

## Finanzplan 2004 – 2006

Bericht der Regierung vom 7. Januar 2003

### Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	1
1 Einleitung .....	2
2 Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen .....	4
3 Gesamtergebnis.....	5
4 Erläuterungen .....	7
5 Im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben.....	18
6 Vergleich mit Finanzleitbild.....	21
7 Schlussbemerkungen und Antrag.....	22

Anhang Investitionsplanung  
Beilage Zahlenteil

### Zusammenfassung

*Der Finanzplan 2004 – 2006 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge der Verwaltungsrechnung im Planungszeitraum. Die Planergebnisse basieren auf dem Rechtsstand gemäss Voranschlag 2003. Finanzielle Auswirkungen neuer Vorhaben werden, soweit dies möglich ist, separat dargestellt. Der Planung liegt ein wirtschaftliches Realwachstum von jährlich 2 Prozent und eine jährliche Teuerung von 1 Prozent zugrunde.*

*Die Finanzplanung zeigt für das Planjahr 2004 einen merklichen Anstieg des Fehlbetrags der laufenden Rechnung auf 115 Mio. Franken, während in den nachfolgenden Jahren eher eine Stabilisierung eintritt. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs des Gesamtaufwands liegt mit 3,1 Prozent geringfügig über dem sich aus den Planungsgrundlagen ergebenden nominellen Wirtschaftswachstum. Die an den effektiven Ausgaben gemessene Staatsquote bildet sich dennoch leicht zurück.*

*Das Planungsergebnis ist weitgehend von der Ertragsschätzung der kantonalen Steuern abhängig. Diese basieren auf den eher optimistischen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung. Schon geringe prozentuale Abweichungen im Steuerertrag können zu grossen Veränderungen im Saldo der laufenden Rechnung führen.*

*Der Finanzplan neigt systembedingt dazu, die Entwicklung eher schlechter darzustellen, als sie dann eintritt. Die Erfahrung zeigt, dass es in der Regel möglich ist, im Verlauf des Budgetprozesses Verbesserungen zu erzielen. Der diesbezügliche Spielraum wird allerdings kaum zur Herbeiführung des erforderlichen Budgetausgleichs ausreichen. Die Regierung hat deshalb mit dem Voranschlag 2003 eine Auflistung jener Bereiche vorgenommen, in denen grundsätzlich ein Handlungsspielraum zur Erzielung von wirksamen Einsparungen besteht. Ausgehend davon wird gemäss erteiltem Auftrag des Grossen Rates ein Massnahmenpaket zur nachhaltigen Entlastung des Staatshaushalts zu erarbeiten sein.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung legt Ihnen den Finanzplan für die Jahre 2004 – 2006 zur Kenntnisnahme vor.

## **1 Einleitung**

### **1.1 Grundlagen**

Nach Art. 59 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) wird periodisch ein Finanzplan erstellt, welcher die für den Planungszeitraum erwarteten Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungsrechnung enthält. Art. 29 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) legt als Planungszeitraum die drei dem Voranschlag folgenden Jahre fest und sieht die jährliche Erstellung eines Finanzplans vor. Der Finanzplan ist dem Grossen Rat (Kantonsrat) zur Kenntnisnahme zuzuleiten (Art. 65 Abs. 2 StVG).

### **1.2 Zweckbestimmung des Finanzplans**

Art. 30 Abs. 1 FHV hält fest, dass der Finanzplan die für den Zeitraum des Voranschlags geltende Rechtsordnung berücksichtigt. Einzige Ausnahme bilden beabsichtigte Investitionsausgaben und deren Folgekosten (insbesondere Abschreibungen).

Der Finanzplan gibt demzufolge einen systematischen Überblick über die Entwicklung der laufenden Rechnung unter Status-quo-Bedingungen mit Berücksichtigung allfälliger Folgekosten aus Investitionsvorhaben; für die Investitionsrechnung enthält der Finanzplan die jährlichen Ausgaben und Einnahmen aus vorliegenden Investitionsprogrammen.

Die ausdrückliche Ausklammerung von Gesetzgebungsvorhaben aus den Planungsergebnissen bedeutet, dass der Finanzplan kein in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm darstellt. Er hat damit die Funktion eines Frühwarnsystems, welches die mittelfristige Entwicklung des Staatshaushaltes aufzeigt. Die finanziellen Auswirkungen vorliegender oder beabsichtigter Gesetzgebungsvorhaben werden, soweit dies möglich ist, mit ihren Auswirkungen auf die einzelnen Planjahre gesondert aufgelistet. Sie sind zusammen mit den ausgewiesenen Planergebnissen zu betrachten, um eine Gesamtschau zu erhalten.

Der Finanzplan soll es ermöglichen, rechtzeitig Massnahmen zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen einzuleiten. Solche lassen sich sowohl auf dem Gesetzgebungsweg (Ausarbeitung eines Sparpakets) als auch durch budgetäre Restriktionen erreichen. Für letztere trifft die Regierung entsprechende Vorgaben.

### **1.3 Finanzleitbild**

Der Finanzplan ist eines von mehreren Instrumenten der kantonalen Finanzpolitik. Er zeigt in einer prospektiven Sicht auf, wo allenfalls Bedarf für steuernde Massnahmen besteht. Der Finanzplan als solcher sagt grundsätzlich aber nichts aus über die finanzpolitischen Ziele, nach denen sich Regierung und Kantonsrat bei ihren Entscheidungen ausrichten wollen.

Um diesbezüglich Klarheit und Transparenz zu schaffen, hat die Regierung die Ziele, Instrumente und Massnahmen der st.gallischen Finanzpolitik in einem Finanzleitbild ausdrücklich umschrieben. Dieses Finanzleitbild wurde dem Grossen Rat mit dem letztjährigen Finanzplan 2003 – 2005 zur Kenntnis gebracht. Es ist geprägt vom Leitgedanken der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des Kantons sowohl auf Seiten des staatlichen Leistungsangebotes als auch

auf der Finanzierungsseite. Es postuliert eine bedarfsgerechte, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, eine nicht weiter steigende Staatsquote, eine tendenziell sinkende Steuerquote mit dem Ziel der Erhaltung einer im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähigen Steuerbelastung, eine gerechte Verteilung der Steuerbelastung auf die Steuerpflichtigen, einen gesunden Finanzhaushalt als Grundlage für die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit sowie eine zweckmässige Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen, welche auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gewährleistet.

#### 1.4 Konzeption der Finanzplanung

Seit der Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) wird die Finanzplanung in Form eines Mehrjahresbudgets aufgebaut. Das bedeutet, dass – ausgehend vom aktuellen Voranschlag – die einzelnen Positionen für den Planungszeitraum weiterzuentwickeln sind. Um zu einheitlichen und in sich konsistenten Planungsergebnissen zu gelangen, wurden im Vorfeld der Planungsarbeiten die einzuhaltenden Rahmenbedingungen festgelegt. Hierzu gehören insbesondere die Annahmen betreffend Teuerung und Wirtschaftswachstum sowie allenfalls die Festlegung von Normzuwachsrate für einzelne Bereiche.

Die Planungsergebnisse werden, gegliedert nach Departementen und 2-stelligen Kostenartengruppen, im Zahlenteil des vorliegenden Finanzplans (Beilage) wiedergegeben. Soweit die Entwicklung der Positionen wesentliche Abweichungen vom allgemeinen Trend aufgrund der festgelegten Planungsgrundlagen (vgl. Abschnitt 2) aufweist, wird sie in Abschnitt 4 dieses Berichts näher erläutert.

#### 1.5 Inhalt der Finanzplanung

Der Finanzplan soll ein möglichst vollständiges Bild über die erwartete Entwicklung von Aufwand und Ertrag geben. Daraus folgt, dass grundsätzlich alle Kostenarten (Aufwand und Ertrag) der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung Gegenstand der Finanzplanung sind.

Die wichtigsten Ergebnisse des Finanzplans sind aber zweifellos der Saldo der laufenden Rechnung und die Nettoinvestition. Unter diesem Aspekt werden nachstehende Bereiche von der Finanzplanung ausgenommen:

- **Durchlaufende Beiträge** (Kontogruppen 37/47 und 57/67)  
Die durchlaufenden Beiträge sind saldoneutral. Sie zählen überdies nicht zu den effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen, welche zur Beurteilung der Staatsquote herangezogen werden. Ihr zukünftiger Umfang lässt sich schwer abschätzen, da er durch Entscheide ausserhalb der Staatsverwaltung gesteuert wird. Aus all diesen Gründen scheint es sinnvoll und vertretbar, die durchlaufenden Beiträge von der Finanzplanung auszunehmen.
- **Interne Verrechnungen** (Kontogruppen 39/49)  
Seit dem Übergang zum HRM besteht ein verhältnismässig umfassendes System von internen Verrechnungen. Der Einbezug der internen Verrechnungen in die Finanzplanung wäre mit einem nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand verbunden, weil in jedem Einzelfall die Übereinstimmung der entsprechenden Aufwand- und Ertragsposition sichergestellt werden müsste. Die internen Verrechnungen gehören im weiteren ebenfalls nicht zu den effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen. Interne Verrechnungen sind jedoch nicht durchwegs saldoneutral. Soweit interne Verrechnungen zwischen dem allgemeinen Haushalt und zweckgebundenen Mitteln (Spezialfinanzierungen und andere Kostenstellen, deren Saldo ausgeglichen wird) erfolgen, haben sie Einfluss auf das Ergebnis der laufenden Rechnung. Derartige interne Verrechnungen müssen deshalb in die Finanzplanung einbezogen werden. Demgegenüber kann auf die Planung der übrigen in-

ternen Verrechnungen (d.h. solcher innerhalb des allgemeinen Haushalts) verzichtet werden.

## 2 Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Der Finanzplan 2004 – 2006 baut, wie erwähnt, auf dem Voranschlag 2003 (Beschluss des Grossen Rates vom 26./27. November 2002) auf. Nicht berücksichtigt bleiben entsprechend den Ausführungen unter Abschnitt 1.5 die durchlaufenden Beiträge sowie ein Teil der internen Verrechnungen. Die Umsatzzahlen des Finanzplan-Basisjahrs 2003 stimmen deshalb nicht mit dem Voranschlag 2003 überein, und der Saldo korrespondiert nur im Gesamtergebnis, nicht aber bezüglich der einzelnen Departemente bzw. Ämter mit dem Voranschlag.

Zur Erlangung einer in sich konsistenten Finanzplanung ist es erforderlich, bestimmte Grundannahmen zentral festzulegen. Ferner können für einzelne Aufwandarten generelle Leitplanken gesetzt werden. Im Hinblick auf die Folgerungen und allfällige Massnahmen, welche sich aus dem Finanzplan ergeben, sind ferner Überlegungen über den mutmasslichen Bestand an Eigenkapital zu Beginn der Planungsperiode anzustellen.

### 2.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für den vorliegenden Finanzplan 2004 – 2006 wird von nachstehenden jährlichen Veränderungsraten ausgegangen:

- massgebliche Teuerung 1,0 Prozent
- reales Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) 2,0 Prozent

Die Festlegung dieser Werte erfolgte in der Überlegung, dass es wenig Sinn macht, für einzelne Planungsjahre unterschiedliche Raten zu fixieren oder durch eine Abstufung nach Zehntelprozenten den Anschein einer Genauigkeit zu erwecken, welche bei keiner Voraussage über die Zukunft vorhanden sein kann. Bei ihrer Fixierung lagen die angenommenen Eckwerte innerhalb des recht weiten Prognosespektrums der anerkannten Prognoseinstitute, das allerdings in der Regel nur den Zeitraum bis 2003 abdeckte.

In der Zwischenzeit liegen aktuellere und teilweise auf das Jahr 2004 erweiterte Prognosen vor. Dabei wurden die Zuwachsraten für das BIP-Wachstum der Jahre 2002 und 2003 gegenüber den vorherigen Schätzungen zurückgenommen. Die BIP-Prognosen für das Jahr 2004 liegen jedoch wieder deutlich höher und mehrheitlich über 2 Prozent. Bei der Teuerungsentwicklung sind keine signifikanten Abweichungen gegenüber den früheren Prognosen festzustellen.

### 2.2 Personalaufwand

Die Finanzplanergebnisse sollen die Entwicklung des Staatshaushalts unter normalen Bedingungen wiedergeben. Für die Ermittlung des Personalaufwands wird deshalb von einer jährlichen Anpassung der Besoldungen im Rahmen der Teuerung (1,0 Prozent) ausgegangen. Eingeplant sind sodann der ordentliche Stufenanstieg und eine jährliche Beförderungquote von 0,3 Prozent. Andererseits liegt den Finanzplanzahlen die Annahme zu Grunde, dass aus Mutationsgewinnen eine jährliche Einsparung von 0,5 Prozent resultiert.

Zu beachten ist, dass die einzelnen Besoldungskredite im Voranschlag 2003 wie auch in den Planjahren 2004 – 2006 auf den Besoldungsansätzen des Jahres 2002 beruhen. Sie enthalten lediglich Veränderungen aufgrund der vorgenannten Faktoren sowie gegebenenfalls aus einem veränderten Personalbestand. Die Auswirkungen der generellen Besoldungsanpas-

sungen sind als Pauschalbetrag unter Konto 308 des allgemeinen Personalaufwands (Rechnungsabschnitt 5600) bzw. der Globalkreditinstitutionen (Psychiatrischen Dienste) eingestellt.

Obwohl grundsätzlich davon auszugehen ist, dass der für 2003 budgetierte Aufgabenumfang auch im Planungszeitraum mit dem budgetierten Personalbestand erfüllt werden kann, wurde auf Vorgaben bezüglich des Stellenplans verzichtet. Solche werden im Bedarfsfall im Rahmen des Budgetprozesses erlassen. Soweit den Finanzplanergebnissen ein veränderter Personalbestand zugrundeliegt, wird dies in den Erläuterungen dargelegt.

## **2.3 Eigenkapitalbestand**

Nach Genehmigung der Rechnung 2001 weist das Eigenkapital einen Stand von 185,5 Mio. Franken auf. Dieser wird sich bis Ende des Jahres 2003 durch die budgetierten Bezüge sowie die derzeit noch nicht bekannten Ergebnisse der laufenden Rechnungen 2002 und 2003 verändern.

In ihrer Botschaft zum Voranschlag 2003 hat die Regierung dargelegt, dass im Rechnungsjahr 2002 mit spürbaren Ertragsausfällen bei den kantonalen Steuern zu rechnen ist. Weitere nicht budgetierte Belastungen ergeben sich bei den Globalkrediten der kantonalen Spitäler aus der Verpflichtung der Kantone zur Mitfinanzierung der Spitalaufenthalte von Privat- und Halbpri- vatpatienten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Rechnungsabschluss 2002 der laufenden Rechnung einen Fehlbetrag aufweisen wird, der das budgetierte Defizit von rund 25 Mio. Franken deutlich überschreitet. Die Deckung des Rechnungsdefizits 2002 vermindert das verfügbare Eigenkapital.

Im Rechnungsjahr 2003 ist ein Bezug von Eigenkapital in Höhe von 43 Mio. Franken budgetiert. In welchem Masse das Ergebnis der laufenden Rechnung vom budgetierten Defizit abweichen wird, kann heute nicht gesagt werden.

## **3 Gesamtergebnis**

### **3.1 Übersicht**

Aufgrund der Planungsgrundlagen, Rahmenbedingungen und Einzelannahmen führt der Finanzplan zu den nachstehenden Gesamtergebnissen (in Mio. Franken)<sup>1)</sup>:

---

<sup>1)</sup> Abweichungen zwischen dargestellten Ergebnissen und der Summe von Einzelwerten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen. Dies gilt für sämtliche tabellarischen Darstellungen in diesem Bericht.

	2003	2004	2005	2006
Laufende Rechnung				
Aufwand	2 942.3	3 071.3	3 152.3	3 224.7
Ertrag	- 2 916.3	- 2 956.0	- 3 062.5	- 3 120.5
Aufwandüberschuss	26.0	115.3	89.8	104.2
Investitionsrechnung				
Ausgaben	262.3	238.3	255.4	225.9
Einnahmen	- 131.0	- 109.0	- 113.5	- 61.6
Nettoinvestition	131.3	129.3	141.9	164.3
Finanzierung				
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	105.6	118.6	131.2	142.4
Saldo der laufenden Rech- nung	- 26.0	- 115.3	- 89.8	- 104.2
Selbstfinanzierung	79.6	3.3	41.5	38.1
Nettoinvestition	131.3	129.3	141.9	164.3
Finanzierungsfehlbetrag	51.7	126.0	100.4	126.2
Selbstfinanzierungsgrad	60,6%	2,6%	29,2%	23,2%

### 3.2 Laufende Rechnung

In der laufenden Rechnung lässt die Finanzplanung für das Planjahr 2004 einen merklichen Anstieg des Fehlbetrags erwarten, während in den nachfolgenden Planjahren wieder eine leichte Gegenbewegung eintritt. Die Saldoverschlechterung im Jahr 2004 wird massgeblich durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Der Voranschlag 2003 enthält einmalige Erträge von 52.6 Mio. Franken (Eigenkapitalbezug und Grundstückverkauf).
- Die Leistungen an die Sozialwerke (AHV, IV und Ergänzungsleistungen) nehmen um 14.5 Mio. Franken zu.
- Der Finanzausgleich erfordert 9.0 Mio. Franken mehr, insbesondere weil die befristete Kürzung der Beiträge im indirekten Finanzausgleich mit den Schulgemeinden ab 2004 entfällt.
- Die aus allgemeinen Mitteln zu finanzierenden Abschreibungen steigen um 7.5 Mio. Franken.

Allein aus diesen vier Positionen resultiert eine Mehrbelastung von über 83 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag 2003. Die wegfallenden Beiträge an die Gemeindespitäler Wattwil und Wil werden durch den höheren Mittelbedarf der Gesundheitspflegeeinrichtungen (Spitalverbunde, Psychiatrische Dienste und nichtstaatliche Anstalten) annähernd kompensiert. Alle übrigen Bereiche vereinen Saldoverschlechterungen von insgesamt 54 Mio. Franken auf sich. Der Ertrag aus kantonalen Steuern und Anteilen an Bundessteuern nimmt demgegenüber nach Abzug der Kosten des Steueramtes netto um 45 Mio. Franken zu.

Der Aufwand der laufenden Rechnung steigt von 2003 bis 2006 durchschnittlich um 3,1 Prozent je Jahr. Dieser Wert liegt geringfügig über dem sich aus den getroffenen Annahmen ergebenden nominellen Wirtschaftswachstum (3,0 Prozent).

### 3.3 Investitionsrechnung

Das Ergebnis der Investitionsrechnung setzt sich aus drei Teilbereichen zusammen, die einer unterschiedlichen Betrachtung unterliegen (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 4.11). Von Einfluss auf die laufende Rechnung sind nur die Ausgaben für Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge (vgl. Investitionsplanung im Anhang zu diesem Bericht); diese müssen aus allgemeinen Mitteln abgeschrieben und verzinst werden. Demgegenüber sind die Strassenbauten aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreiben und zu verzinsen. Aus- und Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen haben allenfalls eine Rückwirkung auf den Zinssaldo; sie wirken sich aber vor allem auf die Nettoinvestition und damit auf den Finanzierungsfehlbetrag aus.

### 3.4 Finanzierung

Die Abschreibungen weisen zwar einen starken Zuwachs auf. Dennoch nimmt die Selbstfinanzierung wegen der hohen Plandefizite der laufenden Rechnung ab. Die Nettoinvestition weist erst in den Planjahren 2005 und 2006 eine Zunahme auf. Vor allem als Folge des sprunghaften Anstiegs des Fehlbetrags der laufenden Rechnung erhöht sich der Finanzierungsfehlbetrag bis zum Ende der Planperiode im Jahr 2006 um rund 74 Mio. Franken.

Die für den Finanzierungsfehlbetrag und den Selbstfinanzierungsgrad ausgewiesenen Werte werden sich indessen durch die Begrenzung des Saldos der laufenden Rechnung auf das gesetzlich zulässige Mass verbessern. Legt man den Berechnungen ein Defizit der laufenden Rechnung von rund 25 Mio. Franken zugrunde, so nimmt der Selbstfinanzierungsgrad von 61 Prozent im Jahr 2003 auf 71 Prozent im Jahr 2006 zu.

## 4 Erläuterungen

Nachfolgend werden die Planungsergebnisse der laufenden Rechnung departementsweise kommentiert, soweit sie sich nicht im Rahmen der angenommenen allgemeinen Planungsgrundlagen bzw. des daraus resultierenden Normalwachstums bewegen. Die Erläuterungen zur Investitionsrechnung gliedern sich nach den verschiedenen Kategorien von Investitionsobjekten.

### 4.1 Räte

Für den Kantonsrat sind am Ende der Amtsdauer 2000/2004 zwei zusätzliche Sessionstage geplant. Das Ratsinformationssystem wird im Jahr 2004 stufenweise weiterentwickelt; im Folgejahr kann das Projekt abgeschlossen werden. Betriebskosten aus diesem Projekt werden ab dem Jahr 2004 anfallen.

### 4.2 Staatskanzlei

Die Wahrnehmung der zunehmenden verschiedenartigen Stabs- und Querschnittsfunktionen der Staatskanzlei lässt Personalbedarf bei den Stabsdiensten (Sekretariat) ab dem Jahr 2004 erkennen.

Die Dienstleistungen der elektronischen Gesetzessammlung GALLEX werden in den Jahren 2004 und 2006 stufenweise den Kundenanforderungen angepasst. Für den Datenschutz wird im Jahr 2004 ein elektronisches Register der Datensammlungen angelegt. Das Verfahren für die rasche Abwicklung der Regierungsgeschäfte (RAVE) und die entsprechenden Hilfsdoku-

mente müssen im Jahr 2004 aktualisiert werden. Im Jahr 2004 finden Kantonsratswahlen statt. Sodann ist ein zusätzlicher zweiter Termin für Sachabstimmungen geplant.

### 4.3 Volkswirtschaftsdepartement

Im Amt für öffentlichen Verkehr steigen die Ausgaben durch den Abschluss neuer Vereinbarungen für technische Verbesserungen aus dem 8. Rahmenkredit des Bundes nach Art. 56 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101), der voraussichtlich im Jahr 2005 ausläuft, sowie durch die Umsetzung des vom Grossen Rat verabschiedeten Strategieplans öffentlicher Verkehr (SPöV).

Die Mittel des Wirtschaftsförderungsfonds werden voraussichtlich im Jahr 2004 erschöpft sein. Die bisher aus dieser Spezialfinanzierung gedeckten Ausgaben werden ab diesem Zeitpunkt vom Amt für Wirtschaft getragen und belasten damit den allgemeinen Haushalt.

### 4.4 Departement für Inneres und Militär

Die Beiträge an die Sozialwerke des Bundes (AHV, IV und Familienzulagen Landwirtschaft) beruhen auf Planungsgrundlagen der Zentralen Ausgleichsstelle. Bei den Sozialwerken des Kantons (Ergänzungsleistungen) ist mit einer weiteren Zunahme der Anzahl von Bezüglern um rund 200 Fälle jährlich zu rechnen. Basierend auf der Kostenentwicklung der vergangenen Jahren sind auch steigende Fallkosten zu erwarten. Es ergibt sich folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Sozialwerke des Bundes				
Staatsbeiträge	143.8	149.8	153.7	164.8
Sozialwerke des Kantons				
Sachaufwand	3.8	3.9	4.1	4.2
Staatsbeiträge	207.5	233.3	252.8	270.5
Beiträge für eigene Rechnung	- 143.5	- 161.0	- 174.4	- 186.4
Nettoaufwand z.L. Staat	211.5	226.0	236.2	253.0

Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen verzeichnet einen Rückgang der Gebührenerträge, weil der Bestand der Vorsorgeeinrichtungen jährlich und kontinuierlich um rund 10 Prozent zurückgeht. Per 31. Dezember 2002 ist unter Berücksichtigung dieser Entwicklung dem Departement eine der bislang sechs Stellen zurückgegeben worden, d.h. der Stellenplan wird um diese Stelle definitiv reduziert.

Aufgrund der neuen Kantonsverfassung ist für ausländische und staatenlose Jugendliche ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren vorgesehen. In der Anschlussgesetzgebung ist beabsichtigt, für diese Personen auf Einbürgerungstaxen zu verzichten. Dies betrifft insbesondere die ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation. Der Wegfall der Einbürgerungstaxen führt voraussichtlich ab dem Jahr 2005 zu geringeren Gebührenerträgen im Amt für Bürgerrecht und Zivilstand. Der abschliessende Entscheid fällt im Zusammenhang mit der Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung.

Die Berechnungen zum direkten Finanzausgleich basieren auf einem Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Jahr 2004 ergibt sich eine Stabilisierung der Ausgabenentwicklung, weil der Grossratsbeschluss über die befristete Kürzung der Staatsbeiträge an die Lehrerbesoldung und die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen ausläuft. Insgesamt wird mit folgender Entwicklung der direkten Finanzausgleichsbeiträge gerechnet (in Mio. Franken):



	2003	2004	2005	2006
Finanzausgleichsbeiträge	63.2	64.0	71.5	73.5

Im Amt für Soziales sind ab dem Jahr 2004 zwei zusätzliche Stellen im Asylbereich geplant. Das Amt organisiert im Auftrag des Bundes die Betreuung von Asyl Suchenden während der Zeit des Verfahrens. Um die bevorstehende Änderung des Asylgesetzes im Interesse des Kantons umzusetzen, die Weiterentwicklung der Betreuung in den Zentren nach den von der Regierung verabschiedeten Grundsätzen zu sichern und den Gemeinden das notwendige Know-how zur Verfügung zu stellen, damit sie die zunehmend komplexeren Anforderungen erfüllen und den ständigen Veränderungen im Migrationsbereich adäquat begegnen zu können, ist eine personelle Erweiterung unumgänglich. Sodann ist am 1. Januar 2003 das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen in Vollzug getreten. Es überträgt dem Kanton neue Aufgaben, die ebenfalls nur mit zusätzlichen Ressourcen erfüllt werden können. Die daraus resultierenden Mehraufwendungen sind im Finanzplan berücksichtigt. Schliesslich sind zwei neue Stellen im Jahr 2005 vorgesehen für die fachliche Weiterentwicklung des Alters- und Behindertenbereichs und die Aufsicht. Die heute bestehenden Stellen in der Bewilligung und Aufsicht von stationären Einrichtungen (insgesamt vier Stellen; eine für Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, eine für Einrichtungen für Betagte, zwei für Einrichtungen für Behinderte) sind damit beschäftigt, einen zeitgemässen qualitativen Standard zu garantieren und sicherzustellen, dass im Fall von Problemen sofort und adäquat gehandelt werden kann. Für die weitere Entwicklung ist es notwendig, das Berichtswesen im Sinn der rechtlichen Grundlagen aufzubauen und umzusetzen. Im Altersbereich hat der Kanton nach Sozialhilfegesetz Aufgaben in der Bedarfsplanung und der Qualitätssicherung von öffentlichen und privaten Betagteneinrichtungen. Weiter sind die Gemeinden bei der Umsetzung des Altersleitbilds zu unterstützen. Erlass und Bewirtschaftung der Pflegeheimliste nach Krankenversicherungsgesetz sind weitere Vollzugsaufgaben. Im Hinblick auf die Neugestaltung von Finanzausgleich und Aufgabenteilung sind Grundlagen für eine kantonale Behindertenpolitik zu erarbeiten.

Das Amt für Kultur sieht gestützt auf externe Experten und Quervergleiche mit anderen vergleichbaren Institutionen einen sukzessiven baulichen und personellen Ausbau vor. Das Staatsarchiv benötigt dringend neue Räume und zusätzliches Personal, um das aufgestaute Aktenmaterial unterzubringen und zu bearbeiten sowie um den Übergang vom Papierarchiv zur elektronischen Langzeit-Archivierung zu meistern. Das rund hundert Jahre alte Gebäude der Kantonsbibliothek (Vadiana) muss baulich saniert, erweitert und den heutigen betrieblichen Anforderungen angepasst werden. Als Variante ist auch ein Neubau an einem neuen Standort zu prüfen. Unabhängig von den baulichen Perspektiven bedingt eine kundenorientierte und effiziente Aufgabenerfüllung eine angemessene personelle Erweiterung. Archäologie und Denkmalpflege müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben personell leicht ausgebaut werden. Dem Kantonsrat werden im Verlauf des Jahres 2003 Postulatsberichte zur Kulturpolitik und zur Positionierung der Kantonsbibliothek zugeleitet werden. Die Finanzplanwerte können nach den Beratungen noch konkreter ermittelt werden. Der Staatsbeitrag an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen erfordert Anpassungen aufgrund ausserordentlicher Umstände (hälftige Rückfinanzierung aus dem Lotteriefonds).

Im Amt für Militär und Zivilschutz können mit Wirkung ab dem Jahr 2005 als Folge der Einführung der «Armee 21» 2 - 3 Stellen der Wehrpflichtersatzverwaltung abgebaut werden. Andererseits gehen auch der Ertragsanteil am Wehrpflichtersatz und die Bussenerträge um rund die Hälfte zurück. Im Zivilschutzbereich wird gemäss Massnahmenpaket 1997 eine weitere Stelle eines hauptamtlichen Instructors aufgehoben. Ab dem Jahr 2004 leistet der Bund keine Beiträge mehr an von den Kantonen durchgeführte Ausbildungen.

#### 4.5 Erziehungsdepartement

Im indirekten Finanzausgleich mit den Schulgemeinden läuft die im Rahmen des Massnahmenpaketes 1997 vorgenommene befristete Kürzung von fünf Prozent im Jahr 2003 aus. Dies hat zur Folge, dass ab dem Jahr 2004 auf der Grundlage des heutigen Aufwands der Schulgemeinden mit jährlich 8 Mio. Franken Mehrausgaben gerechnet werden muss. Die Regierung sieht allerdings vor, dem Kantonsrat zu beantragen, die Kürzung über das Jahr 2003 hinaus fortzusetzen, längstens bis zur Einführung des neuen Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Stimmt der Kantonsrat dieser Verlängerung zu, fällt die im Finanzplan ab dem Jahr 2004 berücksichtigte Mehrbelastung des Staates weg.

Bei der Berufsbildung führen die wachsende Zahl neuer Lehrverträge und die Erweiterung des Kursangebotes in der Weiterbildung zu höheren Aufwendungen. Der Mehraufwand wird teilweise kompensiert durch leicht höhere Bundesbeiträge, erhöhte Erträge aus Schulgeldern für ausserkantonale Lehrlinge sowie Mehreinnahmen durch Kursgelder, welche in der Weiterbildung kostendeckend anzusetzen sind.

Die neue Kantonsschule Wil führt bis zum Vollausbau zu jährlich steigenden Aufwendungen. Diese werden zu einem grossen Teil kompensiert durch Minderaufwendungen in den Kantonsschulen am Burggraben St.Gallen und Wattwil.

Der Aufbau der neuen Pädagogischen Hochschule Rorschach (PHR) und die Verlängerung der Ausbildung der Oberstufenlehrkräfte auf acht Semester durch die Studienreform in der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHS) belasten den Staatshaushalt zusätzlich. Dies gilt auch für die neuen regionalen didaktischen Zentren (RDZ). Durch die als Folge der neuen Lehrerinnen- und Lehrerbildung vorgesehene Schliessung des Kindergärtnerinnenseminars im Juli 2004 sowie der Lehrerseminare in Rorschach, Heerbrugg, Sargans und Wattwil und des Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnenseminars in Gossau im Juli 2005 werden die Mehraufwände teilweise kompensiert. Im Zug dieser Reformen werden rund 10 Mio. Franken von den Lehrerbildungsstätten auf die Pädagogischen Hochschulen in St. Gallen und Rorschach verlagert.

Die staatlichen Leistungen an die Universität St. Gallen steigen aufgrund wachsender Studierendenzahlen. Es kann aber auch mit Mehreinnahmen gerechnet werden aus Bundesbeiträgen sowie aufgrund der Interkantonalen Universitätsvereinbarung. Im Bereich der Fachhochschulen wirken sich die höheren Beitragsätze für den ausserkantonalen Schulbesuch gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung aus.

#### 4.6 Finanzdepartement

Im Generalsekretariat sind ab 2004 zusätzliche personelle Ressourcen für die Umsetzung des Projekts NFA erforderlich. Die Sachaufwendungen für Informatikinvestitionen gehen dagegen zurück.

Beim Personalamt ergeben sich ab 2004 zusätzliche Personalaufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung des betrieblichen Gesundheitsmanagements.

In der Finanzverwaltung sind im Jahr 2004 grössere Informatikinvestitionen für den Ersatz der Liegenschaftsapplikation geplant.

Unter der Kostenstelle Dienst für Informatikplanung sind im Jahr 2004 ausserordentliche Informatikinvestitionen für den Upgrade der Büroautomations-Software und die Ablösung des Betriebssystems NT 4.0 in der ganzen Zentralverwaltung sowie für die Ausarbeitung und Realisierung eines neuen Konzepts zur Integration der Daten- und Sprachkommunikation (Telefonie) eingestellt. Der Aufwand für den Informatikbetrieb geht jedoch sukzessive zurück (Auslaufen der Anschubfinanzierung für den Betrieb des kantonsweiten Kommunikationsnetzes KOMSG und der GIS-Starthilfe).

Im Steueramt ergeben sich aus der Ablösung der Applikationen juristische Personen und zentraler Bezug in den Jahren 2004 und 2005 höhere Informatikaufwendungen.

Die Steuerertragsschätzungen basieren auf einem Staatssteuerfuss von 115 Prozent und auf den getroffenen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen wird für die Jahres- und Ratasteuern für die Planungsperiode 2004 bis 2006 ein jährlicher Zuwachs (inkl. Progressionswirkung) von 4,5 Prozent angenommen. Die gleiche Zuwachsrate ist auch den Quellensteuern zugrundegelegt. Für die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen wird ein ordentlicher Zuwachs von jährlich 3,0 Prozent erwartet. Aufgrund der aktuellen Tendenzen am Liegenschaftenmarkt muss hingegen mit einem deutlichen Ertragseinbruch der Grundstückgewinnsteuern gerechnet werden. Aufgrund der getroffenen Annahmen resultieren für die kantonalen Steuern in der Planungsperiode folgende Nettoerträge (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Einkommens- und Vermögenssteuer	832.9	882.2	921.1	955.8
Gewinn- und Kapitalsteuer	218.3	229.4	237.3	244.5
Quellensteuer	26.4	27.0	27.8	28.6
Grundstückgewinnsteuer	49.6	37.4	39.7	43.1
Erbschafts- und Schenkungssteuer	39.0	31.0	39.2	31.2
Nachsteuern und Steuerstrafen	4.3	4.1	4.1	4.1
	<u>1 170.6</u>	<u>1 211.2</u>	<u>1 269.3</u>	<u>1 307.5</u>

Die Planwerte für den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer einschliesslich dem interkantonalen Finanzausgleich beruhen auf aktuellen Planungsgrundlagen der eidgenössischen Steuerverwaltung.

Der Zinssaldo als Differenz zwischen Vermögenserträgen und Passivzinsen ist eine Funktion der Nettoinvestition (Finanzplan der Investitionsrechnung), der Abschreibungen und des Saldos der laufenden Rechnung. Letzterer wurde, in Abweichung vom Ergebnis der Finanzplanung, nur im gesetzlich zulässigen Umfang in die Zinsberechnung einbezogen. Es ergibt sich ein kontinuierlicher Rückgang (in Mio. Franken).

	2003	2004	2005	2006
Vermögenserträge	41.1	36.2	33.0	31.7
Interne Verzinsung (teilweise)	- 2.1	- 2.1	- 2.4	- 2.7
Passivzinsen	<u>- 37.9</u>	<u>- 37.5</u>	<u>- 35.6</u>	<u>- 40.0</u>
Zinssaldo	1.2	- 3.3	- 5.0	- 11.1

Die Abschreibungen auf Strassenbauten richten sich nach den verfügbaren zweckgebundenen Mitteln; ihre Höhe hat keinen Einfluss auf den Saldo der laufenden Rechnung. Demgegenüber führen neue Abschreibungsquoten aus der Umsetzung der Investitionsplanung (vgl. Anhang) zu einem rasch ansteigenden Abschreibungsbedarf zulasten des allgemeinen Haushalts, wie aus nachstehender Übersicht hervorgeht (in Mio. Franken).

	2003	2004	2005	2006
Abschreibungen aus zweckgebundenen Mitteln	47.4	52.9	53.7	53.7
Abschreibungen aus allgemeinen Mitteln	58.2	65.7	77.5	88.7

Bei den verschiedenen Aufwendungen und Erträgen sind die Ertragsanteile an der Verrechnungssteuer und am Nationalbankgewinn entsprechend den Planungsgrundlagen der eidgenössischen Finanzverwaltung eingestellt.

Wie unter Abschnitt 2.2 ausgeführt, sind im allgemeinen Personalaufwand die kumulierten Betreffnisse aus den Korrekturbeträgen für generelle Besoldungsanpassungen enthalten (ohne Globalkreditinstitutionen).

#### **4.7 Baudepartement**

Der Abschluss von Informatikprojekten führt im Generalsekretariat zu einem Rückgang des Sachaufwands.

Das Planungsamt rechnet mit einem Anstieg der Beitragsleistungen. Bedingt durch die Umsetzung der verschiedenen, sich auf Bundesrecht stützenden nationalen Inventare (Flachmoor, Hochmoor, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden, Zugvogelreservate, Auen usw.) steigt auf kommunaler und kantonaler Ebene der Finanzbedarf zur Unterstützung der Umsetzungsprojekte.

Bei der Verwaltung der Staatsliegenschaften zeigt sich ein Rückgang des Mietaufwands, weil mit der Umsetzung des Raumkonzepts mehrere Mietverhältnisse aufgelöst werden können. Der im Jahr 2003 budgetierte Ertrag aus einem Grundstückverkauf entfällt in den Folgejahren. Für Bauten und Renovationen wird in der Finanzplanperiode ein jährlicher Pauschalbetrag von 25 Mio. Franken eingesetzt. Erfahrungsgemäss beträgt der Unterhaltsaufwand für Immobilien 1 - 6 Prozent des Wiederbeschaffungswerts. Bei Annahme eines durchschnittlichen Satzes von 1,8 Prozent für den laufenden Unterhalt sowie für Bauten und Renovationen ergibt sich rechnerisch bei einem Gebäudeversicherungswert von 1.8 Mia. Franken ein jährlicher Unterhaltsaufwand von 32.4 Mio. Franken.

Beim Tiefbauamt schwanken die Versicherungsprämien aufgrund der geplanten Bauvolumen der Investitionsrechnung. Die Stabilisierung des Aufwandüberschusses der Amtsleitung gemäss Massnahmenpaket 1997 wird über die Verrechnung von Eigenleistungen für Strassenbauinvestitionen sichergestellt. Bei den Gemeindestrassen ist nebst den ordentlichen werkgebundenen Beiträgen von jährlich 2 Mio. Franken in der Finanzplanperiode ein Beitrag nach Art. 96 des Strassengesetzes von insgesamt 4.5 Mio. Franken an die politische Gemeinde Walenstadt für die geplante Lawinenschutzgalerie Walenstadtberg vorgesehen. Die im Jahr 2005 erfolgende Erhöhung der Abgabesätze der LSVA wirkt sich auch auf die Gemeindeanteile aus. Im Bereich der Staatsstrassen steigt der Sachaufwand als Folge der Inbetriebnahme der Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon um rund 1 Mio. Franken. Nach Erstellung der neuen Werkhöfe Schmerikon und Buchs kann andererseits der Unterhaltsaufwand für Hochbauten reduziert werden. Die Veränderungen der internen Verrechnungen bei den Gemeinde-, Staats- und Nationalstrassen stehen in Zusammenhang mit der Zuweisung der Mittel aus dem Strassenfonds. Zur Verteilung der zweckgebundenen Mittel des Strassenverkehrs sowie des Kantonsanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe verweisen wir auf die Übersicht in Abschnitt 4.8 dieses Berichts.

Der Sachaufwand der Abteilung Gewässer steigt einerseits durch einen gegenüber dem Voranschlag erhöhten Finanzbedarf für das Projekt Naturgefahren, andererseits durch das im Jahr 2004 geplante Informatikprojekt «GIS-Wasserbaudatenbank» und die zugehörige, im Folgejahr 2005 vorgesehene Datenerhebung und -aufbereitung. Die Beitragsleistungen an Gemeinden werden entsprechend dem langjährigen Durchschnitt mit jährlich 2.5 Mio. Franken eingesetzt; im Voranschlag 2003 sind 0.5 Mio. Franken weniger budgetiert, weil durch den Übergang der Projektverantwortung an die Gemeinden ein Unterbruch in der Projektgenehmigung erfolgen wird. Eine weitere Beitragserhöhung ergibt sich aus dem internationalen Projekt

«Endgestaltung Alter Rhein». Der Voranschlag 2003 enthält sodann einen einmaligen Ertrag aus der Auflösung nicht beanspruchter Beiträge, der in den Folgejahren entfällt.

Im Sachaufwand des Steinbruchs Starckenbach muss im Jahr 2005 ein Bagger ersetzt werden. Hingegen kann der bauliche Unterhalt nach Abschluss der für die Jahre 2003 und 2004 vorgesehenen Arbeiten reduziert werden. Der Ertragsüberschuss wird durch entsprechende Bezüge aus oder Einlagen in den Erneuerungsfonds stabil gehalten.

Bei den Informatikinvestitionen des Amts für Umweltschutz zeichnet sich im Jahr 2006 ein Rückgang ab. Die Beiträge an Abwasser- und Abfallanlagen weisen aufgrund der detaillierten Langfristplanung Schwankungen auf. Mit Beginn im Jahr 2004 ist ein neues Förderprogramm Energie mit einem Gesamtbedarf von 2.0 Mio. Franken, verteilt über 4 Jahre, geplant.

#### **4.8 Justiz- und Polizeidepartement**

Im Jahr 2004 ist bei den Organen der Rechtspflege eine Migration der Basisinfrastruktur geplant, verbunden mit einem teilweisen Hardware-Ersatz. Dies führt zu einem erhöhten Sachaufwand bei verschiedenen Verwaltungseinheiten des Justiz- und Polizeidepartements.

Die Bewährungshilfe rechnet im Jahr 2004 mit zusätzlichem Personalaufwand für Programme zur Beratung von Gewalttätern, ambulante Behandlung von Sexualdelinquenten, für den Sozialdienst der Bezirksgefängnisse bzw. des Regionalgefängnisses Altstätten sowie für Projektleitungen.

Ein ausserordentlicher Bedarf für den Ersatz von Fahrzeugen und Arbeitsmaschinen ergibt sich in der Strafanstalt Saxerriet im Jahr 2004 und in der Anstalt Bitzi im Folgejahr 2005.

Bei der Kantonspolizei verursachen die Beschaffung von neuen Pagern und grössere Anschaffungen für die Kriminaltechnik im Jahr 2004 einen erhöhten Sachaufwand; ein zunehmender Bedarf ergibt sich auch für DNA-Analysen. Die Weiterleitung von Bussenerträgen an Gemeinden, die die gemeindepolizeilichen Aufgaben auf Vereinbarungsbasis durch kantonale Polizeibeamte wahrnehmen lassen, nimmt zu.

Im Strassenverkehrsamt sind infolge Zunahme des Fahrzeugbestands und Anpassung der Prüfungsintervalle an EU-Vorgaben in den Jahren 2004 und 2005 je zwei zusätzliche Verkehrsexperten vorgesehen. Der Sachaufwand bildet sich zurück, weil die Beschaffung von Rohlingen zur Erstellung von Führerausweisen im Kreditkartenformat (FAK) zu einem grossen Teil bereits über den Voranschlag 2003 erfolgt und die Ablösung der Informatikanwendung «ELSA» über einen Sonderkredit der Investitionsrechnung finanziert werden soll. Die Umstellung der alten Ausweise auf FAK führt in den Jahren 2004 und 2005 zu ausserordentlichen Erträgen. Eine Erhöhung der Prüfungsgebühren ergibt sich auch aus der Anstellung zusätzlicher Experten. Der Saldo des Strassenverkehrsamts wird jeweils durch interne Verrechnung an den Strassenfonds ausgeglichen.

Im Strassenfonds kann aufgrund des weiterhin ansteigenden Fahrzeugbestands mit einem zunehmenden Ertrag der Motorfahrzeugsteuer gerechnet werden. Der Kantonsanteil an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) entspricht der diesbezüglichen Planungsgrundlage des Bundes; im Jahr 2005 wird parallel zur Erhöhung der Gewichtslimite für schwere Motorfahrzeuge eine Anhebung der Abgabesätze erfolgen. Es ergibt sich nachstehende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Zweckgebundene Mittel des Strassenverkehrs	141.2	151.1	153.9	152.9
Verwendung:				
• Verkehrspolizei	28.1	28.4	28.7	29.0
• Gemeindestrassen	43.9	46.9	48.6	47.8
• Nationalstrassen	4.9	16.0	15.4	9.2
• Unterhalt Staatsstrassen	15.7	16.2	16.3	16.3
• Verzinsung und Abschreibung Staatsstrassen	48.6	43.6	44.9	50.7
Anteil LSVA	13.3	13.6	21.5	21.8
Verwendung:				
• Gemeindeanteile	4.0	4.1	6.4	6.6
• Unterhalt Staatsstrassen	9.3	9.5	15.0	15.3

Bei der Staatsanwaltschaft sind, nach der Migration der Basisinfrastruktur im Jahr 2004, in den folgenden Planjahren weitere Informatikprojekte vorgesehen, welche einen erhöhten Sachaufwand bewirken.

#### 4.9 Gesundheitsdepartement

Im Generalsekretariat ergibt sich als Folge der Anpassung der Besoldungen der Lehrkräfte der Schulen des Gesundheitswesens an jene der Berufsschullehrkräfte ein höherer Sachaufwand für Projekte zur Umsetzung der zukünftigen Bildungssystematik. Der Prämienverbilligung nach KVG liegt ein unveränderter Ausschöpfungsgrad von 54,4 Prozent zugrunde; grundsätzlich ist von einem jährlichen Wachstum um 1,5 Prozent auszugehen. Die Beitragsleistungen weisen damit folgende Zusammensetzung auf (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Ausserkantonale Hospitalisation	14.6	16.8	17.0	17.1
Prämienverbilligung nach KVG	117.0	118.8	120.6	122.4
übrige Beiträge	1.3	1.3	1.4	1.4
Bundesbeitrag an Prämienverbilligung	- 83.9	- 85.1	- 86.4	- 87.7

Im Amt für Gesundheitsvorsorge erfolgt alle drei Jahre eine Anpassung der Leistungsvereinbarungen mit den Alkohol- und Drogenberatungsstellen. Bei der nächsten Anpassung im Jahr 2005 ist die zwischenzeitliche Besoldungsentwicklung zu berücksichtigen, so dass mit höheren Staatsbeiträgen zu rechnen ist. Bei der Spezialfinanzierung Alkoholzehntel reduziert sich der Kantonsanteil am Ertrag des Alkoholmonopols ab dem Jahr 2004 wieder auf das übliche Mass. Der Voranschlag 2003 enthält wegen Umstellung in der Rechnungslegung den Anteil für 1.5 Betriebsjahre der eidgenössischen Alkoholverwaltung.

Die Veränderungen in den Schulen der Gesundheitspflege stehen in Zusammenhang mit dem Übergang der Schulen an das Erziehungsdepartement. Die bestehenden Klassen beenden ihre Ausbildung noch unter Führung und Finanzierung des Gesundheitsdepartementes, während die neu anlaufenden Ausbildungsgänge an den Berufsschulen geführt werden.

Im Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie konnten im Voranschlag 2003 wegen der restriktiven Vorgabe keine Ersatzbeschaffungen budgetiert werden. In der nachfolgenden Planperiode sind jedoch wieder Anschaffungen von medizinischen Apparaten und Geräten erforderlich.

Im Bereich der Spitäler und Kliniken zeigt der Finanzplan folgende Ergebnisse (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Psych. Dienste (Globalkredite)				
Aufwand	87.8	89.6	91.3	92.8
Ertrag	- 45.6	- 45.8	-46.0	- 46.3
Defizit	42.2	43.8	45.3	46.6
Heimstätten Wil				
Aufwand	11.5	11.7	11.8	12.0
Ertrag	- 11.6	- 11.7	- 11.8	- 11.9
Defizit	- 0.1	- 0.1	0.0	0.1
Nichtstaatliche Einrichtungen				
Staatsbeiträge	56.1	38.6	39.9	40.6
Spitalverbunde				
Staatsbeiträge	234.0	246.5	249.9	252.9

In den Globalkrediten der Psychiatrischen Dienste und der Spitalverbunde ist der Mehrbedarf für generelle Besoldungsanpassungen im Rahmen der dem Finanzplan zugrundegelegten Teuerung eingeplant. Den Taxertragen der psychiatrischen Dienste liegt ein jährliches Wachstum um 0.5 Prozent zugrunde. Bei den Spitalverbunden führt im Jahr 2004 die Erhöhung der Subventionierung von Halbprivat- und Privatpatienten von 80 Prozent (2003) auf 100 Prozent zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsbeiträge. Bei den nichtstaatlichen Einrichtungen entfallen ab dem Jahr 2004 die Beiträge an die Gemeindespitaler Wattwil und Wil. Für die Geriatrische Klinik des Bürgerspitals St.Gallen sind Baubeiträge an die dritte Etappe der Lüftungs-sanierung (2004) bzw. eine Gesamt-sanierung (2005 und 2006) geplant. Der Beitrag an das Ostschweizer Kinderspital St.Gallen wird nachschüssig ausgerichtet, so dass sich die Subventionierung von Privat- und Halbprivatpatienten mit einem Jahr Verzögerung auswirkt.

Auf der Ertragsseite beruht die Finanzplanung der Spitäler und Kliniken auf den Tarifen, wie sie dem Voranschlag 2003 zugrundeliegen. Zur weiteren Entwicklung der Tarifsituation lassen sich nachfolgende Feststellungen machen:

- stationärer Bereich

Bis heute hat der Bundesrat noch keinem üblichen oder üblich subventionierten Spital auf der allgemeinen Abteilung einen höheren Deckungsgrad als 46 Prozent zugestanden. Der Bundesrat begründet seine Entscheide damit, dass der deutsche Wortlaut des Art. 49 Abs. 6 KVG (der von den Spitälern eine Kostenstellenrechnung fordert) nicht den wahren Sinn dieser Bestimmung wiedergebe, denn die vom Gesetz geforderte Kostentransparenz könne mit einer Kostenstellenrechnung nicht erreicht werden. Der Bundesrat geht vom Grundsatz aus, dass die Annäherung der Spitalpauschalen an die maximale Deckungsquote von 50 Prozent einerseits und die Anforderungen an den Nachweis der Kosten andererseits im Gleichschritt steigen müssen. Eine maximale Deckungsquote von 50 Prozent lässt sich demzufolge nur und erst dann rechtfertigen, wenn praktisch volle Kostentransparenz besteht. Unter voller Kostentransparenz versteht der Bundesrat eine Kostenträgerrechnung. Für Spitäler mit einer Kostenstellenrechnung ist nach Ansicht des Bundesrates höchstens ein Deckungsgrad von 46 Prozent zu rechtfertigen.

Für die Jahre 1999 und 2000 legte die Regierung die Tarife auf der Basis eines 46-prozentigen Deckungsgrades hoheitlich fest. Die Beschwerde der Versicherer gegen die hoheitliche Tariffestlegung wurde am 5. Oktober 2001 vom Bundesrat abgewiesen. Für das Jahr 2003 finden wiederum Tarifverhandlungen auf der Basis eines Deckungsgrades von

46 Prozent statt. Falls keine Einigung erzielt werden kann, ist erneut eine hoheitliche Tariffestlegung durch die Regierung in Erwägung zu ziehen.

Mit der 2. Teilrevision des KVG ist vorgesehen, dass sich Krankenversicherer und Kantone neu je hälftig an den anrechenbaren Kosten (unter Einbezug von Investitionskosten) beteiligen. Dies wird eine Tarifierhöhung und damit Mehreinnahmen zur Folge haben.

- ambulanter Bereich

Im ambulanten Bereich können die Spitäler grundsätzlich kostendeckende Tarife verrechnen, da im Sinne eines freien Wettbewerbs zwischen ambulanten Behandlungen im Spital und ambulanten Behandlungen in Arztpraxen möglichst gleich lange Spiesse gelten sollen. Eine maximal mögliche Deckungsquote von 100 Prozent lässt sich nach Ansicht des Bundesrates allerdings erst rechtfertigen, wenn volle Kostentransparenz besteht. Wird im Einzelfall eine Erhöhung des Taxpunktwertes geltend gemacht, schliesst der Bundesrat zwar nicht aus, dass eine gewisse Erhöhung des Taxpunktwertes gerechtfertigt ist, lehnt diese dann jedoch mit Verweis auf die seiner Ansicht nach ungenügende Kostentransparenz meistens ab. Der Bundesrat hat Erhöhung des Taxpunktwertes u.a. auch mit dem Argument abgelehnt, dass eine Erhöhung dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit widerspreche.

In der aktuellen Situation, d.h. kurz vor der Einführung des TARMED, dürfte eine Erhöhung des Taxpunktwertes kaum realisierbar sein. Die Preisüberwachung wendet bis zur Einführung des TARMED bei der Prüfung von ambulanten Leistungen ein vereinfachtes und pragmatisches Verfahren an, das zum einem mit Vermutungen arbeitet, zum andern eine gewisse Präferenz zum Status Quo hat. In einer Empfehlung vom Januar 2001 führt die Preisüberwachung u.a. aus, dass sie aktuelle Taxpunktwerte zwischen Fr. 3.– und Fr. 4.– als angemessen erachte. Im Kanton St.Gallen beläuft sich der Taxpunktwert auf Fr. 3.45, während in den umliegenden Kantonen (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) Taxpunktwerte zwischen Fr. 3.95 und 4.95 verrechnet werden. Der Status Quo verlangt laut Preisüberwachung keine besondere Begründung, wohl aber Veränderungen (Erhöhungen oder Senkungen) innerhalb dieses Bandes. Erhöhungen werden zudem an die Bedingung geknüpft, dass die ambulanten Spalkosten pro Versicherten in den vergangenen Jahren nur moderat angestiegen sind.

Da Erhöhungen des Taxpunktwertes vor der Einführung von TARMED kaum möglich sind und TARMED kostenneutral eingeführt werden muss (die Kostenneutralität soll über einen noch festzulegenden Zeitraum garantiert sein), wird auf absehbare Zeit hin kaum eine Erhöhung des Taxpunktwertes realisiert werden können.

#### **4.10 Gerichte**

Im Jahr 2004 ist bei den Organen der Rechtspflege eine Migration der Basisinfrastruktur geplant, verbunden mit einem teilweisen Hardware-Ersatz. Dies führt zu einem erhöhten Sachaufwand bei den Gerichten.

#### **4.11 Investitionsrechnung**

Im Bereich des zweckgebunden finanzierten Strassenbaus lässt sich aufgrund der vorgesehenen Bauprogramme folgende Entwicklung absehen (in Mio. Franken):



	2003	2004	2005	2006
Staatsstrassen				
Ausgaben	96.5	64.0	60.0	32.0
Einnahmen	- 37.6	- 25.0	- 24.0	- 11.0
Nettoinvestition	58.9	39.0	36.0	21.0
Nationalstrassen				
Ausgaben	65.5	80.7	77.9	31.2
Einnahmen	- 85.6	- 69.6	- 67.3	- 26.8
Nettoinvestition	- 20.1	11.1	10.6	4.4

Der Rückgang der Investitionsausgaben im Staatsstrassenbau im Jahr 2006 ist darauf zurückzuführen, dass das Grossprojekt Umfahrung Bazenhaid zum wesentlichen Teil abgeschlossen sein wird. Die Planzahlen für den Nationalstrassenbau entsprechen der Finanzplanung mit dem Bundesamt für Strassen.

Für Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge, die aus allgemeinen Mitteln abzuschreiben sind, enthält der Finanzplan die Weiterführung der bereits beschlossenen Objekte sowie den Nettoaufwand für Neuobjekte gemäss Investitionsplanung (Anhang). Es ergibt sich folgende Entwicklung der Investitionsausgaben und -einnahmen (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Ausgaben	97.9	88.3	112.2	157.5
Einnahmen	- 10.5	- 13.2	- 21.0	- 22.6
Nettoinvestition	87.4	75.1	91.2	134.9

Die Investitionsausgaben bzw. -einnahmen für Darlehen und Beteiligungen betreffen die Aufstockung des Darlehens an die Landwirtschaftliche Kreditkasse für Betriebshilfedarlehen sowie die Gewährung und Rückzahlung von Studiendarlehen. Es zeigt sich folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Auszahlung Darlehen	5.2	5.3	5.3	5.3
Rückzahlung Darlehen	- 1.2	- 1.2	- 1.2	- 1.2
Nettoinvestition	4.0	4.1	4.1	4.1

Die Verschuldung – verstanden als aktivierte Ausgaben der Investitionsrechnung, die zulasten künftiger Rechnungsperioden abzuschreiben sind – zeigt aufgrund der ausgewiesenen Nettoinvestitionen und der Abschreibungen folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2003	2004	2005	2006
Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge (aus allgemeinen Mitteln abzuschreiben)	315.5	324.9	338.6	384.8
Strassenbauten (aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreiben)	38.5	35.7	28.6	0.3

## 5 Im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben

Nachfolgend werden Vorhaben und Bereiche aufgelistet, die infolge Unmöglichkeit ihrer genauen Konkretisierung in den vorstehenden Finanzplanergebnissen nicht enthalten sind. Da der Finanzplan auf dem Rechtsstand des Voranschlags 2003 beruht, werden auch Rechtsetzungsvorhaben aufgeführt, die eine Veränderung der Finanzplanergebnisse zur Folge haben könnten. Soweit dies möglich ist, erfolgt eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen.

### 5.1 Neufestsetzung der Finanzkraft der Kantone

Die Finanzkraftindices der Kantone werden im Zweijahresturnus neu festgesetzt. Sie sind für zahlreiche Elemente der finanziellen Beziehungen zwischen Kantonen und Bund von Bedeutung, indem verschiedene Bundesbeiträge, Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke nach der Finanzkraft abgestuft werden.

Die Finanzplandaten beruhen auf dem für die Periode 2002/2003 geltenden Finanzkraftindex des Kantons St.Gallen von 80 Punkten. Derzeit sind weder Aussagen darüber möglich, ob und allenfalls wie sich aus der Neufestsetzung für die Folgeperioden Änderungen dieser Masszahl ergeben werden, noch in welcher Weise sich solche Änderungen auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken.

### 5.2 Neugestaltung Finanzausgleich auf Bundesebene (NFA)

Die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist am 14. November 2001 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet worden. Sie umfasst sämtliche notwendigen verfassungsrechtlichen Modifikationen sowie das total revidierte Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Die parlamentarischen Beratungen sind im Herbst 2002 aufgenommen worden. Je nach deren Verlauf kann die Volksabstimmung im Jahr 2004 oder 2005 stattfinden.

Die Änderungen auf Verfassungsstufe werden Anpassungen in zahlreichen Spezialerlassen erfordern, dies sowohl in den aufgabenbezogenen als auch in den bereichsübergreifenden Bundesgesetzen. Die entsprechenden Anträge wird der Bundesrat nach Annahme der NFA-Vorlage durch Volk und Stände im Rahmen einer zweiten NFA-Botschaft unterbreiten. Nach Beschlussfassung über die zweite Botschaft kann die NFA in Kraft gesetzt werden. Aus heutiger Sicht dürfte dies nicht vor 2006 der Fall sein.

In der NFA-Botschaft des Bundesrates wird für den Kanton St.Gallen in der Globalbilanz der quantifizierbaren Auswirkungen ein Entlastungsaldo von 36.4 Mio. Franken ausgewiesen.

### 5.3 Andere im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben

- Empfangsschalter mit Pfortenbetrieb  
Längerfristig sollen in den Verwaltungsgebäuden öffentliche von nicht-öffentlichen Bereichen abgetrennt und mit einem Pfortenbetrieb geordnete Zugangsverhältnisse geschaffen werden. Die dafür erforderlichen personellen Ressourcen hängen von verschiedenen Umständen ab, die im Zusammenhang mit dem neuen Raumkonzept der Verwaltung zu prüfen sein werden. So wird geprüft werden müssen, inwiefern mit Umverteilung von Aufgaben Synergien geschaffen werden können bzw. ob und allenfalls in welchem Umfang zusätzliche Stellen zu schaffen sein werden. Auch verwaltungsexterne Lösungen (Einkauf von Leistungen) werden geprüft werden.
- Haager Adoptionsübereinkommen  
Das Übereinkommen tritt am 1. Januar 2003 in Vollzug. Die darauf basierenden Anpassungen

sungen verschiedener Verordnungen auf Bundesebene sind in Vorbereitung. Für die in den Kantonen vorzunehmende Neukonzeptionierung und Umsetzung muss mit Folgekosten gerechnet werden. Eine Ausweitung der personellen Ressourcen (derzeit 100 Stellenprozent) um zusätzliche 50 - 100 Stellenprozent ist absehbar.

- **Teilrevision Asylgesetz**  
Zur Zeit wird auf Bundesebene eine Teilrevision des Asylgesetzes erarbeitet, welche in der Umsetzung erhebliche Konsequenzen auf die Finanzierung des Asylwesens durch den Bund und auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nach sich ziehen wird. Für die damit verbundene Neukonzeptionierung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist mit Folgekosten zu rechnen, die zur Zeit noch nicht beziffert werden können.
- **Volksschulen**  
Die Umsetzung verschiedener geplanter Schulentwicklungsprojekte (z.B. Tagesstruktur, Schulqualität) kann Mehrbelastungen bis zu 40 Mio. Franken nach sich ziehen.
- **Berufsbildung**  
Auf Bundesebene sind Reformen der kaufmännischen Grundausbildung, der Ausbildung Detailhandel und Verkauf sowie der Ausbildung Fachangestellte Gesundheit im Gange. Die finanziellen Auswirkungen lassen sich noch nicht ermitteln.
- **Totalrevision Finanzausgleichsgesetz**  
Die in Gang befindlichen Arbeiten zur Reform des Finanzausgleichs gehen davon aus, dass das Vorhaben für den Staat kostenneutral sein soll.
- **Totalrevision Fischereigesetz**  
Die finanziellen Auswirkungen der sich in Bearbeitung befindenden Gesetzesrevision lassen sich derzeit noch nicht quantifizieren; sie werden frühestens ab dem Jahr 2006 eintreten.
- **Strassen**  
Das 14. Strassenbauprogramm für die Jahre 2004 – 2008 ist in Vorbereitung. Ferner soll in einem III. Nachtragsgesetz zum Strassengesetz insbesondere die Finanzierung der Entwässerungsgebühren geregelt werden. Aufgrund der Motion der vorberatenden Kommission 36.01.01 sind die Kriterien zur Festlegung des Staatsstrassennetzes zu überprüfen. Aussagen über die finanziellen Folgen dieser Vorhaben sind derzeit nicht möglich.
- **Umweltschutz**  
Auf Bundesebene sind Revisionen bzw. Anpassungen verschiedener umweltrechtlicher Erlasse im Gange oder in Vorbereitung. Auf kantonaler Ebene ist der Erlass eines Grossratsbeschluss über Abfall, Altlasten und Bodenschutz geplant. Die finanziellen Folgen können derzeit nicht beziffert werden.
- **Anstalt Bitzi**  
Die Botschaft zur Umgestaltung der Anstalt Bitzi in eine Massnahmenanstalt (35.02.02) rechnet nach Betriebsaufnahme mit einem jährlichen Aufwandüberschuss der Anstalt in Höhe von 0.35 Mio. Franken.
- **Kantonspolizei**  
Die Regierung wird dem Kantonsrat voraussichtlich 2003 einen Postulatsbericht zur inneren Sicherheit zuleiten. Es lässt sich ein Stellenausbau bei der Kantonspolizei absehen.
- **Staatsanwaltschaft**  
Eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Strukturen und Prozesse hat verschiedene per-

sonelle und sachliche Massnahmen vorgeschlagen. Die Auswertung unter Führung des neu gewählten ersten Staatsanwalts ist noch im Gang.

- **Individuelle Prämienverbilligung nach KVG**  
Die eidgenössischen Räte beraten derzeit über eine Änderung des Bundesbeschlusses über die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung. Der Änderungsbeschluss sieht für das Jahr 2004 eine generelle Erhöhung des Verbilligungsvolumens um 300 Mio. Franken sowie für die Jahre 2004 bis 2007 eine Erhöhung des Wachstums des Prämienverbilligungsvolumens um jährlich 3,0 Prozent (bisher 1,5 Prozent) vor. Dies würde möglicherweise auch zu einem Anstieg des Kantonsanteils führen. Sodann sollen mit der 2. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung den Kantonen Vorgaben zur Erreichung des mit der Prämienverbilligung bezweckten Sozialziels gemacht werden. Die finanziellen Auswirkungen derartiger Vorgaben sind noch nicht bekannt. Weitere Veränderungen können sich durch eine Neufestlegung des Finanzkraftindex auf Bundesebene im Jahre 2004 und 2006 sowie aufgrund einer allfälligen Erhöhung des Ausschöpfungsgrades auf Kantonsebene ergeben.
- **Neuorganisation IKMI / IKCH**  
Die Regierung wird voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2003 über die Neuausrichtung der zentralen Laboratorien IKMI und IKCH beschliessen und dem Kantonsrat Bericht erstatten.
- **Umsetzung Projekt «Quadrige»**  
Die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Zusammenfassung der einzelnen Spitäler in Versorgungsregionen und deren Umwandlung in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten lassen sich derzeit noch nicht absehen.
- **2. Teilrevision KVG**  
Die eidgenössischen Räte behandeln zur Zeit eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Bereiche behandelt, welche finanzielle Auswirkungen haben können:
  - Einbezug der Privatspitäler: Mit der 2. Teilrevision KVG sollen neu alle Behandlungen in bisher nicht subventionierten Spitälern, die auf der Spitalliste aufgeführt sind, subventioniert werden. Somit werden Behandlungen in Privatspitälern neu subventionspflichtig. Diese Ausdehnung der Finanzierungspflicht hat für den Kanton St.Gallen Mehrausgaben von 15 bis 20 Mio. Franken zur Folge.
  - Fix-duale Finanzierung: Im Revisionsvorschlag ist bezüglich Spitalfinanzierung ein Übergang zur fix-dualen Finanzierung vorgesehen, d.h. die Finanzierungsanteile für Kanton und Krankenversicherer betragen je 50 Prozent. Heute müssen sich die Krankenversicherer gemäss Entscheidungspraxis des Bundesrates mit höchstens 46 Prozent an den anrechenbaren Kosten beteiligen. Dies führt für den Kanton St.Gallen zu einer Entlastung von rund 5 bis 10 Mio. Franken.
  - Einbezug der Investitionskosten und Einbezug der Kosten für Lehre: Im Unterschied zum heute geltenden KVG bilden Investitionskosten und Kosten für Lehre mit dem Revisionsvorschlag Bestandteil der anrechenbaren Kosten, an denen sich die Versicherer neu mit 50 Prozent beteiligen müssen. Dies hat für den Kanton St.Gallen eine Entlastung von rund 20 Mio. Franken zur Folge.
  - Neue Abgrenzung stationär-ambulant: Im Unterschied zum Bundesrat schlagen die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und Ständerates vor, den Begriff "teilstationär" aus dem Gesetz zu eliminieren. Gemäss Bundesrat müssten sich die Kantone an den Kosten von teilstationären Behandlungen mit 50 Prozent beteiligen (analog stationäre Behandlungen). Dies hätte für den Kanton St.Gallen Mehrkosten von 15 bis 20 Mio. Franken zur Folge. Der ständerätliche Vorschlag hätte für die Kantone keinerlei Mehrkosten zur Folge. Der Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates zielt darauf ab, einen Teil der heutigen

- ambulanten Leistungen neu als stationäre Leistungen zu definieren. Die finanziellen Konsequenzen dieser Neudefinition können noch nicht abgeschätzt werden.
- Prämienverbilligung Sozialziel: Vergleiche die Ausführungen zur individuellen Prämienverbilligung (IPV).

## 6 Vergleich mit Finanzleitbild

Die Regierung hat in ihrem Finanzleitbild (vgl. Anhang 1 zum vorjährigen Finanzplan 2003 – 2005) Ziele, Instrumente und Massnahmen der st.gallischen Finanzpolitik umschrieben. Einige der festgehaltenen Ziele – nämlich Steuerung der Staatsquote (Z12), der Steuerquote (Z21) und der Verschuldung (Z32 und Z33) – können unmittelbar als Massstab zur Beurteilung der Finanzplanergebnisse herangezogen werden.

### 6.1 Staatsquote

Ziel 12 besagt, dass die Gesamtausgaben des Kantons so gesteuert werden, dass die Staatsquote nicht weiter ansteigt.

Die Staatsquote wird am Verhältnis der effektiven Ausgaben der laufenden Rechnung zum kantonalen Volkseinkommen gemessen. Wichtiger als ihre Veränderung von Jahr zu Jahr ist die längerfristige Entwicklung, für welche auf das gleitende 5-Jahresmittel abgestellt werden soll. Es ergibt sich folgendes Bild:

	2003	2004	2005	2006
Staatsquote, Jahreswert (%)	13.40	13.45	13.33	13.27
Staatsquote, gleitendes 5-Jahresmittel (%)	14.27	14.13	13.97	13.67

Zwar liegt der Jahreswert 2004 leicht über demjenigen des Vorjahrs; am Ende der Planperiode, d.h. im Jahr 2006, unterschreitet er aber den Wert des Basisjahrs 2003. Das gleitende 5-Jahresmittel reduziert sich von 14,27 Prozent für den Voranschlag 2003 auf 13,67 Prozent im Planjahr 2006. Das Staatsquotenziel des Finanzleitbilds wird somit durch den vorliegenden Finanzplan eingehalten.

### 6.2 Steuerquote

Gemäss Ziel 21 steigt die Steuerquote nicht weiter an; mittelfristig wird eine Senkung angestrebt.

Die Steuerquote wird am Verhältnis des Bruttosteuerertrags (einschliesslich Strassenverkehrs- und Wasserfahrzeugsteuern) zum kantonalen Volkseinkommen gemessen. Aussagekräftiger als ihre Veränderung von Jahr zu Jahr ist auch hier die längerfristige Entwicklung, für welche ebenfalls auf das gleitende 5-Jahresmittel abgestellt werden soll. Es ergibt sich folgendes Bild:

	2003	2004	2005	2006
Steuerquote, Jahreswert (%)	7.51	7.49	7.59	7.59
Steuerquote, gleitendes 5-Jahresmittel (%)	7.76	7.70	7.66	7.58

Die Jahreswerte der Steuerquote erfahren in der zweiten Hälfte der Planperiode aufgrund der Progressionswirkung in der Besteuerung der natürlichen Personen einen leichten Anstieg. Sie liegen aber immer noch unter den Werten der Jahre 1999 – 2001. Das gleitende 5-

Jahresmittel bildet sich deshalb von 7,76 Prozent für den Voranschlag 2003 auf 7,58 Prozent im Planjahr 2006 zurück. Das Steuerquotenziel des Finanzleitbilds wird somit durch den vorliegenden Finanzplan eingehalten.

### 6.3 Verschuldung

Aus den Zielen 32 und 33 des Finanzleitbilds ergibt sich, dass die Verschuldung für Investitionen gering gehalten und in wirtschaftlich günstigen Phasen zusätzlich Eigenkapital aufgebaut werden soll.

Massgebend für die Verschuldung ist das aus allgemeinen Mitteln abzuschreibende Verwaltungsvermögen. Dieses zeigt folgende Entwicklung:

	2003	2004	2005	2006
in Mio. Franken	315.5	324.9	338.6	384.8
in Steuerprozenten	36.1	35.5	35.5	38.8

Die Höhe der Verschuldung hängt ab vom jährlichen Investitionsvolumen und den Abschreibungsregeln. Bei einer durchschnittlichen Abschreibungsfrist zwischen 8 und 9 Jahren erreicht die Verschuldung auf lange Sicht das 4½- bis 5-fache des Investitionsvolumens. Wenn das jährliche Investitionsvolumen auf 12 Steuerprocente begrenzt wird, wie dies die Regierung in ihrem Investitionsprogramm vorsieht, müsste demzufolge langfristig mit einer Verschuldung in Höhe von 54 bis 60 Steuerprozenten gerechnet werden. Die Regierung hat sich jedoch ein ehrgeizigeres Ziel von höchstens 40 Steuerprozenten gesetzt. Die aufgezeigten Werte der Finanzplanung liegen unter diesem Plafond.

Quantitative Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals sind nicht möglich, da für diese die Rechnunsergebnisse massgeblich sind und nicht die Budget- oder Finanzplandefizite. Der vorliegende Finanzplan lässt aber den Schluss zu, dass es kaum möglich sein wird, in der Planperiode eine gezielte weitere Äufnung von Eigenkapital herbeizuführen. Da die Finanzplanung auf optimistischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen basiert, wäre gemäss Ziel 33 ein Aufbau von Eigenkapital anzustreben. Diese Zielsetzung des Finanzleitbilds dürfte nicht erreicht werden.

## 7 Schlussbemerkungen und Antrag

Wie unter Abschnitt 1.2 dieses Berichts ausgeführt, kommt dem Finanzplan keine programmatische Funktion zu. Er legt vielmehr die Entwicklung von Aufwand und Ertrag aus Sicht der Departemente, Ämter und Anstalten unter der Prämisse offen, dass keine korrigierenden Eingriffe erfolgen. Die Aufführung besonderer Vorhaben in den Erläuterungen (Abschnitt 4) dient der Begründung der Planungsdaten; sie stellt in keiner Weise ein Präjudiz für deren Realisierung dar.

Die Regierung gelangt aufgrund der Ergebnisse des Finanzplans 2004 – 2006 zu folgenden Feststellungen:

1. Die der Finanzplanung zugrundegelegten Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung sind aus heutiger Sicht als optimistisch zu bezeichnen. Sie decken sich jedoch mit den derzeit verfügbaren Prognosen für das reale BIP-Wachstum im Jahr 2004, die Werte zwischen 1,8 und 2,3 Prozent aufzeigen. In den vergangenen Jahren musste jedoch wiederholt konstatiert werden, dass die Prognoseinstitute ihre Schätzungen mit jeder Aktualisierung reduzierten. Es bleibt offen, inwieweit dies auch in der Zukunft eintreffen wird. Sicher aber ist, dass bei einer Veränderung der Grundannahmen sämtliche Planwerte neu beurteilt und im System erfasst werden müssten. Dies käme einer Wieder-

holung der gesamten Planungsarbeiten gleich. Der sich daraus ergebende Aufwand rechtfertigt sich nach Auffassung der Regierung nicht, zumal sich dadurch an der Grundaussage der Finanzplanung – nämlich dass ein strukturelles Haushaltsungleichgewicht vorliegt und sich die Erzielung des erforderlichen Budgetausgleichs in den Folgejahren schwierig gestalten wird – mit hoher Wahrscheinlichkeit wenig ändern würde.

2. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Gesamtaufwands der laufenden Rechnung über die ganze Planperiode liegt mit 3,10 Prozent leicht über dem der Planung zugrundegelegten nominellen Wirtschaftswachstum von 3,0 Prozent. Betrachtet man allerdings die einzelnen Planjahre, so zeigt sich im Jahr 2004 ein überdurchschnittlicher Zuwachs, während in den Jahren 2005 und 2006 Zuwachsraten unter dem Mittelwert resultieren. Daraus ergibt sich für das Jahr 2004 ein sprunghafter Anstieg des Fehlbetrags der laufenden Rechnung auf rund 115 Mio. Franken.

Das hohe Aufwandwachstum im Jahr 2004 wird massgeblich von den Zuwachsraten der Abschreibungen und der Staatsbeiträge beeinflusst. Da die Abschreibungen eine Funktion der getroffenen oder noch zu treffenden Investitionsbeschlüsse sind und sich Änderungen im Beitragssektor in der Regel nur auf dem Gesetzgebungsweg realisieren lassen, werden kurzfristig wirkende Steuerungseingriffe schwierig zu bewerkstelligen sein.

3. Auf der Ertragsseite zeigt sich aufgrund der diesbezüglichen Planungsgrundlagen eine massvolle Steigerung der Steuererträge. Der durchschnittliche jährliche Zuwachs für die Planperiode beträgt 3,39 Prozent. Zu beachten ist aber, dass schon geringe prozentuale Veränderungen im Steuerzuwachs zu betragslich grossen Abweichungen im Steuerertrag führen.

Nach wie vor mangelhaft bleibt die Entwicklung bei den Erträgen der Spitäler und Kliniken. Sie vermag mit der diesbezüglichen Kostenentwicklung nicht Schritt zu halten, so dass sich die Deckungslücke in diesem Bereich laufend vergrössert. Der Anpassung der Spitaltaxen sind indessen durch Bundesrecht enge Grenzen gesetzt (vgl. hierzu die Ausführungen zur Tarifsituation unter Abschnitt 4.9 dieses Berichts). Der limitierte Spielraum zur Anpassung der Spitaltaxen führt einerseits zu einem nur geringen Zuwachs der Entgelte (Gruppe 43; durchschnittlicher jährlicher Zuwachs 0,42 Prozent), andererseits zu einem überproportionalen Anstieg der Beiträge an die Spitalverbunde.

Insgesamt ergibt die Finanzplanung bei den nichtfiskalischen Erträgen ohne Defondierungen und interne Verrechnung (Gruppen 41 – 46) eine mittlere Zuwachsrate von nur 1,77 Prozent. Geht man von einem ausgeglichenen Haushalt aus, so ist klar, dass das Gleichgewicht nur dann erhalten bleibt, wenn Aufwand und Ertrag sich mit identischen Zuwachsraten verändern. Unterstellt man eine stabile Staatsquote und eine stabile Fiskalquote, so müssten zur Wahrung des Haushaltsgleichgewichts auch die nichtfiskalischen Erträge im Ausmass des Nominalwachstums zunehmen. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Darin liegt zumindest ein Teil der durch den Finanzplan aufgezeigten Verschlechterung der Haushaltslage begründet. Das zurückbleibende Wachstum der nichtfiskalischen Erträge wird dabei massgeblich durch exogene Faktoren bestimmt. Die fehlenden Erträge in diesem Bereich müssen letztlich auch bei stabiler Staatsquote durch höhere Belastungen im fiskalischen Bereich wettgemacht werden, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

4. Verschiedene Vorhaben sind in den Planergebnissen nicht enthalten (vgl. Abschnitt 5.3 dieses Berichts). Ein hohes finanzielles Gewicht nehmen dabei die neue Spitalfinanzierung (Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung) sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ein. Während erstere zu erheblichen Zusatzbelastungen führen könnte, weist die NFA-Botschaft in der Globalbilanz für den Kanton St.Gallen einen Entlastungssaldo von 36.4

Mio. Franken aus. Es besteht jedoch weder in zeitlicher noch in betraglicher Hinsicht Kongruenz zwischen den beiden Vorhaben.

5. Die Regierung hat im Finanzplan 2001 – 2003 (33.99.04) ausführlich dargelegt, dass der Finanzplan systembedingt dazu neigt, die Entwicklung schlechter darzustellen als sie tatsächlich absehbar ist. Der systemimmanente Planungsfehler wird dabei umso grösser, je weiter der Planungshorizont von der Gegenwart entfernt ist. Im Lichte dieser Ausführungen darf davon ausgegangen werden, dass bereits ohne spezielle Eingriffe gewisse Verbesserungen gegenüber den Planergebnissen möglich erscheinen. Der diesbezügliche Spielraum wird allerdings mit zunehmender Dauer der Budgetrestriktionen kleiner, weil sich der hieraus resultierende Nachholbedarf von Jahr zu Jahr kumuliert.
6. Die Bearbeitung des Voranschlags 2003 hat aufgezeigt, dass sich der Staatshaushalt in einem strukturellen Ungleichgewicht befindet. Diese Feststellung wird durch die Ergebnisse der Finanzplanung noch akzentuiert. Geht man davon aus, dass der in den Jahren 2002 und 2003 namentlich bei den juristischen Personen zu verzeichnende Einbruch der Steuererträge aufgrund der optimistischen Planungsgrundlagen bis zum Ende der Planperiode, d.h. dem Jahr 2006, durch die erhoffte konjunkturelle Erholung wieder aufgeholt sein wird, so fehlen zum Budgetausgleich nach Art. 61 des Staatsverwaltungsgesetzes rund 75 Mio. Franken. Es muss angenommen werden, dass diese Lücke oder zumindest ein massgeblicher Teil davon strukturell bedingt ist. Verschiedene unter Ziffer 5 dieses Berichts aufgeführte, in den Planergebnissen nicht enthaltene Vorhaben dürften den genannten Betrag noch erhöhen. Eine Verzögerung der wirtschaftlichen Erholung hätte zwar ebenfalls eine Erhöhung der Finanzplandefizite zur Folge; diese wäre aber dem konjunkturell bedingten Teil des Fehlbetrags zuzurechnen. Ob die aufgezeigten Finanzplandefizite strukturell oder konjunkturell bedingt sind, ändert allerdings wenig an der Grundaussage der Finanzplanung, nämlich dass die Herbeiführung des erforderlichen Budgetausgleichs in der Planperiode ausserordentlicher Anstrengungen bedarf.
7. Ein strukturelles Haushaltsungleichgewicht lässt sich nur beseitigen, wenn entweder spürbare Entlastungen auf der Aufwandseite realisiert oder höhere steuerliche Belastungen in Kauf genommen werden. Dies hat die Regierung bewogen, dem Grossen Rat zusammen mit dem Voranschlag 2003 eine Auflistung jener Leistungsbereiche vorzulegen, in welchen grundsätzlich ein Spielraum in der Leistungserbringung gegeben ist. Sie dient als Basis für die Ausarbeitung eines neuen Massnahmenpakets zur Erzielung einer nachhaltigen Entlastung des Staatshaushalts, welches vom Grossen Rat mit seinem Beschluss zum Voranschlag 2003 in Auftrag gegeben worden ist (Abl 2002, 2521f.). Das dabei vorgesehene zweistufige Verfahren sichert eine enge Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung bei der Ausgestaltung des Massnahmenpakets. Als Alternative oder Ergänzung zu einem Massnahmenpaket käme deshalb nur noch eine Anpassung der Einnahmenseite durch Steuererhöhungen in Betracht.

Unabhängig davon sieht die Regierung vor, dem Kantonsrat eine Verlängerung des GRB über die befristete Kürzung der Staatsbeiträge an die Lehrerbessoldung und die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen (sGS 813.10) über das Jahr 2003 hinaus zu beantragen. Damit liesse sich eine Entlastung um rund 8 Mio. Franken erzielen.

Das nach dem Rechnungsjahr 2003 noch verfügbare Eigenkapital, wird allenfalls zur Deckung verzögerter Wirkungen des geplanten Massnahmenpakets dienen.



Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Finanzplan 2004 – 2006 Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Peter Schönenberger

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

## Anhang: Investitionsplanung

### A. Strassen (aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreiben)

Der Grossratsbeschluss über das 14. Strassenbauprogramm (2004 bis 2008) befindet sich in Vorbereitung.

### B. Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge (aus allgemeinen Mitteln abzuschreiben)

Objekt	Kreditbedarf Fr.	Abschreibungs- dauer Jahre	Abschreibungs- quote Fr.
<b>Abschreibungsbeginn 2004</b>	<b>88 015 200</b>		<b>11 412 000</b>
Luftseilbahn Unterterzen-Flumserberg, 1. Investitionsvereinbarung	6 205 000	5	1 241 000
Eingliederungsstätte Sargans, Neubau Wohnheim	4 600 000	5	920 000
Gewerbliche Berufsschule St.Gallen, Neubau Dreifachturnhalle	9 000 000	5	1 800 000
Sprachkommunikations-Infrastruktur	3 200 000	5	640 000
Jugendheim Platanenhof, Geschlossene Wohngruppen	8 000 000	5	1 600 000
Strassenverkehrsamt, Ablösung ELSA	3 600 000	5	720 000
Polysportives Zentrum Ostschweiz St.Gallen	12 000 000	10	1 200 000
Anstalt Bitzi, Umbau in Massnahmenanstalt <sup>1)</sup>	15 910 200	10	1 591 000
Linthwerk, Hochwasserschutz	25 500 000	15	1 700 000
<b>Abschreibungsbeginn 2005</b>	<b>122 000 000</b>		<b>12 850 000</b>
Universität St.Gallen, Erweiterung Weiterbildungszentrum Holzweid	6 500 000	5	1 300 000
Staatsarchiv, Zwischenarchiv	10 000 000	10	1 000 000
Universität St.Gallen, Sanierung, Erweiterung und Neubelegung	64 000 000	10	6 400 000
Schützengasse 1 St.Gallen, Erwerb und Ausbau	11 500 000	10	1 150 000
Spital Uznach, Sanierung 1. Etappe	30 000 000	10	3 000 000
<b>Abschreibungsbeginn 2006</b>	<b>175 821 862</b>		<b>17 582 200</b>
ARA Au St.Gallen, Ausbau <sup>2)</sup>	5 321 862	10	532 200
Kantonsbibliothek Vadiana, Sanierung und Neubau Kulturgüterschutzraum	18 000 000	10	1 800 000
Fachhochschule St.Gallen, Neubau	50 000 000	10	5 000 000
Verwaltungszentrum Oberer Graben / Frongartenstrasse St.Gallen	41 500 000	10	4 150 000
Kantonsspital St.Gallen, Pathologie / Rechtsmedizin	35 000 000	10	3 500 000
Psych. Klinik Pfäfers, bauliche Massnahmen 1. Etappe	26 000 000	10	2 600 000

1) Botschaft liegt vor

2) Kreditbeschluss liegt vor