



Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015

Botschaft der Regierung mit Beilagen

Aufgaben- und Finanzplan 2013–2015

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2011

Inhaltsverzeichnis			
Zusammenfassung	3	3.3.4 Bildungsdepartement	28
1 Einleitung	5	3.3.5 Finanzdepartement	29
2 Grundlagen der Planung	6	3.3.6 Baudepartement	30
2.1 Finanzleitbild und finanzpolitische Grundlagen	6	3.3.7 Sicherheits- und Justiz- departement	30
2.2 Finanzielle Grundlagen	7	3.3.8 Gesundheitsdepartement	31
2.2.1 Rechnungsabschlüsse der Vorjahre und mutmassliche Rechnung 2011	7	3.3.9 Gerichte	31
2.2.2 Voranschlag 2012	8	4 Gesetzesvorhaben	32
2.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen .	8	4.1 Übersicht	32
2.4 Vorgaben des Kantonsrates	9	4.2 Volkswirtschaftsdepartement	33
2.5 Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (Sparpaket I) . . .	9	4.2.1 Vereinbarung über ein Forschungs- und Innovations- zentrum	33
2.6 Analyse der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	11	4.3 Departement des Innern	33
2.7 Investitionsplanung	13	4.3.1 Gesetzgebung für die Ein- gliederung von Menschen mit Behinderung	33
2.8 Sachplanungen	13	4.3.2 Kindes- und Erwachsenen- schutz	35
2.9 Planungs- und Steuerungsinstrumente im Kanton St.Gallen	13	4.4 Bildungsdepartement	35
3 Finanzielle Mehrjahresplanung	16	4.4.1 Sonderpädagogik-Konzept	35
3.1 Gesamtergebnis	16	4.4.2 Trägervereinbarung für die Hochschule Rapperswil	36
3.2 Erläuterungen	18	4.4.3 Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) / Hochschulkonkordat	37
3.2.1 Personalaufwand	18	4.5 Finanzdepartement	38
3.2.2 Sachaufwand (inkl. Informatik- aufwand)	19	4.5.1 Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	38
3.2.3 Zinsensaldo	20	4.5.2 Gesetz über die E-Government- Zusammenarbeit	39
3.2.4 Abschreibungen	20	4.6 Baudepartement	39
3.2.5 Innerkantonaler Finanzausgleich	22	4.6.1 Geoinformationsgesetz	39
3.2.6 Staatsbeiträge	23	4.6.2 Revision Baugesetz	40
3.2.7 Steuererträge	24	4.7 Sicherheits- und Justizdepartement . .	40
3.2.8 Gebührenerträge	24	4.7.1 Schweizerische Strafprozess- ordnung und kantonales Ein- führungsgesetz	40
3.2.9 Bundesfinanzausgleich	25	4.8 Gesundheitsdepartement	41
3.2.10 Bundesbeiträge	26	4.8.1 Kantonaler Alkohol-Aktionsplan 2010–2014	41
3.2.11 Investitionsrechnung	26	4.8.2 V. Nachtrag zum Einführungs- gesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung .	41
3.3 Ergebnisse der einzelnen Departeme- mente	27		
3.3.1 Staatskanzlei	27		
3.3.2 Volkswirtschaftsdepartement . .	27		
3.3.3 Departement des Innern	28		

5 Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite	49	8 Antrag	49
5.1 Baudepartement: Energieförderungsprogramm 2013–2017	49	Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2013–2015	50
6 Finanzpolitische Beurteilung und weiteres Vorgehen	44	Anhang zum Kantonsratsbeschluss	51
6.1 Finanzierungslücke	44	Beilage Zahlenteil Laufende Rechnung und Investitionsrechnung	55
6.2 Handlungsbedarf	45	Beilage Begründungen und Erläuterungen	139
6.3 Sparpaket II	45		
6.3.1 Ansatzpunkte	45		
6.3.2 Zeitplan	46		
6.4 Bedeutung der finanziellen Entlastung .	46		
7 Rechtliches	47		
7.1 Umfang der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans	47		
7.2 Anträge betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans	48		

Zusammenfassung

Die Planung für die Jahre 2013 bis 2015 zeigt folgende Ergebnisse:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Aufwand der laufenden Rechnung	4'389.5	4'566.7	4'794.2	4'958.4
Ertrag der laufenden Rechnung	4'361.1	4'297.5	4'495.7	4'652.2
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	28.4	269.3	298.5	306.3

Die Ergebnisse enthalten den gesamten Aufwand und Ertrag der Planjahre inklusive der Aufwendungen und Erträge für die Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Im Gegensatz zum Voranschlag 2012, der einen Bezug von freiem Eigenkapital in der Höhe von 200 Millionen Franken enthält, sind in den Planwerten der Jahre 2013 bis 2015 keine Bezüge aus freiem Eigenkapital enthalten. Eingerechnet sind dagegen ein Steuerfuss von 105 Prozent und Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 40 Mio. Franken pro Jahr.

Die Zahlen des AFP 2013–2015 zeigen weiterhin ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und Gesamtertrag der laufenden Rechnung. Dabei sind in den Planwerten massgebende Sparmassnahmen enthalten: Einerseits sind die vom Kantonsrat im Februar 2011 beschlossenen Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09) umgesetzt, andererseits wurde die kantonsrätliche Vorgabe nach einem zweiten Sparpaket im Umfang von 50 Mio. Franken durch entsprechende Saldovorgaben weitgehend berücksichtigt. Wie beim Voranschlag 2012 haben aber insbesondere die Korrekturen bei den Steuerprognosen und die reduzierten Gewinnausschüttungen der SNB die Entlastungswirkung dieser Massnahmen neutralisiert.

Mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 4.1 Prozent im Zeitraum 2012 bis 2015 liegt das Aufwandwachstum deutlich über der Zunahme des Ertrages von jährlich 2.2 Prozent. Das bestehende und sich für die nächsten Jahre abzeichnende Haushaltsungleichgewicht ist damit überwiegend struktureller Natur und unabhängig von der Konjunkturlage. Die Kosten steigen in verschiedenen Leistungsbereichen, so im Spitalbereich (steigende Fallzahlen und Fallpauschalen, steigender Vergütungsanteil des Kantons), in der sozialen Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen, Staatsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen), der tertiären Bildung sowie im öffentlichen Verkehr. Daneben führen die Revision der Versicherungskassen, aber auch der Abschreibungsaufwand infolge der hohen geplanten Investitionen zu bedeutenden Mehraufwendungen.

Als moderat darf der Anstieg des Personalaufwands bezeichnet werden. Die Zunahme von jährlich 2.5 Prozent zwischen 2012 und 2015 ist zum grössten Teil durch das neue Personalgesetz (finanzrelevante Teile), die Revision der Versicherungskasse (höhere Arbeitgeberbeiträge aufgrund demografischer Entwicklung), die allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Mutationsgewinne, Beförderungsquote) sowie auf eine einmalige Teuerungsanpassung von 1 Prozent bedingt. Auf Stellenschaffungen sind dagegen nur 0.3 Prozent der Personalaufwandzunahme zurückzuführen.

Ohne Gegenmassnahmen würden die Aufwandüberschüsse dazu führen, dass das freie Eigenkapital im Jahr 2013 vollständig aufgebraucht wäre. Für die Regierung steht der dringende Handlungsbedarf daher ausser Frage. Die Regierung wird dem Kantonsrat das Sparpaket II auf die Junisession 2012 vorlegen. Mit diesem Sparpaket soll der Kantonshaushalt so stabilisiert werden, dass sich der erwartete Aufwand und Ertrag dauerhaft die Waage halten.

Im Sparpaket II stehen Kürzungsmassnahmen in allen bedeutenden Aufgabengebieten und Querschnittsbereichen (Personal, Informatik, Immobilien/Infrastruktur) im Vordergrund. Daneben werden auch verschiedene ertragsseitige und temporär wirkende Massnahmen wie der Verkauf von Vermögenswerten, die Umwidmung des besonderen Eigenkapitals oder die Änderung der bisherigen Abschreibungspraxis geprüft. Schliesslich werden auch die finanziellen Schnittstellen zu den Gemeinden einer weiteren Analyse unterzogen. Den Umfang der notwendigen Sparmassnahmen wird die Regierung in Abhängigkeit von aktualisierten Ertragsschätzungen und nach dem Vorliegen der departementalen wie auch der externen Abklärungen zu Beginn des Jahres 2012 festlegen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Aufgaben- und Finanzplans 2013–2015.

1 Einleitung

Der gemäss Art. 16d des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) jährlich auszuarbeitende Aufgaben- und Finanzplan (AFP) verfolgt insbesondere die nachstehenden Zielsetzungen:

- Konsolidierte Zusammenstellung der zentralen Planungsgrundlagen für die mittelfristige Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen;
- Übersichtliche Darstellung der mutmasslichen finanziellen Veränderungen in den kommenden Jahren;
- Schaffung der notwendigen Grundlagen für mittelfristig orientierte finanzpolitische Entscheide und Vorhaben.

Zu diesem Zweck werden zunächst die relevanten Planungsgrundlagen und Sachplanungen dargestellt (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung aufgezeigt und kommentiert (Kapitel 3). Weiter werden für Gesetzesvorhaben sowie Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite die Folgen auf die laufende Rechnung sowie die Investitionsrechnung aufgezeigt (Kapitel 4 und 5). Anschliessend werden die Ergebnisse aus finanzpolitischer Sicht beurteilt und das weitere Vorgehen erläutert (Kapitel 6).

In den ersten beiden Aufgaben- und Finanzplänen für den Planungshorizont 2011–2013 bzw. 2012–2014 zeigte sich, dass ohne Gegenmassnahmen hohe Haushaltsdefizite zu erwarten gewesen wären. Die Regierung legte im Rahmen des AFP 2012–2014 deshalb ein Massnahmenpaket vor, um die zu erwartenden Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Ausgaben zu reduzieren. In der Februarsession 2011 verabschiedete der Kantonsrat, neben dem AFP 2012–2014, auch die Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09, nachfolgend Sparpaket I).

Der vorliegende AFP 2013–2015 enthält wiederum Haushaltsdefizite in der Grössenordnung von jährlich 270 bis 300 Mio. Franken. Diese Werte ergeben sich trotz der Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09; Sparpaket I) und der Berücksichtigung der Vorgabe des Kantonsrates nach einem weiteren Sparpaket II im Umfang von 50 Mio. Franken. Wie beim Voranschlag 2012 haben insbesondere die Korrekturen bei den Steuerprognosen und die wegfallenden Gewinnanteile der SNB die Entlastungswirkung dieser Massnahmen gerade neutralisiert.

Trotz des zweifellos dringenden weiteren Handlungsbedarfs enthält die vorliegende Botschaft indes noch keine konkreten weiteren Sparvorschläge wie dies im letztjährigen AFP der Fall war, sondern sie beschränkt sich auf Ausführungen wie diese Sparvorschläge derzeit erarbeitet werden (vgl. Kapitel 6.3). Die Regierung wird dem Kantonsrat das Sparpaket II mit den konkreten Massnahmen in einer separaten Vorlage auf die Junisession 2012 vorlegen.

2 Grundlagen der Planung

2.1 Finanzleitbild und finanzpolitische Grundlagen

Den allgemeinen Rahmen des AFP bilden das Finanzleitbild und die darin festgehaltenen finanzpolitischen Ziele, die im Jahr 2002 für den Kanton verabschiedet wurden (vgl. Anhang 1 zum Finanzplan 2003–2005, 33.02.04). Die Ziele betreffen die Bereiche Ausgaben- und Einnahmenpolitik, Aufrechterhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit sowie Aufgabenteilung. Besonders zu erwähnen sind:

Ausgabenpolitik: Die Gesamtausgaben des Kantons werden so gesteuert, dass die Staatsquote nicht weiter ansteigt. Deshalb sind bei neuen Aufgaben deren finanzielle Auswirkungen abzuklären und mögliche Kompensationen der Mehrausgaben für neue Aufgaben durch Einsparungen bei bisherigen Aufgaben zu prüfen.

Einnahmenpolitik: Die Steuerquote des Kantons steigt nicht weiter an; mittelfristig wird eine Senkung angestrebt. Erhöhungen des Staatssteuerfusses sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Kanton weist sowohl für natürliche Personen als auch für Unternehmungen im interkantonalen Vergleich eine konkurrenzfähige Steuerbelastung aus. Gezielte, tarifarische Steuerentlastungen haben gegenüber allgemeinen Senkungen des Steuerfusses Vorrang.

Begrenzung der Verschuldung und Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit: Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Ausgaben. Die laufende Rechnung muss ausgeglichen sein. Der Voranschlag darf maximal einen Aufwandüberschuss in der Höhe des Ertrags von 3 Prozent der einfachen Steuer vorsehen.¹ Ein allfälliger Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung ist dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.²

Die Verschuldung für Investitionen wird auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten gering gehalten. Zu diesem Zweck werden Investitionen innerhalb von fünf bzw. zehn Jahren abgeschrieben.³ Grosse Schwankungen des jährlichen Investitionsvolumens werden vermieden. Das Eigenkapitalvolumen wird konjunkturgerecht gesteuert; in wirtschaftlich günstigen Phasen ist freies Eigenkapital aufzubauen.

Ausgleich des Voranschlags: Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Er kann gesenkt werden, wenn das freie Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt.⁴

Aufgabenteilung: Der Kanton beachtet im Verhältnis zu den Gemeinden das Subsidiaritätsprinzip und respektiert die Gemeindeautonomie. Der Kanton sorgt dafür, dass zwischen den Gemeinden keine zu grossen Unterschiede im kommunalen Leistungsangebot und in der Steuerbelastung bestehen.

¹ Dies entspricht heute einem Betrag von 30.2 Mio. Franken (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2012, S. 101).

² Vgl. Art. 61 StVG.

³ Vgl. Art. 50 StVG und Art. 10 FHV, sGS 831.1.

⁴ Vgl. Art. 61 StVG.

2.2 Finanzielle Grundlagen

2.2.1 Rechnungsabschlüsse der Vorjahre und mutmassliche Rechnung 2011

in Mio. Fr.	Rechnung 2008	Rechnung 2009	Rechnung 2010	Mutmasslich 2011
Laufende Rechnung				
Aufwand	4'008.7	4'158.1	4'330.6	4'408.6
Ertrag	4'320.6	4'215.3	4'395.3	4'318.3
Ertrag vor Bezug freies Eigenkapital	4'320.6	4'200.3	4'170.3	4'193.3
<hr/>				
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	-311.9	-42.2	160.3	215.3
Bezug freies Eigenkapital	0.0	15.0	225.0	125.0
<hr/>				
Aufwandüberschuss				90.3
Ertragsüberschuss	311.9	57.2	64.7	
<hr/>				
Investitionsrechnung				
Ausgaben	188.2	160.1	191.5	254.0
Einnahmen	73.7	38.7	51.8	37.9
<hr/>				
Nettoinvestition	114.5	121.4	139.7	216.2
<hr/>				
Finanzierung				
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen	62.4	74.3	85.8	98.8
Saldo der laufende Rechnung	311.9	57.2	64.7	-90.3
<hr/>				
Selbstfinanzierung	374.3	131.6	150.6	8.5
Nettoinvestition	114.5	121.4	139.7	216.2
<hr/>				
Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag (-)	259.7	10.1	10.9	-207.7
<hr/>				
Selbstfinanzierungsgrad	327%	108%	108%	4%
<hr/>				
Eigenkapital (Bestand Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	836.2	878.4	718.2	502.9
Besonderes Eigenkapital	588.7	552.4	521.8	467.0
<hr/>				
Gesamtes Eigenkapital	1'424.9	1'430.8	1'240.0	969.9
<hr/>				

Bis im Jahr 2009 konnten positive Abschlüsse erzielt und freies Eigenkapital aufgebaut werden. Im Jahr 2010 ist effektiv, d.h. ohne Bezug aus dem freien Eigenkapital ein Aufwandüberschuss von 160.3 Mio. Franken eingetreten. In der Folge nahm der Bestand an Eigenkapital vom Höchststand von 1.4 Milliarden Franken auf 1.2 Milliarden Franken Ende 2010 ab. Im Jahr 2011 wird sich das Eigenkapital weiter reduzieren.

Für das Jahr 2011 ist ein Aufwandüberschuss von 22.6 Mio. Franken budgetiert. Die mutmassliche Rechnung 2011 lässt allerdings einen deutlich höheren Aufwandüberschuss von rund 90 Mio. Franken erwarten. Diese Verschlechterung ist auf tiefere Steuer- und Vermögenseinnahmen sowie Mehrkosten im Gesundheitsbereich (Individuelle Prämienverbilligung, neue Spitalfinanzierung, Vergleichslösung im Zuge der Lohngleichheitsklage des Pflegepersonals und der Hebammen) zurückzuführen.

Im Bereich der Investitionsrechnung ist gegenüber den Vorjahren ein weiterer Anstieg zu erwarten. Auch gemäss mutmasslicher Rechnung dürften im Jahr 2011 die Nettoinvestitionen die 200-Millionen-Grenze klar überschreiten.

2.2.2 Voranschlag 2012

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Laufende Rechnung		
Aufwand	4'372.9	4'389.5
Ertrag	4'350.3	4'361.1
Ertrag vor Bezug freies Eigenkapital	4'225.3	4'161.1
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	147.6	228.4
Bezug freies Eigenkapital	125.0	200.0
Aufwandüberschuss	22.6	28.4

Der Voranschlag 2012 sieht einen Aufwandüberschuss von 28.4 Mio. Franken vor. In diesem Wert enthalten sind Bezüge aus dem freien Eigenkapital von 200 Mio. Franken und dem besonderen Eigenkapital von 25.6 Mio. Franken sowie eine Anhebung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte auf neu 105 Prozent.

Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt im Jahr 2012 1.8 Prozent. Werden die Gesundheitseinrichtungen (Spitalverbunde, nichtstaatliche Spitäler und Kliniken, Psychiatrie-Dienste Süd und Nord [= innerkantonale Hospitalisation]; ausserkantonale Hospitalisation; ambulante Versorgung), deren Kosten durch die ab dem 1. Januar 2012 geltende neue Spitalfinanzierung weitgehend exogen gesteuert werden, ausgeklammert, resultiert ein bereinigtes Aufwandwachstum von 0.8 Prozent.

2.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Konjunkturaussichten für die Schweiz haben sich in den letzten Monaten weiter eingetrübt. Ausschlaggebend hierfür sind die ungünstigen aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, namentlich der – auch nach Einführung der Wechselkursuntergrenze zum Euro – hoch bewertete Schweizer Franken sowie die erwartete weitere Abkühlung der Weltkonjunktur. Die negativen Auswirkungen auf Exporte und Unternehmensinvestitionen dürften das wirtschaftliche Wachstum in der Schweiz vorübergehend bremsen. Die Expertengruppe des Bundes erwartet für das Jahr 2011 noch ein BIP-Wachstum von 1.9 Prozent, für das Jahr 2012 prognostiziert sie ein BIP-Wachstum von 0.9 Prozent (Herbstprognose 2011).

Am Arbeitsmarkt dürfte als Folge der konjunkturellen Schwächephase die Arbeitslosigkeit 2012 erstmals seit 2009 wieder zunehmen. Die Expertengruppe erwartet im Jahresdurchschnitt Arbeitslosenquoten von 3.1 Prozent für 2011 und 3.4 Prozent für 2012. Demgegenüber bleibt die Inflationsgefahr trotz der, in der Schweiz und in vielen OECD-Ländern, expansiven Geldpolitik äusserst gering. Die Expertengruppe rechnet daher sowohl 2011 (0.4 Prozent) als auch 2012 (0.3 Prozent) mit sehr tiefen Inflationsraten.

Vor dem Hintergrund der sich abkühlenden Konjunktur ist im Kanton St.Gallen weiterhin mit einer gedämpften Entwicklung der Steuererträge zu rechnen. Insbesondere ist – wie bereits im Voranschlag 2012 – davon auszugehen, dass die im AFP 2012–2014 eingestellten Steuererträge, die auf optimistischeren Wachstumsannahmen basierten, nicht erreicht werden können.

Unsicherheiten bestehen ferner bei der Gewinnausschüttung der SNB. Das Eidgenössische Finanzdepartement und die SNB haben im November 2011 eine neue Vereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB unterzeichnet. Diese gilt für die Geschäftsjahre 2011 bis 2015 und sieht vor, dass die SNB künftig jährlich 1 Mrd. Franken an den Bund und die Kantone auszahlt, sofern die Ausschüttungsreserve wieder einen positiven Betrag aufweist. Für den Kanton St.Gallen resultiert dabei ein Anteil von maximal rund 40 Mio. Franken pro Jahr. Es hängt von der weiteren Entwicklung an den Finanzmärkten ab, ob und wann erstmals wieder eine Gewinnausschüttung ausgerichtet werden kann. Aufgrund der derzeit negativen Ausschüttungsreserven ist kurzfristig nicht mit Ausschüttungen zu rechnen, weshalb im Voranschlag 2012 auch keine entsprechenden Erträge enthalten sind. Mittelfristig allerdings darf wieder von Gewinnausschüttungen ausgegangen werden, so dass im vorliegenden AFP ab dem Jahr 2013 Erträge von 40 Mio. Franken pro Jahr eingestellt sind.

2.4 Vorgaben des Kantonsrates

Mit dem Kantonsratsbeschluss über die Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09; Sparpaket I) erteilte der Kantonsrat im Februar 2011 der Regierung verschiedene Aufträge. Namentlich wurde die Regierung eingeladen:

- im AFP 2013–2015 Bericht über die Umsetzung der Massnahmen zu erstatten;
- mit dem AFP 2013–2015 ein priorisiertes Investitionsprogramm vorzulegen, in dem das Investitionsvolumen im 5-Jahres-Durchschnitt ab dem Jahr 2012 von 135 Mio. Franken auf 180 Mio. Franken je Jahr ansteigt;
- im AFP 2013–2015 weitere Massnahmen, ohne Überwälzungen auf Gemeinden und ohne Gebührenerhöhungen, mit einer Sparwirkung bis Ende 2015 von mindestens 50 Mio. Franken vorzuschlagen;
- in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die dem Kanton und den Gemeinden zugeordneten Aufgaben (einschliesslich Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden) systematisch zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten.

2.5 Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (Sparpaket I)

Nachstehende Tabelle zeigt die Massnahmen des Sparpakets I und die darin erzielten Entlastungen (Werte in Klammern zeigen die ursprüngliche Entlastungswirkung gemäss Beschluss Kantonsrat vom Februar 2011):

Nr.	Massnahme	2012	2013	2014	Umsetzung
1	Kantonsrat: Reduktion der Zahl der Sessionen	0	150'000 (170'000)	100'000 (170'000)	ja, geringere Entlastung
2	Kantonsrat: Abschaffung des Sicherheitsdienstes	63'000	63'000	63'000	ja
3	Kommunikation: Einsparungen bei der Marke «St Gallen kann es.»	0	50'000	50'000	ja
4	Aussenbeziehungen: Streichung der Kofinanzierung der Bodensee Agenda 21	22'800	22'800	22'800	ja
5	Drucksachen: Verzicht auf Druck diverser Berichte	59'000	59'000	59'000	ja
6	Erhöhung der Gemeindebeiträge an den regionalen Personenverkehr	11'980'000	12'770'000	15'770'000	ja
7	Verzicht auf Angebotsausbau an Abenden und Wochenenden sowie in der Grundversorgung im Rahmen des 4. öV-Programms	750'000	750'000	750'000	ja
8	Anpassung der öV-Tarife an das verbesserte Angebot	0	0	2'000'000 (4'000'000)	ja, volle Wirkung ab 2015
9	Stabilisierung der Beiträge nach dem Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen	100'000	150'000	200'000	ja
10	Reduktion Beiträge für Projekte Bodenverbesserung	240'000	240'000	240'000	ja
11	Erhöhung Tarife Landwirtschaftliches Zentrum SG	75'000	75'000	75'000	ja
12	Reduktion NRP-Bundesdarlehen, Zinskostenbeiträge und Standortförderung	200'000	200'000	200'000	ja
12a	Zusammenlegung Amt für Arbeit und Amt für Wirtschaft	0 (300'000)	300'000	300'000	ja, volle Wirkung ab 2013
13	Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen	4'350'000 (4'000'000)	4'350'000 (4'000'000)	4'350'000 (4'000'000)	ja, höhere Entlastung
14	Reduktion Finanzausgleich	0	10'000'000	10'000'000	ja
15	Reduktion Beitragssatz für Baubeiträge an Behinderteneinrichtungen	0	1'480'000	1'480'000	ja
18	Kulturförderung: Verschiebung und Verzicht einzelner Projekte	750'000	750'000	750'000	ja
19	Aufgabenteilung Volksschule/Kinder- und Jugendheime: Anpassung Kostenteiler Kinder- und Jugendheime	3'300'000 (1'600'000)	4'200'000 (2'100'000)	4'200'000 (2'100'000)	ja, höhere Entlastung
20	Kostenpflicht für Kurse für Ausbilderinnen und Ausbilder («Lehrmeisterkurse»)	0 (500'000)	0 (500'000)	0 (500'000)	nein
21	Kostenpflicht für Laufbahnberatung Erwachsener	50'000	50'000	50'000	ja
24	Erhöhung Teilnahmegebühren für Brückenangebote	850'000	850'000	850'000	ja

Nr.	Massnahme	2012	2013	2014	Umsetzung
25	Reduktion Beiträge an Weiterbildung	0	300'000	300'000	ja
27	Mittelschulen: Erhöhung Elternbeiträge für Instrumentalunterricht	130'000	130'000	130'000	ja
28	Mittelschulen: Klassenzusammenlegungen in höheren Klassen forcieren	400'000	400'000	400'000	ja
29	Kürzung des Staatsbeitrages an die drei nichtstaatlichen Mittelschulen	250'000 (500'000)	500'000	500'000	ja, volle Wirkung ab 2013
30	Mittelschulen: Reduktion des Freifachangebots	260'000	260'000	260'000	ja
31	Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen (SPD): Anpassung der Besoldungsgrundlagen und Konzentration auf Kernauftrag	300'000	300'000	300'000	ja
33	Aufgabenteilung Volksschule / Sonderschulen bzw. Kinder- und Jugendeinrichtungen (Internat): Erhöhung der Gemeindebeiträge an die Sonderschulung und Finanzierung übergeordneter Aufgaben durch den Kanton	0	10'000'000	10'000'000	ja
34	Beratungsdienst Schule: Beitrag der Leistungsbezüglerinnen und -bezügler	150'000	150'000	150'000	ja
35	Lehrmittelverlag: Einstellung des Medienverleihs	76'000	76'000	76'000	ja
36	Universität: Erhöhung der Studiengebühren	2'000'000 (1'900'000)	2'000'000 (1'900'000)	2'000'000 (1'900'000)	ja, höhere Entlastung
36a	Entlastung GBS SG Einsparung netto	330'000 (380'000)	380'000	380'000	ja, volle Wirkung ab 2013
37	Steuererhebung: Reduktion der Entschädigung an die Gemeinden	2'500'000	2'500'000	2'500'000	ja
38	Verzicht auf Massnahmen der St.Galler Agenda für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie	257'000	257'000	257'000	ja
39	Kürzung der Informatik-Betriebskosten	500'000	1'000'000	1'500'000	ja
40	Verschiebung der Sanierung von Altlasten	150'000	150'000	150'000	ja
41	Verzicht auf die Förderung der angewandten Energieforschung und -entwicklung	300'000	500'000	500'000	ja
42	Energieförderprogramme: Verschieben von Massnahmen im Jahr 2012 und Verzicht auf Bauherrenbegleitung	2'260'000	1'500'000	1'500'000	ja
42a	Plafonierung Bauten + Renovationen auf 27 Mio. Franken	3'000'000	3'000'000	3'000'000	ja
43	Übertragung kantonspolizeilicher Aufgaben an die Stadtpolizei St.Gallen: Reduktion der Entschädigung auf tatsächliche Kosten oder Kündigung der Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben mit der Stadt	0	0	4'400'000	ja
44	Verzicht auf die Eröffnung regionaler Erfassungszentren für Biometriedaten	600'000	600'000	600'000	ja
45	Aufhebung des Standortbeitrags an den Betrieb der Jugendstätte Bellevue	100'000	100'000	100'000	ja
46	Verzicht auf Stellenschaffungen im Massnahmenzentrum Bitzi	222'000	224'000	226'000	ja
47	Verzicht auf Ausbau der Personalressourcen im Gesundheitswesen	700'000	600'000	500'000	ja
48	Streichung des Projekts «smartconnection»	0	100'000	100'000	ja
49	Verzicht auf zusätzliche Personalressourcen bei der koordinierten Umsetzung der «Strategie E-Health Schweiz»	150'000	150'000	150'000	ja
50	Reduktion der Staatsbeiträge an die Spitäler	6'000'000	6'000'000	6'000'000	ja
51	Individuelle Prämienverbilligungen: Streichung der Staatsbeiträge an die Gemeinden	5'050'000 (5'500'000)	5'700'000	5'900'000	ja, volle Wirkung ab 2013
52	Kürzung der Staatsbeiträge an die Suchtberatungsstellen	400'000	400'000	400'000	ja
53	Übergangsregelung zur Neuen Spitalfinanzierung und teilweise Kompensation des Prämienanstiegs als Folge der Massnahme	25'349'000 (29'500'000)	13'244'000 (23'600'000)	7'150'000 (17'700'000)	teilweise
54	Verschiebung des Ausbau teilstationärer Strukturen in der kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung	600'000	300'000	-300'000	ja
Total		74'824'000	87'331'000	90'639'000	
Ursprüngliche Entlastungswirkung gemäss Beschluss Kantonsrat vom Februar 2011		(78'375'000)	(95'657'000)	(101'209'000)	

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2011 dem XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (27.11.02) zugestimmt, womit die Massnahme 1 umgesetzt werden kann.

In der Novembersession 2011 hat der Kantonsrat die Sammelvorlage I zur Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (22.11.07) durch Gesetzesänderungen verabschiedet. Darin enthalten sind die Massnahmen 6, 13, 19, 24, 36, 51 und 53.

Die verbleibenden Massnahmen, welche eine Gesetzesanpassung erfordern, werden dem Kantonsrat in einer weiteren Sammelbotschaft bzw. im Rahmen von separaten Vorlagen unterbreitet. Entgegen der ursprünglichen Absicht beschränkt sich die Sammelvorlage II auf Anpassungen der Gesetzgebung über die Volksschule und die Sonderschulen (Massnahme 33). Weitere Massnahmen, die der gesetzlichen Umsetzung bedürfen, werden dem Kantonsrat in separaten Vorlagen unterbreitet. Es betrifft dies Anpassungen in der Behindertengesetzgebung (Massnahme 15) und im Polizeigesetz (Massnahme 43). Für die Korrekturen im Bereich des Finanzausgleichs (Massnahme 14) sind keine gesetzlichen Anpassungen erforderlich.

Die restlichen Massnahmen erfordern keine Gesetzesanpassung. Die Haushaltsentlastung wurde im Voranschlag 2012 sowie in den Planjahren 2013 und 2014 gemäss vorgehender Übersicht eingestellt. Für das Jahr 2015 wurden die Entlastungen integral weitergeführt.

Abweichungen vom ursprünglich vom Kantonsrat beschlossenen Massnahmenpaket zeigen folgende Bereiche:

- *Massnahme 12a, Zusammenlegung Amt für Arbeit und Amt für Wirtschaft:* Die Entlastung wird erst ab dem Jahr 2013 wirksam und nicht schon im Jahr 2012. Das Volkswirtschaftsdepartement hat den Fehlbetrag im Voranschlag 2012 anderweitig kompensiert.
- *Massnahme 8, Anpassung der ÖV-Tarife an das verbesserte Angebot:* Die Entlastungswirkung von 4.0 Mio. Franken wird erst ab 2015 voll wirksam, wenn insbesondere Pendlerabonnemente und Mehrfahrkarten zu günstigeren Tarifen abgelaufen sind. Das Volkswirtschaftsdepartement hat den Fehlbetrag im Planjahr 2014 anderweitig kompensiert.
- *Massnahme 20, Kostenpflicht für Kurse für Ausbilderinnen und Ausbilder («Lehrmeisterkurse»):* Ablehnung der Massnahme durch den Kantonsrat (22.11.07 D).
- *Massnahme 29, Kürzung des Staatsbeitrages an die drei nichtstaatlichen Mittelschulen:* Um einen kurzfristigen und einmaligen Liquiditätsengpass der beiden Mittelschulen Friedberg Gossau und Untere Waid Mörschwil zu vermeiden und dem Gymnasium Marienburg einen geordneten Abschluss des letzten Schuljahres zu ermöglichen, hat die Regierung entschieden, die Umsetzung der Massnahme nicht auf den 1. Januar 2012, sondern erst auf den 1. August 2012, d.h. den Beginn des Schuljahres 2012/13 festzusetzen.
- *Massnahme 51, Individuelle Prämienverbilligungen:* Streichung der Staatsbeiträge an die Gemeinden: Im Jahr 2012 können die Gemeinden noch Aufwendungen für die nicht anrechenbaren Ersatzleistungen aus dem Jahr 2011 abrechnen, was die Rechnung 2012 noch mit rund 0.5 Mio. Franken belasten wird.
- *Massnahme 53, Übergangsregelung zur Neuen Spitalfinanzierung und teilweise Kompensation des Prämienanstiegs als Folge der Massnahme:* Reduktion des Kantonsanteils an den Abgeltungen der stationären Leistungen auf 52 (2013) / 54 (2014) / 55 (ab 2015) Prozent durch den Kantonsrat (22.11.07 G). Von der Regierung beantragt waren 51 (2013) / 52 (2014) / 53 (2015) / 54 (2016) Prozent.

2.6 Analyse der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden

Im Nachgang zur Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs wurde im Jahr 2008 das Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (AT) lanciert. Ziel dieses Projekts ist, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der Kompetenzen und der finanziellen Verantwortung umfassend neu zu definieren. Dafür wurde eine Projektorganisation mit Vertretern aller Departemente und einem Lenkungsausschuss mit Mitgliedern der Regierung und der Gemeinden geschaffen. Das Projekt AT steht kurz vor dem Abschluss. Der Schlussbericht wird im Frühjahr 2012 dem Lenkungsausschuss unterbreitet.

Im Februar 2011 hat der Kantonsrat die Regierung beauftragt, die dem Kanton und den Gemeinden zugeordneten Aufgaben (einschliesslich Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden systematisch zu erfassen, zu analysieren und zu bewerten. Um diesem Auftrag nachzukommen, hat die Regierung das laufende Projekt AT um den Zusatzauftrag Aufgabenerfüllung (AE) ergänzt. Ziel dieses Zusatzauftrags ist einerseits die erneute Überprüfung der Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Andererseits sollen Verbesserungspotenziale – Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Vereinfachung der Prozesse usw. – bei Gemeinde- und Kantonsaufgaben aufgezeigt werden. Im Weiteren umfasst der Auftrag die Erarbeitung einer Zusammenstellung über die Verschiebung von Aufgaben und deren Finanzierung bzw. über die Verschiebung von finanziellen Mittel zwischen Kanton und Gemeinden. Die Regierung betraute mit diesem Auftrag eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Kantons und der Gemeinden.

Während rund drei Monaten hat die Arbeitsgruppe an der Erfüllung des Zusatzauftrags AE gearbeitet. In dieser Zeit wurden 79 Themenfelder näher analysiert und Empfehlungen dazu erarbeitet, die Verschiebung von Aufgaben und Finanzen aufgearbeitet sowie ein Schema für die Bewertung und Berechnung eines Kostenteilers bei Verbundaufgaben geprüft. Aufgrund der knapp bemessenen Zeit für die Erarbeitung des Auftrags konnten verschiedene Themenfelder nur grundsätzlich überprüft werden. Diese grundsätzliche Überprüfung wirkt sich auf die Empfehlung zum weiteren Vorgehen aus. Es konnten nicht in jedem Fall abschliessende Lösungen aufgezeigt werden. Die Weiterbearbeitung der Themen liegt in diesen Fällen beim zuständigen Departement bzw. bei den Gemeinden.

Die erarbeiteten Massnahmen zeigen auf, dass bei der Aufgabenerfüllung durchaus noch Verbesserungspotenzial besteht. Entscheidend für die Realisierung dieses Potenzials ist, Prozesse und Strukturen kritisch zu hinterfragen und vermeidlich Bewährtes loszulassen bzw. zu ändern. Im Weiteren sollte wenn immer möglich eine klare Zuordnung für die Erfüllung und Finanzierung von Aufgaben gefunden werden. Verbundaufgaben sollten die Ausnahme darstellen. Bei der Finanzierung von Verbundaufgaben zeigt sich, dass ein Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden von 50:50 ungünstig ist. Die Mitsprache bzw. die Verantwortlichkeiten für Verbundaufgaben entsprechen in der Realität kaum diesem Verhältnis.

Anlässlich des 1. St.Galler Gemeindetags im September 2011 wurden die 79 Themenbereiche durch die Gemeinden priorisiert. Gestützt darauf hat die Regierung eine Priorisierung der Themenbereiche beschlossen und, unter Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Departements des Innern und des Finanzdepartementes, das weitere Vorgehen festgelegt. Vorgesehen ist, bis im März 2012 die Themenbereiche mit hoher Priorität und kurzfristig realisierbaren Veränderungsmöglichkeiten detailliert zu überprüfen. Es betrifft dies die Bereiche:

Departement des Innern:

- Regionaler Kinderschutz

Bildungsdepartement:

- Sonderpädagogik
- Klassengrössen und Bandbreite

Finanzdepartement:

- Zusammenarbeit IT-Bereich

Baudepartement:

- Sondernutzungs- und Zonenpläne

Sicherheits- und Justizdepartement:

- Zentren für Asylsuchende

Gesundheitsdepartement:

- Koordination Übergang Akutpflege-Pflegeheime-Spitäler-Spitex
- ZEPRA

Departementsübergreifend:

- Allgemeine Beratungen
- Strassenfonds

Projekte mit hoher Priorität aber nur mittelfristigen Handlungsmöglichkeiten werden in einer zweiten Phase analysiert.

2.7 Investitionsplanung

Die Regierung nahm im Jahr 2010 eine Priorisierung der Investitionen unter Berücksichtigung bestehender Sachplanungen vor. In diesem Jahr wurde darauf verzichtet, die Investitionsplanung grundlegend zu überarbeiten. Die Arbeiten haben sich im diesjährigen AFP-Prozess darauf beschränkt, die letztjährige Investitionsplanung im Sinn einer rollenden Planung nachzuführen und zu aktualisieren. Die Regierung beabsichtigt, eine grundlegende Überarbeitung der Investitionspriorisierung im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Schwerpunktplanung 2013–2017 vorzunehmen.

Der Kantonsrat hat mit seiner Vorgabe, das Investitionsvolumen für Investitionen, Investitionsbeiträge und Finanzierungen (ohne Strassenbau) ab dem Jahr 2012 von bisher 135 Mio. Franken auf 180 Mio. Franken im 5-Jahres-Durchschnitt anzuheben, den Spielraum im Bereich der Investitionen erhöht. Mit dem vorliegenden Investitionsprogramm 2012–2015 wird diese Vorgabe eingehalten. Nachfolgende Übersicht zeigt für die einzelnen Jahre des Abschreibungsbeginns die Investitionsvolumen (Abschreibungsaufwand zu Lasten des Kantons) sowie die 5-Jahres-Mittel:

in Mio. Fr.	Investitionsvolumen (ohne Strassenbau)	5-Jahres-Mittel (vorlaufend)
Rechnung 2008	125.7	
Rechnung 2009	143.6	
Rechnung 2010	113.8	
Voranschlag 2011	40.8	
Voranschlag 2012	71.7	99.1
AFP 2013	164.7	106.9
AFP 2014	250.7	128.3
AFP 2015	264.3	158.4

2.8 Sachplanungen

Für die Erstellung des AFP sind auch Sachplanungen relevant. Dazu gehören insbesondere:

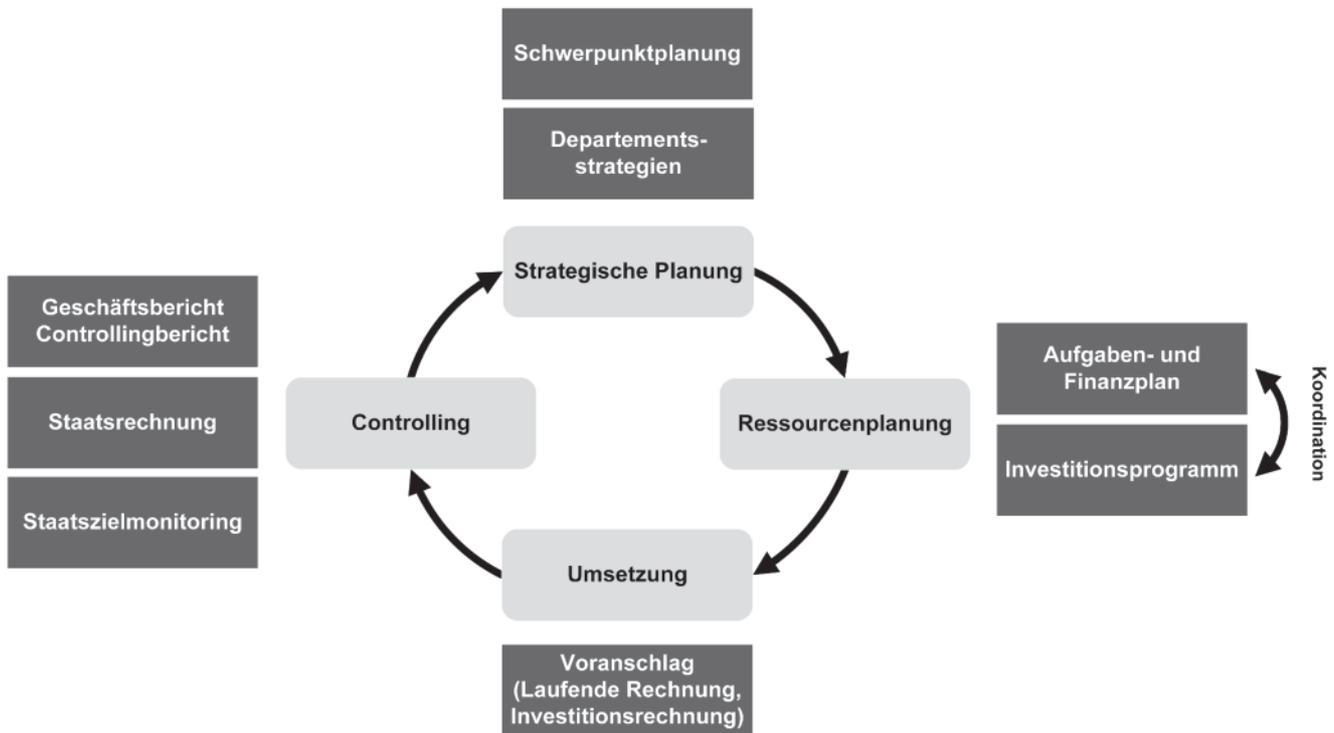
- 4. ÖV-Programm (36.08.03)
- Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2011 bis 2014 (36.10.01)
- Förderung Kulturinfrastruktur (40.08.01)
- 15. Strassenbauprogramm (36.08.01)
- Energiekonzept (40.07.07)
- Innere Sicherheit des Kantons St.Gallen (40.09.01)

Da sich bei diesen Sachplanungen im Jahr 2011 keine wesentlichen Neuerungen ergeben haben und es sich dabei um rollende Planungen handelt, wird an dieser Stelle auf die diesbezüglichen Ausführungen im AFP 2012–2014 (33.11.04, S. 20ff.) verwiesen.

2.9 Planungs- und Steuerungsinstrumente im Kanton St.Gallen

Gemäss VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 16. November 2010 (nGS 46–1) legt die Regierung zukünftig bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung fest, welche die strategischen Ziele der Staatstätigkeit während der nächsten vier Jahre enthält. Um diesem Auftrag nachzukommen, hat die Regierung die Inhalte und das Zusammenwirken der bestehenden Instrumente der politischen Planung und Steuerung überprüft und in ein umfassendes Konzept zur Erarbeitung der Schwerpunktplanung integriert. Danach sollen die strategischen Planungstätigkeiten im 4-Jahres-Rhythmus und die kurz- und mittelfristige Ressourcenplanung und Umsetzung sowie das Controlling der Staatstätigkeit im 1-Jahres-Rhythmus stattfinden.

Abbildung 1: Steuerungskreislauf



Die zur Anwendung kommenden Planungs- und Steuerungsinstrumente sind:

Departementsstrategien:

Mit den Departementsstrategien werden Strategien zu den einzelnen Leistungsbereichen festgelegt. Ausgangslage bilden die rechtlichen Grundlagen, Sach- und Mehrjahresplanungen, das Finanzleitbild, die strategische Investitionsplanung und die Finanzlage des Staatshaushaltes. Zu berücksichtigen sind weiter Herausforderungen, die sich aus relevanten Entwicklungen im Kanton und im nationalen oder internationalen Umfeld oder aus der politischen Aktualität ergeben. Als übergeordneter Orientierungsrahmen dienen die Staatsziele der Kantonsverfassung und andere verfassungsmässige Aufträge sowie die Schwerpunktplanung.

Schwerpunktplanung:

Die Regierung beschliesst bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer die Schwerpunktplanung, welche die strategischen Ziele der Regierung für die nächsten vier Jahre enthält. Bei der nachfolgenden Planung und Koordination der Staatstätigkeit, der Erstellung des AFP sowie des Investitionsprogramms orientiert sich die Regierung an den strategischen Zielen der Schwerpunktplanung. Die Umsetzung erfolgt durch priorisierte Leistungsbereiche, deren Stossrichtung und Ressourcenausstattung bei der Anpassung der Departementsstrategien übernommen werden.

Aufgaben- und Finanzplan:

Im AFP werden die Schwerpunkte und Ziele der Regierung, die Vision und die Ziele der Departemente sowie das Investitionsprogramm abgebildet. Im Zahlenteil des AFP werden die Investitionsvorhaben der nächsten vier Jahre abgebildet. Die darüber hinausgehenden Investitionsvorhaben sind nur zusammengefasst dargestellt. Die entsprechenden mittelfristig nötigen Ressourcen werden im Zahlenteil des AFP eingestellt. Mit dem Voranschlag beantragt die Regierung schliesslich die Kredite zur Erbringung staatlicher Leistungen.

Investitionsplanung:

Mit der strategischen Investitionsplanung wird, basierend auf dem gültigen Investitionsprogramm und auf der Bedarfsplanung der Departemente und der Staatskanzlei, der Investitionsbedarf für die kommenden 20 Jahre dargestellt. Das Baudepartement setzt die nutzerorientierte Bedarfsplanung der Departemente und der Staatskanzlei in Grobprojekte um und fügt sie zu einem abgestimmten gesamtheitlichen Investitionsprogramm zusammen. Eine umfassende Priorisierung der Investitionen erfolgt alle vier Jahre parallel zur Überarbeitung der Departementsstrategien. Die Regierung entscheidet über die Aufnahme neuer bzw. die Rückstellung bereits priorisierter Investitionsvorhaben. Ergänzend dazu ist wie bisher eine jährliche Aktualisierung des Investitionsprogramms durch das Baudepartement vorgesehen.

Regierungscontrolling:

Das Regierungscontrolling unterstützt die Regierung bei der Umsetzung der Schwerpunktplanung und dient ihr als strategisches Steuerungsinstrument. Dazu werden die Controllingergebnisse ausgewählter Leistungsbereiche konsolidiert und somit die Erreichung der in der Schwerpunktplanung festgelegten Ziele überprüft. Weiter umfasst das Regierungscontrolling die Umsetzung der Gesetzesvorhaben und die Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat jährlich den Geschäftsbericht, der Ausführungen insbesondere über die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung und die Ergebnisse des Regierungscontrollings enthält.

Departementscontrolling:

Die Überprüfung der Umsetzung der Departementsstrategien erfolgt im Rahmen des Departementscontrollings. Die Departemente und die Staatskanzlei überprüfen, ob die Staatsaufgaben notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden. Die Überprüfung erstreckt sich auf die Arbeitsweise der Dienststellen sowie die Durchführung der Projekte. Departemente und Staatskanzlei berichten jährlich über die Ergebnisse im Controllingbericht.

3 Finanzielle Mehrjahresplanung

3.1 Gesamtergebnis

Auf Basis der vorgängig genannten Planungsgrundlagen weist der AFP 2013–2015 nachstehende Gesamtergebnisse aus:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Aufgaben- und Finanzplan				
Aufwand der laufenden Rechnung	4'389.5	4'566.7	4'794.2	4'958.4
Ertrag der laufenden Rechnung	4'361.1	4'297.5	4'495.7	4'652.2
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	28.4	269.3	298.5	306.3
Entwicklung des bereinigten Aufwands (Laufende Rechnung)				
Gesamtaufwand	4'389.5	4'566.7	4'794.2	4'958.4
– Ertragsanteile Dritter	327.7	331.6	345.1	362.0
– Durchlaufende Beiträge	267.6	268.0	268.2	268.5
– Fondierungen	17.0	17.7	9.3	8.4
– Interne Verrechnungen	408.4	427.5	502.7	554.8
– Globalkredite (Erträge)	4.3	4.3	4.3	4.3
Bereinigter Aufwand	3'364.5	3'517.6	3'664.6	3'760.4
Bereinigtes Aufwandwachstum		4.6%	4.2%	2.6%

Der Voranschlag 2012 konnte nur dank eines Eigenkapitalbezugs von 225.6 Mio. Franken (freies Eigenkapital: 200 Mio. Franken, besonderes Eigenkapital: 25.6 Mio. Franken) sowie einer Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte auf 105 Prozent im gesetzlichen Rahmen gehalten werden.

In den Jahren 2013 bis 2015 steigt der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung auf 269.3 bis 306.9 Mio. Franken an. Die Planwerte enthalten neben den Aufwendungen und Erträgen für die bestehenden Staatsausgaben auch die finanziellen Folgen der geplanten Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser Tragweite. Des Weiteren basieren die Steuererträge auf einem Staatssteuerfuss von 105 Prozent. Schliesslich sind auch Gewinnausschüttungen der SNB von jährlich 40 Mio. Franken sowie ein jährlicher Bezug von besonderem Eigenkapital in der Höhe von 25.6 Mio. Franken Bestandteil des Zahlenwerks.

Die Zahlen des AFP 2013–2015 weisen weiterhin auf ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und Gesamtertrag der laufenden Rechnung hin. Die strukturellen Probleme des St.Galler Kantons Haushaltes zeigen sich darin, dass in den Jahren 2012 bis 2015 die Zunahme des Gesamtaufwandes deutlich höher ist als diejenige des Gesamtertrages. Sowohl das hohe Aufwandwachstum wie auch die beträchtlichen Steuerentlastungen tragen zur Entstehung dieses Ungleichgewichts bei.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Investitionsrechnung				
Ausgaben	242.8	259.5	307.5	430.5
Einnahmen	48.6	98.7	24.3	30.8
Nettoinvestition	194.2	160.8	283.2	399.7
Finanzierung				
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen ...	114.2	127.3	175.7	212.9
Saldo der laufenden Rechnung	-28.4	-269.3	-298.5	-306.3
Selbstfinanzierung	85.8	-142.0	-122.8	-93.3
Nettoinvestition	194.2	160.8	283.2	399.7
Finanzierungsfehlbetrag	108.4	302.8	406.0	493.0
Selbstfinanzierungsgrad	44.2%	negativ	negativ	negativ
Entwicklung Eigenkapital (Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	274.5	5.2	-293.3	-599.6
Besonderes Eigenkapital	441.4	415.8	390.2	364.6
Gesamtes Eigenkapital	715.9	421.0	96.9	-235.0

Die Investitionsrechnung zeigt, dass die Nettoinvestitionen im Finanzplanjahr 2015 auf knapp 400 Mio. Franken ansteigen. Als Folge der ansteigenden Nettoinvestitionen steigt – bei Weiterführung der heutigen Abschreibungsregeln – einerseits der Abschreibungsbedarf auf dem Verwaltungsvermögen bis 2015 auf jährlich über 210 Mio. Franken. Zudem führt die hohe Investitionstätigkeit zusammen mit den defizitären Rechnungsabschlüssen zu hohen Finanzierungsfehlbeträgen.

Die Eigenkapitaldecke schmilzt unter diesen Voraussetzungen rasch dahin. Ohne Gegenmassnahmen ist damit zu rechnen, dass das freie Eigenkapital per Ende 2013 praktisch vollständig aufgebraucht sein wird. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Kanton zwecks Sicherstellung der Liquidität Kapital aufnehmen muss. Dies wiederum würde die laufende Rechnung mit höherem Zinsaufwand belasten. Zudem wären spätestens ab dem Jahr 2014 die Aufwandüberschüsse – da sie nicht mehr durch freies Eigenkapital gedeckt werden könnten – auf die laufende Rechnung des übernächsten Jahres zu übertragen und dort zu kompensieren. Würde es dannzumal nicht gelingen, den Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung auf maximal 3 Prozent des geschätzten Ertrags der einfachen Steuer zu begrenzen, müsste der Staatssteuerfuss automatisch nach oben angepasst werden, bis die Ausgleichsregel wieder eingehalten wäre.

3.2 Erläuterungen

Das Gesamtergebnis lässt sich weiter in folgende Aufwand- und Ertragsarten untergliedern:

in Mio. Fr.		Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
30	Personalaufwand	697.3	731.4	746.3	751.6
31	Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand)	439.0	455.3	461.2	457.2
32	Passivzinsen	23.8	22.1	41.3	51.5
33	Abschreibungen	133.8	147.3	195.9	233.3
34	Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung	567.7	572.6	587.4	605.7
35	Entschädigungen Gemeinwesen	59.6	60.5	56.1	56.3
36	Staatsbeiträge	1'775.2	1'864.3	1'925.8	1'971.0
37	Durchlaufende Beiträge	267.6	268.0	268.2	268.5
38	Fondierungen	17.0	17.7	9.3	8.4
39	Interne Verrechnungen	408.4	427.5	502.7	554.8
	Gesamtaufwand	4'389.5	4'566.7	4'794.2	4'958.4
40	Steuern	1'763.4	1'813.1	1'877.9	1'948.6
41	Regalien/Konzessionen	15.0	15.1	15.2	15.8
42	Vermögenserträge	140.8	187.7	196.5	200.2
43	Entgelte	267.6	264.5	264.9	265.3
44	Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung	619.8	621.7	638.3	655.7
45	Rückerstattung Gemeinwesen	143.3	130.1	129.6	129.6
46	Beiträge eigene Rechnung	503.5	529.9	545.8	551.7
47	Durchlaufende Beiträge	267.6	268.0	268.2	268.5
48	Defondierungen	231.8	39.8	56.5	62.0
49	Interne Verrechnungen	408.4	427.5	502.7	554.8
	Gesamtertrag	4'361.1	4'297.5	4'495.7	4'652.2
	Gesamtsaldo (Aufwandüberschuss)	28.4	269.3	298.5	306.3

3.2.1 Personalaufwand

Der Personalaufwand weist in der Zeitspanne 2012 bis 2015 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 2.5 Prozent pro Jahr aus, was einer absoluten Zunahme von 54.3 Mio. Franken entspricht. Für knapp die Hälfte des Anstiegs sind Mehrkosten aufgrund des neuen Personalgesetzes (finanzrelevante Teile) und der Revision der Versicherungskasse (höhere Arbeitgeberbeiträge aufgrund demografischer Entwicklung) verantwortlich. Weiter sind jährliche Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Stufenanstieg, den Mutationsgewinnen und der Beförderungsquote berücksichtigt. In den Planwerten ist zudem im Jahr 2014 eine Anpassung der Löhne an die Jahreststeuerung von 1 Prozent enthalten (9.1 Mio. Franken).

Wird der gesamte Personalaufwand um die aufgeführten Komponenten bereinigt, resultiert ein Wachstum zwischen 2012 und 2015 von 0.3 Prozent (+6.6 Mio. Franken). Dieses ist einerseits auf die departementalen Stellenbegehren zurückzuführen, welche im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlages 2012 von der Regierung aus finanzpolitischen Gründen sistiert wurden (insgesamt 26 Stellen, vgl. hierzu die Ausführungen in der Voranschlagsbotschaft 2012, Kapitel 3.3.3). Daneben werden zusätzliche neue Stellen beantragt, auf welche im nachfolgenden Kapitel 3.3 bei den einzelnen Departementen detailliert eingegangen wird.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Personalaufwand	697.3	731.4	746.3	751.6	2.5%
Aufwand Revision Versicherungskasse . .		-11.4	-11.4	-11.4	
Aufwand Revision Personalgesetz (finanzwirksame Teile)		-13.5	-13.5	-13.5	
Mutationsgewinne	-0.7	-1.5	-2.4	-3.3	
Aufwand Beförderungsquote	-2.2	-6.1	-9.6	-13.3	
Aufwand Teuerungskorrektur			-9.1	-9.1	
Personalaufwand bereinigt	694.4	698.9	700.3	701.0	0.3%

3.2.2 Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand)

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Sachaufwand	439.0	455.3	461.2	457.2	1.4%
Dienstleistungen und Honorare	152.7	166.8	169.5	163.8	2.4%
Informatikaufwand	60.9	67.5	68.6	68.9	4.2%
– Investitionskosten	5.1	10.5	10.5	10.5	27.2%
– Betriebskosten	55.7	57.0	58.1	58.4	1.6%
Anteil Informatik am Sachaufwand	13.9%	14.8%	14.9%	15.1%	

Der Sachaufwand weist im Zeitraum 2012 bis 2015 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 1.4 Prozent auf, was einer Zunahme von insgesamt gut 18 Mio. Franken entspricht. Bei den beiden grössten Positionen innerhalb des Sachaufwandes, den Dienstleistungen und Honoraren sowie dem Informatikaufwand, resultiert mit Wachstumsraten von 2.4 bzw. 4.2 Prozent ein überdurchschnittliches Wachstum.

Der Anstieg bei den Dienstleistungen und Honoraren ist über die Hälfte auf die Zunahme der Projektierungskosten für Investitionsvorhaben im Amt für öffentlichen Verkehr (5.2 Mio. Franken) sowie im Hochbauamt (1.5 Mio. Franken) zurückzuführen, welche jedoch über das Konto 489 (Bevorschussungen Projektierungskosten) refinanziert sind. Je rund 0.8 bis 1.0 Mio. Franken steigen zudem die Aufwendungen für Entschädigungen (v.a. Entschädigungen an die Sozialversicherungsanstalt), Provisionen (Bezugsprovision Quellensteuer) und Vollzugskosten (Massnahmen Jugend). Die Aufwendungen für Aufträge an Dritte steigen um 0.7 Mio. Franken.

Im Bereich der Informatik ist zu berücksichtigen, dass das in den letzten Jahren übliche Investitionsniveau in der Grössenordnung von 10 bis 11 Mio. Franken im Voranschlag 2012 vorübergehend deutlich gekürzt wurde, um entsprechende Haushaltsentlastungen zu erreichen. Das hohe Aufwandwachstum in der Informatik ist deshalb in erster Linie auf die Wiedererreichung des üblichen Investitionsniveaus zurückzuführen. Zudem erfolgten pauschale Korrekturen in den Planwerten, einerseits um ein stabiles und realistisches Investitionsvolumen zu erreichen sowie andererseits um die noch ausstehenden Entlastungen beim Informatikaufwand zu berücksichtigen. Letztere werden aufgrund von noch laufenden Abklärungen zwischen den Nutzern und den Leistungserbringern im Informatikbereich erwartet, zum Beispiel durch die Nutzung von Synergien, die Reduktion von Standards oder den Verzicht auf einzelne Leistungen. Diese Abklärungen sind Bestandteil eines Projektes unter der zentralen Leitung des Dienstes für Informatikplanung.

3.2.3 Zinsensaldo

Der Zinsensaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Passivzinsen und der Vermögenserträge, korrigiert um den Saldo der internen Verzinsung.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Passivzinsen	20.3	18.6	37.7	48.0
Interne Verzinsung	0.6	1.2	1.8	1.9
Vermögenserträge	-81.7	-79.0	-81.0	-81.8
Zinsensaldo (Nettozinsenertrag)	-60.8	-59.2	-41.5	-31.9

Der Nettozinsenertrag reduziert sich um praktisch die Hälfte von 60.8 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 31.9 Mio. Franken im Jahr 2015. Diese Verschlechterung ist einerseits auf die notwendige Aufnahme neuer Fremdkapitalien zurückzuführen, welche einen Anstieg der Schuldzinsen zur Folge haben. Zudem ist ab 2014 für die bundesgesetzlich vorgegebene Verzinsung des voraussichtlichen Deckungsfehlbetrages der Versicherungskasse des Staatspersonales und der Lehrerversicherungskasse ein Zinsaufwand von 14 Mio. Franken eingestellt, was die Passivzinsen entsprechend erhöht (vgl. Kapitel 4.5.1).

3.2.4 Abschreibungen

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Bisherige Objekte	78.37	68.26	63.81	58.92	-9.1%
Neue Objekte		21.00	48.90	78.00	-
Studiendarlehen	0.01	0.01	0.01	0.01	0.0%
Finanzierung aus allgemeinen Mitteln	78.38	89.27	112.72	136.93	20.4%
Strassen (Finanzierung aus Strassenfonds)	35.79	38.00	63.00	76.00	28.5%
Total Abschreibungen	114.17	127.27	175.72	212.93	23.1%

Aus allgemeinen Mitteln werden die planmässigen Abschreibungen auf Hochbauten, technischen Einrichtungen und Investitionsbeiträgen sowie die nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmenden Abschreibungen auf Studiendarlehen finanziert. Aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs (Strassenfonds) werden dagegen die Abschreibungen auf Strassenbauten gedeckt.

Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen steigen von 78.4 Mio. Franken im Jahr 2012 um 58.6 Mio. Franken auf 136.9 Mio. Franken im Jahr 2015. Der Abschreibungsaufwand für bisherige Objekte nimmt um gut 9 Prozent respektive knapp 20 Mio. Franken jährlich ab, während neue Objekte zu einem Anstieg der Abschreibungen um 78 Mio. Franken im Jahr 2015 führen. Die folgende Abbildung liefert eine Übersicht über die neuen Objekte (ohne Strassen) nach dem Jahr des Abschreibungsbegins, der Abschreibungsdauer, der Höhe der Investitionskosten sowie den resultierenden Abschreibungstranchen.

in Mio. Fr.

	Abschreibungs- dauer	Investitions- kosten	Jährl. Abschrei- bungsquote
Abschreibungsbeginn 2015			
<i>Hochbauten:</i>			
Polizeiposten Wil, Neubau	2015–2019	5.0	1.0
Psychiatrische Klinik Wil, Teilsanierung Haus A01	2015–2019	6.0	1.2
KS Wattwil, Ausbau und Sanierung	2015–2024	60.0	6.0
Davidstrasse 31 St.Gallen, Erwerb	2015–2024	25.0	2.5
Spitäler Altstätten, Grabs, Linth und Wattwil, Erneuerung und Erweiterung (2. Teilkredit)	2015–2024	100.0	10.0
Kantonsspital St.Gallen, Sanierung Gebärsaal und Neonatologie Haus 06	2015–2024	10.0	1.0
Psychiatrische Klinik Pfäfers, Sanierung Klostergebäude	2015–2024	16.0	1.6
Heimstätten Wil, Neubau Werkstattgebäude	2015–2024	9.0	0.9
<i>Baubeiträge:</i>			
Südostbahn, Investitionsvereinbarung 2014	2015–2019	5.3	1.1
Kunstmuseum St.Gallen, Um- und Neubau	2015–2024	13.0	1.3
<i>Technische Einrichtungen:</i>			
Strategische Basisinfrastruktur (SBI) 2015	2015–2020	15.0	2.5
Total Abschreibungen mit Beginn 2015		264.3	29.1

Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 29 Prozent nimmt der Abschreibungsaufwand im Strassenbereich in den Jahren 2012–2015 stark zu. Dieses Wachstum ist schwergewichtig auf die Grossprojekte Brücke Pfäfers-Valens und die Ortsumfahrungen Bütschwil und Wattwil zurückzuführen, für welche ab 2013 mit ansteigendem Investitionsausgaben und entsprechenden Abschreibungen zulasten des Strassenfonds zu rechnen ist.

3.2.5 Innerkantonaler Finanzausgleich

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Finanzausgleichsbeiträge an Gemeinden	231.6	232.5	233.9	235.3	0.5%
– <i>Ressourcenausgleich</i>	101.2	99.2	99.2	99.2	–0.7%
– <i>Allgemeiner Sonderlastenausgleich</i>	98.8	100.3	100.3	100.3	0.5%
– <i>Individueller Sonderlastenausgleich</i>	18.4	18.4	18.4	18.4	0.0%
– <i>Partieller Steuerfussausgleich</i>	12.6	14.0	15.4	16.8	10.1%
– <i>Übergangsausgleich</i>	0.6	0.6	0.6	0.6	0.0%
– Nachzahlungen	0.7	0.8	0.8	0.8	4.6%
– Rückzahlungen	–12.0	–3.0	–3.0	–3.0	–37.0%

Das kantonale Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1) ist seit 2008 in Vollzug. Durch die Umsetzung der Massnahme 14 des Sparpaketes I reduziert sich das jährliche Wachstum der Finanzausgleichsbeiträge zuhanden der Gemeinden von ursprünglich 2.8 Prozent gemäss AFP 2012–2014 auf neu 0.5 Prozent (ohne Nach- und Rückzahlungen). Die entsprechende Kürzung der Kantonsbeiträge um jährlich 10 Mio. Franken wurde schwergewichtig beim Ressourcenausgleich und beim Sonderlastenausgleich Schule umgesetzt.⁵ Gestützt auf Schätzungen zu den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden wurde zudem ein Mitteltransfer vom partiellen Steuerfussausgleich zum individuellen Sonderlastenausgleich vorgenommen.

⁵ Im Vergleich zum AFP 2012–2014 sind im vorliegenden AFP 2013–2015 folgende Änderungen vorgenommen worden (Planjahr 2013): Ressourcenausgleich (–8.8 Mio. Fr.), Sonderlastenausgleich Schule (–4.0 Mio. Fr.), partieller Steuerfussausgleich (–7.8 Mio. Fr.), Übergangsausgleich (–0.5 Mio. Fr.), Individueller Sonderlastenausgleich (+11.1 Mio. Fr.).

3.2.6 Staatsbeiträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Laufende Beiträge	1'775.2	1'864.3	1'925.8	1'971.0	3.5%
<i>davon</i>					
an Kantone und interkant. Organisationen .	208.5	219.1	227.7	232.2	3.7%
– Ausserkantonale Hochschulen ⁶	39.5	41.2	43.4	44.1	3.7%
– Konkordats-Fachhochschulen ⁶	45.8	50.4	51.7	52.3	4.5%
– Ausserkantonale Fachhochschulen ⁶	31.9	32.4	32.8	33.3	1.4%
an eigene Anstalten	794.1	833.7	873.2	906.5	4.5%
– Hochschulen (Universität St.Gallen) ⁶	108.6	115.4	118.5	121.3	3.8%
– Fachhochschulen (PHSG) ⁶	33.4	34.0	34.0	34.3	0.9%
– Spitäler	270.7	288.6	310.3	327.7	6.6%
– Ergänzungsleistungen AHV und IV	268.2	278.5	289.0	300.4	3.9%
an private Institutionen	359.1	398.4	397.0	402.5	3.9%
– Sonderschulen	126.2	124.8	130.8	130.8	1.2%
– Invalidität	110.3	140.7	129.2	132.6	6.3%
an private Haushalte	222.9	224.4	225.2	228.6	0.8%
– Individuelle Prämienverbilligung	205.8	201.5	202.7	205.7	0.0%
Investitionsbeiträge	56.3	49.7	49.1	48.2	–5.0%

Die Staatsbeiträge steigen mit einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 3.5 Prozent um fast 200 Millionen Franken auf neu gegen 2'000 Mio. Franken im Jahr 2015. Dieser Anstieg erklärt sich durch Mehrbelastungen insbesondere in der neuen Spitalfinanzierung (+83.1 Mio. Franken) und den zunehmenden Aufwendungen bei den Ergänzungsleistungen (+33.5 Mio. Franken) sowie der Tertiärbildung (+26.0 Mio. Franken), den Aufgabenbereichen Invalidität (+22.3 Mio. Franken) und öffentlicher Verkehr (+15.2 Mio. Franken).

Die Beiträge an eigene Anstalten machen knapp die Hälfte der Staatsbeiträge aus und entfallen vor allem auf die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales. Auch die Beiträge an private Institutionen werden grossmehrheitlich für Bildung (Sonderschulen) und Soziales (Behinderteneinrichtungen) eingesetzt, während sich die Beiträge an die privaten Haushalte grossmehrheitlich aus dem Beitrag zur Verbilligung der Krankenkassenprämien zusammensetzen.

⁶ Die unterschiedliche Bedeutung der Bundes- und Kantonsbeiträge im Universitäts- bzw. Fachhochschulumfeld (Interkantonale Universitätsvereinbarung IUUV vs. Interkantonale Fachhochschulvereinbarung) führt dazu, dass der Universitätsbereich einen höheren Bruttoaufwand aufweist als der Fachhochschulbereich (Voranschlag 2012: 148.2 Mio. Fr. vs. 137.0 Mio. Fr.), aber der Nettoaufwand zulasten des Kantons im Universitätsbereich niedriger ist (Voranschlag 2012: 85.5 Mio. Fr. vs. 111.1 Mio. Fr.).

3.2.7 Steuererträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Einkommens- und Vermögenssteuern	946.4	985.4	1'020.7	1'057.3	3.8%
Gewinn- und Kapitalsteuern	159.4	169.1	177.6	186.5	5.4%
Spezialsteuern	172.2	179.6	185.6	192.5	3.8%
– <i>Quellensteuer</i>	53.0	55.1	57.3	60.2	4.3%
– <i>Grundstückgewinnsteuer</i>	70.0	75.3	79.1	83.1	5.9%
– <i>Erbschafts- und Schenkungssteuern</i>	45.2	45.2	45.2	45.2	0.0%
– <i>Steuerstrafen</i>	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0%
Total Kantonale Steuern	1'278.0	1'334.1	1'383.9	1'436.3	4.0%
Anteil Direkte Bundessteuern	116.8	119.8	125.4	132.0	4.2%
Steuerertrag (Saldo)	1'394.8	1'453.9	1'509.3	1'568.3	4.0%

Vor dem Hintergrund der sich abkühlenden Konjunktur ist im Kanton St.Gallen auch mittelfristig nur mit einer gedämpften Entwicklung der Steuererträge zu rechnen. Obige Zahlen zu den kantonalen Steuererträgen basieren für die Jahre 2012 bis 2015 auf einem unveränderten Staatssteuerfuss von 105 Prozent.

Aufgrund der aktuellen Schätzungen ist davon auszugehen, dass die im AFP 2012–2014 angenommenen Steuererträge zu optimistisch waren und die Ertragsschätzungen entsprechend nach unten zu korrigieren sind. Verglichen mit den im AFP 2012–2014 eingestellten Steuererträgen und hochgerechnet auf einen Staatssteuerfuss von 105 Prozent, liegen die im AFP 2013–2015 insgesamt eingestellten Steuererträge jährlich um rund 33 bis 41 Mio. Franken tiefer.

Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern, der wichtigsten Einkommenskomponente des Kantons, wird in den Jahren 2012 bis 2015 mit einem jährlichen Wachstum von 3.8 Prozent gerechnet. Diesen Berechnungen liegen Annahmen zugrunde, wonach die massgebenden Einkommen jährlich um 2.5 Prozent (progressionsbereinigt um 3.75 Prozent) und die Vermögen um 2 Prozent zunehmen werden. Die Entwicklung der Erträge aus den Gewinn- und Kapitalsteuern basieren auf der Annahme, dass sich die massgebenden Gewinne in den Planjahren 2014 und 2015 um jährlich 5 Prozent erhöhen. Im Planjahr 2013 wird hingegen von keiner Gewinnzunahme bei den juristischen Personen ausgegangen. Bei der Quellensteuer wird von einer Zunahme der massgebenden Einkommen um 4 Prozent in den Jahren 2013 und 2014 bzw. 5 Prozent im Jahr 2015 ausgegangen. Die Schätzung Grundstückgewinnsteuer schliesslich basiert auf einer Zunahme der steuerbaren Gewinne um jährlich 5 Prozent.

3.2.8 Gebührenerträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Gebühren für Amtshandlungen	76.9	76.4	76.7	76.8	0.0%
– <i>Staatsgebühren</i>	24.0	23.6	23.8	23.8	–0.2%
– <i>Gerichtsgebühren</i>	9.9	9.9	9.9	9.9	0.0%
– <i>Verkehrsgebühren</i>	28.0	28.0	28.2	28.2	0.2%
– <i>Andere Gebühren</i>	15.0	14.9	14.9	14.9	–0.2%

Bei den Gebühren für Amtshandlungen ergeben sich sowohl beim Gesamttotal als auch bei den einzelnen Bereichen nur geringe Veränderungen.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat im Herbst 2011 erstmals einen Index der Gebührenfinanzierung veröffentlicht, der die Gebührenbelastung durch Kanton und Gemeinden in den verschiedenen Kantonen vergleicht. Der Gebührenindex ist definiert als Quotient aus Gebührenertrag und Kosten und misst

damit die Kostendeckung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche.⁷ Erhoben wird der Gebührenindex für die Bereiche Strassen- und Schiffsverkehr, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Die vier Teilindizes werden zu einem Gesamtindex zusammengefasst.

Der Gesamtindex, der im gesamtschweizerischen Durchschnitt 77 Prozent beträgt, liegt im Kanton St.Gallen bei 85 Prozent (Jahr 2009). Eine leichte Kostenüberdeckung zeichnet sich im Bereich des Strassen- und Schiffsverkehrs ab. Dort erreicht der Kanton St.Gallen einen Indexwert von 105 Prozent, was allerdings immer noch weniger ist als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 113 Prozent. Über dem schweizerischen Durchschnitt (76 Prozent) und auch über der Kostendeckungsgrenze von 100 Prozent liegen dagegen die Bereiche des allgemeinen Rechtswesens. Der st.gallische Indexwert beträgt dort 110 Prozent. Da in diesem Bereich allerdings sehr unterschiedliche Bereiche anfallen – u.a. Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grundbuchamt, Konkursamt, Zivilstandsamt – ist ohne vertiefte Analyse unklar, wo der Kanton St.Gallen konkret von den anderen Kantonen abweicht. In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wo die Gebühren in erster Linie durch die Gemeinden erhoben werden, sind die st.gallischen Gebühren deutlich unter der 100-Prozent-Grenze (SG: 68 Prozent; CH: 77 Prozent). Gleiches gilt für den Bereich Abfallwirtschaft (SG: 71 Prozent; CH: 70 Prozent).

Der Bericht der EFV weist darauf hin, dass der Kanton St.Gallen das Gebührenpotenzial insgesamt gut ausschöpft und die Kosten von Verwaltungshandlungen, die von Einzelpersonen veranlasst werden, abgedeckt sind. Das Finanzdepartement erarbeitet derzeit den Bericht zum Postulat «Gesamtbelastung mit Abgaben und Gebühren» (43.09.09). Darin wird die Situation im Kanton St.Gallen vertieft untersucht und eine weitere Grundlage erarbeitet, um über die Angemessenheit der Gebühren und allfällig notwendige Gebührenanpassungen zu entscheiden.

3.2.9 Bundesfinanzausgleich

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Nettoertrag aus dem Bundesfinanzausgleich	410.9	414.5	424.5	434.5	1.9%
– <i>Ressourcenausgleich</i>	416.4	420.0	430.0	440.0	1.9%
– <i>Geografisch-topografischer Lastenausgleich</i>	2.1	2.1	2.1	2.1	0.0%
– <i>Härteausgleich</i>	–7.6	–7.6	–7.6	–7.6	0.0%

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs, welche vom Bund sowie den ressourcenstarken Kantonen alimentiert werden, können sich von Jahr zu Jahr erheblich verändern. Eine Veränderung kann sich einerseits aufgrund Anpassungen bei der kantonseigenen Ressourcenstärke oder andererseits aufgrund Veränderungen des gesamten Ressourcenpotentials aller Kantone ergeben. Besonders sensitiv reagiert der Ressourcenausgleich auf Veränderungen der Finanzkraft grosser Kantone wie beispielsweise Zürich oder Waadt. Daher muss damit gerechnet werden, dass die effektiven Beiträge des Kantons St.Gallen erheblich von den im AFP 2013–2015 veranschlagten Zahlen abweichen können. Aufgrund dieser Unsicherheiten wird in den Planjahren 2013–2015 von einem moderaten Wachstum um jährlich 10 Mio. Franken ab 2013 ausgegangen. Die Basis der Schätzungen stellen Berechnungen des Wirtschaftsberatungsinstitutes BAK Basel dar, welche davon ausgehen, dass sich das gesamte Ressourcenpotential aller Kantone geringfügig erhöhen wird. Die Entwicklung des Ressourcenpotentials des Kantons St.Gallen dürfte dabei unterdurchschnittlich erfolgen. Diese beiden Faktoren haben zur Folge, dass dem Kanton St.Gallen voraussichtlich per Saldo mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich zufließen werden. Der geografisch-topografische Lastenausgleich wird jeweils um die Teuerung bereinigt weitergezogen. Die Aufwendungen zur Alimentierung des Härteausgleichs werden bis acht Jahre nach Inkraftsetzung der NFA, sprich bis Ende 2015, stabil bleiben.

⁷ Ein Indexwert von (deutlich) über 100 Prozent ist ein Hinweis darauf, dass die durch eine Gebühr zu entschädigende staatliche Leistung überbezahlt ist, d.h., dass die Kosten der staatlichen Leistung geringer sind als die erhobene Gebühr. Umgekehrt deutet ein Indexwert von unter 100 Prozent darauf hin, dass die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung nicht kostendeckend ist.

3.2.10 Bundesbeiträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Beiträge vom Bund	351.2	354.3	362.1	368.4	1.6%
– Laufende Beiträge	341.7	345.4	354.3	361.2	1.9%
– Investitionsbeiträge	9.5	8.9	7.8	7.3	–8.4%

Die Beiträge des Bundes (ohne Mittel aus dem Bundesfinanzausgleich) dürften im Zeitraum 2012 bis 2015 mit durchschnittlich 1.6 Prozent pro Jahr wachsen. Massgeblich verantwortlich für die absolute Zunahme von rund 18.6 Mio. Franken ist der Zuwachs der laufenden Beiträge für die individuelle Prämienverbilligung (+10.0 Mio. Franken) sowie die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (+7.4 Mio. Franken).

3.2.11 Investitionsrechnung

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Investitionen und Investitionsbeiträge (Netto)	154.4	42.4	215.4	318.9	27.4%
Ausgaben	178.4	124.0	220.2	329.2	
Einnahmen	24.0	81.6	4.8	10.3	
– davon Bildung (Netto)	50.6	–57.4	41.3	63.8	8.0%
– davon Gesundheit (Netto)	23.7	47.0	103.5	163.0	90.2%
– davon Öffentlicher Verkehr (Netto)	25.0	30.9	12.7	5.5	–39.6%
Strassenbau (Netto)	35.8	38.0	63.0	76.0	28.5%
Ausgaben	58.6	51.5	77.0	91.0	
Einnahmen	22.8	13.5	14.0	15.0	
Finanzierungen (Netto)	4.0	80.4	4.8	4.8	6.0%
Ausgaben	5.8	84.0	10.4	10.4	
Einnahmen	1.8	3.6	5.6	5.6	
Nettoinvestitionen insgesamt	194.2	160.8	283.2	399.7	27.2%

In den Jahren 2012 bis 2015 ist ein Anstieg der Nettoinvestitionen von 194.2 Mio. Franken auf 399.7 Mio. Franken vorgesehen. In diesen Zahlen enthalten sind alle drei Bereiche der Investitionsrechnung: die Investitionen und Investitionsbeiträge, der Strassenbau sowie die Finanzierungen. Die faktische Verdoppelung der gesamten Nettoinvestitionen und die starke Zunahmen der Ausgaben gegenüber dem letztjährigen AFP 2012–2014 sind schwergewichtig auf den hohen Investitionsbedarf beim Kantonsspital St.Gallen (Gesamterneuerung bis 2035) und bei den Regionalspitälern zurückzuführen, welche Bestandteil der Planzahlen sind.

Die im Jahr 2013 stark ansteigende Nettobelastung im Bereich der Finanzierungen respektive die sich entsprechend reduzierende Nettobelastung bei den Bildungsinvestitionen ergibt sich aufgrund der per 1. September 2013 geplanten Eigentumsübertragung des Gebäudes «Bahnhof Nord» an die Fachhochschule St.Gallen. Dadurch wird das bisher investierte Kapital in ein Darlehen des Verwaltungsvermögens umgewandelt und somit unter den Finanzierungen geführt.

Im Bereich des Strassenbaus ist in der Zeitspanne 2012–2015 mehr als eine Verdoppelung des Nettoaufwandes vorgesehen. Dieser starke Anstieg ist schwergewichtig auf die ab 2013 ansteigenden Ausgaben im Zusammenhang mit den Grossprojekten Brücke Pfäfers-Valens und den Ortsumfahrungen Bütschwil und Wattwil zurückzuführen, welche im Rahmen des 15. Strassenbauprogramms beschlossen wurden. Die Finanzierung dieser Investitionen erfolgt ausschliesslich über den Strassenfonds und hat keine Auswirkungen auf die Staatsrechnung.

3.3 Ergebnisse der einzelnen Departemente

Nachfolgend werden für jedes Departement die Ergebnisse des AFP dargestellt und die wesentlichen Faktoren kommentiert, welche den ausgabenrelevanten Aufwand der laufenden Rechnung verändern. Die detaillierten Differenzbegründungen zur gesamten laufenden Rechnung sind im Anhang aufgeführt. Vertiefte Angaben zur Belastung der laufenden Rechnung durch Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite finden sich in den Kapiteln 4 und 5.

3.3.1 Staatskanzlei

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	18.0	17.6	17.6	17.5	-0.9%
– Personalaufwand	5.6	5.6	5.5	5.5	-0.7%
– Sachaufwand	12.1	11.8	11.8	11.7	-1.0%
– Staatsbeiträge	–	–	–	–	
Ertrag der laufenden Rechnung	11.8	11.5	11.5	11.4	-1.0%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	6.3	6.1	6.1	6.1	-0.8%

Der Aufwandüberschuss der Staatskanzlei sinkt von 6.3 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 6.1 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einem durchschnittlichen Rückgang des Aufwandüberschusses von 0.8 Prozent pro Jahr.

Die Reduktion beim Personalaufwand ist auf die Reduktion von 1.3 Vollzeitstellen zurückzuführen, davon je 0.5 Stellen beim Ratsdienst und bei der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen.

3.3.2 Volkswirtschaftsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	449.9	460.4	479.9	474.0	1.8%
– Personalaufwand	56.0	55.8	55.8	55.8	-0.1%
– Sachaufwand	27.7	31.3	34.7	32.4	5.4%
– Staatsbeiträge	121.1	126.6	138.2	135.0	3.7%
Ertrag der laufenden Rechnung	345.7	350.3	360.1	355.7	1.0%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	104.2	110.1	119.8	118.3	4.3%

Im Volkswirtschaftsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 104.2 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 118.3 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 4.3 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg beim Sachaufwand ist auf die höheren Projektierungskosten für Ausbauten der Bahninfrastruktur (Konzepte S-Bahn Zürich 4. Teilergänzungen, Angebotsplanung Ost 1. Teilergänzung und Obersee) im Amt für öffentlichen Verkehr zurückzuführen.

Der Anstieg bei den Staatsbeiträgen ist ebenfalls auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs zurückzuführen. Dort steigen infolge des geplanten Angebotsausbaus gemäss 4. öV-Programm 2009–2013 und S-Bahn St.Gallen zum einen die Abgeltungen für den bestellten Regionalverkehr. Zum anderen führt die Inbetriebnahme der erneuerten Infrastrukturanlagen der Privatbahnen zu höheren Abschreibungen und damit zu einem Anstieg der Infrastrukturabgeltungen. Daneben steigt der Mittelbedarf für die Tarifverbunde.

3.3.3 Departement des Innern

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	819.3	860.8	868.2	888.1	2.7%
– <i>Personalaufwand</i>	27.3	27.3	27.3	27.3	0.0%
– <i>Sachaufwand</i>	20.4	22.9	22.9	23.0	4.1%
– <i>Staatsbeiträge</i>	492.4	530.1	531.4	548.4	3.7%
Ertrag der laufenden Rechnung	219.9	212.5	215.5	218.9	–0.2%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	599.4	648.3	652.7	669.3	3.7%

Im Departement des Innern steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 599.4 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 669.3 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 3.7 Prozent pro Jahr.

Der Aufwandzuwachs ist hauptsächlich durch den Anstieg der Staatsbeiträge in den Bereichen Ergänzungsleistungen und Behinderteneinrichtungen bedingt. Bei den Ergänzungsleistungen ist weiterhin mit einer Zunahme der Anzahl Leistungsbeziehenden zu rechnen. Im Amt für Soziales steigen die Betriebsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen infolge Taxanpassungen und Neuankennungen von Einrichtungen sowie zunehmender Inanspruchnahme von inner- und ausserkantonalen Einrichtungen. Ferner führt der Übergang zu einer stärkeren Gegenwartsfinanzierung zu einmaligen Mehrkosten im Jahr 2013.

Der Zuwachs beim Sachaufwand fällt im Wesentlichen im Amt für Kultur sowie bei den Ergänzungsleistungen an. Im Amt für Kultur steigt der Sachaufwand aufgrund von Informatikinvestitionen in die Bereiche Langzeitarchivierung und Bibliothekswesen. Daneben steigt der Aufwand für Dienstleistungen und Honorare insbesondere für die weitere Digitalisierung des Staatsarchivs sowie die Finanzierung von bisher aus dem Lotteriefonds finanzierten archäologischen Ausgrabungen. Bei den Ergänzungsleistungen steigen die Entschädigungen an die Sozialversicherungsanstalt für die infolge der Fallzunahme höheren Durchführungskosten.

3.3.4 Bildungsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	849.7	874.8	888.6	898.0	1.9%
– <i>Personalaufwand</i>	251.2	251.5	251.1	250.2	–0.1%
– <i>Sachaufwand</i>	71.5	73.1	72.5	72.7	0.6%
– <i>Staatsbeiträge</i>	460.2	477.7	490.6	495.6	2.5%
Ertrag der laufenden Rechnung	282.9	301.0	303.6	305.0	2.5%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	566.8	573.8	585.0	593.0	1.5%

Im Bildungsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 566.8 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 593.0 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 1.5 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg bei den Staatsbeiträgen ist zu einem grossen Teil auf die Bereiche Universität und Fachhochschulen zurückzuführen. An der Universität St.Gallen werden zwecks Verbesserung des Betreuungsverhältnisses neue Professuren geschaffen und der Lehrkörper vergrössert. Damit geht auch ein Anstieg der Infrastruktur- und Verwaltungskosten einher. Im Fachhochschulbereich steigt der Mehraufwand aufgrund der höheren Studierendenzahlen. An der Fachhochschule St.Gallen fallen zudem ab dem Herbst 2013 die Aufwendungen für Amortisation und Verzinsung des Darlehens für die Finanzierung des Neubaus «Bahnhof Nord» an. Sowohl im Universitäts- als auch im Fachhochschulbereich steigen ferner die Beiträge an ausserkantonale Bildungsinstitutionen aufgrund der dort weiterhin steigenden Anzahl St.Galler Studierende.

Die Staatsbeiträge steigen des Weiteren bei den Sonderschulen, wo mit der Umsetzung des neuen Sonderschulkonzeptes aufgeschobene Massnahmen in den Sonderschulen umgesetzt werden. Auch im Amt für Volksschule steigen die Staatsbeiträge, da die Schulpsychologischen Angebote künftig vom Kanton finanziert werden.

3.3.5 Finanzdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	597.2	643.5	744.6	817.5	11.0%
– Personalaufwand	44.6	74.0	87.6	92.2	27.4%
– Sachaufwand	48.5	47.0	52.9	54.5	4.0%
– Staatsbeiträge	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0%
Ertrag der laufenden Rechnung	2'654.1	2'554.4	2'684.8	2'809.5	1.9%
– Steuern	1'622.1	1'670.6	1'734.2	1'803.7	3.6%
– Vermögenserträge	85.4	122.7	124.7	125.5	13.7%
– Entnahme aus Eigenkapital	225.6	25.6	25.6	25.6	-51.6%
Ertragsüberschuss laufende Rechnung . .	2'056.9	1'910.8	1'940.2	1'992.0	-1.1%

Im Finanzdepartement sinkt der Ertragsüberschuss zwischen dem Jahr 2012 und dem Jahr 2015 um rund 65 Mio. Franken auf 1'992.0 Mio. Franken. Das entspricht einer durchschnittlichen Abnahme von 1.1 Prozent pro Jahr. Der Aufwand der laufenden Rechnung steigt von 597.2 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 817.5 Mio. Franken im Jahr 2015. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme um durchschnittlich 11.0 Prozent.

Der Aufwandanstieg gründet rund zur Hälfte im Abschreibungsaufwand, der infolge der im AFP eingerechneten Investitionsvorhaben gesamthaft von 114.2 Mio. Franken auf 212.9 Mio. Franken steigt. Ein höherer Aufwand ergibt sich auch durch den höheren Anteil von Gemeinden, Bund und Kantonen am Steuerertrag, welcher in der Planperiode zunimmt. Ebenso führen zusätzliche Zinsen für Fremdkapital, welches in den Jahren 2014 und 2015 aufgenommen werden muss, zu Aufwandsteigerungen.

Die Aufwandszunahme ist des Weiteren auf den Bereich Personal zurückzuführen. Im Finanzdepartement ist der allgemeine Personalaufwand, der die gesamte Verwaltung betrifft, eingestellt. Im allgemeinen Personalaufwand enthalten sind die Aufwände für das neue Personalgesetz, die höheren Arbeitgeberbeiträge als Folge der Revision der Versicherungskassen, der Teuerungsausgleich von 1 Prozent im Jahr 2014 sowie die seit 2012 zentral verbuchten allgemeinen Besoldungsanpassungen Stufenanstieg, Beförderungquote, Mutationsgewinne. Bereinigt man den oben ausgewiesenen Personalaufwand um diese Aufwandkategorien, resultiert noch ein Anstieg von 37.8 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 37.9 Mio. Franken im Jahr 2015, was einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 0.1 Prozent entspricht. Dieser Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass das Finanzdepartement in den Finanzplanjahren wieder die volle Quote der im Jahr 2012 vorübergehend halbierten Quote für ausserordentliche Leistungsprämien ausschöpfen wird. Der Personalbestand des Finanzdepartementes bleibt im Zeitraum 2012 bis 2015 unverändert.

Die Aufwandszunahme beim Sachaufwand ist verbuchungstechnisch auf die Informatik zurückzuführen, wo pauschale (positive und negative) Korrekturen zur Erreichung des jährlichen Investitionsvolumens von rund 10.5 Mio. Franken zentral im Finanzdepartement eingestellt werden. Unter Ausklammerung der Informatik ist der Sachaufwand im Finanzdepartement rückläufig.

Beim Ertrag ist in den Jahren 2013 bis 2015 mit einem Wachstum zu rechnen. Dabei ist zu beachten, dass nur in den Werten für das Jahr 2012 ein Bezug aus dem freien Eigenkapital enthalten ist. In den Finanzplanjahren ist lediglich der Bezug von 25.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital vorgesehen. Dieser ergibt sich aus der zulässigen Jahrestanche von 30.6 Mio. Franken abzüglich eines voraussichtlichen Bedarfs für Beiträge zur Förderung von Gemeindevereinigungen von 5 Mio. Franken pro Jahr. Umgekehrt sind im Jahr 2012 keine Gewinnausschüttungen der SNB eingestellt, während ab 2013 jährliche Erträge von 40 Mio. Franken eingestellt sind.

3.3.6 Baudepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	349.1	374.9	411.5	435.8	7.7%
– Personalaufwand	66.5	67.6	67.6	67.5	0.5%
– Sachaufwand	130.9	136.1	136.5	132.9	0.5%
– Staatsbeiträge	39.2	40.1	41.3	41.5	1.9%
Ertrag der laufenden Rechnung	273.9	289.0	319.7	333.5	6.8%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	75.3	85.9	91.8	102.4	10.8%

Im Baudepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 75.3 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 102.4 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 10.8 Prozent pro Jahr.

Der Personalaufwand steigt trotz Auslagerung der Energieagentur (minus 9 Stellen, davon 2.25 bereits im Voranschlag 2012 enthalten) aufgrund diverser Stellenschaffungen. Im Jahr 2013 sind vorgesehen: 4 Stellen im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (Umsetzung Geoinformationsgesetz, Ortsplanung), 9 Stellen im Hochbauamt (Projektleitung und -entwicklung, Betriebsoptimierung Energie), 1 Stelle im Tiefbauamt (Wasserbaugesetz), 1 Stelle im Amt für Umwelt (Bereich Altlasten). Zu beachten ist, dass von diesen Stellen 6 bereits für das Jahr 2012 vorgesehen waren, diese im Verlauf des Budgetprozesses 2012 aber wieder gestrichen wurden. Im Jahr 2014 sollen 2 weitere Stellen im Hochbauamt (Bereich Betriebsoptimierung Energie) geschaffen werden; 2015 fällt eine befristete Aushilfsstelle im Hochbauamt weg.

Der Anstieg beim Sachaufwand sowie bei den Staatsbeiträgen ist massgeblich auf den Bereich Gewässer zurückzuführen, wo durch das neue Wasserbaugesetz Projektierungs- und Baukosten für den Ausbau von Kantonsgewässern sowie Beiträge für Gewässerbauten und Unterhalt anfallen. Der Sachaufwand steigt ferner im Hochbauamt aufgrund der Projektierung der anstehenden Investitionsvorhaben.

3.3.7 Sicherheits- und Justizdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	539.8	541.9	557.4	574.1	2.1%
– Personalaufwand	179.8	182.3	183.9	185.6	1.1%
– Sachaufwand	100.2	104.2	101.7	101.8	0.5%
– Staatsbeiträge	2.1	2.2	2.3	2.3	3.0%
Ertrag der laufenden Rechnung	394.9	397.4	415.9	430.1	2.9%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	145.0	144.5	141.5	144.0	-0.2%

Im Sicherheits- und Justizdepartement sinkt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 145.0 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 144.0 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Aufwandreduktion von 0.2 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg beim Personalaufwand ist auf die Erhöhung des Polizeikorps um zehn Mitarbeiter pro Jahr zurückzuführen. Ferner sind ab dem Jahr 2013 im Amt für Justizvollzug 3 Stellen für die neue geschlossene Übergangsabteilung in der Strafanstalt Saxerriet sowie 2 Stellen für die Umsetzung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs eingestellt.

Der Sachaufwand nimmt bis zum Jahr 2015 nur wenig zu. Der Anstieg in den Finanzplanjahren ist im Wesentlichen auf die Staatsanwaltschaft zurückzuführen, wo aufgrund der steigenden Anzahl Verfahren die Kosten für die amtliche Verteidigung zunehmen und die Ausgaben im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bei Jugendlichen ansteigen. Die Staatsbeiträge verändern sich auf tiefem Niveau.

Im Übrigen ist das Aufwandwachstum vor allem auf die zunehmenden Verrechnungen aus dem Strassenfonds an den Kantonsstrassenbau zurückzuführen. Umgekehrt erklärt die Entnahme aus der Strassenspezialfinanzierung zwecks Ausgleichs der Unterdeckung des Strassenfonds für die Jahre 2014 und 2015 im Wesentlichen den Zuwachs auf der Ertragsseite.

3.3.8 Gesundheitsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	717.3	743.9	777.5	804.5	3.9%
– Personalaufwand	30.2	31.4	31.4	31.3	1.2%
– Sachaufwand	18.5	20.0	19.0	18.9	0.6%
– Staatsbeiträge	659.4	686.9	721.4	747.6	4.3%
Ertrag der laufenden Rechnung	164.5	167.8	171.1	174.5	2.0%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	552.9	576.1	606.4	629.9	4.4%

Im Gesundheitsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 552.9 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 629.9 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 4.4 Prozent pro Jahr.

Beim Personal sind ab dem Jahr 2013 zwei Stellen für die Bewältigung der ausserkantonalen Hospitalisation in Zusammenhang mit der der neuen Spitalfinanzierung eingestellt. Eine weitere Stelle ist für einen zusätzlichen Amtstierarzt vorgesehen. Diese Stelle wird notwendig, da aufgrund der Bundesgesetzgebung die Kontrollen im Bereich der Fleischhygiene nur noch durch Tierärztinnen und Tierärzte mit entsprechendem Fähigkeitszeugnis erfolgen können. Schliesslich erfolgt ein Stellenausbau bei den Heimstätten Wil, wo zusätzliche Betreuungsplätze benötigt werden. Diese Stellen sind für den Kanton indes kostenneutral, da entsprechende Mehrerträge bei den Pauschaltaxen zu erwarten sind.

Der Anstieg bei den Staatsbeiträgen geht neben der individuellen Prämienverbilligung im Wesentlichen auf die Finanzierung der inner- und ausserkantonalen Hospitalisationen zurück. Dort steigt einerseits der Vergütungsanteil des Kantons von 50 Prozent im Voranschlag 2012 auf 55 Prozent im Jahr 2015. Andererseits steigt der Aufwand durch die mutmassliche Erhöhung der Fallpauschalen, bei der eine jährliche Wachstumsrate von 3 Prozent angenommen wird (ausserkantonale Hospitalisationen: 2 Prozent). Eine weitere Erhöhung ergibt sich durch den sukzessiven Anstieg des Investitionskostenzuschlags für innerkantonale Hospitalisationen (ausgehend von 10 Prozent im Jahr 2012 auf 12 Prozent im Jahr 2014).

3.3.9 Gerichte

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Aufwand der laufenden Rechnung	43.3	43.5	43.5	43.5	0.1%
– Personalaufwand	32.1	32.3	32.3	32.3	0.3%
– Sachaufwand	7.9	7.9	7.9	7.9	0.1%
– Staatsbeiträge	–	–	–	–	–
Ertrag der laufenden Rechnung	13.4	13.4	13.4	13.4	0.0%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	29.8	30.0	30.0	30.0	0.2%

Bei den Gerichten steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 29.8 Mio. Franken im Jahr 2012 auf 30.0 Mio. Franken im Jahr 2015. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 0.2 Prozent pro Jahr.

Das Aufwandwachstum ist auf 1.5 zusätzliche Stellen in der Verwaltungsrekurskommission und 0.5 Stellen beim Kantonsgericht zurückzuführen. Begründet werden diese Stellenschaffungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das die Rechtsprechung in diesem Bereich vom Vormundschaftsdienst auf die Gerichte verlagert.

4 Gesetzesvorhaben

4.1 Übersicht

In diesem Kapitel werden die in den kommenden Jahren geplanten Gesetzesvorhaben und deren mutmassliche finanziellen Auswirkungen dargestellt. Die nachstehende Tabelle zeigt die in Vorbereitung stehenden Vorhaben im Überblick.

in Fr. n.v. steht für nicht verfügbar bzw. nicht vollständig verfügbar	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Volkswirtschaftsdepartement			
Forschungs- und Innovationszentrum	n.v.	n.v.	n.v.
Departement des Innern			
Gesetzgebung für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung	-4'050'000	-3'600'000	-3'150'000
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Teil Departement des Innern)	90'000	90'000	90'000
Bildungsdepartement			
Sonderpädagogik-Konzept	n.v.	n.v.	n.v.
Trägervereinbarung Hochschule Rapperswil	0	0	0
Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) / Hochschulkonkordat	0	0	0
Finanzdepartement			
Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	11'400'000	25'400'000	25'400'000
Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit	n.v.	n.v.	n.v.
Baudepartement			
Geoinformationsgesetz	n.v.	n.v.	n.v.
Revision Baugesetz	n.v.	n.v.	n.v.
Sicherheits- und Justizdepartement			
Schweizerische Strafprozessordnung und kantonales Einführungsgesetz	500'000	790'000	790'000
Gesundheitsdepartement			
Umsetzung Kantonalen Alkohol-Aktionsplan 2010–2014	n.v.	n.v.	n.v.
V. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung	600'000	400'000	400'000
Gerichte			
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Teil Gerichte)	300'000	300'000	300'000
Total	8'750'000	23'290'000	23'740'000

4.2 Volkswirtschaftsdepartement

4.2.1 Vereinbarung über ein Forschungs- und Innovationszentrum

In Buchs soll ein Forschungs- und Innovationszentrum in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt aufgebaut werden. Die Anstalt bezweckt die Förderung der Hightech-Forschung und des Innovationstransfers im Rheintal. Gründungsträger sind das Fürstentum Liechtenstein und der Kanton St.Gallen. Die Anstalt bietet interdisziplinäre Forschung im internationalen Umfeld. Die Unterstützung zu Gunsten der Unternehmen reicht von der Produktentwicklungsphase bis hin zur Erlangung der Marktreife. Durch die Integration der Kompetenzen aus der Empa, der ETH Zürich, des CSEM SA, der Universität Liechtenstein und der NTB werden neue Anwendungsmöglichkeiten für die Industrie geschaffen. Während grössere Unternehmen schon heute einen vergleichsweise leichten Zugang zu den grossen Hochschulen geniessen, bietet das Forschungs- und Innovationszentrum namentlich für KMU interessante Perspektiven, die in der Deutschschweiz einmalig sind.

Rechtsgrundlage der Anstalt wird eine Vereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und dem Kanton St.Gallen sein, die gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV von der Regierung abgeschlossen wird und nach Art. 65 Bst. c KV vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

In den ordentlichen Finanzplanzahlen des vorliegenden AFP bereits integriert sind Betriebsbeiträge von 2.0 Mio. Franken (2013) bzw. 2.5 Mio. Franken (2014 und 2015) für das Forschungs- und Innovationszentrum. Noch nicht eingerechnet sind dagegen Investitions- und Abschreibungskosten für spätere bauliche Massnahmen. Für die Startphase wird davon ausgegangen, dass das Forschungs- und Innovationszentrum in den bestehenden Räumlichkeiten der NTB Buchs aufgebaut werden kann.

4.3 Departement des Innern

4.3.1 Gesetzgebung für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung

Mit der NFA ging die Zuständigkeit für die Finanzierung der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung vom Bund an die Kantone über. Seit dem 1. Januar 2008 haben demgemäss die Kantone die Eingliederung von erwachsenen Menschen mit Behinderung durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten zu fördern. Vorerst waren, um die verfassungsmässig verankerte dreijährige Übergangsfrist zu gewährleisten, die bisherigen Bundesbeiträge zusätzlich zu den bisherigen kantonalen Leistungen unverändert zu übernehmen. Dafür wurde im Rahmen des NFA-Mantelerlasses das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Invalidenhilfe (sGS 353.7; abgekürzt InvHG) geringfügig angepasst.

Zwischenzeitlich mussten die Kantone als Folge der NFA gestützt auf Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) kantonale Konzepte für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung erarbeiten. Das St.Galler Konzept vom 23. März 2010 wurde am 24. September 2010 vom Bundesrat genehmigt. Damit lief Ende des Jahres 2010 die NFA-Übergangsfrist aus und der Kanton kann die Aufgaben in diesem Bereich auf eine neue rechtliche Basis stellen.

Das neue Gesetz hat zum Ziel, nach Ablauf der NFA-Übergangsfrist die kantonalen Gesetzesgrundlagen zu bereinigen. Dabei muss das kantonale Recht an das neue Bundesrecht (insbesondere IFEG) und weitere Vorhaben (Ratifizierung UN-Behindertenkonvention) angepasst werden. Die Resultate der interkantonalen Zusammenarbeit insbesondere der Ostschweizer Kantone und des Kantons Zürich auf Basis der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) sind ebenfalls zu berücksichtigen. So werden im Wesentlichen bisherige Leistungen und bereits eingeleitete Systemanpassungen und Entwicklungsprozesse auf Basis des übergeordneten Rechts fortgeführt.

Der Kantonsrat hat mit dem Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (33.11.09) der Regierung den Auftrag erteilt, ihm eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, damit die in der entsprechenden Botschaft der Regierung vom 4. Januar 2011 erwähnte Massnahme 15 «Reduktion Beitragssatz für Baubeiträge an Behinderteneinrichtungen» umgesetzt werden kann. Dieser Auftrag ist mit dem neuen Gesetz umzusetzen.

Die gemäss IFEG neu zu schaffende Ombudsstelle, die bei Betreuungsfragen zwischen Einrichtungen und Menschen mit Behinderung vermittelt, wird geringfügige Mehraufwendungen für den Kanton zur Folge haben, da sich die Einrichtungen und die Menschen mit Behinderung an den Kosten im Einzelfall beteiligen. Bei rund 1'500 Menschen mit Behinderung, die in Einrichtungen betreut und / oder beschäftigt werden, ist von wenigen Prozent an Vermittlungsfällen auszugehen. Gesamthaft dürften die Kosten deshalb nicht wesentlich höher als Fr. 30'000.– ausfallen.

Die ebenfalls neu zu bezeichnende kantonale Koordinationsstelle im Departement des Innern wird mit den bestehenden Ressourcen geschaffen, da zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang koordinative Leistungen erbracht werden müssen.

Die bisherigen Aufwendungen des Kantons sind Aufwendungen nach IFEG und IVSE, die durch Aufenthalte in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung entstehen. Sie sind gebunden und weiterhin zu leisten. Die ambulanten Leistungen wurden bereits bisher mit Kantonsbeiträgen gefördert. Die bisherigen Aufwendungen im ambulanten Bereich bewegen sich unter 1 Mio. Franken jährlich (weniger als 1 Prozent der Aufwendungen). Der mit dem neuen Gesetz angestrebte Ausbau der ambulanten Angebote ist grundsätzlich durch eine Verlagerung der Mittel aus dem stationären Bereich kostenneutral finanzierbar, da die Förderung der Durchlässigkeit zwischen stationärem und ambulanten Angebot mittelfristig zu einer Eindämmung der Kostenentwicklung im stationären Bereich führt.

Künftig sollen keine à-fonds-perdu-Beiträge an Investitionen der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung mehr ausgerichtet werden. Neu soll der Kanton Investitionsdarlehen gewähren, die im Rahmen einer Nutzungsfrist von den Einrichtungen zurück zu zahlen sind (inkl. Zinsen). Es handelt sich dabei aber um keine Darlehen des Finanzvermögens, sondern des Verwaltungsvermögens, da die Darlehen unmittelbar der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe dienen (Art. 45 Staatsverwaltungsgesetz, sGS 140.1). Die Darlehen sind künftig Gegenstand der Investitionsrechnung, welche um das bisherige Investitionsbeitragsvolumen der laufenden Rechnung (jährlich rund 4.52 Mio. Franken) erhöht wird, sofern von einer einigermaßen gleichmässigen Projektanmeldung und Darlehensgewährung wie bisher ausgegangen wird. Dieser Betrag entspricht den prognostizierten Aufwendungen für Investitionsbeiträge in den Jahren 2013 bis 2015 abzüglich der Einsparungen aufgrund einer Senkung des Beitragssatzes von 66.33 auf 50 Prozent. Die Senkung des Beitragssatzes hatte der Kantonsrat bereits mit dem Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts vom 15./16. Februar 2011 (33.11.09) mit Massnahme 15 in Aussicht genommen. Damit die Aufenthaltskosten neu den Vollkosten entsprechen, fliessen die Aufwendungen der Einrichtungen für Investitionen (inkl. Zinsen) sodann in die Betriebsrechnung der Einrichtungen und damit in die Leistungsabgeltung nach IVSE ein. Die Kantone, aus denen die Leistungsnutzenden stammen, werden sich demnach über die vereinbarte Nutzungsdauer im Einzelfall an den Investitionskosten beteiligen. Neu ist dabei, dass Investitionsbeiträge der Kantone verzinst zurück zu zahlen sind und zu Taxerhöhungen (Wohnangebote) und höheren Kantonsbeiträgen (Tagesstrukturen) für die Kantone führen, aus denen die Leistungsnutzenden stammen. Die Mehraufwendungen für den Kanton St.Gallen werden jedoch wiederum durch die Zinserträge für Darlehen des Kantons an St.Galler Einrichtungen aufgefangen.

Zusammenfassend erfolgt damit eine temporäre Minderbelastung der laufenden Rechnung in den Jahren 2013 bis 2015. Diese Minderbelastung reduziert sich jährlich um die durch den Kanton im Rahmen der Leistungsabgeltung nach IVSE zusätzlich zu leistenden Investitionskostenanteile im Einzelfall. Unter Annahme einer gleichmässigen Investitionstätigkeit wie bisher werden die jährlichen Investitionskostenanteile, die im Einzelfall via Leistungsabgeltung nach IVSE gedeckt sein werden, nach einer gewissen Zeit in einer ähnlichen Höhe wie die bisher geleisteten A-fonds-perdu-Investitionsbeiträge liegen. Damit sind die Minderaufwendungen in der laufenden Rechnung von temporärer Natur und entsprechen einer groben Schätzung, da

sie von der Investitionstätigkeit und -art und damit der vorzusehenden Nutzungsdauer (Immobilien, Mobilien, Informatik) abhängig sind.

Weitere Kostenveränderungen sind keine Folge des Gesetzes. So führen Neuankennungen von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung zu keinen Mehrkosten für den Kanton, sondern zu Kostenverschiebungen (von der Finanzierung über EL neu zur Finanzierung über Kantonsbeiträge in Form von Pauschalen). Die Anpassung der Periodengerechtigkeit, welche eine einmalige Bereinigung der aufgelaufenen Defizitbeiträge seit Inkrafttreten der NFA umfasst, ist Folge des IVSE-Methodenwechsels (Pauschalmethode ab dem Jahr 2011) und nicht des Gesetzes. Der Zeitpunkt des Vollzugs des neuen Gesetzes soll jedoch zum Anlass für diese Bereinigungen genommen werden, da damit die Steuerbarkeit für den Kanton verbessert werden kann.

Sollten dereinst auf Basis des neuen kantonalen Gesetzes Pilotprojekte zur Förderung der Selbstbestimmung, Gleichstellung und des Schutzes von Menschen mit Behinderung durchgeführt werden, so würden die anfallenden Kosten einmalig anfallen und über den ordentlichen Finanzplanungs- und Voranschlagsprozess beantragt.

Die Vorlage wird dem Kantonsrat voraussichtlich auf die Februarsession 2012 zugeleitet. Das neue Recht soll ab 1. Januar 2013 angewendet werden.

4.3.2 Kindes- und Erwachsenenschutz

Das revidierte Bundesrecht im Bereich Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Der Kantonsrat hat das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das gleichzeitig in Kraft treten muss, in der Novembersession 2011 in erster Lesung beraten (22.11.12). Das Gesetz sieht insbesondere vor, dass die heutigen Vormundschaftsbehörden durch regionale und professionelle Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden abgelöst werden.

4.4 Bildungsdepartement

4.4.1 Sonderpädagogik-Konzept

Die NFA führte im Bereich der Sonderschulung zu einschneidenden Veränderungen. Seit dem 1. Januar 2008 sind ausschliesslich die Kantone für die Finanzierung zuständig. Somit wurde die Sonderschulung auch im Kanton St.Gallen noch stärker als bisher zu einem festen Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrags. Die Übergangsbestimmungen zur NFA halten fest, dass die Kantone die bisherigen Leistungen der IV weiterführen müssen, bis sie über ein kantonal genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, mindestens aber während drei Jahren (Art. 197 Ziff. 2 der Bundesverfassung SR 101; abgekürzt BV).

Der Erziehungsrat hat am 10. März 2008 einen Auftrag zur Erstellung eines Sonderpädagogik-Konzeptes erteilt. Das Konzept soll einen umfassenden Überblick über sämtliche sonderpädagogischen Massnahmen (Stützunterricht, Therapien, Kleinklassen, Integrierte schulische Förderung ISF etc.) geben und nicht nur die Sonderschulmassnahmen beinhalten, wie dies die Übergangsbestimmungen zur NFA verlangen. Der Auftrag des Erziehungsrates stimmt insoweit auch mit der Spannweite des Sonderpädagogik-Konkordats der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) überein. Das bestehende Konzept Fördernde Massnahmen aus dem Jahr 2006 kann in das neue Sonderpädagogik-Konzept integriert werden. Das im Jahr 1994 erlassene Sonderschulkonzept ist die Grundlage für die Führung der Sonderschulung (Tagessonderschulen, Sonderschulen mit Internat, behinderungsspezifische Dienste für seh-, hör- und körperbehinderte Kinder in der Volksschule, Heilpädagogische Frühförderung). Die Rahmenbedingungen für die Sonderschulen sind seither ohne substanzielle Anpassungen in Kraft. Eine Überarbeitung oder Aktualisierung ist unumgänglich.

Das Sonderpädagogik-Konzept verschafft einen umfassenden Überblick über die künftigen sonderpädagogischen Massnahmen im Kanton St.Gallen. Es definiert die sonderpädagogischen Angebote in der Regelschule und Sonderschulangebote für Kinder mit einer Behinderung (qualitativ und quantitativ), das Zuweisungsverfahren (Abklärungen, Verfügung der Massnahmen und die Kostengutsprachen), sowie das Controlling. Die Angebote werden soweit wie möglich regionalisiert und die Organisation optimiert. Zudem wird in Zusammenarbeit mit der Universität St.Gallen ein neues Finanzierungs- und Steuerungsmodell für die Sonderschulen erarbeitet und geprüft.

Zur Schaffung der rechtlichen Basis für das Sonderpädagogik-Konzept ist das Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) mittels eines Nachtrags anzupassen. Parallel zum Sonderpädagogik-Konzept ist im Gesetz auch der Beitrag der Gemeinden an den grundsätzlich vom Kanton finanzierten Besuch der Sonderschulen zu verankern. Dabei ist – was den Zeitplan der Vorlage beeinflusst – das Ergebnis der Umsetzung des Kantonsratsbeschlusses über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes (33.11.09) im Winter 2011/2012 zu adaptieren.

Mit dem Sonderpädagogik-Konzept werden für die Sonderschulen Leistungsaufträge eingeführt. Diese bilden die Grundlage für die Finanzierung der Sonderschulen. In den Leistungsaufträgen sind enthalten:

- Die Zielgruppe der Sonderschule und deren Einzugsgebiet.
- Die Art der Leistungen, z.B. Sonderschulunterricht, medizinisch-therapeutische Versorgung, Internat, Mittagsbetreuung, Entlastungsaufenthalte.
- Die Menge der Leistungen, z.B. Anzahl der Plätze, Lektionenzahl, Öffnungszeiten Internat.
- Die Qualitätsstandards der Leistungen.

Zur Sicherstellung, dass die Leistungsaufträge qualitativ und quantitativ den ausgerichteten Pauschalen im Umfang von rund 100 Millionen Franken entsprechen, ist eine zielorientierte Anpassung des Controllings und eine Vernetzung mit der Fachaufsicht unumgänglich.

Der Mehraufwand für die Überführung der Sonderschulangebote, für die Einführung des neuen Finanzierungsmodells und für das Controlling (Personalressourcen, Controlling-Programm) sind noch nicht bezifferbar. Für die Einführung (ohne Support) ist indes mit Sachkosten von 200'000 Franken (Einführungskosten für das standardisierte Abklärungsverfahren (SAV), Druck Sonderpädagogikkonzept) zu rechnen.

Die Inkraftsetzung des Nachtrages zum Volksschulgesetz und die Einführung des Sonderpädagogik-Konzeptes sind für das Schuljahr 2013/2014 geplant.

4.4.2 Trägervereinbarung für die Hochschule Rapperswil

Die Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 (sGS 234.211; im Folgenden: Trägervereinbarung) wurde unter den damaligen vier Trägerkantonen Zürich, St.Gallen, Schwyz und Glarus abgeschlossen und regelt Bestand und Zweck, Organisation, Finanzhaushalt sowie weitere Fragen betreffend der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt «Hochschule für Technik Rapperswil» (HSR). Träger der HSR sind seit dem 1. Oktober 2008 die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus. Der Kanton Zürich hatte seine Mitträgerschaft an der HSR auf Ende des Studienjahres 2007/08 gekündigt. Der Kantonsrat St.Gallen hat mit Beschluss vom 5. Juni 2007⁸ zugestimmt, bis längstens 30. September 2016 die durch den Austritt des Kantons Zürich verursachten Mehrkosten in der Trägerfinanzierung alleine zu tragen (Übergangsfinanzierung). Dabei wurde in Aussicht gestellt, die Trägervereinbarung auf das Jahr 2016 hin zu überarbeiten.

Die heutige Trägervereinbarung der HSR sieht keine Regelung für die Kostentragung der Investitionen vor. Die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus führten in Bezug auf die Finanzierung des Forschungszentrums, dessen Bau für alle drei Träger eine unbestrittene Notwendigkeit darstellt, verschiedene Verhandlungen.

⁸ Kantonsratsbeschluss über die Übernahme der zusätzlichen Anteile der Kantone Schwyz und Glarus beim Vollzug der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil nach der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Zürich (Geschäft 33.07.09).

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat am 31. Mai 2011 (RRB 2011/404) nach eingehender Prüfung beschlossen, dem Kantonsrat St.Gallen die alleinige Finanzierung des Forschungszentrums durch den Kanton St.Gallen zu beantragen. Im Beschluss wurde auch festgehalten, dass mit den Kantonen Schwyz und Glarus Verhandlungen über die Neufassung der Trägervereinbarung aufgenommen werden sollen. Die Vorsteher bzw. die Vorsteherin der Bildungsdepartemente der Träger haben am 4. Juli 2011 eine Absichtserklärung betreffend Verhandlungen einer neuen Trägervereinbarung abgesprochen und damit bestätigt:

1. ihr grosses Interesse, die gemeinsame Trägerschaft der HSR längerfristig zu sichern;
2. Verhandlungen zur Neufassung der Trägervereinbarung aufzunehmen;
3. für die Verhandlungen zur Neufassung der Trägervereinbarung eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der drei Trägerkantone einzusetzen sowie in einem Lenkungsausschuss Einsitz zu nehmen;
4. im Rahmen der Neufassung der Trägervereinbarung auch die gemeinsame Kostentragung betreffend Neubau Forschungszentrum zu verhandeln;
5. die Neufassung der Trägervereinbarung – unter Vorbehalt der jeweiligen Verfahren in den einzelnen Kantonen – auf spätestens 1. Oktober 2016 (Ende der Übergangsfinanzierung) in Kraft zu setzen.

Es muss in Betracht gezogen werden, dass Nichtsitzkantone bei Anwendung der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (sGS 234.031; FHV) mit Ausnahme des fehlenden Mitspracherechts keine Nachteile zu gewärtigen haben, wenn sie aus der Trägerschaft einer Hochschule austreten. Dank der auf Hochschulebene herrschenden Freizügigkeit haben Studierende unabhängig von einer Mitträgerschaft ihres Wohnsitzkantons uneingeschränkten Zugang zu den Hochschulen. Die beiden Kantone Schwyz und Glarus hätten bei einem Austritt aus der Trägervereinbarung keine Nachteile zu gewärtigen. Mit einem Austritt würde jedoch die jährliche Restkostenfinanzierung im Rahmen der Betriebsrechnung durch die Kantone Schwyz und Glarus entfallen.

Eine Revision der Trägervereinbarung lässt sich nicht auf die Neuregelung der Trägerfinanzierung beschränken, sondern hätte eine Vielzahl von zum Teil umstrittenen Themen zum Gegenstand wie:

- Neuregelung der Betriebskosten durch die Träger;
- Finanzierung des geplanten Forschungszentrums;
- spätere Handhabe für allfällig weitere Bauvorhaben;
- Personalrecht und Pensionskassenlösung (Übernahme Personalrecht des Kantons St.Gallen und Wechsel von der Pensionskasse des Kantons Zürich zur Pensionskasse des Kantons St.Gallen).

Für diese umfassende Neuverhandlung der Trägervereinbarung wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus Vertretern der Bildungs- und Finanzdepartemente der drei Trägerkantone und der HSR.

Die Kostenfolgen sind ausdrücklich Gegenstand der Neuverhandlungen. Es lässt sich heute nicht abschätzen, ob und in welchem Umfang aus Sicht des Kantons St.Gallen Mehr- oder Minderkosten resultieren.

4.4.3 Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) / Hochschulkonkordat

Gemäss Artikel 63a der Bundesverfassung (SR 101) sorgen Bund und Kantone gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und qualitativ hochstehenden Hochschulraum. Ein gemeinsamer Hochschulraum Schweiz ist nur möglich, wenn Bund und Kantone gemeinsame Ziele verfolgen. Hauptziel der gemeinsamen Koordination ist die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsfähigen, durchlässigen und hohen Qualitätsansprüchen genügenden Hochschulraum Schweiz. Die Grundlagen dazu sind im Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) festgelegt. Das HFKG wird die bisherigen unterschiedlichen Erlasse des Bundes für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen ablösen und sorgt damit für eine wesentliche Vereinfachung und Vereinheitlichung der Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs.

Das HFKG setzt diese Verfassungsbestimmungen auf der gesetzlichen Ebene um. Zusätzlich müssen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung abschliessen, um gemeinsame Organe einzurichten und ihnen die entsprechenden Kompetenzen zu übertragen. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können und legt die Grundsätze von Organisationen und Verfahren der Koordi-

nation fest. Kantonsseitig ist für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund und zur Übertragung der Befugnisse auf die gemeinsamen Organe ein interkantonales Hochschulkonkordat erforderlich.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) wird dieses neue Konkordat voraussichtlich bis Mitte 2012 erarbeiten. Danach beginnen die innerkantonalen Vernehmlassungsverfahren, die ungefähr von 2012 bis 2013 dauern. Die Ratifikation ist in den Kantonen voraussichtlich zwischen den Jahren 2013 und 2014 möglich. Kann dieser Fahrplan eingehalten werden, ist ein Inkrafttreten im Jahr 2015 vorgesehen.

Es lässt sich heute nicht abschätzen, ob und in welchem Umfang aus Sicht des Kantons St.Gallen Mehr- oder Minderkosten resultieren. Ebenso wenig klar ist es, ob und in welchem Umfang aus Sicht des Kantons St.Gallen personelle Konsequenzen resultieren. Zur Beurteilung der rechtlichen Auswirkungen auf die Fachhochschulen im Kanton St.Gallen wurde ein Rechtsgutachten erstellt, das gegenwärtig diskutiert wird.

4.5 Finanzdepartement

4.5.1 Gesetz über die St.Galler Pensionskasse

Das Gesetzgebungsprojekt «Revision Versicherungskassen» enthielt ursprünglich die Verselbständigung und Fusion der beiden Versicherungskassen (Versicherungskasse für das Staatspersonal und kantonale Lehrerversicherungskasse), eine Anpassung des Versicherungsmodells (an die demografischen Entwicklungen) sowie den Übergang vom Leistungs- zum Beitragsprimat. Eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage wurde indessen sehr kritisch aufgenommen. Im Rahmen des Projektes wurden in der Folge verschiedene Varianten geprüft. Dabei galt es auch, die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene zu berücksichtigen (BVG-Strukturreform).

Die Regierung sprach sich im Rahmen einer Gesamtbeurteilung dafür aus, an den vier ursprünglichen Hauptzielsetzungen der Revision festzuhalten. Die beiden Versicherungskassen sollen erstens in eine neue St.Galler Pensionskasse überführt und zweitens verselbständigt werden. Zudem sind drittens die erforderlichen Anpassungen der versicherungstechnischen Grundlagen an die Demografie vorzunehmen. Schliesslich ist viertens am Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat bei den Altersleistungen festzuhalten. Die Regierung folgt indessen der Empfehlung des Lenkungsausschusses und will diese Zielsetzungen nicht mehr in einem Gesamtprojekt, sondern etappenweise umsetzen und in einer ersten Phase die Verselbständigung und Zusammenlegung der beiden Versicherungskassen sowie die aus versicherungstechnischer Sicht notwendigen Anpassungen an die Demografie angehen.

Gemäss aktuellem Stand des Projektes ist in finanzieller Hinsicht einerseits (ab dem Jahr 2014) eine Verzinsung der Unterdeckung durch den Kanton vorzunehmen, wobei die Details der Regelung noch offen sind. Der dafür notwendige Betrag hängt von der Entwicklung der Unterdeckung und von der Festlegung des technischen Zinssatzes ab. Aufgrund der heutigen Kenntnisse kann von jährlichen Aufwendungen von rund 14 Mio. Franken ausgegangen werden. Sodann entstehen aus der Anpassung des Versicherungsmodells an die demografischen Entwicklungen höhere Beiträge des Arbeitgebers an die Pensionskasse. Dies wird (ab dem Jahr 2013) zu jährlichen Mehrkosten von schätzungsweise 11.4 Mio. Franken führen. Mit der Verselbständigung wird das Personal der Abteilung Versicherungskassen im Personalamt ausgegliedert, das heisst von der neuen Pensionskasse übernommen. Dies hat für den Kantonshaushalt keine Folgen, da die Personalkosten schon bisher der Sonderrechnung der Versicherungskassen belastet wurden.

4.5.2 Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit

Der Austausch von Personen- und Objektdaten zwischen Behörden aller Staatsebenen erfolgt zunehmend nicht mehr in der herkömmlichen Form von schriftlichen Dokumenten, sondern über Datenbanken, das heisst über Sammlungen von Daten, deren Speicherung und Bearbeitung unter Zuhilfenahme von Informatiksystemen und Informatikanwendungen erfolgen. Die solcherart gespeicherten Daten werden vielfach nicht mehr nur von einer einzigen Behörde erstellt und genutzt; vielmehr sind öfters mehrere Behörden beteiligt. Einsatz und Betrieb von Datenbanken dienen der wirtschaftlichen und wirksamen Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Sie bilden die Basis für den elektronischen Verkehr nicht nur zwischen den Behörden, sondern ebenso zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern und Behörden. Dabei werden die Datenbanken in vielen Bereichen nicht nur von Behörden derselben Staatsebene, also etwa der Behörden der Gemeinde oder des Kantons, genutzt; die Datenbanken stehen vielfach den Behörden unterschiedlicher Staatsebenen zur Verfügung. Auch werden Datenbanken nicht ausschliesslich von einer einzigen Behörde errichtet und betrieben, sondern sie sind als gemeinsame oder zentrale Datenbanken für mehrere beteiligte Behörden im Einsatz.

Diese auf Errichtung, Betrieb und Nutzung von Datenbanken bezogene Zusammenarbeit der Behörden, d.h. die E-Government-Zusammenarbeit, darf sich nicht in einem rechtsfreien Raum abspielen. Die Rechte und Pflichten der Behörden bedürfen einer gesetzlichen Normierung. Mit einem Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit soll das rechtliche Fundament in diesem an Bedeutung gewinnenden Bereich gestärkt werden. Aus diesem Vorhaben sind keine direkten Kostenfolgen zu erwarten. Hingegen läuft im Jahr 2012 der erste E-Government-Sonderkredit aus. Es ist deshalb vorgesehen, im Jahr 2012 dem Kantonsrat den Antrag für einen E-Government-Sonderkredit 2013–2017 mit Abschreibungsbeginn 2013 zu unterbreiten.

4.6 Baudepartement

4.6.1 Geoinformationsgesetz

Am 1. Juli 2008 ist das Bundesgesetz über Geoinformation (SR 510.62; abgekürzt GeoIG) zusammen mit zehn neuen bzw. revidierten Verordnungen in Kraft getreten. Gesetz und Verordnungen sehen zahlreiche Neuerungen und Anpassungen im Geoinformationsrecht des Bundes vor, für deren Umsetzung die Kantone und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sind. Dies erfordert eine Revision der kantonalen Gesetzgebung im Bereich Geoinformation, die bis 1. Juli 2011 abzuschliessen gewesen wäre.

Mit dem Erlass eines kantonalen Geoinformationsgesetzes kann die Erlassstruktur des Bundes berücksichtigt werden; bisher nicht geregelte Themen können integriert und neue Formulierungen können einfach eingeführt werden. Zudem können dadurch die Komplexität der Materie mit einfachen Strukturen verringert und künftige Revisionen vereinfacht werden (RRB 2008/684, RRB 2009/79).

Nach dem Verzicht auf einen gemeinsamen GIS-Verbund zwischen Kanton und Gemeinden wurden die Gesetzgebungsarbeiten im Spätherbst 2011 wieder aufgenommen. Einzelne Teilprojekte wurden bereits in Angriff genommen (2011 Geobasisdatenkatalog, 2012 GeoGoV-Bus).

Für die Umsetzung des Geoinformationsgesetzes (inkl. Umsetzung der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, SR 510.622.4) muss mit finanziellen Auswirkungen im Millionenbereich (Personal, Drittaufträge, Beiträge) gerechnet werden.

Die beantragten zwei Stellen (Geoinformatiker, vgl. 3.3.6) werden für die Vorbereitung bzw. die Umsetzung der im Gesetz geregelten Tatbestände benötigt. Dabei werden die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und damit der Geoportal-Bereich grosse Ressourcen beanspruchen.

Die Entwürfe von Gesetz und Botschaft sollen im Kantonsrat im Frühjahr 2013 beraten werden.

4.6.2 Revision Baugesetz

Das bestehende Baugesetz stammt aus dem Jahr 1972. Im Verlauf der Zeit wurde der Erlass verschiedenen Teilrevisionen unterzogen. Heute besteht erneut ein erheblicher Revisionsbedarf, weshalb die Regierung mit der Motion «Revision Baugesetz» (42.05.05) eingeladen wurde, dem Kantonsrat ein neues, schlankes und zeitgemässes Baugesetz zu unterbreiten. Die Vorphase zur Totalrevision wurde, mit der zustimmenden Kenntnisnahme der Hauptziele durch den Kantonsrat, im Dezember 2010 beendet. Die Hauptphase der Revisionsarbeiten, d.h. die eigentliche Gesetzeserarbeitung, ist momentan im Gange.

Die Anliegen und Ansprüche an das neue Gesetz sind vielfältig. Das Baugesetz soll insbesondere:

- das Bauen im Kanton St.Gallen vereinfachen und beschleunigen;
- einen verlässlichen Rahmen für die Bauwilligen setzen;
- die Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons verbessern;
- den Kanton St.Gallen als Wirtschaftsstandort fördern;
- den funktionalen Räumen vermehrt Rechnung tragen;
- den Verwaltungsaufwand durch einfache Gesetzgebung reduzieren;
- die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden klarer regeln;
- das Erhaltenswerte aus dem bestehenden Baugesetz übernehmen;
- mit Regelungen ergänzt werden, die im geltenden Baugesetz nicht oder nur mangelhaft geregelt wurden;
- das Schützenswerte verlässlicher schützen.

Die Kostenfolgen und die personellen Konsequenzen des Gesetzesvorhabens lassen sich zurzeit nicht bestimmen.

Anfang 2012 soll eine breite Vernehmlassung zum Entwurf des neuen Baugesetzes durchgeführt werden. Gestützt auf die in der Vernehmlassungsfrist eingehenden Rückmeldungen wird in der zweiten Jahreshälfte 2012 der Gesetzesentwurf sowie die Botschaft ausgearbeitet. Die parlamentarische Beratung soll alsdann in den Jahren 2013/2014 erfolgen. Das neue Baugesetz soll voraussichtlich – insbesondere unter der Bedingung, dass keine Volksabstimmung durchgeführt werden muss – anfangs 2015 in Kraft treten.

4.7 Sicherheits- und Justizdepartement

4.7.1 Schweizerische Strafprozessordnung und kantonales Einführungsgesetz

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO) ersetzen die bisherigen 29 verschiedenen Strafprozessordnungen des Bundes und der Kantone. Damit wurde für die ganze Schweiz ein einheitliches Strafprozessrecht geschaffen. Straftaten werden damit schweizweit nach denselben prozessualen Regeln verfolgt und beurteilt. Die StPO und die JStPO traten am 1. Januar 2011 in Kraft. Der Kantonsrat hat am 8. Juni 2010 das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung erlassen.

Für die Staatsanwaltschaft ergibt sich aufgrund der teils neuen Verfahrens- und Zuständigkeitsregeln Mehrarbeit, welche zusätzliche personelle Ressourcen erfordert. Mehraufwand wird z.B. in den Bereichen Privatstrafklageverfahren, Strafbefehlsverfahren anstelle Bussenverfügung, Zwangsmassnahmen, Verfahrensleitung (z.B. Entscheid über notwendige/amtliche Verteidigung) und Gerichtsverfahren erwartet.

Zur Deckung des voraussichtlichen Mehrbedarfs war im AFP 2012–2014 für das Jahr 2012 ein Ausbau um vier neue Stellen und im Jahr 2013 um zwei neue Stellen vorgesehen. Für 2014 war der zusätzliche Stellenausbau noch nicht absehbar. Aufgrund der angespannten Budgetsituation und der Sparmassnahmen im Personalbereich, verbunden mit einer pauschalen Kürzung von 1 Prozent des Personalaufwands, wurde im Voranschlag 2012 darauf verzichtet, die vier neuen Stellen zu beantragen. Es hat sich gezeigt, dass sich die neuen Abläufe aufgrund der neuen StPO zuerst einspielen müssen und deshalb ein Teil der Mehrarbeit erst mit einer zeitlichen Verzögerung anfällt. Die mit dem AFP 2012–2014 zusätzlich beantragten Stellen werden

deshalb um je ein Jahr verschoben. Für 2013 sind somit vier neue Stellen mit einem Aufwand von total Fr. 500'000.– und im Jahr 2014 zwei weitere Stellen mit einem Aufwand von Fr. 292'000.– vorzusehen. Der Stellenbedarf für das Jahr 2015 ist noch nicht abschätzbar.

Die Gesetzesänderungen im Strafrecht auf Bundesebene folgen sich in kurzen Abständen. Diese führen bei der Staatsanwaltschaft allesamt zu Mehraufwand und teilweise zu Mindereinnahmen, welche zurzeit noch nicht abgeschätzt werden können.

4.8 Gesundheitsdepartement

4.8.1 Kantonaler Alkohol-Aktionsplan 2010–2014

Für 20 Prozent der in der Schweiz lebenden Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren ist der Alkoholkonsum ein Problem: Sie belasten sich, ihre Familien und die Gesellschaft. Übermässiger Alkoholkonsum ist nicht nur ein Problem der Erwachsenen, sondern zunehmend auch von Kindern und Jugendlichen.

Vor diesem Hintergrund hat die St.Galler Regierung im Mai 2010 ein durch das Gesundheitsdepartement erarbeitetes Massnahmenpaket verabschiedet. Übergeordnete Zielsetzung dieses kantonalen Alkohol-Aktionsplans 2010–2014 ist eine Reduktion des Anteils der risikoreich Alkoholkonsumierenden auf deutlich weniger als 20 Prozent der St.Galler Bevölkerung. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Reduktion des Alkoholkonsums bei Kindern und Jugendlichen. Zur Erreichung dieses Ziels wird die Schaffung folgender gesetzlicher Grundlagen angestrebt:

- Verkaufsverbot für vergorene Getränke (Bier, Wein, Most) im Kleinhandel;
- Verbot des Verkaufs von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 18 Jahren im Kleinhandel zwischen 22.00 Uhr und 07.00 Uhr;
- Verbot der privaten Weitergabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 16-jährige und von Spirituosen an unter 18-jährige Jugendliche;
- Alkohol-Konsumverbot für Jugendliche unter 16 Jahren in der Öffentlichkeit;
- Einschränkung der Alkoholwerbung auf öffentlichem Grund oder auf privatem, von öffentlichem Grund her einsehbarem Grund.

Nähere Informationen zu den Kostenfolgen und zu den personellen Auswirkungen werden erst zum Zeitpunkt der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen vorliegen.

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage bis zum Jahr 2014.

4.8.2 V. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) vom 19. März 2010, werden die Kantone verpflichtet, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) bis spätestens zum 1. Januar 2014 über die Krankenversicherer auszuführen. Gleichzeitig wird die Übernahme von ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) ab dem 1. Januar 2012 schweizweit einheitlich geregelt. Die Kantone werden verpflichtet, 85 Prozent der mit Verlustscheinen oder gleichwertigen Rechtstiteln ausgewiesenen OKP-Ausstände zu übernehmen. Im Gegenzug sehen die Krankenversicherer von einer Leistungssistierung ab. Der Kanton hat jedoch die Möglichkeit, auf den Wegfall des Systems der Leistungssistierung zu verzichten und Versicherte, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreibung nicht nachkommen auf einer Liste zu erfassen. Im Kanton St.Gallen hat sich der Kantonsrat am 26. April 2011 mit der Erheblicherklärung der Motion 42.11.02 (Liste von säumigen Zahlern und Zahlerinnen von Krankenkassenprämien) für die Einführung einer kantonalen Liste der betriebenen Versicherten ausgesprochen.

Mit dem V. Nachtrag zum kantonalen Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 31.11; abgekürzt EG-KVG) werden die Bestimmungen EG-KVG an die KVG-Teilrevision vom 19. März 2010 angepasst und die gesetzlichen Grundlagen für die Führung einer kantonalen Liste der betriebenen Versicherten geschaffen.

Für die Einführung einer Liste der betriebenen Versicherten ist mit einmaligen Kosten für die Informatik-Applikation von rund Fr. 200'000.– zu rechnen. Die jährlich wiederkehrenden Durchführungskosten dürften sich auf rund Fr. 400'000.– belaufen. Personelle Auswirkungen auf Ebene der kantonalen Verwaltung sind nicht zu erwarten. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Übernahme der uneinbringlichen OKP-Ausstände und der Führung der Liste der betriebenen Versicherten sollen an die Sozialversicherungsanstalt der Kantons St.Gallen übertragen werden.

Die Vorlage soll dem Kantonsrat im Jahr 2012 vorgelegt werden.

5 Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite

5.1 Baudepartement: Energieförderungsprogramm 2013–2017

Im Februar 2008 hat der Kantonsrat das «Energiekonzept Kanton St.Gallen» (40.07.07) zur Kenntnis genommen und die Regierung zur Umsetzung eingeladen. Hauptziele des kantonalen Energiekonzepts sind bis zum Jahr 2020 die Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und die Verdoppelung der Produktion neuer erneuerbarer Energien.

Das Förderungsprogramm Energie 2008–2012 wurde mit einem Sonderkredit von 10.0 Mio. Franken ausgestattet. Zusammen mit den erwarteten Globalbeiträgen des Bundes stehen für die Jahre 2008 bis 2012 rund 14.0 Mio. Franken bzw. rund 2.5 bis 3.0 Mio. Franken je Jahr zur Verfügung. In den Jahren 2008 bis Mitte 2011 wurden rund 8.9 Mio. Franken zugesichert. Für den Rest des Jahres 2011 und für das Jahr 2012 stehen inklusive erwarteter Globalbeiträge des Bundes noch rund 5.1 Mio. Franken zur Verfügung, was aus heutiger Sicht für die zurzeit geförderten Bereiche (Wärmeerzeugung mit Sonnenkollektoren, Wärmenetze, Biogasproduktion, Vorgehensberatung, Information und Beratung) ausreichen sollte.

Der Bundesrat hat nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima im Frühjahr 2011 einen geordneten schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen und dem Parlament eine entsprechende Vorlage unterbreitet. Die Regierung unterstützt grundsätzlich diesen Entscheid des Bundesrates. Dementsprechend ist sie entschlossen, im Kanton St.Gallen die Energieeffizienz und die Stromproduktion aus erneuerbarer Energie mit Nachdruck weiter zu erhöhen und dadurch einen Beitrag zur künftigen Versorgungssicherheit zu leisten. Konkret soll zum einen das kantonale Energiekonzept um einen Bericht zur künftigen Strompolitik zusammen mit Umsetzungsmassnahmen ergänzt werden. Im Weiteren wurde im Voranschlag 2012 zur punktuellen Ergänzung des Energieförderungsprogramms 2008–2012 zusätzlich 2.0 Mio. Franken an Kantonsbeiträgen eingestellt. Die Programmergänzung ermöglicht für ein Jahr, Beiträge an grössere Energieproduktionsanlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie an Massnahmen zur Verstärkung der Stromeffizienz zu leisten.

Das laufende Förderungsprogramm 2008–2012 soll lückenlos durch ein neues Förderungsprogramm Energie für die Jahre 2013 bis 2017 abgelöst werden. Damit soll insbesondere die Kontinuität der Energieförderung im Kanton St.Gallen gewährleistet sein. Im Weiteren lösen die eingesetzten kantonalen Mittel Investitionsaufträge in fünf- bis zehnfacher Höhe aus. Das Programm 2013–2017 soll mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden.

Für die Jahre 2013 bis 2017 sind Kantonsbeiträge von insgesamt 12.0 Mio. Franken vorgesehen. Nach heutigem Kenntnisstand wird dies dannzumal Bundesbeiträge von schätzungsweise 6.0 Mio. Franken auslösen. Für die Dauer von fünf Jahren kann so mit gegen 18.0 Mio. Franken an Kantons- und Bundesbeiträgen für das Energieförderungsprogramm des Kantons St.Gallen gerechnet werden. Im Weiteren stehen die Mittel des nationalen Gebäudeprogramms für die energetische Modernisierung von Gebäuden zur Verfügung.

Im Kanton St.Gallen hat sich das Instrument des Sonderkredits grundsätzlich bewährt. Mit Laufzeiten von mehreren Jahren und der flexiblen Verwendung der Jahrestanchen kann auf Nachfrageschwankungen reagiert werden. Zudem ergibt sich für die Investoren eine hohe Planungssicherheit.

Der Sonderkredit soll dem Kantonsrat im Frühjahr 2012 als Kantonsratsbeschluss unterbreitet werden.

6 Finanzpolitische Beurteilung und weiteres Vorgehen

6.1 Finanzierungslücke

Der vorliegende AFP weist einen Aufwandüberschuss in der Grössenordnung von über 300 Mio. Franken im Jahr 2015 aus:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015	jährliches Wachstum
Total Aufwand	4'389.5	4'566.7	4'794.2	4'958.4	4.1%
Total Ertrag	4'361.1	4'297.5	4'495.7	4'652.2	2.2%
Aufwandüberschuss	28.4	269.3	298.5	306.3	

Das erhebliche Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und -ertrag der laufenden Rechnung ist hauptsächlich struktureller Natur. Ein strukturelles Defizit weist auf ein systematisches Ungleichgewicht von Aufwand und Ertrag hin, wobei der Aufwandüberschuss unabhängig von der konjunkturellen Lage auftritt. Die strukturellen Probleme zeigen sich auch darin, dass das durchschnittliche jährliche Aufwandwachstum in den Jahren 2012 bis 2015 mit 4.1 Prozent deutlich über den Wachstumsraten des Ertrages von 2.2 Prozent wie auch des Bruttoinlandproduktes liegt. Das strukturelle Defizit gründet damit primär auf der Aufwandseite, doch haben auch die beträchtlichen Steuerentlastungen der letzten Jahre zu seiner Entstehung beigetragen.

Das Aufwandwachstum von rund 600 Mio. Franken im Zeitraum 2012 bis 2015 ist schwergewichtig auf Mehraufwendungen im Bereich der Staatsbeiträge (200 Mio. Franken), der Abschreibungen (100 Mio. Franken), des Personalaufwandes (50 Mio. Franken) sowie der internen Verrechnungen (150 Mio. Franken) zurückzuführen, wobei letztere aufgrund entsprechender Mehrerträge per Saldo keine Mehrbelastung für den Haushalt darstellen. Im Detail ist das Aufwandwachstum insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen (Vergleich Planjahr 2015 mit dem VA 2012):

	in Mio. Fr.
<i>Staatsbeiträge:</i>	
Inner- und ausserkantonale Hospitalisation (inkl. steigender Vergütungsanteil des Kantons)	83.1
Ergänzungsleistungen	33.5
Behinderteneinrichtungen: Beiträge	22.3
Universität: Beitrag	12.7
Universität und Fachhochschulen: Beitrag an Konkordats-Fachhochschulen und an andere Kantone	12.5
Öffentlicher Verkehr: Beiträge an Transportunternehmen	15.2
<i>Personal:</i>	
Revision Versicherungskasse (Arbeitgeberbeiträge, Verzinsung Unterdeckung)	25.4
Umsetzung Personalverordnung	13.5
Teuerungszulage von 1% im Jahr 2014	9.1
Abschreibungen	99.4
Zinsaufwand	15.0

Wesentliche Aufwandsteigerungen finden im Spitalbereich statt, wo neben dem eigentlichen Kostenanstieg, bedingt durch die erwartete Entwicklung bei den Fallzahlen und Fallpauschalen, auch der steigende Vergütungsanteil des Kantons im Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung ins Gewicht fällt. Weitere gewichtige Mehraufwendungen weisen die Bereiche der sozialen Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen, Staatsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen), der tertiären Bildung und des öffentlichen Verkehrs auf.

Daneben führen die Revision der Versicherungskassen sowie die Umsetzung des finanzwirksamen Teils der Personalverordnung zu bedeutenden Mehrkosten. Der Abschreibungsaufwand liegt infolge der hohen geplanten Investitionen (teilweise auch als Folge von aufgeschobenen Vorhaben) um rund 100 Mio. Franken über dem Niveau von 2012. Schliesslich ist aufgrund der schwindenden Vermögensbestände und der Notwendigkeit von Kapitalbeschaffungen mit höheren Zinslasten zu rechnen.

6.2 Handlungsbedarf

Ein strukturelles Defizit kann nur vorübergehend durch den Bezug von freiem Eigenkapital aufgefangen werden. Werden im Planungshorizont des AFP 2013–2015 weder einnahmen- noch ausgabenseitige Verbesserungen vorgenommen, wäre das per Ende 2012 voraussichtlich vorhandene freie Eigenkapital von knapp 275 Mio. Franken bereits im Jahr 2013 praktisch vollständig aufgebraucht.

in Mio. Fr.	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Freies Eigenkapital zu Jahresbeginn	274.5	5.2	–293.3
Notwendiger Bezug freies Eigenkapital für eine ausgeglichene Rechnung	269.3	298.5	306.3
Bestand freies Eigenkapital Ende Jahr	5.2	–293.3	–599.6

Aufgrund des rückläufigen Bestands des freien Eigenkapitals auf knapp 275 Mio. Franken per Ende 2012 ist der finanzpolitische Spielraum in der Zukunft stark eingeschränkt – dies verstärkt durch die Aussicht, dass zukünftige Gewinnausschüttungen der SNB schwerer prognostizierbar und Steuererträge sich weniger dynamisch entwickeln werden. Das erhebliche strukturelle Defizit wird durch nachhaltige Massnahmen zu korrigieren sein, welche den Aufwand des Kantons dauerhaft reduzieren und/oder die Erträge dauerhaft steigern. Nebst der integralen Umsetzung des im Februar 2011 beschlossenen ersten Sparpaketes (vgl. hierzu Kapitel 2.2.4), welches Bestandteil des Zahlenwerkes AFP 2013–2015 ist, werden weitere Sparanstrengungen unumgänglich sein (siehe nachfolgendes Kapitel 6.3 Sparpaket II).

6.3 Sparpaket II

Die Regierung ist gegenwärtig daran, das Sparpaket II auszuarbeiten. Gestützt auf den AFP 2013–2015, der eine Finanzierungslücke von jährlich rund 269 bis 306 Mio. Franken ausweist, wird der Umfang von 50 Mio. Franken, wie er vom Kantonsrat am 15./16. Februar 2011 beschlossenen wurde, dafür nicht ausreichen.

6.3.1 Ansatzpunkte

Mit dem Sparpaket II verfolgt die Regierung das Ziel, den Kantonshaushalt so zu stabilisieren, dass sich der erwartete Aufwand und Ertrag dauerhaft die Waage halten. Dabei soll das Ziel der Erreichung des Haushaltsgleichgewichtes durch verschiedene Massnahmen erreicht werden.

Aufwandseitige Massnahmen:

Im Vordergrund steht die Überprüfung von Kürzungsmassnahmen in allen bedeutenden Aufgabengebieten und Querschnittsbereichen (Personal, Informatik, Immobilien/Infrastruktur). Leistungen und Aufgaben werden dabei grundsätzlich hinterfragt und es sind sowohl die Auswirkungen auf die Laufende Rechnung (Nettoaufwand) als auch die Investitionsrechnung zu berücksichtigen. Die Regierung hat den Departementen entsprechende Aufträge mit hohen Volumenvorgaben erteilt. In grossen Aufgabengebieten erachtet es die Regierung zudem als angebracht, externe Unterstützung beizuziehen, um eine Aussensicht im Sinn einer Zweitmeinung einzuholen und somit umfassende Entscheidungsgrundlagen zum weiteren Vorgehen zu erstellen. Dieses Vorgehen wurde vom Kantonsrat auch durch die Motion «Externe Prüfung und Vergleich von kantonalen Aufgaben und Ausgaben» (42.11.27) unterstützt.

Ertragsseitige Massnahmen:

Neben den Massnahmen auf der Ausgabenseite werden verschiedene ertragsseitige Massnahmen geprüft, um das strukturelle Ungleichgewicht zu beheben. Dazu gehören neben der Weiterführung des Steuerfusses von 105 Prozent, die bereits im vorliegenden AFP 2013–2015 berücksichtigt ist, auch Möglichkeiten für den Abstoss von Vermögenswerten oder die Umwidmung von besonderem Eigenkapital.

Übergangsmassnahmen:

Die Regierung ist sich im Klaren, dass gerade grundlegende Korrekturen und Leistungsabbau in vielen Fällen nicht umgehend umgesetzt werden können und in verschiedenen Bereichen nur ein schrittweises Vorgehen möglich ist. Da Handlungsbedarf aber bereits für das Jahr 2013 besteht, sind zwecks Sicherstellung

des kurzfristigen Haushaltsgleichgewichts auch Übergangslösungen vorzusehen. Dazu gehört u.a. die Überprüfung der derzeitigen Abschreibungspraxis.

Finanzielle Schnittstellen zu den Gemeinden:

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Analyse der finanziellen Schnittstellen zu den Gemeinden. Die Regierung ist sich bewusst, dass sich der Kantonsrat Mitte Februar 2011 grundsätzlich gegen Entlastungsmassnahmen mit Überwälzungen auf die Gemeinden ausgesprochen hat. Angesichts der Dimension des zu erwartenden strukturellen Ungleichgewichts auf Kantonsebene kann aus Sicht der Regierung dieser Bereich aber nicht vollständig von allfälligen Massnahmen ausgenommen werden. In diesem Zusammenhang werden Massnahmen aus dem Projekt Aufgabenerfüllung (zum Beispiel Aufgabenentflechtungen) geprüft. Zu analysieren sind auch die Ergebnisse und Folgerungen aus dem Wirksamkeitsbericht 2012 zum innerkantonalen Finanzausgleich sowie aus dem Postulatsbericht zur Entwicklung der Gebühren und Abgaben.

Den Umfang der notwendigen Sparmassnahmen wird die Regierung in Abhängigkeit von aktualisierten Ertragsschätzungen und nach dem Vorliegen der departementalen wie auch der externen Abklärungen zu Beginn des Jahres 2012 festlegen. In diesem Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, dass sich die finanzielle Situation des Kantonshaushaltes in den kommenden Jahren gegenüber den aktuellen Schätzungen verbessern, aber auch weiter verschlechtern kann. Aus diesen Unsicherheiten darf nicht geschlossen werden, dass kein bzw. nur geringer Handlungsspielraum besteht. Vielmehr sind die aus heutiger Sicht erforderlichen Massnahmen vorzubereiten und aufzugleisen. Bei wesentlichen Abweichungen gegenüber den heutigen Planannahmen sind zu gegebenem Zeitpunkt entsprechende Korrekturen am Massnahmenportfolio vorzunehmen.

6.3.2 Zeitplan

Der grobe Zeitplan für die Erarbeitung des Sparpakets II sieht folgendermassen aus:

Januar 2012:

- Grundsatzentscheide der Regierung zu möglichen Entlastungsmassnahmen
- Orientierung der Finanzkommission über den Projektfortschritt
- Orientierung der Gemeinden

Februar/März 2012:

- Konkretisierung der Entlastungsmassnahmen

April 2012:

- Verabschiedung der Botschaft zum Sparpaket II
- Beratung des Sparpaketes II in der Junisession des Kantonsrates

6.4 Bedeutung der finanziellen Entlastung

Die haushaltsrechtlichen Regelungen verhindern, dass der Kanton sich zur Finanzierung der laufenden Aufwendungen verschuldet. Der Staatssteuerfuss ist aufgrund von Art. 61 StVG so festzusetzen, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Eine kurze Abschreibungsdauer verhindert zudem eine grössere Verschuldung aufgrund der Investitionstätigkeit. Die Begrenzung der Verschuldung ist kein Selbstzweck. Die jährliche Bewertung der Bonität des Kantons St.Gallen durch die Ratinggesellschaft Standard & Poor's zeigt, dass das gute Rating für den Kanton St.Gallen massgeblich auf die niedrige Verschuldung und den ausgeglichenen Haushalt zurückzuführen ist. Ohne die Weiterverfolgung einer konsequenten Haushaltspolitik wäre das Rating «AA+» (Maximum «AAA») angesichts der tiefen Ressourcenstärke des Kantons gefährdet. Eine schlechtere Bonität würde sich insbesondere in höheren Zinsen äussern. Zur Verhinderung höherer Refinanzierungskosten aufgrund einer schlechteren Bonität ist die Beseitigung des strukturellen Defizits notwendig. Dadurch wird der Kanton auch in Zukunft in finanzieller Hinsicht handlungsfähig bleiben.

7 Rechtliches

7.1 Umfang der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans

Nach Art. 65 Bst. h KV in Verbindung mit Art. 16d Abs. 2 StVG genehmigt der Kantonsrat den AFP. Gegenstand der Genehmigung bilden die mit der Vorlage verbundenen Anträge (Art. 104 Abs. 2 GeschRK), nachdem der AFP vom Kantonsrat abschnittsweise durchberaten worden ist (Art. 104 Abs. 1 GeschRK).

In Bezug auf das Instrument der Genehmigung gilt, dass dieses – wie auch alle anderen Beschlussfassungsformen – nur wirksam sein kann, wenn im Rahmen der Beschlussfassung Entscheidungsfreiheit besteht beziehungsweise Ermessensspielraum gegeben ist. Wo weder Entscheidungsfreiheit (Frage nach dem «Ob überhaupt») besteht, noch Ermessensspielraum (Frage nach dem «Wie») gegeben ist, bliebe eine Genehmigung oder eine Nichtgenehmigung ohne Wirkung. Dies bedeutet, dass der AFP soweit der Genehmigung zugänglich ist, als dem Kantonsrat Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum zukommt. Dieser Sachverhalt bedeutet im Wesentlichen, dass die Genehmigung auf jene Elemente des AFP ausgerichtet ist, die Ausgaben zur Folge haben, welche nicht gebunden sind.⁹ Dem ist sowohl bei der abschnittswisen Durchberatung des AFP wie auch bei Anträgen aus der Mitte des Rates Rechnung zu tragen. In Bezug auf die einzelnen Elemente des AFP ergibt sich Folgendes:

- Nach Art. 16e Bst. a StVG bilden Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung «für die bestehenden Staatsaufgaben» das erste Element des AFP. Es handelt sich dabei – wie in der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungs-gesetz (Politische Planung und Steuerung) vom 23. Oktober 2007 (ABI 2007, 3095 ff.; im Folgenden abgekürzt Botschaft IV. NT zum StVG) festgehalten wird – um den sogenannten «finanziellen Mehrjahresplan» (Botschaft IV. NT zum StVG, Ziff. 4.2.3., 3106). Soweit der finanzielle Mehrjahresplan auf die gesetzlich geregelte Staatstätigkeit abgestützt ist oder auf genehmigten Investitionsvorhaben beruht, kommt dem AFP deklaratorischer Charakter zu, es sei denn, dass für die Planwerte Ermessensspielraum besteht, so dass Änderungen möglich sind. Gleiches gilt für die vom Bund zwingend vorgegebenen Staatsaufgaben.
- Art. 16e Bst. c und d StVG legen als weitere Elemente des AFP die Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung aus den Gesetzesvorhaben sowie aus den Vorhaben mit grosser finanzieller Tragweite fest. Es geht darum, dass diese Vorhaben eine «Quantifizierung der Auswirkungen» (Botschaft IV. NT zum StVG, Ziff. 4.2.5., 3107) erfahren. Hier liegt in der Regel ebenfalls Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum vor, weshalb Beschlüsse über die Genehmigung möglich sind.

Aus den vier Elementen des AFP nach Art. 16e Bst. a bis d StVG resultieren die aggregierten finanziellen Ergebnisse für die drei Planjahre (vgl. Botschaft IV. NT zum StVG, Ziff. 4.2.2., 3106).

⁹ Zum Begriff der gebundenen in Abgrenzung zu den neuen Ausgaben vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 12. März 2009 (1C_467/2008, 1C_529/2008): «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ... gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechts-satz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die Mit-sprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeit-punkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzuneh-men (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; 117 Ia 59 E. 4c S. 62; 115 Ia 139 E. 2c S. 142; 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; 112 Ia 50 E. 4a S. 51, mit Hin-weisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Aus-gabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81).»

7.2 Anträge betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans

Die Beschlussfassung des Kantonsrates in Form der Genehmigung ist im GeschRK für Erlasse, die der Genehmigung bedürfen, näher geregelt (Art. 2 Bst. f in Verbindung mit Art. 105 GeschRK). Hingegen bestehen keine ausdrücklichen Verfahrensregeln für die Genehmigung des AFP. Es ist indessen angezeigt, Art. 105 GeschRK auf das Genehmigungsverfahren beim AFP sachgemäss anzuwenden. Nach Art. 105 Abs. 2 GeschRK «können Anträge auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung oder Änderung einzelner Bestimmungen gestellt werden». Wird diese Regelung auf die Beratung des AFP sachgemäss übertragen, bedeutet dies, dass im Kantonsrat unter Berücksichtigung der Voraussetzung, dass Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum besteht, in Bezug auf die drei Elemente folgende Anträge möglich sind:

- Finanzieller Mehrjahresplan:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Planwertes
- Gesetzesvorhaben:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung des Planwertes eines einzelnen Vorhabens
- Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung des Planwertes eines einzelnen Vorhabens

Ergänzend sind folgende zwei Bemerkungen anzuführen:

Zunächst ist festzuhalten, dass die Aufhebung eines einzelnen Planwertes ausser Betracht fällt, weil eine solche für sich allein keinen Sinn macht; soll ein Planwert gestrichen werden, setze dies nämlich die Aufhebung des ihn bewirkenden Vorhabens oder – im Rahmen des finanziellen Mehrjahresplans, der sich auf die bestehenden Staatsaufgaben bezieht – das Wegfallen der entsprechenden Staatsaufgabe voraus. Letzteres kann indessen nicht Gegenstand des AFP sein.

Schliesslich ist ein Hinweis auf die Folge bei Gutheissung eines Antrags auf Aufhebung eines Vorhabens zu machen. Stimmt der Kantonsrat einem solchen Antrag zu, bedeutet dies, dass das Vorhaben im AFP nicht mehr enthalten ist. Die Streichung kann jedoch nicht bedeuten, dass das Vorhaben, das auf einem früheren Beschluss des Kantonsrates, zum Beispiel einer gutgeheissenen Motion, basiert, nicht mehr weiter verfolgt wird. Ohne Aufhebung des früheren Beschlusses, beispielsweise der entsprechenden Motion, bleibt das Vorhaben pendent; es soll jedoch in der Planperiode, die sich aufgrund des in Art. 16d Abs. 1 StVG festgeschriebenen Umstandes, dass der AFP jährlich erstellt wird und damit eine «rollende Planung» darstellt, auf ein Jahr erstreckt, nicht realisiert oder weiter verfolgt werden. Solange ein vom Kantonsrat gefasster «Basisbeschluss» oder ein vom ihm erteilter Auftrag besteht, ist die Regierung verpflichtet, diesen im Rahmen der weiteren Aufgaben- und Finanzpläne zu berücksichtigen.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Aufgaben- und Finanzplan 2013–2015 zu genehmigen.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2013–2015

Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2011

Der Kantonsrat

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Dezember 2011 Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. h der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁰ und Art. 16d Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994¹¹

als Beschluss:

I.

Die Planwerte für die Jahre 2013 bis 2015 von laufender Rechnung und Investitionsrechnung gemäss Anhang 1 zu diesem Beschluss werden genehmigt.

II.

Dieser Beschluss gilt bis zur Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2016.

¹⁰ sGS 111.1

¹¹ sGS 140.1.

Anhang zum Kantonsratsbeschluss

1. Gesamtergebnis

	2013			2014			2015		
	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss
Laufende Rechnung Mio. Fr.	4'566.7	4'297.5	269.3	4'794.2	4'495.7	298.5	4'958.4	4'652.2	306.3
Investitionsrechnung Mio. Fr.	Ausgaben 259.5	Einnahmen 98.7	Netto- investitionen 160.8	Ausgaben 307.5	Einnahmen 24.3	Netto- investitionen 283.2	Ausgaben 430.5	Einnahmen 30.8	Netto- investitionen 399.7

2. Liste der Gesetzesvorhaben

in Fr. n.v. steht für nicht verfügbar bzw. nicht vollständig verfügbar	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Volkswirtschaftsdepartement			
Forschungs- und Innovationszentrum	n.v.	n.v.	n.v.
Departement des Innern			
Gesetzgebung für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung	-4'050'000	-3'600'000	-3'150'000
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Teil Departement des Innern)	90'000	90'000	90'000
Bildungsdepartement			
Sonderpädagogik-Konzept	n.v.	n.v.	n.v.
Trägervereinbarung Hochschule Rapperswil	0	0	0
Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) / Hochschulkonkordat	0	0	0
Finanzdepartement			
Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	11'400'000	25'400'000	25'400'000
Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit	n.v.	n.v.	n.v.
Baudepartement			
Geoinformationsgesetz	n.v.	n.v.	n.v.
Revision Baugesetz	n.v.	n.v.	n.v.
Sicherheits- und Justizdepartement			
Schweizerische Strafprozessordnung und kantonales Einführungs- gesetz	500'000	790'000	790'000
Gesundheitsdepartement			
Umsetzung Kantonalen Alkohol-Aktionsplan 2010–2014	n.v.	n.v.	n.v.
V. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung	600'000	400'000	400'000
Gerichte			
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Teil Gerichte)	300'000	300'000	300'000
Total	8'750'000	23'290'000	23'740'000

3. Liste der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite

in Fr.	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Baudepartement			
Energieförderungsprogramm	2'400'000	2'400'000	2'400'000
Total	2'400'000	2'400'000	2'400'000