



Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 des Kantons St.Gallen

Botschaft der Regierung mit Beilagen

Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. Januar 2010

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3	3.2.2 Informatikaufwand (Sachaufwand)	23
1 Einleitung	5	3.2.3 Zinsensaldo	24
2 Grundlagen der Planung	7	3.2.4 Abschreibungen	25
2.1 Finanzleitbild und finanzpolitische Grundlagen	7	3.2.5 Innerkantonaler Finanzausgleich ..	26
2.2 Finanzielle Grundlagen	8	3.2.6 Staatsbeiträge	26
2.2.1 Rechnungsabschlüsse der Vorjahre .	8	3.2.7 Steuererträge	27
2.2.2 Entwicklung der Finanzen im Vergleich zu den Nachbarkantonen ..	9	3.2.8 Bundesfinanzausgleich	27
2.2.3 Mutmassliche Rechnung 2009	11	3.2.9 Bundesbeiträge	28
2.2.4 Voranschlag 2010	12	3.3 Ergebnisse der einzelnen Departemente ..	28
2.2.5 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	12	3.3.1 Staatskanzlei	28
2.3 Regierungsprogramm 2009–2013	14	3.3.2 Volkswirtschaftsdepartement	29
2.4 Bestehende Sachplanungen	15	3.3.3 Departement des Innern	29
2.4.1 Sachplanungen	15	3.3.4 Bildungsdepartement	30
2.4.2 4. ÖV-Programm	15	3.3.5 Finanzdepartement	31
2.4.3 Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2007 bis 2010	15	3.3.6 Baudepartement	32
2.4.4 Förderung Kulturinfrastruktur	16	3.3.7 Sicherheits- und Justizdepartement	32
2.4.5 15. Strassenbauprogramm	16	3.3.8 Gesundheitsdepartement	33
2.4.6 Energiekonzept	16	3.3.9 Gerichte	34
2.4.7 Innere Sicherheit des Kantons St.Gallen	17	4 Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms	35
2.4.8 Investitionsplanung für st.gallische Spitäler	18	4.1 Schwerpunkt A: Der Kanton St.Gallen verbessert seine Standortattraktivität. ...	35
2.5 Investitionsplanung	18	4.2 Schwerpunkt B: Der Kanton St.Gallen orientiert sich an den funktionalen Lebensräumen.	37
2.5.1 Ausgangslage	18	4.3 Schwerpunkt C: Der Kanton St.Gallen trägt Sorge zu seinen Ressourcen.	38
2.5.2 Vorgehen für die Priorisierung der Investitionen	19	4.4 Schwerpunkt D: Der Kanton St.Gallen fest- tigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.	39
2.5.3 Übergangslösung für den Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013	20	5 Gesetzesvorhaben	40
3 Finanzielle Mehrjahresplanung	21	5.1 Übersicht	40
3.1 Gesamtergebnis	21	5.2 Bahnreform 2	41
3.2 Erläuterungen	22	5.3 Pflegefinanzierung (Heime)	41
3.2.1 Personalaufwand	23	5.4 Archivgesetz	41
		5.5 Mittelschulgesetz	41
		5.6 Sonderpädagogik-Konzept	41
		5.7 Entlastungen im Steuerbereich (Nachträge zum Steuergesetz)	42
		5.8 Gesetz über die St.Galler Pensionskasse .	42
		5.9 Personalgesetz	42
		5.10 Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung	42

5.11 IV. Nachtrag zum Energiegesetz	43	7.2 Handlungsbedarf	47
5.12 V. Nachtrag zum Energiegesetz	43	7.3 Unsicherheiten und Szenarien	48
5.13 Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung	43	7.4 Begrenzung der Aufwandüberschüsse . .	49
5.14 Geoinformationsgesetz	43	7.4.1 Mögliche Massnahmen	49
5.15 Beschleunigung Bewilligungsverfahren . .	43	7.4.2 Voranschlag 2011	50
5.16 Dezentrale Erfassungs- und Bearbeitungs- zentren für Pässe und Identitätskarten . .	43	7.4.3 Jahr 2012 und Folgejahre	50
5.17 Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle	44	8 Rechtliches	52
5.18 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (SJD)	44	8.1 Umfang der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans	52
5.19 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Gerichte)	44	8.2 Anträge	53
5.20 Zentrum für Labormedizin	44	8.2.1 Anträge betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans . . .	53
5.21 Pflegefinanzierung (Bereich Spitex)	45	8.2.2 Anträge betreffend Erteilung eines Auftrags	54
5.22 Neue Spitalfinanzierung	45	9 Antrag	55
5.23 Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen / Beitritt Bereich C (Sucht)	45	Beilage Massnahmen Regierungs- programm	61
5.24 Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung	45	Beilage Zahlenteil Laufende Rechnung und Investitionsrechnung	109
5.25 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden . .	45	Beilage Begründungen und Erläuterungen .	195
6 Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite	46		
7 Finanzpolitische Beurteilung	47		
7.1 Beurteilung der Finanzplanwerte	47		

Zusammenfassung

Mit dem Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2013 legt die Regierung dem Kantonsrat ein neues Instrument der Mittelfristplanung vor. Die Grundlagen dafür wurden mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz geschaffen. Der Aufgaben- und Finanzplan löst den bisherigen Finanzplan ab, der dem Kantonsrat jeweils als integraler Teil der Voranschlagsbotschaft vorgelegt wurde.

Der Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 enthält neben den geplanten Aufwendungen und Erträgen der laufenden Rechnung sowie der Investitionsrechnung zusätzliche Informationen über die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen des Regierungsprogramms sowie der Gesetzesvorhaben.

Die Planung für die Jahre 2011 bis 2013 zeigt folgende Gesamtergebnisse auf:

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Aufgaben- und Finanzplan				
Aufwand der laufenden Rechnung	4175.8	4297.8	4549.0	4700.3
Ertrag der laufenden Rechnung	4167.1	4069.0	4270.1	4436.4
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	8.7	228.8	278.9	263.9
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungsprogramms	–	7.2	18.5	18.9
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben	–	67.7	197.6	231.2
Gesamtsaldo (Aufwandüberschuss)	8.7	303.6	494.9	514.0

Die negativen Saldi der Planjahre 2011 bis 2013 sind zu wesentlichen Teilen auf das hohe Aufwandwachstum zurückzuführen. Dieses entsteht einerseits durch ein Wachstum der bereinigten Aufwendungen von durchschnittlich 3.8 Prozent bei den bestehenden Aufgaben und andererseits aufgrund von verschiedenen Gesetzesvorhaben, die zusätzliche Belastungen bringen. Zu erwähnen sind dabei auf der Aufwandseite die Pflegefinanzierung sowie die neue Spitalfinanzierung und auf der Ertragsseite die vorgesehene Revision des Steuergesetzes zur Sicherung der Attraktivität des Standorts St.Gallen. Die Massnahmen des Regierungsprogramms sind ebenfalls mit gewissen Mehraufwendungen verbunden. Allerdings ist ihr Anteil am Aufwandwachstum vergleichsweise gering. Ein erhebliches Wachstum verursachen schliesslich die stark steigenden Abschreibungen, die ihrerseits wieder in der Zunahme der Investitionen begründet sind.

Die stark gestiegenen Aufwendungen können durch die mutmasslichen Erträge nicht finanziert werden. Die erwartete Erholung der Steuererträge in den Planjahren genügt nicht, um die deutlichen Ertragsausfälle der Vorjahre zu kompensieren. Letztere sind auf die schlechtere Wirtschaftslage, die Steuergesetzrevisionen und die Steuerfussenkungen zurückzuführen.

Ein Verzicht auf Korrekturen würde dazu führen, dass das freie Eigenkapital bereits im Jahr 2012 aufgebraucht wäre. Dieses Ergebnis ist finanzpolitisch nicht anzustreben. Daher schlägt die Regierung mehrere Korrekturmassnahmen vor. Zum Einen soll vorerst auf die Umsetzung der geplanten Steuergesetzrevisionen verzichtet werden. Ausserdem sollen die Gemeinden die finanziellen Mehraufwendungen im Bereich der Pflegefinanzierung übernehmen. Dies ist nicht nur finanzpolitisch notwendig, sondern auch sachlich gerechtfertigt, da die Gemeinden bereits bisher für die Hilfe und Pflege zu Hause zuständig sind. Zusätzlich sind für 2011 kurzfristige Einsparungen in der Höhe von 73 Mio. Franken und für die Jahre 2012 und 2013 weitere strukturelle Massnahmen im Rahmen einer Verzichtsplanung im Umfang von je 180 Mio. Franken unumgänglich. Dabei bedeutet Verzichtsplanung nicht nur ein Verzicht auf zusätzliche Leistungen, sondern auch ein Abbau bestehender Leistungen, also namhafte und spürbare Einsparungen. Die Verzichtsplanung hat in enger Abstimmung mit dem Priorisierungsverfahren der Investitionen zu erfolgen.

Die erforderlichen Massnahmen wird die Regierung im Lauf des Jahres 2010 festlegen und in den Voranschlag 2011 bzw. in den Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2014 aufnehmen. Damit kann sichergestellt werden, dass das freie Eigenkapital am Ende der Planperiode 2011 bis 2013 noch nicht ganz aufgebraucht sein wird. Es wird allerdings notwendig sein, sich mit einem flexiblen Konzept auch auf ein

Worst-Case-Szenario vorzubereiten. Sollte sich beispielsweise die wirtschaftliche Erholung verzögern, erhöht sich das notwendige Volumen für die Verzichtspannung bzw. wird eine Steuerfusserhöhung nicht zu umgehen sein. Bei einer rascheren wirtschaftlichen Erholung (Best-Case-Szenario) würde sich das Volumen für die Verzichtspannung entsprechend reduzieren.

Der Aufgaben- und Finanzplan ist vom Kantonsrat zu genehmigen.

1 Einleitung

Die rechtlichen Grundlagen für eine verbesserte Planung und Steuerung der Staatstätigkeit wurden mit dem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 10. Juni 2008 (nGS 43-108) geschaffen. Kernelemente dieser Vorlage waren die neuen Instrumente Regierungsprogramm (Art. 16b des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1; abgekürzt StVG), Aufgaben- und Finanzplan (Art. 16d StVG) sowie das Departements- und Regierungscontrolling (Art. 16f und 16g StVG). Im Rahmen der Vorlage wurden auch die Grundlagen für die Ablösung des Amtsberichts durch den Geschäftsbericht gelegt (Art. 5a StVG). Diese Instrumente ergänzen die bestehenden Planungsinstrumente, konkret den jährlichen Voranschlag sowie die in einzelnen Bereichen zu erstellenden Sachplanungen.

Der Aufgaben- und Finanzplan löst die bisherige Finanzplanung ab. Diese bildete jeweils einen integralen Bestandteil der Botschaft zum Voranschlag. In der Praxis war die Finanzplanung von untergeordneter Bedeutung. Sie beschränkte sich weitgehend auf die Abbildung der finanziellen Entwicklung auf der Basis der bestehenden Rechtsgrundlagen. Die mutmasslichen Folgen von Gesetzes- oder anderen Grossvorhaben waren im finanziellen Teil nicht erfasst. Die Aussagekraft war deshalb eher gering. Mit der nun vorgesehenen Ablösung des Finanzplanteils in der Botschaft zum Voranschlag durch eine separate Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan soll dieser Schwachpunkt eliminiert werden. Vorgesehen ist die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans jeweils in der Februarsession des Kantonsrates.

Nach Art. 16e StVG enthält der Aufgaben- und Finanzplan:

- a) für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;
- b) für die Umsetzung des Regierungsprogramms:
 1. die zur Erreichung der Ziele geplanten Massnahmen;
 2. die Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
 3. Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung;
- c) die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung;
- d) die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung.

Anknüpfungspunkt ist Art. 73 Bst. e der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), wonach die Regierung dem Kantonsrat einen Aufgaben- und Finanzplan unterbreitet. In der Botschaft zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (22.07.20) wurde festgehalten, dass *«der bisherige Finanzplan [...] somit durch einen erweiterten Aufgaben- und Finanzplan abgelöst werden [muss]. Der neue Aufgaben- und Finanzplan wird sich sowohl im Inhalt und in seiner Funktion als auch in der Gestaltung vom bisherigen Finanzplan unterscheiden. Entsprechend dem Zweck dieses Planungsinstrumentes wird der Kantonsrat neu den Aufgaben- und Finanzplan genehmigen, und nicht wie bisher zur Kenntnis nehmen.*

Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein wichtiges Instrument für die mittelfristige Finanzplanung. Er zeigt prospektiv auf, ob und wo Bedarf für steuernde Massnahmen besteht und mit welchen Massnahmen das Regierungsprogramm umgesetzt wird. Er wird jährlich erstellt und jeweils im Sinn einer rollenden Planung den finanzpolitischen Entwicklungen angepasst. Das Instrument ist geeignet, die Finanzplanung breiter abzustützen und zu verbessern.

Der Aufgaben- und Finanzplan kann die Zustimmung des Gesetzgebers zu anstehenden Gesetzesvorhaben oder Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite nicht vorwegnehmen. Er soll vielmehr die mutmassliche Entwicklung des Staatshaushaltes unter Einbezug der finanziellen Auswirkungen von geplanten Vorhaben transparent darlegen und Handlungsspielräume oder Finanzengpässe aufzeigen.»

Mit der Neugestaltung des Aufgaben- und Finanzplans werden insbesondere die nachstehenden Zielsetzungen verfolgt:

- 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.

Bei diesen Zielsetzungen gilt es zu berücksichtigen, dass die mittelfristige Planung mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden ist. Aus diesem Grund ist es notwendig, bei der Beurteilung der Planwerte auch in Szenarien zu denken. Insbesondere diejenigen Positionen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung stark beeinflusst werden, sind unter Beachtung dieser Unsicherheiten zu interpretieren. Die regelmässige Aktualisierung des Aufgaben- und Finanzplans bietet die Möglichkeit, das Instrument laufend weiter zu entwickeln. Der nun erstmals vorliegende Aufgaben- und Finanzplan bildet eine gute Ausgangslage, wird aber wohl im Lauf der Zeit noch einige Anpassungen erfahren müssen.

Die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans erfolgte parallel bzw. in Teilbereichen nachgelagert zur Erstellung des Voranschlages 2010. Während einige Aufgaben bereits in den Vorjahren wie bei der Erstellung der bisherigen Finanzplanung vorzunehmen waren, kamen zusätzliche, teilweise sehr zeitintensive Arbeitsschritte hinzu. Zu erwähnen ist insbesondere die Aufarbeitung der Grundlagen im Bereich des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben. Darüber hinaus waren aber auch zahlreiche Gespräche und Bereinigungen zwischen dem Finanzdepartement und den Departementen notwendig.

Die vorliegende Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 gliedert sich in folgende Kapitel: Kapitel 2 umfasst eine Darstellung der relevanten Planungsgrundlagen. Dazu gehören insbesondere die Ziele des Finanzleitbilds und des Regierungsprogramms sowie ein Verweis auf verschiedene Sachplanungen, welchen in den kommenden Jahren wesentliche finanzielle Auswirkungen haben. Eine wichtige Grundlage bildet schliesslich die Investitionsplanung. In Kapitel 3 werden die finanziellen Ergebnisse des Aufgaben- und Finanzplans im Rahmen einer Gesamtübersicht, für die einzelnen Sachgruppen sowie je Departement dargelegt. Die Kapitel 4 bis 6 enthalten einen Überblick über die Massnahmen des Regierungsprogramms, die geplanten Gesetzesvorhaben und die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Kapitel 7 zeigt auf, wie die mutmasslichen Aufwandüberschüsse der kommenden Jahre reduziert werden sollen. Rechtliche Überlegungen im Kapitel 8 sowie der eigentliche Genehmigungsbeschluss mit drei Anhängen runden die Botschaft ab.

2 Grundlagen der Planung

2.1 Finanzleitbild und finanzpolitische Grundlagen

Den allgemeinen Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans bilden das Finanzleitbild und die darin festgeschriebenen 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, Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit sowie Aufgabenteilung und enthalten insbesondere:

Ausgabenpolitik

Die Gesamtausgaben des Kantons werden so gesteuert, dass die Staatsquote¹ nicht weiter ansteigt. Dies bedingt vor dem Beschluss neuer Aufgaben die Abklärung von deren finanziellen Auswirkungen sowie die Kompensation von Mehrausgaben für neue Aufgaben durch Einsparungen bei bisherigen Aufgaben.

Einnahmenpolitik

Die Steuerquote² des Kantons steigt nicht weiter an; mittelfristig wird eine Senkung angestrebt. Erhöhungen des Staatssteuerfusses sind nach Möglichkeit zu vermeiden und zeitlich zu begrenzen. 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 allerdings Vorrang.

Begrenzung der Verschuldung und Erhalt der finanziellen Handlungsfähigkeit

Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Ausgaben. Die laufende Rechnung muss ausgeglichen sein. Der Voranschlag darf maximal einen Aufwandüberschuss in der Höhe des Ertrags von 3 Prozent der einfachen Steuer vorsehen.³ Ein allfälliger Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung ist dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.⁴

Die Verschuldung für Investitionen wird auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten gering gehalten. Zu diesem Zweck werden Investitionen innerhalb von fünf bzw. zehn Jahren abgeschrieben.⁵ Grosse Schwankungen des jährlichen Investitionsvolumens werden vermieden. Die Verschuldungs- und das Eigenkapitalvolumen werden konjunkturgerecht gesteuert; in wirtschaftlich günstigen Phasen ist freies Eigenkapital aufzubauen.

Ausgleich des Voranschlags⁶

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

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 Die Staatsquote misst sich am Verhältnis der effektiven Ausgaben der laufenden Rechnung zum kantonalen Volkseinkommen. Bei einem Volkseinkommen von 24.211 Mrd. Franken und effektiven Ausgaben von 3.499 Mrd. Franken (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2010, S. 188) beträgt es derzeit 14.45 Prozent bzw. 13.75 Prozent im gleitenden 5-Jahres-Mittel.

² Die Steuerquote gibt das Verhältnis des Bruttosteuerertrages (inkl. Motorfahrzeugsteuer) zum kantonalen Volkseinkommen wieder. Sie ist für das Jahr 2010 auf 6.15 Prozent veranschlagt.

³ Dies entspricht heute einem Betrag von 31 Mio. Franken (vgl. Botschaft zum Voranschlag 2010, S. 102).

⁴ Vgl. Art. 61 StVG.

⁵ Vgl. Art. 50 StVG und Art. 10 der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1.

⁶ Vgl. Art. 61 StVG.

2.2 Finanzielle Grundlagen

2.2.1 Rechnungsabschlüsse der Vorjahre

Im Voranschlag 2009 beläuft sich der Aufwand der laufenden Rechnung auf 4.1 Mrd. Franken und liegt damit 26 Prozent über dem Niveau des Jahres 2000. Der Ertrag hält mit dieser Entwicklung mit einer Zunahme von 21 Prozent im gleichen Zeitraum nur teilweise stand. Während die Jahre 2000 bis 2008 geprägt waren von positiven Rechnungsabschlüssen, zuletzt vom Spitzenergebnis von 312 Mio. Franken im Jahr 2008, ist für das Jahr 2009 ein Aufwandüberschuss budgetiert.

	Rechnung 2000 Mio. Fr.	Rechnung 2006 Mio. Fr.	Rechnung 2007 Mio. Fr.	Rechnung 2008 Mio. Fr.	Voranschlag 2009 Mio. Fr.
Laufende Rechnung					
Aufwand	3262.2	3618.8	3767.0	4008.7	4101.8
Ertrag	3356.6	3783.3	3899.0	4320.6	4074.7
Saldo	94.4	164.5	132.0	311.9	-27.0
Investitionsrechnung					
Ausgaben	647.8	187.2	165.3	188.2	216.5
Einnahmen	849.1	76.4	161.8	73.7	56.3
Nettoinvestition	-201.2	110.9	3.4	114.5	160.2
Finanzierung					
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen	88.7	82.6	73.5	62.4	64.1
Saldo der laufenden Rechnung	94.4	164.5	132.0	311.9	-27.0
Selbstfinanzierung	183.2	247.1	205.6	374.2	37.1
Nettoinvestition ⁷	-201.2	110.9	3.4	114.5	160.2
Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag (-)	384.4	136.2	202.1	259.7	-123.0
Selbstfinanzierungsgrad ⁸	negativ	223%	5976%	327%	23%
Entwicklung Eigenkapital (Stand Ende Jahr)					
Besonderes Eigenkapital	0	612.0	612.0	588.7	558.1
Freies Eigenkapital	180.6	340.3	524.3	836.2	794.2
Eigenkapital total	180.6	952.3	1136.3	1424.9	1352.3

Die Nettoinvestitionen, die sich, vom Jahr 2007 abgesehen, in den letzten Jahren auf durchschnittlich 110 Mio. Franken beliefen, wurden im Jahr 2009 deutlich erhöht. Zusammen mit der schlechten Ertragssituation ist damit für das Jahr 2009 zum ersten Mal seit 2003 wieder mit einem Finanzierungsfehlbetrag zu rechnen. Entsprechend sinkt der Selbstfinanzierungsgrad von 327 Prozent im Jahr 2008 auf 23 Prozent.

Desgleichen muss für das Jahr 2009 erstmals wieder von einem Rückgang des Eigenkapitalbestands ausgegangen werden, während in den Vorjahren dank positiven Rechnungsabschlüssen und dem Zugang des Erlösanteils aus dem Verkauf der Nationalbank-Goldreserven im Jahr 2005 das Eigenkapital kontinuierlich erhöht werden konnte. Ende 2009 dürfte der Bestand des Eigenkapitals rund 1350 Mio. Franken betragen.

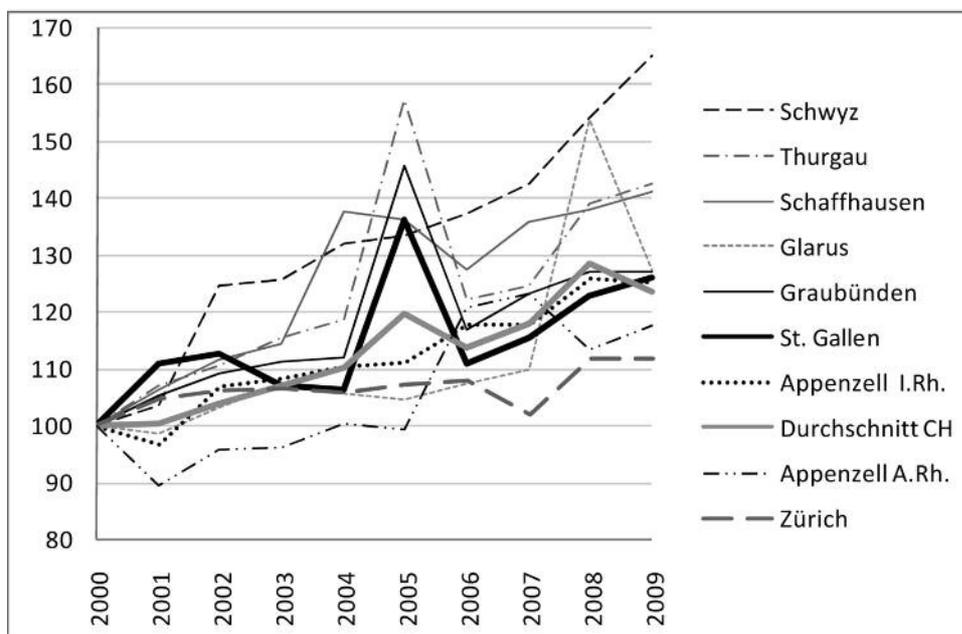
⁷ Der negative Wert bei den Nettoinvestitionen im Jahr 2000 ist auf die Verselbständigung der St.Galler Kantonalbank und ihre Umwandlung in eine Aktiengesellschaft zurückzuführen.

⁸ Der Selbstfinanzierungsgrad errechnet sich aus dem Verhältnis zwischen Selbstfinanzierung und Nettoinvestition und gibt an, in welchem Ausmass die Nettoinvestition durch die Abschreibungen, vermindert oder vermehrt um das Ergebnis der laufenden Rechnung, gedeckt ist. Der hier dargestellte Selbstfinanzierungsgrad basiert auf ungerundeten Zahlen.

2.2.2 Entwicklung der Finanzen im Vergleich zu den Nachbarkantonen

Die kantonale Finanzpolitik muss sich nicht nur am eigenen Ergebnis messen lassen, sondern auch an den Ergebnissen der anderen Kantone. Erst daraus wird ersichtlich, ob die Haushaltsführung die Wettbewerbsposition des Standorts St.Gallen unterstützt oder nicht. Die Entwicklung des laufenden Aufwands in den Kantonen während der letzten Jahre zeigt, dass sich St.Gallen, trotz des allgemeinen Aufwärtstrends, im Vergleich zu den Nachbarkantonen wie auch gesamtschweizerisch im Mittelfeld bewegte. St.Gallen steigerte seinen Aufwand in ähnlichem Ausmass wie die Kantone Appenzell I.Rh., Glarus und Graubünden, lag klar über der Steigerung von Zürich und Appenzell A.Rh. und deutlich unter der Zunahme der Kantone Schwyz und Thurgau (vgl. Abbildung 1).

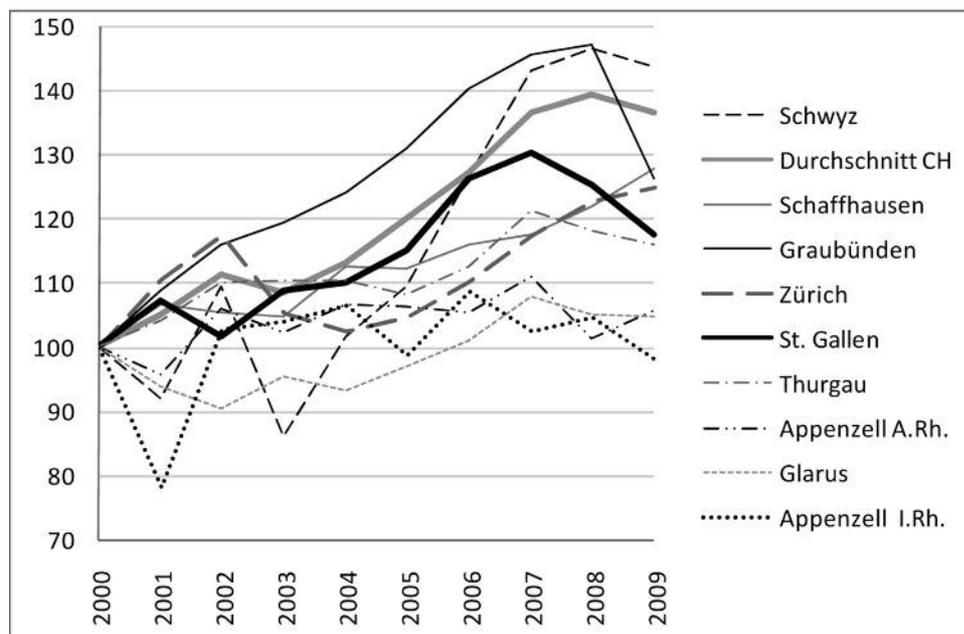
Abbildung 1: Entwicklung des laufenden Aufwands (2000 = 100)



Bemerkung: Die einmaligen, starken Ausschläge bei mehreren Kurven sind auf ausserordentliche Abschreibungen im Zuge des Zugangs der Erlöse aus dem Verkauf der Nationalbank-Goldreserven zurückzuführen. Der laufende Aufwand enthält zudem Positionen, die nur zu einer buchmässigen Erhöhung des Aufwands führen bzw. durch gleichhohe Erträge kompensiert werden (z.B. durchlaufende Beiträge, interne Verrechnungen, Fondierungen). Die Datenlage lässt es nicht zu, hier den bereinigten Aufwand darzustellen.

Der durchschnittliche Aufwandanstieg im Kanton St.Gallen wurde begleitet von einer überdurchschnittlichen Reduktion der Steuererträge (vgl. Abbildung 2). So ist im Zeitraum 2000 bis 2009 mit einem Anstieg der Belastung durch direkte Steuern von 18 Prozent zu rechnen, was deutlich unter dem gesamtschweizerischen Zuwachs von durchschnittlich 36 Prozent und auch unter dem Anstieg der Kantone Schwyz, Graubünden und Zürich liegt. Während seit dem Jahr 2007 andere Kantone den Trend steigender Steuern ebenfalls brechen konnten, trat im Kanton St.Gallen eine eigentliche Trendwende ein.

Abbildung 2: Entwicklung der direkten Steuererträge (2000 = 100)



Bemerkung: Die Zahlen für das Jahr 2009 basieren auf den Voranschlägen 2009.

Neben dem Vergleich der Entwicklung der effektiven Steuereinnahmen ist auch von Interesse, wie stark die einzelnen Kantone ihr Steuersubstrat ausschöpfen. Der Steuerauserschöpfungsindex, den die Eidgenössische Finanzverwaltung auf der Basis jener Daten ausrechnet, die für den neuen Bundesfinanzausgleich erhoben werden, ist auch ein Abbild der gesamten Steuerbelastung in einem Kanton. Hier zeigt sich, dass das Verhältnis von Steuereinnahmen zu Ressourcenpotential im Kanton St.Gallen (Indexwert 115.2) über dem schweizerischen Durchschnitt (100) liegt. Der Kanton St.Gallen schöpft sein Ressourcenpotential somit überdurchschnittlich stark aus. Mit Ausnahme des Kantons Graubünden (119.0) liegen hier alle anderen Nachbarkantone teils deutlich unter dem Wert von St.Gallen. Zu beachten ist, dass die Datenbasis für den neusten Vergleich, publiziert am 11. Dezember 2009, aus den Jahren 2004 bis 2006 stammt. Damit sind die steuerlichen Entlastungen, die seither im Kanton St.Gallen beschlossen wurden (vgl. weiter unten), im Steuerauserschöpfungsindex noch nicht berücksichtigt.

Detailliertere Zahlen zu den Einkommens- und Vermögenssteuern, Gewinn- und Kapitalsteuern sowie Spezialsteuern (Quellensteuer, Grundstückgewinnsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Nachsteuern und Steuerstrafen) verdeutlichen den Übergang zu sinkenden Steuern. Die folgende Tabelle zeigt den Anteil des Kantons an diesen Steuern nach Abzug der Beiträge an Bund, Kantone, Gemeinden und Dritte.

	Rechnung 2000	Rechnung 2006	Rechnung 2007	Rechnung 2008	Voranschlag 2009	jährliches Wachstum 2000–2008 in Prozent	jährliches Wachstum 2008–2009 in Prozent
Steuerfuss	Mio. Fr. 115%	Mio. Fr. 115%	Mio. Fr. 115%	Mio. Fr. 105%	Mio. Fr. 95%		
Einkommens- und Vermögenssteuern	736	933	925	929	834	3.0	–5.1
Gewinn- und Kapitalsteuern	195	300	287	249	234	3.1	–9.8
Spezialsteuern	106	134	157	145	150	4.0	–2.3
Total Anteil des Kantons an kantonalen Steuern	1037	1367	1370	1323	1218	3.1	–5.7

Im Zeitraum 2000 bis 2008 lagen die Zuwachsraten der Steuererträge bei den verschiedenen Steuerarten bei durchschnittlich 3 bis 4 Prozent pro Jahr. Im Jahr 2007 begannen die Erträge der Einkommens- und Vermögenssteuern sowie der Unternehmenssteuern zu sinken, im Jahr 2008 dann auch jene der Grundstücksgewinnsteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuern. Die durchschnittlichen Zuwachsraten der Steuererträge dürften im Zeitraum 2008 bis 2009 entsprechend negativ ausfallen.

Diese Trendwende läutete einerseits der II. Nachtrag zum Steuergesetz ein, mit dem der Steuertarif zuerst für die natürlichen, dann für die juristischen Personen reduziert wurde. Andererseits dämpfte die Reduktion des Steuerfusses um 10 Prozent die Steuererträge. Wie aus folgender Tabelle hervorgeht, führten allein diese beiden Massnahmen zu Mindererträgen beim Kanton von über 200 Mio. Franken pro Jahr. Dass sich dies in den Jahren 2007 und 2008 nur leicht auf den gesamten Steuerertrag auswirkte, ist auf die gute Wirtschaftslage und die dadurch bewirkte Verbesserung des Steuersubstrats zurückzuführen.

Im Jahr 2009 wurde der Steuerfuss um weitere 10 Prozentpunkte auf 95 Prozent gesenkt. Dadurch ergibt sich ein weiterer Rückgang der Steuererträge für den Kanton um knapp 100 Mio. Franken pro Jahr. Ferner führt der III. Nachtrag zum Steuergesetz (tarifarische Entlastungen bei den natürlichen und juristischen Personen, Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer, Abschaffung Minimalsteuer für juristische Personen) zu Mindererträgen in den Jahren 2009 und 2010. Weitere Reduktionen der Besteuerung werden schliesslich ab dem Jahr 2010 wirksam (Erhöhung Kinderabzüge, weitere tarifarische Entlastungen bei den natürlichen Personen).

		Natürliche Personen		Juristische Personen	
		Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
		Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.
2007	II. Nachtrag	36	46		
2008	II. Nachtrag			83	39
	Steuerfussreduktion 2008	90	57		
2009	Steuerfussreduktion 2008			9	
	Steuerfussreduktion 2009	90	24		
	III. Nachtrag	12	16		
2010	Steuerfussreduktion 2009			7	
	III. Nachtrag			31	19
	VI. Nachtrag	50	67	21	-21
	VII. Nachtrag	21	29		
Total Mindereinnahmen 2007–2010		299	239	151	37
Total Mindereinnahmen 2007–2010, Kanton und Gemeinden		726			

Zusammen führen die verschiedenen Steuergesetzrevisionen und Steuerfussreduktionen der Jahre 2007 bis 2010 zu Mindereinnahmen von jährlich 450 Mio. Franken beim Kanton und 276 Mio. Franken bei den Gemeinden. Ferner sinken die Einnahmen bei den Kirchen um jährlich 35 Mio. Franken, so dass sich das Gesamttotal der Steuerentlastungen auf insgesamt rund 760 Mio. Franken pro Jahr beläuft.

2.2.3 Mutmassliche Rechnung 2009

Der Voranschlag 2009 sah einen Aufwandüberschuss von 27 Mio. Franken, also eine «rote Null» vor. Die im Sommer 2009 vorgenommenen Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2009 lassen einen Ertragsüberschuss von rund 12 Mio. Franken, also eine leichte Verbesserung gegenüber dem Budget erwarten (vgl. Botschaft zum Voranschlag, S. 102). Für das Jahr 2009 kann daher statt mit einer roten mit einer «schwarzen Null» gerechnet werden.⁹

⁹ Verbesserungen: Höhere Beitragsrückzahlungen aus dem Finanzausgleich mit den Gemeinden (+22.1 Mio. Fr.), geringere Beiträge im partiellen Steuerfussausgleich (+15.7 Mio. Fr.), geringerer Bedarf für die individuelle Prämienverbilligung (+8.7 Mio. Fr.), höhere Erträge kantonale Steuern und Bundessteuern (insgesamt netto +24.4 Mio. Fr.), Vermögenserträge (-40 Mio. Fr.).

2.2.4 Voranschlag 2010

	Voranschlag 2009 Mio. Fr.	Voranschlag 2010 Mio. Fr.
Aufwand	4101.8	4175.8
Ertrag	4074.7	4167.1
Aufwandüberschuss	-27.0	-8.7
Bereinigter Aufwand	3117.9	3173.0
Aufwandwachstum (in Prozent)	5.4	1.8

Der Voranschlag 2010 der laufenden Rechnung sieht einen Aufwandüberschuss von 8.7 Mio. Franken vor. Der Gesamtaufwand nimmt gegenüber dem Vorjahresbudget um 74.1 Mio. Franken zu; der bereinigte Aufwand steigt um 55.1 Mio. Franken oder 1.8 Prozent. Das Ausgabenwachstum liegt damit unter der Wachstumsvorgabe des Kantonsrates von maximal 2 Prozent. Der Voranschlag beruht auf einem unveränderten Staatssteuerfuss von 95 Prozent, doch ist für den Budgetausgleich ein Bezug von 225 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital erforderlich.

Auf der Aufwandseite führen im Jahr 2010 insbesondere die Entlastungen der Gemeinden im Bereich der Ergänzungsleistungen (47.9 Mio. Franken) und der Abgeltung für die Leistungen der Kantonspolizei (10.4 Mio. Franken) zu höheren Belastungen. Auf der Ertragsseite muss vor allem bei den Steuererträgen mit deutlichen Rückgängen gerechnet werden. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Gewinn- und Kapitalsteuern stehen dabei im Vordergrund, doch führen auch der Ausgleich der kalten Progression, die Erhöhung der Kinderabzüge, verschiedene weitere steuerliche Entlastungen und der höhere Gemeindeanteil an den Gewinn- und Kapitalsteuern zu Mindereinnahmen (Mindererträge von gesamthaft rund 130 Mio. Franken). Hingegen fällt ein höherer Beitrag aus dem Bundesfinanzausgleich an. Durch die Verschlechterung des Ressourcenpotentials des Kantons St.Gallen im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt erhöht sich der Beitrag gegenüber dem Jahr 2009 um rund 40 Mio. Franken.

2.2.5 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der Voranschlag 2010 und die Planwerte bis ins Jahr 2013 sind stark geprägt von der Konjunktur. Die Wirtschaftslage beeinflusst die finanziellen Aussichten des Kantons St.Gallen. Im Verlauf der letzten zwölf Monate wurden die Prognosen zur Konjunktur mehrmals stark angepasst. Während bis Herbst 2008 die Aussichten noch gut waren, verdüsterte sich das Bild in den folgenden Monaten dramatisch. Derzeit geht das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) jedoch wieder von einer rascheren Erholung aus.¹⁰ Für das Jahr 2009 rechnet es mit einem Rückgang des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) von 1.6 Prozent; für 2010 prognostiziert es eine leichte Erholung von 0.7 Prozent bevor im Jahr 2011 die Konjunktur wieder an Schwung gewinnen dürfte. Die Teuerung wird für 2009 auf -0.5 und für 2010 auf +0.8 Prozent geschätzt.

	2009 Veränderung in Prozent	2010 Veränderung in Prozent	2011 Veränderung in Prozent
Bruttoinlandprodukt (BIP)	-1.6	0.7	2.0
Landesindex der Konsumentenpreise	-0.5	0.8	0.7
Arbeitslosenquote	3.7	4.9	4.9

¹⁰ Konjunkturprognose des SECO vom 14. Dezember 2009.

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. Nachdem bereits die mutmassliche Rechnung 2009 bei den juristischen Personen auf einem ersten Rückgang der Unternehmensgewinne von fast 10 Prozent basiert, ist für das Jahr 2010 bei den juristischen Personen mit einem weiteren Gewinnrückgang von 15 Prozent zu rechnen. Allerdings bleibt die Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung gross. Dies zeigt sich auch darin, dass sich die Prognosen der verschiedenen Institute teilweise erheblich unterscheiden. Entsprechend unsicher sind die Steuerprognosen. Dass die Steuereingänge – auch aufgrund der steuerlichen Entlastungen (vgl. Ziffer 2.2.2) – im Jahr 2010 deutlich zurückgehen werden, steht fest. Zudem wird die erhoffte leichte Erholung der Wirtschaft im Jahr 2010 die Steuereinnahmen des Kantons noch nicht positiv beeinflussen, da sich Änderungen im Konjunkturverlauf immer erst mit einer gewissen Verzögerung auf die Steuereinnahmen auswirken.

Im Frühjahr 2009 prüfte die Regierung die Zweckmässigkeit eines kantonalen Konjunkturprogramms. Sie tat dies im Bewusstsein der beschränkten Möglichkeiten eines einzelnen Kantons in Bezug auf konjunkturstützende und beschäftigungsstabilisierende Massnahmen. Gerade bei Absatzproblemen der Exportwirtschaft, die vor allem durch die internationale Wirtschaftssituation beeinflusst werden, kann auf kantonaler Ebene praktisch kein Einfluss genommen werden. Es braucht in diesem Fall in erster Linie Massnahmen auf Bundesebene und im Rahmen der nationalen Geldpolitik. Solche zentralen Stabilisierungsmassnahmen wurden denn auch in mehreren Stufen ergriffen. So senkte die Schweizerische Nationalbank ab Oktober 2008 das Zielband für den Leitzins schrittweise von 2.25 bis 3.25 Prozent auf 0 bis 0.75 Prozent. Die Bezugsdauer der Kurzarbeitsentschädigung wurde (befristet) von 12 auf 18 Monate verlängert und der Zugang zu Exportfinanzierungen im Rahmen der Exportrisikoversicherung erleichtert.

Um die Binnenwirtschaft zu stützen, schnürte der Bund des Weiteren ein grösseres Massnahmenpaket mit Fokus auf die Erhöhung der Infrastrukturinvestitionen. Die St.Galler Regierung erachtete es als ratsam, die vom Bund vorgegebene Stossrichtung zu verstärken und auf dieser Basis ein Konjunkturprogramm zu realisieren. In diesem Rahmen beteiligte sich der Kanton St.Gallen mit insgesamt 4.3 Mio. Franken an der Finanzierung von Projekten in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Forst, Landwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz und Energieförderung (vgl. Kantonsratsbeschluss über Nachtragskredite 2009 (II), Beteiligung des Kantons an den beschäftigungsstabilisierenden Massnahmen des Bundes; 33.09.02A).¹¹

	Aufwand 2009 in Fr.
Öffentlicher Verkehr (Infrastruktur der Privatbahnen)	400'000
Forst: Waldbiodiversität	140'000
Landwirtschaft (Strukturverbesserungen)	400'000
Natur- und Landschaftsschutz (Projekte)	770'000
Energieförderung (energetische Sanierungen im gebäudenahen Bereich) . .	2'600'000
Total	4'310'000

Zur Hauptsache wurden vom Kanton stabilisierende Effekte allerdings durch die überdurchschnittlichen Investitionsausgaben und Steuerentlastungen ausgelöst. Für das Jahr 2009 wurden in den Bereichen Hoch-, Strassen- und Wasserbau Investitionen von gesamthaft rund 260 Mio. Franken beschlossen. Dies ist wesentlich mehr als in den Vorjahren, in denen sich das Vergabevolumen jeweils auf durchschnittlich 150 bis 170 Mio. Franken belief. Auch der Blick auf den Voranschlag 2010 und die Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 weist auf eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit in den nächsten Jahren hin, wobei die voraussichtlichen Erträge und die vertretbare Abbaugeschwindigkeit des Eigenkapitals allerdings Restriktionen auferlegen.

¹¹ Im Bericht «Stabilisierungsmassnahmen: Finanzielle Folgen für die Kantone» des Bundesrates vom 16. Dezember 2009 wird im Anhang 2 mit 12.6 Mio. Franken eine finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen für das Jahr 2009 ausgewiesen, die den vom Kantonsrat beschlossenen Nachtragskredit deutlich übersteigt. Dies liegt daran, dass für die Projekte in den Bereichen Hochwasserschutz und Regionalpolitik kein Nachtragskredit im Jahr 2009 notwendig war. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich in der Botschaft der Regierung vom 30. Juni 2009 zum erwähnten Kantonsratsbeschluss auf den Seiten 3 sowie 11.

2.3 Regierungsprogramm 2009–2013

Mit dem Regierungsprogramm (28.09.03; Amtsblatt 2009, S. 1627) setzt die Regierung Schwerpunkte, mit welchen sie sich zukünftigen Herausforderungen stellen will. Die politische Planung wird dadurch auf übergeordnete und mittelfristige Ziele ausgerichtet. Die Ziele des Regierungsprogramms sollen die Stossrichtung der Politik im Kanton St.Gallen für die nächsten vier Jahre vorgeben. Neben den Zielen enthält das Regierungsprogramm auch davon abgeleitete Massnahmen, die gemäss Art. 16b StVG im Aufgaben- und Finanzplan beschrieben sind. Diese Massnahmen können jährlich – im Sinn einer rollenden Planung – angepasst oder gestrichen werden. Ergibt sich im Rahmen der Ziele ein neuer Handlungsbedarf, so können weitere Massnahmen hinzugefügt werden.

In Kapitel 4 dieses Berichtes werden Ziele und Massnahmen zur Umsetzung des aktuellen Regierungsprogramms aufgeführt. Die ausführlichen Beschreibungen jeder Massnahme mit ihrer Lösungsabsicht sowie Aussagen zu Personal, Kostenfolgen und Federführung finden sich im Anhang. Über den Stand der Umsetzung von Massnahmen des Aufgaben- und Finanzplans berichtet die Regierung jährlich im Geschäftsbericht. Die Regierung legte die folgenden Themenbereiche für das aktuelle Regierungsprogramm 2009–2013 fest:

Der Kanton St.Gallen verbessert seine Standortattraktivität.

Eine zentrale Herausforderung für die Zukunft des Kantons – auch in Anbetracht der sich verschlechternden konjunkturellen Lage – ist es, sich als attraktiver Standort zu positionieren. Im zunehmenden Wettbewerb zwischen den Regionen gilt es, die eigenen Standortvorteile durch gezielte Massnahmen zu bewerben. Ziel ist, ein attraktives Verhältnis zwischen finanzieller Belastung und staatlichen Leistungen zu erreichen. Auch der Wohn-, Arbeits- und Unternehmensstandort muss optimiert und der Bildungsstandort gestärkt werden. Dadurch wird eine Steigerung der Lebensqualität angestrebt.

Der Kanton St.Gallen orientiert sich an den funktionalen Lebensräumen.

Viele aktuelle und zukünftige Aufgaben können weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene gelöst werden. Vermehrt spielen bei der Erarbeitung von Lösungen und Massnahmen räumliche Aspekte eine zentrale Rolle. Es ist daher eine Strategie zu entwickeln, die den gegenwärtigen und zukünftigen Verhältnissen Rechnung trägt und die Probleme der urbanen Agglomerationen und der ländlichen Regionen miteinbezieht. Zudem sind Instrumente zu schaffen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden fördern und effizienter machen.

Der Kanton St.Gallen trägt Sorge zu seinen Ressourcen.

Nachhaltige Entwicklung erfordert einen Lern- und Gestaltungsprozess im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Die Herausforderung besteht darin, den natürlichen Ressourcenverbrauch unter Wahrung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und mit Rücksicht auf die Bedürfnisse aller Menschen auf ein dauerhaft tragbares Niveau zu senken. Die Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen muss konsequent aufeinander abgestimmt und die Auswirkungen des heutigen Handelns für die Zukunft berücksichtigt werden.

Der Kanton St.Gallen festigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Das Einbeziehen und Einbinden von Menschen und sozialen Gruppen ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft. Integration schafft eine gute Basis für das gemeinsame Gestalten von unterschiedlichen Lebenswelten. Ein hoher Grad an Integration ermöglicht gesellschaftliche Solidarität. Integration und gesellschaftliche Solidarität können als Antwort auf die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft, die verstärkte Migration und die demografische Entwicklung verstanden werden.

Zu diesen vier Themenbereichen wurden zehn Ziele und 29 Massnahmen für den Aufgaben- und Finanzplan erarbeitet und durch die Regierung beschlossen (vgl. Kapitel 4).

2.4 Bestehende Sachplanungen

2.4.1 Sachplanungen

In diesem Kapitel werden die einzelnen, für den Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 relevanten Sachplanungen dargestellt. Diese Planungen, welche dem Kantonsrat bereits im Rahmen von separaten Botschaften unterbreitet wurden, enthalten die im jeweiligen Aufgabengebiet in den kommenden Jahren vorgesehenen Massnahmen sowie deren Kostenfolgen.

2.4.2 4. ÖV-Programm (36.08.03)

Das Angebot des öffentlichen Verkehrs konnte in den vergangenen Jahren sukzessive und marktgerecht ausgebaut werden. Allerdings ist das Marktpotenzial noch nicht ausgeschöpft. Die meisten Angebotsverbesserungen konnten auf Basis der bestehenden Infrastrukturen realisiert werden. Dies wird für einen grossen Teil der geplanten Erweiterungen nicht mehr möglich sein. Im Zeitraum des 4. ÖV-Programms erfolgen umfangreiche Infrastrukturausbauten für den Fernverkehr, welche durch die erforderlichen Infrastrukturmassnahmen zugunsten des Regionalverkehrs ergänzt werden sollen. Basis für die Infrastrukturausbauten bildet die Planung «AP Ost 2013». Das gemeinsam mit den SBB und den Projektpartnern entwickelte Angebotskonzept baut auf den beiden Stundenknoten St.Gallen und Sargans und einer wenigstens halbstündlichen Bedienung der grösseren Bahnhöfe und wichtigen S-Bahn-Linien auf. Kernstück ist dabei die Erweiterung der S-Bahn St.Gallen, welche auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2013 eingeführt werden kann. Über den dafür notwendigen kantonalen Investitionskredit wird vor Baubeginn in einer separaten Kreditvorlage zu befinden sein.

In der Planungsplattform «AP Ost 1. Teilergänzung» wurden bis Ende 2009 die Grundlagen für die Auslösung weiterer Angebotsverbesserungen und die hierfür erforderlichen Infrastrukturausbauten vorbereitet. Für den Betrieb des öffentlichen Regionalverkehrs leisten Bund, Kanton und die Gemeinden derzeit jährlich rund 108 Mio. Franken. Der Anteil des Kantons St.Gallen beläuft sich gemäss Voranschlag 2008 auf rund 44 Mio. Franken. Ein grosser Ausbausritt im Angebot ist nach der Umsetzung der vorgesehenen Investitionen geplant, d.h. insbesondere mit der Inbetriebnahme des erweiterten S-Bahn-Systems. Gleichwohl soll in den nächsten Jahren das Verkehrsangebot marktgerecht und sukzessive weiter ausgebaut werden: In den Jahren 2009 bis 2013 sollen für Angebotsverbesserungen jedes Jahr zusätzlich rund 2.5 Mio. Franken Abgeltungsmittel bereitgestellt werden. Über die gesamte Laufdauer des 4. ÖV-Programms sind damit rund 35 Mio. Franken für rasche, ohne Infrastrukturausbau mögliche Verbesserungen vorgesehen. Bedeutende Ausbausritte sind insbesondere beim Agglomerationsverkehr, bei der Grundversorgung der Regionen sowie beim Abend- und Nachtangebot geplant. Daneben bedingen die Einführung des integralen Tarifverbundes per Ende 2008 und der Betrieb von modernen Fahrgastinformati- und Leitsystemen die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln.

Der geschätzte Mittelbedarf des Kantons St.Gallen für die Jahre 2009 bis 2013 sieht folgendermassen aus: Verkehrsangebot 260 Mio. Franken, Tarifverbunde 8 Mio. Franken, Infrastruktur 78 Mio. Franken, Total 346 Mio. Franken.

2.4.3 Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2007 bis 2010 (36.06.01)

Gemäss Standortförderungsgesetz (sGS 573.0) ist für die einzelnen Mehrjahresprogramme ein Sonderkredit vorzusehen. Für die Programmperiode 2007 bis 2010 beläuft sich dieser Kredit auf total 10.7 Mio. Franken. Die Aufwendungen des Sonderkredits werden jeweils zu Lasten der laufenden Rechnung abgewickelt. Die Ausgestaltung des Kredits in Form eines Programmkredits schafft eine grössere Flexibilität für die ausführenden Organe. Je nach Notwendigkeit versetzt es die Standortförderung in die Lage, innerhalb der Mehrjahresperiode Schwerpunkte für den finanziellen Mitteleinsatz zu setzen. Es ist vorgesehen, für die Jahre 2011 bis 2014 die Mittel wiederum im Rahmen eines Sonderkredits zur Verfügung zu stellen.

2.4.4 Förderung Kulturinfrastruktur (40.08.01)

Der Kanton kann seine Aufgabe, die kulturelle Vielfalt zu fördern und günstige Rahmenbedingungen für Kultur zu schaffen, sowie den Auftrag des Kantonsrates, in der Kulturförderung vermehrt Schwerpunkte zu setzen, besonders wirkungsvoll wahrnehmen, indem er Kulturbauten unterstützt. Der Bericht «Förderung der Kulturinfrastruktur» ergänzt in diesem Zusammenhang die beiden Berichte 40.89.05 «Kulturpolitische Standortbestimmung» und 40.03.04 «Stand und Perspektiven der st.gallischen Kulturpolitik» und entwickelt die Perspektiven weiter. Der Bericht vermittelt einen Überblick über die grossen Kulturinfrastruktur-Vorhaben der Jahre 2008 bis 2013 und befasst sich mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen im Kulturbereich. Die einzelnen Vorlagen unterliegen dabei der Genehmigung des Kantonsrats.

War der Kanton lange Jahre einzig bei kantonseigenen Einrichtungen wie Bibliotheken und Archiven sowie beim Schloss Werdenberg und beim Alten Bad Pfäfers Eigentümer oder Mitträger von Kulturbauten, ist er es seit dem Jahr 2007 auch beim Kunst(Zeug)Haus Rapperswil-Jona. Bereits beschlossen bzw. geplant ist, dass der Kanton daneben in den nächsten Jahren sowohl in der Kantonshauptstadt bei der Lokremise, dem Textilmuseum sowie bei Theater und Tonhalle als auch beim Klanghaus Toggenburg Eigentümer oder Mitträger von Kulturinfrastruktur wird und damit kulturpolitische Schwerpunkte und Impulse setzt.

2.4.5 15. Strassenbauprogramm (36.08.01)

Das 15. Strassenbauprogramm umfasst die Jahre 2009 bis 2013. Neu ist, dass weder für Bau und Unterhalt noch Betrieb der Nationalstrassen Kosten für den Kanton St.Gallen anfallen. Dies ist eine Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Hoheit über die Nationalstrassen ging am 1. Januar 2008 vollumfänglich an den Bund über. Die neu gebildete Gebietseinheit VI betreibt unter der Leitung des Kantons St.Gallen die Nationalstrassen im Auftrag des Bundes im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit Globalbudget. Im Vordergrund des 15. Strassenbauprogramms stehen die Ortsumfahrungen Bütschwil und Wattwil sowie die Verkehrsentslastung Rapperswil-Jona. Weitere Grossprojekte sind die Brücke Pfäfers Valens und die Verkehrsentslastung Rorschach mit regionalem Autobahnzubringer zu einem neuen Autobahnanschluss an der A 1. Daneben enthält das Programm wiederum viele mittlere und kleinere Vorhaben.

Das Programm für Kantonsstrassen umfasst Projekte mit Gesamtkosten von rund 243 Mio. Franken, wovon der Kanton rund 183 Mio. Franken beizutragen hat. Die priorisierten Vorhaben können mit den zur Verfügung stehenden zweckgebundenen Mitteln des Strassenfonds finanziert werden, wenn die prognostizierten Einnahmen eintreffen. Der Trend für die Jahre 2012 und 2013 im Finanzplan zeigt aber deutlich, dass bei Inangriffnahme von zwei Grossvorhaben aus dem Strassenfonds massiv Mittel bezogen werden und die Ausgangslage für die nächsten Strassenbauprogramme aus finanzieller Sicht kritisch sein wird.

Die Vorhaben des 15. Strassenbauprogramms sind für die laufende Rechnung saldoneutral (Spezialfinanzierung Strassenfonds).

2.4.6 Energiekonzept (40.07.07)

Mit dem Energiekonzept orientiert sich der Kanton St.Gallen an der Vision der 2000-Watt-Gesellschaft, die im Zeitraum 2080 bis 2100 erreicht werden soll. In einer ersten Umsetzungsetappe bis zum Jahr 2020 konzentriert sich der Kanton auf zwei Hauptziele: Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und in der Elektrizitätsanwendung sowie vermehrte Produktion und Nutzung erneuerbarer Energieträger.

Die Ziele sollen mit einem Massnahmenmix in fünf Schwerpunktbereichen erreicht werden. Es sind dies:

1. Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Gebäudebereich: Umfassende Gesamtanierungen, Wärmeschutz, Einsatz von Sonne, Holz, Umgebungswärme;
2. Produktion erneuerbarer Energien: Projektentwicklung und Förderung nicht an Gebäude gebundener Produktion erneuerbarer Energien, Energienutzung auf kantonaler und kommunaler Ebene räumlich koordiniert;
3. Steigerung der Stromeffizienz: Effizienter Einsatz von Elektrizität in Industrie, Haushalten und Gewerbe;

4. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand: Der Kanton verhält sich bezüglich Energieeffizienz und erneuerbare Energien bei den eigenen Bauten und Anlagen vorbildlich;
5. Information, Beratung und Bildung: Kompetente Fachleute und vernetzte Akteure der Energiepolitik vermitteln Information, Beratung und Bildung und realisieren fortschrittliche Lösungen.

Die Massnahmen sind priorisiert. Ein Basispaket enthält grundlegende Massnahmen, mit Modulen können zusätzlich Schwerpunkte gesetzt werden. Zur Überprüfung der Umsetzung und der Wirkung des Energiekonzepts wird eine Erfolgskontrolle eingeführt. Diese soll jährlich Informationen zur Umsetzung bereitstellen und in Abständen von vier Jahren eine Gesamtbeurteilung der Wirkungen vornehmen.

Die im Energiekonzept vorgesehenen Massnahmen ergeben für den Kanton St.Gallen bis zum Jahr 2020 einen Finanzbedarf von jährlich 4.2 bis 7.7 Mio. Franken, je nachdem wie die energetische Sanierung von Gebäuden durch Förderbeiträge vorangetrieben wird. Mit erwarteten Beiträgen des Bundes in der Grössenordnung von jährlich 1.6 bis 3.4 Mio. Franken ergibt sich ein Budget von insgesamt 5.8 bis 11.1 Mio. Franken. Für eine erfolgreiche und fristgerechte Umsetzung der Massnahmen sind davon jährlich 0.9 Mio. Franken für Personal und Sachmittel vorgesehen.

2.4.7 Innere Sicherheit des Kantons St.Gallen (40.09.01)

Der Bericht zur inneren Sicherheit des Kantons St.Gallen beschreibt die Schweiz nach wie vor als eines der sichersten Länder Europas. Die Kriminalitätsrate liegt im internationalen Vergleich eher tief. Allerdings sehen sich die Sicherheitsorgane mit verschiedenen Veränderungen konfrontiert. Zwar ist die Gesamtzahl der polizeilich erfassten Straftaten am Sinken, doch ist ein konstantes Ansteigen der Zahl der Gewaltdelikte, verstanden als Delikte gegen Leib und Leben (insbesondere vorsätzliche Tötung und Körperverletzung), Raub und Sachbeschädigungen, zu verzeichnen. Die steigende Gewaltbereitschaft zeigt sich auch zunehmend im Umfeld von Sportveranstaltungen. Anlass zur Sorge bietet die steigende Jugendkriminalität. Weitere Veränderungen sind im Bereich der neuen Technologien, namentlich bei Computerkriminalität und Mobilkommunikation, zu verzeichnen:

Neue Kriminalitätsformen erfordern stete Anpassungen an die Taktik wie auch an die technische Ausrüstung zur Bekämpfung dieser Erscheinungsformen. Die Kantonspolizei St.Gallen hat sich in den vergangenen Jahren diesen neuen Herausforderungen angepasst. Neben der vom Kantonsrat bewilligten Korps-erhöhung wurde die polizeiliche Einsatzbereitschaft und -flexibilität mittels Reorganisation der Uniformpolizei vergrössert. Mit Jugendkontaktbeamtinnen und -beamten sowie regionalen Fahndungs- und Ermittlungselementen, die aus regulären Beständen gebildet wurden und in den einzelnen Polizeiregionen zum Einsatz kommen, konnten gezielte Schwerpunkte bei der Prävention und Bekämpfung von Jugend- und regionaler Kriminalität gesetzt werden. Auch im administrativen Bereich konnten Vereinfachungen erzielt werden, um Polizeibeamtinnen und -beamte zu entlasten und damit die sichtbare Präsenz zu erhöhen.

Trotz dieser Anpassungen ist eine weitere namhafte Erhöhung des Bestandes der Kantonspolizei unumgänglich. Dabei besteht der grösste Handlungsbedarf:

- bei der Schaffung eines flexiblen Einsatzelementes «Brennpunkt»;
- beim Auf- und Ausbau des Jugenddienstes;
- bei den regionalen Fahndungs- und Ermittlungselementen;
- bei der Verstärkung der Stadtorganisation;
- bei der Professionalisierung und Neuorganisation der Observationen bei der Spezialfahndung der Kriminalpolizei;
- bei der Verstärkung der sicherheitspolizeilichen Ausbildung sowie Unterstützung der Regionalpolizei;
- bei Ordnungsdiensteinsätzen;
- bei der Verstärkung der Kommandodienste zur Bewältigung der aus der Aufstockung resultierenden Mehrarbeiten.

Mit diesen Schwerpunkten soll es gelingen, die Frontpolizei von Tätigkeiten und kurzfristigen Aufgeböten zu entlasten, die sie aus ihrem angestammten Arbeitsbereich herausreissen. Daraus resultiert eine konstante Polizeipräsenz auf den Stationen bzw. auf den Patrouillen. Konstantere Präsenz bedeutet unmittelbar auch grössere und damit sichtbarere Präsenz. Der Bericht zeigt den personellen Ausbaubedarf in verschiedenen Modulen auf, je im Sinn einer optimalen und einer minimalen Variante. Die Erhöhung bewegt sich damit zwischen 53 (überall Minimalvariante) und 94 Stellen (überall Optimalvariante). Geleitet von der

Absicht, für die Einwohnerinnen und Einwohner wahrnehmbare Wirkungen zu erzielen, schlägt der Bericht in all jenen Modulen die Verwirklichung der optimalen Variante vor, wo unmittelbare Verbesserungen der polizeilichen Arbeit erzielt werden können. Insgesamt ist eine schrittweise Aufstockung des Korpsbestandes um 75 Stellen vorgesehen. Die zusätzlichen Stellen sollen im Rahmen der jährlichen Voranschläge bewilligt werden.

2.4.8 Investitionsplanung für st.gallische Spitäler (40.07.03)

Bei Bauvorhaben von Spitälern ist darauf zu achten, dass die vorhandenen Mittel zielgerichtet und optimal eingesetzt werden. Eine zentrale Forderung, die bauliche Erneuerung von Spitälern erst vorzunehmen, wenn Klarheit über deren Leistungsaufträge besteht, ist mit den von Regierung und Kantonsrat beschlossenen Anpassungen der Spitalstrukturen erfüllt. In Anbetracht der zahlreichen anstehenden Bauvorhaben für Spitäler aufgrund des 10-jährigen Investitionsmoratoriums war es unabdingbar, eine Gesamtschau über die Investitionsvorhaben und die daraus resultierende finanzielle Belastung vorzunehmen.

Der Bericht gibt Auskunft über Tendenzen im Spitalbereich und die damit verbundenen Auswirkungen auf die bauliche Infrastruktur. Er verschafft auch einen Überblick über den Stand des baulichen Investitionsbedarfs an Spitälern in den Jahren 2008 bis 2017. Insgesamt beläuft sich das Investitionsvolumen der Spitalverbunde auf rund 720 Mio. Franken. Davon entfallen rund 355 Mio. Franken auf das Kantonsspital St.Gallen und rund 365 Mio. Franken auf die Regionalspitäler. Im Rahmen der Priorisierung der Investitionen im Jahr 2010 (siehe Ziffer 2.5 dieser Botschaft) werden diese Werte zu aktualisieren sein.¹²

Mit dem Nichteintreten auf die Postulate 43.09.10 «Rechtzeitige Spitalneubauplanung im Rheintal» und 43.09.11 «Quadrige II – Strategie der Leistungskonzentration – Zwischenbilanz und Wirkungsbericht» in der Novembersession 2009 bestätigte der Kantonsrat die Strategie Quadrige II und damit die Absicht, auf der Basis von Leistungskonzentrationen Einsparungen zu erzielen.

2.5 Investitionsplanung

2.5.1 Ausgangslage

Während in den Vorjahren das Investitionsvolumen im Rahmen des vorgegebenen Norminvestitionsvolumens von 12 einfachen Steuerprozenten lag, steigt dieser Wert in den Jahren 2012 und 2013 auf Werte von 21.7 bzw. 31.5 Steuerprozenten. Das entspricht Nettoinvestitionen von über 250 Mio. Franken. Dieser Zuwachs ist auf die grossen Investitionsvorhaben zurückzuführen. Konkret zu erwähnen sind die Bauten in den Bereichen Spitäler, Schulen oder Kultur.

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.
Investitionsausgaben	237.5	290.3	287.4	278.5
Investitionseinnahmen	33.2	40.0	28.4	28.0
Nettoinvestitionen	204.3	250.2	259.0	250.5

Aus Sicht der Regierung ergibt sich aus dem hohen Investitionsvolumen der kommenden Jahre ein erheblicher Priorisierungsbedarf. Die aus den Investitionen resultierenden Abschreibungsverpflichtungen würden die laufende Rechnung sehr stark belasten. Eine vollständige Kompensation in anderen Aufwandbereichen erscheint dabei nicht realistisch. Es wird somit unumgänglich sein, einzelne Investitionsvorhaben zu verschieben oder zu redimensionieren bzw. ganz auf diese zu verzichten.

¹² Gemäss dem Investitionsprogramm 2010–2013 vom 30. Juni 2009 beläuft sich das Investitionsvolumen für die Spitalverbunde auf rund 1'170 Mio. Franken. Die Erhöhung – verglichen mit dem Postulatsbericht zur Investitionsplanung für st.gallische Spitäler – ist auf die aufgelaufene Bauteuerung, auf neue Baunormen (z.B. Minergie), auf neue Leistungsangebote (z.B. Geriatriekonzept), auf die Einrechnung von Reserven, auf die höhere Planungssicherheit (bessere Kostenschätzungen) und auf die Erweiterung des Planungshorizonts um 2 Jahre bis 2019 zurückzuführen.

2.5.2 Vorgehen für die Priorisierung der Investitionen

Die Regierung hat das Finanzdepartement und das Baudepartement im Sommer 2009 im Rahmen der Kenntnisnahme des Investitionsprogramms 2010–2013 eingeladen, für den Priorisierungsprozess der Investitionsvorhaben verbesserte Grundlagen bzw. ein optimiertes Verfahren zu erarbeiten. Gemäss dem im Oktober 2009 verabschiedeten Konzept soll die Priorisierung in Zukunft die folgenden Schritte umfassen:

- Grundlage für die Priorisierung bildet eine alle vier Jahre zu erstellende strategische Planung und als Teil davon eine strategische Investitionsplanung je Departement. Diese Planungen weisen einen Planungszeitraum von 10 Jahren auf. Sie sind durch die Regierung zu verabschieden.
- Es wird weiterhin ein Norminvestitionsvolumen für den ganzen Kanton (alle Departemente) vorgegeben. Dessen Höhe ist aufgrund von verschiedenen strukturellen Veränderungen zu überprüfen.
- Das Investitionsprogramm des Kantons wird weiterhin jährlich erarbeitet und aktualisiert. Es basiert auf der jährlich rollend zu aktualisierenden Investitionsplanung der Departemente, enthält neu nicht mehr alle, sondern nur noch die priorisierten Investitionsvorhaben.
- Die Priorisierung erfolgt auf der Ebene der Einzelvorhaben. Sie basiert auf einem einheitlichen Beurteilungsraster. Dieser Raster wurde neu ausgestaltet und enthält einige wenige, relevante und einfach nachvollziehbare Beurteilungskriterien.
- Das bereinigte bzw. priorisierte Investitionsprogramm bildet die Grundlage für den Aufgaben- und Finanzplan sowie für die Vorgaben bei der Budgetierung.

Die Regierung hat im Rahmen dieses Prozesses die Möglichkeit, für eine abschliessende Beurteilung und Priorisierung zusätzliche Kriterien zu berücksichtigen, so zum Beispiel regionalwirtschaftliche oder auch politische Kriterien. Entscheidend ist allerdings, dass auch diesbezüglich volle Transparenz sowie die gesamthafte Beschränkung auf ein tragbares Investitionsvolumen gewährleistet sind.

Der Priorisierungsprozess für die Investitionen wurde soweit möglich und erforderlich auf die weiteren, teilweise bereits bestehenden Planungsinstrumente abgestimmt. Die Aufarbeitung der notwendigen Daten und Angaben erfolgt (wie bisher) parallel zum Voranschlagsprozess. Das Ergebnis der Priorisierung (das Investitionsprogramm) fliesst in den jährlich zu erstellenden Aufgaben- und Finanzplan ein. Dieser wird vom Kantonsrat jeweils in der Februarsession genehmigt. Die strategische Planung und die strategische Investitionsplanung der Departemente können und sollen auch als Grundlage für die Erarbeitung von Massnahmen für das Regierungsprogramm oder für das Departementscontrolling dienen.

Das Priorisierungskonzept soll die Regierung in die Lage versetzen, im Investitionsbereich auf möglichst transparenten und umfassenden Grundlagen Prioritäten zu setzen bzw. dem Kantonsrat Priorisierungsvorschläge zu unterbreiten. Dabei sind verschiedene Handlungsmöglichkeiten denkbar, zum Beispiel:

- Vorgaben für einzelne Vorhaben bzw. von Rahmenvorgaben für einzelne Bereiche;
- Massnahmen, welche einen Verzicht, eine Verschiebung, eine Staffelung oder ein Kostendach vorsehen;
- Aufträge für weitere Abklärungen.

Für die konkrete Umsetzung im Jahr 2010 werden derzeit die erforderlichen Detailarbeiten zwischen Finanzdepartement und Baudepartement koordiniert. Verschiedene Fragen können erst im Rahmen der erstmaligen Umsetzung geklärt werden. Allfällige Verbesserungsmöglichkeiten sind mit Blick auf den Prozess in den Folgejahren rasch umzusetzen.

2.5.3 Übergangslösung für den Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013

Der Priorisierungsprozess wird gemäss neuem Konzept erstmals im Jahr 2010 (für den Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014) in Angriff genommen. Die vorliegende Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 muss sich somit auf die Darstellung des Vorgehenskonzepts für die Priorisierung der Investitionen beschränken.

Im Rahmen der Priorisierung ist auch die Höhe des Norminvestitionsvolumens zu überprüfen. Unabhängig von dieser Frage zeigt sich die Notwendigkeit, das Investitionsvolumen deutlich zu reduzieren. Diese Reduktion soll aus einer Gesamtperspektive und in Abstimmung mit weiteren finanzpolitischen Massnahmen erfolgen (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 7). Eine isolierte Festlegung des längerfristig finanzierbaren Norminvestitionsvolumens wäre nicht sachgerecht.

Die Priorisierung der Investitionen verlangt auch eine Abstimmung mit der Beantwortung des in der Sепtembersession 2009 gutgeheissenen Postulats 43.09.08 «Investitions- und Schulraumplanung». Die Regierung wurde darin beauftragt, dem Kantonsrat innert Jahresfrist einen Bericht über den künftigen Schulraumbedarf, die strategischen Leitlinien und die zeitliche Planung sowie eine Priorisierung der Bauvorhaben für die nächsten zehn bis zwölf Jahren für Bauten in der direkten Zuständigkeit des Kantons (Universität, Fachhochschulen, Mittelschulen, Berufsfachschulen) zu unterbreiten.

3 Finanzielle Mehrjahresplanung

3.1 Gesamtergebnis

Auf Basis der vorgängig genannten Planungsgrundlagen weist der Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 nachstehende Gesamtergebnisse aus:

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Aufgaben- und Finanzplan				
Aufwand der laufenden Rechnung	4175.8	4297.8	4549.0	4700.3
Ertrag der laufenden Rechnung	4167.1	4069.0	4270.1	4436.4
Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung	8.7	228.8	278.9	263.9
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungsprogramms	–	7.2	18.5	18.9
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben	–	67.7	197.6	231.2
Gesamtsaldo (Aufwandüberschuss)	8.7	303.6	494.9	514.0
Entwicklung des bereinigten Aufwands				
Aufwand der laufenden Rechnung	4175.8	4297.8	4549.0	4700.3
– Ertragsanteile Dritter	264.9	278.8	295.2	317.3
– Durchlaufende Beiträge	238.4	238.6	237.6	237.6
– Fondierungen	29.4	30.6	9.6	9.2
– Interne Verrechnungen	362.5	386.6	493.5	526.4
– Globalkredite (Erträge)	61.0	60.2	59.1	58.1
– Weitere Bereinigungen	46.7	–	–	–
Bereinigter Aufwand	3173.0	3302.9	3454.1	3551.7
Aufwandwachstum exkl. Massnahmen Regierungsprogramm und Gesetzesvorhaben (in %)	1.8	4.1	4.6	2.8
Aufwandwachstum inkl. Massnahmen Regierungsprogramm und Gesetzesvorhaben (in %)	1.8	6.5	8.7	3.6

Ausgehend vom Aufwandüberschuss von 8.7 Mio. Franken im Voranschlag 2010 steigt der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung, vor dem Bezug freien Eigenkapitals, auf rund 230 bis 280 Mio. Franken in den Jahren 2011 bis 2013. Zu diesem Ergebnis hinzugezählt werden muss erstens der Aufwand der Massnahmen, die im Rahmen des laufenden Regierungsprogramms realisiert werden sollen und die noch nicht in der laufenden Rechnung eingestellt sind. Zweitens muss der Aufwand infolge vorgesehener Gesetzesänderungen miteingerechnet werden. Dadurch wird das Ergebnis im Jahr 2011 um weitere 75 Mio. Franken belastet und in den beiden Folgejahren um 220 bis 250 Mio. Franken. Gesamthaft resultieren Aufwandüberschüsse von rund 300 Mio. Franken im Jahr 2011 und rund 500 Mio. Franken in den Jahren 2012 und 2013.

Die Entwicklung des bereinigten Aufwands widerspiegelt diese massive Verschlechterung des Finanzhaushalts. Während im Jahr 2010 das bereinigte Aufwandwachstum mit 1.8 Prozent noch innerhalb des vom Kantonsrat vorgegebenen Wachstums von maximal 2 Prozent gehalten werden konnte, ist in den beiden Folgejahren allein im Finanzplan, d.h. ohne die Berücksichtigung der Massnahmen des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben, mit Zuwachsraten von über 4 Prozent zu rechnen, bevor im Jahr 2013 wieder von einer Verlangsamung der Zunahme ausgegangen werden darf. Werden die Massnahmen des Regierungsprogramms und die Gesetzesvorhaben mit eingerechnet, steigt das Aufwandwachstum bis auf 8.7 Prozent im Jahr 2012.

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Investitionsrechnung				
Ausgaben	237.5	290.3	287.4	278.5
Einnahmen	33.2	40.0	28.4	28.0
Nettoinvestition	204.3	250.2	259.0	250.5
Finanzierung				
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	87.8	102.7	166.3	194.2
Aufwandüberschuss	8.7	303.6	494.9	514.0
Selbstfinanzierung	79.1	-201.0	-328.6	-319.8
Nettoinvestition	204.3	250.2	259.0	250.5
Finanzierungsfehlbetrag	125.3	451.2	587.5	570.4
Selbstfinanzierungsgrad	38.7%	negativ	negativ	negativ
Entwicklung Eigenkapital (Stand Ende Jahr)				
Besonderes Eigenkapital	527.5	496.9	466.3	435.7
Freies Eigenkapital	569.9	266.3	-228.6	-742.7
Eigenkapital total	1097.4	763.2	237.7	-307.0

Die Investitionsrechnung zeigt, dass – ohne Berücksichtigung der durch die Gesetzesvorhaben und Massnahmen des Regierungsprogramms ausgelösten Ausgaben – das Investitionsvolumen weiter zunimmt. Insbesondere werden die bereits in den Jahren 2009 und 2010 vorgenommenen Niveauverschiebungen nicht rückgängig gemacht, sondern im Gegenteil mit einer Erhöhung der Nettoinvestitionen auf rund 250 Mio. Franken ab dem Jahr 2011 weiter angehoben. Als direkte Folge davon steigt einerseits der Abschreibungsbedarf auf dem Verwaltungsvermögen bis 2013 auf gegen 200 Mio. Franken pro Jahr. Andererseits führt die hohe Investitionstätigkeit zusammen mit den defizitären Rechnungsabschlüssen zu hohen Finanzierungsfehlbeträgen.

Die Eigenkapitaldecke schmilzt unter diesen Voraussetzungen rasch dahin. Ohne Gegenmassnahmen ist damit zu rechnen, dass das freie Eigenkapital im Jahr 2012 vollständig aufgebraucht sein wird. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Kanton zwecks Sicherstellung der Liquidität Kapital aufnehmen muss.

3.2 Erläuterungen

Wird die Entwicklung der gesamten Aufwände und Erträge (inkl. Regierungsprogramm und Gesetzesvorhaben) feiner aufgliedert, ergibt sich folgendes Bild:

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
30 Personalaufwand	789.2	812.6	829.6	860.9
31 Sachaufwand (inkl. Informatikaufwand) ..	471.7	482.1	485.2	484.6
32 Passivzinsen	25.2	25.4	25.8	48.4
33 Abschreibungen	104.0	118.9	182.6	210.6
34 Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung	514.1	527.4	545.0	570.4
35 Entschädigungen Gemeinwesen	62.4	61.0	61.2	61.4
36 Staatsbeiträge	1579.0	1689.5	1841.2	1887.0
37 Durchlaufende Beiträge	238.4	238.6	237.6	237.6
38 Fondierungen	29.4	30.6	9.6	9.2
39 Interne Verrechnungen	362.5	386.6	493.5	526.4
Gesamtaufwand	4175.8	4372.7	4711.1	4896.5

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
40 Steuern	1490.3	1534.2	1528.3	1598.2
41 Regalien/Konzessionen	12.8	14.2	14.2	14.2
42 Vermögenserträge	253.1	251.5	252.6	251.9
43 Entgelte	332.7	332.9	332.8	334.1
44 Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung	610.2	659.1	661.9	713.1
45 Rückerstattung Gemeinwesen	138.4	132.7	130.7	130.5
46 Beiträge eigene Rechnung	441.7	460.7	491.7	503.6
47 Durchlaufende Beiträge	238.4	238.6	237.6	237.6
48 Defondierungen	287.1	58.5	73.1	72.9
49 Interne Verrechnungen	362.5	386.6	493.5	526.4
Gesamtertrag	4167.1	4069.1	4216.2	4382.5
Gesamtsaldo (Aufwandüberschuss)	8.7	303.6	494.9	514.0

3.2.1 Personalaufwand

Der Personalaufwand beläuft sich im Voranschlag 2010 auf 19 Prozent des Gesamtaufwands. Dieser Anteil dürfte über die nächsten Jahre weitgehend stabil bleiben. Trotzdem wächst der Personalaufwand als solcher mit einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 2.9 Prozent oder 23.9 Mio. Franken. Darin enthalten sind ab 2012 jährliche pauschale Besoldungskorrekturen für eine generelle Anpassung der Löhne an eine Teuerung von 1 Prozent (im Jahr 2011 ist keine Anpassung an die Teuerung vorgesehen). Sie betragen 5.6 Mio. Franken im Jahr 2012 und 12.1 Mio. Franken (= 5.6 Mio. zzgl. 6.5 Mio. Franken) im Jahr 2013. Ebenfalls eingerechnet sind durchschnittlich 11.3 Mio. Franken pro Jahr für den Stufenanstieg sowie individuelle, leistungsbezogene Lohnerhöhungen (Beförderungen). Einkalkuliert sind schliesslich auch Einsparungen von durchschnittlich 4.0 Mio. Franken pro Jahr, die sich aus Personalmutationen ergeben (Mutationsgewinne).

Subtrahiert man diese Komponenten vom Gesamtzuwachs des Personalaufwands, dann resultiert ein durchschnittliches Wachstum von 12.8 Mio. Franken oder 1.6 Prozent pro Jahr, das auf die Schaffung neuer Stellen zurückzuführen ist. Wie aus den Ausführungen im Abschnitt 3.3 hervorgeht, entstehen neue Stellen primär im Sicherheits- und Justizdepartement und im Departement des Innern.

	Durchschnittliches jährliches Wachstum 2011–2013	
	Mio. Fr.	in Prozent
Personalaufwand	23.9	2.9
Personalaufwand ohne Teuerungsanpassung von 1% ab 2012	20.1	2.5
Stufenanstieg (1.0%), Beförderungsquote (0.4%), Mutationsgewinne (-0.5%)	7.3	0.9
Stellenzuwachs	12.8	1.6

3.2.2 Informatikaufwand (Sachaufwand)

Der Sachaufwand nimmt im Zeitraum 2011 bis 2013 um durchschnittlich 0.9 Prozent pro Jahr zu. Mit einem Volumen von 67.5 bis 77.4 Mio. Franken ist die Informatik nach den – leicht rückläufigen – Aufwendungen für Dienstleistungen und Honorare der zweitgrösste und dynamischste Posten unter den Sachaufwendungen. Die Informatikkosten machen bis Ende 2013 16 Prozent des Sachaufwands aus. Der Grossteil der Informatikkosten sind Betriebskosten, die sich in einem Bereich zwischen 56 und 63 Mio. Franken bewegen. Den Rest machen Investitionskosten aus, die ab dem Jahr 2011 um knapp 30 Prozent auf ein Niveau von rund 14 Mio. Franken steigen.

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent ¹³
Sachaufwand	471.7	482.1	485.2	484.6	0.9
Dienstleistungen und Honorare	171.0	170.0	169.9	168.6	-0.5
Informatikaufwand	67.5	76.0	77.1	77.4	4.7
– Betriebskosten	56.4	61.8	63.1	63.5	4.0
– Investitionskosten	11.0	14.2	14.0	13.9	8.2
Anteil Informatik am Sachaufwand (in Prozent)	14.3	15.8	15.9	16.0	3.8

Gemäss dem Informatikleitbild aus dem Jahr 2005 ist die Informatik ein unverzichtbares Hilfsmittel, um die Staatsaufgaben zeit-, orts- und sachgerecht sowie im Rahmen des gesetzlichen Auftrages effizient zu bewältigen. Leitbilder und Ziele von Verwaltungsbereichen sollen durch die Informatik unterstützt bzw. ermöglicht werden. Die Planung des Informatikbereichs erfolgt rollend und wird jährlich für jeweils drei Folgejahre angepasst.

Ein Schwerpunkt des Informatikplans 2011–2013 liegt in der Umsetzung der E-Government Strategie 2006 Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden. Diese betrifft den Ausbau bzw. die konsequente Nutzung einer gemeinsamen E-Government Infrastruktur für den Kanton und die Gemeinden sowie den Aufbau von darauf gestützten E-Dienstleistungen für Unternehmen und Bürger. Neben E-Government hat die Regierung weitere Projekte als strategisch eingestuft: (1.) Die digitale Aktenführung und elektronische Langzeitarchivierung im Staatsarchiv, (2.) der Aufbau eines Patientenmanagementsystems für den elektronischen Datenaustausch zwischen Leistungserbringern im Gesundheitswesen, (3.) die Ablösung des kantonalen Funknetzes im Sicherheits- und Rettungsbereich durch das nationale Sicherheitsfunknetz (Projekt POLYCOM), (4.) Einführung von Sharepoint als elektronische Zusammenarbeitsplattform in der Staatsverwaltung.

Ferner wird die Enterprise Content Management (ECM) Strategie vorangetrieben. Das ECM umfasst unterschiedliche Technologien zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung, Bewahrung und Bereitstellung von Informationen und Dokumenten zur Unterstützung von organisatorischen Prozessen in der Verwaltung. Die Plattform gliedert sich in die Bereiche Geschäftsprozessunterstützung, elektronische Dokumentenverwaltung und -archivierung sowie Bewirtschaftung und Publikation von Informationen in Internet.

Die Ausführungen im Abschnitt 3.3 zeigen, dass die im Rahmen dieser Strategien getätigten Informatikmehrausgaben vor allem im Finanzdepartement als Abwickler zentraler Informatikprojekte sowie im Sicherheits- und Justizdepartement und Departement des Innern anfallen.

3.2.3 Zinsensaldo

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

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.
Passivzinsen	20.0	27.8
Interne Verzinsung	0.7	3.9
Vermögenserträge	-92.8	-84.8
Zinsensaldo (Nettozinsenertrag)	-72.0	-53.2

Bis ins Jahr 2013 ist mit einer Abnahme des Nettozinsenertrags um rund 19 Mio. Franken auf 53.2 Mio. Franken zu rechnen. Diese Verschlechterung ist einerseits auf das schwindende Eigenkapital und den Rückgang der darauf erzielbaren Vermögenserträge zurückzuführen. Andererseits führt die Aufnahme von Darlehen ab 2012, wenn das Eigenkapital aufgebraucht ist, zu einem sprunghaften Anstieg der Schuldzinsen.

¹³ Ausgewiesen wird das durchschnittliche jährliche Wachstum.

3.2.4 Abschreibungen

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Bisherige Objekte	66.73	66.07	64.92	54.71	-6.4
Neue Objekte	0.00	14.10	40.81	75.97	-
Studiendarlehen	0.01	0.01	0.01	0.01	0.0
Strassen	21.05	22.48	60.58	63.50	44.5
Total Abschreibungen	87.79	102.66	166.31	194.19	30.3

Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen umfassen einerseits die planmässigen Abschreibungen auf Hochbauten, technischen Einrichtungen und Investitionsbeiträgen und andererseits die nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmenden Abschreibungen auf Studiendarlehen. Die Abschreibungen auf Strassenbauten werden dagegen vollumfänglich aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs (Strassenfonds) gedeckt.

Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen steigen gesamthaft von 66.7 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 130.7 Mio. Franken im Jahr 2013. Dabei nimmt der Abschreibungsaufwand für bisherige Objekte pro Jahr durchschnittlich um 6.4 Prozent ab. Neue Objekte führen dagegen zu neuen Abschreibungen von kumuliert fast 76 Mio. Franken im Jahr 2013. Folgende Übersicht zeigt die neuen Objekte nach Jahr des Abschreibungsbeginns mit der Höhe der Investitionskosten und der jährlichen Abschreibungsquote.

Investitionsvorhaben	Abschreibungs- dauer	Investitionskosten Mio. Fr.	Abschreibungsquote Mio. Fr.
Abschreibungsbeginn 2011			
Südostbahn, Investitionsvereinbarung 2010*	2011–2015	8.0	1.6
Naturmuseum St.Gallen, Neubau*	2011–2015	7.0	1.4
Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg- Wil, Erweiterung Schule und Neubau Internat*	2011–2015	6.0	1.2
Sprachheilschule St.Gallen*	2011–2015	6.0	1.2
Mobile-Computing-Infrastruktur	2011–2015	7.0	1.4
Hochwasserschutzprojekt Linth 2000, Nachtragskredit* ..	2011–2018	8.0	1.0
Kunstmuseum St.Gallen, Um- und Neubau*	2011–2020	13.0	1.3
Spital Grabs, Operationssanierung	2011–2020	17.0	1.7
Kantonsspital St.Gallen, Erweiterung Haus 24 als Logistikzentrum	2011–2020	33.0	3.3
Total Abschreibungen mit Beginn 2011		105.0	14.1
Abschreibungsbeginn ab 2012			
Bahnhofplatz St.Gallen, Bushof*	2012–2016	5.0	1.0
S-Bahn Zürich, Teilergänzung*	2012–2016	5.0	1.0
Fischzuchtanlage Bodensee, Neubau	2012–2016	8.0	1.6
Verein Landscheide Wald-Schönengrund, Neubau Wohngebäude / Erweiterung Wohnheim*	2012–2016	4.0	0.8
Zivilschutzzentrum Bütschwil, Erweiterung	2012–2016	8.0	1.6
BWZ Toggenburg, Erwerb und Umbau Standort Lichtensteig	2012–2016	7.0	1.4
Neu Technikum Buchs (NTB), Ersatzinvestitionen*	2012–2016	7.0	1.4
Appenzellerbahnen, Durchmesserlinie*	2012–2021	14.0	1.4
S-Bahn St.Gallen 2013, Vorhaben SBB*	2012–2021	64.0	6.4
Südostbahn, Investitionsvereinbarung 2011*	2012–2021	11.0	1.1
Kantonsschule Sargans, Ausbau und Sanierung	2012–2021	50.0	5.0
Psychiatrische Klinik Pfäfers, Sanierung Klostergebäude ..	2012–2021	12.0	1.2
Fachhochschule Rapperswil, Forschungszentrum*	2012–2021	28.0	2.8
Total Abschreibungen mit Beginn 2012		223.0	26.7

* Investitionsbeitrag Kanton St.Gallen

Investitionsvorhaben	Abschreibungs- dauer	Investitionskosten Mio. Fr.	Abschreibungsquote Mio. Fr.
Abschreibungsbeginn ab 2013			
Südostbahn, Investitionsvereinbarung 2012*	2013–2017	8.0	1.6
Psychiatrische Klinik Wil, Sanierung Haus 01	2013–2017	6.0	1.2
Kantonsspital St.Gallen, Sanierung Haus 54 Lernhaus	2013–2017	4.0	0.8
Kantonsspital St.Gallen, Sanierung und Erweiterung Haus 02	2013–2017	5.0	1.0
Heilpädagogische Vereinigung Gossau-Untertoggenburg- Wil, Neubau Werkstätten und Sanierung Buechenwäldli*	2013–2022	11.0	1.1
Kantonsschule Wattwil, Ausbau und Sanierung	2013–2022	40.0	4.0
Fachhochschulzentrum Bahnhof Nord, St.Gallen	2013–2022	73.6	7.4
Ostschweizer Kinderspital St.Gallen, Erweiterung Süd*	2013–2022	15.0	1.5
Kantonsspital St.Gallen, Ausbau ZNA I	2013–2022	12.0	1.2
Spital Altstätten, Sanierung und Erweiterung	2013–2022	86.0	8.6
Spital Linth, Sanierung 2. Etappe	2013–2022	68.0	6.8
Total Abschreibungen mit Beginn 2013		328.6	35.2

3.2.5 Innerkantonaler Finanzausgleich

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Finanzausgleichsbeiträge an Gemeinden	241.6	240.9	242.2	245.4	0.5
– Ressourcenausgleich	111.0	112.1	113.3	114.4	1.0
– Allgemeiner Sonderlastenausgleich	98.0	99.0	100.0	101.0	1.0
– Individueller Sonderlastenausgleich	10.2	10.3	10.4	10.5	1.0
– Partieller Steuerfussausgleich	20.9	18.0	17.0	17.0	–6.6
– Übergangsausgleich	1.4	1.5	1.5	2.5	20.2

Das kantonale Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1) ist seit 2008 in Vollzug. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den Jahren 2008 und 2009 ist davon auszugehen, dass die Ausgleichsbeiträge sich von Jahr zu Jahr nicht wesentlich verändern, solange die Ausgleichsparameter nicht angepasst werden. Über eine Anpassung des Ausgleichsfaktors für den Ressourcenausgleich sowie über allfällige weitere Anpassungen soll erst nach Vorliegen des ersten ordentlichen Wirksamkeitsberichtes entschieden werden, der dem Kantonsrat im Jahr 2012 vorgelegt wird. Für das Finanzplanjahr 2013 können sich daher zusätzliche Anpassungen ergeben.

3.2.6 Staatsbeiträge

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Laufende Beiträge	1527.3	1576.0	1650.4	1692.7	3.5
an Kantone und interkant. Organisationen	163.2	165.6	168.3	171.2	1.6
Ausserkantonale Hochschulen	36.2	36.6	36.9	37.3	1.0
Ausserkantonale Fachhochschulen	71.3	73.1	75.2	77.3	2.7
an eigene Anstalten	703.7	722.3	753.5	771.3	3.1
Hochschulen	94.8	100.7	104.1	107.2	4.2
Fachhochschulen	33.1	33.4	33.8	34.1	1.0
Spitäler	307.8	316.4	340.2	349.7	4.3
Ergänzungsleistungen AHV und IV	261.0	264.9	268.7	273.7	1.6
an private Institutionen	335.6	343.5	349.3	354.3	1.8
Sonderschulen	125.2	126.5	127.8	129.1	1.0
Invalidität	92.2	95.7	98.6	101.4	3.2
an private Haushalte	206.5	225.1	248.6	262.0	8.3
Individuelle Prämienverbilligung	179.0	193.5	222.6	235.9	9.6
Investitionsbeiträge	51.7	57.3	50.1	50.1	–1.0

* Investitionsbeitrag Kanton St.Gallen

Die laufenden Staatsbeiträge steigen mit einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 3.5 Prozent auf knapp 1.7 Mrd. Franken. Die Beiträge an eigene Anstalten machen davon knapp die Hälfte aus und entfallen vor allem auf den höheren Bildungsbereich, die Spitäler und die kantonale Sozialversicherungsanstalt zwecks Ausrichtung der Ergänzungsleistungen. Den zweithöchsten Anteil verzeichnen die Beiträge an private Institutionen. Sie fließen vor allem in den Sonderschul- und Invaliditätsbereich. Die Beiträge an die privaten Haushalte werden hauptsächlich für die Verbilligung der Krankenkassenprämien verwendet und die Beiträge an andere Kantone und interkantonale Organisationen sind vornehmlich Entschädigungen für Studierende des Kantons St.Gallen, die ausserkantonale Lehrstätten besuchen.

3.2.7 Steuererträge

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Einkommens- und Vermögenssteuern	826.4	837.8	855.5	880.0	2.1
Gewinn- und Kapitalsteuern	116.2	129.8	142.8	159.9	11.2
Spezialsteuern	141.2	144.8	147.8	152.6	2.6
– <i>Quellensteuer</i>	45.8	47.9	49.4	51.2	3.8
– <i>Grundstückgewinnsteuer</i>	55.8	56.6	58.1	61.0	3.0
– <i>Erbschafts- und Schenkungssteuern</i>	33.3	37.3	37.3	37.3	3.9
– <i>Steuerstrafen</i>	6.3	3.0	3.0	3.1	–21.1
Total Kantonale Steuern	1083.8	1112.4	1146.1	1192.5	3.2
Anteil Direkte Bundessteuern	104.8	108.2	105.7	114.8	3.1
Steuerertrag (Saldo)	1188.6	1220.6	1251.8	1307.3	3.2

Ausgehend vom niedrigen Steuerertrag, der im Jahr 2010 aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation sowie der verschiedenen Steuererleichterungen (vgl. Ausführungen unter Ziffer 2.2.2) erwartet werden muss, ist in den nächsten Jahren von einer Erholung der Steuererträge auszugehen.

Mehrerträge sind in erster Linie bei den stark eingebrochenen Unternehmensgewinnen zu erwarten, wo mit einer Gewinnzunahme von 5, 10 bzw. 15 Prozent in den Jahren 2011, 2012 bzw. 2013 gerechnet werden kann. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern wird mit einem schrittweisen Wachstum der zugrundeliegenden Einkommen von 1.5 auf 2.5 Prozent bzw. der zugrundeliegenden Vermögen von 1.0 auf 3.0 Prozent pro Jahr gerechnet. Daraus resultiert im Zeitraum 2011 bis 2013 ein Wachstum der Einkommens- und Vermögenssteuererträge von durchschnittlich 2.1 Prozent pro Jahr. In gleicher Weise kann bei der Quellensteuer, der Grundstückgewinnsteuer sowie dem Ertragsanteil aus der direkten Bundessteuer von einer Erholung der Steuerbasis und damit von höheren Einnahmen ausgegangen werden. Diese Zahlen entsprechen dem Basisszenario. In Kapitel 7.3 werden noch ein besseres und ein schlechteres Szenario dargestellt.

Die Niveauverschiebung bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern basiert auf höheren Ertragserwartungen aufgrund neuer Schätzungen. Bei den Steuerstrafen sind im Voranschlag 2010 noch Nachsteuern für natürliche Personen enthalten, die in den Folgejahren direkt bei den Einkommens- und Vermögenssteuern eingerechnet sind.

3.2.8 Bundesfinanzausgleich

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Finanz- und Lastenausgleich	431.5	477.0	482.2	523.7	6.7
– <i>Ressourcenausgleich</i>	437.1	482.7	487.8	529.3	6.6
– <i>Sonderlastenausgleich (geogr.-topogr.)</i>	2.0	2.0	2.0	2.0	0.0
– <i>Härteausgleich</i>	–7.6	–7.6	–7.6	–7.6	0.0

Die NFA wurde zu Beginn des Jahres 2008 in Vollzug gesetzt. Die Erfahrungen der ersten beiden Jahre haben leider gezeigt, dass die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sich von Jahr zu Jahr erheblich verändern können. Daher muss damit gerechnet werden, dass die effektiven Beiträge des Kantons St.Gallen erheblich von den im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 veranschlagten Zahlen abweichen können.

Basis für die veranschlagten Ressourcenausgleichsbeiträge ist eine Kalkulation, welche auf der Basis der Schätzungen aller Kantone über die Entwicklung ihrer Steuereinnahmen von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FKF) vorgenommen wird. Sie sieht derzeit noch ein erhebliches Wachstum der Ausgleichsbeiträge vor.

Im Verlauf des Jahres 2011 werden die Eidgenössischen Räte über die Dotierung der Ausgleichsgefässe der nächsten Ausgleichsperiode (2012–2015) entscheiden. Falls an der Mittelausstattung des Ressourcenausgleichs wesentliche Anpassungen vorgenommen werden, können sich die Beiträge der Finanzplanjahre 2012 und 2013 zusätzlich erheblich verändern.

3.2.9 Bundesbeiträge

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Finanzplan 2011 Mio. Fr.	Finanzplan 2012 Mio. Fr.	Finanzplan 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Beiträge vom Bund	338.4	350.9	372.3	382.3	4.1
– Laufende Beiträge	331.3	342.5	364.5	374.5	4.2
– Investitionsbeiträge	7.1	8.4	7.8	7.8	3.1

Die Beiträge von Bund und Bundesbetrieben wachsen im Zeitraum 2011 bis 2013 mit durchschnittlich 4.1 Prozent pro Jahr. Dabei ist der Zuwachs im Wesentlichen durch die höheren laufenden Beiträge für die individuelle Prämienverbilligung begründet, die von 120 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 158.5 Mio. Franken im Jahr 2013 steigen.

3.3 Ergebnisse der einzelnen Departemente

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Aufgaben- und Finanzplans nach Departement dargestellt und die Haupttreiber des ausgabenrelevanten Aufwands der laufenden Rechnung kommentiert. Detaillierte Differenzbegründungen zur gesamten laufenden Rechnung befinden sich im Anhang. Vertiefte Angaben zum Mittelbedarf infolge der Umsetzung der Massnahmen des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben finden sich in den Kapiteln 4 und 5.

3.3.1 Staatskanzlei

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	17.4	17.4	17.2	17.1	–0.5
– Personalaufwand	5.0	5.1	5.1	5.2	0.7
– Sachaufwand	12.0	12.0	11.8	11.6	–1.0
– Staatsbeiträge	–	–	–	–	
Ertrag der laufenden Rechnung	11.9	11.9	11.9	11.9	0.0
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	5.5	5.5	5.3	5.2	–1.8
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungsprogramms		–	–	–	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		–	–	–	
Gesamtsaldo	5.5	5.5	5.3	5.2	–1.8

In der Staatskanzlei sinkt der Aufwandüberschuss von 5.5 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 5.2 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von –1.8 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg des Personalaufwands bewegt sich innerhalb des durch die allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) bedingten Anstiegs und enthält keinen Stellenausbau. Der Sachaufwand sinkt im Jahr 2012 nach der ersten Einführungsphase des neuen Erscheinungsbildes.

3.3.2 Volkswirtschaftsdepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	420.5	425.4	444.7	445.3	1.9
– Personalaufwand	57.3	57.8	58.3	58.9	0.9
– Sachaufwand	31.3	28.9	30.7	29.6	–1.9
– Staatsbeiträge	114.9	120.2	125.7	127.5	3.5
Ertrag der laufenden Rechnung	313.8	313.7	317.9	318.1	0.5
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	106.8	111.8	126.8	127.2	6.0
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		0.50	0.43	0.45	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		–	–	–	
Gesamtsaldo	106.8	112.3	127.3	127.7	6.1

Im Volkswirtschaftsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 106.8 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 127.7 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 6.1 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg des Personalaufwands bewegt sich innerhalb des durch die allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) bedingten Anstiegs und enthält keinen Stellenausbau.

Eine Zunahme von durchschnittlich 3.5 Prozent pro Jahr ist dagegen bei den Staatsbeiträgen zu erwarten. Dieser resultiert massgeblich aus den höheren Aufwendungen beim Amt für öffentlichen Verkehr, das die Mittel für den Angebotsausbau gemäss 4. ÖV-Programm 2009–2013 benötigt. Neben dem Ausbau des Fahrplanangebots erfolgen auch Investitionen in die Businfrastruktur und Beiträge für den Erhalt der Privatbahninfrastruktur. Ferner steigen die Staatsbeiträge beim Kantonsforstamt im Jahr 2012, da altrechtliche Projekte, deren Abwicklung neu über den Bundesfinanzausgleich erfolgt, kompensiert werden müssen und bei der Pflege von Schutzwäldern Nachholbedarf besteht.

3.3.3 Departement des Innern

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	745.5	764.9	775.1	787.6	1.8
– Personalaufwand	27.7	29.0	29.7	30.2	2.9
– Sachaufwand	17.7	21.0	20.3	19.8	3.8
– Staatsbeiträge	424.6	438.0	446.1	454.9	2.3
Ertrag der laufenden Rechnung	197.5	198.2	198.1	200.2	0.4
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	548.0	566.8	577.0	587.4	2.3
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		3.63	14.77	14.72	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		53.0	54.5	56.0	
Gesamtsaldo	548.0	623.4	646.2	658.1	6.3

Im Departement des Innern steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 548.0 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 658.1 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 6.3 Prozent pro Jahr. Ohne Berücksichtigung der Massnahmen des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben beträgt die jährliche Aufwandsteigerung 2.3 Prozent.

Der Personalaufwand steigt abgesehen von den allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungsquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) aufgrund zusätzlicher Stellen im Amt für Soziales im Pflegekinder- und Adoptionswesen und Bereich Alter sowie im Amt für Kultur in den Bereichen Denkmalpflege, Staatsarchiv und Kantonsbibliothek.

Der Zuwachs beim Sachaufwand ist zunächst auf Informatikprojekte zurückzuführen. So entstehen im Amt für Kultur Investitions- und Betriebskosten für die elektronische Langzeitarchivierung im Staatsarchiv sowie für verschiedene Informatikprojekte im Bibliotheksbereich. Der Informatikaufwand nimmt ebenfalls zu im Generalsekretariat und Handelsregisteramt. Davon abgesehen ist das Wachstum beim Sachaufwand auf einen höheren Mittelbedarf für Dienstleistungen und Honorare zurückzuführen. Im Vordergrund stehen wiederum Projekte im Staatsarchiv und bei der Kantonsbibliothek.

Die Staatbeiträge als wichtigste Aufwandkategorie steigen zunächst bei den Sozialwerken des Kantons aufgrund höherer Kosten für Heimbewohner infolge der Aufhebung der Begrenzung der Ergänzungsleistungen und der Neueinstufung nach Pflegebedarf. Weiter fallen im Amt für Soziales höhere Betriebs- und Investitionsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen an. Schliesslich erhält die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen ab 2010 höhere Subventionen.

3.3.4 Bildungsdepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	823.2	832.9	853.3	866.2	1.7
– Personalaufwand	254.2	255.0	256.5	259.6	0.7
– Sachaufwand	69.5	68.4	68.9	69.0	–0.2
– Staatsbeiträge	435.6	445.3	452.9	460.2	1.8
Ertrag der laufenden Rechnung	257.9	261.1	268.0	269.7	1.5
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	565.2	571.8	585.3	596.5	1.8
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		0.4	0.4	0.4	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		–	–	–	
Gesamtsaldo	565.2	572.2	585.7	596.9	1.8

Im Bildungsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 565.2 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 596.9 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 1.8 Prozent pro Jahr.

Der Anstieg des Personalaufwands von weniger 0.9 Prozent pro Jahr, was den allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungsquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) entspricht, weist auf einen leichten Stellenabbau hin. Er ist auf sinkende Klassenzahlen bei den Mittelschulen zurückzuführen.

Die Staatsbeiträge steigen neben dem Sonderschulbereich vor allem im Universitäts- und Fachhochschulbereich. An der Universität St.Gallen werden fünf neue Professuren geschaffen und der Lehrkörper zwecks Verbesserung der Betreuung der stark gewachsenen Studentenschaft vergrössert. Ab 2011 ist mit einem zusätzlichen Betriebsaufwand für die fertig gestellten Erweiterungsbauten zu rechnen. Ferner entsteht ein Mehraufwand aufgrund der steigenden Anzahl Studierender des Kantons St.Gallen, die an ausserkantonalen Universitäten studieren.

Im Fachhochschulbereich ergibt sich an der Fachhochschule St.Gallen ein Mehraufwand infolge der Einführung neuer Masterstudiengänge und aufgrund des Neubaus Bahnhof Nord. An der Hochschule für Technik Rapperswil und der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft Zollikofen entstehen Mehrkosten aufgrund neuer Studiengänge und höheren Studierendenzahlen. Des Weiteren ist auch im Fachhochschulbereich ein höherer Aufwand durch die grössere Anzahl von St.Galler Studierenden an ausserkantonalen Lehrstätten zu verzeichnen.

3.3.5 Finanzdepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	508.6	537.1	635.3	700.0	11.2
– Personalaufwand	41.5	42.3	49.0	55.6	10.3
– Sachaufwand	46.8	47.9	54.8	56.5	6.5
– Staatsbeiträge	2.1	0.6	0.6	0.6	–33.6
Ertrag der laufenden Rechnung	2494.5	2376.2	2487.2	2633.3	1.8
– Steuern	1351.9	1394.5	1444.6	1513.4	3.8
– Vermögenserträge	202.3	201.6	196.6	194.5	–1.3
– Entnahme aus Eigenkapital	255.6	30.6	30.6	30.6	–50.7
Ertragsüberschuss laufende Rechnung	1985.9	1839.2	1852.0	1933.3	–0.9
Nettoaufwand für Massn. Regierungsprog.		–	–	–	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		12.7	89.3	120.8	
Gesamtsaldo (Ertragsüberschuss)	1985.9	1826.5	1762.7	1812.5	–3.0

Im Finanzdepartement steigt der Aufwand der laufenden Rechnung von 508.6 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 700.0 Mio. Franken im Jahr 2013. Dies entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 11.2 Prozent pro Jahr.

Der Aufwandanstieg ist hauptsächlich durch die Verdoppelung des Abschreibungsbedarfs infolge des hohen Investitionsvolumens (vgl. Ziffer 3.2.4) und den höheren Anteil von Gemeinden, Bund und Kantonen am Steuerertrag bedingt. Die höheren Ertragsanteile widerspiegeln nebst der Entwicklung des Steuerertrags vor allem die Steuergesetzrevisionen, namentlich den VI. Nachtrag zum Steuergesetz, der den Gemeindeanteil am Gewinn- und Kapitalsteuerertrag substantiell erhöht (vgl. Ziffer 2.2.2). Gesamthaft steigen die Ertragsanteile von Bund, Kantonen und Gemeinden von 233.8 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 279.0 Mio. Franken im Jahr 2013.

Beim Personalaufwand ist zu berücksichtigen, dass im Finanzdepartement allgemeine, die ganze Verwaltung betreffende Personalaufwendungen verbucht werden. Wesentlichster Bestandteil davon im vorliegenden Finanzplan ist der Aufwand für einen Teuerungsausgleich der Besoldungen von 1.0 Prozent, der als pauschale Besoldungskorrektur ab 2012 eingestellt ist. Subtrahiert man den allgemeinen Personalaufwand von dem in der Tabelle ausgewiesenen Personalaufwand, dann resultiert ein Anstieg von 37.0 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 38.2 Mio. Franken im Jahr 2013. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von durchschnittlich 1.0 Prozent, die neben den allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) auf eine zusätzliche Stelle beim Personalamt im Bereich Vereinbarkeit von Beruf und Familie zurückzuführen ist.

Die Steigerung beim Sachaufwand entsteht primär durch Mehrausgaben für Informatikprojekte, die im Dienst für Informatikplanung im Bereich Enterprise Content Management (ECM), im Steueramt für das elektronische Steuerdossier, im Personalamt für Prozessoptimierungen (digitale Personalakte) und im Generalsekretariat für den Aufbau eines Management-Information-Systems für das Departementscontrolling der gesamten Verwaltung anfallen. Der Rückgang bei den Staatsbeiträgen ist dagegen technischer Natur. Er betrifft den Aufwand für die pauschale Steueranrechnung (anteilige Rückerstattung ausländischer Quellensteuern aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen), der ab 2011 dem Konto Anderer Sachaufwand belastet wird.

Auf der Ertragsseite der laufenden Rechnung ist über den gesamten Zeitraum 2011 bis 2013 von einer Steigerung auszugehen. Beachtet werden muss, dass der im Voranschlag 2010 ausgewiesene Ertrag die Entnahme von 225 Mio. Franken aus dem freien und 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital enthält, während für die nachfolgenden Jahre erst der Bezug aus dem besonderen Eigenkapital eingestellt ist. Lässt man den Eigenkapitalbezug ausser Betracht, steigt der Ertrag der laufenden Rechnung zwischen 2011 und 2013 mit einem durchschnittlichen Wachstum von 5.1 Prozent auf rund 2600 Mio. Franken.

Zusammen mit der Aufwandentwicklung und den Gesetzesvorhaben resultiert ein Ertragsüberschuss, der bis ins Jahr 2012 rückläufig ist bevor er sich leicht erholt. Über den ganzen Zeitraum 2011 bis 2013 sinkt der Ertragsüberschuss mit einer jährlichen Durchschnittsrate von 3 Prozent.

3.3.6 Baudepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	315.0	344.7	374.1	403.4	8.6
– Personalaufwand	66.8	67.1	67.9	68.5	0.9
– Sachaufwand	138.6	140.7	140.7	140.3	0.4
– Staatsbeiträge	30.3	36.3	27.8	28.0	–2.6
Ertrag der laufenden Rechnung	250.6	255.3	296.9	300.7	6.3
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	64.4	89.4	77.2	102.7	16.8
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		2.0	2.2	2.7	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		–	5.5	6.3	
Gesamtsaldo	64.4	91.3	84.8	111.6	20.1

Im Baudepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 64.4 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 111.6 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 20.1 Prozent pro Jahr. Ohne Berücksichtigung der Massnahmen des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben beträgt die jährliche Aufwandsteigerung 16.8 Prozent.

Der stark steigende Aufwandüberschuss ist in erster Linie auf den Anstieg der internen Verrechnungen bei der Verwaltung der Staatsliegenschaften sowie im Bereich Kantonsstrassen zurückzuführen. Infolge Abschreibungen bei den Hochbauten bzw. Strassen steigt der Aufwand zwischen 2010 und 2013 um 130 Prozent von rund 68 Mio. Franken auf 156 Mio. Franken an.

Der Personalaufwand steigt entsprechend der allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungssquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1). Im Hochbauamt sinken die Besoldungen aufgrund der Auslagerung des Betriebs der Telefonie-Anlagen der Verwaltung. Dies wird kompensiert durch einen geringen Stellenausbau im Bereich Gewässer für den Vollzug des Wasserbaugesetzes und im Amt für Umwelt und Energie für den Vollzug der Alpsommerungsverordnung.

Die Staatsbeiträge sind insgesamt rückläufig. Ein zwischenzeitlicher Anstieg entsteht im Jahr 2011 im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation infolge der Erneuerung der amtlichen Vermessung sowie im Amt für Umwelt und Energie für Staatsbeiträge an Private im Rahmen des laufenden Energieförderprogramms (ab 2012 Ablösung durch den IV. Nachtrag zum Energiegesetz; vgl. Anstieg des Nettoaufwands für Gesetzesvorhaben).

Die Ertragszunahme ist einerseits durch eine Steigerung bei den Liegenschaftserträgen des Verwaltungsvermögens bedingt, die sich aus wertvermehrenden und werterhaltenden Investitionen und daraus folgenden höheren Nutzungsentschädigungen ergibt. Andererseits steigen die Mittelzuweisungen aus dem Strassenfonds.

3.3.7 Sicherheits- und Justizdepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	521.9	531.7	547.2	551.5	1.9
– Personalaufwand	168.8	172.4	174.6	176.8	1.6
– Sachaufwand	95.0	100.3	94.0	94.6	–0.2
– Staatsbeiträge	1.8	2.0	2.0	2.0	4.3
Ertrag der laufenden Rechnung	380.0	385.9	404.0	407.9	2.4
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	142.0	145.8	143.3	143.6	0.4
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		–	–	–	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		1.7	3.3	3.2	
Gesamtsaldo	142.0	147.6	146.6	146.8	1.1

Im Sicherheits- und Justizdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 142.0 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 146.8 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 1.1 Prozent pro Jahr. Ohne Berücksichtigung der Gesetzesvorhaben beträgt die jährliche Aufwandsteigerung 0.4 Prozent.

Der Personalaufwand steigt abgesehen von den allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungsquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) in erster Linie aufgrund zusätzlicher Stellen bei der Kantonspolizei, welche neu ausgebildete Polizeischüler übernimmt und den Personalbestand entsprechend dem Bericht Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen (40.09.01) um zehn Stellen erhöht. Ein Personal-ausbau erfolgt ferner im Strassenverkehrsamt aufgrund des höheren Geschäftsvolumens und bei der Staatsanwaltschaft für die Einführung der Eidgenössischen Strafprozessordnung.

Der Sachaufwand steigt vorübergehend im Jahr 2011, bevor er wieder auf das konstante Niveau von rund 95 Mio. Franken sinkt. Der Anstieg ist wesentlich bedingt durch Investitionen in die Informatik im Generalsekretariat, Ausländeramt, Asylwesen, bei der Kantonspolizei sowie im Strassenverkehrsamt. Ferner führen Neuanschaffungen und der Ersatz von Maschinen und Fahrzeugen bei der Verkehrspolizei und infolge der Umsetzung des Berichts für Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen zu einem zwischenzeitlichen Mehraufwand.

Der Anstieg bei den Staatsbeiträgen gründet in Beiträgen an Sprach- und Integrationskurse für Ausländer.

3.3.8 Gesundheitsdepartement

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	776.0	796.1	854.5	881.3	4.3
– Personalaufwand	133.4	133.5	135.9	137.7	1.1
– Sachaufwand	51.8	51.1	51.4	51.1	–0.5
– Staatsbeiträge	569.3	590.4	644.9	669.1	5.5
Ertrag der laufenden Rechnung	247.7	253.7	273.1	281.6	4.4
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	528.2	542.4	581.4	599.7	4.3
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		0.7	0.7	0.7	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		–	64.0	64.0	
Gesamtsaldo	528.2	543.1	646.0	664.4	7.9

Im Gesundheitsdepartement steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 528.2 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 664.4 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 7.9 Prozent pro Jahr. Ohne Berücksichtigung der Massnahmen des Regierungsprogramms und der Gesetzesvorhaben beträgt die jährliche Aufwandsteigerung 4.3 Prozent.

Der über den durch die allgemeinen Besoldungsanpassungen (Stufenanstieg, Beförderungsquote, Mutationsgewinne, vgl. Ziffer 3.2.1) bedingten Zuwachs hinausgehende Anstieg des Personalaufwands ist im Wesentlichen auf einen Anstieg der Globalkredite für die Psychiatrischen Dienste Nord und Süd von je 1 Prozent pro Jahr zurückzuführen.

Die Staatsbeiträge steigen zunächst bei den vier Spitalregionen an, in denen insbesondere die Unterstellung von weiteren Berufsgruppen unter das eidgenössische Arbeitsgesetz einen höheren Mittelbedarf auslöst. Höhere Staatsbeiträge fallen desgleichen beim Amt für Gesundheitsversorgung für die Ausrichtung der individuellen Verbilligungen der Krankenversicherungsprämien an, die von 179.0 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 235.9 Mio. Franken im Jahr 2013 steigen. Die Unterstützung der privaten Haushalte ist im Finanzplan in Relation zum prognostizierten Prämienwachstum der Jahre 2011 bis 2013 eingestellt. Entsprechend sind auf der Ertragsseite auch die Bundesbeiträge diesem Trend angepasst.

3.3.9 Gerichte

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.	jährliches Wachstum in Prozent
Aufwand der laufenden Rechnung	41.5	41.6	41.7	42.0	0.4
– Personalaufwand	30.8	30.9	31.1	31.3	0.6
– Sachaufwand	7.4	7.4	7.4	7.4	–0.1
– Staatsbeiträge	–	–	–	–	
Ertrag der laufenden Rechnung	13.0	12.9	12.9	12.9	–0.3
Aufwandüberschuss laufende Rechnung	28.5	28.6	28.8	29.1	0.7
Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungs- programms		–	–	–	
Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben		0.3	0.3	0.3	
Gesamtsaldo	28.5	28.9	29.1	29.4	1.1

Bei den Gerichten steigt der Aufwandüberschuss von gesamthaft 28.5 Mio. Franken im Jahr 2010 auf 29.4 Mio. Franken im Jahr 2013. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 1.1 Prozent pro Jahr. Ohne Berücksichtigung der Gesetzesvorhaben beträgt die jährliche Aufwandsteigerung 0.7 Prozent.

4 Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms

Mit dem Regierungsprogramm setzt die Regierung Schwerpunkte, um den zukünftigen Herausforderungen zu begegnen. Im Aufgaben- und Finanzplan werden nach Art. 16e des StVG neben den bestehenden Staatsaufgaben daher auch die Massnahmen zur Umsetzung der Ziele des Regierungsprogramms aufgeführt.

Zur Umsetzung des aktuellen Regierungsprogramms wurden durch die Regierung 29 Massnahmen bezeichnet. Sie sind denjenigen vier Schwerpunktbereichen untergeordnet, die bereits im Abschnitt 2.3 dieses Berichts ausgeführt wurden. Im Anhang sind die Massnahmen mit ihren umfassenden Personal- und Kostenfolgen ausführlich beschrieben. Über den Stand der Umsetzung der Massnahmen berichtet die Regierung jährlich im Geschäftsbericht. Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung wie sie im Staatsverwaltungsgesetz vorgesehen sind (Art. 16e StVG), werden erstmals mit dem Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014 ausgewiesen.

4.1 Schwerpunkt A: Der Kanton St.Gallen verbessert seine Standortattraktivität.

Ziel 1: Der Kanton St.Gallen positioniert sich als Wohn-, Arbeits- und Unternehmensstandort in der Spitzengruppe der Kantone.

Massnahme 1.1 Standortpromotion in neuen Zielmärkten

Angesichts der fortschreitenden Internationalisierung und auch im Sinn einer Diversifikation sollen zusätzliche Zielmärkte bearbeitet werden. Im Rahmen einer strukturierten Marktbearbeitung sollen die Nutzung von Mittlernetzwerken und die Akquisition vor Ort in Koordination mit der nationalen Standortpromotion (OSEC) verstärkt werden.

Massnahme 1.2 Gesamtstrategie zum Wissens- und Technologietransfer

Die rasche industrielle Umsetzung neuer Technologien ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens. Gefordert ist deshalb eine unterstützende kantonale Gesamtstrategie für den Wissens- und Technologietransfer.

Massnahme 1.3 Aktive Bodenpolitik verstärken

Zur Stärkung der internationalen Ausrichtung des Wirtschaftsstandorts St.Gallen soll eine aktive Bodenpolitik in Zusammenarbeit mit den Gemeinden fortgeführt und erweitert werden. Mit der Einführung einer rollenden Flächenpotenzialanalyse sollen die wirtschaftlichen Schwerpunktgebiete noch systematischer gepflegt werden.

Massnahme 1.4 Wohnen und Arbeiten

Der Kanton erarbeitet gemeinsam mit den Gemeinden Strategien zu den Themen Wohnzonen und Arbeitsplatzzonen und leitet daraus Massnahmen zur Positionierung in den entsprechenden Märkten ab. Zur Stärkung der internationalen Ausrichtung des Wirtschaftsstandorts St.Gallen soll zudem der Aufbau eines kantonalen Wohnortmarketings angegangen werden.

Massnahme 1.5 Das Angebot an Internationalen Schulen abrunden

Um die internationale Ausrichtung des Wirtschaftsstandorts Kanton St.Gallen zu stärken, soll die Errichtung internationaler Schulen weiter unterstützt werden. Eine besondere Herausforderung ist dabei die beschleunigte Einführung aller Schulstufen – insbesondere auch der Gymnasialstufe.

Massnahme 1.6 Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Zur Standortattraktivität eines Kantons gehören familienfreundliche Unternehmen. Der Kanton St.Gallen sucht Wege, die «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» in kleinen und mittleren Unternehmen zu fördern.

Massnahme 1.7 Ausbau der Kultur-Infrastruktur

Kultur ist für die Identität, den Zusammenhalt und die Entwicklung der Gesellschaft von grosser Bedeutung. Daneben wird dem Kulturangebot eine zunehmende wichtigere Rolle für die Attraktivität eines Standorts zugeschrieben. Durch die Bildung kultureller Schwerpunkte gewinnt der Kanton St.Gallen sowohl in der Kantonshauptstadt als auch in den Regionen an Ausstrahlungs- und Anziehungskraft nach aussen und innen.

Ziel 2: Der Kanton St.Gallen strebt für seine Bevölkerung eine überdurchschnittlich hohe Lebensqualität an.

Massnahme 2.1 Im Kanton St.Gallen ist «Familie» bezahlbar

Die finanziellen Belastungen der Familien steigen; als Folge betrifft Armut heute vornehmlich Kinder und Familien. Die Attraktivität des Kantons St.Gallen soll bezüglich der finanziellen Situation von Familien und im Hinblick auf den interkantonalen Standortwettbewerb verbessert werden. «Familie» wird wieder bezahlbar, indem die Erhöhung der Zulagen und die Einführung oder Erhöhung von bedarfsabhängigen Leistungen geprüft und, wo einfach realisierbar, umgesetzt werden.

Massnahme 2.2 Neue Bibliothek St.Gallen

Die Kantonshauptstadt soll eine neue attraktive Publikumsbibliothek für Stadt, Region und Kanton erhalten, welche die Kantonsbibliothek Vadiana, die Freihandbibliothek St.Gallen und die Bibliothek Wyborada vereint. Die neue Bibliothek soll gleichzeitig Informations-, Bildungs- und Kulturzentrum sein. Das Konzept wurde bereits erarbeitet und ist in einer nächsten Projektphase weiterzuentwickeln.

Massnahme 2.3 Biodiversität geht alle an

Mit praktischer und aktiver Öffentlichkeitsarbeit soll der Zugang zum Thema «Biodiversität» erleichtert werden. Ein «Biodiversitätsbus» trägt die Botschaft der Bedeutung der Artenvielfalt und der Umweltbildung in die Regionen hinaus. Er ist mit Anschauungsobjekten und pädagogischen Hilfsmitteln ausgestattet. Zudem wird ein «Tag der Biodiversität» dem Thema kantonale Resonanz mit lokalem Bezug geben. Schliesslich werden in einem Wettbewerb konkrete Projekte aus den Regionen, welche zur Förderung der Biodiversität beitragen, ausgewählt und prämiert.

Massnahme 2.4 Verminderung der Luftschadstoffbelastung

Seit einigen Jahren werden zur Verminderung der Luftbelastung keine wesentlichen Fortschritte erzielt. Mehrere Luftschadstoffe überschreiten regelmässig und flächendeckend die Immissionsgrenzwerte. Dieser Entwicklung ist mit einer Anpassung des Massnahmenplans «Luftreinhaltung» aus dem Jahr 1997 entgegenzuwirken, indem aktuelle technische und lufthygienische Gegebenheiten – wie zum Beispiel die Feinstaubbelastung – in den Plan aufgenommen werden.

Massnahme 2.5 Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen

Im Rahmen eines Projekts sollen Massnahmen im präventiven, repressiven und kommunikativen Bereich erarbeitet werden, um die Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen nachhaltig zu verbessern. In der Projektgruppe haben sowohl die Vertreter von Sportclubs, den betroffenen Gemeinden sowie des Kantons Einsitz. Langfristig sollen die Sicherheitskosten gesenkt werden können und Sportveranstaltungen wieder zu Anlässen werden, die bedenkenlos von ganzen Familien besucht werden können.

Massnahme 2.6 Bekämpfung der Jugendkriminalität

In den letzten Jahren hat die Jugendkriminalität kontinuierlich zugenommen, und zwar sowohl in der Anzahl der Delikte wie auch in ihrer Schwere. Für die Verbesserung des subjektiven wie auch objektiven Sicherheitsempfindens nimmt die Bekämpfung der Jugendkriminalität einen hohen Stellenwert ein. Mit einer wissenschaftlichen Studie zur Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen soll eine Grundlage für zielgerichtete Massnahmen gegen Jugendkriminalität geschaffen werden. Ausserdem sollen Jugendkontaktbeamte, die sich im Rahmen des entsprechenden Pilotprojekts als äusserst wirkungsvoll erwiesen haben, im Kanton St.Gallen flächendeckend eingeführt werden.

Ziel 3: Der Kanton St.Gallen profiliert sich als Bildungsstandort mit einem Hochschulangebot, das gezielt die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit steigert.

Massnahme 3.1 Zusammenarbeitsformen und Trägerschaften der Fachhochschulen

Die Fachhochschulen im Kanton St.Gallen bieten ein breites Lehr- und Forschungsportfolio an. Allerdings fehlt es an einer Abstimmung der Angebote und an Führungsinstrumenten der einzelnen Hochschulen, um Synergiepotenziale zu nutzen. Ein Projekt soll für die Fachhochschulen mögliche Zusammenarbeits- und Trägerschaftsformen aufzeigen, die eine verbesserte strategische Steuerung ermöglichen. Dabei sollen Handlungsalternativen evaluiert und bewertet werden.

Ziel 4: Der Kanton St.Gallen berücksichtigt mit einer nachhaltigen Finanz- und Steuerpolitik die Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen und stärkt den Wirtschaftsstandort.

Massnahme 4.1 Steuerbelastungsmonitor

Mit Hilfe eines Steuerbelastungsmonitors wird aufgezeigt, wie hoch die Steuerbelastung des Kantons St.Gallen im Vergleich zu den übrigen Kantonen und insbesondere den Nachbarkantonen ist. Der Monitor macht sichtbar, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Zudem liefert er Informationen für konkrete Entlastungsschritte nach Massgabe der aktuellen finanzpolitischen Möglichkeiten.

4.2 Schwerpunkt B: Der Kanton St.Gallen orientiert sich an den funktionalen Lebensräumen.

Ziel 5: Der Kanton St.Gallen legt für die räumliche Entwicklung eine Strategie vor, die den Herausforderungen in den Agglomerationen und im ländlichen Raum gerecht wird.

Massnahme 5.1 Raumkonzept 2011

Zu den wichtigsten Faktoren der räumlichen Veränderung gehört die Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft, namentlich die Lokalisierung der Nachfrage nach Flächen für Wohnen und Arbeiten sowie das damit verbundene Verkehrsaufkommen. Eine funktionale Raumordnung soll den unterschiedlichen Aufgaben, welche die Zentren und der ländliche Raum zu erfüllen haben, Rechnung tragen. Damit die Herausforderungen in den Agglomerationen und im ländlichen Raum bewältigt werden können, wird ein übergeordnetes Raumkonzept erstellt.

Ziel 6: Der Kanton St.Gallen fördert die effiziente Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in den funktionalen Räumen.

Massnahme 6.1 Regionale Kulturförderung

Mit der Kulturförderplattform «Südkultur» werden seit dem Jahr 2006 in 17 Gemeinden im Gebiet Obertoggenburg, Werdenberg und Sarganserland die Kräfte gebündelt und das Profil der Kulturregion gestärkt. Das bewährte Modell soll ebenfalls in den übrigen Regionen des Kantons angewendet werden, um die verschiedenen Akteure besser zu vernetzen und die zur Verfügung stehenden Kräfte zu bündeln.

Massnahme 6.2 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Bei der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sind regionale Lösungsansätze einer zentralistischen Lösung vorzuziehen. Bereits definierte Regionen oder erprobte Kooperationen sind zu berücksichtigen.

Massnahme 6.3 Zukunft Toggenburg – die Kräfte bündeln

Über eine enge Zusammenarbeit zwischen der Staatsverwaltung, Toggenburg Tourismus, den Bergbahnen, der Hotellerie und KlangWelt Toggenburg soll die regionale Entwicklung im oberen Toggenburg gezielt gefördert werden.

4.3 Schwerpunkt C: Der Kanton St.Gallen trägt Sorge zu seinen Ressourcen.

Ziel 7: Der Kanton St.Gallen nutzt die Chancen innovativer Technologien im Bereich erneuerbarer Energien.

Massnahme 7.1 Nutzung regionaler, erneuerbarer Energieträger

Der Kanton unterstützt Projekte, die regionale erneuerbare Energieträger möglichst optimal und umfassend nutzen, indem er die wichtigsten Akteure – Ressourceninhaber, Anlagenbauer, Nutzer und Investor – zusammenbringt und durch Koordination die Realisierung von Projekten fördert. Interessante Projekte zur Realisierung von mittleren und grösseren Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sollen finanziell unterstützt werden; insbesondere die Umwandlung von Holz und Abfallbiomasse in Strom und Biogas, die Sanierung von bestehenden Wasserkraftwerken und die Nutzung der Erdwärme fallen dabei in Betracht.

Massnahme 7.2 Förderung der angewandten Energieforschung und -entwicklung

Im Rahmen der Zielsetzung des Energiekonzepts unterstützt der Kanton gezielt Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie deren Umsetzung in der Praxis. So wird zum Beispiel die Markteinführung konkreter Produkte und Dienstleistungen mit Mitteln aus dem Energieförderungsprogramm unterstützt. Zudem soll an Universität und Fachhochschulen die anwendungsorientierte Energieforschung gestärkt werden.

Ziel 8: Der Kanton St.Gallen verbessert mit einer gezielten Gesundheitsförderung sowie einer zeitgemässen Gesundheitsversorgung das Wohlbefinden seiner Bevölkerung.

Massnahme 8.1 Ein gesunder Start ins Leben

Die Mütter- und Väterberatungen werden darin unterstützt, ihre Zielgruppenorientierung und -erreichung zu optimieren. Ziel ist, dass Bevölkerungskreise, die das Beratungsangebot bisher ungenügend wahrgenommen haben, erreicht werden können. Dies kann zum Beispiel mit dem Einbezug von Übersetzerinnen und Übersetzern oder der Bereitstellung von zweisprachigem Informationsmaterial erreicht werden.

Massnahme 8.2 Kinder im Gleichgewicht

«Kinder im Gleichgewicht» – Förderung des gesunden Körpergewichts bei Kindern und Jugendlichen. Der Kanton St.Gallen verbessert mit einer gezielten Gesundheitsförderung sowie einer zeitgemässen Gesundheitsversorgung das Wohlbefinden seiner Bevölkerung.

Massnahme 8.3 Bündnis gegen Depressionen

Mit dem «Bündnis gegen Depression» soll psychischen Krankheiten wie Depressionen oder Suizidalität präventiv begegnet werden. Es geht darum, diese Krankheiten möglichst früh zu erkennen und die Betroffenen optimal zu behandeln. Zudem soll die Bevölkerung über die Krankheit «Depression» informiert und für das Thema sensibilisiert werden.

Massnahme 8.4 Demografische Herausforderungen bewältigen

Der demografische Wandel stellt die Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftspolitik vor bedeutsame Herausforderungen. Um diese bewältigen zu können, ist eine gezielte Erhaltung und Förderung der Erwerbstätigkeit von älter werdenden Mitarbeitenden erforderlich. Vor allem soll der Wiedereinstieg von Pflegefachpersonen in das Erwerbsleben soll gefördert werden. Zudem sind in Bereichen, in denen ein akzentuierter Nachwuchsmangel absehbar ist, entsprechende Massnahmen zu ergreifen; als Beispiel seien die Pflegeberufe oder die Psychiatriefachärztinnen und -ärzte erwähnt.

4.4 Schwerpunkt D: Der Kanton St.Gallen festigt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Ziel 9: Der Kanton St.Gallen erhöht die Chancengleichheit mit dem Ziel, unterschiedlichen sozialen Gruppen vergleichbare gesellschaftliche Möglichkeiten zu bieten.

Massnahme 9.1 Chancengleichheit im frühen Kindesalter

Der Kanton lanciert eine breit angelegte Frühförderungsinitiative. Im frühen Kindesalter werden die wichtigsten Grundlagen für erfolgreiche Bildungs- und Lebensverläufe gelegt. Um die Startchancen aller Kinder zu verbessern, erstellt der Kanton St.Gallen ein Konzept, welches Massnahmen im Bereich der Frühförderung und Sprachförderung sowie eine kantonale Mitfinanzierung vorsieht.

Massnahme 9.2 Förderung der Generationensolidarität

Zur Stärkung der Generationensolidarität erarbeitet der Kanton Leitsätze und fördert gestützt darauf Projekte, welche die intergenerationellen Beziehungen unterstützen. Dabei sollen das ehrenamtliche Engagement und die Unterstützung von Organisationen, die Freiwilligenarbeit begünstigen, durch den Kanton noch vermehrt gefördert werden.

Ziel 10: Der Kanton St.Gallen sorgt für ein integrationsfreundliches Klima und legt grossen Wert auf die rasche Integration von Migrantinnen und Migranten.

Massnahme 10.1 Deutsch von Anfang an

Deutschkenntnisse sind für eine erfolgreiche Integration unabdingbar. Durch die finanzielle Förderung von Deutschkursen ist es auch Personen mit niedrigem Einkommen möglich, einen Kurs zu besuchen. Das bereits bestehende Angebot soll auf alle Regionen des Kantons ausgeweitet werden. Zudem sollen mit geeigneten Massnahmen Arbeitgebende über ihre Schlüsselrolle im Integrationsprozess und über die Wichtigkeit von Deutschkursen sensibilisiert werden.

Massnahme 10.2 Integrationsvereinbarungen

Mit Integrationsvereinbarungen sollen bei Ausländerinnen und Ausländern Anreize geschaffen werden, damit sie sich von Anfang an aktiv um ihre Integration bemühen und beispielsweise Sprach- und Integrationskurse besuchen. Die Einhaltung der in der Integrationsvereinbarung aufgeführten Pflichten wird mit der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verknüpft.

5 Gesetzesvorhaben

5.1 Übersicht

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

	2011 Mio. Fr.	2012 Mio. Fr.	2013 Mio. Fr.
Volkswirtschaftsdepartement			
Bahnreform 2	n.a.	n.a.	n.a.
Statistikgesetz	–	–	–
Gesetz über den Vollzug der wirtschaftlichen Landesversorgung	–	–	–
Revision Jagdgesetz	n.a.	n.a.	n.a.
Departement des Innern			
Pflegefinanzierung (Heime)	53.0	54.5	56.0
Archivgesetz	–	–	–
Bildungsdepartement			
Mittelschulgesetz	–	–	–
Sonderpädagogik-Konzept	n.a.	n.a.	n.a.
Finanzdepartement			
Nachtrag zum Steuergesetz; Einkommenssteuern	–	34.5	34.5
Nachtrag zum Steuergesetz; Gewinnsteuern	–	22.8	22.8
Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	–	–	31.5
Revision Personalgesetz	12.7	12.7	12.7
Baudepartement			
Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung	–	0.3	0.3
IV. Nachtrag zum Energiegesetz	–	5.2	5.2
V. Nachtrag zum Energiegesetz	–	–	0.8
Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungs- gesetzgebung	–	–	–
Geoinformationsgesetz	n.a.	n.a.	n.a.
Beschleunigung Bewilligungsverfahren	n.a.	n.a.	n.a.
Sicherheits- und Justizdepartement			
Dezentrale Erfassungs- und Bearbeitungszentren für Pässe und Identitätskarten	0.6	0.9	0.9
Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung ..	1.1	1.7	1.7
Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle	–	0.8	0.6
Gesundheitsdepartement			
Zentrum für Labormedizin	–	–	–
Pflegefinanzierung (Bereich Spitex)	–	2.0	2.0
Neue Spitalfinanzierung	–	60.0	60.0
Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) / Beitritt Bereich C (Sucht)	–	2.0	2.0
Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung	n.a.	n.a.	n.a.
Gerichte			
Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung ..	0.3	0.3	0.3
Total	67.7	197.6	231.2

5.2 Bahnreform 2

Der 9. Rahmenkredit für Investitionsbeiträge an die Privatbahnen für die Jahre 2007 bis 2010 läuft Ende 2010 aus. Es ist davon auszugehen, dass der Bund für die Jahre 2011 und 2012 eine Übergangslösung, d.h. einen weiteren Rahmenkredit beschliessen wird. Die Eidgenössischen Räte sollen dann im Jahr 2012 über die Finanzierung der Bahninfrastruktur für den Zeitraum 2013–2016 entscheiden. Somit wird frühestens ab 2013 eine Neuregelung der Infrastrukturfinanzierung in Kraft treten. Die finanziellen Folgen einer Neuregelung für die Kantone sind noch nicht bekannt. Erste Angaben dürften frühestens im Lauf des Jahres 2010 zu erwarten sein, wenn der Bund die Reformvorlage den Kantonen und weiteren Beteiligten zur Vernehmlassung unterbreitet.

5.3 Pflegefinanzierung (Heime)

Die Schätzungen zu den Kostenfolgen der Pflegefinanzierung für die Kantone und/oder die Gemeinden im Bereich der Heimkosten sind mit einigen Unsicherheiten behaftet. Das Gesamtvolumen für die Restfinanzierung der Langzeitpflege im Kanton St.Gallen wird momentan auf mehr als 50 Mio. Franken jährlich geschätzt (brutto, d.h. ohne Berücksichtigung der zu erwartenden, aber noch nicht genau bezifferbaren Einsparungen im Bereich der Ergänzungsleistungen). Die Beteiligung der Gemeinden ist offen. Es ist jedoch von einer ganz erheblichen Beteiligung auszugehen (vgl. Ziffer 7.2 dieser Botschaft).

5.4 Archivgesetz

Die aktuellen gesetzlichen Erlasse bezüglich der Archivierung im Kanton St.Gallen genügen den heutigen Anforderungen nicht mehr (Stichwort: Archivierung elektronischer Unterlagen). Die öffentlichen Archive werden zudem als ein unverzichtbares Element eines funktionierenden demokratischen Rechtsstaates aufgefasst. Dies schafft eine enge Beziehung zwischen Regelungen, die das Archivieren im engeren Sinn betreffen und der Gesetzgebung zum Datenschutz sowie zur Informationsfreiheit (Öffentlichkeitsprinzip). Diese beiden Bereiche werden im Kanton St.Gallen demnächst durch zeitgemässe Gesetze neu geordnet. Dadurch wird eine Novellierung für das (dauerhafte) Archivieren auf Gesetzesstufe unumgänglich. Das Postulat 43.04.16 «Informationssicherung für künftige Generationen – Konzept für das Staatsarchiv» lädt zudem die Regierung ein, eine Konzeption für ein zukunftsfähiges Staatsarchiv zu entwickeln. Der Bericht 2004 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung erwähnt ebenfalls den Erneuerungsbedarf im Archivrecht. Eine eigentliche Kostenfolge ist derzeit nicht anzunehmen. Die Arbeiten erfolgen mit internen Ressourcen.

5.5 Mittelschulgesetz

In der Septembersession 2005 beauftragte der Kantonsrat die Regierung mit der Motion 42.05.14 «Ausbau der Autonomie der Mittelschulen», eine Revision des Mittelschulgesetzes vorzulegen. Ziel ist eine Straffung der heutigen Entscheidungs- und Organisationsstrukturen. Dies gilt insbesondere für die strategischen und operativen Führungsstrukturen, sowie die Zuständigkeiten in Bezug auf die Schulaufsicht. Ein Gesetzesentwurf und die Botschaft werden der Regierung im Jahr 2010 zugeleitet. Unabhängig von der künftigen Organisation der Mittelschulen ist bereits heute absehbar, dass die gewünschte Vereinfachung der Strukturen und eine erhöhte Professionalität des Visitationswesens nur mit einer Stärkung der Autonomie der einzelnen Schulen realisierbar sein dürften. Es sind keine wesentlichen Mehrkosten aus dieser Vorlage zu erwarten.

5.6 Sonderpädagogik-Konzept

Aufgrund der NFA sind die Kantone angehalten, ein eigenes Sonderpädagogik-Konzept zu erarbeiten. Gemäss Art. 197 Ziff. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) haben die Kantone die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung (IV) zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren (bis 2012). Das Bildungsdepartement ist an der Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzeptes für den Kanton St.Gallen. Der Erziehungsrat hat im Herbst

2009 die Leitsätze des neuen Konzeptes verabschiedet. Auf dieser Basis werden der Gesetzestext sowie das Feinkonzept ausgearbeitet. Das neue Konzept soll auf anfangs 2012 in Kraft treten. Im Verlauf des Jahres 2010 werden ausgehend von verschiedenen Varianten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen erstellt. Im Moment sind diese noch nicht bezifferbar.

5.7 Entlastungen im Steuerbereich (Nachträge zum Steuergesetz)

Die Regierung formulierte für die Steuerbelastung im Kanton St.Gallen folgende Zielwerte:

- Einkommenssteuer: schweizerisches Belastungsmittel;
- Gewinnsteuer: St.Gallische Belastung unter 10 Prozent.

Diese Zielwerte sollen mittelfristig erreicht werden, damit sich der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb auch in steuerlicher Hinsicht angemessen positionieren kann.

Entlastungen der natürlichen Personen: Bei der Einkommenssteuer lag der Kanton St.Gallen im Jahr 2008, wie eine Simulationsrechnung aufgrund eines eigens konstruierten Tarifs ergibt, bezogen auf die Alleinstehenden «nur» gut 10 Prozent über dem schweizerischen Mittel. Unter Berücksichtigung des VI. Nachtrags zum Steuergesetz ist deshalb von einem Entlastungsbedarf von 5 Prozent ausgehen. Bei einem Steuerfuss von 95 Prozent wäre deshalb für 2012 ein Ausfall von 34.5 Mio. Franken einzustellen.

Entlastungen der juristischen Personen: Bei der Gewinnsteuer wäre zur Erreichung der Zielwerte mit Ertragsausfällen von 22.8 Mio. Franken zu rechnen.

Insgesamt ergäben sich somit Ausfälle von 57.3 Mio. Franken.

5.8 Gesetz über die St.Galler Pensionskasse

Das Gesetz über die St.Galler Pensionskasse bewirkt keine unmittelbaren Ausgaben auf einen bestimmten Stichtag. Die zu erwartenden Mehrausgaben verteilen sich auf die Jahre, die der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der St.Galler Pensionskasse folgen. Es handelt sich um höhere Versicherungsbeiträge des Kantons als Arbeitgeber sowie zusätzlich um Zinsen für die Verzinsung der Unterdeckung.

5.9 Personalgesetz

Nachdem das Vernehmlassungsverfahren im Jahr 2009 durchgeführt wurde, soll das neue Personalgesetz im Jahr 2010 durch den Kantonsrat beraten werden. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des neuen Personalrechts mit den bestehenden Personalressourcen erfolgen kann. Mehrkosten ergeben sich aufgrund der im neuen Personalgesetz vorgesehenen Verlängerung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und den Altersüberbrückungsleistungen. Nicht berücksichtigt sind allfällige finanzielle Auswirkungen aufgrund der vorgesehenen Anpassung des Besoldungssystems.

5.10 Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung

Das Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung soll auf 1. Januar 2012 in Vollzug treten. Dabei stehen Vollzugsfragen der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung im Vordergrund. Es ist mit Ausfallkosten von 1 bis 1.5 Mio. Franken im Bereich der Altlasten nach Art. 32d Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) zu rechnen (fehlende oder zahlungsunfähige Verursacher). Für den Kanton ergeben sich Nettokosten von jährlich rund 150'000 Franken (totale Kosten abzüglich Bundesmittel, verteilt auf 10 Jahre).

5.11 IV. Nachtrag zum Energiegesetz

Mit dem IV. Nachtrag zum Energiegesetz soll die Grundlage für die Energieförderung ab dem Jahr 2012 gelegt werden. Konkret geht es um das Nachfolgeprogramm zum bestehenden Energieförderungsprogramm. Ab dem Jahr 2012 sollen für die Energieförderung jährlich rund 5 Mio. Franken an Kantonsbeiträgen und gegen 3 Mio. Franken an Bundesbeiträgen, insgesamt etwa 8 Mio. Franken zur Verfügung stehen.

5.12 V. Nachtrag zum Energiegesetz

Mit dem V. Nachtrag zum Energiegesetz soll eine externe Vollzugsorganisation für die Energieförderungen geschaffen werden. Diese soll Vollzugsaufgaben, insbesondere die Förderung und die Beratung im Energiebereich wahrnehmen. Auf Anfang 2013 werden 5 Stellen gemäss Energiekonzept sowie 3 Stellen zur Abwicklung des nationalen Gebäudesanierungsprogramms ausgelagert. Die Vollzugsorganisation soll mit Beiträgen des Kantons von rund 2 Millionen Franken jährlich, wiederkehrend auf 10 Jahre, unterstützt werden.

5.13 Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung

Bei dieser Vorlage geht es um den Vollzug der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung (SR 734) soweit er dem Kanton obliegt, insbesondere für den Bereich der Netzgebietszuteilung. Der zusätzliche Personal- und Sachaufwand für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften ist bereits mit dem Erlass der eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung und der dazugehörigen kantonalen Verordnung, die auf dem Dringlichkeitsweg erlassen wurde, entstanden.

5.14 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 ist. Eine verbindliche Aussage zu den personellen und finanziellen Auswirkungen ist zurzeit nicht möglich. Jedenfalls ist aber mit finanziellen Aufwendungen im mehrstelligen Millionenbereich zu rechnen.

5.15 Beschleunigung Bewilligungsverfahren

Das Projekt Beschleunigung der Bewilligungsverfahren sieht die Schaffung eines Koordinationsamtes mit Entscheidungskompetenzen als Mischmodell vor. Geplant sind auch eine Einbindung der Gemeinden in die informatikgestützte Geschäftsabwicklung sowie ein Ausbau der Schulungen für die Planenden. Im Projekt werden derzeit verschiedene Alternativen geprüft. Die Mehrkosten lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau abschätzen.

5.16 Dezentrale Erfassungs- und Bearbeitungszentren für Pässe und Identitätskarten

Ab 1. März 2012 können neben dem Pass auch Identitätskarten nur noch bei kantonalen Stellen beantragt werden. Auf diesen Zeitpunkt hin wird das Sicherheits- und Justizdepartement in Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten zu entscheiden haben, wie viele Erfassungs- und Bearbeitungszentren erforderlich sein werden und wo diese platziert werden sollen. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält die Kosten für das zusätzliche Personal, die Informatik-Betriebskosten sowie die Mietkosten für zwei Aussenstellen.

5.17 Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle

In der Februarsession 2009 überwies der Kantonsrat die Motion 42.08.39 «Schaffung einer kantonalen Vermittlerinstanz». Für den Kanton St.Gallen würde eine Ombudsstelle voraussichtlich aus drei Vollzeitstellen bestehen, nämlich jener für die Ombudsperson sowie je einer für die juristische Mitarbeit und das Sekretariat. Die jährlichen Betriebskosten würden sich auf rund 560'000 Franken belaufen. Hinzu kommen Anfangsinvestitionen von rund 200'000 Franken.

5.18 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (SJD)

Die Inkraftsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung mit dem kantonalen Einführungsgesetz, welches sich zurzeit in der Vernehmlassung befindet, ist auf 1. Januar 2011 vorgesehen. Darin enthalten ist u.a. die Loslösung der Jugendanwaltschaften von den regionalen Untersuchungsämtern und deren Verselbständigung innerhalb der Staatsanwaltschaft. Für deren Leitung ist eine neue Stelle einer leitenden Jugendanwältin bzw. eines leitenden Jugendanwaltes mit einer 50-Prozent-Sekretariatsstelle zu schaffen. Durch diese Verselbständigung und die Stellenvermehrung ergibt sich auch eine geringe Erhöhung des Sachaufwandes.

Zur Bewältigung der Mehrarbeit, welche sich für die Staatsanwaltschaft aufgrund der Schweizerischen Strafprozessordnung ergibt (Privatstrafklageverfahren, Strafbefehlsverfahren anstelle Bussenverfügungen, Mehraufwand bei Zwangsmassnahmen und Gerichtsverfahren usw.), sind im Jahr 2011 6 und im Jahr 2012 weitere 4 Stellen vorzusehen. Der Stellenbedarf für das Jahr 2013 ist derzeit noch nicht abschätzbar.

5.19 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (Gerichte)

Im Zusammenhang der (gemäss heutigem Stand) am 1. Januar 2011 in Kraft tretenden Schweizerischen Strafprozessordnung ist nicht auszuschliessen, dass bei den Kreisgerichten eine (dauernde) Mehrbelastung erwachsen könnte. Die Kreisgerichte beurteilen bereits heute erstinstanzlich alle Straffälle. Inwiefern die Neugestaltung der Anklageschriften und der Ausbau des Unmittelbarkeitsprinzips bei den Kreisgerichten tatsächlich zu einer wesentlichen Mehrbelastung führen werden, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht beurteilen. Soweit ein zusätzlicher Aufwand quantifiziert werden müsste, erscheint eine minimale Aufstockung des Personalbestands der Kreisgerichte insgesamt um 2 Stellen als eine erste angemessene vorsorgliche Massnahme.

Schweizerische Zivilprozessordnung: Auch hier lässt sich aus heutiger Sicht nicht zuverlässig abschätzen, ob und inwiefern die neue Prozessordnung zu einer Mehrbelastung führen wird. Eine Mehrbelastung lässt sich allerdings auch nicht vorweg ausschliessen.

5.20 Zentrum für Labormedizin

Der Kantonsrat erliess in der Novembersession 2009 das Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (22.09.05). Es sieht die Schaffung eines Zentrums für Labormedizin vor. Das Zentrum im Rechtskleid einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wird mit einem Dotationskapital in Höhe von maximal 5 Mio. Franken ausgestattet. Den Vollzugsbeginn legt gemäss Art. 18 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin die Regierung fest. Die bei Annahme der Vorlage notwendigen Nachfolgearbeiten (Wahl eines Verwaltungsrates, Ausarbeitung von Statut und Leistungsauftrag, Festlegung von Globalkredit und einer Grundvereinbarung) werden einige Zeit in Anspruch nehmen, wodurch die Schaffung des Zentrums für Labormedizin ab dem 1. Januar 2011 realistisch erscheint.

5.21 Pflegefinanzierung (Bereich Spitex)

Mit der neuen Pflegefinanzierung wird sich der Kanton und/oder die Gemeinden neu mit 55 Prozent an der Akut- und Übergangspflege beteiligen müssen. Für den Spitex-Bereich ist ab dem Jahr 2011 mit einem jährlichen Mehraufwand von rund 2 Mio. Franken zu rechnen. Der Umfang der Beteiligung der Gemeinden ist noch offen.

5.22 Neue Spitalfinanzierung

Im Dezember 2007 haben die National- und Ständeräte der KVG-Revision und insbesondere der neuen Spitalfinanzierung zugestimmt. Aufgrund grosszügig gewährter Übergangsfristen fallen die Mehrkosten für die Kantone erst ab dem Jahr 2012 an, d.h. erst mit dem Jahr der Einführung von Fallpauschalen (DRG). Die neue Spitalfinanzierung umfasst verschiedene Neuerungen bei der stationären Behandlung, bei der Anrechnung von Investitionskosten, der Beteiligung an Aufenthalten in Privatspitälern und bei der freien Spitalwahl. Für den Kanton St.Gallen ist mit Mehrkosten von rund 94 Mio. Franken zu rechnen, denen aber aufgrund der Mitfinanzierung der Investitionskosten durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung auch eine Entlastung von rund 34 Mio. Franken gegenübersteht, wodurch sich ab dem Jahr 2012 netto ein jährlicher Mehraufwand von rund 60 Mio. Franken ergibt.

5.23 Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen / Beitritt Bereich C (Sucht)

Die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) regelt die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Der Kanton St.Gallen trat den Bereichen «Stationäre Einrichtungen für Kinder und Jugendliche» (A), «Einrichtungen für Erwachsene Behinderte» (B) und «Sonderschulen» (D) bereits bei (26.07.01). Ein Beitritt des Kantons St.Gallen zum Bereich C (Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich) ist seit längerer Zeit im Gespräch. Durch den Beitritt zum Teil C entstehen Mehraufwendungen für den Kanton von rund 2 Mio. Franken pro Jahr.

5.24 Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung

Derzeit ist ein Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung in Erarbeitung, welches voraussichtlich ab dem Jahr 2012 in Kraft treten soll. Aufgrund des derzeitigen Standes der Arbeiten lässt sich noch nicht beziffern, welchen Mehraufwand die Umsetzung des Bundesgesetzes für den Kanton St.Gallen haben könnte.

5.25 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 sind allfällige Veränderungen der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierungsflüsse zwischen Kanton und Gemeinden noch nicht enthalten. Es ist davon auszugehen, dass dieses Projekt insgesamt kostenneutral umgesetzt wird. Mehrbelastungen aufgrund einer veränderten Aufgabenzuordnung müssten anderweitig zwischen Kanton und Gemeinden ausgeglichen werden.

6 Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite

Es bestehen derzeit keine Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite ausserhalb der im Kapitel 5 aufgeführten Gesetzesvorhaben.

7 Finanzpolitische Beurteilung

7.1 Beurteilung der Finanzplanwerte

Mit einem Aufwandüberschuss von 303.6 Mio. Franken im Jahr 2011 sowie mit Werten von 494.9 bzw. 514.0 Mio. Franken weist der Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 ein erhebliches Ungleichgewicht auf. Das jährliche Aufwandwachstum von 6.5, 8.7 und 3.6 Prozent liegt in den Planjahren auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Wesentliche Ziele und Vorgaben des Finanzleitbilds (siehe Kapitel 2.1) würden ohne weitere Korrekturen in erheblichem Umfang verfehlt. Ein Zuwachs der Staatsquote sowie ein Verlust der finanziellen Handlungsmöglichkeiten wären die logischen Konsequenzen. Vor diesem Hintergrund besteht ein grosser Handlungsbedarf.

7.2 Handlungsbedarf

In den Jahren 2012 und 2013 darf zwar mit einer gewissen wirtschaftlichen Erholung gerechnet werden. Die Steuererträge werden jedoch kaum den Stand früherer Jahre erreichen. Damit wird zum Budgetausgleich ein Eigenkapitalbezug nötig werden. Indessen ist er so gering wie möglich zu halten. Damit soll sichergestellt werden, dass der Kanton auch bei einer länger andauernden Rezession noch über einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum verfügt. Der Eigenkapitalbezug muss zumindest so beschränkt werden, dass das freie Eigenkapital Ende 2013 noch nicht restlos aufgebraucht sein wird. Dies ist nur über eine Verzichtplanung, eine Steuerfusserhöhung oder eine Kombination von beidem zu erreichen. Für das Jahr 2011 ist einstweilen von einem Bezug aus dem freien Eigenkapital von 150 Mio. Franken gemäss der vom Kantonsrat im Rahmen der Novembersession 2009 verabschiedeten Vorgabe auszugehen. Das ist insofern gerechtfertigt, als dem Eigenkapital die Funktion zukommt, in konjunkturell schlechteren Zeiten Ertragsausfälle aufzufangen.

Von der Möglichkeit eines Nachbezugs von in den Vorjahren nicht bezogenen Mitteln aus dem besonderen Eigenkapital ist im Jahr 2011 abzusehen. Ein solcher wäre gemäss Vorgabe des Kantonsrates zulässig. Vielmehr soll davon im Jahr 2012 Gebrauch gemacht werden, da sich dann die finanzielle Situation des Kantonshaushalts noch weiter verschärfen dürfte. Zulässig ist aus heutiger Sicht ein Nachbezug von 37.9 Mio. Franken. Die Verwendung dieses Betrages zur Deckung des Defizits würde sich im Umfang der über Nachtragskredite zu finanzierenden Vorhaben für Gemeindevereinigungen reduzieren. Für das Jahr 2013 ist schliesslich ein (einmalig zulässiger) Vorbezug einer Jahrestranche von 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital einzusetzen. Der Bezug der ordentlichen Jahrestranche des besonderen Eigenkapitals von 30.6 Mio. Franken ist bereits in den Finanzplanzahlen enthalten.

Schliesslich ist die Grenze des rechtlich zulässigen Aufwandüberschusses der laufenden Rechnung für die ganze Planperiode voll auszuschöpfen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich das (freie) Eigenkapital im Umfang dieser (Rechnungs-)Defizite zusätzlich reduzieren wird.

Ausgehend von den vorstehenden Eigenkapitalbezügen und der vollen Ausschöpfung des Spielraumes für die zulässigen Defizite ergeben sich im Sinn eines Zwischenergebnisses folgende Fehlbeträge:

1. Fehlbetrag aufgrund der Eigenkapitalvorgabe des Kantonsrates für den Voranschlag 2011

	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Saldo laufende Rechnung	303.6	494.9	514.0
Zulässiges Defizit	–30.6	–30.6	–30.6
Bezug freies Eigenkapital	–150.0		
Nachbezug besonderes Eigenkapital		–37.9	
Vorbezug besonderes Eigenkapital			–30.6
Fehlbetrag I	123.0	426.4	452.8

Somit verbleibt für das Jahr 2011 ein Fehlbetrag von 123.0 Mio. Franken. In den beiden Folgejahren steigen die Fehlbeträge auf rund 426.4 Mio. Franken im Jahr 2012 bzw. rund 452.8 Mio. Franken im Jahr 2013 an. Insgesamt summiert sich so bis Ende 2013 ein Fehlbetrag von rund 1 Mrd. Franken. Damit wäre das freie Eigenkapital schon im Jahr 2012 restlos konsumiert.

Angesichts der finanziellen Ausgangslage ist es notwendig, vorläufig auf die vorgesehenen Revisionen des Steuergesetzes zu verzichten bzw. diese zu verschieben oder zu etappieren. Bei einer Verschiebung über das Jahr 2013 hinaus, reduziert sich der Fehlbetrag in den Jahren 2012 und 2013 um je 57.3 Mio. Franken.

Zudem sollen aufgrund der zusätzlichen Belastungen, die auf den Kanton in den Bereichen Spital- und Pflegefinanzierung zukommen, die Gemeinden an diesen Mehrbelastungen partizipieren, dies analog zur Weitergabe eines Anteils der Entlastungen aus der NFA. Das Projekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden bleibt deshalb massgeblich. Aktuell kann allerdings noch davon ausgegangen werden, dass die Mehrkosten im Bereich der Pflegefinanzierung in wesentlichen Teilen zu Lasten der Gemeinden gehen. Der Fehlbetrag reduziert sich damit jährlich um gut 50 Mio. Franken. Er beträgt damit:

2. Fehlbetrag nach ersten Korrekturmassnahmen

	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Fehlbetrag I	123.0	426.4	452.8
Verzicht auf Steuerentlastungen		– 57.3	– 57.3
Pflegefinanzierung zu Lasten Gemeinden	– 50.0	– 50.0	– 50.0
Fehlbetrag II	73.0	319.1	345.5

7.3 Unsicherheiten und Szenarien

Die für den Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 veranschlagten Steuererträge basieren auf folgenden Annahmen:

- Gewinnsituation der Unternehmen im Jahr 2012 wieder auf dem Niveau des Jahres 2007 (eher optimistisch);
- Einkommenszunahmen: 2011: 1.5 Prozent; 2012: 2 Prozent; 2013: 2.5 Prozent;
- Zuwachs Vermögen: 2011: 1 Prozent; 2012: 2 Prozent; 2013: 3 Prozent.

Für die weiteren Entscheidungen ist es von grosser Bedeutung, die Auswirkungen von Alternativ-Szenarien auf die Entwicklung der Steuererträge zu kennen. Aus diesem Grund wurden zwei weitere Szenarien mit folgenden Annahmen gerechnet:

Best-Case-Szenario (unerwartet schnelle wirtschaftliche Erholung)

- Gewinnsituation der Unternehmen bereits 2011 wieder auf dem Niveau des Jahres 2007 mit weiterem starkem Aufschwung;
- Einkommenszunahmen: 2011: 2.5 Prozent; 2012: 3.5 Prozent; 2013: 4.5 Prozent;
- Zuwachs Vermögen: 2011: 1.5 Prozent; 2012: 2.5 Prozent; 2013: 3.5 Prozent.

Worst-Case-Szenario (längeres Verharren der Wirtschaft auf dem Niveau des Jahres 2010)

- Erste leichte Gewinnzunahmen in den Jahren 2012 und 2013;
- Einkommenszunahme auf tiefem Niveau (1.5 Prozent) erstmals im Jahre 2013;
- Abnahme Vermögen: 2011 1.5 Prozent; 2012 1 Prozent; 2013 0 Prozent.

	2011			2012			2013		
	Worst Case Mio Fr.	Basis-szenario Mio Fr.	Best Case Mio Fr.	Worst Case Mio Fr.	Basis-szenario Mio Fr.	Best Case Mio Fr.	Worst Case Mio Fr.	Basis-szenario Mio Fr.	Best Case Mio Fr.
Einkommens- und Vermögenssteuern	820.7	837.8	848.1	810.9	855.5	886.6	811.7	880.0	933.9
Gewinn- und Kapitalsteuern	124.0	129.8	132.8	127.1	142.8	152.7	133.5	159.9	187.0
Quellensteuer	45.5	47.9	47.2	45.5	49.4	49.7	46.2	51.2	53.2
Grundstückgewinnsteuer . . .	55.3	56.6	58.0	55.3	58.1	60.9	56.1	61.0	65.5
Erbschafts- und Schenkungssteuern	30.3	37.3	40.3	30.3	37.3	40.3	30.3	37.3	40.3
Steuerstrafen	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.1	3.0	3.1	3.2
	1078.8	1112.4	1129.4	1072.1	1146.1	1193.3	1080.8	1192.5	1283.1
Direkte Bundessteuer (Kantonsanteil)	105.0	108.2	109.9	97.9	105.7	105.2	101.1	114.8	119.4
Total	1183.8	1220.6	1239.3	1170.0	1251.8	1298.5	1181.9	1307.3	1402.5

Im Fall des Best-Case-Szenarios würden sich die Steuererträge in den Finanzplanjahren 2011 bis 2013 um 18.8, 46.7 bzw. 95.2 Mio. Franken erhöhen. Sollte hingegen das Worst-Case-Szenario eintreten, wäre mit einer Reduktion der Steuererträge (gegenüber dem Basis-Szenario) von 36.8, 81.8 und 125.4 Mio. Franken zu rechnen. Für das Jahr 2013 zeigt sich somit eine Spannweite von über 200 Mio. Franken. Diese Unsicherheit ist bei der Festlegung von Massnahmen zur Reduktion des Aufwandüberschusses zu berücksichtigen.

Unsicherheiten ergeben sich auch hinsichtlich der Höhe der Beiträge aus dem Bundesfinanzausgleich. Einerseits ist eine Prognose der Entwicklung der Ressourcenausgleichszahlungen an den Kanton St.Gallen sehr schwierig, da diese letztlich von den Entwicklungen in allen Kantonen abhängig sind. Zudem besteht ein gewisses Risiko, dass das Bundesparlament die Dotation der Ausgleichstöpfe für die Periode 2012 bis 2015 verändert.

Offen muss derzeit auch bleiben, ob und allenfalls in welchem Umfang sich Sanierungsmassnahmen des Bundeshaushalts auf die Kantone auswirken. Diese Unsicherheit steht ebenfalls sehr stark im Zusammenhang mit der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung.

7.4 Begrenzung der Aufwandüberschüsse

7.4.1 Mögliche Massnahmen

Massnahmen zur Reduktion des Aufwandüberschusses müssen primär auf der Aufwandseite ansetzen. Verschiedene Möglichkeiten zur Entlastung des Haushaltes werden in der Folge dargestellt. Dabei handelt es sich um eine noch nicht bewertete Auflistung von möglichen Anpassungen.

- Umsetzung eines integralen Stellenstopps;
- Verzicht auf den Teuerungsausgleich;
- Verzicht auf zusätzliche Projekte und Aufträge an Dritte;
- Reduktion des Wachstums bei spezifischen Staatsbeiträgen;
- Reduktion bzw. Priorisierung der Investitionen zwecks Entlastung bei den Abschreibungen;
- Verzicht auf Massnahmen aus dem Regierungsprogramm;
- Verschiebung (oder Verzicht) von geplanten Gesetzesvorhaben;
- Kürzungen in verschiedenen bestehenden Aufgabenbereichen;
- Erhöhung des Steuerfusses.

Die vorne ermittelten Fehlbeträge im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 entbehren noch bewusst einer Detailbereinigung der Finanzplanwerte. Angesichts ihrer Grössenordnung ist davon auszugehen, dass verschiedene Massnahmen als Teil einer umfassenden Verzichtsplanung zur Umsetzung gelangen müssen.

Die erforderlichen Korrekturen zur Reduktion des Aufwandüberschusses sind dabei auf der Basis eines zweistufigen Ansatzes vorzunehmen: Für das Jahr 2011 haben die Korrekturen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens zu erfolgen. Für die Jahre 2012 und folgende sind nötigenfalls auch Anpassungen von Gesetzen in Betracht zu ziehen.

Die bestehende restriktive Abschreibungspraxis entfaltet nachhaltige Wirkung und hat sich bewährt. Allfällige Anpassungen müssten in einem breiteren Zusammenhang geprüft werden, konkret im Rahmen der noch anstehenden Diskussion hinsichtlich der Umsetzung des Rechnungslegungsstandards HRM2.

7.4.2 Voranschlag 2011

Für das Jahr 2011 ist eine Reduktion des Fehlbetrags von rund 73.0 Mio. Franken notwendig. Dieser Betrag soll wie im Rahmen der Erstellung des Voranschlages für das Jahr 2010 durch eine Mischung von verschiedenen Massnahmen (allgemeine, spezifische und pauschale Kürzungen) aufgefangen werden. Dazu werden wiederum sehr enge Budgetvorgaben erforderlich sein. In welchem Umfang die vorstehend aufgeführten Massnahmenvorschläge umzusetzen sind, wird die Regierung zum gegebenen Zeitpunkt festlegen.

7.4.3 Jahr 2012 und Folgejahre

Für die Jahre 2012 und 2013 (und Folgejahre) ist angesichts der Höhe der Fehlbeträge eine Korrektur «auf dem Budgetweg» nicht mehr möglich. Da die Ertragsschätzungen in den Finanzplanjahren bereits wieder eine gewisse wirtschaftliche Erholung berücksichtigen, ist aus heutiger Sicht von einem strukturellen Defizit in den kommenden Jahren von rund 180 Mio. Franken auszugehen. Je nach wirtschaftlicher Entwicklung ist mit einem deutlich grösseren bzw. einem kleineren Fehlbetrag zu rechnen (siehe die Ausführungen zu den möglichen Szenarien in Kapitel 7.3).

Für die Beseitigung des strukturellen Defizits ist es notwendig, parallel zur Erarbeitung des Voranschlages 2011 eine Verzichtplanung vorzunehmen und ab dem Spätsommer 2010 im Rahmen der Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans 2012–2014 auch über die Einleitung von allfälligen Gesetzesanpassungen zwecks Entlastung der Jahre 2012 und folgende zu entscheiden.

Mit kurzfristigen Einsparungen von 73 Mio. Franken kann der verbleibende Fehlbetrag für das Jahr 2011 gedeckt werden. Der ursprüngliche Aufwandüberschuss von 303.6 Mio. Franken für das Jahr 2011 soll somit mit dem Eigenkapitalbezug von 150 Mio. Franken, den Einsparungen von 123 Mio. Franken sowie mit dem zulässigen Aufwandüberschuss von 30.6 Mio. Franken bewältigt werden. Für die Jahre 2012 und 2013 braucht es eine Verzichtplanung im Umfang von rund 180 Mio. Franken, sowie einen Eigenkapitalbezug von 139.1 beziehungsweise von 165.5 Mio. Franken.

3. Fehlbetrag nach kurzfristigen Einsparungen, Verzichtplanung und zusätzlichen Eigenkapitalbezügen 2012 und 2013

	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Fehlbetrag II	73.0	319.1	345.5
Kurzfristige Einsparungen	– 73.0		
Verzichtplanung		– 180.0	– 180.0
Bezug freies Eigenkapital		– 139.1	– 165.5
Fehlbetrag III	0	0	0

Das freie Eigenkapital entwickelt sich wie folgt:

4. Entwicklung des freien Eigenkapitals

	AFP 2011 Mio. Fr.	AFP 2012 Mio. Fr.	AFP 2013 Mio. Fr.
Freies Eigenkapital zu Jahresbeginn	569.9	389.3	219.6
Zulässiges Defizit	-30.6	-30.6	-30.6
Bezug freies Eigenkapital	-150.0	-139.1	-165.5
Freies Eigenkapital am Jahresende	<u>389.3</u>	<u>219.6</u>	<u>23.5</u>

Damit kann die Zielsetzung, das freie Eigenkapital Ende 2013 noch nicht restlos konsumiert zu haben, erreicht werden. Es wird allerdings notwendig sein, sich mit einem flexiblen Konzept auch auf ein Worst-Case-Szenario vorzubereiten. Sollte sich beispielsweise die wirtschaftliche Erholung verzögern, erhöht sich das notwendige Volumen für die Verzichtplanung bzw. wird eine Steuerfusserhöhung nicht zu umgehen sein.

Das Vorgehen für die Verzichtplanung wird die Regierung im Rahmen der Verabschiedung der Vorgaben zum Voranschlag 2011 festlegen. Dabei bedeutet Verzichtplanung nicht nur ein Verzicht auf zusätzliche Leistungen, sondern auch ein Abbau bestehender Leistungen, also namhafte und spürbare Einsparungen. Die Verzichtplanung hat in enger Abstimmung mit dem Priorisierungsverfahren der Investitionen zu erfolgen.

8 Rechtliches

8.1 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 Aufgaben- und Finanzplan. Gegenstand der Genehmigung bilden die mit der Vorlage verbundenen Anträge (Art. 104 Abs. 2 GeschRK), nachdem der Aufgaben- und Finanzplan 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 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 Aufgaben- und Finanzplan soweit der Genehmigung zugänglich ist, als dem Kantonsrat Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum zukommt. Dieser Sachverhalt bedeutet im Wesentlichen, dass die Genehmigung auf jene Elemente des Aufgaben- und Finanzplans ausgerichtet ist, die Ausgaben zur Folge haben, welche nicht gebunden sind.¹⁴ Dem ist sowohl bei der abschnittswisen Durchberatung des Aufgaben- und Finanzplans wie auch bei Anträgen aus der Mitte des Rates Rechnung zu tragen. In Bezug auf die einzelnen Elemente des Aufgaben- und Finanzplans 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 Aufgaben- und Finanzplans. Es handelt sich dabei – wie in der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (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 Aufgaben- und Finanzplan 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.
- Nach Art. 16e Bst. b StVG enthält der Aufgaben- und Finanzplan als zweites Element die «Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms» (Botschaft IV. NT zum StVG, Ziff. 4.2.4., 3106 f.), wobei die Folgen für die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung im Mittelpunkt stehen. Hier besteht in Bezug auf diejenigen Massnahmen Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum, die nicht bereits beschlossen wurden und deren Kostenfolgen deshalb als gebundene Ausgaben zu gelten haben. Alle übrigen Massnahmen sind der Beschlussfassung zugänglich.
- Art. 16e Bst. c und d StVG legen als weitere Elemente des Aufgaben- und Finanzplans 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 Aufgaben- und Finanzplans 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).

¹⁴ 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 Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die 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).»

8.2 Anträge

8.2.1 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 Aufgaben- und Finanzplans. Es ist indessen angezeigt, Art. 105 GeschRK auf das Genehmigungsverfahren beim Aufgaben- und Finanzplan 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 Aufgaben- und Finanzplans sachgemäss übertragen, bedeutet dies, dass im Kantonsrat unter Berücksichtigung der Voraussetzung, dass Entscheidungsfreiheit beziehungsweise Ermessensspielraum besteht, in Bezug auf die vier Elemente folgende Anträge möglich sind:

- Finanzieller Mehrjahresplan:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Planwertes
- Massnahmen zur Umsetzung des Regierungsprogramms:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Planwertes einer Massnahme
- Gesetzesvorhaben:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung des Planwertes eines einzelnen Vorhabens
- Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite:
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung eines einzelnen Vorhabens
 - Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung des Planwertes eines einzelnen Vorhabens

Ergänzend sind folgende drei Bemerkungen anzuführen:

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

Sodann ist zu erwähnen, dass ein Antrag auf Genehmigung unter Vorbehalt der Aufhebung einer einzelnen Massnahme des Regierungsprogramms nicht möglich ist. Der Erlass des Regierungsprogramms, wozu auch die Festlegung der einzelnen Massnahmen zu dessen Umsetzung gehört, fällt nach Art. 16b Abs. 1 StVG in die Zuständigkeit der Regierung. Der Kantonsrat nimmt nach Art. 16b Abs. 3 StVG davon Kenntnis; ein Gestaltungsrecht des Kantonsrates besteht nicht.

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 Aufgaben- und Finanzplan 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 Aufgaben- und Finanzplan 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.

8.2.2 Anträge betreffend Erteilung eines Auftrags

Die dargestellten, auf die Elemente des Aufgaben- und Finanzplans bezogenen Anträge sind auf die Beschlussfassung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Art. 105 GeschRK ausgerichtet. Darüber hinaus steht dem Kantonsrat das Recht auf Erteilung von Aufträgen nach Art. 95 GeschRK zu. Von diesem Recht kann der Kantonsrat insbesondere dann Gebrauch machen, wenn er auf die Entwicklung von Planwerten Einfluss nehmen will, bei denen im Zeitpunkt der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans keine Entscheidungsfreiheit bzw. kein Ermessensspielraum besteht. Dem Kantonsrat muss es möglich sein, auch bei jenen Aufgaben steuernd auf die Planung hinwirken zu können, deren Planwerte auf gebundene Ausgaben abgestützt sind. Weil die Gebundenheit der Ausgaben im Zeitpunkt der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans wegen des dafür notwendigen Verfahrens nicht «beseitigt» werden kann, kann der Kantonsrat nicht im Rahmen eines Beschlusses über die «Genehmigung mit Vorbehalt» Einfluss nehmen; er kann indessen die Genehmigung mit dem Erteilen eines Auftrags nach Art. 95 GeschRK verbinden.

Mit anderen Worten: Der Kantonsrat soll die Planung der Staatstätigkeit dergestalt beeinflussen können, dass er im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans Beschlüsse fasst, die zu einem gänzlichen oder teilweisen Wegfallen der Gebundenheit der entsprechenden Ausgaben führen. Da dieses Ergebnis nur durch eine Änderung von Gesetzen oder Beschlüssen erzielt werden kann, ist ein darauf ausgerichtetes Verfahren in Gang zu setzen, was in Form eines Auftrags an die Regierung zu bewerkstelligen ist.¹⁵ Die Erteilung eines entsprechenden Auftrags ist auf der Grundlage eines Antrags aus der Mitte des Kantonsrates möglich, so dass bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans ergänzend zu den unter Ziffer 8.2.1. erwähnten Antragsmöglichkeiten der Antrag auf Beschlussfassung über einen Auftrag nach Art. 95 GeschRK hinzu kommt.

¹⁵ Diesem Anliegen könnte auch mit Gutheissung einer Motion Rechnung getragen werden. Das Instrument des Auftrags liegt indessen näher, weil die Auftragserteilung mit der Beratung einer Vorlage – hier des Aufgaben- und Finanzplans – verknüpft ist.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 zu genehmigen.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2011–2013

Entwurf der Regierung vom 5. Januar 2010

Der Kantonsrat

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Januar 2010¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

gestützt auf Art. 65 Bst. h der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001² und Art. 16d Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994³

als Beschluss:

I.

1. Die aus der Erfüllung der bestehenden Staatsaufgaben für die Jahre 2011 bis 2013 resultierenden Planwerte von laufender Rechnung und Investitionsrechnung gemäss Anhang 1 zu diesem Beschluss werden genehmigt.
2. Die aus der Umsetzung des Regierungsprogramms 2009 bis 2013 vom 12. Mai 2009 für die Jahre 2011 bis 2013 resultierenden Planwerte von laufender Rechnung und Investitionsrechnung gemäss Anhang 2 zu diesem Beschluss werden genehmigt.
3. Die für die Jahre 2011 bis 2013 vorgesehenen Gesetzesvorhaben und die daraus resultierenden Planwerte von laufender Rechnung und Investitionsrechnung gemäss Anhang 3 zu diesem Beschluss werden genehmigt.
4. Die Regierung wird eingeladen, geeignete Massnahmen vorzuschlagen, die sicherstellen, dass das freie Eigenkapital per Ende 2013 mindestens einen Wert von 23.5 Mio. Franken aufweist. Die Massnahmen sind im Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014 aufzuzeigen.

II.

Dieser Beschluss gilt bis zur Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2012–2014.

¹ *ABJ 2010*, 195ff.

² sGS 111.1.

³ sGS 140.1.

Anhang 1 zum Kantonsratsbeschluss

Bestehende Staatsaufgaben Mio. Fr.	2011			2012			2013		
	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss	Aufwand	Ertrag	Aufwand- überschuss
Laufende Rechnung	4'297.8	4'069.0	228.8	4'549.0	4'270.1	278.9	4'700.3	4'436.4	263.9
	Ausgaben	Einnahmen	Netto- investitionen	Ausgaben	Einnahmen	Netto- investitionen	Ausgaben	Einnahmen	Netto- investitionen
Investitionsrechnung	290.3	40.0	250.2	287.4	28.4	259.0	278.5	28.0	250.5

Anhang 2 zum Kantonsratsbeschluss

Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungsprogramms

	2011	2012	2013
in Franken			
1.1 Standortpromotion in neuen Zielmärkten	150'000	150'000	150'000
1.2 Gesamtstrategie zum Wissens- und Technologietransfer	225'000	225'000	225'000
1.3 Aktive Bodenpolitik verstärken	im Standortförderungsprogramm enthalten		
1.4 Wohnen und Arbeiten	250'000	425'000	625'000
1.5 Das Angebot an Internationalen Schulen abrunden*	im Standortförderungsprogramm enthalten		
1.6 Vereinbarkeit von Beruf und Familie*	92'000	172'000	212'000
1.7 Ausbau der Kulturinfrastruktur	1'670'000	1'670'000	1'670'000
2.1 Im Kanton St.Gallen ist «Familie» bezahlbar	105'000	10'105'000	10'105'000
2.2 Neue Bibliothek St.Gallen*	0	0	293'000
2.3 Biodiversität geht alle an*	125'000	50'000	75'000
2.4 Verminderung der Luftschadstoffbelastung*	275'000	225'000	125'000
2.5 Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen	finanzielle Auswirkungen noch nicht abschätzbar		
2.6 Bekämpfung der Jugendkriminalität	im ordentlichen FP 2011–2013 enthalten		
3.1 Zusammenarbeitsformen und Trägerschaften der Fachhochschulen	390'000	390'000	390'000
4.1 Steuerbelastungsmonitor	im ordentlichen FP 2011–2013 enthalten		
5.1 Raumkonzept*	500'000	500'000	650'000

* befristete Massnahmen

Anhang 2 zum Kantonsratsbeschluss

Nettoaufwand für Massnahmen des Regierungsprogramms

	2011	2012	2013
in Franken			
6.1 Regionale Kulturförderung	100'000	100'000	100'000
6.2 Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*	250'000	500'000	250'000
6.3 Zukunft Toggenburg – die Kräfte bündeln Bereich Wirtschaft	im ordentlichen FP 2011–2013 enthalten		
6.3 Zukunft Toggenburg – die Kräfte bündeln Bereich Kultur	261'000	372'000	199'000
7.1 Nutzung regionaler, erneuerbarer Energieträger*	600'000	620'000	620'000
7.2 Förderung der angewandten Energieforschung und -entwicklung	350'000	450'000	650'000
8.1 Ein gesunder Start ins Leben*	155'000	155'000	155'000
8.2 Kinder im Gleichgewicht	224'000	228'000	232'500
8.3 Bündnis gegen Depression	108'000	108'000	108'000
8.4 Demographische Herausforderungen bewältigen	330'000	330'000	330'000
9.1 Chancengleichheit im frühen Kindesalter*	240'000	740'000	760'000
9.2 Förderung der Generationensolidarität*	206'300	406'300	426'300
10.1 Deutsch von Anfang an	548'800	548'800	548'800
10.2 Integrationsvereinbarungen	im ordentlichen FP 2011–2013 enthalten		
Total	7'155'100	18'470'100	18'899'600

* befristete Massnahmen

Anhang 3 zum Kantonsratsbeschluss

Nettoaufwand für Gesetzesvorhaben

	2011 Mio. Fr.	2012 Mio. Fr.	2013 Mio. Fr.
Volkswirtschaftsdepartement			
Bahnreform 2	n.a.	n.a.	n.a.
Statistikgesetz	–	–	–
Gesetz über den Vollzug der wirtschaftlichen Landesversorgung	–	–	–
Revision Jagdgesetz	n.a.	n.a.	n.a.
Departement des Innern			
Pflegefinanzierung (Heime)	53.0	54.5	56.0
Archivgesetz	–	–	–
Bildungsdepartement			
Mittelschulgesetz	–	–	–
Sonderpädagogik-Konzept	n.a.	n.a.	n.a.
Finanzdepartement			
Nachtrag zum Steuergesetz; Einkommenssteuern	–	34.5	34.5
Nachtrag zum Steuergesetz; Gewinnsteuern	–	22.8	22.8
Gesetz über die St.Galler Pensionskasse	–	–	31.5
Revision Personalgesetz	12.7	12.7	12.7
Baudepartement			
Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung	–	0.3	0.3
IV. Nachtrag zum Energiegesetz	–	5.2	5.2
V. Nachtrag zum Energiegesetz	–	–	0.8
Einführungsgesetz zur eidgenössischen Stromversorgungsgesetzgebung	–	–	–
Geoinformationsgesetz	n.a.	n.a.	n.a.
Beschleunigung Bewilligungsverfahren	n.a.	n.a.	n.a.
Sicherheits- und Justizdepartement			
Dezentrale Erfassungs- und Bearbeitungszentren für Pässe und Identitätskarten	0.6	0.9	0.9
Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung ..	1.1	1.7	1.7
Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle	–	0.8	0.6
Gesundheitsdepartement			
Zentrum für Labormedizin	–	–	–
Pflegefinanzierung (Bereich Spitex)	–	2.0	2.0
Neue Spitalfinanzierung	–	60.0	60.0
Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) / Beitritt Bereich C (Sucht)	–	2.0	2.0
Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung	n.a.	n.a.	n.a.
Gerichte			
Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung ..	0.3	0.3	0.3
Total	67.7	197.6	231.2