschulen an den Kanton zusammen. Der Wiederanstieg im Jahr 2007 ist auf die Wiederanhebung des Gemeindeanteils an den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Reduktion des Gemeindebeitrags an den Ergänzungsleistungen zurückzuführen.<sup>17</sup>



**Abbildung 23: Finanzströme von und an Gemeinden**

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

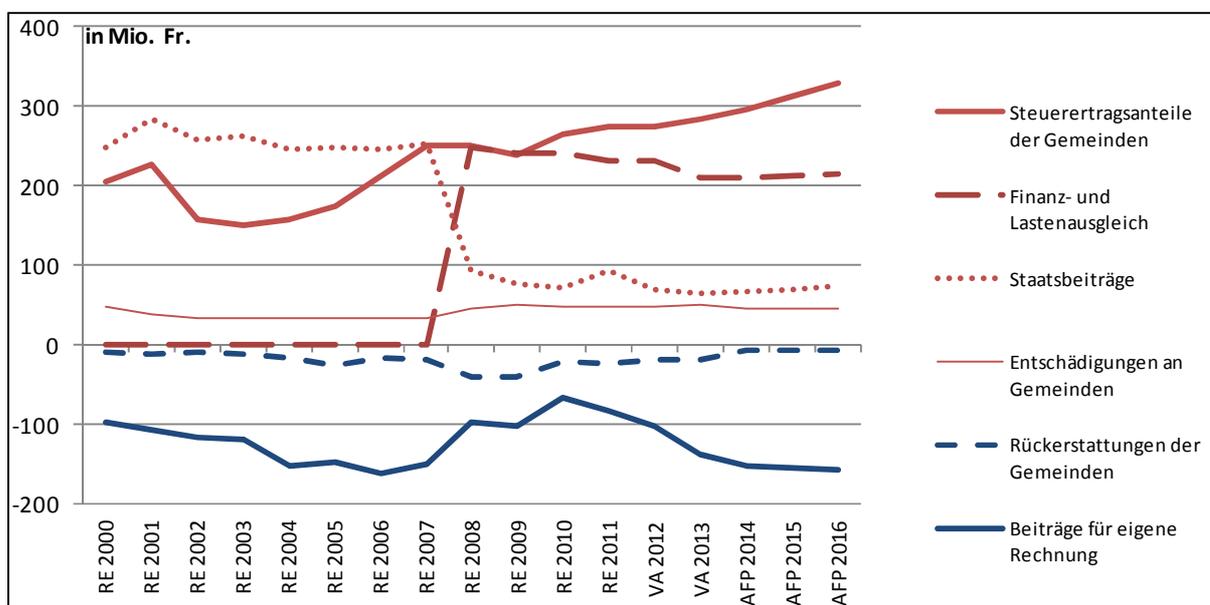
Die Abbildung 24 zeigt die Zusammensetzung der Finanzströme. Zu den Mitteltransfers an die Gemeinden gehören folgende vier Positionen:

- *Ertragsanteile der Gemeinden (Kto. 342)*: Die Ertragsanteile umfassen insbesondere die Gemeindeanteile an der Gewinn- und Kapitalsteuer, Quellensteuer und Grundstückgewinnsteuer. Die Strukturbrüche in den Jahren 2002, 2005 und 2010 sind auf die erwähnten Anpassungen des Gemeindeanteils an den Erträgen der Unternehmensbesteuerung zurückzuführen.

<sup>17</sup> Auf das Jahr 2002 wurde als Kompensation für die Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton der Gemeindeanteil an den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern (gem. Art. 8 Abs. 1 StG) von 120 auf 80 Prozent als gesenkt. Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz wurde dieser Anteil im Jahr 2007 wieder auf 100 Prozent und mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz auf das Jahr 2010 auf 130 Prozent angehoben.

Der ab 2014 stärker zunehmende Mitteltransfer an die Gemeinden reflektiert die Steuerfussanpassungen von 95 auf 115 Prozent und die daraus resultierenden höheren Steuererträge.

- *Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 3472)*: Diese Position umfasst die mit dem neuen innerkantonalen Finanzausgleich eingeführten Positionen Ressourcenausgleich, Sonderlastenausgleich und partieller Steuerfussausgleich. Im Jahr 2008 belief sich deren Volumen auf insgesamt 248 Mio. Franken. Nach einem Rückgang auf ein Auszahlungsvolumen von rund 210 Mio. Franken im Jahr 2013 (Sparpaket I, Massnahme 14; Sparpaket II, Massnahme K6) ist in den Planjahren bis 2016 wieder ein leichter Anstieg der Finanzausgleichsbeträge auf 216 Mio. Franken eingestellt.
- *Staatsbeiträge an Gemeinden (Kto. 362)*: Nach dem genannten Wegfall der Staatsbeiträge im Bereich der Berufsbildung im Jahr 2002 folgt im Jahr 2008 der Wegfall der Staatsbeiträge an die Volksschulen sowie die Gemeindestrassen, welche im neuen innerkantonalen Finanzausgleich im Sonderlastenausgleich Schule bzw. Weite aufgehen. Heute gehören zu den grössten Positionen die Unterhalts- und Investitionsbeiträge an Gemeindestrassen (VA 2013: 16.1 Mio. Fr.), die Beiträge an Gewässerbau (12.2 Mio. Fr.), Spitäler (10.2 Mio. Fr.), Forstwirtschaft (9.4 Mio. Fr.), gewerbliche Berufsbildung (6.4 Mio. Fr.) und Jugendschutz (6.2 Mio. Fr.) sowie, in einzelnen Jahren, die aus dem besonderen Eigenkapital finanzierten Beiträge an Gemeindefusionen (2008: 23.3 Mio. Fr. sowie 2011: 24.7 Mio. Fr.).
- *Entschädigungen an Gemeinden (Kto. 352)*: Entschädigungen werden insbesondere im Zusammenhang mit dem Asylwesen (VA 2013: 21.0 Mio. Fr.) sowie der Veranlagung und des Bezugs von Steuern (18.5 Mio. Fr.) ausgerichtet. Darüber hinaus werden an die Gemeinden bzw. die Stadt St.Gallen übertragene polizeiliche Aufgaben entschädigt. Diese Entschädigungen liegen aktuell noch bei 8.5 Mio. Franken. Sie werden ab 2014 aufgrund der Neuverhandlungen zwischen Kanton und Stadt um die Hälfte reduziert (Sparpaket I, Massnahme 43).



**Abbildung 24: Finanzströme von und an Gemeinden im Detail**

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

Der Mitteltransfer von den Gemeinden an den Kanton umfasst zwei Positionen:

- *Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 462)*: Die Beiträge an eigene Rechnung bezeichnen die Beteiligung der Gemeinden an verschiedenen Aufwendungen des Kantons. Der Anstieg bis 2006 ist insbesondere auf die Beteiligung an den wachsenden Kosten der Ergänzungsleis-

tungen, des öffentlichen Verkehrs und der Sonderschulen zurückzuführen. Nach der vollständigen Übernahme der Ergänzungsleistungen durch den Kanton ab dem Jahr 2010, verbleiben die Kostenbeteiligungen am öffentlichen Verkehr (RE 2010: 26.0 Mio. Fr.) sowie den Sonderschulen (30.9 Mio. Fr.) als grösste Gemeindebeiträge. Die Kostenbeteiligung nimmt in beiden Bereichen markant zu: Bis 2014 steigen die Gemeindebeiträge in beiden Bereichen auf über 50 Mio. Franken.

Ab 2011 kommt der Beitrag an die Kosten der Pflegefinanzierung als weitere grosse Gemeindebeteiligung hinzu. Dabei steigt der anfängliche Gemeindeanteil von einem Drittel der Gesamtkosten auf netto 60 Prozent ab 2013 (Verhandlungsergebnis mit den Gemeinden im Rahmen der Umsetzung des Sparpakets II). Im Voranschlag 2013 erhöht sich dadurch der Gemeindebeitrag um rund 20 Mio. Franken auf 37.2 Mio. Franken. Ab 2014 wird der Gemeindeanteil auf 100 Prozent erhöht, doch werden die Mehrkosten über den Finanzausgleich kompensiert (diese beiden Mitteltransfers sind in Abbildung 24 *nicht* abgebildet).

- *Rückerstattungen der Gemeinden (Kto. 452)*: Die vorübergehend höheren Erträge in dieser Kontengruppe ab 2008 ist auf die Rückzahlung von zu hohen Finanzausgleichsbeiträgen zurückzuführen. Diese Position geht jedoch stetig zurück, so dass ab 2014 noch rund 1 Mio. Franken eingestellt ist. Künftig umfasst die Kontengruppe 452 vor allem Rückerstattungen für die vom Kanton wahrgenommenen ortspolizeilichen Funktionen (VA 2013: 2.7 Mio. Fr.) und von Schulgeldern (1.7 Mio. Fr.).

## 7.2 Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden

Der Bericht Aufgabenerfüllung (AE) vom 22. Juni 2011 enthält eine Zusammenstellung über die Verschiebung von Aufgaben und deren Finanzierung bzw. über die Verschiebung von finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden. Nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten Lastenverschiebungen seit dem Jahr 2000 sowie das Ausmass der Beteiligung von Kanton und Gemeinden an neuen Aufgaben bzw. Kosten:

		Nettoeffekt Belastung (+) / Entlastung (-) in Mio. Fr.	
		Kanton	Gemeinden
<b>Innerkantonaler Finanzausgleich (inkl. Gemeindeanteile Strassenverkehr)</b>			
2000/05	Änderungen vor 2008	-3.9	3.9
2008	Neuer innerkantonaler Finanzausgleich inkl. neue Kantonsbeiträge aus den Mitteln des Strassenfonds und Wegfall Gemeindeanteil an LSVA	24.6	-24.6
<b>Steueranteile der Gemeinden</b>			
2002	Reduktion Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen und Wegfall Gemeindeanteil an Erbschafts- und Schenkungssteuern (Kompensation Übernahme Berufsbildung durch Kanton)	-41.0	41.0
2007	Erhöhung Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge II. Nachtrag zum Steuergesetz; indirekte Beteiligung der Gemeinden am Erlös aus dem Verkauf des Nationalbankgoldes)	14.3	-14.3
2010	Erhöhung Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge IV. Nachtrag zum Steuergesetz)	15.5	-15.5

<b>Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen</b>			
2007	Reduktion der Gemeindebeteiligung (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge II. Nachtrag zum Steuergesetz)	16.7	-16.7
2008	Reduktion der Gemeindebeteiligung (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	52.0	-52.0
2010	Wegfall Gemeindebeteiligung (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	36.0	-36.0
<b>Kostenbeteiligung der Gemeinden in bestehenden anderen Aufgabengebieten</b>			
2002	Berufsfachschulen: Übernahme durch Kanton	43.4	-43.4
2010	Polizei: Verzicht auf Gemeindebeiträge (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	6.2	-6.2
<b>Total Lastenverschiebung (A)</b>		<b>159.9</b>	<b>-159.9</b>
<b>Neue Aufgaben mit Finanzierung Kanton und/oder Gemeinden</b>			
2002-08	Bildungsbereich (darunter Klassenlehrerzulage, Integrationskurse für fremd- sprachige Jugendliche, Lohngleichheit Lehrkräfte Heilpädagogik und Real- schule); Kostenbeteiligung des Kantons via Finanzausgleich	7.2	11.6
2008	öV: Mehrkosten (Abgeltung ungedeckte Kosten) infolge Einführung NFA	10.5	0.0
2008	Spitex: Mehrkosten infolge Einführung NFA	0.0	7.2
2011	Pflegefinanzierung: Gemeindeanteil von einem Drittel an den Gesamtkosten Weitere	33.1 3.2	16.6 1.4
<b>Total Neubelastung (B)</b>		<b>61.3</b>	<b>48.3</b>
<b>Sparpaket I</b>			
2012-14	Finanzausgleich: Reduktion Auszahlungsvolumen	-10.0	10.0
	Regionaler Personenverkehr: Erhöhung Gemeindebeiträge	-15.8	15.8
	Kinder- und Jugendheime: Anpassung Kostenteiler	-4.2	4.2
	Sonderschulung: Erhöhung Gemeindebeiträge	-10.0	10.0
	Steuererhebung: Reduktion Entschädigung an Gemeinden	-2.5	2.5
	IPV: Streichung Staatsbeiträge an Gemeinden	-5.9	5.9
<b>Sparpaket II</b>			
2013	Finanzausgleich: Reduktion Auszahlungsvolumen	-11.7	11.7
2013	Pflegefinanzierung: Erhöhung Gemeindeanteil auf 60 Prozent <sup>18</sup>	-16.5	16.5
2013-14	Suchtberatungsstellen/ Fachstellen InVia und Schlupfhuus: Übernahme durch Gemeinden	-4.5	4.5
<b>Total Lastenverschiebung Sparpaket I und II (C)</b>		<b>-81.1</b>	<b>81.1</b>
<b>Total Lastenverschiebung und Neubelastung nach Sparpaket I und II (Summe aus A, B, C)</b>		<b>140.1</b>	<b>-30.5</b>

Wie aus dem Total Lastenverschiebung (A) hervorgeht, haben die Neuerungen beim innerkantonalen Finanzausgleich, die Steuerentlastungen sowie neue Kostenteiler bei bestehenden Aufgaben zwischen 2000 und 2012 (d.h. vor Wirksamwerden des Sparpakets I) Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von netto rund 160 Mio. Franken hervorgerufen. Neben Kompensationen für Steuerausfälle wurden den Gemeinden Entlastungen insbesondere in der Absicht zugestanden, diese an der Entlastung des Kantons durch die NFA zu beteiligen. Insgesamt gehen über 90 Mio. Franken der Lastenverschiebungen hin zum Kanton auf dieses Ziel zurück. Im Rückblick muss diese Summe als zu hoch eingestuft werden, liegt doch, wie in

<sup>18</sup> Die vollständige Übertragung der Pflegefinanzierung (Erhöhung des Gemeindeanteils von 60 auf 100 Prozent) per 1.1.2014 wird über eine entsprechende Anhebung der Finanzausgleichbeiträge vom Kanton an die Gemeinden kompensiert, so dass dieser Schritt keine Lastenverschiebung darstellt.

Kapitel 6.2 aufgezeigt, der tatsächliche „NFA-Gewinn“ rund 50 Prozent unter den Erwartungen von ursprünglich rund 140 Mio. Franken und wird künftig auch noch kleiner werden.

Die für den Kanton nachteilige Lastenverteilung setzt sich auch bei den seit 2000 neu hinzugekommenen Aufgaben und Kosten fort. Wie das Total Neubelastung (B) zeigt, hat der Kanton von den durch ihn und/oder die Gemeinden zu tragenden Mehrkosten insgesamt 61 Mio. Franken (56 Prozent) übernommen, die Gemeinden 48 Mio. Franken.

Die Sparpakete I und II machen die Lastenverschiebung teilweise rückgängig. Sie entlasten den Kanton um gegen 80 Mio. Franken (C). Trotz dieser Korrektur bleibt aber insgesamt eine Mehrbelastung des Kantons im Umfang von – jährlich wiederkehrenden – über 140 Mio. Franken bestehen, während die Gemeinden nach wie vor in den Genuss einer Entlastung von jährlich rund 30 Mio. Franken kommen.

### 7.3 Ergebnisse der Wirksamkeitsberichte zum innerkantonalen Finanzausgleich

Seit Einführung des heutigen innerkantonalen Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden ist die Regierung verpflichtet, alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Der Wirksamkeitsbericht soll Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs geben und Möglichkeiten für angezeigte Verbesserungen aufzeigen. Der erste Wirksamkeitsbericht erschien bereits zwei Jahre nach Einführung des neuen Ausgleichsregimes im Jahr 2010 (40.10.05), der erste ordentliche Wirksamkeitsbericht wurde im Jahr 2012 veröffentlicht (40.12.04).

Aus den Wirksamkeitsberichten geht hervor, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden durch den neuen Finanzausgleich insgesamt verbessert hat. Zwar zeigt die Entwicklung der Finanzausgleichsbeträge im Zeitverlauf, dass der Kanton für den Finanzausgleich tendenziell weniger Mittel pro Jahr aufwendet. Dieser Rückgang ist aber primär auf die Entlastung der Gemeinden im Rahmen der Beteiligung am NFA-Gewinn (insbesondere Übernahme der Ergänzungsleistungen durch den Kanton) und die gleichzeitig in vielen Gemeinden stattgefundenen positiven Entwicklung der Steuerkraft zurückzuführen. Auch haben positive Synergieeffekte bei Gemeindevereinigungen den Bedarf an Finanzausgleichsmitteln vermindert.

Zu diesem Bild passt, dass die Steuerfüsse bei der Mehrheit der Gemeinden in der ersten Berichtsperiode 2008-2011 des heutigen Finanzausgleichs gesunken sind. Dabei ist insbesondere die Zahl der Gemeinden mit Maximalsteuern von 162 Prozent von 36 (2007) auf fünf (2011) gesunken.

Aufschlussreich sind auch die in beiden Wirksamkeitsberichten dargestellten Ergebnisse von Gemeindeumfragen zum Finanzausgleich. Auf die Frage, wie sich die finanzielle Situation der Gemeinde mit dem neuen Finanzausgleich verändert habe, gingen im ersten Wirksamkeitsbericht 41 Prozent der Gemeinden von einer Verbesserung aus. Im zweiten Wirksamkeitsbericht stieg dieser Anteil auf 62 Prozent. 57 bzw. 61 Prozent rechnen – unabhängig vom Finanzausgleich – zudem mit einer weiteren Verbesserung der finanziellen Situation in der Zukunft. Als Gründe für diese Einschätzung werden genannt: höheres Steueraufkommen, konsequentes Kostenmanagement und Abbau der Verschuldung.

Beide Wirksamkeitsberichte halten fest, dass (auch) im heutigen Finanzausgleich gewisse Fehlanreize bestehen und Empfänger Gemeinden fallweise über Gebühr vom Ausgleichssystem profitieren. Die Fehlanreize haben ihren Ursprung in der zweiten Stufe des Finanzausgleichs, also beim partiellen Steuerfussausgleich und individuellen Sonderlastenausgleich. Die Ausgestaltung

dieser Instrumente trägt zu wenig dazu bei, dass beitragsberechtigte Gemeinden Anstrengungen für die Bereinigung ihrer Strukturen (Kosten und Organisation) unternehmen. Darüber hinaus werden bei Kostenverschiebungen vom Kanton auf die Gemeinden rund 20 bis 25 Prozent der verlagerten Kosten wieder vom Kanton über den Finanzausgleich finanziert.

## 7.4 Ergebnisse der St.Galler Gemeindefinanzstatistik

Das Amt für Gemeinden erstellt in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Statistik jährlich eine St.Galler Gemeindefinanzstatistik. Wie aus der neuesten Ausgabe 2011 hervorgeht, war das Finanzjahr 2011 – wie schon die Vorjahre – für die St.Galler Gemeinden ein sehr gutes Finanzjahr. Die Gemeinden haben ihre gute finanzielle Lage genutzt, um Schulden abzubauen, Eigenkapital aufzubauen sowie Investitionen zu tätigen.

Die Abbildung 25 zeigt den Ertragsüberschuss der Gemeinden in Prozent der einfachen Steuer (linker Teil) und in Millionen Franken (rechter Teil). Der Ertragsüberschuss ist vor seiner Verwendung dargestellt, d.h. vor zusätzlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und vor Einlagen in Vorfinanzierungen. In den letzten fünf Jahren erzielten die Gemeinden insgesamt Ertragsüberschüsse zwischen 100 und 150 Mio. Franken pro Jahr, was 11 bis 17 Prozenten des einfachen Steuerertrags entspricht.

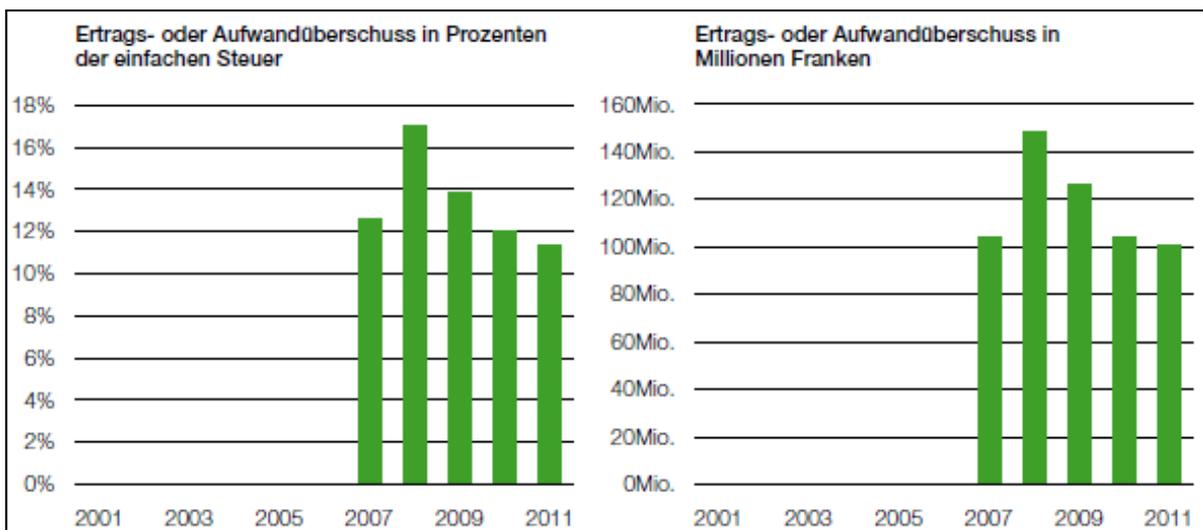
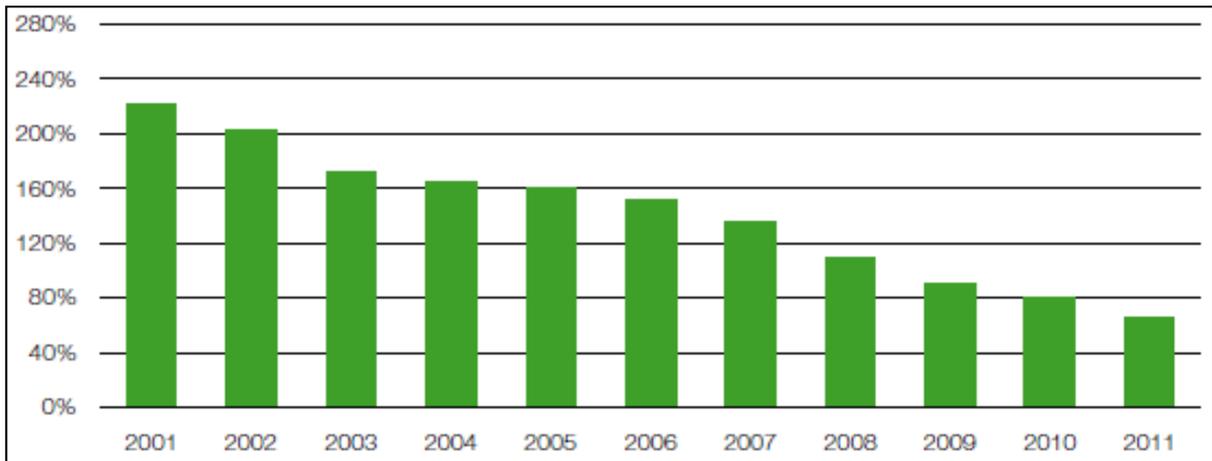


Abbildung 25: Ertragsüberschuss der St.Galler Gemeinden (vor Verwendung), 2007-2011  
(Quelle: Gemeindefinanzstatistik 2011)

Wie aus Abbildung 26 hervorgeht, konnten die Gemeinden ihre Nettoschuld in Prozenten der einfachen Steuer in den letzten Jahren stetig reduzieren. Ende 2011 belief sich die Nettoschuld noch auf 66 Prozent der einfachen Steuer. Damit lag der Bestand der Schulden je Einwohner um zwei Drittel tiefer als Ende der neunziger Jahre, als in den Gemeinden die bisher höchste durchschnittliche Verschuldung registriert wurde. 18 Gemeinden weisen gar keine Nettoverschuldung auf, sondern verfügen im Gegenteil über ein Nettovermögen. Nur drei Gemeinden gelten als hoch verschuldet.



**Abbildung 26: Nettoschuld der Gemeinden, Durchschnitt aller St.Galler Gemeinden, 2001-2011  
(Quelle: Gemeindefinanzstatistik 2011)**

Der Abbau der Verschuldung ging einher mit einem stetig steigenden Selbstfinanzierungsgrad. Im Fünfjahresdurchschnitt lag dieser im Jahr 2001 noch bei unter 100 Prozent, im Jahr 2011 erreichte er 151.8 Prozent. Das bedeutet, dass die Gemeinden ihre Nettoinvestitionen vollständig durch selber erwirtschaftete Mittel finanzieren konnten und darüber hinaus noch Schulden abbauen bzw. Vermögen anhäufen konnten.

Die vorteilhafte Finanzlage der Gemeinden zeigt sich schliesslich an der Entwicklung ihres Eigenkapitalbestands. Die Gemeinden konnten ihr Eigenkapital in den letzten fünf Jahren kräftig aufbauen: Im Zeitraum 2006 bis 2011 stieg das gesamte Eigenkapital der St.Galler Gemeinden von 326 Mio. auf 527 Mio. Franken, was einer Erhöhung um über 60 Prozent entspricht.

## 8 St.Gallen im interkantonalen Vergleich

### 8.1 Allgemeine Finanzlage – Ergebnisse des idheap Vergleichs 2011

Seit 1999 erarbeitet das Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung IDHEAP jährlich den Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen (nur Städte mit über 20'000 Einwohnern). Der Vergleich wertet diverse Finanzkennzahlen zur finanziellen Verfassung der Gemeinwesen und zur Qualität der Haushaltsführung aus.<sup>19</sup>

Die defizitäre Haushaltslage des Kantons zeigt sich auch in den IDHEAP-Zahlen. Im Bereich der Kennzahlen zur finanziellen Verfassung verschlechtert sich der Kanton St.Gallen insbesondere bei den Variablen Deckung des Aufwands und Selbstfinanzierungsgrad.

Die Variable *Deckung des Aufwands* untersucht, in welchem Umfang der laufende Ertrag (ohne Entnahme aus dem Eigenkapital) die laufenden Ausgaben decken kann. Ein Wert der Kennzahl von 100 Prozent bedeutet, dass der laufende Ertrag den laufenden Aufwand gerade decken kann. Eine Kennzahl über 100 Prozent bedeutet einen Ertragsüberschuss, eine Kennzahl von unter 100 Prozent einen Aufwandüberschuss. Während St.Gallen im 10-jährigen Mittel (2002-2011) noch nahe beim Kantonsdurchschnitt von 102 Prozent lag, sieht das Bild für die letzten drei Jahre deutlich schlechter aus: Sowohl im Jahr 2011 als auch über die Jahre 2009-2011 lag St.Gallen auf dem zweitletzten Platz; nur der Kanton Zürich wies 2011 eine noch geringere Aufwanddeckung aus, der Kanton Schwyz eine schlechtere Aufwanddeckung über die Jahre 2009-2011.

Beim *Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen* sieht das Bild in gewissem Sinne ähnlich, aber extremer aus: Während St.Gallen im 10-jährigen Durchschnitt mit 174 Prozent noch den dritthöchsten Selbstfinanzierungsgrad ausweist, ist es 2011 mit 23 Prozent der drittiefste Selbstfinanzierungsgrad. Auch wenn die Kennzahl des Selbstfinanzierungsgrads von Jahr zu Jahr stark schwanken kann, ist diese Verschlechterung in erster Linie auf den Übergang von Ertrags- zu Aufwandüberschüssen zurückzuführen.

Werte Kanton SG (in Klammern Mittelwert alle Kantone)	2011	2002-2011	2009-2011	Note SG 2011*
<b>Finanzielle Verfassung</b>				
<b>Deckung des Aufwands</b>	93.4	101.2	97.1	2-3
= laufender Ertrag / laufender Aufwand	(101.3)	(102.0)	(102.6)	
<b>Selbstfinanzierungsgrad</b>	23.3	174.0	102.8	1
= (Saldo laufende Rechnung + Abschreibungen Verwaltungsvermögen) / Nettoinvestitionen	(89.9)	(130.8)	(117.1)	
<b>Nettozinsbelastung</b>	-0.3	0.1	-0.5	6
= Nettozinsen / direkte Steuereinnahmen	(-0.7)	(1.6)	(-0.4)	
<b>Qualität der Haushaltsführung</b>				
Beherrschung der laufenden Ausgaben	2.1	2.1	2.2	4-5
= Wachstum bereinigter Aufwand	(2.6)	(2.6)	(2.0)	mässige
= Wachstum (Gesamtaufwand ./. Abschreibungen, durchlaufende Beiträge, Fondierungen, interne Verrechnungen)				Ausgabenkontrolle

\*6 = sehr gute Situation / kein Handlungsbedarf; 1 = sehr schlechte Situation / sofortige Korrekturmaassnahmen erforderlich

<sup>19</sup> Der aktuelle Vergleich ist von Soguel und Munier (2012): "Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen".

Einzig im Bereich der *Nettozinsbelastung* hat sich die Situation im Kanton St.Gallen im Zehnjahresvergleich leicht verbessert, wobei aber auch hier andere Kantone grössere Fortschritte erzielen konnten.

Im Bereich der Qualität der Haushaltsführung sind die Werte des Kantons St.Gallen – soweit die Zahlen vergleichbar sind – im Bereich des Kantonsdurchschnitts bzw. leicht besser. Die Kennzahl *Beherrschung der laufenden Ausgaben*, welche ein bereinigtes Aufwandwachstum darstellt, lag zwischen 2002 und 2011 konstant bei rund 2.1 Prozent und damit unter dem Kantonsdurchschnitt von 2.6 Prozent.

Insgesamt lässt sich aus den Indikatoren feststellen, dass St.Gallen in den letzten Jahren im Kantonsvergleich zurückgefallen ist. Insbesondere Aufwanddeckungsgrad und Selbstfinanzierungsgrad, aber auch die Beherrschung der laufenden Ausgaben sind sowohl bezüglich Niveau als auch Entwicklung über die zehn letzten Jahre als kritisch zu beurteilen.

## 8.2 St.Gallen im Steuerwettbewerb

Gemäss geltendem Finanzleitbild aus dem Jahr 2002 strebt der Kanton St.Gallen mittelfristig eine Senkung der Steuerquote an und weist im interkantonalen Vergleich eine konkurrenzfähige Steuerbelastung aus (vgl. Anhang 1 zum Finanzplan 2003-2005, 33.02.04). Im Jahr 2010 hat die Regierung im Rahmen der Formulierung der Departementsstrategie (Bereich Finanzdepartement) die Steuerstrategie konkretisiert und folgende zwei Ziele festgehalten:

1. Senkung der Steuerbelastung im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern auf den Durchschnitt der Nachbarkantone;
2. Senkung der Steuerbelastung im Bereich der Gewinnsteuern auf maximal 10 Prozent.

Um die Zielerreichung mittels der getroffenen Massnahmen zur Steuersenkung – sowie der Zielentfernung infolge der Steuerfussanpassungen – zu überprüfen, wird durch das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF-HSG) jährlich ein Steuermonitoring erstellt. Daneben gibt der Steuerausschöpfungsindex der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) Auskunft über die Position des Kantons im Steuerwettbewerb.

### 8.2.1 Steuermonitoring

Das Steuermonitoring 2012 vergleicht die Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung der natürlichen Personen sowie die Unternehmenssteuerbelastung im Kanton St.Gallen mit der Belastung in den anderen Kantonen.

Die Studie zeigt auf, dass die steuerliche Attraktivität des Kantons St.Gallen bei den *Einkommenssteuern* U-förmig verläuft. Das bedeutet, dass St.Gallen im interkantonalen Vergleich hauptsächlich für tiefe und sehr hohe Einkommen attraktiv ist, bei den mittleren Einkommen hingegen eine relativ hohe Belastung ausweist. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen ist St.Gallen lediglich bei den tiefen Einkommen konkurrenzfähig. Der Kanton schneidet bei den Ledigen am schlechtesten ab, während er für Familien relativ attraktiv ist.

Bei den *Vermögenssteuern* schneidet der Kanton St.Gallen insbesondere im Vergleich mit den Nachbarkantonen schlecht ab; für Vermögen zwischen 0.4 und 2.0 Mio. Franken weist er die höchste Steuerbelastung aus.

Im Bereich der *Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung* liegt der Kanton St.Gallen gesamtschweizerisch im Mittelfeld. Bis auf Zürich und Graubünden weisen die Nachbarkantone allerdings wiederum eine tiefere Unternehmenssteuerbelastung auf. Werden hingegen die international vergleichbaren Masse der effektiven Durchschnittsbelastung (für die Standortwahl von Bedeutung) und effektive Grenzsteuerbelastung (für die Investitionstätigkeit bereits angesiedelter Unternehmen relevant) herangezogen, zeigt sich, dass St.Gallen sowohl im nationalen als auch internationalen Vergleich gut positioniert ist.

Zu diesem Schluss kommt auch der am 11. Januar 2013 von der NZZ publizierte Vergleich der Gewinnsteuern. Mit einer effektiven Gewinnsteuerbelastung von 17.14 Prozent liegt St.Gallen leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 18 Prozent. Die Abweichungen nach unten und nach oben sind indes gross: Am besten schneiden die Luzerner Gemeinden und steuergünstigen Gemeinden des Kantons Schwyz ab, ihre Gewinnsteuerbelastungen sind nur gerade halb so hoch wie im Kanton Genf.

### Gewinnsteuern für juristische Personen 2013<sup>1</sup>

Kanton	Belastung Hauptort nominelle Sätze, in %	Belastung Hauptort effektiv, <sup>2</sup> in %	Tiefste Belastung effektiv, <sup>2</sup> in %	Höchste Belastung effektiv, <sup>2</sup> in %
Luzern	13,90	12,20	Meggen 11,18	13,06
Schwyz	16,21	13,95	Wollerau 11,56	14,93
Appenzell A.-Rh.	14,50	12,66	kantonaler Einheitssatz 12,66	
Nidwalden	14,50	12,66	kantonaler Einheitssatz 12,66	
Obwalden	14,50	12,66	kantonaler Einheitssatz 12,66	
Appenzell I.-Rh. <sup>3</sup>	16,50	14,16	kantonaler Einheitssatz 14,16	
Schaffhausen	19,00	15,97	Rüdlingen 14,57	16,70
Zug	17,38	14,80	Baar 14,70	15,38
Uri	17,82	15,14	verschiedene 14,79	16,24
Thurgau	19,66	16,43	Bottighofen 15,12	17,57
Glarus	19,70	16,46	Mollis 16,41	16,67
Freiburg	24,42	19,63	Greng 16,61	20,88
Graubünden	20,02	16,68	kantonaler Einheitssatz 16,68	
St. Gallen	20,70	17,14	kantonaler Einheitssatz 17,14	
Tessin	26,05	20,67	Paradiso 18,21	20,95
Solothurn	27,96	21,80	Däniken 18,30	23,32
Zürich	26,86	21,17	Rüschlikon 18,71	21,52
Basel-Landschaft	26,10	20,70	verschiedene 18,77	20,70
Aargau	23,26	18,87	kantonaler Einheitssatz 18,87	
Bern	27,62	21,64	Ittigen 19,88	23,48
Jura	26,80	21,14	Boncourt 19,99	21,93
Neuenburg <sup>4</sup>	26,50	20,94	kantonaler Einheitssatz 20,94	
Waadt	30,68	23,48	Coinsins 20,95	
Wallis	27,50	21,57	kantonaler Einheitssatz 21,57	
Basel-Stadt <sup>5</sup>	28,50	22,18	kantonaler Einheitssatz 22,18	
Genf	31,88	24,17	Genthod 23,22	24,43

<sup>1</sup> Gliederung nach tiefster Belastung in den jeweiligen Kantonen. Informationsstand Januar 2013; einschliesslich direkter Bundessteuer, kantonaler Steuersätze für 2013 sowie Gemeindesteuerfüssen 2013. <sup>2</sup> Nach Abzug der Steuern zur Ermittlung des steuerbaren Gewinns. <sup>3</sup> AI: Für nicht ausgeschüttete Gewinne. Bei sofort ausgeschütteten Gewinnen reduzieren sich Staats- und Gemeindesteuer um 50%. <sup>4</sup> NE: Die einfache Steuer wird bis 2016 jährlich um einen Prozentpunkt gesenkt. <sup>5</sup> BS: Reduktion des Gewinnsteuersatzes um 0.5 Prozentpunkte, sofern besondere Voraussetzungen beim Schweizer BIP und bei der Nettoschuldenquote des Kantons gegeben sind. (Quelle: NZZ vom 11.1.2013, S.26)

Das Steuermonitoring 2012 bezieht sich auf die Steuerperiode 2011. Damit haben die für die Jahre 2012 und 2013 beschlossenen Steuerfusserhöhungen noch keinen Einfluss auf die im Steuermonitoring ausgewiesenen Rangierungen. Wie die im Bericht enthaltene Simulation für die Gruppe der ledigen Steuerpflichtigen jedoch zeigt, dürfte sich die steuerliche Attraktivität von St.Gallen künftig nochmals deutlich verschlechtern: Unter der Annahme, dass die anderen Kantone ihre Steuerpolitik beibehalten, verliert der Kanton bereits durch die Steuerfusserhöhung auf 105 Basispunkte um bis zu vier Ränge. Die Erhöhung auf 115 Basispunkte verstärkt diesen Trend, so dass bei den am stärksten betroffenen Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 100'000 der Kanton St.Gallen noch auf Platz 23 zu liegen käme. Bei Verheirateten mit zwei Kindern fällt die Verschlechterung im interkantonalen Vergleich ähnlich aus.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit dem Steuerfuss von 115 Prozent der Kanton St.Gallen schlechter positioniert sein wird als vor Einführung des Tarifs 2010 und der Erhöhung der Kinderabzüge um 50 Prozent.

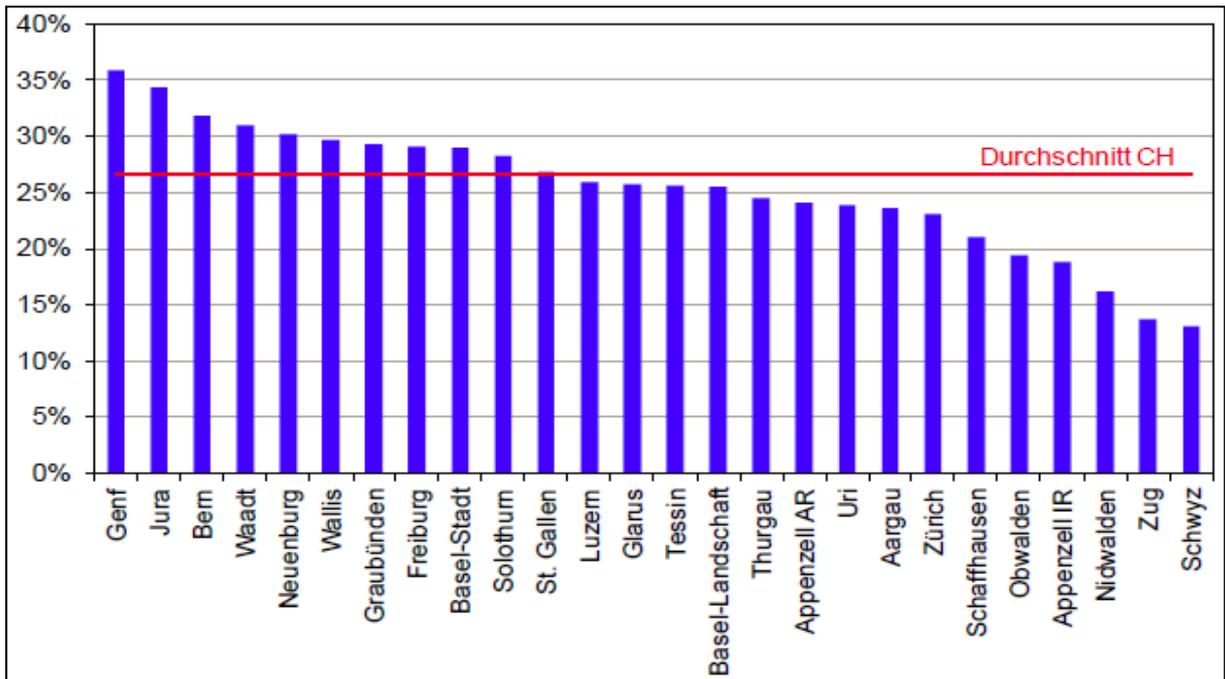
## 8.2.2 Steuerausschöpfungsindex

Der Steuerausschöpfungsindex untersucht, zu welchem Anteil die Wirtschaftskraft eines Kantons durch Fiskalabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Finanzstatistik der EFV ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss nationalem Finanzausgleich gesetzt. Bei den Steuereinnahmen werden sowohl die direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen als auch z. B. Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern berücksichtigt. Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung, d.h. das Steuersubstrat. Der Steuerausschöpfungsindex ist somit ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird.<sup>20</sup>

Abbildung 27 zeigt den Steuerausschöpfungsindex 2013 – der auf den Steuereinnahmen der Jahre 2007 bis 2009 basiert – und stellt die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen in absteigender Reihenfolge dar. Im Schweizer Durchschnitt werden 26.7 Prozent des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Mit einer Ausschöpfung von 26.8 Prozent des Ressourcenpotenzials liegt der Kanton St.Gallen gerade im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Der Vergleich mit den Nachbarkantonen zeigt, dass diese bis auf Graubünden ihr Ressourcenpotenzial unterdurchschnittlich ausschöpfen; dabei weisen namentlich Schwyz und Appenzell Innerrhoden deutlich tiefere Werte auf (13.1 bzw. 18.8%). Die fiskalische Belastung im Kanton Schwyz ist nur gerade halb so hoch wie in St.Gallen.

---

<sup>20</sup> Der Steuerausschöpfungsindex stellt ein umfassendes Mass der Fiskalbelastung dar und lässt keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze zu. Von daher hängt die individuelle Belastung eines Steuerzahlers auch von der Ausgestaltung des Steuersystems ab, d.h. je nach Einkommen und Familienstand kann auch die Rangfolge für natürliche Personen unterschiedlich sein. Manche Kantone sind v.a. für Familien, andere für Gutverdienende, und wieder andere eher für schlechter Verdienende am attraktivsten. Diese Unterscheide können aus dem Steuerausschöpfungsindex nicht herausgelesen werden.



**Abbildung 27: Steuererschöpfungsindex 2013**

Der Steuererschöpfungsindex untersucht, zu welchem Anteil die Wirtschaftskraft eines Kantons (Ressourcenpotenzial) durch Fiskalabgaben belastet wird. Der Steuererschöpfungsindex 2013 basiert auf den Daten der Jahre 2007 bis 2009. (Quelle: EFV)

Der Vergleich der Steuererschöpfungsindizes 2012 und 2013 zeigt, dass 18 Kantone ihre Fiskalbelastung senken konnten; neben Uri und Graubünden geschah dies insbesondere auch in St.Gallen in überdurchschnittlichem Ausmass. Trotzdem tauschte St.Gallen in der Folge nur den Platz mit Solothurn (wo sich die Fiskalbelastung erhöhte), während Graubünden mehrere Westschweizer Kantone überholte und Uri fünf Plätze gut machte und von einer durchschnittlichen zu einer unterdurchschnittlichen Steuerbelastung wechselte. Für St.Gallen ist dabei zu bemerken, dass im Steuererschöpfungsindex 2013 nicht mehr nur wie im Vorjahr die Steuerfussenkung von 115 auf 105 Prozent im Jahr 2008 berücksichtigt ist, sondern nun auch diejenige von 105 auf 95 Prozent im Jahr 2009. Trotz der nochmaligen Senkung um 10 Steuerfusspunkte konnte St.Gallen nur einen Platz gut machen.

Die mittlerweile erfolgte Wiederanhebung des Steuerfusses auf 115 Prozent in den Jahren 2012 und 2013 wird erst in die Steuererschöpfungsindizes 2016 und folgende einfließen. Es ist zu erwarten, dass St.Gallen dann wieder eine schlechtere Rangierung aufweisen wird. Festzuhalten ist allerdings, dass nicht nur Veränderungen des Steuerfusses oder Steuergesetzanpassungen einen Einfluss auf den Steuererschöpfungsindex haben, sondern auch die Veränderung des Ressourcenpotenzials, weshalb z.B. die Fiskalbelastung 2013 im Kanton Zürich überdurchschnittlich stark (+0.8 Prozentpunkte) gestiegen ist.

## 9 Zukunftsszenarien

### 9.1 Mögliche Einflussfaktoren

Der vorliegende Bericht beruht für die Jahre bis 2011 auf den ausgewiesenen Zahlen der Rechnungsabschlüsse und für die darauffolgenden Jahre auf den Planzahlen der Voranschläge 2012 und 2013 bzw. des AFP 2014-2016. Die Planzahlen basieren auf dem Wissensstand des Herbsts 2012 (mutmassliche Rechnung 2012). Sie sind vielfach jedoch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die zu positiven und negativen Abweichungen von den heute erwarteten Finanzplanzahlen führen können. Die Unsicherheiten betreffen exogene, von der (kantonalen) Politik nicht beeinflussbare Faktoren und andererseits endogene, politisch beeinflussbare Faktoren.

Zu den *exogenen Faktoren* mit den grössten Unwägbarkeiten zählen derzeit die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Schuldenkrise in Europa aber auch in Übersee hat potenziell erhebliche Auswirkungen auf Grössen wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Preisentwicklung, Wechselkurs- oder Zinsniveau und kann damit vorab bei den Steuererträgen, aber auch bei anderen wichtigen Ertragskategorien wie Gewinnausschüttungen der Nationalbank und NFA-Beiträgen zu grossen Verwerfungen führen.

Weitere exogene Faktoren mit möglichen Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen betreffen die demografische Entwicklung einschliesslich der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung, Verhaltensänderungen im Bereich der staatlich finanzierten Grundbildung inklusive der verstärkten Tendenz zur Tertiärbildung, die Tendenzen zur Desintegration von ausländischen, bildungsfernen oder leistungsschwachen Bevölkerungsschichten oder der Trend zur Inanspruchnahme von mehr und teureren Gesundheitsleistungen.

Die *endogenen Faktoren* betreffen Bereiche, in denen die Kostenentwicklung zwar auch den allgemeinen Rahmenbedingungen folgt, für deren Ausbau jedoch je einzelne politische Entscheide notwendig sind. Zu diesem Bereich gehören etwa die meisten Entscheide zum Ausbau der innerkantonalen Infrastruktur, aber auch Entscheide zur Ausgestaltung des Steuern- und Abgabesystems.

### 9.2 Basis-, Negativ- und Positivszenario

Unter den genannten Umständen ist es sinnvoll, mit zusätzlichen Szenarien die Bandbreite von möglichen künftigen Haushaltsentwicklungen aufzuzeigen. Dabei sollen die Abwärtsrisiken stärker gewichtet werden als die Aufwärtsrisiken. Dies einerseits, um dem Vorsichtsprinzip Rechnung zu tragen, und andererseits, weil die Wahrscheinlichkeit für eine schlechtere Entwicklung vom Finanzdepartement als höher eingeschätzt wird als jene für eine bessere Entwicklung.

Nachfolgende Tabelle zeigt für die grossen, vorwiegend exogen beeinflussten Aufwand- und Ertragsbereiche das diesem Bericht – bzw. dem VA 2013 und AFP 2014-2016 – zugrunde gelegte Basisszenario und stellt diesem ein Negativ- und ein Positivszenario gegenüber. Für das Negativszenario wird davon ausgegangen, dass die durchschnittlichen Zuwachsraten in den Jahren 2013 bis 2016 auf der Ertragsseite um 20 Prozent tiefer und auf der Aufwandseite um 20 Prozent höher ausfallen als im Basisszenario. Im Positivszenario wird umgekehrt angenommen, dass die durchschnittlichen Zuwachsraten 2013 bis 2016 auf der Ertragsseite um 10 Prozent höher und auf der Aufwandseite um 10 Prozent tiefer liegen. Bei Positionen, die einen fixen Betrag aufweisen (Pendlerabzug, Gewinnausschüttungen der SNB, Ausfinanzierungskosten der Pensionskasse) werden separate Annahmen getroffen.

Soweit sie quantifizierbar sind, werden die finanziellen Auswirkungen, die sich aus den alternativen Annahmen ergeben, in der Tabelle aufgeführt (fett markiert). Die Beträge zeigen die Mehrbelastungen bzw. Entlastungen im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2016.

in Fr. Belastungen (+) / Entlastungen (-)	Basisszenario (Basis: VA 2013 / AFP 2014-16)	Negativszenario	Positivszenario
<b><u>Ertragsseitige Risiken</u></b>			
<b>Steuererträge (netto)</b>	Ø-Wachstum der Steuererträge 2013-2016:	Ø-Wachstum ist 20% tiefer:	Ø-Wachstum ist 10% höher:
Einkommens- und Vermögenssteuern	3.1%	2.5% <b>20.4 Mio.</b>	3.4% <b>-10.3 Mio.</b>
Gewinn- und Kapitalsteuern	8.0%	6.4% <b>9.8Mio.</b>	8.8% <b>-5.0 Mio.</b>
Spezialsteuern	3.9%	3.1% <b>3.4Mio.</b>	4.3% <b>-1.7 Mio.</b>
Direkte Bundessteuern	4.1%	3.3% <b>3.0Mio.</b>	4.5% <b>-1.5 Mio.</b>
Pendlerabzug	Begrenzung des Pendlerabzugs auf 3'000 Franken	Begrenzung des Pendlerabzugs wird nicht eingeführt: <b>13.0 Mio.</b>	
<b>Gewinnausschüttungen SNB</b>	Gewinnausschüttung beträgt 40.4 Mio. Fr. pro Jahr	Gewinnausschüttung entfällt <b>40.4 Mio.</b>	Gewinnausschüttung ist 100% höher <b>-40.4 Mio.</b>
<b>Vermögenserträge aus Beteiligungen im Finanz- und Verwaltungsvermögen</b>	Vermögenserträge betragen 58.6 Mio.Fr. pro Jahr (ohne Gewinnausschüttung SNB)	Vermögenserträge sind 20% tiefer <b>11.7 Mio.</b>	Vermögenserträge sind 10% höher <b>-5.9 Mio.</b>
<b>NFA-Beiträge</b>	Ø-Wachstum 2013-2016: 1.3%	Ø-Wachstum ist 20% tiefer: 1.0% <b>3.0 Mio.</b>	Ø-Wachstum ist 10% höher: 1.4% <b>-1.5 Mio.</b>
<b>Unternehmenssteuerreform III: Abschaffung der reduzierten Besteuerung von im Ausland erzielten Gewinnen bei Verwaltungsgesellschaften</b>	.	Mit der Unternehmenssteuerreform III ist durch den Wegfall der kantonalen Steuerstati mit tieferen Steuererträgen und/oder weniger NFA-Mitteln zu rechnen. <b>p.m</b>	
<b><u>Ausgabenseitige Risiken</u></b>			
<b>EL AHV und IV (Nettoaufwand)</b>	Ø-Wachstum 2013-2016: 4.2%	Ø-Wachstum ist 20% höher: 5.0% <b>5.3 Mio.</b>	Ø-Wachstum ist 10% tiefer: 3.8% <b>-2.6 Mio.</b>
<b>IPV (Nettoaufwand)</b>	Ø-Wachstum 2013-2016: -0.6%	Ø-Abnahme ist 20% tiefer: -0.5% <b>0.2 Mio.</b>	Ø-Abnahme ist 10% höher: -0.7% <b>-0.1 Mio.</b>
<b>Innerkant. Hospitalisationen</b> gemessen an Staatsbeiträgen (SB) - an e.A.; Spitäler - an e.A.; psych.Kliniken - an p.l.; Spitäler	Ø-Wachstum 2013-2016: 3.5%	Ø-Wachstum ist 20% höher: 4.2% <b>8.7 Mio.</b>	Ø-Wachstum ist 10% tiefer: 3.1% <b>-4.3 Mio.</b>
<b>Ausserkant. Hospitalisationen</b> gemessen an SB an Kt.; Spitäler	Ø-Wachstum 2013-2016: 4.8%	Ø-Wachstum ist 20% höher: 5.7% <b>2.7 Mio.</b>	Ø-Wachstum ist 10% tiefer: 4.3% <b>-1.3 Mio.</b>
<b>Investitionsbedarf im Spitalbereich</b>	Mit der neuen Spitalfinanzierung werden Spitalinvestitionen grundsätzlich über den in der Baserate enthaltenen Investitionskostenzuschlag gedeckt. Spitäler können über zusatzversicherte Patienten weitere Einnahmen generieren, die für Investitionen verwendet werden können. Zum heutigen Zeitpunkt ist unklar, ob diese Mittel für die anstehenden Investitionsvorhaben ausreichen oder ob der Kanton zusätzliche Mittel bereitstellen muss. <b>p.m.</b>		

<b>Neue St.Galler Pensionskasse: Ausfinanzierung Versicherten- kasse des Staatspersonals und Lehrerversicherungskasse</b>	Die Ausfinanzierung kostet total 400 Mio. Fr. bzw. 16.0 Mio. Fr. pro Jahr (Abschreibungs- und Zinsaufwand)	Die Ausfinanzierungskosten liegen 20% höher:  <b>3.2 Mio.</b>	Die Ausfinanzierungskosten liegen 50% tiefer:  <b>-8.0 Mio.</b>
<b>Neue St.Galler Pensionskasse: Arbeitgeberbeiträge</b>	Auch nach der Verselbständigung der Versichertenkasse des Staatspersonals und der Lehrerversicherungskasse bleibt der Kanton als Arbeitgeber in der Pflicht, falls zu einem späteren Zeitpunkt weitere Sanierungsbeiträge fällig werden. Nach derzeitigen Berechnungen muss die neue Pensionskasse eine Rendite von 4.0 bis 4.5% erwirtschaften, damit der Deckungsgrad bei 100% gehalten werden kann. Allfällig höhere Renditen fließen in eine Wertschwankungsreserve; bei (deutlich) tieferen Renditen muss hingegen von arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Zusatzbeiträgen ausgegangen werden. p.m.		
<b>Total finanzielle Auswirkungen</b>		<b>124.8 Mio.</b>	<b>-82.7 Mio.</b>

Die aus den Szenarien abgeleiteten finanziellen Auswirkungen zeigen, dass insbesondere bei den Steuererträgen, wo im Basisszenario insgesamt mit hohen Zuwachsraten gerechnet wird, erhebliche Abweichungen von den Planwerten möglich sind. So wird bei den Einkommens- und Vermögenssteuern derzeit mit einer jährlichen Zunahme der Erträge von durchschnittlich 3.1 Prozent gerechnet. Liegt der durchschnittliche Zuwachs 20 Prozent tiefer bei 2.5 Prozent pro Jahr, belaufen sich die Mindereinnahmen im Jahr 2016 auf rund 20 Mio. Franken. Bei der Unternehmensbesteuerung führt eine um 20 Prozent tiefere jährliche Zuwachsrate zu Mindereinnahmen von knapp 10 Mio. Franken.

Grösseres Abweichungspotenzial ergibt sich des Weiteren bei den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, bei den Ergänzungsleistungen und im Bereich der Hospitalisationen. Insgesamt kann auf Basis der hier dargestellten Szenarien von einer Mehrbelastung von rund 80 Mio. Franken im ungünstigen Fall und einer Minderbelastung von gut 30 Mio. Franken im günstigen Fall ausgegangen werden. Das im AFP 2014-2016 ausgewiesene Defizit von durchschnittlich rund 140 Mio. Franken bewegt sich damit in einer Bandbreite von 60 bis 260 Mio. Franken.

## 10 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

### 10.1 Zusammenfassung

Gemäss AFP 2014-2016 ist in den nächsten Jahren durchschnittlich mit einem Aufwandwachstum von 3.0 Prozent und einem Ertragswachstum von 2.3 Prozent zu rechnen. Für die Jahre 2014 bis 2016 werden Defizite zwischen 120 und 160 Mio. Franken ausgewiesen.

Der Gesamtaufwand erreicht im Jahr 2016 ein Niveau von 4.92 Mrd. Franken, der Ertrag beläuft sich auf insgesamt 4.80 Mrd. Franken. Die grössten Aufgabengebiete stellen die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt dar. Ihr Anteil am Nettoaufwand beläuft sich auf je 20 bis 25 Prozent. Zu den am stärksten wachsenden Funktionsbereichen gehören wiederum die Bereiche Gesundheit und die soziale Wohlfahrt. Sie werden indes übertroffen von den kleineren Bereichen Kultur sowie Umwelt und Raumordnung. Unter den Sachgruppen dominieren in Bezug auf Volumen und Dynamik die Staatsbeiträge. Die weitgehend stabilen Personal- und Sachaufwände liegen deutlich zurück.

Auf der Ertragsseite stellen die Steuern die wichtigste Einnahmequelle dar. Infolge der Steuerfusserhöhungen ab 2012 steigt ihr Anteil am Gesamtertrag wieder auf 42 bis 44 Prozent, während dieser vorübergehend auf 36 Prozent gesunken war. Ende 2016 liegen die Steuererträge (brutto) voraussichtlich um rund 500 Mio. Franken über dem Steuerertrag von 2010. Zweitwichtigste Einnahmenkategorie sind die kontinuierlich wachsenden Beiträge für eigene Rechnung (u.a. für IPV, EL, Berufsbildung) und die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (u.a. NFA-Beiträge, Anteile direkte Bundesteuer).

In der Investitionsrechnung weisen die Bereiche Verkehr, Bildung und Gesundheit die grössten Nettoinvestitionen auf, wobei in den nächsten Jahren als Folge des langjährigen Nachholbedarfs die Vorhaben im Spitalbereich mit Kosten von gegen einer Milliarde im Vordergrund stehen. Das hohe Investitionsvolumen schlägt sich über höhere Abschreibungen in der laufenden Rechnung nieder, dies ungeachtet der mit dem Sparpaket II gelockerten Abschreibungsregeln.

Infolge der für die Jahre 2012 und 2013 budgetierten Defizite sinkt der Eigenkapitalbestand bis Ende 2013 auf rund 530 Mio. Franken. Der Bestand an freiem Eigenkapital wird noch rund 150 Mio. Franken betragen. Die Herbeiführung eines ausgeglichenen Budgets mittels Reservebezügen kann somit höchstens noch einmal im Jahr 2014 praktiziert werden; ab 2015 werden – ohne weitere Massnahmen – zusätzliche Steuererhöhungen oder die Aufnahme von Fremdmitteln notwendig.

Das Verhältnis zwischen Kanton und Bund wurde mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 auf eine neue Basis gestellt. Der Kanton kam in den Genuss von deutlich höheren Finanzausgleichsbeiträgen, gleichzeitig wurde die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton neu geregelt. Der Kanton St.Gallen hat von der NFA-Einführung profitiert. Allerdings zeigt sich im Rückblick, dass die Besserstellung im Jahr 2008 nur etwa halb so hoch ausfiel wie erwartet. Auch dürfte die dynamische Entwicklung in verschiedenen der übernommenen Aufgabengebieten die Entlastung weiter verkleinern. Trotzdem steht der Kanton mit NFA auch in den nächsten Jahren besser da als ohne: Im Jahr 2013 fährt er rund 120 Mio. Franken besser, im Jahr 2016 dürften es noch rund 80 Mio. Franken sein.

Auch nach Einführung der NFA hat der Bundesgesetzgeber grosse und stark wachsende Aufgabenbereiche auf die unteren Staatsebenen verschoben. Dies betrifft insbesondere die Einführung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 und die neue Spitalfinanzierung im Jahr 2012, die zusammen Mehrkosten von anfänglich rund 120 Mio. Franken auslösten.

Im finanziellen Verhältnis Kanton-Gemeinden sind in den letzten Jahren ebenfalls zahlreiche Änderungen in Kraft getreten. Durch Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleich, der Steueranteile der Gemeinden, dem Wegfall der Gemeindebeteiligung an den Ergänzungsleistungen und den geänderten Gemeindebeteiligungen in anderen Aufgabengebieten sind seit 2000 Lasten im Umfang von rund 160 Mio. Franken auf den Kanton verschoben worden. Mit den Sparpaketen I und II wurde rund die Hälfte dieser Lastenverschiebung wieder rückgängig gemacht.

Die in diesem Bericht dargestellte Haushaltsentwicklung ist wesentlichen Unsicherheiten unterworfen. Hierzu zählen in erster Linie die unsicheren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch politische und gesellschaftliche Unwägbarkeiten. Um die Sensibilität des Haushalts auf mögliche Abwärts- und Aufwärtsrisiken zu ermitteln, stellt der vorliegende Bericht dem Basisszenario ein Negativ- und ein Positivszenario mit alternativen Annahmen zu den grossen, vorwiegend exogen beeinflussten Aufwand- und Ertragspositionen gegenüber. Daraus ergibt sich eine Bandbreite zwischen 80 Mio. Franken Entlastungen und über 120 Mio. Franken Belastungen. Das durchschnittliche Defizit in den Jahren 2014 bis 2016 bewegt sich damit zwischen 60 und 260 Mio. Franken.

## 10.2 Schlussfolgerungen

Mit dem Projekt Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013 soll der Staatshaushalt nachhaltig stabilisiert werden. Dafür muss in erster Linie der Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung beseitigt werden. Neben den im Basisszenario ausgewiesenen Defiziten von durchschnittlich 140 Mio. Franken in den Jahren 2014 bis 2016 ist den in den Alternativszenarien dargestellten Auf- und Abwärtsrisiken Rechnung zu tragen.

Bei der Ermittlung des Entlastungsvolumens dürfen die im Negativszenario ermittelten möglichen Haushaltsverschlechterungen nicht ausserachtgelassen werden. Das Entlastungsvolumen muss deshalb höher sein als das durchschnittliche Defizit von 140 Mio. Franken gemäss Basisszenario. Um mit grosser Wahrscheinlichkeit zu verhindern, dass in naher Zukunft ein weiteres Entlastungsprogramm notwendig werden wird, muss es deshalb wenigstens 150 Mio. Franken, vorzugsweise – und unter Berücksichtigung von gewissen nur befristet wirksamen Massnahmen (Übergangsmassnahmen) – aber gegen 200 Mio. Franken betragen. Mit einem höheren Entlastungsvolumen steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass künftig wieder Ertragsüberschüsse erzielt werden können und der Bestand an freiem Eigenkapital mittelfristig wieder aufgebaut werden kann. Dies erhöht den finanzpolitischen Handlungsspielraum und ermöglicht insbesondere, künftige Aufwand- und Ertragsschwankungen durch den Bezug von Reserven aufzufangen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass ein Entlastungsprogramm mit einem Entlastungsvolumen in dieser Höhe zu grossen Eingriffen ins staatliche Leistungsangebot zwingt. Es ist daher sorgfältig abzuwägen, welche Entlastungen verantwortet werden können und welche einen langfristigen nicht mehr wieder gut zu machenden Schaden mit dauerhaft negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität zur Folge haben.

Die Ansatzpunkte, um die Entlastungen zu erreichen, sind vor dem Hintergrund der stark gesunkenen freien Reserven beschränkt. Steuerseitige Korrekturen sind nach den Steuerfussanpassungen, welche den Kanton bereits wieder in die hintersten Ränge im interkantonalen Steuerwettbewerb bringen werden, nicht wünschbar. Auch hätten sie kaum Aussicht auf Erfolg. Denkbar sind einnahmenseitige Anpassungen im Bereich der Kausalabgaben, Gebühren sowie Bussen. Der Hauptteil des Entlastungsvolumens muss jedoch über ausgabenseitige Korrekturen erreicht werden. Dabei ist das Gewicht in der laufenden Rechnung insbesondere auf die Staatsbeiträge und in der Investitionsrechnung auf die neuen Vorhaben zu legen. Der Miteinbezug der Gemeinden ist angesichts der erfolgten finanziellen Verschiebungen sowie auch aufgrund deren finanziell robusten Ausgangslage weiterzuerfolgen.

## Anhang 1: Übersicht Sparpakete I und II

### Sparpaket I

Nr.	Massnahme	Finanzielle Entlastung per 2014
1	Kantonsrat: Reduktion der Zahl der Sessionen	-100'000
2	Kantonsrat: Abschaffung des Sicherheitsdienstes	-63'000
3	Kommunikation: Einsparungen bei der Marke "St.Gallen kann es"	-50'000
4	Aussenbeziehungen: Streichung der Kofinanzierung der Bodensee Agenda 21	-22'800
5	Drucksachen: Verzicht auf Druck diverser Berichte	-59'000
6	Erhöhung der Gemeindebeiträge an den regionalen Personenverkehr	-15'770'000
7	Verzicht auf Angebotsausbau im Rahmen des 4. ÖV-Programms	-750'000
8	Anpassung der ÖV-Tarife an das verbesserte Angebot	-2'000'000
9	Stabilisierung der Beiträge nach dem Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen	-200'000
10	Reduktion Beiträge für Projekte Bodenverbesserung	-240'000
11	Erhöhung Tarife Landwirtschaftliches Zentrum SG	-75'000
12	Reduktion NRP-Bundesdarlehen, Zinskostenbeiträge und Standortförderung	-200'000
12a	Zusammenlegung AfA/AfW	-300'000
13	Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen	-4'350'000
14	Reduktion Finanzausgleich	-10'000'000
15	Reduktion Beitragssatz für Baubeiträge an Behinderteneinrichtungen	-1'480'000
18	Kulturförderung: Verschiebung und Verzicht einzelner Projekte	-750'000
19	Anpassung Kostenteiler Kinder- und Jugendheime	-4'200'000
20	Kostenpflicht für Kurse für Ausbilderinnen und Ausbilder („Lehrmeisterkurse“)	0
21	Kostenpflicht für Laufbahnberatung Erwachsener	-50'000
24	Erhöhung Teilnahmegebühren für Brückenangebote	-850'000
25	Reduktion Beiträge an Weiterbildung	-300'000
27	Mittelschulen: Erhöhung Elternbeiträge für Instrumentalunterricht	-130'000
28	Mittelschulen: Klassenzusammenlegungen in höheren Klassen forcieren	-400'000
29	Kürzung des Staatsbeitrages an die drei nichtstaatlichen Mittelschulen	-500'000
30	Mittelschulen: Reduktion des Freifachangebots	-260'000
31	Schulpsych. Dienst (SPD): Anpassung Besoldungsgrundlagen und Konzentration auf Kernauftrag	-300'000
33	Erhöhung der Gemeindebeiträge an die Sonderschulung	-10'000'000
34	Beratungsdienst Schule: Beitrag der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler	-150'000
35	Lehrmittelverlag: Einstellung des Medienverleihs	-76'000
36	Universität: Erhöhung der Studiengebühren	-2'000'000
36a	Entlastung GBS SG Einsparung netto	-380'000
37	Steuererhebung: Reduktion der Entschädigung an die Gemeinden	-2'500'000
38	Verzicht auf Massnahmen der St.Galler Agenda für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie	-257'000
39	Kürzung der Informatik-Betriebskosten	-1'500'000
40	Verschiebung der Sanierung von Altlasten	-150'000
41	Verzicht auf die Förderung der angewandten Energieforschung und -entwicklung	-500'000
42	Energieförderprogramme: Verschieben von Massnahmen, Verzicht auf Bauherrenbegleitung	-1'500'000
42a	Plafonierung B&R auf 27 Mio. Franken	-3'000'000
43	Übertragung kantonspolizeil. Aufgaben an Stadtpolizei St.Gallen: Reduktion der Entschädigung	-4'400'000
44	Verzicht auf die Eröffnung regionaler Erfassungszentren für Biometriedaten	-600'000
45	Aufhebung des Standortbeitrags an den Betrieb der Jugendstätte Bellevue	-100'000
46	Verzicht auf Stellenschaffungen im Massnahmenzentrum Bitzi	-226'000
47	Verzicht auf Ausbau der Personalressourcen im Gesundheitswesen	-500'000
48	Streichung des Projekts smartconnection	-100'000
49	Verzicht auf zusätzliche Personalressourcen für Umsetzung der "Strategie E-Health Schweiz"	-150'000

50	Reduktion der Staatsbeiträge an die Spitäler	-6'000'000
51	Individuelle Prämienverbilligungen: Streichung der Staatsbeiträge an die Gemeinden	-5'900'000
52	Kürzung der Staatsbeiträge an die Suchtberatungsstellen	-400'000
53	Übergangsregelung zur Neuen Spitalfinanzierung	-7'150'000
54	Verschiebung Ausbau teilstationärer Strukturen in der kinder- und jugendpsych. Versorgung	300'000
<b>TOTAL</b>		<b>-90'639'000</b>

## Sparpaket II

Nr.	Massnahme	Finanzielle Entlastung per 2016
A	Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich: Bereinigung Zahlen AFP 2013-2015	-13'700'000
A	Aktualisierungen Sonderschulen	-6'017'100
A	Korrektur Ertragsschätzung Vermögensverwaltung	-400'000
A	Korrektur Mehrkosten Revision Versicherungskassen	3'400'000
A	Aktualisierungen Investitionsrechnung	-9'200'000
A	Amtsleitung TBA: Allgemeine Verwaltung	-100'000
A	Amt für Umwelt: Erhöhung Staatsgebühren für Bewilligungen Abfallanlagen/Altlasten	-50'000
A	Streichung Liste für säumige Prämienzahlerinnen und -zahler	200'000
A	Korrektur Aufwand IPV	-1'900'000
K1	Stellenreduktion Dienststelle PPC	-104'200
K1	Reduktion Informatikaufwendungen ePSI	-90'200
K2	Angebotsstandard Regionalverkehr	-200'000
K3	Beitragspflicht verkehrsrelevante Einrichtungen	-200'000
K4	Neuordnung öV-Finanzierung	+1'492'000
K5	Forstliche Schutzbauten: Reduktion Staatsbeiträge	-300'000
K6	Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich	-11'700'000
K7	Allgemein (DI, Amt für Kultur)	-620'000
K8	Kürzung der Kulturförderbeiträge	-560'000
K9	Reduktion der Denkmalpflegebeiträge	-340'000
K10	DI: Residual (alle Ämter)	-257'000
K10	Interne Aufsicht soziale Einrichtungen	-21'000
K11	Berufsfachschulen: Verminderung des Führungspools	-1'000'000
K12	Integration der Brückenangebote hauswirtschaftli. Ausrichtung in das allg. Brückenangebot	-200'000
K13	Berufsfachschulen: Integration Klassenlehrerzulagen	-1'500'000
K14	Berufsfachschulen: festlegen max. Förderbeitrag für Lernende	-590'000
K15	Berufsfachschulen: Erweiterung und Quantifizierung des Berufsauftrags der Lehrpersonen	-630'000
K16	Erhöhung Reisezeit Wohn-Schulort	-600'000
K17	Berufsfachschulen: Optimierung der Klassengrössen (Berufsmaturität)	-650'000
K18	Berufsfachschulen: Konzentration der Schulorte	-700'000
K19	Überprüfung Budgetierungsvorgaben an Berufsfachschulen	-1'000'000
K20	Mittelschulen: Klassenzusammenlegungen für einzelne Lektionen	-400'000
K21	Mittelschulen: Reduktion der Anzahl Pflichtlektionen	-900'000
K22	Universität: Verzichtsplanning in Lehre und Verwaltung	-3'000'000
K23	Universität: Praxisänderung Dienstleistungen und Forschungsprojekte	-1'000'000
K24	PHSG: Straffung Lehre und Betrieb	-1'800'000
K25	FHS St. Gallen: Kosteneinsparung in der Lehre	-800'000
K26	HSR: Gebühren zu Lasten Wirtschaftspartner	-330'000
K27	HSR: Gemeinkostenbeitrag Drittmittel Industriepartner	-800'000
K28	NTB: Senkung der Kosten pro Student	-920'000
K29	Reduktion Personalkosten im Finanzdepartement	-250'000
K29	keine Erhöhung Entschädigung Geschäftsführer IG KOMSG	-10'000
K30	Reduktion Informatik-Betriebskosten	-28'000
K30	Reduktion Druckkosten Berichte	-25'000

K31	Verrechnung der Leistungen im Bereich der Familienausgleichskasse Staatspersonal	-100'000
K32	Neue Fachapplikation Quellensteuer	-120'000
K32	Anbindung Quellensteuer an zentralen Bezug	-20'000
K33	eTaxes für Arbeitgeberabrechnung Quellensteuer	-100'000
K34	Reduktion Bezugsprovision Quellensteuer	-1'600'000
K35	eDesk / eWorking und Veranlagungsunterstützung natürliche Personen	-1'105'000
K36	Veranlagungsunterstützung juristische Personen	-330'000
K37	Kostenreduktion im Bereich der Aus- und Weiterbildung	-130'000
K38	Kostenreduktion im Bereich der Stellenausschreibungen	-200'000
K39	Reduktion Informatik Kleinstvorhaben	-30'000
K40	Aufbau Energiemanagement & Betriebsoptimierung	-800'000
K41	Reduktion Aufträge an Dritte (BD)	-430'000
K42	Reduktion der Mittel für GIS-Datenerhebungen	-40'000
K43	Beteiligung an Sicherheitskosten für das Asylzentrum Landegg	-100'000
K44	Verzicht auf das weitere Engagement beim Polizeikooperationszentrum in Schaanwald (FL)	-130'000
K45	Plafonierung der Kantonsbeiträge an den Kulturgüterschutz	-50'000
K46	Verschiebung Ausbau teilstationäre Versorgung Kinder- und Jugendpsychiatrie	-300'000
K47	Streichung/Kürzung Dienstleistungen und Honorare (GD)	-100'000
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge (GD)	-200'000
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge sowie Dienstleistungen und Honorare	-200'000
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge	-90'000
K48	Verschiebung Unterstellung Oberärztinnen und Oberärzte unter das eidg. Arbeitsgesetz	-4'400'000
K49	Erhöhung der Ertragsüberschussvorgabe im Zentrum für Labormedizin	-200'000
K50	Reduktion der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei Spitälern	-4'100'000
K51	Reduktion Beiträge für die Sicherstellung der Versorgung	-4'750'000
K52	Enge Kooperation der Spitalverbunde 3 und 4	0
K53	Verzicht auf zusätzliche Stellen	-2'090'000
Q1	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten Zentralverwaltung	-2'570'000
Q2	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten selbständige Institutionen	-8'700'000
Q3	Verzicht auf Teuerungsanpassung	-9'100'000
Q4	Anpassung des Informatik-Liefervertrages der VRSG "SN Steuern Natürliche Personen"	-500'000
Q4	Durchführungskosten Ergänzungsleistungen und Pflegefinanzierung	-605'000
Q5	Reduktion Flächenstandards in zugemieteten Objekten	-1'500'000
Q7	Aufträge an Dritte	-900'000
	Aufwandminderung bei Staatsbeiträgen	0
	Projekt Aufgabenerfüllung	0
G2	IVSE-Unterstellung Schlupfhuus	-300'000
G2	Aufgabenteilung InVia	-1'034'000
G3	Streichung der Beiträge an die Suchtberatungsstellen	-3'200'000
G4	Giftsammelstellen an Gemeinden	0
G5 <sub>neu</sub>	Übernahme Anteil Sonderkredit E-Government durch Kanton	+500'000
G6 <sub>neu</sub>	Streichung Abgeltung Zweigstellen EL-Abwicklung	-700'000
G7 <sub>neu</sub>	Streichung Gemeindebeiträge Neue Regionalpolitik	-165'000
G8 <sub>neu</sub>	Erhöhung Gemeindeanteil Pflegefinanzierung (60%)	-19'900'000
S1	Verlängerung Abschreibungsfrist Spitalbauten	-15'300'000
S2	Verschiebung des Abschreibungsbeginns um ein Jahr	-28'500'000
S3	Gebührenüberschuss des Strassenverkehrsamtes zugunsten Allgemeiner Haushalt.	-9'800'000
R1	Umsetzung Residualkorrekturen verteilt auf Departemente	-11'285'000
E1	Begrenzung Pendlerabzug	-13'000'000
E2	Erhöhung Studiengebühren (Universität St.Gallen)	-2'000'000
E2	Erhöhung Studiengebühren (Fachhochschulen)	-1'350'000
E3	Erhöhung der Gebühren für Amtshandlungen (BD)	-10'000
E3	Erhöhung der Gebühreneinnahmen bei Erteilung von Bewilligungen (GD)	-30'000
E3	Erhöhung der Beiträge für die Aufschaltung von Brandmeldeanlagen	-600'000
E3	Erhöhung der Gebühren für die Bewilligung von Strassenreklamen und Veranstaltungen	-260'000
E3	Gebührenerhöhung im Bereich Sicherheitsfirmen, Sprengstoff und Pyrotechnik	-140'000
Ü1	Massnahmenplan aus Sonderkredit «Standortförderungsprogramm 2011-2014»	0
Ü2	Verzicht auf Förderung Sozialberufe	-200'000

Ü3	Reduktion Sachaufwand Fachhochschulen	-745'000
Ü4	Staffelung / Verschiebung Informatik-Projekte des Kantonalen Steueramtes	0
Ü5	Gewässerverbauungen	0
Ü5	Kantonsbeiträge an Gemeinden und Abwasserverbände für Abwasseranlagen und generelle Entwässerungsplanungen über einen längeren Zeitraum verteilen	0
Ü5	Verschiebung – Staatsbeiträge Erforschung und Erprobung erneuerbarer Energien / Energiesparmassnahmen	0
Ü6	Verzicht auf Studie zur Wirkung von Interventionen in der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug	0
Ü6	Verschiebung StPO-Stellen (Gesetzesvorhaben)	-400'000
Ü6	Informatik-Investitionen: Scanning / Ausdehnung i2-Analyse-Tool	0
<b>TOTAL Sparpaket II</b>		<b>-211'809'500</b>

## Anhang 2: Zusammensetzung der Funktionen

<b>0 - Allgemeine Verwaltung</b>	<b>Legislative/Exekutive</b>	Legislative Exekutive
	<b>Allgemeine Verwaltung</b>	Finanz-/Steuerverwaltung Allg. Bezirksverwaltung Übrige allg. Verwaltung Leistungen für Pensionierte Nicht aufteilbare Aufgaben
<b>1 - Öffentliche Sicherheit</b>	<b>Polizei</b>	Strassenverkehrsamt Polizeikorps Übrige Polizeiaufgaben
	<b>Rechtspflege, Rechtsprechung und Strafvollzug</b>	Grundbuch/Mass/Gewicht Übrige Rechtspflege Rechtsprechung Strafanstalten Übriger Strafvollzug
	<b>Zivile und militärische Landesverteidigung</b>	Verwaltung (Militär) Ausbildung (Militär) Mat. Kriegsbereitschaft Zivilschutz Übrige zivile Landesverteidigung
<b>2 - Bildung</b>	<b>Obligatorische Schule</b>	Primarstufe Nicht aufteilbare Volksschule
	<b>Sonderschule</b>	Sonderschule
	<b>Sekundarstufe II (Gymnasium, Berufslehre)</b>	Land-/forstwirtschaftliche Berufe Industriell-gewerbliche Berufe Kaufm. Berufe Pflege-/Sozialberufe Übriges berufliches Bildungswesen Maturitätsschulen Andere allgemeinbildende Schulen
	<b>Tertiärstufe</b>	Übrige höhere Berufsbildung Kant. Hochschulen Hochschulstipendien Fachhochschulen
	<b>Übriges Bildungswesen</b>	Verwaltung (Bildung) Berufsberatung Erwachsenenbildung
<b>3 - Kultur, Freizeit, Kirche</b>	<b>Kulturförderung, Denkmalpflege und Heimatschutz</b>	Bibliotheken Museen Theater/Konzerte Übrige Kulturförderung Denkmalpflege/Heimatschutz
	<b>Freizeit</b>	Parkanlagen und Wanderwege Sport übrige Freizeitgestaltung
	<b>Kirche</b>	

<b>4 - Gesundheit</b>	<b>Spitäler, Pflegeheime und psychiatrische Kliniken</b>	Spitäler Kranken- und Pflegeheime Psychiatrische Kliniken
	<b>Gesundheitsprävention</b>	Alkohol-/Drogenmissbrauch Übrige Krankheiten Lebensmittelkontrolle
	<b>Übriges Gesundheitswesen, Krankenpflege</b>	Ambulante Krankenpflege Übriges Gesundheitswesen
<b>5 - Soziale Wohlfahrt</b>	<b>Krankenversicherung</b>	Krankenversicherung (IPV)
	<b>Ergänzungsleistungen AHV und IV</b>	Ergänzungsleistungen AHV Ergänzungsleistungen IV
	<b>Sonstige Sozialversicherungen</b>	Altersversicherung Arbeitslosenversicherung Familienausgleichskassen
	<b>Invalidität und Fürsorge</b>	Invalidenversicherung Invalidität Armenunterstützung Arbeitsämter Übrige Fürsorge
	<b>Übrige Soziale Wohlfahrt</b>	Jugendschutz Sozialer Wohnungsbau Hilfsaktionen im In-/Ausland
<b>6 - Verkehr</b>	<b>Strassenverkehr</b>	Nationalstrassen Kantonsstrassen Gemeindestrassennetz
	<b>Öffentlicher Verkehr</b>	Bundesbahnen Privatbahnen Nahverkehrsbetriebe
	<b>Übriger Verkehr</b>	Binnenschifffahrt
<b>7 - Umwelt, Raumordnung</b>	<b>Abwasser- und Abfallbeseitigung</b>	Abwasserbeseitigung Abfallbeseitigung
	<b>Gewässerverbauungen</b>	Gewässerverbauungen
	<b>Übrige Umwelt und Raumordnung</b>	Wasserversorgung Naturschutz Übrige Immissionen Raumplanung Entwicklungskonzepte Allg. Wohnungsbau
<b>8 - Volkswirtschaft</b>	<b>Landwirtschaft</b>	Verwaltung (Landwirtschaft) Betriebs-/Bodenverbesserung Tierhaltung Tierseuchenbekämpfung Pflanzenbau Wirtschaftliche Massnahmen Pflanzen Einkommenszuschläge Landwirtschaft
	<b>Fortwirtschaft</b>	Forstwirtschaft Staatswaldungen
	<b>Übrige Volkswirtschaft</b>	Jagd/Fischerei Tourismus Industrie/Gewerbe/Handel Banken übrige Energie Sonstige gewerbliche Betriebe