

Voranschlag 2010

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	97	8 Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystem im Spitalbereich	120
1 Voranschlag der laufenden Rechnung	99	8.1 Gesetzliche Grundlage	120
1.1 Ergebnis	99	8.2 Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystem im Spitalbereich für die kantonalen Psychiatrischen Dienste bis zum 31. Dezember 2010	120
1.2 Rahmenbedingungen	101	9 Finanzplan	121
1.3 Erläuterungen	102	10 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz	122
2 Voranschlag der Investitionsrechnung	110	11 Schlussbemerkungen und Antrag	123
2.1 Ergebnis	110	Beilage: Leistungsaufträge	124
2.2 Erläuterungen	110	– Besonderer Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) für das Jahr 2010	124
3 Finanzierungsausweis	112	– Leistungsauftrag der Spitalregion Kantonsspital St.Gallen für das Jahr 2010	136
3.1 Ergebnis	112	– Leistungsauftrag der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland für das Jahr 2010	144
3.2 Erläuterungen	112	– Leistungsauftrag der Spitalregion Linth für das Jahr 2010	156
4 Finanzstatistische Auswertungen	113	– Leistungsauftrag der Spitalregion Fürstenland Toggenburg für das Jahr 2010	169
4.1 Funktionale Gliederung	113	Entwürfe der Regierung	
4.2 Volkswirtschaftliche Gliederung	113	– Voranschlag 2010	181
4.3 Längerfristige statistische Übersichten ..	113	– Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystem im Spitalbereich	182
5 Verschuldung und Schuldendienst	114		
5.1 Verschuldung	114		
5.2 Schuldendienst	115		
6 Stellenplan	116		
6.1 Allgemeine Vorbemerkungen	116		
6.2 Veränderungen im Stellenplan	116		
7 Besondere Leistungsaufträge	119		
7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen	119		
7.2 Spitalverbunde	119		

Anhang 1 Statistiken

Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung	185
Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung (Grafik)	186
Funktionale Gliederung der Investitionsrechnung	187
Effektive Ausgaben / Einnahmen	188
Gliederung nach schweizerischem Kontenrahmen für öffentliche Haushalte	189
Längerfristige statistische Übersichten	192

Anhang 2 Begründungen und Erläuterungen**Laufende Rechnung**

0 Räte	205
1 Staatskanzlei	206
2 Volkswirtschaftsdepartement	207
3 Departement des Innern	213
4 Bildungsdepartement	219
5 Finanzdepartement	230
6 Baudepartement	238
7 Sicherheits- und Justizdepartement	244
8 Gesundheitsdepartement	254
9 Gerichte	270

Investitionsrechnung

A Investitionen und Investitionsbeiträge	275
B Strassenbauten	277
C Finanzierungen	278

Zusammenfassung

Der Voranschlag 2010 zeigt folgendes Gesamtergebnis:

	Rechnung 2008 Mio. Fr.	Voranschlag 2009 Mio. Fr.	Voranschlag 2010 Mio. Fr.
Laufende Rechnung			
Aufwand	4 008.7	4 101.8	4 218.6
Ertrag	4 320.6	4 074.8	4 201.1
Aufwandüberschuss		27.0	17.5
Ertragsüberschuss	311.9		
Investitionsrechnung			
Ausgaben	188.2	216.5	237.5
Einnahmen	73.7	56.3	33.2
Nettoinvestition	114.5	160.2	204.3

Der Voranschlag 2010 der laufenden Rechnung sieht einen Aufwandüberschuss von 17.5 Mio. Franken vor. Damit gilt das Budget als ausgeglichen. Der Gesamtaufwand nimmt gegenüber dem Vorjahresbudget um 116.9 Mio. Franken zu. Nach Vornahme der zur korrekten Ermittlung des Ausgabenwachstums erforderlichen Bereinigungen ergibt sich ein Ausgabenwachstum von 1.8 Prozent. Damit unterschreitet der Voranschlag 2010 die Wachstumsvorgabe des Kantonsrates von maximal 2 Prozent.

Der Voranschlag 2010 basiert auf einem unveränderten Staatssteuereffuss von 95 Prozent. Der Budgetausgleich macht einen Bezug von rund 225 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital erforderlich. Dieser Bezug liegt deutlich unter den rund 312 Mio. Franken, um die das Eigenkapital im Vorjahr aufgrund des guten Rechnungsüberschusses geüffnet werden konnte. Der Eigenkapitalbezug ist gerechtfertigt, da bereits im Rahmen der Beratungen des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz auf die Notwendigkeit eines vorübergehenden Bezugs von freiem Eigenkapital hingewiesen wurde. Aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten ist ein Mehrbezug angezeigt, dies vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen.

Angesichts der schwierigen Finanzlage sieht die Regierung keine allgemeine Anpassung der Besoldungsansätze vor. Neben der Gewährung des Stufenanstiegs enthält der Voranschlag für individuelle, leistungsbezogene Lohnerhöhungen zusätzlich eine Beförderungsquote von 0.3 Prozent der Lohnsumme (Vorjahr 0.4 Prozent). Für ausserordentliche Leistungsprämien stehen 0.3 Prozent der massgeblichen Lohnsumme zur Verfügung (Vorjahr 0.4 Prozent).

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat einen spürbaren Einfluss auf den Staatshaushalt. Dies gilt auf der Ertragsseite vor allem für die Steuereinnahmen, wo ab dem Jahr 2010 mit deutlichen Rückgängen gerechnet werden muss. Ebenfalls zu Ertragsausfällen führen die Erhöhung der Kinderabzüge, der Ausgleich der kalten Progression sowie weitere steuerliche Entlastungen sowie die Entlastungen der Gemeinden im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Abgeltung für die Leistungen der Kantonspolizei. Ein höherer Beitrag ist hingegen aus dem Bundesfinanzausgleich zu erwarten. So beträgt der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen für 2010 74.0 Indexpunkte (Vorjahr 76.1 Indexpunkte). Aufgrund dieser Verschlechterung des Ressourcenpotentials im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt erhöht sich der Beitrag des Kantons St.Gallen aus dem Ressourcenausgleich um 44.8 Mio. Franken.

Die Investitionsrechnung verzeichnet einen Anstieg der Bruttoinvestitionen um 21.1 Mio. Franken. Darin zeigt sich die intensivierete Investitionstätigkeit namentlich im Hochbautenbereich, gehen doch die Investitionen im Strassenbau leicht zurück. Die Netto-Investition erhöht sich gegenüber dem Voranschlag 2009 um 44.1 Mio. Franken. Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 147.7 Mio. Franken (Vorjahr 153.5 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert.

Die Regierung sah sich im Lauf der Budgeterarbeitung gezwungen, die Budgetanträge der Departemente im Umfang von rund 100 Mio. Franken zu kürzen. Diese Vorgabe erfolgte mit Blick auf die Budgetvorgabe des Kantonsrates und zur Begrenzung des Bezugs aus dem freien Eigenkapital. Die von der Regierung beschlossenen Kürzungen umfassten allgemeine Massnahmen, spezifische Massnahmen bei den jeweiligen Departementen sowie eine pauschale Kürzung bei allen Departementen und der Staatskanzlei. Dank der strengen Saldovorgaben der Regierung und der konsequenten Umsetzung in den Departementen konnte die Budgetvorgabe des Kantonsrates eingehalten werden. Zur Erreichung dieses Ziels mussten die Departemente in einzelnen Bereichen einschneidende Massnahmen ergreifen.

Frau Präsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Voranschlag 2010. Den Aufgaben- und Finanzplan 2011 bis 2013 werden wir dem Kantonsrat zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen. Die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans 2011 bis 2013 im Kantonsrat ist für die Februar-Session 2010 vorgesehen.

1 Voranschlag der laufenden Rechnung

1.1 Ergebnis

1.11 Übersicht

Der Voranschlag der laufenden Rechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Aufwand	4 101 752 800	4 218 638 100
Ertrag	4 074 749 700	4 201 076 800
Aufwandüberschuss	27 003 100	17 561 300

Aufgrund dieser Gesamtzahlen nimmt der Aufwand gegenüber dem Vorjahr um 116.9 Mio. Franken (2.8 Prozent) zu; der Ertrag liegt um 126.3 Mio. Franken (3.1 Prozent) über dem Vorjahresbudget.

1.12 Ausgabenwachstum

Bruttoaufwand und -ertrag werden massgeblich durch die Höhe der durchlaufenden Beiträge beeinflusst. Sie enthalten ferner in grösserem Umfang Doppelzählungen in Form von internen Verrechnungen. Nebst deren Eliminierung müssen für eine sachgerechte Ermittlung des Ausgabenwachstums zusätzlich die nachstehenden Bereinigungen vorgenommen werden:

- Abzug der Ertragsanteile Dritter: Diese Anteile haben ebenfalls nur einen durchlaufenden Charakter.
- Abzug der Fondierungen: Diese stellen nur buchmässige Posten dar und fallen damit nicht unter den Ausgabenbegriff. Zudem stehen sie in aller Regel in Zusammenhang mit entsprechenden Erträgen.
- Globalkreditinstitutionen (Waldregionen, psychiatrische Dienste): Da nicht der Gesamtaufwand, sondern nur der Saldo des Globalkredits von kreditrechtlicher Relevanz ist, ist der Aufwand entsprechend zu bereinigen.

Mit der pauschalen Korrektur bestimmter Aufwandkategorien ist das Aufwandwachstum noch nicht vollständig bereinigt. So können grössere einmalige Belastungen oder Entlastungen des Haushalts im Vergleich zum Vorjahr die übrigen Wachstumseffekte vollständig überlagern. Sie sind daher zu korrigieren, ebenso wie einmalige Verschiebungen des Ausgabenniveaus aufgrund besonderer exogener Faktoren wie z.B. einer Anpassung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Schliesslich bedürfen grössere Veränderungen jener Aufwendungen einer Korrektur, welche zur Gänze durch eine entsprechende Anpassung von Erträgen gedeckt sind und den allgemeinen Haushalt daher nicht belasten.

Eine auf diese Weise bereinigte Gegenüberstellung des Voranschlags 2010 mit dem Vorjahresbudget zeigt folgendes Bild:

	Voranschlag 2009 Mio. Fr.	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Aufwandwachstum Mio. Fr.
Gesamtaufwand	4 101.8	4 218.6	+ 116.9
– durchlaufende Beiträge	– 250.5	– 238.4	
– interne Verrechnungen	– 326.4	– 363.6	
– Ertragsanteile Dritter	– 302.2	– 264.9	
– Fondierungen	– 48.5	– 29.4	
– Globalkredite	– 56.4	– 61.0	
Zwischentotal	3 117.9	3 261.3	+ 143.4
Weitere Bereinigungen des Aufwandwachstums ..			– 87.0
Bereinigtes Aufwandwachstum			+ 56.4
in Prozenten			1.8

Die weiteren Bereinigungen des Aufgabenwachstums enthalten fünf Positionen, bei denen das Wachstum des Aufwandes im Vergleich zum Vorjahr nicht zu einer Erhöhung der Ausgaben führt:

- Der markant höhere Aufwand für die Prämienverbilligungen wird um jenen Anteil bereinigt, der vom Bund finanziert wird (30.0 Mio. Franken; vgl. Ziff. 1.38). Aus den selben Gründen werden die Mehraufwendungen im Asylwesen (9.6 Mio. Franken) und im Amt für Arbeit (8.7 Mio. Franken) bereinigt, da diese durch entsprechende Mehrerträge vom Bund finanziert werden.
- Die Mehraufwendungen für Projektierungen beim Hochbauamt (25.9 Mio. Franken) werden ebenfalls bereinigt. Dem im Jahr 2010 vorgesehenen Projektaufwand steht buchhalterisch ein gleich hoher Ertrag entgegen, da die Projektierungskosten Ende Jahr jeweils aktiviert werden. Aufwandswirksam werden diese Mehraufwendungen erst mit den entsprechenden Abschreibungsraten.
- Bereinigt wird auch die Zunahme der Abschreibungen in der Strassenrechnung (12.9 Mio. Franken), da dieser Mehraufwand die Spezialfinanzierung und nicht den allgemeinen Haushalt belastet.

Der im Voranschlag 2009 ausgewiesene Einmaleffekt von 22.2 Mio. Franken beeinflusst das Aufwandwachstum 2009/2010 nicht mehr, weil die Erhöhung des Sonderschulaufwandes und des Aufwandes für die Waldregionen per 2009 den Haushalt im Jahr 2010 ähnlich stark belastet wie im Vorjahr.

Insgesamt beträgt das **bereinigte Ausgabenwachstum 1.8 Prozent**. Der Voranschlag 2010 hält damit die Wachstumsvorgabe des Kantonsrates von maximal 2 Prozent (vgl. Ziff. 1.22) ein.

1.13 Staatsquote

Die Staatsquote misst sich am Verhältnis der effektiven Ausgaben der laufenden Rechnung (vgl. Tabelle 3 in Anhang 1 dieser Botschaft) zum kantonalen Volkseinkommen. Zur Berechnung dieser Kennzahl wird ebenfalls eine Bereinigung des Aufwands vorgenommen. Bereinigt werden dafür die nicht liquiditätswirksamen Aufwandpositionen. Bei einem gemäss nominellem BIP-Wachstum hochgerechneten Volkseinkommen 2010 von 24 211 Mio. Franken und veranschlagten effektiven Ausgaben 2010 von 3 499 Mio. Franken ergibt sich eine Staatsquote von 14.45 Prozent. Sie steigt im Jahresvergleich um 0.20 Prozent, im gleitenden 5-Jahres-Mittel von 13.54 auf 13.75 Prozent an. Der Anstieg ist vornehmlich die Folge der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 (Wachstum des nominellen BIP gemäss Prognose SECO vom 22. September 2009: –0.9 Prozent für 2009, +1.1 Prozent für 2010).

1.2 Rahmenbedingungen

1.21 Allgemeine Rahmenbedingungen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch einen spürbaren Einfluss auf den Haushalt des Kantons. Die gilt auf der Ertragsseite vor allem für die Steuereinnahmen, wo ab dem Jahr 2010 mit deutlichen Rückgängen gerechnet werden muss.

Ebenfalls zu Ertragsausfällen führen die Erhöhung der Kinderabzüge, der Ausgleich der kalten Progression sowie weitere steuerliche Entlastungen (VI. und VII. Nachtrag zum Steuergesetz; Ausfälle von 128 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr). Hinzu kommen die Entlastungen der Gemeinden im Bereich der Ergänzungsleistungen (V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz; 22.5 Mio. Franken) und der Abgeltung für die Leistungen der Kantonspolizei (VI. Nachtrag zum Polizeigesetz; 6.2 Mio. Franken).

1.22 Vorgabe des Kantonsrates

Der Kantonsrat hat die Regierung mit Beschluss vom 25. November 2008 eingeladen, für das Jahr 2010 ein ausgeglichenes Budget gemäss Staatsverwaltungsgesetz zu unterbreiten, bei dem das bereinigte Ausgabenwachstum höchstens 2 Prozent beträgt. Ausserdem soll der Steuerfuss unter Berücksichtigung weiterer tarifarischer Entlastungen nicht erhöht werden.

Der Voranschlag entspricht in allen Punkten der Vorgabe des Kantonsrates.

1.23 Budgetrichtlinien der Regierung

Die im Frühjahr 2009 erlassenen Budgetrichtlinien der Regierung zielten darauf ab, den gesetzlich vorgeschriebenen Budgetausgleich ohne Erhöhung des Staatssteuerfusses zu erreichen und den Ausgabenzuwachs innerhalb der Vorgaben des Kantonsrates zu halten. Ausserdem sollte der Bezug von Eigenkapital auf jenen Wert beschränkt werden, der zur Abfederung der konjunkturell bedingten Mindereinnahmen und der Anpassungen des Steuergesetzes notwendig ist. Zu diesem Zweck auferlegte die Regierung den Departementen strenge Vorgaben bezüglich des zulässigen Budgetsaldos im allgemeinen Haushalt. Aufgrund des hohen Ausgabenwachstums vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009, wurden diese Mehraufwendungen zusätzlich in die Beurteilung mit einbezogen. Die Budgetierung der Departemente erfolgte auf Basis der Voranschlagswerte für das Jahr 2008. Während des ganzen Budgetprozesses wurden die Steuerschätzungen monatlich aktualisiert. Damit konnten Veränderungen in der Beurteilung der wirtschaftlichen Aussichten rasch in den Voranschlag und die Vorgaben integriert werden.

Die Regierung sah sich im Lauf der Budgeterarbeitung gezwungen, die Anträge der Departemente im Umfang von rund 100 Mio. Franken zu kürzen. Diese Vorgabe erfolgte mit Blick auf die Budgetvorgabe des Kantonsrates und zur Begrenzung des Bezugs aus dem freien Eigenkapital auf ein vertretbares Mass. Die von der Regierung beschlossenen Kürzungen umfassten allgemeine Massnahmen (Bauten und Renovationen, Informatikinvestitionen, ausserordentliche Leistungsprämien, Beförderungsquote), spezifische Massnahmen bei den jeweiligen Departementen sowie eine pauschale Kürzung bei allen Departementen und der Staatskanzlei. Dank der strengen Saldovorgaben der Regierung und der konsequenten Umsetzung in den Departementen konnte die Budgetvorgabe des Kantonsrates eingehalten werden. Zur Erreichung dieses Ziels mussten die Departemente in einzelnen Bereichen einschneidende Massnahmen ergreifen.

1.24 Mutmassliche Rechnung 2009

Die im Sommer 2009 vorgenommenen Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2009 lassen per Saldo eine Verbesserung gegenüber dem Budget erkennen. Ins Gewicht fallen dabei insbesondere höhere Beitragsrückzahlungen aus dem Finanzausgleich mit den politischen Gemeinden (22.1 Mio. Franken), geringere Beiträge im partiellen Steuerfussausgleich (15.7 Mio. Franken) und ein geringerer Bedarf für die individuelle Prämienverbilligung (8.7 Mio. Franken). Bei den Steuern übersteigen die höheren Erträge bei den Einkommens- und Vermögenssteuern und den Anteilen an der Direkten Bundessteuer die Mindererträge bei der Gewinn- und Kapitalsteuer (Verbesserung kantonale Steuern und Bundessteuern von insgesamt netto 24.4 Mio. Franken). Ein deutlicher Rückgang von rund 40 Mio. Franken ist bei den Vermögenserträgen festzustellen.

1.25 Eigenkapital

In den vergangenen guten Rechnungsjahren konnte Eigenkapital geäufnet werden. Das freie Eigenkapital beläuft sich nach Zuweisung des Ertragsüberschusses der laufenden Rechnung 2008 auf 836.2 Mio. Franken. Es überschreitet damit die gesetzliche Grenze von 215.3 Mio. Franken (20 Prozent der einfachen Steuer 2008), die für eine Reduktion des Staatssteuerfusses vorausgesetzt wird (vgl. Art. 61 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1; abgekürzt StVG).

Nebst dem freien Eigenkapital verfügt der Kanton St.Gallen über 588.7 Mio. Franken besonderes Eigenkapital. Dieses kann für steuerliche Entlastungen sowie zur Förderung von Gemeindevereinigungen und kommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden. Wie im Vorjahr sollen dafür auch im Voranschlag 2010 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital verwendet werden.

1.26 Staatssteuerfuss

Nach Art. 61 Abs. 1 StVG ist der Staatssteuerfuss so festzusetzen, dass das Voranschlagsdefizit der laufenden Rechnung den budgetierten Ertrag von 3 Prozenten der einfachen Steuer nicht übersteigt. Aufgrund der veranschlagten Steuererträge liegt die zulässige Defizitgrenze bei rund 31 Mio. Franken.

Der Kantonsrat gab für den Voranschlag 2010 vor, dass der Staatssteuerfuss nicht erhöht werden soll. Da für eine Senkung des Steuerfusses derzeit finanzpolitisch kein Spielraum besteht, soll der Staatssteuerfuss im Jahr 2010 weiterhin bei 95 Prozent festgesetzt werden.

Der von der Regierung beantragte Staatssteuerfuss von 95 Prozent erfordert einen Bezug von rund 225 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital. Dieser Bezug liegt deutlich unter den rund 312 Mio. Franken, um die das Eigenkapital im Vorjahr aufgrund des guten Rechnungsüberschusses geäufnet werden konnte. Der Eigenkapitalbezug ist gerechtfertigt, da bereits im Rahmen der Beratungen des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz auf die Notwendigkeit eines vorübergehenden Bezugs von freiem Eigenkapital hingewiesen wurde. Aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten ist ein Mehrbezug angezeigt, dies vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen.

1.3 Erläuterungen

Neben den Erläuterungen und Begründungen zu den einzelnen Voranschlagspositionen (Anhang 2) ergeben sich die nachstehenden zusätzlichen Bemerkungen zu einzelnen Bereichen:

1.31 Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem Voranschlag 2009

In der nachfolgenden Darstellung sind die wichtigsten saldomässigen Veränderungen gegenüber dem Vorjahresbudget aufgeführt (in Mio. Franken).

in Mio. Fr.

Defizit Voranschlag 2009		27.0
Belastungen		
– Mindererträge kantonale Steuern	+ 134.3	
– Ergänzungsleistungen	+ 47.9	
– Vermögenserträge (Minderertrag)	+ 43.5	
– Personalaufwand	+ 24.6	
– Individuelle Prämienverbilligung (KGV)	+ 14.7	
– Abschreibungen z.L. allgemeiner Haushalt	+ 10.7	
– Kantonspolizei	+ 10.4	
– Öffentlicher Verkehr	+ 9.1	
– Kultur	+ 6.4	+ 301.6
Entlastungen		
– Bezug freies Eigenkapital	– 210.0	
– Finanz- und Lastenausgleich (Bund; Mehrertrag)	– 44.8	
– Finanz- und Lastenausgleich (innerkantonal; Minderaufwand)	– 24.0	
– Anteile Bundessteuern (Mehrertrag)	– 8.0	– 286.8
Saldo übrige Veränderungen		– 24.3
Defizit Voranschlag 2010		17.5

Im Voranschlag 2010 nicht enthalten sind allfällige Mehrbelastungen, die sich bereits im Jahr 2010 aufgrund der Neuordnung der Pflegefinanzierung ergeben können. Die Regierung hat sich gemeinsam mit den anderen Kantonen gegen die vom Bundesrat vorgesehene Umsetzung auf den 1. Juli 2010 ausgesprochen. Die Kantone haben die Bereitschaft signalisiert, in einem ehrgeizigen Zeitplan auf eine Umsetzung per 1. Januar 2011 hinzuarbeiten.

1.32 Besoldungen

Gemäss Besoldungsverordnung (sGS 143.2; abgekürzt BVO) haben generelle Besoldungsanpassungen der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Finanzlage des Kantons St.Gallen Rechnung zu tragen. Die Besoldungsansätze haben innerhalb eines Korridors von ± 6 Prozent der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise zu folgen. Die Besoldungsansätze sind in der Regel jährlich neu festzulegen. Zuständig ist die Regierung, unter Vorbehalt der Budgetkompetenz des Kantonsrates.

Das vorgegebene Bandbreitenmodell gewährleistet eine gewisse Flexibilität bei den Lohnanpassungen und stellt mittelfristig auch den Teuerungsausgleich sicher. Seit Einführung des Bandbreitenmodells im Jahr 1997 lag die ausgeglichene Teuerung mehrere Jahre unter der Indexentwicklung. Da die Teuerung aufgrund der Wirtschaftskrise derzeit einen negativen Wert aufweist und mit dem Voranschlag 2009 eine generelle Besoldungsanpassung von 3.0 Prozent beschlossen worden ist, übertrifft die indexierte Lohnentwicklung die Teuerung derzeit aber wieder deutlich.

Angesichts der schwierigen Finanzlage sieht die Regierung keine allgemeine Anpassung der Besoldung vor. Damit wird unverändert ein Indexstand von 106.1 Punkten ausgeglichen (Basis Dezember 2005 = 100). Der Indexstand im August 2009 beträgt 103.1 Punkte. Für das Jahr 2010 erwartet das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Teuerung von 0.9 Prozent. Hält sich die Indexentwicklung im prognostizierten Rahmen, so wird der Landesindex der Konsumentenpreise den durch die Besoldungsansätze ausgeglichenen Indexstand auch Ende des nächsten Jahres noch unterschreiten.

Nach Art. 6 BVO wird die Besoldung für Mitarbeitende, die noch nicht im Maximum einer Besoldungsklasse eingestuft sind, bei guten Leistungen um eine Spanne erhöht (sogenannter Stufenanstieg). Hierfür muss erfahrungsgemäss rund 1 Prozent der Lohnsumme eingesetzt werden. Dies kommt einer individuellen Lohn-erhöhung gleich. Dieser Stufenanstieg soll im Jahr 2010 trotz der schwierigen finanziellen Lage nicht ausgesetzt werden.

Neben dem Stufenanstieg enthält der vorliegende Voranschlag für individuelle, leistungsbezogene Lohn-erhöhungen zusätzlich eine Beförderungsquote. Diese wurden auf 0.3 Prozent der Lohnsumme (Vorjahr 0.4 Prozent) festgesetzt. Für ausserordentliche Leistungsprämien stehen 0.3 Prozent der massgeblichen Lohnsumme zur Verfügung (Vorjahr 0.4 Prozent).

Die vorgesehenen Massnahmen führen unter der Berücksichtigung von Mutationsgewinnen von 0.5 Prozent des Lohnvolumens zu einer Erhöhung der Besoldungssumme von insgesamt rund 0.7 Prozent.

1.33 Steuerertrag

1.331 Der Voranschlag der kantonalen Steuern 2010 basiert auf einem Staatssteuerfuss von 95 Prozent, der bei den steuernabhängigen Steuerarten zur Anwendung gelangt. Nachzahlungen und Rückstände werden zu den Steuerfüssen der entsprechenden Vorjahre erhoben. In den nachfolgenden Abschnitten 1.332 und 1.333 werden die Berechnungen anhand von 100 Prozent einfacher Staatssteuer erläutert.

1.332 Im Jahr 2010 werden die Jahressteuern für die **Einkommens- und Vermögenssteuern** 2010 vorläufig in Rechnung gestellt; die definitive Rechnungsstellung für diese Steuern erfolgt erst aufgrund der anfangs 2011 einzureichenden Steuererklärung für das Einkommen im (Bemessungs-)Jahr 2010 und für das Vermögen am Stichtag 31. Dezember 2010. Dem System der Postnumerandobesteuerung entsprechend basiert die vorläufige Rechnungsstellung weniger auf gesicherten Veranlagungsdaten als vielmehr auf Annahmen bezüglich der allgemeinen Einkommens- und Vermögensentwicklung. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung ist für das Jahr 2010, unter Berücksichtigung des Basiseffektes der Nachzahlungen der Vorjahre, mit einem Einkommenszuwachs von 1.0 Prozent (progressionsbereinigt 1.5 Prozent) und mit gleich bleibenden Vermögenseinnahmen zu rechnen. Aufgrund der neuen Basis sowie der mutmasslichen Einkommens- und Vermögensveränderungen im kommenden Jahr kann – unter Berücksichtigung des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz – für 2010, bezogen auf die Jahressteuern, eine einfache Steuer von 797.7 Mio. Franken in Rechnung gestellt werden.

	einfache Steuer in Mio. Franken
Einkommenssteuer	689.0
Vermögenssteuern	96.7
Steuern auf Kapitaleistungen laufendes Jahr	12.0
Voraussichtlicher Sollbetrag der Jahressteuern 2010	<u>797.7</u>

Zu den Nachzahlungen im Jahr 2010 gehören die ordentlichen Nachzahlungen für die Steuerjahre bis und mit 2009. Dazu zählen zur Hauptsache die Differenzbeträge zwischen Schlussrechnung und vorläufiger Rechnung der Steuerperioden bis 2009. Schwergewichtig werden Nachzahlungen für die Steuerperiode 2009 anfallen, da bis Ende dieses Jahres die Veranlagungen für 2007 praktisch vollständig und für 2008 zu einem Grossteil erledigt sein werden. Nach Massgabe der mutmasslichen Veranlagungsproduktion im kommenden Jahr kann unter diesem Titel mit einem Ertrag von 75.4 Mio. Franken gerechnet werden.

einfache Steuer
in Mio. Franken

Mutmasslicher Ertrag der Nachzahlungen 2007–2009	65.0
Steuern von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen	5.4
Steuern auf Kapitaleleistungen Vorjahre	5.0
	<hr/>
Voraussichtlicher Sollbetrag der Nachzahlungen 2010	75.4
	<hr/>

- 1.333 Die Jahressteuern 2009/2010 der **Gewinn- und Kapitalsteuern** (einschliesslich Nachzahlungen) sind aufgrund der angespannten Wirtschaftslage nicht einfach zu budgetieren, werden sie doch von der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden Jahres geprägt. So sind die Abschlüsse vom 1. April 2009 bis zum 31. März 2010 massgebend für die Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2010. Aufgrund einer Umfrage bei den grössten Unternehmungen im Kanton St.Gallen muss für 2010 aufgrund der Ergebnisse 2009 mit einem Rückgang der Gewinne um 15 Prozent gerechnet werden. Die zu budgetierenden Einnahmen 2010 sind grundsätzlich aufgrund der mutmasslichen Einnahmen des laufenden Jahres zu ermitteln. Zusätzlich gilt es, der mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz beschlossenen Reduktion der Gewinnbesteuerung (Tarif), dem Ausfall der Minimalsteuer und der Anrechnung der Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer Rechnung zu tragen.

einfache Steuer
in Mio. Franken

Voraussichtlicher Ertrag 2010 Gewinnsteuer	71.5
Voraussichtlicher Ertrag 2010 Kapitalsteuer	1.1
	<hr/>
Voraussichtlicher Ertrag 2010	76.6
	<hr/>

- 1.334 Beim **Quellensteuer**-Ertrag auf Erwerbseinkünften von natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz ist unter Berücksichtigung des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz sowie des wirtschaftlichen Umfeldes gesamthaft mit einem geringeren Ertrag zu rechnen.

- 1.335 Für den Ertrag der **Grundstückgewinnsteuer** ist die Beurteilung der Immobilien- und Baubranche im Kanton St.Gallen massgebend. Trotz der allgemein schlechten Finanz- und Wirtschaftslage ist heute davon auszugehen, dass für das Jahr 2010, bezogen auf die einfache Steuer, mit gleich bleibenden Erträgen gerechnet werden kann. Unter Berücksichtigung der Steuerfussreduktion beträgt der für das Jahr 2010 budgetierte Brutto-Ertrag insgesamt 89.7 Mio. Franken.

- 1.336 Nach heutigem Kenntnisstand ist bei der **Erbschafts- und Schenkungssteuer** für das Jahr 2009, aufgrund von ausserordentlichen Fällen, mit einem erheblichen Mehrertrag zu rechnen. Für das Jahr 2010 wird wieder mit einem tieferen Steuerertrag gerechnet (5-Jahres-Durchschnitt).

- 1.337 Die **Nachsteuern und Steuerstrafen** lassen sich erfahrungsgemäss kaum prognostizieren; entsprechend schwierig sind sie zu budgetieren. Der budgetierte Ertrag für das Jahr 2010 erfolgt in der Annahme, dass aufgrund der neuen Möglichkeit der straflosen Selbstanzeige, die nach Massgabe des VI. Nachtrags zum Steuergesetz ab 2010 beansprucht werden kann, ein Mehrertrag erzielt wird. Damit darf kurz- und mittelfristig mit gewissen Mehreinnahmen gerechnet werden.

- 1.338 Bei Anwendung des ordentlichen Staatssteuerfusses von 95 Prozent für das Jahr 2010 und der entsprechenden Steuerfüsse für die früheren Jahre ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Steuererträge (Werte in Mio. Fr.):

	Rechnung 2008 105%	Voranschlag 2009 95%	Mutmasslich 2009 95%	Voranschlag 2010 95%
Einkommens- und Vermögenssteuer				
Sollbetrag	920.858	840.971	878.755	833.215
Verzugs- und Ausgleichszinsen	5.403	5.600	5.150	5.050
Total Ertrag	926.261	846.571	883.905	838.265
Abgänge insgesamt	- 11.121	- 12.900	- 11.900	- 11.900
Rückstellung (IV. Nachtrag zum Steuergesetz)	13.500	-.-	-.-	-.-
Ertragsüberschuss	928.640	833.671	872.005	826.365
Gewinn- und Kapitalsteuer				
Staatssteuer	134.853	122.115	108.203	68.923
Steuerzuschläge	259.609	255.860	226.710	159.610
Sollbetrag	394.462	377.975	334.913	228.533
Verzugs- und Ausgleichszinsen	1.903	0.400	1.850	1.850
Total Ertrag	396.365	378.375	336.763	230.383
Gemeindeanteile	- 117.756	- 116.300	- 103.050	- 94.315
Ertragsanteile Dritter	- 26.546	- 26.168	- 23.186	- 16.324
Abgänge und Verschiedenes	- 2.797	- 1.400	- 3.500	- 3.500
Ertragsüberschuss	249.266	234.507	207.027	116.244
Quellensteuer				
Brutto-Steuerertrag	175.233	176.781	171.595	156.750
Verzugszinsen	0.044	0.075	0.050	0.045
Total Ertrag	175.277	176.856	171.645	156.795
Anteile Bund, Kantone, Gemeinden	- 117.275	- 116.258	- 114.628	- 104.506
Abgänge insgesamt	- 7.711	- 7.744	- 6.905	- 6.505
Ertragsüberschuss	50.291	52.854	50.112	45.784
Grundstückgewinnsteuer				
Staatssteuer	30.287	28.384	28.878	27.463
Steuerzuschläge	63.003	62.446	62.286	62.286
Sollbetrag	93.290	90.830	91.164	89.749
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.189	0.100	0.270	0.270
Total Ertrag	93.479	90.930	91.434	90.019
Gemeindeanteile	- 34.232	- 30.882	- 33.974	- 33.974
Abgänge insgesamt	- 0.117	- 0.166	- 0.210	- 0.210
Ertragsüberschuss	59.130	59.882	57.250	55.835
Erbschafts- und Schenkungssteuer				
Sollbetrag	29.903	33.000	37.000	33.000
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.303	0.300	0.310	0.310
Total Ertrag	30.206	33.300	37.310	33.310
Abgänge insgesamt	0.042	- 0.005	- 0.008	- 0.008
Ertragsüberschuss	30.248	33.295	37.302	33.302

	Rechnung 2008 105%	Voranschlag 2009 95%	Mutmasslich 2009 95%	Voranschlag 2010 95%
Nachsteuern und Steuerstrafen				
Nachsteuern und Steuerstrafen	8.516	7.000	8.515	10.644
Bussen	1.867	1.700	1.850	1.850
Sollbetrag	10.383	8.700	10.365	12.494
Verzugszins aus Steuern	0.040	0.035	0.040	0.040
Kostenrückerstattungen	0.117	0.105	0.115	0.170
Total Ertrag	10.540	8.840	10.520	12.704
Anteile Bund und Gemeinden	– 5.150	– 3.975	– 5.100	– 6.000
Abgänge insgesamt	– 0.344	– 0.950	– 0.377	– 0.377
Ertragsüberschuss	5.046	3.915	5.043	6.327
Ertragsüberschuss aller Steuerarten	1 322.621	1 218.124	1 228.739	1 083.857

1.339 Bei der direkten Bundessteuer dürfte der mutmassliche Ertrag des Jahres 2009 mit 110.6 Mio. Franken rund 13.8 Mio. Franken über dem Voranschlag 2009 (96.8 Mio. Franken) liegen.

Für das Jahr 2010 wird mit einem Ertrag von 104.8 Mio. Franken gerechnet.

1.35 Bundesfinanzausgleich

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) sieht vor, dass das Bundesparlament die Dotierung der Ausgleichsinstrumente für jeweils vier Jahre festlegt. Innerhalb der Vierjahresperiode findet eine automatische Anpassung des Totalbetrages an das Wachstum des Ressourcenpotentials der Kantone statt. Für das Jahr 2010 wächst das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs um 6.0 Prozent. Die Verteilung an die ressourcenschwachen Kantone erfolgt nach dem Ressourcenindex, der auf den Bemessungsjahren 2004 bis 2006 basiert. Der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen für 2010 beträgt gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 26. Juni 2009 74.0 Indexpunkte gegenüber 76.1 Indexpunkten für das Jahr 2009. Aufgrund dieser Verschlechterung des Ressourcenpotentials im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt erhöht sich der Beitrag des Kantons St.Gallen aus dem Ressourcenausgleich um 44.8 Mio. Franken. Der geografisch-topografische Lastenausgleich verändert sich im Vergleich zum Vorjahr kaum, der Härteausgleich gar nicht. Im Einzelnen zeigt ein Vergleich mit dem Vorjahresbudget folgendes Bild (Stand Anhörung Ende Juni 2009):

	Voranschlag 2009 1000 Fr.	Voranschlag 2010 1000 Fr.
Ressourcenausgleich	397 463.0	442 298.0
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	1 985.0	1 965.0
Soziodemografischer Lastenausgleich	–	–
Härteausgleich	– 7 576.0	– 7 576.0
Nettoertrag aus dem Finanzausgleich	391 872.0	436 687.0

1.36 Innerkantonaler Finanzausgleich

Der Voranschlag beruht auf dem vom Kantonsrat für die Periode 2008 bis 2011 beschlossenen Ausgleichsfaktor für den Ressourcenausgleich von 95 Prozent. Für die verschiedenen Ausgleichsinstrumente sind folgende Beträge budgetiert:

	Voranschlag 2009 1000 Fr.	Voranschlag 2010 1000 Fr.
Ressourcenausgleich	113 427.9	111 036.1
Sonderlastenausgleich Weite	41 204.7	41 308.9
Sonderlastenausgleich Schule	32 448.0	32 710.6
Sonderlastenausgleich Stadt	24 652.6	24 017.6
Individueller Sonderlastenausgleich	9 101.1	10 226.8
Partieller Steuerfussausgleich	31 704.8	20 858.0
Übergangsausgleich	4 551.1	1 440.0
Total vor Nach- und Rückzahlungen	257 090.2	241 598.0
Nachzahlungen	500.0	–
Rückzahlungen	– 5 970.0	– 14 000.0
Total	<u>251 620.2</u>	<u>227 598.0</u>

Dem Finanzausgleich zuzurechnen sind auch die für diesen Zweck den Konfessionsteilen ausgerichteten Anteile am Zuschlag zur Gewinn- und Kapitalsteuer. Sie sinken aufgrund des tiefer budgetierten Steuerertrags von 26.2 Mio. Franken im Vorjahr auf 15.1 Mio. Franken im Voranschlag 2010.

1.37 Strassenfonds

Die zweckgebundenen Mittel des Strassenfonds, nämlich die Mittel nach dem Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.70) und der Kantonsanteil an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), werden wie folgt verwendet: Vorab sind den Gemeinden die werkgebundenen und pauschalen Beiträge nach Strassengesetz auszurichten, und es ist der Mittelbedarf für den Sonderlastenausgleich Weite abzudecken (höchstens jedoch bis zur gesetzten Begrenzung). Der Restbetrag wird entsprechend der Zweckbestimmung von Art. 7 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben für Bau und Unterhalt der Strassen sowie für die Kontrolle des Strassenverkehrs eingesetzt. Es ergibt sich folgende Übersicht:

	Voranschlag 2009 1000 Fr.	Voranschlag 2010 1000 Fr.
Zweckgebundene Mittel des Strassenverkehrs	156 932.3	161 208.5
Kantonsanteil LSVA	24 586.0	20 016.0
Verfügbare Mittel	<u>181 518.3</u>	<u>181 224.5</u>
davon verwendet für:		
– Werkgebundene und pauschale Beiträge an die politischen Gemeinden	14 419.9	15 473.5
– Sonderlastenausgleich Weite	41 204.7	41 308.9
– Verkehrsüberwachung	32 632.6	32 739.1
– Bau und Unterhalt Nationalstrassen	–	–
– Unterhalt Kantonsstrassen	46 657.8	49 591.7
– Verzinsung und Abschreibung Kantonsstrassenbau	8 329.0	21 196.0
– Fondierung	38 274.3	20 915.3

1.38 Prämienverbilligung nach KVG

Mit der Einführung der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) leistet der Bund an die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) neu einen Beitrag im Umfang von 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der definitive Bundesbeitrag steht jeweils erst im Oktober vor Beginn des Budgetjahres festgelegt. Die Hochrechnungen des Bundesamtes für Gesundheit ergeben für den Kanton St.Gallen für das Jahr 2010 – ausgehend von einer Prämienhöhung von durchschnittlich 15 Prozent¹ und einem vom Bundesrat beantragten zusätzlichen Bundesbeitrag von gesamtschweizerisch 200 Mio. Franken aus dem dritten Stabilisierungspaket des Bundes² – eine Erhöhung des Bundesbeitrages auf 140.6 Mio. Franken.

Nach Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11) verändern sich die Begrenzungen für das Gesamtvolumen der Prämienverbilligung im Kanton St.Gallen (Bundes- und Kantonsbeitrag einschliesslich der Vergütungen des Kantons an die politischen Gemeinden für Prämien und Verzugszinsen) im selben Umfang wie der Bundesbeitrag. Die Bandbreite für das Jahr 2010 beträgt demnach 196.3 bis 209.2 Mio. Franken. Bei dem vom Kanton St.Gallen ausbezahlten Prämienverbilligungsvolumen ist von einer gleichen Erhöhung wie beim Bundesbeitrag auszugehen. Damit ergibt sich für das Jahr 2010 ein maximales Prämienverbilligungsvolumen von rund 209.2 Mio. Franken. Dies entspricht gegenüber dem im Voranschlag 2009 budgetierten Betrag einer Erhöhung um 44.7 Mio. Franken. Da für den Kanton St.Gallen für das Jahr 2010 von einer überdurchschnittlichen Prämienhöhung auszugehen ist, soll im Voranschlag 2010 das gesetzliche Höchstvolumen für die Prämienverbilligung berücksichtigt werden. Gegenüber dem Voranschlag 2009 steigt die Nettobelastung für den Kanton St.Gallen von 53.9 auf 68.6 Mio. Franken (Prämienverbilligung ohne Ersatzleistungen und Durchführungskosten):

Im Voranschlag 2010 sind die nachstehenden Beträge budgetiert:

	Voranschlag 2009 1000 Fr.	Voranschlag 2010 1000 Fr.
Prämienverbilligung	164 500.0	209 200.0
Ersatzleistungen	7 300.0	6 300.0
Durchführungskosten	3 232.4	3 232.4
Gesamtaufwand	175 032.4	218 732.4
Bundesbeitrag	– 110 600.0	– 140 600.0
Nettobelastung total Kanton St.Gallen	64 432.4	78 132.4

1.39 Spitalverbunde

Die für die Spitalverbunde budgetierten Globalkredite (= Staatsbeiträge) sind auf die jeweiligen Leistungsaufträge abgestimmt (vgl. hierzu Ziff. 7.2 bzw. Beilage zu dieser Botschaft). Sie fallen verglichen mit dem Voranschlag 2009 um 4.7 Mio. Franken tiefer aus. Die Begründungen und Erläuterungen in Anhang 2 zu dieser Botschaft geben Aufschluss darüber, in welchem Mass einzelne Faktoren zur Veränderung gegenüber den Globalkrediten des Jahres 2009 beitragen.

¹ Das effektive Wachstum der Durchschnittsprämien für die Schweiz beträgt rund 8.7 Prozent (Mitteilung des Bundesamtes für Gesundheit vom 1. Oktober 2009).

² Der vom Bundesrat beantragte zusätzliche Bundesbeitrag von gesamtschweizerisch 200 Mio. Franken wurde vom Nationalrat (Erstrat) abgelehnt. Der Ständerat hat das Geschäft noch nicht behandelt.

2 Voranschlag der Investitionsrechnung

2.1 Ergebnis

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

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

Die so gegliederte Investitionsrechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Ausgaben	216 451 500	237 537 700
Einnahmen	56 292 000	33 214 000
Nettoinvestition	160 159 500	204 323 700

Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 147.7 Mio. Franken (Vorjahr 153.5 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert. Sie teilen sich auf in 84.6 Mio. Franken Sachaufwand, 52.0 Mio. Franken eigene und 11.1 Mio. Franken durchlaufende Investitionsbeiträge.

2.2 Erläuterungen

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

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Ausgaben	162 035 500	193 132 700
Einnahmen	10 205 000	9 920 000
Nettoinvestition	151 830 500	183 212 700

Die budgetierten Investitionsausgaben und -einnahmen richten sich nach den erwarteten Fortschritten in der Realisierung der einzelnen Objekte.

2.22 Strassenbau

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Ausgaben	52 916 000	42 815 000
Einnahmen	44 787 000	21 769 000
Nettoinvestition	8 129 000	21 046 000

Mit Vollzug der NFA ab dem Jahr 2008 fällt der Nationalstrassenbau in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Die noch budgetierten Investitionen von 2.9 Mio. Franken betreffen temporäre Sondereffekte, namentlich die Periodenabgrenzung mit dem Bundesamt für Strassen sowie die Fertigstellung von Projekten im Auftrag des Bundes. Die Kosten werden vollumfänglich vom Bund rückvergütet.

2.23 Finanzierungen

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Ausgaben	1 500 000	1 590 000
Einnahmen	1 300 000	1 525 000
Nettoinvestition	200 000	65 000

Diese Position enthält nebst der Aus- und Rückzahlungen von Studiendarlehen den Mittelrückfluss aus dem Darlehen an die OLMA Messen AG.

3 Finanzierungsausweis

3.1 Ergebnis

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

	Voranschlag 2009 Fr.	Voranschlag 2010 Fr.
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	64 144 900	87 789 900
Saldo der laufenden Rechnung	– 27 003 100	– 17 561 300
Selbstfinanzierung	37 141 800	70 228 600
Nettoinvestition	160 159 500	204 323 700
Finanzierungsfehlbetrag	123 017 700	134 095 100
Selbstfinanzierungsgrad	23.2%	34.4%

3.2 Erläuterungen

Der Finanzierungsfehlbetrag weist darauf hin, in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Voranschlags fremde Mittel beschaffen muss. Im Unterschied zum Saldo aus effektiven Ausgaben und effektiven Einnahmen (vgl. Tabelle 3 in Anhang 1 zu dieser Botschaft) sind darin aber Fondierungen und Defondierungen nicht berücksichtigt. Die im Vergleich zum Voranschlag 2009 höhere Selbstfinanzierung ist Folge höherer Abschreibungen (Hochbauten, Kantonsstrassenbau) und einer Verbesserung des Saldos der laufenden Rechnung. Höherer Selbstfinanzierung und höhere Nettoinvestition kumulieren sich zu einem leichten Anstieg des Finanzierungsfehlbetrags um 11.1 Mio. Franken.

Der Selbstfinanzierungsgrad ist eine Kennzahl, die das Verhältnis der Selbstfinanzierung zur Nettoinvestition angibt. Die rechnerische Grösse beträgt aufgrund der dargestellten Gesamtzahlen 34.4 Prozent. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen beurteilt einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 70 Prozent als befriedigend.

Bei einem interkantonalen Vergleich des Selbstfinanzierungsgrades ist zu beachten, dass diese Kennzahl nicht nur von der aktuellen Haushaltslage (Nettoinvestition und Saldo der laufenden Rechnung) abhängig ist, sondern auch von der Abgrenzung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung und von der Abschreibungspraxis. Die Abgrenzung der Investitionen liegt mit 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen deutlich höher als in anderen Kantonen, was die Kennzahl tendenziell nach unten drückt. Die laufende Rechnung enthält Ausgaben mit investivem Charakter von rund 148 Mio. Franken. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte hiervon auf Objekte von mehr als 100 000 Franken entfällt und damit andernorts über die Investitionsrechnung verbucht würde, so gelangt man zu einem Selbstfinanzierungsgrad von rund 55 Prozent.

4 Finanzstatistische Auswertungen

4.1 Funktionale Gliederung

In der funktionalen Gliederung werden sämtliche Aufwendungen und Erträge einem bestimmten Aufgabenbereich («Funktion») zugewiesen. Daraus ergibt sich, dass die Bruttoaufwendungen bzw. -erträge der einzelnen Funktionsbereiche auch durchlaufende Beiträge, interne Verrechnungen und Fondierungen bzw. Defondierungen enthalten. Die Nettorechnung tritt deshalb gegenüber den Bruttozahlen deutlich in den Vordergrund. Die Struktur der funktionalen Gliederung ist durch die gesamtschweizerische Finanzstatistik vorgegeben.

Die funktionale Gliederung des Voranschlags 2010 ist in Anhang 1 (Tabellen 1 und 2, Grafik 1) wiedergegeben. Speziell zu beachten ist, dass der Funktionsbereich «Allgemeine Verwaltung» als Sammelgefäss für bestimmte zentral budgetierte Aufwendungen (wie z.B. Abschreibungen, Bauten und Renovationen) dient, die danach über interne Verrechnungen dem jeweiligen Funktionsbereich belastet werden. Dies bewirkt eine Erhöhung von Bruttoaufwand und Ertrag; der Nettoaufwand wird aber nicht tangiert.

4.2 Volkswirtschaftliche Gliederung

Die Finanzstatistik von Bund, Kantonen und Gemeinden sieht explizit keine volkswirtschaftliche Gliederung vor. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass die Sachgruppengliederung, d.h. der Kontenplan des Harmonisierten Rechnungsmodells, auf die Kriterien der volkswirtschaftlichen Gliederung ausgerichtet ist. Indessen weist der st.gallische Kontenplan in einzelnen Bereichen Abweichungen zum Musterkontenplan auf, um spezifisch st.gallischen Bedürfnissen nachzukommen. Aus diesem Grund wird weiterhin eine volkswirtschaftliche Gliederung erstellt, welche den st.gallischen Kontenplan auf den «Schweizerischen Kontenrahmen für öffentliche Haushalte» konsolidiert (vgl. Anhang 1, Tabelle 4).

Durch entsprechende Gruppierung der Daten der volkswirtschaftlichen Gliederung gelangt man zur Darstellung der effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen, durchlaufenden Beiträge und buchmässigen Posten (vgl. Anhang 1, Tabelle 3). In der laufenden Rechnung liegen die effektiven Ausgaben um 197.4 Mio. Franken (Vorjahr: Nettoeinnahmen von 27.6 Mio. Franken) über den effektiven Einnahmen. Das bedeutet eine Nettoverschlechterung von 225.0 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr.

4.3 Längerfristige statistische Übersichten

Die längerfristige Entwicklung von Aufwand, Ertrag und Saldo der einzelnen Departemente bzw. des Gesamthaushalts der laufenden Rechnung geht aus Anhang 1 (Tabellen 5.1 bis 5.11) hervor. Die tabellarischen Daten werden durch entsprechende Grafiken sowie Kurzkommentare zu auffälligen Entwicklungen ergänzt.

Zur Darstellung gelangen neben aktuellem Voranschlag und Vorjahresbudget die vorangehenden 6 Rechnungsjahre. Aufwand und Ertrag der laufenden Rechnung werden in je fünf Gruppen zusammengefasst. Über die Gruppierung gibt das Kommentarfeld zur gesamtkantonalen Übersicht Aufschluss.

5 Verschuldung und Schuldendienst

5.1 Verschuldung

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

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

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

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

Ausgehend vom Stand Ende 2008 ergibt sich aus dem mutmasslichen Ergebnis 2009 und dem Voranschlag 2010 nachstehende Entwicklung der Verschuldung:

	Abschreibung aus allgemeinen Mitteln 1000 Fr.	Abschreibung aus zweckgebundenen Mitteln 1000 Fr.	Total 1000 Fr.
Stand Ende 2008	132 380.1	–.–	132 380.1
Nettoinvestition 2009	151 830.5	8 129.0	159 959.5
Abschreibung 2009	– 56 005.9	– 8 129.0	– 64 134.9
Stand Ende 2009	228 204.7	–.–	228 204.7
Nettoinvestition 2010	183 212.7	21 046.0	204 258.7
Abschreibung 2010	– 66 733.9	– 21 046.0	– 87 779.9
Stand Ende 2010	344 683.5	–.–	344 683.5

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

5.2 Schuldendienst

Mit Schuldendienst wird die Belastung des allgemeinen Staatshaushalts durch den Zinsensaldo und die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen bezeichnet. Die hohen Vermögenserträge verhelfen im Voranschlag 2010 in diesem Bereich zu einem Ertragsüberschuss von 5.3 Mio. Franken, was dem Ertrag von 0.5 Steuerprozenten gleichkommt. Im Vergleich zum Vorjahresbudget zeigt sich im Schuldendienst eine Verschlechterung um 51.2 Mio. Franken.

5.21 Zinsensaldo

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

	Voranschlag 2009 1000 Fr.	Voranschlag 2010 1000 Fr.
Passivzinsen	20 726.1	20 044.8
Interne Verzinsung	4 002.3	745.7
Vermögenserträge	- 137 021.7	- 92 803.4
Zinsensaldo (Nettozinsertrag)	- 112 293.3	- 72 012.9
in Steuerprozenten	- 10.2	- 7.0

Die Verschlechterung des Zinsensaldos gegenüber dem Vorjahresbudget ist zu einem grossen Teil die Folge der durch die Finanzkrise ausgelösten sehr starken Senkung des Zinsniveaus sowie bedingt durch geringere Beteiligungserträge. Zusätzlich führen der Finanzierungsfehlbetrag sowie die für den Ausgleich des Voranschlags benötigte Eigenkapitalentnahme zu einem Liquiditätsabfluss von rund 390 Mio. Franken.

5.22 Abschreibungen

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

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gehen aus dem Abschreibungsplan hervor (vgl. Anhang 2, Begründungen und Erläuterungen zur Laufenden Rechnung, Rechnungsabschnitt 5505). Der Voranschlag 2010 enthält neue Abschreibungsquoten (Abschreibungsbeginn 2010) für 6 Objekte im Gesamtbetrag von 13.7 Mio. Franken. Andererseits fallen infolge Ablaufs der Abschreibungsfrist oder vorzeitiger Tilgung Quoten für 5 Objekte von 3.6 Mio. Franken weg.

Die Abschreibungen auf Strassenbauten werden aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs finanziert. Die nach Deckung der übrigen zweckgebunden finanzierten Aufwendungen im Strassenfonds verfügbaren Mittel reichen zur Abschreibung der gesamten Nettoinvestition aus.

6 Stellenplan

6.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (nGS 43-108) wurde die Genehmigung des Stellenplans durch den Kantonsrat abgeschafft. Die Steuerung der Stellen bzw. des Personalaufwands erfolgt neu über die Festlegung der einzelnen Kredite. Gleichwohl sollen die wesentlichen Veränderungen der Stellen aufgezeigt werden. Die nachfolgende Auflistung zeigt die Veränderungen im Stellenplan nach folgender Unterteilung auf:

- Sondereffekte (z.B. Anpassung Lehrkörper nach Klassenbildung);
- Veränderungen im Rahmen von Globalkrediten;
- finanzneutrale Stellen (z.B. refinanziert, entsprechende Einsparung von Aushilfskrediten, formale Stellenplanbereinigungen);
- finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrats;
- weitere finanzwirksame Stellen.

Der Stellenplan 2010 weist neu 5574 Stellen auf. Unter Ausklammerung der Sondereffekte, der Veränderung im Rahmen von Globalkrediten und der finanzneutralen Stellenschaffungen ergibt sich gegenüber dem Vorjahr ein Stellenzuwachs von insgesamt 58 Stellen. Darin eingeschlossen sind 16 neue Ausbildungsstellen.

Der gesamte Personalaufwand erhöht sich gegenüber dem Voranschlag 2009 um 24.6 Mio. Franken. Davon sind 5.4 Mio. Franken auf die allgemeinen Anpassungen im Besoldungsbereich zurückzuführen (Stufenanstieg, Beförderungen abzüglich geringere Quote für die ausserordentlichen Leistungsprämien, Mutationsgewinne; siehe Ziff. 1.32). Eine Erhöhung von 9.2 Mio. Franken ergibt sich aufgrund von Sondereffekten (Amt für Arbeit, Lehrkräfte Berufsfach- und Mittelschulen), 2.6 Mio. Franken fallen zusätzlich für Aushilfen im Asylbereich an. Im Umfang von 1.8 Mio. Franken resultiert eine Erhöhung des Personalaufwands, die in gleichem Umfang durch Einsparungen auf anderen Positionen kompensiert wird (finanzneutrale Stellen). Finanzwirksame Stellen werden mit einem Volumen von 5.0 Mio. Franken geschaffen, wobei diese zu einem wesentlichen Teil im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben oder Beschlüssen des Kantonsrates stehen.

6.2 Veränderungen im Stellenplan

6.21 Staatskanzlei

Weitere finanzwirksame Stellen

+	<u>1.00</u>	Parlamentsdienst (Ausbildungsstelle)
+	<u>1.00</u>	Total Staatskanzlei (davon 1.0 finanzwirksame Stelle)

6.22 Volkswirtschaftsdepartement

Sondereffekte

+	54.50	Amt für Arbeit (Ausbau aufgrund der steigenden Stellensuchenden-Zahlen)
---	-------	---

Finanzneutrale Stellen

–	0.20	Amt für Wirtschaft (Standortförderung)
+	<u>0.25</u>	Amt für Jagd und Fischerei (Umwandlung Aushilfskredit)
+	<u>54.55</u>	Total Volkswirtschaftsdepartement (keine finanzwirksame Stellen)

6.23 Departement des Innern**Finanzneutrale Stellen**

- + 1.0 Amt für Soziales (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Umwandlung Aushilfskredit)
- + 0.4 Fachspezialist/-in Kinderschutz (Umwandlung Aushilfskredit)
- + 1.0 Handelsregisteramt (0.5 Archiv, 0.5 aufgrund der neuen Handelsregisterverordnung, beide mittelbar refinanziert)

Finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrates

- + 0.2 Generalsekretariat (Vollzug Integrationsförderung des Bundes durch Kantone)

Weitere finanzwirksame Stellen

- + 0.2 Generalsekretariat (Flüchtlingskoordinator/-in)
- + 0.8 Amt für Soziales (Familienpolitik)
- + 1.0 Amt für Kultur (Vadiana, Bereich Katalog)
- + 2.0 Handelsregisteramt und Amtsnotariat St.Gallen (Ausbildungsstellen)
- 0.5 Amt für Soziales (Ausbildungsstellen)
- + 6.1 Total Departement des Innern** (davon 3.7 finanzwirksame Stellen)

6.24 Bildungsdepartement**Sondereffekte**

- + 30.8 Berufsfachschulen und Mittelschulen (Justierung Stellenplan Lehrkräfte nach Klassenbildung)

Finanzneutrale Stellen

- + 2.0 Generalsekretariat (Sport-Toto-Fonds; Verschiebung vom Amt für Sport in das Generalsekretariat)
- + 0.7 Gewerbl. BWZ St.Gallen und BWZ Rapperswil (selbsttragende Kalkulation der Weiterbildungskurse)
- + 1.0 Kaufmännisches BWZ St.Gallen (Reduktion Aushilfskredit, Honorare und Rückerstattung Fremdnutzung)
- + 1.5 Gewerbl. BWZ St.Gallen und BWZ Buchs (formale Stellenplanbereinigung)
- + 2.0 Kantonsschule Heerbrugg (formale Stellenplanbereinigung)

Finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrates

- + 5.0 Generalsekretariat (Informatik-Bildungsoffensive, 2. Etappe Clusterbildung, nur teilweise finanzwirksam)

Weitere finanzwirksame Stellen

- + 1.3 BWZ für Gesundheitsberufe St.Gallen (wachstumsbedingt)
- + 1.0 BWZ Toggenburg (neuer zweiter Schulstandort; Hausdienst)
- + 0.4 Kantonsschule Wattwil (zu knappe Dotation Assistenzstellen Biologie)
- + 6.0 Berufs- und Laufbahnberatungen (Ausbildungsstellen)
- + 51.7 Total Bildungsdepartement** (davon 13.7 finanzwirksame Stellen)

6.25 Finanzdepartement

Keine Stellenplanveränderungen

6.26 Baudepartement**Finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrates**

- + 2.0 Hochbauamt (diverse zusätzliche Bauvorhaben)
- + 5.0 Amt für Umwelt und Energie (Umsetzung Energiekonzept, Vollzug nationales Gebäudesanierungsprogramm)

Weitere finanzwirksame Stellen

- + 1.0 Hochbauamt (CAD, CAFM, teilweise finanzneutral durch Kürzung des Aushilfskredites)
- + 1.0 Amt für Umwelt und Energie (steigende Gesuche Erdwärmenutzung)
- + 4.0 Amt für Raumentwicklung und Geoinformationen sowie Amt für Umwelt und Energie (Ausbildungsstellen)

+ 13.0 Total Baudepartement (davon 13.0 finanzwirksame Stellen)

6.27 Sicherheits- und Justizdepartement**Finanzneutrale Stellen**

- + 4.0 Ausländeramt (Einführung Biometrie)

Finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrates

- + 16.0 Kantonspolizei (gemäss Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit»)

Weitere finanzwirksame Stellen

- + 2.8 Amt für Justizvollzug (2.0 Gefangenenbetreuer/-in Regionalgefängnis Altstätten; 2.0 Betreuer/-in halboffene Übergangsgruppe)
- + 2.0 Ausländeramt (Integrationsvereinbarungen)
- + 5.0 Staatsanwaltschaft (3.0 qualifizierte Sachbearbeiter/-in, 1.0 jur. Mitarbeiter/-in, 1.0 Sachbearbeiter/-in)
- + 1.0 Untersuchungsamt Uznach (Ausbildungsstelle)

+ 30.8 Total Sicherheits- und Justizdepartement (davon 26.8 finanzwirksame Stellen)

6.28 Gesundheitsdepartement**Veränderungen im Rahmen von Globalkrediten**

- 4.5 Psychiatrie-Dienste Süd und St.Gallische Psychiatrische Dienste, Sektor Nord

Finanzneutrale Stellen

- + 1.3 Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz (1.3 Übernahme Wasseranalysen der St.Galler Stadtwerke, refinanziert durch Mehreinnahmen, 2.0 Tierarzt/-ärztin, entsprechender Wegfall von Entschädigungen an freipraktizierende Tierärzte/-ärztinnen)
- + 3.0 Heimstätten Wil (2.0 Werkstätten refinanziert durch Mehrerträge, 1.0 für eigenständige Küche, entsprechende Einsparung durch Wegfall Essensbezug)

Finanzwirksame Stellen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Beschlüssen des Kantonsrates

- 2.6 Hebammenschule am Kantonsspital (Umsetzung der neuen Bildungssystematik)

Weitere finanzwirksame Stellen

- + 2.0 Heimstätten Wil (Ausbildungsstellen)

- 0.8 Total Gesundheitsdepartement (davon -0.6 finanzwirksame Stellen)

7 Besondere Leistungsaufträge

Mit dem Voranschlag 2010 legt die Regierung dem Kantonsrat die Leistungsaufträge der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen und der Spitalverbunde zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vor. Die einzelnen Leistungsaufträge finden sich in der Beilage zu dieser Botschaft.

7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

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

Die Regierung erteilte der PHSG den besonderen Leistungsauftrag für das Jahr 2010 am 8. September 2009 in der Höhe von Fr. 33'116'800.–. Dieser liegt Fr. 592'400.– unter demjenigen des Vorjahres.

7.2 Spitalverbunde

Nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2) bedürfen die Leistungsaufträge der Spitalverbunde der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung erteilte den Spitalverbunden ihre Leistungsaufträge am 8. September 2009.

8 Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystem im Spitalbereich

8.1 Gesetzliche Grundlage

Die kantonalen Psychiatrischen Dienste wurden nicht in die Verselbständigung der Akutspitäler des Kantons St.Gallen einbezogen. Sie sind als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert. Mit dem Kantonsratsbeschluss vom 13. Januar 2000 über das Globalkreditsystem im Spitalbereich (sGS 320.10) wurde indes das Globalkreditsystem auch für die kantonalen Psychiatrischen Dienste eingeführt. Das Globalkreditsystem hat sich bewährt. Um dessen Anwendung für die kantonalen Psychiatrischen Dienste auch für das Jahr 2009 sicherzustellen, beschloss der Kantonsrat am 25. November 2008 den II. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich. Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, die Anwendung des Globalkreditsystems um ein Jahr bzw. bis zum 31. Dezember 2010 zu verlängern.

8.2 Verlängerung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystems im Spitalbereich für die kantonalen Psychiatrischen Dienste bis zum 31. Dezember 2010

Gemäss Postulat 43.01.08 «Erweiterung der Spitalverbunde?» wird die Regierung eingeladen zu prüfen, ob nach der Überführung der sieben kantonalen und zwei kommunalen Akutspitäler in die vier Spitalverbunde weitere, über einen Leistungsauftrag des Kantons verfügende Spitäler, darunter auch die kantonalen Psychiatrischen Dienste, in die neuen Spitalverbunde integriert werden sollen. Das Gesundheitsdepartement hat zwischenzeitlich einen ersten Entwurf für eine Vorlage zur rechtlichen Verselbständigung der kantonalen Psychiatrischen Dienste und die definitive Verankerung des Globalkreditsystems auf das Jahr 2011 ausgearbeitet. Die Vorlage soll dem Kantonsrat voraussichtlich noch im Jahr 2009 zugeleitet werden. Es ist deshalb notwendig, die Anwendung des Kantonsratsbeschlusses über das Globalkreditsystem für die kantonalen Psychiatrischen Dienste erneut um ein Jahr zu verlängern.

9 Finanzplan

Die Botschaft zum Voranschlag enthielt bis anhin jeweils auch den Finanzplan der drei folgenden Jahre. Mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 10. Juni 2008 beschloss der Kantonsrat, dass der Finanzplan durch einen Aufgaben- und Finanzplan abgelöst wird. Der erste Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2013 wird dem Kantonsrat in der Februar-Session 2010 zur Beratung und Genehmigung vorgelegt.

10 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz

Das neue Finanzausgleichsgesetz (sGS 811.21; abgekürzt FAG) ist seit Beginn des Jahres 2008 in Vollzug. Es sieht einen Übergangsausgleich vor, der den Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern und ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen geben soll. Der Übergangsausgleich wird während 15 Jahren ausgerichtet. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist während dieser Zeit der maximale Steuerfuss, den die Gemeinden erheben dürfen. Für die Jahre 2008 und 2009 entsprach er aufgrund von Art. 51 Abs. 1 FAG dem bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Jahr 2008 bezogen gemäss definitiver Abrechnung fünf Gemeinden Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Im Jahr 2009 sind gemäss provisorischen Zahlen noch drei Gemeinden auf den Übergangsausgleich angewiesen. Für das Jahr 2010 wird mit fünf Gemeinden gerechnet.

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

Das FAG fordert eine schrittweise, aber nicht eine jährliche Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses. Es ist zweckmässig, bei der Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses von einer Gesamtbeurteilung des neuen Finanzausgleichsgesetzes auszugehen und die verschiedenen Auswirkungen der möglichen Anpassung sorgfältig zu erwägen. Eine regelmässige Gesamtbeurteilung wird mit dem Wirksamkeitsbericht vorgenommen, der dem Kantonsrat gemäss Art. 44 FAG alle vier Jahre vorgelegt wird. Aufgrund des Wirksamkeitsberichts im Jahr 2012 soll im Voranschlag 2013 erstmals eine Anpassung des Übergangsausgleichssteuerfusses vorgenommen werden.

Für das Jahr 2010 wird vorgeschlagen, den Übergangsausgleichssteuerfusses unverändert bei 162 Prozent zu belassen.

11 Schlussbemerkungen und Antrag

Es ist schwer absehbar, wie sich die wirtschaftliche Lage in den kommenden Monaten entwickeln wird. Es gibt einerseits Zeichen, die auf eine gewisse Trendwende hindeuten. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass der wirtschaftliche Abschwung längere Zeit anhält bzw. die Konjunktur nur sehr schleppend in Fahrt kommt. Je nach Szenario ergeben sich für den Kantonshaushalt grössere oder kleinere Auswirkungen. Der Kanton St.Gallen verfügt weiterhin über einen gesunden Kantonshaushalt und ist in diesem Sinn auch für eine länger andauernde Krise gewappnet.

Diese komfortable Ausgangslage darf aber nicht zu einer finanzpolitischen Sorglosigkeit führen. Der Voranschlag 2010 sieht bereits einen erheblichen, teilweise auch konjunkturpolitisch motivierten Eigenkapitalbezug vor. Zusätzlich sind Steuerausfälle aufzufangen. Es ist zu hoffen, dass im Zug einer wirtschaftlichen Erholung sowie aufgrund des verbesserten steuerlichen Umfelds mittelfristig wieder mit steigenden Steuererträgen gerechnet werden kann. Die intensive Konkurrenzsituation im Steuerbereich wird anhalten und weitere Entlastungen notwendig machen.

Auf der anderen Seite stehen auch auf der Aufwand- und der Investitionsseite einige grosse Herausforderungen vor der Tür. Zu erwähnen sind beispielsweise die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die neue Spitalfinanzierung oder verschiedene Infrastrukturvorhaben.

Angesichts der skizzierten Aussichten wird es in den kommenden Jahren unumgänglich sein, klare Prioritäten zu setzen. Eine zentrale Grundlage für diese finanzpolitischen Weichenstellungen ist die transparente und vollständige Erfassung der erwarteten finanziellen Entwicklungen im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2011 bis 2013. Die darauf basierenden finanzpolitischen Vorgaben bzw. Entscheidungen sollen letztendlich sicherstellen, dass der Kanton St.Gallen auch langfristig finanziell handlungsfähig bleibt.

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Voranschlag 2010 einzutreten.

Im Namen der Regierung,

Der Präsident:

Josef Keller

Der Staatssekretär:

Canisius Braun