

Voranschlag 2012

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. September 2011

Inhaltsverzeichnis

Voranschlag 2012	93
Zusammenfassung	97
1 Überblick	99
2 Mutmassliche Rechnung 2011	100
3 Voranschlag der laufenden Rechnung 2012	101
3.1 Rahmenbedingungen	101
3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld	101
3.1.2 Vorgaben Kantonsrat	101
3.1.3 Zulässiges Defizit	101
3.1.4 Aufwandseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	101
3.1.5 Ertragsseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke	105
3.2 Ergebnis im Vergleich zu vergangenen Planwerten	105
3.3 Entwicklung des Aufwands	106
3.3.1 Überblick	106
3.3.2 Aufwandwachstum	107
3.3.3 Personalaufwand	108
3.3.4 Informatikaufwand	110
3.4 Entwicklung der Einnahmen	111
3.4.1 Überblick	111
3.4.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis	112
3.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuern	113
3.4.4 Gewinn- und Kapitalsteuern	114
3.4.5 Übrige kantonale Steuerarten	114
3.4.6 Direkte Bundessteuer	115
3.5 Entwicklung des Eigenkapitals	115
3.6 Veränderungen gegenüber dem AFP 2012–2014	116
3.6.1 Überblick	116
3.6.2 Steuererträge	117
3.6.3 Finanzausgleich	117
3.6.4 Neue Spitalfinanzierung	118
4 Voranschlag der Investitionsrechnung 2012	120
4.1 Ergebnis	120
4.2 Erläuterungen	120
4.2.1 Investitionen und Investitionsbeiträge (Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge)	120

4.2.2	Strassenbau	121
4.2.3	Finanzierungen	121
5	Finanzierungsausweis	122
6	Verschuldung und Schuldendienst	123
6.1	Verschuldung	123
6.2	Schuldendienst	124
6.2.1	Überblick	124
6.2.2	Zinsensaldo	124
6.2.3	Abschreibungen	124
7	Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten mit Globalbudgets und besonderen Leistungsaufträgen	126
7.1	Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen	126
7.2	Spitalverbunde	126
7.3	Psychiatrieverbunde	126
7.4	Zentrum für Labormedizin	126
7.4.1	Festlegung des Dotationskapitals	126
7.4.2	Leistungsauftrag	126
8	Sonderkredite	127
8.1	Erhöhung des Sonderkredits für das Förderungsprogramm Energie 2008–2012	127
8.1.1	Ausgangslage	127
8.1.2	Bestehendes Förderungsprogramm	127
8.1.3	Energieförderungsprogramm 2008–2012: Ergänzung um weitere Förderungsbereiche ...	128
8.1.4	Ausblick	129
8.1.5	Antrag	129
9	Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz	130
10	Schlussbemerkungen und Antrag	131
	Beilage: Leistungsaufträge	132
	Besonderer Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) für das Jahr 2012	132
	Leistungsauftrag der Spitalregion Kantonsspital St.Gallen für das Jahr 2012	143
	Leistungsauftrag der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland für das Jahr 2012	151
	Leistungsauftrag der Spitalregion Linth für das Jahr 2012	163
	Leistungsauftrag der Spitalregion Fürstenland Toggenburg für das Jahr 2012	176
	Leistungsauftrag des Psychiatrieverbunds Süd für das Jahr 2012	188
	Leistungsauftrag des Psychiatrieverbunds Nord für das Jahr 2012	192
	Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin für das Jahr 2012	196
	Voranschlag 2012 (Entwurf der Regierung vom 27. September 2011)	201
	Anhang 1: Statistiken	
	Tabelle 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung	205
	Grafik 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung	206
	Tabelle 2: Funktionale Gliederung der Investitionsrechnung	207
	Tabelle 3: Effektive Ausgaben / Einnahmen	208
	Tabelle 4: Gliederung nach schweizerischem Kontenrahmen für öffentliche Haushalte	209
	Tabellen 5.1–5.11: Längerfristige statistische Übersichten	212

Anhang 2: Begründungen und Erläuterungen

Laufende Rechnung

0	Räte	225
1	Staatskanzlei	226
2	Volkswirtschaftsdepartement	227
3	Departement des Innern	235
4	Bildungsdepartement	243
5	Finanzdepartement	254
6	Baudepartement	264
7	Sicherheits- und Justizdepartement	272
8	Gesundheitsdepartement	282
9	Gerichte	295

Investitionsrechnung

A	Investitionen und Investitionsbeiträge	299
B	Strassenbauten	301
C	Finanzierungen	302

Zusammenfassung

Der Voranschlag 2012 weist bei einem Aufwand von 4'395.0 Mio. Franken und Erträgen von 4'364.8 Mio. Franken einem Aufwandüberschuss von 30.2 Mio. Franken aus. Die Nettoinvestitionen betragen 194.2 Mio. Franken. Um die gesetzlich zulässige Limite für den Aufwandüberschuss nicht zu überschreiten, sind Bezüge aus dem freien Eigenkapital im Umfang von 200 Mio. Franken sowie eine Anpassung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte notwendig. Die Verschlechterung der Haushaltsituation ist ertragsbedingt. Auf der Aufwandseite wurden die Vorgaben des Kantonsrates umgesetzt.

Bereits die mutmassliche Rechnung 2011 weist bei planmässigen Eigenkapitalbezügen von rund 180 Mio. Franken auf einen Aufwandüberschuss von rund 90 Mio. Franken hin. Der Aufwandüberschuss fällt damit deutlich schlechter aus als budgetiert. Die Gründe liegen bei substantiell tieferen Steuereinnahmen und Vermögenserträgen einerseits und sich abzeichnenden Mehrkosten im Gesundheitsbereich (Individuelle Prämienverbilligung, Spitalfinanzierung, Vergleichslösung der Lohngleichheitsklage des Pflegepersonals und der Hebammen) andererseits.

Die Regierung hat für den Voranschlag 2012 diverse Anstrengungen unternommen, um das Aufwandwachstum zu senken. Insgesamt wurden die Ausgaben aller Departemente, der Gerichte und der Staatskanzlei gegenüber den Zahlen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2012–2014 um rund 140 Mio. Franken reduziert. Konkret wurden folgende Entlastungsmassnahmen umgesetzt:

- Integrale Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (Sparpaket I) mit einer Entlastungswirkung von insgesamt rund 80 Mio. Franken;
- Umsetzung von zusätzlichen Entlastungsmassnahmen von rund 60 Mio. Franken (davon rund 30 Mio. Franken Kürzungen im Personalbereich) durch restriktive Saldovorgaben an die Departemente;
- Verzicht auf Teuerungsausgleich und Realloohnerhöhung beim Staatspersonal;
- Streichung sämtlicher Stellenbegehren aller Departemente (26 Vollzeitstellen).

Das bereinigte Aufwandwachstum (ohne Gesundheitseinrichtungen) beträgt noch rund 1.0 Prozent. Auch unter Einbezug der für den Kanton derzeit kaum steuerbaren Kosten der neuen Spitalfinanzierung liegt das Wachstum mit 1.9 Prozent deutlich unter dem im AFP 2012–2014 für das Jahr 2012 angenommenen Wachstum von 6.6 Prozent.

Auf der anderen Seite wurden die im AFP 2012–2014 prognostizierten Steuererträge – insbesondere bei den juristischen Personen – zu optimistisch eingeschätzt. Der Wirtschaftsaufschwung des Vorjahres hat sich nicht wie erhofft fortgesetzt. Statt des prognostizierten Anstiegs der steuerbaren Gewinne verzeichnen die St.Galler Unternehmen im Durchschnitt stagnierende, wenn nicht sogar leicht rückgängige Steuererträge. Dies macht sich im Voranschlag 2012 eins zu eins in den Steuererträgen der juristischen Personen bemerkbar.

Erschwerend kommt hinzu, dass für das Jahr 2012 mit keinen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zu rechnen ist. Dies allein hat einen Einnahmefall von 101.6 Mio. Franken zur Folge. Dank eines im schweizerischen Vergleich etwas höheren Ressourcenindex gehen auch die Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich zurück.

Alles in allem ist für das Jahr 2012 von Mindereinnahmen (gegenüber dem AFP 2012) von rund 200 Mio. Franken auszugehen:

- | | |
|--|----------------|
| – Gewinnausschüttung Nationalbank | – 100 Mio. Fr. |
| – Minderertrag kantonaler Steuern | – 76 Mio. Fr. |
| – Minderertrag Anteil direkte Bundessteuern | – 11 Mio. Fr. |
| – Mindereinnahmen Finanzausgleich Bund (NFA) | – 18 Mio. Fr. |
| – Vermögenserträge | – 8 Mio. Fr. |

Diese Mindereinnahmen können allein mit rigorosen Sparmassnahmen nicht aufgefangen werden. Zur Sicherstellung eines ausgeglichenen Voranschlags wird eine Erhöhung des Staatssteuerfusses von 95 auf 105 Prozent notwendig. Die Regierung ist gewillt, trotz dieser Steuerfusserhöhung die Anstrengungen zur Bereinigung des strukturellen Defizits fortzuführen.

Der Kantonsrat hatte in den Budgetvorgaben für den Bezug des freien Eigenkapitals einen Maximalwert von 100 Mio. Franken vorgegeben. Er hatte aber auch signalisiert, allfällige Ausfälle bei den Erträgen der Schweizerischen Nationalbank durch höhere Eigenkapitalbezüge abzudecken. Im Voranschlag 2012 sind Bezüge aus dem freien Eigenkapital von insgesamt 200 Mio. Franken enthalten.

Aufgrund der mutmasslichen und der budgetierten Rechnungsdefizite sowie der vorgesehenen Eigenkapitalbezüge sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals bis Ende 2012 voraussichtlich auf rund 270 Mio. Franken. Unter Einbezug des besonderen Eigenkapitals ist Ende 2012 ein Eigenkapitalbestand von gesamthaft noch rund 700 Mio. Franken zu erwarten. Der Bezug des besonderen Eigenkapitals ist auf jährlich 30.6 Mio. Franken beschränkt. Finanzpolitisch von Bedeutung ist somit der Bestand des freien Eigenkapitals. Mit einem Wert von rund 270 Mio. Franken ist der entsprechende Spielraum stark eingeschränkt.

Die Investitionsrechnung verzeichnet gegenüber dem Vorjahresbudget einen leichten Rückgang der Bruttoinvestitionen. Die Nettoinvestitionen reduzieren sich gegenüber dem Voranschlag 2011 um rund 57 Mio. Franken, liegen aber immer noch auf einem hohen Niveau. Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 156.3 Mio. Franken (Vorjahr 152.4 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert. Diese Aufwendungen sind auf den Sachaufwand (83.5 Mio. Franken), die Staatsbeiträge (56.3 Mio. Franken) und die durchlaufenden Beiträge (16.5 Mio. Franken) verteilt.

Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Voranschlag 2012.

1 Überblick

Die mutmassliche Rechnung 2011 und der Voranschlag 2012 zeigen folgende Ergebnisse:

in Mio Fr.	Rechnung 2010	Voranschlag 2011	Mutmasslich 2011	Voranschlag 2012
Laufende Rechnung				
Aufwand	4'330.6	4'372.9	4'408.6	4'395.0
Ertrag vor Bezug Eigenkapital	4'139.7	4'194.7	4'138.6	4'139.2
Bezug besonderes Eigenkapital	30.6	30.6	54.8 ¹	25.6
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	160.3	147.6	215.3	230.2
Bezug freies Eigenkapital gemäss Vorgabe Kantonsrat	225.0	125.0	125.0	100.0
Zusatzbezug freies Eigenkapital (Kompensation Gewinnausschüttung der Nationalbank)				100.0
Aufwandüberschuss		22.6	90.3	30.2
Ertragsüberschuss	64.7			
Investitionsrechnung				
Ausgaben	191.5	289.1	254.0	242.8
Einnahmen	51.8	37.9	37.9	48.6
Nettoinvestition	139.7	251.1	216.2	194.2
Eigenkapital (Bestand Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	718.2	570.6	502.9	272.7
Besonderes Eigenkapital	521.8	491.2	467.0	441.4
Gesamtes Eigenkapital	1'239.9	1'061.8	969.9	714.2

Der Voranschlag 2012 weist einen Aufwandüberschuss von 30.2 Mio. Franken aus. Darin eingerechnet sind Bezüge von 200 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital und 25.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital. Des Weiteren ist in den Zahlen eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte auf 105 Prozent eingerechnet.

Die mutmassliche Rechnung 2011 weist bei Eigenkapitalbezügen von rund 180 Mio. Franken auf einen Aufwandüberschuss von rund 90 Mio. Franken hin.

Aufgrund der mutmasslichen und der budgetierten Rechnungsdefizite sowie der vorgesehenen Eigenkapitalbezüge sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals bis Ende 2012 voraussichtlich auf 272.7 Mio. Franken. Unter Einbezug des besonderen Eigenkapitals ist Ende 2012 ein Eigenkapitalbestand von gesamthaft noch 714.2 Mio. Franken zu erwarten.

¹ Die Entnahme aus dem besonderen Eigenkapital wurde entsprechend der vom Kantonsrat beschlossenen Gemeindefusionsprojekte und Projektbeiträge um 24.2 Mio. Franken erhöht (vgl. Kapitel 2).

2 Mutmassliche Rechnung 2011

Die im Sommer 2011 durchgeführten Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2011 lassen per Saldo eine Verschlechterung gegenüber dem Voranschlag erwarten. Der Aufwandüberschuss dürfte anstelle des budgetierten Wertes von 22.6 Mio. Franken rund 90 Mio. Franken betragen. Folgende Belastungen und Entlastungen erklären die Abweichungen zum Voranschlag:

		Mio. Fr.
Aufwandüberschuss Voranschlag 2011		22.6
Belastungen		
– Minderertrag kantonale Steuern	31.7	
– Mindereinnahmen Ertragsanteile direkte Bundessteuer	5.7	
– Mindereinnahmen Vermögenserträge (Dividenden SGKB und SAK)	8.2	
– Mehraufwand Individuelle Prämienverbilligungen	9.3	
– Mehraufwand Spitalregionen	8.3	
– Nachtragskredit Lohngleichheitsklage	8.4	
– Überführung der Klinik Walenstadtberg von der Vergangenheits- in die Gegenwartsfinanzierung (einmalige Doppelbelastung)	5.2	
– Beiträge an Gemeindefusionsprojekte (Nachtragskredite)	24.2	101.0
Entlastungen		
– Minderaufwand Sonderschulen	– 5.1	
– Minderaufwand Ergänzungsleistungen	– 2.8	
– Bezug aus dem besonderen Eigenkapital für Beiträge an Gemeindefusions- projekte	– 24.2	– 32.1
– Saldo übrige Veränderungen		– 1.2
Aufwandüberschuss mutmassliche Rechnung 2011		<u>90.3</u>

Die Verschlechterung des Ergebnisses ist zu einem wesentlichen Teil auf die tieferen Steuererträge zurückzuführen. Im Vordergrund stehen dabei die kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuern, deren Erträge trotz grundsätzlich guter konjunktureller Ausgangslage insbesondere wegen der gedämpften Gewinnerwartungen infolge des starken Frankens niedriger ausfallen dürften als budgetiert und sogar leicht tiefer sind als die Erträge des Vorjahres.

Aufwandseitig weisen Hochrechnungen darauf hin, dass bei den individuellen Prämienverbilligungen ein Auszahlungsvolumen von 198 Mio. Franken erreicht wird, was einem Mehraufwand gegenüber dem Voranschlag von 9.3 Mio. Franken entspricht. Bei den Spitalregionen ist auf Basis der Zahlen der Halbjahresabschlüsse per 30. Juni 2011 ebenfalls mit Mehraufwendungen von insgesamt 8.3 Mio. Franken zu rechnen. Ein weiterer Mehraufwand resultiert aus der Vergleichslösung der Lohngleichheitsklage, die vorsieht, alle diplomierten Pflegefachpersonen und Hebammen rückwirkend ab 1. Januar 2011 um eine Besoldungsklasse anzuheben.

Die Klinik Walenstadtberg wird im Nachgang zur Fusion mit der Klinik Valens in die Gegenwartsfinanzierung überführt. Dadurch wird der Betriebsbeitrag der Klinik Walenstadtberg im Jahr 2011 einmalig doppelt belastet.

Die vom Kantonsrat verabschiedeten Förderbeiträge an die Gemeindefusionsprojekte (Gommiswald, Ernetswil und Rieden, 38.10.02; Bronschhofen und Wil, 38.10.03; verschiedene Förderbeiträge, 38.11.02) belaufen sich auf gesamthaft 24.2 Mio. Franken. Die Aufwendungen werden wie in den Kantonsratsbeschlüssen erwähnt durch einen entsprechenden, noch nicht im Voranschlag 2011 enthaltenen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital gedeckt.

Entlastungen sind im Bereich der Sonderschulen (geringere Schülerzahlen sowie Verschiebung von Reformen) sowie bei den Ergänzungsleistungen im Bereich der AHV zu erwarten.

3 Voranschlag der laufenden Rechnung 2012

3.1 Rahmenbedingungen

3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Die realwirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Monate haben direkte Auswirkungen auf die Haushaltsperspektiven des Kantons St.Gallen. Der Wirtschaftsaufschwung des letzten Jahres dürfte sich nicht wie erhofft fortsetzen, was sich auf der Einnahmenseite des Kantons direkt bemerkbar macht. Im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags zeigte sich, dass gerade die in der Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) 2012–2014 eingestellten Steuererträge – insbesondere bei den juristischen Personen – als zu optimistisch eingeschätzt wurden. So wird für 2012 mit Mindererträgen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern und beim Ertragsanteil an den direkten Bundessteuern von insgesamt 83 Mio. Franken gegenüber den Planwerten 2012 des AFP gerechnet.

Weiter ist davon auszugehen, dass die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2012 gänzlich wegfallen wird, was für den Kanton St.Gallen Mindereinnahmen von 101.6 Mio. Franken zur Folge hat. Dieser Ertragsausfall soll im vorliegenden Voranschlag durch eine Erhöhung des Bezugs von freiem Eigenkapital in der Höhe von 100 Mio. Franken kompensiert werden.

Aufgrund des relativ starken Rückgangs des Ressourcenpotentials aller Kantone und einer gleichzeitigen Verbesserung des Ressourcenindex des Kantons St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich ist zudem mit geringeren Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich zu rechnen.

Die Einführung der neuen Spitalfinanzierung auf den 1. Januar 2012 hat für den Kanton – bei einem Vergütungsanteil von 50 Prozent – gegenüber dem Vorjahr Mehraufwendungen in der Grössenordnung von rund 18 Mio. Franken zur Folge. Daneben sind zunehmende Aufwendungen bei den individuellen Prämienverbilligungen und im Bildungsbereich (Universität und Fachhochschulen) zu verzeichnen. Diese Faktoren erklären hauptsächlich das – gegenüber den Vorjahren allerdings deutlich reduzierte – Aufwandwachstum.

3.1.2 Vorgaben Kantonsrat

Der Kantonsrat hat im Februar 2011 Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09, Verzichtsplanung I) mit einer Entlastungswirkung von 78.4 Mio. Franken im Jahr 2012 beschlossen. In diesem Rahmen wurde seitens des Kantonsrates auch die Erwartung geäussert, mit dem Voranschlag 2012 weitere Einsparungen in der Grössenordnung von 45 Mio. Franken umzusetzen. Von diesen Einsparungen sollen rund zwei Drittel – sprich 30 Mio. Franken – im Personalbereich erfolgen. Diese Einsparungen sollen im Jahr 2012 im Sinn einer vorgezogenen Umsetzung des Sparauftrages betreffend AFP 2013–2015 von 50 Mio. Franken Wirkung entfalten. Gleichzeitig hat der Kantonsrat die Regierung eingeladen, einen Voranschlag 2012 der laufenden Rechnung zu unterbreiten, bei dem der Eigenkapitalbezug höchstens 100 Mio. Franken beträgt.

3.1.3 Zulässiges Defizit

Nach Art. 61 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) ist der Staatssteuerfuss so festzusetzen, dass das Defizit der laufenden Rechnung den budgetierten Ertrag von 3 Prozenten der einfachen Steuer nicht übersteigt. Aufgrund der veranschlagten Steuererträge liegt die zulässige Defizitgrenze bei rund 32.7 Mio. Franken. Mit einem Aufwandüberschuss von 30.2 Mio. Franken liegt das budgetierte Haushaltsergebnis 2012 unterhalb der zulässigen Defizitgrenze.

3.1.4 Aufwandseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

Die Regierung hat diverse Anstrengungen unternommen, um das bereinigte Aufwandwachstum von ursprünglich 6.6 Prozent gemäss AFP 2012–2014 auf neu 1.9 Prozent (vgl. Abschnitt 3.3.2) zu senken. Ins-

gesamt wurden die Ausgaben aller Departemente und der Staatskanzlei gegenüber dem AFP um rund 140 Mio. Franken reduziert. Konkret wurden folgende Entlastungsmassnahmen umgesetzt:

- Integrale Umsetzung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09) mit einer Entlastungswirkung von insgesamt 80.1 Mio. Franken;
- Umsetzung von zusätzlichen Entlastungsmassnahmen von rund 60 Mio. Franken (davon rund 30 Mio. Kürzungen im Personalbereich) durch restriktive Saldovorgaben an die Departemente;
- Verzicht auf Teuerungsausgleich und Reallohnerhöhung beim Staatspersonal;
- Streichung sämtlicher Stellenbegehren aller Departemente (26 Stellen; vgl. Abschnitt 3.3.3).

Nachfolgende Übersicht zeigt die Aufgaben- und Leistungsverzichte, die im Voranschlag 2012 gegenüber der Rechnung 2010 bzw. des Planjahrs 2012 des AFP 2012–2014 von den Departementen umgesetzt wurden. Die Übersicht enthält saldowirksame Massnahmen ab 50'000 Franken; die vom Kantonsrat beschlossenen Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09) sind nicht aufgeführt.

Aufgaben-/Leistungsverzicht		Einsparung VA 2012 gegenüber	
		RE 2010	AFP 2012
Räte		0	0
Staatskanzlei		0	0
Volkswirtschaftsdepartement			
Generalsekretariat (2000)	Kürzung a.o. Leistungsprämien und Beförderungsquote	34'010	124'000
	Reduktion Personalbestand	25'689	74'500
Amt für öffentlichen Verkehr (2050)	Reduktion Ausbau der Abteilungen für bestelltes Verkehrsangebot (Nettoentlastung)		699'000
	Reduktion Beiträge an Tarifverbände (Nettoentlastung)	104'702	193'100
	Reduktion Investitionsbeiträge		379'600
	Reduktion Beitrag an Gemeinden für Bushofprojekte	1'831'009	
Kantonsforstamt (2100)	Reduktion Standort- und Bestandeskartierung	177'392	55'000
	Reduktion Staatsbeiträge an Jungwaldpflege	261'053	
Landwirtschaftsamt (2150)	Neue Leistungsvereinbarung Beratungs- und Buchhaltungsverein	29'500	7'000
	Reduktion Beiträge Forschung und Qualitätssicherung	206'854	35'900
	Reduktion Beiträge Bodenverbesserung	447'420	240'000
Landw. Zentrum SG (2156)	Reduktion Personal, Stellenplan	30'433	
	Verzicht Investitionen (Bus Flawil)	96'867	
	Verzicht baulicher Unterhalt	101'056	65'700
Amt für Wirtschaft (2350)	Verzicht auf geplante Stelle in der Fachstelle Tourismus		155'000
	Geringere kantonale Zinskostenbeiträge infolge Verzicht auf die Vergabe neuer Darlehen der Neuen Regionalpolitik (NRP)	98'248	155'100
Amt für Natur, Jagd und Fischerei (2400)	Reduktion Staatsbeiträge an Renaturierungsprojekte	508'322	250'000
	Anpassung Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (GAöL)		190'000
Departement des Innern			
Ganzes Departement	Keine Auszahlung von Treueprämien im 2012	100'000	
Generalsekretariat (3000)	Verzicht auf IT-Projekt «GEVER»	111'400	
	Kürzung; Wegfall für Einrichtungskosten für das zentrale Stimmregister für AuslandschweizerInnen		100'000
Sozialwerke (3050)	Reduktion bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft gemäss Berechnung BSV		215'200
Amt für Bürgerrecht und Zivilstand (3100)	Verschiebung des IT-Projektes «Ablösung Grüezi»		490'200
Amt für Soziales (3200)	2012 Abschluss Projekt Sozialberatung; Verzicht auf Verlängerung der Pilotphase des Case Managements	348'600	185'000
	Einsparungen bei der Umsetzung des Projekts «Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) der SODK Ost» durch Eigenleistungen der beteiligten Kantone und günstigeren Kostenteiler durch die Beteiligung des Kantons Zürich	97'200	
	Verzicht auf Stellenausbau in den Bereichen Pflegekinderwesen und Kindes- und Erwachsenenschutzrechts		183'300

Aufgaben-/Leistungsverzicht		Einsparung VA 2012 gegenüber	
		RE 2010	AFP 2012
	Verzicht Informatikprojekt (EDV-basierte Geschäftsverwaltung)	–	434'000
Amt für Kultur (3250)	Kürzung der Aufträge an Dritte; teilweiser Verzicht auf den Beizug von externen Fachspezialisten bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und Konzepten	–	116'500
	Kürzung Aufträge an Dritte	–	110'000
	Kürzung Staatsbeiträge Kulturförderung	–	630'000
	Verschiebung Projekt Kunstmuseum	–	1'300'000
	Staatsarchiv: Verzögerung/Verschiebungen IT-Investitionen	– 95'000	– 319'000
Konkursamt (3400)	Einsparungen bei Mutationen	–	98'100
Handelsregisteramt (3450)	Kürzung der Softwarekosten für das IT-Projekt «e-GovHR».	– 83'700	
Bildungsdepartement			
Generalsekretariat BLD (4000)	Kürzung a.o. Leistungsprämien (zentral für das ganze BLD)	– 184'400	– 262'000
	Teilverzicht auf Aushilfen und Einsparungen bei Mutationen	–	203'300
	Verschiebung Beginn Informatikprojekt «EDUC Nachfolge» um 1 Jahr	–	99'000
	Kürzung Informatikbetriebskosten	–	132'600
Amtsleitung AVS (4050)	Teilverzicht auf Aushilfen und Einsparungen bei Mutationen	–	119'100
Sonderschulen (4053)	Sinkende Schülerzahlen in den Sonderschulen	–	6'000'000
Amtsleitung ABB (4150)	Teilverzicht auf Aushilfen und Einsparungen bei Mutationen	–	94'700
Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (4151)	Teilverzicht auf Aushilfen und Einsparungen bei Mutationen	–	339'300
	Teilverzicht auf Aushilfen und Einsparungen bei Mutationen	–	147'000
Berufsfachschulen (4156)	Reduktion von Klassen durch die flexible Schulkreiseinteilung	–	1'000'000
	Neues, verschlanktes Aufnahmeverfahren	– 50'000	– 50'000
	Eine neue 1. Klasse weniger gebildet	–	170'000
Mittelschulen (4205)	Verschiebung Abschreibungsbeginn Projekt Ausbau/Sanierung Kantonsschule Sargans	–	5'600'000
Amt für Hochschulen (4230)	Verzicht auf Teilzeitstelle	–	90'000
Universitäre Hochschulen (4231)	Universität St.Gallen: Pauschale Kürzung	–	1'400'000
	Konkordatsfachhochschulen: Pauschalkürzungen	–	1'216'000
Fachhochschulen (4232)	Verschiebung Abschreibungsbeginn Projekt Forschungszentrum FH Rapperswil	–	2'300'000
Finanzdepartement			
Generalsekretariat (5000)	Kürzung a.o. Leistungsprämien und Beförderungsquote	– 128'000	– 128'000
	Reduktion Besoldungsaufwand	– 32'000	– 62'000
	Verzicht auf Management Informationssystem (MIS)	–	200'000
Personalamt (5050)	Reduktion Besoldungsaufwand	–	134'200
	Verschiebung Pilotbetrieb Record Management	–	85'100
Dienst für Informatikplanung (5054)	Informatik-Investitionskosten	– 884'295	– 4'067'500
	Informatik Betriebskosten: Weniger Projekte, reduzierte funktionale Erweiterungen	–	601'500
Finanzkontrolle (5055)	Reduktion Besoldungsaufwand	– 81'800	– 131'900
Steueramt (5100)	Reduktion Besoldungsaufwand	– 220'200	– 326'100
	Kürzung Drucksachenkosten	–	50'000
	Kürzung Informatikbetriebskosten	–	820'800
Allg. Personalaufwand (5600)	Kürzung / Verschiebung Informatikinvestitionen	– 1'734'100	– 3'750'000
	Verschiebung der Inkraftsetzung der finanzwirksamen Bestimmungen des Personalgesetzes	–	13'480'000
Baudepartement			
Ganzes Departement	Keine Auszahlung von Treueprämien im 2012	– 167'000	
	Lohnvorgabe für die Stellenbesetzung nach Fluktuation	– 330'000	
Generalsekretariat (6000)	Verschiebung Investitionsprojekt Baubewilligungsverfahren	–	1'200'000
	Reduktion Kleinstvorhaben Informatik	–	117'000
Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (6050)	Verschiebung Stellenbesetzung Bereich Geoinformation (GeolG)	–	297'000
	Verzicht auf Stellenbesetzung kantonale Planung (RP Bauen und Wohnen)	–	75'000

		Einsparung VA 2012 gegenüber	
Aufgaben-/Leistungsverzicht		RE 2010	AFP 2012
Amtsleitung Tiefbauamt (6150) Gewässer (6156)	A. o. Kürzung des Aufwandüberschusses	– 200'000	– 200'000
	Verschiebung der geplanten Stelle für den Vollzug des neuen Wasserbaugesetzes		– 101'000
Amt für Umwelt und Energie (6200)	Verschiebung von Spezialfahrzeugersatz und Investitionen in Laborgeräte	– 167'000	– 123'000
	Verschiebung der Stellenbesetzung zum EG zum eidgenössischem Umweltschutzgesetz		– 108'000
	Verschiebung Informatikinvestitionen (Erneuerung Medat) . . .		– 270'000
	Staatsbeiträge an Abwasseranlagen		– 528'000
Sicherheits- und Justizdepartement			
Ganzes Departement	Kürzung a.o. Leistungsprämien und Beförderungsquote	– 809'700	– 809'700
Migrationsamt (7150)	Reduktion um eine Stelle (Pensionierung)	– 92'100	– 92'100
	Verschiebung oder Verzicht Informatikprojekte		– 1'030'000
Amt für Justizvollzug (7200)	Reduktion Therapeutenhonorare im Massnahmenzentrum Bitzi		– 50'000
Kantonspolizei (7250)	Reduktion bei den Mobilien, Maschinen und Fahrzeugen	– 1'224'000	– 1'136'100
	Verzicht auf Korpsausbau im Jahr 2012 gemäss Bericht Innere Sicherheit II (Besoldungen, persönliche Ausrüstungen, Beitrag an Polizeischule Ostschweiz usw.)	– 1'369'000	– 1'201'600
	Reduktion der Aus-/Weiterbildungskosten und der Personal- beschaffungskosten		– 329'600
Strassenverkehr (7300)	Reduktion Aushilfskredit		– 85'000
	Verschiebung oder Kürzung Informatikprojekte		– 406'000
Schifffahrt (7301)	Verschiebung Bootsersatz	– 50'000	
	Kürzung Staatsbeitrag an das Rheinunternehmen	– 50'000	– 50'000
Staatsanwaltschaft (7352)	Verzicht auf zusätzliche Stelle beim Kant. Untersuchungsamt. Verschiebung vier zusätzlicher Stellen aufgrund neuer Strafprozessordnung (StPO)		– 497'000
	Verschiebung Informatikprojekte		– 440'000
Amt für Militär und Zivilschutz (7400)	Reduktion Besoldungsaufwand	– 50'000	
	Kürzung bei den Mobilien, Maschinen und Fahrzeugen	– 92'800	
	Kürzung beim Kulturgüterschutz		– 64'000
	Reduktion der Ausbildungskurse im Zivilschutz		– 42'500
Gesundheitsdepartement			
Generalsekretariat (8000)	Kürzung Beförderungsquote und a.o. Leistungsprämie sowie Einsparungen bei Mutationen	– 80'000	– 80'000
	Kürzung von Staatsbeiträgen an Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens (inkl. Sucht & Sexual Health) .	– 350'000	– 350'000
	Verschiebung des Aufbaus zusätzlicher Stellen in Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung		– 250'000
	Tiefere Beiträge an stationäre Einrichtungen im Suchtbereich in Zusammenhang mit dem Beitritt des Kantons zur Liste C IVSE (Interkant. Vereinbarung über stationäre Sucht- einrichtungen)		– 600'000
Andere Aus- und Weiterbildung (8109)	Kürzung von Staatsbeiträgen	– 100'000	– 100'000
Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (8120)	Verschiebung Besetzung zweite Stelle Amtstierarzt		– 150'000
Heimstätten Wil (8221)	Verschiebung Platzaufbau		– 1'255'000
Amt für Gesundheits- versorgung (820/830)	Individuelle Prämienverbilligung: Kürzung im Rahmen des Voranschlags 2011	– 3'500'000	
	Verschiebung des Aufbaus zusätzlicher Stellen im Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung		– 70'000
	Erhöhung Ertragsüberschussvorgabe Zentrum für Labormedizin		– 150'000
Gerichte		0	0
Total der aufgelisteten Massnahmen		– 16.7 Mio.	– 62.2 Mio.

3.1.5 Ertragsseitige Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

Die im Kapitel 3.1.4 beschriebenen aufwandseitigen Entlastungsmassnahmen der Regierung genügen nicht, um dem Kantonsrat einen ausgeglichenen Voranschlag gemäss Art. 61 StVG vorlegen zu können. Die Regierung hat sich deshalb im Wesentlichen für zwei zusätzliche Massnahmen auf der Einnahmenseite ausgesprochen:

Erstens wird der Bezug aus dem freien Eigenkapital auf 200 Mio. Franken erhöht. Die vom Kantonsrat vorgegebene Obergrenze von 100 Mio. Franken wird überschritten, um die voraussichtlich wegfallende Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in der Höhe von 101.6 Mio. Franken zu kompensieren. Der Bezug aus dem besonderen Eigenkapital wird auf 25.6 Mio. Franken festgesetzt. Damit sind von der jährlichen Bezugstranche von 30.6 Mio. Franken 5 Mio. Franken für die Förderung von Gemeindefusionsprojekten reserviert.

Als zweite Massnahme muss der Steuerfuss um 10 Prozentpunkte auf neu 105 Prozent erhöht und damit die letztmalige Steuerfussreduktion auf das Jahr 2009 wieder rückgängig gemacht werden. Diese Massnahme generiert dem Kantonshaushalt im Jahr 2012 Mehreinnahmen von rund 95 Mio. Franken.

3.2 Ergebnis im Vergleich zu vergangenen Planwerten

Der Voranschlag 2012 im Vergleich zum Planjahr 2012 des Aufgaben- und Finanzplans 2012–2014 zeigt folgendes Ergebnis:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	AFP 2012–2014 2012	Voranschlag 2012	Veränderung VA 2012–VA 2011	
Aufwand	4'372.9	4'606.4	4'395.0	+ 22.1	+ 0.5%
Ertrag (inkl. Bezug Eigenkapital)	4'350.3	4'328.5	4'364.8	+ 14.6	+ 0.3%
Ertrag vor Bezug Eigenkapital	4'194.7	4'328.5	4'139.2	– 55.4	– 1.3%
Bezug besonderes Eigenkapital	30.6	20.6	25.6		
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	147.6	257.3	230.2		
Bezug freies Eigenkapital	125.0		200.0		
Aufwandüberschuss	22.6	257.3	30.2		

Gegenüber dem Vorjahr nimmt der Aufwand im Jahr 2012 gesamthaft um 22.1 Mio. Franken oder 0.5 Prozent zu. Der Ertrag steigt insgesamt um 14.6 Mio. Franken (+0.3 Prozent). Die leichte Zunahme auf der Ertragsseite umfasst Eigenkapitalbezüge von gesamthaft 225.6 Mio. Franken. Werden diese ausgeklammert, nimmt der Ertrag um 55.4 Mio. Franken oder 1.3 Prozent ab.

Die Zunahme des Nettoaufwandüberschusses der laufenden Rechnung um 7.6 Mio. Franken auf 30.2 Mio. Franken ist ebenfalls vor dem Hintergrund der Eigenkapitalbezüge zu verstehen. Das effektive Defizit ohne Eigenkapitalbezüge steigt von 147.6 Mio. Franken im Voranschlag 2011 auf 230.2 Mio. Franken im Voranschlag 2012.

Im Vergleich zum AFP 2012–2014 nimmt der Aufwand um 211.5 Mio. Franken ab (–4.6 Prozent). Der Ertrag vor Eigenkapitalbezügen sinkt um 189.3 Mio. Franken (–4.4 Prozent).

3.3 Entwicklung des Aufwands

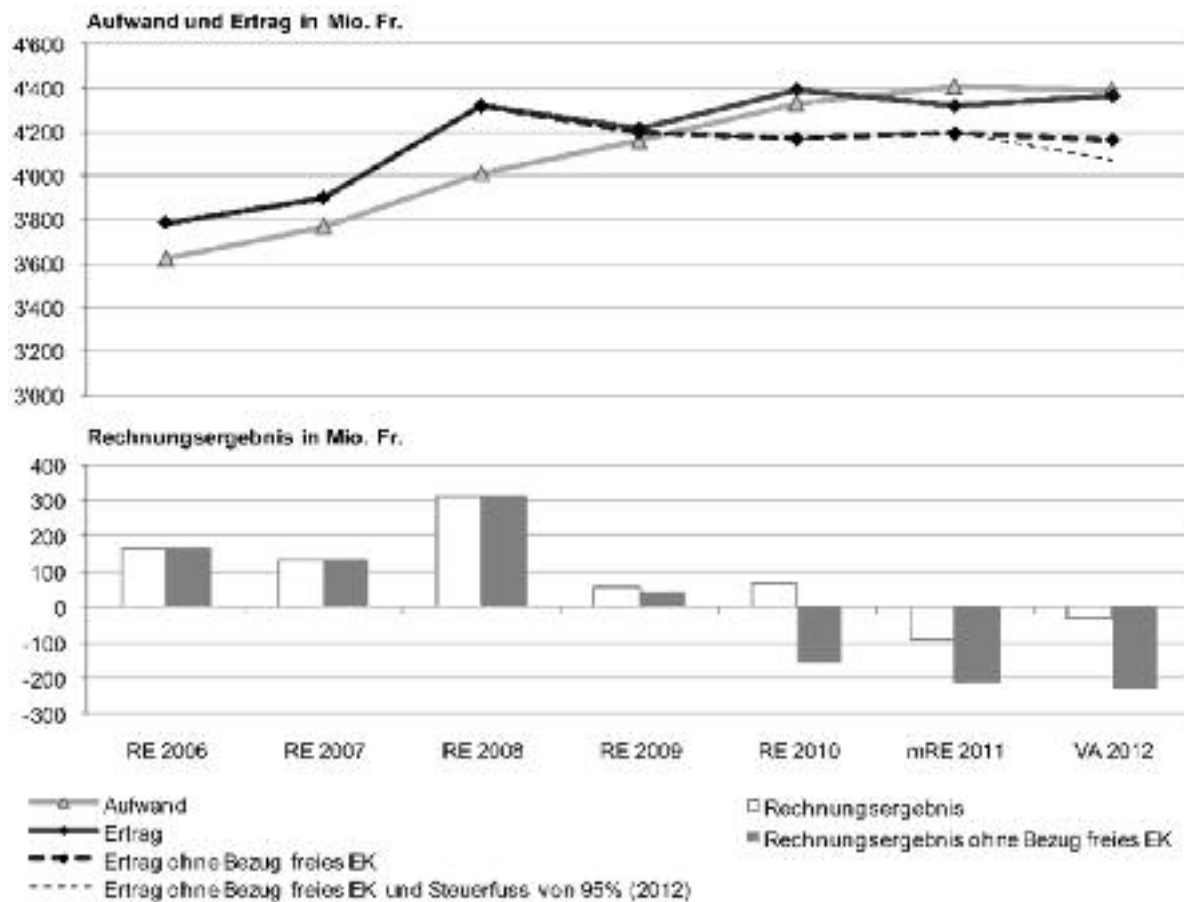
3.3.1 Überblick

Gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2011 nimmt der Gesamtaufwand im Jahr 2012 voraussichtlich um 13.6 Mio. Franken oder um 0.3 Prozent leicht ab. Damit wird der Trend steigender Ausgaben der letzten Jahre erstmals gebrochen (vgl. oberer Teil der Abbildung 1).

Auf der Ertragsseite wurde der Aufwärtstrend durch Entlastungen im Steuerbereich bereits im Jahr 2009 angehalten. Seither ist – unter Ausklammerung der Bezüge aus dem freien Eigenkapital – beim Gesamtertrag eine Seitwärtsbewegung festzustellen. Im Jahr 2012 kann das Niveau durch die geplante Steuerfusserhöhung von 10 Prozentpunkten gehalten werden. Ohne diese Massnahme wäre infolge der gedämpften Erwartungen bei den Unternehmenssteuern, den wegfallenden Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank sowie den rückläufigen Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich mit rückläufigen Erträgen zu rechnen.

Die unterschiedliche Entwicklung von Aufwand und Ertrag kann seit dem Jahr 2010 nur dank Bezügen aus dem freien Eigenkapital ausgeglichen werden. Entsprechend hoch sind die effektiven, d.h. unter Ausklammerung der Eigenkapitalbezüge errechneten Defizite der laufenden Rechnung in den Jahren 2010 bis 2012 (vgl. unterer Teil der Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufwand, Ertrag, Rechnungssaldi der Jahre 2006–2012



3.3.2 Aufwandwachstum

Im Jahr 2012 ist im Vergleich zum Voranschlag 2011 in verschiedenen Bereichen mit Mehraufwendungen zu rechnen. Diese beinhalten Mehrkosten der neuen Spitalfinanzierung sowie der individuellen Prämienverbilligung von insgesamt gegen 30 Mio. Franken sowie die Mehrkosten von Fachhochschulen und Universitäten von insgesamt 16 Mio. Franken:

in Mio. Fr.	Veränderung VA 2012–VA 2011	
Neue Spitalfinanzierung	+ 17.7	+ 4.2%
Individuelle Prämienverbilligung (inkl. Erhöhung um 9.5 Mio. Franken infolge verändertem Kostenteiler im Spitalbereich, Massnahme 51 des Sparpakets) ..	+ 11.3	+ 18.8%
Fachhochschulen	+ 8.9	+ 8.7%
Universitäre Hochschulen	+ 6.8	+ 8.6%
Betriebsbeiträge an Behinderteneinrichtungen	+ 6.5	+ 6.6%
Innerkantonaler Finanz- und Lastenausgleich	+ 5.1	+ 2.3%
Kantonspolizei	+ 3.3	+ 4.7%

Für eine sachgerechte Ermittlung des Aufwandwachstums muss der Gesamtaufwand um verschiedene aufwand- und ertragsseitigen Doppelzählungen sowie nicht ausgabenwirksame Fondierungen bereinigt werden. Darüber hinaus ist zum Voranschlag 2011 der Nachtragskredit für die Finanzierung der Vergleichslösung zur Lohngleichheitsklage (33.11.02) hinzuzuzählen, da dieser Mehraufwand im Voranschlag 2012 ebenfalls enthalten ist. Vor dem Hintergrund der hohen, vom Kanton nur sehr beschränkt steuerbaren Mehrkosten infolge der neuen Spitalfinanzierung drängt sich ferner eine separate Betrachtung der Aufwandentwicklung ohne Gesundheitseinrichtungen auf.

Ein auf diese Weise bereinigte Gegenüberstellung des Voranschlags 2012 zum Vorjahresbudget zeigt folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011 ²	Voranschlag 2012	Aufwandwachstum	
Gesamtaufwand	4'381.3	4'395.0	+ 13.7	+ 0.3%
– Ertragsanteile Dritter	340.0	327.7		
– Durchlaufende Beiträge	267.0	267.6		
– Fondierungen	22.6	17.0		
– Interne Verrechnungen	384.3	408.4		
– Globalkredite (Erträge)	61.7	4.3		
Bereinigter Aufwand	3'305.6	3'369.9	+ 64.3	+ 1.9%
Bereinigter Aufwand ohne Gesundheitseinrichtungen	2'896.4	2'924.6	+ 28.2	+ 1.0%

Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt für den Gesamtkanton 1.9 Prozent. Werden die Gesundheitseinrichtungen (Spitalverbunde, nichtstaatliche Spitäler und Kliniken, Psychiatrie-Dienste Süd und Nord [= innerkantonale Hospitalisation]; ausserkantonale Hospitalisation; ambulante Versorgung) ausgeklammert, resultiert ein bereinigtes Aufwandwachstum von 1.0 Prozent.

Gegenüber dem AFP 2012–2014 konnte das Aufwandwachstum wesentlich reduziert werden. Dieser ging für das Jahr 2012 noch von einem Wachstum des bereinigten Aufwands von 6.6 Prozent (inkl. Gesundheitseinrichtungen) aus.

² Zahlen 2011 inkl. Nachtragskredit Lohngleichheitsklage.

3.3.3 Personalaufwand

Der Personalaufwand weist auf Stufe Gesamtkanton und in den verschiedenen Departementen folgende Entwicklung auf:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	AFP 2012–2014 2012	Voranschlag 2012	Veränderung VA 2012–VA 2011	
Räte	3.8	3.8	3.9	+ 0.1	+ 2.5%
Staatskanzlei	5.5	5.7	5.6	+ 0.0	– 0.6%
Volkswirtschaftsdepartement	58.3	58.8	56.0	– 2.8	– 4.8%
Departement des Innern	27.6	27.9	27.3	– 0.6	– 2.0%
Bildungsdepartement	255.9	257.3	251.2	– 6.1	– 2.4%
Finanzdepartement	46.4	60.6	44.6	– 16.0	– 26.5%
Baudepartement	67.3	68.3	66.5	– 1.8	– 2.7%
Sicherheits- und Justizdepartement	174.6	178.5	179.8	+ 1.3	+ 0.8%
Gesundheitsdepartement*	120.8	32.7	30.2	– 2.5	– 7.6%
Gerichte	31.4	32.1	32.1	– 0.1	– 0.2%
Personalaufwand gesamt	791.5	725.8	697.3	– 28.5	– 3.9%

* Der markante Rückgang der Personalkosten beim Gesundheitsdepartement ist auf eine verbuchungstechnische Umstellung der psychiatrischen Dienste im Zuge ihrer Überführung in zwei selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zurückzuführen. Neu werden die Beiträge an diese Institutionen nicht mehr über sämtliche Aufwand- und Ertragskonten verbucht, sondern nur noch als Staatsbeitrag.

Der Rückgang des Personalaufwandes um 28.5 Mio. Franken im Vergleich zum Planwert AFP 2012 ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Verschiebung finanzrelevante Teile des Personalgesetzes (13.5 Mio. Franken)
- Reduktion Personalaufwand 1% (10.7 Mio. Franken)
- Reduktion Zuschlag Stufenanstieg (2.6 Mio. Franken)
- Verzicht auf zusätzliche Stellen (1.7 Mio. Franken)

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlags 2012 hat die Regierung insgesamt 26 Stellenbegehren abgelehnt. Dabei handelt es sich um Stellen, deren Notwendigkeit ausgewiesen ist, aber deren Besetzung in der derzeitigen Finanzlage nicht möglich ist. Die abgelehnten Stellenbegehren betreffen folgende Bereiche:

Departement des Innern

- *Generalsekretariat: 100% für den Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz (KES).*
Ohne diese Stelle kann die Aufsichtsbehörde den Aufbau der regionalen KES-Behörden nicht begleiten und erst ab Inkrafttreten des neuen KES-Rechts am 1. Januar 2013 den gesetzmässigen Bestand der KES-Behörden überwachen. Dem Kanton, der die Verantwortung für den gesetzmässigen Bestand der KES-Behörden trägt, bleibt somit einzig das Mittel aufsichtsrechtlicher Korrekturen ab 2013.

Bildungsdepartement:

- *Mittelschulen: 100% Hauswartstelle Regionale Sportanlage Sargans (Kostenanteil).*
Die Dienstleistungen müssen ausgelagert werden. Dazu werden Verhandlungen mit der Gemeinde Sargans geführt und eine Auftragsvergabe an Dritte geprüft.

Baudepartement:

- *Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG): 100% Sachbearbeiter Ortsplanung.*
Mit den vorhandenen Stellen ist es der Ortsplanung nicht möglich, auf die neuen vom Bund festgelegten Aufgaben wie auch auf die rasch gewachsene Planungstätigkeit der Gemeinden adäquat zu reagieren.
- *Hochbauamt: 300% Projektentwickler/-leiter für die Umsetzung anstehender Investitionsvorhaben.*
Ohne zusätzliche Personalressourcen ist das Hochbauamt ausser Stande, das 2010 im Rahmen der Investitionspriorisierung durch Regierung und Kantonsrat um jährlich rund 30 Prozent erhöhte Investitionsvolumen zu realisieren. Verschiedene noch zu bestimmende Bauprojekte müssen zeitlich hinausgeschoben werden.
- *Hochbauamt: 200% Projektleiter Betriebsoptimierung Energie.*
Ohne diese Stellen muss das Programm zur Verbesserung des Energiemanagements bei den kantonalen Hochbauten abgebrochen werden.

Sicherheits- und Justizdepartement:

- *Kantonspolizei: 1'000% ab Oktober 2012 für die Umsetzung des Berichts Innere Sicherheit.*
Die Verschiebung des Stellenausbaus um ein Jahr hat insbesondere zur Folge, dass die zweite Gruppe des Brennpunktelements, das zur Entlastung der Polizeistationen bei der Bekämpfung polizeilicher Problemfelder (Drogen, Szenebildungen, kleinere Ordnungsdienstesätze) vorgesehen war, verzögert wird. Durch die Verschiebung der Besetzung zweier Stellen im Bereich der digitalen Forensik wird ferner die zeitnahe Aufklärung von Delikten im Internet- und Kommunikationsbereich erschwert.
- *Amt für Justizvollzug: 300% für die neu geschaffene geschlossene Übergangsabteilung Saxerriet.*
Die geschlossene Übergangsabteilung ermöglicht es, die Verurteilten unter Sicherheits- und Kostenaspekten optimal zu platzieren und den anspruchsvollen Übertritt aus dem geschlossenen in den offenen Vollzug abzufedern. Die zusätzlichen Personalkosten könnten durch höhere Kostgeldeinnahmen und höhere Erträge aus der Gefangenenarbeit mehr als gedeckt werden. Ohne zusätzliches Personal kann die Abteilung nicht als geschlossene Einheit betrieben werden.
- *Amt für Justizvollzug: 200% für die Umsetzung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS).*
Der Kanton St.Gallen beteiligt sich am Modellversuch des Kantons Zürich zum ROS. Damit werden das Rückfallrisiko und der Interventionsbedarf der straffälligen Person mit mehrstufigen, instrumentengestützten Arbeitsprozessen besser erfasst und gezielter bearbeitet. Ohne zusätzliche Ressourcen ist die weitere Beteiligung an ROS gefährdet und Einweisungen aus dem Kanton Zürich in die st.gallischen Vollzugseinrichtungen könnten zurückgehen.

Gesundheitsdepartement:

- *Amt für Gesundheitsversorgung: 200% für die Bewältigung der ausserkantonalen Hospitalisation in Zusammenhang mit der neuen Spitalfinanzierung (davon 50% Kantonsarzt, 30% Sekretariat kantonsärztlicher Dienst, 50% Dienst für Personal und Finanzen, 70% Sekretariat).*
Mit der neuen Spitalfinanzierung werden sich die ausserkantonalen Hospitalisationen ab dem Jahr 2012 vervielfachen. Ohne zusätzliche Personalkapazitäten muss dieser Mehraufwand durch einen Leistungsabbau in den betroffenen Fachbereichen kompensiert werden. Kostengutsprachen können nicht mehr eingehend geprüft werden, was zu mehr ausserkantonalen Hospitalisationen – mit entsprechenden Kostenfolgen – führen kann. In den übrigen Bereichen müssen Prioritäten gesetzt werden; so können beispielsweise im kantonsärztlichen Dienst Aufgabenstellungen in Zusammenhang mit dem Suchtbereich und dem Bereich der übertragbaren Krankheiten nicht mehr bearbeitet werden oder müssen auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werden.

Keine zusätzlichen Stellen wurden im Zuständigkeitsbereich des Volkswirtschaftsdepartementes und des Finanzdepartementes beantragt.

Der Verzicht auf diese Stellenschaffungen bzw. deren Verschiebung hat spürbare Auswirkungen auf die Leistungserfüllung der Verwaltung und steht teilweise im Widerspruch zu den Absichtserklärungen von Regierung und Kantonsrat, beispielsweise im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Energieförderung oder der Bearbeitung der Investitionsvorhaben.

Der Voranschlag 2012 enthält weder eine allgemeine Anpassung der Besoldung an die Teuerung noch eine Realloohnerhöhung. Die Regierung ist damit nicht auf die Forderung der Personalverbände eingegangen, im Jahr 2012 die Reallöhne um 2 Prozent anzuheben und die Teuerung um 0.7 Prozent auszugleichen. Dieser Entscheid ist nicht nur durch die aktuelle Finanzlage begründet, sondern auch mit Blick auf die aktuellen Schätzungen zur Preisentwicklung sachgerecht. So verzeichnet der vom Bundesamt für Statistik berechnete Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) seit Anfang Jahr einen Rückgang um 0.6 Prozent (Indexstand Ende August 2011: 99.4 Punkte; Dezember 2010 = 100). Die Septemberprognose des Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sagt für das Jahr 2012 derweil einen Anstieg des LIK um 0.3 Prozent voraus. Aus heutiger Sicht kann also davon ausgegangen werden, dass auch ohne Teuerungsausgleich im Jahr 2012 die teuerungsbedingte Reallohnverminderung im Jahr 2012 unter dem Reallohnzuwachs liegen wird, der im Jahr 2011 zu erwarten ist. Im Vergleich zum Jahr 2010 dürfte deshalb die Reallohnsumme im Jahr 2012 weitgehend unverändert bleiben, auch wenn im Einzelnen bei Mitarbeitenden, die nicht befördert werden, eine geringe Reallohneinbusse nicht auszuschliessen ist.

Darüber hinaus zeigt sich im geltenden Lohn-Bandbreitenmodell des Staatspersonals, welches die gleichlaufende Entwicklung der Besoldung mit der Teuerungsentwicklung gewährleistet, dass die Besoldung derzeit mit 106.8 Punkten (Basis 1996 auf LIK indexiert) deutlich über dem LIK von 104.2 Punkten (November 2010) liegt. Selbst unter Aufrechnung der prognostizierten Teuerung der Jahre 2011 und 2012 liegt die Besoldung voraussichtlich bis Ende nächstens Jahres über dem LIK. Damit kommt dem Staatspersonal der im laufenden Jahr gewährte Teuerungsausgleich von 0.7 Prozent entgegen, umso mehr als die effektive Teuerung im Jahr 2011 tiefer ausfällt.

3.3.4 Informatikaufwand

Die Informatikkosten zeigen folgende Entwicklung auf:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	AFP 2012–2014 2012	Voranschlag 2012	Veränderung VA 2012–AFP 2012	
Informatik-Betriebskosten					
Räte	0.1	0.1	0.1	–	–
Staatskanzlei	0.5	0.5	0.4	– 0.1	– 20.0%
Volkswirtschaftsdepartement	2.3	2.3	2.1	– 0.2	– 8.7%
Departement des Innern	3.3	3.8	3.1	– 0.7	– 18.4%
Bildungsdepartement*	4.3	4.3	3.1	– 1.2	– 27.9%
Finanzdepartement	23.8	23.8	24.3	0.5	2.1%
Baudepartement	3.2	3.3	3.1	– 0.2	– 6.1%
Sicherheits- und Justizdepartement	16.6	17.0	16.6	– 0.4	– 2.4%
Gesundheitsdepartement**	2.5	1.4	1.4	–	–
Gerichte	1.3	1.3	1.3	–	–
Informatik-Betriebskosten Total	57.9	57.8	55.5	– 2.3	– 4.0%
Informatik-Investitionskosten	10.8	10.5	5.1	– 5.4	– 51.4%

* Der Rückgang der Informatikkosten beim Bildungsdepartement ist teilweise (0.7 Mio.) auf eine verbuchungstechnische Umstellung (Unterrichtsinformatik neu in Kontengruppe 310) zurückzuführen.

** Der markante Rückgang der Informatikkosten beim Gesundheitsdepartement ist auf eine verbuchungstechnische Umstellung der psychiatrischen Dienste im Zuge ihrer Überführung in zwei selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zurückzuführen. Neu werden die Beiträge an diese Institutionen nicht mehr über sämtliche Aufwand- und Ertragskonten verbucht, sondern nur noch als Staatsbeitrag.

Durch das strenge Priorisierungsverfahren konnten die Informatik-Investitionskosten mehr als halbiert werden. Bei den Betriebskosten wurden gegenüber dem Voranschlag 2012 Einsparungen von 2.3 Mio. Franken erzielt. Ein Projekt zur weiteren Überprüfung und Reduktion der Betriebskosten im Informatikbereich wurde bereits gestartet.

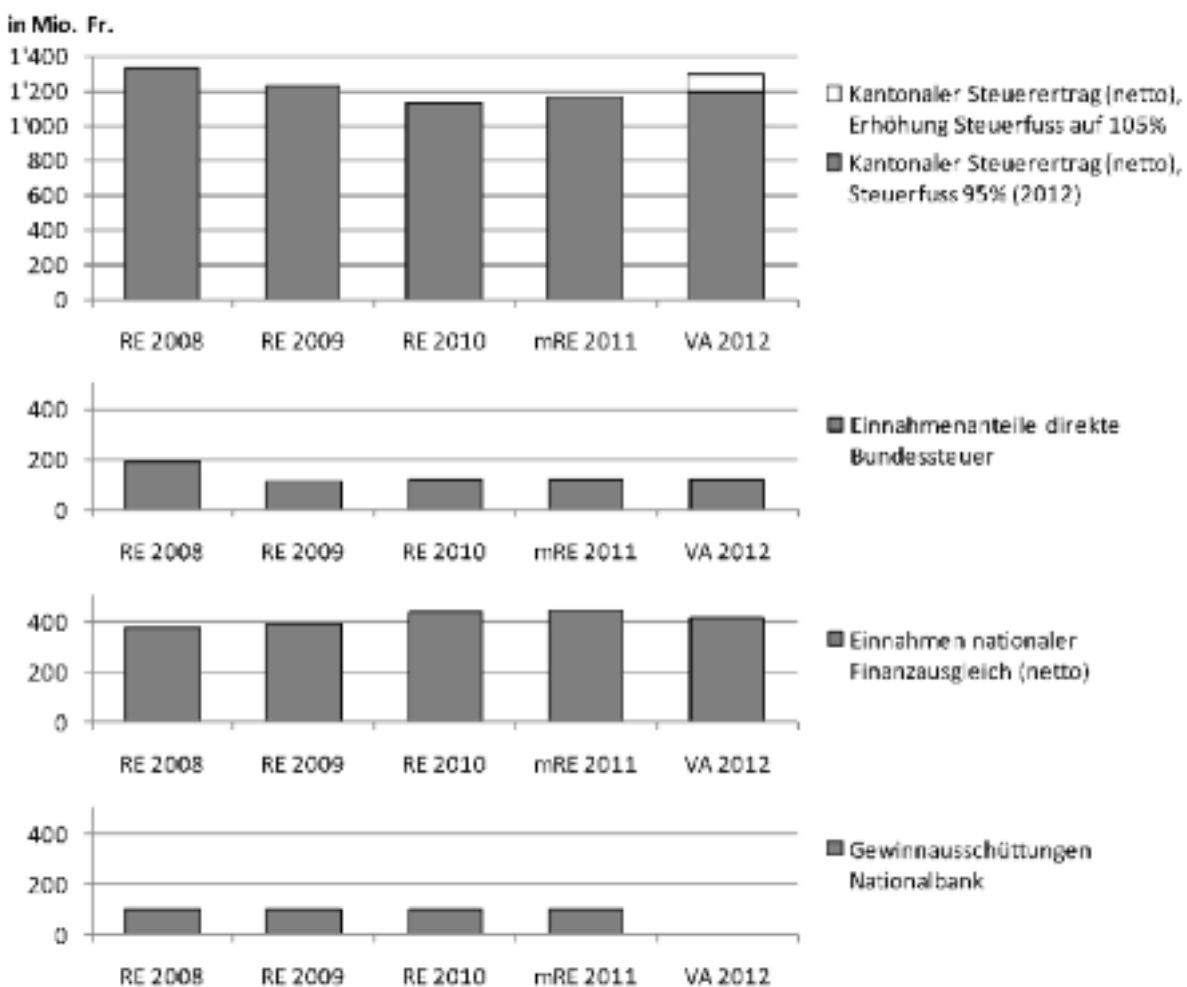
3.4 Entwicklung der Einnahmen

3.4.1 Überblick

Nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Einnahmen des Kantons (ohne zweckgebundene Beiträge des Bundes). Gegenüber der mutmasslichen Rechnung 2011 steigt der Ertrag aus den kantonalen Steuern im Voranschlag 2012 voraussichtlich um rund 130 Mio. Franken oder 11.3 Prozent (netto). Diese Erhöhung ist im Umfang von 95 Mio. Franken auf die Steuerfusserhöhung von 10 Prozentpunkten und zu 35 Mio. Franken auf andere Mehreinnahmen zurückzuführen.

Die Ertragsanteile an den direkten Bundessteuern bewegen sich auch im Jahr 2012 auf dem Niveau von rund 120 Mio. Franken. Dagegen ist bei den Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich nach Jahren mit steigenden Beiträgen im Jahr 2012 erstmals ein Rückgang zu erwarten. Die Gewinnausschüttungen der Nationalbank fallen im Jahr 2012 schliesslich ganz weg.

Abbildung 2: Entwicklung der kantonalen Einnahmen 2008–2012



3.4.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis

Der Voranschlag 2012 basiert auf einem Kantonssteuerfuss von 105 Prozent, der bei den steuerfussabhängigen Steuerarten zur Anwendung gelangt. Nachzahlungen und Rückstände werden zu den Steuerfüssen der entsprechenden Vorjahre (grösstenteils 95 Prozent) erhoben.

Bei Anwendung des Kantonssteuerfusses von 105 Prozent ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Steuererträge:

in Mio. Fr.	Rechnung 2010 95%	Voranschlag 2011 95%	Mutmasslich 2011 95%	Voranschlag 2012 105%
Einkommens- und Vermögenssteuer				
Sollbetrag	836.885	847.919	847.919	964.929
Verzugs- und Ausgleichszinsen	4.311	5.174	4.500	4.500
Total Ertrag	841.196	853.093	852.419	969.429
Abgänge insgesamt	- 20.253	- 12.000	- 11.300	- 12.800
Ertragsüberschuss	820.943	841.093	841.119	956.629
Gewinn- und Kapitalsteuer				
Kantonssteuer	100.504	116.719	95.000	95.000
Steuerzuschläge	230.088	270.298	220.000	220.000
Sollbetrag	330.592	387.017	315.000	315.000
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.724	0.850	0.850	0.850
Total Ertrag	331.316	387.867	315.850	315.850
Gemeindeanteile	- 134.711	- 159.721	- 130.000	- 130.000
Ertragsanteile Dritter	- 23.485	- 27.644	- 22.500	- 22.500
Abgänge insgesamt	- 2.355	- 1.350	- 1.350	- 1.350
Ertragsüberschuss	170.765	199.152	162.000	162.000
Quellensteuer				
Brutto-Steuerertrag	158.000	164.588	170.000	185.583
Verzugszinsen	0.040	0.045	0.025	0.025
Total Ertrag	158.040	164.633	170.025	185.608
Anteile Bund, Kanton und Gemeinden	- 109.791	- 109.731	- 118.320	- 124.456
Abgänge insgesamt	- 7.091	- 7.089	- 7.505	- 8.128
Ertragsüberschuss	41.158	47.813	44.200	53.024
Grundstückgewinnsteuer				
Kantonssteuer	26.106	25.970	30.310	33.500
Steuerzuschläge	59.921	60.141	70.190	73.700
Sollbetrag	86.027	86.111	100.500	107.200
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.155	0.170	0.270	0.170
Total Ertrag	86.182	86.281	100.770	107.370
Gemeindeanteile	- 32.431	- 32.804	- 38.286	- 40.200
Abgänge insgesamt	- 0.218	- 0.210	- 0.210	- 0.210
Ertragsüberschuss	53.533	53.267	62.274	66.960

in Mio. Fr.	Rechnung 2010 95%	Voranschlag 2011 95%	Mutmasslich 2011 95%	Voranschlag 2012 105%
Erbschafts- und Schenkungssteuer				
Sollbetrag	43.015	45.000	45.000	47.000
Verzug- und Ausgleichszinsen	0.201	0.310	0.310	0.210
Steuereingang	43.216	45.310	45.310	47.210
Abgänge insgesamt	- 0.060	- 0.008	- 0.008	- 0.008
Ertragsüberschuss	43.155	45.302	45.302	47.202
Steuerstrafen				
Steuerstrafen	1.988	2.350	2.350	2.350
Bussen	2.218	2.000	2.000	2.000
Sollbetrag	4.206	4.350	4.350	4.350
Verzugszins aus Steuern	0.039	0.010	0.010	0.010
Kostenrückerstattungen	0.111	0.140	0.140	0.140
Total Ertrag	4.356	4.500	4.500	4.500
Anteile Bund	- 0.251	- 0.470	- 0.470	- 0.470
Abgänge insgesamt	- 0.583	- 0.425	- 0.425	- 0.425
Ertragsüberschuss	3.521	3.605	3.605	3.605
Ertragsüberschuss aller Steuerarten	1'133.075	1'190.232	1'158.500	1'289.420

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

3.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuern

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

Dem System der Postnumerandobesteuerung entsprechend basiert die vorläufige Rechnungsstellung weniger auf gesicherten Veranlagungsdaten als vielmehr auf Annahmen bezüglich der allgemeinen Einkommens- und Vermögensentwicklung. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung rechnet die Regierung für das Jahr 2012, unter Berücksichtigung des Basiseffektes der Nachzahlungen der Vorjahre, mit einem Einkommenszuwachs von 2.5 Prozent (progressionsbereinigt 3.75 Prozent) und mit einem Vermögenszuwachs von 2.0 Prozent. Aufgrund der neuen Basis sowie der mutmasslichen Einkommens- und Vermögensveränderungen im kommenden Jahr kann für 2012, bezogen auf die Jahressteuern, eine einfache Steuer von 868.9 Mio. Franken prognostiziert werden.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Einkommenssteuer	753.3
Vermögenssteuer	102.7
Steuern auf Kapitaleleistungen laufendes Jahr	12.9
Voraussichtlicher Sollbetrag der Jahressteuern 2012	868.9

Zu den Nachzahlungen im Jahr 2012 gehören die ordentlichen Nachzahlungen für die Steuerjahre bis und mit 2011. Dazu zählen zur Hauptsache die Differenzbeträge zwischen Schlussrechnung und vorläufiger Rechnung der Steuerperioden bis 2011. Schwergewichtig werden Nachzahlungen für die Steuerperiode 2011 anfallen, da bis Ende dieses Jahres die Veranlagungen für 2009 praktisch vollständig und für 2010 zu einem Grossteil erledigt sein werden. Zusätzlich zählen seit 2009 auch die Nachsteuern dazu. Nach Mass-

gabe der mutmasslichen Veranlagungsproduktion im kommenden Jahr kann unter diesem Titel mit einem Ertrag von 55.4 Mio. Franken gerechnet werden.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Mutmasslicher Ertrag der Nachzahlungen 2009–2011	40.1
Steuern von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen	5.0
Steuern auf Kapitaleleistungen Vorjahre	5.0
Nachsteuern	5.3
Voraussichtlicher Sollbetrag der Nachzahlungen 2011	<u>55.4</u>

3.4.4 Gewinn- und Kapitalsteuern

Die Jahressteuern 2011/2012 der Gewinn- und Kapitalsteuern (einschliesslich den Nachzahlungen) sind aufgrund der gegenwärtigen sehr unbeständigen Wirtschaftsentwicklung sehr schwierig zu budgetieren, werden sie doch von der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden Jahres geprägt. So sind die Abschlüsse vom 1. April 2011 bis zum 31. März 2012 massgebend für die Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2012. Aufgrund der vom Kantonalen Steueramt vorgenommenen Umfrage bei den grössten Gesellschaften, der aktuell sehr inkonstanten und ambivalenten Wirtschaftsprognosen sowie der Währungsproblematik wird für 2012 (Bemessungsgrundlage 2011) mit gleichbleibenden steuerbaren Gewinnen der Unternehmen gerechnet. Insbesondere die im Export tätigen Unternehmen rechnen im 2011 mit Gewinneinbussen, da trotz guter Auftragslage die Gewinnmargen infolge des starken Frankens stark geschrumpft sind. Auch im Finanzbereich wird mit eher verhaltenen Gewinnen gerechnet. Durch die Schuldenproblematik von einigen Ländern herrscht auf dem gesamten Finanzmarkt eine grosse Verunsicherung.

Die zu budgetierenden Einnahmen 2012 sind aufgrund der mutmasslichen Einnahmen des laufenden Jahres zu ermitteln. Bereits diese zeigen gegenüber der Rechnung 2010 einen leicht negativen Trend von minus 3 Prozent auf und betragen 100 Mio. Franken einfache Steuer. Dies führt zu folgender Rechnung:

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Voraussichtlicher Ertrag 2012 Gewinnsteuer	98.8
Voraussichtlicher Ertrag 2012 Kapitalsteuer	1.2
Voraussichtlicher Ertrag 2012	<u>100.0</u>

Im Zusammenhang mit der geplanten Steuerfusserhöhung ist zu erwähnen, dass sich die Änderung im Jahr 2012 noch nicht auf die Unternehmenssteuern auswirken wird. Der Grund liegt in der rückwirkenden Fakturierung der Steuerforderungen, die sich auf die Vorjahresgewinne und den dannzumal geltenden Steuerfuss beziehen. Die Steuerfusserhöhung wird den Unternehmen folglich erst im Jahr 2013 belastet und der Staat kann erst dann mit den steuerfussbedingt höheren Erträgen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern rechnen.

3.4.5 Übrige kantonale Steuerarten

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

Die Immobilien- und Baubranche im Kanton St.Gallen befindet sich in einer sehr positiven Entwicklung. Das 1. Semester 2011 zeigte auf, dass gegenüber der gleichen Periode im Vorjahr sowohl mehr Handänderungen getätigt wurden als auch die Verkaufspreise tendenziell höher ausfielen. Es wird damit gerechnet, dass sich dieser Trend im 2012 fortsetzt. Für das Jahr 2012 darf deshalb mit bedeutend höheren Erträgen aus **Grundstückgewinnsteuern** gerechnet werden. Der für das Jahr 2012 budgetierte Bruttoertrag beträgt insgesamt 107.2 Mio. Franken.

Für das Jahr 2012 wird bei den **Erbschafts- und Schenkungssteuern** aufgrund der demografischen Entwicklung erneut mit einem um 2.0 Mio. Franken höheren Steuerertrag wie im Jahr 2011 gerechnet.

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

Es liegt in der Natur der **Steuerstrafen bei Hinterziehungen**, dass deren Erträge kaum prognostiziert werden können und daher äusserst schwierig zu budgetieren sind. Wie die Erfahrung zeigt, sind die Ertragszahlen wesentlich von einzelnen grossen Fällen geprägt. Im Jahr 2012 wird mit gleichbleibenden Steuererträgen wie im Jahr 2011 gerechnet. Auch bei den **Steuerbussen wegen Verletzung von Verfahrenspflichten** wird mit demselben Ertrag wie 2011 gerechnet.

3.4.6 Direkte Bundessteuer

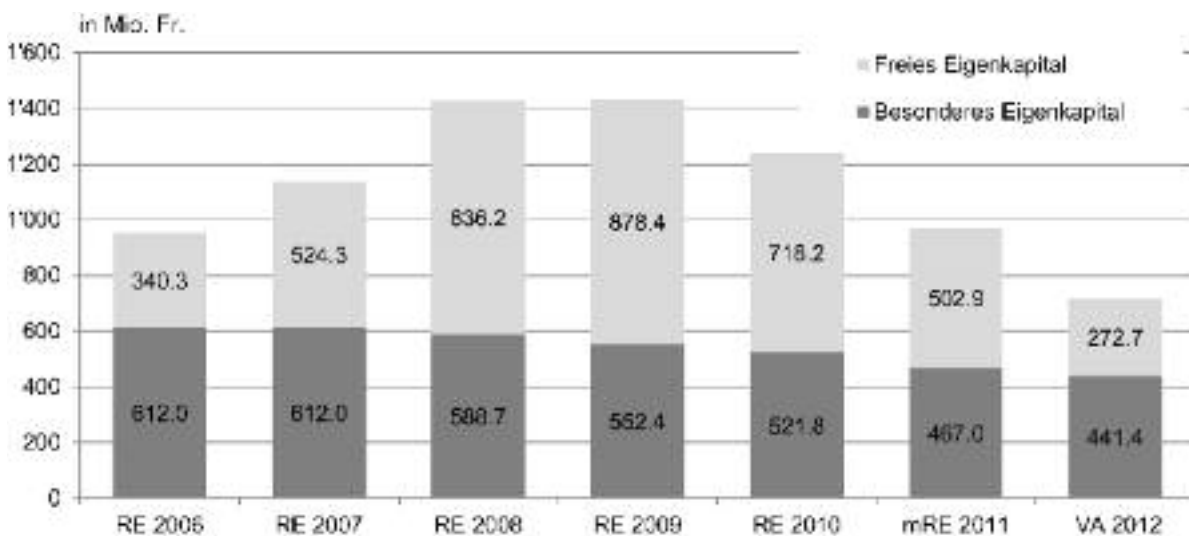
Die im Jahr 2012 zu erwartenden Anteile an der **direkten Bundessteuer** basieren auf kantonsinternen Berechnungen sowie auf den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Für den Voranschlag 2012 wird auf der Basis der mutmasslichen Rechnung 2011 mit einem Zuwachs von 2.0 Prozent gerechnet. Der Voranschlag 2012 sieht dabei einen Mehrertrag vor und beträgt total 122.4 Mio. Franken. Darin berücksichtigt sind auch die Mindereinnahmen bei den natürlichen Personen infolge der neuen Familienbesteuerung (Abzug von Fr. 250.– je Kind vom Rechnungsbetrag) und der Tarifierpassung (Ausgleich kalte Progression).

Simulationsrechnungen des Kantonalen Steueramts zeigen, dass dank den Entlastungen bei der direkten Bundessteuer Familien (Verheiratete und Alleinverdienende mit Kindern) mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Einkommen bis 175'000 Franken trotz der geplanten Steuerfusserhöhung im Jahr 2012 insgesamt nicht mehr Steuern bezahlen als 2011. Die Erhöhung des Steuerfusses auf 105 Prozent belastet jedoch die Alleinstehenden und Verheirateten ohne Kinder.

3.5 Entwicklung des Eigenkapitals

Treffen die in der mutmasslichen Rechnung 2011 und im Voranschlag 2012 erwarteten Aufwandüberschüsse ein und werden die Eigenkapitalbezüge wie budgetiert vorgenommen, sinkt der Eigenkapitalbestand per Ende 2012 auf rund 714 Mio. Franken. Dabei beträgt das besondere Eigenkapital, das für steuerliche Entlastungen oder die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden darf, noch rund 441 Mio. Franken und das freie Eigenkapital rund 273 Mio. Franken.

Abbildung 3: Bestand Eigenkapital 2006–2012



3.6 Veränderungen gegenüber dem AFP 2012–2014

3.6.1 Überblick

Der im Januar 2011 vorgelegte AFP 2012–2014 und die darin vorgestellten Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits waren die zentralen Grundlagen für die Erarbeitung des vorliegenden Voranschlags. Aus den vom Kantonsrat verabschiedeten AFP-Planwerten und Massnahmen zur Defizitbereinigung ging für das Jahr 2012 ein Haushaltsdefizit von rund 180 Mio. Franken hervor. Nach Abzug des vom Kantonsrat vorgegeben Bezugs aus dem freien Eigenkapital von 100 Mio. Franken verblieb ein Aufwandüberschuss von 77.2 Mio. Franken.

Vor diesem Hintergrund musste die Regierung, um die Vorgabe eines ausgeglichenen Voranschlags zu erfüllen, den Staatshaushalt im Budgetprozess 2012 um weitere rund 45 Mio. Franken verbessern. Durch die Vorgabe von strengen Budget- und Kürzungsvorgaben wurde dieses Sparvolumen insgesamt erreicht.

Die Mindereinnahmen aus den wegfallenden Gewinnausschüttungen der Nationalbank wurden dagegen über eine entsprechende Erhöhung des Bezugs aus dem freien Eigenkapital aufgefangen. Desgleichen wurden die Mindereinnahmen bei den Steuern durch eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozent kompensiert.

Nachfolgende Tabelle zeigt die massgeblichen Korrekturen des Voranschlags 2012 im Vergleich zum AFP 2012–2014:

in Mio.Fr.

*Detaillierte
Begründung*

Aufwandüberschuss 2012 gemäss AFP 2012–2014	257.3	
– Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09)	– 80.1	
– Bezug freies Eigenkapital gemäss Vorgabe Kantonsrat	– 100.0	
Korrigierter Aufwandüberschuss 2012	77.2	
Mindereinnahmen und Mehrbelastungen		
– Wegfall der Gewinnausschüttungen der Nationalbank	101.6	
– Mindererwartung kantonale Steuererträge	76.3	<i>Abschnitt 3.6.2</i>
– Mindererwartung Ertragsanteile direkte Bundessteuer	10.9	
– Mindereinnahmen aus dem nationalem Finanzausgleich	18.5	<i>Abschnitt 3.6.3</i>
– Mindererwartung Vermögenserträge (Dividenden SGKB und SAK)	8.2	
– Mehraufwand neue Spitalfinanzierung (ausserkantonale Hospitalisationen, psychiatrische Dienste)	10.4	<i>Abschnitt 3.6.4</i>
	226.0	
Mehreinnahmen und Minderbelastungen		
– Kompensation des Wegfalls der Gewinnausschüttungen der Nationalbank durch Erhöhung des Bezugs aus dem freien Eigenkapital auf 200.0 Mio. Franken	– 100.0	
– Erhöhung des Bezugs aus dem besonderen Eigenkapital auf 25.6 Mio. Franken infolge geringerer Anzahl Gemeindefusionsprojekte	– 5.0	
– Erhöhung Steuerfuss von 95 auf 105 Prozent	– 95.1	
– Minderaufwendungen Sonderschulen	– 10.7	– 210.8

Entlastungsmassnahmen im laufenden Budgetprozess

– Reduktion Personalaufwand	– 13.3		<i>Abschnitt 3.3.3</i>
– Verschiebung finanzrelevante Teile Personalgesetz	– 13.5		
– Streichung sämtlicher Stellenbegehren	– 1.7		
– Reduktion Informatikkosten	– 7.8		<i>Abschnitt 3.3.4</i>
– Kürzung der Beiträge für Gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen der neuen Spitalfinanzierung	– 4.9		<i>Abschnitt 3.6.4</i>
– Reduktion Abschreibungen zu Lasten des allgemeinen Haushalts (Verschiebung Investitionsprojekte)	– 13.8	– 55.0	

Saldo übrige Veränderungen **– 7.2**

Aufwandüberschuss Voranschlag 2012 **30.2**

Nachfolgende Abschnitte erläutern die Abweichungen im Detail.

3.6.2 Steuererträge

Die im AFP 2012–2014 prognostizierten Steuererträge – insbesondere bei den juristischen Personen – waren zu optimistisch eingeschätzt. Statt des prognostizierten Anstiegs der steuerbaren Gewinne verzeichnen die St.Galler Unternehmen im Durchschnitt stagnierende, wenn nicht sogar leicht rückgängige Steuererträge. Dem stehen zwar höhere Einnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer gegenüber, welche die Mindererträge bei den Gewinn- und Kapitalsteuern allerdings keineswegs auffangen können.

3.6.3 Finanzausgleich

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

Im Jahr 2012 nimmt das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs gegenüber dem Vorjahr um knapp 20 Mio. Franken zu. Ohne Kompensation der Haushaltneutralität durch den Bund hätte aufgrund des im Vergleich zum Vorjahr reduzierten Ressourcenpotentials aller Kantone (–2.9 Prozent) eine Abnahme um rund 61 Mio. Franken resultiert. Die Verteilung der Ausgleichsbeiträge an die ressourcenschwachen Kantone erfolgt nach dem Ressourcenindex, der auf den Bemessungsjahren 2006 bis 2008 basiert. Der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen für das Jahr 2012 beträgt gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 1. Juli 2011 neu 76.7 Indexpunkte und fällt gegenüber den 73.6 Indexpunkten aus dem Vorjahr höher aus.

Aufgrund des insgesamt bedeutend tieferen Ressourcenpotentials aller Kantone sowie der Verbesserung des Ressourcenpotenzials von St.Gallen im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt reduziert sich der Beitrag an den Kanton St.Gallen aus dem Ressourcenausgleich gegenüber dem AFP um 18.5 Mio. Franken und zum Voranschlag 2011 um rund 30 Mio. Franken. Der geografisch-topografische Lastenausgleich verändert sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen kaum, der Härteausgleich gar nicht. Im Einzelnen zeigt ein Vergleich mit den früheren Planwerten folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	AFP 2012–2014 2012	Voranschlag 2012
Ressourcenausgleich	447.0	434.9	416.4
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	2.0	2.0	2.1
Soziodemografischer Lastenausgleich	–	–	–
Härteausgleich	– 7.6	– 7.6	– 7.6
Nettoertrag aus dem Finanzausgleich	441.4	429.3	410.9

Die den **innerkantonalen Finanzausgleich** betreffenden Voranschlagswerte 2012 basieren auf dem Weiterzug des vom Kantonsrat für die Periode 2008 bis 2011 beschlossenen Ausgleichsfaktors für den Ressourcenausgleich von 95 Prozent. Für die verschiedenen Ausgleichsinstrumente sind folgende Beträge budgetiert:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	AFP 2012–2014 2012	Voranschlag 2012
Ressourcenausgleich	101.8	106.0	101.2
Sonderlastenausgleich Weite	41.9	42.4	42.6
Sonderlastenausgleich Schule	33.6	33.7	32.2
Sonderlastenausgleich Stadt	23.9	24.3	24.0
Individueller Sonderlastenausgleich	6.5	7.1	18.4
Partieller Steuerfussausgleich	18.3	21.0	12.6
Übergangsausgleich	0.8	1.1	0.6
Total vor Nach- und Rückzahlungen	226.8	235.6	231.8
Nachzahlungen	0.5	0.7	0.7
Rückzahlungen	– 12.0	– 4.0	– 12.0
Total	215.3	232.2	220.4

Gestützt auf Hochrechnungen zu den Voranschlägen 2011 der Gemeinden wird ein Mitteltransfer vom Partiellen Steuerfussausgleich zum Individuellen Sonderlastenausgleich vorgenommen. Diese Mittelverschiebung erfolgt nicht haushaltsneutral. Insgesamt ist für den innerkantonalen Finanzausgleich mit Mehraufwendungen von rund 5 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr zu rechnen.

3.6.4 Neue Spitalfinanzierung

Im AFP 2012–2014 wurden die Mehrkosten der neuen Spitalfinanzierung gegenüber dem Voranschlag 2011 mit 57.5 Mio. Franken beziffert. Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Bereinigung des strukturellen Defizits wurde der Vergütungsanteil des Kantons St.Gallen auf 50 Prozent gesenkt, was den Staatshaushalt um 39.5 Mio. Franken entlastet (Massnahme 53). Darüber hinaus wurden im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen Kürzungen von 6 Mio. Franken beschlossen (Massnahme 50).

Gestützt auf die neuesten Berechnungen betreffend den Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung, welche auf Ist-Angaben beruhen (Fallzahlen Januar – Mai 2011, Fallschweregrad Januar – Mai 2011 bzw. 2010, Investitionskostenanteil 10%) betragen die Netto-Mehrkosten der neuen Spitalfinanzierung bei einem kantonalen Vergütungsanteil von 55 Prozent rund 62 Mio. Franken. Die Mehrbelastung resultiert v.a. aus dem Bereich der ausserkantonalen Hospitalisationen. Aufgrund der neuesten vorliegenden Daten muss der Kanton St.Gallen als Folge der freien Spitalwahl rund 9'160 ausserkantonale Hospitalisationen (statt rund 7'000) mitfinanzieren. Diese Erhöhung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ausserkantonale Spitäler st.gallische Patienten fälschlicherweise als Selbstzahler oder andere Garanten erfasst haben. Die Mehrkosten für die Differenz betragen rund 9.2 Mio. Franken.

Bei einem Vergütungsanteil von 50 Prozent (statt 55 Prozent) muss der Kanton St.Gallen im Jahr 2012 rund 441.2 Mio. Franken für die neue Spitalfinanzierung aufwenden. Im AFP 2012 waren – unter Berücksichtigung der Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits – 435.7 Mio. Franken vorgesehen.

in Mio. Fr.

Beiträge Voranschlag 2011	423.7
Mehrkosten neue Spitalfinanzierung	+ 57.5
Entlastung reduzierter Vergütungsanteil (50% statt 55%)	- 39.5
Kürzung gemeinwirtschaftliche Leistungen	- 6.0
AFP 2012 (korrigiert)	435.7
Mehrkosten ausserkantonale Hospitalisationen	+ 9.2
Mehraufwand psychiatrische Dienste	+ 1.2
Weitere Kürzung gemeinwirtschaftliche Leistungen	- 4.9
Voranschlag 2012	441.2
Differenz gegenüber AFP 2012	+ 5.5

Ein Teil der Mehrkosten im Bereich der neuen Spitalfinanzierung wird durch Einsparungen im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen kompensiert. Dafür werden insbesondere im Bereich der universitären Lehre bei den Assistenzärzten in den Zentrums- und Regionalspitälern die Beitragsentschädigungen gekürzt. Insgesamt resultiert im Voranschlag 2012 gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan 2012 eine Mehrbelastung von rund 5.5 Mio. Franken.

4 Voranschlag der Investitionsrechnung 2012

4.1 Ergebnis

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

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

Die so gegliederte Investitionsrechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Ausgaben	289.1	242.8
Einnahmen	37.9	48.6
Nettoinvestition	251.1	194.2

Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 156.3 Mio. Franken (Vorjahr 152.4 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert. Diese Aufwendungen sind auf den Sachaufwand (83.5 Mio. Franken), die Staatsbeiträge (56.3 Mio. Franken) und die durchlaufenden Beiträge (16.5 Mio. Franken) verteilt.

4.2 Erläuterungen

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

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Ausgaben	220.5	178.4
Einnahmen	19.6	24.0
Nettoinvestition	200.9	154.4

Die budgetierten Investitionsausgaben und -einnahmen richten sich nach den erwarteten Fortschritten in der Realisierung der einzelnen Objekte. Der starke Rückgang der Nettoinvestitionen im Bereich Investitionen und Investitionsbeiträge um 23 Prozent im Vergleich zum Vorjahr ist schwergewichtig auf Minderinvestitionen in den Aufgabenbereichen Bildung, Gesundheit und Kultur zurückzuführen.

4.2.2 Strassenbau

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Ausgaben	48.8	58.6
Einnahmen	16.6	22.8
Nettoinvestition	32.1	35.8

Die budgetierten Investitionsausgaben und -einnahmen enthalten seit 2011 keine Positionen mehr für den Nationalstrassenbau, der mit der Einführung der NFA in die alleinige Zuständigkeit des Bundes gefallen ist. Die Investitionsrechnung Strassenbau umfasst ab 2011 somit nur noch den Kantonsstrassenbau.

4.2.3 Finanzierungen

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Ausgaben	19.9	5.8
Einnahmen	1.7	1.8
Nettoinvestition	18.2	4.0

Die Reduktion der Finanzierungen ist primär auf den Wegfall der im Vorjahr einmalig hoch ausgefallen Darlehen zurückzuführen, welche im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) im Umfang von 13 Mio. Franken gewährt wurden.

5 Finanzierungsausweis

Im Finanzierungsausweis erfolgt eine Gegenüberstellung von Nettoinvestition und Selbstfinanzierung. Letztere entspricht der Summe aus den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und dem Saldo der laufenden Rechnung. Es ergibt sich für den Voranschlag 2012 folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	103.0	114.2
Saldo der laufenden Rechnung	– 22.6	– 30.2
Selbstfinanzierung	80.4	84.0
Nettoinvestitionen	251.1	194.2
Finanzierungsfehlbetrag	170.8	110.2
Selbstfinanzierungsgrad	32.0%	43.3%

Der Finanzierungsfehlbetrag weist darauf hin, in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Voranschlags fremde Mittel beschaffen muss. Aus der geringfügig höheren Selbstfinanzierung und den bedeutend tieferen Nettoinvestitionen resultiert eine Reduktion des Finanzierungsfehlbetrags von 170.8 Mio. Franken auf neu 110.2 Mio. Franken.

Der Selbstfinanzierungsgrad ist eine Kennzahl, die das Verhältnis der Selbstfinanzierung zur Nettoinvestition angibt. Die rechnerische Grösse beträgt aufgrund der dargestellten Gesamtzahlen 43.3 Prozent. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen beurteilt einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 70 Prozent als genügend.

Bei einem interkantonalen Vergleich des Selbstfinanzierungsgrades ist zu beachten, dass diese Kennzahl nicht nur von der aktuellen Haushaltslage (Nettoinvestition und Saldo der laufenden Rechnung) abhängig ist, sondern auch von der Abgrenzung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung und von der Abschreibungspraxis. Die Abgrenzung der Investitionen liegt mit 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen deutlich höher als in anderen Kantonen, was die Kennzahl tendenziell nach unten drückt. Die laufende Rechnung enthält Ausgaben mit investivem Charakter von rund 156 Mio. Franken. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte hiervon auf Objekte von mehr als 100 000 Franken entfällt und damit andernorts über die Investitionsrechnung verbucht würde, so gelangt man zu einem Selbstfinanzierungsgrad von rund 60 Prozent.

6 Verschuldung und Schuldendienst

6.1 Verschuldung

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

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

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

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

Ausgehend vom Stand Ende 2010 ergibt sich aus dem mutmasslichen Ergebnis 2011 und dem Voranschlag 2012 nachstehende Entwicklung der Verschuldung:³

in Mio. Fr.	Abschreibung aus allgemeinen Mitteln	Abschreibung aus zweckgeb. Mitteln	Total
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/Verschuldung, Stand Ende 2010	218.8	–.–	218.8
Nettoinvestition 2011	173.1	28.0	201.0
Abschreibung 2011	– 70.8	– 28.0	– 98.8
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/Verschuldung, Stand Ende 2011	321.1	–.–	321.0
Nettoinvestition 2012	154.4	35.8	190.2
Abschreibung 2012	– 78.4	– 35.8	– 114.2
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/Verschuldung, Stand Ende 2012	397.1	–.–	397.1

³ Eine Übereinstimmung der vorstehenden Gesamtzahlen mit der Nettoinvestition gemäss Investitionsrechnung bzw. mit den Abschreibungen gemäss Finanzierungsausweis ist nicht gegeben, da jene auch die nicht verschuldungsrelevanten Darlehen und Beteiligungen umfassen.

Die Gegenüberstellung des Eigenkapitalbestands und der steigenden Verschuldungswerte der Jahre 2009 bis 2012 zeigt die rasche Verschlechterung des Nettovermögens:

in Mio. Fr.	2009	2010	2011	2012
Eigenkapitalbestand, Stand Ende Jahr	1'430.8	1'240.0	969.9	714.1
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/				
Verschuldung, Stand Ende Jahr	– 172.1	– 218.8	– 321.0	– 397.1
Nettovermögen	1'258.7	1'021.2	648.9	317.1

6.2 Schuldendienst

6.2.1 Überblick

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

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen aus allg. Mitteln	70.8	78.4
Zinsensaldo	– 69.8	– 60.9
Schuldendienst	1.0	17.5
in Steuerprozenten	0.1	1.6

Infolge der steigenden Abschreibungen bei gleichzeitig tieferen Nettozinserträgen resultiert im Voranschlag 2012 beim Schuldendienst ein Überschuss von 17.5 Mio. Franken, was dem Ertrag von 1.6 Steuerprozenten entspricht. Im Vergleich zum Vorjahresbudget, ergibt sich eine Verschlechterung von 16.5 Mio. Franken.

6.2.2 Zinsensaldo

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

in Mio. Fr.	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012
Passivzinsen (Aufwand)	20.0	20.3
Interne Verzinsung	0.7	0.6
Vermögenserträge	– 90.6	– 81.7
Zinsensaldo (Nettozinsertrag)	– 69.8	– 60.9
in Steuerprozenten	– 6.4	– 5.6

Die Verschlechterung des Zinsensaldos gegenüber dem Vorjahresbudget ist auf die geringeren Vermögenserträge zurückzuführen. Dies widerspiegelt u.a. den Liquiditätsabfluss, der sich infolge des Finanzierungsfehlbetrags sowie der vorgesehenen Eigenkapitalentnahme im Jahr 2012 auf rund 335 Mio. Franken beläuft.

6.2.3 Abschreibungen

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

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gehen aus dem Abschreibungsplan hervor (vgl. Anhang 2, Begründungen und Erläuterungen zur Laufenden Rechnung, Rechnungsabschnitt 5505). Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen auf eigenen Investitionen und Investitionsbeiträgen nehmen im Vergleich zum Voranschlag 2011 um 7.6 Mio. Franken zu. Dieser Zuwachs ist insbesondere auf erstmalige Abschreibungsquoten (Abschreibungsbeginn 2012) auf folgenden Objekten zurückzuführen:

- Kantonsspital St.Gallen: Erweiterung und Anpassung zentrale Notaufnahme
- Südostbahn: Technische Verbesserungen 2011
- S-Bahn St.Gallen 2013
- S-Bahn Zürich: 4. Teilergänzung

Bei den Strassenbauten richten sich die Abschreibungen nach den verfügbaren, zweckgebundenen Mitteln und dem Abschreibungsbedarf. Die Abschreibungen sind im Vergleich zum Voranschlag 2011 um 3.6 Mio. Franken höher budgetiert. Damit können die gesamten für das Jahr 2012 vorgesehenen Nettoinvestitionen von 35.8 Mio. Franken im Bereich Strassenbau abgeschrieben werden.

Die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (vor allem Debitorenverluste und Wertberichtigungen auf Debitoren) fallen um 2.8 Mio. Franken höher aus als im Jahr 2010.

7 Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten mit Globalbudgets und besonderen Leistungsaufträgen

Mit dem Voranschlag 2012 legt die Regierung dem Kantonsrat die Leistungsaufträge der Pädagogischen Hochschule, der Spitalverbunde, der Psychiatrieverbunde und des Zentrums für Labormedizin zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vor. Die einzelnen Leistungsaufträge finden sich in der Beilage zu dieser Botschaft.

7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

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

Die Regierung erteilte der PHSG den besonderen Leistungsauftrag für das Jahr 2012 am 6. September 2011. Der Globalkredit beläuft sich auf insgesamt Fr. 33'360'200.–.

7.2 Spitalverbunde

Nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2) bedürfen die Leistungsaufträge der Spitalverbunde der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung erteilte den Spitalverbunden ihre Leistungsaufträge am 6. September 2011.

7.3 Psychiatrieverbunde

Nach Art. 11 des Gesetzes über die Spitalverbunde (in Kraft ab 1. Januar 2012; ABI 2010, S. 3863 ff.) bedürfen die Leistungsaufträge der Psychiatrieverbunde der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung erteilte den Psychiatrieverbunden ihre Leistungsaufträge am 13. September 2011.

7.4 Zentrum für Labormedizin

7.4.1 Festlegung des Dotationskapitals

Der Kantonsrat hat am 1. Dezember 2009 das Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22; abgekürzt GZL) erlassen, welches seit 1. Januar 2011 angewendet wird. Gemäss Art. 16 GZL stattet der Kanton das Zentrum mit einem Dotationskapital von höchstens fünf Millionen Franken aus, der Kantonsrat legt den Betrag im Voranschlag fest.

Die Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen hat den definitiven Buchwert der Anlagen per 31. Dezember 2010 geprüft und einen betriebswirtschaftlich angemessenen Gegenwert der Mobilien sowie der medizinisch-technischen Geräte von insgesamt Fr. 3'639'699.55 festgestellt.

Die Regierung beantragt, das Dotationskapital des Zentrums für Labormedizin auf gerundet Fr. 3'600'000.– festzulegen und den Restbetrag von Fr. 39'699.55 zum Buchwert der Anlagen den Reserven des Zentrums zuzuweisen.

7.4.2 Leistungsauftrag

Nach Art. 9 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22) bedarf der Leistungsauftrag des Zentrums für Labormedizin (ZLM) der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung erteilte dem ZLM seinen Leistungsauftrag für das Jahr 2012 am 30. August 2011.

8 Sonderkredite

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

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

8.1 Erhöhung des Sonderkredits für das Förderungsprogramm Energie 2008–2012

8.1.1 Ausgangslage

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 Konzepts sind die Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und bis zum Jahr 2020 die Verdoppelung der Produktion neuer erneuerbarer Energien. Die Förderung der erneuerbaren Energie und die Verdoppelung des Endverbrauchs an Energie aus Biomasse, Biogas, Sonne, Wind und Geothermie bis ins Jahr 2020 sind zudem in Art. 1a des Energiegesetzes des Kantons St.Gallen (sGS 741.1; abgekürzt EnG) ausdrücklich erwähnt.

Bereits in der Novembersession 2007 beschloss der Kantonsrat auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 2 EnG im Rahmen des Voranschlages für das Jahr 2008 einen Sonderkredit für die Dauer von fünf Jahren über 10 Mio. Franken zur Finanzierung eines Förderungsprogramms Energie. Zusammen mit den damals erwarteten Globalbeiträgen des Bundes von etwa 4 Mio. Franken stehen für das Förderungsprogramm bis zum Jahr 2012 jährlich rund 2.5 bis 3 Mio. Franken zur Verfügung.

Der Bundesrat hat nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima im Frühjahr 2011 einen geordneten Ausstieg aus der Atomindustrie 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 Versorgung zu leisten. Neben der Ergänzung des kantonalen Energiekonzepts um einen Bericht zur künftigen Strompolitik soll zudem das bereits bestehende Förderungsprogramm Energie 2008–2012 punktuell ergänzt und das ab dem Jahr 2013 geplante neue Förderungsprogramm gezielt ausgebaut werden (vgl. dazu auch Antrag der Regierung vom 16. August zur Motion 42.11.10 «Energie sparen / Erneuerbare Energie fördern / Wirtschaftsstandort stärken»).

8.1.2 Bestehendes Förderungsprogramm

Der Kanton St.Gallen leistet im Rahmen des Energieförderungsprogramms 2008–2012 Beiträge an folgende Massnahmen:

- Installation von Sonnenkollektoren zur Erwärmung von Brauchwarmwasser oder die Unterstützung der Gebäudeheizung;
- Bau oder Verdichtung von Wärmenetzen;
- Bau von Anlagen zur Biogasproduktion;
- Vorgehensberatung von Gebäudeeigentümern zur Planung der energetischen Modernisierung von Gebäuden (seit dem Jahr 2010);
- Informationsveranstaltungen, Beratungen, Kurse, Machbarkeitsstudien und dergleichen als indirekte, flankierende Aktivitäten.

Seit dem Start des Energieförderungsprogramms 2008–2012 am 1. Januar 2008 bis zum 31. Juli 2011 wurden Förderungsbeiträge (Bundes- und Kantonsbeiträge) gemäss nachstehender Tabelle zugesichert:

Förderungsbereiche	Anzahl Zusicherungen	Zugesicherter Betrag in Fr.
Sonnenkollektoren	2'201	4'633'186.00
Wärmenetze	64	2'589'126.60
Biogasproduktion	0	0.00
Vorgehensberatung	265	243'900.00
Information und Beratung	370	1'431'417.30
Total	2'900	8'897'629.90

Von den bis 31. Juli 2011 zugesicherten 8.9 Mio. Franken Förderungsbeiträgen stammen rund 3.0 Mio. Franken vom Bund. Bis 31. Juli 2011 wurden von den bewilligten kantonalen Mitteln von 10 Mio. Franken rund 5.9 Mio. Franken beansprucht. Für den Rest des Jahres 2011 und für das Jahr 2012 stehen somit noch etwa 4.1 Mio. Franken an kantonalen Mitteln zur Verfügung. Eine Prognose Mitte Jahr 2011 ergab, dass für den Rest des Jahres 2011 und das Jahr 2012 des laufenden Förderungsprogramms noch gegen 5.1 Mio. Franken an Kantons- und Bundesbeiträgen zur Verfügung stehen. Dabei sind insbesondere die Höhe der jährlich neu ermittelten Globalbeiträge des Bundes sowie die Einschätzung der Beiträge an den Bau und Ausbau von Wärmenetzen mit grösseren Planungsunsicherheiten behaftet. Aus heutiger Sicht werden die bewilligten Mittel für die bestehenden Förderungsbereiche bis Ende 2012 ausgeschöpft.

Parallel zum kantonalen Förderungsprogramm stehen ab dem Jahr 2010 die Mittel des nationalen Gebäudeprogramms für die energetische Modernisierung von Gebäuden zur Verfügung. Die Gesuche werden zwar durch den Kanton beurteilt, diese Beiträge werden jedoch vollständig vom Bund finanziert.

8.1.3 Energieförderungsprogramm 2008–2012: Ergänzung um weitere Förderungsbereiche

Die punktuelle Ergänzung des Energieförderungsprogramms 2008–2012 soll insbesondere ermöglichen, Beiträge an grössere Energieproduktionsanlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sowie an Massnahmen zur Verstärkung der Stromeffizienz zu leisten. Konkret sollen für das Jahr 2012 im Wesentlichen folgende zusätzlichen Förderungsbereiche in das Programm aufgenommen werden:

- **Automatische Holzfeuerungsanlagen** (beispielsweise Schnitzel, Pellets) im mittleren und oberen Leistungsbereich (Hauptnutzer: Waldbesitzer, Gemeinden, Forst- und Energieunternehmen);
- **Ersatz von Elektroboilern** durch beispielsweise Wärmepumpenboiler, Solarboiler oder einen Anschluss an eine Heizung, die überwiegend mit erneuerbaren Energieträgern betrieben wird (Hauptnutzer: Hauseigentümer, Wirtschaft);
- **Ersatz von Beleuchtungen in Nichtwohnbauten** durch Auslegung der neuen Beleuchtung nach der Norm SIA 380/4 «Elektrische Energie im Hochbau», Ausgabe 2006 (Hauptnutzer: Gemeinden, Wirtschaft).

Die drei Förderungsbereiche sollen im Jahr 2012 mit zusätzlichen 2 Mio. Franken an Kantonsbeiträgen unterstützt werden. Nach heutigem Kenntnisstand werden damit rund 0.6 Mio. Franken an Globalbeiträgen des Bundes ausgelöst. Somit stehen für die drei zusätzlichen Förderungsbereiche im Jahr 2012 rund 2.6 Mio. Franken zur Verfügung.

Die Abwicklung der neuen Förderbereiche erfolgt gemäss den Vorgaben und Abläufen des laufenden Energieförderungsprogramms 2008–2012. Dabei wird mit einer beträchtlichen Zahl an zusätzlichen Gesuchen gerechnet. Im Jahr 2012 soll der zu erwartende Mehraufwand durch interne Massnahmen und – falls erforderlich – durch den Einkauf von externer Unterstützung bewältigt werden.

8.1.4 Ausblick

Das laufende Förderungsprogramm 2008–2012 ist zeitlich befristet und läuft Ende 2012 aus. Es soll jedoch lückenlos durch ein neues Förderungsprogramm Energie für die Jahre 2013 bis 2015 abgelöst werden. Damit soll insbesondere auch die Kontinuität der Energieförderung im Kanton St.Gallen gewährleistet sein. Für die Periode 2013 bis 2015 sollen die Förderbereiche gezielt angepasst und ergänzt sowie die jährlichen Mittel gegenüber heute deutlich erhöht werden. Dies insbesondere auch deshalb, weil die eingesetzten Mittel mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis zur Erreichung der energiepolitischen Ziele beitragen. Im Weiteren lösen die eingesetzten kantonalen Mittel Investitionsaufträge in fünf- bis zehnfacher Höhe aus.

Der Sonderkredit für das neue Energieförderungsprogramm 2013–2015 mit einer ersten Zwischenbilanzierung des laufenden Förderungsprogramms soll dem Kantonsrat in den nächsten Monaten unterbreitet werden.

8.1.5 Antrag

Es wird beantragt, die Kreditlimite des Sonderkredits der laufenden Rechnung «Förderungsprogramm Energie» von Fr. 10'000'000.– (KRB 33.07.03 vom 27. November 2007) für das Jahr 2012 um Fr. 2'000'000.– auf Fr. 12'000'000.– zu erhöhen.

9 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz

Das neue Finanzausgleichsgesetz (sGS 811.21; abgekürzt FAG) ist seit Beginn des Jahres 2008 in Vollzug. Es sieht einen Übergangsausgleich vor, der den Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern und ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen geben soll. Der Übergangsausgleich wird während 15 Jahren ausgerichtet. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist während dieser Zeit der maximale Steuerfuss, den die Gemeinden erheben dürfen. Für die Jahre 2010 und 2011 entsprach er aufgrund von Art. 51 Abs. 1 FAG dem bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Jahr 2010 bezogen gemäss definitiver Abrechnung drei Gemeinden Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Im Jahr 2011 sind gemäss provisorischen Zahlen weiterhin zwei Gemeinden auf den Übergangsausgleich angewiesen. Für das Jahr 2012 wird mit derselben Zahl Gemeinden gerechnet.

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

Das FAG fordert eine schrittweise, aber nicht eine jährliche Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses. Es ist zweckmässig, bei der Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses von einer Gesamtbeurteilung des neuen Finanzausgleichsgesetzes auszugehen und die verschiedenen Auswirkungen der möglichen Anpassung sorgfältig zu erwägen. Eine regelmässige Gesamtbeurteilung wird mit dem Wirksamkeitsbericht vorgenommen, der dem Kantonsrat gemäss Art. 44 FAG alle vier Jahre vorgelegt wird. Aufgrund des Wirksamkeitsberichts (40.10.05; Ziff. 6.3.2) soll im Voranschlag 2013 erstmals eine Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses vorgenommen werden.

Für das Jahr 2012 wird vorgeschlagen, den Übergangsausgleichssteuerfusses unverändert bei 162 Prozent zu belassen.

10 Schlussbemerkungen und Antrag

Die finanzielle Lage des Kantons hat sich in den letzten Monaten weiter verschlechtert. Trotz der konsequenten Umsetzung der im Frühling 2011 beschlossenen Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits und trotz der Vorwegnahme eines grossen Teils des vom Kantonsrat in Auftrag gegebenen zweiten Sparpakets ist es nicht möglich, den Haushalt auszugleichen. Daran wesentlichen Anteil hatten die gleich an mehreren Stellen wegbrechenden Einnahmen: Die ausbleibenden Gewinnausschüttungen der Nationalbank, rückläufige Steuererträge und die sinkenden Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich führen im Vergleich zu den Planzahlen des AFP 2012–2014 zu Mindereinnahmen von über 200 Mio. Franken.

Um ein ausgeglichenes Budget sicherzustellen, sieht der Voranschlag eine Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte vor, wodurch der Haushalt im Jahr 2012 um rund 95 Mio. Franken entlastet wird. Zusätzlich sollen aus dem freien Eigenkapital Mittel im Umfang von 200 Mio. Franken bezogen werden. Der Bestand des freien Eigenkapitals sinkt in der Folge bis Ende 2012 auf rund 270 Mio. Franken. Der finanzpolitische Spielraum der Zukunft ist damit stark eingeschränkt. Dies umso mehr, als auch in den folgenden Jahren die Gewinnausschüttungen der Nationalbank nicht sichergestellt sind und sich die Steuererträge auf einem tieferen Niveau bewegen werden als in früheren Planungen erwartet.

Vor diesem Hintergrund sind weitere Sparanstrengungen unumgänglich. Dazu gehört die integrale Umsetzung des im Februar 2011 beschlossenen ersten Sparpakets. Darüber hinaus ist rasch ein dauerhaft wirkendes zweites Sparpaket auszuarbeiten. Der Umfang der vom Kantonsrat beschlossenen 50 Mio. Franken wird dafür nicht ausreichen. Die Regierung wird auf Basis der aktualisierten Finanzplanzahlen das Sparvolumen anpassen und im Rahmen des nächsten Aufgaben- und Finanzplans 2013–2015 die nächsten Schritte aufzeigen.

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Voranschlag 2011 einzutreten.

Im Namen der Regierung,

Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Canisius Braun