

## Voranschlag 2013

und

## Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 25. September 2012

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>99</b>
<b>1 Überblick</b> .....	<b>101</b>
<b>2 Mutmassliche Rechnung 2012</b> .....	<b>102</b>
<b>3 Voranschlag der laufenden Rechnung 2013</b> .....	<b>103</b>
3.1 Rahmenbedingungen .....	103
3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld .....	103
3.1.2 Zulässiges Defizit .....	103
3.1.3 Vorgaben Kantonsrat .....	103
3.2 Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke .....	104
3.2.1 Schliessung der Finanzierungslücke im Voranschlag 2013 .....	104
3.2.2 Ausblick – Weiteres Entlastungsprogramm .....	104
3.3 Sparpaket II .....	105
3.3.1 Umsetzung Sparmassnahmen im Voranschlag 2013 .....	105
3.3.2 Umsetzung der Sparvorgabe an die Gemeinden .....	109
3.3.3 Personalmassnahmen .....	109
3.4 Revision Versicherungskasse – Demografiebedingte Anpassungen per 1. Januar 2013 .....	112
3.5 Ergebnis im Vergleich zu vergangenen Planwerten .....	113
3.6 Entwicklung des Aufwands .....	114
3.6.1 Überblick .....	114
3.6.2 Aufwandwachstum .....	115
3.6.3 Personalaufwand .....	116
3.6.4 Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand) .....	117
3.6.5 Staatsbeiträge .....	118
3.7 Entwicklung der Einnahmen .....	118
3.7.1 Überblick .....	118
3.7.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis .....	120
3.7.3 Einkommens- und Vermögenssteuern .....	121
3.7.4 Gewinn- und Kapitalsteuern .....	122
3.7.5 Übrige kantonale Steuerarten .....	122
3.7.6 Direkte Bundessteuer .....	123
3.8 Entwicklung des Eigenkapitals .....	123
3.9 Veränderungen gegenüber dem AFP 2013–2015 .....	124
3.9.1 Überblick .....	124
3.9.2 Steuererträge .....	125

3.9.3	Finanzausgleich .....	125
3.9.4	Neue Spitalfinanzierung .....	126
<b>4</b>	<b>Voranschlag der Investitionsrechnung 2013 .....</b>	<b>127</b>
4.1	Ergebnis .....	127
4.2	Erläuterungen .....	127
4.2.1	Investitionen und Investitionsbeiträge (Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge) .....	127
4.2.2	Strassenbau .....	128
<b>5</b>	<b>Finanzierungsausweis .....</b>	<b>129</b>
<b>6</b>	<b>Verschuldung und Schuldendienst .....</b>	<b>130</b>
6.1	Verschuldung .....	130
6.2	Schuldendienst .....	131
6.2.1	Überblick .....	131
6.2.2	Zinsensaldo .....	131
6.2.3	Abschreibungen .....	132
<b>7</b>	<b>Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten .....</b>	<b>133</b>
7.1	Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen .....	133
7.2	Zentrum für Labormedizin .....	133
7.3	Psychiatrieverbunde – Festlegung des Dotationskapitals .....	133
<b>8</b>	<b>Sonderkredite .....</b>	<b>134</b>
8.1	Sonderkredit E-Government zur Umsetzung der E-Government Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden 2013–2017 .....	134
8.1.1	Ausgangslage .....	135
8.1.2	Bisherige Arbeiten und ihre Finanzierung .....	134
8.1.3	Gewichtige Projekte aus der Strategie 2006 .....	135
8.1.4	E-Government Strategie 2013–2017 .....	138
8.1.5	Vorteile und Nutzen .....	139
8.1.6	Finanzierung .....	139
8.1.7	Schwerpunktplanung .....	139
8.1.8	Antrag .....	140
8.2	Sonderkredit für den Ersatz der Schuladministrationslösung EDUC+ in den Berufsfach-, Mittelschulen und den Weiterbildungsabteilungen .....	140
8.2.1	Ausgangslage .....	140
8.2.2	Bisherige Arbeiten .....	140
8.2.3	Ausschreibung, Auswahl und Einführung der neuen Administrationslösung .....	141
8.2.4	Kosten und Nutzen .....	141
8.2.5	Antrag .....	141
<b>9</b>	<b>Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz .....</b>	<b>142</b>
<b>10</b>	<b>Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer .....</b>	<b>143</b>
<b>11</b>	<b>Schlussbemerkungen und Anträge .....</b>	<b>144</b>
<b>Beilage 1: Leistungsaufträge .....</b>	<b>145</b>	
Besonderer Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) für das Jahr 2012 .....	145	
Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin für das Jahr 2013 .....	157	

<b>Beilage 2: Revision der Versicherungskasse</b> .....	<b>161</b>
<b>Voranschlag 2012</b> .....	<b>165</b>
<b>Kantonsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer</b> .....	<b>166</b>
<b>Anhang 1: Statistiken</b>	
Tabelle 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung .....	169
Grafik 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung .....	170
Tabelle 2: Funktionale Gliederung der Investitionsrechnung .....	171
Tabelle 3: Effektive Ausgaben / Einnahmen .....	172
Tabelle 4: Gliederung nach schweizerischem Kontenrahmen für öffentliche Haushalte .....	173
Tabellen 5.1–5.11: Längerfristige statistische Übersichten .....	176
<b>Anhang 2: Begründungen und Erläuterungen</b>	
Laufende Rechnung	
0 Räte .....	189
1 Staatskanzlei .....	190
2 Volkswirtschaftsdepartement .....	191
3 Departement des Innern .....	199
4 Bildungsdepartement .....	207
5 Finanzdepartement .....	220
6 Baudepartement .....	230
7 Sicherheits- und Justizdepartement .....	238
8 Gesundheitsdepartement .....	249
9 Gerichte .....	258
Investitionsrechnung	
A Investitionen und Investitionsbeiträge .....	263
B Strassenbauten .....	265
C Finanzierungen .....	266



## Zusammenfassung

Der Voranschlag 2013 weist bei einem Aufwand von 4'497.4 Mio. Franken und Erträgen von 4'473.6 Mio. Franken einen Aufwandüberschuss von 23.8 Mio. Franken aus. Die Nettoinvestitionen betragen 172.5 Mio. Franken. Im Voranschlag sind ein Bezug von 80 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital, ein Vorbezug einer Jahrestranche von 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital sowie eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte enthalten. Unter Ausklammerung des Bezugs aus dem freien Eigenkapital und des Vorbezugs einer Jahrestranche des besonderen Eigenkapitals resultiert ein Defizit von 134.4 Mio. Franken.

Die mutmassliche Rechnung 2012 weist bei planmässigen Eigenkapitalbezügen von 225.6 Mio. Franken auf einen Aufwandüberschuss von knapp 72 Mio. Franken hin. Der Aufwandüberschuss fällt damit mutmasslich um mehr als 40 Mio. Franken höher aus als budgetiert. Die Gründe liegen hauptsächlich bei substantiell tieferen Steuer- und Vermögenserträgen einerseits und sich abzeichnendem Mehraufwand bei den ausserkantonalen Hospitalisationen andererseits. Immerhin verhindern die nicht budgetierte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank von rund 40 Mio. Franken einen noch grösseren Aufwandüberschuss 2012.

Die vom Kantonsrat an der Junisession 2012 verabschiedeten Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II) sind integraler Bestandteil des Voranschlags 2013. Die Realisierung der beschlossenen Sparmassnahmen führt zu Einsparungen von insgesamt rund 141 Mio. Franken. Darin enthalten ist eine Einsparung beim Personalaufwand aufgrund der vom Kantonsrat für das Jahr 2013 beschlossenen zusätzlichen Sparvorgabe von 16.2 Mio. Franken. Diese Einsparung soll hauptsächlich durch eine befristete Lohnreduktion von 1.5 Prozent im Jahr 2013 für alle kantonalen Angestellten (einschliesslich Magistratspersonen) erzielt werden. Nur so lassen sich Entlassungen und ein Aussetzen des Stufenanstiegs vermeiden. Zusätzlich sollen die Beförderungsquote wie auch die Mittel zur Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien halbiert werden. Daneben soll auf die Stellen verzichtet werden, die zusätzlich zu den im Voranschlag 2012 angemeldeten 26 Stellen in den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2013–2015 aufgenommen worden waren (10 Stellen). Um die befristete Lohnreduktion so sozialverträglich wie möglich umzusetzen, sollen alle Auszubildenden sowie alle Mitarbeitenden mit einer Bruttojahresbesoldung bis zu 60'000 Franken von der befristeten Lohnkürzung befreit werden. Von dieser «Sockellösung» profitieren rund 800 Mitarbeitende. Die befristete Lohnkürzung wird so vorgenommen, dass sie sich nicht auf die berufliche Vorsorge der Mitarbeitenden auswirkt.

Trotz Umsetzung der erwähnten Sparmassnahmen verbleibt im Voranschlag 2013 eine Finanzierungslücke von rund 230 Mio. Franken. Sie liegt lediglich 40 Mio. Franken unter dem Planwert 2013 des AFP 2013–2015, da die durch das Sparpaket II erzielten Einsparungen zu einem grossen Teil durch zu erwartende Steuer mindererträge und eine weitere Kostensteigerung infolge der Finanzierungssystematik der neuen Spitalfinanzierung (ausserkantonale Hospitalisationen) konsumiert werden. Zur Bereinigung dieses Aufwandüberschusses schlägt die Regierung eine Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte auf neu 115 Prozent vor, womit der Staatssteuerfuss wieder auf den Stand von 2007 zu stehen kommt und dem kantonalen Haushalt im Jahr 2013 Mehreinnahmen von gut 98 Mio. Franken generiert. Weiter soll freies Eigenkapital von 80 Mio. Franken und zusätzlich besonderes Eigenkapital von 30.6 Mio. Franken (Vorbezug einer Jahrestranche) bezogen werden. Daraus resultiert ein schuldenbremsekonformer Voranschlag 2013 mit einem Aufwandüberschuss von 23.8 Mio. Franken.

Das bereinigte Aufwandwachstum (ohne Gesundheitseinrichtungen) beträgt im Voranschlag 2013 noch rund 0.7 Prozent. Es liegt damit deutlich unter dem vom SECO im September 2012 prognostizierten Wirtschaftswachstum (BIP) von 1.4 Prozent für das Jahr 2013. Selbst unter Einbezug der für den Kanton kaum steuerbaren Kosten der neuen Spitalfinanzierung liegt das Wachstum mit 2.0 Prozent deutlich unter dem im AFP 2013–2015 für das Jahr 2013 angenommenen Wachstum von 4.6 Prozent. Die Sparmassnahmen zeigen also Wirkung, vermögen aber das Einnahmenproblem des Kantons nicht aufzufangen.

*Aufgrund der mutmasslichen und der budgetierten Rechnungsdefizite sowie der vorgesehenen Eigenkapitalbezüge sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals bis Ende 2013 voraussichtlich auf rund 150 Mio. Franken. Damit ist der finanzpolitische Spielraum stark eingeschränkt. Verschärfend kommt hinzu, dass sich gemäss ersten Hochrechnungen zum AFP 2014–2016 die finanziell angespannte Situation im kantonalen Haushalt kurz- bis mittelfristig nicht entspannen wird. Im Gegenteil, es ist auch in der Planperiode 2014–2016 mit hohen Aufwandüberschüssen zu rechnen. Vor diesem Hintergrund wird die Ausarbeitung eines weiteren Entlastungsprogramms zur nachhaltigen Sanierung der Kantonsfinanzen mit Wirkung ab 2014/2015 unumgänglich sein. Das Volumen dieses Entlastungspakets soll im Rahmen der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2016 festgelegt werden. Die Regierung ist gewillt, dieses Entlastungspaket federführend und in geeigneter, noch abzusprechender Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat zu erarbeiten. Sie ist sich bewusst, in diesem Zusammenhang das staatliche Angebot in verschiedenen Leistungsbereichen grundsätzlich überprüfen und auch reduzieren zu müssen. Andernfalls wären ein Anstieg der Verschuldung und/oder weitere Steuerfusserhöhungen die Folge.*

Herr Präsident  
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Entwürfe zum Voranschlag 2013 sowie zum Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer.

## 1 Überblick

Die mutmassliche Rechnung 2012 und der Voranschlag 2013 zeigen folgende Ergebnisse:

in Mio Fr.	Rechnung 2011	Voranschlag 2012	Mutmasslich 2012	Voranschlag 2013
<b>Laufende Rechnung</b>				
Aufwand	4'461.8	4'389.5	4'496.9	4'497.4
Ertrag vor Bezug Eigenkapital	4'217.2	4'135.5	4'199.7	4'332.4
Bezug besonderes Eigenkapital	54.8	25.6	25.6	61.2
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	189.8	228.4	271.6	103.8
Bezug freies Eigenkapital	125.0	200.0	200.0	80.0
Aufwandüberschuss	64.8	28.4	71.6	23.8
<b>Investitionsrechnung</b>				
Ausgaben	254.0	242.8	230.6	277.7
Einnahmen	37.9	48.6	46.5	105.2
Nettoinvestition	216.2	194.2	184.1	172.5
<b>Eigenkapital (Stand Ende Jahr)</b>				
Freies Eigenkapital	528.3	299.9	256.7	152.9
Besonderes Eigenkapital	467.1	441.5	441.5	380.3
Gesamtes Eigenkapital	995.4	741.4	698.2	533.2

Der Voranschlag 2013 weist einen Aufwandüberschuss von 23.8 Mio. Franken aus. Darin eingerechnet sind Bezüge von 80 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital und 61.2 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital (inkl. einmaliger Vorbezug einer Jahrestanche von 30.6 Mio. Franken). Des Weiteren ist in den Zahlen eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte auf neu 115 Prozent enthalten.

Die mutmassliche Rechnung 2012 weist bei Eigenkapitalbezügen von 225.6 Mio. Franken auf einen Aufwandüberschuss von 71.6 Mio. Franken hin. Ohne Bezug des freien Eigenkapitals resultiert ein mutmassliches Defizit von 266.5 Mio. Franken. Dies führt zu einem erheblichen Abbau des freien Eigenkapitals per Ende 2012 auf einen Wert von rund 250 Mio. Franken.

Aufgrund der mutmasslichen und der budgetierten Rechnungsdefizite sowie der vorgesehenen Eigenkapitalbezüge sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals bis Ende 2013 voraussichtlich auf knapp 153 Mio. Franken. Das besondere Eigenkapital reduziert sich durch den Bezug einer ordentlichen Jahrestanche und den einmaligen Vorbezug einer Jahrestanche um gesamthaft 61.2 Mio. Franken auf neu gut 380 Mio. Franken. Unter Einbezug des besonderen Eigenkapitals ist Ende 2013 ein Eigenkapitalbestand von gesamthaft noch rund 533 Mio. Franken zu erwarten.

## 2 Mutmassliche Rechnung 2012

Die im Sommer 2012 durchgeführten Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2012 lassen insgesamt eine Verschlechterung gegenüber dem Voranschlag 2012 in der Grössenordnung von 43 Mio. Franken erwarten. Der Aufwandüberschuss dürfte anstelle des budgetierten Wertes von 28.4 Mio. Franken mehr als 70 Mio. Franken betragen. Folgende Belastungen und Entlastungen erklären die Abweichungen zum Voranschlag:

	Mio. Fr.	
<b>Aufwandüberschuss Voranschlag 2012</b> .....		<b>28.6</b>
<b>Belastungen</b>		
– Minderertrag kantonale Steuern (netto) .....	33.0	
– Mindereinnahmen Ertragsanteile direkte Bundessteuer .....	14.0	
– Mindereinnahmen Vermögenserträge (Dividenden SGKB, SAK und Rheinsalinen) .....	15.0	
– Mehraufwand Pflegefinanzierung (netto) .....	6.3	
– Mehraufwand Staatsbeiträge an Behinderteninstitutionen .....	3.7	
– Mehraufwand Individuelle Prämienverbilligungen .....	6.9	
– Mehraufwand Universität St.Gallen .....	1.7	
– Mehraufwand innerkantonale Hospitalisation .....	3.9	
– Mehraufwand ausserkantonale Hospitalisation .....	20.1	<b>104.6</b>
<b>Entlastungen</b>		
– Minderaufwand Staatsbeiträge Öffentlicher Verkehr .....	– 5.8	
– Nettoentlastung innerkantonalen Finanzausgleich .....	– 5.6	
– Nettoentlastung Sonderschulen .....	– 4.3	
– Mehrerträge Gewinnausschüttung Schweizerische Nationalbank .....	– 40.4	<b>– 56.1</b>
– Saldo übrige Veränderungen .....		– 5.5
<b>Aufwandüberschuss mutmassliche Rechnung 2012</b> .....		<b><u>71.6</u></b>

Die Verschlechterung des Ergebnisses ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits fallen die Nettoerträge aus den kantonalen Steuern bedeutend tiefer aus als erwartet. Im Vordergrund stehen dabei die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie die Erbschaftssteuern. Weiter ist bei den Vermögenserträgen, insbesondere bei den Dividenden der St.Galler Kantonalbank (SGKB) und der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke (SAK), mit Mindererträgen zu rechnen.

Aufwandseitig weisen die Hochrechnungen darauf hin, dass basierend auf der neuen Spitalfinanzierung bei den inner- und den ausserkantonalen Hospitalisationen mit bedeutenden Mehraufwendungen zu rechnen ist, zurückzuführen auf höhere Fallschweregrade (CMI) und eine Zunahmen der Fälle. Gegenüber dem budgetierten Aufwand von insgesamt rund 442 Mio. Franken ist von Mehrkosten von 24 Mio. Franken auszugehen, was einer Zunahme von 5.4 Prozent entspricht. Auch ist bei den individuellen Prämienverbilligungen zu erwarten, dass das eingestellte Auszahlungsvolumen von 201 Mio. Franken überschritten wird. Es wird mit einem Mehraufwand von 7 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag gerechnet. Weitere Mehrbelastungen von gesamthaft 10 Mio. Franken resultieren aus der Restkostenübernahme in der Pflegefinanzierung und bei den Staatsbeiträgen an Behindertenorganisationen.

Die gewichtigste Verbesserung der mutmasslichen Rechnung 2012 ist auf die nicht budgetierte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in der Höhe von 40 Mio. Franken zurückzuführen. Zum Zeitpunkt der Budgetierung konnte nicht mit einer entsprechenden Zahlung gerechnet werden.



## **3 Voranschlag der laufenden Rechnung 2013**

### **3.1 Rahmenbedingungen**

#### **3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld**

Die Erarbeitung des Voranschlags 2013 erfolgte zu einem wirtschaftlich schwierigen Zeitpunkt. Die realwirtschaftliche Entwicklung der letzten Monate wie auch die nur verhalten positive Konjunkturprognose für das Jahr 2013 wirken sich direkt auf die Haushaltsperspektiven des Kantons St.Gallen aus. Insgesamt ist gegenüber den ursprünglichen Erwartungen mit rückläufigen Steuererträgen – insbesondere bei den Einkommens- und Vermögenssteuern – zu rechnen. Angesichts der unbeständigen und unsicheren Wirtschaftslage sind die Steuererträge der juristischen Personen zudem nur schwer abschätzbar. Für das Jahr 2013 wird von gleichbleibenden steuerbaren Gewinnen der Unternehmen ausgegangen. Im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags 2013 zeigte sich, dass die im AFP 2013–2015 eingestellten Steuererträge als zu optimistisch eingeschätzt wurden. So wird für 2013 mit Mindererträgen bei den kantonalen Steuern und beim Ertragsanteil an den direkten Bundessteuern von insgesamt 57 Mio. Franken gerechnet.

Bezüglich Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank wird im Jahr 2013 von einem Ertrag von 40.4 Mio. Franken ausgegangen. Angesichts der unsicheren makroökonomischen Lage in Europa ist diese Ertragsposition – die im Vergleich zu den Vorjahren von rund 100 Mio. Franken bereits um gut 60 Prozent reduziert wurde – mit gewissen Risiken behaftet.

Aufgrund des relativ starken Rückgangs des Ressourcenpotentials aller Kantone und einer gleichzeitigen Verbesserung des Ressourcenindex des Kantons St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich ist mit geringeren Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich von rund 25 Mio. Franken gegenüber den Planwerten 2013 zu rechnen. Auch die Vermögenserträge fallen aufgrund deutlich tieferer Dividenden bedeutend geringer aus.

#### **3.1.2 Zulässiges Defizit**

Nach Art. 61 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) ist der Staatssteuerfuss so festzusetzen, dass das Defizit der laufenden Rechnung den budgetierten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Aufgrund der veranschlagten Steuererträge liegt die zulässige Defizitgrenze bei rund 32.4 Mio. Franken (1% der einfachen Steuer entspricht 10.8 Mio. Franken). Mit einem Aufwandüberschuss von 23.8 Mio. Franken liegt das budgetierte Haushaltsergebnis 2013 unterhalb der zulässigen Defizitgrenze.

#### **3.1.3 Vorgaben Kantonsrat**

Der Kantonsrat hat Anfang Juni 2012 das Sparpaket II (Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung der Staatshaushaltes 33.12.09) mit einer Entlastungswirkung im Jahr 2013 von gesamthaft 148.5 Mio. Franken verabschiedet. Bestandteil dieses Betrages sind auch Übergangsmassnahmen und ertragsseitige Massnahmen von insgesamt 7.5 Mio. Franken. Die integrale Umsetzung des Sparpaketes II reduziert die Finanzierungslücke von 269.3 Mio. Franken gemäss AFP-Planwert 2013 auf neu rund 120 Mio. Franken. Wie sich im Voranschlag 2013 zeigt, ist die Finanzierungslücke nach Umsetzung des Sparpaketes II (tatsächliches Entlastungsvolumen 141.5 Mio. Fr.) im Wesentlichen wegen Mindereinnahmen von gut 97 Mio. Franken (Steuererträge, Vermögenserträge, Bundesfinanzausgleich), Mehraufwendungen von rund 20 Mio. Franken für die inner- und die ausserkantonale Hospitalisation sowie Minderaufwendungen von 9 Mio. Franken bei den Ergänzungsleistungen um gut 110 Mio. Franken höher als noch im AFP 2013–2015 angenommen (vgl. Kapitel 3.9.1).

## 3.2 Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

### 3.2.1 Schliessung der Finanzierungslücke im Voranschlag 2013

In der Botschaft zum Sparpaket II (33.12.09, Kapitel 9) ging die Regierung davon aus, dass im Jahr 2013 nach integraler Umsetzung des Sparpakets II von knapp 130 Mio. Franken (inkl. ertragsseitiger Massnahmen und Übergangsmassnahmen) eine Finanzierungslücke von rund 140 Mio. Franken resultieren wird, welche mit Bezügen aus dem freien Eigenkapital und durch eine Steuerfusserhöhung geschlossen werden kann. Zur Schliessung der Finanzierungslücke wurde damals von einer Steuerfusserhöhung von rund 7 bis 8 Prozentpunkten sowie von einem Eigenkapitalbezug von knapp 60 Mio. Franken ausgegangen.

Wie im vorhergehenden Kapitel 3.1.3 ausgeführt, umfasst das vom Kantonsrat im Juni 2012 beschlossene Sparpaket II Entlastungsmassnahmen im Umfang von knapp 150 Mio. Franken. Nebst diversen kleineren Anpassungen und Aktualisierungen erhöhte der Kantonsrat die Residualkorrektur von 10 Mio. Franken um 16.2 Mio. Franken auf neu 26.2 Mio. Franken, welche schwergewichtig durch Kürzungen im Personal- und Sachaufwand umzusetzen ist. Diese Anpassung begründet hauptsächlich das um rund 20 Mio. Franken höhere Entlastungsvolumen im Vergleich zur regierungsrätlichen Vorlage des Sparpakets II. Im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags 2013 konnten Kürzungen aus dem Sparpaket II von insgesamt rund 141 Mio. Franken realisiert werden. Die Finanzierungslücke konnte so von 270 Mio. Franken gemäss AFP 2013–2015 auf rund 130 Mio. Franken gesenkt werden.

Da sich die finanzielle Lage gegenüber dem AFP-Planwert 2013 in der Zwischenzeit um mehr als 100 Mio. Franken – schwergewichtig auf der Ertragsseite – verschlechtert hat, weist der Voranschlag 2013 eine Finanzierungslücke von gut 230 Mio. Franken auf. Die gemäss Botschaft zum Sparpaket II skizzierte Steuererhöhung um 7 bis 8 Prozentpunkte sowie ein Eigenkapitalbezug von 60 Mio. Franken reichen bei weitem nicht aus, um das Budget 2013 schuldenbremsekonform auszugestalten.

Die Finanzierungslücke von 231.9 Mio. Franken soll wie folgt geschlossen werden:

Finanzierungslücke im Voranschlag 2013	– 231.9 Mio. Fr.
Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte (neu 115%)	+ 97.5 Mio. Fr.
Bezug freies Eigenkapital	+ 80.0 Mio. Fr.
Vorbezug einer Jahrestranche aus dem besonderen Eigenkapital	+ 30.6 Mio. Fr.
Verbleibendes Defizit im Voranschlag 2013	<u>– 23.8 Mio. Fr.</u>

Mit der Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte auf neu 115 Prozentpunkte erreicht der Staatssteuerfuss wieder den Stand des Jahres 2007. Diese Steuerfussanpassung generiert im Jahr 2013 Mehreinnahmen von knapp 98 Mio. Franken<sup>1</sup>. Nebst dem ordentlichen Bezug einer Jahrestranche aus dem besonderen Eigenkapital von 30.6 Mio. Franken, welche in die Finanzierungslücke von 231.9 Mio. Franken bereits eingerechnet ist, soll im Jahr 2013 zusätzlich eine Jahrestranche in gleicher Höhe vorbezogen werden<sup>2</sup>.

### 3.2.2 Ausblick – Weiteres Entlastungsprogramm

Aufgrund erster Hochrechnungen zum AFP 2014–2016 ist nicht davon auszugehen, dass sich die finanziell angespannte Situation im kantonalen Haushalt kurz- bis mittelfristig lockern wird. Vor diesem Hintergrund wird die Ausarbeitung eines weiteren Entlastungsprogramms zur nachhaltigen Sanierung der Kantonsfinanzen mit Wirkung ab 2014/2015 nötig werden. Das Volumen dieses Entlastungspakets soll zusammen mit der Beratung des AFP 2014–2016 festgelegt werden und die Erarbeitung soll unter der Federführung der

<sup>1</sup> Die Steuerfusserhöhung wirkt sich im Jahr 2013 noch nicht auf die Gewinn- und Kapitalsteuern aus (vgl. dazu Ziffer 3.7.4 dieser Botschaft).

<sup>2</sup> Art. 2 Ziff. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital vom 21. Mai 2006 (sGS 831.51) ermöglicht einen einmaligen Vorbezug einer Jahrestranche.

Regierung unter Einbezug der Fraktionen des Kantonsrates erfolgen. Die Regierung ist sich bewusst, in diesem Zusammenhang das staatliche Angebot in verschiedenen Leistungsbereichen grundsätzlich überprüfen und auch reduzieren zu müssen. Andernfalls wären ein Anstieg der Verschuldung und/oder weitere Steuerfusserhöhungen die Folge.

### 3.3 Sparpaket II

#### 3.3.1 Umsetzung Sparmassnahmen im Voranschlag 2013

Nachstehende Tabelle zeigt die Massnahmen des Sparpaket II und die damit tatsächlich umgesetzten Entlastungen im Voranschlag 2013 gegenüber dem AFP-Planwert 2013. Die Werte in Klammern verweisen auf die ursprüngliche Entlastungswirkung gemäss Beschluss des Kantonsrates vom Juni 2012<sup>3</sup>.

<i>Massnahmen des Sparpaket II</i>	<i>VA 2013</i>	<i>Umsetzung</i>
<b>Aktualisierungen</b>		
<b>A</b> Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich: Bereinigung Zahlen AFP 2013–2015 . . . . .	– 12'900'000	ja
<b>A</b> Aktualisierungen Sonderschulen . . . . .	– 367'100	ja
<b>A</b> Korrektur Mehrkosten Revision Versicherungskassen . . . . .	– 3'600'000	ja
<b>A</b> Aktualisierungen Investitionsrechnung . . . . .	– 8'600'000	ja
<b>A</b> Weitere Aktualisierungen (inkl. Korrektur Aufwand IPV und Streichung Liste für säumige Prämienzahlerinnen und -zahler)	– 2'850'000	ja
<b>Total Aktualisierungen</b> . . . . .	<b>– 28'317'100</b>	
<b>Kürzungsmassnahmen</b>		
<b>K1</b> Stellenreduktion Dienststelle PPC . . . . .	– 104'200	ja
<b>K1</b> Reduktion Informatikaufwendungen ePSI . . . . .	– 90'200	ja
<b>K5</b> Forstliche Schutzbauten: Reduktion Staatsbeiträge . . . . .	– 300'000	ja
<b>K6</b> Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich . . . . .	– 11'700'000	ja
<b>K7</b> Allgemein (DI, Amt für Kultur) . . . . .	– 320'000	ja
<b>K8</b> Kürzung der Kulturförderbeiträge . . . . .	– 450'000	ja
<b>K9</b> Reduktion der Denkmalpflegebeiträge . . . . .	– 120'000	ja
<b>K10</b> DI: Residual (alle Ämter) . . . . .	– 267'000	ja
<b>K10</b> Interne Aufsicht soziale Einrichtungen . . . . .	– 10'500	ja
<b>K11</b> Berufsfachschulen: Verminderung des Führungspools . . . . .	– 400'000	ja
<b>K12</b> Integration der Brückenangebote hauswirtschaftlicher Aus- richtung in das allgemeine Brückenangebot . . . . .	– 80'000	ja
<b>K13</b> Berufsfachschulen: Integration Klassenlehrerzulagen . . . . .	– 600'000	ja
<b>K14</b> Berufsfachschulen: festlegen max. Förderbeitrag für Lernende	– 250'000	ja
<b>K15</b> Berufsfachschulen: Erweiterung und Quantifizierung des Berufsauftrags der Lehrpersonen . . . . .	– 250'000	ja
<b>K16</b> Erhöhung Reisezeit Wohn-Schulort . . . . .	– 100'000	ja
<b>K17</b> Berufsfachschulen: Optimierung der Klassengrössen (Berufsmaturität) . . . . .	– 660'000	ja
<b>K18</b> Berufsfachschulen: Konzentration der Schulorte . . . . .	– 290'000	ja
<b>K21</b> Mittelschulen: Reduktion der Anzahl Pflichtlektionen . . . . .	– 375'000	ja
<b>K22</b> Universität: Verzichtsplanning in Lehre und Verwaltung . . . . .	– 1'000'000	ja
<b>K23</b> Praxisänderung Dienstleistungen und Forschungsprojekte . . . . .	– 1'000'000	ja
<b>K24</b> PHSG: Straffung Lehre und Betrieb . . . . .	– 600'000	ja

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Massnahmen aus dem Sparpaket I – abgesehen von der in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 abgelehnten Kürzung der Ergänzungsleitungen um 4.4 Mio. Franken – integral umgesetzt wurden und Bestandteil des AFP-Planwertes 2013 sind.

Massnahmen des Sparpakets II

VA 2013

Umsetzung

Kürzungsmassnahmen		
K25	FHS St.Gallen: Kosteneinsparung in der Lehre	– 400'000 ja
K26	HSR: Gebühren zu Lasten Wirtschaftspartner	– 110'000 ja
K28	NTB: Senkung der Kosten pro Student	– 1'000'000 ja
K29	Reduktion Personalkosten im Finanzdepartement	– 157'000 (– 198'000) weitgehend umgesetzt, volle Umsetzung ab 2014
K29	keine Erhöhung Entschädigung Geschäftsführer IG KOMSG	– 10'000 ja
K30	Reduktion Informatik-Betriebskosten	– 28'000 ja
K30	Reduktion Druckkosten Berichte	– 25'000 ja
K31	Verrechnung der Leistungen im Bereich der Familienausgleichskasse Staatspersonal	– 100'000 ja
K33	eTaxes für Arbeitgeberabrechnung Quellensteuer	– 100'000 ja
K34	Reduktion Bezugsprovision Quellensteuer	– 1'800'000 ja
K35	eDesk / eWorking und Veranlagungsunterstützung natürliche Personen	– 590'000 ja
K37	Kostenreduktion im Bereich der Aus- und Weiterbildung	– 130'000 ja
K38	Kostenreduktion im Bereich der Stellenausschreibungen	– 200'000 ja
K39	Reduktion Informatik Kleinstvorhaben	– 30'000 ja
K40	Aufbau Energiemanagement & Betriebsoptimierung	– 200'000 ja
K41	Reduktion Aufträge an Dritte (BD)	– 390'000 ja
K42	Reduktion der Mittel für GIS-Datenerhebungen	– 40'000 ja
K43	Beteiligung an Sicherheitskosten für das Asylzentrum Landegg	– 100'000 ja
K44	Verzicht auf das weitere Engagement beim Polizeikooperationszentrum in Schaanwald (FL)	0 (– 130'000) Umsetzung erst ab 2016
K45	Plafonierung der Kantonsbeiträge an den Kulturgüterschutz	– 50'000 ja
K47	Streichung/Kürzung Dienstleistungen und Honorare (GD)	0 (– 190'000) Umsetzung aufgrund Planvorgabe erst 2014 möglich
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge (GD)	– 100'000 ja
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge sowie Dienstleistungen und Honorare	– 150'000 ja
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge	– 90'000 ja
K48	Minderaufwand/Verschiebung Unterstellung Oberärztinnen und Oberärzte unter das eidgenössische Arbeitsgesetz	– 4'000'000 ja
K49	Erhöhung der Ertragsüberschussvorgabe im Zentrum für Labormedizin	– 150'000 ja
K50	Reduktion der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei Spitälern	– 2'000'000 ja
K51	Reduktion Beiträge für die Sicherstellung der Versorgung	– 1'600'000 (– 2'500'000) teilweise umgesetzt (Erstreckung wegen Tariffestlegung)
K52	Enge Kooperation der Spitalverbunde 3 und 4	0 (+ 320'000) ja, übererfüllt <sup>4</sup>
<b>Total Kürzungsmassnahmen</b>		<b>– 32'516'900</b>

<sup>4</sup> Auf den ursprünglich geplanten Mehraufwand von 320'000 Franken zur Umsetzung dieser Massnahme wird verzichtet. Dieser Betrag ist nicht Bestandteil des Voranschlags 2013.

**Massnahmen des Sparpakets II**
**VA 2013**
**Umsetzung**

<b>Querschnittsmassnahmen</b>			
<b>Q1</b>	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten Zentralverwaltung . . .	– 2'570'000	ja
<b>Q2</b>	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten selbständige Institutionen . . . . .	– 8'700'000	ja
<b>K53</b>	Verzicht auf zusätzliche Stellen . . . . .	– 1'500'000	ja
<b>Q4</b>	Anpassung des Informatik-Liefervertrages der VRSG «SN Steuern Natürliche Personen» . . . . .	– 500'000	ja
<b>Q4</b>	Durchführungskosten Ergänzungsleistungen und Pflegefinanzierung . . . . .	– 605'000 (– 500'000)	ja, übererfüllt
<b>Q7</b>	Aufträge an Dritte . . . . .	– 800'000	ja
<b>Total Querschnittsmassnahmen</b> . . . . .		<b>– 14'675'000</b>	
<b>Massnahmen mit Bezug auf Gemeinden</b>			
<b>G2</b>	IVSE-Unterstellung Schlupfhuus . . . . .	+ 320'000	ja
<b>G2</b>	Aufgabenteilung InVia . . . . .	+ 200'000	ja
<b>G3</b>	Streichung der Beiträge an die Suchtberatungsstellen . . . . .	– 3'200'000	ja
<b>G4</b>	Giftsammelstellen an Gemeinden . . . . .	0 (– 500'000)	Umsetzung frühestens 2014 möglich
<b>G5<sub>neu</sub></b>	Übernahme Anteil Sonderkredit E-Government durch Kanton	+ 1'000'000	G5 bis G8, vgl. Ziffer 3.3.2 dieser Botschaft
<b>G6<sub>neu</sub></b>	Streichung Abgeltung Zweigstellen EL-Abwicklung . . . . .	– 700'000	
<b>G7<sub>neu</sub></b>	Streichung Gemeindebeiträge Neue Regionalpolitik . . . . .	– 165'000	
<b>G8<sub>neu</sub></b>	Erhöhung Gemeindeanteil Pflegefinanzierung (60%) . . . . .	– 16'500'000 (– 17'455'000)	
<b>Total Massnahmen mit Bezug auf Gemeinden</b> . . . . .		<b>– 19'045'000</b>	
<b>Sondereffekte</b>			
<b>S2</b>	Verschiebung des Abschreibungsbeginns um ein Jahr . . . . .	– 6'200'000 (– 12'400'000)	nur hälftig um- setzbar auf- grund bereits erfolgter Kantonsrats- beschlüsse <sup>5</sup>
<b>S3</b>	Gebührenüberschuss des Strassenverkehrsamtes nicht mehr dem Strassenfonds, sondern dem Allgemeinen Haushalt zuweisen.	– 8'900'000 (– 6'000'000)	ja, Über- erfüllung <sup>5</sup>
<b>Total Sondereffekte</b> . . . . .		<b>– 15'100'000</b>	
<b>Residualkorrekturen</b>			
<b>R1</b>	Umsetzung Residualkorrekturen verteilt auf Departemente . .	– 10'000'000	ja
<b>R2</b>	Umsetzung im Personalbereich . . . . .	– 14'500'000 (– 16'200'000)	hauptsächlich umgesetzt (Neuschätzung Lohnreduktion)
<b>Total Residualkorrekturen</b> . . . . .		<b>– 24'500'000</b>	

<sup>5</sup> Kantonsratsbeschluss vom 24. April 2012 über die Beteiligung an der Finanzierung technischer Verbesserungen der Schweizerischen Südostbahn AG für das Jahr 2012 (37.11.02), Kantonsratsbeschluss vom 29. November 2011 über die Beteiligung an der Finanzierung der Erneuerungsinvestitionen der Hochschule für Technik Buchs (234.111.1), Kantonsratsbeschluss über den Neubau des Forschungszentrums der Hochschule für Technik Rapperswil vom 23. April 2012 (35.11.01), Kantonsratsbeschluss vom 25. September 2012 über den Kantonsbeitrag an den Neubau des Naturmuseums (38.12.02).

<sup>5</sup> Übererfüllung der Sparvorgabe aufgrund eines höheren Gebührenüberschusses als ursprünglich geplant. Je nach Entwicklung der Gebührenerträge kann der Überschuss in Zukunft auch unter den Betrag von 6 Mio. Franken fallen.

**Massnahmen des Sparpakets II**
**VA 2013**
**Umsetzung**

<b>Ertragsseitige Massnahmen</b>			
<b>E2</b>	Erhöhung Studiengebühren . . . . .	–	250'000 ja
<b>E2</b>	Erhöhung Studiengebühren . . . . .	–	460'000 ja
<b>E3</b>	Erhöhung der Gebühren für Amtshandlungen . . . . .	–	10'000 ja
<b>E3</b>	Erhöhung der Gebühreneinnahmen bei Erteilung von Bewilligungen . . . . .	–	30'000 ja
<b>E3</b>	Erhöhung der Beiträge für die Aufschaltung von Brandmeldeanlagen . . . . .	–	600'000 ja
<b>E3</b>	Erhöhung der Gebühren für die Bewilligung von Strassenreklamen und Veranstaltungen . . . . .	–	260'000 ja
<b>E3</b>	Gebührenerhöhung im Bereich Sicherheitsfirmen, Sprengstoff und Pyrotechnik . . . . .	–	140'000 ja
<b>Total Ertragsseitige Massnahmen</b> . . . . .		–	<b>1'750'000</b>
<b>Übergangsmassnahmen</b>			
<b>Ü1</b>	Massnahmenplan aus Sonderkredit «Standortförderungsprogramm 2011–2014» . . . . .	–	300'000 ja
<b>Ü2</b>	Verzicht auf Förderung Sozialberufe . . . . .	–	200'000 ja
<b>Ü3</b>	Lektionenbuchhaltung . . . . .	–	700'000 ja
<b>Ü3</b>	Reduktion Sachaufwand Fachhochschulen . . . . .	–	900'000 ja
<b>Ü4</b>	Staffelung / Verschiebung Informatik-Projekte des Kantonalen Steueramtes . . . . .	–	550'000 ja
<b>Ü5</b>	Gewässerverbauungen . . . . .	–	1'500'000 ja
<b>Ü5</b>	Kantonsbeiträge an Gemeinden und Abwasserverbände für Abwasseranlagen und generelle Entwässerungsplanungen über einen längeren Zeitraum verteilen . . . . .	–	50'000 ja
<b>Ü5</b>	Verschiebung – Staatsbeiträge Erforschung und Erprobung erneuerbarer Energien / Energiesparmassnahmen . . . . .	–	50'000 ja
<b>Ü5</b>	Bodenkarte: Kürzung von Aufträgen an Dritte . . . . .	–	40'000 ja
<b>Ü6</b>	Verzicht auf Studie zur Wirkung von Interventionen in der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug . . . . .	–	100'000 ja
<b>Ü6</b>	Optimierung beim Abbau des alten Funknetzes . . . . .	0 (– 100'000)	Umsetzung aufgrund Planvorgabe nicht mehr möglich
<b>Ü6</b>	Schilderauktion auf kommunalen Kontrollschildern erweitern . . . . .	–	350'000 ja
<b>Ü6</b>	Verschiebung StPO-Stellen (Gesetzesvorhaben) . . . . .	–	400'000 ja
<b>Ü6</b>	Informatik-Investitionen: Scanning / Ausdehnung i2-Analyse-Tool . . . . .	–	440'000 ja
<b>Total Übergangsmassnahmen</b> . . . . .		–	<b>5'580'000</b>
<b>Total Sparpaket II (inkl. Ertragsseitige Massnahmen und Übergangsmassnahmen)</b> . . . . .		–	<b>141'484'000</b>

Von der ursprünglich vom Kantonsrat im Juni 2012 beschlossenen Entlastungswirkung des Sparpakets II von 148.5 Mio. Franken werden mit dem Voranschlag 2013 gesamthaft 141.5 Mio Franken umgesetzt. Gemäss obiger Tabelle resultieren die Minderentlastungen hauptsächlich in den Bereichen Kürzungsmassnahmen (K51), Gemeinden (Giftsammelstelle und Pflegefinanzierung), den Sondereffekten (Abschreibungen) und bei den Residualkorrekturen (Personalaufwand).



### 3.3.2 Umsetzung der Sparvorgabe an die Gemeinden

Der Kantonsrat hat mit dem Sparpaket II eine Beteiligung der Gemeinden von gesamthaft 20 Mio. Franken im Jahr 2013 beschlossen. An der Junisession 2012 wurden diesbezüglich Massnahmen mit einer Entlastung des Kantons von netto 3.2 Mio. Franken beschlossen. Der Restbetrag von damals 16.8 Mio. Franken konnte aufgrund von Verhandlungen zwischen der Regierung und der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) durch verschiedene Änderungen auf neu 17.4 Mio. Franken angepasst werden.

in Mio Fr.

<b>Beteiligung Gemeinden am Sparpaket II insgesamt</b> .....	<b>20.0</b>
– Aufgabenteilung InVia und Schlupfhuus .....	+ 0.5
– Streichung Beiträge Suchtberatungsstellen .....	– 3.2
– Übertragung Giftsammelstellen auf Gemeinden .....	– 0.5
<b>Restbetrag nach Junisession 2012</b> .....	<b>– 16.8</b>
<b>Umsetzung Sparvorgabe Gemeinden nach Verhandlungen Regierung/VSGP</b> .....	<b>20.0</b>
– Aufgabenteilung InVia und Schlupfhuus .....	+ 0.5
– Streichung Beiträge Suchtberatungsstellen .....	– 3.2
– Übernahme Gemeindeanteil am Sonderkredit E-Government durch Kanton .....	+ 1.0
– Streichung Abgeltung Zweigstellen Abwicklung Ergänzungsleistungen .....	– 0.7
– Streichung Gemeindebeiträge Neue Regionalpolitik .....	– 0.2
<b>Ausstehender Restbetrag</b> .....	<b>– 17.4</b>

Die Regierung und die VSGP haben sich darauf verständigt, dass der ausstehende Restbetrag von 17.4 Mio. Franken durch die Gemeinden in Form einer höheren Beteiligung an den Restkosten der Pflegefinanzierung erbracht werden soll. Die Erhöhung der Gemeindebeteiligung von heute einem Drittel auf neu 60 Prozent bewirkt – gestützt auf die im Voranschlag 2013 budgetierten Restkosten der Pflegefinanzierung von 62 Mio. Franken – bei den Gemeinden Mehraufwendungen von 16.5 Mio. Franken. Wie im Kapitel 3.1.5 aufgeführt, wird dadurch die Sparvorgabe von 20 Mio. Franken um rund 0.9 nicht erfüllt. Dies ist auf die Rundung zur Definition eines praktikablen Kostenschlüssels bei der Pflegefinanzierung (Gemeinden neu 60 Prozent; Kanton neu 40 Prozent) zurückzuführen.

### 3.3.3 Personalmassnahmen

Mit dem Sparpaket II hat der Kantonsrat für das Jahr 2013 eine zusätzliche Sparvorgabe von 16.2 Mio. Franken beschlossen, die schwergewichtig durch eine Reduktion des Personalaufwands umgesetzt werden soll.

Um Entlassungen in der kantonalen Verwaltung sowie das Aussetzen des Stufenanstiegs zu verhindern und um an den Errungenschaften des neuen Personalrechts festzuhalten, sieht sich die Regierung zu einer befristeten Lohnreduktion von 1.5 Prozent im Jahr 2013 gezwungen. Zusätzlich sollen die Beförderungsquote wie auch die Mittel zur Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien halbiert werden. Daneben soll auf die Stellen verzichtet werden, die zusätzlich zu den im Voranschlag 2012 angemeldeten 26 Stellen in den AFP 2013–2015 aufgenommen wurden (10 Stellen). Die zusätzliche Sparvorgabe im Personalbereich soll folgendermassen umgesetzt werden.

in Mio Fr.

– Befristete Kürzung (Voranschlag 2013) der Reallöhne um 1.5% .....	– 13.0
– Reduktion der Beförderungsquote von 0.4% auf 0.2% .....	– 1.5
– Reduktion der ausserordentlichen Leistungsprämie von 0.3% auf 0.15% .....	– 0.5
– Verzicht auf die Stellen im AFP 2013–2015 .....	– 1.2
<b>Entlastung Personalaufwand total</b> .....	<b>– 16.2</b>

Die auf ein Jahr befristete Lohnreduktion ab 1. Januar 2013 wird in Anwendung von Art. 37 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) angeordnet. Sie soll so sozialverträglich wie möglich umgesetzt werden. Deshalb sollen alle Auszubildenden sowie alle Mitarbeitenden mit einer Bruttojahresbesoldung bis zu 60'000 Franken von der befristeten Lohnkürzung befreit werden. Teilzeitangestellte werden von der Lohnkürzung nur ausgenommen, wenn ihre auf einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent hochgerechnete Jahresbesoldung 2013 nicht mehr als 60'000 Franken beträgt. Die befristete Lohnkürzung wird so vorgenommen, dass sie sich nicht auf die berufliche Vorsorge der Mitarbeitenden auswirkt. Die Umsetzung der Sockellösung hat Minderentlastungen von rund 1.2 Mio. Franken zur Folge. Zur Kompensation dieser Mindereinsparung wird der Personalaufwand (Kontogruppe 30, abzüglich pauschale Besoldungskorrektur Konto 308) der Räte, Departemente, Staatskanzlei und Gerichte um je 0.19 Prozent gekürzt.

Von der auf ein Jahr befristeten Lohnreduktion sind die Mitarbeitenden (inklusive Magistratspersonen) der kantonalen Verwaltung einschliesslich der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie Universität, Pädagogische Hochschule, Zentrum für Labormedizin, Gebäudeversicherungsanstalt, Sozialversicherungsanstalt sowie Spital- und Psychiatrieverbunde betroffen. Von der Sockellösung profitieren insgesamt knapp 2'000 Mitarbeitende, davon gut 1'100 Mitarbeitende der Spital- und Psychiatrieverbunde. Gesamthaft entspricht dies einem Anteil von knapp 12 Prozent der in den erwähnten Bereichen angestellten Personen. Von einer Lohnkürzung bei beitragsfinanzierten Institutionen ausserhalb der Verwaltung wird abgesehen. Auch sollen die Lehrkräfte der öffentlichen Volksschule von einer Lohnkürzung ausgenommen werden (vgl. hierzu Kapitel 10 und den Entwurf zum Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer).

Zur Umsetzung der befristeten Lohnkürzung sind im Voranschlag 2013 folgende Anpassungen vorgenommen worden:

	in Mio Fr.
– Aufnahme einer Negativposition im Allgemeinen Personalaufwand .....	– 8.4
– Reduktion Staatsbeiträge Universität, Pädagogische Hochschule und Fachhochschulen .....	– 2.9
<b>Entlastung Lohnkürzung total .....</b>	<b><u>– 11.3</u></b>

Der Wert von –8.4 Mio. Franken ist zentral im Allgemeinen Personalaufwand (RA 5600) des Finanzdepartementes eingestellt. Die Finanzierung dieser negativen Aufwandposition erfolgt durch die Departemente im Lauf des Rechnungsjahres 2013 als Folge tiefer ausfallender Personalaufwendungen (Kürzung der massgebenden Bruttolöhne um 1.5 Prozent) sowie einer allgemeinen Kürzung des Personalaufwands in den Departementen um 0.19 Prozent zur Finanzierung der Sockellösung. Bei den Spital- und Psychiatrieverbunden wirken sich die Besoldungskürzungen erst mittelfristig und wegen der Spitalfinanzierung nur anteilmässig auf den Kantonshaushalt aus. Die Höhe der Baserate und damit der Staatsbeiträge hängt dabei von verschiedenen Be- und Entlastungen ab, welche in die Berechnung einfließen. Hier gilt es ebenfalls zu berücksichtigen, dass alleine die Umsetzung des neuen Personalrechts zu Mehraufwendungen von rund 16.7 Mio. Franken in den Spital- und Psychiatrieverbunden führt.

Nebst der Lohnkürzung wurden auch die Halbierung der Beförderungsquote und der ausserordentlichen Leistungsprämien ins Zahlenwerk des Voranschlags 2013 aufgenommen. Auch wird auf die Beantragung der im AFP 2013 geplanten Stellen im Umfang von 1.2 Mio. Franken verzichtet.

Im Sinn der Gleichbehandlung aller kantonalen Angestellten sollen die Lohnkürzungen auch bei der Gebäudeversicherungsanstalt und der Sozialversicherungsanstalt vorgenommen werden, auch wenn sie sich aufgrund des geschlossenen Finanzierungskreislaufes nicht auf den kantonalen Haushalt auswirken.

Gestützt auf Art. 37 PersG kann die Regierung einseitig Personalmassnahmen beim Lohn vornehmen, ohne dass sie zum Instrument der Änderungskündigung greifen muss. Die Notwendigkeit einer Änderungskündigung zur Vornahme einer befristeten Lohnkürzung ist nicht gegeben. Art. 37 und Art. 38 PersG würden ihres Regelungsgehalts (vgl. Botschaft zum Personalgesetz ABI 2010, S. 1631) völlig entleert, falls es der Regierung nicht oder nur unter zusätzlich erschwerten Bedingungen möglich sein sollte, die Löhne des



Staatspersonals den Budgetbeschlüssen des Kantonsrates anzupassen. Art. 37 PersG zielt eindeutig darauf ab, die individuellen Löhne mit dem jährlichen Regierungsbeschluss über die Besoldungsansätze für das Staatspersonal (sGS 143.23) den mit dem Staatsvoranschlag bewilligten Krediten anzupassen. Es handelt sich hier um einen gesetzlichen Vorbehalt, der als Bestandteil der Arbeitsverträge mit dem Staatspersonal unter den darin erwähnten Bedingungen die einseitige Anpassung der Verträge in diesem Punkt durch die Regierung vorsieht. Der Entscheid über die Lohnfestsetzung liegt eben nur indirekt im Zuständigkeitsbereich der Regierung. Die Budgetkompetenz fällt in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates (Art. 65 Bst. f der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV]). Diesen Beschluss hat die Regierung zu vollziehen (Art. 73 Bst. b KV). Dazu muss sie die Anpassung der individuellen Löhne des Staatspersonals vornehmen können. Dies ist ihr vom Kantonsrat als Gesetzgeber mit Art. 37 PersG und im Rahmen von Art. 38 PersG ausdrücklich gestattet worden.

Nach Art. 37 PersG überprüft die Regierung jährlich die Löhne. Sie bestimmt die Änderungen im Rahmen der mit dem Voranschlag bewilligten Kredite durch Verordnung. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie die Finanzlage des Kantons. Nach Art. 38 PersG weicht die jährliche Änderung von der Jahreststeuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise nicht mehr als 3 Prozentpunkte ab. Der Landesindex für Konsumentenpreise kann höchstens um 6 Prozent über- und 6 Prozent unterschritten werden. Massgebend ist der Stand des Landesindex für Konsumentenpreise im Oktober des Vorjahres. Diese gesetzliche Vorgabe ist auch bei einer befristeten Lohnreduktion von 1.5 Prozent einzuhalten. Die Besoldungen 2012 basierten auf einem ausgeglichenen Indexstand von 102.4 Punkten (Basis Dezember 2010: 100). Der massgebende Landesindex für Konsumentenpreise beträgt im August 2012 99.0 Punkte. Selbst mit der befristeten Lohnkürzung wird die Indexentwicklung noch überschritten.

Im Zusammenhang mit der Lohnkürzung stellen sich weitere Fragen bezüglich der Betroffenheit der Gemeinden und des innerkantonalen Finanzausgleichs.

Im Bereich der Gemeinden stellt sich die Frage, inwiefern die Löhne des Gemeindepersonals an die Löhne des Staatspersonals gekoppelt sind. Dazu ist zu erwähnen, dass Gemeinden, welche die Besoldung an die kantonalrechtliche Regelung koppeln, das entsprechende Reglement ändern müssen, wenn sie die Lohnkürzung in ihrer Gemeinde nicht umsetzen wollen (z.B. durch Einfügen einer Übergangsbestimmung für das Jahr 2013). Eine Änderung des Reglements untersteht nicht dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Für Gemeinden ohne Personalreglement gelten nach Art. 95 Abs. 2 GG die kantonalen Vorschriften. Wenn der Gemeinderat auf eine Lohnkürzung verzichten will, muss er dies ebenfalls beschliessen. Auch dieser Beschluss untersteht nicht dem fakultativen Referendum.

Zudem wurde abgeklärt, was zu veranlassen ist, damit Gemeinden, welche die Lohnkürzungen bei ihren Angestellten nicht umsetzen, über den innerkantonalen Finanzausgleich nicht benachteiligt werden. Die Berechnungsbasis des Ressourcenausgleichs – dem bedeutendsten Ausgleichsinstrument im innerkantonalen Finanzausgleich – ist von einer Lohnkürzung der Gemeindeangestellten nicht betroffen. Massgebend zur Berechnung des Ressourcenausgleichs ist die technische Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde. Einen geringen Einfluss haben die Lohnkosten der Gemeindeangestellten aber im allgemeinen Sonderlastenausgleich (Schule, Weite, Stadt). Dazu ist allerdings festzuhalten, dass sich die Finanzausgleichsbeiträge nicht auf die effektiven Kosten je Gemeinde abstützen. Die Effekte einer Lohnkürzung der Gemeindeangestellten sind im innerkantonalen Finanzausgleich gering und können deshalb vernachlässigt werden. Gemeinden, welche die Lohnkürzung nicht umsetzen, werden durch den Finanzausgleich nicht benachteiligt.

### 3.4 Revision Versicherungskasse – Demografiebedingte Anpassungen per 1. Januar 2013

Am 11. September 2012 hat die Regierung Entwurf und Botschaft zum Gesetz über die St.Galler Pensionskasse verabschiedet und dem Kantonsrat zugeleitet (22.12.09). In der Botschaft werden die Gründe für die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen dargestellt. Sodann wird ausgeführt, dass auf den 1. Januar 2013 auch die Einführung der Lebenspartnerrente sowie die Vereinheitlichung des Invaliditätsbegriffs (Wechsel von der Dienstunfähigkeit zur Erwerbsunfähigkeit auch bei der Versicherungskasse für das Staatspersonal) in Erwägung gezogen werden. Weiter wird darauf hingewiesen, dass wegen des seit dem 1. Juni 2012 geltenden Personalgesetzes die Beitragspflicht bis zur Erreichung des neuen ordentlichen Rücktrittsalters 65 auszudehnen ist.

Mit den demografiebedingten Anpassungen sollen folgende Veränderungen per 1. Januar 2013 vorgenommen werden:

- a) Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen durch Umstellung auf BVG 2010 bei beiden Versicherungskassen (Versicherungskasse für das Staatspersonal [VKStP] und Kantonale Lehrerversicherungskasse [KLVK]);
- b) Einführung der Lebenspartnerrente bei beiden Versicherungskassen;
- c) Wechsel des Invaliditätsbegriffs (Erwerbsunfähigkeit statt Dienstunfähigkeit) bei der Versicherungskasse für das Staatspersonal;
- d) Ausdehnung der Beitragspflicht bis zum ordentlichen Rücktrittsalter 65 bei beiden Versicherungskassen.

Die Anpassungen nach Bst. a), b) und c) sind den beiden Verwaltungskommissionen an deren ordentlicher Jahresversammlung am 18. Juni 2012 in Aussicht gestellt worden. Die Notwendigkeit zur Ausdehnung der Beitragspflicht bis Alter 65 nach Bst. d) hat sich erst nachträglich und aus Gesprächen mit der BVG-Stiftungsaufsicht ergeben. Dabei ist indessen folgerichtig auch eine Anhebung des bisherigen Rentenziels (50 Prozent des versicherten Lohnes im Alter 63) auf 55 Prozent des versicherten Lohns im Alter 65 vorzusehen. Zudem könnten Verwerfungen vermieden werden, indem eine kleine Übergangsgeneration (z.B. Jahrgänge 1953 und älter) in der alten Ordnung belassen wird.

Diese demografiebedingten Anpassungen sollen per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden, indem die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (sGS 143.7) und die Verordnung über die kantonale Lehrerversicherungskasse (sGS 213.550) je mit einem VIII. Nachtrag entsprechend geändert werden. Zuständig für den Erlass dieser Nachträge ist die Regierung nach Anhörung der jeweiligen Verwaltungskommissionen.

Finanziell führt einzig die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen gemäss Bst. a) ab dem Jahr 2013 zu einer zusätzlichen Belastung der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden. Den Arbeitnehmenden wurde im Mai 2012 eine Erhöhung ihrer Beiträge um durchschnittlich 1.3 Prozentpunkte angekündigt, und den Arbeitgebenden wurde anfangs Juli 2012 angezeigt, dass für das Jahr 2013 mit einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge zwischen 1.3 und 1.8 Prozentpunkten zu rechnen sei.

Aus der Einführung der Lebenspartnerrente sind keine spürbaren Zusatzkosten zu erwarten, weil diese Leistungen bereits in den neuen versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 eingerechnet sind. Die Angleichung des Invaliditätsbegriffs bei der VKStP an denjenigen der KLVK ist tendenziell mit einem Minderaufwand verbunden, der allerdings kaum quantifizierbar ist. Schliesslich wird sich die Ausdehnung der Beitragspflicht bis Alter 65 erst mit einer zeitlichen Verzögerung auswirken, d.h. erst nach Ablauf der Übergangsfrist für die Jahrgänge, die in der alten Ordnung (Beitragspflicht bis Alter 63) belassen werden.

Nach den jüngsten Berechnungen ist durch die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen für die der VKStP angeschlossenen Arbeitgebenden mit Mehrbelastungen für den Staatshaushalt als Folge der höheren Arbeitgeberbeiträge in Höhe von maximal 7.8 Mio. Franken zu rechnen. Dieser Betrag ist im Voranschlag 2013 eingestellt, und zwar im Umfang von 5.346 Mio. Franken beim allgemeinen Personalaufwand (RA 5600) und mit dem Restbetrag von 2.454 Mio. Franken bei den betroffenen Institutionen auf den ent-

sprechenden Staatsbeitragspositionen. Für die Mehrkosten als Folge der erhöhten Arbeitgeberbeiträge an die VKStP bleibt die Zustimmung des Kantonsrates im Rahmen des Voranschlags 2013 vorbehalten.

Weitere Mehraufwendungen in der Grössenordnung von 5.9 Mio. Franken sind bei den Arbeitgebern im Bereich der Spital- und Psychiatrieverbunde und weiteren angeschlossenen Arbeitgebern zu erwarten. Da diese Zusatzkosten den kantonalen Haushalt nicht direkt belasten, ist dieser Wert nicht Bestand des vorliegenden Voranschlags 2013.

Zur Anpassung der Finanzierung an die demografische Entwicklung vgl. Beilage 2 zu dieser Botschaft.

### 3.5 Ergebnis im Vergleich zu vergangenen Planwerten

Der Voranschlag 2013 zeigt im Vergleich zum Planjahr 2013 des AFP 2013–2015 folgendes Ergebnis:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013	
Aufwand . . . . .	4 389.5	4 566.7	4 497.4	+ 107.9	+ 2.5%
Ertrag (inkl. Bezug Eigenkapital) . . . . .	4 361.1	4 297.5	4 473.5	+ 112.4	+ 2.6%
Ertrag vor Bezug Eigenkapital . . . . .	4 135.5	4 271.9	4 332.4	+ 196.9	+ 4.8%
Bezug besonderes Eigenkapital . . . . .	25.6	25.6	61.2		
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital . . . . .	228.4	269.3	103.8		
Bezug freies Eigenkapital . . . . .	200.0		80.0		
Aufwandüberschuss . . . . .	28.4	269.3	23.8		

Gegenüber dem Vorjahr nimmt der Aufwand im Voranschlag 2013 gesamthaft um 107.9 Mio. Franken oder 2.5 Prozent zu. Der Ertrag steigt insgesamt um 112.4 Mio. Franken (+2.6%). Werden die Eigenkapitalbezüge ausgeklammert, nimmt der Ertrag um 196.9 Mio. Franken oder 4.8 Prozent zu. Diese Zunahme ist rund hälftig auf die Steuerfussanpassung um 10 Prozentpunkte von 105 Prozent (2012) auf neu 115 Prozent im Jahr 2013 zurückzuführen. Diese generiert dem Kantonshaushalt im Jahr 2013 97.5 Mio. Franken Mehrerträge. Ohne Steuerfussanpassung würden die Erträge (vor Eigenkapitalbezug) 4'234.9 Mio. Franken betragen und lägen somit 37 Mio. Franken unter dem Finanzplanwert 2013.

Das effektive Defizit ohne Bezüge des freien Eigenkapitals reduziert sich von 228.4 Mio. Franken im Voranschlag 2012 um 124.6 Mio. Franken auf 103.8 Mio. Franken im Voranschlag 2013. Wird der ausserordentliche Vorbezug einer Jahrestanche des besonderen Eigenkapitals in die Berechnung miteinbezogen, so geht der effektive Aufwandüberschuss im Jahr 2013 um 35.6 Mio. Franken weniger zurück.

Im Vergleich zum AFP 2013–2015 reduziert sich der Aufwandüberschuss vor Bezug des freien Eigenkapitals um 165.5 Mio. Franken. Wird diese Abnahme um die Differenz beim Bezug des besonderen Eigenkapitals (35.6 Mio. Fr.) sowie die Steuererhöhungen im Jahr 2013 (97.5 Mio. Fr.) bereinigt, so resultiert im Voranschlag 2013 trotz Umsetzung des Sparpakets II nur eine effektive Verbesserung des Ergebnisses um 32.4 Mio. Franken. Dass das Sparpaket II im Umfang von 141.5 Mio. Franken im Jahr 2013 somit praktisch neutralisiert wird, ist schwergewichtig auf die Verschlechterungen von insgesamt mehr als 100 Mio. Franken insbesondere auf der Ertragsseite und infolge der Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung zurückzuführen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.2.1).

### 3.6 Entwicklung des Aufwands

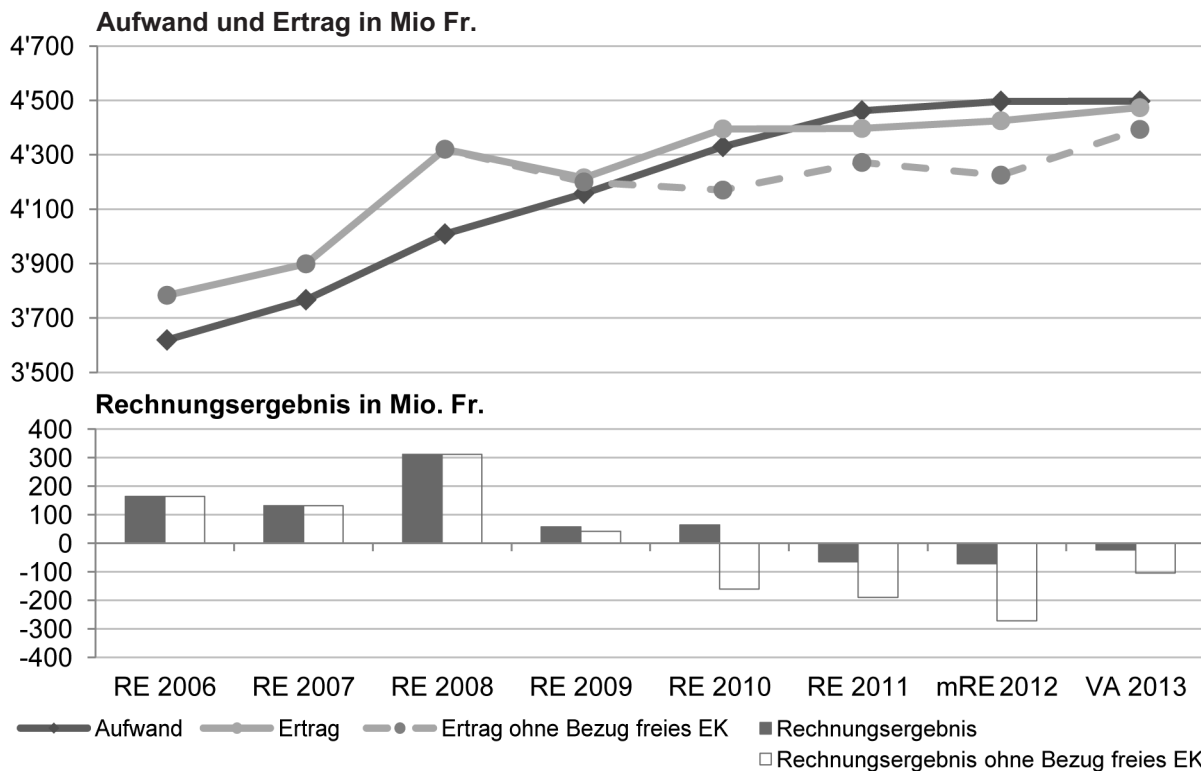
#### 3.6.1 Überblick

Gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2012 bleibt der Gesamtaufwand im Jahr 2013 weitgehend stabil. Wird die mutmassliche Rechnung 2012 um die beiden einmaligen Faktoren Lohngleichheitsklage Gesundheitsberufe (25 Mio. Fr.) und Rechtsverfahren Erfolgshonorar Vermögensverwaltung (20 Mio. Fr.)<sup>7</sup> bereinigt, so steigt der Aufwand im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 50 Mio. Franken. Diese Aufwandsteigerung ist hauptsächlich auf Mehraufwendungen in den Bereichen Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung<sup>8</sup> und bei den Behinderteninstitutionen zurückzuführen.

Auf der Ertragsseite wurde der Aufwärtstrend durch Entlastungen im Steuerbereich im Jahr 2009 nur kurzzeitig unterbrochen. Seither ist – auch unter Ausklammerung der Bezüge aus dem freien Eigenkapital – beim Gesamtertrag ein weiterer Anstieg festzustellen. Dieser lässt sich primär durch die Steuerfusserhöhungen in den Jahren 2012 (plus 10 Prozentpunkte auf Niveau 105%) und 2013 (plus 10 Prozentpunkte auf Niveau 115%) erklären. Ohne diese Steuerfusserhöhungen wäre infolge der gedämpften Erwartungen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern und den Erbschaftssteuern, den um 60 Prozent reduzierten Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank sowie den geringeren Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich (NFA) mit rückläufigen Erträgen zu rechnen.

Die unterschiedliche Entwicklung von Aufwand und Ertrag kann seit dem Jahr 2010 dank erheblichen Bezügen aus dem freien Eigenkapital ausgeglichen werden. Entsprechend hoch sind die effektiven, d.h. unter Ausklammerung der Eigenkapitalbezüge errechneten Defizite der laufenden Rechnung in den Jahren 2010 bis 2013 (vgl. unterer Teil der Abbildung 1)<sup>9</sup>.

**Abbildung 1: Aufwand und Ertrag sowie Rechnungssaldi der Jahre 2006–2013**



<sup>7</sup> Dieser Aufwand von gesamthaft 45 Mio. Franken in der mutmasslichen Rechnung 2012 wird mittels Auflösung der im Rechnungsjahr 2010 gebildeten Rückstellung saldoneutral finanziert.

<sup>8</sup> Durch die Erhöhung des Gemeindeanteils von heute einem Drittel auf neu 60 Prozent der Restkosten der Pflegefinanzierung ergibt sich für den Kanton per Saldo eine Entlastung. Von den im Voranschlag 2013 eingestellten 62 Mio. Franken werden durch die Gemeinden 37.2 Mio. Franken refinanziert. Gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2012 fallen dadurch für den Kanton im Jahr 2013 um 14.2 Mio. Franken geringere Kosten an. Gegenüber dem AFP-Wert 2013, der identisch ist mit dem Voranschlagswert 2012 und noch vom alten Schlüssel (2/3 Kanton, 1/3 Gemeinden) ausgeht, beträgt die Reduktion 7.9 Mio. Franken. Bei einer reinen Aufwandbetrachtung, wie sie in diesem Kapitel erfolgt, tragen die gesamten Restkosten der Pflegefinanzierung zum kantonalen Aufwandwachstum bei.

<sup>9</sup> Wird das Rechnungsergebnis ohne Bezug aus dem freien Eigenkapital im Voranschlag 2013 zusätzlich um den Vorbezug einer Jahrestranche des besonderen Eigenkapitals von 30.6 Mio. Franken bereinigt, resultiert ein entsprechend höherer Aufwandüberschuss.

### 3.6.2 Aufwandwachstum

Im Jahr 2013 ist im Vergleich zum Voranschlag 2012 in verschiedenen Bereichen mit Mehraufwendungen zu rechnen. Diese enthalten insbesondere Mehrkosten der neuen Spitalfinanzierung (netto) sowie der Pflegefinanzierung von insgesamt knapp 60 Mio. Franken sowie Mehrkosten im Behindertenbereich von 23.8 Mio. Franken, dazu kommen weitere Mehraufwendungen im Bildungsbereich:

in Mio. Fr.	Veränderung VA 2012–VA 2013	
Nettomehraufwand neue Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisationen) . . . . .	+ 46.4	+ 10.5%
Mehraufwand Pflegefinanzierung . . . . .	+ 13.0	+ 26.5%
Mehraufwand Beiträge Behinderteninstitutionen . . . . .	+ 23.8	+ 21.6%
Mehraufwand Universität . . . . .	+ 3.2	+ 3.0%
Mehraufwand berufliche Grundbildung . . . . .	+ 6.1	+ 19.2%

Das Vorjahreswachstum von gegen 20 Prozent bei den Individuellen Prämienverbilligungen (IPV) setzt sich nicht fort. Diese Aufwendungen gehen netto um etwa 3 Mio. Franken zurück. Der Aufwand bei den Hospitalisationen ist bereits in der mutmasslichen Rechnung 2012 deutlich höher als budgetiert, weshalb auch die Werte im Voranschlag 2013 im Vergleich zu den ursprünglichen Planwerten entsprechend anzupassen sind.

Für eine sachgerechte Ermittlung des Aufwandwachstums muss der Gesamtaufwand um verschiedene aufwand- und ertragsseitigen Doppelzählungen sowie nicht ausgabenwirksame Fondierungen bereinigt werden. Aufgrund stark schwankender Planwerte bei den Projektierungskosten im Hochbauamt ist dieser Aufwand nicht Bestandteil des bereinigten Aufwandes. Vor dem Hintergrund der hohen, vom Kanton nur sehr beschränkt steuerbaren Mehrkosten infolge der neuen Spitalfinanzierung drängt sich ferner eine separate Betrachtung der Aufwandentwicklung der Gesundheitseinrichtungen auf.

Eine auf diese Weise bereinigte Gegenüberstellung des Voranschlags 2013 zum Vorjahresbudget zeigt folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013	Aufwandwachstum	
Gesamtaufwand . . . . .	4'389.5	4'497.4	+ 107.9	+ 2.5%
– Ertragsanteile Dritter . . . . .	327.7	338.4		
– Durchlaufende Beiträge . . . . .	267.6	277.9		
– Fondierungen . . . . .	17.0	14.7		
– Interne Verrechnungen . . . . .	408.4	408.5		
– Globalkredite (Erträge) . . . . .	4.3	4.2		
– Projektierungskosten <sup>10</sup> . . . . .	1.5	24.4		
Bereinigter Aufwand . . . . .	3'363.0	3'429.3	+ 66.3	+ 2.0%
Aufwand Gesundheitseinrichtungen <sup>11</sup> . . . . .	445.8	490.8	+ 45.0	+ 10.1%
Bereinigter Aufwand ohne Gesundheitseinrichtungen . . . . .	2'917.2	2'938.5	+ 21.3	+ 0.7%

Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt für den Gesamtkanton 2.0 Prozent. Werden die Gesundheitseinrichtungen ausgeklammert, reduziert sich das bereinigte Aufwandwachstum auf neu 0.7 Prozent. Dieses liegt damit deutlich unter dem vom SECO im September 2012 prognostizierten Wirtschaftswachstum (BIP) von 1.4 Prozent für das Jahr 2013.

<sup>10</sup> Aufgrund der stark schwankenden Budgetwerten bei den Projektierungskosten im Hochbauamt ist der erstmals in dieser Höhe anfallende Aufwand nicht Bestandteil des bereinigten Aufwands.

<sup>11</sup> Gesundheitseinrichtungen: Aufwandüberschuss Amt für Gesundheitsversorgung (RA 830), ohne Amtsleitung AfGVE (RA 8300) und ohne Individuelle Prämienverbilligung (RA 8301).



Gegenüber dem AFP 2013–2015 konnte das Aufwandwachstum wesentlich reduziert werden. Dieses ging für das Jahr 2013 noch von einem Wachstum des bereinigten Aufwands von 4.6 Prozent (inklusive Gesundheitseinrichtungen und Projektierungskosten) aus.

### 3.6.3 Personalaufwand

Der Personalaufwand weist folgende Entwicklung auf:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013	
Räte	3.9	3.6	3.8	– 0.1	– 2.6%
Staatskanzlei	5.6	5.6	5.5	– 0.1	– 1.8%
Volkswirtschaftsdepartement <sup>12</sup>	56.0	55.8	57.1	+ 1.1	+ 2.0%
Departement des Innern	27.3	27.3	27.0	– 0.3	– 1.1%
Bildungsdepartement	251.2	251.5	249.9	– 1.3	– 0.5%
Finanzdepartement	44.6	74.0	42.4	– 2.2	– 4.9%
Baudepartement	66.5	67.6	65.6	– 0.9	– 1.4%
Sicherheits- und Justizdepartement	179.8	182.3	182.2	+ 2.4	+ 1.3%
Gesundheitsdepartement	30.2	31.4	30.5	+ 0.3	+ 0.9%
Gerichte	32.1	32.4	32.3	+ 0.2	+ 0.3%
<b>Personalaufwand gesamt</b>	<b>697.3</b>	<b>731.4</b>	<b>696.2</b>	<b>– 1.1</b>	<b>– 0.2%</b>

Gegenüber dem Vorjahr reduziert sich der Personalaufwand insgesamt um gut 1 Mio. Franken oder 0.2 Prozent. Im Vergleich zum Planwert 2013 aus dem AFP 2013–2015 ist eine bedeutende Reduktion um insgesamt rund 35 Mio. Franken zu verzeichnen. Dieser Minderaufwand ist schwergewichtig auf das Sparpaket II und anderweitige Veränderungen im zentral beim Finanzdepartement eingestellten Allgemeinen Personalaufwand zurückzuführen (befristete pauschale Lohnkürzung [–8.4 Mio. Franken]<sup>13</sup>, Massnahmen Q1/Q2 im Personalbereich [–11.3 Mio. Franken], Aktualisierung Projekt Revision Versicherungskasse [–3.6 Mio. Franken], Halbierung Beförderungsquote [–1.5 Mio. Franken], Halbierung a.o. Leistungsprämien [–0.4 Mio. Franken], Anpassung Inkonvenienzzahlungen Gesundheitsbereich [–3.9 Mio. Franken]).

Gleichzeitig ist die Lohnsumme aufgrund von Beförderungen sowie dem Effekt des Stufenanstiegs aus dem Jahr 2012 gewachsen. Auch ist die Schaffung von gut 10 refinanzierten Stellen Bestandteil dieser Zahlen.

In untenstehenden Departementen sind Stellenschaffungen vorgesehen, welche vollständig refinanziert sind. Neue Stellen, die den kantonalen Haushalt zusätzlich belasten, werden mit dem Voranschlag 2013 keine beantragt.

#### Volkswirtschaftsdepartement

- Generalsekretariat: 80% in der Fachstelle für Statistik (refinanziert über Aufträge)
- Amt für Arbeit und Wirtschaft: 50% im Bereich Standortförderung (refinanziert über Standortförderungskredit)

#### Bildungsdepartement

- Regionale Schulaufsicht (RSA): 50% Aufsicht Privatschulen (gebührenfinanziert)
- Amt für Sport: 20% Projekt «cool and clean» (refinanziert durch Bund)

#### Baudepartement

- Hochbauamt: 200% zur Umsetzung der Massnahme K40 (Aufbau Energiemanagement und Betriebsoptimierung)<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Anstieg des Personalaufwands im bundesrefinanzierten Bereich der Arbeitslosenversicherung um 1.1 Mio. Franken aufgrund der angenommenen Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

<sup>13</sup> Dabei nicht eingerechnet sind Kürzungen von fast 3 Mio. Franken im Personalbereich der Fachhochschulen, der Pädagogischen Hochschule sowie der Universität, die über eine Kürzung der entsprechenden Staatsbeiträge umgesetzt werden.

<sup>14</sup> Zur Umsetzung der Sparmassnahme K40 werden zeitlich gestaffelt vier Projektleiter für Betriebsoptimierungen eingestellt (200 Stellenprozent im Jahr 2013).

### Sicherheits- und Justizdepartement

- Amt für Justizvollzug: 300% für die neu geschaffene geschlossene Übergangsabteilung Saxerriet (gebührenfinanziert)
- Kantonspolizei: 100% Polycor (refinanziert)

### Gesundheitsdepartement

- Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen: 100% Amtstierarzt (gebührenfinanziert)
- Amt für Gesundheitsvorsorge: 120% (refinanziert über Tabakpräventionsfonds)

### Refinanzierte Stellenbegehren im Voranschlag 2013 (Zusammenfassung):

Staatskanzlei	–
Volkswirtschaftsdepartement	130%
Departement des Innern	–
Bildungsdepartement	70%
Finanzdepartement	–
Baudepartement	200%
Sicherheits- und Justizdepartement	400%
Gesundheitsdepartement	220%
<b>Total</b>	<b>1'020%</b>

Der Verzicht auf diese refinanzierten Stellenschaffungen bzw. deren (teils weitere) Verschiebung hätte spürbare Auswirkungen auf die Leistungserfüllung der Verwaltung, teils werden die Stellen auch zur Umsetzung von Sparmassnahmen benötigt. Da diese Stellen refinanziert sind, belasten sie das Budget des Kantons per Saldo nicht zusätzlich.

Der Voranschlag 2013 enthält wie bereits im Vorjahr weder eine allgemeine Anpassung der Besoldung an die Teuerung noch eine Realloohnerhöhung. Im Gegenteil werden die Löhne im Rahmen der Sparmassnahmen um 1.5 Prozent gekürzt, wobei zur sozialverträglichen Umsetzung nur die Bruttolöhne über Fr. 60'000 gekürzt werden.

### 3.6.4 Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand)

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013	
Sachaufwand	439.0	455.3	454.4	15.4	3.5%
davon Dienstleistungen und Honorare (318)	152.7	166.8	164.8	12.1	7.9%
– davon Aufträge an Dritte (318800)	43.9	45.2	28.8	– 15.1	– 34.4%
davon Informatikaufwand (312)	60.8	67.5	65.3	4.5	7.4%
– Betriebskosten	55.7	57.0	55.0	– 0.7	– 1.3%
– Investitionskosten	5.1	10.5	10.3	5.2	102.0%
Anteil Informatik am Sachaufwand	13.8%	14.8%	14.4%		

Die Erhöhung des Sachaufwands um gut 15 Mio. Franken bzw. der Dienstleistungen und Honorare (318) um 12.1 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einerseits resultiert bei den Projektierungskosten im Hochbauamt im Voranschlag 2013 ein Mehraufwand von 23 Mio. Franken, andererseits sind aufgrund eines Systemwechsels in der Finanzierung der Einsatzprogramme AVAM Minderaufwendungen von rund 14 Mio. Franken eingestellt. Dieser zweite Effekt erklärt – nebst der Umsetzung der Sparmassnahme Q7 (–Fr. 800'000) – die Minderaufwendungen im Konto Aufträge an Dritte (318800).

Die Informatik-Betriebskosten entwickeln sich im Voranschlag 2013 gegenüber dem Vorjahr weitgehend stabil. Die Verdoppelung der Informatik-Investitionskosten ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass das in den letzten Jahren übliche Investitionsniveau in der Grössenordnung von rund 10 Mio. Franken im Voranschlag 2012 vorübergehend deutlich gesenkt wurde, um entsprechende kurzfristige Haushaltsentlastungen zu erreichen. Das hohe Aufwandwachstum in der Informatik ist deshalb hauptsächlich auf die Wiedererreichung des üblichen Investitionsniveaus zurückzuführen.

### 3.6.5 Staatsbeiträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013	
<b>Laufende Beiträge</b> .....	1'775.2	1'864.3	1'868.3	+ 93.1	+ 5.2%
davon					
an Kantone und interkantonale Organisationen .....	208.5	219.1	245.2	+ 36.8	+ 17.6%
– Ausserkantonale Hochschulen .....	39.5	41.2	41.2	+ 1.7	+ 4.3%
– Konkordats-Fachhochschulen .....	45.8	50.4	46.4	+ 0.6	+ 1.3%
– Ausserkantonale Fachhochschulen .....	31.9	32.4	32.3	+ 0.4	+ 1.3%
– ausserkantonale Hospitalisationen .....	56.7	59.9	84.6	+ 27.9	+ 49.2%
an eigene Anstalten .....	794.1	833.7	839.0	+ 44.9	+ 5.7%
– Hochschulen (Universität St.Gallen) .....	108.6	115.4	111.8	+ 3.2	+ 2.9%
– Fachhochschulen (PHSG) .....	33.4	34.0	32.8	– 0.6	– 1.8%
– Innerkantonale Hospitalisationen <sup>15</sup> .....	384.2	407.9	402.7	+ 18.5	+ 4.8%
– Ergänzungsleistungen AHV und IV .....	268.2	278.5	276.0	+ 7.8	+ 2.9%
– Pflegefinanzierung .....	49.0	49.0	62.0	+ 13.0	+ 26.6%
an private Institutionen .....	372.1	408.5	391.4	+ 19.4	+ 5.2%
– Sonderschulen .....	126.2	124.8	119.0	– 7.2	– 5.7%
– Invalidität .....	110.3	140.7	134.1	+ 23.8	+ 21.6%
an private Haushalte .....	234.5	230.7	230.1	– 4.5	– 1.9%
– Individuelle Prämienverbilligung .....	200.3	201.5	198.5	– 1.8	– 0.9%
– Investitionsbeiträge .....	56.3	49.7	45.7	– 4.0	– 8.1%

Die Staatsbeiträge entwickeln sich vom Voranschlag 2012 zum Voranschlag 2013 mit einer Wachstumsrate von 5.2 Prozent, der AFP-Planwert 2013 wird trotz Umsetzung des Sparpakets II um 4 Mio. Franken überschritten. Etwa ein Drittel der Staatsbeiträge geht an private Institutionen und private Haushalte (insbesondere Individuelle Prämienverbilligung IPV), nicht ganz die Hälfte an eigene Anstalten und ein guter Neuntel (Tendenz steigend) an andere Kantone und interkantonale Organisationen. Das grösste Wachstum ist bei den ausserkantonalen Hospitalisationen zu finden (+ 49.2 Prozent), gefolgt von der Pflegefinanzierung mit einem Wachstum von 26.6 Prozent. Auch der Bereich Invalidität verzeichnet ein stark überdurchschnittliches Wachstum; von der Erhöhung um 23.8 Mio. Franken sind allerdings 14.2 Mio. Franken einmalig auf die Erhöhung der Periodengerechtigkeit zurückzuführen. Auch die Staatsbeiträge im Bildungsbereich verzeichnen mit einer Ausnahme ein Wachstum von zwischen 1.3 und 4.3 Prozent; dies obwohl in den Staatsbeiträgen im Bildungsbereich eine Kürzung von insgesamt 2.9 Mio. Franken aufgrund der befristeten Lohnkürzung beim Staatspersonal enthalten ist (vgl. Kapitel 3.3.3 Personalmassnahmen). Starke Rückgänge bei den Staatsbeiträgen finden sich hingegen bei den Sonderschulen und den Investitionsbeiträgen.

## 3.7 Entwicklung der Einnahmen

### 3.7.1 Überblick

Nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen des Kantons (ohne zweckgebundene Beiträge des Bundes). Gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2012 steigt der Ertrag aus den kantonalen Steuern im Voranschlag 2013 voraussichtlich um mehr als 130 Mio. Franken oder 10.6 Prozent (netto) an. Diese Erhöhung ist im Umfang von 97.5 Mio. Franken auf die Steuerfusserhöhung von 10 Prozentpunkten (neues Niveau von 115 Steuerfussprozent) und zu 35.8 Mio. Franken auf anderweitige Mehreinnahmen zurückzuführen. Mit der Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte auf neu 115 Prozent kommt

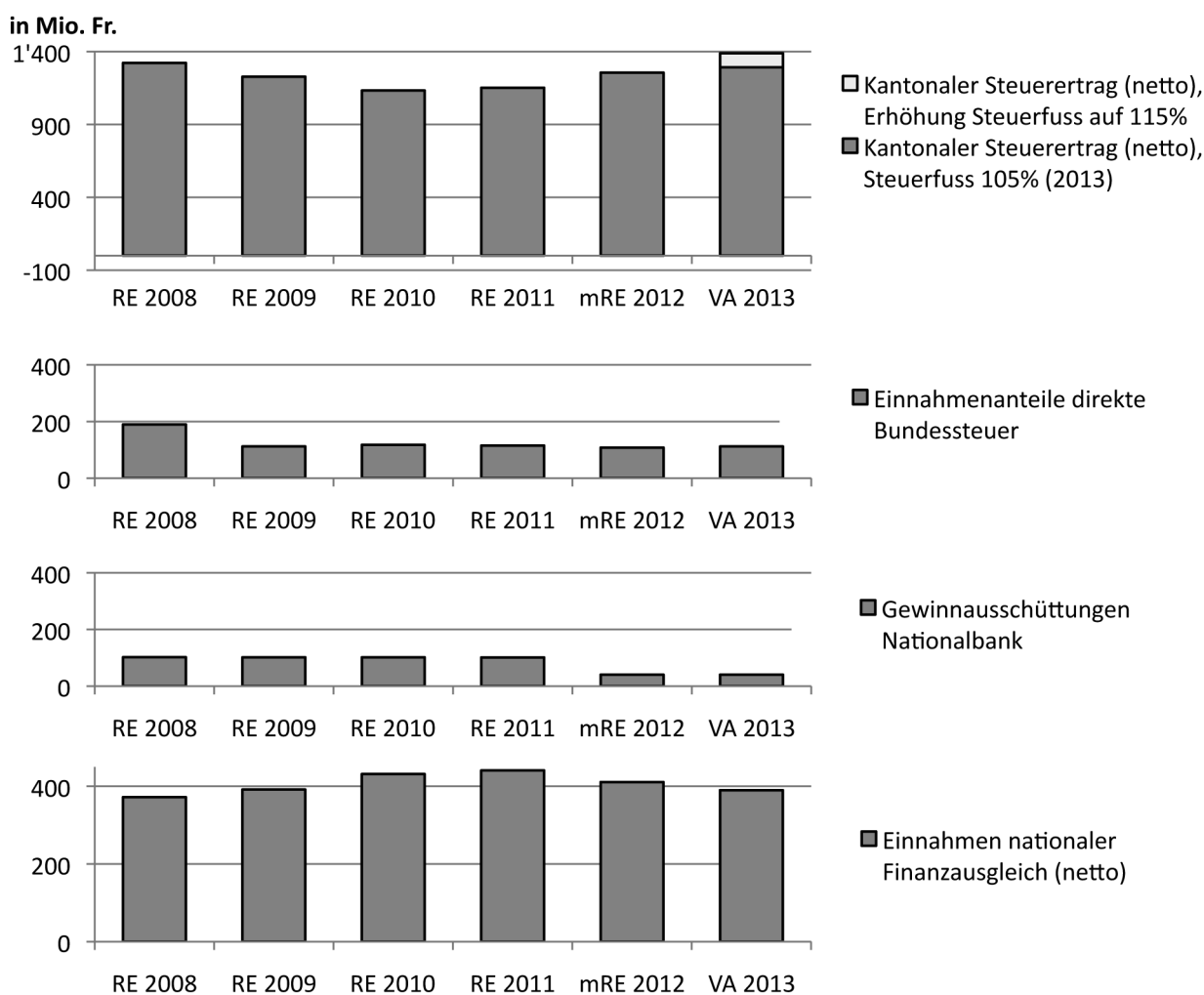
<sup>15</sup> Dieser Betrag enthält nicht nur die Staatsbeiträge an eigene Institutionen, sondern auch solche an private Spitäler/Kliniken sowie an gemeindebetriebene Kliniken.



der Steuerfuss wieder auf den Stand von 2007 zu stehen. Die erfolgten tarifarischen Entlastungen der letzten Jahre bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und bei den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen werden indessen nicht rückgängig gemacht.

Die Ertragsanteile an den direkten Bundessteuern gehen bereits in der mutmasslichen Rechnung 2012 auf 108 Mio. Franken zurück und dürften sich im Jahr 2013 auf einem geringfügig höheren Niveau von rund 112 Mio. Franken bewegen. Bei den Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich (NFA) ist nach dem Rückgang im Jahr 2012 (-30 Mio. Fr. gegenüber 2011) auch im Jahr 2013 mit einer weiteren bedeutenden Ertragsreduktion gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2012 von 21 Mio. Franken zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Gewinnausschüttungen der Nationalbank in der Höhe des Jahres 2012 (rund 40 Mio. Fr.) bewegen werden.

**Abbildung 2: Entwicklung der kantonalen Einnahmen 2008–2013**



### 3.7.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis

Der Voranschlag 2013 basiert auf einem Staatssteuerfuss von 115 Prozent, der bei den steuerfussabhängigen Steuerarten zur Anwendung gelangt. Nachzahlungen und Rückstände werden zu den Steuerfüssen der entsprechenden Vorjahre (grösstenteils 105 Prozent) erhoben.

Bei Anwendung des Staatsteuerfusses von 115 Prozent ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Steuererträge:

in Mio. Fr.	Rechnung 2011 95%	Voranschlag 2012 105%	Mutmasslich 2012 105%	Voranschlag 2013 115%
<b>Einkommens- und Vermögenssteuer</b>				
Sollbetrag	844.480	964.929	931.929	1'041.300
Verzugs- und Ausgleichszinsen	5.164	4.500	4.500	4.500
Total Ertrag	849.643	969.429	936.429	1'045.800
Abgänge insgesamt	– 16.755	– 12.800	– 12.800	– 12.800
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>832.888</b>	<b>956.629</b>	<b>923.629</b>	<b>1'033.000</b>
<b>Gewinn- und Kapitalsteuer</b>				
Kantonssteuer	95.672	95.000	97.900	108.100
Steuerzuschläge	219.390	220.000	226.700	226.700
Sollbetrag	315.062	315.000	324.600	334.800
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.627	0.850	0.850	0.850
Total Ertrag	315.688	315.850	325.450	335.650
Gemeindeanteile	– 129.661	– 130.000	– 133.900	– 133.900
Ertragsanteile Dritter	– 22.477	– 22.500	– 23.200	– 23.200
Abgänge insgesamt	– 0.836	– 1.350	– 1.350	– 1.850
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>162.713</b>	<b>162.000</b>	<b>167.000</b>	<b>176.700</b>
<b>Quellensteuer</b>				
Brutto-Steuerertrag	171.586	185.583	185.583	197.000
Verzugszinsen	0.019	0.025	0.025	0.025
Total Ertrag	171.605	185.608	185.608	197.025
Anteile Bund, Kanton und Gemeinden	– 118.266	– 124.456	– 124.456	– 128.200
Abgänge insgesamt	– 7.606	– 8.128	– 8.128	– 6.625
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>45.733</b>	<b>53.024</b>	<b>53.024</b>	<b>62.200</b>
<b>Grundstückgewinnsteuer</b>				
Kantonssteuer	31.735	33.500	35.280	38.800
Steuerzuschläge	74.106	73.700	73.920	77.600
Sollbetrag	105.841	107.200	109.200	116.400
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.095	0.170	0.170	0.170
Total Ertrag	105.935	107.370	109.370	116.570
Gemeindeanteile	– 40.670	– 40.200	– 40.200	– 42.260
Abgänge insgesamt	– 0.246	– 0.210	– 0.210	– 0.210
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>65.020</b>	<b>66.960</b>	<b>68.960</b>	<b>74.100</b>
<b>Erbschafts- und Schenkungssteuer</b>				
Sollbetrag	41.903	47.000	40.000	40.000
Verzug- und Ausgleichszinsen	0.364	0.210	0.210	0.210
Steuereingang	42.267	47.210	40.210	40.210
Abgänge insgesamt	– 0.018	– 0.008	– 0.008	– 0.010
<b>Ertragsüberschuss</b>	<b>42.249</b>	<b>47.202</b>	<b>40.202</b>	<b>40.200</b>

in Mio. Fr.	Rechnung 2011 95%	Voranschlag 2012 105%	Mutmasslich 2012 105%	Voranschlag 2013 115%
<b>Steuerstrafen</b>				
Steuerstrafen .....	1.507	2.350	2.350	2.350
Bussen .....	2.411	2.000	2.000	2.000
Sollbetrag .....	3.918	4.350	4.350	4.350
Verzugszins aus Steuern .....	0.018	0.010	0.010	0.010
Kostenrückerstattungen .....	0.096	0.140	0.140	0.140
Total Ertrag .....	4.031	4.500	4.500	4.500
Anteile Bund .....	– 0.158	– 0.470	– 0.470	– 0.475
Abgänge insgesamt .....	– 0.565	– 0.425	– 0.425	– 0.425
<b>Ertragsüberschuss .....</b>	<b>3.308</b>	<b>3.605</b>	<b>3.605</b>	<b>3.600</b>
<b>Ertragsüberschuss aller Steuerarten .....</b>	<b>1'151.910</b>	<b>1'289.420</b>	<b>1'256.420</b>	<b>1'389.800</b>

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Berechnungen anhand von 100 Prozent einfacher Steuer erläutert.

### 3.7.3 Einkommens- und Vermögenssteuern

Im Jahr 2013 werden die Jahressteuern für die Einkommens- und Vermögenssteuern 2012 vorläufig in Rechnung gestellt; die definitive Rechnungsstellung für diese Steuern erfolgt erst aufgrund der Anfang 2014 einzureichenden Steuererklärung für das Einkommen im (Bemessungs-)Jahr 2013 und für das Vermögen am Stichtag 31. Dezember 2013.

Dem System der Postnumerandobesteuerung entsprechend basiert die vorläufige Rechnungsstellung weniger auf gesicherten Veranlagungsdaten als vielmehr auf Annahmen bezüglich der allgemeinen Einkommens- und Vermögensentwicklung. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung ist für das Jahr 2013, unter Berücksichtigung des Basiseffektes der Nachzahlungen der Vorjahre, mit einem Einkommenszuwachs von 1.25 Prozent (progressionsbereinigt 1.75 Prozent) und mit einem Vermögenszuwachs von 2.0 Prozent zu rechnen. Aufgrund der neuen Basis sowie der mutmasslichen Einkommens- und Vermögensveränderungen im kommenden Jahr kann für 2013, bezogen auf die Jahressteuern, eine einfache Steuer von 862.5 Mio. Franken prognostiziert werden.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Einkommenssteuer .....	743.7
Vermögenssteuer .....	106.1
Steuern auf Kapitaleistungen laufendes Jahr .....	12.7
Voraussichtlicher Sollbetrag der Jahressteuern 2013 .....	<u>862.5</u>

Zu den Nachzahlungen im Jahr 2013 gehören die ordentlichen Nachzahlungen für die Steuerjahre bis und mit 2012. Dazu zählen zur Hauptsache die Differenzbeträge zwischen Schlussrechnung und vorläufiger Rechnung der Steuerperioden bis 2012. Schwergewichtig werden Nachzahlungen für die Steuerperiode 2012 anfallen, da bis Ende dieses Jahres die Veranlagungen für 2010 praktisch vollständig und für 2011 zu einem Grossteil erledigt sein werden. Zusätzlich zählen seit 2009 auch die Nachsteuern dazu. Nach Massgabe der mutmasslichen Veranlagungsproduktion im kommenden Jahr kann unter diesem Titel mit einem Ertrag von 45.8 Mio. Franken einfache Steuer gerechnet werden.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Mutmasslicher Ertrag der Nachzahlungen 2010–2012 .....	30.5
Steuern von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen .....	5.0
Steuern auf Kapitaleistungen Vorjahre .....	5.0
Nachsteuern .....	5.3
Voraussichtlicher Sollbetrag der Nachzahlungen 2013 .....	<u>45.8</u>

### 3.7.4 Gewinn- und Kapitalsteuern

Die Jahressteuern 2012/2013 der Gewinn- und Kapitalsteuern (einschliesslich Nachzahlungen) sind aufgrund der gegenwärtigen unbeständigen Wirtschaftsentwicklung schwierig zu budgetieren, werden sie doch von der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden Jahres geprägt. So sind die Abschlüsse vom 1. April 2012 bis zum 31. März 2013 massgebend für die Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2013. Aufgrund der vom Kantonalen Steueramt vorgenommenen Umfrage bei den grössten Gesellschaften, der aktuell inkonstanten und ambivalenten Wirtschaftsprognosen sowie der Währungsproblematik wird für das Jahr 2013 (Bemessungsgrundlage 2012) mit gleichbleibenden steuerbaren Gewinnen der Unternehmen gerechnet. Insbesondere die im Export tätigen Unternehmen rechnen im Jahr 2012 weiterhin mit Gewinneinbußen. Andererseits hat sich die Schweizer Wirtschaft in der ersten Hälfte 2012 recht gut behauptet und einzelne Branchen wie die Bauwirtschaft erwirtschaften nach wie vor ein beachtliches Wachstum. Durch die Schuldenproblematik von einigen Ländern herrscht jedoch auf dem gesamten Finanzmarkt weiterhin eine grosse Verunsicherung.

Die zu budgetierenden Einnahmen 2013 sind aufgrund der mutmasslichen Einnahmen des laufenden Jahres zu ermitteln. Diese zeigen gegenüber der Rechnung 2011 einen leicht positiven Trend von plus 2 Prozent auf und betragen 103 Mio. Franken einfache Steuer. Dies führt zu folgender Rechnung:

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Voraussichtlicher Ertrag 2013 Gewinnsteuer .....	101.75
Voraussichtlicher Ertrag 2013 Kapitalsteuer .....	1.25
Voraussichtlicher Ertrag 2013 .....	<u>103.0</u>

Im Zusammenhang mit der geplanten Steuerfusserhöhung ist zu erwähnen, dass sich die Änderung im Jahr 2013 noch nicht auf die Unternehmenssteuern auswirken wird. Der Grund liegt in der rückwirkenden Fakturierung der Steuerforderungen, die sich auf die Vorjahresgewinne und den dannzumal geltenden Steuerfuss beziehen. Diese Steuerfusserhöhung wird den Unternehmen folglich erst im Jahr 2014 belastet. Andererseits wirkt sich erstmals die auf 2012 beschlossene Steuerfusserhöhung von 10 Prozentpunkten aus und der Staat kann trotz gleichbleibenden Gewinnen dadurch mit höheren Erträgen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern rechnen.

### 3.7.5 Übrige kantonale Steuerarten

Beim **Quellensteuer**-Ertrag auf Erwerbseinkünften von natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz wird unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Umfeldes gesamthaft ein höherer Ertrag erwartet.

Die Immobilien- und Baubranche im Kanton St.Gallen befindet sich nach wie vor in einer sehr positiven Entwicklung. Das 1. Semester 2012 zeigte auf, dass gegenüber der gleichen Periode im Vorjahr sowohl mehr Handänderungen getätigt wurden als auch die Verkaufspreise tendenziell höher ausfielen. Es wird damit gerechnet, dass sich dieser Trend im 2013 fortsetzt. Für das Jahr 2013 darf deshalb mit höheren Erträgen aus **Grundstückgewinnsteuern** gerechnet werden. Der für das Jahr 2013 budgetierte Bruttoertrag beträgt insgesamt 116.6 Mio. Franken.

Das Steuersoll des 1. Semesters 2012 zeigt auf, dass bei den **Erbschafts- und Schenkungssteuern** der budgetierte Steuerertrag kaum erreicht werden kann. Die Erträge aus Erbschafts- und Schenkungssteuern verstetigen sich auf einem tieferen Niveau. Für das Jahr 2013 wird mit einem um 7.0 Mio. Franken tieferen Steuerertrag als im Jahr 2012 gerechnet.

Erträge aus **Nachsteuern** werden seit 2009 unter der Steuerart verbucht, aus welcher der Nachsteuerfall resultiert.

Es liegt in der Natur der **Steuerstrafen bei Hinterziehungen**, dass deren Erträge kaum prognostiziert werden können und daher äusserst schwierig zu budgetieren sind. Wie die Erfahrung zeigt, sind die Ertragszahlen wesentlich von einzelnen grossen Fällen geprägt. Im Jahr 2013 wird mit gleichbleibenden Steuererträgen von rund 2.4 Mio. Franken wie im Jahr 2012 gerechnet. Auch bei den **Steuerbussen wegen Verletzung von Verfahrenspflichten** wird mit demselben Ertrag von rund 2 Mio. Franken wie 2012 gerechnet.

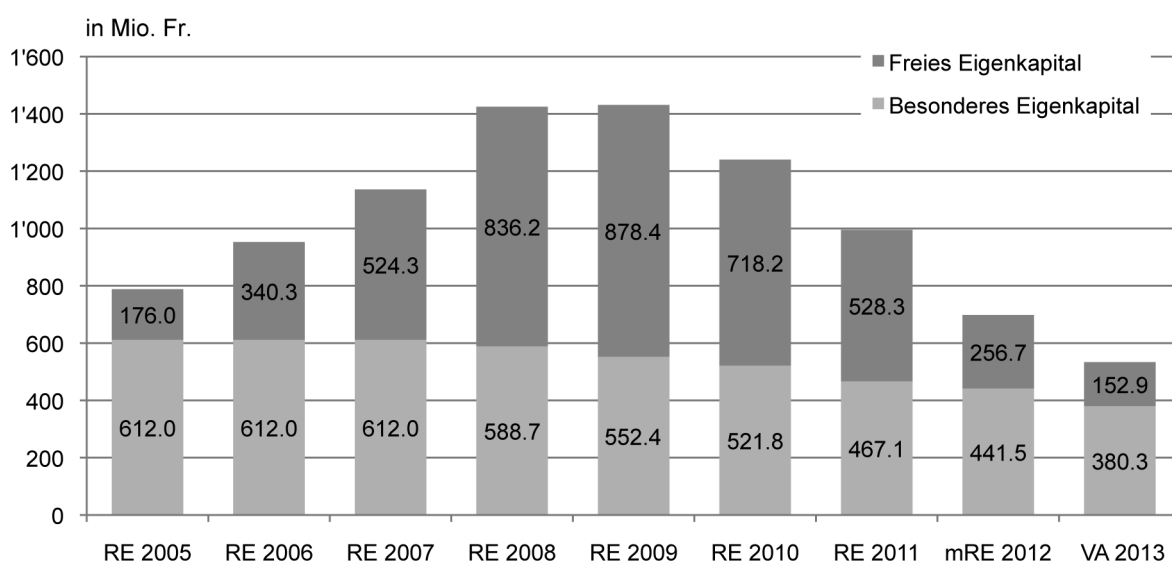
### 3.7.6 Direkte Bundessteuer

Die im Jahr 2013 zu erwartenden Anteile an der direkten Bundessteuer basieren auf kantonsinternen Berechnungen sowie auf den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes muss davon ausgegangen werden, dass der Ertrag im Jahr 2012 um 14.0 Mio. Franken schlechter als budgetiert ausfallen wird. Für das Jahr 2013 muss ebenfalls mit einem um 10.6 Mio. Franken tieferen Ertrag gegenüber dem Voranschlag 2012 gerechnet werden. Der Grund liegt ebenfalls in den Mindereinnahmen bei den natürlichen Personen.

## 3.8 Entwicklung des Eigenkapitals

Treffen die in der mutmasslichen Rechnung 2012 und im Voranschlag 2013 erwarteten Aufwandüberschüsse ein und werden die Eigenkapitalbezüge wie budgetiert vorgenommen, sinkt der Eigenkapitalbestand per Ende 2013 auf rund 533 Mio. Franken. Dabei beträgt das besondere Eigenkapital, das für steuerliche Entlastungen oder die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden darf, noch rund 380 Mio. Franken. Der Rückgang um 61.2 Mio. Franken gegenüber 2012 ist auf den Bezug zweier Jahrestanchen von je 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital zurückzuführen (ordentlicher Bezug und einmaliger Vorbezug). Das freie Eigenkapital wird Ende 2013 mutmasslich nur noch rund 153 Mio. Franken betragen.

**Abbildung 3: Bestand Eigenkapital 2005–2013**



## 3.9 Veränderungen gegenüber dem AFP 2013–2015

### 3.9.1 Überblick

Der im Dezember 2011 vorgelegte AFP 2013–2015 sowie die Massnahmen des Sparpakets II waren die zentralen Grundlagen für die Erarbeitung des vorliegenden Voranschlags 2013. Aus den vom Kantonsrat verabschiedeten AFP-Planwerten und den umgesetzten Massnahmen zur Stabilisierung des Staatshaushalts ging für das Jahr 2013 ein Haushaltsdefizit von rund 130 Mio. Franken hervor. Durch diverse Minder-einnahmen, Mehrausgaben wie auch Minderaufwendungen erhöhte sich das Defizit per Saldo um rund 110 Mio. Franken. Nach diversen Anpassungen im Budgetprozess resultierte eine Finanzierungslücke von gut 230 Mio. Franken. Diese soll durch eine Steuerfusserhöhung um 10 Steuerfussprozentpunkte und mittels Bezugs von freiem und einer zusätzlichen Tranche des besonderen Eigenkapitals finanziert werden. Mit einem resultierenden Defizit von 23.8 Mio. Franken kann die Schuldenbremse trotz strukturellem Ungleichgewicht eingehalten werden. Im Budgetprozess wurde entsprechend der schwierigen finanziellen Lage auf eine rigide Einhaltung der Sparmassnahmen bzw. Saldovorgaben geachtet.

Nachfolgende Tabelle zeigt die massgeblichen Korrekturen im Voranschlag 2013 im Vergleich zum AFP 2013–2015:

in Mio.Fr.

*Detaillierte  
Begründung*

<b>Aufwandüberschuss 2013 gemäss AFP 2013–2015</b> .....		<b>269.3</b>	
– Realisierte Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II, 33.12.09) .....		– 141.5	<i>Abschnitt 3.3.1</i>
<b>Aufwandüberschuss 2013 nach Umsetzung Sparpaket II</b> .....		<b>127.8</b>	
<b>Abweichungen gegenüber AFP 2013–2015</b>			
<b>(+ Belastung, – Entlastung)</b>			
– Minderertrag kantonale Steuern (vor Steuererhöhung) .....	+ 49.0		<i>Abschnitt 3.9.2</i>
– Minderertrag direkte Bundessteuer .....	+ 8.0		<i>Abschnitt 3.9.2</i>
– Mindereinnahmen aus dem nationalem Finanzausgleich .....	+ 24.7		<i>Abschnitt 3.9.3a</i>
– Reduktion Vermögenserträge (Dividenden SGK, SAK und Rheinsalinen) .....	+ 15.7		
– Mehraufwand Behindertenbereich .....	+ 4.0		
– Nettoentlastung Ergänzungsleistungen .....	– 8.8		
– Mehraufwand neue Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisationen), netto .....	+ 19.6	<b>112.2</b>	<i>Abschnitt 3.9.4</i>
<b>Anpassungen im laufenden Budgetprozess</b>			
– Mehrerträge innerkantonalen Finanzausgleich .....	– 5.6		
– Staatsbeiträge im Öffentlichen Verkehr (Unterterzen) .....	– 1.7		
– Minderaufwand Inkonvenienzzahlungen Spitalverbunde .....	– 3.9		
– Anpassung Periodengerechtigkeit Behindertenbereich .....	– 6.2		
– diverse Massnahmen/Aktualisierungen in den Departementen ...	+ 9.0	<b>– 8.1</b>	
<b>Finanzierungslücke nach Budgetbereinigungen</b> .....		<b>– 231.9</b>	
<b>Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke</b>			
– Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte (neu 115%) .....	+ 97.5		
– Bezug freies Eigenkapital .....	+ 80.0		
– Vorbezug Jahrestranche besonderes Eigenkapital .....	+ 30.6	<b>208.1</b>	
<b>Aufwandüberschuss Voranschlag 2013</b> .....		<b>23.8</b>	

Nachfolgende Abschnitte erläutern einzelne Abweichungen im Detail (einige Themen werden auch in anderen Kapiteln ausführlich diskutiert).

### 3.9.2 Steuererträge

Die im AFP 2013–2015 prognostizierten Steuererträge waren zu optimistisch eingeschätzt, es muss bei den kantonalen Steuern (Steuerfuss 105 Prozent) mit Mindereinnahmen von etwa 49 Mio. Franken gerechnet werden. Durch die Steuererhöhung um 10 Prozentpunkte steigen die Steuereinnahmen um voraussichtlich 97.5 Mio. Franken, so dass insgesamt mit Mehrerträgen von 48.5 Mio. Franken gerechnet werden kann. Bei den Ertragsanteilen aus der direkten Bundessteuer werden Mindereinnahmen von 8 Mio. Franken erwartet.

### 3.9.3 Finanzausgleich

#### 3.9.3.a Bundesfinanzausgleich

Im Finanz- und Lastenausgleich des Bundes wird die Dotierung der Ausgleichsinstrumente vom Bundesparlament jeweils für vier Jahre festgelegt. In der Sommersession 2011 wurden die Grundbeiträge des Bundesfinanzausgleichs für die Vierjahresperiode 2012–2015 beschlossen. Im Jahr 2013 wird demnach der Ressourcen- wie auch der Lastenausgleich fortgeschrieben. Zusätzlich wurden die Grundbeiträge des Bundes zur Kompensation der Abweichung von der Haushaltneutralität beim Übergang zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) um jährlich insgesamt 112 Mio. Franken erhöht. Dieser Betrag wurde proportional auf den vertikalen Ressourcenausgleich (81.2 Mio.) und die beiden Lastenausgleichsgefässe (je 15.4 Mio.) aufgeteilt. Innerhalb der Vierjahresperiode findet eine automatische Anpassung des Totalbetrages an das Wachstum des Ressourcenpotentials aller Kantone statt.

Die Verteilung der Ausgleichsbeiträge an die ressourcenschwachen Kantone erfolgt nach dem Ressourcenindex, der auf den Bemessungsjahren 2007 bis 2009 basiert. Der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen für das Jahr 2013 beträgt gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 22. Juni 2012 neu 78.7 Indexpunkte und fällt gegenüber den 76.7 Indexpunkten aus dem Vorjahr höher aus.

Aufgrund des insgesamt bedeutend tieferen Ressourcenpotentials aller Kantone (insbesondere Zürich) sowie der erneuten Verbesserung des Ressourcenpotentials von St.Gallen im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt reduziert sich der Beitrag an den Kanton St.Gallen aus dem Ressourcenausgleich gegenüber dem AFP um 24.7 Mio. Franken und zum Voranschlag 2012 um 21.1 Mio. Franken. Der geografisch-topografische Lastenausgleich verändert sich im Vergleich zum Vorjahr nicht, der Härteausgleich sinkt leicht. Im Einzelnen zeigt ein Vergleich mit den früheren Planwerten folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013
Ressourcenausgleich .....	416.4	420.0	395.1
Geografisch-topografischer Lastenausgleich .....	2.1	2.1	2.1
Soziodemografischer Lastenausgleich .....	–	–	–
Härteausgleich .....	– 7.6	– 7.6	– 7.4
Nettoertrag aus dem Finanzausgleich .....	<u>410.9</u>	<u>414.5</u>	<u>389.8</u>



### 3.9.3.b Innerkantonaler Finanzausgleich

Die Teilinstrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs sollen im Voranschlag 2013 folgendermassen dotiert werden:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013–2015 2013	Voranschlag 2013
Ressourcenausgleich <sup>16</sup> .....	101.2	99.2	97.9
Sonderlastenausgleich Weite .....	42.6	42.8	41.4
Sonderlastenausgleich Schule .....	32.2	33.0	30.9
Sonderlastenausgleich Stadt .....	24.0	24.5	21.0
Individueller Sonderlastenausgleich .....	18.4	18.4	12.5
Partieller Steuerfussausgleich .....	12.6	14.0	5.1
Übergangsausgleich .....	0.6	0.6	–.
Nachzahlungen .....	0.7	0.8	0.8
<b>Aufwand innerkantonaler Finanzausgleich .....</b>	<b>232.4</b>	<b>233.4</b>	<b>209.6</b>
Rückzahlungen .....	– 12.0	– 3.0	– 12.0
<b>Nettoaufwand innerkantonaler Finanzausgleich .....</b>	<b>220.4</b>	<b>230.4</b>	<b>197.6</b>

Ohne Berücksichtigung der Rückzahlungen der Gemeinden reduziert sich der Aufwand im innerkantonalen Finanzausgleich gegenüber dem AFP-Wert 2013 um 23.8 Mio. Franken und gegenüber dem Vorjahr um 22.8 Mio. Franken. Dieser Rückgang ist einerseits auf eine Aktualisierung der Plandaten (12.7 Mio. Franken) und andererseits auf die Umsetzung der Massnahme K6 (11.7 Mio. Franken) zurückzuführen.

### 3.9.4 Neue Spitalfinanzierung

Im AFP 2013–2015 wurde gegenüber dem Voranschlag 2012 mit Mehrkosten bei der neuen Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisation) von 26.8 Mio. Franken gerechnet. Im Jahr 2013 wird gegenüber dem AFP-Planwert 2013 von weiteren Mehrausgaben von netto 19.6 Mio. Franken ausgegangen. Gegenüber dem Vorjahr resultieren bei der inner- und der ausserkantonalen Hospitalisation somit Mehraufwendungen von insgesamt 46.4 Mio. Franken. Das entspricht einer Aufwandsteigerung von 10.5 Prozent gegenüber dem Jahr 2012.

Mehrere exogen bedingte Faktoren sind für diese Kostensteigerungen verantwortlich. Einerseits ist gemäss Vorgabe des Kantonsrates der kantonale Vergütungsanteil von 50 Prozent im Jahr 2012 auf neu 52 Prozent zu erhöhen. Dies allein macht Mehrkosten von knapp 17 Mio. Franken bei den innerkantonalen Hospitalisationen aus. Daneben wird mit einer Zunahme des Fallschweregrades (Case Mix Index) um 4.7 Prozent gerechnet und die Investitionskostenzuschläge sollen gemäss SwissDRG AG schweizweit von 10 auf 11 Prozent erhöht werden. Dieser Antrag liegt dem Bundesrat zur Genehmigung vor. Ab dem 1. Januar 2013 müssen sich die Kantone aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung zudem neu mit 20 Prozent an den Kosten für stationäre Behandlungen beteiligen.

Im Rahmen des Sparpakets II werden im Gesundheitsbereich unter anderem bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen Kürzungen umgesetzt, die hauptsächlich die universitäre Lehre betreffen (Unterassistenten- und Assistenzärzte). Zudem wurden die Forschungsbeiträge für 2013 halbiert. Diese Massnahmen sind im Voranschlag 2013 berücksichtigt.

<sup>16</sup> Die Höhe der Mittel im Ressourcenausgleich basieren auf einem Ausgleichsfaktor von 94.5 Prozent (VA 2012: 95%).



## 4 Voranschlag der Investitionsrechnung 2013

### 4.1 Ergebnis

Die Investitionsrechnung ist gemäss den unterschiedlichen Abschreibungsgrundsätzen für die einzelnen Investitionskategorien gegliedert:

- Investitionen und Investitionsbeiträge (Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge) werden planmässig aus allgemeinen Mitteln abgeschrieben. Die Investitionsvorhaben werden einzeln aufgezeigt und nach Funktionsbereichen gruppiert.
- Strassenbauten werden aus zweckgebundenen Mitteln nach Massgabe ihrer Verfügbarkeit abgeschrieben. Sie umfassen den Kantonsstrassenbau.
- Finanzierungen (Darlehen und Beteiligungen) sind nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten. Eine Abschreibung erfolgt nur, soweit ein Wertverlust eintritt oder droht. Die verschiedenen Darlehen und Beteiligungen werden einzeln aufgezeigt.

Die so gegliederte Investitionsrechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013
Ausgaben .....	242.8	277.7	+ 34.9
Einnahmen .....	– 48.6	– 105.2	– 56.6
<b>Nettoinvestition .....</b>	<b>194.2</b>	<b>172.5</b>	<b>– 21.7</b>

Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 153.0 Mio. Franken (Vorjahr 156.3 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert. Diese Aufwendungen sind auf den Sachaufwand (87.6 Mio. Franken), die Staatsbeiträge (45.7 Mio. Franken) und die durchlaufenden Beiträge (19.7 Mio. Franken) verteilt.

### 4.2 Erläuterungen

#### 4.2.1 Investitionen und Investitionsbeiträge (Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge)

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013
Ausgaben .....	178.4	122.2	– 56.2
Einnahmen .....	– 24.0	– 81.1	– 57.1
<b>Nettoinvestition .....</b>	<b>154.4</b>	<b>41.1</b>	<b>– 113.3</b>

Nach einem bereits starken Rückgang der Investitionen und der Investitionsbeiträge im Jahr 2012 werden die Nettoinvestitionen im Jahr 2013 weiter zurückgehen. Die Veränderungen erfolgen breit gestreut in diversen Aufgabenbereichen. Grössere Veränderungen der Investitionsausgaben resultieren bei der Bildung (Abschluss Bauarbeiten Sporthalle Sargans [–8 Mio. Franken], Neubau Fachhochschulzentrum St.Gallen [–16.5 Mio. Franken], Forschungszentrum Rapperswil [+7 Mio. Franken], Kantonsschule Heerbrugg [+6 Mio. Franken]), der Gesundheit (–5.4 Mio. Franken), der Sicherheit (Funknetz Polycom [–12.4 Mio. Franken], Standortbeitrag an Bundesverwaltungsgericht [–15 Mio. Franken]), dem Naturmuseum St.Gallen (–7 Mio. Franken) sowie im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutzkonzept Linth 2000 (–3.5 Mio. Franken). Abgesehen von den einmalig höher ausfallenden Einnahmen im Zusammenhang mit dem Systemwechsel bei der Fachhochschule St.Gallen von 73.6 Mio. Franken sind geringere Einnahmen schwergewichtig im Bildungsbereich (u.a. Forschungszentrum Rapperswil [–3 Mio. Franken]) und beim Polycom-Funknetz (–11.6

Mio. Franken) zu verzeichnen. Im nächsten Jahr wechselt das Gebäude der Fachhochschule St.Gallen, welches aktuell als Hochbaute in der Staatsrechnung geführt wird, den Besitzer und wird der Fachhochschule St.Gallen übertragen. Dies führt dazu, dass die Hochbaute des Verwaltungsvermögens in ein Darlehen des Verwaltungsvermögens umgewandelt wird (während sich dies hier bei den Investitionen und Investitionsbeiträgen als höhere Einnahmen niederschlägt, erfolgt die Gegenbuchung bei den Finanzierungen als höhere Ausgaben). Insgesamt steigen deshalb die Einnahmen deutlich an. Im Zusammenhang mit den im Voranschlag 2013 beantragten Sonderkrediten E-Government von 10 Mio. Franken und EDUC+ von 3.5 Mio. Franken (vgl. Kapitel 8 Sonderkredite) sind in der Investitionsrechnung 2013 bereits erste Bezugstranchen eingestellt (E-Government: 2.5 Mio. Franken, EDUC+: 1 Mio. Franken).

#### 4.2.2 Strassenbau

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013
Ausgaben .....	58.6	61.6	+ 3.0
Einnahmen .....	– 22.7	– 19.7	+ 3.0
<b>Nettoinvestition .....</b>	<b>35.9</b>	<b>41.9</b>	<b>+ 6.0</b>

Die budgetierten Investitionsausgaben und -einnahmen enthalten seit 2011 keine Positionen mehr für den Nationalstrassenbau, der mit der Einführung der NFA in die alleinige Zuständigkeit des Bundes gefallen ist. Die Investitionsrechnung Strassenbau umfasst somit seit 2011 nur noch den Kantonsstrassenbau. Die Aufwendungen für Kantonsstrassen steigen um etwa 3 Mio. Franken, während gleichzeitig die Investitionsbeiträge der Gemeinden um 3.8 Mio. Franken sinken.

#### 4.2.3 Finanzierungen

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013	Veränderung VA 2012–VA 2013
Ausgaben .....	5.8	93.8	+ 88.0
Einnahmen .....	– 1.8	– 4.3	– 2.5
<b>Nettoinvestition .....</b>	<b>4.0</b>	<b>89.5</b>	<b>85.5</b>

Die starke Erhöhung bei den Finanzierungen ist hauptsächlich auf zwei Effekte zurückzuführen: einerseits auf die Umwandlung der Hochbaute des Verwaltungsvermögens in ein Darlehen des Verwaltungsvermögens von rund 71 Mio. Franken der Fachhochschule St.Gallen (vgl. auch 4.2.1. Investitionen und Investitionsbeiträge) und andererseits den Systemwechsel in der Finanzierung von Behinderteneinrichtungen. Anstatt Baubeiträgen werden neu Darlehen oder Bürgschaften gewährt, was Ausgaben von 13 Mio. Franken erklärt. Die anderen Positionen blieben entweder im Rahmen des Voranschlags oder der mutmasslichen Rechnung 2012. Bei den NRP-Darlehen sind bereits in der mutmasslichen Rechnung 2012 nicht eingestellte Darlehen von gegen 3 Mio. Franken hinzugekommen.

## 5 Finanzierungsausweis

Im Finanzierungsausweis erfolgt eine Gegenüberstellung von Nettoinvestitionen und Selbstfinanzierung. Letztere entspricht der Summe aus den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und dem Saldo der laufenden Rechnung. Für den Voranschlag 2013 ergibt sich folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen .....	114.2	115.4
Saldo der laufenden Rechnung .....	– 30.2	– 23.8
Selbstfinanzierung .....	84.0	91.6
Nettoinvestitionen .....	194.2	172.5
<b>Finanzierungsfehlbetrag .....</b>	<b>110.2</b>	<b>80.9</b>
Selbstfinanzierungsgrad .....	43.3%	53.1%

Der Finanzierungsfehlbetrag weist darauf hin, in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Voranschlags fremde Mittel beschaffen muss. Aus der höheren Selbstfinanzierung und den im Vergleich zum Vorjahr tieferen Nettoinvestitionen resultiert eine Reduktion des Finanzierungsfehlbetrags von 110.2 Mio. Franken auf neu 80.9 Mio. Franken.

Der Selbstfinanzierungsgrad ist eine Kennzahl, die das Verhältnis der Selbstfinanzierung zur Nettoinvestition angibt. Die rechnerische Grösse beträgt aufgrund der dargestellten Gesamtzahlen 53.1 Prozent. Ohne den Bezug des freien Eigenkapitals sowie der einmaligen zusätzlichen Tranche des besonderen Eigenkapitals wäre die Selbstfinanzierung und damit auch der Selbstfinanzierungsgrad negativ. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen beurteilt einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 70 Prozent als genügend.

Bei einem interkantonalen Vergleich des Selbstfinanzierungsgrades ist zu beachten, dass diese Kennzahl nicht nur von der aktuellen Haushaltslage (Nettoinvestition und Saldo der laufenden Rechnung) abhängig ist, sondern auch von der Abgrenzung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung und von der Abschreibungspraxis. Die Abgrenzung der Investitionen liegt mit 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen deutlich höher als in anderen Kantonen. Die laufende Rechnung enthält Ausgaben mit investivem Charakter von 153.0 Mio. Franken. Deren Berücksichtigung bei den Nettoinvestitionen und dem Saldo der laufenden Rechnung (und je nach Abschreibungsmodus bei den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen) hat eine entsprechende Auswirkung auf die Höhe des Selbstfinanzierungsgrads.

## 6 Verschuldung und Schuldendienst

### 6.1 Verschuldung

Die Verschuldung umfasst jenen Teil des Verwaltungsvermögens, d.h. der aktivierten Nettoinvestitionen, welcher zu Lasten zukünftiger Haushaltsperioden abzuschreiben ist. Sie sagt nichts aus über die Vermögenslage des Kantons; Nettoschuld bzw. Nettovermögen ergeben sich erst aus der Gegenüberstellung von Verschuldung und Eigenkapital.

Von Bedeutung für die Verschuldung ist die Differenzierung des Verwaltungsvermögens nach abzuschreibenden und nicht abzuschreibenden Positionen. Zum abzuschreibenden Verwaltungsvermögen gehören ohne Einschränkung:

- die Sachgüter, d.h. die Strassenbauten, welche aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs abgeschrieben werden, sowie die übrigen eigenen Investitionen (Hochbauten und technische Einrichtungen), welche aufgrund der jeweiligen Sonderkreditbeschlüsse planmässig aus allgemeinen Staatsmitteln abzuschreiben sind;
- die Investitionsbeiträge, die aufgrund der jeweiligen Sonderkreditbeschlüsse planmässig aus allgemeinen Staatsmitteln abgeschrieben werden;
- ein allfälliger Bilanzfehlbetrag, der nach Art. 64 Abs. 2 StVG über den Voranschlag des übernächsten Jahres abzuschreiben ist.

Für Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens besteht keine einheitliche Vorschrift, welche Positionen abzuschreiben sind und wie die Abschreibung zu erfolgen hat. Art. 50 Abs. 3 StVG hält lediglich fest, dass die Abschreibung nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen hat. Aus der Überlegung, dass der Begriff der Verschuldung die Vorbelastung zukünftiger Haushaltsperioden durch Abschreibungsverpflichtungen wiedergeben soll, folgt, dass Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens nur soweit in die Verschuldung einzubeziehen sind, als aufgrund der jeweiligen Beschlüsse des Kantonsrates eine planmässige Abschreibung über mehrere Rechnungsperioden vorgesehen ist.

Ausgehend vom Stand Ende 2011 ergibt sich aus dem Voranschlag 2012 und dem Voranschlag 2013 nachstehende Entwicklung der Verschuldung:

in Mio. Fr.	Abschreibung aus allgemeinen Mitteln	Abschreibung aus zweckgeb. Mitteln	Total
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2011 .....	321.1	–.–	321.1
Nettoinvestition 2012 .....	154.4	35.8	190.2
Abschreibung 2012 .....	– 78.4	– 35.8	– 114.2
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2012 .....	397.1	–.–	397.1
Nettoinvestition 2013 .....	172.5	41.9	214.4
Abschreibung 2013 .....	– 73.5	– 41.9	– 115.4
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2013 .....	496.1	–.–	496.1

Die Gegenüberstellung des sinkenden Eigenkapitalbestands und der steigenden Verschuldungswerte der Jahre 2010 bis 2013 zeigt die rasche Verschlechterung des Nettovermögens:

in Mio. Fr.	RE 2010	RE 2011	VA 2012	VA 2013
Eigenkapitalbestand (Stand Ende Jahr) . . . . .	1'240.0	995.4	715.9	533.2
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung (Stand Ende Jahr) . . . . .	- 218.8	- 321.1	- 397.1	- 496.1
<b>Nettovermögen</b> . . . . .	<b>1'021.2</b>	<b>674.3</b>	<b>318.8</b>	<b>37.1</b>

Die Tabelle zeigt, dass ohne Gegenmassnahmen bereits für 2014 ein deutlich negatives Nettovermögen erwartet werden müsste.

## 6.2 Schuldendienst

### 6.2.1 Überblick

Mit Schuldendienst wird die Differenz zwischen Belastung des allgemeinen Staatshaushalts durch die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und der Entlastung aus dem Zinsensaldo bezeichnet.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen aus allgemeinen Mitteln . . . . .	78.4	73.5
Zinsensaldo . . . . .	- 60.9	- 45.6
<b>Schuldendienst</b> . . . . .	<b>17.5</b>	<b>27.9</b>
in Steuerprozenten . . . . .	1.6	2.6

Infolge der sinkenden Abschreibungen bei gleichzeitig deutlich tieferen Nettozinserträgen resultiert im Voranschlag 2013 beim Schuldendienst ein Aufwandüberschuss von 27.9 Mio. Franken, was dem Ertrag von 2.6 Steuerprozenten entspricht. Im Vergleich zum Vorjahresbudget ergibt sich eine Verschlechterung von 10.4 Mio. Franken.

### 6.2.2 Zinsensaldo

Der Zinsensaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Passivzinsen und der Vermögenserträge. Ein-zubeziehen ist auch der Saldo der internen Verzinsung.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013
Passivzinsen (Aufwand) . . . . .	20.3	18.5
Interne Verzinsung . . . . .	0.6	0.3
Vermögenserträge . . . . .	- 81.7	- 64.4
<b>Zinsensaldo (Nettozinsertrag)</b> . . . . .	<b>- 60.9</b>	<b>- 45.6</b>
in Steuerprozenten . . . . .	- 5.6	- 4.2

Die Verschlechterung des Zinsensaldos gegenüber dem Vorjahresbudget ist auf die erneut geringeren Vermögenserträge zurückzuführen. Dies widerspiegelt den Liquiditätsabfluss, der sich infolge des Finanzierungsfehlbetrags sowie der vorgesehenen Eigenkapitalentnahme im Jahr 2013 auf rund 222 Mio. Franken beläuft.

### 6.2.3 Abschreibungen

Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen umfassen einerseits die planmässigen Abschreibungen auf eigenen Investitionen (Hochbauten, technischen Einrichtungen) und Investitionsbeiträgen, andererseits die nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmenden Abschreibungen auf den Studendarlehen. Abschreibungen auf den Strassenbauten werden aus zweckgebundenen Mitteln gedeckt und sind deshalb bei Ermittlung des Nettoaufwands für den Schuldendienst nicht zu berücksichtigen.

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gehen aus dem Abschreibungsplan hervor (vgl. Anhang 2, Begründungen und Erläuterungen zur Laufenden Rechnung, Rechnungsabschnitt 5505). Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen auf eigenen Investitionen und Investitionsbeiträgen nehmen im Vergleich zum Voranschlag 2012 um 4.9 Mio. Franken ab. Diese Abnahme ist unter anderem auf einen verzögerten Abschreibungsbeginn bei verschiedenen Investitionsvorhaben zurückzuführen. Bei vier Projekten<sup>17</sup> konnte aufgrund des Projektfortschritts der Abschreibungsbeginn nicht wie im Sparpaket II vorgesehen um ein Jahr nach hinten verschoben werden; der Kantonsrat hat schergewichtig bereits über die Projekte und deren Abschreibungsbeginn entschieden (vgl. hierzu Kapitel 3.3.1, Massnahme S2).

Bei den Strassenbauten richten sich die Abschreibungen nach den verfügbaren, zweckgebundenen Mitteln und dem Abschreibungsbedarf. Die Abschreibungen sind im Vergleich zum Voranschlag 2012 um 6.1 Mio. Franken höher budgetiert. Damit können die gesamten für das Jahr 2013 vorgesehenen Nettoinvestitionen von 41.9 Mio. Franken im Bereich Strassenbau abgeschrieben werden.

Die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (vor allem Debitorenverluste und Wertberichtigungen auf Debitoren) fallen um 1 Mio. Franken höher aus als im Jahr 2012.

---

<sup>17</sup> Südostbahn Investitionsvereinbarung 2012, Fachhochschule Rapperswil Forschungszentrum, Hochschule für Technik Buchs sowie Naturmuseum St.Gallen.

## 7 Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten

Mit dem Voranschlag 2013 legt die Regierung dem Kantonsrat die Leistungsaufträge der Pädagogischen Hochschule und des Zentrums für Labormedizin zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vor. Die einzelnen Leistungsaufträge finden sich in der Beilage 1 zu dieser Botschaft. Weiter beantragt die Regierung, das Dotationskapital der Psychiatrieverbunde Nord und Süd festzulegen. Aufgrund der neuen Spitalfinanzierung fallen im Vergleich zum Vorjahr die Leistungsaufträge der Spital- und Psychiatrieverbunde weg.

### 7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

Die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) ist nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG) eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung. Deshalb wird der Staatsbeitrag in Form eines Globalkredits beschlossen, der vom Leistungsauftrag abhängig ist. Art. 11 GPHSG bestimmt, dass der besondere Leistungsauftrag der PHSG jährlich zu erteilen ist. Er wird vom Rat der PHSG vorbereitet und von der Regierung erteilt. Der Kantonsrat nimmt im Rahmen der Beschlussfassung über den Staatsbeitrag vom besonderen Leistungsauftrag Kenntnis.

Die Regierung erteilte der PHSG den besonderen Leistungsauftrag für das Jahr 2013 am 4. September 2012. Der Globalkredit beläuft sich auf insgesamt Fr. 33'282'300.

### 7.2 Zentrum für Labormedizin

Nach Art. 9 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22) bedarf der Leistungsauftrag des Zentrums für Labormedizin (ZLM) der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung hat dem ZLM seinen Leistungsauftrag für das Jahr 2013 am 11. September 2012 erteilt.

### 7.3 Psychiatrieverbunde – Festlegung des Dotationskapitals

Im Zusammenhang mit der Verselbständigung der Kantonalen Psychiatrischen Dienste gemäss Gesetz über die Psychiatrieverbunde vom 25. Januar 2011 (sGS 320.5) werden die Psychiatrieverbunde mit Eigenkapital ausgestattet. Der Kanton stellt dazu den Verbunden jedoch nicht Geldmittel zur Verfügung, sondern bringt Mobilien, medizintechnische Geräte, Fahrzeuge, Maschinen, Werkzeuge und Informatik-Anlagen (Kategorien 7–9 gemäss Spitalbaukostenplan) ein. Das Dotationskapital entspricht dem betriebswirtschaftlich angemessenen Gegenwert der eingebrachten Anlagen und wurde auf 10 Mio. Franken begrenzt (Art. 22 Abs. 1 des Gesetzes über die Psychiatrieverbunde).

Die Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen hat den Buchwert der Anlagen per 31. Dezember 2011 geprüft. Dieser beträgt Fr. 5'634'932 für den Psychiatrieverbund Nord bzw. Fr. 3'720'238 für den Psychiatrieverbund Süd. Auf Vorschlag der Finanzkontrolle soll das Dotationskapital auf Fr. 100'000 gerundet werden. Der Restbetrag von Fr. 34'932 (PV Nord) bzw. von Fr. 20'238 (PV Süd) soll den freien Reserven der Psychiatrieverbunde zugewiesen werden.

Die Regierung beantragt, das Dotationskapital für den Psychiatrieverbund Nord auf 5.6 Mio. Franken und für den Psychiatrieverbund Süd auf 3.7 Mio. Franken festzulegen. Zudem wird beantragt, die Differenz zwischen festgelegtem Dotationskapital und Buchwert der Anlagen in der Höhe von 34'932 Franken für den Psychiatrieverbund Nord und von 20'238 Franken für den Psychiatrieverbund Süd den freien Reserven der Psychiatrieverbunde zuzuweisen.



## 8 Sonderkredite

Nach Art. 52 Abs. 3 StVG sind Sonderkredite erforderlich für Ausgaben, welche die für das allgemeine fakultative Finanzreferendum massgebende Betragsgrenze erreichen. Sonderkredite sind entweder Objektkredite für ein bestimmtes (Investitions-)Vorhaben oder Rahmenkredite für ein (mehrjähriges) Programm.

Zur Vereinfachung des Verfahrens und wegen des engen Zusammenhangs mit dem Voranschlag können nicht referendumpflichtige Sonderkredite, welche nur einer Lesung im Kantonsrat bedürfen, diesem im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag vorgelegt werden. Mit der Zustimmung zu Sonderkrediten nimmt der Kantonsrat die Vorbelastung künftiger Haushaltsperioden in Kauf, sei es durch die erforderlichen Abschreibungen bei Sonderkrediten in der Investitionsrechnung oder durch die Jahrest ranchen bei Sonderkrediten der laufenden Rechnung.

### 8.1 Sonderkredit E-Government zur Umsetzung der E-Government Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden 2013–2017

#### 8.1.1 Ausgangslage

Das Bedürfnis nach der elektronischen Abwicklung von Behörden- und Verwaltungsdienstleistungen seitens Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen ist weiterhin stark wachsend. Einerseits werden virtuelle Öffnungszeiten «rund um die Uhr» erwartet, andererseits soll die verwaltungsinterne Abwicklung der Geschäfte so effizient und wirtschaftlich wie möglich erfolgen. Die nutzerfreundliche Befriedigung dieser Bedürfnisse und die erfolgreiche Erfüllung der damit verbundenen Anforderungen leisten unter anderem auch einen wirksamen Beitrag zur Sicherung bzw. Verbesserung der Standortattraktivität für die genannten Anspruchsgruppen.

E-Government ermöglicht eine durchgängige, elektronische Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung sowie zwischen der kantonalen Verwaltung und den verschiedenen Beteiligten ausserhalb der Verwaltung. Zu diesen gehören Bürgerinnen und Bürger, Gemeinden, andere kantonale Verwaltungen, der Bund, selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten sowie privatwirtschaftliche Unternehmen. Betroffen sind meist mehrere, oft voneinander unabhängige Verwaltungsstellen. Die Lösungen erstrecken sich vielfach über verschiedene Staatsebenen.

Mit E-Government haben der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden bereits in der Vergangenheit effiziente Dienstleistungen angeboten und sich damit als schlanke, innovative und fortschrittliche Verwaltungen präsentiert. Die sich verändernden Rahmenbedingungen, neue Bedürfnisse, der Wandel im sozialen Umfeld sowie technische Herausforderungen müssen aber auch in Zukunft rechtzeitig erkannt und umgesetzt werden können.

Um E-Government bedürfnisgerecht, zielorientiert, koordiniert und effizient weiter zu entwickeln, ist eine entsprechende Strategie notwendig. Eine solche wurde durch den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden erstmals im Jahr 2002 erstellt und umgesetzt. Im Jahr 2006 erfolgte eine erste Überarbeitung. Die neue E-Government Strategie 2013–2017 ist die zweite Überarbeitung und soll einerseits Bewährtes fortführen und andererseits Verbesserungen dort anbringen, wo die veränderten Bedingungen dies erfordern.

#### 8.1.2 Bisherige Arbeiten und ihre Finanzierung

War E-Government im Kanton St.Gallen in der ersten Umsetzungsperiode ab 2002 noch geprägt durch pioniermässiges Ausloten der Möglichkeiten sowie frühzeitiges Erkunden der Ansprüche und Anforderungen, so kann die darauf folgende Periode ab 2006 mit «Bereitstellung von Basisleistungen» überschrieben werden. Diese Basisleistungen ermöglichen und unterstützen die Vorhaben künftiger Perioden. Die im Sommer 2012 überarbeitete und von Kanton und Gemeinden verabschiedete E-Government Strategie 2013–2017 fokussiert sich nun auf Vorhaben, welche diese Basisleistungen nutzen und ausbauen.



Für die Umsetzung dieser E-Government Strategie wurden Mittel von 11 Mio. Franken bereitgestellt. Der Finanzierungsanteil des Kantons umfasste dabei 6.6 Mio. Franken und der Anteil der Gemeinden 4.4 Mio. Franken.

Es war nicht von vornherein bekannt, wie viele Gemeinden sich bei den Verbundlösungen tatsächlich beteiligen würden, darum war der damalige Masterplan noch als provisorisch anzusehen. Es war geplant, die Mittel gemäss obigem Finanzierungsanteil auf die Bereiche E-Government Infrastruktur (5.25 Mio. Franken), Bürgerdienstleistungen (2.2 Mio. Franken) und Unternehmensdienstleistungen (3.55 Mio. Franken) aufzuteilen. Die exakten Verteilungsschlüssel und Beträge sollten jedoch erst im jeweiligen Projekt ermittelt und mittels Spezialvereinbarungen geregelt werden.

Von den 6.6 Mio. Franken des kantonalen Sonderkreditanteils waren per Ende Juni 2012 insgesamt Fr. 4'726'208 realisiert. Vom verbleibenden Betrag ist der grösste Teil entweder bereits freigegeben (aber noch nicht verbraucht) oder für das zweite Semester 2012 für die Freigabe geplant:

	in Fr.
Sonderkredit insgesamt	6'600'000
Daraus realisiert für abgeschlossene Projekte	3'675'885
Daraus realisiert für laufende Projekte	1'050'323
Daraus freigegeben für laufende, noch nicht beanspruchte Projekte	1'266'679
Vorgesehener Betrag für geplante, noch nicht beanspruchte Projekten	525'000
Verbleibender Kreditrest	82'113

Im Jahr 2012 fällt erstmals aus dem Sonderkredit auch ein jährlicher Beitrag von Fr. 73'000 für die Beteiligung des Kantons St.Gallen an der Umsetzung der E-Government Strategie Schweiz an. Seit dem 1. Januar 2012 ist dieser Beitrag offiziell in einer Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt.

Die effektive Aufteilung des Sonderkredit-Anteils des Kantons auf die drei Umsetzungsbereiche sieht folgendermassen aus:

Umsetzungsbereich	Realisierte und verplante Sonderkredit-Finanzierung in Fr.	Geschätzte Investitionen (Kanton) gem. Masterplan in Fr.
E-Government Infrastruktur:	2'399'262	2'650'000
Bürgerdienstleistungen:	1'133'511	900'000
Unternehmensdienstleistungen:	2'985'114	3'050'000
Total	6'517'887	6'600'000

In der Gegenüberstellung der bereits realisierten und geplanten Sonderkredit-Finanzierung per Ende Juni 2012 mit den ursprünglich geschätzten Investitionskosten des Kantons wird deutlich, dass die Schätzungen präzise waren. Die Gesamtheit der Kosten wurde genauso gut geschätzt wie auch die anteilmässige Aufteilung der Investition auf die drei Umsetzungsbereiche. Nicht nur auf Programm-Ebene, sondern auch auf Projekt-Ebene hat eine realistische Einschätzung der Investitionshöhe stattgefunden: nur in wenigen Fällen wurde das Projektbudget überschritten und wenn dann in geringer Höhe; in anderen Fällen wurde das Projektbudget auch unterschritten.

### 8.1.3 Gewichtige Projekte aus der Strategie 2006

Diverse Erfahrungsberichte aus der Strategie 2006 verdeutlichen den Nutzen von E-Government. Als zentrales und bedeutendes Ergebnis der Umsetzung der E-Government Strategie ist die Bereitstellung einer umfassenden und strukturierten Datenbasis zu bezeichnen. Heute stehen die wichtigsten Subjekt- und Objektdaten zentral zur Verfügung. So sind zum Beispiel im Bereich der Steuern Kanton und Gemeinden synchronisiert und die Werkzeuge zum Austausch der Daten funktionieren sehr gut.

Nachfolgend exemplarisch ein Blick in vier wichtige Umsetzungsbereiche aus der vergangenen Periode 2006–2012:

- Im Bereich der E-Government-Infrastruktur konnte mit Hilfe des E-Government-Sonderkredits die Harmonisierung verschiedener Register vorangetrieben werden. Als Ergebnis konnte der Kanton St.Gallen im Frühling 2010 die Basis für das kantonale Einwohnerregister in Betrieb nehmen. Das neue Register enthält die Mehrheit der Einwohnerdaten aller St.Galler Gemeinden und steht den Dienststellen der kantonalen Verwaltung, den öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie den Kommunen zur Verfügung. Die Neuerungen im Zuge der erfolgten Registerharmonisierung ermöglichen es den politischen Gemeinden unter anderem, ihre Personendaten aus dem Einwohnerregister elektronisch an das Bundesamt für Statistik (BFS) zu übermitteln. Nebst dem statistischen Nutzen bringt diese Registerharmonisierung aber auch administrative Erleichterungen für die Gemeinden. Ihr Aufwand bei der Beantwortung von Anfragen aus diversen Dienststellen wird spürbar reduziert, da sie die Anfragen nicht mehr manuell erfassen müssen. Dasselbe gilt für die anfragenden Stellen, die jederzeit Einwohnerdaten abfragen können. Fachanwendungen können direkt angebunden werden, was Medienbrüche vermeidet. Dies reduziert wiederum den Abfrageaufwand und reduziert die Fehleingaben, die durch die manuelle Erfassung entstehen können. Viele Arbeitsschritte konnten vereinfacht, automatisiert und beschleunigt werden. Die Nutzung des Registers entwickelt sich stetig weiter und erreichte im ersten Semester 2012 rund 20'000 Abfragen pro Monat. Diese Abfragen werden von rund 20 Dienststellen getätigt. Die Qualität der Daten ist sehr gut.

Der Terminplan dieses E-Government-Projekts konnte eingehalten werden und die zur Verfügung stehenden Mittel waren ausreichend. Auch die notwendigen rechtlichen Grundlagen in Form einer kantonalen Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt konnten termingerecht geschaffen werden. Das E-Government Kooperationsgremium hat seinerseits sowohl die Datenbereitstellung wie auch das gemeinschaftliche Projekt gefördert.

- In den Bereich der Bürgerdienstleistungen fallen die E-Government Projekte des Kantonalen Steueramtes. eKonto mit ePortal, eTaxes und eFristverlängerung ermöglichen einerseits eine transparente und effiziente Gestaltung der internen Abläufe. Andererseits geben sie dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit, seine Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinwesen auf möglichst einfache Art und Weise erfüllen zu können. Das Kantonale Steueramt und die VRSG wurden für das eKonto mit dem ePortal und der Swiss ID Anwendung als innovativste E-Government Lösung gar mit dem «Prix Eugen» ausgezeichnet.

Das eKonto ist ein Online-Service für das Anzeigen und Ausdrucken des Steuerkontos, inklusive Übersicht über die offenen Forderungen. Es ermöglicht unter anderem die Vereinbarung von Ratenzahlungen und das Beantragen von Stundungen. Bis Ende 2011 erfolgten rund 6'000 Freischaltungen für eKonten. Der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger liegt in einem einfachen und schnellen, orts- und zeitunabhängigen Online-Service. Die Behörde wird auf der anderen Seite durch den Ausbau des Online-Schalters von Anfragen entlastet und verzeichnet dadurch einen Zeitgewinn.

Auch für die elektronische Steuererklärung wurde eine Internet-basierte Lösung entwickelt. Der Online-Service eTaxes bietet Privatpersonen unter anderem eine elektronische Wegleitung, eine integrierte Kursliste und einen Steuerkalkulator, eine Importfunktion für die Vorjahresdaten, Mandantenfähigkeit und die Möglichkeit der elektronischen Einreichung. Sowohl Kunden wie auch Behörden ersparen sich Medienbrüche und Erfassungsarbeiten. Bis ins 2011 sind über 530'000 Steuererklärungen elektronisch eingereicht worden. Die jährliche Einreichungsquote lag bei 42 Prozent der Steuerpflichtigen (Ende 2011), in einzelnen Gemeinden sogar bei über 50 Prozent. Bereits im Jahr 2007 wurde jede vierte Steuererklärung und im Jahr 2009 sogar jede dritte Steuererklärung elektronisch eingereicht. Zudem besteht die Möglichkeit Fristverlängerungen elektronisch einzugeben.

- Auch den Unternehmen stehen E-Government-Dienstleistungen zur Verfügung. So erfolgten im Jahr 2011 fast 40 Prozent der Steuerdeklarationen elektronisch. Im Jahre 2009 wurde im Kanton St.Gallen zudem die Zielsetzung des Bundes mit der Einführung der elektronischen Fristverlängerung für juristische Personen erfüllt. Die elektronische Rückmeldung an den Kunden kann in den meisten Fällen innert

kürzester Zeit erfolgen. Mittlerweile nutzen rund 45 Prozent der Firmen, Treuhänder oder Notariate die Möglichkeit der elektronischen Fristverlängerungen. Sowohl für Firmen wie auch für die Verwaltung erfolgt dadurch eine deutliche Entlastung. Die neue Lösung wird aus Sicht der Kunden und auch aus Sicht der Steuerbehörden als sehr zufriedenstellend beurteilt.

Das Projekt Bussenverfügung beinhaltete den Aufbau eines Web-Service für die direkte Eingabe von Bussenverfügungen. Über diesen Web-Service können Gemeinden eine Verletzung von Verfahrenspflichten direkt in die entsprechende Fachapplikation SG des Kantonalen Steueramtes (KStA) erfasst werden. Vor dieser Erneuerung mussten die Bussenverfügungen durch die Gemeindesteuerämter vorbereitet und daraufhin durch den Steuerkommissär unterzeichnet werden. Die hierfür erstellten Word-Dokumente wurden dann dem kantonalen Steueramt in 3-facher Ausführung zur Erfassung in die Fachapplikation weitergeleitet. Mittels des neuen Web-Service erhält das Gemeindesteueramt zudem alle notwendigen Informationen über die bei Zahlungsmoral früheren Bussenverfügungen. Auch eine automatische Überprüfung der Rechtsmittelfrist ist möglich. Die heutige Lösung ist sehr zufriedenstellend. Die neue Informationsquelle wird rege genutzt und die Akzeptanz bei den Gemeindesteuerämtern ist hoch.

Ein weiteres für die Unternehmen umgesetztes Projekt betrifft die elektronischen AHV-Meldungen (eAHV Meldungen). Im Rahmen dieses Vorhabens wurden der elektronische Empfang sowie die Erstellung einer entsprechenden Steuermeldung der AHV/IV direkt aus dem Veranlagungssystem realisiert. Mit der Umsetzung wurde der Meldungs austausch zwischen den Steuerbehörden und den kantonalen Branchenausgleichskassen vollständig und ohne Medienbruch in elektronischer Form ermöglicht. Zuvor erfolgte die Aufbereitung der AHV-Meldungen durch das Steueramt (Gemeindemitarbeiter und Kantonsmitarbeiter) in einem aufwändigen manuellen Prozess. Jährlich wurden so über 32'000 Meldungen erfasst. Die Mitarbeitenden sind mit dem Projektergebnis sehr zufrieden. Einerseits geschehen weniger Fehler, andererseits gewinnen die Mitarbeitenden in den kantonalen und kommunalen Steuerämtern und in der SVA mehr Zeit für das Kerngeschäft, da sich Rückfragen erübrigen.

- Das Migrationsamt bietet seit 2003 Dienstleistungen über einen Online-Schalter an. 2011 wurde der Online-Schalter erweitert und für einen grösseren Kundenkreis ausgelegt und mit diversen neuen Funktionen versehen. Mit Einführung der neuen Funktionen und technischen Möglichkeiten konnten direkte Schnittstellen in die Fachanwendungen der Fallführung und Ablage des Migrationsamtes geschaffen werden. So kann ein Geschäft komplett papierlos und direkt bis zum Entscheid durchgängig medienbruchfrei abgewickelt werden. Der Arbeitsstand löst jeweils automatisch Status-Quittungen zuhanden des Gesuchstellers oder der Einwohnerkontrolle aus. Die kantonalen und kommunalen Stellen sind durch die elektronischen Schnittstellen und den dadurch kürzeren Kommunikationsweg näher zusammengerückt und sind somit effizienter in der Bearbeitung der Geschäftsfälle. Die Datenqualität konnte durch die automatische Übernahme von Drittsystemen zudem weiter verbessert werden und auch die Qualität der elektronisch eingereichten Unterlagen hat sich stark verbessert, da u.a. Mehrfachkopien wegfallen. Mit dem Gemeindeportal und der elektronischen Schnittstelle zur VRSG-Lösung werden jährlich rund 45'000 Mutationsmeldungen vollständig elektronisch beim Migrationsamt eingereicht. Für diese Meldungen entfallen Papier-, Druck- und Portokosten. Allein diese Funktion im Online-Schalter entsprach von Mai bis Dezember 2011 38.6 Prozent aller beim Migrationsamt abgearbeiteten Geschäftsfälle.

Für den Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden hat die Umsetzung der E-Government Strategie 2006 mit Unterstützung durch den Sonderkredit nebst strukturellen und prozessualen Fortschritten auch eine gewisse Image-Förderung bewirkt. Der im Jahr 2011 gewonnene «Prix Eugen» brachte gar eine gesamtschweizerische mediale Präsenz. Die sehr gute Position des Kantons St.Gallen wurde aber auch durch die von der «gfs.bern» durchgeführte Studie des Bundes über die Situation von E-Government in den Kantonen hervorgehoben: Sie kommt 2011 zum erfreulichen Ergebnis, dass St.Gallen der «Benchmark» unter den Schweizer Kantonen sei. Generell hat die Präsenz der E-Government Themen auch zu einer Sensibilisierung in der Staatsverwaltung (Kanton und Gemeinden) für die Möglichkeiten und den Nutzen der Informatik geführt.

Trotz dieses erfreulichen Zwischenstands ist die Liste der noch zu bewältigenden Herausforderungen weiterhin umfangreich. Um E-Government gezielt weiter vorantreiben zu können, sind weitere Anstrengungen notwendig. Ein Masterplan mit den geplanten und priorisierten Massnahmen wurde vom E-Government-Kooperationsgremium verabschiedet und dient als wichtige Planungsgrundlage für die kommenden Jahre.

#### **8.1.4 E-Government Strategie 2013–2017**

Die im Sommer 2012 überarbeitete und von Kanton und Gemeinden verabschiedete E-Government Strategie 2013–2017 legt die strategischen Ziele, die organisatorischen Grundlagen und die Finanzierung des weiteren E-Government Ausbaus fest.

Die drei wesentlichsten Neuerungen gegenüber früheren Versionen der E-Government Strategie bestehen in der Harmonisierung mit entsprechenden Vorhaben des Bundes und anderer Kantone, in der Ausschöpfung des Synergiepotenzials bestehender und bewährter Informatik-Organisationen und Informatik-Werkzeuge aus Kanton und Gemeinden sowie in der Fokussierung auf wirtschaftliche und nutzenstiftende Projekte durch überarbeitete Qualitätskriterien mit entsprechenden Bewertungsprozessen.

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat die Umsetzung von E-Government als strategisches Informatikprojekt bezeichnet. Der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden haben in ihrer E-Government Strategie folgende Ziele definiert:

- *Informationsangebot*  
Das Informationsangebot von Kanton und Gemeinden ist aktuell und vollständig elektronisch verfügbar. Es wird zielgruppengerecht dargestellt.
- *Geschäftsverkehr mit der Bevölkerung*  
Die Bevölkerung wickelt den Geschäftsverkehr mit der Verwaltung elektronisch ab. Die bestehenden papierbasierten und elektronischen Formulare werden zu interaktiven, transaktionsorientierten Dienstleistungen ausgebaut. Die elektronischen Dienstleistungen werden von möglichst vielen Nutzern angewendet. Diese haben zwecks Transparenz der Prozesse jederzeit Einsicht in den aktuellen Stand ihres Geschäfts.
- *Geschäftsverkehr mit der Wirtschaft*  
Die Wirtschaft wickelt den Geschäftsverkehr mit der Verwaltung elektronisch ab. Im Vordergrund steht die elektronische Erledigung von Bewilligungs- und Deklarationsverfahren, welche aufgrund der Beschleunigung und Effizienzsteigerung das grösste Rationalisierungspotenzial darstellen.
- *Geschäftsverkehr zwischen den Behörden und innerhalb der Verwaltung*  
Der Geschäftsverkehr zwischen den Behörden aller föderalistischen Stufen wird elektronisch abgewickelt. Das bereits bestehende Angebot wird in qualitativer Hinsicht optimiert.

#### *Voraussetzungen*

Es werden organisatorische, rechtliche und technische Voraussetzungen geschaffen, um den koordinierten Auf- und Ausbau eines effizienten und bedarfsgerechten Leistungsangebots zu ermöglichen. Prozesse sind harmonisiert, Infrastrukturen zentral oder gemeinsam bereitgestellt und Verfahrensvorschriften angepasst. Aktuelle Trends wie Open Data, Open Government, E-Partizipation und Social Media werden aktiv und aufmerksam verfolgt. Die Chancen zur Realisierung solcher Projekte werden sorgfältig geprüft und wo sinnvoll konkret berücksichtigt und eingesetzt. Synergien zwischen Kanton und Gemeinden werden durch koordiniertes Bereitstellen der Voraussetzungen genutzt.

### 8.1.5 Vorteile und Nutzen

Basierend auf den organisatorischen und prozeduralen Neuerungen in der überarbeiteten E-Government Strategie legt das E-Government Kooperationsgremium in der Schwerpunktplanung einmal jährlich die konkrete Stossrichtung für die folgenden ein bis drei Jahre fest. Diese basiert auf den Leitlinien der überarbeiteten E-Government-Strategie, den vorstehend genannten strategischen Zielen, der Planung auf Bundesebene, der Schwerpunktplanung der St.Galler Regierung sowie weiteren Planungsvorgaben der Gemeinden.

Operationell orientiert sich die E-Government Informatik konsequent an den bestehenden Strukturen, Prozessen und Werkzeugen der kantonalen und kommunalen Datenverarbeitung. Zusammen mit einer abgestimmten Bezugsstrategie zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten können damit Lösungen wirtschaftlicher beschafft und betrieben werden.

Insgesamt wird damit sichergestellt, dass das Synergiepotenzial der priorisierten E-Government Vorhaben möglichst ausgeschöpft wird und dass die Vorhaben in einer sinnvollen Sequenz umgesetzt werden.

### 8.1.6 Finanzierung

Das koordinierte Vorgehen und die Finanzierung mittels eines Sonderkredits haben sich in der Vergangenheit bewährt. Für die Umsetzung der E-Government Strategie sind in den kommenden Jahren Investitionen von total 10 Mio. Franken vorgesehen. Gemäss ursprünglicher Planung sollte der Kanton davon 5 Mio. Franken in Form eines Sonderkredits übernehmen. Für die Gemeinden war ebenfalls ein Finanzierungsanteil im Umfang von 5 Mio. Franken vorgesehen. Im Rahmen der Umsetzung der Entlastungsvorgaben aus dem Sparpaket II soll der Kanton als teilweise Kompensation für die Übernahme der Pflegefinanzierungskosten durch die Gemeinden die gesamten E-Government-Kosten für die nächste Planperiode übernehmen.

### 8.1.7 Schwerpunktplanung

Im Rahmen der ersten E-Government Schwerpunktplanung wurden an der Sitzung des E-Government Kooperationsgremiums vom 9. und 14. Mai 2012 die nachfolgenden Schwerpunkte für die Jahre 2013 bis 2014 festgelegt:

Informationsangebot	– E-Gov Center Plus für Gemeinden (iWeb)
Geschäftsverkehr mit der Bevölkerung	– Elektronischer Schalter für Bürgerinnen und Bürger für die Bereiche Steuern, Pässe und ID, Heimatschein, etc. – Elektronisches Einbürgerungs- und Zivilstandsverfahren – Umzugsdienst – Elektronische Wahlen und Abstimmungen (eVoting) – Beschleunigung der Baubewilligungsbeschlussverfahren
Geschäftsverkehr mit der Wirtschaft	– Beantragen von Baubewilligungen – Elektronisches Grundbuchinformationssystem (eGRIS) – Einheitliche Unternehmens-Identifikation (UID) – Online Schalter für das Handelsregisteramt – Online Schalter für das Strassenverkehrsamt – Online Schalter für die Staatsanwaltschaft – Portal für Mehrwertsteuer-Abwicklung
Geschäftsverkehr innerhalb der Verwaltung	– Elektronischer Daten- und Dokumentenaustausch mit dem Bundesamt für Migration – Integrierte elektronische Strassenverkehrslösung (cari E-Gov) – Datenaustausch-Plattform
Voraussetzungen	– Elektronische Identität und Berechtigung – Elektronische Rechnungstellung und Zahlungsabwicklung (eRechnung) – Geografische Informationssysteme (GIS)



Für die Priorisierung der zukünftigen Vorhaben soll der Nutzen in folgender Reihenfolge zu gewichtet werden:

1. Nutzen für Bürgerinnen und Bürger
2. Nutzen für Wirtschaft
3. Nutzen für Verwaltung

Dabei sei zu beachten, dass Ziele und Aufgaben einzelner Vorhaben ineinander greifen und dass der Nutzen typischerweise bei mehr als einer Zielgruppe entsteht.

Aus den priorisierten E-Government Vorhaben resultieren mutmassliche Betriebskosten im Umfang von rund 20 Prozent der Investitionen. Die Finanzierung für den gemeinsamen Betrieb dieser Vorhaben wird in Spezialvereinbarungen (Betriebsvereinbarungen) je Vorhaben zwischen Kanton und Gemeinden festgelegt. Je nach Vorhaben ist auch eine Finanzierung durch die Nutzer vorgesehen, z.B. bei Grundbuch-Geschäften durch die beteiligten Banken.

Die Finanzierung der Geschäftsstelle erfolgt wie bisher gemäss Rahmenvereinbarung über die Erhebung eines Grundbeitrages bei der Wohnsitzgemeinde. Der Kanton bezahlt den gleichen Betrag wie alle Vertragsgemeinden zusammen.

### **8.1.8 Antrag**

Für die Umsetzung der E-Government Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden wird ein Sonderkredit von Fr. 10'000'000 beantragt. Der Sonderkredit wird in Tranchen der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2014 innert 10 Jahren über die laufende Rechnung abgeschrieben.

## **8.2 Sonderkredit für den Ersatz der Schuladministrationslösung EDUC+ in den Berufsfach-, Mittelschulen und den Weiterbildungsabteilungen**

### **8.2.1 Ausgangslage**

Die Schuladministrationslösung EDUC+ der Firma Antares Informatik AG (Antares) wurde ab 2005 in den Berufsfachschulen der Sekundarstufe II eingeführt. Die Finanzierung erfolgte mit einem Sonderkredit, den der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlages 2003 gesprochen hat (33.02.03). Seit 2008 ist EDUC+ in allen 16 Berufsfach- und Mittelschulen als Standardprodukt im Einsatz. Die Funktionen von EDUC+ umfassen insbesondere die Lehrgangs- und Kursadministration, die Noten- und Zeugnisverwaltung sowie die Adressverwaltung. EDUC+ ist damit das zentrale Arbeitsinstrument der Schulen der Sekundarstufe II.

Antares hat Ende 2010 entschieden, EDUC+ nicht mehr weiterzuentwickeln. Der Support und die Wartung für EDUC+ sind bis Ende 2014 sichergestellt. Ohne Wartung können die periodisch notwendigen Anpassungen an geänderte Vorgaben des Bundes, des Kantons und an die technischen Umsysteme nicht mehr sichergestellt werden – die Funktionsfähigkeit des Programmes ist gefährdet.

### **8.2.2 Bisherige Arbeiten**

Mit dem Vorprojekt wurde der Rahmen des Projektes abgesteckt und der Kreditbedarf ermittelt. Um eine solide Basis für die Neuausschreibung zu erhalten, wurden alle Kernprozesse analysiert und die Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen ermittelt. Basierend darauf wurde das Pflichtenheft und der Anforderungskatalog erstellt. Ergänzend dazu wurde eine Marktanalyse vorgenommen. Neben den verfügbaren Anwendungen für die Sekundarstufe II wurden auch Applikationen der Tertiärstufe dahingehend geprüft, ob sie über den notwendigen Funktionsumfang verfügen. Ebenfalls untersucht wurden Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Kantonen. Es zeigte sich, dass aufgrund der unterschiedlichen Einführungszeitpläne, Mengengerüste und Funktionsumfänge eine gemeinsame Beschaffung nicht möglich ist. Der Informationsaustausch mit anderen Kantonen über Erfahrungen mit Projekten und potentiellen Anbietern hat aber dazu beigetragen, die Ausschreibungsunterlagen zu verbessern.



### 8.2.3 Ausschreibung, Auswahl und Einführung der neuen Administrationslösung

Die Ausschreibung ist für das erste Halbjahr 2013 vorgesehen. Sie erfolgt in einem offenen Verfahren ohne Präqualifikation. Mit der produktiven Einführung der neuen Softwarelösung ist ab Beginn des Jahres 2014 zu rechnen. Bis zum Herbst 2015 sollen alle 16 Schulen auf die neue Administrationslösung umgestellt sein.

### 8.2.4 Kosten und Nutzen

Der Sonderkredit dient dem Ersatz der bestehenden Administrationslösung. Neben der Sicherstellung des bisherigen Funktionsumfanges ist eine weitere Optimierung und Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe geplant. Dadurch ergeben sich Synergien unter den Schulen, welche zu effizienteren Prozessen führen. Der Standardisierungsgedanke, welcher mit EDUC+ bereits eingeleitet wurde, soll mit der neuen Softwarelösung vertieft werden. Neu wird ein Standard für die Weiterbildungsabteilungen angestrebt. Neben Verbesserungen für die Verwaltung soll die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Lehrtätigkeit vereinfacht werden, was den Arbeitsalltag der Lehrpersonen erleichtert.

Bei den potentiellen Anbietern wurden Richtofferten eingefordert, um die geschätzten Projektkosten zu verifizieren. Basierend darauf werden die budgetwirksamen Kosten auf insgesamt 3.5 Mio. Franken geschätzt:

	in Fr.
Dienstleistungen .....	1'600'000
Software .....	1'700'000
Verschiedenes (Hardware, Schulung, Datenmigration) .....	200'000

Die Dienstleistungen enthalten die Kosten des Vorprojektes, der Ausschreibung, der Evaluation und der Realisierung bis Projektabschluss. Die Softwarekosten enthalten Aufwendungen für die Lizenzierung sowie für spezifische Anpassungen der Software an die Bedürfnisse des Kantons St.Gallen (Customizing).

Der Sonderkredit in der Höhe von 3.5 Mio. Franken wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2014 innert fünf Jahren abgeschrieben.

Die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten werden auf Fr. 400'000 geschätzt. Sie entsprechen damit den bisherigen Betriebskosten.

### 8.2.5 Antrag

Für die budgetwirksamen Investitionskosten des Ersatzes der Schuladministrationslösung EDUC+ in den Berufsfach-, Mittelschulen und den Weiterbildungsabteilungen wird ein Sonderkredit von Fr. 3'500'000 beantragt. Der Sonderkredit wird in Tranchen der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2014 innert 5 Jahren über die laufende Rechnung abgeschrieben.

## 9 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz

Das Finanzausgleichsgesetz (sGS 811.21; abgekürzt FAG) sieht einen Übergangsausgleich vor, der den Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern und ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen geben soll. Der Übergangsausgleich wird während 15 Jahren ausgerichtet. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist während dieser Zeit der maximale Steuerfuss, den die Gemeinden erheben dürfen. Für die Jahre 2010 und 2011 entsprach er aufgrund von Art. 51 Abs. 1 FAG dem bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Jahr 2010 bezogen gemäss definitiver Abrechnung drei Gemeinden Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Im Jahr 2011 waren gemäss definitiven Zahlen weiterhin zwei Gemeinden auf den Übergangsausgleich angewiesen. Im Jahr 2012 wird voraussichtlich eine Gemeinde Mittel aus dem Übergangsausgleich beziehen.

Art. 51 Abs. 2 des FAG sieht vor, dass der Übergangsausgleichssteuerfuss ab dem dritten Jahr nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses so angepasst wird, dass der Abstand zur Interventionsgrenze nach Art. 45 FAG schrittweise verkleinert wird. Der Kantonsrat legt das Ausmass der Anpassung mit dem Voranschlag fest.

Da im Jahr 2013 keine Gemeinde mehr auf Mittel aus dem Übergangsausgleich angewiesen sein wird, erübrigt sich eine Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses. Auf eine Anpassung des entsprechenden Steuerfusses kann somit verzichtet werden. Der Übergangsausgleichssteuerfuss von heute 162 Prozent kann unverändert belassen werden.

## 10 Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer

Mit einem Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer (sGS 213.51; abgekürzt LBG) ist sicherzustellen, dass die Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule von der befristeten Lohnsenkung, welche das kantonale Personal im Jahr 2013 an das Sparpaket II beitragen muss, ausgenommen bleiben. Ein Einbezug der öffentlichen Volksschul-Lehrpersonen in die Lohnkürzung ist nicht angezeigt, da diese Lehrpersonen keine kantonalen Angestellten sind und ihren Lohn von den Gemeinden erhalten.

Die Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II) enthalten unter anderem Residualkorrekturen, die insbesondere auch beim Personalaufwand zu erzielen sind (vgl. Abschnitt II Ziff. 12 des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes [Sparpaket II] vom 6./7. Juni 2012; ABI 2012, 2202). Dazu gehört eine für das Jahr 2013 befristete Lohnkürzung für das kantonale Personal. Die Kürzung ist ein einmaliger Sparbeitrag des Personals, der angesichts der Sparzwänge des Kantons notwendig ist. Er soll auch mithelfen, Entlassungen zu vermeiden.

Das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen der öffentlichen Volksschule wird umfassend und abschliessend durch den Kanton geordnet. Dies trifft auch auf die Lohnansätze zu. Abgesehen von den spezifischen Vorschriften bestimmt Art. 18 LBG, dass die Regierung den Lohn und die Lohnzulagen der Volksschul-Lehrpersonen im gleichen Verhältnis wie den Lohn für das Staatspersonal anpasst. Somit ist die Regierung von Gesetzes wegen verpflichtet, eine temporäre Lohnsenkung zulasten des kantonalen Personals für die Lehrpersonen der Volksschule zu adaptieren.

Diese Konsequenz steht im Widerspruch zur Motivation, welche der oben beschriebenen Lohnsenkung zugrunde liegt. Der Sparbeitrag des Personals ist nur notwendig und sinnvoll, soweit dadurch der Kanton entlastet wird. Arbeitgeber der Volksschul-Lehrpersonen ist – ungeachtet des Umstandes, dass der Kanton die Arbeitsverhältnisse und den Lohn verbindlich vorgibt – nicht der Kanton, sondern die einzelne Gemeinde. Die Lohnsumme des Lehrkörpers ist Bestandteil der kommunalen Rechnung. Damit würde eine adaptierte Lohnsenkung zulasten der Volksschul-Lehrpersonen auf einen Sparbeitrag für die Gemeinden hinauslaufen. Urheber des Sparpaketes II sind jedoch nicht die Gemeinden für ihre Finanzen, sondern es ist dies der Kanton für seine eigenen Finanzen. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, auf eine Lohnsenkung zulasten der Volksschul-Lehrpersonen zu verzichten. Um den Verzicht zu legitimieren, ist mit einem Kantonsratsbeschluss über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer die Anwendbarkeit von Art. 18 LBG im Jahr 2013 auszuschliessen.

Dieses Vorgehen kann nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die Lehrpersonen der Sekundarstufe II als kantonale Mitarbeitende von der befristeten Lohnsenkung mitbetroffen sind, womit im Jahr 2013 vorübergehend in die Lohnrelation zwischen dem pädagogischen Personal als Ganzem eingegriffen wird. Das Interesse an der Abgrenzung des Sparbeitrags gegenüber der kommunalen Staatsebene überwiegt das Interesse an ununterbrochen konstanten Lohnunterschieden beim Unterrichtspersonal.

Nach Art. 49 Abs. 2 KV unterstehen Erlasse über die Besoldungen des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule, d.h. der Volksschul-Lehrpersonen, nicht dem Referendum. Aus diesem Grund ist die Nichtanwendbarkeit von Art. 18 LBG im Jahr 2013 in einem einfachen Kantonsratsbeschlusses nach Art. 2 Bst. g des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) zu regeln.<sup>18</sup> Der einfache Kantonsratsbeschluss wird nach Art. 103 GeschKR in einer einzigen Lesung behandelt. Dies ermöglicht es, die Gesetzesänderung im Rahmen des Voranschlags 2013 zu beraten und ab Beschlussfassung anzuwenden.

<sup>18</sup> Nach Art. 2 Bst. g GeschKR über der Kantonsrat seine Befugnisse durch einfache Kantonsratsbeschlüsse über Voranschlag und Rechnung sowie über andere Gegenstände aus, für die der Kantonsrat abschliessend zuständig ist.

## 11 Schlussbemerkungen und Anträge

Die finanzielle Lage des Kantons hat sich in den letzten Monaten weiter verschlechtert. Trotz der Umsetzung des im Juni 2012 beschlossenen Sparpakets II ist es ohne Steuerfusserhöhungen und Eigenkapitalbezüge nicht möglich, einen ausgeglichenen, schuldenbremsekonformen Voranschlag 2013 zu unterbreiten. Weiter rückläufige Steuererträge, sinkende Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich, geringere Vermögensträge wie auch Mehraufwendungen im Bereich der Spitalfinanzierung führen im Vergleich zu den Planzahlen des AFP 2013–2015 zu einer Ergebnisverschlechterung von über 100 Mio. Franken.

Um ein ausgeglichenes Budget sicherzustellen, sieht der Voranschlag eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte vor, wodurch der Haushalt im Jahr 2013 um rund 98 Mio. Franken entlastet wird. Zusätzlich sollen aus dem freien Eigenkapital Mittel im Umfang von 80 Mio. Franken und aus dem besonderen Eigenkapital solche von gesamthaft 61.2 Mio. Franken bezogen werden (davon eine vorbezogene Jahrestranche). Der Bestand des freien Eigenkapitals sinkt in der Folge bis Ende 2013 auf mutmasslich gut 150 Mio. Franken. Das besondere Eigenkapital wird Ende 2013 einen Bestand von rund 380 Mio. Franken ausweisen. Der finanzpolitische Spielraum wird dadurch in Zukunft stark eingeschränkt. Dies umso mehr, als sich auch in den folgenden Jahren die Steuererträge mutmasslich auf einem tieferen Niveau bewegen werden als in früheren Planungen erwartet.

Angesichts dieser unerfreulichen Entwicklung sind weitere Sparanstrengungen unumgänglich. Nebst der integralen Umsetzung des im Juni 2012 beschlossenen Sparpakets II ist ein weiteres, dauerhaft wirksames Entlastungspaket auszuarbeiten. Die Regierung wird auf Basis der aktualisierten Finanzplanzahlen 2014–2016 das notwendige Entlastungsvolumen ab 2014/2015 evaluieren und im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2016 die notwendigen Schritte aufzeigen.

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

- a) den Entwurf des Voranschlags 2013;
- b) den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Nichtanwendung von Art. 18 des Gesetzes über die Besoldung der Volksschullehrer.

Im Namen der Regierung,

Der Präsident:  
Martin Gehrer

Der Staatssekretär:  
Canisius Braun