

Voranschlag 2011

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. Oktober 2010

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	95	7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen	119
1 Mutmassliche Rechnung 2010	97	7.2 Spitalverbunde	119
1.1 Ergebnis	97	7.3 Zentrum für Labormedizin	119
1.2 Eigenkapitalbestand	97	7.4 Psychiatrische Dienste	120
2 Voranschlag der laufenden Rechnung	98	8 Sonderkredite	121
2.1 Rahmenbedingungen	98	8.1 Erhöhung Sonderkredit für das Hochwasserschutzprojekt Linth 2000 ...	121
2.2 Ergebnis	99	9 Aufgaben- und Finanzplan	124
2.3 Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem Voranschlag 2010	103	10 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz	125
2.4 Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013	111	11 Schlussbemerkungen und Antrag	126
3 Voranschlag der Investitionsrechnung	112	Beilage: Leistungsaufträge	127
3.1 Ergebnis	112	– Besonderer Leistungsauftrag der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) für das Jahr 2011	127
3.2 Erläuterungen	112	– Leistungsauftrag der Spitalregion Kantons-spital St.Gallen für das Jahr 2011	142
4 Finanzierungsausweis	114	– Leistungsauftrag der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland für das Jahr 2011	150
4.1 Ergebnis	114	– Leistungsauftrag der Spitalregion Linth für das Jahr 2011	162
4.2 Erläuterungen	114	– Leistungsauftrag der Spitalregion Fürstentland Toggenburg für das Jahr 2011	175
5 Finanzstatistische Auswertungen	115	– Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin für das Jahr 2011	187
5.1 Funktionale Gliederung	115	Entwurf der Regierung	
5.2 Volkswirtschaftliche Gliederung	115	– Voranschlag 2011	192
5.3 Längerfristige statistische Übersichten ..	115		
6 Verschuldung und Schuldendienst	116		
6.1 Verschuldung	116		
6.2 Schuldendienst	116		
7 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit Globalkredit und besonderen Leistungsaufträgen	119		

Anhang 1 Statistiken

Tabelle 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung	195
Grafik 1: Funktionale Gliederung der laufenden Rechnung (Grafik)	196
Tabelle 2: Funktionale Gliederung der Investitionsrechnung	197
Tabelle 3: Effektive Ausgaben / Einnahmen	198
Tabelle 4: Gliederung nach schweizerischem Kontenrahmen für öffentliche Haushalte	199
Tabellen	
5.1–5.11: Längerfristige statistische Übersichten	202

Anhang 2 Begründungen und Erläuterungen

Laufende Rechnung

0 Räte	215
1 Staatskanzlei	216
2 Volkswirtschaftsdepartement	217
3 Departement des Innern	223
4 Bildungsdepartement	230
5 Finanzdepartement	240
6 Baudepartement	247
7 Sicherheits- und Justizdepartement	254
8 Gesundheitsdepartement	262
9 Gerichte	279

Investitionsrechnung

A Investitionen und Investitionsbeiträge	285
B Strassenbauten	287
C Finanzierungen	288

Zusammenfassung

Die mutmassliche Rechnung für das laufende Jahr 2010 und der Voranschlag für das Jahr 2011 zeigen folgende Gesamtergebnisse:

	Rechnung 2009 Mio. Fr.	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Mutmasslich 2010 Mio. Fr.	Voranschlag 2011 Mio. Fr.
Laufende Rechnung				
Aufwand	4'158.1	4'175.8	4'309.1	4'379.2
Ertrag (ohne Bezug freies Eigenkapital) .	4'200.3	3'942.1	4'101.2	4'225.2
Bezug freies Eigenkapital	15.0	225.0	225.0	125.0
Aufwandüberschuss		8.7		28.9
Ertragsüberschuss	57.2		17.1	
Investitionsrechnung				
Ausgaben	160.1	237.5	226.2	289.1
Einnahmen	38.7	33.2	49.5	37.9
Nettoinvestitionen	121.4	204.3	176.8	251.1
Bestand Eigenkapital (Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital	878.4	644.7	670.5	516.6
Besonderes Eigenkapital	552.4	521.8	489.6	433.4
Gesamtes Eigenkapital	1'430.8	1'166.5	1'160.1	950.0

Aus heutiger Sicht darf für das laufende Jahr mit einem gegenüber dem Budget etwas besseren Rechnungsabschluss gerechnet werden. Anstelle des budgetierten Aufwandüberschusses von 8.7 Mio. Franken zeichnet sich ein Ertragsüberschuss von rund 17 Mio. Franken ab. Sowohl die absehbare Mehrbelastung bei den Ergänzungsleistungen von rund 20 Mio. Franken als auch die erforderliche Rückstellung für mögliche Rückzahlungen an die Versicherungskassen (infolge des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichtes über die Ausrichtung von erfolgsabhängigen Honoraren an die Vermögensverwaltung) werden durch höhere Steuererträge kompensiert. Insgesamt wird gegenüber dem Budget mit einer Verbesserung von rund 25 Mio. Franken gerechnet.

Der Voranschlag 2011 der laufenden Rechnung sieht einen Aufwandüberschuss von 28.9 Mio. Franken vor. Damit gilt das Budget als ausgeglichen. Der Gesamtaufwand nimmt gegenüber dem Vorjahresbudget um 203.4 Mio. Franken zu. Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt 2.6 Prozent. Davon entfallen 0.5 Prozentpunkte auf den Teuerungsausgleich für das Staatspersonal. Ohne diesen Ausgleich beträgt das Aufwandwachstum noch 2.1 Prozent und liegt damit nur geringfügig über der Wachstumsvorgabe des Kantonsrates und ist auch nicht höher als das im Juni 2010 vom SECO prognostizierte Wirtschaftswachstum (nominales BIP 2011: +2.7 Prozent). Damit konnte vor einem Jahr, als der Kantonsrat die Wachstumsvorgabe von maximal zwei Prozent erteilte, nicht gerechnet werden.

Der Staatssteuerfuss soll im Jahr 2011 unverändert 95 Prozent der Einfachen Steuer betragen. Dies ist nur möglich dank eines Bezugs aus dem freien Eigenkapital. Schon zum zweiten Mal hintereinander ist damit ein Reservenbezug im 3-stelligen Millionenbereich erforderlich. Nachdem sich der Reservenbezug im laufenden Jahr auf 225 Mio. Franken beläuft, sind es im Jahr 2011 nochmals 125 Mio. Franken. Dieser Bezug liegt zwar unter dem Vorgabewert des Kantonsrates von maximal 150 Mio. Franken, schränkt aber den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons für die Zukunft weiter ein. Dennoch ist der Eigenkapitalbezug auch in dieser Höhe vertretbar. Bereits im Rahmen der Beratungen des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz wurde auf die Notwendigkeit eines vorübergehenden Bezugs von freiem Eigenkapital hingewiesen. Auch aus konjunkturpolitischer Sicht erscheint es zweckmässig, die staatliche Nachfrage durch massvolle Eigenkapitalbezüge stabil zu halten. Mittelfristig werden jedoch Korrekturen im Rahmen einer Verzichtsplanung notwendig sein, um den staatlichen Haushalt im Gleichgewicht zu halten und die Eigenkapitalbezüge zu begrenzen.

Die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Haushalt des Kantons werden auch im Jahr 2011 noch spürbar sein. Dies zeigt sich bei den kantonalen Steuereinnahmen. Dank der rascheren Erholung der Wirtschaft darf zwar für das Jahr 2011 mit einer Verbesserung der Steuererträge von rund 78 Mio. Fran-

ken (gegenüber den Planwerten des Aufgaben- und Finanzplans 2011–2013) gerechnet werden. Dennoch werden die Steuererträge auch im nächsten Jahr noch nicht den Stand vor der Krise erreichen. Dazu tragen auch die ab dem Jahr 2010 wirksam gewordenen steuerlichen Entlastungen bei.

Zudem ist im Jahr 2011 mit einem deutlich geringeren Einnahmenezuwachs aus dem Bundesfinanzausgleich zu rechnen. Der Beitrag aus dem Ressourcenausgleich steigt im Jahr 2011 voraussichtlich nur um knapp 10 Mio. Franken. Im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 wurde noch ein Zuwachs von 46 Mio. Franken erwartet.

Trotz angespannter Finanzlage sieht die Regierung vor, nächstes Jahr die Besoldungen um 1.1 Prozent der Teuerung anzupassen. Ein Teuerungsausgleich war im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 nicht enthalten, erscheint aber angesichts veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (höhere Wachstums- und Teuerungserwartungen) gerechtfertigt. Zudem trägt der Teuerungsausgleich dem Umstand Rechnung, dass die letzte Lohnanpassung im Jahr 2009 auch eine Realloohnerhöhung enthielt und der erneute Verzicht auf einen Teuerungsausgleich einen schleichenden Abbau dieser Realloohnerhöhung zur Folge hätte.

Indessen ist für das 2011 eine Realloohnerhöhung nicht vorgesehen. Neben dem Teuerungsausgleich sind im Voranschlag 2011 einzig Mittel für Beförderungen, den Stufenanstieg und ausserordentliche Leistungsprämien enthalten. Dennoch nimmt dank des weitgehenden Verzichts auf Stellenschaffungen der Personalaufwand gegenüber dem Vorjahresbudget insgesamt lediglich um 0.7 Prozent bzw. um 5.2 Mio. Franken zu.

Auf der Aufwandseite wird der Haushalt insbesondere durch die Einführung der neuen Pflegefinanzierung belastet. Obwohl die Regierung die Finanzierung der Pflege, ob ambulant oder stationär, grundsätzlich in der Zuständigkeit der Gemeinde sieht, hat sie in der Gesetzesvorlage eine Kantonsbeteiligung von zwei Dritteln an der Restfinanzierung der stationären Pflege vorgesehen. Daraus ergeben sich zusätzliche Nettoaufwendungen von rund 16 Mio. Franken, die den Voranschlag 2011 unmittelbar belasten. Die sich aus der ersten Lesung der Gesetzesvorlage in der Septembersession 2010 abzeichnende weitere Erhöhung des Kantonsbeitrags ist dabei noch nicht berücksichtigt.

Trotz der entlastenden Wirkung der Pflegefinanzierung auf die Ergänzungsleistungen (EL) ist für das Jahr 2011 mit einer Zunahme des EL-Volumens zu rechnen. Bereits die mutmassliche Rechnung 2010 ist durch die stark zunehmende Zahl der Leistungsbezügerinnen und -bezüger sowie die steigenden Fallkosten geprägt. Ab 2011 wird der Kreis der EL-Anspruchsberechtigten infolge der vom Bund beschlossenen Erhöhung der Vermögensfreibeträge zusätzlich erweitert.

Die Investitionsrechnung verzeichnet einen Anstieg der Bruttoinvestitionen um 51.5 Mio. Franken. Darin zeigt sich die intensivierete Investitionstätigkeit sowohl bei den Hochbauten als auch im Strassenbau. Die Nettoinvestitionen erhöhen sich gegenüber dem Voranschlag 2010 um 46.8 Mio. Franken. Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Grenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtvolumen von 152.4 Mio. Franken (Vorjahr 146.1 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert.

Die Erarbeitung des vorliegenden Budgets war darauf ausgerichtet, den gesetzlich vorgeschriebenen Budgetausgleich ohne Erhöhung des Staatssteuerfusses zu erreichen und die Vorgaben des Kantonsrates einzuhalten. Zu diesem Zweck sah sich die Regierung gezwungen, den Departementen strenge Vorgaben aufzuerlegen und frühere Planwerte des Aufgaben- und Finanzplans 2011–2013 (AFP 2011–2013) durch allgemeine und spezifische Kürzungsmassnahmen sowie durch pauschale Kürzungen wesentlich zu korrigieren.

Dank den Saldovorgaben und deren konsequenten Umsetzung in den Departementen gelang es, das noch in den AFP-Planwerten für das Jahr 2011 ausgewiesene Haushaltsdefizit um 150 Mio. Franken zu reduzieren und die Vorgaben des Kantonsrates grösstenteils einzuhalten. Rund die Hälfte dieser Reduktion geht auf kurzfristige Einsparungen auf der Aufwandseite zurück. Im AFP 2011–2013 wurde ein Einsparungsbedarf von 73 Mio. Franken ausgemacht. Durch einschneidende Massnahmen der Departemente in einzelnen Leistungsbereichen konnten auf der Aufwandseite Einsparungen in der erwähnten Grössenordnung erzielt werden. Im Übrigen geht die Reduktion des Haushaltsdefizits gegenüber den AFP-Planwerten vornehmlich auf höhere Steuererträge zurück.

Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Voranschlag 2011. Darstellung und Aufbau entsprechen im Wesentlichen denjenigen der Vorjahre. Neu enthält der Voranschlag an verschiedenen Stellen Ausführungen über Mehr- und Minderbelastungen bzw. Mehr- und Mindererträge gegenüber den Planwerten des Aufgaben- und Finanzplans 2011–2013.

1 Mutmassliche Rechnung 2010

1.1 Ergebnis

Die im Sommer 2010 vorgenommenen Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2010 lassen per Saldo eine Verbesserung gegenüber dem Budget erwarten. Anstelle des budgetierten Aufwandüberschusses von 8.7 Mio. Franken zeichnet sich ein Ertragsüberschuss von rund 17 Mio. Franken ab. Die wichtigsten saldomässigen Veränderungen gegenüber dem Voranschlag sind wie folgt:

	Mio. Fr.
Defizit Voranschlag 2010	8.7
Belastungen	
– Mehraufwand Ergänzungsleistungen	18.6
– Zuweisung an Rückstellungen	20.0
	38.6
Entlastungen	
– Kantonale Steuern	– 43.6
– Anteile an direkter Bundes- und Verrechnungssteuer	– 14.0
	– 57.6
Saldo übrige Veränderungen	– 6.8
Saldo mutmassliche Rechnung 2010 (Ertragsüberschuss)	– 17.1

Auf der Aufwandseite zeichnet sich eine Mehrbelastung durch höhere Ausgaben für Ergänzungsleistungen von netto 18.6 Mio. Franken ab. Desweiteren wird infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes in Sachen erfolgsabhängiges Honorar für die Vermögensverwaltung eine Rückstellung von 20 Mio. Franken eingestellt, um allfälligen Rückzahlungen an die Versicherungskassen nachkommen zu können. Entlastend wirken demgegenüber die um 43.6 Mio. Franken höheren Erträge aus kantonalen Steuern, wo die höheren Erträge bei den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern die Mindererträge bei den Einkommens- und Vermögenssteuern und Grundstücksteuern übertreffen. Ebenfalls höhere Erträge sind aus den Anteilen an der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer zu erwarten.

1.2 Eigenkapitalbestand

In den vergangenen Rechnungsjahren konnte Eigenkapital geäufnet werden. Das freie Eigenkapital stieg nach Zuweisung des Ertragsüberschusses der laufenden Rechnung Ende 2009 auf 878.4 Mio. Franken. Ende 2010, nach dem budgetierten Eigenkapitalbezug von 225 Mio. Franken und der Zuweisung des Ertragsüberschusses gemäss mutmasslicher Rechnung 2010 wird das Eigenkapital dagegen auf einen Stand von rund 670 Mio. Franken zurückgehen.

Nebst dem freien Eigenkapital verfügte der Kanton St.Gallen Ende 2009 über 552.4 Mio. Franken an besonderem Eigenkapital. Dieses kann für steuerliche Entlastungen sowie zur Förderung von Gemeindevereinigungen und kommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden. Neben der budgetierten ordentlichen Tranche von 30.6 Mio. Franken dürften im Jahr 2010 für bereits gutgeheissene Gemeindefusionsprojekte auch die nicht bezogenen Mittel aus den Vorjahren eingesetzt werden, so dass für Ende 2010 ein Bestand an besonderem Eigenkapital von rund 490 Mio. Franken erwartet werden kann.

2 Voranschlag der laufenden Rechnung

2.1 Rahmenbedingungen

2.11 Allgemeine Rahmenbedingungen

Die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Haushalt des Kantons werden auch im Jahr 2011 noch spürbar sein. Dies zeigt sich bei den Steuereinnahmen. Obwohl sich eine raschere Erholung als noch im AFP 2011–2013 angenommen abzeichnet, dürften diese auch im nächsten Jahr noch nicht den Stand vor Ausbruch der Krise erreichen. Dazu tragen auch die ab dem Jahr 2010 wirksam gewordenen steuerlichen Entlastungen bei. Zudem ist mit deutlich geringeren Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich zu rechnen.

Auf der Aufwandseite kommt im Jahr 2011 mit der vom Bund vorgeschriebenen Einführung der Pflegefinanzierung, an deren Kosten sich der Kanton massgeblich beteiligen wird, eine markante Mehrbelastung hinzu. Ebenfalls exogen bedingt und vom Kanton nicht beeinflussbar sind Mehrausgaben im Bereich der Ergänzungsleistungen, deren Auszahlungen nicht zuletzt infolge der Erhöhung der Vermögensfreibeträge durch den Bund im Jahr 2011 nochmals deutlich ansteigen werden.

2.12 Vorgaben des Kantonsrates

Der Kantonsrat hat die Regierung mit Beschluss vom 1. Dezember 2009 eingeladen, für das Jahr 2011 einen ausgeglichenen Voranschlag gemäss Staatsverwaltungsgesetz zu unterbreiten, bei dem das bereinigte Aufwandwachstum höchstens 2 Prozent beträgt. Desweiteren wurde der Bezug aus dem freien Eigenkapital auf maximal 150 Mio. Franken beschränkt, wobei allerdings ein Bezug der in den Vorjahren noch nicht bezogenen Mittel aus dem besonderen Eigenkapital zugelassen wurde. Schliesslich soll nach den Vorgaben des Kantonsrats der Steuerfuss nicht erhöht werden.

Mit Beschluss vom 23. Februar 2010 hat der Kantonsrat die Regierung ferner eingeladen, den Personalaufwand für das Staatspersonal sowie den Aufwand für Dienstleistungen und Honorare Dritter auf dem Stand des Voranschlags 2010 zu plafonieren. Ausgenommen bleiben dabei die jährlich mit dem Voranschlag zu beschliessenden allgemeinen Besoldungsmassnahmen und die aufgrund des Berichts Innere Sicherheit umzusetzende Ausweitung des Polizeikorps.

2.13 Zulässiges Defizit

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

2.14 Budgetrichtlinien der Regierung

Die im Frühjahr 2010 erlassenen Budgetrichtlinien der Regierung zielten darauf ab, den gesetzlich vorgeschriebenen Budgetausgleich bei unverändertem Staatssteuerfuss (95 Prozent) zu erreichen und die Vorgaben des Kantonsrates einzuhalten. Zu diesem Zweck auferlegte die Regierung den Departementen strenge Vorgaben bezüglich des zulässigen Budgetsaldos im allgemeinen Haushalt. Die Budgetierung der Departemente erfolgte auf Basis der Planwerte für das Jahr 2011 gemäss AFP 2011–2013, einer erneuten Schätzung für die vom Kanton zu tragenden Kosten der Pflegefinanzierung sowie aktualisierten Ertragschätzungen.

Die von der Regierung beschlossenen Kürzungen umfassten:

- allgemeine Massnahmen (Reduktion der geplanten Ausgaben für das Personal sowie für Bauten und Renovationen; Streichung der nichtgenehmigten Massnahmen des Regierungsprogramms),
- spezifische Massnahmen in einzelnen Aufgabenbereichen (Fokus auf wichtige Aufgabengebiete mit grossem Wachstum);
- eine (zum verbleibenden Aufwandüberschuss) proportionale Kürzung bei allen Departementen und der Staatskanzlei.

Dank der strengen Saldovorgaben der Regierung und der konsequenten Umsetzung in den Departementen konnte die Budgetvorgabe des Kantonsrates bis auf das Wachstum des bereinigten Gesamtaufwands eingehalten werden.

2.2 Ergebnis

2.21 Übersicht

Der Voranschlag 2011 der laufenden Rechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

	Voranschlag 2010 Fr.	Voranschlag 2011 Fr.
Aufwand	4'175'845'600	4'379'156'400
Ertrag (ohne Bezug freies Eigenkapital)	3'942'118'800	4'225'221'100
Bezug freies Eigenkapital	225'000'000	125'000'000
Aufwandüberschuss	8'726'800	28'935'300

Gegenüber dem Vorjahr nimmt der Aufwand im Jahr 2011 gesamthaft (brutto) um 203.3 Mio. Franken (4.9 Prozent) zu, während der Ertrag insgesamt um 183.1 Mio. Franken (4.4 Prozent) steigt.

2.22 Aufwandwachstum

Der höhere Bruttoaufwand von 203.3 Mio. Franken resultiert zu einem grossen Teil aus folgenden Zunahmen:

	Mio. Fr.
Durchlaufende Beiträge	28.6
Interne Verrechnungen	21.9
Ertragsanteile Dritter	75.1
Übrige	77.7
Bruttoaufwand	203.3

Diese Auflistung zeigt, dass der Bruttoaufwand massgeblich durch die Höhe der Ertragsanteile Dritter beeinflusst wird. Diese setzen sich grossmehrheitlich aus den Anteilen der Gemeinden, Konfessionsteilen und des Bundes an den kantonalen Steuererträgen zusammen und bewegen sich damit parallel zu den erwarteten Steuereinnahmen. Der Bruttoaufwand wird desweiteren wesentlich durch die durchlaufenden Beiträge beeinflusst und enthält in grösserem Umfang Doppelzahlungen in Form von internen Verrechnungen. Für eine sachgerechte Ermittlung des Aufwandwachstums muss der Bruttoaufwand um diese Positionen korrigiert werden. Zusätzlich müssen die nachstehenden Bereinigungen vorgenommen werden:

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

Eine auf diese Weise bereinigte Gegenüberstellung des Voranschlags 2011 mit dem Vorjahresbudget zeigt folgendes Bild:

	Voranschlag 2010 Mio. Fr.	Voranschlag 2011 Mio. Fr.	Aufwandwachstum Mio. Fr.	in %
Gesamtaufwand	4'175.8	4'379.2	203.3	4.9
– Durchlaufende Beiträge	238.4	267.0		
– Interne Verrechnungen	362.5	384.3		
– Ertragsanteile Dritter	264.9	340.0		
– Fondierungen	29.4	22.6		
– Globalkredite (Erträge)	61.0	61.7		
Bereinigter Aufwand	3'219.7	3'303.5	83.8	2.6
Bereinigter Aufwand ohne Kosten Teuerungsausgleich		3'286.1	66.4	2.1

Mit der pauschalen Korrektur bestimmter Aufwandkategorien ist das Aufwandwachstum noch nicht vollständig bereinigt. Trotzdem wird im Gegensatz zur Botschaft zum Voranschlag 2010 auf eine weitere Bereinigung um einmalige Belastungen oder Entlastungen des Haushalts sowie um exogen verursachte, dauerhafte Saldoverschiebungen verzichtet. Der Grund für dieses Vorgehen besteht darin, dass der bereinigte Aufwand ohne die Berücksichtigung solcher Einmaleffekte für jedes Jahr einheitlich berechnet werden kann und damit die Aussagekraft von Mehrjahresvergleichen steigt.

Insgesamt beträgt das bereinigte Aufwandwachstum 2.6 Prozent. Damit überschreitet der Voranschlag 2011 die Wachstumsvorgabe des Kantonsrates um 0.6 Prozentpunkte (vgl. Ziff. 2.12). Von dieser Differenz sind 0.5 Prozentpunkte auf den Teuerungsausgleich von 1.1 Prozent auf den Besoldungen zurückzuführen.

2.23 Personalaufwand

Seit dem Vollzugsbeginn des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz unterliegt der Stellenplan nicht mehr der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Steuerung der Stellen bzw. des Personalaufwands erfolgt neu über die Festlegung der einzelnen Kredite. Folgende Übersicht zeigt die im Voranschlag 2011 eingestellten Kredite für das Personal nach Departement und im Vergleich zum Voranschlag 2010:

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.	Veränderung in Prozent
Räte	3'804.0	3'813.0	0.2%
Staatskanzlei	5'040.3	5'475.4	8.6%
Volkswirtschaftsdepartement	57'269.4	58'301.9	1.8%
Departement des Innern	27'742.5	27'633.6	– 0.4%
Bildungsdepartement	254'197.0	255'882.7	0.7%
Finanzdepartement (ohne allg. Personalaufwand) .	37'042.5	36'737.2	– 0.8%
Baudepartement	66'760.2	67'309.7	0.8%
Sicherheits- und Justizdepartement	168'771.3	174'568.4	3.4%
Gesundheitsdepartement	133'368.0	121'156.1	– 9.2%
Gerichte	30'771.9	31'385.4	2.0%
Dezentral budgetierter Personalaufwand	784'767.1	782'263.4	– 0.3%
Zentral budgetierter allgemeiner Personalaufwand	4'422.5	12'124.8	174.2%
Personalaufwand Kanton St.Gallen	789'189.6	794'388.2	0.7%

Vor dem Hintergrund der kantonsrätlichen Vorgabe, den Personalaufwand auf dem Stand 2010 zu halten, wurde auf Stellenschaffungen im Jahr 2011 weitgehend verzichtet. In den meisten Departementen bewegt sich der Zuwachs des Personalaufwands daher unter dem Wert von 0.9 Prozent, der sich infolge der Gewährung von Stufenanstieg und leistungsbezogenen Lohnerhöhungen sowie Entlastungen aus Mutationsgewinnen ergibt.

Im Einzelnen sind die Veränderungen im dezentral budgetierten Personalaufwand wie folgt zu erklären:

- Staatskanzlei: Der Zuwachs ist auf eine saldoneutrale Stellenumlagerung vom Baudepartement zur Staatskanzlei in den Bereichen Telefonie und nachhaltige Entwicklung zurückzuführen.
- Volkswirtschaftsdepartement: Der Anstieg ist auf das Amt für Arbeit zurückzuführen, wo aufgrund der prognostizierten Arbeitslosenzahlen mit einem leicht höheren Personalaufwand gerechnet wird. Dieser Mehraufwand ist für den Kanton saldoneutral, da er vom Bund refinanziert wird.
- Departement des Innern: Der Personalaufwand ist rückläufig, allerdings wird eine Aushilfsstelle im Stiftsarchiv weitergeführt.
- Bildungsdepartement: Mit Ausnahme der Lehrpersonen auf Sekundarstufe II, die sich nach der Anzahl zu unterrichtender Klassen zu richten haben, werden keine neuen Stellen geschaffen.
- Finanzdepartement: Es sind keine neuen Stellen vorgesehen.
- Baudepartement: Der Anstieg wird durch eine neue Stelle für einen Kantonsbaumeister-Stellvertreter sowie die Erhöhung der Pensen von 2 Projektleitern von je 50 auf 100 Prozent begründet.
- Sicherheits- und Justizdepartement: Der Zuwachs von 3.4 Prozent ist einerseits auf Stellenbesetzungen gemäss dem Bericht Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen (40.09.01) und infolge der Zunahme der zu bewältigenden ordentlichen Aufgaben zurückzuführen (+13.5 Stellen). Andererseits ist im Voranschlag die in den letzten Jahren regelmässig zu tiefe Budgetierung der Personalkosten korrigiert.
- Gesundheitsdepartement: Der rückläufige Personalaufwand ist in erster Linie auf die Überführung der Laboratorien in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St. Gallen zurückzuführen (–11.4 Mio. Fr.).
- Gerichte: Bei den Gerichten sind folgende Stellenaufstockungen vorgesehen: 0.9 Stabsstellen im Kantonsgericht, 0.5 Richter- und 0.5 Gerichtsschreiberstellen im Versicherungsgericht (befristet), 0.6 Sekretariatsstellen im Verwaltungsgericht.

Auf Ebene des Gesamtkantons ergibt sich ohne Berücksichtigung des allgemeinen Teuerungsausgleichs von 1.1 Prozent ein Rückgang des Personalaufwands um 0.3 Prozent. Unter Einbezug des Teuerungsausgleichs resultiert ein Zuwachs von 0.7 Prozent. Die Vorgabe des Kantonsrates, welche eine Personalaufwandsplafonierung vorbehaltlich allgemeiner Besoldungsanpassungen sowie der Anpassungen im Bereich der Kantonspolizei vorsieht, ist damit eingehalten.

2.24 Dienstleistungen und Honorare

Im Bereich Dienstleistungen und Honorare, für das der Kantonsrat bei seinen Budgetvorgaben ebenfalls eine Plafonierung auf dem Stand des Jahres 2010 vorgegeben hatte, ist folgende Entwicklung budgetiert:

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.	Veränderung in Prozent
Räte	253.0	258.8	2.3%
Staatskanzlei	4'886.5	4'833.2	– 1.1%
Volkswirtschaftsdepartement	22'739.9	19'649.9	– 13.6%
Departement des Innern	11'449.2	13'834.0	20.8%
Bildungsdepartement	11'524.2	10'904.9	– 5.4%
Finanzdepartement	16'302.8	17'090.8	4.8%
Baudepartement	36'447.6	32'975.5	– 9.5%
Sicherheits- und Justizdepartement	49'991.5	52'601.8	5.2%
Gesundheitsdepartement	12'438.8	12'669.7	1.9%
Gerichte	5'230.5	5'455.3	4.3%
Dienstleistungen und Honorare Kanton St.Gallen ..	<u>171'264.0</u>	<u>170'273.9</u>	– 0.6%

Auf Ebene des Gesamtkantons nimmt der Aufwand für Dienstleistungen und Honorare um 0.6 Prozent ab. Die Vorgabe des Kantonsrates ist damit eingehalten. In einzelnen Departementen zeichnen sich allerdings Zuwächse ab:

- Departement des Innern: Der Zuwachs ist auf neue bzw. zusätzliche Entschädigungen an die Sozialversicherungsanstalt für die Durchführung der Pflegefinanzierung bzw. des Ergänzungsleistungssystems zurückzuführen.
- Finanzdepartement: Der Anstieg ist im Zuwachs der Bezugsprovisionen bei den Quellensteuern begründet, der mit den höheren Erträgen in diesem Bereich einhergeht.
- Sicherheits- und Justizdepartement: Die Aufwandsteigerung ist grösstenteils durch entsprechende Mehreträge refinanziert, so der Aufwand für die vom Bund finanzierten Integrationsvereinbarungen oder die durch entsprechende Mehreinnahmen kompensierten Kostgelderhöhungen bei den Justizvollzugsanstalten.
- Gesundheitsdepartement: Das Wachstum ist auf die neue Praxis zurückzuführen, dass Tierarztpraxen im Zusammenhang mit amtlichen Aufträgen im Bereich Fleischhygiene und Tiergesundheit künftig als Auftragnehmer und nicht mehr als Arbeitnehmer behandelt werden. Zudem werden Druckkosten für ZEPRA-Projekte neu unter Aufträge an Dritte verbucht.
- Gerichte: Der Zuwachs wird durch eine Änderung der Verbuchungspraxis beim Honoraraufwand für die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse hervorgerufen.

2.25 Staatsquote

Die Staatsquote misst das Verhältnis zwischen den effektiven Ausgaben der laufenden Rechnung und dem Volkseinkommen. Die effektiven Ausgaben, dargestellt in Tabelle 3 des Anhangs 1 dieser Botschaft, stellen die liquiditätswirksamen Aufwandpositionen dar. Sie betragen im Jahr 2011 3'602.2 Mio. Franken und liegen damit 2.9 Prozent über dem Vorjahreswert (3'499.4 Mio. Fr.). Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, beträgt das nominale BIP-Wachstum, welches als Annäherung für die Entwicklung des Volkseinkommens verwendet werden kann, im Jahr 2011 schweizweit voraussichtlich 2.7 Prozent (Prognose Juni 2010). Damit zeichnet sich ab, dass das Wachstum der effektiven Ausgaben auch leicht über die Entwicklung des kantonalen Volkseinkommens zu liegen kommt. Dies wiederum weist auf eine Erhöhung der Staatsquote im Kanton St.Gallen auch im Jahr 2011 hin.¹

Die Konjunkturprognose des SECO vom Juni 2010:

	2010	2011
Bruttoinlandprodukt (BIP) real	1.8%	1.6%
BIP nominal	2.9%	2.7%
Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise)	1.1%	0.8%
Arbeitslosenquote	3.9%	3.7%

¹ Im Gegensatz zu den Vorjahren wird in dieser Botschaft auf die Berechnung des effektiven Werts der kantonalen Staatsquote verzichtet (Schätzung Vorjahr: 14.5 Prozent). Der Grund liegt darin, dass die für die Berechnung notwendige Schätzung des kantonalen Volkseinkommens vom Bundesamt für Statistik seit 2005 infolge methodischer Vorbehalte nicht mehr publiziert wird. Eine Fortführung der in den letzten Jahren zur Ermittlung des aktuellen kantonalen Volkseinkommens noch vorgenommenen Hochrechnung anhand (nationaler) BIP-Wachstumsraten würde zu steigenden Ungenauigkeiten führen und ist deshalb nicht mehr zweckmässig.

2.3 Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem Voranschlag 2010

2.31 Saldomässige Veränderungen gegenüber dem Vorjahresbudget

		Mio. Fr.
Defizit Voranschlag 2010		8.7
Belastungen		
– Reduktion Bezug freies Eigenkapital (Minderertrag)	+ 100.0	
– Gewährung des Teuerungsausgleichs von 1.1 Prozent	+ 17.9	
– Pflegefinanzierung: Kostenanteil des Kantons abzüglich Beiträge der Gemeinden	+ 33.6	
– Ergänzungsleistungen (inklusive 16.5 Mio. Franken Minderaufwand infolge Einführung der Pflegefinanzierung)	+ 12.6	
– Abschreibungen zu Lasten des allgemeinen Haushalts	+ 15.9	180.0
Entlastungen		
– Kantonale Steuern	– 106.4	
– Anteile an direkter Bundes- und Verrechnungssteuer	– 24.7	
– Innerkantonaler Finanz- und Lastenausgleich (Minderaufwand) ..	– 12.3	
– Bundesfinanz- und Lastenausgleich (Mehrertrag)	– 9.9	– 153.3
Saldo übrige Veränderungen		– 6.5
Defizit Voranschlag 2011		28.9

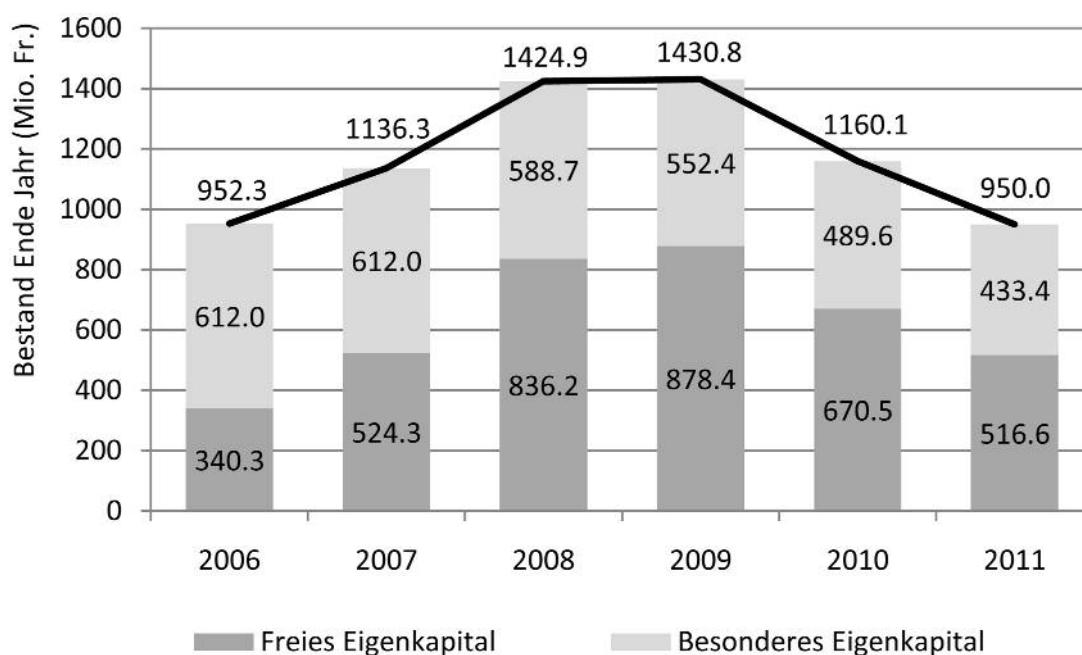
2.32 Eigenkapitalbezug

Der beantragte Staatssteuerfuss von 95 Prozent erfordert einen Bezug von rund 125 Mio. Franken aus dem freien und 30.6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital. Dieser Bezug liegt 100 Mio. Franken unter dem im Voranschlag 2010 budgetierten Eigenkapitalbezug. Auch liegt der Bezug von freiem Eigenkapital deutlich unter den 150 Mio. Franken, die der Kantonsrat als maximalen Bezug für das Jahr 2011 vorgegeben hatte.

Ein Eigenkapitalbezug in der Höhe von 125 Mio. Franken ist insgesamt vertretbar. Bereits im Rahmen der Beratungen des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz wurde auf die Notwendigkeit eines vorübergehenden Bezugs von freiem Eigenkapital hingewiesen. Auch aus konjunkturpolitischer Sicht erscheint es zweckmässig, die staatliche Nachfrage durch massvolle Eigenkapitalbezüge stabil zu halten. Mittelfristig werden jedoch Korrekturen notwendig sein, um den staatlichen Haushalt im Gleichgewicht zu halten und die Eigenkapitalbezüge zu begrenzen.

Aus dem besonderen Eigenkapital soll wie im Jahr 2010 die ordentliche Tranche von 30.6 Mio. Franken bezogen werden. Wie in den Vorjahren ist auch für das Jahr 2011 zu erwarten, dass Nachtragskredite zur Förderung von Gemeindefusionen letztendlich zu zusätzlichen Bezügen aus dem besonderen Eigenkapital führen werden. Da einmalig eine Jahrestranche vorbezogen werden kann, wäre ein solch zusätzlicher Bezug zulässig. In den Folgejahren ist dann allerdings weder ein Nachbezug noch nicht bezogener Vorjahres-Tranchen noch ein Vorbezug von besonderem Eigenkapital mehr möglich.

Unter Berücksichtigung der mutmasslichen Eigenkapitalbezüge des Jahres 2010 (vgl. Ziff. 1.2) und der zu erwartenden Eigenkapitalbezüge im Jahr 2011 ist folgende Entwicklung des Eigenkapitalbestands zu erwarten:



2.33 Besoldungen

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

Im Jahr 2010 gleichen die Besoldungen wie im Jahr 2009 einen Indexstand von 106.1 (Basis Dezember 2005 = 100) aus. Im August 2010 lag der Indexstand bei 103.4 Punkten. Für die Jahre 2010 und 2011 erwartet das SECO eine Teuerung von 1.1 bzw. 0.8 Prozent (Prognose Juni 2010). Im Rahmen dieser Prognose würden damit auch unveränderte Besoldungsansätze den Landesindex der Konsumentenpreise bis Ende 2011 übertreffen.

Zu berücksichtigen ist indes, dass die Lohnanpassung auf den 1. Januar 2009 auch eine Realloohnerhöhung enthielt. Der erneute Verzicht auf den Teuerungsausgleich hätte deshalb zur Folge, dass die damalige Realloohnerhöhung durch die Teuerung schleichend abgebaut würde. Aus diesem Grund beschloss die Regierung, auf das Jahr 2011 – ohne Präjudiz für ein Folgejahr – den Ausgleich auf der im Juni vom SECO prognostizierten Teuerung für das Jahr 2010 von 1.1 Prozent zu gewähren. Die sich daraus ergebenden Kosten belaufen sich auf 17.4 Mio. Franken (Globalkreditbereiche inklusive). Auf den Antrag der Personalverbände, eine Realloohnerhöhung von 1.0 Prozent zu gewähren, trat die Regierung dagegen nicht ein.

Nach Art. 6 BVO wird die Besoldung für Mitarbeitende, die noch nicht im Maximum einer Besoldungsklasse eingestuft sind, bei guten Leistungen um eine Spanne erhöht (sogenannter Stufenanstieg). Hierfür muss erfahrungsgemäss rund 1 Prozent der Lohnsumme eingesetzt werden. Dies kommt einer individuellen Lohnerhöhung gleich. Dieser Stufenanstieg soll im Jahr 2011 trotz der angespannten finanziellen Situation beibehalten werden.

Neben dem Stufenanstieg enthält der vorliegende Voranschlag für individuelle, leistungsbezogene Lohnerhöhungen eine Beförderungsquote von 0.4 Prozent der Lohnsumme (Vorjahr 0.3 Prozent). Für ausserordentliche Leistungsprämien stehen wie im Vorjahr 0.3 Prozent der massgeblichen Lohnsumme zur Verfügung.

Unter Berücksichtigung des entlastenden Effekts von Personalmutationen erhöhen die vorgesehenen Massnahmen die Besoldungssumme um rund 2.0 Prozent. Dank den Sparsbemühungen der Regierung liegt der budgetierte Zuwachs allerdings deutlich unter diesem Wert. Der für das Jahr 2011 budgetierte Personalaufwand übersteigt denjenigen des Voranschlags 2010 lediglich um 0.7 Prozent bzw. um 5.2 Mio. Franken. Ohne Teuerungsausgleich läge der Personalaufwand um 0.3 Prozent oder 7.9 Mio. Franken unter dem Vorjahreswert.²

2.34 Pflegefinanzierung und Ergänzungsleistungen

Die Neuordnung der Pflegefinanzierung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft. Kernstück der neuen Regelung ist die Neuordnung der Finanzierung von ambulanter und stationärer Pflege sowie der Akut- und Übergangspflege. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung wird künftig einen gesamtschweizerisch festgelegten Beitrag an die Pflegekosten leisten. Zusätzlich wird der Beitrag der Pflegebedürftigen limitiert. Die Finanzierung der restlichen Pflegekosten ist von den Kantonen zu regeln.

Das von der Regierung auf die Septembersession 2010 vorgelegte Gesetzesentwurf zur Pflegefinanzierung sieht vor, dass die Gemeinden die Restfinanzierung der ambulanten und Akut- und Übergangskosten übernehmen. Die Restfinanzierung der stationären Pflege soll dagegen zu zwei Dritteln vom Kanton mitfinanziert werden. Zusammen mit den zu erwartenden Entlastungen bei den Ergänzungsleistungen ergeben sich damit für den Kanton zusätzliche Nettoaufwendungen von rund 16 Mio. Franken, die den Voranschlag 2011 unmittelbar belasten. Eine allfällige Erhöhung des Kantonsbeitrags auf 80 Prozent würde den Haushalt um weitere 6 Mio. Franken belasten. Dieser Mehraufwand ist im vorliegenden Budget nicht berücksichtigt.

Mehraufwendungen ergeben sich ferner bei den Ergänzungsleistungen (EL). Trotz der entlastenden Wirkung der Pflegefinanzierung (–16.5 Mio. Fr.) – der heute oft zum EL-Bezug führende Selbstbehalt der Pflegebedürftigen wird reduziert – ist für das Jahr 2011 mit einer Zunahme der EL-Auszahlungen zu rechnen. Der bereits im laufenden Jahr zu beobachtende verstärkte Zuwachs der Anzahl Leistungsbezügerinnen und -bezüger sowie der Fallkosten wird sich im nächsten Jahr fortsetzen. Darüber hinaus wird der Kreis der EL-Anspruchsberechtigten mit der vom Bund beschlossenen Erhöhung der Vermögensfreibeträge ab 2011 zusätzlich erweitert.

2.35 Prämienverbilligungen

Seit der Einführung der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) leistet der Bund an die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) einen Beitrag von 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der definitive Bundesbeitrag wird jeweils im Oktober vor Beginn des Budgetjahres festgelegt. Die Hochrechnungen des Bundesamtes für Gesundheit ergeben für den Kanton St.Gallen für das Jahr 2011 eine Erhöhung des Bundesbeitrages auf 130.5 Mio. Franken.

Nach Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11) verändern sich die Begrenzungen für das Gesamtvolumen der Prämienverbilligung im Kanton St.Gallen (Bundes- und Kantonsbeitrag einschliesslich der Vergütungen des Kantons an die politischen Gemeinden für Prämien und Verzugszinsen) im selben Umfang wie der Bundesbeitrag. Damit ergibt sich für das Jahr 2011 voraussichtlich ein maximales Prämienverbilligungsvolumen von rund 194.2 Mio. Franken. Der mit dem Voranschlag beantragte Betrag liegt 11.7 Mio. Franken oder 6.5 Prozent über dem Vorjahreswert, doch bleibt die Nettobelastung für den Kanton nahezu stabil.

² Die restlichen rund 9.6 Mio. Franken der Gesamtkosten des Teuerungsausgleichs von 17.4 Mio. Franken sind auf Mehraufwendungen in den Globalkreditbereichen zurückzuführen, deren Personalkosten nicht im allgemeinen Personalaufwand verbucht werden.

Im Voranschlag 2011 sind nachstehende Beträge budgetiert:

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.
Prämienverbilligungsvolumen des Kantons	179'000.0	190'700.0
Durchführungskosten	3'232.4	3'297.1
Bundesbeitrag	– 120'300.0	– 130'500.0
Rückerstattung des Kantons für Ersatzleistungen der Gemeinden ...	6'300.0	5'400.0
Nettobelastung für den Kanton	68'232.4	68'897.1

2.36 Spitalverbunde

Die für die Spitalverbunde budgetierten Globalkredite (in Form von Staatsbeiträgen) sind auf die jeweiligen Leistungsaufträge abgestimmt (vgl. hierzu Ziff. 7 und die Beilage zu dieser Botschaft). Sie fallen im Vergleich zum Voranschlag 2010 lediglich um 2.0 Mio. Franken höher aus.

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.
Spitalverbund 1 – Kantonsspital St.Gallen	196'438.8	198'301.5
Spitalverbund 2 – Region Rheintal Werdenberg Sarganserland	53'568.9	55'434.2
Spitalverbund 3 – Spital Linth	21'488.6	22'681.9
Spitalverbund 4 – Region Fürstenland Toggenburg	36'313.4	33'349.8
Globalkredite Spitalverbunde	307'809.7	309'767.4

Kennzahlen Spitalverbunde:

Stationäre Austritte	63'165	62'933
Pflegetage	476'878	472'923
Durchschnittliche Aufenthaltsdauer	7.55 Tage	7.51 Tage
Anteil Halbprivat/Privat-Patientinnen und Patienten	21.2%	21.0%

Die Grundlage zur Berechnung des kantonalen Beitrages an die stationäre Versorgung für das Jahr 2011 bilden die Veränderungen der Tarife und der Frequenzen, die ihrerseits unter anderem auf der Anzahl Austritte und Pflegetage basieren. Die Frequenzen werden ausgehend von den ersten fünf Monaten des laufenden Jahres hochgerechnet. Das Mengengerüst 2011 fällt niedriger aus als im Jahr 2010 und führt zu einer Reduktion der im Voranschlag 2011 einzustellenden Globalkredite.

Demgegenüber nehmen in der ambulanten Versorgung die budgetierten Leistungen im Jahr 2011 zu, was zu einer Erhöhung des Kantonsbeitrages 2011 führt. Desweiteren führen die Umsetzung der Unterstellung weiterer Berufsgruppen unter das Arbeitsgesetz sowie der Einbezug der für das restliche Staatspersonal geplanten Besoldungsmassnahmen (vgl. Ziff. 2.33) zu einer Erhöhung der Globalkreditsumme.

2.37 Steuerertrag

2.371 Der Voranschlag der kantonalen Steuern 2011 basiert auf einem Staatssteuerfuss von 95 Prozent, der bei den steuerfussabhängigen Steuerarten zur Anwendung gelangt. Nachzahlungen und Rückstände werden zu den Steuerfüssen der entsprechenden Vorjahre erhoben. In den nachfolgenden Abschnitten 2.372 und 2.373 werden die Berechnungen anhand von 100 Prozent der einfachen Steuer erläutert.

2.372 Im Jahr 2011 werden die Jahressteuern für die **Einkommens- und Vermögenssteuern** 2011 vorläufig in Rechnung gestellt; die definitive Rechnungsstellung für diese Steuern erfolgt erst aufgrund der anfangs 2012 einzureichenden Steuererklärung für das Einkommen im (Bemessungs-)Jahr 2011 und für das Vermögen am Stichtag 31. Dezember 2011. Dem System der Postnumerandobesteuerung entsprechend basiert die vorläufige Rechnungsstellung weniger auf gesicherten Veranlagungsdaten als vielmehr auf Annahmen bezüglich der allgemeinen Einkommens- und Vermögensentwicklung. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung wird für das Jahr 2011, unter Berücksichtigung des Basiseffektes der Nachzahlungen der Vorjahre, mit einem Einkommenszuwachs von 2.5 Prozent (progressionsbereinigt 3.75 Prozent) und mit einem Vermögenszuwachs von 2.0 Prozent gerechnet. Aufgrund der neuen Basis sowie der mutmasslichen

Einkommens- und Vermögensveränderungen im kommenden Jahr kann für 2011, bezogen auf die Jahressteuern, eine einfache Steuer von 832.1 Mio. Franken in Rechnung gestellt werden.

	einfache Steuer Mio. Fr.
Einkommenssteuer	721.1
Vermögenssteuern	98.6
Steuern auf Kapitaleistungen laufendes Jahr	12.5
Voraussichtlicher Sollbetrag der Jahressteuern 2011	<u>832.1</u>

Zu den Nachzahlungen im Jahr 2011 gehören die ordentlichen Nachzahlungen für die Steuerjahre bis und mit 2010. Dazu zählen zur Hauptsache die Differenzbeträge zwischen Schlussrechnung und vorläufiger Rechnung der Steuerperioden bis 2010. Schwergewichtig werden Nachzahlungen für die Steuerperiode 2010 anfallen, da bis Ende dieses Jahres die Veranlagungen für 2008 praktisch vollständig und für 2009 zu einem Grossteil erledigt sein werden. Zusätzlich zählen dazu seit 2009 auch die Nachsteuern. Nach Massgabe der mutmasslichen Veranlagungsproduktion im kommenden Jahr kann unter diesem Titel mit einem gleichbleibenden Ertrag von 60.4 Mio. Franken gerechnet werden.

	einfache Steuer Mio. Fr.
Mutmasslicher Ertrag der Nachzahlungen 2008–2010	45.0
Steuern von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen	5.0
Steuern auf Kapitaleistungen Vorjahre	5.0
Nachsteuern	5.4
Voraussichtlicher Sollbetrag der Nachzahlungen 2010	<u>60.4</u>

2.373 Die Jahressteuern 2010/2011 der **Gewinn- und Kapitalsteuern** (einschliesslich den Nachzahlungen) sind aufgrund der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung nicht einfach zu budgetieren, werden sie doch von der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden Jahres geprägt. So sind die Abschlüsse vom 1. April 2010 bis zum 31. März 2011 massgebend für die Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2011. Aufgrund der vom kantonalen Steueramt vorgenommenen Umfrage bei den grössten Gesellschaften sowie der aktuellen Wirtschaftsprognosen wird für das Jahr 2011 (Bemessungsgrundlage 2010) mit einem Zuwachs der steuerbaren Gewinne um 17.5 Prozent gerechnet. Die zu budgetierenden Einnahmen 2011 sind aufgrund der mutmasslichen Einnahmen des laufenden Jahres zu ermitteln.

	einfache Steuer Mio. Fr.
Voraussichtlicher Ertrag 2011 Gewinnsteuer	121.6
Voraussichtlicher Ertrag 2011 Kapitalsteuer	1.3
Voraussichtlicher Ertrag 2011	<u>122.9</u>

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

2.375 Die Immobilien- und Baubranche im Kanton St.Gallen befindet sich nach wie vor in einer positiven Entwicklung. Für das Jahr 2011 darf deshalb wieder mit höheren Erträgen aus **Grundstückgewinnsteuern** gerechnet werden. Der für das Jahr 2011 budgetierte Bruttoertrag beträgt insgesamt 86.1 Mio. Franken.

2.376 Für das Jahr 2011 wird bei den **Erbschafts- und Schenkungssteuern** aufgrund der demografischen Entwicklung erneut mit einem Steuerertrag wie im Jahr 2010 gerechnet.

2.377 Die Erträge der **Steuerstrafen** bei Hinterziehungen können kaum prognostiziert werden und sind daher schwierig zu budgetieren. Die Ertragszahlen sind erfahrungsgemäss wesentlich von einzelnen grossen Fällen geprägt. Gemäss den verfügbaren Strafen im ersten Halbjahr 2010 kann davon ausgegangen werden, dass der budgetierte Ertrag für 2010 deutlich überschritten wird; im Jahr 2011 wird mit einem erneuten Zuwachs gerechnet. Auch bei den Steuerbussen wegen Verletzung von Verfahrenspflichten wird mit einem etwas höheren Ertrag gerechnet. Erträge aus **Nachsteuern** werden seit 2009 unter der Steuerart verbucht, aus welcher der Nachsteuerfall resultiert (vgl. Ziff. 2.372).

2.378 Bei Anwendung des ordentlichen Staatssteuerfusses von 95 Prozent ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Steuererträge.

	Rechnung 2009 95% Mio. Fr.	Voranschlag 2010 95% Mio. Fr.	Mutmassliche Rechnung 2010 95% Mio. Fr.	Voranschlag 2011 95% Mio. Fr.
Einkommens- und Vermögenssteuer				
Sollbetrag	882.873	833.215	820.895	847.919
Verzugs- und Ausgleichszinsen	5.626	5.050	5.106	5.174
Total Ertrag	888.499	838.265	826.001	853.093
Abgänge insgesamt	– 15.668	– 11.900	– 12.000	– 12.000
Ertragsüberschuss	872.831	826.365	814.001	841.093
Gewinn- und Kapitalsteuer				
Kantonssteuer	107.587	68.923	99.513	116.719
Steuerzuschläge	242.266	159.610	230.450	270.298
Sollbetrag	349.853	228.533	329.963	387.017
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.676	1.850	1.850	0.850
Total Ertrag	350.529	230.383	331.813	387.867
Gemeindeanteile	– 107.527	– 94.315	– 136.175	– 159.721
Ertragsanteile Dritter	– 24.185	– 16.324	– 23.569	– 27.644
Abgänge insgesamt	– 1.740	– 3.500	– 3.500	– 1.350
Ertragsüberschuss	217.077	116.244	168.569	199.152
Quellensteuer				
Brutto-Steuerertrag	167.266	156.750	156.750	164.588
Verzugszinsen	0.021	0.045	0.045	0.045
Total Ertrag	167.287	156.795	156.795	164.633
Anteile Bund, Kanton und Gemeinden	– 116.716	– 104.506	– 104.506	– 109.731
Abgänge insgesamt	– 7.526	– 6.505	– 6.505	– 7.089
Ertragsüberschuss	43.045	45.784	45.784	47.813
Grundstückgewinnsteuer				
Kantonssteuer	25.133	27.463	24.733	25.970
Steuerzuschläge	57.784	62.286	57.277	60.141
Sollbetrag	82.917	89.749	82.010	86.111
Verzugs- und Ausgleichszinsen	0.165	0.270	0.270	0.170
Total Ertrag	83.082	90.019	82.280	86.281
Gemeindeanteile	– 31.408	– 33.974	– 31.242	– 32.804
Abgänge insgesamt	– 0.215	– 0.210	– 0.210	– 0.210
Ertragsüberschuss	51.459	55.835	50.828	53.267
Erbschafts- und Schenkungssteuer				
Sollbetrag	40.881	33.000	45.000	45.000
Verzug- und Ausgleichszinsen	0.296	0.310	0.310	0.310
Steuereingang	41.177	33.310	45.310	45.310
Abgänge insgesamt	– 0.016	– 0.008	– 0.008	– 0.008
Ertragsüberschuss	41.161	33.302	45.302	45.302

	Rechnung 2009 95% Mio. Fr.	Voranschlag 2010 95% Mio. Fr.	Mutmassliche Rechnung 2010 95% Mio. Fr.	Voranschlag 2011 95% Mio. Fr.
Steuerstrafen				
Steuerstrafen	1.206	10.644*	1.800	2.350
Bussen	1.951	1.850	1.850	2.000
Sollbetrag	3.157	12.494*	3.650	4.350
Verzugszins aus Steuern	0.011	0.040	0.010	0.010
Kostenrückerstattungen	0.055	0.170	0.120	0.140
Total Ertrag	3.223	12.704*	3.780	4.500
Anteile Bund und Gemeinden	– 0.137	– 6.000	– 0.360	– 0.470
Abgänge insgesamt	– 0.505	– 0.377	– 0.395	– 0.425
Ertragsüberschuss	2.581	6.327*	3.025	3.605
Ertragsüberschuss aller Steuerarten	1.228.155	1.083.857	1.127.509	1.190.232

* inkl. Nachsteuern

2.379 Die im Jahr 2011 zu erwartenden Anteile an der **direkten Bundessteuer** basieren auf kantonsinternen Berechnungen sowie auf Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Der Voranschlag 2011 sieht mit einem total von 125.8 Mio. Franken einen Mehrertrag vor. Der Grund für die Mehrerträge liegt im günstigeren wirtschaftlichen Umfeld.

2.38 Finanzausgleich

2.381 Im **Bundesfinanz- und Lastenausgleich** wird die Dotierung der Ausgleichsinstrumente vom Bundesparlament für jeweils für vier Jahre festgelegt. Innerhalb der Vierjahresperiode findet eine automatische Anpassung des Totalbetrages an das Wachstum des Ressourcenpotenzials der Kantone statt. Im Jahr 2011 wächst das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs um 7.2 Prozent. Die Verteilung an die ressourcenschwachen Kantone erfolgt nach dem Ressourcenindex, der auf den Bemessungsjahren 2005 bis 2007 basiert. Der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen für das Jahr 2011 beträgt gemäss Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 22. Juni 2010 73.6 Indexpunkte gegenüber 74.2 Indexpunkten für das Jahr 2010. Aufgrund dieser Verschlechterung des Ressourcenpotenzials im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt erhöht sich der Beitrag an den Kanton St.Gallen aus dem Ressourcenausgleich um 9.9 Mio. Franken. Der geografisch-topografische Lastenausgleich verändert sich im Vergleich zum Vorjahr dagegen kaum, der Härteausgleich gar nicht. Im Einzelnen zeigt ein Vergleich mit dem Vorjahresbudget folgendes Bild (Stand Ende Juni 2010):

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.
Ressourcenausgleich	437'130.0	447'037.0
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	1'965.0	2'002.0
Soziodemografischer Lastenausgleich	–	–
Härteausgleich	– 7'576.0	– 7'576.0
Nettoertrag aus dem Finanzausgleich	431'519.0	441'463.0

- 2.382 Die den **innerkantonalen Finanzausgleich** betreffenden Budgetwerte beruhen auf dem vom Kantonsrat für die Periode 2008 bis 2011 beschlossenen Ausgleichsfaktor für den Ressourcenausgleich von 95 Prozent. Für die verschiedenen Ausgleichsinstrumente sind folgende Beträge budgetiert:

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.
Ressourcenausgleich	111'036.1	101'790.3
Sonderlastenausgleich Weite	41'308.9	41'926.7
Sonderlastenausgleich Schule	32'710.6	33'599.4
Sonderlastenausgleich Stadt	24'017.6	23'910.1
Individueller Sonderlastenausgleich	10'226.8	6'484.8
Partieller Steuerfussausgleich	20'858.0	18'308.3
Übergangsausgleich	1'440.0	783.7
Total vor Nach- und Rückzahlungen	241'598.0	226'803.3
Nachzahlungen	–	500.0
Rückzahlungen	– 14'000.0	– 12'000.0
Total	227'598.0	215'303.3

Dem Finanzausgleich zuzurechnen sind auch die für diesen Zweck den Konfessionsteilen ausgerichteten Anteile am Zuschlag zur Gewinn- und Kapitalsteuer. Sie steigen aufgrund des höher budgetierten Steuerertrags von 16.3 Mio. Franken im Vorjahr auf 27.6 Mio. Franken im Voranschlag 2011.

2.39 Strassenfonds

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

	Voranschlag 2010 1'000 Fr.	Voranschlag 2011 1'000 Fr.
Zweckgebundene Mittel des Strassenverkehrs	161'208.5	166'439.9
Kantonsanteil LSVA	20'016.0	21'835.0
Verfügbare Mittel	181'224.5	188'274.9
davon verwendet für:		
– Werkgebundene und pauschale Beiträge an die politischen Gemeinden	15'473.5	15'875.6
– Sonderlastenausgleich Weite	41'308.9	41'926.7
– Unterhalt Kantonsstrassen	49'591.7	49'007.4
– Verzinsung und Abschreibung Kantonsstrassenbau	21'196.0	32'295.0
– Verkehrsüberwachung	32'739.1	34'984.9
– Fondierung	20'915.3	14'185.3

2.4 Mehr- und Minderbelastungen gegenüber dem Jahr 2011 des Aufgaben- und Finanzplans 2011–2013

Der im Januar 2010 für die Jahre 2011 bis 2013 erstmals vorgelegte Aufgaben- und Finanzplan (AFP) war die zentrale Grundlage für die Erarbeitung des vorliegenden Voranschlags. Die AFP-Planwerte wiesen für das Jahr 2011 auf ein Haushaltsdefizit von rund 300 Mio. Franken hin. Auch dank konsequenter Budgetvorgaben ist es der Regierung gelungen, gegenüber den Planwerten 2011 gemäss AFP 2011–2013 eine Verbesserung von rund 150 Mio. Franken zu erzielen. Das im AFP 2011–2013 aufgezeigte notwendige Sparvolumen von 73 Mio. Franken konnte erreicht werden. Verbesserungen wurden aber auch auf der Ertragsseite erzielt.

Auf der Aufwandseite zeigen sich folgende wesentliche Entlastungen (gegenüber dem AFP 2011–2013). In diesen Entlastungen spiegeln sich insbesondere auch die Kürzungsmassnahmen, die aufgrund der engen Budgetvorgaben erforderlich waren.

	Mio. Fr.
– Minderaufwand kantonaler Finanzausgleich	13.6
– Personalgesetz: Verschiebung der Einführung um ein Jahr, d.h. neu Umsetzung auf den 1. Januar 2012	12.7
– Geringere Mittelzuweisung an den Strassenfonds	8.6
– Netto-Minderaufwand im Amt für Kultur (insbesondere in den Bereichen Amtsleitung Amt für Kultur/Kulturförderung und Bibliotheken)	7.5
– Minderaufwand bei den Spitälern	6.6
– Minderaufwand im Bereich öffentlicher Verkehr	4.6
– Minderaufwand im Bereich Sonderschulen	5.1
– Minderaufwand für Bauten und Renovationen an Gebäuden des Kantons	5.0
– Reduktion des Beitrags an individuelle Prämienverbilligungen	3.5
– Minderaufwand im Fachhochschulbereich	3.2

Umgekehrt haben der bereits erwähnte Teuerungsausgleich an das Personal (17 Mio. Franken) sowie die Mehraufwendungen bei den Ergänzungsleistungen aufgrund höherer Fallzahlen und Kosten pro Fall (10 Mio. Franken) zu Mehrbelastungen geführt.

Veränderungen gegenüber dem AFP 2011–2013 ergeben sich auch im Bereich der Pflegefinanzierung. Im AFP 2011–2013 bzw. im Rahmen der dort ausgewiesenen Massnahmen zur Reduktion der Defizite war vorgesehen, die gesamten Nettokosten von 32 Mio. Franken den Gemeinden zu belasten. Im Voranschlag 2011 ist eine Belastung des Kantons von 16 Mio. Franken enthalten (siehe Details in Ziffer 2.34).

Auf der Ertragsseite sind insbesondere folgende Verbesserungen zu verzeichnen (gegenüber dem AFP 2011–2013):

	Mio. Fr.
– Höhere Steuererträge (Kanton und Bund)	95.3
– Netto-Mehrertrag im Bereich Berufsbildung dank höheren Bundesbeiträgen	3.2
– Höhere Rückerstattungen der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich	2.0

Diesen zusätzlichen Erträgen stehen Mindereinnahmen im Umfang von 36 Mio. Franken aus dem Bundesfinanzausgleich gegenüber. Im AFP 2011–2013 wurde mit einem tieferen Ressourcenindex für das Jahr 2011 gerechnet.

3 Voranschlag der Investitionsrechnung

3.1 Ergebnis

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

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

Die so gegliederte Investitionsrechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

	Voranschlag 2010 Fr.	Voranschlag 2011 Fr.
Ausgaben	237'537'700	289'064'500
Einnahmen	33'214'000	37'915'000
Nettoinvestition	204'323'700	251'149'500

Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 152.4 Mio. Franken (Vorjahr 146.1 Mio. Franken) in der laufenden Rechnung budgetiert. Sie teilen sich auf in 83.1 Mio. Franken Sachaufwand, 50.4 Mio. Franken eigene und 18.9 Mio. Franken durchlaufende Investitionsbeiträge.

3.2 Erläuterungen

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

	Voranschlag 2010 Fr.	Voranschlag 2011 Fr.
Ausgaben	193'132'700	220'454'500
Einnahmen	9'920'000	19'600'000
Nettoinvestition	183'212'700	200'854'500

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

3.22 Strassenbau

	Voranschlag 2010 Fr.	Voranschlag 2011 Fr.
Ausgaben	42'815'000	48'760'000
Einnahmen	21'769'000	16'615'000
Nettoinvestition	21'046'000	32'145'000

Die budgetierten Investitionsausgaben und -einnahmen für das Jahr 2011 enthalten erstmals keine Positionen mehr für den Nationalstrassenbau, der mit Einführung der NFA in die alleinige Zuständigkeit des Bundes gefallen ist. Die Investitionsrechnung 2011 für den Bereich Strassen betrifft somit nur noch den Kantonsstrassenbau.

3.23 Finanzierungen

	Voranschlag 2010 Fr.	Voranschlag 2011 Fr.
Ausgaben	1'590'000	19'850'000
Einnahmen	1'525'000	1'700'000
Nettoinvestition	65'000	18'150'000

Der Anstieg der Finanzierungen ist primär auf Darlehen zurückzuführen, welche im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) im Umfang von 13 Mio. Franken gewährt werden. Daneben steigen die Investitionsausgaben aufgrund eines Darlehens an die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (4 Mio. Franken) und der Beteiligung des Kantons an der Erhöhung des Genossenschaftskapitals der OLMA Messen St.Gallen (1.2 Mio. Franken).

4 Finanzierungsausweis

4.1 Ergebnis

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

	Voranschlag 2010 Fr.		Voranschlag 2011 Fr.
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	87'789'900		102'978'400
Saldo der laufenden Rechnung	– 8'726'800	–	28'935'300
Selbstfinanzierung	79'063'100		74'043'100
Nettoinvestition	204'323'700		251'149'500
Finanzierungsfehlbetrag	125'260'600		177'106'400
Selbstfinanzierungsgrad	38.7%		29.5%

4.2 Erläuterungen

Der Finanzierungsfehlbetrag weist darauf hin, in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Voranschlags fremde Mittel beschaffen muss. Im Unterschied zum Saldo aus effektiven Ausgaben und effektiven Einnahmen (vgl. Tabelle 3 in Anhang 1 zu dieser Botschaft) sind darin aber Fondierungen und Defondierungen nicht berücksichtigt. Trotz höherer Abschreibungen (Kantonsstrassenbau, Investitionsbeiträge) resultiert als Folge der Verschlechterung des Saldos der laufenden Rechnung im Vergleich zum Voranschlag 2010 eine geringere Selbstfinanzierung. Die tiefere Selbstfinanzierung und die höheren Nettoinvestitionen kumulieren sich zu einem Anstieg des Finanzierungsfehlbetrags um 51.8 Mio. Franken.

Der Selbstfinanzierungsgrad ist eine Kennzahl, die das Verhältnis der Selbstfinanzierung zur Nettoinvestition angibt. Die rechnerische Grösse beträgt aufgrund der dargestellten Gesamtzahlen 29.5 Prozent. Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen beurteilt einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 70 Prozent als befriedigend.

Bei einem interkantonalen Vergleich des Selbstfinanzierungsgrades ist zu beachten, dass diese Kennzahl nicht nur von der aktuellen Haushaltslage (Nettoinvestition und Saldo der laufenden Rechnung) abhängig ist, sondern auch von der Abgrenzung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung und von der Abschreibungspraxis. Die Abgrenzung der Investitionen liegt mit 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen deutlich höher als in anderen Kantonen, was die Kennzahl tendenziell nach unten drückt. Die laufende Rechnung enthält Ausgaben mit investivem Charakter von rund 152 Mio. Franken. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte hiervon auf Objekte von mehr als 100'000 Franken entfällt und damit andernorts über die Investitionsrechnung verbucht würde, so gelangt man zu einem Selbstfinanzierungsgrad von rund 46 Prozent.

5 Finanzstatistische Auswertungen

5.1 Funktionale Gliederung

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

Die funktionale Gliederung des Voranschlags 2011 ist in Anhang 1 (Tabellen 1 und 2, Grafik 1) wiedergegeben. Speziell zu beachten ist, dass der Funktionsbereich «Allgemeine Verwaltung» als Sammelgefäss für bestimmte zentral budgetierte Aufwendungen (wie z.B. Abschreibungen, Bauten und Renovationen) dient, die danach über interne Verrechnungen dem jeweiligen Funktionsbereich belastet werden. Dies bewirkt eine Erhöhung von Bruttoaufwand und Ertrag; der Nettoaufwand wird aber nicht tangiert.

5.2 Volkswirtschaftliche Gliederung

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

Durch entsprechende Gruppierung der Daten der volkswirtschaftlichen Gliederung gelangt man zur Darstellung der effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen, durchlaufenden Beiträge und buchmässigen Posten (vgl. Anhang 1, Tabelle 3). In der laufenden Rechnung liegen die effektiven Ausgaben um 85.4 Mio. Franken (Vorjahr: Nettoausgaben von 197.4 Mio. Franken) über den effektiven Einnahmen. Das bedeutet eine Nettoverbesserung von 112.0 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr.

5.3 Längerfristige statistische Übersichten

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

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

6 Verschuldung und Schuldendienst

6.1 Verschuldung

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

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

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

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

Ausgehend vom Stand Ende 2009 ergibt sich aus dem mutmasslichen Ergebnis 2010 und dem Voranschlag 2011 nachstehende Entwicklung der Verschuldung:³

	Abschreibung aus allgemeinen Mitteln 1000 Fr.	Abschreibung aus zweckgebundenen Mitteln 1000 Fr.	Total 1000 Fr.
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2009	172'148.7	–.–	172'148.7
Nettoinvestition 2010	183'212.7	21'046.0	204'258.7
Abschreibung 2010	– 66'733.9	– 21'046.0	– 87'779.9
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2010	288'627.5	–.–	288'627.5
Nettoinvestition 2011	200'854.5	32'145.0	232'999.5
Abschreibung 2011	– 70'823.4	– 32'145.0	– 102'968.4
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende 2011	418'658.6	–.–	418'658.6

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

Wird den steigenden Verschuldungswerten der Jahre 2009 bis 2010, der sinkende Eigenkapitalbestand dieser Jahre gegenüber gestellt, zeigt sich die rasche Verschlechterung des Nettovermögens:

	2009 Mio. Fr.	2010 Mio. Fr.	2011 Mio. Fr.
Eigenkapitalbestand, Stand Ende Jahr	1'430.8	1'160.1	950.0
Abzuschreibendes Verwaltungsvermögen/ Verschuldung, Stand Ende Jahr	- 72.1	- 288.6	- 418.7
Nettovermögen	<u>1'258.7</u>	<u>871.5</u>	<u>531.3</u>

6.2 Schuldendienst

Mit Schuldendienst wird die Differenz zwischen Belastung des allgemeinen Staatshaushalts durch die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und der Entlastung aus dem Zinsensaldo bezeichnet. Infolge der steigenden Abschreibungen bei gleichzeitig tieferen Nettozinserträgen resultiert im Voranschlag 2011 beim Schuldendienst ein Überschuss von 1.0 Mio. Franken, was dem Ertrag von 0.1 Steuerprozenten entspricht. Im Vergleich zum Vorjahresbudget, als die Nettozinserträge noch über dem allgemeinen Abschreibungsaufwand lagen, ergibt sich eine Verschlechterung von 6.3 Mio. Franken.

6.21 Zinsensaldo

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

	Voranschlag 2010 1000 Fr.	Voranschlag 2011 1000 Fr.
Passivzinsen	20'044.8	20'044.0
Interne Verzinsung	745.7	733.9
Vermögenserträge	- 92'803.4	- 90'589.6
Zinsensaldo (Nettozinsertrag)	- 72'012.9	- 69'811.7
in Steuerprozenten	- 7.0	- 6.4

Die Verschlechterung des Zinsensaldos gegenüber dem Vorjahresbudget ist auf geringere Vermögenserträge zurückzuführen. Dies widerspiegelt nicht zuletzt den Liquiditätsabfluss, der sich infolge des Finanzierungsfehlbetrags sowie der vorgesehenen Eigenkapitalentnahme im Jahr 2011 auf rund 330 Mio. Franken beläuft.

6.22 Abschreibungen

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

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gehen aus dem Abschreibungsplan hervor (vgl. Anhang 2, Begründungen und Erläuterungen zur Laufenden Rechnung, Rechnungsabschnitt 5505). Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen auf eigenen Investitionen und Investitionsbeiträgen nehmen im Vergleich zum Voranschlag 2010 um 4.1 Mio. Franken zu. Dieser Zuwachs ist insbesondere auf erstmalige bzw. höhere Abschreibungsquoten (Abschreibungsbeginn 2011) auf folgenden Objekten zurückzuführen:

- Kantonsspital St.Gallen: Erweiterung Haus 24 als Logistikzentrum
- Südostbahn: Technische Verbesserungen 2010
- Hochwasserschutzprojekt Linth 2000: Erhöhung Sonderkredit (vgl. Ziff. 8)

Andererseits fällt infolge Ablaufs der Abschreibungsfrist die Quote für zwei Objekte im Umfang von 1.8 Mio. Franken weg.

Bei den Strassenbauten richten sich die Abschreibungen nach den verfügbaren, zweckgebundenen Mitteln und dem Abschreibungsbedarf. Die Abschreibungen sind im Vergleich zum Voranschlag 2010 um 11.1 Mio. Franken höher budgetiert. Damit können die gesamten für das Jahr 2011 vorgesehenen Nettoinvestitionen von 32.1 Mio. Franken im Bereich Strassenbau abgeschrieben werden.

Die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (vor allem Debitorenverluste und Wertberichtigungen auf Debitoren) fallen um 0.7 Mio. Franken höher aus als im Jahr 2010.

7 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit Globalkredit und besonderen Leistungsaufträgen

Mit dem Voranschlag 2011 legt die Regierung dem Kantonsrat die Leistungsaufträge der Pädagogischen Hochschule, der Spitalverbunde und dem Zentrum für Labormedizin zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vor. Die einzelnen Leistungsaufträge finden sich in der Beilage zu dieser Botschaft.

7.1 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen

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

Die Regierung erteilte der PHSG den besonderen Leistungsauftrag für das Jahr 2011 am 7. September 2010. Die finanziellen Angaben im Leistungsauftrag beziehen sich auf den Stand vor Beschlussfassung der Regierung zu den Massnahmen im Personalbereich. Der von der Regierung beantragte Teuerungsausgleich von 1.1 Prozent, der auch für die PHSG gilt, führt zu einer Erhöhung des Globalkredits um Fr. 367'300.–. Der Globalkredit beläuft sich auf insgesamt Fr. 32'474'000.– und liegt damit Fr. 642'800.– unter dem Vorjahreswert.

7.2 Spitalverbunde

Nach Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2) bedürfen die Leistungsaufträge der Spitalverbunde der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung erteilte den Spitalverbunden ihre Leistungsaufträge am 7. September 2010.

7.3 Zentrum für Labormedizin

Das Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie (IKMI) und das Institut für klinische Chemie und Hämatologie (IKCH) werden auf das Jahr 2011 hin in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt. Der Kantonsrat hat das Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (22.09.05) in der Novembersession 2009 erlassen. Für das Jahr 2011 hat die Regierung somit zum ersten Mal einen Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin festgelegt. Der Kantonsrat genehmigt den Leistungsauftrag gemäss Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin. Die Erarbeitung des Leistungsauftrags erfolgte in Zusammenarbeit mit der aktuellen Institutsleitung. Der Verwaltungsrat wird seine Tätigkeit anfangs 2011 aufnehmen. Die Aufgaben werden gemäss dem Leistungsauftrag für das Jahr 2011 grundsätzlich im bisherigen Rahmen weitergeführt.

Gemäss Art. 16 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin stattet der Kanton das Zentrum mit einem Dotationskapital aus, wobei der Betrag vom Kantonsrat im Voranschlag festzulegen ist. Dieser Beschluss erfolgt noch nicht im Voranschlag 2011. Der Betrag wird im nächsten Jahr festzulegen sein, dies in Kenntnis der bei der Gründung per 1. Januar 2011 zu übergebenden Aktiven und Passiven.

7.4 Psychiatrische Dienste

Die kantonalen Psychiatrischen Dienste wurden nicht in die Verselbständigung der Akutspitäler des Kantons St.Gallen einbezogen und blieben als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert. Im Jahr 2000 wurde indes das Globalkreditsystem auch für die Psychiatrischen Dienste eingeführt. In den Folgejahren wurde die Anwendung des Globalkreditsystems durch Kantonsratsbeschluss jeweils um ein Jahr verlängert.

Auf den 1. Januar 2012, gleichzeitig mit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung, sollen die psychiatrischen Kliniken nach dem Vorbild der Akutspitäler in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten überführt und mit Globalkredit ausgestattet werden. Der Kantonsrat ist in der 1. Lesung des Gesetzes über die Psychiatrieverbunde (22.10.06) in der Septembersession 2010 dem entsprechenden Antrag der Regierung gefolgt.

Damit das Globalkreditsystem für die kantonalen Psychiatrischen Dienste auch im Jahr 2011 angewendet werden kann, muss die Anwendung des Globalkreditsystems noch um ein weiteres Jahr bis zum 31. Dezember 2011 verlängert werden. Der Kantonsrat hat dieser Verlängerung im Rahmen des III. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich (23.10.01), der im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Psychiatrieverbunde behandelt wurde, in der Septembersession 2010 ebenfalls in der 1. Lesung zugestimmt.

Die abschliessende Beschlussfassung des Kantonsrates über die Verlängerung des Globalkreditsystems für die Psychiatrischen Dienste um ein Jahr folgt in der Novembersession 2010 im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Psychiatrieverbunde. Auf den entsprechenden, in den Vorjahren der Budgetbotschaft jeweils angefügten Beschluss wird in dieser Botschaft daher verzichtet.

8 Sonderkredite

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

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

8.1 Erhöhung Sonderkredit für das Hochwasserschutzprojekt Linth 2000

In der Volksabstimmung vom 22. September 2002 wurde dem Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St.Gallen und Zürich über das Linthwerk (sGS 734.331; abgekürzt Linthkonkordat) zugestimmt. Damit konnten das eidgenössische Linthwerk in die alleinige Verantwortung der Anrainerkantone überführt und die finanzielle Basis für die notwendigen Erneuerungen der bald 200-jährigen Anlagen am Escher- und Linthkanal geschaffen werden. Das Linthgesetz (sGS 734.31) enthält die kantonale Ausführungsgesetzgebung zum Linthkonkordat.

Um die Hochwassersicherheit in der Linthebene langfristig sicherzustellen, hat die Linthkommission bereits im Jahr 1998 die Ausarbeitung eines Hochwasserschutzkonzepts eingeleitet und bis Mai 2002 ein Massnahmenkonzept Linth 2000 erarbeitet. Das Konzept umfasst neben Massnahmen zur Hochwassersicherheit auch solche zur Verbesserung des ökologischen Gewässerlebensraumes. Zur Umsetzung dieses Grobkonzepts wurde – gemäss damaligem Kenntnisstand – mit Gesamtkosten von rund 80 Mio. Franken gerechnet.

Der Kantonsrat gab im Rahmen des Voranschlags 2004 (33.03.03) die nach Abzug des zu erwarteten Bundesbeitrags, der Anteile der restlichen Linthkantone gemäss Linthkonkordat und der Anteile der politischen Gemeinden im Linthperimeter gemäss Linthgesetz nötigen finanziellen Mittel für den Kanton St.Gallen frei und genehmigte einen Sonderkredit von 25.2 Mio. Franken.

Auf der Basis des Massnahmenkonzepts entwickelte die Linthkommission bis September 2005 ein konkretes Auflageprojekt, welches in beschränktem Umfang auch Massnahmen zur Verbesserung der ökologischen Situation am Linthwerk enthielt. Das Sanierungsprojekt wurde am 29. September 2005 öffentlich aufgelegt.

Aus der Projektauflage resultierten insgesamt rund 130 Einsprachen von Privatpersonen und einspracheberechtigten Umweltorganisationen. Von den zuständigen kantonalen Amtsstellen und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) wurde dem Hochwasserschutzprojekt Linth 2000 (HWS Linth 2000) bezüglich Einhaltung der ökologischen Anforderungen die Beurteilung «knapp genügend» zuerkannt.

Mit nachträglichen Projektanpassungen konnte das Auflageprojekt aus ökologischer Sicht erheblich optimiert werden. Mit Zusatzmassnahmen gelang es zudem, die Einsprachen der Umweltorganisationen und das Gros der privaten Einsprachen gütlich zu erledigen. Lediglich eine private Einsprache wurde bis vor Bundesgericht weitergezogen; sie wurde im Dezember 2007 definitiv abgewiesen. Aufgrund der Dringlichkeit des Sanierungsvorhabens wurden parallel zur Einsprachenerledigung die detaillierten Bauprojekte geplant und nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens öffentlich ausgeschrieben und vergeben.

Bei der Realisierung des Projekts HWS Linth 2000 sind vorgängig nicht absehbare Sanierungen von Altlasten an drei Standorten im Projektperimeter notwendig geworden, die Zusatzkosten von rund 2.7 Mio. Franken ausgelöst haben. Diese Altlastsanierungen werden nach einem separaten Kostenteiler finanziert, an dem neben den Standortkantonen auch der Bund, die Standortgemeinden und die Grundeigentümer beteiligt sind. Die Altlastensanierung ist deshalb nicht Bestandteil dieser Vorlage.

Die von der Linthkommission am 27. Mai 2010 genehmigte Endkostenprognose per Ende April 2010 weist für die gesamthafte Umsetzung des Projekts HWS Linth 2000 einen Gesamtaufwand von rund 124.3 Mio. Franken (exkl. Altlastensanierung) aus. Sie basiert auf rund 98 Prozent definitiv vergebenen bzw. abgerechneten Bauaufträgen und enthält bisher nicht benötigte Reserven von rund 3.5 Mio. Franken, die aufgrund der Risikobeurteilung gerechtfertigt sind. Die Kostenentwicklung seit Gewährung des Sonderkredits im November 2003 präsentiert sich zusammengefasst wie folgt:

Kostenschätzung aufgrund des Massnahmenkonzepts vom Mai 2002 (Grundlage für die Gewährung des Sonderkredits durch den Kantonsrat)	Fr. 80.0 Mio. (± 25 %)
Gesamtkostenerwartung nach Konkretisierung des Massnahmenkonzepts zum Auflageprojekt vom September 2005	Fr. 94.5 Mio. (± 10 %)
Kostenvoranschlag für das im Juni 2007 von den Konkordatskantonen bewilligte Auflageprojekt (einschliesslich notwendiger ökologischer Zusatzmassnahmen und Massnahmen zur gütlichen Erledigung des Gros der Einsprachen)	Fr. 104.5 Mio. (± 10 %)
Zusatzaufwendungen gegenüber dem bewilligten Auflageprojekt: Allgemeinkosten: (total rund 2.3 Mio. Franken)	Fr. 2.3 Mio.
– zusätzliche Gutachten und Abklärungen im Rechtsmittelverfahren; – Massnahmen zur bedarfsgerechten Information der Bevölkerung in der Linthebene; – Sicherstellung der Bedürfnisse der Archäologie; – zusätzlicher Landerwerb für das Linthwerk; – zusätzliche Kontrollen zur Verhinderung ungerechtfertigter Rechnungsstellungen durch die beauftragten Unternehmen (Ausmasskontrolle).	
Teilprojekt Escherkanal: (total rund 1.0 Mio. Franken)	Fr. 1.0 Mio.
– bauliche Massnahmen aufgrund der Resultate der Modellversuche an der Versuchs- anstalt für Wasserbau, Hydrologie und Glaziologie (VAW) der ETH Zürich; – Projektanpassungen für Beschleunigungsmassnahmen im Projektablauf zur Minimierung der Realisierungszeit.	
Teilprojekt Linthkanal: (total rund 4.2 Mio. Franken)	Fr. 4.2 Mio.
– zusätzliche Transporte und Deponiegebühren aufgrund schlechterer Baugrund- verhältnisse und damit zusammenhängend schlechterer Materialbilanzen; – witterungsbedingt verordnete Bauunterbrüche.	
Kostenvoranschlag nach Ausarbeitung der detaillierten Bauprojekte für die einzelnen Sanierungslose inkl. Zusatzaufwendungen gegenüber dem bewilligten Auflageprojekt	Fr. 112.0 Mio.
Seit dem Zeitpunkt des bewilligten Auflageprojekts (Juni 2007) bis Ende April 2010 aufgelaufene Teuerung (2.4 Prozent pro Jahr)	Fr. 7.7 Mio.
Bis Bauende im Frühjahr 2013 noch zu erwartende Teuerung (Annahme 2.5 Prozent pro Jahr)	Fr. 4.3 Mio.
Mehrwertsteuererhöhung per 1. Januar 2011 um 0.4 Prozent	Fr. 0.3 Mio.
Endkostenprognose per Bauende Frühjahr 2013 (Stand April 2010)	Fr. 124.3 Mio.
Zusätzliche Aufwendungen für Altlastsanierungen im Projektperimeter (nicht berücksichtigt, eigener Kostenteiler)	Fr. 2.7 Mio.

Der Bundesbeitrag für das Projekt HWS Linth 2000 konnte gegenüber dem ursprünglichen Beitragssatz (30 Prozent im Zeitpunkt der Gewährung des Sonderkredits im November 2003) für das Jahr 2007 auf 35 Prozent und ab dem Jahr 2008 auf 41 Prozent erhöht werden. Die wegweisende Bedeutung des Vorhabens als Hochwasserschutz-Pilotprojekt, welches sämtliche Vorgaben des Bundes berücksichtigt, führte zur Erhöhung des Bundesbeitrags. Es darf davon ausgegangen werden, dass von den 124.3 Mio. Franken gemäss Endkostenprognose rund 49.6 Mio. Franken vom Bund getragen werden. Den Linthkonkordatskantonen verbleiben somit Restkosten von rund 74.7 Mio. Franken.

Von diesen Restkosten entfallen gemäss Kostenteiler des Linthkonkordats 50 Prozent bzw. rund 37.4 Mio. Franken auf den Kanton St.Gallen (Kanton und Linthgemeinden zusammen). Davon sind gemäss Art. 3 des Linthgesetzes 10 Prozent oder rund 3.75 Mio. Franken durch die politischen Gemeinden im Linthperimeter zu tragen. Auf den Kanton St.Gallen entfallen somit für das Projekt HWS Linth 2000 rund 33.7 Mio. Franken. Dies erfordert eine Erhöhung des ursprünglichen Sonderkredits von 25.2 Mio. Franken um 8.5 Mio. Franken auf 33.7 Mio. Franken.

Der ursprüngliche Sonderkredit wird mit jährlichen Tranchen von 1.68 Mio. Franken bis ins Jahr 2018 abgeschrieben. Der neue Sonderkredit soll ebenfalls bis ins Jahr 2018 abgeschrieben werden. Dies führt in den Jahren 2011 bis 2018 zu zusätzlichen jährlichen Abschreibungen von Fr. 1'062'500.

9 **Aufgaben- und Finanzplan**

Der erste Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2011 bis 2013 wurde vom Kantonsrat in der Februarsession 2010 beraten und genehmigt. Der Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2012 bis 2014 wird dem Kantonsrat für die Beratung in der Februarsession 2011 vorgelegt.

10 Übergangsausgleichssteuerfuss im Finanzausgleichsgesetz

Das neue Finanzausgleichsgesetz (sGS 811.21; abgekürzt FAG) ist seit Beginn des Jahres 2008 in Vollzug. Es sieht einen Übergangsausgleich vor, der den Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom bisherigen zum neuen Finanzausgleichssystem erleichtern und ihnen ausreichend Zeit für notwendige Anpassungen geben soll. Der Übergangsausgleich wird während 15 Jahren ausgerichtet. Der Übergangsausgleichssteuerfuss ist während dieser Zeit der maximale Steuerfuss, den die Gemeinden erheben dürfen. Für die Jahre 2009 und 2010 entsprach er aufgrund von Art. 51 Abs. 1 FAG dem bisherigen Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Jahr 2009 bezogen gemäss definitiver Abrechnung drei Gemeinden Beiträge aus dem Übergangsausgleich. Im Jahr 2010 sind gemäss provisorischen Zahlen weiterhin drei Gemeinden auf den Übergangsausgleich angewiesen. Für das Jahr 2011 wird mit derselben Zahl Gemeinden gerechnet.

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

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

Für das Jahr 2011 wird vorgeschlagen, den Übergangsausgleichssteuerfusses unverändert bei 162 Prozent zu belassen.

11 Schlussbemerkungen und Antrag

Die wirtschaftliche Erholung ist rascher als erwartet eingetreten. Die Prognosen stimmen auch für das nächste Jahr verhalten optimistisch, auch wenn jüngste Indikatoren auf eine Verlangsamung des Aufschwungs hindeuten. Die Erträge dürften sich vor diesem Hintergrund gesamthaft besser entwickeln als noch im Aufgaben- und Finanzplan 2011–2013 angenommen. Auf der anderen Seite stehen auf der Aufwand- und der Investitionsseite grosse Herausforderungen an, so etwa die neue Spitalfinanzierung, die Verselbständigung der Versicherungskassen und verschiedene Infrastrukturvorhaben. Auch neue Planzahlen werden nichts an der Tatsache ändern, dass diese Mehrbelastungen zusammen mit den bestehenden Ausgaben die Einnahmen systematisch überschreiten und der Haushalt strukturell defizitär geworden ist.

Der Voranschlag 2011 sieht wie bereits der Voranschlag 2010 einen erheblichen Eigenkapitalbezug vor. Aus konjunkturpolitischen Gründen ist dieser vertretbar. Auf längere Sicht ist die Finanzierung eines strukturellen Defizits durch den Abbau von Eigenkapital allerdings keine Lösung. Die Notwendigkeit von Verzichtsmassnahmen auf der Aufwandseite bleibt daher bestehen.

Auf Anfang 2011 wird die Regierung deshalb nicht nur den aktualisierten Aufgaben- und Finanzplan 2012–2014 vorlegen, sondern auch die angekündigte Verzichtplanung ausarbeiten. Die Sparanstrengungen zielen darauf ab, das strukturelle Defizit nachhaltig zu beseitigen. Mit diesem Vorgehen will die Regierung sicherstellen, dass der Kanton St.Gallen auch langfristig finanziell handlungsfähig bleibt. Der Umfang der Sparanstrengungen steht derzeit noch nicht fest; ob und allenfalls in welchem Umfang das ursprünglich angenommene Sparvolumen von 180 Mio. Franken dank der wirtschaftlichen Erholung reduziert werden kann, wird derzeit überprüft.

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

Im Namen der Regierung,

Der Präsident:

Willi Haag

Der Staatssekretär:

Canisius Braun