



Aufgaben- und Finanzplan 2014-2016

Botschaft der Regierung mit Beilagen

Zusammenfassung

Die Planung für die Jahre 2014 bis 2016 zeigt folgende Ergebnisse:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Aufwand der laufenden Rechnung	4'500.6	4'605.7	4'751.8	4'917.3
Ertrag der laufenden Rechnung	4'473.6	4'444.5	4'620.6	4'795.2
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	27.0	161.2	131.2	122.1

Die obigen Ergebnisse enthalten den gesamten Aufwand und Ertrag der Planjahre inklusive der Aufwendungen und Erträge für die Gesetzesvorhaben (ohne Personalaufwand) und die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Im Gegensatz zum Voranschlag 2013, der einen Bezug von Eigenkapital in der Höhe von gesamthaft 141.2 Millionen Franken enthält (80 Mio. Franken freies und 61.2 Mio. Franken besonderes Eigenkapital), ist in den Planwerten der Jahre 2014 bis 2016 nur ein Bezug aus dem besonderen Eigenkapital von jährlich 25.6 Mio. Franken enthalten. Eingerechnet sind ein Steuerfuss von 115 Prozent und Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von rund 40 Mio. Franken pro Jahr.

Die Zahlen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2014–2016 zeigen trotz mehrheitlicher Umsetzung der Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II, 33.12.09) weiterhin ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und Gesamtertrag der laufenden Rechnung.

Mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 3.0 Prozent im Zeitraum 2013 bis 2016 liegt das Aufwandwachstum deutlich über der Zunahme des Ertrages von jährlich 2.3 Prozent. Die Kosten steigen in verschiedenen Leistungsbereichen, so im Spitalbereich durch die neue Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisationen), in der sozialen Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen AHV und IV), der tertiären Bildung sowie im Öffentlichen Verkehr. Weiter ist aufgrund bedeutender Investitionsvorhaben ein markanter Anstieg der Abschreibungen vorgesehen. Daneben führt die Ausfinanzierung der Versicherungskassen zu Mehraufwendungen.

Der Anstieg des Personalaufwands bis 2016 mit durchschnittlich 0.3 Prozent je Jahr ist moderat. Den Mehraufwendungen von 6.6 Mio. Franken für den Stufenanstieg (abzüglich Mutationsgewinne), die Beförderungen, die ausserordentlichen Leistungsprämien sowie refinanzierte Stellen im Umfang von 1'100 Stellenprozenten steht die Kürzung des Personalaufwands um 1 Prozent (–6.9 Mio. Fr.) gegenüber. Diese wurde mit dem Voranschlag 2013 beschlossen und wird in den Planjahren des AFP 2014–2016 weitergezogen. Wird der Personalaufwand um diesen Effekt sowie die Folgekosten der Personalgesetzrevision und der Demografievorlage bereinigt, resultiert ein negatives Aufwandwachstum von jährlich durchschnittlich –0.2 Prozent. Im übrigen sind nebst den erwähnten refinanzierten Stellen keine neuen, nicht refinanzierten Stellen im AFP 2014–2016 enthalten.

Ohne Gegenmassnahmen würde das freie Eigenkapital zur Deckung der Aufwandüberschüsse bis Ende 2014 vollständig aufgebraucht. Damit besteht dringender Handlungsbedarf. Entsprechend hat die Regierung das Projekt «Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013» (EP 2013) in Angriff genommen. Mit dem EP 2013 verfolgt sie das Ziel, den Kantonshaushalt so zu stabilisieren, dass sich die erwarteten Aufwände und Erträge die Waage halten. Das Haushaltsgleichgewicht soll ohne zusätzliche Steuerfussanpassungen erreicht werden. Den Umfang der notwendigen Entlastungsmassnahmen wird die Regierung in Abhängigkeit von aktualisierten Ertragsschätzungen, auf der Basis von längerfristig ausgerichteten Szenarien für die Haushaltsentwicklung und nach dem Vorliegen der departementalen Abklärungen zu Beginn des Jahres 2013 festlegen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2016.

1 Einleitung

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

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

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

In den AFP 2011–2013, AFP 2012–2014 und AFP 2013–2015 zeigte sich, dass ohne Gegenmassnahmen hohe Haushaltsdefizite zu erwarten gewesen wären. Die Regierung legte mit dem AFP 2012–2014 ein Massnahmenpaket vor, um die zu erwartenden Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Ausgaben zu reduzieren. In der Februarsession 2011 verabschiedete der Kantonsrat zusammen mit dem AFP 2012–2014 auch die Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits (33.11.09, Sparpaket I). Gestützt auf die hohen Aufwandüberschüsse im AFP 2013–2015 beantragte die Regierung dem Kantonsrat im Rahmen einer separaten Botschaft ein weiteres Sparpaket (33.12.09, Sparpaket II) zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes. Dieses wurde vom Kantonsrat im Juni 2012 verabschiedet.

Trotz integraler Umsetzung des Sparpaketes II verbleiben im AFP 2014–2016 Finanzierungslücken von jährlich 122 Mio. bis 161 Mio. Franken. Die durch das Sparpaket II erzielten Einsparungen wurden zu einem grossen Teil durch Steuermindererträge und weitere Kostensteigerungen im Bereich der neuen Spitalfinanzierung (ausserkantonale Hospitalisationen) konsumiert. Aufgrund der mutmasslichen und der budgetierten Rechnungsdefizite sowie der vorgesehenen Eigenkapitalbezüge sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals bis Ende 2013 voraussichtlich auf noch rund 150 Mio. Franken. Der finanzpolitische Spielraum ist damit stark eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund ist die Ausarbeitung eines weiteren Entlastungsprogramms zur nachhaltigen Sanierung der Kantonsfinanzen mit Wirkung ab 2014/2015 unumgänglich. Die Regierung hat deshalb das Projekt «Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013» in Angriff genommen. Ziel dieses Projekts ist es, den Kantonshaushalt über die Planperiode 2014–2016 hinaus ins Gleichgewicht zu bringen. Damit soll sichergestellt werden, dass der Kanton finanzpolitisch handlungsfähig bleibt.

Die Regierung hat die Departemente und die Staatskanzlei beauftragt, bis Anfang Januar 2013 sämtliche Leistungsbereiche grundlegend zu überprüfen. Departemente und Staatskanzlei sollen aufzeigen, wie das Leistungsangebot zu reduzieren ist, wenn weniger staatliche Mittel zur Verfügung stehen. Analoge Überlegungen sind in der Justiz und in verschiedenen Querschnittsbereichen anzustellen. Gestützt auf die Überlegungen und Vorschläge der Departemente, der Gerichte und der Staatskanzlei wird die Regierung im ersten Quartal 2013 darüber entscheiden, in welchen Leistungsbereichen Massnahmen weiterzuerfolgen und zu konkretisieren sind. Die Regierung beabsichtigt, dem Kantonsrat noch im ersten Halbjahr 2013 eine Botschaft mit entsprechenden Entlastungsvorschlägen zu unterbreiten.

2 Grundlagen der Planung

2.1 Finanzleitbild und finanzpolitische Grundlagen

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

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

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

Begrenzung der Verschuldung und Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit: Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Ausgaben. Die laufende Rechnung muss ausgeglichen sein. Der Voranschlag darf maximal einen Aufwandüberschuss in der Höhe des Ertrags von 3 Prozent der einfachen Steuer vorsehen¹. Ein allfälliger Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung ist dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann².

Die Verschuldung für Investitionen wird auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten gering gehalten. Zu diesem Zweck werden Investitionen innerhalb von fünf bzw. zehn Jahren abgeschrieben³. Mit der Massnahme S1 des Sparpakets II wurden die Abschreibungsfristen für Spitalbauten auf 25 Jahre verlängert⁴. Grosse Schwankungen des jährlichen Investitionsvolumens werden vermieden. Das Eigenkapitalvolumen wird konjunkturgerecht gesteuert; in wirtschaftlich günstigen Phasen ist freies Eigenkapital aufzubauen.

Ausgleich des Voranschlags: Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Er kann gesenkt werden, wenn das freie Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt⁵.

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

¹ Dies entspricht heute einem Betrag von 32.4 Mio. Franken (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2013, S. 103).

² Vgl. Art. 61 StVG.

³ Vgl. Art. 50 StVG und Art. 10 der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1.

⁴ Kantonsratsbeschluss vom 6./7. Juni 2012 zum Sparpaket II (33.12.09).

⁵ Vgl. Art. 61 StVG.

2.2 Finanzielle Grundlagen

2.2.1 Rechnungsabschlüsse der Vorjahre und mutmassliche Rechnung 2012

in Mio. Fr.	Rechnung 2009	Rechnung 2010	Rechnung 2011	Mutmasslich 2012
Laufende Rechnung				
Aufwand	4'158.1	4'330.6	4'461.8	4'496.9
Ertrag	4'215.3	4'395.3	4'397.0	4'425.3
Ertrag vor Bezug freies Eigenkapital	4'200.3	4'170.3	4'272.0	4'225.3
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	-42.2	160.3	189.8	271.6
Bezug freies Eigenkapital	15.0	225.0	125.0	200.0
Aufwandüberschuss			64.8	71.6
Ertragsüberschuss	57.2	64.7		
Investitionsrechnung				
Ausgaben	160.1	191.5	198.4	230.6
Einnahmen	38.7	51.8	46.2	46.5
Nettoinvestition	121.4	139.7	152.2	184.1
Finanzierung				
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen	74.3	85.8	96.9	110.7
Saldo der laufende Rechnung	57.2	64.7	-64.8	-71.6
Selbstfinanzierung	131.6	150.6	32.1	39.1
Nettoinvestition	121.4	139.7	152.2	184.1
Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag (-)	10.1	10.9	-120.1	-145.0
Selbstfinanzierungsgrad	108%	108%	21%	21%
Eigenkapital (Bestand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	878.4	718.2	528.3	256.7
Besonderes Eigenkapital	552.4	521.8	467.1	441.5
Gesamtes Eigenkapital	1'430.8	1'239.9	995.4	698.2

Bis im Jahr 2009 konnten positive Abschlüsse erzielt und freies Eigenkapital aufgebaut werden. Im Jahr 2011 ist effektiv, d.h. ohne Bezug aus dem freien Eigenkapital, ein Aufwandüberschuss von 189.8 Mio. Franken eingetreten. Der Bestand des gesamten Eigenkapitals nahm vom Höchststand von 1.4 Mrd. Franken Ende 2009 auf 1.0 Mrd. Franken Ende 2011 ab. Per Ende 2012 wird das gesamte Eigenkapital voraussichtlich noch knapp 700 Mio. Franken betragen.

Für das Jahr 2012 ist ein Aufwandüberschuss von 28.4 Mio. Franken budgetiert. Die mutmassliche Rechnung 2012 lässt allerdings einen Aufwandüberschuss von knapp 72 Mio. Franken erwarten, hauptsächlich wegen tieferen Steuer- und Vermögenseinnahmen sowie Mehrkosten im Gesundheitsbereich (individuelle Prämienverbilligung, ausserkantonale Hospitalisationen). Entlastend wirkt die nicht budgetierte Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank von insgesamt 40 Mio. Franken. Ohne diese Mehrerträge würde das mutmassliche Ergebnis 2012 entsprechend schlechter ausfallen.

Im Bereich der Investitionsrechnung ist gegenüber den Vorjahren ein weiterer Anstieg zu erwarten. Im Jahr 2012 wird mit Nettoinvestitionen von rund 184 Mio. Franken gerechnet.

2.2.2 Voranschlag 2013

in Mio. Fr.	Voranschlag 2012	Voranschlag 2013
Laufende Rechnung		
Aufwand	4'389.5	4'500.6
Ertrag	4'361.1	4'473.6
Ertrag vor Bezug freies Eigenkapital	4'161.1	4'393.6
Aufwandüberschuss vor Bezug freies Eigenkapital	228.4	107.0
Bezug freies Eigenkapital	200.0	80.0
Aufwandüberschuss	28.4	27.0

Der Voranschlag 2013 sieht einen Aufwandüberschuss von 27.0 Mio. Franken vor. In diesem Wert enthalten sind Bezüge aus dem freien Eigenkapital von 80 Mio. Franken und dem besonderen Eigenkapital von 61.2 Mio. Franken (ordentliche Tranche und einmaliger Vorbezug von je 30.6 Mio. Fr.) sowie eine Anhebung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte auf neu 115 Prozent.

Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt im Jahr 2013 rund 2.0 Prozent. Werden die Gesundheitseinrichtungen, deren Kosten durch die ab dem 1. Januar 2012 geltende neue Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisation) weitgehend exogen gesteuert werden, ausgeklammert, resultiert ein bereinigtes Aufwandwachstum von 0.7 Prozent.

2.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Konjunkturaussichten für die Schweiz sind gemäss jüngster Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes (Dezemberprognose 2012) verhalten positiv. Ausschlaggebend für die nur bedingt positiven Erwartungen sind die nach wie vor unsicheren aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, namentlich der – auch nach Einführung der Wechselkursuntergrenze zum Euro – hoch bewertete Schweizer Franken sowie die Unsicherheiten bezüglich Entwicklung der Weltkonjunktur. Dass sich die Schweizer Wirtschaft erneut unter schwierigen Bedingungen relativ gut behaupten konnte, ist dem Zusammenspiel solider Inlandkonjunktur und der teilweisen Krisenresistenz der Exportwirtschaft zu verdanken. Die kurzfristigen Konjunkturaussichten für die kommenden Monate sind durchzogen, wobei Anzeichen für eine bedeutende Verschlechterung nicht auszumachen sind. So erwartet die Expertengruppe des Bundes für die Schweiz im Jahr 2012 ein BIP-Wachstum von 1 Prozent. Für das Jahr 2013 behält sie ihre bisherige Einschätzung bei und prognostiziert ein BIP-Wachstum von 1.3 Prozent. Für 2014 wird von einer Festigung der konjunkturellen Entwicklung ausgegangen (BIP-Wachstum 2 %).

Die Aussichten am Arbeitsmarkt haben sich laut Expertengruppe eingetrübt. Die Beschäftigungen nahmen bis zum Herbst 2012 noch deutlich zu. Jüngste Umfragen deuten aber auf eine nachlassende Einstellungsbereitschaft bei vielen Firmen sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor hin. Der leichte Anstieg der Arbeitslosigkeit, der Anfang 2012 einsetzte, dürfte sich 2013 fortsetzen und erst 2014 zu Ende gehen. Im Jahresdurchschnitt rechnet die Expertengruppe daher mit Arbeitslosenquoten von 2.9 Prozent für 2012 sowie je 3.3 Prozent für die Jahre 2013 und 2014. Demgegenüber bleibt die Inflationsgefahr trotz der in der Schweiz und in vielen OECD-Ländern expansiven Geldpolitik äusserst gering. Gemäss Expertengruppe dürfte sich der Landesindex für Konsumentenpreise in den Jahren 2013 und 2014 um jährlich 0.2 Prozent entwickeln.

Vor dem Hintergrund der moderat positiven Konjunkturperspektiven ist im Kanton St.Gallen weiterhin mit einer gedämpften Entwicklung der Steuererträge zu rechnen. Insbesondere ist – wie bereits im Voranschlag 2013 – davon auszugehen, dass die im letztjährigen AFP 2013–2015 eingestellten Steuererträge, die auf optimistischeren Wachstumsannahmen basierten, nicht erreicht werden können.

Unsicherheiten bestehen ferner bei der Gewinnausschüttung der SNB. Das Eidgenössische Finanzdepartement und die SNB unterzeichneten im November 2011 eine neue Vereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB. Diese gilt für die Geschäftsjahre 2011 bis 2015 und sieht vor, dass die SNB künftig jährlich 1 Mrd. Franken an den Bund und die Kantone auszahlt, sofern die Ausschüttungsreserve wieder einen positiven Betrag aufweist. Für den Kanton St.Gallen resultiert dabei ein Anteil von rund 40 Mio. Franken je Jahr. Es hängt von der weiteren Entwicklung an den Finanzmärkten und insbesondere an der Währungsfront ab, ob nach 2012 auch in den Folgejahren Gewinnausschüttungen erwartet werden dürfen. Kurz- und mittelfristig darf von Gewinnausschüttungen ausgegangen werden. Solche sind im AFP 2014–2016 im Umfang von jährlich 40 Mio. Franken eingestellt.

2.4 Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II)

Mit dem Kantonsratsbeschluss über die Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (33.12.09; Sparpaket II) erteilte der Kantonsrat im Juni 2012 der Regierung den Auftrag, im AFP 2014–2016 Bericht über die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen zu erstatten. Nachstehende Tabelle zeigt die Massnahmen des Sparpakets II und die damit tatsächlich umgesetzten Entlastungen im AFP 2014–2016 gegenüber dem letztjährigen AFP 2013–2015. Die Werte in Klammern verweisen auf die ursprüngliche Entlastungswirkung gemäss Beschluss des Kantonsrates vom Juni 2012⁶.

	<i>Massnahmen des Sparpakets II</i>	<i>AFP 2014</i>	<i>AFP 2015</i>	<i>AFP 2016</i>	<i>Umsetzung</i>
Aktualisierungen					
A	Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich: Bereinigung Zahlen AFP 2013–2015	–13'400'000	–13'700'000	–13'700'000	ja
A	Aktualisierungen Sonderschulen	–6'717'100	–6'017'100	–6'017'100	ja
A	Korrektur Ertragsschätzung Vermögensverwaltung	–250'000 (–400'000)	–400'000	–400'000	2014: nur teilweise umgesetzt
A	Korrektur Mehrkosten Revision Versicherungskassen	3'400'000	3'400'000	3'400'000	ja
A	Aktualisierungen Investitionsrechnung	–23'900'000	–9'200'000	–9'200'000	ja
A	Amtsleitung TBA: Allgemeine Verwaltung	–100'000	–100'000	–100'000	ja
A	Amt für Umwelt: Erhöhung Staatsgebühren für Bewilligungen Abfallanlagen/Altlasten	–50'000	–50'000	–50'000	ja
A	Streichung Liste für säumige Prämienzahlerinnen und -zahler	–400'000	200'000	200'000	ja
A	Korrektur Aufwand IPV	–1'900'000	–1'900'000	–1'900'000	ja
Total Aktualisierungen		–43'317'100	–27'767'100	–27'767'100	
Kürzungsmassnahmen					
K1	Stellenreduktion Dienststelle PPC	–104'200	–104'200	–104'200	ja
K1	Reduktion Informatikaufwendungen ePSI	–90'200	–90'200	–90'200	ja
K2	Angebotsstandard Regionalverkehr	0	–200'000	–200'000	ja
K3	Beitragspflicht verkehrsrelevante Einrichtungen	–200'000	–200'000	–200'000	ja, Ersatzmassnahme, vgl. Kapitel 4.2.1
K4	Neuordnung öV-Finanzierung	–1'668'000 (–660'000)	–3'042'000 (–1'190'000)	+1'492'000 (–1'190'000)	ja (Übererfüllung in Jahren 2014/15 und Untererfüllung im Jahr 2016)
K5	Forstliche Schutzbauten: Reduktion Staatsbeiträge	–300'000	–300'000	–300'000	ja
K6	Kürzung der Mittel im innerkantonalen Finanzausgleich	–11'700'000	–11'700'000	–11'700'000	ja
K7	Allgemein (DI, Amt für Kultur)	–620'000	–620'000	–620'000	ja
K8	Kürzung der Kulturförderbeiträge	–360'000	–560'000	–560'000	ja
K9	Reduktion der Denkmalpflegebeiträge	–235'000	–340'000	–340'000	ja

⁶ Die Massnahmen des Sparpakets I – abgesehen von der in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 abgelehnten Kürzung der Ergänzungsleitungen um 4.4 Mio. Franken – wurden integral umgesetzt und sind Bestandteil des AFP-Planwertes 2013.

Massnahmen des Sparpakets II		AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Umsetzung
Kürzungsmassnahmen					
K10	DI: Residual (alle Ämter)	-267'000	-257'000	-257'000	ja
K10	Interne Aufsicht soziale Einrichtungen	-21'000	-21'000	-21'000	ja
K11	Berufsfachschulen: Verminderung des Führungspools	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	ja
K12	Integration der Brückenangebote hauswirtschaftlicher Ausrichtung in das allgemeine Brückenangebot	-200'000	-200'000	-200'000	ja
K13	Berufsfachschulen: Integration Klassenlehrerzulagen	-1'500'000	-1'500'000	-1'500'000	ja
K14	Berufsfachschulen: festlegen max. Förderbeitrag für Lernende	-600'000	-590'000	-590'000	ja
K15	Berufsfachschulen: Erweiterung und Quantifizierung des Berufsauftrags der Lehrpersonen	-630'000	-630'000	-630'000	ja
K16	Erhöhung Reisezeit Wohn-Schulort	-350'000	-600'000	-600'000	ja
K17	Berufsfachschulen: Optimierung der Klassengrössen (Berufsmaturität) ..	-660'000	-650'000	-650'000	ja
K18	Berufsfachschulen: Konzentration der Schulorte	-700'000	-700'000	-700'000	ja
K19	Überprüfung Budgetierungsvorgaben an Berufsfachschulen	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	ja
K20	Mittelschulen: Klassenzusammenlegungen für einzelne Lektionen	-250'000	-400'000	-400'000	ja
K21	Mittelschulen: Reduktion der Anzahl Pflichtlektionen	-900'000	-900'000	-900'000	ja
K22	Universität: Verzichtplanung in Lehre und Verwaltung	-2'000'000	-3'000'000	-3'000'000	ja
K23	Universität: Praxisänderung Dienstleistungen und Forschungsprojekte ..	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	ja
K24	PHSG: Straffung Lehre und Betrieb	-1'200'000	-1'800'000	-1'800'000	ja
K25	FHS St. Gallen: Kosteneinsparung in der Lehre	-700'000	-800'000	-800'000	ja
K26	HSR: Gebühren zu Lasten Wirtschaftspartner	-220'000	-330'000	-330'000	ja
K27	HSR: Gemeinkostenbeitrag Drittmittel Industriepartner	0	-800'000	-800'000	ja
K28	NTB: Senkung der Kosten pro Student	-950'000	-920'000	-920'000	ja
K29	Reduktion Personalkosten im Finanzdepartement	-320'000	-250'000	-250'000	ja
K29	keine Erhöhung Entschädigung Geschäftsführer IG KOMSG	-10'000	-10'000	-10'000	ja
K30	Reduktion Informatik-Betriebskosten	-28'000	-28'000	-28'000	ja
K30	Reduktion Druckkosten Berichte	-25'000	-25'000	-25'000	ja
K31	Verrechnung der Leistungen im Bereich der Familienausgleichskasse Staatspersonal	-100'000	-100'000	-100'000	ja
K32	Neue Fachapplikation Quellensteuer	-120'000	-120'000	-120'000	ja
K32	Anbindung Quellensteuer an zentralen Bezug	-20'000	-20'000	-20'000	ja
K33	eTaxes für Arbeitgeberabrechnung Quellensteuer	-100'000	-100'000	-100'000	ja
K34	Reduktion Bezugsprovision Quellensteuer	-1'700'000	-1'600'000	-1'600'000	ja
K35	eDesk/eWorking und Veranlagungsunterstützung natürliche Personen ..	-805'000	-1'105'000	-1'105'000	ja
K36	Veranlagungsunterstützung juristische Personen ⁷	-330'000	-330'000	-330'000	ja
K37	Kostenreduktion im Bereich der Aus- und Weiterbildung	-130'000	-130'000	-130'000	ja
K38	Kostenreduktion im Bereich der Stellenausschreibungen	-200'000	-200'000	-200'000	ja
K39	Reduktion Informatik Kleinstvorhaben	-30'000	-30'000	-30'000	ja
K40	Aufbau Energiemanagement & Betriebsoptimierung	-400'000	-800'000	-800'000	ja
K41	Reduktion Aufträge an Dritte (BD)	-430'000	-430'000	-430'000	ja
K42	Reduktion der Mittel für GIS-Datenerhebungen	-40'000	-40'000	-40'000	ja
K43	Beteiligung an Sicherheitskosten für das Asylzentrum Landegg	-100'000	-100'000	-100'000	ja
K44	Verzicht auf das weitere Engagement beim Polizeikooperationszentrum in Schaanwald (FL)	0 (-130'000)	0 -130'000	-130'000	Verzicht wird erst ab 2016 umgesetzt
K45	Plafonierung der Kantonsbeiträge an den Kulturgüterschutz	-50'000	-50'000	-50'000	ja
K46	Verschiebung Ausbau teilstationäre Versorgung Kinder- und Jugendpsychiatrie	-600'000	-300'000	-300'000	ja

⁷ Die personellen Entlastungen der Massnahme K36 (Veranlagungsunterstützung juristische Personen) sowie die damit verbundenen Betriebskosten der Informatiklösung sind in den AFP-Planwerten enthalten. Die dafür erforderliche Informatikinvestition ist Bestandteil des Voranschlags 2013. Im Rahmen der Abklärungen im Vorfeld der Umsetzung dieser Massnahme hat sich gezeigt, dass die Umsetzung mit einigen Problemen behaftet ist. Gegenwärtig laufen Detailabklärungen und allenfalls sind eine Neubeurteilung vorzunehmen und Alternativen zu prüfen.

Massnahmen des Sparpakets II		AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Umsetzung
Kürzungsmassnahmen					
K47	Streichung/Kürzung Dienstleistungen und Honorare (GD)	-10'000	-100'000	-100'000	ja
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge (GD)	-200'000	-200'000	-200'000	ja
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge sowie Dienstleistungen und Honorare	-200'000	-200'000	-200'000	ja
K47	Streichung/Kürzung Staatsbeiträge	-90'000	-90'000	-90'000	ja
K48	Minderaufwand/Verschiebung Unterstellung Oberärztinnen und Oberärzte unter das eidgenössische Arbeitsgesetz	-4'200'000	-4'400'000	-4'400'000	ja
K49	Erhöhung der Ertragsüberschussvorgabe im Zentrum für Labormedizin	-180'000	-200'000	-200'000	ja
K50	Reduktion der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei Spitälern	-4'100'000	-4'100'000	-4'100'000	ja
K51	Reduktion Beiträge für die Sicherstellung der Versorgung	-4'750'000	-4'750'000	-4'750'000	ja
K52	Enge Kooperation der Spitalverbunde 3 und 4 ⁸	0 (+320'000)	0 (-650'000)	0 (-650'000)	vgl. Fussnote
Total Kürzungsmassnahmen		-48'693'400	-54'062'400	-49'658'400	
Querschnittsmassnahmen					
Q1	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten Zentralverwaltung	-2'570'000	-2'570'000	-2'570'000	ja
Q2	Personalgesetz: Reduktion Mehrkosten selbständige Institutionen	-8'700'000	-8'700'000	-8'700'000	ja
Q3	Verzicht auf Teuerungsanpassung	-9'100'000	-9'100'000	-9'100'000	ja
K53	Verzicht auf zusätzliche Stellen	-2'000'000	-2'090'000	-2'090'000	ja, vgl. hierzu Kapitel 3.2.1
Q4	Anpassung des Informatik-Liefervertrages der VRSG «SN Steuern Natürliche Personen»	-500'000	-500'000	-500'000	ja
Q4	Durchführungskosten Ergänzungsleistungen und Pflegefinanzierung	-605'000 (-500'000)	-605'000 (-500'000)	-605'000 (-500'000)	ja
Q5	Reduktion Flächenstandards in zugemieteten Objekten	0	-1'500'000	-1'500'000	ja
Q7	Aufträge an Dritte	-800'000	-900'000	-900'000	ja
Total Querschnittsmassnahmen		-24'275'000	-25'965'000	-25'965'000	
Globale Kürzungsmassnahmen					
Aufwandminderung bei Staatsbeiträgen		0	0 (-20'000'000)	0 (-20'000'000)	Weiterverfolgung im EP 2013
Projekt Aufgabenerfüllung		0	0 (-5'000'000)	0 (-5'000'000)	Weiterverfolgung im EP 2013
Total globale Kürzungsmassnahmen		0	0	0	
Massnahmen mit Bezug auf Gemeinden					
G2	IVSE-Unterstellung Schlupfhuus	-300'000	-300'000	-300'000	ja
G2	Aufgabenteilung InVia	-1'034'000	-1'034'000	-1'034'000	ja
G3	Streichung der Beiträge an die Suchtberatungsstellen	-3'200'000	-3'200'000	-3'200'000	ja
G4	Giftsammelstellen an Gemeinden	0 (-500'000)	0 (-500'000)	0 (-500'000)	Art und Zeitpunkt der Umsetzung ist in Abklärung mit den Gemeinden
G5neu	Übernahme Anteil Sonderkredit E-Government durch Kanton	+500'000 (+1'000'000)	+500'000 (+1'000'000)	+500'000 (+1'000'000)	ja
G6neu	Streichung Abgeltung Zweigstellen EL-Abwicklung	-700'000	-700'000	-700'000	ja
G7neu	Streichung Gemeindebeiträge Neue Regionalpolitik	-165'000	-165'000	-165'000	ja
G8neu	Erhöhung Gemeindeanteil Pflegefinanzierung (60%)	-17'700'000 (-17'455'000)	-18'700'000 (-17'455'000)	-19'900'000 (-17'455'000)	ja, Übererfüllung
Total Massnahmen mit Bezug auf Gemeinden		-22'599'000	-23'599'000	-24'799'000	

⁸ Die Massnahme K52 (Enge Kooperation der Spitalverbunde 3 und 4) lässt sich nicht wie ursprünglich geplant umsetzen. Die Baserate wird sich aufgrund des Benchmarkings kaum erhöhen lassen, selbst wenn die engere Kooperation zu Beginn höhere Kosten auslöst. Die Baserate der Spitalverbunde 2 bis 4 wird massgeblich von den Kosten der Spitalverbunde 2 und 3 beeinflusst. Damit entfielen zwar höhere Kantonsbeiträge von 0.32 Mio. Franken im Voranschlag 2013 und im AFP 2014, in der Folge könnte aber die Einsparung von jährlich 0.65 Mio. Franken ab dem AFP 2015 nicht in der vorgesehenen Form realisiert werden.

Massnahmen des Sparpakets II		AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Umsetzung
Sondereffekte					
S1	Verlängerung Abschreibungsfrist Spitalbauten	0	-15'300'000	-15'300'000	ja
S2	Verschiebung des Abschreibungsbeginns um ein Jahr	-12'600'000	-28'500'000	-28'500'000	ja
S3	Gebührenüberschuss des Strassenverkehrsamtes nicht mehr dem Strassenfonds, sondern dem Allgemeinen Haushalt zuweisen.	-9'400'000 (-6'000'000)	-9'800'000 (-6'000'000)	-9'800'000 (-6'000'000)	ja, Über- erfüllung ⁹
Total Sondereffekte		-22'000'000	-53'600'000	-53'600'000	
Residualkorrekturen					
R1	Umsetzung Residualkorrekturen verteilt auf Departemente	-11'268'000	-11'285'000	-11'285'000	ja
Total Residualkorrekturen		-11'268'000	-11'285'000	-11'285'000	
Ertragsseitige Massnahmen					
E1	Begrenzung Pendlerabzug ¹⁰	0	-13'000'000	-13'000'000	ja
E2	Erhöhung Studiengebühren (Universität St.Gallen)	-1'250'000	-2'000'000	-2'000'000	ja
E2	Erhöhung Studiengebühren (Fachhochschulen)	-1'350'000	-1'350'000	-1'350'000	ja
E3	Erhöhung der Gebühren für Amtshandlungen (BD)	-10'000	-10'000	-10'000	ja
E3	Erhöhung der Gebühreneinnahmen bei Erteilung von Bewilligungen (GD)	-30'000	-30'000	-30'000	ja
E3	Erhöhung der Beiträge für die Aufschaltung von Brandmeldeanlagen ...	-600'000	-600'000	-600'000	ja
E3	Erhöhung der Gebühren für die Bewilligung von Strassenreklamen und Veranstaltungen	-260'000	-260'000	-260'000	ja
E3	Gebühreerhöhung im Bereich Sicherheitsfirmen, Sprengstoff und Pyrotechnik	-140'000	-140'000	-140'000	ja
Total Ertragsseitige Massnahmen		-3'640'000	-17'390'000	-17'390'000	
Übergangsmassnahmen					
Ü1	Massnahmenplan aus Sonderkredit «Standortförderungsprogramm 2011–2014»	-300'000	-165'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü2	Verzicht auf Förderung Sozialberufe	-200'000	-200'000	-200'000 (0)	ja, Weiterzug 2016
Ü3	Reduktion Sachaufwand Fachhochschulen	-1'240'000	-2'320'000	-745'000 (0)	ja, teilweiser Weiterzug 2016
Ü4	Staffelung / Verschiebung Informatik-Projekte des Kantonalen Steueramtes	-1'050'000	-300'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü5	Gewässerverbauungen	-1'500'000	-1'500'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü5	Kantonsbeiträge an Gemeinden und Abwasserverbände für Abwasser- anlagen und generelle Entwässerungsplanungen über einen längeren Zeitraum verteilen	-50'000	-50'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü5	Verschiebung – Staatsbeiträge Erforschung und Erprobung erneuer- barer Energien / Energiesparmassnahmen	-50'000	-50'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü6	Verzicht auf Studie zur Wirkung von Interventionen in der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug	-100'000	0	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Ü6	Verschiebung StPO-Stellen (Gesetzesvorhaben)	-400'000	-400'000	-400'000 (0)	ja, Weiterzug 2016
Ü6	Informatik-Investitionen: Scanning / Ausdehnung i2-Analyse-Tool	440'000	-320'000	0	ja, kein Weiter- zug 2016
Total Übergangsmassnahmen		-4'450'000	-5'305'000	-1'345'000	
Total Sparpaket II (inkl. ertragsseitige Massnahmen und Übergangsmassnahmen)		-180'242'500	-218'973'500	-211'809'500	

⁹ Übererfüllung der Sparvorgabe aufgrund eines höheren Gebührenüberschusses als ursprünglich geplant. Je nach Entwicklung der Gebührenerträge kann der Überschuss in Zukunft auch unter 6 Mio. Franken fallen.

¹⁰ Die Mehrerträge von jährlich 13 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Massnahme E1 (Begrenzung Pendlerabzug) sind ab 2015 Bestandteil des AFP 2014–2016. Aus heutiger Sicht ist die Realisierung mit Unsicherheiten verbunden. Insbesondere sind Gesetzesanpassungen auf Bundesebene notwendig (Steuerharmonisierungsgesetz), deren Umsetzungszeitpunkt schwer abschätzbar ist.

Von der ursprünglich vom Kantonsrat im Juni 2012 beschlossenen Entlastungswirkung des Sparpakets II von 171.8 Mio. Franken (2014) und 234.1 Mio. Franken (2015) konnten im Zahlenteil des AFP 2014–2016 gesamthaft 180.2 Mio. Franken bzw. 219.0 Mio. Franken realisiert werden)¹¹. Die Kürzungsmassnahmen wurden integral auch in den Planwerten 2016 weitergezogen. Da die Übergangsmassnahmen im Grundsatz bis 2015 befristet sind, wurden diese im Planjahr 2016 nur teilweise berücksichtigt. Gemäss obiger Tabelle resultieren Minderentlastungen gegenüber dem Beschluss des Kantonsrat zum Entlastungsvolumen in den Jahren 2015/2016 hauptsächlich durch den Verzicht auf die Umsetzung der beiden globalen Kürzungsmassnahmen «Aufwandminderung bei Staatsbeiträgen (20 Mio. Franken)» und «Projekt Aufgabenerfüllung (5 Mio. Franken)». Die Regierung beabsichtigt, diese Vorgabe im Rahmen der Arbeiten zum Entlastungspaket und zur Leistungsüberprüfung 2013 umzusetzen.

2.5 Umsetzung der Sparvorgabe an die Gemeinden

Der Kantonsrat hat mit dem Sparpaket II eine Beteiligung der Gemeinden von jährlich 20 Mio. Franken in den Jahren 2013 bis 2015 beschlossen. Mit dem Voranschlag 2013 wurde eine Gemeindebeteiligung von 19.6 Mio. Franken realisiert. Die Sparvorgabe von 20 Mio. Franken wurde um rund 0.4 Mio. Franken unterschritten.

	VA 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Aufgabenteilung In Via und Schlupfhus	+500'000	-1'334'000	-1'334'000	-1'334'000
Streichung Beiträge an Suchtberatungsstellen	-3'200'000	-3'200'000	-3'200'000	-3'200'000
Übernahme Gemeindeanteil am Sonderkredit E-Government durch Kanton ¹²	+500'000	+500'000	+500'000	+500'000
Streichung Abgeltung Zweigstellen Abwicklung Ergänzungsleistungen	-700'000	-700'000	-700'000	-700'000
Streichung Gemeindebeiträge Neue Regionalpolitik	-165'000	-165'000	-165'000	-165'000
Erhöhung Gemeindeanteil Pflegefinanzierung (60 %)	-16'500'000	-17'700'000	-18'700'000	-19'900'000
Gemeindebeteiligung Sparpaket II total	-19'565'000	-22'599'000	-23'599'000	-24'799'000
<i>Abweichung zur Zielvorgabe von 20 Mio. Franken</i>	<i>-435'000</i>	<i>+2'599'000</i>	<i>+3'599'000</i>	<i>+4'799'000</i>

¹¹ Im Voranschlag 2013 sind Entlastungen infolge der Umsetzung des Sparpakets II in der Gesamthöhe von 141.5 Mio. Franken berücksichtigt.

¹² In der Botschaft zum Voranschlag 2013 wurde von der Übernahme von jährlich 1 Mio. Franken durch den Kanton ausgegangen. Aufgrund der Halbierung des Sonderkredites «E-Government» von 10 Mio. auf 5 Mio. Franken beträgt die Mehrbelastung des Kantons durch die vollständige Übernahme jährlich nur noch 500'000 Franken.

2.6 Investitionsplanung

Die Regierung nahm im April 2012 eine Priorisierung der Investitionen unter Berücksichtigung bestehender Sachplanungen vor und verabschiedete daraufhin das Investitionsprogramm 2013–2022. Der Kantonsrat hat mit seiner Vorgabe, das Investitionsvolumen für Investitionen und Investitionsbeiträge (ohne Finanzierungen, ohne Strassenbau) ab dem Jahr 2012 von früher 135 Mio. Franken auf 180 Mio. Franken im 5-Jahres-Durchschnitt anzuheben, den Spielraum im Bereich der Investitionen erhöht. Das vorliegende Investitionsprogramm 2013–2022 hält diese Vorgabe bis im Jahr 2015 ein. Ab 2016 steigt das 5-Jahres-Mittel hingegen auf über 200 Mio. Franken an. Nachfolgende Übersicht zeigt für die einzelnen Jahre des Abschreibungsbeginns die voraussichtlichen Investitionsvolumen (Abschreibungsaufwand zu Lasten Kanton) sowie das 5-Jahres-Mittel:

in Mio. Fr.	Investitionsvolumen (ohne Strassenbau)	5-Jahres-Mittel (vorlaufend)
Rechnung 2008	126.0	
Rechnung 2009	131.0	
Rechnung 2010	114.0	
Rechnung 2011	49.0	
Voranschlag 2012	72.0	98.4
Voranschlag 2013	167.0	106.6
AFP 2014	90.0	98.4
AFP 2015	412.0	158.0
AFP 2016	313.0	210.8

Nicht Bestandteil obiger Zahlen sind die Finanzierungen. Diesen kommt aufgrund der hohen einmaligen Ausgabe von 400 Mio. Franken im Jahr 2014 im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der Versicherungskassen in dieser Finanzplanperiode eine besondere Bedeutung zu. Würden die Finanzierungen in den fortlaufenden 5-Jahres-Mittelwert mit eingerechnet, resultierte ein bedeutend höheres Investitionsvolumen.

3 Finanzielle Mehrjahresplanung

3.1 Gesamtergebnis

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Aufgaben- und Finanzplan				
Aufwand der laufenden Rechnung	4'500.6	4'605.7	4'751.8	4'917.3
Ertrag der laufenden Rechnung	4'473.6	4'444.5	4'620.6	4'795.2
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	27.0	161.2	131.2	122.1
Entwicklung des bereinigten Aufwands (Laufende Rechnung)				
Gesamtaufwand	4'500.6	4'605.7	4'751.8	4'917.3
– Ertragsanteile Dritter	338.4	348.8	368.0	387.7
– Durchlaufende Beiträge	277.9	255.8	255.6	255.6
– Fondierungen	14.7	14.7	13.1	11.3
– Interne Verrechnungen	408.5	423.4	473.9	526.4
– Globalkredite (Erträge)	4.2	4.2	4.2	4.2
Bereinigter Aufwand	3'456.9	3'558.8	3'637.0	3'732.1
Bereinigtes Aufwandwachstum		2.9%	2.2%	2.6%

In den Jahren 2014 bis 2016 liegen die Aufwandüberschüsse der laufenden Rechnung – trotz integraler Umsetzung des Sparpakets II – zwischen 122 Mio. und 161 Mio. Franken. Die Planwerte enthalten neben den Aufwendungen und Erträgen für die bestehenden Staatsausgaben auch die finanziellen Folgen der geplanten Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser Tragweite. Weitergeführt werden auch die im Voranschlag 2013 beschlossenen Kürzungen des Personalaufwands im Umfang von 6.9 Mio. Franken. Die Steuererträge basieren auf einem Staatssteuerfuss von 115 Prozent. Schliesslich sind auch Gewinnausschüttungen der SNB von jährlich 40 Mio. Franken sowie jährliche Bezüge des besonderen Eigenkapitals in der Höhe von 25.6 Mio. Franken Bestandteil des Zahlenwerks.

Die Zahlen des AFP 2014–2016 weisen nach wie vor auf ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und Gesamtertrag der laufenden Rechnung hin. In den Jahren 2013 bis 2016 ist das durchschnittliche jährliche Wachstum des Gesamtaufwandes (+3.0%) bedeutend höher als dasjenige des Gesamtertrages (+2.3%). Sowohl das Aufwandwachstum als auch die beträchtlichen Steuerentlastungen tragen zur Entstehung dieses Ungleichgewichts bei. Wird das Aufwandwachstum bereinigt, beträgt dieses für den Gesamtkanton zwischen 2.2 und 2.9 Prozent je Jahr.

Der Aufwandüberschuss fällt im Jahr 2014 um rund 30 Mio. Franken höher aus als im Planjahr 2015, hauptsächlich weil die volle Entlastungswirkung des in den Zahlen berücksichtigten Sparpakets II erst im Jahr 2015 eintritt.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Investitionsrechnung				
Ausgaben	276.5	582.8	298.8	376.8
Einnahmen	105.2	37.6	35.2	35.3
Nettoinvestition	171.3	545.2	263.6	341.5
Finanzierung				
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen ...	115.4	129.1	158.9	191.9
Saldo der laufenden Rechnung	-27.0	-161.2	-131.2	-122.1
Selbstfinanzierung	88.4	-32.1	27.7	69.8
Nettoinvestition	171.3	545.2	263.6	341.5
Finanzierungsfehlbetrag	82.9	577.3	235.9	271.7
Selbstfinanzierungsgrad	51.6%	negativ	10.5%	20.4%
Entwicklung Eigenkapital (Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	149.7	-11.5	-142.7	-264.8
Besonderes Eigenkapital	380.3	354.7	329.1	303.5
Gesamtes Eigenkapital	530.0	343.2	186.4	38.7

Die Nettoinvestitionen steigen im Finanzplanjahr 2016 auf gut 340 Mio. Franken an. Als Folge davon steigt trotz Anpassung der Abschreibungsmodalitäten mit dem Sparpaket II (Verschiebung Abschreibebeginn um ein Jahr, Erstreckung der Abschreibedauer bei Spitalbauten auf 25 Jahre) einerseits der Abschreibungsbedarf auf dem Verwaltungsvermögen bis 2016 auf jährlich bis rund 192 Mio. Franken. Zudem führt die hohe Investitionstätigkeit zusammen mit den defizitären Rechnungsabschlüssen zu hohen Finanzierungsfehlbeträgen.

Die Eigenkapitaldecke reduziert sich unter diesen Voraussetzungen rasch. Ohne Gegenmassnahmen ist damit zu rechnen, dass das freie Eigenkapital per Ende 2014 vollständig aufgebraucht sein wird. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Kanton zwecks Sicherstellung der Liquidität Kapital aufnehmen muss. Dies wiederum würde die laufende Rechnung mit höherem Zinsaufwand belasten. Zudem wären spätestens ab dem Jahr 2015 die Aufwandüberschüsse – da sie nicht mehr durch freies Eigenkapital gedeckt werden könnten – auf die laufende Rechnung des übernächsten Jahres zu übertragen und dort zu kompensieren. Gelingt es dazumal nicht, den Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung auf maximal 3 Prozent des geschätzten Ertrags der einfachen Steuer zu begrenzen, müsste der Staatssteuerfuss automatisch nach oben angepasst werden, bis die Ausgleichsregel wieder eingehalten wäre.

3.2 Erläuterungen

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

in Mio. Fr.		Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
30	Personalaufwand	697.7	699.4	701.0	704.3	0.3%
31	Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand)	453.8	464.0	459.3	452.5	-0.1%
32	Passivzinsen	22.0	28.0	31.5	34.9	16.6%
33	Abschreibungen	136.0	149.9	179.8	212.9	16.1%
34	Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung ..	555.5	593.4	615.2	637.5	4.7%
35	Entschädigungen Gemeinwesen	63.9	59.5	59.5	59.7	-2.2%
36	Staatsbeiträge	1'870.6	1'917.6	1'962.9	2'022.2	2.6%
37	Durchlaufende Beiträge	277.9	255.8	255.6	255.6	-2.7%
38	Fondierungen	14.7	14.7	13.1	11.3	-8.4%
39	Interne Verrechnungen	408.5	423.4	473.9	526.4	8.8%
	Gesamtaufwand	4'500.6	4'605.7	4'751.8	4'917.3	3.0%
40	Steuern	1'878.4	1'932.8	2'019.5	2'092.3	3.7%
41	Regalien/Konzessionen	15.0	15.1	15.7	15.7	1.5%
42	Vermögenserträge	162.6	158.2	160.0	164.8	0.4%
43	Entgelte	278.5	279.1	280.0	280.3	0.2%
44	Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung ..	593.1	601.2	612.9	625.5	1.8%
45	Rückerstattung Gemeinwesen	128.5	117.3	118.0	117.4	-3.0%
46	Beiträge eigene Rechnung	558.6	602.0	616.1	636.1	4.4%
47	Durchlaufende Beiträge	277.9	255.8	255.6	255.6	-2.7%
48	Defondierungen	172.5	59.6	68.9	81.1	22.2%
49	Interne Verrechnungen	408.5	423.4	473.9	526.4	8.8%
	Gesamtertrag	4'473.6	4'444.5	4'620.6	4'795.2	2.3%
	Gesamtsaldo (Aufwandüberschuss) ...	27.0	161.2	131.2	122.1	

3.2.1 Personalaufwand

Beim Personalaufwand ist bis ins Jahr 2016 eine Zunahme um 6.6 Mio. Franken auszumachen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0.3 Prozent. Wird der Personalaufwand um die pauschalen Besoldungskorrekturen (Konto 308, zentral im Finanzdepartment eingestellt), die refinanzierten Stellen und die in den Departementen eingestellten ausserordentlichen Leistungsprämien bereinigt, so nimmt der Personalaufwand zwischen dem Voranschlag 2013 und dem AFP 2016 um insgesamt 0.2 Prozent oder 4.0 Mio. Franken ab.

Gemäss nachfolgender Tabelle umfassen die pauschalen Besoldungskorrekturen (Konto 308 des allg. Personalaufwands) folgende Positionen: Finanzwirksame Teile der Personalgesetzrevision, Aufwendungen der Demografievorlage, Stufenanstieg [abzüglich Mutationsgewinne], Beförderungsquote, Kürzung des Personalaufwands um 1 Prozent.

Gegenüber dem Voranschlag 2013 wurden die Aufwendungen für die Beförderungen wie auch die ausserordentlichen Leistungsprämien wieder auf das ursprüngliche Niveau vor den Reduktionen im Rahmen des Voranschlags 2013 erhöht. Als nachhaltige Massnahme wurde hingegen die Kürzung des Personalaufwands um 1 Prozent (-6.9 Mio. Fr.) auch in den Finanzplanjahren 2014–2016 weitergezogen.

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Personalaufwand	697.7	699.4	701.0	704.3	0.3%
abzüglich Allg. Personalaufwand (RA 5600/308)	-3.1	-6.3	-9.6	-12.9	
– davon Aufwand Revision Personalgesetz (finanzwirksame Teile)	2.6	2.6	2.6	2.6	
– davon Aufwand Demografievorlage	5.3	5.3	5.3	5.3	
– davon Stufenanstieg (abzüglich Mutationsgewinne)	0.8	1.5	2.3	3.0	
– davon Aufwand Beförderungsquote	1.3	3.8	6.3	8.9	
– davon Kürzung Personalaufwand (1%)	-6.9	-6.9	-6.9	-6.9	
abzüglich refinanzierte Stellen	-1.3	-1.1	-1.4	-1.4	
abzüglich a.o. Leistungsprämien	-1.0	-1.7	-1.7	-1.7	
Personalaufwand bereinigt	692.3	690.3	688.3	688.3	-0.2%

Im AFP 2014–2016 sind folgende neue, refinanzierte Stellen enthalten:

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Baudepartement (Hochbauamt, Energieoptimierung)	200%	200%	200%
Sicherheits- und Justizdepartement (Justizvollzug)	200%	200%	200%
Gesundheitsdepartement (Heimstätten Wil)	300%	700%	700%
Total neue, refinanzierte Stellen	700%	1'100%	1'100%

Im Übrigen sind im Zahlenwerk des AFP 2014–2016 keine nicht refinanzierten neuen Stellen enthalten. In zwei Departementen ist aber ein Bedarf an zusätzlichen Stellen grundsätzlich ausgewiesen. Die Regierung hat sich aus finanzpolitischen Gründen und vor dem Hintergrund der kantonsrätlichen Beschlüsse zum Sparpaket II (K53) und zum Voranschlag 2013 im Personalbereich und insbesondere auch im Hinblick auf das EP 2013 dagegen ausgesprochen, zusätzliche Stellen bereits im jetzigen Zeitpunkt ins Zahlenwerk aufzunehmen. Indessen hält sie – unabhängig von der Leistungsüberprüfung – in ausgewiesenen Bereichen neue Stellen für ausgewiesen und erforderlich. Sie nimmt deshalb in Aussicht, die nachfolgend aufgeführten Stellen in den Voranschlag 2014 aufzunehmen.

Untenstehende Übersicht weist den entsprechenden zusätzlichen Stellenbedarf aus. Weitergehende Informationen zum Stellenbedarf je Departement sind im Kapitel 3.3 aufgeführt.

Stellenbedarf	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Staatskanzlei	–	–	–
Volkswirtschaftsdepartement	–	–	–
Departement des Innern	–	–	260%
– Amt für Kultur	–	–	260%
Bildungsdepartement	–	–	–
Finanzdepartement	–	–	–
Baudepartement	–	–	–
Sicherheits- und Justizdepartement	550%	2'050%	3'050%
– Amt für Justizvollzug	200%	400%	400%
– Kantonspolizei	250%	1'250%	2'250%
– Staatsanwaltschaft	100%	400%	400%
Gesundheitsdepartement	–	–	–
Total Stellenbedarf	550%	2'050%	3'310%

3.2.2 Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand)

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Sachaufwand	453.8	464.0	459.3	452.4	-0.1%
Dienstleistungen und Honorare (318) . . .	164.7	169.9	162.0	158.7	-1.2%
Informatikaufwand (312)	64.7	68.3	69.3	68.3	1.8%
– Betriebskosten	55.0	57.8	58.8	57.8	1.7%
– Investitionskosten	9.7	10.5	10.5	10.5	2.7%
Anteil Informatik am Sachaufwand	14.3%	14.7%	15.1%	15.1%	

Der Sachaufwand weist im Zeitraum 2013 bis 2016 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von -0.1 Prozent auf, was einer Abnahme von 1.4 Mio. Franken entspricht. Bei den beiden grössten Positionen innerhalb des Sachaufwandes, den Dienstleistungen und Honoraren sowie dem Informatikaufwand, resultieren Wachstumsraten von -0.2 Prozent bzw. von +1.8 Prozent.

Der Rückgang bei den Dienstleistungen und Honoraren um 6 Mio. Franken ist hauptsächlich auf geringere Projektierungskosten im Bereich des öffentlichen Verkehrs (2.4 Mio. Franken) und im Hochbauamt (4.4 Mio. Franken) zurückzuführen. Mehraufwendungen sind bei der Abwicklung der individuellen Prämienverbilligungen (Aufträge an Dritte, 0.9 Mio. Franken) und den Ergänzungsleistungen (Entschädigungen, 0.8 Mio. Franken) eingestellt.

Beim Informatikaufwand wird wieder das vormalige Investitionsniveau von 10.5 Mio. Franken pro Jahr erreicht. Die Zunahme der Informatikbetriebskosten um rund 2.8 Mio. Franken vom Voranschlag 2013 zum AFP-Wert 2014 ist hauptsächlich auf zunehmende Software- und Supportaufwendungen im kantonalen Steueramt (1.4 Mio. Franken) sowie auf Soft- und Hardwareanschaffungen bei der Kantonspolizei (0.8 Mio. Franken) zurückzuführen.

3.2.3 Zinsensaldo

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

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Passivzinsen	18.5	24.5	27.9	31.4	19.3%
Interne Verzinsung	0.3	0.4	0.6	0.9	44.2%
Vermögenserträge	-64.4	-64.8	-65.0	-66.0	0.8%
Zinsensaldo (Nettozinsenertrag)	-45.6	-39.9	-36.5	-33.7	-9.6%

Der Nettozinsenertrag reduziert sich von knapp 46 Mio. Franken im Jahr 2013 auf nicht ganz 34 Mio. Franken im Jahr 2016. Diese Verschlechterung ist einerseits auf die notwendige Aufnahme neuer Darlehen zurückzuführen, was einen Anstieg der Schuldzinsen zur Folge hat. Andererseits ist zur Ausfinanzierung der Versicherungskasse des Staatspersonals und der Lehrerversicherungskasse ab 2014 ein zusätzlicher Zinsaufwand von jährlich 6 Mio. Franken eingestellt, was die Passivzinsen entsprechend erhöht.

3.2.4 Abschreibungen

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Bisherige Objekte	73.49	71.22	81.06	83.59	4.4%
Neue Objekte		14.87	15.83	28.80	—
Studiendarlehen	0.01	0.01	0.01	0.01	0.0%
Finanzierung aus allgemeinen Mitteln	73.50	86.10	96.90	112.40	15.2%
Strassen (Finanzierung aus Strassenfonds)	41.90	43.00	62.00	79.50	23.8%
Total Abschreibungen	115.40	129.10	158.90	191.90	18.5%

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

Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen steigen von 73.5 Mio. Franken im Jahr 2013 um 38.9 Mio. Franken auf 112.4 Mio. Franken im Jahr 2016. Der Abschreibungsaufwand für bisherige Objekte nimmt um 4.4 Prozent bzw. um gut 10 Mio. Franken jährlich zu. Die Abschreibungen für neue Objekte steigen bis 2016 auf knapp 29 Mio. Franken an. Die folgende Abbildung liefert eine Übersicht über die neuen Objekte (ohne Strassen) nach der Abschreibungsdauer, der Höhe der Investitionskosten sowie den resultierenden jährlichen Abschreibungstranchen.

Abschreibungs- dauer	Objekt	Investitionskosten	2014	2015	2016
2014–2018	Bahnhofplatz St.Gallen, Bushof	5 000 000.00	1 000 000	1 000 000	1 000 000
2014–2018	Appenzellerbahnen, Durchmesserlinien	4 326 000.00	865 200	865 200	865 200
2014–2018	Sprachheilschule St.Gallen	6 516 933.00	1 303 400	1 303 400	1 303 400
2014–2018	EDUC, Sek. II	3 500 000.00	700 000	700 000	700 000
2014–2023	E-Government 2013–2017	5 000 000.00	1 000 000	1 000 000	1 000 000
2014–2053	Ausfinanzierung Versicherungskasse	400 000 000.00	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Beginn 2014		424 342 933.00	14 868 600		
2015–2024	Fischereizentrum Steinach, Neubau	12 800 000.00		1 280 000	1 280 000
2015–2024	Davidstrasse 31 St.Gallen, Erwerb	25 000 000.00		2 500 000	2 500 000
2015–2024	Psych. Klinik Pfäfers, Sanierung Klostergebäude	16 000 000.00		1 600 000	1 600 000
2015–2024	KS Sargans, Ausbau und Sanierung	50 000 000.00		5 000 000	5 000 000
2015–2019	Südostbahn, techn. Verbesserungen 2013	8 733 307.00		1 746 700	1 746 700
2015–2019	Heilpäd.Vereinigung Gossau-Untertoggenburg-Wil, Erweiterung Schule und Neubau Internat	9 000 000.00		1 800 000	1 800 000
2015–2019	Sporthalle und Parkgarage Kreuzbleiche, Teilsanierung	5 000 000.00		1 000 000	1 000 000
2015–2019	KAPOgoesMobile	4 500 000.00		900 000	900 000
Beginn 2015		131 033 307.00		15 826 700	
2016–2020	Lämmlisbrunnenstrasse 54 St.Gallen, Innensanierung	5 000 000.00			1 000 000
2016–2020	Polizei-posten Wil, Erwerb und Neubau	6 000 000.00			1 200 000
2016–2020	Psych. Klinik Wil, Teilsanierung Haus A01	6 000 000.00			1 200 000
2016–2025	Landw. Zentrum Salez, Umbau und Erweiterung	30 000 000.00			3 000 000
2016–2025	Klanghaus Toggenburg, Neubau	28 000 000.00			2 800 000
2016–2040	Kantonsspital St.Gallen, Sanierung und Erweiterung Haus 02	10 000 000.00			400 000
2016–2040	Spitäler Altstätten, Grabs, Linth und Wattwil, Erneuerung und Erweiterung 1. Teilkredit	100 000 000.00			4 000 000

Abschreibungs- dauer	Objekt	Investitionskosten	2014	2015	2016
2016–2040	Kantonsspital St.Gallen, Haus 07A Neubau 1. Teilkredit	145 000 000.00			5 800 000
2016–2020	Südostbahn, Investitionsvereinbarung 2014	9 000 000.00			1 800 000
2016–2020	AP Ost, 1. Teilergänzung 2015–2018 1. Etappe	9 000 000.00			1 800 000
2016–2025	Kunstmuseum St.Gallen, Um- und Neubau	13 000 000.00			1 300 000
2016–2025	Geriatrische Klinik St.Gallen, Erneuerung	20 000 000.00			2 000 000
2016–2021	SBI 2015	15 000 000.00			2 500 000
Beginn 2016		396 000 000.00			28 800 000

Das starke Wachstum im Strassenbereich in den Jahren 2013–2016 ist schwergewichtig auf die Grossprojekte Brücke Pfäfers-Valens und die Ortsumfahrungen Bütschwil und Wattwil zurückzuführen, für welche mit ansteigendem Investitionsausgaben und entsprechenden Abschreibungen zulasten des Strassenfonds zu rechnen ist.

3.2.5 Innerkantonaler Finanzausgleich

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Finanzausgleichsbeiträge an Gemeinden	208.8	237.1	239.8	242.2	5.1%
– <i>Ressourcenausgleich</i>	97.9	98.4	99.5	100.4	0.8%
– <i>Allgemeiner Sonderlastenausgleich</i>	93.3	93.8	94.3	94.8	0.5%
– <i>Individueller Sonderlastenausgleich</i>	12.5	12.6	12.8	12.9	1.1%
– <i>Partieller Steuerfussausgleich</i>	5.1	5.8	6.7	7.6	14.2%
– <i>Gesetzesvorhaben (Kompensation)</i>	26.5	26.5	26.5		
– Nachzahlungen	0.8	0.1	0.1	0.1	–50.0%
– Rückzahlungen	–12.0	–1.0	–1.0	–1.0	–56.3%

Das kantonale Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1) ist seit 2008 in Vollzug. Durch die Aktualisierung der Planwerte (–13.7 Mio. Fr. im Jahr 2016) sowie die Umsetzung der Massnahme K6 des Sparpakets II (–11.7 Mio. Fr.) haben die Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinden abgenommen. Die Mehrkosten für die Gemeinden, die sie mit der vorgesehen vollständigen Übernahme der Pflegefinanzierung ab 2014 zu tragen haben werden, sollen im innerkantonalen Finanzausgleich grundsätzlich kompensiert werden (vgl. Kapitel 4.2.1). Aufgrund laufender Arbeiten an der Revision des Finanzausgleichsgesetzes ist die Mittelverwendung gegenwärtig noch nicht abschliessend bestimmt. Deshalb nehmen die Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinden bis 2016 um gut 33 Mio. Franken zu.

3.2.6 Staatsbeiträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Laufende Beiträge	1'870.6	1'917.6	1'962.9	2'022.1	2.6%
<i>davon</i>					
an Kantone und interkant. Organisationen	246.3	252.3	256.7	262.2	2.1%
– Ausserkantonale Hochschulen	41.2	44.2	45.0	45.5	3.4%
– Ausserkantonale Fachhochschulen	79.7	79.7	79.0	81.1	0.6%
an eigene Anstalten	840.3	862.5	893.8	923.9	3.2%
– Hochschulen (Universität St.Gallen)	112.6	113.6	115.5	117.8	1.5%
– Fachhochschulen (PHSG)	33.3	33.3	32.5	33.1	–0.2%
– Spitäler	288.7	295.9	308.8	316.6	3.1%
– Psychiatrische Kliniken	55.6	55.8	56.2	57.2	1.0%
– Pflegefinanzierung	62.0	66.3	70.3	74.5	6.3%
– Ergänzungsleistungen AHV und IV	276.0	284.7	296.7	310.0	3.9%
an private Institutionen	391.3	387.8	391.1	394.1	0.2%
– Sonderschulen	118.2	117.2	117.2	117.2	–0.3%
– Invalidität	134.1	128.9	132.5	135.7	0.4%
an private Haushalte	230.1	226.6	227.4	230.4	0.0%
– Individuelle Prämienverbilligung	198.5	195.7	196.2	198.8	0.1%
Investitionsbeiträge	45.7	45.7	51.2	51.2	3.9%

Die Staatsbeiträge nehmen mit einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 2.6 Prozent zwischen 2013 und 2016 um gut 150 Millionen Franken auf neu mehr als 2 Mrd. Franken zu. Dieser Anstieg erklärt sich durch Mehrbelastungen insbesondere durch die neue Spitalfinanzierung bei den inner- und ausserkantonalen Hospitalisationen (+51.1 Mio. Franken), bei den Ergänzungsleistungen AHV und IV (+34.0 Mio. Franken), bei der Tertiärbildung (+10.7 Mio. Franken), im Bereich der Pflegefinanzierung (+12.5 Mio. Franken) und beim öffentlichen Verkehr (+38.4 Mio. Franken, brutto).

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

3.2.7 Steuererträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Einkommens- und Vermögenssteuern	1'033.0	1'053.4	1'101.1	1'132.5	3.1%
Gewinn- und Kapitalsteuern	176.7	192.6	207.1	222.7	8.0%
Spezialsteuern	180.1	186.7	191.5	196.8	3.0%
– <i>Quellensteuer</i>	62.2	64.0	66.5	69.3	3.7%
– <i>Grundstückgewinnsteuer</i>	74.1	78.9	81.2	83.7	4.1%
– <i>Erbschafts- und Schenkungssteuern</i>	40.2	40.2	40.2	40.2	0.0%
– <i>Steuerstrafen</i>	3.6	3.6	3.6	3.6	0.0%
Total Kantonale Steuern	1'389.8	1'432.7	1'499.7	1'552.0	3.7%
Anteil Direkte Bundessteuern	111.8	114.6	120.2	126.2	4.1%
Steuerertrag (Saldo)	1'501.6	1'547.3	1'619.9	1'678.2	3.8%

Vor dem Hintergrund der nach wie vor verhaltenen Konjunktorentwicklung im Kanton St.Gallen ist mittelfristig mit einer gedämpften Entwicklung der Steuererträge zu rechnen. Obige Zahlen zu den kantonalen Steuererträgen basieren für die Jahre 2013 bis 2016 auf einem Staatssteuerfuss von 115 Prozent. Bei den kantonalen Steuererträgen wird von einer durchschnittlichen jährlichen Entwicklung von 3.7 Prozent ausgegangen.

Aufgrund von aktualisierten Schätzungen ist davon auszugehen, dass die im AFP 2013–2015 angenommenen Steuerertragsschätzungen zu optimistisch waren und die Ertragsschätzungen entsprechend nach unten zu korrigieren sind. Verglichen mit den im AFP 2013–2015 eingestellten Steuererträgen und hochgerechnet auf einen Staatssteuerfuss von 115 Prozent liegen die im AFP 2014–2016 insgesamt eingestellten Steuererträge jährlich um rund 53 bis 67 Mio. Franken tiefer.

Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern, der wichtigsten Einkommenskomponente des Kantons, wird in den Jahren 2013 bis 2016 mit einem jährlichen Wachstum von 3.1 Prozent gerechnet. Diesen Berechnungen liegen Annahmen zugrunde, wonach die massgebenden Einkommen im Planjahr 2014 um 1.25 Prozent (progressionsbereinigt 1.75 Prozent) und in den Planjahren 2015 und 2016 jährlich um 2 Prozent (progressionsbereinigt um 3 Prozent) und die Vermögen jährlich um je 2 Prozent zunehmen werden. Die Entwicklung der Erträge aus den Gewinn- und Kapitalsteuern basieren auf der Annahme, dass sich die massgebenden Gewinne im Planjahr 2014 um 3 Prozent und in den Planjahren 2015 und 2016 um jährlich 7.5 Prozent erhöhen. Bei der Quellensteuer wird im Planjahr 2014 von einer Zunahme der massgebenden Einkommen um 3 Prozent und in den Planjahren 2014 und 2015 von jährlich 4 Prozent ausgegangen. Die Schätzung der Grundstückgewinnsteuer schliesslich basiert auf einer Zunahme der steuerbaren Gewinne im Planjahr 2014 von 4 Prozent und in den Planjahren 2015 und 2016 von jährlich 3 Prozent.

3.2.8 Gebührenerträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Gebühren für Amtshandlungen	77.8	78.2	78.2	78.2	0.2%
– Staatsgebühren	23.3	23.3	23.3	23.3	0.0%
– Gerichtsgebühren	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0%
– Verkehrsgebühren	29.1	29.5	29.5	29.5	0.5%
– Andere Gebühren	15.4	15.4	15.4	15.4	0.0%

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) veröffentlichte im Herbst 2011 erstmals einen Index der Gebührenfinanzierung, der die Gebührenbelastung in Kanton und Gemeinden in den verschiedenen Kantonen vergleicht. Der Gebührenindex ist definiert als Quotient aus Gebührenertrag und Kosten und misst damit die Kostendeckung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche¹³. Erhoben wird der Gebührenindex für die Bereiche Strassen- und Schiffsverkehr, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Die vier Teilindizes werden zu einem Gesamtindex zusammengefasst.

Im Herbst 2012 wurde der Gebührenindex von der EFV basierend auf Daten der Finanzstatistik für das Jahr 2010 aktualisiert. Der Gesamtindex, der im gesamtschweizerischen Durchschnitt 76 Prozent beträgt, liegt im Kanton St.Gallen bei 81 Prozent. Eine leichte Kostenüberdeckung zeichnet sich im Bereich des Strassen- und Schiffsverkehrs ab. Dort erreicht der Kanton St.Gallen einen Indexwert von 108 Prozent, was allerdings immer noch weniger ist als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 115 Prozent. Über dem schweizerischen Durchschnitt (72 Prozent), aber unter der Kostendeckungsgrenze von 100 Prozent liegen die Bereiche des allgemeinen Rechtswesens. Der st.gallische Indexwert beträgt dort 94 Prozent. Da in diesem Aufgabengebiet sehr unterschiedliche Bereiche anfallen – u.a. Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grundbuchamt, Konkursamt, Zivilstandsamt – ist ohne vertiefte Analyse unklar, wo der Kanton St.Gallen

¹³ Ein Indexwert von (deutlich) über 100 Prozent ist ein Hinweis darauf, dass die durch eine Gebühr zu entschädigende staatliche Leistung überbezahlt ist, d. h. die Kosten der staatlichen Leistung sind geringer als die erhobene Gebühr. Umgekehrt deutet ein Indexwert von unter 100 Prozent darauf hin, dass die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung nicht kostendeckend ist.

konkret von den anderen Kantonen abweicht. In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wo die Gebühren in erster Linie durch die Gemeinden erhoben werden, sind die st.gallischen Gebühren deutlich unter der 100-Prozent-Grenze (SG: 71%; CH: 76%). Gleiches gilt für den Bereich Abfallwirtschaft (SG: 63%; CH: 71%).

Die EFV wies in ihrem Bericht vom Herbst 2011 darauf hin, dass der Kanton St.Gallen das Gebührenpotenzial insgesamt gut ausschöpft und die Kosten von Verwaltungshandlungen, die von Einzelpersonen veranlasst werden, abgedeckt sind. Im Bericht «öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen (40.12.02)» vom 28. Februar 2012 kommt die Regierung zum Schluss, dass die Gebühreneinnahmen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 zugenommen haben. Die Zunahme ist nur teilweise auf eine Erhöhung der Ansätze zurückzuführen. Von stärkerer Auswirkung war die Zunahme der bearbeiteten Fälle. Aufgrund der im Bericht erläuterten Entwicklung der Gebühren sieht die Regierung bezüglich einer Anpassung der Gebührentarife keinen Handlungsbedarf.

3.2.9 Bundesfinanzausgleich

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Nettoertrag aus dem Bundesfinanzausgleich	389.9	394.7	399.7	404.7	1.2%
– <i>Ressourcenausgleich</i>	395.2	400.0	405.0	410.0	1.2%
– <i>Geografisch-topografischer Lastenausgleich</i>	2.1	2.1	2.1	2.1	0.0%
– <i>Härteausgleich</i>	–7.4	–7.4	–7.4	–7.4	0.0%

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs, die vom Bund sowie den ressourcenstarken Kantonen alimentiert werden, können sich von Jahr zu Jahr erheblich verändern. Eine Veränderung kann sich einerseits aufgrund von Anpassungen bei der kantonseigenen Ressourcenstärke oder andererseits aufgrund der Veränderung des gesamten Ressourcenpotentials aller Kantone ergeben. Besonders sensitiv reagiert der Ressourcenausgleich auf Veränderungen der Finanzkraft grosser Kantone wie beispielsweise Zürich oder Waadt. Die deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung des Kantons Zürich bekommen auch die anderen Geberkantone zu spüren, insbesondere solche, die sich deutlich überdurchschnittlich entwickeln. Daher ist nicht auszuschliessen, dass die effektiven Beiträge des Kantons St.Gallen erheblich von den im AFP 2014–2016 veranschlagten Zahlen abweichen werden. Aufgrund der Prognosen für alle Kantone wird für den Kanton St.Gallen in den Planjahren 2014–2016 von einem moderaten Wachstum um jährlich 5 Mio. Franken ab 2013 ausgegangen. Die Berechnungen des Wirtschaftsberatungsinstitutes BAK Basel gehen davon aus, dass sich das gesamte Ressourcenpotential aller Kantone nach einem kleinen Absinken im Jahr 2014 bis 2016 geringfügig erhöhen wird. Das Ressourcenpotential des Kantons St.Gallen dürfte sich dabei unterdurchschnittlich entwickeln, sodass dem Kanton St.Gallen voraussichtlich per Saldo nur wenig mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich zufließen werden.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich wird jeweils um die Teuerung bereinigt weitergezogen. Die Aufwendungen zur Alimentierung des Härteausgleichs werden bis acht Jahre nach Inkraftsetzung der NFA, sprich noch bis Ende 2015, stabil bleiben. Da der Kanton Schaffhausen ab 2013 ressourcenstark wird, verliert er seinen Anspruch auf Härteausgleich, was auch den Kanton St.Gallen minim entlasten wird. Im Bewusstsein, dass ab 2016 die Dotierung des Härteausgleichsfonds jährlich um 5 Prozent reduziert wird (so dass sich auch für St.Gallen eine leichte Entlastung ergeben könnte), wird der Planwert 2015 auch im Jahr 2016 weitergezogen, da sich auch beim Empfängerkreis des Härteausgleichsfonds wieder Änderungen ergeben können.

3.2.10 Bundesbeiträge

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Beiträge vom Bund	371.2	375.0	383.5	390.7	1.7%
– Laufende Beiträge	362.5	366.8	375.8	382.5	1.8%
– Investitionsbeiträge	8.7	8.2	7.7	8.2	–2.0%

Die Beiträge des Bundes (ohne Mittel aus dem Bundesfinanzausgleich) dürften im Zeitraum 2013 bis 2016 um durchschnittlich 1.7 Prozent pro Jahr wachsen. Massgeblich verantwortlich für die absolute Zunahme von rund 19.5 Mio. Franken ist der Zuwachs der laufenden Beiträge für die individuelle Prämienverbilligung (+4.4 Mio. Franken), die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (+9.2 Mio. Franken), den Hochschulbereich (+4.6 Mio. Franken) sowie den Gewässerbau (+4.0 Mio. Franken). Geringere Bundesbeiträge von gesamt- haft 2.2 Mio. Franken sind im Messwesen und bei den Strafanstalten zu erwarten.

3.2.11 Investitionsrechnung

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	jährliches Wachstum
Investitionen und Investitionsbeiträge (Netto)	39.8	84.3	184.5	245.8	83.5%
Ausgaben	121.0	99.6	194.6	254.1	
Einnahmen	81.1	15.3	10.1	8.3	
– davon Bildung (Netto)	–26.2	23.5	42.4	59.2	231.2%
– davon Gesundheit (Netto)	18.3	14.1	116.5	126.6	90.5%
– davon Öffentlicher Verkehr (Netto)	26.1	9.5	4.4	4.5	–44.3%
Strassenbau (Netto)	41.9	43.0	62.0	79.5	23.8%
Ausgaben	61.6	60.0	81.0	99.5	
Einnahmen	19.7	17.0	19.0	20.0	
Finanzierungen (Netto)	89.6	417.9	17.1	16.2	–43.5%
Ausgaben	93.9	423.2	23.2	23.2	
Einnahmen	4.3	5.3	6.1	7.0	
Nettoinvestitionen insgesamt	171.3	545.2	263.6	341.5	25.9%

In den Jahren 2013 bis 2016 ist ein Anstieg der Nettoinvestitionen von 171.3 Mio. Franken auf neu 341.5 Mio. Franken geplant. In diesen Zahlen enthalten sind alle drei Bereiche der Investitionsrechnung: die Investitionen und Investitionsbeiträge, der Strassenbau sowie die Finanzierungen. Die faktische Verdoppelung der gesamten Nettoinvestitionen und die starke Zunahme der Ausgaben gegenüber dem letztjährigen AFP 2013–2015 sind einerseits auf den hohen Investitionsbedarf beim Kantonsspital St.Gallen (Gesamterneuerung bis 2035) und bei den Regionalspitalern zurückzuführen, andererseits sind diverse Sanierungen sowie Aus- und Umbauten im Bildungsbereich Bestandteil der AFP-Planwerte.

Die im Jahr 2013 stark ansteigende Nettobelastung der Finanzierungen bzw. die sich entsprechend reduzierende Nettobelastung bei den Bildungsinvestitionen ergibt sich aufgrund der per 1. September 2013 geplanten Eigentumsübertragung des Gebäudes «Bahnhof Nord» an die Fachhochschule St.Gallen. Dadurch wird das bisher investierte Kapital in ein Darlehen des Verwaltungsvermögens umgewandelt und somit unter den Finanzierungen geführt. Die per 2014 zusätzlich stark ansteigende Nettobelastung im Bereich der Finanzierungen ist auf das Projekt Revision Versicherungskasse (Verselbständigung und Ausfinanzierung der beiden Versicherungskassen Staatspersonal und Lehrer, Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat) zurückzuführen. Die Ausfinanzierung soll über die Investitionsrechnung erfolgen, wobei die entsprechenden Abschreibungstranchen (10 Mio. Franken p.a., Abschreibungsfrist von 40 Jahren) und die Zinsaufwendungen (6 Mio. Franken p.a.) Bestandteile der laufenden Rechnung sind.

Im Bereich des Strassenbaus ist in der Zeitspanne 2013–2016 beinahe eine Verdoppelung des Nettoaufwandes zu gewärtigen. Dieser starke Anstieg ist schwergewichtig auf die ab 2013 ansteigenden Ausgaben im Zusammenhang mit den Grossprojekten Brücke Pfäfers–Valens und den Ortsumfahrungen Bütschwil und Wattwil zurückzuführen, welche im Rahmen des 15. Strassenbauprogramms beschlossen wurden. Die Finanzierung dieser Investitionen erfolgt ausschliesslich über den Strassenfonds und hat keine Auswirkungen auf die Staatsrechnung.

3.3 Ergebnisse der einzelnen Departemente

Nachfolgend werden für jedes Departement die Ergebnisse des AFP 2014–2016 dargestellt und die wesentlichen Faktoren kommentiert, welche den ausgabenrelevanten Aufwand der laufenden Rechnung verändern. Die detaillierten Differenzbegründungen zur gesamten laufenden Rechnung sind im Anhang aufgeführt. Vertiefte Angaben zur Belastung der laufenden Rechnung durch Gesetzesvorhaben und Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite finden sich in den Kapiteln 4 und 5.

3.3.1 Räte und Staatskanzlei

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	22.6	22.3	22.4	22.7	0.2%
– <i>Personalaufwand</i>	9.3	9.3	9.2	9.4	0.4%
– <i>Sachaufwand</i>	12.4	12.3	12.4	12.5	0.3%
– <i>Staatsbeiträge</i>	0.4	0.4	0.4	0.4	–
Ertrag der laufenden Rechnung	11.2	11.1	11.1	11.1	–0.3%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	11.4	11.2	11.3	11.6	0.6%

Der Aufwandüberschuss der Räte steigt bis ins Jahr 2016 leicht um 0.3 Mio. Franken von 5.5 Mio. Franken im Jahr 2013 auf 5.8 Mio. Franken im Jahr 2016. Das ist einerseits auf die Erhöhung der Verrechnung der Dienstwagen sowie 2016 auf die anlässlich des Legislaturendes alle vier Jahre stattfindende zusätzliche Session zurückzuführen. Der Aufwandüberschuss der Staatskanzlei sinkt im gleichen Zeitraum leicht.

Bei den Räten und der Staatskanzlei werden mit dem AFP 2014–2016 keine nicht finanzierten Stellen geschaffen. Auch sind in den Planwerten keine zusätzlichen refinanzierten Stellen vorgesehen.

3.3.2 Volkswirtschaftsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	443.3	450.7	456.4	469.3	1.9%
– <i>Personalaufwand</i>	57.1	57.3	57.3	57.1	–
– <i>Sachaufwand</i>	17.1	17.9	17.4	10.9	–13.9%
– <i>Staatsbeiträge</i>	121.3	139.4	143.2	157.2	9.0%
Ertrag der laufenden Rechnung	340.0	339.0	339.4	342.7	0.3%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	103.4	111.7	117.1	126.6	7.0%

Im Volkswirtschaftsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 103.4 Mio. Franken im Jahr 2013 auf 126.6 Mio. Franken im Jahr 2016, was einer überdurchschnittlichen Zuwachsrate von 7.0 Prozent pro Jahr entspricht.

Der Rückgang beim Sachaufwand 2016 ist zu fast 4 Mio. Franken auf den Wegfall bei den Projektierungskosten des öffentlichen Verkehrs im Jahr 2016 zurückzuführen. Eine weitere grössere Reduktion erfolgt aufgrund von Massnahme K4 (Neuordnung öV-Finanzierung) aus dem Sparpaket II.

Der deutliche Anstieg bei den Staatsbeiträgen um rund 36 Mio. Franken ist ebenfalls auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs zurückzuführen: Mit zusätzlich 25 Mio. Franken schlagen die Staatsbeiträge an gemischtwirtschaftliche Transportunternehmungen zu Buche. Knapp 13 Mio. Franken sind auf Gesetzesvorhaben (u.a. auch zur Umsetzung der Massnahmen K2 bis K4) und ein Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite (5. öV-Programm) zurückzuführen. Teilweise werden auch schon Auswirkungen des bundesweiten Projekts FABI vorweggenommen.

Im Volkswirtschaftsdepartement werden mit dem AFP 2014–2016 keine nicht finanzierten Stellen geschaffen. Auch sind in den Planwerten keine zusätzlichen refinanzierten Stellen vorgesehen.

3.3.3 Departement des Innern

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	846.3	878.5	903.2	932.7	3.3%
– <i>Personalaufwand</i>	27.0	26.8	26.8	26.8	–0.3%
– <i>Sachaufwand</i>	19.1	19.7	20.2	20.5	2.4%
– <i>Staatsbeiträge</i>	539.3	546.2	567.8	590.3	3.1%
Ertrag der laufenden Rechnung	250.9	271.1	278.6	287.1	4.6%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	595.5	607.4	624.6	645.7	2.7%

Im Departement des Innern steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 595.5 Mio. Franken im Jahr 2013 auf 645.7 Mio. Franken im Jahr 2016. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 2.7 Prozent pro Jahr.

Der Zuwachs des Sachaufwands um 1.4 Mio. Franken ist schwergewichtig auf zunehmende Aufwendungen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Ergänzungsleistungen zurückzuführen.

Der Aufwandzuwachs bei den Staatsbeiträgen ist hauptsächlich durch den Anstieg der Ergänzungsleistungen bedingt. Bei den Ergänzungsleistungen ist weiterhin mit einer Zunahme der Anzahl Leistungsbeziehenden zu rechnen. Sodann steigen die Betriebsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen infolge Taxanpassungen und Neuankennungen von Einrichtungen sowie zunehmender Inanspruchnahme von inner- und ausserkantonalen Einrichtungen. Weiter nehmen die Staatsbeiträge in der Pflegefinanzierung von 62 Mio. Franken auf 74.5 Mio. Franken zu. Da mit dem II. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz per 2014 die vollständige Übernahme der Restkosten der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden vorgesehen ist, sind beim Departement des Innern entsprechende Mehrerträge eingestellt. Die Kompensation der Zusatzbelastungen der Gemeinden durch die vollständige Übernahme der Pflegefinanzierung per 2014 soll grundsätzlich über den innerkantonalen Finanzausgleich erfolgen (vgl. hierzu Bemerkungen und AFP-Werte im Kapitel 3.2.5 und 4.2.1).

Im Departement des Innern wird sich als Folge des Bibliotheksgesetzes und des neuen Planungs- und Baugesetzes ab dem Jahr 2016 ein Bedarf an neuen Stellen in der Höhe von 260 Stellenprozenten ergeben. Diese Stellenbegehren sind nicht Bestandteil der Planwerte des AFP 2014–2016. Mit dem AFP 2014–2016 werden im Departement des Innern keine zusätzlichen, refinanzierten Stellen beantragt.

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Amt für Kultur (Neues Planungs- und Baugesetz)	–	–	180%
Amt für Kultur (Bibliotheksgesetz)	–	–	80%
Stellenbegehren DI total	–	–	260%

3.3.4 Bildungsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	861.7	857.1	859.6	863.3	0.1%
– Personalaufwand	249.9	246.8	244.4	243.5	–0.9%
– Sachaufwand	72.6	72.2	71.6	71.3	–0.6%
– Staatsbeiträge	468.7	471.0	469.9	474.6	0.4%
Ertrag der laufenden Rechnung	303.5	301.2	303.7	305.6	0.2%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	558.2	555.9	556.0	557.7	–0.1%

Im Bildungsdepartement resultiert in den Jahren 2013 bis 2016 ein praktisch stabiler Aufwandüberschuss.

Die neusten Prognosen des Bundesamtes für Statistik sagen für den Kanton St.Gallen in den kommenden Jahren sowohl für die Berufsfachschulen als auch für die Mittelschulen einen leichten Rückgang der Schülerzahlen voraus. Hinzu kommen die Einsparungen aufgrund der Sparpakete I und II. Damit sinken die Besoldungen für Mittelschulen und Berufsfachschulen bis 2016 um knapp 7 Mio. Franken.

Der Anstieg bei den Staatsbeiträgen ist zum grössten Teil auf die Hochschulen (Universität: +5.2 Mio. Franken, andere Hochschulen: +4.3 Mio. Franken) zurückzuführen. Gleichzeitig gehen die Staatsbeiträge an die Berufsfachschulen um 4.8 Mio. Franken zurück. Infolge der stark gestiegenen Studierendenzahl werden an der Universität St.Gallen zwecks Verbesserung der Betreuungsverhältnisse zwei neue Professuren geschaffen und der dazugehörige Lehrkörper vergrössert. Damit geht auch ein Anstieg der Infrastruktur- und Verwaltungskosten einher. Zudem werden die Beiträge gemäss Universitätsvereinbarung an die Teuerung angepasst, da die aktuellen Beiträge auf dem Indexstand von Dezember 2004 basieren. Sowohl im Universitäts- als auch im Fachhochschulbereich steigen sowohl die Beiträge an eigene Institutionen als auch die Beiträge an ausserkantonale Bildungsinstitutionen aufgrund der weiterhin steigenden Anzahl St.Galler Studierender.

Bestandteil des Zahlenwerks ist das Gesetzesvorhaben Sonderpädagogik-Konzept, welches den Kanton ab 2014 in der Höhe von jährlich 4.7 bis 5.3 Mio. Franken schwergewichtig durch Mindererträge (Entlastung Gemeinden) aufgrund des Wegfalls der Sonderschulpauschale für über 16-jährige Jugendliche belastet (vgl. ergänzende Hinweise im Kapitel 4.3.1).

Im Bildungsdepartement werden mit dem AFP 2014–2016 keine nicht finanzierten Stellen geschaffen. Auch sind in den Planwerten keine zusätzlichen refinanzierten Stellen vorgesehen.

3.3.5 Finanzdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	608.6	649.3	707.9	770.6	8.2%
– Personalaufwand	43.9	46.7	50.0	53.2	6.6%
– Sachaufwand	52.1	47.9	51.2	51.9	–0.1%
– Staatsbeiträge	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0%
Ertrag der laufenden Rechnung	2'677.2	2'635.9	2'764.0	2'882.6	2.5%
– Steuern	1'501.6	1'547.3	1'619.9	1'678.2	3.8%
– Vermögenserträge	64.4	64.8	65.0	66.0	0.8%
– Entnahme aus Eigenkapital	141.2	25.6	25.6	25.6	–43.4%
Ertragsüberschuss laufende Rechnung . .	2'068.7	1'986.5	2'056.1	2'112.0	0.7%

Im Finanzdepartement nimmt der Ertragsüberschuss zwischen dem Jahr 2013 und dem Jahr 2016 um gut 43 Mio. Franken auf 2'112.0 Mio. Franken zu. Das entspricht einer durchschnittlichen Steigerung von 0.7 Prozent je Jahr. Der Aufwand der laufenden Rechnung steigt von 608.6 Mio. Franken im Jahr 2013 um mehr als 160 Mio. Franken auf 770.6 Mio. Franken im Jahr 2016. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von durchschnittlich 8.2 Prozent.

Der Aufwandanstieg gründet rund zur Hälfte im Abschreibungsaufwand, der infolge der im AFP 2014–2016 eingerechneten Investitionsvorhaben gesamthaft von 115.4 Mio. Franken um 76.5 Mio. Franken auf 191.9 Mio. Franken steigt. Ein höherer Aufwand von gesamthaft rund 49 Mio. Franken ergibt sich durch den höheren Anteil von Gemeinden, Kantonen und Bund am Steuerertrag, welcher in der Planperiode 2014–2016 zunimmt. Weiter nehmen die Passivzinsen für den Fremdkapitalbezug in den Jahren 2013 bis 2016 um knapp 13 Mio. Franken zu. Im allgemeinen Personalaufwand sind Mehraufwendungen von gesamthaft 9.8 Mio. Franken eingestellt. Diese ergeben sich aus den kumulierten Effekten des Stufenanstiegs (abzüglich Mutationsgewinnen) und den Beförderungen.

Im Finanzdepartement werden mit dem AFP 2014–2016 keine nicht finanzierten Stellen geschaffen. Auch sind in den Planwerten keine zusätzlichen refinanzierten Stellen vorgesehen. Wird der Personalaufwand im Finanzdepartement um die pauschalen Besoldungskorrekturen (Kontengruppe 308 im Allg. Personalaufwand, vgl. Kapitel 3.2.1) bereinigt, so resultiert zwischen 2013 und 2016 ein Rückgang des Personalaufwands von 40.8 Mio. Franken um 0.5 Mio. Franken auf neu 40.3 Mio. Franken. Dies ist die Folge der Massnahmen aus dem Sparpaket II.

Das Projekt «Revision Versicherungskasse» belastet die laufende Rechnung des Finanzdepartements ab 2014 mit jährlichen Aufwendungen von 16 Mio. Franken (10 Mio. Franken Abschreibung Ausfinanzierung Versicherungskassen, 6 Mio. Franken Zinsaufwand Ausfinanzierung Versicherungskassen).

Beim Ertrag ist in den Jahren 2013 bis 2016 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2.5 Prozent zu rechnen. Ein Bezug aus dem freien Eigenkapital (80 Mio. Franken) ist einzig im Jahr 2013 enthalten. In den Finanzplanjahren ist lediglich der Bezug von 25.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital vorgesehen. Dieser ergibt sich aus der zulässigen Jahrestranche von 30.6 Mio. Franken, abzüglich eines voraussichtlichen Bedarfs für Beiträge zur Förderung von Gemeindevereinigungen von 5 Mio. Franken je Jahr. Wie im Voranschlag 2013 sind auch in den Jahren 2014 bis 2016 Erträge von jährlich gut 40 Mio. Franken im Zusammenhang mit den Gewinnausschüttungen der SNB eingestellt.

3.3.6 Baudepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	379.6	399.9	413.9	431.8	4.4%
– <i>Personalaufwand</i>	65.6	66.3	66.1	66.1	0.3%
– <i>Sachaufwand</i>	151.6	161.1	153.9	151.7	0%
– <i>Staatsbeiträge</i>	38.8	43.5	43.6	45.1	5.1%
Ertrag der laufenden Rechnung	301.4	296.0	310.6	332.5	3.3%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	78.2	103.8	103.3	99.3	8.3%

Im Baudepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 78.2 Mio. Franken im Jahr 2013 auf knapp 100 Mio. Franken im Jahr 2016. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 8.3 Prozent pro Jahr.

Die Aufwandsteigerung in den Jahren 2013 bis 2016 von rund 52 Mio. Franken ist hauptsächlich auf Mehraufwendungen für Kantonsstrassen (38 Mio. Franken, spezialfinanziert aus Strassenfonds) zurückzuführen. Beim baulichen Unterhalt der Gewässer und den Staatsbeiträgen an die Gemeinden für den Gewässerbau resultieren weitere Aufwandsteigerungen von insgesamt 8.3 Mio. Franken. In den AFP-Werten des Baudepartementes ist auch das Vorhaben von grosser Tragweite «Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Energie-wende-St.Gallen kann es!"» mit jährlichen Folgekosten von 3.3 Mio. Franken ab 2014 eingestellt. Der Sachaufwand im Baudepartement bleibt über die AFP-Jahre 2014–2016 praktisch konstant.

Im Baudepartement werden mit dem AFP 2014–2016 keine nicht finanzierten Stellen geschaffen. Neue, refinanzierte Stellenbegehren sind im Baudepartement im Umfang von 200 Stellenprozenten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Massnahme K40 (Energiemanagement und Betriebsoptimierung) aus dem Sparpaket II eingestellt¹⁴.

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Neue, refinanzierte Stellenbegehren Hochbauamt (Massnahme K40)	200%	200%	200%

3.3.7 Sicherheits- und Justizdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	541.2	535.3	554.9	576.3	2.1%
– Personalaufwand	182.2	183.1	183.6	184.6	0.4%
– Sachaufwand	103.2	106.3	105.4	106.7	1.1%
– Staatsbeiträge	2.1	3.2	4.2	5.2	35.3%
Ertrag der laufenden Rechnung	409.4	408.6	429.1	447.7	3.0%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	131.8	126.7	125.8	128.5	–0.8%

Im Sicherheits- und Justizdepartement sinkt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 131.8 Mio. Franken im Jahr 2013 auf 128.65 Mio. Franken im Jahr 2016. Das entspricht einer durchschnittlichen Aufwandreduktion von 0.8 Prozent pro Jahr.

Die Aufwandsteigerung von rund 35 Mio. Franken ist primär auf die höheren Abschreibungsbelastungen im Bereich der Kantonsstrassen zurückzuführen (spezialfinanziert aus Strassenfonds).

Die Mehraufwendungen beim Sachaufwand sind durch diverse kleinere Anpassungen begründet (Generalsekretariat: Informatik, Kantonspolizei: Informatik, Staatsanwaltschaft: Anwaltshonorare und Vollzugskosten Massnahmen Jugendliche). Die Staatsbeiträge verdoppeln sich von 2013 bis 2016. Das ist auf einen neuen Finanzierungsmechanismus im Bereich des Zivilschutzes zurückzuführen (Ersatzbeiträge an Gemeinden für Schutzraumbauten, haushaltsneutrale Rückerstattung über Kontengruppe 43).

Im Sicherheits- und Justizdepartement besteht ein Bedarf an neuen Stellen in der Höhe von jährlich 550 bis 3'050 Stellenprozenten, herrührend schwergewichtig aus dem Bericht Innere Sicherheit aus dem Jahr 2009. Diese Stellenbegehren sind nicht Bestandteil der Planwerte des AFP 2014–2016. Neue, refinanzierte Stellenbegehren sind im Umfang von 200 Stellenprozenten für die Ausweitung des Wohn-Arbeits-Externates Bitzi (WOAEX) eingestellt.

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Amt für Justizvollzug (Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Sicherheitsdienst Bitzi, Agoge Bitzi)	200%	400%	400%
Kantonspolizei (Schulen 14/15, 15/16, 16/17, je 10 Aspiranten)	250%	1'250%	2'250%
Staatsanwaltschaft	100%	400%	400%
Stellenbegehren SJD total	550%	2'050%	3'050%
Neue, refinanzierte Stellenbegehren Amt für Justizvollzug (Wohn-Arbeits-Externat Bitzi)	200%	200%	200%

¹⁴ Mit dem Voranschlag 2013 sind in diesem Zusammenhang zeitlich gestaffelt vier Projektleiterstellen im Umfang von 200 Stellenprozenten beschlossen worden. Ab 2014 sollen weitere 2 Stellen zur Umsetzung der Massnahmen K40 dazukommen. Gesamthaft sind ab 2014 somit 6 Projektleiterstellen in die Umsetzung der Massnahme K40 involviert. Im Vergleich zum Voranschlag 2013 nehmen die entsprechenden Personalaufwendungen ab 2014 aufgrund der gestaffelten Einführung im Jahr 2013 um gesamthaft 400'000 Franken zu.

3.3.8 Gesundheitsdepartement

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	753.7	768.9	789.7	806.9	2.3%
– <i>Personalaufwand</i>	30.5	30.8	31.2	31.2	0.8%
– <i>Sachaufwand</i>	17.5	18.7	19.0	18.8	2.4%
– <i>Staatsbeiträge</i>	699.8	713.7	733.7	749.1	2.3%
Ertrag der laufenden Rechnung	166.1	167.8	170.3	172.1	1.2%
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	587.5	601.1	619.4	634.8	2.6%

Im Gesundheitsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 587.5 Mio. Franken im Jahr 2013 auf 634.8 Mio. Franken im Jahr 2016. Dies entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 2.6 Prozent pro Jahr.

Bedeutende Aufwandsteigerungen resultieren bei der individuellen Prämienverbilligung (1.3 Mio. Franken) sowie durch die neue Spitalfinanzierung bei den inner- und ausserkantonalen Hospitalisationen (insgesamt 51.1 Mio. Franken). Die Mehraufwendungen der innerkantonalen Hospitalisationen von 38.4 Mio. Franken sind auf die Erhöhung des kantonalen Vergütungsanteils von 52 Prozent (2013) auf neu 55 Prozent im Jahr 2016, eine Zunahme der Austritte und der Pflgetage, die Erhöhung des Case Mix Indizes sowie auf eine leicht höhere Baserate zurückzuführen. Bei den ausserkantonalen Hospitalisationen entsteht der Mehraufwand von 12.7 Mio. Franken ebenfalls durch höhere Fallzahlen und Pflgetage, einen höheren Case Mix Index, eine höhere Baserate sowie den erhöhten Kantonsbeitrag von 55 Prozent. Bei der Finanzierung der inner- wie auch der ausserkantonalen Hospitalisationen wird 2016 von einem Investitionskostenzuschlag von neu 12 Prozent (2013: 11%) ausgegangen.

Die Zunahme des Sachaufwands ist hauptsächlich auf Mehraufwendungen der Abwicklungskosten der individuellen Prämienverbilligung (+0.9 Mio. Franken) zurückzuführen.

Mit dem AFP 2014–2016 werden im Gesundheitsdepartement neue, refinanzierte Stellen im Umfang von jährlich 300 bis 700 Stellenprozenten im Zusammenhang mit dem Platzausbau bei den Heimstätten Wil beantragt. Diese Stellen sind im Zahlenwerk des AFP 2014–2016 berücksichtigt.

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Neue, refinanzierte Stellenbegehren			
Heimstätten Wil	300%	700%	700%

Die Regierung beabsichtigt, die Heimstätten Wil per Anfang 2014 in eine Stiftung auszulagern. In diesem Zusammenhang wird die Ausrichtung von entsprechendem Dotationskapital notwendig werden. Die Höhe des mutmasslichen Dotationskapitals ist noch nicht festgelegt. Entsprechend ist eine Anpassung des Zahlenwerks zum jetzigen Zeitpunkt nicht zweckmässig. Die Planwerte der Heimstätten Wil wurden deshalb vorläufig im AFP 2014–2016 belassen.

3.3.9 Gerichte

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Aufwand der laufenden Rechnung	43.6	43.7	43.7	43.7	0.1%
– <i>Personalaufwand</i>	32.3	32.3	32.3	32.3	–
– <i>Sachaufwand</i>	8.1	8.1	8.1	8.1	–
– <i>Ertrag der laufenden Rechnung</i>	13.8	13.8	13.8	13.8	–
Aufwandüberschuss laufende Rechnung .	29.8	29.9	29.9	29.9	0.1%

Bei den Gerichten steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 29.8 Mio. Franken im Jahr 2013 geringfügig auf 29.9 Mio. Franken im Jahr 2016. Das entspricht einer durchschnittlichen Zunahme von 0.1 Prozent pro Jahr.

4 Gesetzesvorhaben

4.1 Übersicht

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

in Fr. (Mehrertrag [-], Mehraufwand/Minderertrag [+]) n.q. steht für nicht quantifizierbar	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Departement des Innern			
II. Nachtrag Pflegefinanzierungsgesetz	-26'520'000	-28'120'000	-29'800'000
II. Nachtrag Finanzausgleichsgesetz	+26'520'000	+26'520'000	+26'520'000
Neues Planungs- und Baugesetz ¹⁵	0	0	+238'000
Nachtrag Gemeindegesetz	0	0	0
Bildungsdepartement			
Sonderpädagogik-Konzept	+5'100'000	+5'300'000	+4'700'000
Beitritt Stipendien-Konkordat	0	0	0
Hochschulkonkordat (HFKG)	n.q.	n.q.	n.q.
Trägervereinbarung Hochschule Rapperswil	n.q.	n.q.	n.q.
Finanzdepartement			
Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit	0	0	0
Nachtrag zum Kantonalbankgesetz	n.q.	n.q.	n.q.
Baudepartement			
Geoinformationsgesetz	+20'000	+10'000	0
III. Nachtrag zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung	0	0	0
IV. Nachtrag zum Gesetz über die Gewässernutzung	0	0	0
Gesundheitsdepartement			
Kantonaler Alkohol-Aktionsplan 2010–2014	n.q.	n.q.	n.q.
Total laufende Rechnung	+5'120'000	+3'710'000	+1'658'000

4.2 Departement des Innern

4.2.1 II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und II. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz

Der Kantonsrat hat der Regierung im Rahmen des Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1) in der Sondersession 2012 den Auftrag erteilt, die stationäre Pflegefinanzierung den Gemeinden in zwei Schritten zu übertragen und den innerkantonalen Finanzausgleich anzupassen (vgl. 22.12.07). Der erste Schritt geschieht mit der Umsetzung des Sparpakets II ab dem Jahr 2013. Im Zuge dessen übernehmen die Gemeinden 60 Prozent der Kosten (bisher einen Drittel) und der Kanton 40 Prozent (bisher zwei Drittel). Der vollständige Rückzug des Kantons aus der Pflegefinanzierung soll mit einem zweiten Schritt ab dem Jahr 2014 erfolgen. Die Gemeinden werden damit 100 Prozent der stationären Pflegefinanzierung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) und dem Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 331.2) übernehmen. Sie sind bereits heute für die ambulante und stationäre Akut- und Übergangspflege sowie für die ambulante Pflegefinanzierung zuständig. Die Erhöhung des Gemeindeanteils an den stationären Pflegekosten trägt den Aspekten der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach

¹⁵ Personalaufwand von Fr. 238'000 (2016) ist nicht Bestandteil des Zahlenwerks (vgl. Kapitel 3.3.3)

Sozialhilfegesetz (sGS 381.1) Rechnung. Der vollständige Rückzug des Kantons führt jedoch zu einer höheren Belastung der Gemeinden als im Sparpaket II vorgesehen war. Im Gegenzug soll gemäss Kommissionenmotion 42.12.14 «Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz» vom 27. August 2012 ein soziodemographischer Sonderlastenausgleich im innerkantonalen Finanzausgleich eingeführt werden, der vollständig vom Kanton finanziert wird. Für die Umsetzung ab dem Jahr 2014 sind ein zweiter Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz und ein zweiter Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz notwendig.

Die beiden Vorlagen müssen vom Kantonsrat in erster Lesung in der Septembersession 2013 beraten und in der Novembersession 2013 verabschiedet werden, damit die Änderungen ab dem Jahr 2014 umgesetzt werden können. Eine Vernehmlassung muss deshalb bereits im Frühjahr 2013 stattfinden. Die politischen Gemeinden und die weiteren Akteure (z.B. abwickelnde Pflegeheime) sind in die Vorarbeiten einzubeziehen.

Die Gemeinden erstatten dem Kanton ab dem Jahr 2014 die vollen Pflegefinanzierungsbeiträge zurück. Der Mehrertrag, der dem Kanton im Jahr 2014 gegenüber dem Kostenteiler im Jahr 2013 (60 Prozent Gemeinden und 40 Prozent Kanton) entsteht, beläuft sich auf 26.5 Mio. Franken. Dies ist zugleich das Volumen, das im Finanzausgleich durch den Kanton kompensiert wird, weshalb sich der Aufwand des Kantons wiederkehrend im Umfang von 26.5 Mio. Franken erhöht.

Tabelle als interne Hintergrundinformation

Jahr	Kostenteiler Gemeinden: Kanton nach PFG	Anpassung Kostenteiler	Kosten stationäre Pflegefinanzierung in Mio. Franken (gerundet)		
			Gemeinden	Kanton	Gesamtkosten
2011	1/3 : 2/3	Pflegefinanzierungsgesetz	16.6	33.1	49.7
2012	1/3 : 2/3	Pflegefinanzierungsgesetz	18.5	37.0	55.5
2013	60 : 40 [Kostenteiler Vorjahr]	I. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz über Sammelvorlage zum Sparpaket II	37.2 [20.7]	24.8 [41.3]	62.0
2014	100 : 0 [Kostenteiler Vorjahr]	II. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz	66.3 [39.8]	0 [26.5 = Kompensationsvolumen Finanzausgleich]	66.3
2015	100 : 0 [Kostenteiler 2013]	II. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz	70.3 [42.2]	0 [28.1]	70.3
2016	100 : 0 [Kostenteiler 2013]	II. Nachtrag zum Pflegefinanzierungsgesetz	74.5 [44.7]	0 [29.8]	74.5

4.2.2 Neues Planungs- und Baugesetz (Denkmalpflege und Archäologie)

Das neue Baugesetz, das voraussichtlich 2015 in Kraft tritt, überträgt der kantonalen Denkmalpflege und der Kantonsarchäologie neue Aufgaben im Zusammenhang mit dem Schutz des kulturellen Erbes im Kanton: Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass jede Gemeinde innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stelle (kantonale Denkmalpflege, Kantonsarchäologie) ein Schutzinventar für Baudenkmäler und archäologischen Denkmäler erstellt. Zudem ist vorgesehen, dass die zuständigen kantonalen Stellen im Schutzinventar die Objekte von kantonomer Bedeutung festsetzen und darüber hinaus die Aufnahme der vom Bund bezeichneten Objekte von nationaler Bedeutung sichern. Die Schutzinventare bedürfen zudem der Genehmigung durch das zuständige Departement (Departement des Innern). Gemäss Gesetzesentwurf müssen Unterschutzstellungen von Baudenkmalern und archäologischen Denkmälern von kantonomer Bedeutung zudem neu durch die zuständigen kantonalen Stellen (kantonale Denkmalpflege und Kantonsarchäologie) genehmigt werden. Schliesslich verpflichtet der Gesetzesentwurf den Kanton dazu, inventarisierte oder unter Schutz gestellte archäologische Denkmäler, die nicht erhalten werden können, vor ihrer Zerstörung von der Kantonsarchäologie untersuchen zu lassen.

Sowohl für die Initialisierung als auch für die eigentlichen Arbeiten im Zusammenhang mit der vorzunehmenden Neuinventarisierung und im Zusammenhang mit Unterschutzstellungen und der wissenschaftlichen Untersuchung und Sicherung von archäologischen Denkmälern werden zusätzliche Personalressourcen notwendig sein. In diesem Aufgabenbereich besteht seit längerer Zeit ein ausgewiesener und von der Regierung anerkannter Nachholbedarf beim Personal. Zur Umsetzung der Gesetzesvorlage sind ab 2016 zusätzliche personelle Ressourcen in der Höhe von knapp 240'000 Franken notwendig. Die 180 Stellenprozente setzen sich aus 100 Stellenprozenten bei der Archäologie (Organisation und Kontrolle der Ausgrabungsprojekte im ganzen Kanton, Tätigkeit im Feld sowie bei der Restaurierung, Lager und Inventarerstellung) und 80 Stellenprozenten bei der Denkmalpflege (Umsetzung «Inventar-Modell», Bezeichnung der Kantons- und Bundesobjekte und Genehmigung der Inventare). Der skizzierte Ressourcenbedarf ist nicht Bestandteil des Zahlenwerks AFP 2014–2016. Der Bedarf wird aber in Kapitel 3.3.3 ausgewiesen.

4.2.3 Nachtrag Gemeindegesetz

Das heutige Gemeindegesetz (sGS 151.2) ist seit über zwei Jahren in Vollzug. Aus den bisherigen Erfahrungen zeigt sich, dass einige Bestimmungen redaktionell und teilweise materiell angepasst werden müssen. Die materiellen Anpassungen ergeben sich vor allem wegen Unsicherheiten in der Auslegung. Ausserdem sind redaktionelle Anpassungen aufgrund der Einführung des HRM2-Kontenrahmen für Gemeinden notwendig. Die Vorlage wird für den Kanton weder personelle noch finanzielle Auswirkungen haben.

4.3 Bildungsdepartement

4.3.1 Sonderpädagogik-Konzept

Die NFA führte im Bereich der Sonderschulung zu einschneidenden Veränderungen. Seit dem 1. Januar 2008 sind ausschliesslich die Kantone für die Finanzierung zuständig. Somit wurde die Sonderschulung auch im Kanton St.Gallen noch stärker als bisher zu einem festen Bestandteil des öffentlichen Bildungsauftrags. Die Übergangsbestimmungen zur NFA halten fest, dass die Kantone die bisherigen Leistungen der IV weiterführen müssen, bis sie über ein kantonales genehmigtes Sonderschulkonzept verfügen, mindestens aber während drei Jahren (Art. 197 Ziff. 2 der Bundesverfassung [SR 101]). Seit dem Jahr 2008 gilt dementsprechend im Kanton St.Gallen eine unbefristete Übergangslösung, mit welcher das bisherige kantonale Recht und die frühere IV-Praxis fortgeführt werden.

Der Entwurf eines neuen Sonderpädagogik-Konzepts für den Kanton St.Gallen liegt vor. Er beinhaltet sowohl die Sonderschulung als auch die Sonderpädagogik der Regelschule. Das Konzept stimmt mit dem Sonderpädagogik-Konkordat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) überein. Gesetzliche Grundlage bildet der XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, welcher die Umsetzung des Sonderpädagogik-Konzepts sicherstellt. Mit der kantonalen Genehmigung des Sonderpädagogik-Konzepts wird die erwähnte Übergangsregelung zur NFA abgelöst.

Die Sonderpädagogik-Vorlage besteht somit aus zwei Hauptbereichen:

- aus dem Gesetzesentwurf, dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz
- und aus dem Entwurf für das Sonderpädagogik-Konzept, welches durch den Erziehungsrat und das Bildungsdepartement erlassen und von der Regierung genehmigt wird. Am 4. Juli 2012 ist eine breite Vernehmlassung dazu eingeleitet worden.

Auswirkungen auf den AFP 2014–2016 haben die Veränderungen im Sonderschulbereich und bei der Abklärung durch die Schulpsychologischen Dienste (Art. 43 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1]). Diese sind je nach Bedeutung im Sonderpädagogik-Konzept und/oder im XIV. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz enthalten. Der diesbezügliche Handlungsbedarf ist beträchtlich. Die vormalige IV-Praxis, die während der Übergangsphase vom Kanton St.Gallen übernommen werden musste, basiert auf einem Steuerungs- und Führungsmodell aus den sechziger Jahren.

Der XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz soll die Grundsätze des sonderpädagogischen Angebots, die Bewilligungsverfahren und die Finanzierung des Sonderschulangebots regeln. Die finanzwirksamen Gesetzesänderungen betreffen folgende Sachverhalte:

- a) Im Nachtrag zum Volksschulgesetz wird das Versorgungskonzept für den Sonderschulunterricht gesetzlich verankert. Damit übernimmt der Kanton die Koordination und Steuerung des Platzangebots und der Leistungseinheiten in den st.gallischen Sonderschulen. Das Versorgungskonzept bildet die Grundlage für die Anerkennungen und die Leistungsaufträge, welche für die Finanzierung der Sonderschulen massgebend sind. Es berücksichtigt die Schulentwicklung und die gesellschaftlichen Veränderungen.
- b) Verbesserung der Steuerung von Sonderschulplatzierungen: Neben neuen Instrumenten in der Regelschule soll z.B. der Leistungsauftrag des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St.Gallen angepasst und mit der Abklärung von Internatsplatzierungen erweitert werden (Kosten pro Internatsplatz zu Lasten des Kantons: im Jahr 2010 durchschnittlich Fr. 54'000 in st.gallischen Sonderschulen).
- c) Klärung der Zuständigkeiten: Die Schulbehörde ist zuständig für das sonderpädagogische Grundangebot der Regelschule und für dessen Organisation und der Kanton für die Sonderschulung (inkl. vor und nach der obligatorischen Schulpflicht). Der Kanton prüft und finanziert deshalb gemäss Nachtrag zum Volksschulgesetz die Verlängerung der Sonderschulung bis zum 20. Altersjahr.
- d) Sonderschulen sollen neu mit leistungsabhängigen Pauschalen abgegolten werden. Das neue Finanzierungsmodell für die Abgeltung der Betriebskosten wird im Rahmen eines Pilotversuchs erprobt. Die Art der Abgeltung der Infrastrukturkosten wird noch erarbeitet.
- e) Kanton, Gemeinden und Institutionen werden in die Steuerungsverantwortung eingebunden. Die Steuerungsinstrumente und die entsprechenden Leistungsaufträge sind anzupassen. In den Leistungsaufträgen der Sonderschulen sind zu regeln:
 - Die Zielgruppe der Sonderschule und deren Einzugsgebiet.
 - Die Art der Leistungen, z.B. Unterricht, Internat, Mittagsbetreuung, Entlastungsaufenthalte.
 - Die Menge der Leistungen, z.B. Anzahl der Plätze, Öffnungszeiten Internat.
 - Die Qualitätsstandards der Leistungen.
- f) Entlastung der Gemeinden bei der Verlängerung der Sonderschulung über die obligatorische Schulpflicht hinaus. Rund 10 Prozent der Sonderschülerinnen und -schüler sind älter als 16 Jahre, d.h. nicht mehr schulpflichtig. Da die Gemeinden keine Beschulungsverantwortung mehr tragen, rechtfertigt sich die Entrichtung der Gemeindepauschale nicht mehr. Dies bedingt eine Prüfung, Verfügung und bei Gutheissung die Finanzierung der Sonderschulplatzierung durch den Kanton.
- g) Sicherstellung, dass die Leistungsaufträge qualitativ und quantitativ den ausgerichteten Beiträgen (rund 100 Mio. Franken) entsprechen. Eine zielorientierte Anpassung des Controllings und eine Vernetzung mit der Fachaufsicht ist unumgänglich.

Im Projekt Sonderpädagogik-Konzept sind folgende Meilensteine vorgesehen:

Januar 2013	Verabschiedung Botschaft und Entwurf für einen XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz zu Händen des Kantonsrates durch die Regierung.
Herbst 2013	Erlass des XIV. Nachtrags durch den Kantonsrat. Der Erziehungsrat (fachlich-pädagogisch) und das Bildungsdepartement (organisatorisch-betrieblich) erlassen das Sonderpädagogik-Konzept.
August 2014	Vollzug des Nachtrages zum Volksschulgesetz
Januar 2015	Einführung des Sonderpädagogik-Konzepts

Die Reformen können durch Optimierungen und Umlagerungen voraussichtlich ohne zusätzliche personelle Ressourcen umgesetzt werden. Die nachfolgende Liste enthält alle wesentlichen Kostenfolgen nach heutigem Kenntnisstand. Die Zahlen unterscheiden sich etwas von den in der Vernehmlassungsvorlage publizierten, weil hier die finanziellen Folgen für die Finanzplanjahre dargestellt werden und in der Vernehmlassungsvorlage die finanzielle Bilanz in der langen Frist:

- Fr. 200'000 Einführungskosten für das standardisierte Abklärungsverfahren (SAV), Einführungskurse, Anpassungen der Software etc.
- Fr. 4'500'000 Minderertrag infolge Wegfall der Sonderschulpauschale für über 16-jährige Jugendliche (Entlastung für die Gemeinden). Dies führt zu Mindererträgen von 4.5 Mio. Franken (125 × Fr. 36'000).
- Fr. 300'000 bis Fr. 1'400'000: Durch die Regionalisierung der Sprachheilschulen sinkt mittelfristig der Bedarf an Internatsplätzen. Diese Umbauphase führt jedoch zu Mehrkosten, da die Angebote teilweise doppelt (einlaufend/auslaufend) geführt werden müssen. Ab dem Vollbetrieb der neuen Strukturen im Jahr 2018 sollen die Kosten unter das Niveau vom Jahr 2013 sinken.
- Fr. 200'000 bis Fr. 700'000: Ausbau der behinderungsspezifischen Beratung und Unterstützung für Kinder mit Behinderung. Durch die zusätzliche regionale Beratung und Unterstützung sollen die Lehrpersonen der Regelschule bei der Schulung eines Kindes mit Behinderung unterstützt werden. Damit soll mittelfristig ein Rückgang der Anzahl Sonderschüler erreicht werden.
- Minderaufwand infolge des abnehmenden Transportvolumens durch die verstärkte Bedarfsorientierung der abrechenbaren Transporte (Einlaufend; Fr. 100'000, Fr. 200'000 und Fr. 300'000 für die drei Finanzplanjahre)
- Minderaufwand durch die Verlagerung der kantonal finanzierten heilpädagogische Früherziehung (HFE) auf kommunal finanzierte sonderpädagogische Massnahmen im Kindergarten (ab Schuljahr 2015/2016; Fr. 700'000 für 2015 sowie Fr. 1'600'000 für 2016).
- Mehraufwand für die Umstellung der Finanzierung von baulichem Unterhalt, Renovationen, Ersatzbauten etc. Die Finanzierung soll neu mit jährlichen Pauschalbeiträgen erfolgen (bisher teilweise über die Investitionsrechnung des Kantons). Die genaue Ausgestaltung wird in den nächsten Monaten erarbeitet. Deshalb sind die Kosten derzeit noch nicht bezifferbar.

Die verschiedenen Massnahmen zur Unterstützung der Stärkung der Regelschule und die Reformen im Sonderschulbereich sollen sich längerfristig in Form eines Rückgangs des Sonderschulbedarfs kostenmindernd auswirken. Zu beachten ist, dass die Massnahme der Erhöhung der Sonderschulpauschale, welche ursprünglich ein Teil des Konzepts war, bereits im Rahmen des Massnahmenpaketes zur Beseitigung des strukturellen Defizits vorgezogen wurde. Dies führte im Vorfeld zu einer Kostenverlagerung vom Kanton zu den Gemeinden von 10 Mio. Franken.

4.3.2 Beitritt zum Stipendien-Konkordat

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 18. Juni 2009 eine neue interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendien-Konkordat) verabschiedet und in die kantonalen Beitrittsverfahren gegeben. Bisher haben neun Kantone (BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE) das Konkordat ratifiziert (Stand Mai 2012). Der Vorstand der EDK wird die Vereinbarung in Kraft setzen, wenn ihr wenigstens zehn Kantone beigetreten sind.

Die Kommission für Aussenbeziehungen hat am 14. Mai 2012 eine Motion eingereicht (42.12.12), mit der die Regierung eingeladen wird, dem Kantonsrat eine Vorlage über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendien-Konkordat) zu unterbreiten.

Das Konkordat sieht Mindeststandards für die Vergabe von Stipendien vor. Der Kanton St.Gallen erfüllt diese Vorgaben mehrheitlich. Einer Anpassung bedürften bei einem Beitritt hingegen insbesondere die Höchstansätze sowie die Anspruchsvoraussetzungen für einzelne Kategorien von Studierenden auf der Tertiärstufe. Als Folge der notwendigen Anpassungen des St.Galler Stipendienrechts sind Mehraufwendungen von jährlich 600'000 bis 650'000 Franken notwendig.

Angesichts des strukturellen Defizits des Kantons St.Gallen sind Mehraufwendungen zu vermeiden. Daher soll das Stipendienrecht so angepasst werden, dass neben den Anpassungen an das Stipendienkonkordat zusätzliche Korrekturen vorgenommen werden, welche die Mehraufwendungen kompensieren. Eine Reduktion der Leistungen ist insbesondere bei jenen Kategorien von Stipendienbezüglern zu prüfen, wo die Bemessung nach derzeitigem Recht und derzeitiger Praxis grosszügiger ist als die anderer Kantone und auch deutlich über dem Mindeststandard des Konkordates liegt. Dies trifft namentlich auf die privaten Vollzeitberufsschulen sowie die privaten Gymnasien zu.

Einer Anpassungen bedarf das Gesetz über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiengesetz [sGS 211.5]). Zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen muss dem Kantonsrat deshalb ein III. Nachtrag zum Stipendiengesetz unterbreitet werden. Weitere Anpassungen betreffen das Verordnungsrecht.

Der Vollzugsbeginn ist auf den 1. August 2014 geplant. Dies stellt sicher, dass alle Antragstellenden eines Schuljahres bzw. Semesters gleich behandelt werden können. Es sind keine Mehr- oder Minderaufwendungen beim Personal zu erwarten. Die Zahl der Gesuche wird sich nicht wesentlich verändern. Die jährlich wiederkehrenden Mehr- und Minderaufwendungen heben sich gegenseitig auf. Diese lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

A. Mehraufwendungen

Grund	Mehraufwand	Bemerkungen
Wegfall der zweijährigen Wohnsitzpflicht im Kanton St.Gallen für Personen ohne Schweizer Bürgerrecht	Fr. 880'000	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2010 wurden drei Gesuche aufgrund des fehlenden stipendienrechtlichen Wohnsitzes abgelehnt, die gemäss Konkordat stipendienberechtigt wären.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass im langjährigen Durchschnitt fünf Stipendien à Fr. 16'000.– anfallen. (Erfahrungsgemäss ohne Elternleistung auf Tertiärausbildung).</i></p>
Anspruchsberechtigung von Personen, welche nach einem Abschluss auf der Tertiärstufe B eine Ausbildung auf der Tertiärstufe A absolvieren	Fr. 315'000	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2010 absolvierten gemäss Bundesamt für Statistik 228 Personen nach der Tertiärstufe B noch die Tertiärstufe A.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass jährlich 45 Personen (d.h. 20% der Personen mit dem betreffenden Ausbildungsweg) ein durchschnittliches Stipendium von Fr. 7'000.– erhalten werden (Erhöhung der max. Ansätze bis Fr. 16'000.– ist bei der Durchschnittsberechnung berücksichtigt).</i></p>
Anpassung des Höchststipendiums für nicht verheiratete Personen bei einer Ausbildung auf der Tertiärstufe	Fr. 200'000	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2010 haben 87 Personen der relevanten Kategorie (Tertiärstufe) ein Stipendium von Fr. 13'000.– bezogen.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass im langjährigen Durchschnitt 100 Personen eine durchschnittliche Stipendienerhöhung von Fr. 2'000.– erhalten werden.</i></p>

A. Mehraufwendungen

Grund	Mehraufwand	Bemerkungen
Anpassung des Zuschlags auf das Höchststipendium für Kinder, für die die in Ausbildung stehende Person unterhaltspflichtig ist	Fr. 30'000	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> Der Ansatz für die Kinder bis zum Alter von sechs Jahren beträgt Fr. 3'000.– und liegt Fr. 1'000.– unter dem Konkordatsminimum. Bei den übrigen Kindern wird der Minimalansatz bereits erreicht bzw. übertroffen.</p> <p>2010 wurden insgesamt 21 Kinder bei den Bezüglern von Stipendien über Fr. 13'000.– berücksichtigt. Darunter waren 10 Kinder unter sechs Jahren.</p> <p>Für 2010 werden bei den Bezüglern von Stipendien unter Fr. 13'000.–, unter denen sich nur sehr wenige mit Kindern befinden dürften, 20 betroffene Kinder geschätzt (1% von 1933 Stipendiengesuchen).</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> 10 (gezählt, für Stipendien > Fr. 13'000.–) und 20 (angenommen, für Stipendien < Fr. 13'000.–) = 30.</p>
Total	Fr. 600'000 bis 650'000	

B. Minderaufwendungen

Grund	Minderaufwand	Bemerkungen
Restriktivere Berechnung der Stipendien für private Berufs- und Mittelschulen	–Fr. 600'000 bis 650'000	<p>Im interkantonalen Vergleich ist die Bemessung der Stipendien an Bewerberinnen und Bewerber, die eine private Vollzeitberufsschule oder eine private Mittelschule besuchen, grosszügig.</p> <p>Mit einer Reduktion der maximal anrechenbaren Schulgelder können die Aufwendungen um 600'000 bis 650'000 Franken reduziert werden.</p>
Total	– Fr. 600'000 bis 650'000	

4.3.3 Hochschulkonkordat (HFKG)

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

Das HFKG setzt diese Verfassungsbestimmungen auf der gesetzlichen Ebene um. Zusätzlich müssen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung abschliessen, um gemeinsame Organe einzurichten und ihnen die entsprechenden Kompetenzen zu übertragen. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest. Kantonsseitig ist für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund und zur Übertragung der Befugnisse auf die gemeinsamen Organe ein interkantonales Hochschulkonkordat erforderlich.

Die EDK hat den Entwurf dieses neuen Konkordats im Juni 2012 verabschiedet. Zwischen Juli und Dezember 2012 wird im Kanton St.Gallen das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Ratifikation ist in den Kantonen voraussichtlich bis Mitte 2014 möglich. Kann dieser Fahrplan eingehalten werden, ist ein Inkrafttreten auf Beginn des Jahres 2015 möglich. Es lässt sich heute nicht abschätzen, ob und in welchem Umfang aus Sicht des Kantons St.Gallen Mehr- oder Minderkosten resultieren.

4.3.4 Trägervereinbarung für die Hochschule Rapperswil

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

Die heutige Trägervereinbarung der HSR sieht keine Regelung für die Kostentragung der Investitionen vor. Die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus führten in Bezug auf die Finanzierung des Forschungszentrums, dessen Bau für alle drei Träger eine unbestrittene Notwendigkeit darstellt, verschiedene Verhandlungen. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat am 31. Mai 2011 (RRB 2011/404) nach eingehender Prüfung beschlossen, dem Kantonsrat St.Gallen die alleinige Finanzierung des Forschungszentrums durch den Kanton St.Gallen zu beantragen. Im Beschluss wurde auch festgehalten, dass mit den Kantonen Schwyz und Glarus Verhandlungen über die Neufassung der Trägervereinbarung aufgenommen werden sollen.

Die Vorsteher bzw. die Vorsteherin der Bildungsdepartemente der Träger haben am 4. Juli 2011 eine Absichtserklärung betreffend Verhandlungen einer neuen Trägervereinbarung abgesprochen und damit bestätigt

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

Der Kantonsrat stimmte dem «Kantonsratsbeschluss über den Neubau des Forschungszentrums der Hochschule für Technik Rapperswil» am 24. April 2012 zu. Dieser Beschluss wurde von den Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen am 23. September 2012 bestätigt.

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

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

Es muss in Betracht gezogen werden, dass Nichtsitzkantone bei Anwendung der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (sGS 234.031; FHV) mit Ausnahme des fehlenden Mitspracherechts keine Nachteile zu gewärtigen haben, wenn sie aus der Trägerschaft einer Hochschule austreten. Dank der auf Hochschulebene herrschenden Freizügigkeit haben Studierende unabhängig von einer Mitträgerschaft ihres Wohnsitzkantons uneingeschränkten Zugang zu den Hochschulen. Die beiden Kantone Schwyz und Glarus hätten bei einem Austritt aus der Trägervereinbarung keine Nachteile zu gewärtigen. Mit einem Austritt würde jedoch die jährliche Restkostenmitfinanzierung im Rahmen der Betriebsrechnung durch die Kantone Schwyz und Glarus entfallen. Um den Bestand der HSR und deren Weiterentwicklung am Standort Rapperswil sicherzustellen, ist somit die Trägerschaftsfrage ab 1. Oktober 2016 zu klären. Für die Neuverhandlung der Trägervereinbarung zwischen den Kantonen St.Gallen, Schwyz und Glarus sowie für die Ausarbeitung der Neufassung ist vorgesehen, durch die Regierungen der Trägerkantone eine gemeinsame Projektorganisation bestehend aus Vertretern der Bildungs- und Finanzdepartemente der drei Trägerkantone und unter Einbezug der HSR einzusetzen. Stimmen die Regierungen der Verhandlungslösung zu, so ist diese rechtlich in eine neue Trägervereinbarung zu fassen sowie die dazugehörige Botschaft zu erstellen. Die Regierungen leiten die Vorlage – nach allfälligen Mitwirkungs- und Vernehmlassungsverfahren – dem Kantons- bzw. dem Landrat zur Beratung und Beschlussfassung zu.

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

4.4 Finanzdepartement

4.4.1 Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit

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

Diese auf Errichtung, Betrieb und Nutzung von Datenbanken bezogene Zusammenarbeit der Behörden, d.h. die E-Government-Zusammenarbeit, darf sich nicht in einem rechtsfreien Raum abspielen. Die Rechte und Pflichten der Behörden bedürfen einer gesetzlichen Normierung. Mit einem Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit soll das rechtliche Fundament in diesem an Bedeutung gewinnenden Bereich gestärkt werden. Aus diesem Vorhaben sind keine direkten Kostenfolgen zu erwarten.

Die im Sommer 2012 überarbeitete und von Kanton und Gemeinden verabschiedete E-Government Strategie 2013–2017 legt die strategischen Ziele, die organisatorischen Grundlagen und die Finanzierung fest. Für die Umsetzung der E-Government Strategie 2013–2017 sind Investitionen von total 5 Mio. Franken vorgesehen. Der entsprechende Sonderkredit in der Höhe von 5 Mio. Franken wurde vom Kantonsrat an der Novembersession 2012 verabschiedet.

4.4.2 Nachtrag zum Kantonalbankgesetz

Die vom Kantonsrat im Jahr 2008 überwiesene Motion «Weitere Schritte der Privatisierung der St.Galler Kantonalbank (SGKB) und Aufhebung der Staatsgarantie» (42.07.29) lädt die Regierung ein, «... Bericht zu erstatten und Antrag zur Änderung des Kantonalbankgesetzes zu stellen, die weitere Schritte der Privatisierung der St.Galler Kantonalbank und sofern zweckmässig eine Anpassung der Staatsgarantie vorsieht.» In diesem Zusammenhang beauftragte die Regierung im April 2012 das Finanzdepartement, eine Vernehmlassung zu einem entsprechenden II. Nachtrag zum Kantonalbankgesetz (sGS 861.2; abgekürzt KBG) durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom Finanzdepartement am 19. April 2012 mit Frist bis Ende Juni 2012 eröffnet.

Im Vernehmlassungsentwurf schlug die Regierung die Reduktion der gesetzlichen Mindestbeteiligung des Kantons an der SGKB von heute 51 Prozent auf neu mindestens 34 Prozent sowie die Einschränkung der Staatsgarantie auf Kunden mit besonderem Schutzbedürfnis (anstelle der heute umfassenden Staatsgarantie soll diese auf 250'000 Franken je Einlegerin und Einleger reduziert werden) vor. Für die Einschränkung der Staatsgarantie wurde eine fünfjährige Übergangsregelung vorgeschlagen. Gleichzeitig mit der Einschränkung der Staatsgarantie soll die Abgeltung der SGKB zuhanden des Kantons St.Gallen entsprechend reduziert und einer Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie zugewiesen werden.

4.5 Baudepartement

4.5.1 Geoinformationsgesetz

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

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

Nach dem Verzicht auf einen gemeinsamen GIS-Verbund zwischen Kanton und Gemeinden wurden die Gesetzgebungsarbeiten im Spätherbst 2011 wieder aufgenommen. Einzelne Teilprojekte wurden bereits in Angriff genommen (2011 Geobasisdatenkatalog). Für die Umsetzung des Geoinformationsgesetzes (inkl. Umsetzung der Verordnung über den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen, SR 510.622.4) muss mit finanziellen Auswirkungen im Millionenbereich (Personal, Drittaufträge, Beiträge) gerechnet werden. Dabei werden die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und damit der Geoportal-Bereich grosse Ressourcen beanspruchen.

4.5.2 III. Nachtrag zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung

Am 11. Dezember 2009 haben die Eidgenössischen Räte mit einer Änderung des Gewässerschutzgesetzes (SR 814.20), des Bundesgesetzes über den Wasserbau (SR 721.100), des Energiegesetzes (SR 730.0) und des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11) einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser» (07.060) beschlossen. Dieser Gegenvorschlag wurde im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer» (07.492) erarbeitet und enthält Gesetzschriften in verschiedenen Bereichen des Gewässerschutzes. Konkret gehören dazu die Revitalisierung der Gewässer, die Sicherung und extensive Bewirtschaftung des Gewässerraums, die Verminderung der negativen Auswirkungen von Schwall und Sunk unterhalb von Wasserkraftwerken, die Reaktivierung des

Geschiebehaushalts, die Regelung von Ausnahmen von den Mindestrestwassermengen bei Gewässerabschnitten mit geringem ökologischen Potenzial und die Berücksichtigung schützenswerter Kleinkraftwerke bei der Sanierung von Restwasserstrecken. Die genannten neuen bundesgesetzlichen Bestimmungen wurden durch Änderungen der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; GSchV), der Wasserbauverordnung (SR 721.100.1), der Energieverordnung (SR 730.01) und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei (SR 923.01) konkretisiert. Alle diese Änderungen wurden vom Bundesrat auf den 1. Juni 2011 in Kraft gesetzt.

Aufgrund der erwähnten Änderungen des Bundesrechts müssen verschiedene kantonale Gesetze und Verordnungen angepasst werden. Davon betroffen sind unter anderem auch das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2) und die zugehörige Vollzugsverordnung (sGS 752.21). Im Vordergrund stehen dabei Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit dem Vollzug der neu geschaffenen Aufgaben, namentlich die Planung und Ausführung von Revitalisierungen von Gewässern und die Sanierungen betreffend Schwall und Sunk sowie Geschiebehaushalt. Die Vorlage soll dem Kantonsrat mutmasslich im Jahr 2014 zugeleitet werden. Das Gesetzesvorhaben hat weder personelle noch finanzielle Konsequenzen. Diese ergeben sich unmittelbar aus dem zu vollziehenden eidgenössischen Gewässerschutzrecht.

4.5.3 IV. Nachtrag zum Gesetz über die Gewässernutzung

Am 5. Juni 2012 nahm der Kantonsrat Kenntnis vom Bericht der Regierung über die Grundwasserbewirtschaftung im Kanton St.Gallen vom 6. März 2012 (40.12.03) und beschloss gleichzeitig, die Regierung einzuladen, die Arbeiten zur Umsetzung der Vorschläge des Postulatsberichts aufzunehmen und dem Kantonsrat die erforderlichen Gesetzesänderungen zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Der Beschluss hat insbesondere die entsprechende Anpassung des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 751.1; abgekürzt GNG) und der zugehörigen Verordnungen (sGS 751.11 und 751.12) zur Folge. Ebenfalls betroffen ist das Gesetz über den Bergbau (sGS 852.1).

Die vorgesehenen Änderungen des GNG betreffen zunächst eine Anpassung der Definition der öffentlichen Quellen sowie die Ergänzung und Präzisierung der Vorschriften über die thermische Nutzung des Tiefengrundwassers. Ausserdem sollen die Verfahren für die Erteilung von Bewilligungen und Verleihung von Nutzungsrechten an öffentlichen Grundwasservorkommen und Quellen vereinheitlicht und vereinfacht werden. Auch die Abgabenordnung für Nutzungen von öffentlichem Quell- und Grundwasser soll in verschiedener Hinsicht angepasst werden. Dabei ist insbesondere auf eine Lenkungswirkung der Abgaben hin zu einem haushälterischen Umgang mit der Ressource Grundwasser zu achten. Die neuen Abgabenansätze sind so festzusetzen, dass insgesamt betrachtet weder Mehr- noch Mindereinnahmen für den Staatshaushalt zu erwarten sind. Ausserdem dürfen die öffentlichen Trinkwasserversorgungsunternehmen nicht mit Abgaben belastet werden. Schliesslich sollen erstmals auch Gesetzesbestimmungen über die thermische Nutzung des Untergrunds (Tiefengeothermie) geschaffen werden. Diese werden voraussichtlich ins Bergbaugesetz aufgenommen. Die Vorlage soll dem Kantonsrat mutmasslich im Jahr 2015 zugeleitet werden.

Für die Erarbeitung des IV. Nachtrags zum GNG wird mit einem AFU-internen Aufwand von rund 100 Arbeitstagen gerechnet. Dieser Aufwand kann mit den bestehenden personellen Ressourcen aufgefangen werden. Mit dem Erlass des IV. Nachtrags zum GNG entsteht – soweit dies heute überblickt werden kann – kein weiterer Personal- und Sachaufwand.

4.6 Gesundheitsdepartement

4.6.1 Kantonaler Alkohol-Aktionsplan 2010–2014

Für 20 Prozent der in der Schweiz lebenden Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren ist der Alkoholkonsum ein Problem: Sie belasten sich, ihre Familien und die Gesellschaft. Übermässiger Alkoholkonsum ist nicht nur ein Problem der Erwachsenen, sondern zunehmend auch von Kindern und Jugendlichen. Vor diesem Hintergrund hat die St.Galler Regierung im Mai 2010 ein durch das Gesundheitsdepartement erarbeitetes Massnahmenpaket verabschiedet. Übergeordnete Zielsetzung dieses kantonalen Alkohol-Aktionsplans 2010–2014 ist eine Reduktion des Anteils der risikoreich Alkoholkonsumierenden auf deutlich weniger als 20 Prozent der St.Galler Bevölkerung. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Reduktion des Alkoholkonsums bei Kindern und Jugendlichen. Zur Erreichung dieses Ziels wird die Schaffung folgender gesetzlicher Grundlagen angestrebt:

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

Nähere Informationen zu den Kostenfolgen und zu den personellen Auswirkungen werden erst zum Zeitpunkt der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen vorliegen. Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage mutmasslich im Jahr 2014.

5 Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite

in Fr. (Mehraufwand/Minderertrag [+])	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Volkswirtschaftsdepartement			
5. öV-Programm	0	0	+1'750'000
Baudepartement			
Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Energiewende-St.Gallen kann es!»	+3'300'000	+3'300'000	+3'300'000
Total laufende Rechnung	+3'300'000	+3'300'000	+5'050'000

5.1 Volkswirtschaftsdepartement: 5. öV-Programm 2014–2018

Nach Art. 21 lit. a des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5; abgekürzt GöV) beschliesst der Kantonsrat ein mehrjähriges Programm über die geplanten Fördermassnahmen und deren Finanzierung. Das aktuelle Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009–2013 wurde vom Kantonsrat in der Septembersession 2008 erlassen. Daran anschliessend wird ein Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs für die Jahre 2014 bis 2018 (5. öV-Programm) erarbeitet. Die Grundlagen zur Erarbeitung sind durch die bestehenden Vorarbeiten im Bereich der S-Bahn St.Gallen 2013, der AP Ost 1. Teilergänzung sowie den erarbeiteten Agglomerationsprogrammen und den Angebotsstandards weitgehend bekannt. Grosse Teile der vorgesehenen Veränderungen im Regionalverkehr im Kanton St.Gallen sind eine Folge der S-Bahn St.Gallen 2013 sowie der 4. Teilergänzung der S-Bahn Zürich, welche im Dezember 2013 resp. Mitte Juni 2014 in Betrieb gesetzt werden. Hier werden nur die Vorhaben betrachtet, die gemäss Angebotsplanung ab 2016 eingeführt werden sollen und für den Kanton und die Gemeinden finanzielle Mehrbelastungen zur Folge haben.

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme sind verschiedene Massnahmen festgelegt worden. Neben den darin definierten Ausbauten der Infrastruktur sind hierzu ebenso die Vorgaben der angestrebten Angebotsqualitäten im öffentlichen Agglomerationsverkehr zu berücksichtigen. Die steigende Verkehrsnachfrage in den Agglomerationen soll möglichst durch den öffentlichen Verkehr aufgefangen werden können, um die Erreichbarkeit der Zentren zu gewährleisten.

Die durch die S-Bahn vorgegebene Knotenstruktur mit halbstündlicher Bedienung der grösseren Bahnstationen ist im Sinn von durchgängigen Wegketten mit einem attraktiven Busangebot mit der Region zu verknüpfen. Dadurch werden die Vorteile der S-Bahn St.Gallen auf das ganze Kantonsgebiet ausgeweitet. Die Benutzerumfragen zeigen – bei insgesamt verbesserten Werten – im Wochenend- und Abendangebot unbefriedigende Werte, bzw. zeigen weiterhin Handlungsbedarf bei der Verbesserung der Bedienung während den Nebenverkehrszeiten. Der Ausbau des Abend- und Wochenendangebotes war bereits Teil des 4. öV-Programmes. Mit Umsetzung der Sparbeschlüsse des Kantonsrates konnte der Ausbau nicht wie vorgesehen umgesetzt werden. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs soll also weiter systematisiert und entsprechend den Zielsetzungen der Angebotsstandards insbesondere während des Abends und an den Wochenenden ausgebaut werden.

Es handelt sich konkret um folgende Angebotsausbauten:

St.Gallen-Bodensee

- Halbstundentakt Rorschach–Altenrhein–Rheineck (Fr. 200'000)
- Buskonzept Region Rorschach: Ausbaustufe «Kurzfristkonzept plus» (Fr. 300'000) und Ausbau Sonntagsangebot (Fr. 200'000)
- Stadt St.Gallen: Durchbindung Linie 3 nach St.Georgen und Umstellung auf Trolleybusbetrieb (Fr. 500'000) und Verdichtung Linien 1 und 4 am Abend auf Viertelstundentakt (Fr. 500'000)
- Linie 203 Wittenbach–St.Gallen: Halbstundentakt am Sonntag (Fr. 50'000)
- Linie 151 Gossau–St.Gallen: 15-Minuten-Takt am Samstag (Fr. 200'000)
- Linie 153 Gossau–Niederwil–Oberbüren: Halbstundentakt (Fr. 200'000)

Rheintal/Vorarlberg

- Verlängerung Buslinie von Gaissau bis Rheineck Bahnhof (Fr. 50'000)

Zürichsee/Linth

- Halbstundentakt an Samstagen 7–18 Uhr (Fr. 400'000)

Wil-Uzwil

- Ausbau Stadtbus Wil: Einführung Sonntagsangebot (Fr. 500'000)
- Ortsbus Uzwil: Umsetzung 2. Etappe (Fr. 400'000)

Die Massnahmen haben mutmasslich keine Änderungen bezüglich der personellen Ressourcen im Amt für öffentlichen Verkehr zur Folge. Insgesamt beträgt die Abgeltung der beschriebenen Angebote im Jahr 2016 geschätzte 3.5 Mio. Franken. Durch die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden resultiert eine Belastung des Kantons (Saldo) in der Höhe von 50 Prozent der Abgeltung oder rund 1.75 Mio. Franken. Der Einführungszeitpunkt und die Ausbauschritte ergeben sich aus dem 5. öV-Programm 2014–2018, über welches der Kantonsrat im Jahr 2013 befindet.

5.2 Baudepartement: Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Energiewende-St.Gallen kann es!»

Mit Verfügung vom 20. Juli 2012 stellte das Departement des Innern fest, dass die Volksinitiative «Energiewende – St.Gallen kann es!» zustande kam. Die Initiative verlangt im Wesentlichen, dass der Kanton St.Gallen die Steigerung der Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Umfang von jährlich wenigstens 50 Mio. Franken beziehungsweise von jährlich wenigstens 1 Prozent des Aufwandes der laufenden Rechnung fördert.

Die Regierung erachtet den Umfang der geforderten Förderung unter den aktuellen finanzpolitischen Rahmenbedingungen als nicht angemessen. Sie beabsichtigt deshalb, dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten. Im Sinn der Transparenz wurden im AFP 2014–2016 finanzielle Mittel in der Höhe von 3.3 Mio. Franken für die Umsetzung des allfälligen Gegenvorschlags eingestellt. Diese Zahl ist als Plangrösse zu verstehen und wird erst im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft der Regierung zu Handen des Kantonsrates definitiv festgelegt werden.

6 Finanzpolitische Beurteilung und weiteres Vorgehen

6.1 Plandefizite in der laufenden Rechnung

Der AFP 2014–2016 weist jährliche Aufwandüberschüsse in der Grössenordnung von 122 Mio. bis 161 Mio. Franken aus:

in Mio. Fr.	Voranschlag 2013	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016	Ø-Wachstum pro Jahr
Total Aufwand	4'500.6	4'605.7	4'751.8	4'917.3	3.0%
Total Ertrag	4'473.6	4'444.5	4'620.6	4'795.2	2.3%
Aufwandüberschuss	27.0	161.2	131.2	122.1	

Das erhebliche Ungleichgewicht zwischen Gesamtaufwand und -ertrag der laufenden Rechnung ist konjunktureller wie auch struktureller Natur. Das durchschnittliche jährliche Aufwandwachstum in den Jahren 2013 bis 2016 liegt mit 3.0 Prozent deutlich über den Wachstumsraten des Ertrages von 2.3 Prozent wie auch des Bruttoinlandproduktes (Dezemberprognose des seco für 2013: 1.3%). Wie in Kapitel 3.1 ausgeführt, liegt auch das bereinigte Aufwandwachstum mit Wachstumsraten von jährlich 2.2 bis 2.9 Prozent über der Ertragszunahme.

Das Aufwandwachstum von rund 417 Millionen Franken im Zeitraum 2013 bis 2016 lässt sich schwergewichtig durch Mehraufwendungen bei den Staatsbeiträgen (152 Mio. Franken), den Abschreibungen (77 Mio. Franken), bei den Passivzinsen (13 Mio. Franken), den Beiträgen ohne Zweckbindung (82 Mio. Franken [Steueranteile, innerkantonalen Finanzausgleich]) und den internen Verrechnungen (118 Mio. Franken) erklären. Letztere stellen aufgrund entsprechender Mehrerträge per Saldo keine zusätzliche Belastung für den kantonalen Haushalt dar.

Im Detail ist das Aufwandwachstum insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen (Vergleich Voranschlag 2013 mit AFP-Planjahr 2016):

in Mio. Fr.

Staatsbeiträge:

– Neue Spitalfinanzierung (inner- und ausserkantonale Hospitalisationen)	51.1
– Ergänzungsleistungen	34.0
– Pflegefinanzierung (finanziert durch Gemeinden ab 2014)	12.5
– Tertiärbildung	10.7

Abschreibungen	76.5
Passivzinsen	12.9

Beiträge ohne Zweckbindung:

– Innerkantonaler Finanzausgleich	33.4
– Steueranteile Gemeinden, Kantone, Bund	49.1

6.2 Handlungsbedarf

Der Bestand an freiem Eigenkapital wird Ende 2013 bzw. zu Beginn des Jahres 2014 voraussichtlich noch rund 150 Mio. Franken betragen. Der finanzpolitische Handlungsspielraum ist damit stark eingeschränkt. Der Aufwandüberschuss kann durch den Bezug von freiem Eigenkapital nur sehr beschränkt aufgefangen werden. Werden im Planungshorizont des AFP 2014–2016 weder einnahmen- noch ausgabenseitige Verbesserungen vorgenommen, wäre das freie Eigenkapital bereits Ende 2014 vollständig aufgebraucht.

in Mio. Fr.

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Freies Eigenkapital zu Jahresbeginn	149.7	-11.5	-142.7
Notwendiger Bezug freies Eigenkapital für eine ausgeglichene Rechnung	161.2	131.2	122.2
Bestand freies Eigenkapital Ende Jahr	<u>-11.5</u>	<u>-142.7</u>	<u>-264.9</u>

Die erheblichen Plandefizite sind durch nachhaltige Massnahmen zu korrigieren, welche entweder den Aufwand des Kantons dauerhaft reduzieren oder die Erträge dauerhaft steigern. Nebst der integralen Umsetzung des im Juni 2012 beschlossenen Sparpakets II (vgl. hierzu Kapitel 2.4), werden weitere Entlastungsmassnahmen unumgänglich sein (siehe nachfolgendes Kapitel 6.3).

6.3 Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013 (EP 2013)

Die Arbeiten im Projekt EP 2013 wurden im November 2012 aufgenommen. Gestützt auf den AFP 2014–2016, der jährliche Defizite zwischen 122 und 161 Mio. Franken ausweist, wird ein substantieller Entlastungsbetrag notwendig werden. Eine Finanzierung der Defizite durch zusätzliche Steuerfussanpassungen ist aus standortpolitischen Gründen nicht vertretbar.

Ziel des EP 2013 muss es sein, den Kantonshaushalt dauerhaft, d.h. über die Planperiode 2014–2016 hinaus ins Gleichgewicht zu bringen. Damit soll sichergestellt werden, dass der Kanton finanzpolitisch handlungsfähig bleibt.

Die Regierung hat die Departemente und die Staatskanzlei beauftragt, bis Anfang Januar 2013 eine umfassende Überprüfung aller Leistungsbereiche vorzunehmen und für alle Leistungsbereiche Entlastungsvorschläge zu erarbeiten. Entlastungsmöglichkeiten sind auch in verschiedenen Querschnittsbereichen zu erarbeiten. Die Regierung wird gestützt auf diese Vorarbeiten im ersten Quartal 2013 darüber entscheiden, welche Massnahmen weiterverfolgt und konkretisiert werden sollen. Noch im ersten Halbjahr des Jahres 2013 soll dem Kantonsrat eine Botschaft mit Entlastungsmassnahmen unterbreitet werden. Die Projektleitung für dieses Projekt liegt in der Verantwortung des Finanzdepartementes. Die Departemente werden über die Generalsekretärenkonferenz in die Arbeiten einbezogen. Es ist zudem sichergestellt, dass der Kantonsrat frühzeitig und regelmässig über die Projektarbeiten orientiert wird. Die Beratung der entsprechenden Vorlage soll im Rahmen einer Sondersession im Juni 2013 erfolgen.

6.4 Bedeutung der finanziellen Entlastung

Die haushaltsrechtlichen Regelungen verhindern, dass sich der Kanton zur Finanzierung der laufenden Aufwendungen verschuldet. Der Staatssteuerfuss ist aufgrund von Art. 61 StVG so festzusetzen, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Eine kurze Abschreibungsdauer verhindert zudem eine grössere Verschuldung aufgrund der Investitionstätigkeit. Die Begrenzung der Verschuldung ist kein Selbstzweck, sondern dient letztlich der langfristigen Sicherstellung der Aufgabenerfüllung durch einen gesunden Finanzhaushalt.

Die jährliche Bewertung der Bonität des Kantons St.Gallen durch Standard & Poor's zeigt, dass das gute Rating für den Kanton St.Gallen massgeblich auf die niedrige Verschuldung und den ausgeglichenen Haushalt zurückzuführen ist. Ohne die Weiterverfolgung einer konsequenten Haushaltspolitik wäre das Rating «AA+» (Stand Oktober 2012) angesichts der im schweizweiten Vergleich unterdurchschnittlichen Ressourcenstärke des Kantons gefährdet. Eine schlechtere Bonität würde sich insbesondere in höheren Zinsen äussern. Zur Verhinderung höherer Refinanzierungskosten aufgrund einer schlechteren Bonität ist die Beseitigung des strukturellen Defizits notwendig. Dadurch wird der Kanton auch in Zukunft in finanzieller Hinsicht handlungsfähig bleiben.

7 Rechtliches

7.1 Umfang der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans

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

In Bezug auf das Instrument der Genehmigung gilt, dass dieses – wie auch alle anderen Beschlussfassungsformen – nur wirksam sein kann, wenn im Rahmen der Beschlussfassung Entscheidungsfreiheit besteht beziehungsweise Ermessensspielraum gegeben ist. Wo weder Entscheidungsfreiheit (Frage nach dem «Ob überhaupt») besteht, noch Ermessensspielraum (Frage nach dem «Wie») gegeben ist, bliebe eine Genehmigung oder eine Nichtgenehmigung ohne Wirkung. Dies bedeutet, dass der AFP soweit der Genehmigung zugänglich ist, als dem Kantonsrat Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum zukommt. Dieser Sachverhalt bedeutet im Wesentlichen, dass die Genehmigung auf jene Elemente des AFP ausgerichtet ist, die Ausgaben zur Folge haben, welche nicht gebunden sind¹⁶. Dem ist sowohl bei der abschnittswisen Durchberatung des AFP wie auch bei Anträgen aus der Mitte des Rates Rechnung zu tragen. In Bezug auf die einzelnen Elemente des AFP ergibt sich Folgendes:

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

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

¹⁶ Zum Begriff der gebundenen in Abgrenzung zu den neuen Ausgaben vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 12. März 2009 (1C_467/2008, 1C_529/2008): «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ... gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechts-satz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grund-erlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; 117 Ia 59 E. 4c S. 62; 115 Ia 139 E. 2c S. 142; 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; 112 Ia 50 E. 4a S. 51, mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81).»

7.2 Anträge betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans

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

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

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

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

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Aufgaben- und Finanzplan 2014–2016 zu genehmigen.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2014–2016

Entwurf der Regierung vom 18. Dezember 2012

Der Kantonsrat

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Dezember 2012 Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. h der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001¹⁷ und Art. 16d Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994¹⁸

als Beschluss:

I.

Die Planwerte für die Jahre 2014 bis 2016 von laufender Rechnung und Investitionsrechnung gemäss Anhang 1 zu diesem Beschluss werden genehmigt.

II.

Dieser Beschluss gilt bis zur Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2015–2017.

¹⁷ sGS 111.1.

¹⁸ sGS 140.1.

Anhang zum Kantonsratsbeschluss

1. Gesamtergebnis

	AFP 2014			AFP 2015			AFP 2016		
	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand-überschuss
Laufende Rechnung Mio. Fr.	4'605.7	4'444.5	161.2	4'751.8	4'620.6	131.2	4'917.3	4'795.2	122.1
Investitionsrechnung Mio. Fr.	Ausgaben	Einnahmen	Netto-investitionen	Ausgaben	Einnahmen	Netto-investitionen	Ausgaben	Einnahmen	Netto-investitionen
	582.8	37.6	545.2	298.8	35.2	263.6	376.8	35.3	341.5

2. Liste der Gesetzesvorhaben

in Fr. (Mehrertrag [-], Mehraufwand/Minderertrag [+])
n.q. steht für nicht quantifizierbar

	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Departement des Innern			
II. Nachtrag Pflegefinanzierungsgesetz	-26'520'000	-28'120'000	-29'800'000
II. Nachtrag Finanzausgleichsgesetz	+26'520'000	+26'520'000	+26'520'000
Neues Planungs- und Baugesetz ¹⁹	0	0	+238'000
Nachtrag Gemeindegesetz	0	0	0
Bildungsdepartement			
Sonderpädagogik-Konzept	+5'100'000	+5'300'000	+4'700'000
Beitritt Stipendien-Konkordat	0	0	0
Hochschulkonkordat (HFKG)	n.q.	n.q.	n.q.
Trägervereinbarung Hochschule Rapperswil	n.q.	n.q.	n.q.
Finanzdepartement			
Gesetz über die E-Government-Zusammenarbeit	0	0	0
Nachtrag zum Kantonalbankgesetz	n.q.	n.q.	n.q.
Baudepartement			
Geoinformationsgesetz	+20'000	+10'000	0
III. Nachtrag zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung	0	0	0
IV. Nachtrag zum Gesetz über die Gewässernutzung	0	0	0
Gesundheitsdepartement			
Kantonaler Alkohol-Aktionsplan 2010–2014	n.q.	n.q.	n.q.
Total laufende Rechnung	+5'120'000	+3'710'000	+1'658'000

¹⁹ Personalaufwand von Fr. 238'000 (2016) ist nicht Bestandteil des Zahlenwerks (vgl. Kapitel 3.3.3)

3. Liste der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite

Im oben dargestellten Gesamtergebnis sind folgende Nettoaufwendungen für Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite enthalten:

in Fr. (Mehraufwand/Minderertrag [+])	AFP 2014	AFP 2015	AFP 2016
Volkswirtschaftsdepartement			
5. öV-Programm	0	0	+1'750'000
Baudepartement			
Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Energiewende-St.Gallen kann es!»	+3'300'000	+3'300'000	+3'300'000
Total laufende Rechnung	+3'300'000	+3'300'000	+5'050'000