

# Entlastungsprogramm 2013

## Umsetzung

### Sammelvorlage 2

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 1. Juli 2014

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>2 Einzelne Erlasse</b>	<b>4</b>
2.1 IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen	4
2.1.1 Allgemeine Ausführungen	4
2.1.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	5
2.1.3 Finanzielle Auswirkungen	11
2.1.4 Verhältnis zur Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum»	11
2.2 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen	12
2.2.1 Allgemeine Ausführungen	12
2.2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	13
2.2.3 Finanzielle Auswirkungen	13
2.2.4 Verhältnis zur Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum»	13
2.3 VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz	14
2.3.1 Allgemeine Ausführungen	14
2.3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	19
2.3.3 Finanzielle Auswirkungen	20
2.4 XI. Nachtrag zum Steuergesetz	20
2.4.1 Allgemeine Ausführungen	20
2.4.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	21
2.4.3 Finanzielle Auswirkungen	22
<b>3 Rechtliches</b>	<b>22</b>
<b>4 Übersicht über die finanziellen und personellen Auswirkungen</b>	<b>22</b>
<b>5 Antrag</b>	<b>23</b>

## Entwürfe:

- IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen 27
- II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen 31
- VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz 36
- XI. Nachtrag zum Steuergesetz 37

## Zusammenfassung

*Die vorliegende Sammelvorlage 2 enthält insgesamt vier Nachträge zu kantonalen Gesetzen. Gegenstand dreier Erlasse bilden Entlastungsmassnahmen zu Gunsten des Staatshaushalts, die vom Kantonsrat am 22. August 2013 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 (EP 2013) beschlossen wurden. Ein Erlass resultiert aus dem Kantonsratsbeschluss vom 7. Juni 2012 über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II). Die Gesetzesanpassungen betreffen im Einzelnen folgende Bereiche:*

- *Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit verbindlichen Staatsbeiträgen und gleichzeitige Erhöhung der Autonomie der Universität St.Gallen (E33 aus EP 2013);*
- *Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit verbindlichen Staatsbeiträgen und gleichzeitige Erhöhung der Autonomie der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (E34 aus EP 2013);*
- *Streichung der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen (E16 aus EP 2013);*
- *Begrenzung des Fahrkostenabzugs (E1 aus Sparpaket II).*

*Die Gesetzesanpassungen werden den Staatshaushalt im Jahr 2016 um knapp 22 Mio. Franken entlasten. Die jährliche Entlastungswirkung wird aufgrund der zweijährigen Übergangsfrist im Bereich der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen bis 2018 auf knapp 28 Mio. Franken ansteigen. Die dauerhafte Entlastungswirkung von knapp 28 Mio. Franken wird zeitlich verzögert wirksam werden, im Umfang aber höher ausfallen, als in den Botschaften und den Kantonsratsbeschlüssen zum Entlastungsprogramm 2013 bzw. zum Sparpaket II berechnet wurde (26,3 Mio. Franken).*

*Die Erlasse dieser Sammelvorlage unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum.*

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe über die Erlassänderungen zur Umsetzung des vom Kantonsrat am 22. August 2013 beschlossenen Entlastungsprogramms 2013 (ABI 2013, 2285; abgekürzt KRB-EP2013) sowie zur Umsetzung einer Massnahme, die aus dem Kantonsratsbeschluss vom 6./7. Juni 2012 über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (ABI 2012, 2194 ff.; abgekürzt KRB-SpP II) resultiert. Es handelt sich um die Sammelvorlage 2, welche die Anpassung von folgenden Erlassen umfasst:

- Gesetz über die Universität St.Gallen, sGS 217.11;
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen, sGS 216.0;
- Ergänzungsleistungsgesetz, sGS 351.5;
- Steuergesetz, sGS 811.1.

# 1 Ausgangslage

Das vom Kantonsrat beschlossene Entlastungsprogramm 2013 setzt sich aus 68 dauerhaft wirkenden Massnahmen und einer Übergangsmassnahme zusammen. Die Mehrzahl dieser Massnahmen setzt die Regierung im Rahmen von Vollzugshandlungen direkt um. Ein Teil der Massnahmen bedarf für ihre Umsetzung jedoch einer formellen Gesetzesanpassung (vgl. Abschnitt I KRB-EP2013).

Die notwendigen Gesetzesanpassungen werden dem Kantonsrat in zwei Sammelvorlagen unterbreitet. Die Vorlage «Entlastungsprogramm 2013 Umsetzung Sammelvorlage 1» (22.13.12) wurde an der Junisession 2014 des Kantonsrates in zweiter Lesung beraten. Die vorliegende zweite Sammelvorlage enthält die verbleibenden Massnahmen des Entlastungsprogramms 2013, deren Umsetzung gesetzliche Anpassungen bedingen.

Nicht in dieser Vorlage enthalten ist die allenfalls zur Umsetzung der Massnahme E2 KRB-EP2013 «Verzicht auf Supportleistungen und Überprüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente» erforderliche Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes. Die Überprüfung der Planungs- und Steuerungsinstrumente erfolgt in Abstimmung mit den Arbeiten zur Massnahme S6 KRB-EP2013, die eine Prüfung von Vereinfachungen und Optimierungen im Bereich der Planungs- und Steuerungsinstrumente und der Planungsprozesse verlangt. Das Geschäft steht zudem im Zusammenhang mit dem Bericht 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung (32.14.01). Diese beantragt eine Verknüpfung der Schwerpunktplanung mit dem Ressourcenbedarf sowie einen adäquaten Einbezug des Kantonsrates bei der Schwerpunktplanung. Die Ausgestaltung der Vorlage betreffend Anpassung der Planungs- und Steuerungsinstrumente hat nach Massgabe der vom Kantonsrat in der Junisession 2014 erteilten Aufträge zu erfolgen. Die Regierung hat zudem Grundsatzentscheide über die Planungs- und Steuerungsinstrumente gefällt. So soll die Schwerpunktplanung künftig einen zeitlichen Horizont von zehn Jahren aufweisen und alle vier Jahre im Sinn einer rollenden Planung aktualisiert werden. Die Departementsstrategien richten sich inhaltlich nach der Schwerpunktplanung. Die Berichterstattung über das Departementscontrolling wird wieder aufgenommen. Das Staatszielmonitoring wird gemäss Konzept Planungs- und Steuerungsinstrumente fertiggestellt. Eine allfällige Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes kann daher nicht bereits im Rahmen dieser Vorlage dem Kantonsrat unterbreitet werden.

Die vorliegende Sammelvorlage enthält demnach die Gesetzesänderungen zu folgenden Massnahmen:

Nr.	Massnahme	Erlass	Vollzugsbeginn
E33	Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit der Universität St.Gallen und Erhöhung der Autonomie	Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11)	1. Januar 2015
E34	Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit der Pädagogischen Hochschule St.Gallen und Erhöhung der Autonomie	Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0)	1. Januar 2015 (spätestens: 1. Januar 2016)
E16	Streichung der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen (AEL)	Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5)	1. Januar 2016
E1 (aus Sparpaket II)	Begrenzung des Fahrkostenabzugs	Steuergesetz (sGS 811.1)	1. Januar 2016

## 2 Einzelne Erlasse

### 2.1 IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen

#### 2.1.1 Allgemeine Ausführungen

Die Universität St.Gallen ist nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG) eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung. Mit dieser Struktur ist die Universität grundsätzlich auf autonomes Handeln im Rahmen des Gesetzes und der ihr anvertrauten Auftragserfüllung ausgerichtet.

Die Universität St.Gallen ist als spezialisierte Universität auf spezifische Wissenschaftsbereiche fokussiert. Zudem ist sie peripher gelegen und verfügt nicht über einen grossen Heimmarkt. Sie muss sich damit an einem überregionalen Markt behaupten. Um die dafür erforderliche Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, muss sie nachhaltig höchste Qualitätsansprüche erfüllen. Dafür benötigt sie Spielraum zur Entfaltung ihrer Autonomie.

Nach geltendem Haushaltsrecht ist die Finanzierung der Universität Bestandteil der Erfolgsrechnung (formeller Begriff: laufende Rechnung<sup>1</sup>) des Kantons. Diese unterliegt der Planung und Beschlussfassung im Jahresrhythmus. Der Kanton trägt nach Art. 47 und 48 UG die Ausgaben der Universität, die nicht durch Gebühren, Erträge, Beiträge und besondere Einnahmen gedeckt sind, und stellt diese nach Art. 49 und 50 UG in seinen eigenen jährlichen Voranschlag bzw. seine eigene jährliche Rechnung ein. Die Universität St.Gallen wird bislang nach dem System der Defizitdeckung bzw. Defizitgarantie finanziert.

Die auf Autonomie ausgerichtete Auftragserfüllung und die nicht autonome Mittelverwendung stehen zueinander tendenziell in einem Spannungsverhältnis. Dieses kann sich auf die Entwicklung der Universität nachteilig auswirken, insbesondere wenn im Staatshaushalt Sparauflagen zu erfüllen sind und diese kurzfristig auch auf die Universität durchschlagen. Vor diesem Hintergrund hat der Kantonsrat im Rahmen der Massnahme E33 KRB-EP2013 den Grundsatzbeschluss gefasst, dass in Zukunft für die Universität St.Gallen mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit verbindlichen Staatsbeiträgen und erhöhter Autonomie vorzusehen sind. In der Botschaft der Regierung (33.13.09, Anhang 1, S. 97) ist der Grundsatzbeschluss wie folgt begründet:

«Die Universität muss in einem immer stärkeren internationalen Wettbewerb als Arbeitgeberin, als Ausbildungs- und als Forschungsstätte attraktiv bleiben können. Zusätzliche Einsparungen auf dem heute erreichten tiefen Kostenniveau sind ohne wesentliche negative Effekte auf Qualität und Reputation nur noch auf dem innovativen Weg der Stärkung des Unternehmertums möglich. Dies soll mit der Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen und gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie der Hochschule bewirkt werden. Damit können die Effizienz und Effektivität des Hochschulbereichs weiter gestärkt werden. Dies soll sich wie folgt auswirken:

- die unternehmerischen Potenziale der Hochschule sollen entfesselt werden;
- durch die Schaffung von Freiräumen sollen Leistungsprozesse weiter optimiert werden;
- die erhöhte Autonomie und finanzielle Eigenverantwortlichkeit soll die Hochschule für Sponsoring und Mäzene attraktiver machen.

Zentrale Elemente für die Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen sind:

- klar definierter Staatsbeitrag sowie Festlegung der Methodik für die Ermittlung künftiger Staatsbeiträge;
- Verstetigung des Staatsbeitrags mit dem Ziel einer mehrjährigen finanziellen Planungssicherheit;

---

<sup>1</sup> Gesetzlicher Begriff nach Art. 47 und 48 StVG: laufende Rechnung.

- Recht der Hochschule zur Bildung von Eigenkapital in angemessener Höhe zur Tragung der unternehmerischen Risiken (Ausgleich unerwarteter Schwankungen) und zur Tüchtigung strategischer Investitionen (Wahrung der Entwicklungsfähigkeit);
- Budgetautonomie innerhalb der Leistungsvereinbarung;
- Autonomie zum Erlass eines eigenen Personal- und Besoldungsreglements (mit Genehmigung durch die Regierung).

Die Erhöhung der Autonomie wird eine Verschiebung von bestimmten, heute bei Kantonsrat und Regierung liegenden Kompetenzen an die Organe der Universität bedingen. Mittelfristig wird auch die Übertragung des umfassenden Immobilienmanagements oder gar des Eigentums an den Immobilien an die Universität zu prüfen sein, da daraus zusätzliche Spareffekte für den Kanton erzielt werden können (integraler Ansatz, Reduktion der Schnittstellen, Vermeidung von Fehlanreizen, zusätzliche Möglichkeiten beim Sponsoring).

Die Ausgestaltung der mehrjährigen Leistungsvereinbarungen und die Erhöhung der Autonomie wird sich am Rahmen der rechtlichen Grundlagen orientieren, welche mit der vom Kantonsrat am 24. April 2012 verabschiedeten Vorlage 'Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance' geschaffen wurde.»

Vorliegend wird die zur Umsetzung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom Sommer 2013 erforderliche Änderung des Gesetzes über die Universität St.Gallen beantragt.

## 2.1.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Der IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen besteht aus zwei Teilen:

- Erstens wird der Abschnitt über den Finanzhaushalt vollständig revidiert und zu einem Abschnitt über Leistungsauftrag und Staatsbeitrag erweitert. Dabei werden Art. 47 bis 50 UG durch Art. 46bis (neu) bis Art. 46octies (neu) des Entwurfs ersetzt.
- Zweitens werden die Zuständigkeiten von Kantonsrat, Regierung, Universitätsrat und Rektorat auf den neuen Abschnitt über Leistungsauftrag und Staatsbeitrag ausgerichtet; dies betrifft Art. 7bis (neu), Art. 7ter (neu), Art. 10bis (neu) und Art. 16 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> (neu) des Entwurfs. Auch die Vorschrift über die Rolle der kantonalen Finanzkontrolle als Revisionsstelle der Universität wird aktualisiert; dies betrifft Art. 27 des Entwurfs.

Nachstehend werden die Bestimmungen in der Reihenfolge Art. 46bis ff. (neu) des Entwurfs (Ziff. 2.1.2.a) sowie Art. 7bis ff. (neu) und Art. 27 des Entwurfs (Ziff. 2.1.2.b) erläutert.

### 2.1.2.a Leistungsauftrag und Staatsbeitrag

*Art. 46bis (neu) und 46ter (neu):*

Die Autonomie und Selbstverwaltung der Universität wird dadurch gestärkt, dass sie künftig einen auf mehrere Jahre ausgerichteten Leistungsauftrag und einen darauf abgestimmten Staatsbeitrag im Sinn eines Mehrjahreskredites erhält.

Der Leistungsauftrag ist auszurichten auf die allgemeinen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen für die Universität nach Art. 2 UG und Art. 7 ff. des Universitätsstatutes (sGS 217.15; abgekürzt US) sowie auf die übergeordneten Zielsetzungen für die Hochschulen nach den eidgenössischen und interkantonalen Vorschriften zum Hochschulwesen, namentlich nach dem neuen, vor der Inkraftsetzung durch den Bundesrat stehenden Hochschulförderungs- und -Koordinationsgesetz (HFKG)<sup>2</sup> und nach der in die Ratifikation gegebenen Interkantonalen Vereinbarung über den

---

<sup>2</sup> BBI 2011, 7455.

schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)<sup>3</sup>. Die im Entwurf aufgeführten Elemente des Leistungsauftrags sind teilweise programmatischer Natur, d.h. im Vollzug konkretisierungsbedürftig, und haben exemplarischen, nicht abschliessenden Charakter. Teilweise sind sie verbindlicher und konkreter, namentlich was die benötigten öffentlichen Mittel angeht. Ein besonderer Stellenwert kommt dem Bedarf an Immobilien zu. Im Umfang, wie er im Leistungsauftrag ausgewiesen ist, steckt er den Rahmen für die Nutzung staatseigener und, soweit und solange ergänzend erforderlich, zugemieteter Liegenschaften ab.<sup>4</sup>

Mit dem Staatsbeitrag nimmt der Kanton die Finanzierungsverantwortung für seine Universität wahr, stellt deren Funktions- und Entwicklungsfähigkeit sicher und sorgt für ausreichende Planungssicherheit.

Leistungsauftrag und Staatsbeitrag werden synchron für vier Jahre erteilt bzw. beschlossen. Der Beginn eines Auftrags- und Beitragszyklus im dritten Kalenderjahr nach Beginn der Amtsdauer der kantonalen Behörden, insbesondere des Kantonsrates,<sup>5</sup> stellt sicher, dass neu gewählte Entscheid- und Funktionsträger die nötige Zeit für die Vorbereitung haben. Funktional bilden Leistungsauftrag und Staatsbeitrag eine Einheit. Der als Element des Leistungsauftrags erwähnte Bedarf an öffentlichen Mitteln nach Art. 46bis (neu) Abs. 2 Bst. d des Entwurfs schlägt die Brücke zum Staatsbeitrag; der Leistungsauftrag enthält auch einen grob strukturierten Zahlenteil, der Anhaltspunkte für die Berechnung des Staatsbeitrags gibt. Dem entspricht die Aussage in Art. 46ter (neu) Abs. 1 des Entwurfs, dass der Staatsbeitrag die Erfüllung des Leistungsauftrags sicherstellt; seine Aufschlüsselung widerspiegelt die Elemente des Leistungsauftrags. Die Fristenkongruenz und die funktionale Deckungsgleichheit bei Auftragserfüllung sowie Mittelverwendung ermöglichen der Universität ein effektiveres und effizienteres Handeln.

Für den Kanton stellt sich die Frage, wie im Finanzhaushalt mit dem mehrjährigen Staatsbeitrag bzw. dessen Verbindlichkeit über die Jahresgrenzen hinaus umzugehen ist. Es ist angezeigt, den Staatsbeitrag als Sonderkredit nach Art. 52 Abs. 3 und Art. 65 Bst. b des Staatsverwaltungs-gesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) bzw. Art. 18 ff. der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) in der Erfolgsrechnung (formeller Begriff: laufende Rechnung<sup>6</sup>) zu vollziehen. Dies bedeutet, dass konstitutiv der gesamte Staatsbeitrag Gegenstand eines spezifischen Beschlusstells im Staatsvoranschlag jenes Jahres ist, welches dem ersten Jahr einer Auftrags- und Beitragsperiode der Universität entspricht, und dass deklaratorisch Jahrest ranchen dieses Beitrags in die jährlichen Staatsvoranschläge eingestellt werden.<sup>7</sup> Der Staatsbeitrag bleibt im Vierjahres-Rahmen (unter Vorbehalt unvorhersehbarer Entwicklungen oder ausserordentlicher Umstände auf Seiten der Universität) unabänderlich.<sup>8</sup> Von der Unabänderlichkeit auszunehmen ist er bezüglich der allgemeinen Anpassung der Löhne.<sup>9</sup> Diese erfolgt jährlich zentral gesteuert und ist für die Universität im Verhältnis der Personalkosten bzw. pro rata temporis nachzuvollziehen.

Gemäss bestehender Praxis soll die Steuerung des Beitrags an die Universität auf der Basis einer Nettobetrachtung, d.h. unter Berücksichtigung und Anrechnung der Erträge nach der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (sGS 217.81; abgekürzt IUV) sowie der beim Kanton eingehenden Bundesbeiträge, erfolgen. Die Risiken für Veränderungen bei diesen Erträgen trägt damit grundsätzlich die Universität, wobei grössere strukturelle Veränderungen vorbehalten bleiben<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> edk.ch → Offizielle Texte → Konkordate im Überblick → Konkordate in den kantonalen Beitrittsverfahren.

<sup>4</sup> Bemerkungen zu Art. 46septies (neu) und 46octies (neu) des Entwurfs.

<sup>5</sup> Art. 1 des Gesetzes über die Amtsdauer (sGS 117.1; abgekürzt ADG).

<sup>6</sup> Art. 47 und 48 StVG.

<sup>7</sup> Art. 19 Abs. 2 FHV.

<sup>8</sup> Bemerkungen zu Art. 46quinquies (neu) des Entwurfs.

<sup>9</sup> Art. 37 und 38 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG).

<sup>10</sup> Art. 46quinquies (neu) Abs. 3 des Entwurfs.

Sonderkredite unterstehen dem Finanzreferendum, soweit sie Mittel für neue Aufgaben freigeben und die einschlägigen Betragsgrenzen überschreiten. Der Staatsbeitrag an die Universität ist referendumsrechtlich keine neue, sondern eine gebundene Ausgabe, solange er für einen Leistungsauftrag gesprochen wird, der nicht über die Konkretisierung der Aufgaben der Universität nach dem bestehenden Gründungsgesetz hinausgeht. Letzteres wird durch Art. 46bis Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs mit dem Verweis auf Art. 2 UG ausdrücklich bekräftigt. Allein aufgrund des systemischen Übergangs zur Mehrjährigkeit des Staatsbeitrags stellt sich demnach die Frage des Finanzreferendums nicht. Würden in den Leistungsauftrag Elemente aufgenommen, die zu Aktivitäten der Universität über den bisherigen bildungsrechtlichen Rahmen hinaus mit entsprechender Ausweitung des Staatsbeitrags führen, so wäre vorgängig das Gründungsgesetz zu revidieren. Eine entsprechende Gesetzesrevision würde in jedem Fall dem fakultativen Gesetzesreferendum und bei einschlägigen finanziellen Folgen überdeckend dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen.<sup>11</sup> Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn sich die Universität in Erweiterung ihres bisherigen Angebotsportfolios Wissenschaften ausserhalb der in Art. 2 UG aufgezählten Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie der diese ergänzenden Wissenschaften zuwenden möchte. Eine entsprechende Ausweitung ist nicht absehbar, d.h. der Staatsbeitrag bewegt sich auch unter dem neuen Finanzierungssystem in den Grenzen der bisherigen Auftragserfüllung. Abgesehen von der referendumsrechtlichen Frage nach der Gebundenheit der Ausgaben hat ohnehin der finanzpolitisch motivierte Anstoss der vorliegenden Gesetzesanpassung – Umsetzung einer Massnahme des Entlastungsprogramms 2013 – die Wirkung, dass die Universität nicht mehr, sondern weniger Mittel des Staates als bislang beansprucht.

*Art. 46quater (neu) und 46quinquies (neu):*

Diese Bestimmungen verschaffen der Universität jene erhöhte Autonomie bzw. jene unternehmerische Eigenverantwortung, die sie für ihre Entwicklung und ihre Behauptung am Markt benötigt und die ihr durch den Kantonsrat mit dem eingangs zitierten Grundsatzbeschluss zugesichert worden ist. Kernelemente sind die mehrjährige Finanzautonomie nach Art. 46quater (neu) Abs. 1 zweitem Satzteil des Entwurfs sowie die Befähigung zur Bildung und Verwendung von Eigenkapital nach Art. 46quinquies (neu) Abs. 2 des Entwurfs.

Der Autonomiezuwachs bei der Mittelverwendung ist nicht auf Beliebigkeit angelegt: Abgesehen davon, dass der Staatsbeitrag wie beschrieben an den Leistungsauftrag gekoppelt und auf dessen Erfüllung kalibriert ist, gewährleistet das Verordnungsrecht der Regierung zur Rechnungslegung und -konsolidierung nach Art. 46quater (neu) Abs. 2 des Entwurfs sowie das Verordnungsrecht der Regierung zur Bildung und Verwendung von Eigenkapital nach Art. 46quinquies (neu) Abs. 2 des Entwurfs das gegenüber dem Kanton verbindliche und durch diesen kontrollierte Handeln. Die Regierung wird insbesondere auch Regeln zum Umgang mit Defiziten und zur Bildung von Reserven aufstellen. Sie wird sich an den in Vorbereitung befindlichen Vorgaben der Schweizerischen Hochschulkonferenz für die Umsetzung des neuen eidgenössischen und interkantonalen Hochschulrechts<sup>12</sup> orientieren. Das Verordnungsrecht ist in enger Zusammenarbeit mit der Universität vorzubereiten.

Von einer konsolidierten Rechnung wird gesprochen, weil die Universität zwischen dem mit öffentlichen Mitteln finanzierten Kernhaushalt und den Rechnungen der Institute unterscheidet.

- Im Kernhaushalt, aus dem Lehre und Grundlagenforschung zu finanzieren sind, soll die Universität ein gewisses Eigenkapital bilden können, damit allfällige Schwankungen bei den Erträgen oder Kosten nicht bis zum Kanton durchschlagen. Das Eigenkapital sorgt so für Stabilität. Es ist von der Universität durch Überschüsse zu äufnen. Eine zweite Kategorie von Eigenkapital im Kernhaushalt sind zweckgebundene Mittel: Erhält die Universität von Dritten Mittel z.B.

---

<sup>11</sup> Art. 5 und 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

<sup>12</sup> Bemerkungen zu Art. 46bis (neu) und Art. 46ter (neu) des Entwurfs.

für die Finanzierung und den Aufbau eines neuen Forschungsgebiets, so werden diese zwar dem Eigenkapital zugeschlagen, sind aber über einen vereinbarten Zeitraum für diesen Zweck einzusetzen, also nicht mehr frei verfügbar.

- Bezüglich des Haushalts der Institute gelten ähnliche Überlegungen. Gemäss Reglement der Universität besteht das Eigenkapital der Institute aus dem Grundkapital, dem freiem Eigenkapital und zweckgebundenen Mitteln. Das Grundkapital bietet der Universität Sicherheit, indem es die Mittel für die Kosten der Auflösung des Instituts bereithält. Zweckgebundene Mittel werden für Institutsprojekte und die Finanzierung von akademischen Stellen eingesetzt. Freies Eigenkapital ist jeweils die kleinste Kategorie.

Leistungsauftrag und Staatsbeitrag bleiben während eines Zyklus grundsätzlich verbindlich und unabänderlich.<sup>13</sup> Dies ist Ausdruck der unternehmerischen Eigenverantwortung der Universität. Nur wenn unvorhersehbare Entwicklungen bzw. ausserordentliche Umstände auf Seiten der Universität zu erheblichen Abweichungen von den Annahmen führen sollten, welche dem Leistungsauftrag zugrunde liegen, sodass dieser in wichtigen Teilen nicht mehr erfüllt werden könnte, wären nach Art. 46quinquies (neu) Abs. 3 des Entwurfs Anpassungen denkbar. Solche Situationen könnten sich zum Beispiel ergeben, wenn exogene Faktoren wie interkantonale oder eidgenössische Mittelflüsse aufgrund von strukturellen Anpassungen grundlegend ändern würden oder die Studierendenzahlen markant ausserhalb der Bandbreite gemäss Leistungsauftrag zu liegen kämen.

*Art. 46sexies (neu):*

Kontrollsystem und Risikomanagement der Universität St.Gallen sind branchenüblich aufzuziehen (Abs. 1). Die Berichterstattung erfolgt auf zwei Ebenen: einerseits jährlich über den herkömmlichen Geschäftsbericht, andererseits auftrags- und beitragszyklisch alle vier Jahre über den neuen Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags. Schon die jährlichen Geschäftsberichte sollen sich grob zum aktuellen Stand der Leistungserbringung und, im Rahmen der Jahresrechnung, der Mittelverwendung äussern (Abs. 2).

*Art. 46septies (neu) und 46octies (neu):*

In der Botschaft der Regierung zum Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09, Anhang 1, S. 97) wird festgehalten, dass mittelfristig auch die Übertragung des umfassenden Immobilienmanagements oder gar des Eigentums an den Immobilien an die Universität zu prüfen sei. Eine entsprechende Prüfung ist angezeigt, insbesondere auch mit Bezug auf die Analogie zu den Spitalbauten. Sie soll in einer zweiten Etappe erfolgen, wenn die Umstellung auf die mehrjährige autonome Erfüllung des Leistungsauftrags und Mittelverwendung gemäss der vorliegenden Systemreform vollzogen und etabliert ist. In der ersten Phase ist im Gesetz über die Universität St.Gallen das Immobilienmanagement im Sinn des Status quo zu verankern.

Der Status quo ist der folgende: Die von der Universität genutzten Liegenschaften befinden sich grundsätzlich im Eigentum des Kantons und werden baulich von diesem bewirtschaftet. Für den kleinen Unterhalt (betrieblicher Unterhalt sowie baulicher Unterhalt wie Reparaturen, Installationen und kleine bauliche Anpassungen) ist die Universität selbst zuständig. Für die Nutzung entrichtet die Universität dem Kanton eine Nutzungsentschädigung. Diese wird jährlich neu berechnet. Die Berechnungsmethode ist dieselbe wie für die Nutzungsentschädigung bei den Spitalbauten.<sup>14</sup> Für das Jahr 2014 ist die Nutzungsentschädigung der Universität wie folgt berechnet worden:

---

<sup>13</sup> Bemerkungen zu Art. 46ter (neu) des Entwurfs betreffend Qualifikation des Staatsbeitrags im kantonalen Finanzhaushalt.

<sup>14</sup> Vgl. Abschnitt 4.3 der Botschaft der Regierung zu 35.13.04 «Spitalversorgung im Kanton St.Gallen / Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler» (ABI 2013, 2806 ff.).

	Zeitwert der Gebäude: 103'898'800.–	Landwert: 9'095'600.–	Faktor	Total
Kapitalkosten	X	X	2,12 % <sup>15</sup>	2'395'481.–
Amortisationskosten	X		1,8 %	1'870'178.–
Verwaltungskosten	X		0,1 %	103'899.–
<b>Total</b>				<b>4'369'558.–</b>

Mit knapp 4,4 Mio. Franken macht die Nutzungsentschädigung knapp vier Prozent des Brutto-Staatsbeitrags an die Universität von 111,4 Mio. Franken (d.h. eidgenössische und interkantonale Beiträge eingerechnet) oder knapp zehn Prozent des entsprechenden Netto-Staatsbeitrags von 45,1 Mio. Franken (d.h. eidgenössische und interkantonale Beiträge nicht eingerechnet) aus.

Die beschriebenen Grundsätze sind Gegenstand von Art. 46septies (neu) des Entwurfs. Diese Bestimmung lehnt sich an Art. 17 und 18 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.1) an, da bei den Spitalbauten eine prinzipiell vergleichbare Situation besteht.

Die neue Struktur der Auftragserfüllung und Finanzierung der Universität gemäss dem Kern dieser Vorlage ermöglicht es, den Aufwand für die Immobiliennutzung transparent zu erfassen sowie zuverlässig ein- und abzugrenzen: Der Bedarf der Universität an Immobilien wird als Ganzes im Leistungsauftrag festgehalten und im Staatsbeitrag kalkuliert.<sup>16</sup> Im Grundsatz erfüllt die Universität den Leistungsauftrag wie erwähnt in staatseigenen Liegenschaften. Darauf wird die staatliche Investitionsplanung ausgerichtet. In der Realität decken die staatlichen Immobilien den Raumbedarf der Universität erfahrungsgemäss nicht voll ab. Soweit eine entsprechende Differenz besteht – insbesondere im Vorfeld geplanter Neubauten oder Renovationen –, ist die Universität darauf angewiesen, ergänzend Mietverhältnisse einzugehen. Dafür wird mit Art. 46octies (neu) des Entwurfs die gesetzliche Grundlage geschaffen. Mietverhältnisse haben vor dem Hintergrund der staatlichen Investitionsplanung subsidiären Charakter und sind in Abstimmung mit deren Umsetzung zu befristen bzw. mit angemessener Frist kündbar abzuschliessen. Aus planerischen und marktmässigen Gründen binden sie die Universität regelmässig über die Auftrags- und Beitragszyklen hinaus. Gegenstand von Mietverträgen ist insbesondere die Deckung des Raumbedarfs der universitären Institute, deren Bestand und Grösse kurzfristig ändern kann. Für den Abschluss von Mietverträgen zuständig ist die Universität. Die Universität ist dabei an das Umsatzvolumen gebunden, wie es in Leistungsauftrag und Staatsbeitrag verbrieft ist. Sie hat sich in Absprache mit verantwortlichen Stellen im Kanton auch an der erwähnten staatlichen Investitionsplanung zu orientieren. Im Rahmen ihrer Berichterstattung<sup>17</sup> hat die Universität über das Mietwesen zu orientieren und Rechenschaft abzulegen.

Der gesamte Aufwand gemäss Staatsbeitrag für die Raumnutzung gemäss Leistungsauftrag setzt sich mithin zusammen aus dem Hauptposten der Nutzungsentschädigung für die vorhandenen staatlichen Immobilien und einem Nebenposten für die ergänzend anfallenden Mietkosten.

#### *Aufhebung von Art. 47 bis 50:*

Das bisherige System der Defizitdeckung/-garantie mit Diskussion und Beschluss der Staatsbeiträge im Rahmen der jährlichen Voranschläge und Rechnungen wird von einem System mehrjährig festgeschriebener Leistungsaufträge und Staatsbeiträge abgelöst.

<sup>15</sup> SWAP-Zinssatz im gleitenden 5-Jahres-Durchschnitt = 1,37 Prozent → plus Zuschlag von 0,75 Prozent = 2,12 Prozent.

<sup>16</sup> Bemerkungen zu Art. 46bis (neu) Abs. 2 Bst. d und Art. 46ter (neu) Abs. 1 des Entwurfs.

<sup>17</sup> Bemerkungen zu Art. 46sexies (neu) Abs. 2 des Entwurfs.

### *Abschnitt II:*

Der erste Auftrags- und Beitragszyklus für die Universität deckt die Jahre 2016 bis 2018 ab. Mit der verkürzten Dauer wird übergangsrechtlich die Synchronisierung zwischen der erstmaligen Erfüllung des parlamentarischen Sperauftrags im vollen Volumen<sup>18</sup> einerseits und den Amtsdauern der kantonalen Behörden sowie den Auftrags- und Beitragszyklen der Universität andererseits erreicht. Dank der verkürzten Dauer können während des übergangsrechtlichen Zyklus erste Erfahrungen mit dem neuen System gesammelt und für den ersten Zyklus von voller Länge berücksichtigt werden.

#### 2.1.2.b Zuständigkeiten

*Art. 7bis (neu), 7ter (neu), 10bis (neu) und 16 Abs. 2 Bst. b<sup>bis</sup> (neu):*

Diese Bestimmungen ordnen die Zuständigkeit der kantonalen Behörden und der universitären Organe im Zusammenhang mit Leistungsauftrag und Staatsbeitrag sowie der Berichterstattung.

Der vierjährige Leistungsauftrag und der synchron vierjährige, abgestimmte Staatsbeitrag werden durch das Rektorat zuhanden des Universitätsrates vorbereitet und in der Folge durch diesen bei der Regierung beantragt. Die Regierung erteilt den Leistungsauftrag, unterbreitet ihn aber dem Kantonsrat zur Genehmigung.<sup>19</sup> Parallel stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf Beschluss des Staatsbeitrags.

Der Universitätsrat beschliesst wie bisher nach Vorbereitung durch das Rektorat den jährlichen Voranschlag und die Jahresrechnung der Universität. Sodann beschliesst er den jährlichen Geschäftsbericht. Dieser äussert sich neu auch zum Stand der am Leistungsauftrag orientierten Leistungserbringung und der entsprechenden Verwendung des Staatsbeitrags.<sup>20</sup> Der Geschäftsbericht der Universität richtet sich an die Regierung. Die Regierung thematisiert in ihrem eigenen Geschäftsbericht an den Kantonsrat auch die Geschäftsführung der Universität, womit diese auch auf parlamentarischer Ebene transparent wird.

Bei Abschluss eines vierjährigen Auftrags- und Beitragszyklus bereitet das Rektorat zuhanden des Universitätsrates einen Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags vor. Der Universitätsrat beschliesst diesen Bericht zuhanden der Regierung. Die Regierung bringt den Bericht dem Kantonsrat zur Kenntnis.

#### *Art. 27:*

Die angepasste Vorschrift über die Revision berücksichtigt die im Jahr 2007 im Rahmen einer Ergänzung des Staatsverwaltungsgesetzes erlassenen, umfassenden Vorschriften zur Finanzkontrolle als oberstem Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons mit genereller Prüfständigkeit auch im Bereich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.<sup>21</sup>

Die Finanzkontrolle wird die vierjährigen Berichte über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags der Universität St.Gallen in Nachachtung von Art. 42i StVG unter dem Gesichtspunkt prüfen, ob formelle Erfordernisse erfüllt sind und quantitative Angaben stimmen. Verzichtet wird die Finanzkontrolle auf Evaluationen und Äusserungen zur Qualität der Leistungen der Universität. Vorbehalten ist die Erfüllung besonderer Aufträge im Rahmen der allgemeinen Bestimmung von Art. 42k StVG.

---

<sup>18</sup> Abschnitt 2.1.3.

<sup>19</sup> Zur Begründung des Genehmigungsvorbehaltes vgl. Abschnitt 2.1.2.c.

<sup>20</sup> Art. 46sexies (neu) Abs. 2 Bst. a des Entwurfs.

<sup>21</sup> Art. 42a ff. StVG; vgl. insbesondere Art. 42b Abs. 1 Bst. d StVG.

### 2.1.2.c Public Corporate Governance (PCG)

Seit dem Jahr 2012 bestehen im Staatsverwaltungsgesetz Vorschriften zu Organisationen mit kantonaler Beteiligung (Public Corporate Governance [PCG]).<sup>22</sup> Als entsprechende Organisation gilt auch die Universität St.Gallen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. In Anwendung von Art. 94c StVG hat die Regierung am 18. September 2012 Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung festgelegt. Die Regierung wird dem Kantonsrat demnächst eine Sammelvorlage zur Anpassung von Gründungserlassen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung an diese Grundsätze unterbreiten. Davon ist auch das Gesetz über die Universität St.Gallen betroffen, wobei den institutionellen Besonderheiten der Universität Rechnung zu tragen ist.

Die vorliegende Anpassung des Gesetzes über die Universität St.Gallen im Zusammenhang mit dem neuen Auftrags- und Finanzierungssystem steht der bevorstehenden Anpassung im Zusammenhang mit PCG im Grundsatz nicht entgegen.<sup>23</sup>

### 2.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Zuwachs der Autonomie der Universität wird auf der Basis ihres ausgewiesenen Finanzbedarfs eine pauschale Kürzung des Staatsbeitrags um 3,5 Mio. Franken jährlich ab dem Jahr 2016 verbunden. Wie die Kürzung vollzogen wird, ist bei der Erteilung des Leistungsauftrags und beim Beschluss des auf diesen abgestimmten Staatsbeitrags zu konkretisieren.

Nach dem Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom August 2013 werden die Staatsbeiträge an die Universität bereits in den Jahren 2014 und 2015 und damit noch vor Vollzugsbeginn des neuen Leistungsauftrags- und Beitragssystems um je 2 Mio. Franken gekürzt. Diese initiale Kürzung ist bzw. wird in den Voranschlägen 2014 und 2015 berücksichtigt.<sup>24</sup> Die Universität wird diese Kürzungen voraussichtlich durch Reserven ausgleichen müssen.

Die unter allen Titeln konsolidierten Planwerte der Netto-Staatsbeiträge an die Universität betragen für das Jahr 2014 (Voranschlag) Fr. 45'062'500.– und für die Jahre 2015 bis 2017 (Aufgaben- und Finanzplan) Fr. 44'699'700.–, Fr. 43'588'900.– sowie Fr. 44'087'100.–.

### 2.1.4 Verhältnis zur Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum»

Am 22. September 2010 hat der Kantonsrat die Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum» mit folgendem Wortlaut gutgeheissen:

«Die Regierung wird eingeladen, Botschaft und Entwurf über die Änderung bestehender Gesetze oder den Erlass eines neuen Gesetzes auszuarbeiten mit dem Ziel, dass neue Ausgaben selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten, welche die Limiten des fakultativen beziehungsweise des obligatorischen Referendums nach Art. 6 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative übersteigen, einer Mitwirkung des Kantonsrates unterstehen, sofern der Kanton gesetzlich zur Defizittragung verpflichtet ist.»

Mit Massnahme E33 KRB-EP2013 hat der Kantonsrat in der Zwischenzeit vor finanzpolitischem Hintergrund den Grundsatzbeschluss gefasst, die Autonomie der Universität zu erhöhen. Der Autonomiezuwachs nach jenem Beschluss und nach dem vorliegenden, konkretisierenden Gesetzesnachtrag erfasst namentlich auch den Finanzbereich und führt zum Ersatz der bisherigen

<sup>22</sup> Art. 94a ff. StVG.

<sup>23</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.1 letzter Abschnitt, zitierte Begründung zum Grundsatzbeschluss des Kantonsrates.

<sup>24</sup> Kurzprotokoll der ausserordentlichen Session im August 2013 (ABI 2013, 2297).

staatlichen Defizitdeckung/-garantie durch ein System autonom erfüllter Leistungsaufträge mit synchronen, ebenso autonom verwendeten Staatsbeiträgen.<sup>25</sup>

Damit ist der Kantonsrat bezüglich der Universität materiell auf seinen Motionsauftrag zurückgekommen. Es erweist sich als überholt, die Universität als Institution mit wegfallender staatlicher Defizitgarantie zum Gegenstand der Umsetzung einer Motion zu machen, die explizit und exklusiv auf Institutionen mit staatlicher Defizitgarantie zielt. Der Kantonsrat nimmt sein Mitwirkungsrecht bei den Ausgaben der Universität künftig mit dem Beschluss des mehrjährigen, verbindlichen Staatsbeitrags und mit der Genehmigung des mehrjährigen Leistungsauftrags, mit dem der Staatsbeitrag verknüpft ist, wahr.<sup>26</sup> Die Regierung wird nach Eintritt der Rechtsgültigkeit des IV. Nachtrags zum Gesetz über die Universität St.Gallen die Abschreibung der Motion 42.10.16 beantragen.

## 2.2 II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen

### 2.2.1 Allgemeine Ausführungen

Die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) ist nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG) wie die Universität St.Gallen eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht der Selbstverwaltung. Mit Blick auf die bisherige Diskrepanz zwischen der auf Autonomie ausgerichteten Auftragserfüllung und der nicht autonomen Mittelverwendung gelten für die PHSG grundsätzlich die gleichen Feststellungen wie für die Universität.<sup>27</sup> Der Kantonsrat hat daher im Rahmen der Massnahme E34 KRB-EP2013 auch für die PHSG den Grundsatzbeschluss gefasst, dass in Zukunft mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit verbindlichen Kantonsbeiträgen und gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie vorgesehen werden. Die Botschaft der Regierung (33.13.09, Anhang 1, S. 98) enthält dazu folgende Begründung:

«Zusätzliche Einsparungen auf dem heute erreichten tiefen Kostenniveau sind ohne wesentliche negative Effekte auf Qualität, Leistungserbringung und Reputation nicht möglich. Deshalb ist bei der Pädagogischen Hochschule – wie bei der Universität St.Gallen – zur weiteren Stärkung der Effizienz und Effektivität im Hochschulbereich die Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen und gleichzeitige Erhöhung der Autonomie vorgesehen. Für die weitere Beschreibung des Inhalts der Massnahme (zentrale Elemente, Verschiebung von Kompetenzen, Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen, angemessene Umstellungszeit) wird auf die Ausführungen im Leistungsbereich 4.12 (Universität St.Gallen) verwiesen.»

Mit der vorliegenden Sammelvorlage ist somit die für die Umsetzung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom Sommer 2013 erforderliche Gesetzesänderung in Form eines II. Nachtrags zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen zu beantragen.

---

<sup>25</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.1 und 2.1.2, insbesondere Bemerkungen zur Aufhebung von Art. 47 bis 50 UG.

<sup>26</sup> Art. 7bis (neu) Bst. a und b des Entwurfs. Zum Referendum vgl. Abschnitt 2.1.2.a, Bemerkungen zu Art. 46ter (neu) Abs. 3 des Entwurfs. Zur Nutzung der Immobilien vgl. Abschnitt 2.1.2.a, Bemerkungen zu Art. 46bis (neu) und 46octies (neu) des Entwurfs.

<sup>27</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.1.

## 2.2.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Der II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen enthält Elemente, die deckungsgleich mit dem IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen sind. Für die Beschreibung der einzelnen Bestimmungen kann auf die Beschreibung der entsprechenden Bestimmungen in jenem Nachtrag<sup>28</sup> verwiesen werden.

	II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen	IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen
Zuständigkeit Kantonsrat	Art. 7	Art. 7 <sup>bis</sup> (neu)
Zuständigkeit Regierung	Art. 8	Art. 7 <sup>ter</sup> (neu)
Zuständigkeit Finanzkontrolle	Art. 9	Art. 27
Zuständigkeit Rat der Hochschule	Art. 14	Art. 10 <sup>bis</sup> (neu)
Zuständigkeit Rektorin oder Rektor	Art. 19	Art. 16
Leistungsauftrag	Art. 10	Art. 46 <sup>bis</sup> (neu)
Kantonsbeitrag	Art. 12a (neu)	Art. 46 <sup>ter</sup> (neu)
Umsetzungsautonomie der Hochschule	Art. 12b (neu) bis 12d (neu)	Art. 46 <sup>quater</sup> (neu) bis 46 <sup>sexies</sup> (neu)
Immobilien	Art. 12e (neu) und 12f (neu)	Art. 46 <sup>septies</sup> (neu) und 46 <sup>octies</sup> (neu)
Übergang	Abschnitt II	Abschnitt II

Mit dem neuen, mehrjährigen Auftrags- und Beitragszyklus wird die bisherige, für die PHSG charakteristische Unterteilung in einen allgemeinen Auftrag und einen besonderen Leistungsauftrag hinfällig. Dies äussert sich vor allem in der Aufhebung von Art. 10 Abs. 1 bisherigem zweitem Satz und Art. 11 GPHSG.

Auch bezüglich der Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung (Public Corporate Governance [PCG]) kann auf die Änderung des Gesetzes über die Universität St.Gallen verwiesen werden.<sup>29</sup>

## 2.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Zuwachs der Autonomie der PHSG wird eine pauschale Kürzung des Staatsbeitrags um eine Mio. Franken jährlich ab dem Jahr 2016 verbunden.<sup>30</sup> Die entsprechenden Planwerte der Staatsbeiträge an die PHSG betragen im Voranschlag 2014 Fr. 33'076'600.– und für die Jahre 2015 bis 2017 (Aufgaben- und Finanzplan) Fr. 32'125'900.–, Fr. 31'564'500.– sowie Fr. 31'936'000.–. Die PHSG wird diese Kürzungen in einer ersten Phase allenfalls durch Reservebezüge ausgleichen müssen.

## 2.2.4 Verhältnis zur Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum»

Auch betreffend Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum» ist vorliegend auf den Botschaftsteil zum IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität

<sup>28</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.2.

<sup>29</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.2.c.

<sup>30</sup> Kurzprotokoll der ausserordentlichen Session im August 2013 (ABI 2013, 2298).

St.Gallen zu verweisen.<sup>31</sup> Der Autonomiezuwachs gemäss der vorliegenden Erlassänderung lässt es auch für die PHSG als überholt erscheinen, die Motion umzusetzen. Die Regierung wird nach Eintritt der Rechtsgültigkeit des II. Nachtrags zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen die Abschreibung der Motion 42.10.16 «Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum» beantragen.

## 2.3 VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz

### 2.3.1 Allgemeine Ausführungen

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 beauftragte der Kantonsrat die Regierung mit Massnahme E16 KRB-EP2013, die Streichung der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen (AEL) vorzubereiten. Um den Betroffenen einen zeitlichen Vorlauf zu gewähren, sollen erst ab dem 1. Januar 2016 keine (neuen) AEL mehr gezahlt werden. Zudem soll die Streichung von AEL, auf die bereits bisher ein Anspruch bestand, für die Betroffenen mit einer zweijährigen Übergangsfrist abgedeckt werden. Der Bund plant seinerseits eine Erhöhung der Mietzinsmaxima bei den ordentlichen Ergänzungsleistungen. Der Gesetzgebungsprozess des Bundes ist jedoch noch nicht abgeschlossen; Höhe und Ausgestaltung sowie der Zeitpunkt dieser Anpassung sind derzeit offen.

#### 2.3.1.a Grundlagen

Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist (Art. 112a der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV handelt es sich um sogenannte bedarfsabhängige Sozialleistungen, also Leistungen der sozialen Sicherheit, die von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Person abhängig sind. Sie kommen nur zum Tragen, wenn die private individuelle Sicherung des Lebensunterhalts ungenügend bzw. erschöpft ist.

Die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen bestehen aus der jährlichen Ergänzungsleistung sowie aus der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten (Art. 3 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [SR 831.30; abgekürzt eidgELG]). Anspruch auf jährliche Ergänzungsleistungen haben Bezügerinnen und Bezüger einer AHV- oder IV-Rente, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Differenzrechnung). Die jährliche Ergänzungsleistung entspricht dabei dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen (Art. 9 Abs. 1 eidgELG). Bei Personen, die zu Hause leben, werden als Ausgaben anerkannt:

- ein Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf (je Jahr Fr. 19'200.– bei Alleinstehenden, Fr. 28'815.– bei Ehepaaren, Fr. 10'035.– bei den ersten zwei Kindern, Fr. 6'690.– bei zwei weiteren Kindern und Fr. 3'345.– bei übrigen Kindern);
- ein jährlicher Höchstbetrag als Mietzins inkl. Nebenkosten (Fr. 13'200.– bei Alleinstehenden, Fr. 15'000.– bei Ehepaaren und Familien);
- ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung;
- gegebenenfalls weitere Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes (Art. 10 eidgELG).

Die ordentlichen Ergänzungsleistungen von zu Hause lebenden Personen werden zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen (Art. 13 eidgELG). Die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten trägt der Kanton allein (Art. 16 eidgELG).

Ergänzend erbringt der Kanton St.Gallen gestützt auf das kantonale Ergänzungsleistungsgesetz (sGS 351.5; abgekürzt ELG) Zusatzleistungen in Form von AEL. Damit setzt der Kanton St.Gallen das Existenzminimum von Bezügerinnen und Bezüger von AEL höher als dasjenige, welches

---

<sup>31</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.4.

vom Bund garantiert ist. Seit der Totalrevision des eidgELG im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, beschränken sich die AEL auf die Anerkennung höherer Ausgaben beim Mietzins. So wird gemäss Art. 6 Abs. 1 ELG der Bezügerin oder dem Bezüger ohne Aufenthalt in Heim oder Spital der um einen Drittel erhöhte Betrag für Mietzinsen nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2 eidgELG als anerkannte Ausgaben angerechnet. Voraussetzung hierfür ist, dass die um die ordentlichen Ergänzungsleistungen erhöhten Einnahmen die Ausgaben nicht decken und das Reinvermögen drei Viertel der Grenze für die Anrechnung eines Vermögensverzehr nach Bundesgesetzgebung nicht erreicht (Art. 5 Abs. 1 ELG). Mit Ziff. 1.2 des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, das seit 1. Januar 2011 in Kraft ist, hat sich dieser sogenannte Vermögensfreibetrag von Fr. 25'000.– für Alleinstehende bzw. von Fr. 40'000.– für Ehepaare auf Fr. 37'500.– für Alleinstehende bzw. Fr. 60'000.– für Ehepaare erhöht. Im Zuge dessen hat sich auch die Vermögensgrenze gemäss ELG von Fr. 18'750.– auf Fr. 28'125.– für Alleinstehende und von Fr. 30'000.– auf Fr. 45'000.– für Ehepaare erhöht. Die Kosten für die AEL trägt der Kanton nach Art. 16 ELG allein.

### 2.3.1.b Ausgestaltung der AEL

Der Höchstansatz für Mietzinskosten gemäss eidgELG beträgt für Alleinstehende Fr. 1'100.– je Monat, für Ehepaare und Familien Fr. 1'250.– je Monat; dementsprechend bei den AEL für Alleinstehende Fr. 1'467.– je Monat und für Ehepaare und Familien Fr. 1'666.– je Monat. Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sind wie Sozialhilfeleistungen bedarfsabhängige Sozialleistungen. Zu berücksichtigen ist, dass die Sozialhilfe das unterste Netz des Systems der sozialen Sicherheit ist und vom Ansatz her auf die Behebung einer vorübergehenden Notlage ausgerichtet ist. Die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sind im System der sozialen Sicherheit eine Stufe darüber und sollten daher einen höheren Bedarf als die Sozialhilfe garantieren.

Im Überblick und im Vergleich mit den Sozialhilfeleistungen ergibt sich folgendes Bild:

Kategorisierung gemäss eidgELG <sup>32</sup>	Mietzinsmaxima EL in Fr.	Mietzinsmaxima AEL in Fr.	Haushaltsgrössen Sozialhilfe	Mietzinsansätze Sozialhilfe (Praxishilfe KOS <sup>33</sup> ) in Fr.
Alleinstehende	1'100.–	1'467.–	1 Person	700.– bis 900.–
Ehepaare und Familien	1'250.–	1'667.–	2 Personen	900.– bis 1'100.–
			3 Personen	1'100.– bis 1'300.–
			4 Personen	1'300.– bis 1'500.–
			5 Personen	1'500.– bis 1'600.–

Der Vergleich mit der Sozialhilfe zeigt, dass sowohl die geltenden Mietzinsmaxima AEL als auch die Mietzinsmaxima EL grundsätzlich über den Mietzinsansätzen der Sozialhilfe im Kanton St.Gallen liegen. Anders ist dies bei einem Vier-Personen- oder grösseren Haushalt. In diesem Fall liegen sogar die Mindestansätze der Sozialhilfe über den Mietzinsmaxima EL, aber unter den Mietzinsmaxima AEL. In der Praxis der mit dem Vollzug beauftragten Sozialversicherungsanstalt (SVA) zeigt sich denn auch, dass mit den bundesrechtlichen Ansätzen vor allem bei Familien ab vier Personen Probleme entstehen können. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass nur sehr wenige der AEL-Bezügerinnen und -Bezüger in solchen Wohnungen leben.

<sup>32</sup> Leben mehrere Personen im gleichen Haushalt, wird für die Feststellung des effektiv anrechenbaren Mietzinses eine Aufteilung vorgenommen. In der EL-Berechnung wird nur der effektive Anteil der EL-beziehenden Person bis zum Maximum berücksichtigt. Beispiel: Leben vier Personen in einer Wohnung für Fr. 2'000.–, so werden jeder EL-beziehenden Person Fr. 500.– angerechnet.

<sup>33</sup> St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe KOS.

Per Stichtag Ende Februar 2014 sind dies 145 Fälle (von total 2'849 AEL-Fällen, davon 2'136 Alleinstehende), wobei zu bedenken ist, dass in dieser Zahl auch Fälle enthalten sind, die in einem Mehrpersonenhaushalt leben, in welchem nur eine Person EL bezieht (zum Beispiel Wohngemeinschaft). In solchen Fällen genügt ebenfalls der ordentliche Ansatz.

Der Vergleich zeigt zudem auf, dass die Mietzinsansätze der Sozialhilfe im Kanton St.Gallen im Unterschied zu den AEL nach Haushaltsgrösse und zivilstands- und altersunabhängig berechnet werden. Im Gegensatz dazu kennen die AEL wie die EL bisher bloss zwei Kategorien, nämlich «Alleinstehende» und «Ehepaare und Familien».

EL-Bezügerinnen und -Bezüger, die in einer günstigen Wohnung leben, wird ihr effektiver Mietzins als anerkannte Ausgabe in die Differenzrechnung eingesetzt, entsprechend reduziert sich ihre jährliche Ergänzungsleistung.

### 2.3.1.c Bezügerinnen und Bezüger von AEL

Per Ende 2013 bezogen 23,14 Prozent aller zu Hause lebenden EL-Bezügerinnen und -Bezüger AEL. Umgekehrt heisst das, dass 76,86 Prozent aller EL-Bezügerinnen und -Bezüger per Ende 2013 einen Mietzins inkl. Nebenkosten bezahlen mussten, der unter dem vom Bund anerkannten Höchstbetrag für Mietzinsen liegt. Wie aus unten stehender Tabelle ersichtlich ist, hat der Anteil der AEL-Bezügerinnen und -Bezüger seit dem Jahr 2008, als der Anteil 17,77 Prozent betrug, kontinuierlich zugenommen. Der Sprung vom Jahr 2010 zum Jahr 2011, der sich auch bei den Ausgaben für die AEL widerspiegelt, ist auf die Erhöhung der Vermögensgrenze bei den AEL durch die Revision des eidgELG zurückzuführen.

Anzahl Fälle	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>34</sup>
EL-AHV/IV zu Hause	10'168	10'756	11'095	11'666	11'909	12'233	12'530
davon AEL	1'807	1'995	2'167	2'582	2'677	2'831	2'996
Prozent	17,77%	18,55%	19,53%	22,13%	22,48%	23,14%	23,91%

AHV-Rentnerinnen und -Rentner machen rund 55 Prozent und IV-Rentnerinnen und -Rentner rund 45 Prozent der AEL-Beziehenden aus. AEL zur AHV-Rente erhalten überwiegend alleinstehende Personen (beinahe 80 Prozent). Rund 20 Prozent sind Ehepaare. Da bei diesem Bezügerkreis selten Kinder im selben Haushalt wohnen, machen die Familien nur 1,8 Prozent der AEL-Beziehenden im AHV-Alter aus. Im Bereich der AEL zur IV-Rente sind vor allem alleinstehende Menschen (rund 68 Prozent) auf die Unterstützung durch AEL angewiesen, zudem gut 300 Familien<sup>35</sup>. Letztere machen rund 21 Prozent der AEL-Beziehenden im IV-Bereich aus. Ehepaare sind mit rund neun Prozent die kleinste Gruppe der AEL-Beziehenden im erwerbsfähigen Alter.

47,9 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von AEL wohnen in den drei grossen Städten St.Gallen (34,2 Prozent), Rapperswil-Jona (6,9 Prozent) und Wil (6,7 Prozent). Setzt man diese Zahlen in Bezug zu deren Bevölkerungsanteil an der ständigen Wohnbevölkerung (Stadt St.Gallen 15,17 Prozent, Rapperswil 5,4 Prozent und Wil 4,7 Prozent)<sup>36</sup>, so stellt man fest, dass vor allem in der Stadt St.Gallen AEL-Bezügerinnen und -Bezüger stark übervertreten sind.

<sup>34</sup> Hochrechnung.

<sup>35</sup> Als Familien gelten auch alleinerziehende Eltern, die mit einem Kind zusammenleben.

<sup>36</sup> Fachstelle für Statistik, ständige Wohnbevölkerung am Jahresende nach Staatsangehörigkeit, Gemeinden Kanton St.Gallen, 2013 (provisorische Zahlen).

### 2.3.1.d Kostenentwicklung EL und AEL

Die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen wachsen von Jahr zu Jahr. In den Jahren 2001 bis 2013 haben die Ausgaben um insgesamt etwa 55 Prozent zugenommen. Gesamtschweizerisch stiegen die Ausgaben der ordentlichen Ergänzungsleistungen im Jahr 2012 um 3,7 Prozent auf 4,43 Mrd. Franken.

#### Ausgaben EL und AEL im Kanton St.Gallen 2011 bis 2014 (brutto)

##### EL-AHV inkl. AEL

	RE11	RE12	RE13	Budget 2014	mmR14 Q1 <sup>37</sup>
EL AHV	140'773'706.55	145'682'402.71	149'923'834.58	157'588'000.00	155'692'132.52
AEL AHV	2'935'849.09	3'196'522.02	3'361'898.50	3'799'000.00	3'323'661.60
<b>Rechnung/Budget/mmR</b>	<b>143'709'555.64</b>	<b>148'878'924.73</b>	<b>153'285'733.08</b>	<b>161'387'000.00</b>	<b>159'015'794.12</b>

##### EL-IV inkl. AEL

	RE11	RE12	RE13	Budget 2014	mmR14 Q1
EL IV	127'430'429.25	128'406'165.36	121'369'505.52	126'747'000.00	123'135'779.12
AEL IV	2'737'505.95	2'825'183.19	2'959'331.95	3'318'000.00	3'006'562.00
<b>Rechnung/Budget/mmR</b>	<b>130'167'935.20</b>	<b>131'231'348.55</b>	<b>124'328'837.47</b>	<b>130'065'000.00</b>	<b>126'142'341.12</b>

##### EL total inkl. AEL

	RE11	RE12	RE13	Budget 2014	mmR14 Q1
EL AHV inkl. AEL	143'709'555.64	148'878'924.73	153'285'733.08	161'387'000.00	159'015'794.12
EL IV inkl. AEL	130'167'935.20	131'231'348.55	124'328'837.47	130'065'000.00	126'142'341.12
<b>Rechnung/Budget/mmR</b>	<b>273'877'490.84</b>	<b>280'164'273.28</b>	<b>277'614'570.55</b>	<b>291'452'000.00</b>	<b>285'158'135.24</b>

### 2.3.1.e Interkantonaler Vergleich

Im Jahr 2013 richteten neben dem Kanton St.Gallen nur fünf weitere Kantone weitergehende kantonale Ergänzungsleistungen an zu Hause lebende Personen aus, nämlich die Kantone Zürich, Bern, Zug, Basel-Stadt, Waadt und Genf.

Im Kanton Zug werden wie im Kanton St.Gallen höhere Mietzinsen als Ausgaben anerkannt (Fr. 16'200.– bei Alleinstehenden, Fr. 18'700.– bei Hausgemeinschaften von zwei oder mehreren Personen). Im Kanton Zürich werden keine höheren Mietzinsen als Ausgaben anerkannt. Vielmehr wird dort auf die Bedarfsrechnung bei den jährlichen bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen abgestellt und in Ergänzung dazu ein jährlicher Höchstbetrag von Fr. 2'420 – bei Alleinstehenden und von Fr. 3'630.– bei Ehepaaren als sogenannte kantonale Beihilfen zusätzlich ausgerichtet.

Im Vergleich zu den genannten Kantonen weist der Kanton St.Gallen gemäss Bundesamt für Statistik (durchschnittlicher Mietpreis in Franken nach Zimmerzahl und Kanton) im Jahr 2012

<sup>37</sup> Mutmassliche Rechnung 2014 basierend auf Zahlen 1. Quartal.

einen durchschnittlichen Mietpreis<sup>38</sup> von Fr. 1'214.– auf gegenüber Fr. 1'525.– im Kanton Zürich, Fr. 1'200.– im Kanton Bern, Fr. 1'785.– im Kanton Zug, Fr. 1'266.– im Kanton Basel-Stadt, Fr. 1'289.– im Kanton Waadt und Fr. 1'398.– im Kanton Genf.

Im Vergleich zu den genannten Kantonen weist der Kanton St.Gallen gemäss Bundesamt für Statistik (leer stehende Wohnungen sowie Leerwohnungsziffern nach Kantonen, Entwicklung, T 9.2.2.3.4) im Jahr 2013 mit 1,51 Prozent die höchste Leerwohnungsziffer<sup>39</sup> auf (Zürich: 0,60 Prozent; Bern: 1,23 Prozent; Zug: 0,35 Prozent; Basel-Stadt: 0,33 Prozent; Waadt: 0,61 Prozent).

### 2.3.1.f Bestrebungen auf Bundesebene zur Erhöhung der Mietzinsanrechnung bei den EL

Mitte Februar 2014 hat der Bundesrat eine Änderung des eidgELG in die Vernehmlassung geschickt. Neben einer Erhöhung der Mietzinsmaxima sieht der Entwurf die Einführung einer regionalen Aufteilung der Mietzinse (Grosszentrum, Stadt, Land) vor. Zudem sollen die Mietzinsmaxima neu – wie bei der Sozialhilfe – aufgrund der Haushaltsgrösse festgelegt werden (1- bis 4-Personenhaushalte oder grösser). Dies würde dazu führen, dass alleinstehende EL-beziehende Personen, die mit weiteren (EL-beziehenden) Personen im gleichen Haushalt leben, gegenüber Ehepaaren nicht mehr begünstigt werden und für eine alleinstehende Person in einem Mehrpersonenhaushalt nicht mehr ein Mietzinsanteil bis zum Mietzinsmaximum für Alleinstehende berücksichtigt würde, sondern nach Anzahl Personen im Haushalt. Bei den Gemeinden im Kanton St.Gallen wären nur die Sätze für «Stadt» und «Land» anwendbar; bei ausserkantonalen Fällen auch die Sätze für Grosszentren. Dabei handelt es sich um Einzelfälle.

Region	aktuell (jährliche Mietzinsmaxima EL in Fr.)		Berechnung Bund gemäss Vernehmlassungsvorlage (jährliche Mietzinsmaxima EL in Fr.)			
	alleinstehend	verheiratet	1-Personenhaushalt	2-Personenhaushalt	3-Personenhaushalt	Ab 4-Personenhaushalt
<b>Grosszentrum</b>	13'200	15'000	16'140	18'900	21'300	23'100
<b>Stadt</b>	13'200	15'000	15'480	18'180	19'680	21'180
<b>Land</b>	13'200	15'000	14'400	17'400	19'200	20'400

### 2.3.1.g Auswirkung der Streichung der AEL

Die Massnahme E16 KRB-EP2013 sieht eine Streichung der AEL vor. Es ist angemessen, wenn der maximal anrechenbare Mietzins für EL-Bezügerinnen und -Bezüger über dem Niveau des Mietzinses für Sozialhilfebeziehende, aber unter dem Niveau des durchschnittlichen Wohnungsmietzinses liegt.

Gemäss Fachstelle für Statistik (Fachstelle für Statistik, Durchschnittliche Wohnungsnettomietpreise nach Zimmerzahl, Kanton St.Gallen und Wahlkreise, Zeitraum 2010-2012) beträgt der durchschnittliche Mietpreis ohne Neben- und Heizkosten im Kanton für eine Ein-Zimmer-Wohnung Fr. 622.– (von Fr. 531.– im Wahlkreis Toggenburg bis Fr. 724.– im Wahlkreis See-Gaster), für eine Zwei-Zimmer-Wohnung Fr. 920.– (von Fr. 778.– im Wahlkreis Toggenburg bis Fr. 1'044.– im Wahlkreis See-Gaster), für eine Drei-Zimmer-Wohnung Fr. 1'120.– (von Fr. 900.– im Wahlkreis Toggenburg bis Fr. 1'303.– im Wahlkreis See-Gaster).

<sup>38</sup> Mittel von Ein-Zimmer-Wohnung bis Sechs-Zimmer-Wohnung.

<sup>39</sup> Unter der Leerwohnungsziffer versteht man den prozentualen Anteil der leer stehenden Wohnungen (Stichtag: 1. Juni) am Gesamtwohnungsbestand der registerbasierten Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) des Vorjahres.

Die statistischen Daten zeigen, dass die durchschnittlichen Wohnungsnettomietpreise für Ein- und Zwei-Zimmer-Wohnungen unter, bei Drei-Zimmer-Wohnungen nur in Teilen des Kantons über den derzeit geltenden Mietzinsmaxima der ordentlichen EL liegen.<sup>40</sup> Auch bei einer Berücksichtigung der Neben- und Heizkosten liegen die Mietkosten nur in Teilen des Kantons über den Mietzinsmaxima der ordentlichen EL. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die für die Betroffenen entstehende Lücke durch die geplante Erhöhung der Mietzinsmaxima der ordentlichen EL durch den Bund ganz oder teilweise wieder geschlossen würde.

Von der Streichung der AEL sind 2'844 Bezügerinnen und Bezüger (Stand: Ende April 2014), betroffen. Ein kleiner Teil der Betroffenen wird die Differenz – wenigstens für eine Übergangszeit – aus dem eigenen Vermögen bezahlen können. Andere werden den bestehenden Spielraum beim allgemeinen Lebensbedarf zugunsten eines Verbleibs in der bisherigen Wohnung ausnutzen. Wo kein Spielraum und kein Vermögen vorhanden sind, wird ein Wohnungswechsel notwendig sein. Angesichts der hohen Leerwohnungsziffer von 1,51 Prozent und den durchschnittlichen Mietpreisen im Kanton St.Gallen erscheint ein Wohnungswechsel innerhalb von längstens drei Jahren als zumutbar. Ob allein wegen der Streichung der AEL Personen beabsichtigen, in ein Heim einzutreten, ist schwierig abzuschätzen. Ob der Heimeintritt tatsächlich erfolgt, hängt unter anderem von den freien Heimplätzen und der Heimbedürftigkeit der potenziell eintretenden Person ab.

### **2.3.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

Art. 5 bis 7 ELG sind zur Aufhebung der AEL ersatzlos zu streichen.

Art. 12 ELG, wonach die in den letzten fünf Jahren ausgerichteten AEL aus dem Nachlass der Bezügerin oder des Bezügers zurückzuerstatten sind, soweit der Nachlass nach Abzug der Todesfallkosten den halben Beitrag des für Alleinstehende und Ehepaare massgebenden Reinvermögens nach ELG übersteigt, ist ebenfalls zu streichen. Die Streichung von Art. 12 wird jedoch aufgrund der Rückwirkung und unter Berücksichtigung der Übergangsfrist erst acht Jahre nach Vollzugsbeginn des VIII. Nachtrags zum ELG angewendet.

Die Streichung von Art. 15 Abs. 3 ELG (Meldepflicht der SVA an die kantonale Steuerverwaltung in Bezug auf AEL) wird drei Jahre nach Vollzugsbeginn des VIII. Nachtrags zum ELG angewendet.

Art. 25 ELG regelt die Übergangsfrist zur gestuften Aufhebung der AEL. Personen, die bereits AEL beziehen, wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Vollzugsbeginn der Aufhebung der AEL gewährt. Die in Art. 25 ELG definierten Höchstbeträge je Jahr während der Übergangsfrist entsprechen den heute nach Art. 6 ELG anrechenbaren Mietzinsmaxima. Die Frist von zwei Jahren unter Beibehaltung der heute gültigen Mietzinsmaxima räumt den Betroffenen einen angemessenen Zeitraum für die Suche einer günstigeren Wohnung ein. Zudem sollten bis dahin die künftig durch den Bund im Rahmen der EL anrechenbaren Mietzinsmaxima bekannt sein und bei der Wohnungssuche entsprechend berücksichtigt werden können. Für die betroffenen Personen besteht so bis zum Jahresbeginn 2018 Rechtssicherheit in Bezug auf die anrechenbaren Mietzinsmaxima. Bei einem Wohnungswechsel sind die vom Bundesrecht definierten anrechenbaren Mietzinsmaxima massgebend. Gleiches gilt, wenn der Bund Mietzinsmaxima festlegt, die über den in Art. 25 ELG definierten Höchstbeträgen liegen würden. Die Übergangsregelung führt zusammen mit dem bis ins Jahr 2016 aufgeschobenen Vollzugsbeginn zu einer angemessen abgefederten Aufhebung der AEL.

---

<sup>40</sup> Siehe oben Ziff. 2.3.1.b.

### 2.3.3 Finanzielle Auswirkungen

Im Entlastungsprogramm 2013 wurde bei der Streichung der AEL ohne Übergangsbestimmungen von einer Abnahme des Nettoaufwands von 8,8 Mio. Franken im Jahr 2016 ausgegangen. Aufgrund der aktuell vorliegenden Zahlen ist diese Zahl zu hoch gegriffen. Gemäss der neuesten Hochrechnung der AEL betragen die AEL-Ausgaben für das Jahr 2015 rund 7,0 Mio. Franken<sup>41</sup>, für das Jahr 2016 wären es – aufgrund der steigenden Anzahl Bezügerinnen und Bezüger – mutmasslich 7,5 Mio. Franken. Aufgrund der veränderten Kostenschätzung ergibt sich demnach bereits eine Entlastung des Haushalts. Mit der Streichung der AEL auf den 1. Januar 2016 werden keine neuen AEL-Fälle mehr dazukommen. Wegen der Übergangsregelung von zwei Jahren wird die Einsparung der geschätzten rund sieben Mio. Franken im Jahr 2018 voll wirksam werden. Wie gross die Einsparungen in den Jahren 2016 und 2017 sein werden, hängt davon ab, wie die AEL-Bezügerinnen und -Bezüger auf die Übergangsregelung reagieren werden. Dies ist sehr schwierig abzuschätzen. Die SVA rechnet mit einer Reduktion ihrer Ausgaben für AEL infolge Versterbens von AEL-Bezügerinnen und -Bezügern von jährlich fünf Prozent, einer progressiven Ausgabenreduktion infolge Wegzug in eine billigere Wohnung oder in ein Heim im Jahr 2016 von zehn Prozent und im Jahr 2017 von 20 Prozent sowie mit einer Ausgabenreduktion von jährlich einem Prozent infolge Verlust des EL-Anspruchs. Im Detail resultieren daraus folgende Zahlen:

#### Geschätzte Einsparung im Jahr 2016

Prognostische AEL-Ausgabe im Jahr 2016	Fr.	7,00 Mio.
Abzüglich Todesfälle 5%	- Fr.	0,35 Mio.
Abzüglich Wegzug Heim oder billigere Wohnung 10%	- Fr.	0,70 Mio.
Abzüglich Verlust EL-Anspruch 1%	- Fr.	<u>0,07 Mio.</u>
AEL-Ausgaben 2016	Fr.	5,88 Mio.

#### Geschätzte Einsparung 2016

**Fr. 1,12 Mio.**

#### Geschätzte Einsparung Jahr 2017

Prognostische AEL-Ausgabe Jahr 2017 (Übertrag Vorjahr)	Fr.	5,88 Mio.
Abzüglich Todesfälle 5%	- Fr.	0,30 Mio.
Abzüglich Wegzug Heim oder billigere Wohnung 20%	- Fr.	1,18 Mio.
Abzüglich Verlust EL-Anspruch 1%	- Fr.	<u>0,06 Mio.</u>
AEL-Ausgaben 2017	Fr.	4,34 Mio.

#### Geschätzte zusätzliche Einsparung 2017

**Fr. 1,54 Mio.**

#### Geschätzte kumulierte Einsparung 2017

**Fr. 2,66 Mio.**

#### Total jährliche Einsparung ab 2018

**Fr. 7,00 Mio.**

## 2.4 XI. Nachtrag zum Steuergesetz

### 2.4.1 Allgemeine Ausführungen

Der Kantonsrat hat in der Junisession 2012 mit Massnahme E1 des Kantonsratsbeschlusses vom 6./7. Juni 2012 über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (ABI 2012, 2194 ff.; abgekürzt KRB-SpP II) eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs «ab 2015 auf Fr. 3'000.– pro unselbständig Erwerbenden und Jahr» beschlossen. Die Umsetzung dieser Massnahme bedingt eine Änderung von Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG). Die entsprechende Änderung

<sup>41</sup> Die Prognose, wie sich die AEL-Ausgaben verändern, ist schwierig. So stieg die Anzahl Fälle im Bereich der AEL seit dem Jahr 2009 durchschnittlich um 9,3 Prozent. Im Jahr 2013 waren es «nur» 5,8 Prozent. Der tiefste Anstieg im Jahr 2012 betrug immerhin auch 3,7 Prozent.

im StHG wurde von den eidgenössischen Räten zwar bereits beschlossen, rechtsgültig ist sie aber noch nicht, weil derzeit noch die Referendumsfrist läuft. Dennoch ist auf kantonaler Ebene die gesetzliche Umsetzung an die Hand zu nehmen.

Nach geltendem Recht stellen die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte Berufsauslagen dar und können im Sinne von Gewinnungskosten von den steuerbaren Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit abgezogen werden (Art. 39 Abs. 1 Bst. a des Steuergesetzes [sGS 811.1; abgekürzt StG]). Der entsprechende Abzug ist betragsmässig nicht begrenzt. Eine gleichlautende Bestimmung kennt das Recht der direkten Bundessteuer (Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG]). Als notwendig gelten die tatsächlich angefallenen Auslagen für öffentliche Verkehrsmittel (Art. 18 Abs. 1 der Steuerverordnung [sGS 811.11; abgekürzt StV]). Nur wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht oder dessen Benützung dem Steuerpflichtigen nicht zumutbar ist, können die Kosten für das private Verkehrsmittel abgezogen werden. Die Unzumutbarkeit der Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel kann sich aus gesundheitlichen Gründen (Gebrechlichkeit, Invalidität) ergeben. Sie kann ausserdem zeitlich oder beruflich bedingt sein; dies ist namentlich dann der Fall, wenn der zeitliche Mehraufwand bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel 90 Minuten pro Tag beträgt oder das Privatfahrzeug für berufliche Fahrten eingesetzt werden muss. Für die Berechnung der abzugsfähigen Kosten bei Benützung des privaten Fahrzeugs hat die Regierung die für die direkte Bundessteuer massgebenden Pauschalansätze für anwendbar erklärt, wobei der Nachweis höherer notwendiger Kosten aber vorbehalten bleibt (Art. 18 Abs. 3 StV).

Der Bundesrat hat der Volksinitiative 12.016 «Für den öffentlichen Verkehr» mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (nachfolgend FABI; BBl 2012, 1577 ff.) einen direkten Gegenentwurf entgegengestellt. Daraufhin wurde am 1. Juli 2013 die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» zurückgezogen (BBl 2013, 5797 und 6518). FABI umfasst sowohl Verfassungsänderungen als auch Anpassungen auf Gesetzesstufe. Volk und Stände stimmten am 9. Februar 2014 den Verfassungsänderungen zu. Die eidgenössischen Räte haben bereits in der Junisession 2013 das Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur verabschiedet. Das dem fakultativen Referendum unterstehende Gesetz sieht unter anderem eine Änderung von Art. 26 DBG vor. Als Berufskosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte sollen neu nur noch die notwendigen Kosten bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 3'000.– abgezogen werden können. Analog wird mit einer Änderung von Art. 9 Abs. 1 StHG die Grundlage geschaffen, dass auch die Kantone für die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte einen Maximalbetrag festsetzen können. Das Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur bestimmt weiter in Abschnitt III, dass es erst im Bundesblatt publiziert wird, wenn der Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur angenommen worden ist. Die Annahme erfolgte an der Abstimmung vom 9. Februar 2014. Das Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur wurde sodann am 17. Juni 2014 publiziert. Die Referendumsfrist läuft am 25. September 2014 ab.

#### **2.4.2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

Nach Art. 39 Abs. 1 Bst. a StG soll der Fahrkostenabzug wie bei der direkten Bundessteuer auf Fr. 3'000.– begrenzt werden. Die harmonisierungsrechtliche Vorlage nach Art. 9 Abs. 1 StGH gemäss Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur stellt es den Kantonen zwar frei, einen Höchstabzug festzusetzen. Es macht aber im Interesse der Verständlichkeit im Verfahren und der Effizienz Sinn, die Limitte gleich hoch anzusetzen wie im DBG. Bis zu diesem Maximalabzug sollen bei Benutzung eines privaten Motorfahrzeugs wie bisher die bei der direkten Bundessteuer massgebenden Pauschalansätze angewendet werden. Der Nachweis höherer Kosten ist nicht mehr vorgesehen (Art. 39 Abs. 2 StG). Der abziehbare

Höchstbetrag von Fr. 3'000.– je Jahr entspricht bei einem voll erwerbstätigen Pendler, der mit dem Auto zur Arbeit fährt, einer Fahrleistung von 18.6 km je Tag oder einer Fahrstrecke vom Wohn- zum Arbeitsort von 9.3 km (Hinfahrt am Morgen und Rückfahrt am Abend). Bedeutsam ist, dass durch die Einführung des Höchstabzugs zumindest in Fällen, in denen dem Steuerpflichtigen auch bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel ein Abzug von Fr. 3'000.– zustünde, von der Veranlagungsbehörde nicht mehr abgeklärt werden muss, ob die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel zumutbar wäre.

Der Ungewissheit in zeitlicher Hinsicht wird dadurch Rechnung getragen, dass die Rechtsgültigkeit der Änderungen von der Rechtsgültigkeit des Bundesgesetzes über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur abhängig gemacht wird.

### **2.4.3 Finanzielle Auswirkungen**

Von der Beschränkung des Fahrkostenabzugs wären gemäss der Zahlen aus dem Jahr 2011 rund 63'000 Steuerpflichtige betroffen. Auf der Grundlage dieser Werte aus dem Jahr 2011 kann dank der Abzugsbeschränkung mit jährlich wiederkehrenden steuerlichen Mehreinnahmen von 14 Mio. Franken einfacher Steuer gerechnet werden. Das ergibt für den Kanton einen jährlichen Mehrertrag von rund 16.1 Mio. Franken und für die politischen Gemeinden einen solchen von rund 18.1 Mio. Franken. Damit wird die gemäss Massnahme E1 KRB-SpP II vorgesehene Entlastungswirkung des Kantonshaushalts von 13 Mio. Franken übertroffen. Die höhere Entlastung des Kantonshaushalts ergibt sich aufgrund einer aktualisierten Schätzung der betroffenen Steuerpflichtigen sowie der zu Grunde gelegten Ertragszahlen. Die Entlastung kann indessen aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben frühestens im Jahr 2016 wirksam werden. Vorgesehen war ursprünglich, die Entlastung bereits im Jahr 2015 zu erzielen.

## **3 Rechtliches**

Die Nachträge zu den Gesetzen unterstehen je einzeln dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

## **4 Übersicht über die finanziellen und personellen Auswirkungen**

Die in der Sammelvorlage 2 enthaltenen Massnahmen des EP 2013 und des Sparpakets II führen gemäss den gegenwärtig verfügbaren Informationen zu einer Entlastung des Staatshaushalts von knapp 22 Mio. Franken im Jahr 2016. Die dauerhafte Entlastung beträgt ab dem Jahr 2019 knapp 28 Mio. Franken. In den Botschaften der Regierung zum Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09) sowie über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II) [ABI 2012, 1747 ff.), wurde mit einer dauerhaften Entlastung ab dem Jahr 2016 von insgesamt 26,3 Mio. Franken gerechnet. Im Bereich der Ergänzungsleistungen wird aufgrund der vorgeschlagenen Schaffung einer zweijährigen Übergangsregelung und geringerer Gesamtausgaben neu von einer Entlastungswirkung von 7,0 Mio. Franken ab dem Jahr 2018 ausgegangen (KRB-EP2013: Minderaufwand von 8,8 Mio. Fr. ab 2016). Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs führt dagegen voraussichtlich zu Mehreinnahmen von 16,1 Mio. Franken ab dem Jahr 2016 (KRB-SpP II Mehrerträge von 13 Mio. Franken ab 2015). Die Entlastungswirkungen der beiden Nachträge zum Gesetz über die Universität St.Gallen und zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen entsprechen den Werten gemäss Botschaft zum Entlastungsprogramm 2013.

<b>Erlass</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen	3,5	3,5	3,5	3,5
II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen	1,0	1,0	1,0	1,0
VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz	1,1 (8,8)	2,7 (8,8)	7,0 (8,8)	7,0 (8,8)
XI. Nachtrag zum Steuergesetz	16,1 (13,0)	16,1 (13,0)	16,1 (13,0)	16,1 (13,0)
<b>Gesamtentlastung</b>	<b>21,7 (26,3)</b>	<b>23,3 (26,3)</b>	<b>27,6 (26,3)</b>	<b>27,6 (26,3)</b>

*Entlastungen in Mio. Franken (in Klammern: Sparvorgabe gemäss Kantonsratsbeschluss, falls Abweichung), wobei bei der Massnahme im Bereich der Streichung der AEL eine faktische Entlastung von 1,8 Mio. Franken je Jahr dazu kommt, dies aufgrund der angepassten Kostenschätzung.*

Die Vorlagen dieser Sammelvorlage haben keine direkten und indirekten Auswirkungen auf den Personalbereich:

- Im Bereich der Universität und der Pädagogischen Hochschule ist nicht von personellen Auswirkungen auszugehen. Das neue Finanzierungssystem führt zu einer Stärkung der Autonomie und soll mittelfristig insbesondere zu einer Erhöhung der Drittmittel führen. In einer Übergangsphase sind die zu erzielenden Entlastungen bei Bedarf durch entsprechende Reservenbezüge aufzufangen.
- Die Abschaffung der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen wird personell keine Auswirkungen haben. Die Systeme der Sozialversicherungsanstalt zur Abwicklung der Ergänzungsleistungen sind so ausgestaltet, dass die Anpassungen in Bezug auf die ausserordentlichen Ergänzungsleistungen automatisch berücksichtigt und berechnet werden.
- Auch aufgrund der Begrenzung des Fahrkostenabzugs sind keine personellen Auswirkungen bei der Veranlagung zu erwarten.

## **5 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

1. den IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen;
2. den II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen;
3. den VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz;
4. den XI. Nachtrag zum Steuergesetz.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

## IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen

Entwurf der Regierung vom 1. Juli 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 1. Juli 2014<sup>42</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

1. Das Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988<sup>43</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 6 Abs. 3 Bst. b wird aufgehoben.*

*Art. 7 Abs. 2 Bst. f wird aufgehoben.*

### **Steuerung a) Kantonsrat**

*Art. 7bis (neu). Der Kantonsrat:*

- a) **genehmigt den Leistungsauftrag;**
- b) **beschliesst den Staatsbeitrag;**
- c) **nimmt Kenntnis vom Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags;**
- d) **nimmt im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung Kenntnis von der Geschäftsführung der Universität.**

### **b) Regierung**

*Art. 7ter (neu). Die Regierung:*

- a) **erteilt den Leistungsauftrag;**
- b) **beantragt den Staatsbeitrag;**
- c) **genehmigt den Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags;**
- d) **erlässt Vorschriften über:**
  1. **Rechnungslegung und -konsolidierung;**
  2. **Bildung und Verwendung von Eigenkapital;**
  3. **Berichterstattung.**

*Art. 9 Bst. f wird aufgehoben.*

---

<sup>42</sup> ABI 2014, ●●.

<sup>43</sup> sGS 217.11.

## **Steuerung und Finanzhaushalt**

*Art. 10bis (neu). Der Universitätsrat:*

- a) **beantragt Leistungsauftrag und Staatsbeitrag;**
- b) **beschliesst den Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags;**
- c) **beschliesst Voranschlag und Jahresrechnung sowie den Geschäftsbericht.**

## *Rektor*

*Art. 16.* <sup>1</sup> Der Rektor wird aus der Mitte der ordentlichen und der ausserordentlichen Professoren gewählt.

<sup>2</sup> Er erfüllt die ihm durch Universitätsstatut und weitere Erlasse übertragenen Aufgaben, insbesondere:

- a) Vorsitz in Senat und Senatsausschuss;
- b) Leitung der Universität;
- b<sup>bis</sup>) Vorbereitung der Anträge und Beschlüsse des Universitätsrates zu Leistungsauftrag und Staatsbeitrag sowie zur Berichterstattung;**
- c) Einleitung und Koordination von Planungsmassnahmen;
- d) Vertretung der Universität nach aussen;
- e) Aufsicht über die Universitätsverwaltung.

## *Gliederungstitel nach Art. 26. 5. Revisionsstelle*

### *Zuständigkeit und Aufgaben*

*Art. 27.* <sup>1</sup> Die kantonale Finanzkontrolle ist **Revisionsstelle**.

<sup>2</sup> Sie prüft das Rechnungswesen **und die Jahresrechnung** der Universität sowie der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen.

<sup>3</sup> **Besondere Aufträge erfüllt die Finanzkontrolle nach Massgabe der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften.**<sup>44</sup>

## *Gliederungstitel nach Art. 46. IX. Steuerung*

### **Leistungsauftrag**

*Art. 46bis (neu).* <sup>1</sup> **Der Leistungsauftrag konkretisiert die Aufgaben der Universität nach Art. 2 dieses Gesetzes und nach dem Universitätsstatut**<sup>45</sup>. Er schafft den Rahmen für **Lehre, Forschung und Dienstleistungen von hoher Qualität und Wettbewerbsfähigkeit.**<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Art. 42k StVG, sGS 140.1.

<sup>45</sup> sGS 217.15.

<sup>46</sup> Art. 1 Abs. 1 und Art. 27 HFKG (BBI 2011, 7455).

<sup>2</sup> Im Leistungsauftrag werden insbesondere festgelegt:

- a) Entwicklungsschwerpunkte;
- b) zu erbringende Leistungen (Programm-Portfolio);
- c) Zielwerte zu Bandbreiten für die Anzahl Studierender und das Betreuungsverhältnis;
- d) Bedarf an öffentlichen Mitteln und an Immobilien.

<sup>3</sup> Er wird für vier Jahre erteilt und auf Beginn des dritten Kalenderjahrs nach Beginn der Amtsdauer für Behörden des Kantons<sup>47</sup> erneuert.

### **Staatsbeitrag**

*Art. 46ter (neu).* <sup>1</sup> Der Staatsbeitrag stellt die Erfüllung des Leistungsauftrags sicher.

<sup>2</sup> Er wird für vier Jahre beschlossen und auf Beginn des dritten Kalenderjahrs nach Beginn der Amtsdauer für Behörden des Kantons<sup>48</sup> erneuert.

<sup>3</sup> Im Finanzhaushalt des Staates ist der Beitrag an die Universität ein Sonderkredit<sup>49</sup> der laufenden Rechnung<sup>50</sup>. Er passt sich verhältnismässig einer Änderung der Löhne für das Staatspersonal<sup>51</sup> an.

### **Umsetzungsautonomie der Universität a) Grundsatz**

*Art. 46quater (neu).* <sup>1</sup> Die Universität erfüllt den Leistungsauftrag und verwendet den Staatsbeitrag sowie die weiteren Mittel autonom.

<sup>2</sup> Sie führt die Jahresrechnung nach Massgabe der Vorschriften der Regierung über die Rechnungslegung und -konsolidierung.

### **b) Unternehmerisches Handeln**

*Art. 46quinquies (neu).* <sup>1</sup> Die Universität nutzt im Rahmen der Erfüllung des Leistungsauftrags Chancen und trägt Risiken selbst.

<sup>2</sup> Zur Wahrung der Entwicklungs- und Risikofähigkeit bildet und verwendet sie nach Massgabe der Vorschriften der Regierung Eigenkapital.

<sup>3</sup> Stellen unvorhersehbare Entwicklungen oder ausserordentliche Umstände die Erfüllung des Leistungsauftrags in Frage, beantragt die Universität eine Anpassung des Leistungsauftrags oder des Staatsbeitrags.

### **c) Kontrolle und Berichterstattung**

*Art. 46sexies (neu).* <sup>1</sup> Die Universität verfügt über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem und Risikomanagement.

---

<sup>47</sup> Art. 1 ADG, sGS 117.1.

<sup>48</sup> Art. 1 ADG, sGS 117.1.

<sup>49</sup> Art. 52 Abs. 3 und Art. 65 Bst. b StVG, sGS 140.1.

<sup>50</sup> Art. 47 und 48 StVG, sGS 140.1.

<sup>51</sup> Art. 37 und 38 PersG, sGS 143.1.

<sup>2</sup> Sie erstattet nach Massgabe der Vorschriften der Regierung:

- a) jährlich einen Geschäftsbericht. Dieser äussert sich insbesondere zum Stand der Leistungserbringung und Mittelverwendung;
- b) im Rhythmus von vier Jahren einen Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Staatsbeitrags.

**Immobilien a) Grundsatz**

*Art. 46septies (neu).* <sup>1</sup> Der Staat stellt der Universität die Immobilien zur Verfügung, die sie zur Erfüllung des Leistungsauftrags benötigt.<sup>52</sup>

<sup>2</sup> Die Universität entrichtet eine Abgeltung für die Nutzung auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnung.

<sup>3</sup> Sie sorgt für den kleinen Unterhalt.

**b) Ausnahme**

*Art. 46octies (neu).* Soweit die vom Staat zur Verfügung gestellten Immobilien den Bedarf nach dem Leistungsauftrag nicht abdecken, kann die Universität Mietverträge abschliessen.

*Art. 47 bis 50 werden aufgehoben.*

2. Im Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988<sup>53</sup> wird «Grosser Rat» unter Anpassung an den Text durch «Kantonsrat» ersetzt.

II.

Der erste Leistungsauftrag und der erste Staatsbeitrag nach diesem Erlass werden auf Beginn des Jahres 2016 erteilt und beschlossen. Sie gelten für die Jahre 2016 bis 2018.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>52</sup> Art. 46bis Abs. 2 Bst. d dieses Erlasses.

<sup>53</sup> sGS 217.11.

## II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen

Entwurf der Regierung vom 1. Juli 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 1. Juli 2014<sup>54</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen vom 19. April 2006<sup>55</sup> wird wie folgt geändert:

*Kantonsrat*

Art. 7. <sup>1</sup> Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht.

<sup>2</sup> Er:

- a) wählt den Rat der Hochschule;
- b) **genehmigt den Leistungsauftrag;**
- c) beschliesst den Kantonsbeitrag ~~und nimmt Kenntnis vom besonderen Leistungsauftrag;~~
- d) **nimmt Kenntnis vom Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Kantonsbeitrags;**
- e) nimmt **im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung Kenntnis von der Geschäftsführung der Hochschule.**

<sup>3</sup> Mitglieder des Rates der Hochschule können dreimal wiedergewählt werden.

*Regierung*

Art. 8. <sup>1</sup> Die Regierung hat die Aufsicht.

<sup>2</sup> Ihr obliegen insbesondere:

- a) Erlass von Verordnungsvorschriften über Besoldung und berufliche Vorsorge von Lehrkörper sowie übrigen Personal;
- b) Genehmigung von Statut, Studienordnung und Gebührentarif;
- c) Erteilung des ~~besonderen~~ Leistungsauftrags;
- c<sup>bis</sup>) Beantragung des Kantonsbeitrags;**
- c<sup>ter</sup>) Genehmigung des Berichts über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Kantonsbeitrags;**

---

<sup>54</sup> ABI 2014, ●●.

<sup>55</sup> sGS 216.0.

**c<sup>quater</sup>) Erlass von Vorschriften über:**

- 1. Rechnungslegung und -konsolidierung;**
  - 2. Bildung und Verwendung von Eigenkapital;**
  - 3. Berichterstattung.**
- d) Genehmigung der Wahl der Rektorin oder des Rektors.

*Finanzkontrolle*

Art. 9. <sup>1</sup> Die kantonale Finanzkontrolle prüft das Rechnungswesen **und die Jahresrechnung.**

<sup>2</sup> **Besondere Aufträge erfüllt sie nach Massgabe der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften.<sup>56</sup>**

*Gliederungstitel nach Art. 9. IV. **Steuerung***

**Leistungsauftrag**

Art. 10. <sup>1</sup> Der **Leistungsauftrag** richtet sich nach Art. 2 und 3 dieses Erlasses **sowie nach dem Statut.<sup>57</sup> Er kann erweitert werden. Er schafft den Rahmen für Lehre, Forschung und Dienstleistungen von hoher Qualität und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>58</sup>**

<sup>2</sup> Mit dem **Leistungsauftrag** können Wirkungsziele festgelegt werden.

<sup>3</sup> Der **Leistungsauftrag** wird für vier Jahre erteilt und auf Beginn des dritten Kalenderjahrs nach Beginn der Amtsdauer für Behörden des Kantons<sup>59</sup> erneuert.

Art. 11 wird aufgehoben.

*Finanzierung a) **allgemein***

Art. 12. <sup>1</sup> Die Hochschule finanziert ihre Ausgaben durch:

- a) Gebühren;
- b) Kantonsbeitrag;
- c) übrige Einnahmen.

<sup>2</sup> ~~Der Kantonsbeitrag wird mit dem Voranschlag des Kantons in Form eines Globalkredites beschlossen.~~

**b) Kantonsbeitrag**

Art. 12a (neu). <sup>1</sup> **Der Kantonsbeitrag stellt die Erfüllung des Leistungsauftrags sicher.**

<sup>2</sup> **Er wird für vier Jahre beschlossen und auf Beginn des dritten Kalenderjahr nach Beginn der Amtsdauer für Behörden des Kantons<sup>60</sup> erneuert.**

<sup>56</sup> Art. 42k StVG, sGS 140.1.

<sup>57</sup> sGS 216.15.

<sup>58</sup> Art. 1 Abs. 1 und Art. 27 HFKG (BBI 2011, 7455).

<sup>59</sup> Art. 1 ADG, sGS 117.1.

<sup>60</sup> Art. 1 ADG, sGS 117.1.

<sup>3</sup> Im Finanzhaushalt des Kantons ist der Beitrag an die Hochschule ein Sonderkredit<sup>61</sup> der laufenden Rechnung<sup>62</sup>. Er passt sich verhältnismässig einer Änderung der Löhne für die Angestellten im Staatsdienst<sup>63</sup> an.

#### **Umsetzungsautonomie der Hochschule a) Grundsatz**

*Art. 12b (neu).* <sup>1</sup> Die Hochschule erfüllt den Leistungsauftrag und verwendet den Kantonsbeitrag sowie die weiteren Mittel autonom.

<sup>2</sup> Sie führt die Jahresrechnung nach Massgabe der Verordnungsvorschriften der Regierung über die Rechnungslegung.

#### **b) Unternehmerisches Handeln**

*Art. 12c (neu).* <sup>1</sup> Die Hochschule nutzt im Rahmen der Erfüllung des Leistungsauftrags Chancen und trägt Risiken selbst.

<sup>2</sup> Zur Wahrung der Entwicklungs- und Risikofähigkeit bildet und verwendet sie nach Massgabe der Verordnungsvorschriften der Regierung Eigenkapital.

<sup>3</sup> Stellen unvorhersehbare Entwicklungen oder ausserordentliche Umstände die Erfüllung des Leistungsauftrags in Frage, beantragt die Hochschule eine Anpassung des Leistungsauftrags oder des Kantonsbeitrags.

#### **c) Kontrolle und Berichterstattung**

*Art. 12d (neu).* <sup>1</sup> Die Hochschule verfügt über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem und Risikomanagement.

<sup>2</sup> Sie erstattet nach Massgabe der Verordnungsvorschriften der Regierung:

- a) jährlich einen Geschäftsbericht. Dieser äussert sich insbesondere zum Stand der Leistungserbringung und Mittelverwendung;
- b) im Rhythmus von vier Jahren einen Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Kantonsbeitrags.

#### **Immobilien a) Grundsatz**

*Art. 12e (neu).* <sup>1</sup> Der Kanton stellt der Hochschule die Immobilien zur Verfügung, die sie zur Erfüllung des Leistungsauftrags benötigt.

<sup>2</sup> Die Hochschule entrichtet eine Abgeltung für die Nutzung auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnung.

<sup>3</sup> Sie sorgt für den kleinen Unterhalt.

---

<sup>61</sup> Art. 52 Abs. 3 und Art. 65 Bst. b StVG, sGS 140.1.

<sup>62</sup> Art. 47 und 48 StVG, sGS 140.1.

<sup>63</sup> Art. 37 und 38 PersG, sGS 143.1.

## **b) Ausnahme**

*Art. 12f (neu).* **Soweit die vom Kanton zur Verfügung gestellten Immobilien den Bedarf nach dem Leistungsauftrag nicht abdecken, kann die Hochschule Mietverträge abschliessen.**

## **b) Aufgaben**

*Art. 14.* <sup>1</sup> Der Rat der Hochschule ist oberstes Organ.

<sup>2</sup> Ihm obliegen insbesondere:

- a) Erlass von Statut, Studienordnung und Gebührentarif;
- b) **Beantragung von Leistungsauftrag und Kantonsbeitrag;**
- b<sup>bis</sup>) Beschluss des Berichts über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Kantonsbeitrags;**
- c) **Beschluss** von Voranschlag, **Jahresrechnung** und Geschäftsbericht;
- d) Erteilung von Aufträgen für anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung;
- e) Wahl der Rektorin oder des Rektors und von Prorektorinnen oder Prorektoren auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Amtsdauer beginnt am 1. September nach Beginn der Amtsdauer des Rates der Hochschule;
- f) Wahl der Verwaltungsdirektorin oder des Verwaltungsdirektors;
- g) Wahl von hauptamtlichen Dozierenden und nebenamtlichen Dozierenden mit unbefristetem Lehrauftrag;
- h) Verleihung des Professortitels;
- i) Wahl von Rekurskommission und Disziplinarkommission.

## *Rektorin oder Rektor*

*Art. 19.* <sup>1</sup> Die Rektorin oder der Rektor erfüllt die Aufgaben nach Statut und weiteren Erlassen.

<sup>2</sup> Ihr oder ihm obliegen insbesondere:

- a) Führung der Hochschule;
- a<sup>bis</sup>) Vorbereitung der Anträge und Beschlüsse des Rates der Hochschule zu Leistungsauftrag und Kantonsbeitrag sowie zur Berichterstattung;**
- b) Vorsitz in Konvent und Rektorat;
- c) Erlass von Verfügungen, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.

<sup>3</sup> Sie oder er kann Mitgliedern des Rektorats Befugnisse übertragen.

II.

Der erste Leistungsauftrag und der erste Kantonsbeitrag nach diesem Erlass werden auf Beginn des Jahres 2016 erteilt und beschlossen. Sie gelten für die Jahre 2016 bis 2018.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

## VIII. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 1. Juli 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 1. Juli 2014 Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Ergänzungsleistungsgesetz vom 22. September 1991<sup>64</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 5 bis 7 werden aufgehoben.*

*Art. 12 wird aufgehoben.*

### Meldepflicht

*Art. 15.* <sup>1</sup> Der Bezüger meldet der Gemeindezweigstelle oder der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen Tatsachen, die Anspruch oder Berechnung verändern.

<sup>2</sup> Die Gemeindezweigstelle leitet die Mitteilung und eigene Wahrnehmungen an die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.

~~<sup>3</sup> Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen meldet der kantonalen Steuerverwaltung jährlich die Bezüger von ausserordentlichen Ergänzungsleistungen.~~

II.

Personen, die bei Vollzugsbeginn des VIII. Nachtrags vom ●● ausserordentliche Ergänzungsleistungen beziehen, werden bis zum Wechsel ihrer Wohnung oder längstens während zwei Jahren höchstens folgende Beträge als Ausgaben für den Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten angerechnet:

- a) Fr. 17'600.– je Jahr für Alleinstehende;
- b) Fr. 20'000.– je Jahr für Ehepaare und Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen.

---

<sup>64</sup> sGS 351.5.

### III.

Dieser Erlass wird wie folgt angewendet:

- a) die Aufhebung von Art. 12 ab 1. Januar 2023;
- b) die Aufhebung von Art. 15 Abs. 3 ab 1. Januar 2018;
- c) die übrigen Bestimmungen ab 1. Januar 2016.

## XI. Nachtrag zum Steuergesetz

Entwurf der Regierung vom 1. Juli 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 1. Juli 2014<sup>65</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Steuergesetz vom 9. April 1998<sup>66</sup> wird wie folgt geändert:

*b) unselbständige Erwerbstätigkeit*

*Art. 39.* <sup>1</sup> Als Berufskosten werden abgezogen:

- a) die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte **bis zum Betrag von Fr. 3'000.-**;
- b) die notwendigen Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit;
- c) die übrigen für die Ausübung des Berufes erforderlichen Kosten;
- d) die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten.

<sup>2</sup> Für die Berufskosten nach Abs. 1 **Bst.** a bis c dieser Bestimmung legt die Regierung Pauschalansätze fest; dem Steuerpflichtigen steht im Falle von Abs. 1 **Bst.** a ~~und~~ c dieser Bestimmung der Nachweis höherer Kosten offen.

II.

Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des Bundesgesetzes über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur vom 21. Juni 2013<sup>67</sup> voraus.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>65</sup> ABI 2014, ●●.

<sup>66</sup> sGS 811.1.

<sup>67</sup> BBI 2014, ●●.