

Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen

Bericht der Regierung vom 28. Februar 2012

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| 1 Auftragsanalyse | 8 |
| 2 Die verschiedenen Abgabearten im Überblick | 9 |
| 2.1 Die Steuern | 9 |
| 2.1.1 Einkommens- und Vermögenssteuern | 9 |
| 2.1.2 Gewinn- und Kapitalsteuern | 10 |
| 2.1.3 Rechtsverkehrssteuern | 10 |
| 2.1.4 Wirtschaftsverkehrs- und allgemeine Verbrauchssteuern | 10 |
| 2.1.5 Besitz- und Aufwandsteuern | 11 |
| 2.1.6 Rechtsgrundlagen und -grundsätze | 11 |
| 2.2 Die Kausalabgaben | 12 |
| 2.2.1 Gebühren | 12 |
| 2.2.2 Vorzugslasten | 12 |
| 2.2.3 Ersatzabgaben | 12 |
| 2.2.4 Rechtsgrundlagen und -grundsätze | 12 |
| 2.3 Die Gemeng- oder Kostenanlastungssteuern | 13 |
| 3 Die Abgaben im Kanton St.Gallen im Überblick | 13 |
| 3.1 Die st.gallischen Steuern | 13 |
| 3.2 Die st.gallischen Gebühren | 15 |
| 4 Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden | 17 |
| 4.1 Gesamtentwicklung | 17 |
| 4.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden | 17 |
| 4.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen des Kantons | 19 |
| 4.2 Entwicklung der Verbundsteuern | 20 |
| 4.2.1 Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen | 20 |
| 4.2.2 Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen | 22 |
| 4.2.3 Quellensteuern von natürlichen und juristischen Personen | 23 |
| 4.2.4 Grundstückgewinnsteuer | 24 |
| 4.3 Entwicklung der reinen Kantonssteuern | 25 |
| 4.3.1 Erbschafts- und Schenkungssteuern | 25 |

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3.2 | Motofahrzeugsteuer (einschliesslich Motorfahrradsteuer) | 27 |
| 4.3.3 | Wasserfahrzeugsteuer | 28 |
| 4.3.4 | Kursaalabgabe | 29 |
| 4.3.5 | Tourismusabgaben | 30 |
| 4.4 | Entwicklung der Kantonsanteile an Steuern des Bundes | 31 |
| 4.4.1 | Anteile an direkter Bundessteuer | 31 |
| 4.4.2 | Anteile an Verrechnungssteuer und EU-Steuerrückbehalt | 32 |
| 4.4.3 | Anteile an Schwerverkehrsabgabe | 33 |
| 4.4.4 | Anteile an Mineralölsteuer | 34 |
| 4.4.5 | Alkoholzehntel | 35 |
| 4.5 | Entwicklung der reinen Gemeindesteuern | 36 |
| 4.5.1 | Grundsteuer | 36 |
| 4.5.2 | Handänderungssteuer | 37 |
| 4.5.3 | Hundetaxe | 38 |
| 5 | Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen von Kanton und Gemeinden | 39 |
| 5.1 | Entwicklung der Gebühreneinnahmen des Kantons | 39 |
| 5.1.1 | Gesamtentwicklung | 40 |
| 5.1.2 | Staatskanzlei | 41 |
| 5.1.3 | Volkswirtschaftsdepartement | 43 |
| 5.1.4 | Departement des Innern | 44 |
| 5.1.5 | Bildungsdepartement | 46 |
| 5.1.6 | Finanzdepartement | 47 |
| 5.1.7 | Baudepartement | 49 |
| 5.1.8 | Sicherheits- und Justizdepartement | 51 |
| 5.1.9 | Gesundheitsdepartement | 53 |
| 5.1.10 | Gerichte | 55 |
| 5.2 | Entwicklung der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden | 56 |
| 6 | Analyse der Belastungsentwicklung | 58 |
| 6.1 | Entwicklung der Steuereinnahmen 2001 bis 2006 | 59 |
| 6.1.1 | Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen | 59 |
| 6.1.2 | Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen | 59 |
| 6.1.3 | Übrige Steuern | 60 |
| 6.2 | Entwicklung der Steuereinnahmen 2007 bis 2010 | 60 |
| 6.2.1 | Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen | 60 |
| 6.2.2 | Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen | 61 |
| 6.2.3 | Übrige Steuern | 62 |
| 6.2.4 | Partizipation von Kanton und Gemeinden an den Mindereinnahmen | 63 |
| 6.3 | Entwicklung der Gebühreneinnahmen 2001 bis 2010 | 64 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7 | Auswirkungen für die Abgabepflichtigen | 65 |
| 7.1 | Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung natürlicher Personen | 66 |
| 7.1.1 | Einkommenssteuerbelastung | 66 |
| 7.1.2 | Vermögenssteuerbelastung | 69 |
| 7.2 | Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung juristischer Personen | 69 |
| | | |
| 8 | Erkenntnisse und Schlussfolgerungen | 71 |
| 8.1 | Entwicklung der Einnahmen aus st.gallischen Steuern | 71 |
| 8.1.1 | Gesamtentwicklung | 71 |
| 8.1.2 | Entwicklung der einzelnen Steuerarten | 72 |
| 8.2 | Entwicklung der Gebühreneinnahmen | 73 |
| 8.3 | Vergleich der Einnahmenentwicklung mit volkswirtschaftlichen Kennziffern | 73 |
| 8.3.1 | Vergleich der Entwicklungen von Aufwänden und Fiskaleinnahmen | 73 |
| 8.3.2 | Vergleich der Entwicklungen von Teuerung und Fiskaleinnahmen | 75 |
| 8.3.3 | Vergleich der Entwicklungen von Bruttoinlandprodukt und Fiskaleinnahmen | 77 |
| 8.4 | Erkenntnisse und Schlussfolgerungen | 80 |
| | | |
| 9 | Antrag | 81 |

Zusammenfassung

Am 24. Februar 2010 hiess der Kantonsrat ein Postulat gut, mit dem die Regierung eingeladen wurde, in einem Bericht eine Gesamtschau über die Entwicklung der Steuern und Gebühren auf der Ebene des Kantons zu erstellen. In diesem Bericht sollen insbesondere die Grundlagen der Verursacher- und Gebührenfinanzierung, die in den letzten Jahren erfolgten Belastungen und Entlastungen der Unternehmen sowie der Bürgerinnen und Bürger und soweit möglich deren Auswirkungen auf einzelne Gruppen dargelegt werden. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Dabei hat sie die Darstellung der Entwicklung auch auf die Ebene der Gemeinden ausgedehnt, kann doch die Angemessenheit der Belastungen nur im Rahmen der Gesamtbelastung im Kanton, d.h. des Kantons und der Gemeinden, abschliessend gewürdigt werden.

Die Steuererträge des Kantons umfassen die Kantonssteuern sowie Kantonsanteile an verschiedenen Steuern des Bundes. Die Steuererträge der Gemeinden resultieren aus den reinen Gemeindesteuern sowie verschiedenen Anteilen an Kantonssteuern. Gesamthaft haben sich die entsprechenden Erträge in der Zeitspanne von 2001 bis 2010 von rund 2'694 Mio. Franken auf rund 2'977 Mio. Franken oder um rund 283 Mio. Franken (Steigerung von 10,5 Prozent) erhöht. Allerdings stiegen sie zunächst bis zum Jahr 2008 kontinuierlich auf gut 3'207 Mio. Franken an, um dann bis zum Jahr 2010 wieder um rund 230 Mio. Franken abzusinken. Allerdings zeigen die Entwicklungen der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden einen unterschiedlichen Verlauf. Während die Steuereinnahmen des Kantons im Jahr 2010 noch gut 8 Prozent über den Steuereinnahmen des Jahres 2001 lagen, stiegen diejenigen der Gemeinden in der gleichen Zeitspanne um fast 13 Prozent an. Diese unterschiedliche Entwicklung führte dazu, dass die Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden im Jahr 2010 praktisch gleich hoch ausfielen, während noch im Jahr 2006 diejenigen des Kantons über 200 Mio. Franken über denen der Gemeinden lagen. Noch wesentlich deutlicher zeigt sich der unterschiedliche Verlauf bei Berücksichtigung nur der Steuern nach kantonalem Recht. Die entsprechenden Steuereinnahmen des

Kantons lagen im Jahr 2010 um rund 40 Mio. Franken oder rund 3,2 Prozent über den Einnahmen des Jahres 2001, während die Steuereinnahmen der Gemeinden im gleichen Zeitraum um rund 171 Mio. Franken oder knapp 13 Prozent anstiegen.

Anders verlief dagegen die Entwicklung bei den Ausgaben. Während der bereinigte Aufwand beim Kanton von rund 2'366 Mio. Franken im Jahr 2001 auf rund 3'224 Mio. Franken im Jahr 2010 oder um gut 36 Prozent anstieg, erhöhte sich der bereinigte Aufwand der Gemeinden von knapp 2'257 Mio. Franken im Jahr 2001 um lediglich rund 12 Prozent auf rund 2'528 Franken im Jahr 2010. Die völlig unterschiedliche Entwicklung der Steuereinnahmen und des bereinigten Aufwandes führte dazu, dass beim Kanton die kantonalen Steuererträge im Jahr 2010 noch rund 40 Prozent des bereinigten Aufwandes deckten, während der entsprechende Anteil im Jahr 2001 noch bei gut 53 Prozent lag. Demgegenüber bewegte sich bei den Gemeinden die entsprechende Quote über den ganzen Betrachtungszeitraum in einer engen Bandbreite und lag im Jahr 2010 sogar um 0,5 Prozentpunkte über der entsprechenden Quote von gut 58 Prozent im Jahr 2001.

Die unterschiedliche Belastungsentwicklung im Kanton und in den Gemeinden ist insbesondere auf ein Ungleichgewicht in der Partizipation der beiden Ebenen an der Absenkung der Steuerbelastung seit dem Jahr 2007 zurückzuführen. Durch Gesetzesrevisionen und Steuerfussreduktionen wurde die Steuerbelastung seit dem Jahr 2007 in verschiedenen Schritten spürbar vermindert. Die theoretischen Mindereinnahmen entfielen indessen weit überwiegend auf den Kanton, einerseits, weil der Kanton den Steuerfuss seit 2007 deutlich stärker als die Gemeinden senkte, andererseits, weil der Kantonsrat bei Gesetzesrevisionen mit Wirkung ab 2007 und 2010 Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden beschloss.

Was die Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen als Hauptsteuern betrifft, so zeigen diese im Betrachtungszeitraum zwischen 2001 und 2010 folgenden Verlauf:

- Die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern stiegen bei Kanton und Gemeinden bis zum Jahr 2008 um gut 17 Prozent an; der entsprechende Anstieg verminderte sich indessen beim Kanton bis zum Jahr 2010 wieder auf lediglich noch rund 3,4 Prozent, während er bei den Gemeinden nur auf rund 13 Prozent zurückging. Der Grund hierfür liegt in den Auswirkungen der Steuerfussenkungen, die in der entsprechenden Zeitspanne beim Kanton prozentual wesentlich stärker ins Gewicht fielen. Gesamthaft lagen die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern im Jahr 2010 rund 8,8 Prozent über denjenigen des Jahres 2001.*
- Die Gewinn- und Kapitalsteuererträge erreichten im Jahr 2007 einen Höchststand von rund 440 Mio. Franken, womit sie gut 10 Prozent über den entsprechenden Einnahmen des Jahres 2001 lagen, und verminderten sich in den nachfolgenden Jahren, namentlich durch Gesetzesrevisionen und Steuerfussenkungen, um über 110 Mio. Franken auf knapp 330 Mio. Franken im Jahr 2010. Damit lagen sie rund 70 Mio. Franken unter dem Ergebnis des Jahres 2001. Diese Einnahmenreduktion wirkte sich zufolge der Erhöhung des Gemeindeanteils in zwei Schritten als Kompensationsmassnahme im Ergebnis fast ausschliesslich zulasten des Kantons aus.*

Was die übrigen Steuerarten betrifft, so sind folgende Entwicklungen von besonderer Bedeutung:

- Die Quellensteuereinnahmen stiegen durch die aufgrund der Revision des Doppelbesteuerungsabkommens mit Österreich seit dem Jahr 2006 neu gegebenen Möglichkeit, die Grenzgänger in vollem Umfang zu besteuern, sowie zufolge Erleichterung des Zuzugs von ausländischen Arbeitnehmern aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU weit überdurchschnittlich an und lagen im Jahr 2010 gut 76 Prozent über den Einnahmen des Jahres 2001.*
- Die Anteile an den verschiedenen Steuern des Bundes erhöhten sich teilweise weit überdurchschnittlich. Ins Gewicht fallen dabei namentlich die Anteile an der direkten Bundessteuer, an der Verrechnungssteuer und an der Schwerverkehrsabgabe (LSVA).*

- Im Betrachtungszeitraum wurde aufgrund der mit der Eidgenössischen Spielbankengesetzgebung neu gegebenen Möglichkeit die Kursaalabgabe neu eingeführt, die im Jahr 2010 immerhin rund 4,5 Mio. Franken einbrachte.
- Bei den Gemeindesteuern weist namentlich die Handänderungssteuer einen deutlichen Einnahmewachstum auf, beträgt dieser doch im Betrachtungszeitraum etwas mehr als 50 Prozent (oder rund 15 Mio. Franken).

Für die Steuerpflichtigen zeigte die Belastungsentwicklung im Betrachtungszeitraum folgende Auswirkungen:

- Die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern stiegen zwischen 2001 und 2006 zwar wesentlich an; dieser Anstieg hatte indessen seinen Grund weit überwiegend in der Zunahme des Steuersubstrats, da Berechnungsgrundlage und Steuerfuss in den entsprechenden Jahren praktisch unverändert blieben. Die Auswirkungen der kalten Progression waren in diesen Jahren vorab für tiefe Einkommen doch spürbar.

Deutliche Veränderungen in der individuellen Steuerbelastung ergaben sich demgegenüber ab 2007 bis 2010 durch die verschiedenen gesetzlichen Änderungen und die spürbaren Steuerfussreduktionen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden. Diese sind teilweise beträchtlich. Bei Alleinstehenden führten sie zu Einkommenssteuerreduktionen zwischen 16 und 21,5 Prozent, je nach Einkommenshöhe. Bei Verheirateten ergaben sich Minderbelastungen zwischen 16,5 und 23,5 Prozent. Bei untersten Einkommen fiel die Steuerbelastung teils vollständig weg. Noch wesentlich grösser waren die Entlastungen bei Steuerpflichtigen mit Kindern. Bei dieser Gruppe ergaben sich Entlastungen zwischen 19 und 100 Prozent, je nach Einkommenshöhe.

Bemerkenswert ist allerdings, dass trotz dieser Entlastungen der Kanton St.Gallen seine Position im interkantonalen Vergleich insgesamt nicht wesentlich verbessern konnte. Bei den Hauptgruppen der Einkommenssteuerpflichtigen liegt er immer noch im mittleren oder gar hinteren Mittelfeld. Spürbar besser positioniert ist er neu allerdings bei Verheirateten mit Kindern.

- Die Vermögenssteuerbelastung blieb zwischen 2001 und 2006 praktisch unverändert. Seither wurde sie bis 2010 gesamthaft um über 25 Prozent abgesenkt. Gleichwohl bleibt der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich weiterhin lediglich im hinteren Mittelfeld positioniert.
- Die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung veränderte sich zwischen 2001 und 2006 frankenmässig grundsätzlich nicht. Bis 2010 verminderte sie sich namentlich durch gesetzliche Anpassungen indessen spürbar. Je nach Fallkonstellation ergaben sich bis 2010 Entlastungen zwischen rund 18 und 40 Prozent. Auch diese Entlastungen lassen den Kanton St.Gallen indessen schweizweit nach wie vor nur im Mittelfeld positionieren.

Dass der Kanton St.Gallen trotz teils massiver Entlastungen seine interkantonale Position nicht entscheidend verbessern konnte, ist darauf zurückzuführen, dass im gleichen Zeitraum auch die meisten andern Kantone ihre Steuerbelastungen ebenfalls deutlich reduziert haben.

Die Erhebung der Gebührenentwicklung umfasst die Gebühren für die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen, d.h. im Wesentlichen die Verwaltungsgebühren. Nicht einbezogen sind namentlich die Spitaltaxen und Kostgelder, die Schulgelder, Kurs- und Prüfungsgebühren sowie die Entgelte an Strom- und Wasserversorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe, Altersheime, Schwimmbäder, usw.. Die entsprechenden Entgelte sind zwar formalrechtlich ebenfalls Gebühren, wirtschaftlich betrachtet indessen Leistungen an öffentliche Institutionen und damit gewissermassen Preise. Die Verwaltungsgebühren haben sich auf kantonaler Ebene (Kantonsverwaltung und Gerichte) zwischen 2001 und 2010 von rund 57,8 Mio. Franken auf rund 74,2 Mio. Franken oder um rund

16,4 Mio. Franken (Steigerung von 28,3 Prozent) erhöht. Die Zunahme ist grösstenteils fall- bzw. mengenbestimmt und entfällt zu einem wesentlichen Teil auf das Sicherheits- und Justizdepartement (Strassenverkehr, Migrationsamt, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei), das Departement des Innern (Amtsnotariate, Handelsregisteramt) und die Gerichte.

Die ausgewerteten Gebühreneinnahmen der Gemeinden (Grundbuchgebühren, übrige Verwaltungsgebühren, Abwassergebühren) haben sich zwischen 2001 und 2010 von 120,2 Mio. Franken um rund 32,2 Mio. Franken (Steigerung von 26,7 Prozent) auf rund 152,4 Mio. Franken erhöht. Überdurchschnittlich angestiegen sind dabei die Abwassergebühren, während die übrigen Verwaltungsgebühren seit 2006 sogar zurückgegangen sind.

Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen von rund 2'977 Mio. Franken im Jahr 2010 kommt damit den Gebühren eine höchst untergeordnete Bedeutung zu, auch wenn die entsprechende Belastung subjektiv mitunter als hoch wahrgenommen wird. Die Zunahme der Gebührenlast zwischen 2001 und 2010, die im schweizweiten Vergleich zudem tendenziell unterdurchschnittlich ist, machte jedenfalls entgegen den von den Postulanten geäusserten Befürchtungen die Mindereinnahmen bei den Steuern nicht einmal ansatzweise wett.

Im Ergebnis führen die Analyse der Belastungsentwicklung, die Auswirkungen für die Abgabepflichtigen sowie der Vergleich mit volkswirtschaftlichen Kennziffern zu folgenden Erkenntnissen und Schlüssen:

- Die Einnahmen aus st.gallischen Steuern stiegen, wenn auch in unterschiedlichen Schritten, bis zum Jahr 2007 deutlich an, vorwiegend zufolge Zunahme des Steuersubstrats. Bei den Steuern mit einer progressiven Ausgestaltung der Belastung führte diese Entwicklung zu überproportionalen Einnahmewachsen, wobei ein gewisser Anteil auch auf die kalte Progression entfiel.
- Ab dem Jahr 2008 gingen die Einnahmen aus st.gallischen Steuern deutlich zurück, namentlich zufolge veränderter Einnahmenpolitik (gesetzliche Entlastungen und Steuerfussreduktionen).
- Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden verlief nicht synchron. Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen beim Kanton bis zum Jahr 2007 wesentlich stärker an als bei den Gemeinden, gingen bei ihm indessen, zufolge weit grösserer Partizipation an den politisch gewollten Mindereinnahmen, auch wesentlich stärker zurück. Die Zunahme der Einnahmen aus st.gallischen Steuern zwischen 2001 und 2010 ist bei den Gemeinden insgesamt viermal höher als beim Kanton.
- Die Gebühreneinnahmen nahmen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden im Betrachtungszeitraum, wenn auch wiederum in unterschiedlichen Schritten, insgesamt zu. Die Zunahme ist indessen nur teilweise auf eine Erhöhung der Ansätze zurückzuführen; von stärkerer Auswirkung war die Zunahme der bearbeiteten Vorgänge.
- Die natürlichen Personen mussten, was die Einkommens- und Vermögenssteuern (einschliesslich Quellensteuern) betrifft, bis zum Jahr 2006 eine Mehrbelastung hinnehmen, die zwar überwiegend substratsbedingt war, teilweise ihre Ursache aber auch in den Auswirkungen der kalten Progression hatte. Ab dem Jahr 2007 ging die Belastung zunehmend und ab dem Jahr 2009 deutlich zurück, vor allen für Familien mit Kindern.
- Die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung juristischer Personen veränderte sich frankenmässig bis zum Jahr 2006 grundsätzlich nicht; Einnahmenveränderungen waren nur Folge von Substratsveränderungen. Ab dem Jahr 2007 verminderte sich die Steuerbelastung indessen erheblich, vor allem für Unternehmen mit hohen Gewinnen.

- Die prozentualen Anteile der Fiskaleinnahmen zur Finanzierung des Aufwandes der Gemeinwesen stiegen bis 2006 (Kanton) bzw. 2009 (Gemeinden) grundsätzlich an und gingen bis zum Jahr 2010 zurück, sehr stark beim Kanton und eher geringfügig bei den Gemeinden. Ein ähnliches Bild zeigt auch der Vergleich der Entwicklung von Teuerung und Fiskaleinnahmen. Steuer-, Gebühren- und Fiskalquoten bestätigen, wenn auch mit Nuancen, das gewonnene Bild. Die Fiskalquote stieg zusammengefasst beim Kanton bis zum Jahr 2006 grundsätzlich an und ging seither kontinuierlich zurück bis auf eine Höhe im Jahr 2010, die fast 15 Prozent unter derjenigen des Jahres 2001 lag. Bei den Gemeinden ging die Fiskalquote von 2001 bis 2010 um rund 6,5 Prozent zurück, was insgesamt einen Rückgang der Fiskalquote von Kanton und Gemeinden im Betrachtungszeitraum von rund 10 Prozent ergibt.
- Der Aufwand des Kantons entwickelte sich, vor allem in den letzten Jahren, nicht im Einklang mit den Fiskaleinnahmen. Vielmehr sank der prozentuale Anteil der Fiskaleinnahmen zur Finanzierung des Aufwandes in den letzten Jahren deutlich. Soweit die Höhe der Fiskaleinnahmen Ertragsüberschüsse ermöglichte, was für den Kanton für die Jahre 2004 bis 2009 zutrifft, waren die Steuerentlastungen folgerichtig. Seit dem Jahr 2010 zeigt sich demgegenüber das eingetretene strukturelle Ungleichgewicht in aller Deutlichkeit. Die Gemeinden konnten demgegenüber bis einschliesslich Jahr 2010 Aufwand und Fiskaleinnahmen in einem Gleichgewicht halten, was zumindest seit dem Jahr 2006 insgesamt stets zu Ertragsüberschüssen führte.
- Soll die Fiskalbelastung beim Kanton stabilisiert werden, muss zwingend das strukturelle Gleichgewicht zwischen Aufwand und Einnahmen wiederhergestellt werden. Auf Seite der Fiskaleinnahmen käme dafür kurzfristig am ehesten eine Erhöhung des Kantonsanteils an den kantonalen Steuern, d.h. des Anteils des Kantons an den Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie zu den Grundstückgewinnsteuern, zu Lasten der Gemeinden in Frage.
- Aufgrund der Entwicklung der Gebühren ist bezüglich einer Anpassung des Gebührentarifs kein Handlungsbedarf zu sehen.
- Die Entwicklung der Fiskaleinnahmen von Kanton und Gemeinden sollte inskünftig regelmässig aufgearbeitet und transparent gemacht werden. Hierfür ist ein entsprechendes Monitoring notwendig, das in Zusammenarbeit mit den Gemeinden aufgebaut und geführt werden soll.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. September 2009 wurde im Kantonsrat das Postulat 43.09.09 «Gesamtbelastung mit Abgaben und Gebühren» eingereicht. Zur Begründung führten die Postulanten aus, dass in der Schweiz als einem föderalistischen Staat sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden Steuern und Kausalabgaben erheben. Die Gesamtbelastung dürfe aber nicht dazu führen, dass Verfassungsgrundsätze wie z.B. die Eigentumsgarantie unverhältnismässig eingeschränkt würden. Um Überbelastungen zu verhindern, müsse die Abgabenlast allerdings transparent sein. Heute fehlten aber zuverlässige Angaben über die Gesamtbelastung der Bürger und der Unternehmen. Nach Auffassung der Postulanten dürfte die Gesamtbelastung in den vergangenen Jahren eher gestiegen sein. Dafür spreche u.a. die Tatsache, dass die Belastungen mit Kausalabgaben auf allen Ebenen stetig gewachsen seien. Dabei sei die Verwirklichung des Verursacherprinzips in aller Regel nicht von einer entsprechenden Entlastung bei den Steuern begleitet gewesen. Dies lasse vermuten, dass die Staatsquote mit der Anwendung des Verursacherprinzips kontinuierlich gestiegen sei.

Dementsprechend forderten die Postulanten die Regierung auf, einen Bericht darüber zu erstellen, wie die Bürger und die Unternehmen total mit Steuern und Kausalabgaben belastet würden. Dabei seien sämtliche Steuern und Abgaben auf der Ebene Kanton einzubeziehen. Zudem sollte der Bericht aufzeigen, welche steuerlichen Belastungen verschiedene Teile der Gesellschaft (aufgeteilt nach sozio-ökonomischen Gruppen) zu tragen hätten. Der Bericht sollte die Entwicklung in den letzten 10 Jahren umfassen. Auf den entsprechenden Erkenntnissen basierend, werde die Regierung schliesslich eingeladen, Vorschläge für Abgabensenkungen bzw. für die Abschaffung entsprechender Belastungen zu unterbreiten.

Die Regierung beantragte am 3. November 2009 Gutheissung des Postulats, allerdings mit einem geänderten Wortlaut. Sie führte an, dass in der Begründung und im Antrag des Postulats in der Fassung gemäss den Postulanten die Schlussfolgerungen bereits weitgehend vorweggenommen würden. Aus Sicht der Regierung sollten diese indessen auf der im Postulatsbericht zu erstellenden Analyse basieren. Dabei sei auch den verschiedenen, bereits erfolgten bzw. bereits beschlossenen steuerlichen Entlastungen Rechnung zu tragen. Die Darstellung der Entwicklung der öffentlichen Abgaben solle möglichst den Zeitraum von 10 Jahren, wie von den Postulanten gewünscht, umfassen. Soweit Daten aber nicht zur Verfügung stünden bzw. nur mit einem sehr grossen Aufwand erhoben werden könnten, werde die Regierung bei der Erhebung davon abweichen müssen. Sodann sei es naheliegend, die in der Stellungnahme zur Interpellation 51.08.65 «Entwicklung der Gebühren» in Aussicht gestellte Überprüfung des Gebührentarifs im Rahmen der Bearbeitung dieses Postulatsberichts vorzunehmen.

Auf Antrag eines Vertreters der Postulanten hiess der Kantonsrat am 24. Februar 2010 mit 89 gegen 14 Stimmen das Postulat in dem von der Regierung wie folgt beantragten Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, in einem Bericht eine Gesamtschau über die Entwicklung der Steuern und Gebühren auf der Ebene des Kantons zu erstellen. Im Bericht sind insbesondere die Grundlagen der Verursacher- und Gebührenfinanzierung, die in den letzten Jahren erfolgten Belastungen und Entlastungen der Unternehmen sowie der Bürgerinnen und Bürger und soweit möglich deren Auswirkungen auf einzelne Gruppen darzulegen.»

1 Auftragsanalyse

Mit der Gutheissung des Postulats wird die Regierung beauftragt, die Entwicklung der Steuern und Gebühren auf der Ebene des Kantons, wenn möglich über die letzten 10 Jahre, detailliert darzustellen. Erwartet wird dabei eine Gesamtschau. Neben Gebühren werden im Kanton St.Gallen indessen noch weitere Kausalabgaben erhoben, die, zusammen mit den Steuern, unter dem Begriff der öffentlichen Abgaben zusammengefasst werden. Der Bericht müsste demzufolge die Entwicklung aller öffentlicher Abgaben umfassen. Faktisch kann er indessen gleichwohl auf die Entwicklung der Steuern und Gebühren beschränkt werden, wie im nachfolgenden Kapitel II aufgezeigt wird. Darzulegen sind dabei die Rechtsgrundlagen, insbesondere auch der Gebühren als Verursacherfinanzierung, sowie die im untersuchten Zeitraum erfolgte Entwicklung und Verschiebung von Belastungen und Entlastungen einerseits der Unternehmen und andererseits der natürlichen Personen. Diese sind sodann nach den Auswirkungen auf einzelne Gruppen aufzugliedern.

Die erwartete Gesamtschau ist nach dem Wortlaut grundsätzlich auf die Kantonsebene beschränkt. Für notwendige Schlussfolgerungen bzw. Erkenntnisse als Grundlage für allfällige Beschlüsse auf Änderungen in den Belastungen sind indessen auch Angaben über die Entwicklung der Belastung auf der Ebene der Gemeinden unabdingbar, kann doch die Angemessenheit einzelner Belastungen nur im Rahmen der Gesamtbelastung im Kanton (Kanton und Gemeinden) abschliessend gewürdigt werden. Soweit die Ausdehnung der Erhebungen auch auf die Ebene der Gemeinden mit vertretbarem Aufwand möglich ist, soll deshalb der Bericht auch die Entwicklung auf dieser Stufe mit umfassen.

2 Die verschiedenen Abgabearten im Überblick

Als öffentliche Abgaben werden alle finanziellen Leistungen bezeichnet, welche einzelne Individuen (natürliche und juristische Personen) an die Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) entrichten bzw. zu entrichten haben. Die öffentlichen Abgaben werden allgemein in Kausalabgaben und Steuern unterteilt. Kausalabgaben sind öffentliche Abgaben, die für eine konkrete, einem einzelnen Individuum zurechenbare Gegenleistung erhoben werden. Steuern sind dagegen ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung geschuldet, d.h. sie haben keine dem Steuerpflichtigen zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens zur Voraussetzung. Abgaben, die Elemente sowohl einer Kausalabgabe als auch einer Steuer aufweisen, werden als Gemeng- oder als Kostenanlastungssteuern bezeichnet.

2.1 Die Steuern

Die Steuern werden in verschiedene Steuerarten unterteilt. Dabei kann auf unterschiedliche Kriterien abgestellt werden. Im Vordergrund steht die Unterscheidung nach dem Steuerobjekt. Als Steuerobjekt gilt der Gegenstand der Besteuerung («was wird besteuert?»). Dieser kann ein Zustand, ein Vorgang oder ein Wertzufluss sein. Das schweizerische Steuersystem kennt im Wesentlichen folgende, nach dem Steuerobjekt unterschiedene Steuerarten:

2.1.1 Einkommens- und Vermögenssteuern

Die Kompetenz zur Besteuerung des Einkommens steht in der Schweiz dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden zu. Zusätzlich zur Einkommenssteuer erheben die Kantone (und Gemeinden) auch noch eine Vermögenssteuer (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [SR 642.14; abgekürzt StHG]). Die entsprechende Steuerhoheit kommt sodann in den meisten Kantonen auch den staatlich anerkannten Kirchgemeinden zu.

Subjekt («wer ist steuerpflichtig?») der Einkommens- und Vermögenssteuern sind die natürlichen Personen. Unmündige Kinder werden dabei in der Regel vom Inhaber der elterlichen Sorge in der Steuerpflicht vertreten (Steuersubstitution). Die Steuerpflicht ist sodann gegeben, wenn eine natürliche Person zum entsprechenden Gemeinwesen eine steuerrechtlich relevante persönliche oder wirtschaftliche Beziehung aufweist. Die persönliche Zugehörigkeit wird durch den steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt begründet und hat eine grundsätzlich unbeschränkte Steuerpflicht zur Folge. Die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen aufgrund wirtschaftlicher Beziehungen führt zu einer beschränkten Steuerpflicht. Hauptfälle wirtschaftlicher Zugehörigkeit sind Geschäftsbetriebe, Betriebsstätten und Grundstücke sowie im internationalen Verhältnis der Arbeitsort bei unselbständiger Erwerbstätigkeit (vgl. Peter Mäusli-Allenspach/Mathias Oertli, Das schweizerische Steuerrecht, 6. Auflage, Muri b. Bern 2010 [zit. Mäusli/Oertli, Steuerrecht], S. 67 ff.).

Spezielle Einkommenssteuern sind die Grundstückgewinnsteuer, die Quellensteuern und die Verrechnungsteuer. Mit der Grundstückgewinnsteuer werden die bei Veräusserung von Liegenschaften erzielten Gewinne, teils beschränkt auf Liegenschaften des Privatvermögens, steuerlich erfasst. Die Grundstückgewinnsteuer wird bei Privatliegenschaften nur von den Kantonen (und teils auch von den Gemeinden) erhoben. Bei gewissen Steuerpflichtigen werden bestimmte Einkünfte statt über das ordentliche Veranlagungs- und Bezugsverfahren an der Quelle, d.h. beim Schuldner der steuerbaren Leistung besteuert. Die Quellensteuern umfassen die entsprechenden Steuern für Bund, Kantone und Gemeinden. Die Verrechnungsteuer, ausgestaltet als reine Bundessteuer, wird auf den Erträgen des beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen erhoben. Für inländische Steuerpflichtige ist sie eine Sicherungssteuer, d.h. bei ordnungsgemässer Deklaration der entsprechenden Einkünfte als Einkommen bzw. Gewinn ist sie vollständig rückforderbar. Für im Ausland wohnhafte Empfänger entsprechender Leistun-

gen bedeutet die Verrechnungssteuer demgegenüber grundsätzlich eine definitive Steuerbelastung. Vorbehalten bleibt eine anteilige oder volle Rückerstattung aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens. Ein Teil des Verrechnungssteuerertrags fliesst an die Kantone.

Als spezielle Vermögenssteuer gilt schliesslich die Liegenschaften- oder Grundsteuer. Regelmässig ausgestaltet als kommunale Steuer, bezweckt sie, den Gemeinden aus dem Grundeigentum ein minimales Steueraufkommen zu sichern, unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Grundeigentümers.

2.1.2 Gewinn- und Kapitalsteuern

Vom Gewinn der juristischen Personen erheben der Bund und die Kantone die Gewinnsteuer. Die Kantone besteuern zusätzlich auch das Kapital mit der Kapitalsteuer (Art. 2 Abs. 1 Bst. b StHG). Die Gemeinden können je nach kantonaler Regelung ebenfalls Gewinn- und Kapitalsteuern erheben oder sind am entsprechenden Steuerertrag des Kantons beteiligt. Das kantonale Recht kann auch den Kirchgemeinden die Befugnis einräumen, die juristischen Personen zu besteuern. Es ist allerdings immer wieder streitig, ob die Kirchensteuerpflicht der juristischen Personen mit der verfassungsmässigen Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101; abgekürzt BV) vereinbar ist.

Subjekte der Gewinn- und Kapitalsteuern sind alle vom Bundeszivilrecht und vom öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone anerkannten juristischen Personen. Im Vordergrund stehen dabei die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften, Vereine und Stiftungen. Wie bei den Einkommens- und Vermögenssteuern (vgl. Ziff. 2.1.1) kann sich die Steuerpflicht entweder zufolge persönlicher Zugehörigkeit (Sitz bzw. Ort der tatsächlichen Verwaltung) oder zufolge wirtschaftlicher Zugehörigkeit (vor allem bei Betriebsstätten und Grundstücken) ergeben (vgl. Mäusli/Oertli, Steuerrecht, S. 187 ff.).

2.1.3 Rechtsverkehrssteuern

Bei Rechtsverkehrssteuern werden Vorgänge des Rechtsverkehrs besteuert. So ist der Bund aufgrund von Art. 132 Abs. 1 BV befugt, auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf andern Urkunden des Handelsverkehrs eine Steuer zu erheben. Mit der entsprechenden Stempelsteuer werden namentlich die Kapitalbeschaffung, der Umsatz mit bestimmten Urkunden sowie Versicherungsprämien belegt. Stempelsteuern auf gewissen Urkunden kennen sodann auch einige Kantone.

Auf kantonaler Ebene wird der Rechtsübergang vom Erblasser bzw. Schenker auf den bzw. die Begünstigten mit der Erbschafts- und Schenkungssteuer erfasst. Diese Steuerart kennen fast alle Kantone; teilweise können auch die Gemeinden diese Steuer erheben.

In den meisten Kantonen wird schliesslich auf der Rechtsübertragung von Grundstücken die Handänderungssteuer erhoben, wobei die Steuerhoheit in der Regel bei den Gemeinden liegt.

2.1.4 Wirtschaftsverkehrs- und allgemeine Verbrauchssteuern

Bei diesen Steuern werden Vorgänge des Wirtschaftslebens erfasst. So erhebt der Bund eine Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchssteuer, mit der letztlich der nicht unternehmerische Endverbrauch im Inland besteuert wird. Sie wird denn auch als Konsum- oder Verbrauchssteuer bezeichnet. Weitere Verbrauchssteuern auf Bundesebene sind die Biersteuer, die Tabaksteuer, die Steuern auf gebrannten Wassern (Alkoholsteuern), die Automobilsteuer, die Mineralölsteuer, die CO₂-Abgabe und ähnliche Lenkungsabgaben, die Spielbankenabgabe sowie die Zölle und die Zollzuschläge. Bei verschiedenen Abgaben sind auch die Kantone am Ertrag beteiligt.

Die Kantone können ebenfalls eine Spielbankenabgabe erheben. Auf kantonaler und vor allem auf kommunaler Ebene werden als Verbrauchssteuern sodann Kurtaxen erhoben.

2.1.5 Besitz- und Aufwandsteuern

Mit Besitz- und Aufwandsteuern wird das Halten bestimmter Vermögenswerte bzw. der Aufwand, den man sich leistet, erfasst. Als solche Steuern kennt der Bund die Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe sind auch die Kantone beteiligt. Die Kantone kennen als solche Steuern die Motorfahrzeugsteuer, die Wasserfahrzeugsteuer sowie Beherbergungs- und Gastwirtschaftssteuern. Auf kommunaler Ebene sind als entsprechende Steuern die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer verbreitet.

2.1.6 Rechtsgrundlagen und -grundsätze

Für die Ausgestaltung der Steuerordnungen gelten klare rechtliche Vorgaben. So hält Art. 127 Abs. 1 BV ausdrücklich fest, dass die wesentlichen Elemente der Besteuerung in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen. Ausführungsbestimmungen können aber auch im Steuerrecht auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Als wesentliche Elemente gelten jene, welche die Steuerbelastung bestimmbar machen. Es sind dies die Fragen der Steuerpflicht (Steuersubjekt), des Gegenstands der Steuer (Steuerobjekt) und der Bemessungsgrundlagen einschliesslich Tarif.

Was die materielle Ausgestaltung der Steuerordnungen betrifft, so sind aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowohl des Bundes (Art. 127 Abs. 2 BV) als auch des Kantons (Art. 83 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001; sGS 111.1, abgekürzt KV) die Grundsätze der Gleichmässigkeit und der Allgemeinheit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten, soweit es die Art der Steuer zulässt. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt die steuerliche Erfassung aller Personen und Personengruppen nach derselben gesetzlichen Ordnung. Er verbietet unbegründete Ausnahmen einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung. Diese Anforderungen verwirklichen die Gleichbehandlung beim subjektiven Element des Steuerrechtsverhältnisses, indem die subjektive Steuerpflicht für alle Personen und Personengruppen, welche im Hinblick auf die Steuerart die gleichen Eigenschaften aufweisen, gleich angeordnet werden muss. Nach dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung müssen Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern belastet werden und müssen wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlicher Belastung führen. Damit wird das Gebot der Gleichbehandlung gleicher und der Ungleichbehandlung ungleicher Tatbestände auf die objektiven und quantitativen Elemente des Steuerrechtsverhältnisses (Steuerobjekt, Steuerberechnungsgrundlage und Steuermass) angewendet. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gebietet, dass jeder Bürger im Verhältnis der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und der seine Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen soll. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird somit einerseits an den finanziellen Mitteln gemessen, andererseits an den persönlichen Verhältnissen, die deren Verwendung beeinflussen. Während die beiden ersten Grundsätze sich auf die horizontale Steuergerechtigkeit beziehen, umfasst der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch die vertikale Steuergerechtigkeit, indem er auch eine progressive Steuerbelastung ermöglicht oder gar gebietet (vgl. Ernst Höhn/Robert Waldburger, Steuerrecht, Band I, 9. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2001, § 4, Rz 69 ff., S. 107 ff.).

2.2 Die Kausalabgaben

Die Kausalabgaben werden unterteilt in Gebühren, Vorzugslasten und Ersatzabgaben.

2.2.1 Gebühren

Gebühren sind Entgelte für die besondere Inanspruchnahme einer Amtshandlung oder einer öffentlichen Einrichtung. Bei Entgelten für eine von einem Individuum veranlasste Amtshandlung spricht man von Verwaltungsgebühren (z.B. Gerichtsgebühren, Grundbuchgebühren, Handelsregistergebühren usw.). Entgelte für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung (z.B. Abwassergebühren, Kanalisationsanschlussgebühren, Kehrichtabfuhrgebühren, Schulgelder usw.) werden als Benutzungsgebühren bezeichnet. In diesen Fällen soll die Gebühr die Kosten der Amtshandlung oder der Benützung einer öffentlichen Einrichtung entgelten.

Daneben gibt es noch die Regal-, Monopol- oder Sondernutzungsgebühren, welche dafür entrichtet werden, dass eine grundsätzlich dem Gemeinwesen vorbehaltene Tätigkeit von einem Privaten ausgeübt werden darf (z.B. Jagd- und Fischereipachtzins). Diese Gebühren haben eine eigenständige Bedeutung, zumal für sie auch andere Rechtsgrundsätze gelten, und sind für die Gesamtschau der Belastungsentwicklung ohne Relevanz. Sie werden deshalb in diesem Bericht nicht weiter untersucht.

2.2.2 Vorzugslasten

Vorzugslasten gleichen einen Sondervorteil aus, der einem Individuum aus einer öffentlichen Einrichtung erwächst. Massgebend ist dabei der objektivierte Sondervorteil; ob dieser vom Abgabepflichtigen in Anspruch genommen wird oder nicht, ist grundsätzlich ohne Bedeutung. Wichtigste Anwendungsfälle sind die Grundeigentümerbeiträge (Beitrag an Strassenbaukosten oder Strassenperimeter, Beitrag an Baukosten von Kanalisations- und Abwasserreinigungsanlagen, usw.). Solche Beiträge werden praktisch ausschliesslich auf kommunaler Ebene erhoben. Sodann werden mit ihnen objektive Sondervorteile abgegolten, sind also nicht Ausdruck der Abgabenbelastung der Bürgerinnen und Bürger. Sie werden deshalb in diesem Bericht ebenfalls nicht näher untersucht.

2.2.3 Ersatzabgaben

Ersatzabgaben sind finanzielle Leistungen eines Individuums als Ersatz für Naturallasten, von denen es dispensiert wird. Naturallasten sind jene Leistungen, die das Individuum persönlich oder in Form von Sachaufwendungen erbringt. Als Ersatzabgaben stehen der Militärflichtersatz und die Feuerwehrrabgabe als Feuerwehrrpflichtersatz im Vordergrund. Auch für diese Abgaben gelten besondere Rechts- und Erhebungsgrundsätze. Sie beeinflussen dementsprechend ebenfalls nicht das allgemeine Bild der Belastungen und werden deshalb in diesem Bericht ebenfalls nicht mehr weiterverfolgt.

2.2.4 Rechtsgrundlagen und -grundsätze

Für Kausalabgaben gilt grundsätzlich das Gesetzmässigkeitsprinzip als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht. Dieses bedeutet, dass Kausalabgaben eine gesetzliche Grundlage haben müssen. Greift die Erhebung einer Kausalabgabe schwerwiegend in die Rechtsstellung des Einzelnen ein, müssen deren Grundsätze in einem formellen Gesetz geregelt sein, d.h. in einem vom formellen Gesetzgeber erlassenen Gesetz. Konkretisierende Regelungen sowie Kausalabgaben von geringer Höhe können demgegenüber auch in einer Verordnung geregelt werden.

Massgebende Grundsätze für die Ausgestaltung der Kausalabgaben ergeben sich einerseits aus dem Äquivalenz- und andererseits aus dem Kostendeckungsprinzip. Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass die Abgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung steht und sie sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Grundsätzlich soll sich damit die Abgabenhöhe nach der einem Einzelnen zukommenden staatlichen Gegenleistung richten. Nach dem Kostendeckungsprinzip dürfen die Gesamteinnahmen der erhobenen Abgaben die gesamten Kosten für die staatliche Leistungserbringung grundsätzlich nicht übersteigen. Diese Regel erleidet indessen auch gewisse Ausnahmen. So gilt nach der Rechtsprechung das Kostendeckungsprinzip bei Regal-, Monopol- und Sondernutzungsgebühren nicht; auch bei Benutzungsgebühren ist es teilweise nicht anwendbar (vgl. zu diesem Abschnitt Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, S. 1 ff.; Daniela Wyss, Kausalabgaben, Zürich 2009, S. 215 ff.).

2.3 Die Gemeng- oder Kostenanlastungssteuern

Die Kombination einer Kausalabgabe mit einer Steuer ist nicht selten. So weisen beispielsweise die Wasserfahrzeugsteuer und die Hundesteuer sowie die verschiedenen Abgaben im Tourismusbereich diese Mischform auf. Die systematische Zuordnung als Gemeng- oder Kostenanlastungssteuer ist indessen weitgehend theoretischer Natur, haben die entsprechenden Abgaben doch auch Steuercharakter. Deshalb sind die entsprechenden Rechtsgrundsätze (vgl. Ziff. 2.1.6) uneingeschränkt auch für sie massgebend. In den nachfolgenden Untersuchungen wird deshalb nicht mehr gesondert auf sie eingegangen.

3 Die Abgaben im Kanton St.Gallen im Überblick

3.1 Die st.gallischen Steuern

Gemäss harmonisierungsrechtlicher Vorgabe (Art. 2 Abs. 1 StHG) werden im Kanton St.Gallen folgende direkten Steuern erhoben:

- Einkommens- und Vermögenssteuern von den natürlichen Personen (vgl. Art. 13 ff. des Steuergesetzes vom 9. April 1998; sGS 811.1, abgekürzt StG);
- Quellensteuern anstelle der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern:
 - von natürlichen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton, aber ohne Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 105 ff. StG),
 - von natürlichen Personen (bei gewissen Leistungen auch von juristischen Personen) ohne steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz für in der Schweiz steuerbare Leistungen (vgl. Art. 115 ff. StG);
- Grundstückgewinnsteuern von natürlichen Personen auf Gewinnen, erzielt bei der Veräusserung von Grundstücken im Privatvermögen (vgl. 130 ff. StG);
- Gewinn- und Kapitalsteuern von den juristischen Personen (vgl. Art. 70 ff. StG).

Gemäss kantonalem Recht (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 StG) erheben auch die politischen und die Kirchgemeinden Einkommens- und Vermögenssteuern, ausgestaltet als Zuschläge zur Kantonssteuer nach Massgabe des entsprechenden kommunalen Steuerfusses (Art. 232 ff. StG). Die gleiche Ordnung gilt grundsätzlich auch für die Quellensteuern, wobei hier aus Gründen der Praktikabilität ein einheitlicher Gemeindeanteil massgebend ist (vgl. Art. 107 Abs. 3 und Art. 129 StG). Demgegenüber sind die Grundstückgewinnsteuer sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern ausschliesslich als kantonale Steuern ausgestaltet; die Gemeinden sind indessen am Ertrag beteiligt (Art. 8 StG).

Als Spezialvermögenssteuer sieht das kantonale Recht die Grundsteuer vor, die als kommunale Steuer ausgestaltet ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Art. 237 ff. StG).

Als Rechtsverkehrssteuern kennt das kantonale Recht die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Handänderungssteuer. Die Erbschafts- und Schenkungssteuer (Art. 142 ff. StG) ist als ausschliesslich kantonale und die Handänderungssteuer (Art. 2 Abs. 1 Bst. c und Art. 241 ff. StG) als ausschliesslich kommunale Steuer ausgestaltet.

Als Wirtschaftsverkehrssteuern kennt das kantonale Recht einerseits die Kurasaalabgabe, deren Ertrag, allerdings teilweise zweckgebunden, ausschliesslich dem Kanton zufließt (vgl. Art. 1 ff. des Gesetzes über die Kurasaalabgabe vom 21. Juni 2001 [sGS 816.1]) sowie auf fakultativer Basis die Tourismusabgabe, deren Ertrag der sie erhebenden Gemeinde zufließt (Art. 16 des Tourismusgesetzes vom 26. November 1995 [sGS 575.1]).

Als Besitz- und Aufwandsteuern kennt das kantonale Recht schliesslich die Motorfahrzeugsteuer (Art. 3 ff. des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben vom 5. Januar 1978 [sGS 711.70]), die Wasserfahrzeugsteuer (vgl. Art. 1 ff. des Gesetzes über die Wasserfahrzeugsteuer vom 20. Oktober 1974 [sGS 714.2]), die Beherbergungs- und Gastwirtschaftsabgaben (vgl. Art. 6 ff. des Tourismusgesetzes), die Hundetaxe (vgl. Art. 11 ff. des Hundegesetzes vom 5. Dezember 1985 [sGS 456.1]) und auf fakultativer Basis vorläufig noch die Vergnügungssteuer (vgl. Art. 246 StG¹). Motor- und Wasserfahrzeugsteuern sowie Beherbergungs- und Gastwirtschaftsabgaben sind kantonale Steuern. Demgegenüber sind die Hundetaxe und die Vergnügungssteuer rein kommunale Steuern. Die Vergnügungssteuer wird allerdings von keiner Gemeinde mehr erhoben.

Im Überblick kann das st.gallische Steuersystem wie folgt dargestellt werden:

| Steuerhoheit Steuer | Kanton | Gemeinden |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Einkommens- und Vermögenssteuern | Einkommens- und Vermögenssteuern | Einkommens- und Vermögenssteuern als Zuschläge zur kantonalen Steuer |
| Gewinn- und Kapitalsteuern | Gewinn- und Kapitalsteuern | Anteil am kantonalen Ertrag |
| Spezialeinkommens- und -vermögenssteuern | Grundstückgewinnsteuer | Anteil am kantonalen Ertrag Grundsteuer |
| Rechtsverkehrssteuern | Erbschafts- und Schenkungssteuer | Handänderungssteuer |
| Wirtschaftsverkehrssteuern | Kurasaalabgabe | Tourismusabgabe (fak.) |
| Besitz- und Aufwandsteuern | Motorfahrzeugsteuer Wasserfahrzeugsteuer Beherbergungsabgabe Gastwirtschaftsabgabe | Vergnügungssteuer (fak.) ² Hundetaxe |

¹ Die Vergnügungssteuer wird mit dem IX. Nachtrag zum Steuergesetz (22.11.17) abgeschafft.

² Die Vergnügungssteuer wird mit dem IX. Nachtrag zum Steuergesetz (22.11.17) abgeschafft.

Zusätzlich erhalten die Kantone Anteile am Ertrag verschiedener Bundessteuern:

- 17 Prozent der eingegangenen Steuerbeträge, Bussen und Zinsen für die direkte Bundessteuer (vgl. Art. 196 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [SR 642.11, abgekürzt DBG]; bis 31. Dezember 2007 gingen zusätzliche 13 Prozent der Erträge an die Kantone, allerdings verteilt nach den Regeln der bis anhin geltenden interkantonalen Finanzausgleichsordnung, die auf 1. Januar 2008 durch den heute geltenden Finanzausgleich gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [AS 2007, 5779] abgelöst wurde);
- nach Massgabe der Wohnbevölkerung eine Quote am Kantonsanteil von 10 Prozent des Ertrags der Verrechnungssteuer (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer [SR 642.21, abgekürzt VStG]);
- nach Massgabe der Wohnbevölkerung eine Quote am Kantonsanteil von 10 Prozent des der Schweiz verbleibenden Anteils des EU-Steuerrückbehalts (vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft [SR 641.91, abgekürzt Zinsbesteuerungsgesetz, ZBstG] und Art. 2 der Verordnung des EFD über den Schlüssel zur Verteilung des Kantonsanteils am EU-Steuerrückbehalt auf die Kantone vom 8. Juni 2006 [SR 641.912.21]);
- nach einem bestimmten Verteilschlüssel (Berücksichtigung von Strassenlänge, Strassenlasten, Wohnbevölkerung und steuerlicher Belastung des Motorfahrzeugverkehrs) eine zweckgebundene Quote am Anteil der Kantone von einem Drittel an der Schwerverkehrsabgabe (vgl. Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe [SR 641.81, abgekürzt Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG]);
- nach einem bestimmten Verteilschlüssel (Berücksichtigung von Strassenlänge, Verkehrsstärke, Höhenlage, Bergstrassencharakter) eine zweckgebundene Quote am Ertrag der Mineralölsteuer (vgl. Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer [SR 725.116.2, abgekürzt MinVG]);
- nach Massgabe der Wohnbevölkerung eine zweckgebundene Quote am Kantonsanteil von 10 Prozent des Ertrags der Alkoholsteuer (Alkoholzehntel, vgl. Art. 44 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser [Alkoholgesetz, SR 680, abgekürzt AlkG]).

3.2 Die st.gallischen Gebühren

Die im Kanton St.Gallen erhobenen Gebühren haben, wie rechtlich vorgeschrieben, alle eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz oder in einer gesetzlich abgestützten Verordnung und sind grundsätzlich tarifarisch festgelegt. Eine allgemeine Rechtsgrundlage für Gebühren für ausgelöste Amtshandlungen findet sich in Art. 94 ff des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1, abgekürzt VRP), das mit Art. 100 namentlich eine Delegationsnorm kennt, wonach die Regierung durch Verordnung ergänzende Vorschriften über die Kosten zu erlassen hat. Diesem Auftrag ist die Regierung mit der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 27. April 1971 (sGS 821.1, abgekürzt Verwaltungsgebührenverordnung) und dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, letztmals totalrevidiert am 2. Mai 2000 (sGS 821.5, abgekürzt Gebührentarif) nachgekommen. Dieser enthält in einem ersten Teil die Ansätze für allgemeine Gebühren wie namentlich Schreib-, Kopier-, Verfügungs-, Entscheid-, Sitzungs- und Bescheinigungsgebühren, die ihre Rechtsgrundlage ausschliesslich im VRP haben, sowie in einem zweiten Teil die Ansätze für besondere Gebühren, die rechtlich zusätzlich noch in einem Spezialgesetz abgestützt sind. Aufgeteilt sind die entsprechenden Gebühren auf die Kantonsverwaltung (unterteilt nach Regierung und Departementen) und die Gemeindeverwaltung (unterteilt nach Sachbereichen) sowie zusätzlich gesondert für den Be-

reich der Beurkundungen und Beglaubigungen. Bei den entsprechenden Spezialgesetzen kann es sich um kantonale Gesetze, aber auch um Bundesgesetze für Bereiche handeln, deren Vollzug kantonalen Behörden obliegt. Das Gleiche gilt für die Gebühren, die auf Gemeindeebene erhoben werden. Deren Rechtsgrundlage kann in einem kantonalen Gesetz, allenfalls sogar in einem Bundesgesetz gegeben sein, wenn der Vollzug den Gemeinden übertragen ist, oder in einem kommunalen Erlass, wenn es sich um eine rein kommunale Aufgabe handelt. Zusätzlich bestehen für einzelne Bereiche weitere Gebührentarife mit besonderen Gebührenansätzen, die grundsätzlich ebenfalls von der Regierung erlassen werden (vgl. Art. 3 der Verwaltungsgebührenverordnung).

In der Rechnung des Kantons werden die Gebühren unter folgenden Konten aufgeführt:

| | |
|-----|----------------------------------------------------|
| 431 | Gebühren für Amtshandlungen |
| 432 | Spitaltaxen und Kostgelder |
| 433 | Schulgelder, Prüfungs- und Kursgebühren |
| 434 | Ertrag aus Dienstleistungen und Benutzungsgebühren |

Als klassische Gebühren gelten jene für Amtshandlungen (Konto 431), die, was die Finanzierung staatlicher Leistungen betrifft, in beschränktem Mass auch mit Steuern austauschbar sind. Für diesen Bericht stehen diese deshalb klar im Vordergrund. Bei den Spitaltaxen und Kostgeldern (Konto 432) sowie den Schulgeldern-, Prüfungs- und Kursgebühren (Konto 433) handelt es sich zwar formalrechtlich ebenfalls um Gebühren; sie sind indessen wirtschaftlich betrachtet Leistungen an öffentliche Institutionen bzw. Unternehmen, gewissermassen also Preise, und deshalb für diesen Bericht nicht von Interesse. Bei den Erträgen aus Dienstleistungen und Benutzungsgebühren (Konto 434) geht es um verschiedenste Entgelte, denen weniger staatliche Leistungen als vielmehr staatliche Dienstleistungen gegenüber stehen, deren Inanspruchnahme weitgehend freiwillig ist, wie beispielsweise Erträge aus Verpflegungsstätten, aus Projekten und technischen Arbeiten, aus Kinderkrippen und Kinderhorten bis hin zu Entschädigungen für die Benützung von Anlagen und Fahrzeugen. Auch diese Gebühren sind deshalb für diesen Bericht nicht von Interesse.

In diesem Bericht werden damit nur die Gebühren für Amtshandlungen näher untersucht und dargestellt, d.h. die Gebühren, die unter dem Konto 431 verbucht sind. Diese werden in der internen Rechnung des Kantons sodann noch in folgende Untergruppen aufgeteilt:

| | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 431000 | Staatsgebühren (erhoben gemäss Gebührentarif) |
| 431100 | Gerichtsgebühren (erhoben gemäss besonderem Tarif) |
| 431211 ff. | Gebühren des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (erhoben gemäss bes. Tarifen) |
| 431911 | |
| 431900 | Andere Gebühren (erhoben von verschiedenen Amtsstellen gemäss bes. Tarifen) |

Sinngemäss gelten die gleichen Einschränkungen auch für die Gebühren, welche die Gemeinden erheben. In diesem Bericht dargestellt und näher untersucht werden deshalb die Grundbuchgebühren (grösste Einzelposition bei den Verwaltungsgebühren) und die übrigen Verwaltungsgebühren (Einwohnerkontrolle, Zivilstandsamt, Bauangelegenheiten, Wirtschaftbewilligungen, usw.) sowie die Abwassergebühren. Von Interesse wären zusätzlich allenfalls noch die Abfallgebühren. Die entsprechenden Zahlen sind indessen nur teilweise in den Gemeinderechnungen enthalten, da die diesbezüglichen Betriebe in vielen Fällen auch von Zweckverbänden geführt werden. Sie könnten deshalb nur mit unverhältnismässigem Aufwand eruiert werden. Sodann werden die Entgelte, die nicht für staatliche Leistungen im engeren Sinne, sondern für die Leistungen öffentlicher Institutionen erbracht werden, und damit wirtschaftlich betrachtet Preise sind (wie Entgelte an Strom- und Wasserversorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe, Altersheime, Schwimmbäder, usw.), in gleicher Weise wie im kantonalen Bereich nicht weiter untersucht bzw. dargestellt. Sie wären im Übrigen mit vertretbarem Aufwand auch nicht eruiert.

4 Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden

4.1 Gesamtentwicklung

4.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden

Die nachfolgende Darstellung der Entwicklung der gesamten Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden (ohne Kirchgemeinden) umfasst die Erträge aus folgenden Steuerarten bzw. Steueranteilen:

Kanton:

- Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen;
- Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen;
- Quellensteuern von natürlichen und juristischen Personen;
- Grundstückgewinnsteuer;
- Erbschafts- und Schenkungssteuern;
- Motorfahrzeugsteuer (einschliesslich Motorfahrzeugsteuer);
- Wasserfahrzeugsteuer;
- Kursaalabgabe;
- Tourismusabgaben;
- Anteile an direkter Bundessteuer;
- Anteile an Verrechnungssteuer und EU-Steuerrückbehalt des Bundes;
- Anteile an Schwerverkehrsabgabe des Bundes;
- Anteile an Mineralölsteuer des Bundes;
- Anteile an Alkoholsteuer des Bundes (Alkoholzehntel).

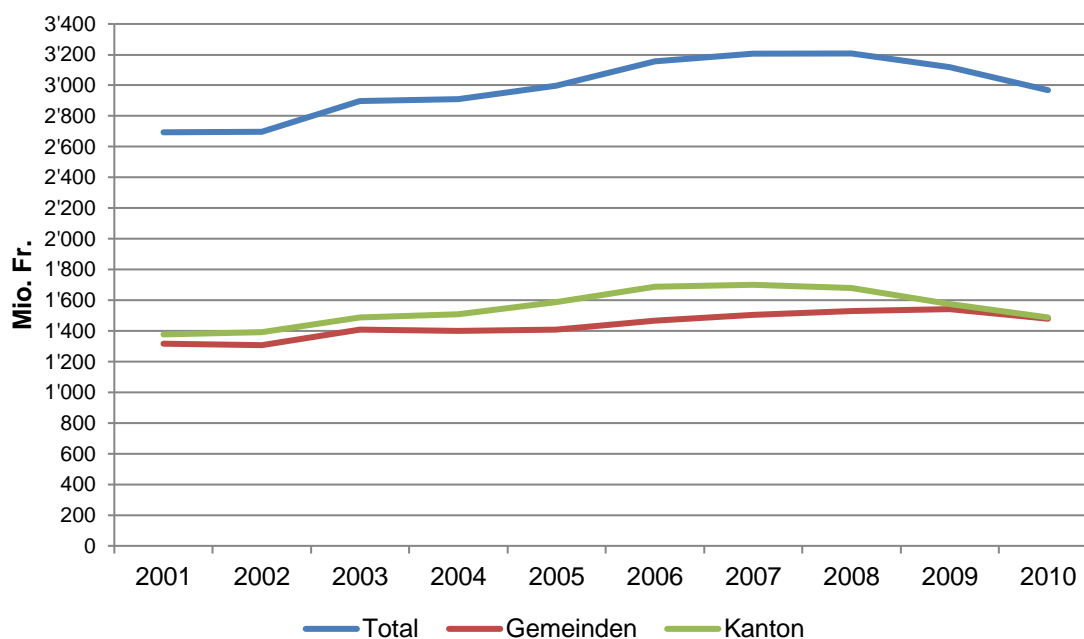
Gemeinden:

- Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen;
- Anteile an Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen;
- Anteile an Quellensteuern von natürlichen und juristischen Personen;
- Anteile an Grundstückgewinnsteuer;
- Anteile an Erbschafts- und Schenkungssteuern (bis einschliesslich 2002);
- Grundsteuer;
- Handänderungssteuer;
- Hundetaxe.

Die Gesamtheit dieser Steuererträge hat sich in den vergangenen 10 Jahren, d.h. von 2001 bis 2010, wie folgt entwickelt:

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 1'377,4 | 100.00 | 1'316,8 | 100.00 | 2'694,2 | 100.00 |
| 2002 | 1'391,3 | 101.01 | 1'307,4 | 99.29 | 2'698,7 | 100.17 |
| 2003 | 1'488,9 | 108.10 | 1'407,8 | 106.92 | 2'896,7 | 107.52 |
| 2004 | 1'510,3 | 109.65 | 1'401,4 | 106.43 | 2'911,7 | 108.07 |
| 2005 | 1'588,8 | 115.35 | 1'407,3 | 106.87 | 2'996,1 | 111.21 |
| 2006 | 1'688,9 | 122.62 | 1'468,3 | 111.51 | 3'157,2 | 117.19 |
| 2007 | 1'700,8 | 123.48 | 1'505,0 | 114.29 | 3'205,8 | 119.00 |

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2008 | 1'679,0 | 121.90 | 1'528,7 | 116.09 | 3'207,7 | 119.06 |
| 2009 | 1'576,8 | 114.48 | 1'542,2 | 117.12 | 3'119,0 | 115.77 |
| 2010 | 1'489,6 | 108.15 | 1'487,6 | 112.97 | 2'977,2 | 110.50 |

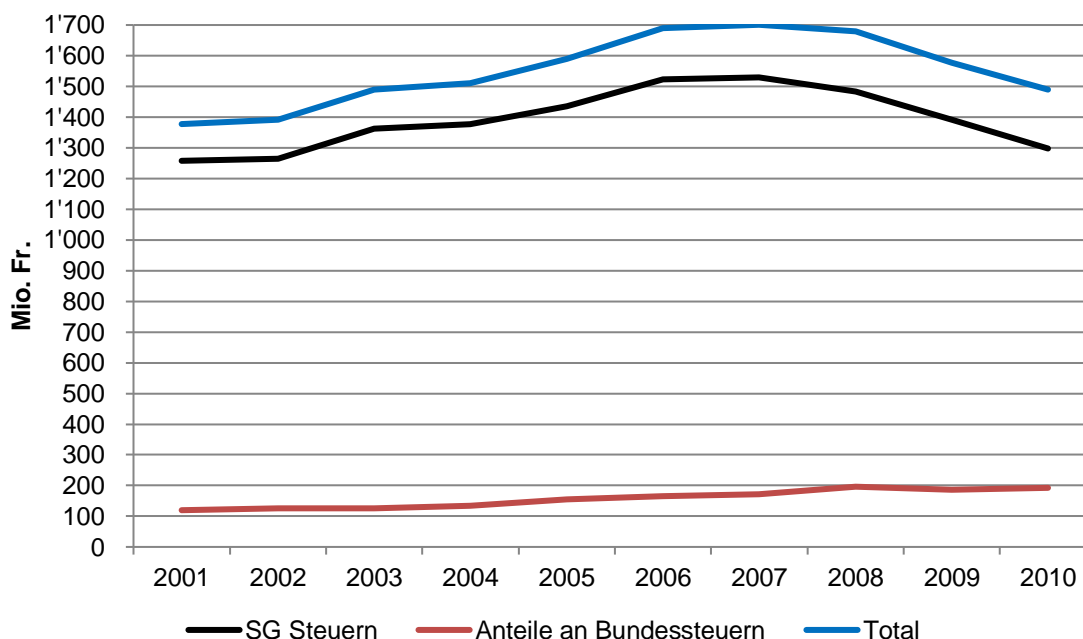


Von 2001 bis 2008 stiegen die gesamten Steuereinnahmen kontinuierlich bis zu einem Höchststand von 3'207,7 Mio. Franken oder bis zu 19,06 Prozent über den Steuereinnahmen des Jahres 2001 an, um bis zum Jahr 2010 wieder auf 2'977,2 Mio. Franken oder noch 10,50 Prozent über den Einnahmen des Jahres 2001 abzusinken. Allerdings zeigen die Entwicklungen der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden einen recht unterschiedlichen Verlauf. Die Steuereinnahmen des Kantons stiegen von 2001 bis 2007 kontinuierlich von 1'377,4 Mio. Franken auf 1'700,8 Mio. Franken (oder um 23,48 Prozent) an und gingen anschliessend bis 2010 wieder auf 1'489,6 Mio. Franken zurück, womit sie noch um gut 8 Prozent über den Steuereinnahmen des Jahres 2001 lagen. Demgegenüber erhöhten sich die Steuereinnahmen der Gemeinden anfänglich nur im Jahr 2003 spürbar, verharrten anschliessend bis 2005 auf ähnlicher Höhe und stiegen dann bis 2009 kontinuierlich bis auf 1'542,2 Mio. Franken (oder um 17,12 Prozent über dem Stand der Einnahmen des Jahres 2001) an, um im Jahr 2010 auf 1'487,6 Mio. Franken (oder auf 12,97 Prozent über dem Stand der Einnahmen des Jahres 2001) abzusinken. Während die gesamten Steuereinnahmen des Kantons immer deutlich über denjenigen der Gemeinden lagen (im Jahr 2006 um mehr als 200 Mio. Franken), erreichten die Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2010 beinahe diejenigen des Kantons. Die Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden werden bei der Darstellung der Einnahmen aus den verschiedenen Steuerarten erläutert (vgl. Ziff. 4.2 bis 4.5).

4.1.2 Entwicklung der Steuereinnahmen des Kantons

Die Steuereinnahmen des Kantons haben sich, aufgeteilt auf st.gallische Steuern und Kantonsanteile an Steuern des Bundes, im Betrachtungszeitraum wie folgt entwickelt:

| Jahr | SG Steuern | | Anteile an Bundessteuern | | Total | |
|------|------------|--------|--------------------------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 1'257,7 | 100.00 | 119,7 | 100.00 | 1'377,4 | 100.00 |
| 2002 | 1'265,3 | 100.60 | 126,0 | 105.29 | 1'391,3 | 101.01 |
| 2003 | 1'363,1 | 108.38 | 125,8 | 105.08 | 1'488,9 | 108.10 |
| 2004 | 1'377,0 | 109.49 | 133,3 | 111.33 | 1'510,3 | 109.65 |
| 2005 | 1'434,7 | 114.07 | 154,1 | 128.71 | 1'588,8 | 115.35 |
| 2006 | 1'523,2 | 121.11 | 165,7 | 138.45 | 1'688,9 | 122.62 |
| 2007 | 1'529,4 | 121.61 | 171,4 | 143.16 | 1'700,8 | 123.48 |
| 2008 | 1'482,8 | 117.90 | 196,2 | 163.97 | 1'679,0 | 121.90 |
| 2009 | 1'392,1 | 110.69 | 184,7 | 154.31 | 1'576,8 | 114.48 |
| 2010 | 1'298,0 | 103.21 | 191,6 | 160.04 | 1'489,6 | 108.15 |



Die Entwicklung der Steuereinnahmen des Kantons zeigt ein ähnliches Bild wie die Entwicklung der gesamten Steuereinnahmen, allerdings mit einem spürbar akzentuierteren Verlauf. So stiegen die Einnahmen des Kantons aus st.gallischen Steuern ebenfalls zunächst kontinuierlich an und zwar bis 2007 bis auf einen Höchststand von 1'529,4 Mio. Franken oder bis 21,61 Prozent über den Steuereinnahmen des Jahres 2001. Ab 2008 sanken sie indessen überdurchschnittlich ab und erreichten im Jahr 2010 noch einen Stand von 1'298,0 Mio. Franken, womit sie lediglich noch 3,21 Prozent über den Einnahmen des Jahres 2001 lagen. Demgegenüber stiegen die Einnahmen aus den Anteilen an Steuern des Bundes bis zum Jahr 2008 grundsätzlich ebenfalls kontinuierlich an und lagen in diesem Jahr fast 64 Prozent über den Einnahmen des Jahres 2001.

In den nachfolgenden Jahren verminderten sie sich wieder geringfügig, erreichten indessen im Jahr 2010 einen Stand, der immer noch gut 60 Prozent über dem des Jahres 2001 lag.

Im Vergleich zu den Gemeinden zeigt die Entwicklung der Einnahmen des Kantons aus st.gallischen Steuern einen noch deutlicheren Unterschied als bei den Gesamteinnahmen (vgl. Ziff. 4.1.1). Während die Steuereinnahmen des Kantons im Jahr 2010 jene des Jahres 2001, wie ausgeführt, noch um 3,21 Prozent übertrafen, lagen die Einnahmen der Gemeinden aus st.gallischen Steuern im Jahr 2010 noch 12,97 Prozent über denen des Jahres 2001. Für die Gründe wird wiederum auf die Darstellung der Einnahmen aus den verschiedenen Steuerarten verwiesen (vgl. Ziff. 4.2 bis 4.5).

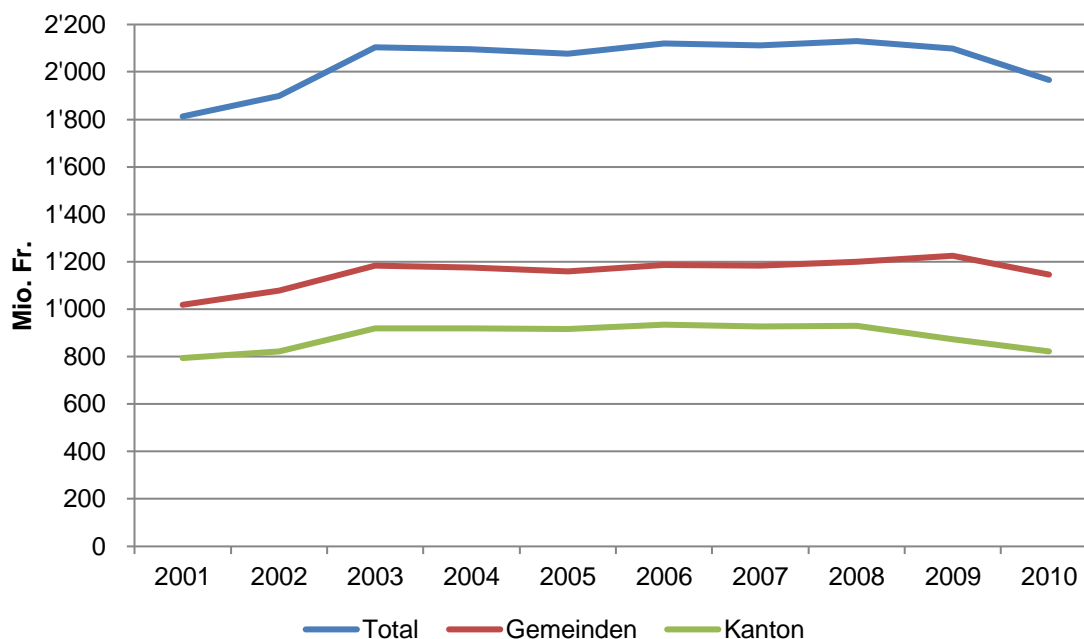
4.2 Entwicklung der Verbundsteuern

Als Verbundsteuern gelten diejenigen Steuerarten, an deren Erträgen sowohl der Kanton als auch die Gemeinden partizipieren.

4.2.1 Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen

Die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern (einschliesslich Nachsteuern, ohne Kirchensteuern) haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 794,0 | 100.0 | 1'018,5 | 100.0 | 1'812,5 | 100.0 |
| 2002 | 821,0 | 103.41 | 1'078,7 | 105.91 | 1'899,7 | 104.82 |
| 2003 | 920,3 | 115.91 | 1'182,7 | 116.13 | 2'103,0 | 116.03 |
| 2004 | 920,3 | 115.90 | 1'174,6 | 115.33 | 2'094,9 | 115.58 |
| 2005 | 917,5 | 115.55 | 1'160,2 | 113.92 | 2'077,7 | 114.64 |
| 2006 | 934,7 | 117.73 | 1'185,6 | 116.41 | 2'120,3 | 116.98 |
| 2007 | 928,5 | 116.94 | 1'183,6 | 116.21 | 2'112,1 | 116.53 |
| 2008 | 930,8 | 117.23 | 1'199,3 | 117.76 | 2'130,1 | 117.52 |
| 2009 | 872,8 | 109.93 | 1'225,1 | 120.29 | 2'097,9 | 115.75 |
| 2010 | 820,9 | 103.39 | 1'151,6 | 113.07 | 1'972,5 | 108,83 |



Die Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen stiegen zunächst in den Jahren 2002 und 2003 spürbar an, verharrten in der Folge bis 2008 in einer engeren Bandbreite und reduzierten sich alsdann in den Jahren 2009 und 2010 deutlich. Der Anstieg in den Jahren 2002 und vor allem 2003 hatte seinen Grund in höheren Nachzahlungen für die Vorjahre sowie in der Zunahme der steuerbaren Einkommen, während zu den Ertragsreduktionen in den Jahren 2009 und 2010 einerseits Steuerfussreduktionen und andererseits gesetzliche Entlastungen durch III. Nachtrag vom 28. September 2008, VI. Nachtrag vom 28. Juli 2009 und VII. Nachtrag vom 16. Juni 2009 führten.

Für die Einkommens- und Vermögenssteuern gelten für Kanton und Gemeinden die gleichen Bemessungsgrundlagen – die Erhebung der Gemeindesteuern erfolgt aufgrund der Veranlagung der Kantonssteuer (Art. 232 StG) –, so dass sich die unterschiedliche Einnahmenentwicklung bei Kanton und Gemeinden ausschliesslich aus der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerfüsse erklärt:

Entwicklung der Steuerfüsse

| Jahr | Kanton | Gemeinden (gewogenes Mittel)* |
|------|-------------|----------------------------------|
| 2001 | 115 Prozent | 148.04 Prozent |
| 2002 | 112 Prozent | 147.73 Prozent |
| 2003 | 115 Prozent | 147.60 Prozent |
| 2004 | 115 Prozent | 146.16 Prozent |
| 2005 | 115 Prozent | 145.26 Prozent |
| 2006 | 115 Prozent | 144.65 Prozent |
| 2007 | 115 Prozent | 143.38 Prozent |
| 2008 | 105 Prozent | 136.63 Prozent |
| 2009 | 95 Prozent | 133.94 Prozent |
| 2010 | 95 Prozent | 132.88 Prozent |

*Mittel der Gemeindesteuerfüsse, gewichtet nach dem Steueraufkommen (einfache Einkommens- und Vermögenssteuer [100 Prozent])

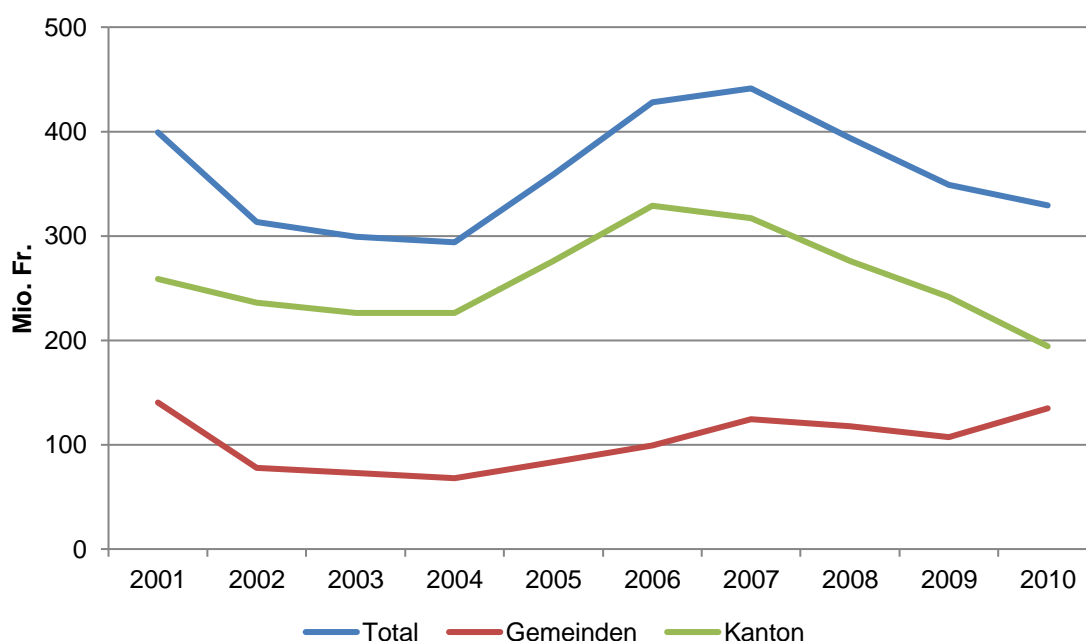
Zwischen 2001 und 2010 reduzierte sich der Kantonssteuerfuss um 20 Steuerprozent oder, gemessen am Steuerfuss des Jahres 2001, um 17,39 Prozent. Demgegenüber reduzierte sich das gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse von 2001 bis 2010 um 15,16 Steuerprozent oder, gemessen am gewogenen Mittel der Gemeindesteuerfüsse des Jahres 2001, lediglich um 10,24 Prozent.

4.2.2 Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

Die Erträge der Gewinn- und Kapitalsteuern haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|-------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 258,5 | 100.0 | 140,4 | 100.0 | 398,9 | 100.0 |
| 2002 | 235,9 | 91.24 | 77,6 | 55.24 | 313,5 | 78.57 |
| 2003 | 226,4 | 87.56 | 72,8 | 51.85 | 299,2 | 74.99 |
| 2004 | 226,0 | 87.44 | 67,9 | 48.38 | 293,9 | 73.69 |
| 2005 | 275,7 | 106.64 | 83,2 | 59.27 | 358,9 | 89.97 |
| 2006 | 328,9 | 127.22 | 99,4 | 70.77 | 428,3 | 107.35 |
| 2007 | 317,1 | 122.67 | 124,2 | 88.43 | 441,3 | 110.61 |
| 2008 | 275,8 | 106.69 | 117,8 | 83.85 | 393,6 | 98.65 |
| 2009 | 241,3 | 93.32 | 107,5 | 76.56 | 348,8 | 87.43 |
| 2010 | 194,3 | 75.14 | 134,7 | 95.92 | 329,0 | 82.45 |

Die Steueranteile der Konfessionsteile gemäss Art. 9 StG sind in den Erträgen des Kantons enthalten.

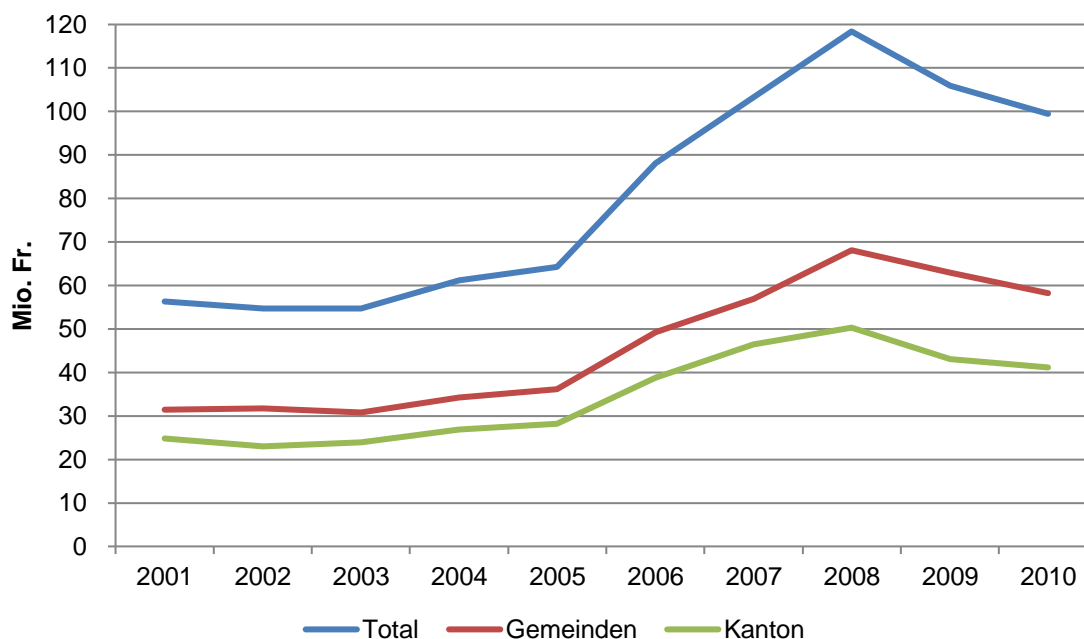


Die Entwicklung der Gesamteinnahmen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern von 2001 bis 2007 ist im Wesentlichen das Spiegelbild der Entwicklung der steuerbaren Gewinne in den Jahren 2000 bis 2006, erfolgte doch in diesen Jahren weder eine Gesetzesanpassung noch (mit Ausnahme des Jahres 2002) eine Änderung des Kantonssteuerfusses. Der Rückgang der Gesamteinnahmen ab dem Jahr 2008 auf bis 82,45 Prozent im Jahr 2010, gemessen an den Einnahmen des Jahres 2001, hat demgegenüber seinen Grund ausschliesslich in der Senkung der Gewinn- und Kapitalsteuertarife mit dem II. Nachtrag vom 24. September 2006 auf 1. Januar 2007 und mit dem III. Nachtrag vom 28. September 2008 auf 1. Januar 2009 sowie in den Senkungen des Kantonssteuerfusses in den Jahren 2008 und 2009. Die steuerbaren Gewinne stiegen in diesen Jahren weiter an. Dass der Anteil der Gemeinden auf das Jahr 2002 überdurchschnittlich zurückging und auf 2007 wieder überdurchschnittlich anstieg, bzw. ab 2008, trotz Reduktion der Tarife mit II. und III. Nachtrag, nur unterdurchschnittlich zurückging und auf 2010 wieder überdurchschnittlich anstieg, ist auf die Anpassung des Gemeindeanteils an den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. a StG zurückzuführen. Während mit dem IV. Nachtragsgesetz zum früheren Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 23. September 2000 (ABI 2000, 1954 ff.), das die Kantonalisierung der Berufsschulen brachte, der Gemeindeanteil auf 1. Januar 2002 im Sinne einer Kompensationsmassnahme für die Übernahme dieser Aufgabe durch den Kanton von 120 Prozent auf 80 Prozent abgesenkt wurde, wurde dieser mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 auf 1. Januar 2007 wieder auf 100 Prozent und mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. Juli 2009 auf 1. Januar 2010 sogar auf 130 Prozent angehoben, in diesen Fällen als Kompensationsmassnahmen für Steuerausfälle durch die entsprechenden Gesetzesrevisionen.

4.2.3 Quellensteuern von natürlichen und juristischen Personen

Die Erträge der Quellensteuern haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 24,8 | 100.0 | 31,5 | 100.0 | 56,3 | 100.0 |
| 2002 | 23,0 | 92.76 | 31,7 | 100.51 | 54,7 | 97.10 |
| 2003 | 23,9 | 96.28 | 30,8 | 97.75 | 54,7 | 97.10 |
| 2004 | 26,9 | 108.47 | 34,2 | 108.45 | 61,1 | 108.46 |
| 2005 | 28,2 | 113.59 | 36,1 | 114.39 | 64,3 | 114.04 |
| 2006 | 38,8 | 156.61 | 49,3 | 156.38 | 88,1 | 156.48 |
| 2007 | 46,4 | 187.04 | 56,9 | 180.38 | 103,3 | 183.31 |
| 2008 | 50,3 | 202.84 | 68,1 | 216.08 | 118,4 | 210.25 |
| 2009 | 43,0 | 173.62 | 62,9 | 199.28 | 105,9 | 187.99 |
| 2010 | 41,2 | 166.01 | 58,2 | 184.63 | 99,4 | 176.43 |



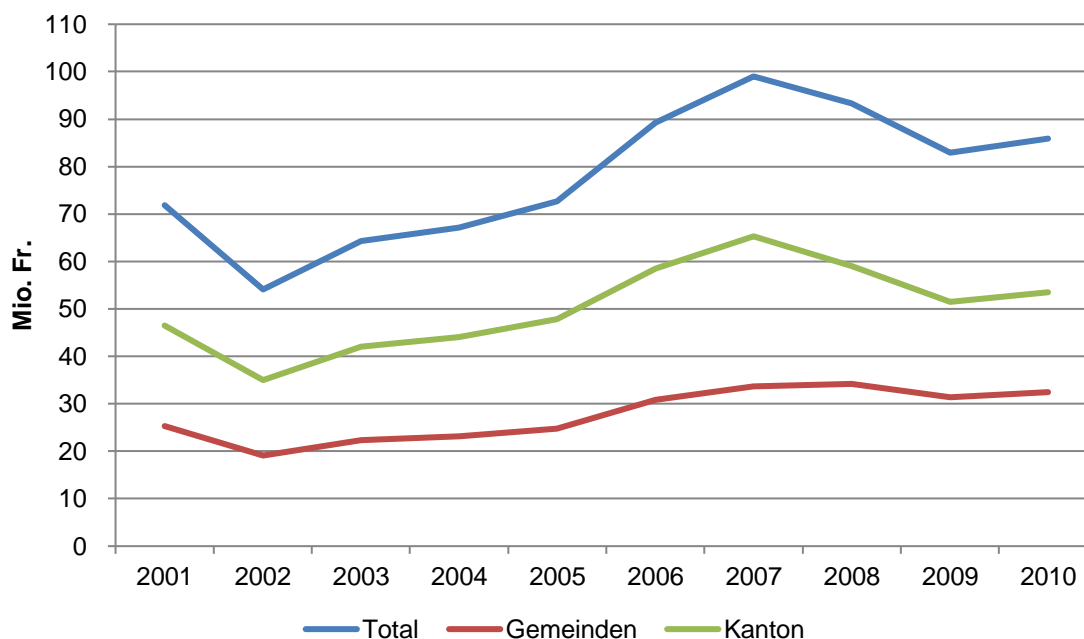
Die Entwicklung der Einnahmen aus den Quellensteuern von 2001 bis 2005 entspricht grundsätzlich der Entwicklung der Einkommenssteuereinnahmen während dieser Jahre. Die überdurchschnittliche Zunahme ab dem Jahr 2006 hat ihre Ursache im Wesentlichen in der aufgrund des revidierten Doppelbesteuerungsabkommens mit Österreich (SR 0.672.916.31) ab 2006 neu gegebenen Möglichkeit, die Grenzgänger in vollem Umfang zu besteuern, unter Beachtung eines Fiskalausgleichs an Österreich im Umfang von 12,5 Prozent der Steuereinnahmen. Vor dem Jahr 2006 war das schweizerische Besteuerungsrecht auf maximal 3 Prozent der steuerbaren Einkünfte beschränkt. Sodann hat zum Anstieg der Quellensteuern auch noch die günstige wirtschaftliche Entwicklung sowie das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681, abgekürzt Freizügigkeitsabkommen), das ab 1. Juni 2002 den Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern aus dem EU-Raum schrittweise stark erleichterte, beigetragen. Der leicht unterschiedliche Verlauf der Entwicklung bei Kanton und Gemeinden ist auf die unterschiedliche Entwicklung der Steuerfüsse (vgl. Ziff. 4.2.1) zurückzuführen.

4.2.4 Grundstückgewinnsteuer

Die Erträge der Grundstückgewinnsteuer haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 46,5 | 100.00 | 25,3 | 100.00 | 71,8 | 100.00 |
| 2002 | 35,0 | 75.39 | 19,1 | 75.43 | 54,1 | 75.40 |
| 2003 | 42,0 | 90.37 | 22,3 | 88.01 | 64,3 | 89.54 |
| 2004 | 44,0 | 94.63 | 23,2 | 91.67 | 67,2 | 93.59 |
| 2005 | 47,9 | 103.09 | 24,8 | 98.00 | 72,7 | 101.29 |
| 2006 | 58,5 | 125.97 | 30,8 | 121.61 | 89,3 | 124.43 |

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2007 | 65,3 | 140.43 | 33,7 | 133.13 | 99,0 | 137.85 |
| 2008 | 59,1 | 127.25 | 34,2 | 135.18 | 93,3 | 130.05 |
| 2009 | 51,5 | 110.74 | 31,4 | 124.02 | 82,9 | 115.43 |
| 2010 | 53,5 | 115.20 | 32,4 | 128.06 | 85,9 | 119.74 |



Die Entwicklung der Grundstückgewinnsteuereinnahmen ist im Wesentlichen das Spiegelbild der Entwicklung des Liegenschaften- und Immobilienmarkts, in einzelnen Jahren allenfalls leicht verzerrt durch ausserordentliche Verkäufe mit hohem Gewinn. Für die Ertragsabnahmen in den Jahren 2002 sowie ab 2008 haben sich sodann, neben der entsprechenden Marktentwicklung, auch die Reduktionen des Kantonssteuerrufes in den fraglichen Jahren (2002, 2008, 2009) ausgewirkt. Diese sind auch der Grund für die leicht unterschiedliche Entwicklung der Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen, zu der zusätzlich wohl auch unterschiedliche Verbuchungen zum Jahresende und abweichende Rückstellungen beigetragen haben.

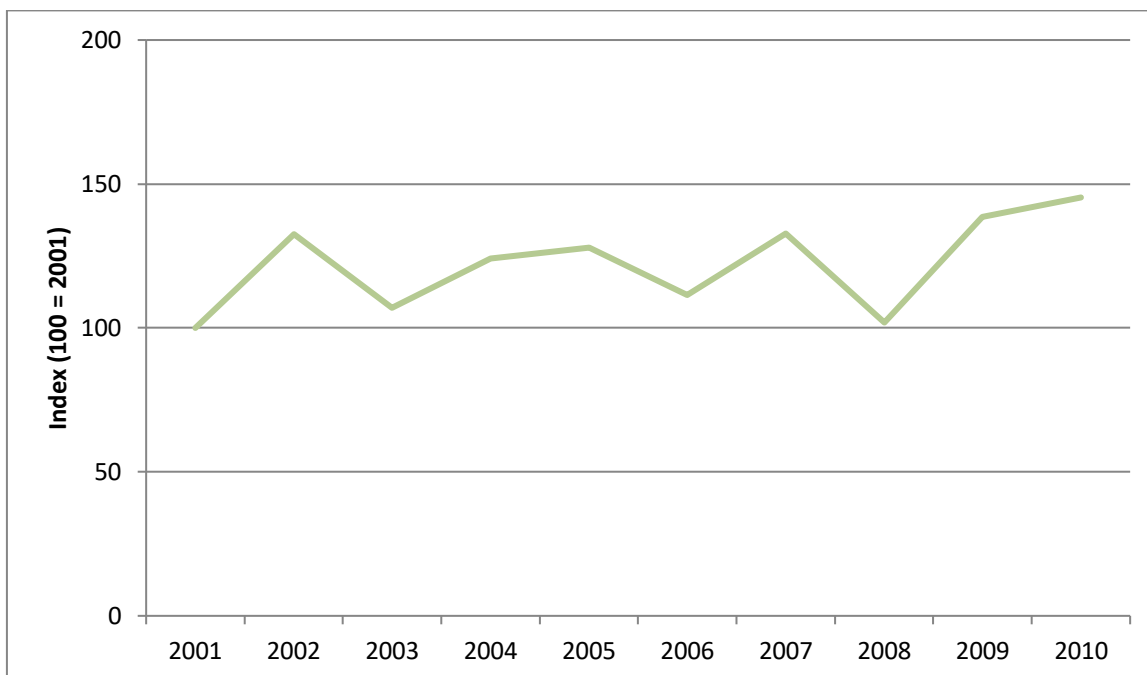
4.3 Entwicklung der reinen Kantonssteuern

4.3.1 Erbschafts- und Schenkungssteuern

Der Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuern kommt seit 1. Januar 2002, bezogen auf den Zeitpunkt angefallener Steuertatbestände, ausschliesslich dem Kanton zu. Bis einschliesslich 2001 waren die Gemeinden zu 25 Prozent am Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuern beteiligt. Dieser Anteil wurde mit dem IV. Nachtragsgesetz zum früheren Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 11. April 2000 (a.a.O.) im Sinne einer weiteren Kompensation (neben der Senkung des Gemeindeanteils am Ertrag der Gewinn- und Kapitalsteuern) der Übernahme der Berufsschulen und damit deren Kosten durch den Kanton auf 1. Januar 2002 aufgehoben.

Um die Entwicklung der Einnahmen gleichwohl vollständig wiederzugeben, werden die Gemein-
deanteile, die in den Jahren 2001 bis 2003 vollständig oder noch anteilig den Gemeinden zuge-
schieden wurden, hinzugezählt. Insgesamt haben sich die Erträge der Erbschafts- und Schen-
kungssteuern von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 29,7 | 100.00 |
| 2002 | 39,3 | 132.49 |
| 2003 | 31,8 | 107.01 |
| 2004 | 36,8 | 124.03 |
| 2005 | 38,0 | 127.91 |
| 2006 | 33,1 | 111.50 |
| 2007 | 39,4 | 132.75 |
| 2008 | 30,2 | 101.86 |
| 2009 | 41,2 | 138.60 |
| 2010 | 43,2 | 145.32 |

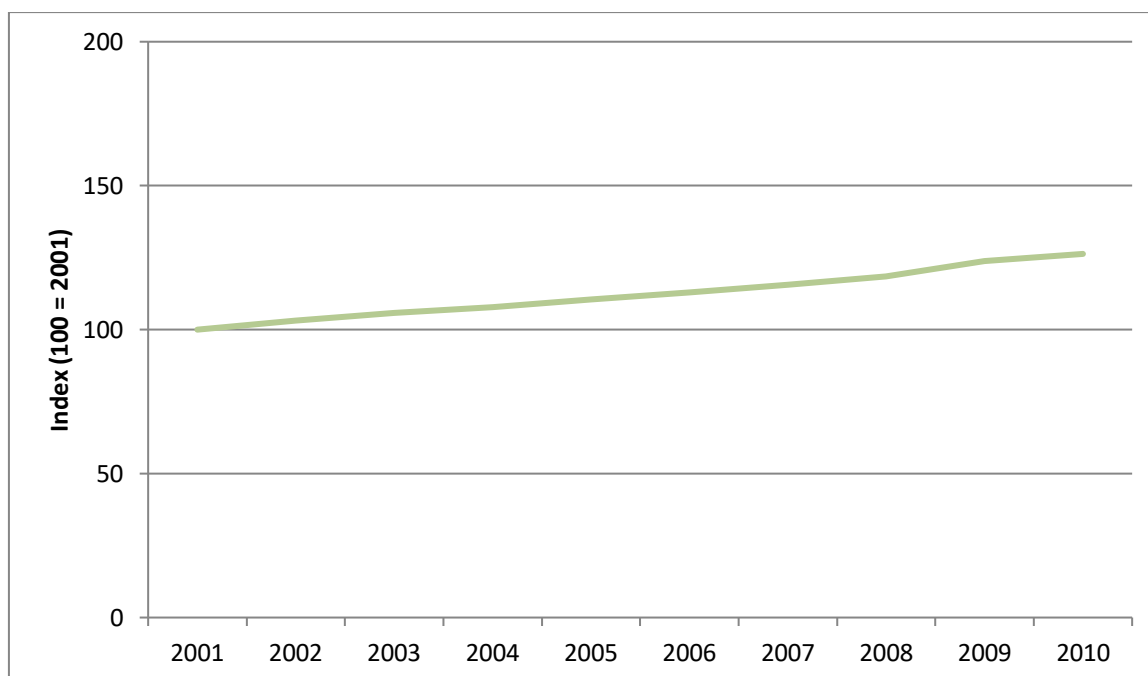


Die Entwicklung der Erbschafts- und Schenkungssteuereinnahmen zeigt, dass diese von Um-
ständen bestimmt ist, die weder beeinflussbar noch berechenbar sind. Dementsprechend wird
diese von der Anzahl ausserordentlicher Fälle geprägt, die jährlich zur Besteuerung gelangen.

4.3.2 Motofahrzeugsteuer (einschliesslich Motorfahrradsteuer)

Der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer (einschliesslich Motorfahrradsteuer), der grundsätzlich für die Finanzierung der Aufwendungen des Kantons für Bau und Unterhalt der Strassen sowie der Kontrolle des Strassenverkehrs bestimmt ist, soweit nicht andere Mittel zur Verfügung stehen (vgl. Art. 7 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben, a.a.O.), hat sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 108,7 | 100.00 |
| 2002 | 112,1 | 103.15 |
| 2003 | 114,9 | 105.72 |
| 2004 | 117,2 | 107.89 |
| 2005 | 120,0 | 110.43 |
| 2006 | 122,7 | 112.90 |
| 2007 | 125,6 | 115.57 |
| 2008 | 128,8 | 118.58 |
| 2009 | 134,5 | 123.77 |
| 2010 | 137,2 | 126.30 |

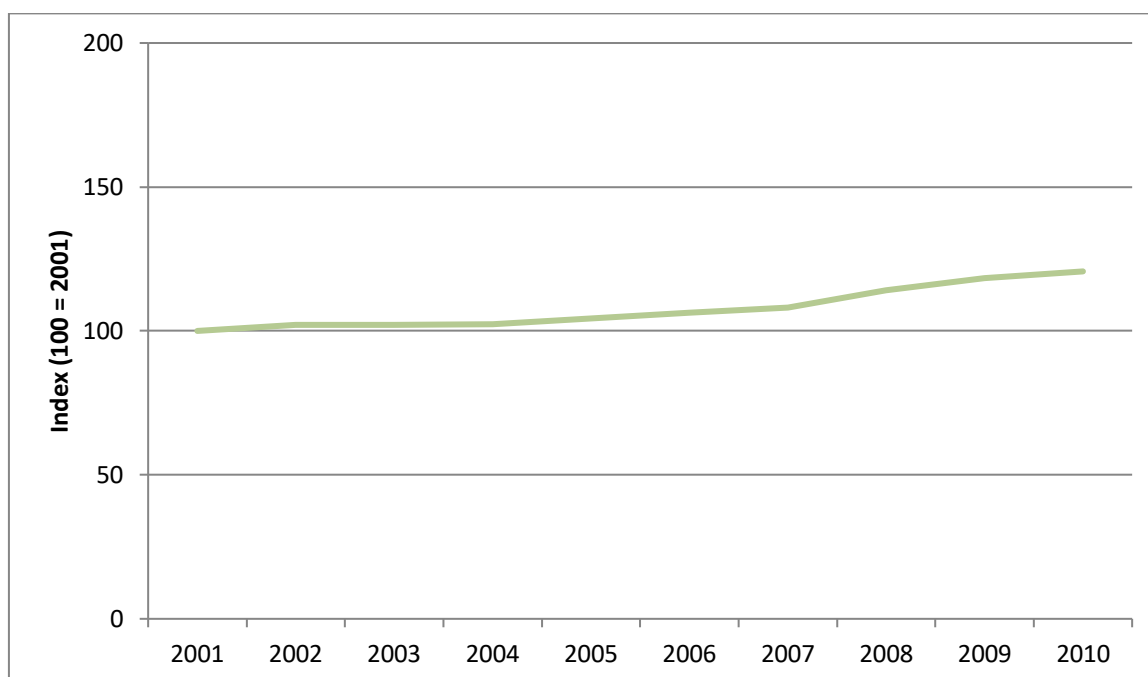


Im Vergleichszeitraum wurde der allgemeine Steuersatz grundsätzlich nicht angepasst. Die Ertragsentwicklung ist dementsprechend das Spiegelbild der Zunahme der in Verkehr gesetzten Motorfahrzeuge. Deren Anzahl hat sich im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr (oder um 19,5 Prozent im ganzen Betrachtungszeitraum) erhöht.

4.3.3 Wasserfahrzeugsteuer

Die Erträge der Wasserfahrzeugsteuer haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2001 | 1'766 | 100.00 |
| 2002 | 1'802 | 102.04 |
| 2003 | 1'803 | 102.10 |
| 2004 | 1'809 | 102.43 |
| 2005 | 1'843 | 104.36 |
| 2006 | 1'879 | 106.40 |
| 2007 | 1'910 | 108.15 |
| 2008 | 2'015 | 114.10 |
| 2009 | 2'091 | 118.40 |
| 2010 | 2'131 | 120.67 |

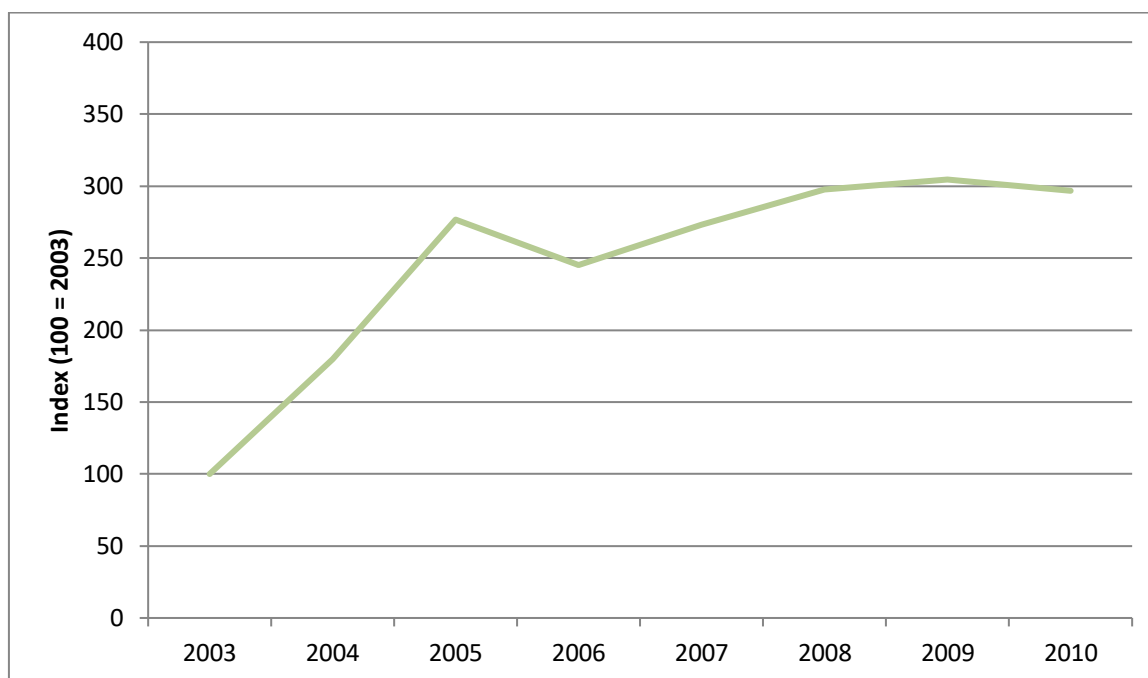


Im Vergleichszeitraum wurden weder Steuerbemessungsgrundlage noch Steuerbeträge angepasst. Die Ertragsentwicklung ist dementsprechend das Spiegelbild der Anzahl Wasserfahrzeuge, die an st.gallischen Standorten gehalten bzw. von st.gallischen Ufern in Verkehr gesetzt werden (Wanderboote).

4.3.4 Kursaalabgabe

Die Erträge aus der Kursaalabgabe, die nach den Vorschriften der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung erhoben wird und deren Ertrag je zur Hälfte dem allgemeinen Staatshaushalt und der Tourismusrechnung zugewiesen wird (Art. 6 des Gesetzes über die Kursaalabgabe, a.a.O.), fliessen, nachdem dieses Gesetz ab 1. Januar 2002 angewendet wird, seit 2003. Seither haben sie sich wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2003 | 1'490 | 100.00 |
| 2004 | 2'678 | 179.73 |
| 2005 | 4'124 | 276.78 |
| 2006 | 3'654 | 245.23 |
| 2007 | 4'071 | 273.22 |
| 2008 | 4'437 | 297.79 |
| 2009 | 4'538 | 304.56 |
| 2010 | 4'423 | 296.85 |

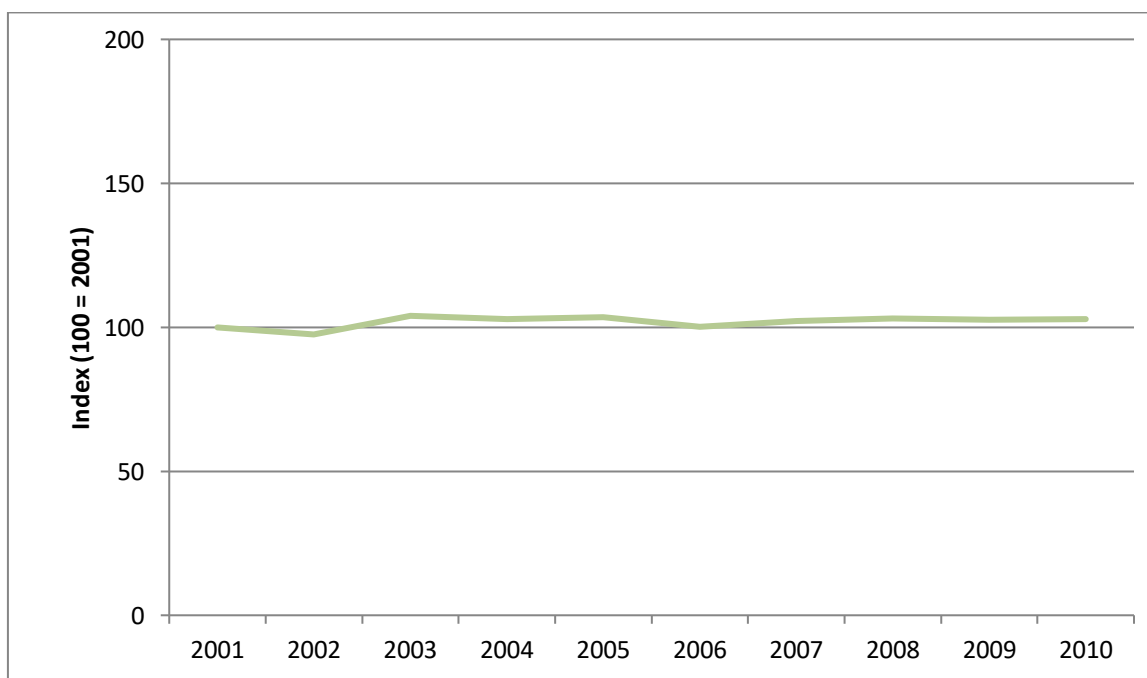


Die Ertragsentwicklung ist das Spiegelbild der Entwicklung der Spielbankengewinne bzw. der entsprechenden Nachfrage.

4.3.5 Tourismusabgaben

Die Erträge aus den Tourismusabgaben (Beherbergungsabgabe, Gastwirtschaftsabgabe), die der Kanton erheben kann (Art. 6 ff. des Tourismusgesetzes, a.a.O.) und die zweckgebunden in die Tourismusrechnung als Spezialfinanzierung fliessen, haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2001 | 1'174 | 100.00 |
| 2002 | 1'145 | 97.53 |
| 2003 | 1'221 | 104.00 |
| 2004 | 1'208 | 102.90 |
| 2005 | 1'216 | 103.49 |
| 2006 | 1'178 | 100.26 |
| 2007 | 1'200 | 102.21 |
| 2008 | 1'211 | 103.15 |
| 2009 | 1'205 | 102.64 |
| 2010 | 1'207 | 102.81 |



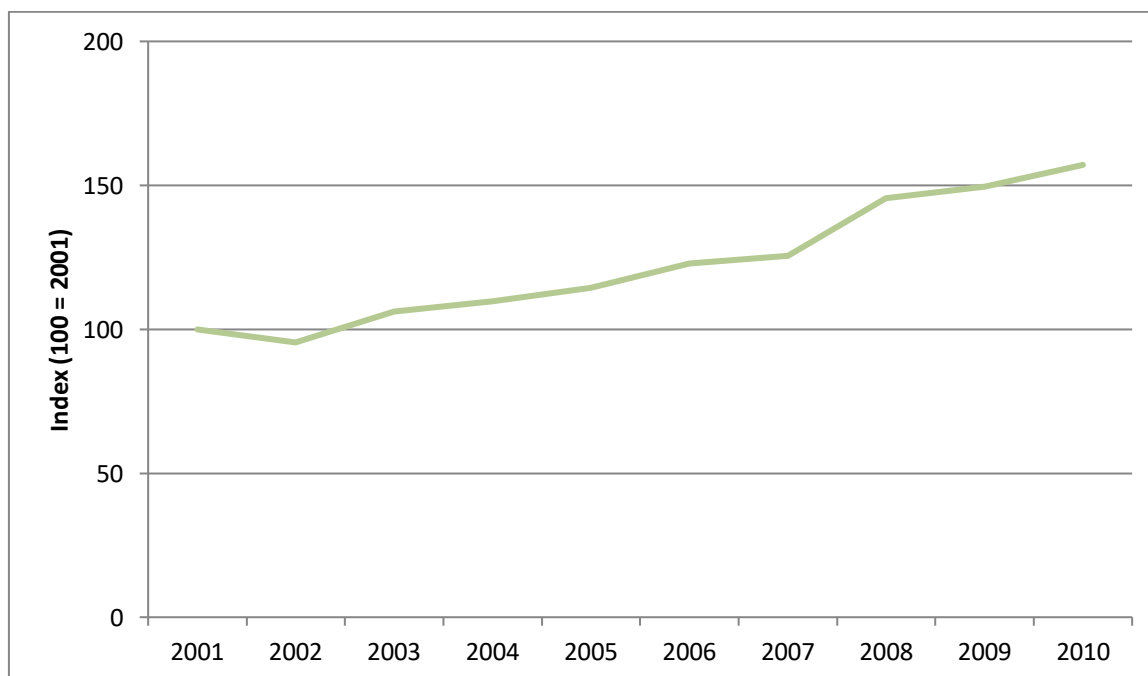
Die weitgehend gleich gebliebenen Einnahmen über die ganze Zeitperiode sind das Ergebnis der stets unverändert gebliebenen Abgabesätze.

4.4 Entwicklung der Kantonsanteile an Steuern des Bundes

4.4.1 Anteile an direkter Bundessteuer

Der Kantonsanteil an den Erträgen der direkten Bundessteuer (17 Prozent der Gesamterträge, ohne Anteil des interkantonalen Finanzausgleichs, der bis 2008 teilweise als Zusatzanteil aus den Erträgen der direkten Bundessteuer ausgerichtet wurde, s. Ziff. 3.1) hat sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 74,9 | 100.00 |
| 2002 | 71,5 | 95.44 |
| 2003 | 79,5 | 106.09 |
| 2004 | 82,2 | 109.65 |
| 2005 | 85,6 | 114.30 |
| 2006 | 92,0 | 122.83 |
| 2007 | 94,1 | 125.55 |
| 2008 | 109,0 | 145.49 |
| 2009 | 112,0 | 149.53 |
| 2010 | 117,7 | 157.10 |

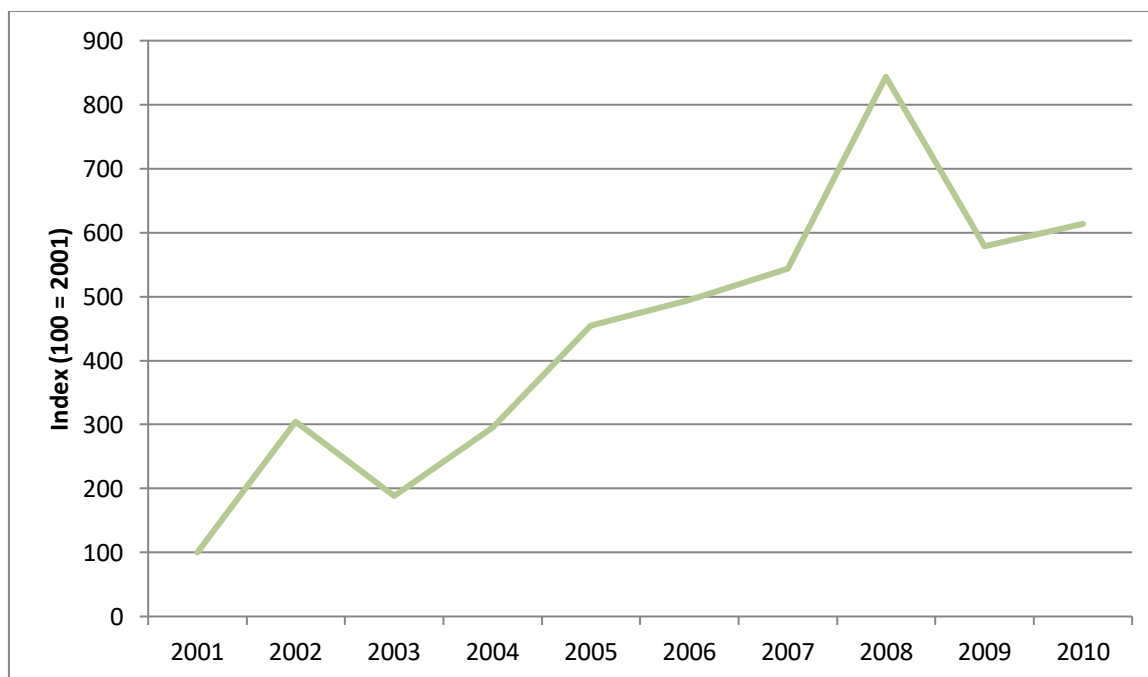


Die Entwicklung des Bundessteueranteils gibt die Entwicklung einerseits der Einkommenssteuern der natürlichen Personen und andererseits der Gewinnsteuer der juristischen Personen wieder, wobei der überdurchschnittliche Anstieg seit dem Jahr 2007 seinen Grund vor allem im hohen Wachstum der Gewinnsteuern hat, was sich in den Erträgen der kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuern (vgl. Ziff. 4.2.2) wegen der gesetzlichen Tarifiereduktionen in diesen Jahren nicht widerspiegelt.

4.4.2 Anteile an Verrechnungssteuer und EU-Steuerrückbehalt

Die Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer und am EU-Steuerrückbehalt gemäss Zinsbesteuerungsgesetz (Anteile gemäss Wohnbevölkerung am Anteil der Kantone von 10 Prozent) haben sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt, wobei der Anteil am EU-Steuerrückbehalt erst seit 2006 anfällt:

| Jahr | Anteil VSt | | Anteil EU-StR | | Total | |
|------|------------|--------|---------------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 4,8 | 100.00 | | | 4,8 | 100.00 |
| 2002 | 14,5 | 304.03 | | | 14,5 | 304.03 |
| 2003 | 9,0 | 188.03 | | | 9,0 | 188.03 |
| 2004 | 14,1 | 295.84 | | | 14,1 | 295.84 |
| 2005 | 21,6 | 454.38 | | | 21,6 | 454.38 |
| 2006 | 23,3 | 489.83 | 0,2 | 100.00 | 23,5 | 494.43 |
| 2007 | 25,1 | 526.28 | 0,8 | 368.49 | 25,9 | 543.23 |
| 2008 | 39,2 | 822.37 | 1,0 | 458.45 | 40,2 | 843.46 |
| 2009 | 26,4 | 554.63 | 1,1 | 517.35 | 27,5 | 578.43 |
| 2010 | 28,4 | 596.58 | 0,8 | 373.52 | 29,2 | 613.76 |

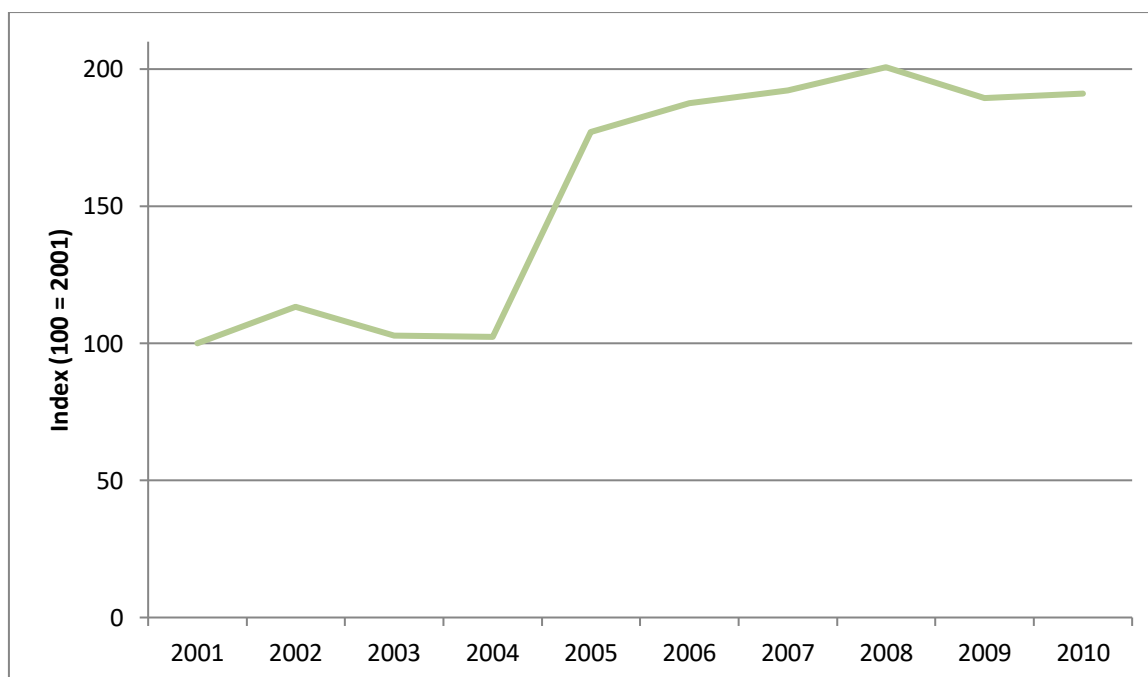


Die Entwicklung des Kantonsanteils gibt die Entwicklung der verrechnungssteuerpflichtigen Vermögenserträge einschliesslich Dividenden wieder, wobei anzumerken ist, dass die Aufteilung des Kantonsanteils vor dem 1. Januar 2008 noch nach Kriterien mit Finanzausgleichsfunktionen erfolgte. Die Wohnbevölkerung als Verteilschlüssel seit 2008 wurde mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (a.a.O.) festgelegt.

4.4.3 Anteile an Schwerverkehrsabgabe

Der Kantonsanteil an der (leistungsabhängigen und pauschalen) Schwerverkehrsabgabe gemäss Schwerverkehrsabgabegesetz (a.a.O) hat sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 12,9 | 100.00 |
| 2002 | 14,6 | 113.31 |
| 2003 | 13,2 | 102.85 |
| 2004 | 13,2 | 102.42 |
| 2005 | 22,8 | 177.09 |
| 2006 | 24,1 | 187.65 |
| 2007 | 24,7 | 192.14 |
| 2008 | 25,8 | 200.69 |
| 2009 | 24,4 | 189.38 |
| 2010 | 24,6 | 190.98 |

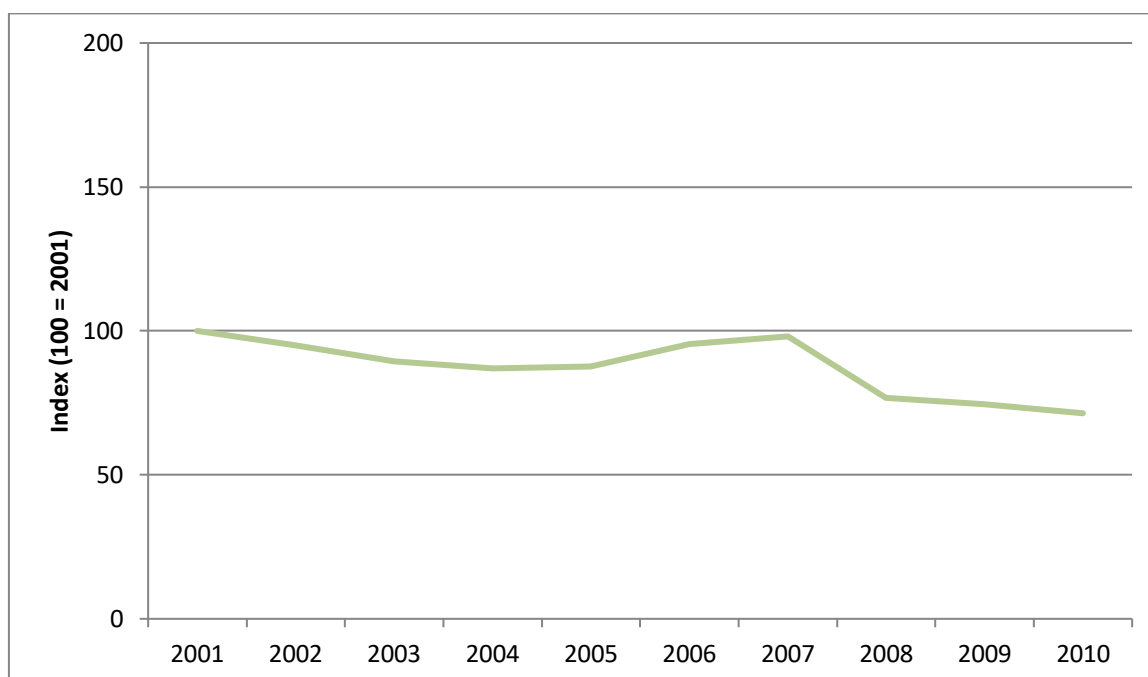


Die Entwicklung der Kantonsanteile, die zweckgebunden für den Ausgleich der ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden sind (vgl. Art. 19 Abs. 3 Schwerverkehrsabgabegesetz, a.a.O.), ist einerseits ein Spiegelbild der jeweiligen Wirtschaftslage und zeigt andererseits die gestaffelte Einführung der LSWA, die auf 1. Januar 2005 deutlich und nochmals auf 1. Januar 2008 angehoben wurde.

4.4.4 Anteile an Mineralölsteuer

Der Kantonsanteil an der Mineralölsteuer (Globalbeiträge an die Kosten der Hauptstrassen) hat sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 25,7 | 100.00 |
| 2002 | 24,4 | 94,95 |
| 2003 | 23,0 | 89.43 |
| 2004 | 22,3 | 86.96 |
| 2005 | 22,5 | 87.64 |
| 2006 | 24,5 | 95.49 |
| 2007 | 25,2 | 98.19 |
| 2008 | 19,7 | 76.74 |
| 2009 | 19,1 | 74.43 |
| 2010 | 18,4 | 71.39 |

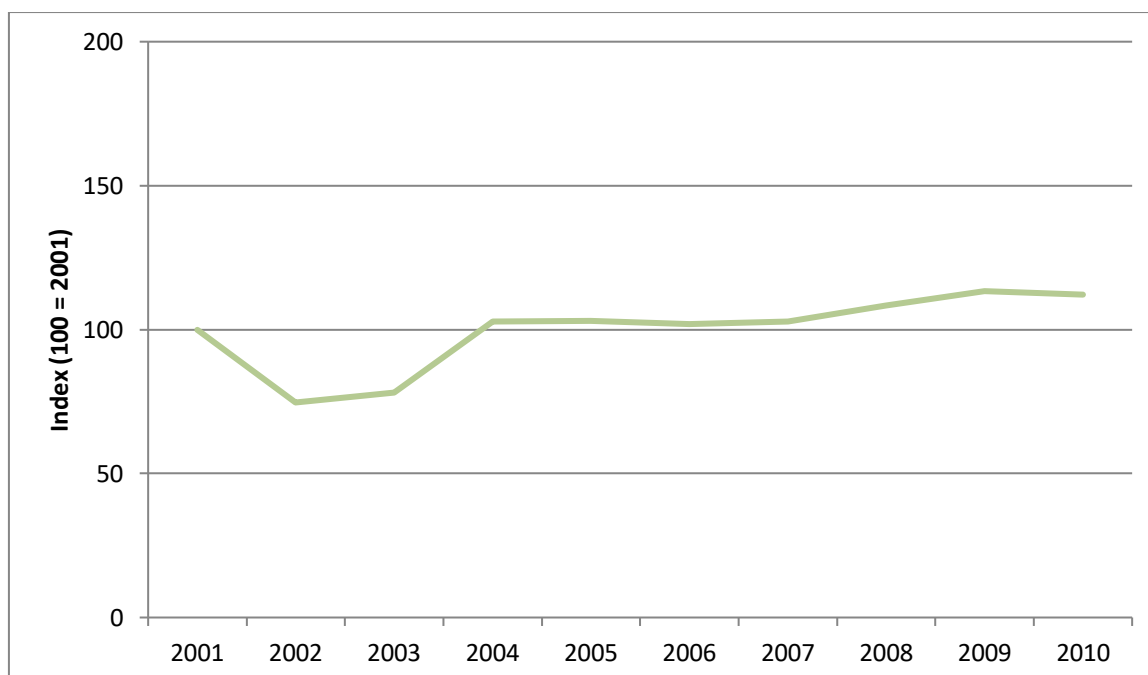


Die Entwicklung des Kantonsanteils, der zweckgebunden für die Kosten der Hauptstrassen zu verwenden ist, ist wiederum einerseits ein Spiegelbild der jeweiligen Wirtschaftslage und andererseits der gesetzlichen Ausgestaltung des Kantonsanteils. Auf 1. Januar 2008 wurden diesbezüglich die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Kantonsanteile in der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr vom 7. November 2007 (SR 725.116.21, abgekürzt MinVV) neu geregelt. Auslöser dieser Anpassung war das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (SR 725.13, abgekürzt Infrastrukturfondsgesetz, IFG). Diese hatte für den Kanton St.Gallen einen deutlich geringeren Anteil zur Folge.

4.4.5 Alkoholzehntel

Der Alkoholzehntel (Anteil gemäss Wohnbevölkerung am Anteil der Kantone von 10 Prozent am Ertrag der Alkoholsteuern) hat sich von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2001 | 1'497 | 100.00 |
| 2002 | 1'118 | 74,68 |
| 2003 | 1'169 | 78,09 |
| 2004 | 1'540 | 102.87 |
| 2005 | 1'542 | 103.01 |
| 2006 | 1'525 | 101.87 |
| 2007 | 1'538 | 102.74 |
| 2008 | 1'622 | 108.35 |
| 2009 | 1'697 | 113.36 |
| 2010 | 1'678 | 112.09 |



Der Alkoholzehntel ist zweckgebunden zur Bekämpfung des Alkoholismus sowie des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs in ihren Ursachen und Wirkungen zu verwenden (vgl. Art. 45 des Alkoholgesetzes, a.a.O.).

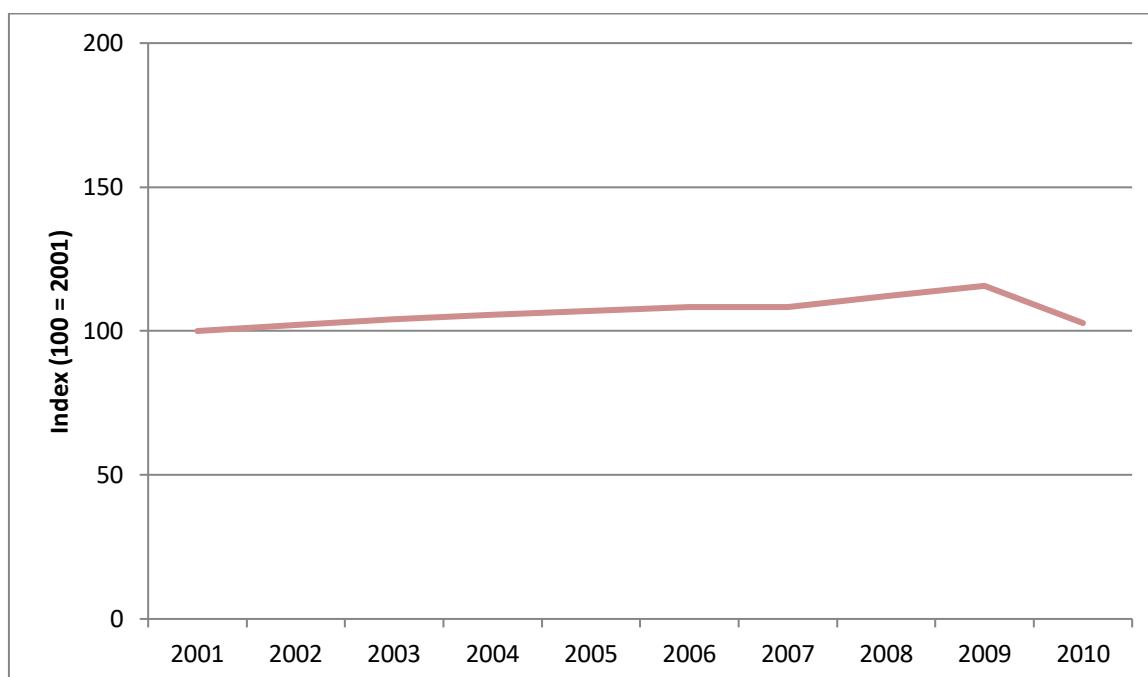
4.5 Entwicklung der reinen Gemeindesteuern

Wiedergegeben werden nachfolgend die Erträge der Grundsteuer, der Handänderungssteuer und der Hundetaxe. Nicht erhoben wurden demgegenüber die Erträge aus der Tourismusabgabe. Einerseits ist deren Erhebung fakultativ und andererseits kann die politische Gemeinde sie auch Dritten (Tourismusorganisationen) übertragen, was vielfach auch geschieht. Deren Erträge sind deshalb in der Regel nicht in den Gemeinderechnungen enthalten.

4.5.1 Grundsteuer

Die Erträge der kommunalen Grundsteuern haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt.

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 63.3 | 100.00 |
| 2002 | 64.6 | 102.01 |
| 2003 | 66.0 | 104.12 |
| 2004 | 66.9 | 105.64 |
| 2005 | 67.7 | 106.91 |
| 2006 | 68.7 | 108.38 |
| 2007 | 68.7 | 108.43 |
| 2008 | 71.0 | 112.13 |
| 2009 | 73.3 | 115.69 |
| 2010 | 65.0 | 102.68 |

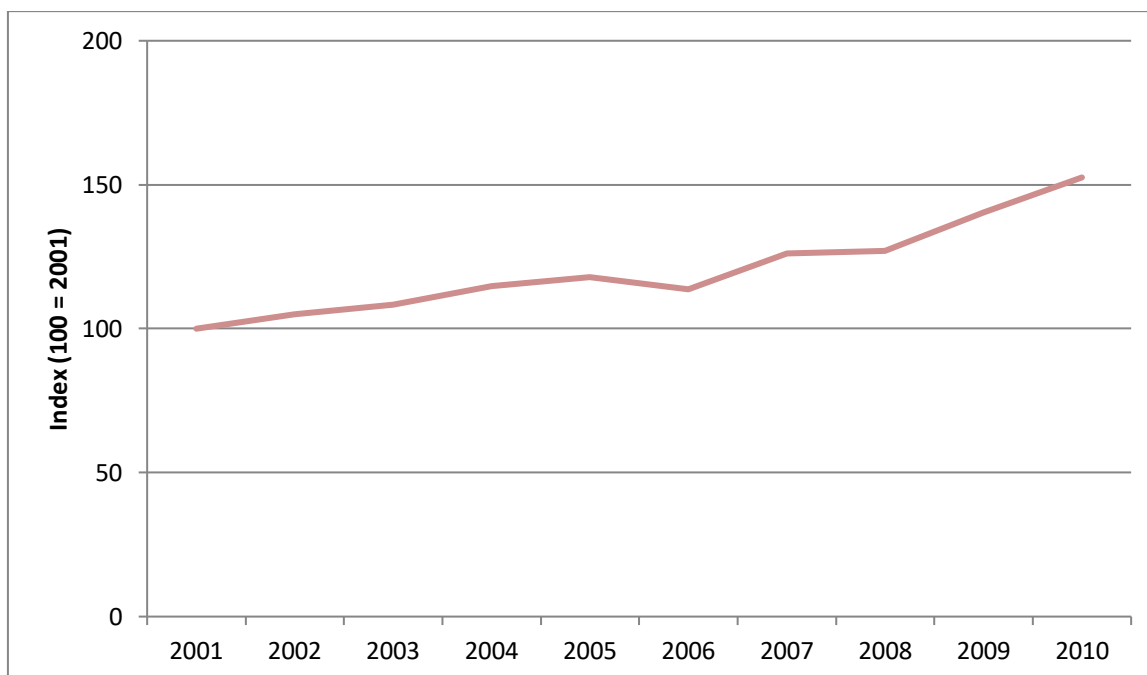


Die Entwicklung der Grundsteuereinnahmen widerspiegelt einerseits die Bautätigkeit im Hochbaubereich bzw. die Entwicklung des Liegenschaftenmarktes und andererseits die Entwicklung der Grundstückschätzungen. Während die Grundsteuereinnahmen in den Jahren 2001 bis 2006 nur eher geringfügig anstiegen und im Jahre 2007 sogar stagnierten, ist in den Jahren 2008 und 2009 doch ein deutlich höherer Anstieg zu verzeichnen. Hintergrund dieses Anstiegs bildet wohl insbesondere die Entwicklung der Neuschätzungen. Die Reorganisation des Schätzungswesens mit dem Gesetz über die Durchführung der Grundstückschätzung vom 9. November 2000 (sGS 814.1), das seit 1. Januar 2001 angewendet wird, war zunächst mit einem Schätzungsmoratorium verbunden, so dass in den nachfolgenden Jahren ein entsprechender Schätzungsrückstand aufgeholt werden musste. Weitere Rückstände ergaben sich durch die Einführung der Informatiklösung DAG im Jahre 2004 sowie durch die Einführung der Grundbuchinformatiklösung Terris in vielen Gemeinden. Namentlich bei den Gebäudeschätzungen war der Rückstand erheblich. Erst im Jahre 2006 konnte hier die durchschnittlich notwendige Neuschätzungsmenge erreicht werden. In den nachfolgenden Jahren wurde sie regelmässig überschritten, so dass der Rückstand spätestens im laufenden Jahr 2011 abgebaut sein sollte. Auch wenn keine gesamtkantonale Zahlen über die Entwicklung der Neuschätzungen in betraglicher Hinsicht verfügbar sind, lässt sich doch aus der gesteigerten Anzahl der Schätzungen, gekoppelt mit der starken Bautätigkeit der letzten Jahre, den spürbaren Anstieg der Grundsteuern in den Jahren 2008 und 2009 erklären. Der deutliche Rückgang der Einnahmen im Jahr 2010 hat seinen Grund in einer Anpassung der gesetzlichen Bandbreite. Mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. Juli 2009 wurde diese Bandbreite gemäss Art. 240 Abs. 1 Bst. a StG, innert der die Gemeinden ihren Steuersatz festzulegen haben, von 0,3 bis 1,0 Promille auf 0,2 bis 0,8 Promille herabgesetzt.

4.5.2 Handänderungssteuer

Die Erträge der kommunalen Handänderungssteuern haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Mio. Fr. | Index |
|------|-----------------------|--------|
| 2001 | 28.7 | 100.00 |
| 2002 | 30.2 | 105.00 |
| 2003 | 31.2 | 108.41 |
| 2004 | 33.0 | 114.72 |
| 2005 | 33.9 | 117.96 |
| 2006 | 32.7 | 113.72 |
| 2007 | 36.3 | 126.17 |
| 2008 | 36.5 | 126.96 |
| 2009 | 40.3 | 140.37 |
| 2010 | 43.8 | 152.52 |



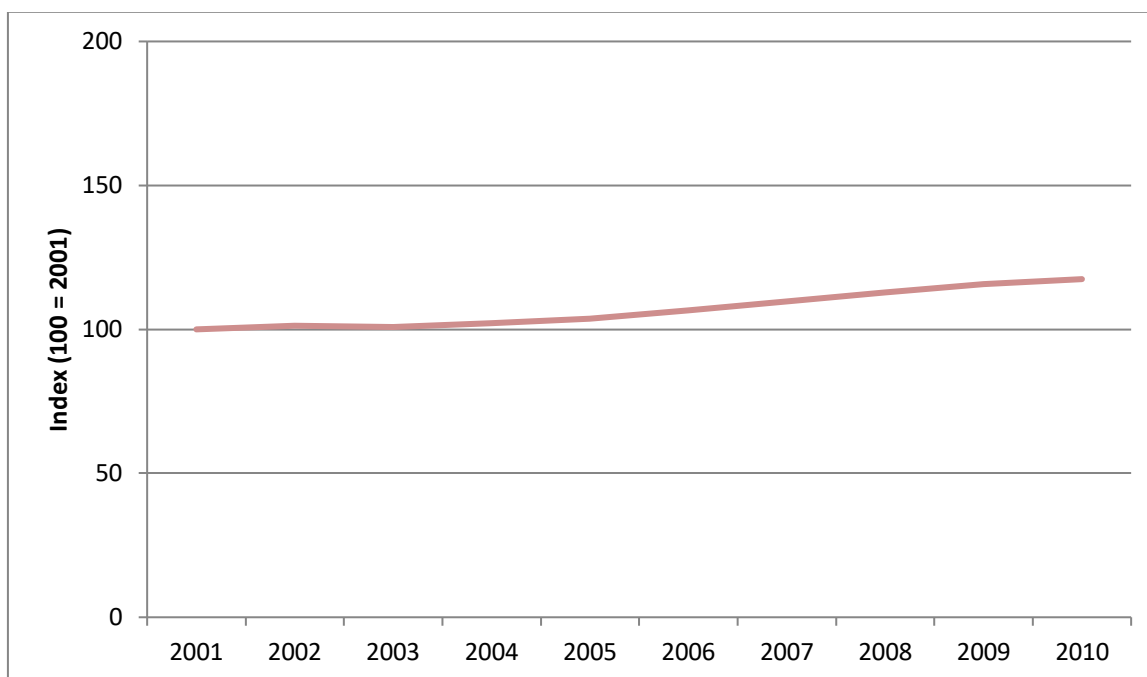
Die Entwicklung der Handänderungssteuereinnahmen ist weitgehend das Spiegelbild der Verkaufspreise der betroffenen Grundstücke. Gemäss Art. 245 Abs. 1 StG beträgt der Steuersatz seit dem Jahre 2001 unverändert 1 Prozent (vorbehalten einer hälftigen Ermässigung bei bestimmter Verwandtschaftsverhältnissen, vgl. Art. 245 Abs. 2 StG). Demgegenüber ist die Anzahl der Handänderungen, die sich seit 2001 zwischen 9037 (2002) und 13631 (2008) bewegt haben, nur bedingt repräsentativ für die Entwicklung der Handänderungssteuereinnahmen.

4.5.3 Hundetaxe

Die Erträge der kommunalen Hundetaxe haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in Tausend Fr. | Index |
|-------|--------------------------|--------|
| 2001 | 1502 | 100.00 |
| 2002 | 1520 | 101.20 |
| 2003 | 1515 | 100.87 |
| 2004 | 1533 | 102.06 |
| 2005 | 1556 | 103.60 |
| 2006* | 1601 | 106.59 |
| 2007* | 1647 | 109.65 |
| 2008* | 1693 | 112.72 |
| 2009 | 1739 | 115.78 |
| 2010 | 1764 | 117.44 |

*Zahlen 2006 – 2008 sind nicht erhoben, deshalb geschätzt (Annahme: 2005 – 2009 gleichbleibende Entwicklung)



Die Entwicklung der Erträge ist ausschliesslich auf die Anzahl Hunde zurückzuführen, wurden doch die Ansätze für die Hundetaxe (vgl. Art. 12 Hundegesetz) im Vergleichszeitraum nicht geändert.

5 Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen von Kanton und Gemeinden

5.1 Entwicklung der Gebühreneinnahmen des Kantons

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen des Kantons wird – nach einer Darstellung der Gesamtentwicklung – aufgeteilt nach Departementen, Staatskanzlei und Gerichten wiedergegeben. Dabei wird auf die im Jahr 2010 bestehende organisatorische Zusammensetzung abgestellt. Dies bedeutet, dass die Gebühreneinnahmen von Ämtern, die im Laufe der vergangenen 10 Jahre ihre departementale Zugehörigkeit geändert haben, integral dem Departement zugerechnet werden, in denen diese Ämter im Jahr 2010 eingegliedert sind. Dies gilt für folgende Ämter:

- Veterinäramt (von VD zu GD, neu Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz);
- Vermessungsamt (von VD zu BD, neu in Amt für Raumentwicklung und Geoinformation);
- Amt für Militär und Zivilschutz (von DI zu SJD);
- Amt für Jagd und Fischerei (von FD zu VD, neu Amt für Natur, Jagd und Fischerei);
- Amtsnotariate (von SJD zu DI);
- Handelsregisteramt (von SJD zu DI);
- Konkursamt (von SJD zu DI);
- Grundbuchinspektorat (von SJD zu DI, neu in Amt für Gemeinden).

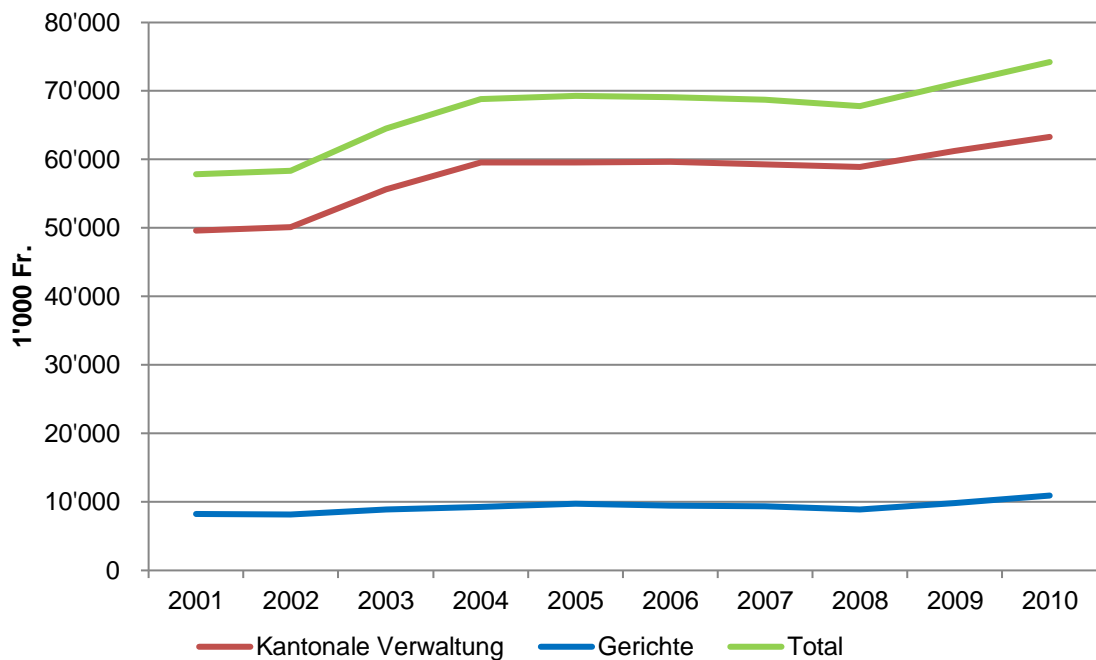
Das Amt für berufliche Vorsorge (bis 2007 im DI) ist auf 1.1.2008 in die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt, ausgegliedert worden. Ihr obliegt ausschliesslich der Vollzug von Bundesrecht. Deren Gebühren werden deshalb nicht mehr erfasst. Das Gleiche gilt auch für die st.gallischen Anstalten (Sozialversicherungsanstalt, Hochschulen, Gebäudeversicherungsanstalt, Spitäler und Gesundheitsinstitutionen). Deren Gebühren sind Preise für Leistungen öffentlicher Institutionen und deshalb aus diesem Grund ausgeklammert (vgl. Ziff.3. 2).

5.1.1 Gesamtentwicklung

Die ausgewerteten Gebühreneinnahmen des Kantons (Verwaltung und Gerichte) haben sich in den vergangenen 10 Jahren, d.h. von 2001 bis 2010, wie folgt entwickelt:

| Jahr | Gebühreneinnahmen in 1'000 Fr. | | | | | | | |
|------|--------------------------------|-------|--------|-----|-------|-------|--------|-------|
| | SK | VD | DI | BLD | FD | BD | SJD | GD |
| 2001 | 116 | 1'467 | 9'389 | 53 | 1'260 | 1'847 | 33'094 | 2'391 |
| 2002 | 103 | 1'521 | 9'120 | 80 | 1'212 | 2'080 | 33'242 | 2'801 |
| 2003 | 154 | 1'413 | 9'577 | 74 | 942 | 2'493 | 38'170 | 2'811 |
| 2004 | 145 | 831 | 10'848 | 75 | 1'178 | 2'302 | 41'465 | 2'745 |
| 2005 | 182 | 513 | 11'109 | 69 | 1'371 | 2'545 | 41'033 | 2'717 |
| 2006 | 178 | 601 | 10'446 | 72 | 1'380 | 2'598 | 41'571 | 2'838 |
| 2007 | 203 | 620 | 10'484 | 65 | 712 | 2'698 | 41'232 | 3'292 |
| 2008 | 201 | 698 | 10'744 | 82 | 160 | 2'652 | 41'100 | 3'288 |
| 2009 | 146 | 630 | 11'360 | 84 | 120 | 2'467 | 43'167 | 3'261 |
| 2010 | 157 | 643 | 11'108 | 83 | 132 | 2'638 | 44'883 | 3'649 |

| Jahr | Gebühreneinnahmen in 1'000 Fr. | | | |
|------|--------------------------------------|----------|--------------|--------|
| | Total Departemente und Staatskanzlei | Gerichte | Total Kanton | Index |
| 2001 | 49'617 | 8'228 | 57'845 | 100.00 |
| 2002 | 50'159 | 8'165 | 58'324 | 100.83 |
| 2003 | 55'634 | 8'886 | 64'520 | 111.54 |
| 2004 | 59'589 | 9'263 | 68'852 | 119.03 |
| 2005 | 59'539 | 9'741 | 69'280 | 119.77 |
| 2006 | 59'684 | 9'438 | 69'122 | 119.50 |
| 2007 | 59'306 | 9'387 | 68'693 | 118.75 |
| 2008 | 58'925 | 8'908 | 67'833 | 117.27 |
| 2009 | 61'235 | 9'799 | 71'034 | 122.80 |
| 2010 | 63'293 | 10'929 | 74'222 | 128.31 |



Die Gebühreneinnahmen des Kantons haben sich im Betrachtungszeitraum insgesamt um 28,31 Prozent oder um 16,3 Mio. Franken erhöht. Spürbare Zunahmen ergaben sich in den Jahren 2003, 2004, 2009 und 2010, während sich die Einnahmen in den Jahren 2004 bis 2008 auf ähnlicher Höhe bewegten. Die Gründe für die Zunahmen finden sich namentlich in der Gebührenentwicklung des Sicherheits- und Justizdepartements (vgl. Ziff. 5.1.8), für 2004 zusätzlich in der Gebührenentwicklung des Departements des Innern (vgl. Ziff. 5.1.4) und für 2009 und 2010 zusätzlich in der Gebührenentwicklung der Gerichte (Ziff. 5.1.10). Die entsprechenden Gründe werden bei der Darstellung der Gebühreneinnahmen der Staatskanzlei, der verschiedenen Departemente und der Gerichte erläutert (vgl. Ziff. 5.1.2 bis 5.1.10).

5.1.2 Staatskanzlei

Die Gebühreneinnahmen der Staatskanzlei sind eher geringfügig und umfassen folgende Positionen:

- kostenpflichtige Regierungsentscheide;
- Beglaubigungen;
- Bescheinigungen über hängige Rechtsmittel.

Die erhobenen Gebühren basieren ausschliesslich auf dem Gebührentarif (a.a.O.) und haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2001 | 116 | 100.00 |
| 2002 | 103 | 88.80 |
| 2003 | 154 | 132.76 |
| 2004 | 145 | 125.00 |
| 2005 | 182 | 156.90 |
| 2006 | 178 | 153.45 |
| 2007 | 203 | 175.00 |
| 2008 | 201 | 173.28 |
| 2009 | 146 | 125.86 |
| 2010 | 157 | 135.34 |



Diese Entwicklung ist ausschliesslich das Ergebnis der Anzahl bearbeiteter Vorgänge bzw. der Regierungsgeschäfte, die mit amtlichen Kosten verbunden sind. Es zeigt sich denn auch kein eindeutiger Trend in der Entwicklung.

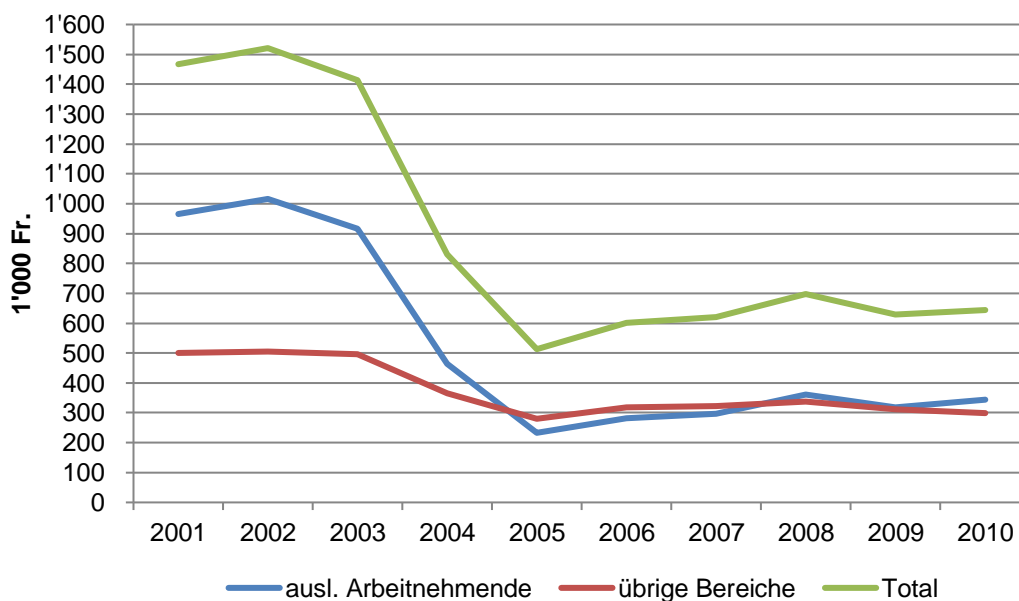
5.1.3 Volkswirtschaftsdepartement

Die Gebühreneinnahmen im Bereich des Volkswirtschaftsdepartements umfassen folgende Positionen:

- Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- forst-, boden-, landwirtschafts- und meliorationsrechtliche Bewilligungen;
- arbeits- und arbeitssicherheitsrechtliche Bewilligungen, Genehmigungen, Begutachtungen und Abnahmen;
- Bewilligungen, Kontrollen und Bestätigungen im Bereich ausländischer Arbeitnehmenden;
- fischerei-, jagd- und naturschutzrechtliche Bewilligungen und Verfügungen;
- Wirteschprüfungen.

Die erhobenen Gebühren basieren ausschliesslich auf dem Gebührentarif (a.a.O.) und haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | Index |
|------|---------------------------------------|-----------------|-------|--------|
| | ausländische Arbeitnehmende / Gewerbe | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 966 | 501 | 1'467 | 100.00 |
| 2002 | 1'016 | 505 | 1'521 | 103.68 |
| 2003 | 916 | 497 | 1'413 | 96.32 |
| 2004 | 465 | 366 | 831 | 56.65 |
| 2005 | 233 | 280 | 513 | 34.97 |
| 2006 | 282 | 319 | 601 | 40.97 |
| 2007 | 297 | 323 | 620 | 42.26 |
| 2008 | 361 | 337 | 698 | 47.58 |
| 2009 | 318 | 312 | 630 | 42.94 |
| 2010 | 344 | 299 | 643 | 43.83 |



Der massive Rückgang der Gebühren ab 2003 hat im Wesentlichen zwei Gründe. Mit der schrittweisen Inkraftsetzung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft (a.a.O.) ab 1. Juni 2002 ergab sich eine starke Reduktion der Bewilligungen und damit auch der entsprechenden Gebühreneinnahmen (vgl. blaue Kurve). Im Weiteren trat ab 2004 eine spürbare Reduktion der Gebühreneinnahmen im Bereich der Landwirtschaft ein. Bis dahin wurden die Kontrollkosten für die Ausrichtung von Direktzahlungen über den Kanton erhoben, was zu entsprechenden Einnahmen führte, denen indessen auch entsprechende Aufwendungen gegenüberstanden. Seit 2004 stellt der externe Kontrolldienst den Betrieben seine Aufwendungen direkt in Rechnung. Die Bewegungen in den übrigen Bereichen sind ausschliesslich durch die Anzahl der bearbeiteten Vorgänge bedingt. Die Gebührenansätze wurden im Betrachtungszeitraum nicht angepasst.

5.1.4 Departement des Innern

Die Gebühreneinnahmen im Bereich des Departements des Innern umfassen folgende Positionen:

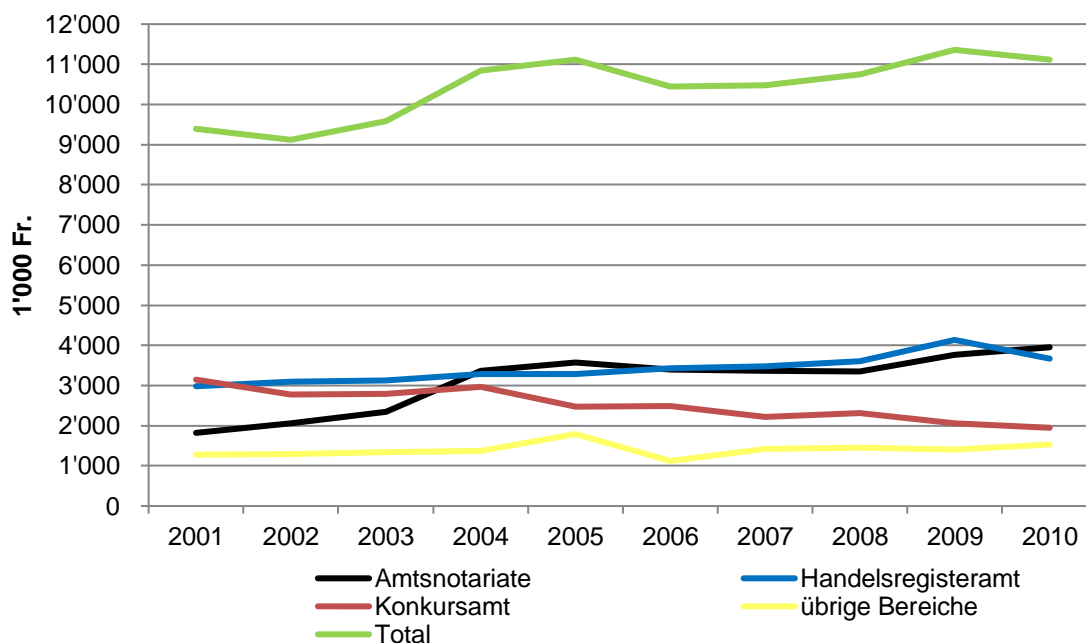
- Verfügungen und Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- Genehmigungen, aufsichtsrechtliche Prüfungen, Verfügungen, Weisungen und Dienstleistungen im Bereich der Gemeindeaufsicht;
- Inspektionen, Prüfungen und Bewilligungen im Grundbuchbereich;
- Einbürgerungen, Namensänderungen, Adoptionen;
- Verfügungen, Massnahmen und Inspektionen im Bereich der Aufsicht über die Zivilstandsämter;
- Verfügungen, Massnahmen, Bewilligungen und Inspektionen im Bereich der Heimaufsicht und des Kinderschutzes;
- Eintragungen, Beurkundungen, Beglaubigungen und Löschungen im Bereich des Handelsregisters;
- Ausfertigungen, Beurkundungen, Beglaubigungen, Bescheinigungen, Verwaltungen und Inventarisierungen im Bereich der Amtsnotariate;
- Abwicklung von Konkursen sowie Betreibungen gegen den Staat, die Gemeinden und andere Körperschaften und selbständige Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts;
- Kurs- und Dienstleistungsgebühren im Kulturbereich.

Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gebührentarif für die Kantonsbibliothek Vadana aufgrund der Bibliotheksverordnung vom 6. Februar 2001 (sGS 271.0);
- Gebührentarif für das Stiftsarchiv aufgrund der Übereinkunft betreffend das Eigentum und die Verwaltung des Stiftsarchives St.Gallen vom 2. Juni 1953 (sGS 271.3);
- eidg. Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen vom 27. Oktober 1999 (SR 172.042.110; abgekürzt ZStGV);
- eidg. Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister vom 3. Dezember 1954 (SR 221.411.1);
- eidg. Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 23. September 1996 (SR 281.35; abgekürzt GebV SchKG).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | | Index |
|------|------------------------|--------------------|------------|-----------------|--------|--------|
| | Amtsnotariate | Handelsregisteramt | Konkursamt | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 1'822 | 3'149 | 3'147 | 1'271 | 9'389 | 100.00 |
| 2002 | 2'066 | 2'983 | 2'772 | 1'299 | 9'120 | 97.13 |
| 2003 | 2'348 | 3'103 | 2'786 | 1'340 | 9'577 | 102.00 |
| 2004 | 3'373 | 3'135 | 2'961 | 1'379 | 10'848 | 115.54 |
| 2005 | 3'569 | 3'281 | 2'468 | 1'791 | 11'109 | 118.32 |
| 2006 | 3'401 | 3'429 | 2'494 | 1'122 | 10'446 | 111.26 |
| 2007 | 3'366 | 3'483 | 2'216 | 1'419 | 10'484 | 111.66 |
| 2008 | 3'355 | 3'610 | 2'319 | 1'460 | 10'744 | 114.43 |
| 2009 | 3'767 | 4'136 | 2'052 | 1'405 | 11'360 | 121.00 |
| 2010 | 3'953 | 3'667 | 1'948 | 1'540 | 11'108 | 118.31 |



Die Gebühreneinnahmen der Amtsnotariate haben sich im Betrachtungszeitraum mehr als verdoppelt. Dieser Anstieg hat seine Ursache einerseits in der gestiegenen Anzahl der bearbeiteten Vorgänge, andererseits aber auch in einer Änderung des Gebührentarifs im Jahr 2003 und insbesondere auch in einer Anpassung der Praxis innerhalb des Rahmens gemäss Gebührentarif auf das Jahr 2004, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erreichen. Namentlich diese Anpassung erklärt den Gebührensprung im Jahr 2004. Die Entwicklung der Gebühren des Handelsregisteramtes ist ebenfalls grundsätzlich das Ergebnis der bearbeiteten Vorgänge; zusätzlich wurde im Jahr 2005 der massgebende Gebührentarif des Bundes (a.a.O.) angepasst. Der Rückgang der Gebühren des Konkursamtes hat seine Ursache im Wesentlichen in der Veränderung der

Fallstrukturen; der massgebende Gebührentarif des Bundes (a.a.O.) wurde im Betrachtungszeitraum nicht angepasst. Die Gebühreneinnahmen in den übrigen Bereichen bewegen sich innerhalb einer Bandbreite, die sich im Wesentlichen mit der Anzahl der bearbeiteten Vorgänge erklärt. Lediglich das Jahr 2005 weist überdurchschnittliche Einnahmen auf; diese sind weitgehend auf einmalig überhohe Einnahmen des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand zufolge einer gegenüber den Vorjahren deutlich höheren Zahl von Einbürgerungen zurückzuführen. In den nachfolgenden Jahren kam es zwar zu ähnlich vielen Einbürgerungen; auf 1. Januar 2006 wurde indes aufgrund des übergeordneten Bundesrechts die Erhebung von einkommens- und vermögensabhängigen Taxen abgeschafft, was die Gebühreneinnahmen deutlich zurückgehen liess.

5.1.5 Bildungsdepartement

Die Gebühreneinnahmen des Bildungsdepartements sind, nachdem die Schulgelder sowie Prüfungs- und Kursgebühren in diesem Bericht ausgeklammert werden (vgl. Ziff.3.2), lediglich geringfügiger Natur und umfassen folgende Positionen:

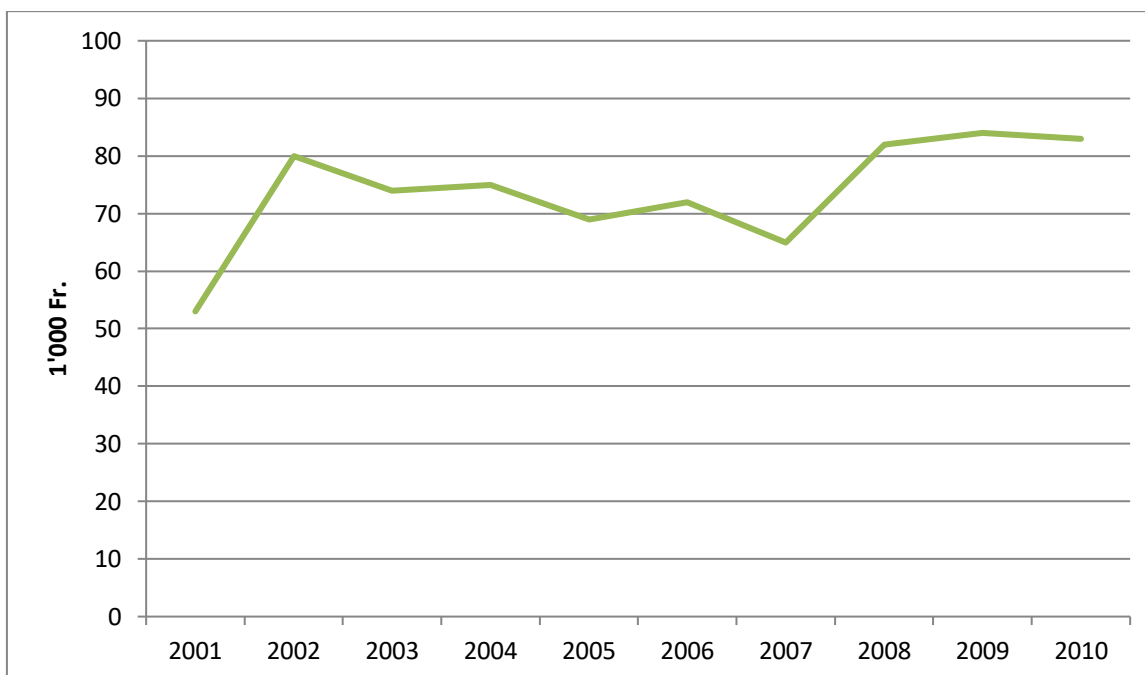
- Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- Prüfungen, Anerkennungen und Revisionen im Bereich der Schulaufsicht und der beruflichen Bildung;
- Registrierung von Diplomen und Erstellung von Duplikaten.

Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gebührentarif für die Berufsbildung, letztmals totalrevidiert am 9. März 2010 (sGS 231.12).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | Index |
|------|------------------------|--------|
| 2001 | 53 | 100.00 |
| 2002 | 80 | 150.94 |
| 2003 | 74 | 139.62 |
| 2004 | 75 | 141.51 |
| 2005 | 69 | 130.19 |
| 2006 | 72 | 135.85 |
| 2007 | 65 | 122.64 |
| 2008 | 82 | 154.72 |
| 2009 | 84 | 158.49 |
| 2010 | 83 | 156.60 |



Die Einnahmen sind weitgehend von der Zahl der bearbeiteten Vorgänge abhängig. Der Anstieg der Gebühreneinnahmen ab dem Jahr 2008 erklärt sich durch neue Aufsichtsaufgaben, die mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 23. September 2007 (sGS 231.1, abgekürzt EG-BB) ab 1. Januar 2008 dem Bildungsdepartement übertragen wurden.

5.1.6 Finanzdepartement

Die Gebühreneinnahmen des Finanzdepartements umfassen folgende Positionen:

- Verfügungen und Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- Bewilligungen im Bereich des Lotteriewesens;
- Bewilligungen, Aufsicht und Prüfungen für Swisslos (interkantonale Landeslotterie) und Sport-Toto (Pauschalabgaben bis 2007).

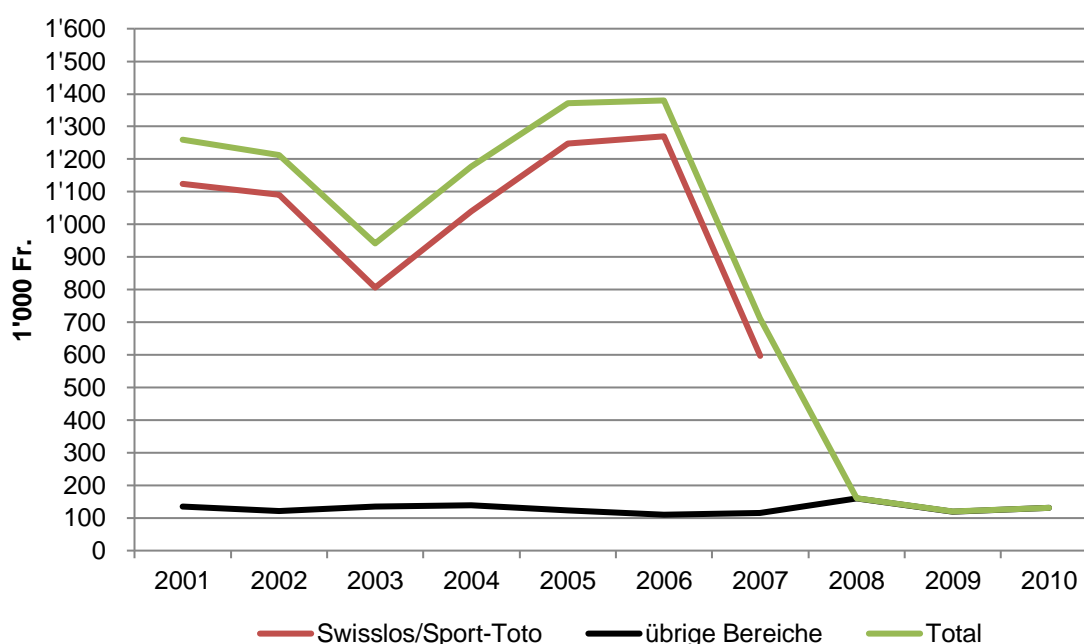
Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937/18. Januar 1944 (sGS 455.15).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | Index |
|------|------------------------|-----------------|-------|--------|
| | Swisslos, Sport-Toto | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 1'125 | 135 | 1'260 | 100.00 |
| 2002 | 1'090 | 122 | 1'212 | 96.19 |
| 2003 | 806 | 136 | 942 | 74.76 |
| 2004 | 1'039 | 139 | 1'178 | 93.49 |

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | Index |
|------|------------------------|-----------------|-------|--------|
| | Swisslos, Sport-Toto | übrige Bereiche | Total | |
| 2005 | 1'247 | 124 | 1'371 | 108.81 |
| 2006 | 1'270 | 110 | 1'380 | 109.52 |
| 2007 | 597 | 115 | 712 | 56.51 |
| 2008 | - | 160 | 160 | 12.70 |
| 2009 | - | 120 | 120 | 9.52 |
| 2010 | - | 132 | 132 | 10.48 |



Bis zum Jahr 2007 bestimmten die Einnahmen aus dem Bereich des interkantonalen Lotteriewesens (Swisslos) und des Sport-Toto die Gebühreneinnahmen des Finanzdepartements weitgehend. Bis dahin basierten die Pauschalabgaben für Bewilligungen, Aufsicht und Prüfungen im Bereich des interkantonalen Lotteriewesens auf der Interkantonalen Vereinbarung vom 26. Mai 1937/18. Januar 1944 (a.a.O.). Am 1. Juli 2006 trat die neue Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 in Kraft (sGS 455.31). Die Abgaben aufgrund dieser neuen Vereinbarung sind neu ausschliesslich für die Spielsuchtprävention bestimmt. Seither fallen sie dem Gesundheitsdepartement zu (vgl. Ziff.5.1.9). Die Gebühren in den übrigen Bereichen bewegen sich in einer Bandbreite, die ausschliesslich durch die Zahl der bearbeiteten Vorgänge bestimmt ist und sich grundsätzlich nicht erhöht haben. So sind sie denn auch in den Jahren 2001 und 2010 annähernd gleich hoch.

5.1.7 Baudepartement

Die Gebühreneinnahmen im Bereich des Baudepartements umfassen folgende Positionen:

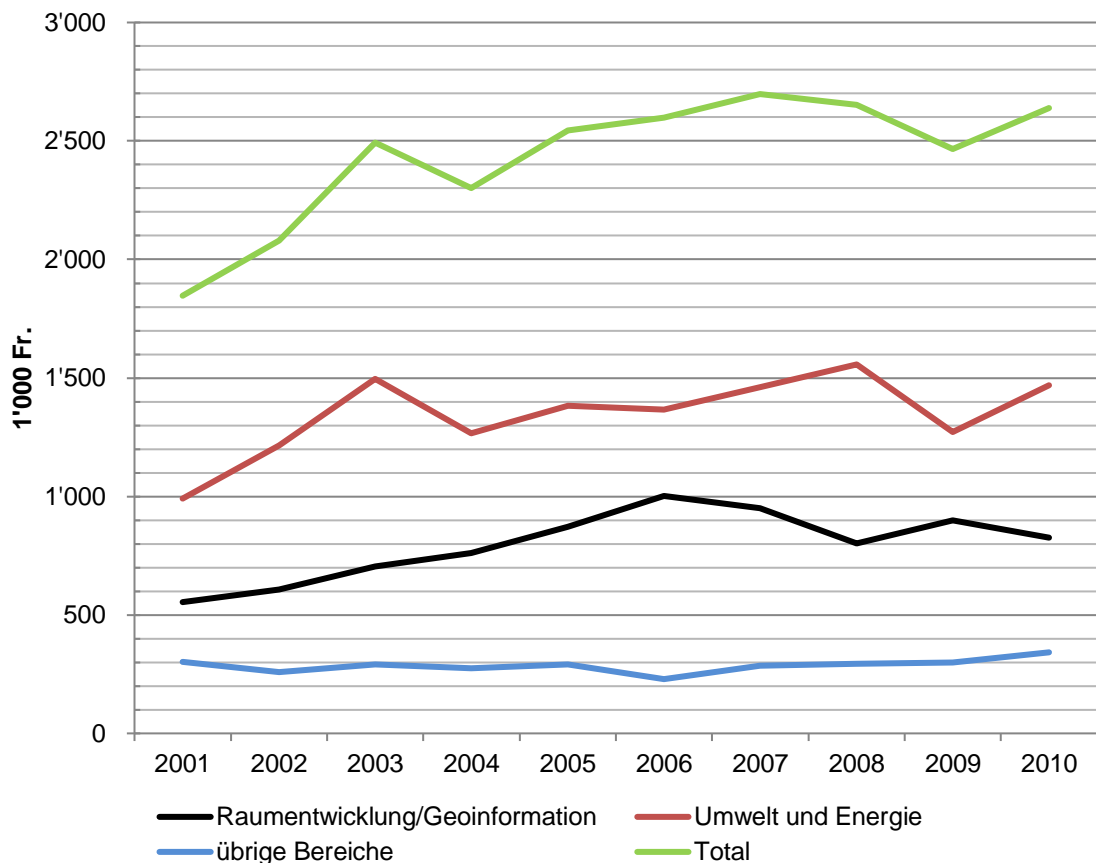
- Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- Genehmigungen, Verfügungen, Bewilligungen, Abnahmen, Kontrollen und andere Vorgänge in den Bereichen:
 - Wohnbau- und Eigentumsförderung (bis 2001);
 - Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (bis 2007);
 - Bau (Raumentwicklung, Bauten);
 - Strassen (Kantons- und Gemeindestrassen) und Vermessung;
 - Abwasser und Gewässerqualität (Anlagen, Entwässerungsplanung, Schadendienst);
 - Gewässer;
 - Boden und Stoffkreislauf (Abfallanlagen, Rohstoffabbau, landwirtschaftlicher Umweltschutz);
 - Energie und Luft (Gewässernutzungen, Grundwasserschutz, Wasserrechtsverleihungen);
 - Recht- und Umweltverträglichkeitsprüfungen (Genehmigungen von Gemeindeerlassen, Beurteilung der Standortdatenblätter, Gesamtverfügungen aufgrund der Verfahrenskosten, insb. für Industrie und Gewerbe).

Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gebührentarif für die amtliche Vermessung vom 15. Februar 2000 (sGS 914.711);
- Verordnung über Nutzungsentschädigungen und Gebühren für Bewilligungen nach dem Gesetz über die Gewässernutzung vom 2. Juli 1996 (sGS 751.12);
- Regierungsbeschluss über Sonder- und Giftabfälle für regionale Sammelstellen vom 16. November 1999 (sGS 672.533);
- Interkantonales Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte vom 15. Oktober 1951 (sGS 712.1).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | Index |
|------|------------------------------------|--------------------|-----------------|-------|--------|
| | Raumentwicklung und Geoinformation | Umwelt und Energie | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 554 | 991 | 302 | 1'847 | 100.00 |
| 2002 | 607 | 1'214 | 259 | 2'080 | 112.62 |
| 2003 | 704 | 1'497 | 292 | 2'493 | 134.98 |
| 2004 | 762 | 1'266 | 274 | 2'302 | 124.63 |
| 2005 | 871 | 1'383 | 291 | 2'545 | 137.80 |
| 2006 | 1'002 | 1'367 | 229 | 2'598 | 140.66 |
| 2007 | 951 | 1'461 | 286 | 2'698 | 146.07 |
| 2008 | 801 | 1'557 | 294 | 2'652 | 143.58 |
| 2009 | 898 | 1'271 | 298 | 2'467 | 133.57 |
| 2010 | 826 | 1470 | 342 | 2'638 | 142.82 |



Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen ergibt sich grösstenteils aus der Zahl der bearbeiteten Vorgänge, d.h. ist schwergewichtig wiederum mengenbestimmt. Lediglich in vereinzelt Fällen wurden die Gebührensätze angepasst bzw. der Ermessensspielraum gemäss Gebührentarif stärker ausgeschöpft. So wurden beispielsweise im Jahr 2004 die Gebühren für Gewässernutzungen (Minimalansatz) und im Jahr 2010 diejenigen für Deponien etwas erhöht sowie im Laufe der Jahre der Ermessensspielraum für die Gebührenfestsetzung in den Bereichen Rekursentscheide und Bau gezielt und abgestimmt stärker ausgeschöpft. In einzelnen andern Bereichen ergab sich auch eine Reduktion der Gebühreneinnahmen. So fielen ab 2002 keine Verfügungsgebühren gemäss Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 9. Januar 1992 (sGS 737.1) mehr an, da die Bundeshilfen nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes vom 4. Oktober 1974 (SR 843, abgekürzt WEG) Ende 2001 eingestellt wurden. Ab 2008 entfielen auch die Gebühren im Bereich der Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, da die entsprechenden Gesetzesgrundlagen mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA, a.a.O.) aufgehoben wurden. Im Rahmen dieser Neugestaltung ging auch die Zuständigkeit für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen auf den Bund über, was ebenfalls zu einem entsprechenden Gebührenrückgang führte. Schliesslich ergibt sich ab 2010 auch eine Gebührenreduktion aufgrund des neuen Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (sGS 151.2), das die Genehmigungspflicht für kommunale Erlasse bzw. interkommunale Vereinbarungen stark eingeschränkt hat. Die Auswirkungen dieser Änderungen sind indessen volumenmässig eher marginaler Natur. Auffallend ist der Anstieg der Gebühreneinnahmen in den Jahren 2002 und 2003. Die Ursache hierfür liegt vor allem in einmaligen Mehreinnahmen im Bereich Umweltressourcen (seit Departementsreform 2007 Energie und Luft) aufgrund eines ausserordentlichen, besonders aufwändigen Einzelfalles. Seither bewegen sie sich indessen in einer Bandbreite, die sich mengenmässig erklären lässt.

5.1.8 Sicherheits- und Justizdepartement

Das Sicherheits- und Justizdepartement erzielt unter den Departementen die höchsten Gebührenerträge, was zu einem erheblichen Teil auf die mengenmässig am meisten ins Gewicht fallenden Geschäfte des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes zurückzuführen ist. Die Gebühreneinnahmen im Bereich des Sicherheits- und Justizdepartementes umfassen folgende Positionen:

- Verfügungen und Entscheide in Rechtsmittel- und Enteignungsverfahren;
- Bewilligungen, Verfügungen und andere Amtshandlungen im Bereich des Ausländerrechts;
- Ausstellung von Reisepässen und andern Reisedokumenten;
- Amtshandlungen im Bereich des Justizvollzugs;
- Dienstleistungen, Beratungen, Bewilligungen, Einsätze und andere Amtshandlungen der Kantonspolizei;
- Aufwendungen und Massnahmen der Kantonalen Notrufzentrale;
- Ausweise, Bewilligungen, Abgabe und Einzug von Kontrollschildern, Kontrollschilderverlosungen, Führer- und Schiffsprüfungen, Administrativmassnahmen, Dienstleistungen und andere Amtshandlungen im Bereich des Strassenverkehrs und der Schifffahrt;
- Massnahmen, Verfügungen, Entscheide und andere Amtshandlungen im Strafuntersuchungsverfahren;
- Prüfungen, Kontrollen, Genehmigungen, Verfügungen, Entscheide und andere Amtshandlungen im Bereich des Zivilschutzes;
- Amtshandlungen im Bereich des militärischen Kontrollwesens.

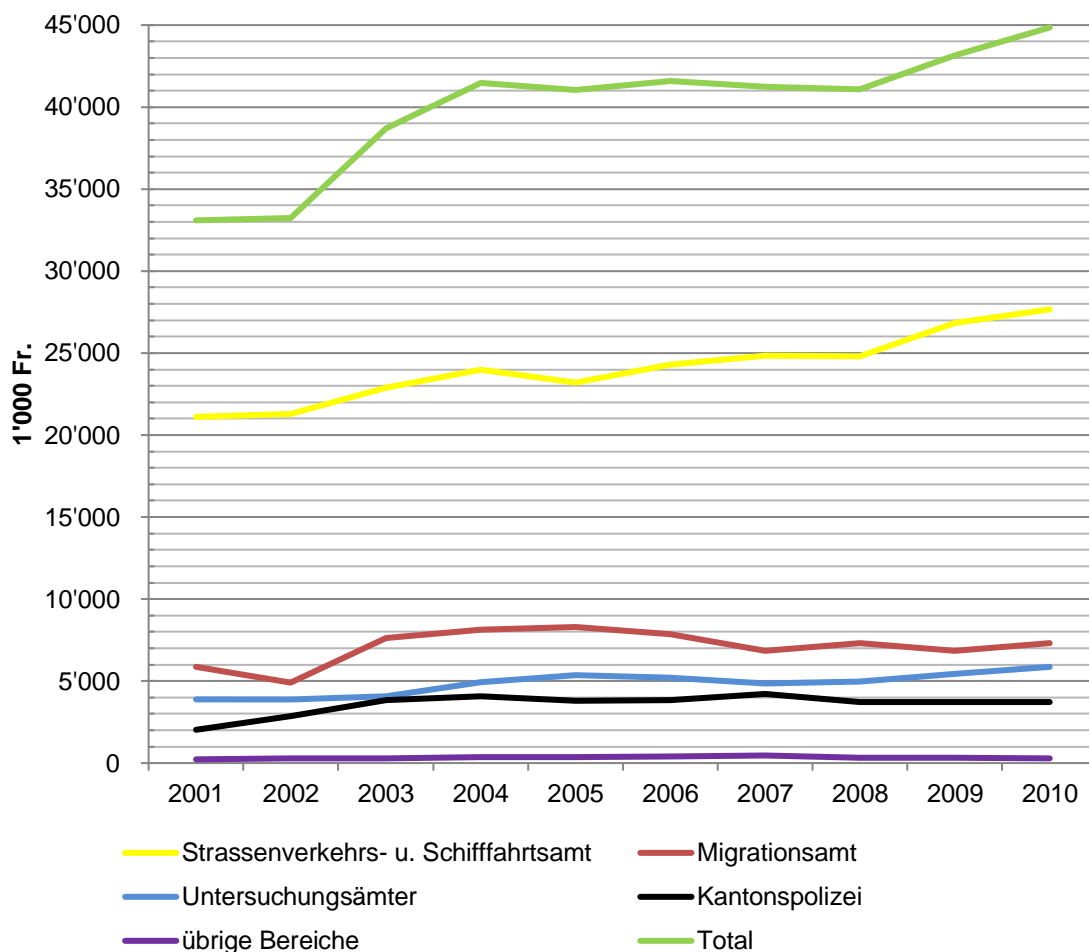
Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Verkehrsgebührentarif, letztmals totalrevidiert am 20. Dezember 2005 (sGS 718.1);
- Gerichtskostenverordnung vom 9. Dezember 2010 bzw. frühere Gerichtskostentarife (sGS 941.12);
- eidg. Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, letztmals totalrevidiert am 20. September 2002 (SR 143.11; abgekürzt Ausweisverordnung, VAwG);
- eidg. Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, letztmals totalrevidiert am 24. Oktober 2007 (SR 142.209; abgekürzt Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | | | Index |
|------|---------------------------------------|---------------|--------------------|----------------|-----------------|--------|--------|
| | Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt | Migrationsamt | Untersuchungsämter | Kantonspolizei | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 21'108 | 5'851 | 3'882 | 2'028 | 225 | 33'094 | 100.00 |
| 2002 | 21'295 | 4'905 | 3'885 | 2'875 | 282 | 33'242 | 100.45 |
| 2003 | 22'905 | 7'611 | 4'058 | 3'855 | 281 | 38'710 | 116.97 |
| 2004 | 23'973 | 8'140 | 4'913 | 4'065 | 374 | 41'465 | 125.30 |
| 2005 | 23'193 | 8'296 | 5'374 | 3'799 | 371 | 41'033 | 123.99 |
| 2006 | 24'287 | 7'839 | 5'220 | 3'841 | 384 | 41'571 | 125.61 |
| 2007 | 24'839 | 6'862 | 4'854 | 4'215 | 462 | 41'232 | 124.59 |
| 2008 | 24'792 | 7'304 | 4'962 | 3'719 | 323 | 41'100 | 124.19 |

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | | | Index |
|------|---------------------------------------|---------------|--------------------|----------------|-----------------|--------|--------|
| | Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt | Migrationsamt | Untersuchungsämter | Kantonspolizei | übrige Bereiche | Total | |
| 2009 | 26'816 | 6'838 | 5'442 | 3'734 | 337 | 43'167 | 130.44 |
| 2010 | 27'664 | 7'324 | 5'864 | 3'707 | 294 | 44'853 | 135.53 |



Die weitaus meisten Gebühreneinnahmen fielen im Bereich des Strassenverkehrs an. Im Betrachtungszeitraum haben diese alljährlich deutlich über 20 Mio. Franken eingebracht und sich von 21,1 auf 27,7 Mio. Franken oder um gut 30 Prozent erhöht. Ein erheblicher Teil dieser Mehreinnahmen ist auf die Zunahme der bearbeiteten Vorgänge zurückzuführen. So hat sich der Fahrzeugbestand im Betrachtungszeitraum um durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr (oder 19.5 Prozent im Betrachtungszeitraum) erhöht. Zur Erhöhung der Einnahmen haben sodann auch neue Leistungen beigetragen. So ergaben sich im Jahr 2003 aufgrund der Einführung des neuen Führerausweises im Kreditkartenformat Mehreinnahmen von über 1,5 Mio. Franken, die in reduziertem Ausmass auch in den nachfolgenden Jahren anfielen. Sodann brachte die Verlosung von Kontrollschildern in den Jahren 2009 und 2010 Mehrerträge von je etwas über 1 Mio. Franken ein. Es ergaben sich indessen in einzelnen Bereichen auch Mindereinnahmen. So führte der Übergang der Zuständigkeit für die Nationalstrassen auf den Bund aufgrund des NFA (a.a.O.) ab 2008 zu Mindereinnahmen bei den entsprechenden Sonderbewilligungen (vgl. auch Ziff. 5.1.7).

Im Bereich des Migrationsamtes sind die Gebühreneinnahmen für Ausländerbewilligungen je nach Wirtschaftslage deutlichen Schwankungen unterworfen. In den Jahren ab 2003 von besonderer Bedeutung war die schrittweise, kontingentierte Einführung der Personenfreizügigkeit im Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft. Verbunden mit der Verlängerung der Kontrollfrist für Niederlassungsbewilligungen resultierten aus den betreffenden Geschäften allerdings rückläufige Gebührenerträge. Bei den Einnahmen aus der Ausstellung von Reisedokumenten brachte die Einführung neuer Passmodelle ab 2003 einen starken Anstieg der Gebühren. Einen weiteren Anstieg brachte im Jahr 2010 sodann die Einführung des biometrischen Reisepasses.

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen der Untersuchungsämter ist ebenfalls zunächst auf die Zunahme der bearbeiteten Fälle zurückzuführen. So nahmen die erlassenen Verfügungen von 2003 bis 2010 von rund 28'000 auf rund 35'000 oder um 25 Prozent zu. Höhere Gebühreneinnahmen ergaben sich sodann aufgrund geänderter interner Richtlinien zur Festsetzung der Gebühren zwecks besserer Abdeckung des gestiegenen Arbeitsaufwandes (2003 allgemeine Erhöhung, 2008 weitere Erhöhung für arbeitsintensive Verfügungen).

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen der Kantonspolizei ist wiederum das Spiegelbild der Zahl der bearbeiteten Vorgänge. In einzelnen Bereichen wurden sodann auch die Gebührensätze angepasst (z.B. Gebühr für Brandmeldeanlagen, für bestimmte Bewilligungen im Bereich der Verkehrstechnik). Die Gebühreneinnahmen haben sich indessen namentlich seit 2003 in einer überblickbaren Bandbreite eingependelt. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die Gebühreneinnahmen der übrigen Bereiche.

5.1.9 Gesundheitsdepartement

Die Gebühreneinnahmen im Bereich des Gesundheitsdepartements umfassen folgende Positionen:

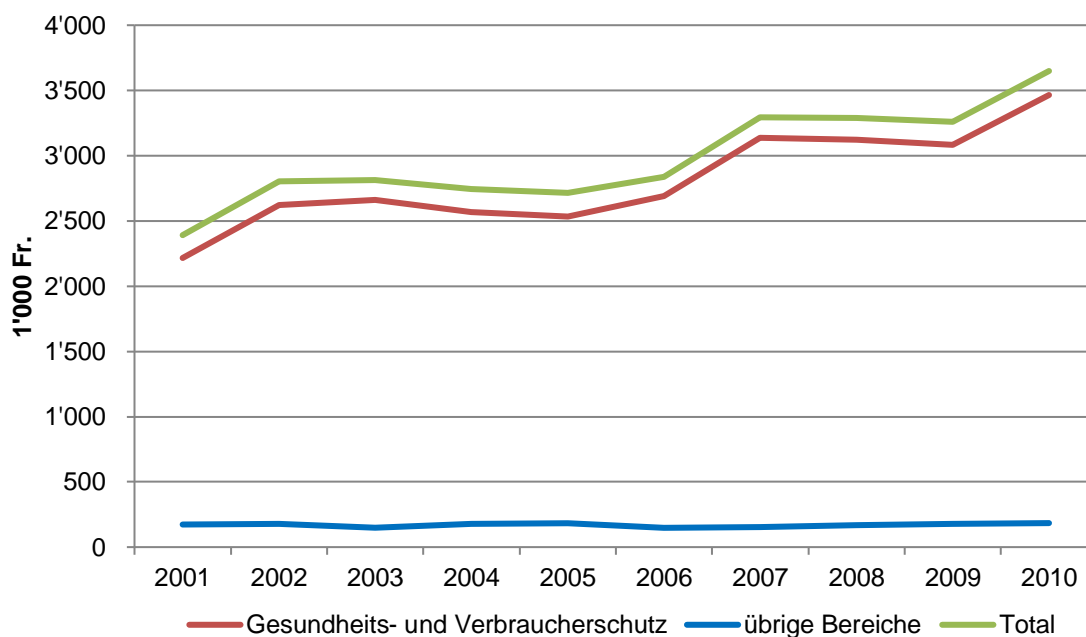
- gesundheitspolizeiliche Bewilligungen und Verfügungen sowie Entscheide in Rechtsmittelverfahren;
- Kontrollen, Bewilligungen, Inspektionen, Untersuchungen, tierärztliche Verrichtungen und andere Amtshandlungen im Bereich des Veterinärwesens (Fleischhygiene, Tierseuchenbekämpfung, Tierschutz) und des Verbraucherschutzes (Lebensmittelsicherheit);
- Beiträge für die Tierseuchenkasse;
- Viehhandel und Viehhandelspatente.

Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gebührentarif für die Gesundheitspolizei vom 25. Mai 1993 (sGS 311.3);
- Verordnung über die Lebensmittelkontrolle vom 29. Mai 1996 (sGS 315.11);
- Verordnung über Entschädigungen und Gebühren im Veterinärwesen, letztmals totalrevidiert am 14. Dezember 2010 (sGS 643.72);
- Regierungsbeschluss über die Festlegung der jährlichen Beiträge der Nutztierhalter in die Tierseuchen- und Fleischhygienekasse, letztmals erlassen am 16. Dezember 2008 (sGS 643.101).

Gesamthaft haben sich die Gebühreneinnahmen in den Jahren 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | Index |
|------|------------------------------------|-----------------|-------|--------|
| | Gesundheits- und Verbraucherschutz | übrige Bereiche | Total | |
| 2001 | 2'216 | 175 | 2'391 | 100.00 |
| 2002 | 2'623 | 178 | 2'801 | 117.15 |
| 2003 | 2'662 | 149 | 2'811 | 117.57 |
| 2004 | 2'566 | 179 | 2'745 | 114.81 |
| 2005 | 2'534 | 183 | 2'717 | 113.63 |
| 2006 | 2'690 | 148 | 2'838 | 118.70 |
| 2007 | 3'138 | 154 | 3'292 | 137.68 |
| 2008 | 3'122 | 166 | 3'288 | 137.52 |
| 2009 | 3'083 | 178 | 3'261 | 136.39 |
| 2010 | 3'465 | 184 | 3'649 | 152.61 |



Die Entwicklung der Einnahmen ist grundsätzlich wiederum das Spiegelbild der Zahl der bearbeiteten Vorgänge (Verfügungen, Bewilligungen, Schlachtzahlen, usw.). Allerdings wurden zusätzlich die Ansätze der jährlichen Beiträge pro Grossvieheinheit an die Tierseuchenkasse aufgrund der benötigten Mittel verschiedentlich angepasst (durch jeweilige Regierungsbeschlüsse über die Festlegung der jährlichen Beiträge der Nutztierhalter in die Tierseuchen- und Fleischhygienekasse, letztmals angepasst am 16. Dezember 2008 [a.a.O.]). Das Vermögensziel ist im Veterinärgesetz auf 5 Mio. Franken festgelegt. Gegenwärtig ist der Stand bei gut der Hälfte. In den übrigen Bereichen ergeben sich nur verhältnismässig geringfügige Einnahmen, die sich zudem im Betrachtungszeitraum nur unwesentlich verändert haben. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die Abgaben von Swisslos und Sport-Toto, die seit 2008 dem Gesundheitsdepartement zufallen (vgl.

Ziff. 5.1.6), von diesem nicht mehr in einem Gebührenkonto, wie bis anhin vom Finanzdepartement, verbucht, sondern als Anteil am Ertrag selbständiger Unternehmen (Konto 446) ausgewiesen werden. Diese Umbuchung erklärt sich damit, dass das empfangende Gesundheitsdepartement gegenüber den zahlenden Institutionen keine Gegenleistung erbringt, sondern der vorgegebene Verwendungszweck (Spielsuchtprävention) im Vordergrund steht. In den ausgewiesenen Gebühren sind diese Einnahmen deshalb nicht enthalten.

5.1.10 Gerichte

Die Gebühreneinnahmen der Gerichte umfassen folgende Positionen:

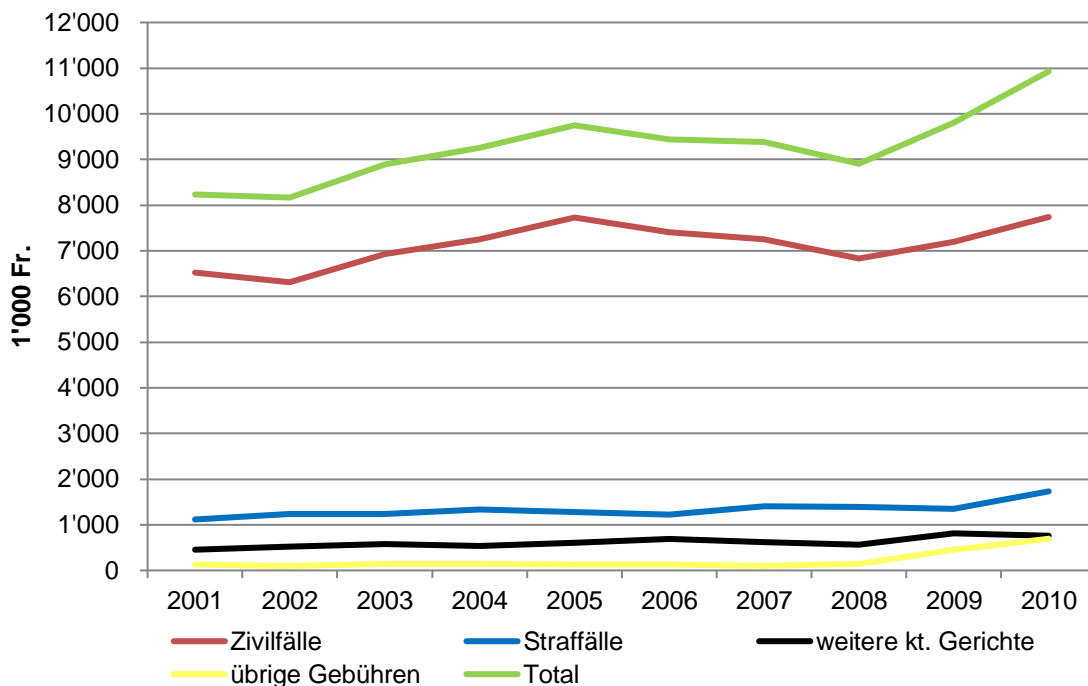
- Entscheide in Zivilfällen (von Kantonsgericht und Kreisgerichten);
- Entscheide in Straffällen (von Kantonsgericht, Anklagekammer, Kreisgerichte und Untersuchungsämtern);
- Entscheide in Fällen vor weiteren kantonalen Gerichten (Kassationsgericht [bis Ende 2010], Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission);
- übrige Amtshandlungen (vor allem von Anwaltskammer, Prüfungskommission für Rechtsanwälte, Vermittlern [ab 2009]).

Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gerichtskostenverordnung bzw. frühere Gerichtskostentarife (a.a.O.).

Sie haben sich in den Jahren 2001 bis 2010 gesamthaft wie folgt entwickelt:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | Total | Index |
|------|------------------------|------------|-------------------------|--------------------|--------|--------|
| | Zivilfälle | Straffälle | weitere kt. Gerichte | übrige Gebühren | | |
| 2001 | 6'526 | 1'116 | 454 | 132 | 8'228 | 100.00 |
| 2002 | 6'311 | 1'235 | 521 | 98 | 8'165 | 99.23 |
| 2003 | 6'929 | 1'237 | 584 | 136 | 8'886 | 108.12 |
| 2004 | 7'249 | 1'328 | 541 | 145 | 9'263 | 112.58 |
| 2005 | 7'733 | 1'274 | 610 | 124 | 9'741 | 118.39 |
| 2006 | 7'405 | 1'221 | 686 | 126 | 9'438 | 114.71 |
| 2007 | 7'250 | 1'405 | 625 | 107 | 9'387 | 114.09 |
| 2008 | 6'826 | 1'385 | 559 | 138 | 8'908 | 108.26 |
| 2009 | 7'189 | 1'346 | 812 | 452 | 9'799 | 119.09 |
| 2010 | 7'740 | 1'731 | 765 | 693 | 10'929 | 132.83 |



Die Gebühreneinnahmen werden im Wesentlichen von den Fallzahlen und (in Zivilfällen) von der Höhe der Streitwerte bestimmt, was die Schwankungen weitgehend erklärt. Zudem ist die massgebende Rechtsgrundlage (Gerichtskostenverordnung, letztmals neu erlassen am 9. Dezember 2010 [a.a.O.]) verschiedentlich angepasst worden. Sodann sind seit 1. Juni 2009 neu Vermittlergebühren (aufgeführt unter übrigen Gebühren) angefallen, da ab diesem Zeitpunkt die Vermittler neu für jeden Gerichtskreis in Vermittlungskreisen organisiert sind, vom Kreisgericht gewählt werden und die entsprechenden Gebühren deshalb neu vom Kanton eingenommen werden (vgl. Art. 4, 4^{bis} und 22 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 in der Fassung gemäss IV. Nachtrag vom 27. November 2007 [sGS 941.1, abgekürzt GG]). Nach früherem Recht wurden die Vermittler pro Gemeinde bestellt und von der Gemeinde auch entschädigt; dementsprechend nahmen auch die Gemeinden die Gebühren ein.

5.2 Entwicklung der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden wird nachfolgend, wie in Ziff. 3.2 ausgeführt, aufgeteilt auf die Bereiche Grundbuchgebühren (grösste Einzelposition der Verwaltungsgebühren), die übrigen Verwaltungsgebühren (Einwohnerkontrolle, Zivilstandsamt, Bauangelegenheiten, Wirtschaftsbewilligungen, usw.) und die Abwassergebühren wiedergegeben. Eine detailliertere Auswertung lassen die Gemeinderechnungen nicht zu. Sodann werden nur die Einnahmen der Jahre 2001, 2006 und 2010 dargestellt. Die Gebühreneinnahmen dieser drei Jahre zeigen die Entwicklung genügend auf; eine Auswertung aller zehn Jahre des Betrachtungszeitraums wäre, nachdem die Daten nicht elektronisch verfügbar sind, mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden gewesen und könnte im Übrigen die Darstellung der Entwicklung nur verfeinern.

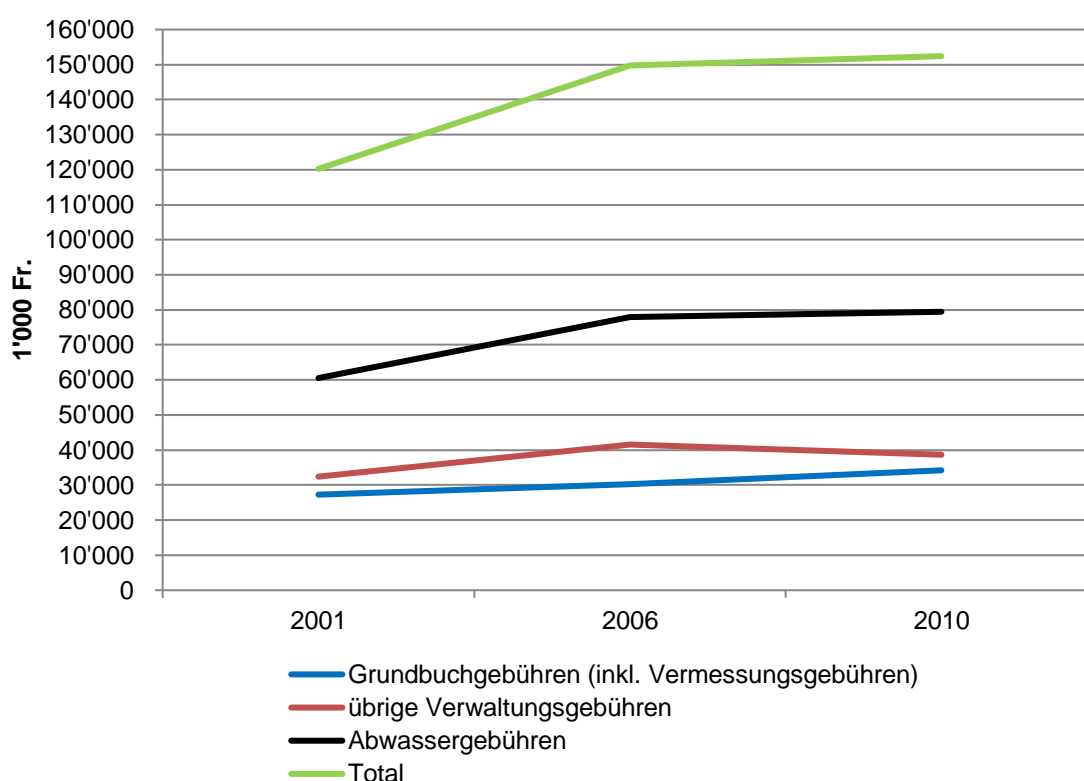
Die erhobenen Gebühren basieren auf folgenden Rechtsgrundlagen:

- Gebührentarif (a.a.O.);
- Gebührentarif für die Grundbuchämter und für die Durchführung der Grundstückschätzung vom 3. Februar 1998 (sGS 914.5);
- Gebührentarif für die amtliche Vermessung (a.a.O.);
- kommunale Abwasserreglemente.

Die erfassten Einnahmen der Jahre 2001, 2006 und 2010 zeigen folgende Entwicklung:

| Jahr | Einnahmen in 1'000 Fr. | | | | Index |
|------|------------------------|----------------------------|------------------|---------|--------|
| | Grundbuchgebühren *) | Übrige Verwaltungsgebühren | Abwassergebühren | Total | |
| 2001 | 27'276 | 32'412 | 60'551 | 120'239 | 100.00 |
| 2006 | 30'249 | 41'567 | 77'946 | 149'762 | 124.55 |
| 2010 | 34'219 | 38'726 | 79'466 | 152'411 | 126.76 |

*) einschliesslich Vermessungsgebühren



Die Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden haben sich im Betrachtungszeitraum um 26,76 Prozent oder um 32,2 Mio. Franken von 120,2 Mio. Franken auf 152,4 Mio. Franken erhöht. Überdurchschnittlich höher fielen mit einer Steigerung um 31,2 Prozent insbesondere die Abwassergebühren an. Deren Höhe ist grundsätzlich im Abwasserreglement der zuständigen politischen Gemeinde festgelegt, indessen durch Vorgaben des übergeordneten Rechts bestimmt. So haben nach Art. 60a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (SR 814.20, abgekürzt Gewässerschutzgesetz, GSchG) die Kantone dafür zu sorgen, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen grundsätzlich mit Gebühren und andern Abgaben den Verursachern überbunden werden. Entsprechend dieser Verpflichtung haben die politischen Gemeinden gemäss Art. 14 ff. des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996 (sGS 752.2) Gebühren zu erheben, die in Grundgebühren und in Benutzungsgebühren zu unterteilen sind und der Belastung der Abwasseranlage durch den Verursacher zu entsprechen haben.

Die Grundbuchgebühren richten sich nach dem entsprechenden Tarif (a.a.O.). Da dieser seit Erlass in den wesentlichen Positionen nicht geändert wurde, ist die Entwicklung der Gebühreneinnahmen der Grundbuchämter weitgehend das Spiegelbild der Entwicklung der Anzahl der bearbeiteten Vorgänge sowie der Marktverhältnisse, da namentlich die Gebühren für die Übertragung von Grundeigentum vom Erwerbspreis abhängig sind. Mengenbestimmt sind grundsätzlich auch die übrigen Verwaltungsgebühren, wobei hier auffällt, dass die Einnahmen seit 2006 wieder zurückgegangen sind. Dieser Rückgang hat verschiedene, teils von Gemeinde zu Gemeinde abweichende Gründe. Gesamthaft kann indessen angeführt werden, dass einmal die einkommens- und vermögensabhängigen Taxen für Einbürgerungen zwischenzeitlich abgeschafft wurden, was zu einem Gebührenrückgang führte (vgl. Ziff. 5.1.4). Einen weiteren Gebührenrückgang brachte die Kantonalisierung der Vermittlung in Rechtsangelegenheiten (vgl. Ziff. 5.1.10). Zudem haben Bürgerinnen und Bürger aufgrund von Art. 19 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1), das durch die Gemeinden seit 1. Januar 2010 angewendet wird, neu Anspruch auf unentgeltliche Auszüge aus den Registern, soweit die entsprechenden Personendaten sie persönlich betreffen. Zudem werden vielerorts die Baubewilligungsgebühren seit einigen Jahren nach dem Aufwand und weniger nach der Bausumme festgelegt. Schliesslich wurde in vielen Gemeinden in den vergangenen Jahren zunehmend auf Kleinstgebühren, welche den Aufwand für die Rechnungsstellung kaum zu decken vermögen, verzichtet.

6 Analyse der Belastungsentwicklung

Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 ist durch zwei unterschiedliche Zeitabschnitte geprägt. Von 2001 bis 2008 stiegen die gesamten Steuereinnahmen kontinuierlich an und gingen alsdann in den Jahren 2009 und 2010 wieder zurück (vgl. Ziff. 4.1.1). Diese Entwicklung gilt grundsätzlich sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden. Allerdings erreichten beim Kanton die Steuereinnahmen ihren Höchststand bereits im Jahr 2007, während sich dieser bei den Gemeinden erst im Jahr 2008 einstellte.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen von 2001 bis 2006 war, nachdem in diesen Jahren die gesetzlichen Grundlagen unverändert blieben, im Wesentlichen durch die Entwicklung des Steuersubstrats bestimmt. Nur bei den steuerfussabhängigen Steuerarten wurden diese zusätzlich durch den Steuerfuss beeinflusst, allerdings nur untergeordnet, da sich dieser in diesen Jahren nur wenig veränderte (vgl. Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1). Demgegenüber wurde die Entwicklung der Steuereinnahmen ab 2007 durch gesetzliche Entlastungsschritte und spürbare Senkungen des Steuerfusses beeinflusst. Für eine Analyse der Entwicklung der Steuereinnahmen sind deshalb die Phasen 2001 bis 2006 und 2007 bis 2010 gesondert zu betrachten.

Sodann ist es sachgerecht, die Analyse auf die st.gallischen Steuern zu beschränken, da der Kanton auf die Anteile an den Bundessteuern keinen Einfluss nehmen kann, deren Entwicklung im Betrachtungszeitraum also durch rein exogene Faktoren bestimmt wurde.

Demgegenüber kann die Entwicklung der Gebühreneinnahmen integral betrachtet und bewertet werden, haben sich diese im Betrachtungszeitraum insgesamt doch kontinuierlich entwickelt, auch wenn sie in den Jahren 2004 bis 2008 eher stagnierten (vgl. Ziff. 5.1.1). Insbesondere erfolgten in den Jahren 2001 bis 2010 auf kantonaler Ebene Totalrevisionen nur von einzelnen besonderen Gebührentarifen. Der Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (a.a.O.) wurde im Betrachtungszeitraum zwar ebenfalls über insgesamt 8 Nachträge geändert; diese betrafen indessen nur einzelne, ausgewählte Bereiche und erfolgten rein teuerungsbedingt bzw. wegen zu tiefem Kostendeckungsgrad.

6.1 Entwicklung der Steuereinnahmen 2001 bis 2006

6.1.1 Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen

Die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern von Kanton und Gemeinden nahmen von 2001 bis 2006 um knapp 17 Prozent oder um rund 308 Mio. Franken von 1'812,5 Mio. Franken auf 2'120,3 Mio. Franken zu, obwohl sich in dieser Zeitspanne das gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse um 3,39 Steuerprozent reduzierte (vgl. Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1). Ohne die entsprechenden Steuerfussreduktionen hätten die Erträge im Jahr 2006 gegen 2'150 Mio. Franken oder rund 18,5 Prozent mehr als im Jahr 2001 betragen. Die entsprechenden Mehreinnahmen sind ausschliesslich auf die Zunahme der steuerbaren Einkommen und Vermögen zurückzuführen, bestand doch zwischen 2001 und 2006 die gleiche Rechtsgrundlage, d.h. heisst das Steuergesetz wurde in diesen Jahren nicht geändert.

Die steuerbaren Einkünfte und Vermögenswerte erhöhten sich im fraglichen Zeitraum indessen nicht im gleichen Mass wie die Erträge; erfahrungsgemäss ist rund ein Drittel der Mehreinnahmen bei den Einkommenssteuern auf die progressive Wirkung des Einkommenssteuertarifs zurückzuführen. Diese ist grundsätzlich systembedingt und damit auch gewollt. Problematisch ist sie nur, wenn ihr keine reale Einkommenszunahme gegenübersteht, sondern sie ausschliesslich teuerungsbedingt ist (sog. kalte Progression). In den Jahren 2001 bis 2006 stieg der Landesindex der Konsumentenpreise im Jahresdurchschnitt von 101.3 Indexpunkten auf 105.8 Indexpunkte oder um 4,44 Prozent an. Diese Teuerung bewirkte in den Jahren 2002 bis 2006 eine zunehmende kalte Progression, die im Jahr 2006, bezogen auf den geschuldeten Steuerbetrag, bei Bruttoeinkünften von 30'000 Franken gegen 10 Prozent bei Verheirateten bzw. gegen 5 Prozent bei Alleinstehenden ausmachte. Bei Bruttoeinkünften von 50'000 Franken betrug diese noch 6,2 Prozent (Verheiratete) bzw. 2,6 Prozent (Alleinstehende). Bei Bruttoeinkünften von 100'000 Franken ergab sich noch eine kalte Progressionswirkung von 2,3 Prozent bei Verheirateten bzw. 1,5 Prozent bei Alleinstehenden. Die Auswirkungen der kalten Progression waren somit bei tiefen Einkommen doch erheblich und spürbar. Bei höheren Einkommen wurden sie grundsätzlich durch die Reduktion des gewogenen Mittels der Gemeindesteuerfüsse wieder wettgemacht (vgl. Tabelle der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1).

Insgesamt blieb die Steuerbelastung damit in den fraglichen Jahren weitgehend konstant bzw. stieg weitgehend nur nach Massgabe der Zunahme des Steuersubstrats an. Im interkantonalen Vergleich ergab sich indessen gleichwohl eine deutliche Verschlechterung der Position des Kantons St.Gallen. Nach den Erhebungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung erhöhte sich der Totalindex für natürliche Personen bzw. der Einkommens- und Vermögenssteuern bei einem schweizerischen Durchschnitt von 100 Indexpunkten von 101.4 Indexpunkten im Jahr 2001 auf 115.5 Indexpunkte im Jahr 2006 (vgl. Statistik der Schweiz, Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, Tabellen Seite 61; vgl. auch Botschaft der Regierung zu III. und IV. Nachtrag zum Steuergesetz vom 4. Dezember 2007, ABI 2008, 110 f.).

6.1.2 Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

Die Erträge der Gewinn- und Kapitalsteuern spiegeln ausschliesslich die Entwicklung der steuerbaren Gewinne wieder, die in den Jahren 2001 bis 2006 recht unterschiedlich ausgefallen sind. Diese lagen in den Jahren 2001 bis 2004 teils erheblich hinter denen des Jahres 2000 zurück, welche im Jahr 2001 besteuert wurden. Erst die Gewinne 2005 führten im Jahr 2006 wieder zu Erträgen, die über denjenigen des Jahres 2001 lagen. Bei den juristischen Personen stellte sich die Frage der kalten Progression nicht. Zwar kannte das st.gallische Steuerrecht für die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften bis 2006 einen Zweistufentarif mit privilegiertem Steuersatz für eine Normalrendite. Die einfache Steuer betrug 4,5 Prozent, soweit der Gewinn 6 Prozent des steuerbaren Eigenkapitals oder 200'000 Franken nicht überstieg. Auf den übrigen Gewinnen wurde eine einfache Steuer von 7,5 Prozent erhoben (vgl. Art. 89 StG in der bis 31. Dezember 2006 geltenden Fassung). Das Gros der Gewinnsteuer ergab sich zum einen

aufgrund der Tarifstufe von 7,5 Prozent, also aufgrund eines proportionalen Satzes. Zum andern ist die Teuerung kein bestimmender Faktor für die Höhe der steuerbaren Gewinne, so dass auch für die erste Tarifstufe von 4,5 Prozent nicht von einer kalten Progressionswirkung gesprochen werden kann.

Trotz gleichbleibender Steuerbelastung in den Jahren 2001 bis 2006 verschlechterte sich diese in Relation zu den übrigen Kantonen erheblich, gleich wie bei den Einkommens- und Vermögenssteuern (vgl. Ziff. 6.1.1). So erhöhte sich der Totalindex für die juristischen Personen von 90.2 Indexpunkten im Jahr 2001 auf 102.3 Indexpunkte im Jahr 2006 (Statistik der Schweiz, a.a.O., Tabellen Seite 76).

6.1.3 Übrige Steuern

Was die Entwicklung der Erträge der übrigen Steuerarten betrifft, so kann auf die allgemeinen Ausführungen in Ziff. 4.2.3 bis 4.3.5 sowie Ziff. 4.5 verwiesen werden. Die Erträge der Quellensteuern folgen grundsätzlich denen der Einkommenssteuer und diejenigen der übrigen Steuerarten sind im Wesentlichen das Spiegelbild der Entwicklung des Steuersubstrats bzw. sind mengenbestimmt.

6.2 Entwicklung der Steuereinnahmen 2007 bis 2010

6.2.1 Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen

Ab dem Jahr 2007 war die Entwicklung der Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern stark von den gesetzlichen Änderungen sowie von spürbaren Steuerfussreduktionen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden beeinflusst. Was die Steuerfussreduktionen betrifft, so kann auf die entsprechende Tabelle in Ziff. 4.2.1, verwiesen werden. In diesen Jahren wurde der Steuerfuss des Kantons in zwei Schritten auf 2008 und auf 2009 von 115 Steuerprozenten auf 95 Steuerprozent herabgesetzt. Im gleichen Zeitraum verminderte sich das gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse von 144,65 Steuerprozenten im Jahr 2006 auf rund 132,88 Steuerprozent im Jahr 2010.

Auf gesetzlicher Ebene beschloss der Kantonsrat bzw. das St.Galler Stimmvolk folgende Änderungen, welche zu Mindererträgen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern führten:

- Mit II. Nachtrag 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 Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge;
 - Erhöhung des Maximalabzugs für freiwillige Zuwendungen;
 - Reduktion des Vermögenssteuersatzes.

- Mit III. Nachtrag 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);
 - gezielte Erleichterungen für Personenunternehmen gemäss Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes (ab 2011);

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

Die gesamten Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern reduzierten sich zwischen 2006 und 2010 von 2'120,3 Mio. Franken um fast 148 Mio. Franken auf 1'972,5 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4.2.1). Diese Summe gibt indessen bei weitem nicht das Ausmass der Ausfälle durch die Gesetzesrevisionen und Steuerfussreduktionen wieder, hat sich doch das Steuersubstrat zwischen 2006 und 2010 deutlich erhöht. Zwar lässt sich das mutmassliche Einnahmenvolumen, das sich im Jahr 2010 ohne Gesetzesrevisionen und Steuerfussreduktionen ergeben hätte, frankenmässig nicht genau ermitteln. Zum einen kann nicht genau festgestellt werden, zu welchen Ausfällen die Gesetzesrevisionen tatsächlich geführt haben. Hierfür wären Simulationsrechnungen notwendig, für die indessen Daten und entsprechende Applikationen fehlen. Zum andern basiert jede rechnerische Ermittlung mutmasslicher Mehreinnahmen auf einer statischen Betrachtung, kann also mögliche Reaktionen der Steuerpflichtigen auf eine andere Steuerbelastung nicht berücksichtigen. Gleichwohl zeigt eine Ermittlung der mutmasslichen Mehreinnahmen in Berücksichtigung der mutmasslichen Steuerentlastungen durch die Gesetzesrevisionen sowie der tatsächlichen Steuerentlastungen durch die Steuerfussreduktionen die Grössenordnung auf, in der sich das mutmassliche Entlastungsvolumen in etwa bewegt.

Nach Massgabe der bei den einzelnen Gesetzesrevisionen ermittelten Ausfälle ergeben sich aus den II., III., VI. und VII. Nachträgen zum Steuergesetz zwischen 2006 und 2010 aufkumuliert, d.h. ineinander gerechnet, folgende mutmassliche Ausfälle:

- Einkommenssteuer: 13,4 Prozent;
- Vermögenssteuer: 15 Prozent;
- Kapitaleleistungen: 25 Prozent.

Sodann reduzierte sich der Gesamtsteuerfuss (Kanton, gewogenes Mittel der politischen Gemeinden) von 259,65 Steuerprozenten im Jahr 2006 auf 227,88 Steuerprozent im Jahr 2010 (vgl. Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1).

Übertragen auf die tatsächlichen Gesamterträge des Jahres 2010, die sich auf 1'972,5 Mio. Franken belaufen (vgl. Ziff. 4.2.1), hätten sich damit ohne Gesetzesrevisionen und Steuerfussreduktionen theoretische Gesamteinnahmen von 2'588 Mio. Franken oder Mehreinnahmen von 615,5 Mio. Franken ergeben, was 23,8 Prozent Mindereinnahmen bedeutet. Von diesen entfallen rund 10,6 Prozent auf die Steuerfussreduktionen von Kanton und Gemeinden und rund 13,2 Prozent auf die Gesetzesrevisionen.

6.2.2 Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

Ab dem Jahr 2007 war auch die Entwicklung der Erträge der Gewinn- und Kapitalsteuern sehr stark von gesetzlichen Änderungen und in minderem Ausmass durch die Reduktion des Kantonssteuerfusses 2008 und 2009 um insgesamt 20 Steuerprozent von 115 Steuerprozent auf 95

Steuerprozente beeinflusst. Auf gesetzlicher Ebene beschloss der Kantonsrat bzw. das St.Galler Stimmvolk folgende Änderungen, welche zu Mindererträgen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern führten:

- Mit II. Nachtrag vom 24. September 2006 (Volksabstimmung):
 - Wechsel vom bisherigen 2-Stufentarif zu einem proportionalen Gewinnsteuersatz;
 - Senkung der Kapitalsteuersätze.

- Mit III. Nachtrag 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).

Diese gesetzlichen Entlastungsmassnahmen wirkten sich nachhaltig auf die Erträge der Gewinn- und Kapitalsteuern aus. Auch hier vermag eine Ermittlung der theoretischen Mehreinnahmen in Berücksichtigung der mutmasslichen Steuerentlastungen durch die Gesetzesrevisionen und die tatsächlichen Entlastungen durch die Steuerfussreduktionen die Grössenordnung aufzuzeigen, in der sich das mutmassliche Entlastungsvolumen in etwa bewegt, wobei auch hier die Einschränkung angebracht werden muss, dass die entsprechende Rechnung notwendigerweise von einer statischen Betrachtung ausgehen muss.

Im Jahr 2010 erbrachten die Gewinn- und Kapitalsteuern insgesamt einen Ertrag von 329,0 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4.2.2). Hochgerechnet auf die gesetzliche Ordnung vor Erlass von II. und III. Nachtrag sowie auf den Gesamtsteuerfuss von 2006 hätten sich theoretisch mögliche Einnahmen im Jahr 2010 von 527,1 Mio. Franken ergeben. Die mutmasslichen Mindereinnahmen belaufen sich damit auf 198,1 Mio. Franken, was einer Entlastung von 37,6 Prozent entspricht. Davon entfallen rund 33,6 Prozent auf gesetzliche Entlastungen und 4,0 Prozent auf die Steuerfussreduktionen.

6.2.3 Übrige Steuern

Was die übrigen Steuern betrifft, fallen die Gesetzesrevisionen und Steuerfussreduktionen einzig bei den Quellensteuern und den Grundstückgewinnsteuern ins Gewicht. Bei den Quellensteuern sind die Ausfälle durch die Entlastungen bei der Einkommenssteuer gemäss II., VI. und VII. Nachtrag in Rechnung zu stellen und zwar insoweit, als sie Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Quellensteuertarife haben. Dies gilt für die Entlastungen bei den Einkommensabzügen und beim Tarif. Dementsprechend sind die Ausfälle durch VI. und VII. Nachtrag vollumfänglich zu berücksichtigen, während diese, ausgelöst durch den II. Nachtrag, nur sehr vermindert mitzunehmen sind. Insgesamt ergibt sich für die Quellensteuern ein aufkumulierter Ausfall von 11,8 Prozent. Was die Steuerfussreduktionen betrifft, ist für sie auf die Differenz zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Jahre 2005 und 2009 abzustellen, da bei den Quellensteuern auf das gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse der Vorperiode abgestellt wird (vgl. Art. 56 Abs. 2 Steuerverordnung). Ohne diese Entlastungen durch Gesetzesrevisionen und Steuerfussänderungen ergäben sich damit für das Jahr 2010 rein rechnerisch ermittelt theoretisch mögliche Erträge von 128,1 Mio. Franken, was gegenüber den tatsächlich erzielten Gesamterträgen 2010 von 99,4 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4.2.3) eine Entlastung um 28,7 Mio. Franken oder um 22,4 Prozent bedeutet.

Bei den Erträgen der Grundstückgewinnsteuer führten demgegenüber ausschliesslich die Steuerfussreduktionen 2008 und 2009 des Kantons zu Entlastungen. Berechnungsgrundlage und Tarif wurden durch die Gesetzesrevisionen materiell nicht verändert. Die Reduktion des Kantonssteuerfusses um 20 Steuerprozente von 115 Steuerprozenten auf 95 Steuerprozente bedeutet, bezo-

gen auf die Gesamtbelastung von 335 Prozent (einschliesslich Zuschläge von 220 Prozent gemäss Art. 7 StG) in den Jahren vor 2008, eine Entlastung von 5,97 Prozent. Theoretisch hätten damit die Erträge des Jahres 2010 statt der tatsächlich erzielten in der Höhe von 85,9 Mio. Franken (vgl. Ziff. 4.2.4) solche in der Höhe von 91,35 Mio. Franken betragen, was gerundet eine mutmassliche Entlastung um 5,5 Mio. Franken bedeutet.

Hinsichtlich der Entwicklung der Erträge der übrigen Steuerarten kann auf die Ausführungen in Ziff. 4.3 bis 4.5 verwiesen werden.

6.2.4 Partizipation von Kanton und Gemeinden an den Mindereinnahmen

Gemäss den Ausführungen in den vorstehenden Ziff. 6.2.1 bis 6.2.3 ergeben sich aus den Gesetzesrevisionen und den Steuerfussreduktionen insgesamt folgende theoretischen Mindereinnahmen:

| | Mio. Fr. |
|----------------------------------|-----------------|
| Einkommens- und Vermögenssteuern | 615,5 |
| Gewinn- und Kapitalsteuern | 198,1 |
| Quellensteuern | 28,7 |
| Grundstückgewinnsteuern | 5,5 |
| Insgesamt | 847,8 |

Diese entfallen auf Kanton und Gemeinden wie folgt:

| | Kanton Mio. Fr. | Gemeinden Mio. Fr. |
|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Einkommens- und Vermögenssteuern | 323,8 | 291,7 |
| Gewinn- und Kapitalsteuern | 207,2 | -9,1 |
| Quellensteuern | 15,4 | 13,3 |
| Grundstückgewinnsteuern | 5,5 | - |
| Insgesamt | 551,9 | 295,9 |

Dieses Ungleichgewicht in der Partizipation von Kanton und Gemeinden an den steuerlichen Mindereinnahmen seit dem Jahr 2007 hat vor allem zwei Gründe. Zum einen senkte der Kanton in den Jahren seit 2007 den Steuerfuss deutlich stärker als die Gemeinden. Während der Kanton in zwei Schritten 2008 und 2009 den Steuerfuss um 20 Steuerprozent von 115 Steuerprozent auf 95 Steuerprozent senkte, was eine Verminderung der Belastung um 17,39 Prozent bedeutet, sank das gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse von 144,65 Steuerprozent im Jahr 2006 auf 132,88 Steuerprozent im Jahr 2010 (vgl. Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1), was eine Reduktion um 11,77 Steuerprozent oder eine Senkung der Belastung um 8,14 Prozent bedeutet. Zum andern beschloss der Kantonsrat mit II. und VI. Nachtrag zum Steuergesetz über eine Erhöhung des Gemeindeanteils an den Gewinn- und Kapitalsteuern von 80 Steuerprozent im Jahr 2006 auf 100 Steuerprozent ab 2007 und schliesslich auf 130 Steuerprozent ab 2010 Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden, die letztlich dazu führten, dass sich die Gemeinden an den beträchtlichen Mindereinnahmen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern nicht nur gar nicht beteiligen müssen, sondern letztlich sogar noch zusätzliche Erträge erhalten. Das Ungleichgewicht in der Partizipation an den Mindereinnahmen erklärt denn auch im

Wesentlichen, weshalb die gesamten Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden im Jahr 2010 praktisch gleich hoch sind, während im Jahr 2006 diejenigen des Kantons noch um rund 220 Mio. Franken über denen der Gemeinden lagen (vgl. Ziff. 4.1.1).

Im Ergebnis lässt sich die Partizipation von Kanton und Gemeinden an den Mindereinnahmen, bezogen auf die Ursachen Steuerfussreduktionen und Gesetzesrevisionen, wie folgt aufschlüsseln:

| | Mindereinnahmen zufolge | | | | | |
|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| | Gesetzesrevisionen | | | Steuerfussreduktionen | | |
| | Kanton Mio. Fr. | Gemeinden Mio. Fr. | Total Mio. Fr. | Kanton Mio. Fr. | Gemeinden Mio. Fr. | Total Mio. Fr. |
| Einkommens- und Vermögenssteuern | 151.2 | 190.2 | 341.4 | 172.6 | 101.5 | 274.1 |
| Gewinn- und Kapitalsteuern | 186.1 | - 9.1 | 177.0 | 21.1 | - | 21.1 |
| Quellensteuern | 6.7 | 8.4 | 15.1 | 8.7 | 4.9 | 13.6 |
| Grundstücksteuern | - | - | - | 5.5 | - | 5.5 |
| Insgesamt | 344.0 | 189.5 | 533.5 | 207.9 | 106.4 | 314.3 |

6.3 Entwicklung der Gebühreneinnahmen 2001 bis 2010

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen von Kanton und Gemeinden wird in Ziff. 5 ausführlich wiedergegeben, beim Kanton aufgeteilt nach Departementen, Staatskanzlei und Gerichte und bei den Gemeinden unterteilt in die Bereiche Grundbuchgebühren, übrige Verwaltungsgebühren und Abwassergebühren. Auch werden bei allen Bereichen detailliert die Gründe und Ursachen für die entsprechende Entwicklung aufgezeigt. Eine nochmalige Analyse erübrigt sich daher. Indessen soll an dieser Stelle auf die Gesamtentwicklung der Gebühren insgesamt und deren Relation zu den Steuern näher eingegangen werden.

| Gemeinwesen | Gebühren Mio. Fr. | | Zunahme | |
|------------------|-------------------|----------------|---------------|--------------|
| | 2001 | 2010 | Mio. Fr. | Prozent |
| Kanton | 57,845 | 74,222 | 16,377 | 28,31 |
| Gemeinden | 120,239 | 152,411 | 32,172 | 26,76 |
| Insgesamt | 178,084 | 226,633 | 48,549 | 27,26 |

Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen von 2'977,2 Mio. Franken im Jahr 2010 (vgl. Ziff. 4.1.1) kommt den Gebühreneinnahmen eine untergeordnete Bedeutung zu, auch wenn subjektiv die Gebührenbelastung mitunter als hoch wahrgenommen wird. Die Zunahme der Gebührenlast im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 hat denn auch entgegen den von den Postulanten geäußerten Befürchtungen (vgl. einleitende Ausführungen) die Mindereinnahmen bei den Steuern nicht einmal ansatzweise wettgemacht. Den mutmasslichen Minderbelastungen bei den Steuern von absolut 847,8 Mio. Franken (vgl. Ziff.6.2.4) stehen Gebührenmehreinnahmen von lediglich rund 48,5 Mio. Franken gegenüber. Wenn die Gesamterträge aller Steuern im Betrachtungszeitraum gleichwohl um insgesamt 10,5 Prozent (vgl. Ziff. 4.1.1) zugenommen haben, so ist dieser Umstand, wie in Ziffer 4 sowie in Ziff. 6.1 ausführlich dargestellt, nicht auf eine Erhöhung der individuellen Belastung, sondern auf die Zunahme der entsprechenden Steuersubstrate zurückzuführen.

Wie die Entwicklung der Gebühreneinnahmen aus übergeordneter Sicht zu beurteilen ist, ergibt sich sodann aus einer andern Untersuchung. Am 28. Oktober 2011 veröffentlichte das Eidgenössische Finanzdepartement erstmals einen gesamtschweizerischen Gebührenindex, der das Verhältnis der Gesamtkosten bestimmter staatlicher Aufwendungen und deren Abdeckung durch Gebühreneinnahmen aufzeigt (Fachbericht des Eidg. Finanzdepartementes «Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden» vom 28. Oktober 2011, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=41929). Seiner Zielsetzung entsprechend beinhaltet dieser Bericht, anders als der vorliegende Bericht, weniger eine Darstellung der Gebührenentwicklung als vielmehr Aussagen über den Kostendeckungsgrad der Gebühreneinnahmen in verschiedenen staatlichen Bereichen (Gesamtindex sowie Teilindizes für die Bereiche Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft). Gleichwohl enthält er einen Hinweis zur Entwicklung der Gebühreneinnahmen. So zeigt er die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden von 1990 bis 2008 auf und kommt im Ergebnis zum Schluss, dass deren Entwicklung keinen Hinweis darauf gebe, dass die Gebühreneinnahmen im Verhältnis zu den Steuern überproportional zugenommen hätten. Anders als in fast allen anderen Kantonen ging nach diesem Bericht im Kanton St.Gallen der prozentuale Anteil der Gebühreneinnahmen an den Gesamteinnahmen im erwähnten Zeitraum sogar zurück. Einen entsprechenden Rückgang weist neben dem Kanton St.Gallen nur noch der Kanton Zug auf (vgl. Bericht S. 9). Auch wenn dieser Bericht die Zahlen der eidgenössischen Finanzstatistik verwendet und damit nicht auf eigens erhobenen Zahlen beruht, zeigt er damit doch auf, dass im Kanton St.Gallen die Gebühreneinnahmen im schweizweiten Vergleich zwischen 1990 und 2008 offensichtlich nur unterdurchschnittlich anstiegen.

Gesamthaft ergibt sich der Schluss, dass hinsichtlich der Gebühren kein allgemeiner Handlungsbedarf besteht. Die Mehrerträge sind grösstenteils in der gestiegenen Anzahl der bearbeiteten Vorgänge begründet. Anpassungen der Tarife erfolgten nur punktuell und ausschliesslich teuerungsbedingt beziehungsweise wegen zu tiefem Kostendeckungsgrad. Die von der Regierung in deren Stellungnahme vom 3. Februar 2009 zur Interpellation 51.08.65 «Entwicklung der Gebühren» in Aussicht gestellte allgemeine Überprüfung des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (a.a.O.) erübrigt sich damit.

7 Auswirkungen für die Abgabepflichtigen

Die Entwicklung der Belastung der Steuern und Gebühren, die in den Ziff. 4 und 5 detailliert dargestellt und in Ziff. 6 analysiert wird, drückt sich für jeden einzelnen Abgabepflichtigen in einer persönlichen Belastungsentwicklung aus, die je nach persönlichen Verhältnissen indessen unterschiedlich ausfällt. In diesem Kapitel sollen diese im Einzelnen dargestellt werden. Die entsprechenden Auswertungen werden indessen auf jene Abgaben beschränkt, bei denen Vergleiche aussagekräftig und damit sinnvoll sind. Das trifft namentlich bei den Steuerarten, deren Erträge ereignisbestimmt sind, nicht zu, zumal für die entsprechenden Steuerarten (Grundstückgewinnsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Kursaalabgabe, Tourismusabgaben, Grundsteuer, Handänderungssteuer) die Rechtsgrundlage im Betrachtungszeitraum nicht geändert wurde. Das Gleiche gilt auch für die Steuerarten, die objektbezogen und deren Erträge damit mengenbestimmt sind (Motorfahrzeugsteuer, Wasserfahrzeugsteuer, Hundetaxe). Das Gleiche gilt indessen auch integral für die Gebühren. Diese werden durch Amtshandlungen ausgelöst und sind damit ebenfalls im Wesentlichen mengenbestimmt, zumal auch bei den Gebühren die Rechtsgrundlagen im Betrachtungszeitraum nur in ausgewählten Bereichen angepasst wurden. Sodann betreffen sie ausschliesslich jene Personen, welche entsprechende Amtshandlungen in Anspruch genommen haben. Die nachfolgende Darstellung der Auswirkungen auf die Abgabepflichtigen beschränkt sich deshalb auf die Wiedergabe der Belastungsentwicklung für die natürlichen Personen durch die Einkommens- und Vermögenssteuern sowie diejenige für die juristischen Personen durch die

Gewinn- und Kapitalsteuern. Von diesen Steuern sind alle natürlichen bzw. juristischen Personen betroffen. Auch bestimmen diese Steuern wesentlich das Belastungsniveau und sind auch für die subjektive Wahrnehmung der Abgabenbelastung zentral.

7.1 Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung natürlicher Personen

7.1.1 Einkommenssteuerbelastung

Wie bereits in Ziff. 6.1.1, dargestellt, veränderte sich die Höhe der Einkommenssteuerbelastung in den Jahren 2001 bis 2006 zunächst grundsätzlich nicht, da die steuerliche Berechnungsgrundlage in diesen Jahren die gleiche blieb und auch der Steuerfuss sich in diesen Jahren nur unwesentlich veränderte (vgl. Tabelle der Steuerfüsse, Ziff. 4.2.1). Bei gestiegenem Einkommen ergab sich als Folge der progressiven Ausgestaltung des Tarifs zwar eine überproportional höhere Steuerbelastung, die indessen systemimmanent und gesetzlich gewollt ist. Problematisch ist diese nur, wenn sie nicht durch einen realen Einkommenszuwachs ausgelöst wird, sondern rein steuerungsbedingt ist (sog. kalte Progression). Die Auswirkungen der kalten Progression waren vorab für die unteren Einkommen prozentual doch spürbar (vgl. Ziff. 6.1.1).

Deutliche Veränderungen in der individuellen Steuerbelastung ergaben sich demgegenüber ab 2007 bis 2010 durch die verschiedenen gesetzlichen Änderungen und die spürbaren Steuerfussreduktionen sowohl beim Kanton als auch den Gemeinden. Deren Ausmass wird wesentlich durch die Wirkung der Progression, direkt nach Massgabe der Ausgestaltung des Tarifs und indirekt durch die Auswirkungen veränderter Abzüge auf die Berechnungsgrundlage, beeinflusst. Den nachfolgenden Belastungsvergleichen liegen deshalb unterschiedliche Nettoeinkünfte (nach Abzug der Sozialversicherungs- und Vorsorgebeiträge) sowie Abzüge zugrunde, die bei entsprechenden Gegebenheiten generell in Anspruch genommen werden können. Deshalb werden die Abzüge für Berufsauslagen (bei Verheirateten nur bei einer Person) und Personenversicherungsprämien einschliesslich Sparzinsen sowie die Kinderabzüge mitberücksichtigt. Geändert wurden neben den Kinderabzügen auch die Abzüge für Kinderbetreuungs- und Ausbildungskosten sowie weitere Erleichterungen (vgl. im Einzelnen Ziff. 6.2.1). Diese haben für die Steuerbelastung der betroffenen Steuerpflichtigen teils namhafte Auswirkungen; sie sind indessen nicht repräsentativ für alle Steuerpflichtigen und werden deshalb für die Belastungsvergleiche nicht berücksichtigt.

Berechnungsgrundlage für Belastungsvergleiche

| Elemente | 2006 | 2010 |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| unterschiedliche Nettoeinkünfte | | |
| Berufskosten (Pauschale 2'400, Fahrtkosten 1'000) | 3'400 | 3'400 |
| Versicherungsprämien und Sparzinsen | 2'400 pro Person 600 zusätzlich pro Kind | 2'400 pro Person 600 zusätzlich pro Kind |
| Kinderabzug (Schulalter) | 6'000 | 10'200 |
| Gesamtsteuerfuss | 259.65 | 227.88 |

Vergleich Einkommenssteuerbelastung für Alleinstehende

| Nettoeinkünfte / Kinderzahl | | Belastung 2006 Franken | Belastung 2010 Franken | Entlastung | |
|-----------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|---------------|
| | | | | Franken | Prozent |
| 30'000 | kein Kind 2 Kinder | 2'064 99 | 1'622 0 | 442 99 | 21,4 100,0 |
| 50'000 | kein Kind 2 Kinder | 5'923 1'558 | 4'913 55 | 1'010 1'503 | 17,1 96,5 |
| 70'000 | kein Kind 2 Kinder | 10'428 4'554 | 8'756 2'452 | 1'672 2'102 | 16,0 46,2 |
| 100'000 | kein Kind 2 Kinder | 18'020 10'308 | 15'051 6'946 | 2'969 3'362 | 16,5 32,6 |
| 200'000 | kein Kind 2 Kinder | 43'985 34'118 | 36'472 26'779 | 7'513 7'339 | 17,1 21,5 |
| 300'000 | kein Kind 2 Kinder | 68'750 60'083 | 56'986 48'138 | 11'764 11'945 | 17,1 19,9 |

Vergleich Einkommenssteuerbelastung für Verheiratete

| Nettoeinkünfte / Kinderzahl | | Belastung 2006 Franken | Belastung 2010 Franken | Entlastung | |
|-----------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|----------------|
| | | | | Franken | Prozent |
| 30'000 | kein Kind 2 Kinder | 602 55 | 0 0 | 602 55 | 100,0 100,0 |
| 50'000 | kein Kind 2 Kinder | 3'100 1'257 | 2'342 0 | 758 1'257 | 24,4 100,0 |
| 70'000 | kein Kind 2 Kinder | 6'517 4'160 | 5'077 2'124 | 1'440 2'036 | 22,1 48,9 |
| 100'000 | kein Kind 2 Kinder | 12'551 9'810 | 10'446 6'508 | 2'105 3'302 | 16,8 33,7 |
| 200'000 | kein Kind 2 Kinder | 36'922 33'495 | 30'830 26'275 | 6'092 7'220 | 16,5 21,6 |
| 300'000 | kein Kind 2 Kinder | 62'887 59'460 | 52'251 47'624 | 10'636 11'836 | 16,9 19,9 |

Zwischen 2006 und 2010 ergab sich ebenfalls eine gewisse Auswirkung der kalten Progression. Bei einer Gesamtteuerung von 3,4 Prozent, gemessen an der jahresdurchschnittlichen Teuerung der Jahre 2007 bis 2010, ist diese indessen, für die unteren Einkommen betragsmässig und für die höheren Einkommen prozentual, wiederum eher mässig, wie die nachfolgenden Aufstellungen zeigen:

Vergleich Entlastung für Alleinstehende

| Nettoeinkünfte / Kinderzahl | | Entlastung 2010 nominell | | Entlastung 2010 mit Berücksichtigung der Teuerung | |
|-----------------------------|-----------|--------------------------|---------|---------------------------------------------------|---------|
| | | Franken | Prozent | Franken | Prozent |
| 30'000 | kein Kind | 442 | 21,4 | 393 | 18,3 |
| | 2 Kinder | 99 | 100,0 | 99 | 100,0 |
| 50'000 | kein Kind | 1'010 | 17,1 | 927 | 15,1 |
| | 2 Kinder | 1'503 | 96,5 | 1'446 | 87,8 |
| 70'000 | kein Kind | 1'672 | 16,0 | 1'571 | 14,5 |
| | 2 Kinder | 2'102 | 46,2 | 2'002 | 42,1 |
| 100'000 | kein Kind | 2'969 | 16,5 | 2'898 | 15,5 |
| | 2 Kinder | 3'362 | 32,6 | 3'133 | 29,2 |
| 200'000 | kein Kind | 7'513 | 17,1 | 7'581 | 16,7 |
| | 2 Kinder | 7'339 | 21,5 | 7'197 | 20,3 |
| 300'000 | kein Kind | 11'764 | 17,1 | 12'172 | 17,1 |
| | 2 Kinder | 11'945 | 19,9 | 11'904 | 19,1 |

Vergleich Entlastung für Verheiratete

| Nettoeinkünfte / Kinderzahl | | Entlastung 2010 nominell | | Entlastung 2010 mit Berücksichtigung der Teuerung | |
|-----------------------------|-----------|--------------------------|---------|---------------------------------------------------|---------|
| | | Franken | Prozent | Franken | Prozent |
| 30'000 | kein Kind | 602 | 100,0 | 555 | 88,4 |
| | 2 Kinder | 55 | 100,0 | 55 | 100,0 |
| 50'000 | kein Kind | 758 | 24,4 | 664 | 20,6 |
| | 2 Kinder | 1'257 | 100,0 | 1'331 | 100,0 |
| 70'000 | kein Kind | 1'440 | 22,1 | 1'371 | 20,3 |
| | 2 Kinder | 2'036 | 48,9 | 1'931 | 44,3 |
| 100'000 | kein Kind | 2'105 | 16,8 | 1'961 | 15,1 |
| | 2 Kinder | 3'302 | 33,7 | 3'113 | 30,4 |
| 200'000 | kein Kind | 6'092 | 16,5 | 5'924 | 15,5 |
| | 2 Kinder | 7'220 | 21,6 | 7'055 | 20,3 |
| 300'000 | kein Kind | 10'636 | 16,9 | 10'648 | 16,4 |
| | 2 Kinder | 11'836 | 19,9 | 11'830 | 19,1 |

Die zwischen 2006 und 2010 eingetretenen Entlastungen sind somit nicht nur nominell, sondern auch real beträchtlich. In den untersten Einkommen sowie bei Verheirateten mit Kindern bis in die mittleren Einkommen sind sie tendenziell eher durch die gesetzlichen Änderungen (Tarif, Abzüge), bei höheren Einkommen eher durch die Steuerfussreduktionen bedingt.

Trotz dieser Entlastungen liegt der Kanton St.Gallen, wie das vom Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St.Gallen erstellte Steuermonitoring 2011 für den Kanton St.Gallen vom Oktober 2011 (zit. Steuermonitoring 2011) aufzeigt, im schweizweiten Vergleich bei den alleinstehenden Steuerpflichtigen nach wie vor nur im mittleren bis hinteren Mittelfeld. Bei Bruttoeinkommen zwischen 50'000 und 200'000 Franken belegt er im Jahre 2010 den 15. oder 16. Rang (Ausnahme: 18. Rang bei Bruttoeinkommen von 60'000 Franken). Bei tieferen und höheren Einkommen ist er dagegen etwas besser rangiert (9. bis 14. Rang). Bei Rentenbezüglern ist der Kanton St.Gallen etwas besser positioniert als bei den Alleinstehenden, befindet sich aber

auch hier teilweise im hinteren Mittelfeld. So belegt er bei Bruttoeinkommen über 30'000 Franken Ränge zwischen den Positionen 10 und 16. Bei Verheirateten ohne Kinder ist der Kanton St.Gallen bis zu einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken vergleichsweise attraktiv, weist er doch in diesem Segment Positionen von Rang 11 und besser aus. Bei höheren Einkommen verschlechtert sich indessen seine Position bis Rang 17 bei 150'000 Franken Bruttoeinkommen, verbessert sich dann aber bei höheren Einkommen wieder. Bei den Verheirateten mit 2 Kindern vermag sich der Kanton St.Gallen im vorderen bis mittleren Mittelfeld zu positionieren und belegt bei Bruttoeinkommen bis 100'000 Franken immer mindestens den 9. Rang. Bei Einkommen von 150'000 bis 300'000 Franken büsst er allerdings einige Ränge ein und vermag sich dann bei höheren Einkommen wieder etwas besser zu positionieren.

7.1.2 Vermögenssteuerbelastung

Der Vermögenssteuertarif ist proportional ausgestaltet. Damit ergibt sich bei einer Änderung des Steuersatzes auch eine proportional gleiche Veränderung der Steuerbelastung. Die zwischen 2006 und 2010 eingetretene Steuerentlastung durch die Reduktion des Steuersatzes in zwei Schritten kann deshalb allgemein dargestellt werden:

Belastungsvergleich

| Elemente | 2006 | 2010 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Vermögenssteuersatz (einfache Steuer) | 2,0 ‰ | 1,7 ‰ |
| Gesamtsteuerfuss (Steuerprozente) | 259,65 | 227,88 |
| Gesamtbelastung | 5,19 ‰ | 3,87 ‰ |
| Belastung | 100 Prozent | 74,56 Prozent |
| Entlastung | 25,44 Prozent | |

Die Vermögenssteuerbelastung wurde damit zwischen 2006 und 2010 um gut einen Viertel vermindert.

Auch bei der Vermögenssteuerbelastung bleibt der Kanton St.Gallen trotz dieser Entlastungen weiterhin mehrheitlich lediglich im hinteren Mittelfeld positioniert. Bei Reinvermögen ab 200'000 Franken nimmt er gemäss dem Steuermonitoring 2011 im Jahre 2010 nur Ränge zwischen 13 und 19 ein. Schlecht schneidet der Kanton St.Gallen nach wie vor im Verhältnis zu den Nachbarkantonen ab.

7.2 Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung juristischer Personen

Bei den Gewinn- und Kapitalsteuern ist ein Belastungsvergleich nur integral möglich, da die geschuldeten Steuern als Aufwand gelten, also den steuerbaren Gewinn entsprechend verringern (vgl. 84 Abs. 2 Bst. a StG, Art. 59 Abs. 1 Bst. a DBG). Auch sind für den Belastungsvergleich die Steuern der direkten Bundessteuer mit zu berücksichtigen, da der Steuerabzug sowohl die kantonalen als auch die Bundessteuern mit umfasst. Eine Veränderung der Steuerbelastung auf kantonalen Ebene wirkt sich, nachdem auch die direkte Bundessteuer den Steuerabzug kennt, direkt auch auf diese aus; bei geringerer kantonalen Steuerbelastung fällt damit der Steuerabzug auch für die direkte Bundessteuer geringer und damit die geschuldete Bundessteuer höher aus.

In den Jahren 2001 bis 2006 veränderte sich die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung mit Ausnahme des Jahres 2002, für das der Kantonssteuerfuss einmalig leicht reduziert wurde (vgl. Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse, Ziff.4. 2.1) frankenmässig überhaupt nicht.

Ab dem Jahr 2007 kam die Steuerbelastung indessen deutlich in Bewegung. Auf 2007 und nochmals auf 2009 wurde mit II. und III. Nachtrag zum Steuergesetz der Gewinnersatz erheblich reduziert. Mit den gleichen Nachträgen wurde die Kapitalsteuer auf 2007 reduziert und seit 2009 zusätzlich an die Gewinnsteuer angerechnet. Sodann wurde der Kantonssteuerfuss in den Jahren 2008 und 2009 in zwei Schritten um je 10 Steuerprozent auf 95 Steuerprozent reduziert und diese Basis auch für 2010 beibehalten. Da das Steuergesetz bis Ende 2006 für die Besteuerung der Gewinne noch einen Zweistufentarif kannte (vgl. Ziff. 6.1.2) und die Kapitalsteuer erst seit 2009 an die Gewinnsteuer angerechnet wird, ergibt sich trotz heute geltendem Proportionalsteuersatz nicht für alle Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, ungeachtet der Höhe von Gewinn und Kapital, prozentual die gleiche Entlastung. Sodann muss die betragsmässige Entlastung bei den Kantonssteuern um die Mehrbelastung durch die direkte Bundessteuer zufolge vermindertem Steuerabzugs reduziert werden. Die tatsächlichen Entlastungen können deshalb nur an einzelnen Fallbeispielen aufgezeigt werden:

Fallbeispiele

| Fallbeispiel | Reingewinn vor Steuerabzug in Franken | Eigenkapital am Anfang Geschäftsjahr in Franken | Dividende in Franken |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|
| 1 | 200'000 | 100'000 | 0 |
| 2 | 500'000 | 2'000'000 | 100'000 |
| 3 | 1'000'000 | 5'000'000 | 500'000 |
| 4 | 5'000'000 | 20'000'000 | 2'500'000 |
| 5 | 10'000'000 | 40'000'000 | 5'000'000 |

Vergleich Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung

| Fallbeispiel | Belastung 2006 | Belastung 2010 | Entlastung | | | |
|--------------|----------------|----------------|------------------|-------------------------------------|-----------------|---------|
| | | | Bruttoentlastung | Verminderung um höhere Bundessteuer | Nettoentlastung | |
| | | | | | Franken | Prozent |
| 1 | 24'629 | 19'636 | 4'993 | 391 | 4'602 | 18,7 |
| 2 | 79'559 | 49'091 | 30'468 | 2'387 | 28'101 | 35,3 |
| 3 | 167'843 | 98'182 | 69'661 | 5'457 | 64'204 | 38,3 |
| 4 | 859'602 | 490'909 | 368'693 | 28'884 | 339'809 | 39,5 |
| 5 | 1'719'203 | 981'818 | 737'385 | 57'768 | 679'617 | 39,5 |

Die Belastung der Kapitalunternehmungen und Genossenschaften hat sich somit seit 2006 erheblich vermindert. Die Verminderung für Unternehmen mit hohen Gewinnen ist dabei spürbar höher, weil der Übergang zum Proportionalsteuersatz auf 2007 eine deutliche Reduktion des oberen Steuersatzes des früheren Zweistufentarifs voraussetzte, der nur höhere Gewinn betraf.

Trotz dieser deutlichen Reduktion der Steuerbelastung seit 2006 vermag der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich gemäss dem Steuermonitoring 2011 auch im Jahr 2010 nur eine mittlere Position einzunehmen. Bei den meisten erhobenen Gewinnhöhen kommt ihm jeweils der 12. Rang zu. Im Vergleich mit den Nachbarkantonen erreicht er unter den 8 Kantonen in der Regel gar nur den 6. Rang. Diese Positionierung ist namentlich auch darauf zurückzuführen, dass die andern Kantone in den vergangenen Jahren die Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ebenfalls reduziert haben, teils noch wesentlich stärker als der Kanton St.Gallen.

8 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

8.1 Entwicklung der Einnahmen aus st.gallischen Steuern

Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird, was sowohl die Gesamtheit der Steuererträge als auch die Erträge der einzelnen Steuerarten betrifft, in Ziff. 4 detailliert wiedergegeben und in Ziff. 6, gesondert dargestellt für die Phasen 2001 bis 2006 und 2007 bis 2010, eingehend analysiert. Im Ergebnis haben sich die Erträge aus st.gallischen Steuern im Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2010 wie folgt entwickelt:

8.1.1 Gesamtentwicklung

| Jahr | Kanton | | Gemeinden | | Total | |
|------|----------|--------|-----------|--------|----------|--------|
| | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index | Mio. Fr. | Index |
| 2001 | 1'257,7 | 100.00 | 1'316,8 | 100.00 | 2'574,5 | 100.00 |
| 2002 | 1'265,3 | 100.60 | 1'307,4 | 99.29 | 2'572,7 | 99.93 |
| 2003 | 1'363,1 | 108.38 | 1'407,8 | 106.92 | 2'770,9 | 107.63 |
| 2004 | 1'377,0 | 109.49 | 1'401,4 | 106.43 | 2'778,4 | 107.92 |
| 2005 | 1'434,7 | 114.07 | 1'407,3 | 106.87 | 2'842,0 | 110.39 |
| 2006 | 1'523,2 | 121.11 | 1'468,3 | 111.51 | 2'991,5 | 116.20 |
| 2007 | 1'529,4 | 121.61 | 1'505,0 | 114.29 | 3'034,4 | 117.86 |
| 2008 | 1'482,8 | 117.90 | 1'528,7 | 116.09 | 3'011,5 | 116.98 |
| 2009 | 1'392,1 | 110.69 | 1'542,2 | 117.12 | 2'934,3 | 113.98 |
| 2010 | 1'298,0 | 103.21 | 1'487,6 | 112.97 | 2'785,6 | 108.20 |

Die Entwicklung der Einnahmen aus den st.gallischen Steuern verlief nicht kontinuierlich, sondern weist markante Merkmale auf:

- Die gesamten Steuereinnahmen stiegen bis zum Jahr 2007 zwar an, indessen im Wesentlichen mit zwei überdurchschnittlichen Sprüngen von 2002 auf 2003 und 2005 auf 2006. Ab dem Jahr 2007 gingen die Steuereinnahmen zurück, namentlich in deutlichen Schritten auf 2009 und insbesondere 2010. Während der Anstieg der Steuereinnahmen von 2001 bis 2007 vorwiegend das Spiegelbild der Zunahme des Steuersubstrats ist, hatte der Rückgang der Steuereinnahmen ab dem Jahr 2008 seine Ursache im Wesentlichen in der veränderten Einnahmepolitik (gesetzliche Entlastungen und Steuerfussreduktionen).
- Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden verlief nicht synchron. Von den beiden überdurchschnittlichen Anstiegen auf 2003 und 2006 profitierten zwar, nachdem diese auf die Zunahme des Steuersubstrats zurückzuführen sind, sowohl der Kanton als auch die Gemeinden. Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen beim Kanton bis zum Jahr 2007 indessen wesentlich stärker an als bei den Gemeinden; sie gingen jedoch beim Kanton bis zum Jahr 2010 auch wesentlich stärker zurück als bei den Gemeinden. Während der überdurchschnittliche Anstieg beim Kanton auf dessen grösseren Anteil an den Erträgen jener Steuerarten zurückzuführen ist, die überdurchschnittlich anstiegen, hat der überdurchschnittliche Rückgang seinen Grund vornehmlich in den gesetzlichen Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden aufgrund des II. und des VI. Nachtrags zum Steuergesetz sowie in den starken Steuerfussreduktionen des Kantons in den Jahren 2008 und 2009.

- Im Vergleich zwischen 2001 und 2010 weisen die Gemeinden eine Zunahme der Steuereinnahmen aus, die mehr als viermal höher ist als die des Kantons (Gemeinden 170,8 Mio. Franken, Kanton 40.3 Mio. Franken).

8.1.2 Entwicklung der einzelnen Steuerarten

| Steuerart | Kanton | | | Gemeinden | | | Total | | |
|-----------------------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| | 2001 Mio. Fr. | 2010 Mio. Fr. | Veränderung in % | 2001 Mio. Fr. | 2010 Mio. Fr. | Veränderung in % | 2001 Mio. Fr. | 2010 Mio. Fr. | Veränderung in % |
| Einkommens- und Vermögenssteuern | 794,0 | 820,9 | +3.39 | 1'018,5 | 1'151,6 | +13.07 | 1'812,5 | 1'972,5 | +8.83 |
| Gewinn- und Kapitalsteuern | 258,5 | 194,3 | -24.86 | 140,4 | 134,7 | -4.08 | 398,9 | 329,0 | -17.55 |
| Quellensteuer | 24,8 | 41,2 | +66.01 | 31,5 | 58,2 | +84.63 | 56,3 | 99,4 | +76.43 |
| Grundstückgewinnsteuer | 46,5 | 53,5 | +15.20 | 25,3 | 32,4 | +28.06 | 71,8 | 85,9 | +19.74 |
| Erbschafts- und Schenkungssteuern | 22,3 | 43,2 | +93.72 | 7,4 | 0,0 | - | 29,7 | 43,2 | +45.32 |
| Motorfahrzeugsteuer | 108,7 | 137,2 | +26.30 | | | | 108,7 | 137,2 | +26.30 |
| Wasserfahrzeugsteuer | 1,8 | 2,1 | +20.67 | | | | 1,8 | 2,1 | +20.67 |
| Kursaalabgabe | 0,0 | 4,4 | - | | | | 0,0 | 4,4 | - |
| Tourismusabgabe | 1,1 | 1,2 | +2.81 | | | | 1,1 | 1,2 | +2.81 |
| Grundsteuer | | | | 63,3 | 65,0 | +2.68 | 63,3 | 65,0 | +2.68 |
| Handänderungssteuer | | | | 28,7 | 43,8 | +52.52 | 28,7 | 43,8 | +52.52 |
| Hundetaxe | | | | 1,5 | 1,8 | +17.44 | 1,5 | 1,8 | +17.44 |
| Total st.gallische Steuern | 1'257,7 | 1'298,0 | +3.21 | 1'316,8 | 1'487,6 | +12.97 | 2'574,5 | 2'785,6 | +8.20 |

Diese Aufstellung zeigt die unterschiedliche Entwicklung der Einnahmen bei den einzelnen Steuerarten sowie die Gründe für die asymmetrische Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden. Diese liegen im Wesentlichen in den Haupteinnahmequellen Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern. Der unterschiedliche Anstieg der Einkommens- und Vermögenssteuern zwischen 2001 und 2010 erklärt sich mit der wesentlich stärkeren Reduktion des Steuerfusses beim Kanton als bei den Gemeinden im gewogenen Mittel (vgl. Ziff.4.2.1, Tabelle Entwicklung der Steuerfüsse). Die Einnahmen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern gingen zwischen 2001 und 2010 insgesamt namentlich zufolge der gesetzlichen Entlastungen mit dem II. und dem III. Nachtrag zum Steuergesetz deutlich zurück, indessen – zufolge Erhöhung des Gemeindeanteils mit dem II. und dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz als Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden – fast ausschliesslich zu Lasten des Kantons.

8.2 Entwicklung der Gebühreneinnahmen

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen wird in Ziff. 5 detailliert dargestellt und in Ziff. 6.3 analysiert. Die entsprechenden Ausführungen bedürfen keiner weiteren Ergänzung. Lediglich zum besseren Verständnis der Ermittlung der Vergleichszahlen in nachfolgender Ziff. 8.3 wird die Gesamtentwicklung zwischen 2001 und 2010 an dieser Stelle nochmals wiedergegeben:

| Gemeinwesen | Gebühren Mio. Fr. | | Zunahme | |
|-------------|-------------------|----------------|---------------|--------------|
| | 2001 | 2010 | Mio. Fr. | Prozent |
| Kanton | 57,845 | 74,222 | 16,377 | 28,31 |
| Gemeinden | 120,239 | 152,411 | 32,172 | 26,76 |
| Insgesamt | 178,084 | 226,633 | 48,549 | 27,26 |

8.3 Vergleich der Einnahmenentwicklung mit volkswirtschaftlichen Kennziffern

Die Entwicklung der Fiskaleinnahmen (Steuern und Gebühren) wird einerseits vom Ausgabenbedarf von Kanton und Gemeinden und andererseits von der Entwicklung der Volkswirtschaft beeinflusst. Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden und der damit verbundene Aufwand bestimmen grundsätzlich die Höhe der Steuereinnahmen, soweit diese nicht aus andern Einnahmequellen finanziert werden können. Die Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise, d.h. die Teuerung, beeinflusst ihrerseits ebenfalls den Aufwand von Kanton und Gemeinden und hat damit notwendigerweise wiederum Auswirkungen auf die benötigten Steuereinnahmen. Die Entwicklung der Volkswirtschaft, zum Ausdruck kommend in der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP), wirkt sich ebenfalls auf die Höhe der Steuereinnahmen aus. Das Bruttoinlandprodukt gibt den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) an, die innerhalb eines Jahres innerhalb der Grenzen einer Volkswirtschaft hergestellt werden und dem Endverbrauch dienen. Es ist deshalb sachgerecht, die Entwicklung der Fiskaleinnahmen auch in Relation zur Entwicklung des Aufwandes von Kanton und Gemeinden, der Teuerung und des Bruttoinlandprodukts (BIP) darzustellen. Hieraus ergeben sich Kennzahlen, die sich sowohl in der Zeitreihe als auch zwischen der Kantons- und der Gemeindeebene vergleichen lassen.

8.3.1 Vergleich der Entwicklungen von Aufwänden und Fiskaleinnahmen

Für den Vergleich der Entwicklung der Fiskaleinnahmen (Steuern und Gebühren) mit der Entwicklung der Aufwände von Kanton und Gemeinden wird, was den Kanton betrifft, auf den sog. bereinigten Aufwand abgestellt, wie er in der Rechnung des Kantons jeweils ausgewiesen wird, d.h. auf den Aufwand gemäss laufender Rechnung, abzüglich durchlaufende Positionen, interne Verrechnungen, Ertragsanteile Dritter, Fondierungen und Saldi der Globalkredite. Einmaleffekte werden demgegenüber, anders als beim bereinigten Aufwand gemäss den jährlichen Rechnungen des Kantons, nicht berücksichtigt, da deren Abzug nur mit Blick auf die Beurteilung der Aufwandveränderung von einem Jahr zum andern aussagekräftig ist, nicht aber mit Bezug auf einen längeren Zeitraum. Was den Aufwand der Gemeinden (politische Gemeinden einschliesslich Schulgemeinden) betrifft, so wird dieser ebenfalls für den Vergleich bereinigt, d.h. um die Einlagen in Sondervermögen und um die internen Verrechnungen reduziert. Im Vergleich zu dem so ermittelten jährlichen Aufwand von Kanton und Gemeinden haben sich die Fiskaleinnahmen insgesamt wie folgt entwickelt, wobei hinsichtlich der Gemeinden die Gebührenerträge nur für die Jahre 2001, 2006 und 2010 berücksichtigt werden können, da sie nur für diese Jahre erhoben wurden (vgl. Ziff. 5.2).

Kanton

| Jahr | Bereinigter Aufwand Mio. Fr. | Steuererträge | | Gebührenerträge | | Fiskalerträge | |
|------|------------------------------|---------------|------------------|-----------------|------------------|---------------|------------------|
| | | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente |
| 2001 | 2'366,1 | 1'257,7 | 53.16 | 57,8 | 2.44 | 1'315,5 | 55.60 |
| 2002 | 2'482,9 | 1'265,3 | 50.96 | 58,3 | 2.35 | 1'323,6 | 53.31 |
| 2003 | 2'553,5 | 1'363,1 | 53.38 | 64,5 | 2.53 | 1'427,6 | 55.91 |
| 2004 | 2'554,6 | 1'377,0 | 53.90 | 68,8 | 2.69 | 1'445,8 | 56.59 |
| 2005 | 2'621,0 | 1'434,7 | 54.74 | 69,3 | 2.64 | 1'504,0 | 57.38 |
| 2006 | 2'659,4 | 1'523,2 | 57.28 | 69,1 | 2.60 | 1'592,3 | 59.88 |
| 2007 | 2'741,5 | 1'529,4 | 55.79 | 68,7 | 2.51 | 1'598,1 | 58.30 |
| 2008 | 3'001,0 | 1'482,8 | 49.41 | 67,8 | 2.26 | 1'550,6 | 51.67 |
| 2009 | 3'131,8 | 1'392,1 | 44.45 | 71,0 | 2.27 | 1'463,1 | 46.72 |
| 2010 | 3'223,7 | 1'298,0 | 40.27 | 74,2 | 2.30 | 1'372,2 | 42.57 |

Gemeinden

| Jahr | Bereinigter Aufwand Mio. Fr. | Steuererträge | | Gebührenerträge | | Fiskalerträge | |
|------|------------------------------|---------------|------------------|-----------------|------------------|---------------|------------------|
| | | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente | Mio. Fr. | Aufwandpro-zente |
| 2001 | 2'256,8 | 1'316,8 | 58.35 | 120,2 | 5.33 | 1'437,0 | 63.68 |
| 2002 | 2'296,0 | 1'307,4 | 56.94 | | | | |
| 2003 | 2'363,8 | 1'407,8 | 59.56 | | | | |
| 2004 | 2'411,3 | 1'401,4 | 58.12 | | | | |
| 2005 | 2'454,6 | 1'407,3 | 57.33 | | | | |
| 2006 | 2'494,1 | 1'468,3 | 58.87 | 149,8 | 6.01 | 1'618,1 | 64.88 |
| 2007 | 2'523,8 | 1'505,0 | 59.63 | | | | |
| 2008 | 2'489,1 | 1'528,7 | 61.42 | | | | |
| 2009 | 2'543,3 | 1'542,2 | 60.64 | | | | |
| 2010 | 2'527,9 | 1'487,6 | 58.85 | 152,4 | 6.03 | 1'640,0 | 64.88 |

Die ermittelten Kennzahlen (Aufwandpro-zente = prozentuale Anteile der Steuer- und Gebühren- bzw. Fiskalerträge zur Finanzierung des Aufwandes) bestätigen grundsätzlich die bisherigen Erkenntnisse, akzentuieren diese indessen noch in verschiedener Hinsicht. Der Aufwand von Kanton und Gemeinden stieg zwischen 2001 und 2010 grundsätzlich (ausgenommen in den Jahren 2008 und 2010 bei den Gemeinden) an, beim Kanton prozentual insgesamt jedoch wesentlich stärker als bei den Gemeinden. Beim Kanton stieg der prozentuale Anteil der Fiskalerträge zur

Finanzierung des Aufwandes bis zum Jahr 2006 gleichwohl noch stärker als der Aufwand (Ausnahme Jahr 2002) an, was die Rechnungsüberschüsse ab dem Jahr 2004 teilweise zu erklären vermag. Der Rückgang der Steuereinnahmen ab 2007 führte indessen zu einer beträchtlichen Senkung des prozentualen Anteils der Fiskalerträge zur Finanzierung des Aufwandes, was namentlich den im Jahr 2010 eingetretenen Aufwandüberschuss bzw. den notwendigen Bezug aus dem freien Eigenkapital plausibel erscheinen lässt.

Anders präsentiert sich wiederum das Bild bei den Gemeinden. Hier bewegte sich der Anteil der Steuererträge zur Finanzierung des Aufwandes über alle 10 Jahre des Betrachtungszeitraums innerhalb einer Bandbreite von weniger als drei Aufwandprozenten und lag in den Jahren 2001 und 2010 praktisch auf gleicher Höhe. Noch kleiner war die Bandbreite bei Berücksichtigung zusätzlich der Gebühren in den ausgewerteten Jahren 2001, 2006 und 2010. Der prozentuale Anteil der Fiskalerträge zur Finanzierung des Aufwandes war 2006 und 2010 genau gleich hoch und lag 2001 nur einen guten Prozentpunkt darunter.

8.3.2 Vergleich der Entwicklungen von Teuerung und Fiskaleinnahmen

Der Vergleich der Entwicklung der Teuerung, gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise (Indikatoren Jahresdurchschnitte) mit der Entwicklung der Fiskaleinnahmen (Steuern und Gebühren) von Kanton und Gemeinden zeigt im Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2010 folgendes Bild:

Kanton

| Jahr | Teuerung in Prozent gegenüber | | Steuern | | | Gebühren | | |
|------|-------------------------------|------|---------|----------------------------------|--------|----------|----------------------------------|--------|
| | Vorjahr | 2001 | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber | | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber | |
| | | | | Vorjahr | 2001 | | Vorjahr | 2001 |
| 2001 | - | - | 1'257,7 | - | - | 57,8 | - | - |
| 2002 | 0.6 | 0.6 | 1'265,3 | +0.60 | +0.60 | 58,3 | +0.87 | +0.87 |
| 2003 | 0.6 | 1.3 | 1'363,1 | +7.73 | +8.38 | 64,5 | +10.64 | +11.54 |
| 2004 | 0.8 | 2.1 | 1'377,0 | +1.02 | +9.49 | 68,8 | +6.36 | +19.03 |
| 2005 | 1.2 | 3.4 | 1'434,7 | +4.19 | +14.07 | 69,3 | +1.02 | +19.77 |
| 2006 | 1.1 | 4.4 | 1'523,2 | +6.17 | +21.11 | 69,1 | -0.29 | +19.50 |
| 2007 | 0.7 | 5.1 | 1'529,4 | +0.41 | +21.61 | 68,7 | -0.58 | +18.75 |
| 2008 | 2.4 | 7.7 | 1'482,8 | -3.05 | +17.90 | 67,8 | -1.31 | +17.27 |
| 2009 | -0.5 | 7.2 | 1'392,1 | -6.12 | +10.69 | 71,0 | +4.72 | +22.80 |
| 2010 | 0.7 | 8.0 | 1'298,0 | -6.76 | +3.21 | 74,2 | +4.51 | +28.31 |

| Jahr | Teuerung in Prozent gegenüber | | Fiskaleinnahmen (Steuern und Gebühren) | | |
|------|-------------------------------|------|----------------------------------------|----------------------------------|--------|
| | Vorjahr | 2001 | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber | |
| | | | | Vorjahr | 2001 |
| 2001 | - | - | 1'315,5 | - | - |
| 2002 | 0.6 | 0.6 | 1'323,6 | +0.62 | +0.62 |
| 2003 | 0.6 | 1.3 | 1'427,6 | +7.86 | +8.52 |
| 2004 | 0.8 | 2.1 | 1'445,6 | +1.26 | +9.89 |
| 2005 | 1.2 | 3.4 | 1'504,0 | +4.04 | +14.33 |
| 2006 | 1.1 | 4.4 | 1'592,3 | +5.87 | +21.04 |
| 2007 | 0.7 | 5.1 | 1'598,1 | +0.37 | +21.48 |
| 2008 | 2.4 | 7.7 | 1'550,6 | -2.97 | +17.87 |
| 2009 | -0.5 | 7.2 | 1'463,1 | -5.64 | +11.22 |
| 2010 | 0.7 | 8.0 | 1'372,2 | -6.21 | +4.31 |

Gemeinden

| Jahr | Teuerung in Prozent gegenüber | | Steuern | | | Gebühren | |
|------|-------------------------------|------|---------|----------------------------------|--------|----------|---------------------------------------|
| | Vorjahr | 2001 | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber | | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber 2001 |
| | | | | Vorjahr | 2001 | | |
| 2001 | - | - | 1'316,8 | - | - | 120,2 | - |
| 2002 | 0.6 | 0.6 | 1'307,4 | -0.71 | -0.71 | | |
| 2003 | 0.6 | 1.3 | 1'407,8 | +7.68 | +6.92 | | |
| 2004 | 0.8 | 2.1 | 1'401,4 | -0.46 | +6.43 | | |
| 2005 | 1.2 | 3.4 | 1'407,3 | +0.42 | +6.87 | | |
| 2006 | 1.1 | 4.4 | 1'468,3 | +4.34 | +11.51 | 149,8 | +24.55 |
| 2007 | 0.7 | 5.1 | 1'505,0 | +2.50 | +14.29 | | |
| 2008 | 2.4 | 7.7 | 1'528,7 | +1.58 | +16.09 | | |
| 2009 | -0.5 | 7.2 | 1'542,2 | +0.88 | +17.12 | | |
| 2010 | 0.7 | 8.0 | 1'487,6 | -3.74 | +12.97 | 152,4 | +26.76 |

| Jahr | Teuerung in Prozent gegenüber 2001 | Fiskalerträge (Steuern und Gebühren) | |
|------|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| | | Erträge | Veränderung in Prozent gegenüber 2001 |
| 2001 | - | 1'437,0 | - |
| 2006 | 4.4 | 1'618,1 | +12.60 |
| 2010 | 8.0 | 1'640,0 | +14.13 |

Die Fiskaleinnahmen stiegen beim Kanton im Betrachtungszeitraum zunächst weit stärker als die Teuerung an. Erst mit den steuerpolitischen Massnahmen zur Reduktion der Steuerbelastung (Gesetzesrevisionen, Steuerfussenkungen) stellte sich ab dem Jahr 2007 eine Trendwende ein. Im Jahr 2010 verzeichnete der Kanton gegenüber dem Jahr 2001 noch einen Einnahmewachstum, der weit unter der in diesem Zeitraum eingetretenen Teuerung liegt. Dies gilt sowohl für die Steuereinnahmen als auch für die Fiskaleinnahmen insgesamt, nicht aber für die Gebühren. Für diese ist allerdings die Teuerung nur teilweise eine Massgrösse, wird doch deren Anstieg auch stark durch die Zunahme der bearbeiteten Vorgänge bestimmt, wie bei der Darstellung der Entwicklung der Gebühren in Ziff. 5 im Einzelnen erläutert.

Die Gemeinden weisen demgegenüber eine andere Entwicklung auf. Die jährliche Zunahme der Steuereinnahmen lag in den Jahren bis 2005 (Ausnahme 2003) sogar unter der jährlichen Teuerung, stieg in den nachfolgenden Jahren indessen spürbar an und erreichte im Jahr 2010 insgesamt eine Höhe, die deutlich über der seit 2001 eingetretenen Teuerung liegt.

Im Ergebnis zeigen diese Kennzahlen – wenn auch aus einer andern Optik – ein ähnliches Bild wie der Vergleich von Aufwänden und Fiskaleinnahmen (vgl. Ziff. 8.3.1).

8.3.3 Vergleich der Entwicklungen von Bruttoinlandprodukt und Fiskaleinnahmen

Ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) gesetzt, ergeben die Steuereinnahmen die Steuerquote, die Gebühreneinnahmen die Gebührenquote sowie die Steuer- und Gebühreneinnahmen zusammen die Fiskalquote des betreffenden Gemeinwesens. In entsprechender Relation zum Bruttoinlandprodukt, ermittelt für den Kanton St.Gallen (Quelle: BAK Basel), ergeben sich für den Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 für den Kanton und die Gemeinden folgende Steuer-, Gebühren- und Fiskalquoten:

Steuerquote

| Jahr | Nom. BIP Kt. SG Mio. Fr. | Steuern Kanton Mio. Fr. | Steuerquote Kt. | Steuern Gden Mio. Fr. | Steuerquote Gden | Steuern Kt./Gden Mio. Fr. | Steuerquote total |
|------|--------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------|------------------|---------------------------|-------------------|
| 2001 | 23'366 | 1'257,7 | 5.38 | 1'316,8 | 5.64 | 2'574,5 | 11.02 |
| 2002 | 23'433 | 1'265,3 | 5.40 | 1'307,4 | 5.58 | 2'572,7 | 10.98 |
| 2003 | 23'790 | 1'363,1 | 5.73 | 1'407,8 | 5.92 | 2'770,9 | 11.65 |
| 2004 | 24'412 | 1'377,0 | 5.64 | 1'401,4 | 5.74 | 2'778,4 | 11.38 |
| 2005 | 24'948 | 1'434,7 | 5.75 | 1'407,3 | 5.64 | 2'842,0 | 11.39 |
| 2006 | 26'286 | 1'523,2 | 5.79 | 1'468,3 | 5.59 | 2'991,5 | 11.38 |
| 2007 | 27'840 | 1'529,4 | 5.49 | 1'505,0 | 5.41 | 3'034,4 | 10.90 |
| 2008 | 29'017 | 1'482,8 | 5.11 | 1'528,7 | 5.27 | 3'011,5 | 10.38 |
| 2009 | 28'009 | 1'392,1 | 4.97 | 1'542,2 | 5.51 | 2'934,3 | 10.48 |
| 2010 | 28'520 | 1'298,0 | 4.55 | 1'487,6 | 5.22 | 2'785,6 | 9.77 |

Gebührenquote

| Jahr | Nom. BIP Kt. SG Mio. Fr. | Gebühren Kanton Mio. Fr. | Gebührenquote Kt. | Gebühren Gden Mio. Fr. | Gebührenquote Gden | Gebühren Kt./Gden Mio. Fr. | Gebührenquote total |
|------|--------------------------|--------------------------|-------------------|------------------------|--------------------|----------------------------|---------------------|
| 2001 | 23'366 | 57,845 | 0.248 | 120,239 | 0.514 | 178,084 | 0.762 |
| 2002 | 23'433 | 58,324 | 0.249 | | | | |
| 2003 | 23'790 | 64,520 | 0.271 | | | | |
| 2004 | 24'412 | 68,852 | 0.282 | | | | |
| 2005 | 24'948 | 69,280 | 0.278 | | | | |
| 2006 | 26'286 | 69,122 | 0.263 | 149,762 | 0.570 | 218,884 | 0.833 |
| 2007 | 27'840 | 68,693 | 0.247 | | | | |
| 2008 | 29'017 | 67,833 | 0.234 | | | | |
| 2009 | 28'009 | 71,034 | 0.254 | | | | |
| 2010 | 28'520 | 74,222 | 0.260 | 152,411 | 0.534 | 226,663 | 0.795 |

Fiskalquote

| Jahr | Nom. BIP Kt. SG Mio. Fr. | Steuern/ Gebühren Kanton Mio. Fr. | Fiskalquote Kt. | Steuern/ Gebühren Gden Mio. Fr. | Fiskalquote Gden | Steuern/ Gebühren total Mio. Fr. | Fiskalquote total |
|------|--------------------------|-----------------------------------|-----------------|---------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------|
| 2001 | 23'366 | 1'315,545 | 5.63 | 1'437,039 | 6.15 | 2'752,584 | 11.78 |
| 2002 | 23'433 | 1'323,624 | 5.65 | | | | |
| 2003 | 23'790 | 1'427,620 | 6.00 | | | | |
| 2004 | 24'412 | 1'445,852 | 5.92 | | | | |
| 2005 | 24'948 | 1'503,980 | 6.03 | | | | |
| 2006 | 26'286 | 1'592,322 | 6.06 | 1'618,062 | 6.16 | 3'210,384 | 12.21 |
| 2007 | 27'840 | 1'598,093 | 5.74 | | | | |
| 2008 | 29'017 | 1'550,633 | 5.34 | | | | |
| 2009 | 28'009 | 1'463,134 | 5.22 | | | | |
| 2010 | 28'520 | 1'372,222 | 4.81 | 1'640,011 | 5.75 | 3'012,233 | 10.56 |

Steuer-, Gebühren- und Fiskalquoten bestätigen wohl in der Tendenz die Erkenntnisse aus den vorstehenden Vergleichen, zeigen indessen durchaus noch andere Aspekte. So stieg beim Kanton die Steuerquote bis zum Jahr 2006 grundsätzlich an (Ausnahme 2004) und bildete sich alsdann deutlich zurück. Bei den Gemeinden setzte die Trendwende bereits im Jahr 2004 ein, allerdings wiederum weit weniger stark als beim Kanton. Insgesamt, d.h. beim Kanton und bei den Gemeinden zusammen, ging die Steuerquote bereits im Jahr 2004 zurück, verharrte anschliessend bis 2006 auf ähnlicher Höhe und ging alsdann, mit Ausnahme des Jahres 2009, kontinuierlich zurück. Der vorübergehende Anstieg im Jahr 2009 erklärt sich mit dem deutlichen Rückgang des BIP in diesem Jahr.

Die Gebührenquote stieg beim Kanton bis zum Jahr 2004 an, ging anschliessend bis zum Jahr 2008 zurück und nahm bis zum Jahr 2010 wieder zu. Sie lag indessen im Jahr 2010 nur rund 5 Prozent über derjenigen des Jahres 2001. Bei den Gemeinden lag die Gebührenquote im Jahr 2006 noch deutlich über derjenigen des Jahres 2001, bildete sich aber bis zum Jahr 2010 auf eine Höhe zurück, die sogar weniger als 5 Prozent über derjenigen des Jahres 2001 lag.

Zusammengefasst stieg die Fiskalquote beim Kanton bis zum Jahr 2006 grundsätzlich (Ausnahme 2004) an und ging seither kontinuierlich zurück bis auf eine Höhe im Jahr 2010, die fast 15 Prozent unter derjenigen des Jahres 2001 lag. Bei den Gemeinden ging die Fiskalquote von 2001 bis 2010 um rund 6,5 Prozent zurück, was im Ergebnis einen Rückgang der Fiskalquote von Kanton und Gemeinden von 2001 bis 2010 von rund 10 Prozent ergibt.

8.4 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Die Analyse der Belastungsentwicklung (Ziff. 6), die Auswirkungen für die Abgabepflichtigen (Ziff. 7) sowie die in den vorstehenden Ziff. 8.1 bis 8.3 gewonnenen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Einnahmen aus st.gallischen Steuern stiegen, wenn auch in unterschiedlichen Schritten, bis zum Jahr 2007 deutlich an, vorwiegend zufolge Zunahme des Steuersubstrats. Bei den Steuern mit einer progressiven Ausgestaltung der Belastung führte diese Entwicklung zu überproportionalen Einnahmewachsen, wobei ein gewisser Anteil auch auf die kalte Progression entfiel.
- Ab dem Jahr 2008 gingen die Einnahmen aus st.gallischen Steuern deutlich zurück, namentlich zufolge veränderter Einnahmenpolitik (gesetzliche Entlastungen und Steuerfussreduktionen).
- Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden verlief nicht synchron. Insgesamt stiegen die Steuereinnahmen beim Kanton bis zum Jahr 2007 wesentlich stärker an als bei den Gemeinden, gingen bei ihm bis zum Jahr 2010 indessen, zufolge weit grösserer Partizipation an den politisch gewollten Mindereinnahmen, auch wesentlich stärker zurück. Die Zunahme der Einnahmen aus st.gallischen Steuern zwischen 2001 und 2010 ist im Ergebnis bei den Gemeinden viermal höher als beim Kanton.
- Die Gebühreneinnahmen nahmen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden im Betrachtungszeitraum, wenn auch wiederum in unterschiedlichen Schritten, insgesamt zu. Die Zunahme ist indessen nur teilweise auf eine Erhöhung der Ansätze zurückzuführen; von stärkerer Auswirkung war die Zunahme der bearbeiteten Fälle.
- Die Zunahme der Gebührenlast machte entgegen den von den Postulanten geäusserten Befürchtungen die Mindereinnahmen bei den Steuern nicht einmal ansatzweise wett.
- Die natürlichen Personen mussten, was die Einkommens- und Vermögenssteuern (einschliesslich Quellensteuern) betrifft, bis zum Jahr 2006 eine Mehrbelastung hinnehmen, die zwar überwiegend substratsbedingt war, teilweise indessen ihre Ursache auch in den Auswirkungen der kalten Progression hatte. Ab dem Jahr 2007 ging die Belastung zunehmend und ab dem Jahr 2009 deutlich zurück, vor allem für Familien mit Kindern.
- Die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung juristischer Personen veränderte sich frankenmässig bis zum Jahr 2006 grundsätzlich nicht; Einnahmenveränderungen waren nur Folge von Substratsveränderungen. Ab dem Jahr 2007 verminderte sich die Steuerbelastung indessen erheblich, vor allem für Unternehmen mit hohen Gewinnen.
- Die Entwicklung der Fiskaleinnahmen widerspiegelt sich auch in den verschiedenen Kennzahlen. Die prozentualen Anteile der Fiskaleinnahmen zur Finanzierung des Aufwandes der Gemeinwesen stiegen bis 2006 (Kanton) bzw. 2009 (Gemeinden) grundsätzlich (mit Ausnahme in einzelnen Jahren) an und gingen bis zum Jahr 2010 zurück, sehr stark beim Kanton und eher geringfügig bei den Gemeinden. Ein ähnliches Bild zeigt auch der Vergleich der Entwicklung von Teuerung und Fiskaleinnahmen. Steuer-, Gebühren- und Fiskalquoten bestätigen ebenfalls, wenn auch mit Nuancen, das gewonnene Bild. Die Fiskalquote stieg zusammengefasst beim Kanton bis zum Jahr 2006 grundsätzlich an und ging seither kontinuierlich zurück bis auf eine Höhe im Jahr 2010, die fast 15 Prozent unter derjenigen des Jahres 2001 lag. Bei den Gemeinden ging die Fiskalquote von 2001 bis 2010 um rund 6,5 Prozent zurück, was im Ergebnis einen Rückgang der Fiskalquote von Kanton und Gemeinden im Betrachtungszeitraum von rund 10 Prozent ergibt.

- Im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastung konnte der Kanton St.Gallen trotz der teils deutlichen Steuerentlastungen seine Position nicht entscheidend verbessern. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern liegt er insgesamt nach wie vor im mittleren bis hinteren Mittelfeld, und bei den Gewinn- und Kapitalsteuern vermag er insgesamt nunmehr eine mittlere Position einzunehmen.
- Der prozentuale Anteil der Gebühreneinnahmen an den Gesamteinnahmen ging im Kanton St.Gallen als fast einzigem Kanton zwischen 1990 und 2008 zurück.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen:

- Der Aufwand des Kantons entwickelte sich, vor allem in den letzten Jahren, nicht im Einklang mit den Fiskaleinnahmen. Vielmehr sank der prozentuale Anteil der Fiskaleinnahmen zur Finanzierung des Aufwandes in den letzten Jahren deutlich. Soweit die Höhe der Fiskaleinnahmen Ertragsüberschüsse ermöglichte, was für den Kanton für die Jahre 2004 bis 2009 zutrifft, waren die Steuerentlastungen folgerichtig. Seit dem Jahr 2010 zeigt sich demgegenüber das eingetretene strukturelle Ungleichgewicht in aller Deutlichkeit. Die Gemeinden konnten demgegenüber bis einschliesslich Jahr 2010 Aufwand und Fiskaleinnahmen weitgehend in einem Gleichgewicht halten, was zumindest seit dem Jahr 2006 insgesamt stets zu Ertragsüberschüssen führte (für frühere Jahre sind keine entsprechenden Erhebungen verfügbar).
- Soll die Fiskalbelastung beim Kanton stabilisiert werden, muss zwingend das strukturelle Gleichgewicht zwischen Aufwand und Einnahmen wiederhergestellt werden. Auf Seite der Fiskaleinnahmen käme dafür am ehesten nur eine Erhöhung des Kantonsanteils an den kantonalen Steuern, d.h. des Anteils des Kantons an den Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie zu den Grundstückgewinnsteuern, zu Lasten der Gemeinden in Frage.
- Aufgrund der vorstehend dargestellten Entwicklung der Gebühren ist bezüglich einer Anpassung des Gebührentarifs kein Handlungsbedarf zu sehen.
- Die Entwicklung der Fiskaleinnahmen von Kanton und Gemeinden sollte regelmässig aufgearbeitet und transparent gemacht werden. Hierfür ist ein entsprechendes Monitoring notwendig, das in Zusammenarbeit mit den Gemeinden aufgebaut und geführt werden soll.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär