

Die finanzielle Entwicklung des Kantons St.Gallen: Grundlagenbericht 2017

Bericht der Regierung vom 11. April 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Ziel und Inhalt des Berichts	5
2	Die Entwicklung der Aufwandseite	6
2.1	Überblick	6
2.2	Aufwand nach Leistungsbereichen	9
2.3	Aufwand nach Sachgruppen	10
2.3.1	Personal (Kto. 30)	11
2.3.2	Sachaufwand inkl. Informatik (Kto. 31)	15
2.3.3	Staatsbeiträge (Kto. 36)	17
2.3.4	Übrige Aufwandbereiche	20
3	Die Entwicklung der Ertragsseite	22
3.1	Überblick	22
3.2	Steuern (Kto. 40)	23
3.2.1	Ertrag nach Steuerart (kantonale Steuern)	24
3.2.2	Tarif- und Steuerfussanpassungen	27
3.3	Vermögenserträge (Kto. 42) inkl. Gewinnausschüttungen Nationalbank	30
3.4	Entgelte / Gebühren (Kto. 43)	31
3.5	Exkurs: Entwicklung der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden	33
3.6	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) inkl. Bundesfinanzausgleich	34
3.7	Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 46)	35
4	Investitionsrechnung	37
5	Bilanz	39
6	Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund	42
6.1	Mitteltransfers zwischen Bund und Kanton	42
6.2	Finanzielle Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen nach Einführung der NFA	44
7	Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden	48
7.1	Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden	48

7.2	Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden	51
7.3	Ergebnisse der St.Galler Gemeindefinanzstatistik	53
8	St.Gallen im interkantonalen Vergleich	55
8.1	St.Gallen im Steuerwettbewerb	55
8.1.1	Steuermonitoring	55
8.1.2	Steuerausschöpfungsindex	56
9	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	58
9.1	Zusammenfassung	58
9.2	Schlussfolgerungen	59
 Anhang 1: Funktionale Gliederung nach HRM2		 61
Anhang 2: Finanzkennzahlen		63

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Als Grundlage zur Erarbeitung des Entlastungsprogramms 2013 (EP 2013) hatte das Finanzdepartement einen Grundlagenbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons St.Gallen erarbeitet. Dieser wurde von der Regierung am 5. Februar 2013 verabschiedet. Mit dem vorliegenden Grundlagenbericht 2017 wird der Bericht aus dem Jahr 2013 aktualisiert. Der Grundlagenbericht 2017 deckt neu soweit möglich und sinnvoll die Rechnungs- und Planwerte des Beobachtungszeitraums 2000 bis 2020 ab. Die Struktur des Grundlagenberichts 2013 wurde grundsätzlich übernommen. Der Bericht soll als Grundlagendokument der Regierung zur finanzpolitischen Standortbestimmung verstanden werden und der Finanzkommission sowie weiteren interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt werden. Der Grundlagenbericht 2017 wird nicht im Kantonsrat beraten. Der Bericht ist öffentlich.

In diesem Zusammenhang ist auch auf den von der Regierung am 22. Dezember 2015 verabschiedeten Bericht «Langfristige Finanzperspektiven» (33.16.04A) zu verweisen, in welchem die Regierung mittels einer Langfristprojektion 2019-2035, einer umfassenden Risikoanalyse sowie einer detaillierten Analyse der Staatsbeiträge den Zustand und die Entwicklung der Kantonsfinanzen umfassend evaluiert hat. Der Bericht wurde vom Kantonsrat am 1. März 2016 zur Kenntnis genommen. Die Regierung kommt im Bericht «Langfristige Finanzperspektiven» kommt zu Schluss, dass in der dynamischen und überdurchschnittlichen Entwicklung der Staatsbeiträge ein grosses Risiko hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung des Kantonshaushalts liegt. Ohne Gegenmassnahmen ist davon auszugehen, dass die Aufwand- und Ertragsentwicklungen unterschiedlich verlaufen und den Haushalt in eine Schiefelage bringen können. In diesem Zusammenhang sieht die Regierung mit der Lancierung des Projekts «Umsetzungsaagenda Finanzperspektiven» entsprechende Gegenmassnahmen vor (Entlastung des Kantonshaushaltes um jährlich 10 Mio. bzw. 25 Mio. Franken ab 2019 bzw. 2020).

Die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen - gestützt auf das Budget 2017, den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018-2020 und die Rechnung 2016 - sehen folgendermassen aus:

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	AFP 2018	AFP 2019	AFP 2020
Erfolgsrechnung					
Aufwand	4'874,1	4'906,2	4'974,2	5'129,6	5'164,0
Ertrag	4'882,2	5'195,4	4'943,8	5'132,5	5'112,2
Rechnungsergebnis	8,1	289,2	-30,4	2,9	-51,8
Bezug freies Eigenkapital	17,0	-	-	-	-
Rechnungsergebnis vor Bezug freies Eigenkapital	-8,9	289,2	-30,4	2,9	-51,8
Bezug besonderes Eigenkapital	-25,6	-25,6	-25,6	-25,6	-25,6
Rechnungsergebnis vor Bezug be- sonderes und freies Eigenkapital	-34,5	263,6	-56,0	-22,7	-77,4
A.o. Aufwand	3,0	-	-	-	-
A.o. Erträge (ohne Aufwertungsgewinn)	-2,0	-18,1 ¹	-	-	-

¹ Weitere Erträge aus der Übertragung der Spitalimmobilien (u.a. Wegfall von Abschreibungen, B&R-Krediten und Nutzungsentschädigungen).

A.o. Aufwertungsgewinn		-304,7 ²	-	-	-
Operatives Ergebnis	-33,5	-59,2	-56,0	-22,7	-77,4

Das Ergebnis der Erfolgsrechnung weist für das Jahr 2016 einen Überschuss von 8,1 Mio. Franken aus. Der Ertragsüberschuss von 8,1 Mio. Franken enthält einen Bezug aus dem freien Eigenkapital von 17 Mio. Franken sowie einen Bezug einer Jahrestanche von 25,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital. Klammert man diese Eigenkapitalbezüge aus, resultiert ein Defizit von 34,5 Mio. Franken. Werden davon zusätzlich auch die ausserordentlichen Aufwände von 3,0 Mio. Franken (im Wesentlichen für die Bildung von Rückstellungen durch die Anwendung des Rechnungslegungsstandards HRM2) sowie die ausserordentlichen Erträge von 2,0 Mio. Franken (ebenfalls im Zusammenhang mit der Anwendung von HRM2) ausgeklammert, resultiert ein Aufwandüberschuss von 33,5 Mio. Franken. Dieser Wert entspricht im mehrstufigen Erfolgsausweis gemäss HRM2 dem operativen Ergebnis.

Die Ergebnisse der Jahre 2018 bis 2020 enthalten den gesamten Aufwand und Ertrag der Planjahre inklusive der Aufwendungen und Erträge für die Gesetzesvorhaben und für die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite. Eingerechnet sind ein unveränderter Staatssteuerfuss von 115 Prozent, jährliche Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in der Höhe von 22 bis 24 Mio. Franken pro Jahr sowie jährliche Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital in der Höhe von 25,6 Mio. Franken. Bezüge aus dem freien Eigenkapital sind keine vorgesehen.

Nachdem das Budget 2017 aufgrund des ausserordentlichen Aufwertungsgewinns aus der Übertragung der Spitalimmobilien von 304,7 Mio. Franken einen Ertragsüberschuss von 289,2 Mio. Franken aufweist, lässt die Finanzplanung für die Jahre 2018 und 2020 Defizite von rund 30 Mio. Franken bzw. 52 Mio. Franken erwarten. Im Planjahr 2019 kann zudem von einem leichten Ertragsüberschuss von rund 3 Mio. Franken ausgegangen werden. Der leichte Ertragsüberschuss im Jahr 2019 ist hauptsächlich auf einen vorgezogenen Effekt aus der noch in der Planung berücksichtigten Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III (USR III) zurückzuführen. So wurde in den Planwerten der Kantonsanteil an den Direkten Bundessteuern bereits ab 2019 von 17,0 auf 21,2 Prozent erhöht, was Mehrerträge von rund 35 Mio. Franken generiert. Ohne diesen Effekt läge auch das Ergebnis des Jahres 2019 im Rahmen des Jahres 2018. Ab dem Jahr 2020 ist zudem in der Planung eine Senkung des Gewinnsteuersatzes auf unter 15 Prozent und eine mutmassliche Nettobelastung im Kantonshaushalt in der Grössenordnung von rund 30 Mio. Franken enthalten. Bekanntlich wurde die USR III-Vorlage am 12. Februar 2017 vom schweizerischen Stimmvolk abgelehnt. Die im AFP 2018-2020 abgebildeten Planwerte im Bereich der Unternehmensbesteuerung entsprechen somit nicht mehr den aktuellen politischen Rahmenbedingungen. Die Regierung wird mit dem Budget 2018 und dem AFP 2019-2021 eine Einschätzung zu den Wirkungen der Nachfolgearbeiten zur USR III (Steuervorlage 2017) vornehmen.

Werden die Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital ausgeklammert, ergeben sich in den Jahren 2017 bis 2020 operative Defizite zwischen 22,7 und 77,5 Mio. Franken.

In den Jahren 2017 bis 2020 liegt das durchschnittliche jährliche Wachstum des Gesamtaufwands bei 1,7 Prozent. Der bereinigte Aufwand entwickelt sich in diesen Jahren gegenüber dem Budget 2017 mit einer Wachstumsrate von jährlich durchschnittlich 1,8 Prozent. Mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate des bereinigten Aufwands von 1,8 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist eine stabile Staatsquote realistisch. Das entspricht den Vorgaben des Finanzleitbilds.

Der Bericht langfristige Finanzperspektiven zeigt auch auf, dass die Steuerung der dynamisch wachsenden Staatsbeiträge aktiver angegangen werden muss. Im AFP-Planwert 2020 ist eine entsprechende Entlastung von 25 Mio. Franken vorgesehen. Gemäss Kantonsratsbeschluss zum AFP

² Ausserordentlicher Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien. Vgl. hierzu Budget Botschaft 2017.

2018-2020 vom 21. Februar 2017 wurde die Regierung eingeladen, bereits im Jahr 2019 eine vorgezogene Entlastung vom 10 Mio. Franken bei den Staatsbeiträgen zu erwirken. Zu diesem Zweck wird die Regierung wie einleitend erwähnt das Projekt «Umsetzungsgenda Finanzperspektiven» verabschieden.

1.2 Ziel und Inhalt des Berichts

Der Grundlagenbericht 2013, der am Anfang des Projekts «Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013 (EP 2013)» stand, verfolgte vier Ziele: «Erstens soll er Aufschluss geben über die aktuelle Finanzlage des Kantons. Dabei soll er die finanzielle Entwicklung des Kantons seit dem Jahr 2000 und die voraussichtliche Entwicklung bis mindestens 2016 im Detail aufzeigen und damit Rückschlüsse ermöglichen, wo, in welchen Aufgabenbereichen Korrekturmassnahmen anzusetzen sind. Zweitens soll er verschiedene bestehende Analysen zur Finanzsituation bündeln und, ergänzt um fehlende Informationen, in einen überschaubaren Gesamtzusammenhang bringen. Auf dieser Grundlage soll er drittens die grundsätzlichen Optionen zur nachhaltigen Stabilisierung des Kantonshaushalts aufzeigen. Schliesslich soll er die strukturelle Differenz zwischen Aufwand und Ertrag und damit das im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 zu erzielende Entlastungsvolumen ermitteln und quantifizieren.»

Die erwähnten Zielsetzungen konnten mit dem Grundlagenbericht 2013 erreicht werden. Wie einleitend erwähnt soll mit dem Grundlagenbericht 2017 hauptsächlich die Zahlenbasis des Grundlagenberichts 2013 aktualisiert und auf den Beobachtungszeitraum Rechnung 2000 bis Planwerte des AFP 2020 ausgeweitet werden. In der Beantwortung der Interpellation 51.16.61 «Entwicklung der Gebühren und Abgaben» vom 24. Januar 2017 hat die Regierung auf diese Arbeiten verwiesen. Mit dieser Aktualisierung sollen insbesondere die Struktur, der Aufbau und die Zusammenhänge des kantonalen Finanzhaushalts verständlich dargestellt werden.

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert: Kapitel 2 und 3 zeigen die Entwicklungen auf der Aufwand- bzw. Ertragsseite der Erfolgsrechnung für den Zeitraum der Rechnung 2000 bis zu den Planwerten 2020. Neben der bekannten Sachgruppengliederung wird die Aufwandseite auch nach Funktionen³ und Leistungsbereichen aufgeschlüsselt. Kapitel 4 stellt die Vorhaben der Investitionsrechnung und die daraus resultierenden Abschreibungsbelastungen dar. Kapitel 5 widmet sich der Bilanz und macht Aussagen insbesondere zur Verschuldungs- und Vermögenslage des Kantons. Kapitel 6 und 7 beschreiben das finanzielle Verhältnis zwischen Bund und Kanton bzw. Kanton und Gemeinden. Im Vordergrund steht die Frage, welche Aufgaben und Kosten in den letzten Jahren verschoben wurden und welche Staatsebene dadurch besser oder schlechter gestellt wurde. Kapitel 8 stellt die Finanzlage und die Steuerbelastung des Kantons im Vergleich zur Situation in anderen Kantonen dar. Das Kapitel 9 fasst die Erkenntnisse zusammen und zieht die politischen Schlussfolgerungen.

³ Die Abbildung nach Funktionen entspricht nicht der institutionellen, departementalen Gliederung. Zur Zusammensetzung der Funktionen, vgl. Anhang 1.

2 Die Entwicklung der Aufwandseite

2.1 Überblick

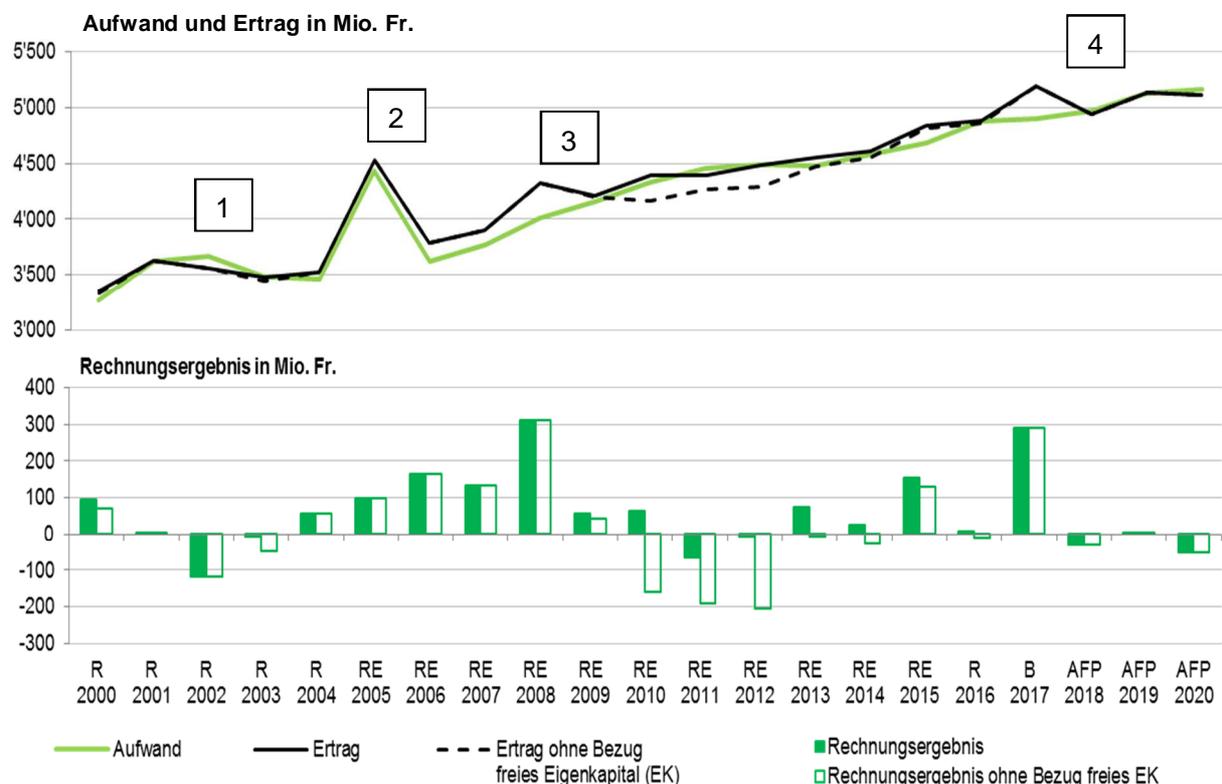


Abbildung 1: Entwicklung von Aufwand, Ertrag und Ergebnis der Erfolgsrechnung, R 2000-2016, und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

- 1 Der Aufwandanstieg im Jahr 2002 wird durch die Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton erklärt.
- 2 Der Ausschlag von Aufwand und Ertrag im Jahr 2005 geht auf die Auszahlung des Erlösanteils aus dem Verkauf der Goldreserven der Nationalbank und die damit einhergehenden ausserordentlichen Abschreibungen zurück.
- 3 Der Ertragsanstieg im Jahr 2008 ist auf die Einführung der NFA einschliesslich der einmaligen Nachzahlung für das Jahr 2008 (als Korrektur für die anfänglich falsche Berechnung des Ressourcenausgleichs) zurückzuführen.
- 4 Ertragsüberschuss aufgrund des einmaligen und ausserordentlichen Aufwertungsgewinns von rund 305 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde per Anfang 2017.

Zwischen den Rechnungsjahren 2000 und 2016 ist der Gesamtaufwand des Kantons St.Gallen von gegen 3,3 Mrd. Franken um rund die Hälfte auf knapp 4,9 Mrd. Franken gewachsen. Dies entspricht einer jährlichen nominellen Wachstumsrate von durchschnittlich 2,5 Prozent. Gemäss aktuellen Planwerten des AFP 2018-2020 vom 20. Dezember 2016 wird zwischen 2016 und 2020 von einem durchschnittlichen Aufwandwachstum von jährlich 1,5 Prozent ausgegangen, was wesentlich tiefer ist als dasjenige seit der Jahrtausendwende bis 2016.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, vermag die Ertragsseite dieser Dynamik schwergewichtig zu folgen. In den Jahren 2010 bis 2012 waren für den Haushaltsausgleich aber substantielle Eigenkapitalbezüge wie auch die Wiederanhebung des Steuerfusses in den Jahren 2012 und 2013 notwendig. Im Zeitraum 2016 bis 2020 wird mit einem Wachstum der Erträge von jährlich 1,2 Prozent gerechnet. Dieses liegt um 0,3 Prozentpunkte unter demjenigen der Aufwände.

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, kann das bereinigte Aufwandwachstum in den Planjahren 2016 bis 2020 im Vergleich zur Beobachtungsperiode 2000 bis 2016 wesentlich reduziert werden. Mit

einer jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 1,8 Prozent liegt das Wachstum in der Gröszenordnung des realen BIP-Wachstums des Jahres 2016 von 1,3 Prozent. Anhand dieser Planwerte kann von einer Stabilisierung der Staatsquote bis 2020 ausgegangen werden.

in Mio. Fr.	RE	RE	RE	B	AFP	AFP	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2000-16	2016-20
Aufwand	3'262	4'331	4'874	4'906	4'974	5'130	5'164	2,5%	1,5%
Ertrag	3'357	4'395	4'882	5'195	4'943	5'133	5'112	2,4%	1,2%
<i>davon Bezug freies und bes. Eigenkapital</i>	25	256	43	26	26	26	26		
Aufwandüberschuss (Nettoaufwand)	-94	-65	8	289	-31	3	-52		
<i>Aufwand bereinigt⁴</i>	2'448	3'224	3'354	3'772	3'836	3'939	3'976	3,1%	1,8%

Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Nettoaufwands nach Funktionen⁵ für den Zeitraum Rechnung 2000 bis AFP-Planjahr 2020 (ohne den stark schwankenden Bereich «Allgemeine Verwaltung» und ohne «Finanzen und Steuern»). Die drei grössten Bereiche, die per Ende 2016 76 Prozent des gesamten Nettoaufwands ausmachen (Gesundheit 27%, Bildung 27%, Soziale Wohlfahrt 22%), wachsen im Zeitraum 2000 bis 2016 mit einer durchschnittlichen Rate von 3,9 Prozent. Ab 2016 ist eine Abflachung der Dynamik auszumachen. Bis in das Planjahr 2020 weisen die drei grössten Funktionsbereiche eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von noch 1,8 Prozent aus.

Mit der Einführung von HRM2 im Rechnungsjahr 2014 wurde auch die Zusammensetzung der funktionalen Gliederung teilweise angepasst. Der starke Aufwandrückgang in der Funktion 6 «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» resultiert aus der Verschiebung des Strassenfonds in die Funktion 1 «Öffentliche Ordnung, Sicherheit und Verteidigung». Dieser Effekt ist in den Abbildungen 2 und 3 gut ersichtlich. Der starke Rückgang des Nettoaufwandes in der Funktion «Volkswirtschaft» ist auf den Mehrertrag aus der doppelten Gewinnausschüttung der SNB in der Höhe von rund 80 Mio. Franken zurückzuführen. Bis 2013 waren diese Erträge der Funktion «Allgemein Verwaltung» zugeordnet.

⁴ Der bereinigte Aufwand wird berechnet als Gesamtaufwand abzüglich
 - Ertragsanteile Dritter
 - durchlaufende Beiträge
 - Fondierungen
 - interne Verrechnungen
 - Globalkredite (Erträge)

⁵ Die Abbildung nach Funktionen entspricht nicht der institutionellen, departementalen Gliederung. Zur Zusammensetzung der Funktionen, vgl. Anhang 1. Allgemeine Verwaltungskosten (Overhead) sind mehrheitlich der Funktion 0 «Allgemeine Verwaltung» zugeordnet. Ausnahmen bilden der Bildungs- und Gesundheitsbereich, wo die allgemeine Verwaltung den entsprechenden Funktionen zugeordnet ist.

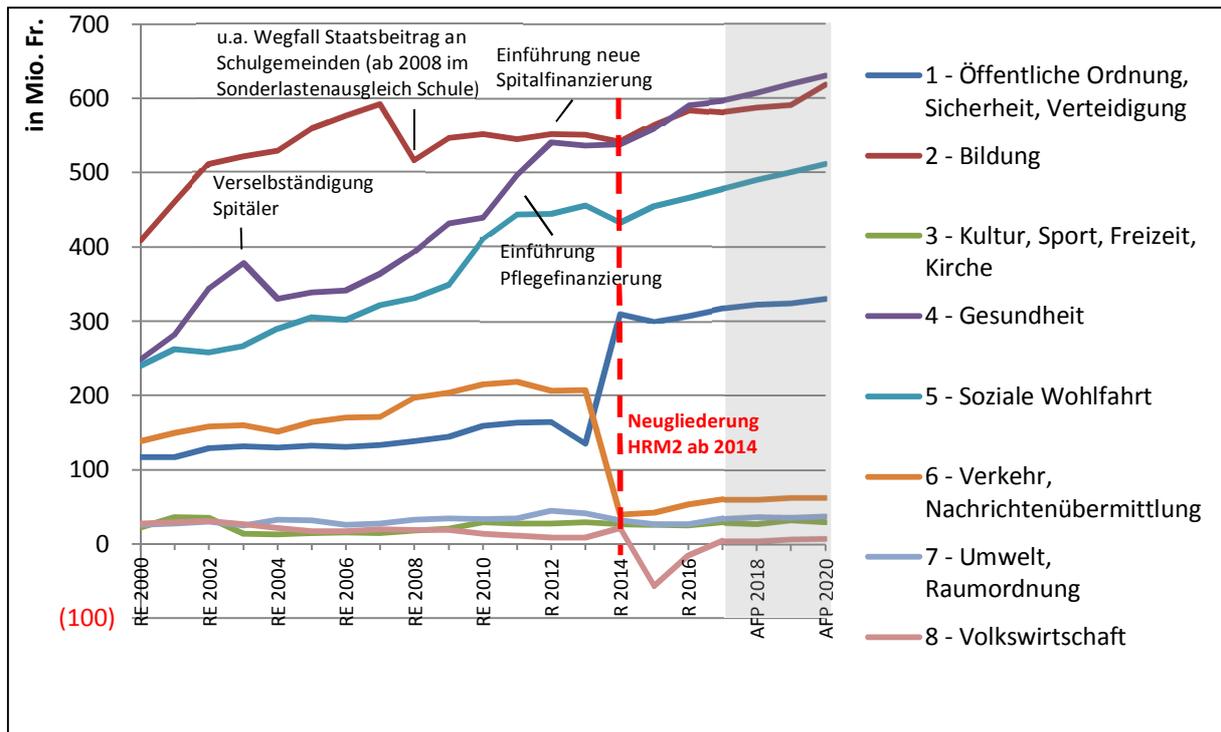


Abbildung 2: Nettoaufwand nach Funktionen, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020, ab R 2014 Neugliederung gemäss HRM2

In Abbildung 3 ist der Nettoaufwand der einzelnen Funktionen auf den Zeitpunkt der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 indiziert. Diese Darstellung ermöglicht den Vergleich der Wachstumsdynamik in den einzelnen Bereichen unabhängig vom absoluten Volumen der einzelnen Bereiche und losgelöst von früheren Strukturbrüchen.

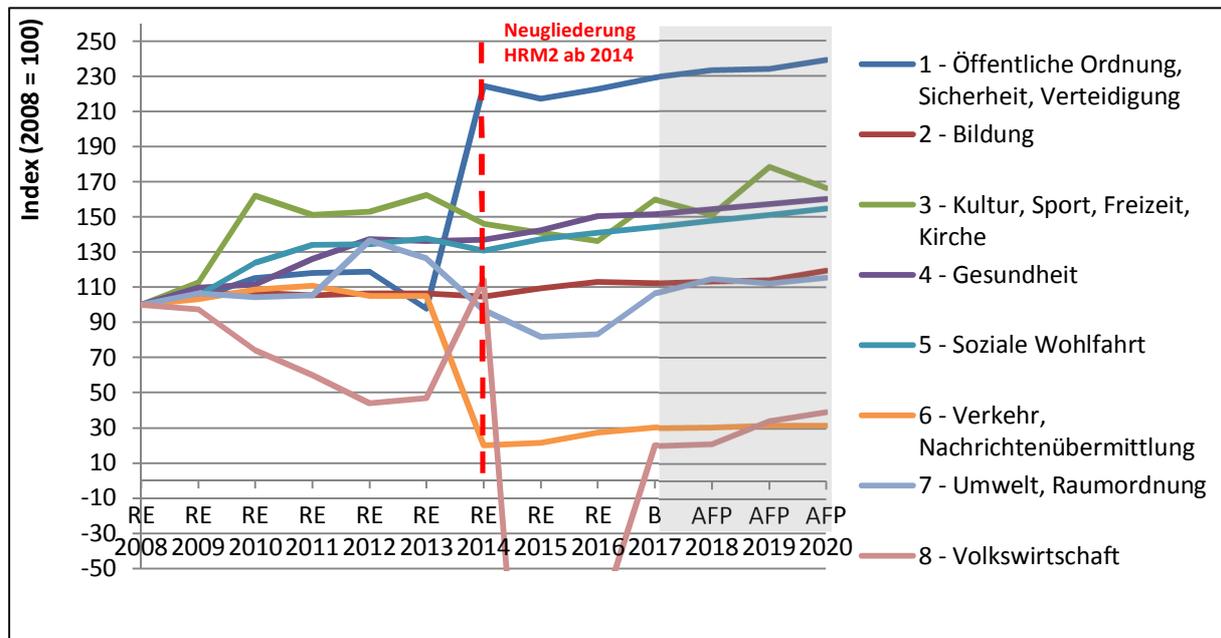


Abbildung 3: Nettoaufwand nach Funktionen, indiziert ab R 2008 (R 2008 = 100)

Die Indexreihe zeigt, dass die soziale Wohlfahrt und die Gesundheit auch dann zu den Bereichen mit dem stärksten und kontinuierlichsten Wachstum gehören, wenn um das unterschiedliche Ausgangsniveau korrigiert wird. Darüber hinaus wird die insgesamt überdurchschnittliche Entwicklung

der Aufgabenbereiche Kultur, Sport, Freizeit und Kirche sowie Umwelt und Raumordnung (bis 2014) deutlich, wobei zu beachten ist, dass diese zwar überdurchschnittlich wachsen, indessen aber nur einen geringen Aufwandanteil ausmachen.

2.2 Aufwand nach Leistungsbereichen

Wird der Nettoaufwand für die rund 120 Leistungsbereiche bestimmt, die im Rahmen der Erarbeitung der Departementsstrategien für den Kanton definiert wurden, zeigt sich, dass der Grossteil der Kosten in vergleichsweise wenigen Aufgabengebieten anfällt. Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, machen die vier grössten Leistungsbereiche fast die Hälfte des gesamten Nettoaufwands (ohne Leistungsbereich Finanzierung) aus, die 15 grössten Leistungsbereiche gegen 80 Prozent. Bereits ab dem 18. Leistungsbereich machen die Leistungsbereiche je einzeln nicht einmal mehr ein Prozent des um die Finanzierung bereinigten Nettoaufwands aus.

in Mio. Fr.	R 2010	R 2016	AFP 2020	Anteil am Nettoaufwand der R 2016
Nettoaufwand (Aufwandüberschuss) der Erfolgsrechnung	-64,7	-8,1	+51,8	
Nettoaufwand, bereinigt um LB 5.11 Finanzierung*	2'044,9	2'274,9	2'501,8	100,0%
8.01 - Stationäre Gesundheitsversorgung**	379,7	553,1	602,2	24,3%
3.03 - Beiträge ausrichten (EL, Pflegefinanzierung)	217,5	220,9	239,6	9,7%
3.08 - Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)	184,0	172,7	180,2	7,6%
3.09 - Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung sicherstellen	110,2	147,7	161,0	6,5%
4.06 - Mittelschulen	98,3	105,8	103,4	4,7%
4.07 - Berufsfachschulen (Grundbildung)	110,6	103,4	115,8	4,5%
4.15 - Interkantonaler Lastenausgleich Hochschulen	67,4	77,9	82,2	3,4%
4.03 - Sonderpädagogik / Sonderschulen	87,4	74,4	74,1	3,3%
2.01 - Öffentlicher Verkehr	61,0	70,2	80,1	3,1%
8.02 - IPV	60,7	64,9	76,5	2,9%
5.02 - Steuerveranlagung und Inkasso	67,2	62,2	66,9	2,7%
4.12 - Universität St.Gallen (HSG)	38,0	49,2	57,7	2,2%
4.14 - Fachhochschulen	40,3	37,5	54,5	1,6%
4.13 - Pädagogische Hochschule (PHSG)	32,4	37,5	38,7	1,6%
6.05 - Planung und Realisierung von Bauten	-3,2	37,1	25,7	1,6%
	1'551,5	1'814,5	1'958,6	79,8%

* Der Leistungsbereich Finanzierung umfasst insbesondere die Nettosteuererträge, Vermögenserträge, Zinsaufwendungen und Beiträge aus dem Bundesfinanzausgleich.

** Beiträge an alle inner- und ausserkantonalen stationären Behandlungen in öffentlichen und privaten Gesundheitsinstitutionen der Akutsomatik, der Psychiatrie, der Rehabilitation, der Geriatrie und der Pädiatrie.

Die stationäre Gesundheitsversorgung stellt mit einem Anteil von 24,3 Prozent des Nettoaufwands den grössten Leistungsbereich dar. Sieben der 15 aufgelisteten Leistungsbereiche gehören zum Bildungsbereich. Ihr Anteil am Nettoaufwand beläuft sich auf insgesamt 21,3 Prozent. Zur sozialen Wohlfahrt zählen die Leistungsbereiche «Beiträge ausrichten (EL, Pflegefinanzierung)», «Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung sicherstellen» und «Individuelle Prämienvorbilligungen»; sie machen zusammen 19,1 Prozent des Nettoaufwands aus. Von den grössten Leistungsbereichen fallen nur die Bereiche «Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)», «Öffentlicher Verkehr», «Steuerveranlagung und Inkasso» sowie «Planung und Realisierung von Bauten» nicht in die Funktionen Gesundheit, Bildung und soziale Wohlfahrt.

Zwischen der Rechnung 2010 und dem AFP 2020 nimmt der Nettoaufwand um insgesamt rund 457 Mio. Franken zu. Knapp 90 Prozent dieser Mehraufwendungen lassen sich durch die Entwicklungen in den 15 bedeutendsten Leistungsbereichen erklären.

in Mio. Fr.	R 2010	AFP 2020	Zunahme absolut	Ø- Wachstum pro Jahr
Nettoaufwand, bereinigt um LB 5.11 Finanzierung*	2'044,9	2'501,8	456,9	2,0%
8.01 - Stationäre Gesundheitsversorgung**	379,7	602,2	222,4	4,7%
3.03 - Beiträge ausrichten (EL, Pflegefinanzierung)	217,5	239,6	22,1	1,0%
3.08 - Regionen stärken (innerkantonaler Finanzausgleich)	184,0	180,2	-3,8	-0,2%
3.09 - Angebot für erwachsene Menschen mit Behinderung sicherstellen	110,2	161,0	50,8	3,9%
4.06 - Mittelschulen	98,3	103,4	5,1	0,5%
4.07 - Berufsfachschulen (Grundbildung)	110,6	115,8	5,2	0,5%
4.15 - Interkantonaler Lastenausgleich Hochschulen	67,4	82,2	14,8	2,0%
4.03 - Sonderpädagogik / Sonderschulen	87,4	74,1	-13,3	-1,6%
2.01 - Öffentlicher Verkehr	61,0	80,1	19,1	2,8%
8.02 - IPV	60,7	76,5	15,8	2,3%
5.02 - Steuerveranlagung und Inkasso	67,2	66,9	-0,3	0,0%
4.12 - Universität St.Gallen (HSG)	38,0	57,7	19,7	4,3%
4.14 - Fachhochschulen	40,3	54,5	13,7	3,0%
4.13 - Pädagogische Hochschule (PHSG)	32,4	38,7	6,3	1,8%
6.05 - Planung und Realisierung von Bauten	-3,2	25,7	28,9	-
	1'551,5	1'958,6	407,1	2,4%

* Der Leistungsbereich Finanzierung umfasst insbesondere die Nettosteuererträge, Vermögenserträge, Zinsaufwendungen und Beiträge aus dem Bundesfinanzausgleich.

** Beiträge an alle inner- und ausserkantonalen stationären Behandlungen in öffentlichen und privaten Gesundheitsinstitutionen der Akutsomatik, der Psychiatrie, der Rehabilitation, der Geriatrie und der Pädiatrie.

2.3 Aufwand nach Sachgruppen

Die Gliederung des Aufwands nach Sach- oder Kontengruppen zeigt die dominierende Rolle der Staatsbeiträge (Abbildung 4). Mit knapp 42 Prozent des Gesamtaufwands (R 2016) sind sie die mit Abstand grösste Sachgruppe und mit einem Wachstum von durchschnittlich 4,9 Prozent in den Jahren 2000 bis 2016 bzw. 2,1 Prozent in den Planjahren 2016 bis 2020 auch eine der am stärksten wachsenden. Im Planjahr 2020 beträgt der Anteil der Staatsbeiträge am Gesamtaufwand 42,9 Prozent.

Die Entwicklung der Staatsbeiträge widerspiegelt die steigende Bedeutung des Transferhaushalts, in dem öffentlich finanzierte Leistungen immer weniger von der Staatsverwaltung selbst, sondern von ausgelagerten Stellen erbracht werden. Dies hat Auswirkungen auf die Steuerbarkeit der Staatsausgaben: Während die direkt von der Staatsverwaltung erbrachten Leistungen im Detail im Budget ausgewiesen und beschlossen werden, ist bei den Staatsbeiträgen die genaue Mittelverwendung zwar via entsprechende Geschäftsberichte einsehbar, aber im Detail nur bedingt und kurzfristig nur schwer steuerbar (bspw. inner- und ausserkantonale Hospitalisierungen).

Richtet man den Blick auf die anderen Sachgruppen, zeigt sich bei diesen über den gesamten Zeitraum von 20 Jahren eine relativ stabile Entwicklung. Die Kantonalisierung der Berufsschulen (2002), die Verselbständigungen der Spitäler (2013), der psychiatrischen Dienste (2012) sowie der Heimstätten Wil (2015) hatten in der Sachgruppe Personalaufwand strukturelle Anpassungen zur Folge (vgl. hierzu auch Abbildung 5).

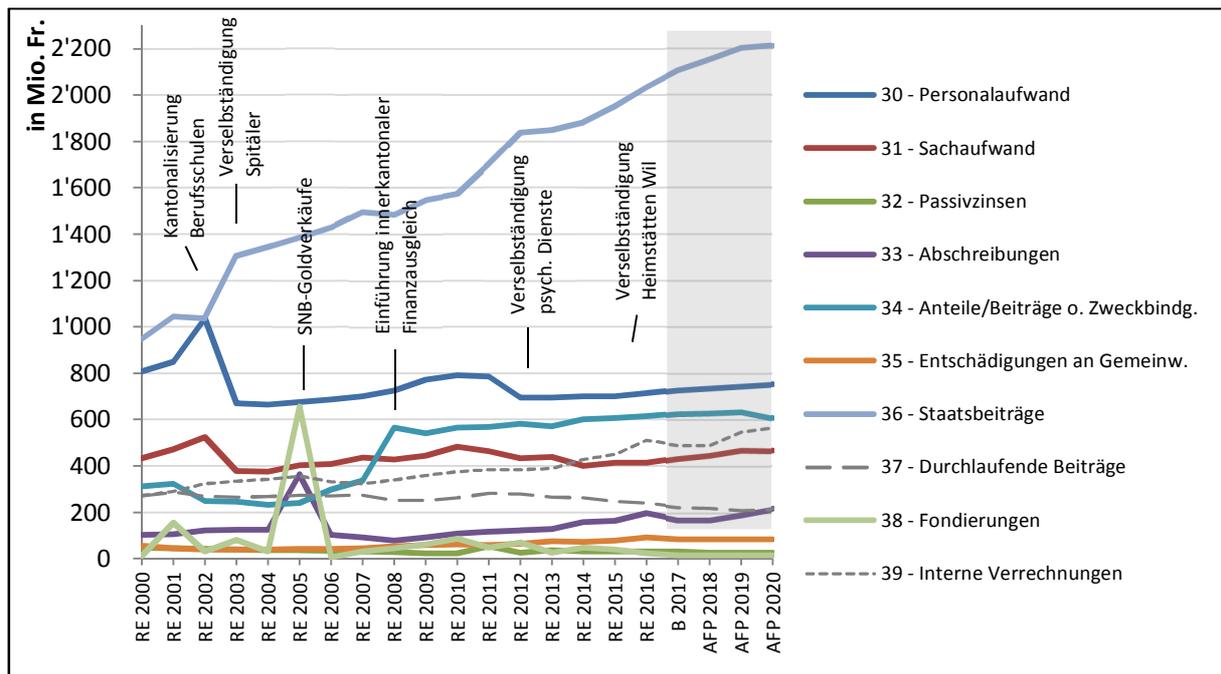


Abbildung 4: Aufwand nach Sachgruppen⁶, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

2.3.1 Personal (Kto. 30)

Im Jahr 2016 belief sich der im Konto 30 erfasste Personalaufwand mit 715 Mio. Franken auf einen Anteil von knapp 15 Prozent am Gesamtaufwand. Im Jahr 2000 lag dieser Anteil noch bei 25 Prozent. Diese Entwicklung ist auf die Auslagerung der Aufgabenerfüllung in selbständig öffentlich-rechtliche Institutionen zurückzuführen. Die Personalaufwände dieser Institutionen sind nach der Auslagerung nicht mehr als Bruttowert in der Staatsrechnung erfasst.⁷ In den letzten Jahren sind die Auslagerungen vor allem im Gesundheitsdepartement erfolgt: Im Vordergrund steht die Schaffung der Spitalverbunde im Jahr 2003, daneben wurden das Zentrum für Labormedizin (2011) sowie die psychiatrischen Dienste (2012) verselbständigt. Diese Veränderungen verminderten den Personalaufwand um über 420 Mio. Franken.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Personalaufwands (definiert als Besoldungen Kto. 301 plus Arbeitgeberbeiträge Kto. 303) je Departement. Mit gut 260 Mio. Franken entfällt der grösste Teil des Personalaufwands im Rechnungsjahr 2016 auf das Bildungsdepartement. An zweiter Stelle folgt das Sicherheits- und Justizdepartement mit rund 194 Mio. Franken.

⁶ Ausschläge in den Zeitreihen weisen auf grössere Strukturbrüche hin. Erwähnt seien folgende:
 - Verselbständigung der Spitäler (2003) und der psychiatrischen Dienste (2012): Die Beiträge an diese Institutionen werden pauschal im Konto Staatsbeiträge und nicht mehr im Bruttoprinzip in den anderen Aufwand- und Ertragskonten verbucht.
 - SNB-Goldverkäufe (2005): Der dem Kanton St.Gallen zufließende Ertragsanteil wurde zur Öffnung des besonderen Eigenkapitals und für ausserordentliche Abschreibungen verwendet.
 - Einführung NFA (2008): Erhöhung der nicht zweckgebundenen Mittelzuflüsse

⁷ Erfasst ist lediglich der Staatsbeitrag als Nettogrösse, welcher die nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen dieser Institutionen abdeckt (Pauschalbeitrag, Globalkredit, Defizitbeitrag).

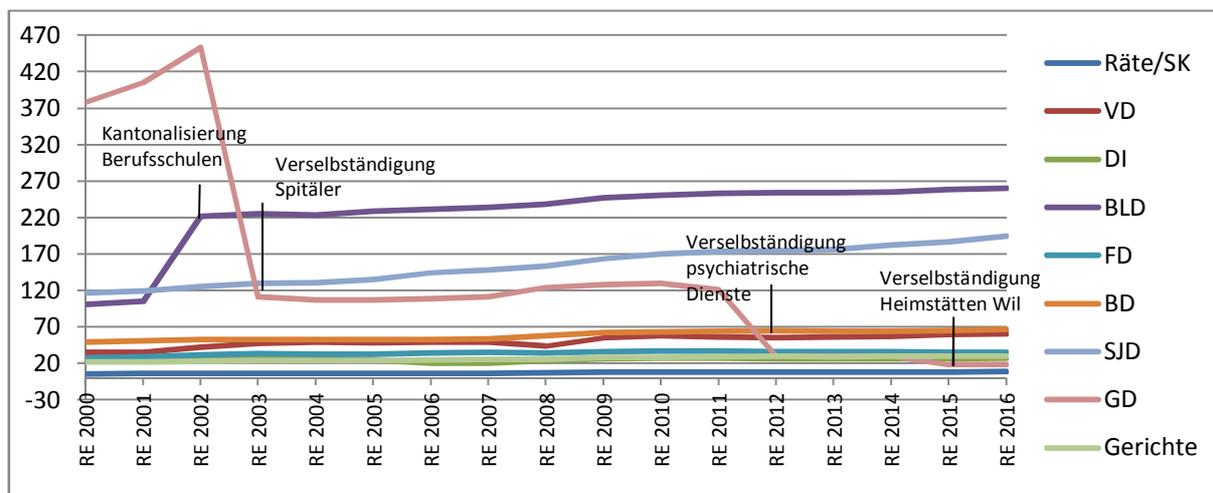


Abbildung 5: Personalaufwand nach Departement, R 2000-2016

Den genannten Auslagerungen im Gesundheitsdepartement steht die Kantonalisierung der Berufsfachschulen im Bildungsdepartement entgegen, welche den Anstellungsaufwand per 2002 um rund 110 Mio. Franken erhöht hat. Abgesehen von diesen grossen Strukturbrüchen hat auch die auf das Jahr 2008 eingeführte Departementsreform zu Verschiebungen im Personalaufwand geführt. Zu nennen sind etwa der Übergang von Handelsregisteramt, Konkursamt, Amtsnotariaten und Grundbuchinspektorat vom damaligen Justiz- und Polizeidepartement ins Departement des Innern, der Wechsel des Amtes für Militär und Zivilschutz vom Departement des Innern zum Sicherheits- und Justizdepartement, der Übergang des Amtes für Jagd und Fischerei vom Finanz- ins Volkswirtschaftsdepartement sowie der Wechsel des Vermessungsamtes vom Volks- ins Baudepartement. Schliesslich schwankt der Personalaufwand im Volkswirtschaftsdepartement im (aus Bundesmitteln finanzierten) Arbeitslosenbereich sehr stark. Zudem können sich im Bildungsdepartement aufgrund der jährlich stattfindenden Anpassung der Anzahl Lehrkräfte an die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II relativ grosse Schwankungen ergeben. Diese beiden Bereiche werden bei der neuen Personalaufwandsteuerung darum auch separiert, da die Schwankungen grösstenteils auf nicht beeinflussbare exogene Faktoren zurückzuführen sind.

Nachfolgende Tabelle zeigt die der Abbildung 5 unterlegte Zahlen der Rechnungsjahre 2000 bis 2016. Im Zeitraum 2008 (nach Einführung der Departementsreform) bis 2011 ist der Personalaufwand in allen Departementen angestiegen. In den Jahren 2011 bis 2016 ist ein geringeres Aufwandwachstum zu verzeichnen. Der starke Rückgang im Gesundheitsdepartement ist auf die Verselbständigungen der Psychiatrischen Dienste und der Heimstätten Wil in den Jahren 2012 bzw. 2015 zurückzuführen.

Personalaufwand nominal in Mio. Fr.	RE	RE	RE	RE	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2008	2011	2016	2008-11	2011-16
Räte/Staatskanzlei	5,5	6,8	8,2	8,7	6,4%	1,2%
Volkswirtschaftsdepartement (inkl. dem stark schwankenden, vom Bund weitgehend refinanzierten Bereich der Arbeitslosenversicherung)	35,0	44,0	56,5	60,4	8,7%	1,3%
Department des Innern	24,7	23,7	26,8	27,2	4,1%	-0,3%
Bildungsdepartement	100,3	237,9	253,4	259,7	2,1%	0,5%
Finanzdepartement	26,8	34,1	36,5	34,8	2,3%	-1,0%
Baudepartement (inkl. dem vom Bund refinanzierten Nationalstrassenbereich bzw. Übernahme der Gebietseinheit VI infolge NFA)	48,9	58,3	63,8	66,3	3,1%	0,8%
Sicherheits- und Justizdepartement	116,4	153,2	173,6	194,3	4,3%	2,3%
Gesundheitsdepartement (2008 ohne Institut für klinische Chemie und Hämatologie / Mikrobiologie und Immunologie)	378,7	113,9	121,2	18,5	2,1%	-31,3%
Gerichte	21,5	25,7	28,6	29,9	3,6%	0,9%
Total Personalaufwand	757,6	697,6	768,6	699,8	3,3%	-1,9%

Untenstehende Tabelle zeigt die Anzahl Personaleinheiten (Planstellen IST, plus befristete Lehrkräfte, plus Stellen finanziert aus Aushilfs- oder Sonderkredit) je Departement. Die genannten Strukturbrüche sind auch bei der Interpretation dieser Zahlen zu berücksichtigen.

Anzahl Vollzeitäquivalente, Stand Juni	RE	RE	RE	RE	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2008	2011	2016	2008-11	2011-16
Räte/Staatskanzlei	36,0	39,5	49,4	53,0	7,7%	1,4%
Volkswirtschaftsdepartement	330,8	398,0	498,7	520,7	7,8%	0,9%
Department des Innern	162,5	199,8	218,0	222,8	2,9%	0,4%
Bildungsdepartement	742,6	1'556,2	1'610,2	1'586,2	1,1%	-0,3%
Finanzdepartement	217,7	251,9	256,3	237,9	0,6%	-1,5%
Baudepartement	487,6	492,0	529,5	522,0	2,5%	-0,3%
Sicherheits- und Justizdepartement	1'118,2	1'293,9	1'402,4	1'472,5	2,7%	1,0%
Gesundheitsdepartement*	4'054,8	1'141,3	222,1	131,3	-	-
Gerichte	168,6	170,3	188,3	191,3	3,4%	0,3%
Total Personaleinheiten	7'318,9	5'543,0	4'974,8	4'937,7	2,6%**	0,2%**

* 2000: inkl. Spitäler; 2008 inkl. IKCH/IKMI und psychiatrische Dienste (letztere sind 2011 bereits nicht mehr in der Planstellenstatistik enthalten, obwohl deren Verselbständigung erst 2012 stattfand). Ohne über Aushilfs- und Sonderkredite finanzierte Stellen, da diese mehrheitlich die geschützten Arbeitsplätze der Heimstätten Wil betreffen. 2016 ohne Heimstätten Wil.

** Ohne Gesundheitsdepartement

Die Entwicklung des Personalaufwands wird in erster Linie durch die Anzahl Stellen beeinflusst, daneben ist das Lohnniveau die Entlohnung der einzelnen Mitarbeiter von Bedeutung. Letzteres wiederum hängt ab von den allgemeinen, für das ganze Personal geltenden Besoldungsanpassungen sowie den individuellen Lohneinstufungen bzw. von der individuellen Lohnentwicklung.

Die allgemeinen Besoldungsanpassungen sind in Abbildung 6 dargestellt. Diese zeigt die Entwicklung der Nominallöhne des Staatspersonals im Vergleich zur allgemeinen Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise der letzten Jahre. Aus ihr geht hervor, dass sich die Nominallöhne vor allem zwischen 2003 und 2008 parallel zur Preisentwicklung entwickelt haben und in diesem Zeitraum die Reallöhne weitgehend stabil geblieben sind. Die generellen Lohnerhöhungen um 2,5 Prozent im Jahr 2002, um 3 Prozent im Jahr 2009 lagen dagegen deutlich über der Teuerung und haben die Reallöhne erhöht. Abgesehen von den individuellen Besoldungsanpassungen von 0,4 Prozent (0,1 Prozent Stufenanstieg [netto], 0,3 Prozent Beförderungsquote) wurden seit

2011 keine allgemeinen Besoldungsanpassungen mehr gewährt. Der Index der effektiven Besoldung verläuft deshalb stabil. Das rückläufige Preisniveau seit 2011 hat insgesamt zur Folge, dass die Kaufkraft der Löhne des St.Galler Staatspersonals zugenommen hat.

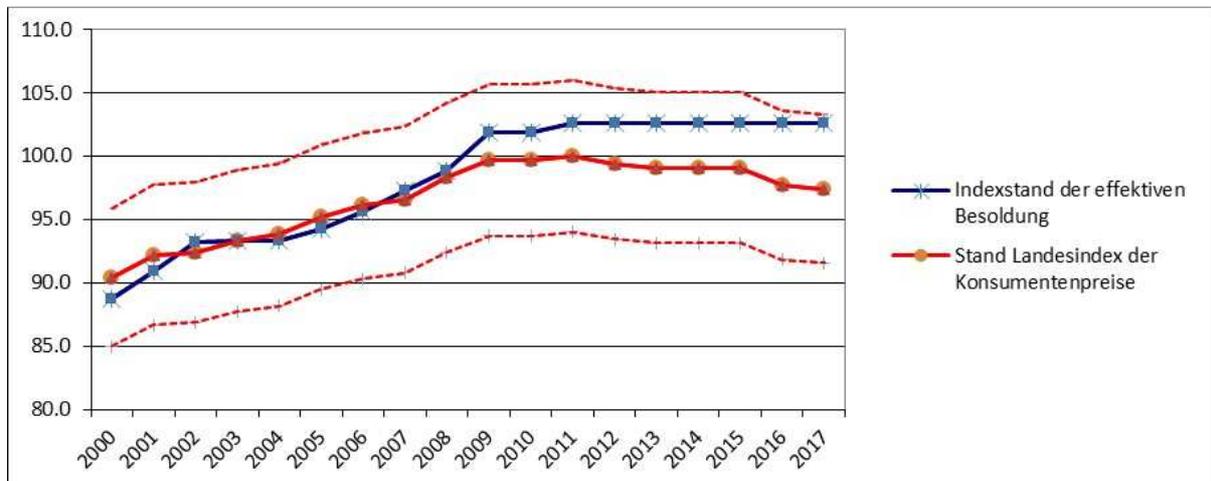


Abbildung 6: Vergleich Lohnentwicklung und Konsumentenpreisindex (Dezember 2010 = 100), Stand Budget 2017

Berechnet man basierend auf den Zahlen zum Personalaufwand und zur Anzahl Personaleinheiten den Anstellungsaufwand pro Mitarbeiter (vgl. nachstehende Tabelle), dann zeigt sich, dass die Zunahme des durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwands in den Departementen zwischen 2000 und 2016 insgesamt deutlich über dem durch die allgemeinen Besoldungsanpassungen hervorgerufenen Kostenanstieg liegt. Betrug der durchschnittliche Anstellungsaufwand pro Mitarbeiter im Jahr 2000 rund 103'000 Franken, lag er im Jahr 2016 bei rund 142'000 Franken und damit knapp 37 Prozent höher. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen nominellen Lohnwachstum von 2,0 Prozent. In besagtem Zeitraum hat sich der Landesindex für Konsumentenpreise von 100 Punkten (Stand Mai 2000) auf 107,3 (Stand Mai 2016) entwickelt. Vom jährlichen Lohnwachstum von 2,0 Prozent ist damit jährlich rund ein Viertel auf die Teuerung zurückzuführen. Das durchschnittliche Reallohnwachstum hat so rund 1,5 Prozent pro Jahr betragen.

Es ist davon auszugehen, dass der Personalaufwand in den letzten Jahren stark durch die strukturellen Veränderungen des Stellenplans beeinflusst wurde und infolge Auslagerungen grosser Aufgabenbereiche reduziert wurde. Auf der anderen Seite ist der durchschnittliche Verwaltungsangestellte tendenziell teurer geworden, dies aufgrund des Wegfalls von Stellen mit einem eher unterdurchschnittlichen Lohnniveau. Die im Kanton gewährten generellen Realloohnerhöhungen können diese Entwicklung zum Teil erklären. Die Annäherung der Besoldungen an die marktüblichen Löhne des Privatsektors, die steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeitenden und die daraus resultierenden höheren Einstufungen sind weitere Erklärungsgrössen.

Anstellungskosten pro MitarbeiterIn; in Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2011	RE 2016	Ø-Wachstum pro Jahr 2000-2016
Räte/Staatskanzlei	151'442	171'505	165'706	164'000	0,5%
Volkswirtschaftsdepartement	105'764	110'541	113'284	116'000	0,6%
Department des Innern	151'709	118'763	122'941	122'000	-1,4%
Bildungsdepartement	135'080	152'872	157'363	164'000	1,2%
Finanzdepartement	122'960	135'199	142'448	146'000	1,1%
Baudepartement	100'258	118'415	120'529	127'000	1,5%
Sicherheits- und Justizdepartement	104'098	118'423	123'818	132'000	1,5%
Gesundheitsdepartement*	93'386	108'690	134'648	141'000	2,6%
Gerichte	127'448	151'220	151'958	156'000	1,3%
Kanton	103'516	127'685	136'155	142'000	2,0%

* 2000: inkl. Spitäler; 2008 inkl. IKCH/IKMI und psychiatrische Dienste. Ohne über Aushilfs- und Sonderkredite finanzierte Stellen, da diese mehrheitlich die geschützten Arbeitsplätze der Heimstätten Wil betreffen.

2.3.2 Sachaufwand inkl. Informatik (Kto. 31)

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Sachaufwands für die Rechnungsjahre 2000, 2011 und 2016 sowie das AFP-Planjahr 2020 im Detail. Der Vergleich der durchschnittlichen Wachstumsraten der letzten Jahre mit jenen der Planjahre des AFP 2018-2020 zeigt eine Zunahme des Wachstums. Dieses ist hauptsächlich auf Mehraufwendungen in den Bereichen Informatik, Dienstleistungen Dritter für den baulichen Unterhalt sowie Dienstleistungen und Honorare zurückzuführen.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2011	RE 2016	AFP 2020	Ø-Wachstum pro Jahr 2000-16	2016-20
310 - Büro- und Schulmaterialien, Drucksachen	25,3	33,4	29,9	32,8	1,0%	2,4%
311 - Mobilien, Maschinen und Fahrzeuge	19,3	15,8	14,6	14,9	-1,7%	0,5%
312 - Informatik	36,8	65,6	56,1	71,5	2,7%	6,3%
313 - Verbrauchsmaterialien	111,2	40,4	28,8	32,6	-8,1%	3,1%
314 - Dienstleistungen Dritter für baul. Unterhalt	62,2	62,2	68,3	83,0	0,6%	5,0%
315 - Dienstleistungen Dritter für anderen Unterhalt	20,0	17,7	19,9	21,3	0,0%	1,7%
316 - Mieten, Pachten und Benützungskosten	15,2	29,9	27,2	28,1	3,7%	0,8%
317 - Spesenentschädigungen	7,1	11,8	11,1	12,0	2,8%	1,9%
318 - Dienstleistungen und Honorare	127,7	173,5	144,1	160,2	0,8%	2,7%
319 - Anderer Sachaufwand	7,5	12,6	15,3	10,3	4,5%	-9,3%
Total Sachaufwand	432,3	462,9	415,3	466,8	-0,3%	3,0%

Mit einer Zunahme von durchschnittlich 6,3 Prozent pro Jahr in der Zeitspanne 2016 bis 2020 trägt der Informatikbereich wie erwähnt wesentlich zum Aufwandwachstum bei, im Vergleich zu den letzten Jahren in verstärkter Form. Dies ist auch aus nachfolgender Abbildung 7 ersichtlich. Sind bis 2016 die Betriebskosten mit jährlich 5,2 Prozent pro Jahr gewachsen, beträgt die Zunahme in den Planjahren 2016-2020 6,2 Prozent. Die Informatikinvestitionen sind in den Planjahren 2018-2020 auf dem Niveau von 10,5 Mio. Franken plafoniert.

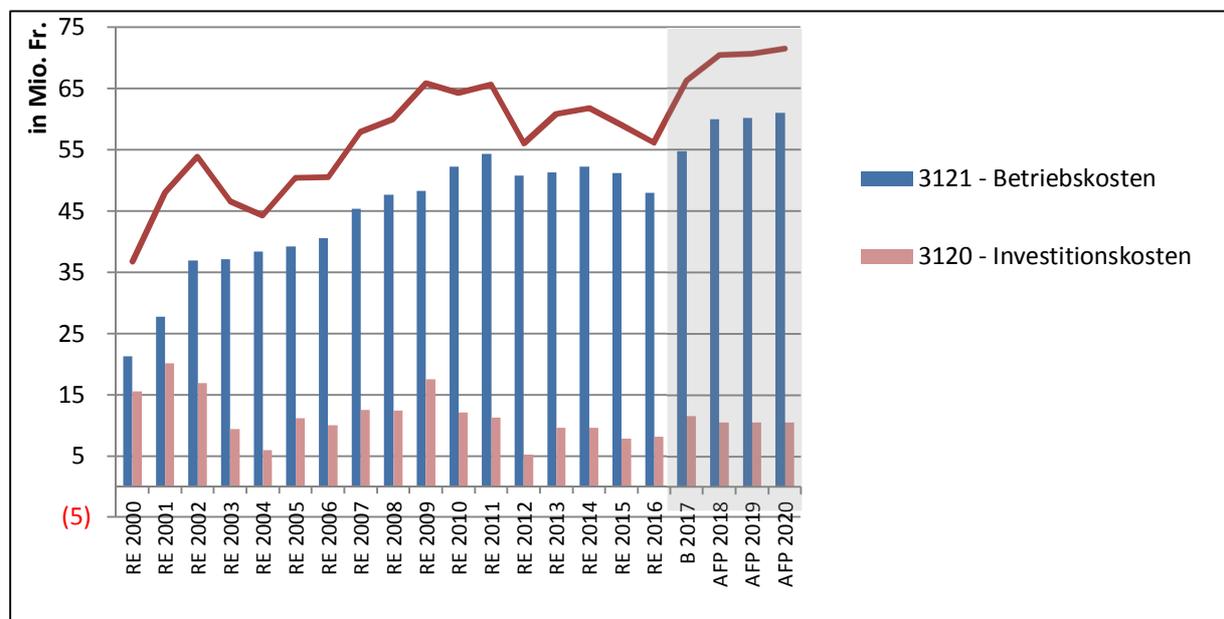


Abbildung 7: Entwicklung der Informatikkosten, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung der Kontengruppe 318 (Dienstleistungen und Honorare) im Detail:

in Mio. Fr.		RE 2011	RE 2016	AFP 2020	
3180	Post-, Fernmelde-, Bankgebühren	10,7	10,4	9,1	
3181	Projektierungskosten	20,7	0,1	14,3	
3182	Medizinische Fremdleistungen	4,5	4,1	4,3	
3183	Abgaben und Versicherungen	13,5	11,9	12,6	
3184	Arbeitsentgelte	1,7	2,1	2,1	Arbeitsentschädigung von Insassen von Straf-/ Massnahmenanstalten.
3185	Kurs- und Projektkosten	3,6	5,2	3,9	
3186	Entschädigungen	18,0	21,1	21,3	
31860	Entschädigungen	9,6	12,9	13,7	Betrifft primär Entschädigung an SVA für Abwicklung EL (7,5 Mio. Fr.), Pflegefinanzierung (1,3 Mio. Fr.) und IPV (3,4 Mio. Fr.) im RE 2016.
31861	Provisionen/Kommission.	8,4	8,2	7,6	Davon 6,1 Mio. Fr. Bezugsprovisionen Quellensteuern (RE 2016).
3187	Verfahrens- und Vollzugskosten	53,9	54,8	56,7	
31870	Verfahrenskosten	15,3	16,9	16,6	Fallen bei Staatsanwaltschaft und Gerichten an.
31871	Amtliche Verteidigung	2,0	2,4	2,3	
31872	Unentgeltliche Prozessführung	3,2	3,2	3,5	
31873	Vollzugskosten	32,8	31,4	33,4	Tagespauschalen in Straf- und Massnahmenanstalten, davon Jugendliche (5,3 Mio. Fr.), Erwachsene (9,9 Mio. Fr.) und Freiheitsstrafen (16,2 Mio. Fr.).

3188	Aufträge an Dritte	46,7	33,8	35,8	Davon 3,5 Mio. für Reinigungsdienst (RE 2016)
31880	Aufträge an Dritte	36,8	24,7	26,0	
31881	Fremdleistungen	5,3	5,1	5,0	
31882	Honorare	4,3	3,7	4,0	
3189	Andere Fremdleistungen	0,3	0,7	0,1	
Total		173,5	144,1	160,2	

2.3.3 Staatsbeiträge (Kto. 36)

Die Abbildung 8 zeigt die Staatsbeiträge, die in der Rechnung 2016 ein Volumen von über 20 Mio. Franken ausweisen. Die grossen Positionen vereinen 87 Prozent der Staatsbeiträge auf sich und fallen mit Ausnahme der Beiträge an die Bahninfrastruktur und die Transportunternehmen sowie die Kultur auf die eingangs erwähnten grossen Aufgabenbereiche Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt.

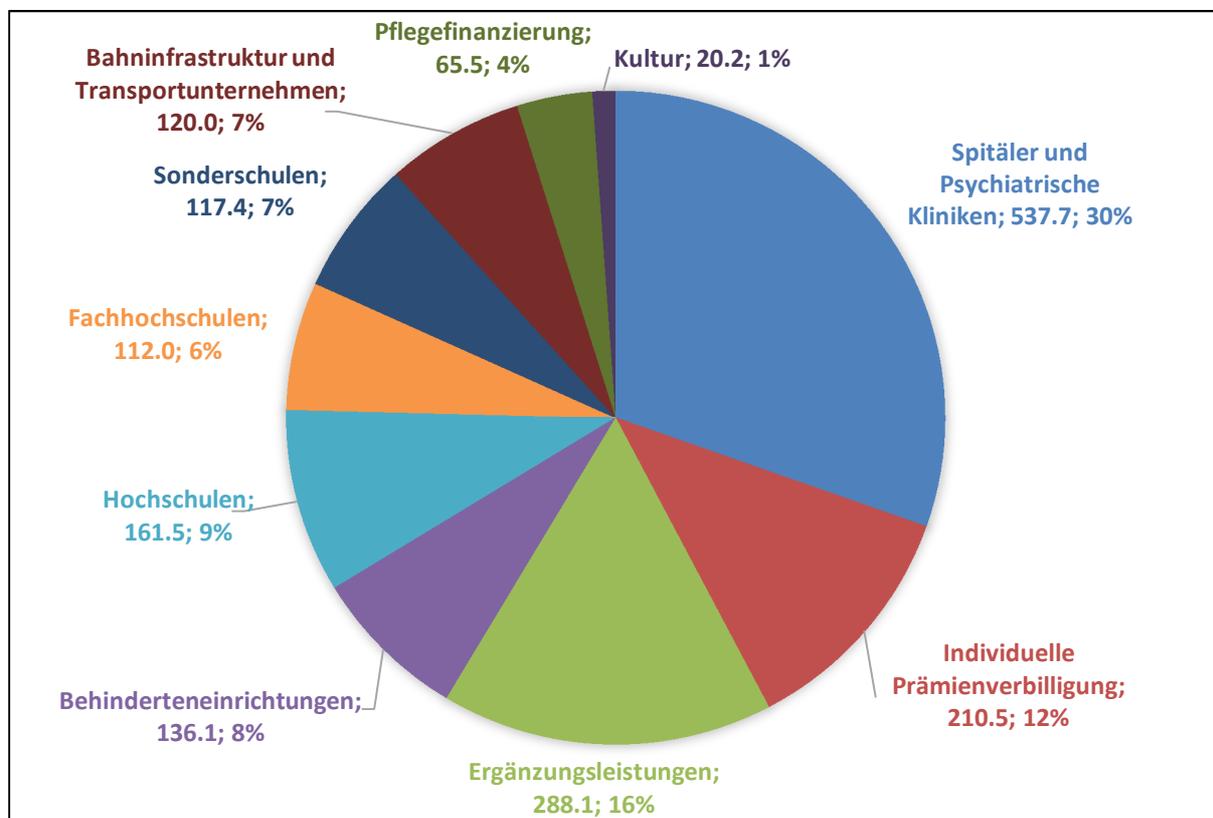


Abbildung 8: Staatsbeiträge > 20 Mio. Franken, R 2016

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, sind die Staatsbeiträge mit grossem Volumen mehrheitlich auch jene, die in den letzten Jahren, d.h. seit Einführung der NFA im Jahr 2008, überdurchschnittlich stark gewachsen sind. Während in den Jahren 2008-2016 die kleineren Staatsbeiträge durchschnittlich um 1,0 Prozent zurückgegangen sind, wuchsen die grossen Staatsbeiträge (ohne Pflegefinanzierung⁸) insgesamt um durchschnittlich 4,5 Prozent. Eine Abnahme verzeichnete in dieser Zeit nur der Bereich Sonderschulen.

In den Planjahren des AFP 2018-2020 schwächt sich die Wachstumsdynamik insgesamt ab. Lag die durchschnittliche Wachstumsrate aller Staatsbeiträge in den Jahren 2008 bis 2016 bei jährlich 4,0 Prozent, halbiert sich diese auf neu 2,1 Prozent in dem Beobachtungszeitraum 2016 bis 2020.

⁸ Die Aufwendungen der Pflegefinanzierung werden seit 2014 vollständig durch die Gemeinden finanziert.

Trotzdem verbleiben Bereiche mit hohem und teilweise steigendem Wachstum wie die Beiträge an die Universität, die Beiträge an andere Kantone für ausserkantonale Studienplätze bei den Fachhochschulen, die Beiträge zur Spitalfinanzierung (insbesondere ausserkantonale Hospitalisationen), die Individuelle Prämienverbilligung oder die Beiträge an konzessionierte Transportunternehmen.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2011	RE 2016	AFP 2020	Ø-Wachstum pro Jahr 2008-16 2016-20	
Bildung							
365067 Sonderschulen	10,7	126,6	112,1	117,4	116,6	-0,9%	-0,2%
363143 Fachhochschulen (St.Gallen)	0,0	28,7	32,3	37,5	38,7	3,4%	0,8%
361143 Fachhochschulen (Kantone)	0,0	62,7	70,7	74,5	90,8	2,2%	5,1%
363141 Hochschulen (St.Gallen)	54,7	80,3	100,8	119,0	125,7	7,9%	5,0%
361141 Hochschulen (Kantone)	26,1	36,7	38,4	42,4	44,4	1,8%	1,2%
Gesundheit							
363200 Spitäler (eigene Anstalten)	0,0	273,9	318,2	295,9	316,1	1,0%	1,7%
363202 Psychiatrische Kliniken*	0,0	(53,6)	(59,1)	58,9	62,5	n.a.	1,5%
361200 Spitäler (ausserkantonale)	14,2	17,0	19,0	122,2	138,4	28,0%	3,2%
365200 Spitäler (private Institutionen)	13,7	19,3	26,4	60,8	52,8	15,4%	-3,5%
363219 Übriges Gesundheitswesen (Pflegefiananzierung**)	0,0	0,0	49,7	65,5	74,4	n.a.	3,2%
Soziale Wohlfahrt							
366232 Krankenversicherungen (IPV)	101,3	140,9	200,7	210,5	245,6	5,1%	3,9%
363233 EL AHV	80,0	129,1	140,8	168,5	183,9	3,4%	2,2%
363234 EL IV	54,9	112,7	127,4	119,6	128,9	0,7%	1,9%
365261 Invalidität (Behinderteneinrichtungen)	0,8	88,5	102,5	136,1	148,1	5,5%	2,1%
Verkehr							
364292 Konzessionierte Transportunternehmen	14,8	66,2	74,8	86,6	108,6	4,2%	9,4%
360795 Bahninfrastruktur	0,0	0,0	0,0	33,4	34,0	n.a.	0,4%
Kultur							
365172 Theater/Konzert	0,0	14,3	20,7	20,2	20,0	4,4%	-0,2%
Übrige	577,8	289,0	267,0	265,8	283,7	-1,0%	1,6%
Total Staatsbeiträge	948,9	1'485,9	1'701,5	2'034,7	2'213,2	4,0%	2,1%

* Die psychiatrischen Kliniken (psychiatrische Dienste Süd und Nord) wurden bis Ende 2011 mit sämtlichen Aufwand- und Ertragspositionen in der Rechnung aufgeführt. Die Werte in Klammern in den Jahren 2008 und 2011 zeigen den Aufwandüberschuss. Ab 2012 wird der Aufwandüberschuss als Staatsbeitrag verbucht.

** Die Aufwendungen der Pflegefinanzierung werden seit 2014 vollständig durch die Gemeinden finanziert.

Um ein vollständiges Bild über die Belastung des Staatshaushalts durch die Staatsbeiträge zu erhalten, reicht die rein aufwandseitige Betrachtung nicht aus. Verschiedenen Staatsbeiträgen stehen Beiträge an die eigene Rechnung gegenüber, welche die Nettobelastung des Kantons reduzieren. In nachfolgender Tabelle sind deshalb jene der oben aufgelisteten Staatsbeiträge nochmals aufgeführt, an die Bund, Kantone oder Gemeinden (wesentliche) Beiträge leisten:

	RE 2008	RE 2011	RE 2016	AFP 2020	Ø-Wachstum pro Jahr 2008-16 2016-20	
365067 Sonderschulen	126,6	112,1	117,4	116,6		
462067 Sonderschulen (Gemeinden)	-32,0	-29,6	-47,7	-47,2		
461067 Sonderschulen (Kantone)	0,0	0,0	-1,7	-1,9		
SB netto Sonderschulen	94,6	82,5	68,0	67,5	-4,0%	-0,2%

363141	Hochschulen	80,3	100,8	119,0	125,7		
361141	Hochschulen	36,7	38,4	42,4	44,4		
460141/460641	Hochschulen (Bund)	-25,0	-27,2	-31,1	-32,5		
461141/469999	Hochschulen (Kantone)	-24,4	-30,3	-38,8	-41,0		
	SB netto Hochschulen	67,7	81,6	91,5	96,6	3,8%	1,4%
363219	Übriges Gesundheitswesen		49,7	65,5	74,4		
462219/469999	Übriges Gesundheitswesen (Gemeinden)	0,0	-16,6	-65,5	-74,4		
	SB netto Pflegefinanzierung	0,0	33,1	0,0	0,0	n.q.	0,0%
366232	Krankenversicherungen IPV	140,9	200,7	210,5	245,6		
460232	Krankenversicherungen IPV (Bund)	-108,9	-128,4	-149,1	-172,7		
	SB netto IPV	32,0	72,3	61,4	72,9	8,5%	4,4%
363233	EL AHV	129,1	140,8	168,5	183,9		
363234	EL IV	112,7	127,4	119,6	128,9		
460233	EL AHV (Bund)	-31,2	-32,8	-44,0	-47,6		
460234	EL IV (Bund)	-35,8	-40,6	-44,4	-46,9		
	SB netto EL	174,8	194,8	199,7	218,3	1,7%	2,3%
364292	Konzessionierte Transportunternehmen	66,2	74,8	86,6	108,6		
360795	Bahninfrastruktur	0,0	0,0	33,4	34,0		
462292	Konzessionierte Transportunternehmen (Gemeinden)	-24,0	-27,3	-43,3	-54,3		
462795	Bahninfrastruktur (Gemeinden)	0,0	0,0	-16,7	-17,0		
	SB netto Verkehr	42,2	47,5	60,0	71,3	4,5%	4,4%
365172	Theater/Konzert	0,0	14,3	20,7	20,2		
461172	Theater/Konzert (Kantone)	0,0	-3,6	-3,4	-3,5		
	SB netto Kultur	0,0	10,7	17,3	16,7	n.q.	-0,9%
	Übrige SB (ohne Gegenposition auf Beitragsseite)	793,3	856,9	1'051,1	1'130,9		
	Total Staatsbeiträge	1'485,9	1'701,5	2'034,7	2'213,2	4,0%	2,1%
	Total Staatsbeiträge netto (abzüglich zugehörige Beiträge an eigene Rechnung)	1'204,6	1'368,7	1'549,0	1'674,2	3,2%	2,0%

Die Beiträge an die eigene Rechnung sind derzeit bei den individuellen Prämienverbilligungen mit einem Betrag von rund 173 Mio. Franken am höchsten. Dort werden 70 Prozent des Aufwands vom Bund zurückerstattet (R 2016). Es folgt die Pflegefinanzierung, bei der die Gemeinden ab 2016 100 Prozent der Kosten, sprich rund 75 Mio. Franken übernehmen.

Auch in anderen Bereichen sind die Kostenbeteiligungen erheblich: Bei den Sonderschulen werden 42 Prozent, bei den Hochschulen rund 43 Prozent, bei den Ergänzungsleistungen rund 30 Prozent und bei den Abgeltungen an die Transportunternehmen und die Bahninfrastruktur werden 50 Prozent refinanziert. Keine Beiträge gibt es dagegen für den gesamten Bereich der Spitalfinanzierung, die Fachhochschulen und die Behinderteneinrichtungen. Insgesamt tragen die Beiträge Dritter 486 Mio. Franken zur Finanzierung der Staatsbeiträge bei, so dass sich die Nettobelastung aus den Staatsbeiträgen in der Rechnung 2016 von 2'035 Mio. auf 1'549 Mrd. Franken reduziert.

2.3.4 Übrige Aufwandbereiche

a) Passivzinsen (Kto. 32)

Die Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Zinsbelastung aus laufenden Verpflichtungen sowie den kurz-, mittel- und langfristigen Schulden. Zwischen 2000 und 2010 ist die Zinsbelastung von anfänglich rund 48 Mio. Franken auf weniger als die Hälfte gesunken. Ab dem Jahr 2013 ist ein Anstieg der Zinsbelastung für mittel- und langfristige Schulden zu beobachten. Dieser steht im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der Versicherungskasse des Staatspersonals und der Lehrerversicherungskasse, welche bedeutende Fremdmittel notwendig machte und zu zusätzlichem Zinsaufwand führt. Die aktuelle Planung geht davon aus, dass der Kanton St.Gallen in den Jahren 2018 bis 2020 zur Finanzierung der Staatstätigkeit Fremdkapital in der Höhe von rund 900 Mio. Franken aufnehmen muss. Der Grossteil des Fremdkapitals wird für die Darlehensgewährung an die Spitalverbunde, an das Ostschweizer Kinderspital sowie die Geriatriische Klinik St.Gallen verwendet. Angesichts des Tiefzinsumfeldes ist trotz solch bedeutender Fremdkapitalaufnahmen kein Anstieg der Zinsbelastung zu verzeichnen. Indessen ist der Kanton einem nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiko ausgesetzt.

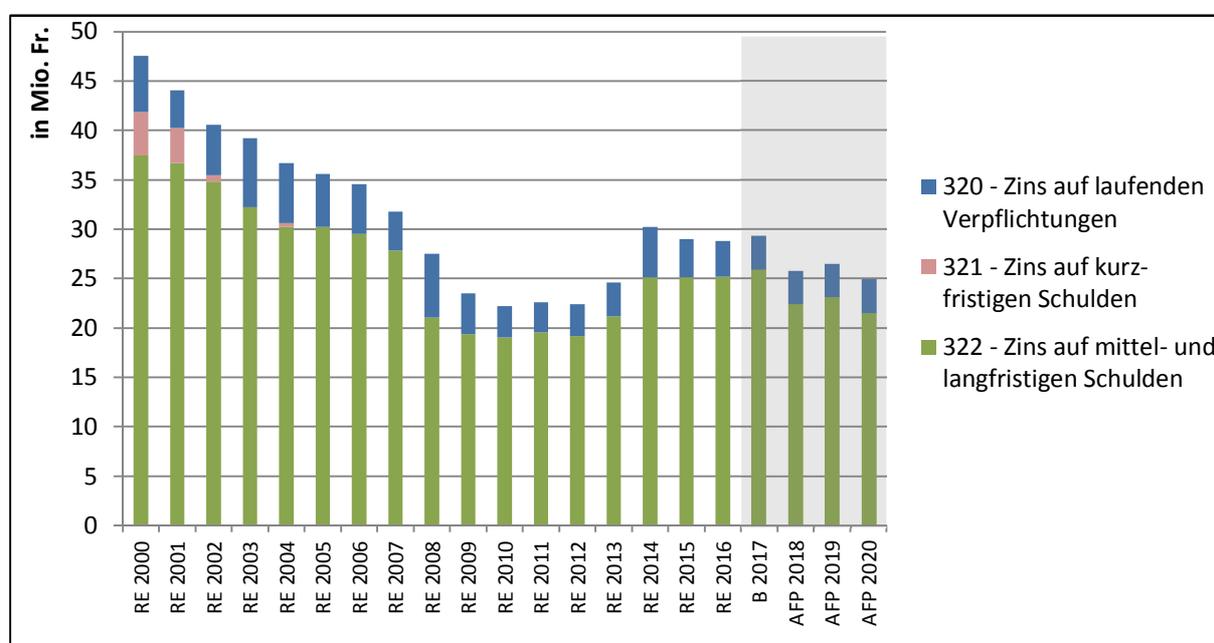


Abbildung 9: Entwicklung der Zinsbelastung, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

b) Abschreibungen (Kto. 33)

Wie aus nachstehender Abbildung hervorgeht, haben die Abschreibungen auf Finanzvermögen sowie Hochbauten, technischen Einrichtungen und Investitionsbeiträgen (ohne spezialfinanzierten Strassenbereich) von rund 50 Mio. Franken im Jahr 2007 auf knapp 140 Mio. Franken im Jahr 2016 zugenommen. Die Dynamik der Abschreibungen ist stark an das entsprechende Investitionsvolumen gekoppelt. Werden die derzeit geplanten Investitionsvorhaben alle realisiert, wird die Belastung – nach einem Absinken in den Planjahren 2017 bis 2019 – ab dem Jahr 2020 weiter zunehmen (vgl. Ausführungen im Kapitel 4 zur Investitionsplanung). Im Jahr 2005 wurden a.o. Abschreibungen im Zusammenhang mit den Erlösanteilen aus dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank vorgenommen.

Auch Bestandteil des aufgeführten Abschreibungsaufwands sind die Mehrbelastung aus der Revision der Versicherungskassen, da der für die Ausfinanzierung bereitgestellte Betrag von 215 Mio.

Franken in 40 Jahren abgeschrieben werden soll (jährliche Belastung der Erfolgsrechnung von 5,4 Mio. Franken in den Jahren 2014 bis 2053).

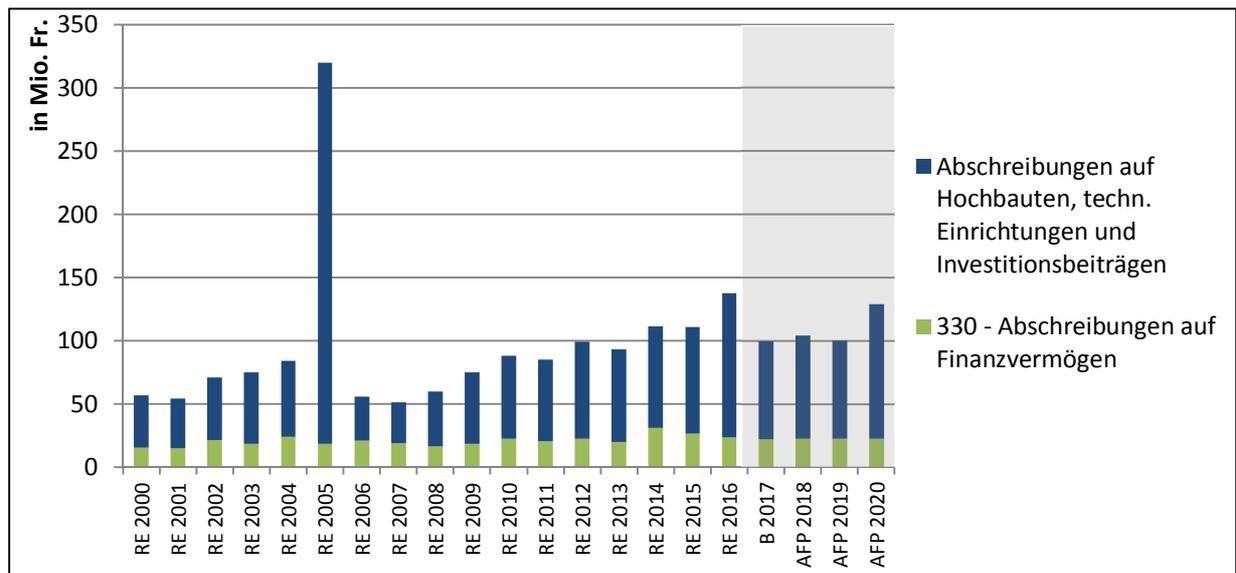


Abbildung 10: Entwicklung des Abschreibungsaufwands, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

c) Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 34) und Entschädigung an Gemeinwesen (Kto. 35)

Das Konto Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung mit einem Volumen in der Rechnung 2016 von 614 Mio. Franken umfasst einerseits die innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichsbeiträge und andererseits die Ertragsanteile Dritter, wo wiederum die Mitteltransfers an die Gemeinden im Vordergrund stehen (Anteile der Gemeinden am Steueraufkommen).

Das Konto Entschädigung an Gemeinwesen weist in der Rechnung 2016 ein Volumen von 92 Mio. Franken aus. Die grösste Position sind wiederum die Entschädigungen an die Gemeinden, an zweiter Stelle folgen die Entschädigungen an den Bund.

Die Kapitel 6 «Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund» und 7 «Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden» zeigen die Konten 34 und 35 im Detail.

3 Die Entwicklung der Ertragsseite

3.1 Überblick

Die Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der einzelnen Ertragsarten. Die wichtigste Einnahmequelle sind die Steuern. Ihr Anteil am Gesamtertrag bewegt sich in den Jahren 2013 bis 2020 in der Grössenordnung von auf 42 bis 45 Prozent. In den Jahren 2012 und 2013 ist ein wesentlicher Anstieg ersichtlich, der hauptsächlich durch die Wiederanhebung des Steuerfusses hervorgerufen wurde. Per 2016 belaufen sich die Steuererträge des Kantons St.Gallen auf 2.2 Milliarden Franken und liegen damit knapp 720 Mio. Franken über dem Steuerertrag des Rechnungsjahres 2000. Die in Abbildung 11 ersichtliche Reduktion der Steuererträge ab 2020 ist auf die noch im AFP 2018-2020 eingeplante Umsetzung der USR III zurückzuführen, welche am 12. Februar 2017 vom Souverän abgelehnt wurde.

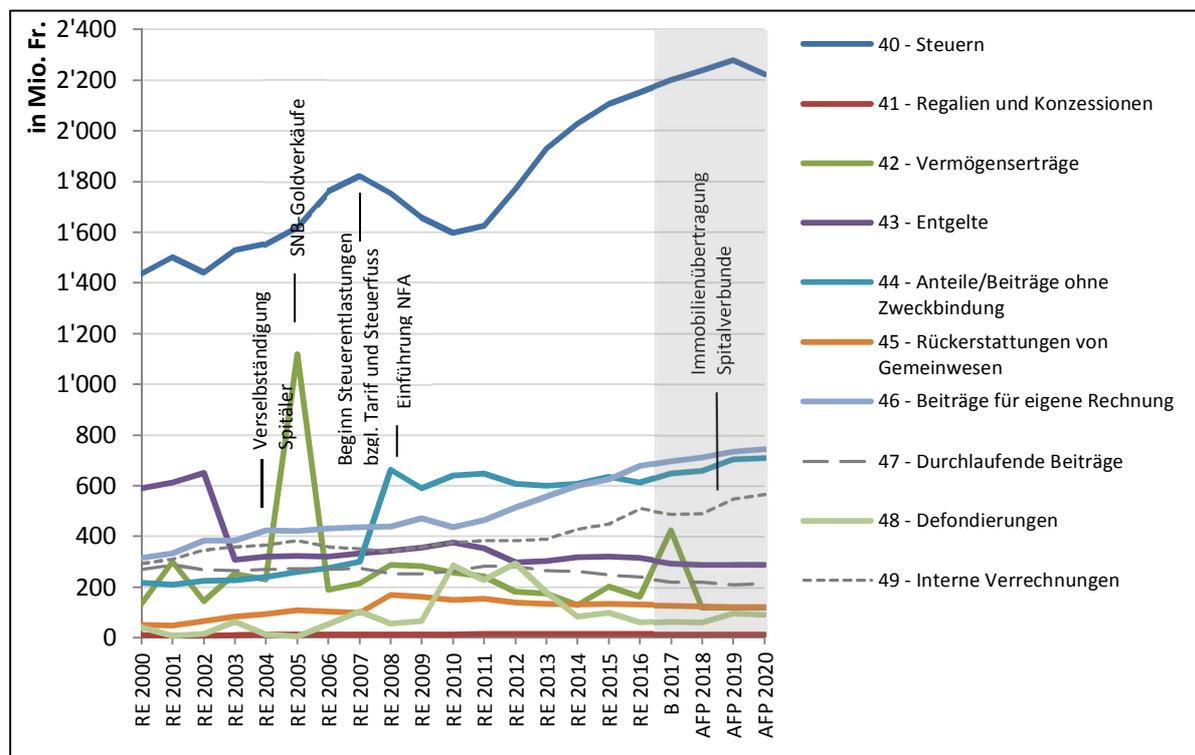


Abbildung 11: Ertrag nach Sachgruppen, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 wurden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) zur zweitwichtigsten Einnahmenkategorie des Kantons. Die Ertragsposition, die neben den Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich auch noch die Anteile an der direkten Bundessteuer und Verrechnungssteuer, der Landeslotterie sowie der LSVA umfasst, bewegt sich in der Rechnung 2016 bzw. im Planwert 2020 auf einem Niveau von rund 680 bzw. 710 Mio. Franken.

Im Jahr 2014 werden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto.44) von den Beiträgen für eigene Rechnung (Kto. 46) überholt. Die Beiträge sind vielfach an vom Kanton ausgerichtete Staatsbeiträge gekoppelt (vgl. Abschnitt 2.3.3) und weisen im Zeitverlauf ein kontinuierliches Wachstum aus. In der Rechnung 2016 resultierten Erträge von knapp 680 Mio. Franken. Damit reihen sie sich als zweitwichtigste Ertragsart hinter den Steuern ein.

Eine stete, wenn auch nur moderate Zunahme weisen ferner die Erträge aus Entgelten (Kto. 43) aus. Die Einbrüche in den Jahren 2003, 2011 und 2012 sind auf die Verselbständigung der Spitäler, des Zentrums für Labormedizin bzw. der psychiatrischen Dienste zurückzuführen.

Bei den Vermögenswerten (Kto. 42) hingegen sind die Erträge – abgesehen vom einmaligen Aufwertungsgewinn von rund 305 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalbauimmobilien im Jahr 2017 – in der zweiten Hälfte des dargestellten Betrachtungszeitraums tendenziell rückläufig.

Seit 2008 leicht rückläufig sind auch die Rückerstattungen von Gemeinwesen (Kto. 45), was in den vergangenen Jahren auf die sinkenden Rückerstattungen der Gemeinden von innerkantonalen Finanzausgleichsbeträgen zurückzuführen ist.

Die Kontengruppe Defondierungen (Kto. 48) weist höhere Werte in den Rechnungsjahren 2010 bis 2013 aus, was durch Entnahmen aus dem Eigenkapital erklärt wird. Weder das Budget 2017 noch der AFP 2018-2020 sehen Bezüge aus dem freien Eigenkapital vor, weshalb die Werte für diese Jahre wieder zurückgehen.

3.2 Steuern (Kto. 40)

Abbildung 12 zeigt die zentrale Rolle der Einkommens- und Vermögenssteuern. Nach Abzug der Anteile, die Dritten zustehen, trägt diese Steuerart im Jahr 2016 fast drei Viertel zum kantonalen Nettosteuerertrag von rund 1,6 Milliarden Franken bei.⁹ Die Gewinn- und Kapitalsteuern vereinen heute rund 14 Prozent des Steuerertrags auf sich, bei den Spezialsteuern (Quellen-, Grundstückgewinn-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Nachsteuern) sind es 13 Prozent. Der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt, dass der kantonale Steuerertrag heute in geringerem Mass auf der Unternehmensbesteuerung beruht, sondern vermehrt auf den Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Quellensteuern.

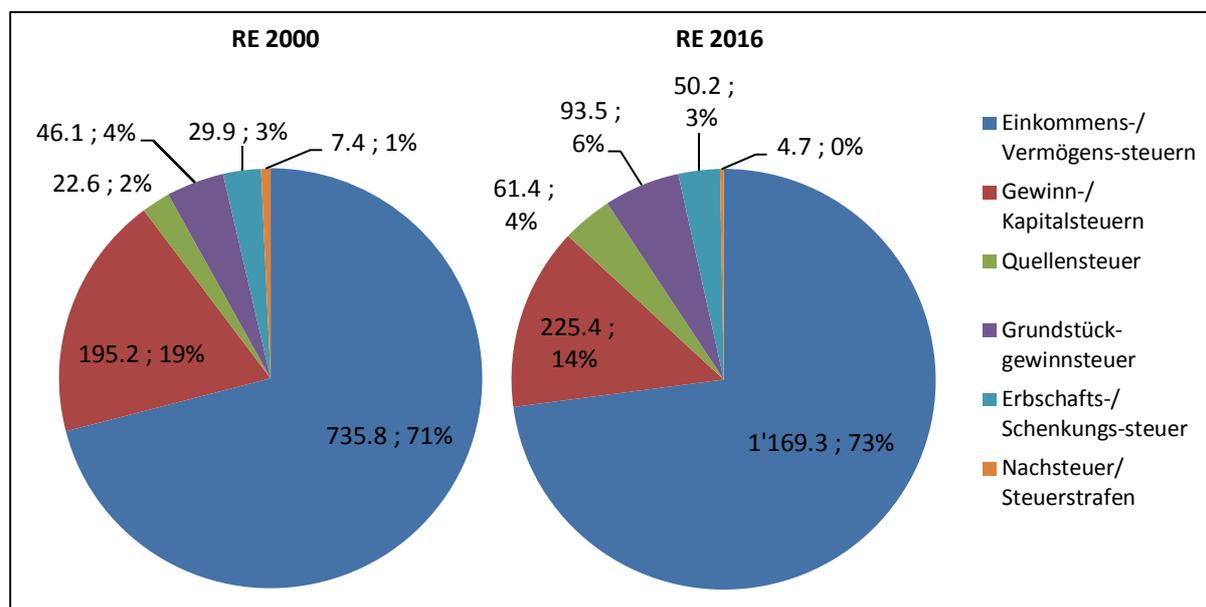


Abbildung 12: Zusammensetzung des kantonalen Nettosteuerertrags, R 2000 und 2016

⁹ Soweit nicht anders vermerkt, wird in diesem Abschnitt immer der Nettosteuerertrag ausgewiesen. Vom Bruttosteuerertrag werden also die Anteile Dritter, insbesondere jene der Gemeinden, abgezogen, so dass der dem Kanton verbleibende Mittelzufluss ersichtlich wird.

Neben dem Ertrag aus kantonalen Steuern partizipiert der Kanton St.Gallen an diversen Steuereinnahmen des Bundes:

in Mio. Fr.	RE	RE	B	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2016	2017	2020	2000-16	2016-20
Direkte Bundessteuer	73,0	125,3	131,8	179,8	6,3%	13,6%
Verrechnungssteuer	34,4	33,2	37,3	41,5	1,2%	5,7%
LSVA		21,8	24,0	24,0	-	2,4%
Übrige (Wehrpflichtersatzabgabe, Alkoholmonopol, EU-Zinsbesteuerung, CO ₂ -Abgabe)	3,6	5,8	5,8	5,2	2,3%	-2,7%
Total	111,0	186,1	198,9	250,5		

Die Ertragsanteile belaufen sich per Ende 2016 auf rund 186 Mio. Franken. Im Planjahr 2020 dürfte ein Niveau von rund 250 Mio. Franken erreicht werden, was in erster Linie dem prognostizierten Wachstum der Erträge aus der direkten Bundessteuer zu verdanken ist. Im Planwert 2020 sind Mehrerträge von 35 Mio. Franken aus der USR III-Vorlage im Zusammenhang mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von heute 17,0 auf neu 21,2 Prozent berücksichtigt. Dieser Planwert entspricht nicht mehr den aktuellen Erwartungen, wurde die USR III doch am 12. Februar 2017 vom Stimmvolk abgelehnt.

3.2.1 Ertrag nach Steuerart (kantonale Steuern)

Die Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern seit 2000. Die blauen Balken zeigen die jährlichen Ertragsüberschüsse, die bei den geltenden Steuerfüssen effektiv erzielt worden sind. Die rot gestrichelte Linie stellt das Steueraufkommen dar, das bei einem konstanten Steuerfuss von 115 Prozent erzielt worden wäre. Die schwarz gepunktete Linie zeigt schliesslich, wie sich das Steueraufkommen ausgehend vom Ergebnis im Jahr 2000 entwickelt hätte, wenn es parallel zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, gemessen am gesamtschweizerischen realen BIP, verlaufen wäre.

Die effektiv erzielten Zahlen zeigen, dass der Steuerertrag nach einer Phase starken Wachstums in den Jahren 2003 bis 2008 stagnierte, bevor er dann infolge der Tarif- und Steuerfussenkungen bis 2010 um insgesamt 12 Prozent abnahm. 2011 wurde die rückläufige Tendenz gestoppt, bevor dann mit der Steuerfusserhöhung von 2012 und 2013 wieder mit deutlich höheren Steuererträgen gerechnet werden kann. Für die Planjahre 2018 bis 2020 ist bei einem gleichbleibenden Steuerfuss von 115 Prozent derzeit von einem jährlichen Wachstum von 0,8 Prozent auszugehen.

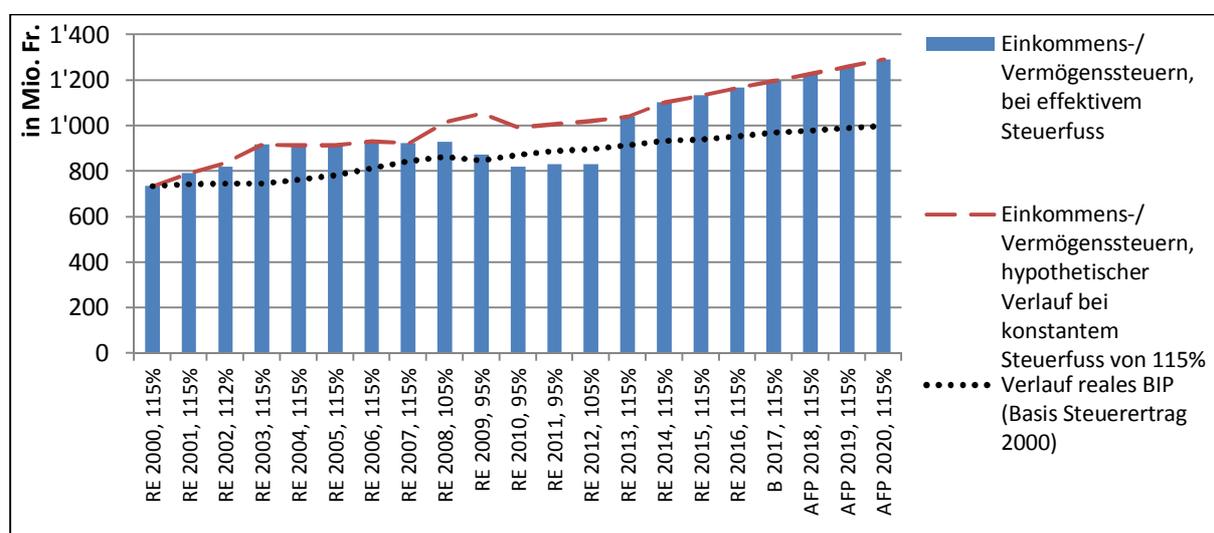


Abbildung 13: Einkommens- und Vermögenssteuern, Nettoertrag Kanton, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Wäre der Kantonssteuerfuss 2008 und 2009 nicht gesenkt worden, wäre – getragen von dem aus Sicht der Steuerbemessung noch vorteilhaften Wirtschaftsumfeld – statt dem starken Rückgang eine kräftige Zunahme der Steuererträge eingetreten. Erst 2010 hätte dann im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ein Einbruch der Steuererträge hingenommen werden müssen.

In Abbildung 14 ist die Ertragsentwicklung der Gewinn- und Kapitalsteuern sowie der Spezialsteuern eingezeichnet. Die schwarz gepunkteten Linien bezeichnen wiederum den zum BIP-Wachstum parallel verlaufenden hypothetischen Steuerertrag. Die Tarif- und Steuerfussenkungen ab 2007 können wiederum an den rückläufigen Erträgen abgelesen werden, dies am ausgeprägtesten bei den Gewinn- und Kapitalsteuern. Zwischen 2006 und 2011 wurde dort der Ertragsüberschuss zuhanden des Kantons beinahe halbiert, wobei nicht nur das rückläufige allgemeine (Brutto-) Steueraufkommen Ursache war, sondern insbesondere auch der kleiner gewordene Kantonsanteil: 2006 flossen 70 Prozent der gesamten Gewinn- und Kapitalsteuern an den Kanton, 2011 waren es noch 52 Prozent. Ab Steuerperiode 2012 haben sich die Erträge aus Gewinn- und Kapitalsteuern wieder stetig erhöht. Der Kantonsanteil beträgt seit 2014 54% der Steuereinnahmen. Der im Aufgaben- und Finanzplan 2020 ausgewiesene sehr tiefe Wert bei den Gewinn- und Kapitalsteuern resultiert aus den Anpassungen der USR III und muss aufgrund des Neins des Souveräns zur USR III angepasst werden.

Mit den Steuerfussanpassungen ab 2012 ist auch bei den Quellen- und Grundstückgewinnsteuern eine markante und rasche Erholung der Steuererträge ersichtlich, wobei bei den Grundstückgewinnsteuern in den kommenden Jahren mit einer Verlangsamung der Zuwächse zu rechnen ist. Bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern zeigen die Erfahrungswerte, dass sich die jährlichen Erträge um den Wert von 50 Mio. Franken bewegen¹⁰.

¹⁰ Da die Höhe der Erbschafts- und Schenkungssteuern nicht per se konjunkturabhängig, sondern vielmehr von Einzelfällen beeinflusst ist, wird in der entsprechenden Übersicht in Abbildung 14 auf den Ausweis der BIP-Entwicklung verzichtet.

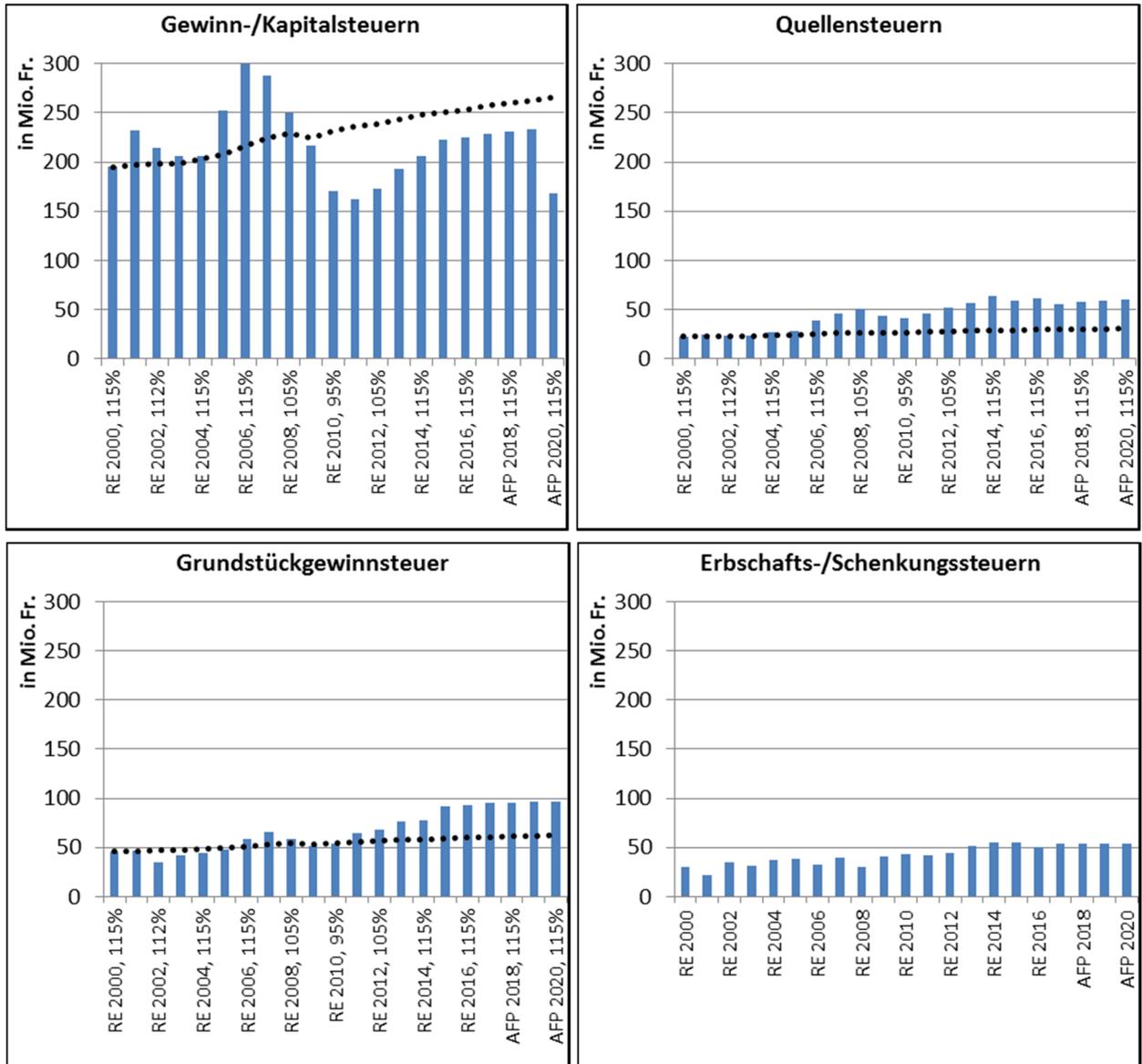


Abbildung 14: Gewinn- /Kapitalsteuern und Spezialsteuern, Nettoertrag Kanton

3.2.2 Tarif- und Steuerfussanpassungen

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden im Kanton St.Gallen verschiedene Steuerfussanpassungen und Änderungen der Steuergesetzgebung vorgenommen. Sie sollten dazu beitragen, die Position des Kantons im interkantonalen Steuerwettbewerb zu verbessern. Wie aus Abbildung 15 hervorgeht, konnte dieses Ziel bei der Gruppe der Ledigen nicht erreicht werden. Der Kanton St.Gallen ist bspw. im interkantonalen Vergleich vom 10. auf den 13. Platz zurückgefallen. Angesichts der angespannten Finanzlage wurde der Staatssteuerfuss in den Jahren 2011 und 2012 wieder in zwei Schritten von 95 Prozent auf 115 Prozent erhöht.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass in den nachfolgenden Jahren 2011 und 2012 der Steuerfuss wieder zweimal erhöht wurde.

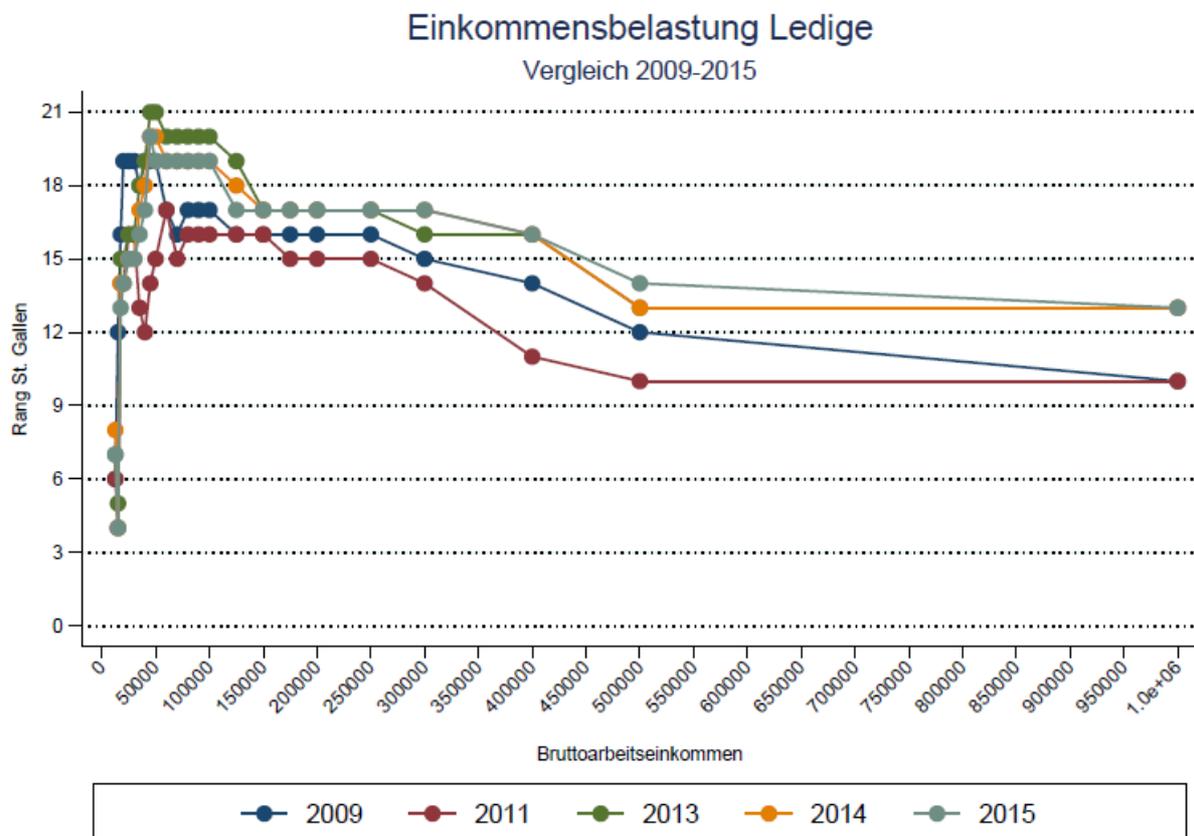


Abbildung 15: Einkommensbelastung Ledige – Vergleich Schweiz 2009 - 2015¹¹

¹¹ Auszug aus dem Steuermonitoring 2016 Kanton St.Gallen (IFF Uni St.Gallen) vom 31.08.2016, Seite 9

Ein ähnliches Bild zeigt die Einkommensbelastung bei der Gruppe der Verheirateten mit zwei Kindern. Der Kanton St.Gallen ist auch hier im interkantonalen Vergleich vom 10. auf den 15. Platz zurückgefallen.

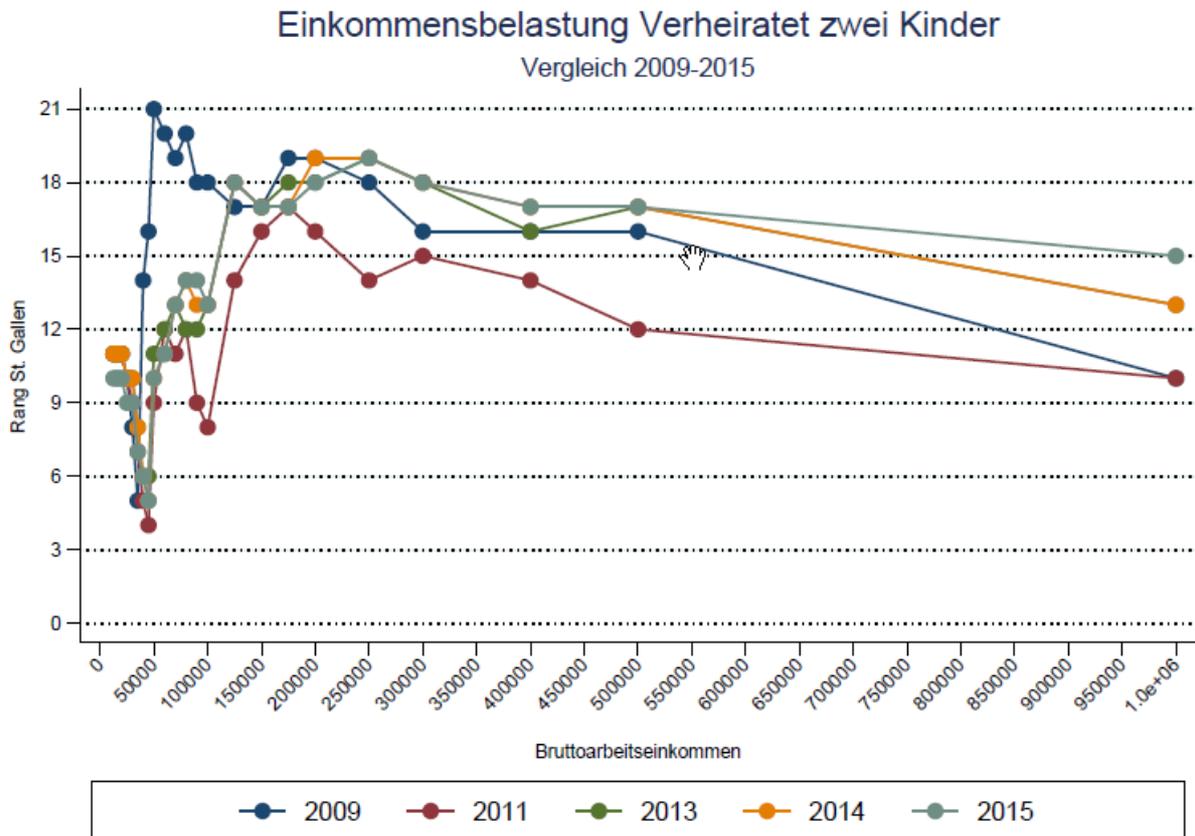


Abbildung 16: Einkommensbelastung Verheiratet zwei Kinder – Vergleich Schweiz 2009 - 2015¹²

Während die Steuerfussreduktion um insgesamt 20 Steuerprozent in den Jahren 2008 und 2009 bzw. die entsprechenden Erhöhungen um 20 Steuerprozent in den Jahren 2011 und 2012 die Belastung in fast allen kantonalen Steuerarten beeinflusst hat (Ausnahme: Erbschafts- und Schenkungssteuern), haben die Anpassungen der Steuergesetzgebung je spezifisch auf die einzelnen Ertragsarten gewirkt.

Auf die Erträge der *Einkommens- und Vermögenssteuern* sowie teilweise der *Quellensteuern* haben sich folgende Bestimmungen ausgewirkt¹³:

- Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (Volksabstimmung):
 - tarifarische Entlastung für tiefe Einkommen
 - Erhöhung der Kinderabzüge und des Kinderbetreuungsabzugs sowie Wiedereinführung des Abzugs für Ausbildungskosten
 - sog. Halbsatzverfahren für Dividenden bei massgeblicher Beteiligung
 - Erhöhung des Einschlags auf dem Eigenmietwert des Eigenheims am Wohnsitz (mit betragsmässiger Begrenzung)
 - Reduktion des Tarifs für die Besteuerung von Kapitaleistungen aus beruflicher Vorsorge
 - Erhöhung des Maximalabzugs für freiwillige Zuwendungen
 - Reduktion des Vermögenssteuersatzes
- Mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (Volksabstimmung):
 - tarifarische Entlastung für alle Einkommensstufen (ab 2011)

- Verzicht auf die betragsmässige Begrenzung des Einschlags auf dem Eigenmietwert des Eigenheims am Wohnsitz (ab 2009)
- weitere Reduktion des Vermögenssteuersatzes (ab 2009)
- gezielte Erleichterungen für Personenunternehmen gemäss Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes (ab 2011)

- Mit dem IV. Nachtrag zum Steuergesetz vom 10. Juni 2008:
 - Übergangsregelung, wonach Alleinerziehende rückwirkend ab der Steuerperiode 2001 nach dem gleichen Tarif wie Verheiratete besteuert werden

- Mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. Juli 2009:
 - Vorziehen des Vollzugsbeginns für den Einkommenssteuertarif gemäss III. Nachtrag auf 1. Januar 2010
 - Erhöhung des Kinderbetreuungsabzugs

- Mit dem VII. Nachtrag zum Steuergesetz vom 16. Juni 2009:
 - Erhöhung der Kinderabzüge (gemäss entsprechender Volksinitiative)

- Mit dem VIII. Nachtrag zum Steuergesetz vom 27. November 2011:
 - Mindestbemessungsgrundlage bei der Aufwandbesteuerung

- Mit dem IX. Nachtrag zum Steuergesetz vom 26. Juni 2012:
 - Neuregelung Besteuerung von Mitarbeiterbeteiligungen
 - Steuerbefreiung Feuerwehrosold
 - Anpassung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten
 - Einführung eines Abzugs für Zuwendungen an politische Parteien
 - Klarstellung beim Halbsatzverfahren (keine Beschränkung mehr auf Gesellschaften «mit Sitz in der Schweiz»)
 - Systematische Gesetzesänderung bei den ausserkantonalen Liegenschaftshändlern (neue Einkommenssteuerpflicht statt Grundstückgewinnsteuerpflicht)

- Mit dem XI. Nachtrag zum Steuergesetz vom 15. November 2015:
 - Beschränkung des Fahrkostenabzugs für Unselbständigerwerbende

- Mit dem XII. Nachtrag zum Steuergesetz vom 4. August 2015:
 - Anpassung der Aufwandbesteuerung
 - Änderung der Lotteriegewinnbesteuerung
 - Neuregelung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten
 - Anpassung des Abzugs für freiwillige Zuwendungen (analog direkte Bundessteuer)
 - Einführung eines Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert
 - Einführung eines Härtefallabzugs beim Eigenmietwert
 - Änderung des Besteuerungszeitpunkts bei Gratisaktien
 - Proportionaler Steuersatz bei Kapitalabfindungen mit Vorsorgecharakter

Für die *Gewinn- und Kapitalsteuern* waren folgende Gesetzesänderungen massgebend:

- Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (Volksabstimmung):
 - Wechsel vom bisherigen 2-Stufentarif zu einem proportionalen Gewinnsteuersatz
 - Senkung der Kapitalsteuersätze

- Mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (Volksabstimmung):

¹² Auszug aus dem Steuermonitoring 2016 Kanton St.Gallen (IFF Uni St.Gallen) vom 31.08.2016, Seite 10

¹³ Auszug aus dem Postulatsbericht «Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen» (40.12.02)

- weitere Absenkung des proportionalen Gewinnsteuersatzes von 4,55 auf 3,75% (auf 2009)
 - Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer (auf 2009)
 - Abschaffung der Minimalsteuer auf Grundstücken (auf 2009)
 - gezielte Erleichterungen gemäss Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes (auf 2011)
- Mit dem X. Nachtrag zum Steuergesetz vom 5. August 2014: (auf 2015)
 - Mindeststeuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

3.3 Vermögenserträge (Kto. 42) inkl. Gewinnausschüttungen Nationalbank

Das Total der Vermögenserträge (Kto. 42) fällt im Rechnungsjahr 2016 um rund 80 Mio. Franken oder ein Drittel tiefer aus als im Jahr 2011. Der Hauptteil dieses Rückgangs ist hauptsächlich auf die tieferen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank zurückzuführen. Lagen die Zahlungen an den Kanton St.Gallen bis 2011 bei über 100 Mio. Franken, waren es im Jahr 2016 noch gut 40 Mio. Franken. Auch sind angesichts des Tiefzinsumfeldes geringere Zinserträge aus Festgeldern und Mindererträge bei den Nutzungsentschädigungen zu verzeichnen.

Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, liegen auch die zukünftigen Planwerte deutlich unter den Werten der jüngeren Vergangenheit. Erwähnenswert sind die wesentlich tiefer eingestellten Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (gemäss Schattenrechnung) sowie die Mindererträge bei den Nutzungsentschädigungen, welche auf die per Anfang 2017 erfolgte Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde zurückzuführen sind. Hierzu ist festzuhalten, dass für den Kanton durch die Immobilienübertragung auch entsprechende Betriebs- und Investitionskosten wegfallen.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2011	RE 2016	AFP 2020	Ø-Wachstum pro Jahr	
					2000-16	2016-20
421 - Vermögenserträge aus Guthaben	12,4	18,3	10,4	7,0	-1,1%	-9,4%
davon:						
4210 - Zins aus Festgeldern	8,7	7,9	1,0	-	-12,6%	-
422 - Vermögenserträge aus Anlagen des FV	5,6	6,7	4,2	4,0	-1,8%	-1,2%
423 - Liegenschaftserträge des FV		0,7	5,5	5,5	-	0,0%
426 - Vermögenserträge aus Beteiligungen des VV	100,8	167,3	98,1	76,5	-0,2%	-6,0%
davon:						
4260 - Beteiligung Kantonalbank	35,8	51,2	42,6	42,6	1,1%	0,0%
4261 - Beteiligung Schweizerische Nationalbank	61,8	101,4	40,4	22,2	-2,6%	-13,9%
4262 - andere Beteiligungen	3,2	14,8	15,2	11,6	10,2%	-6,5%
427 - Liegenschaftserträge des VV	6,5	42,2	37,4	20,5	11,6%	-14,0%
davon:						
4270 - Miet-/Pachtzinsen	5,5	3,4	3,3	4,1	-3,1%	5,6%
4272 - Nutzungsentschädigungen		37,8	32,1	14,5		-18,0%
Übrige (u.a. Buchgewinne/ -verluste aus Anl. des FV)	9,0	5,9	6,9	8,7	-1,6%	6,0%
Total Vermögenserträge	134,3	241,4	162,5	122,2	1,2%	-6,9%

FV: Finanzvermögen, VV: Verwaltungsvermögen

3.4 Entgelte / Gebühren (Kto. 43)

Die Gebührenerträge werden in der Kontengruppe Entgelte (Kto. 43) verbucht. Sie unterteilen sich in die Gebühren für Amtshandlungen (klassische Verwaltungsgebühren), die Spitaltaxen und Kostgelder, die Schulgelder, Prüfungs- und Kursgebühren sowie Erträge aus Dienstleistungen und Benützungsgebühren. Die nachstehende Tabelle zeigt die Erträge aus den einzelnen Gebührekategorien sowie den ebenfalls unter den Entgelten verbuchten Bussenertrag:

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2011	RE 2016	AFP 2020	Ø-Wachstum pro Jahr	
					2000-16	2016-20
431 - Gebühren für Amtshandlungen	57,8	74,5	84,1	84,6	2,4%	0,1%
davon:						
4310 - Staatsgebühren	17,2	23,0	26,9	27,1	2,8%	0,2%
4311 - Gerichtsgebühren	8,1	10,1	9,1	9,8	0,7%	1,9%
4312 - Verkehrsgebühren	20,6	26,9	32,0	33,0	2,8%	3,1%
4319 - Andere Gebühren	11,9	14,5	16,3	14,6	1,2%	-2,7%
432 - Spitaltaxen und Kostgelder	382,3	85,2	30,4	30,5	-14,6%	0,1%
davon:						
4320 - Pauschaltaxen	175,7	49,4	-	-	-	-
4321/2 - Andere Behandlungserträge/Arzthonorare	170,7	5,8	-	-	-	-
4324 - Verpflegungsgelder (Straf- und Massnahmenanstalten)	12,8	23,4	28,9	29,2	5,2%	0,3%
433 - Schulgelder, Prüfungs-/Kursgebühren	7,4	23,5	25,9	27,6	8,1%	1,6%
434 - Ertrag aus Dienstl. und Benützungsgebühren	48,7	43,5	38,0	37,0	-1,5%	-0,7%
437 - Bussen	16,1	26,7	38,2	36,8	5,5%	-0,9%
Übrige (insb. Verkaufserlöse u. Kostenrückerstattungen)	77,6	100,5	98,4	74,5	1,5%	-6,7%
Total Entgelte	589,9	353,9	315,0	291,0	-3,8%	-2,0%

Wie die Übersicht zeigt, bleiben die Gebühren für Amtshandlungen (Konto 431) in den AFP-Planjahren mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0,1 Prozent praktisch stabil. Bei den Erträgen aus Dienstleistungen und den Benützungsgebühren wie auch bei den Bussen wird gar von einer rückläufigen Entwicklung ausgegangen. Demgegenüber sind in den Jahren 2000 bis 2016 bei den Verpflegungsgeldern in Straf- und Massnahmenanstalten und bei den Bussen, aber auch bei den Gebühren für Amtshandlungen die Erträge wesentlich angestiegen. Der Sprung bei den Schulgeldern, Prüfungs- und Kursgebühren ist auf den Übergang der Berufsfachschulen an den Kanton zurückzuführen. Der starke Rückgang bei den Spitaltaxen ist auf die Verselbständigung der Spitäler und der Psychiatrischen Dienste zurückzuführen.

Im Postulatsbericht «Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen» (40.12.02) wurde die Ertragsentwicklung der Verwaltungsgebühren in den Jahren 2000 bis 2010 eingehend untersucht. Der Bericht kommt für den erwähnten Beobachtungszeitraum zu Schluss, dass die höheren Gebührenerträge weniger auf steigende Tarife, sondern primär auf höhere Fallzahlen zurückzuführen sind. Die Zunahme ist zu einem wesentlichen Teil im Sicherheits- und Justizdepartement (Strassenverkehr, Migrationsamt, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei), im Departement des Innern (Amtsnotariate, Handelsregisteramt) und bei den Gerichten angefallen.

Nachfolgende Übersicht zeigt in Analogie zum Postulatsbericht «Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen» die Gebührenentwicklung je Departement, Staatskanzlei und Gerichte aggregiert in den Jahren 2001 bis 2020. Die gesamten Gebühreneinnahmen des Kantons St.Gallen entwickeln sich demnach in dieser Zeitspanne mit einer Zunahme von jährlich durchschnittlich 2,0 Prozent. Insgesamt wird mit einer Zunahme der Gebühren um 26,8 Mio. Franken bzw. um 46,3 Prozent gegenüber 2001 gerechnet. In der Langzeitbetrachtung sind hauptsächlich die zunehmenden Gebühren im Sicherheits- und Justizdepartement (Strassenverkehr, Migrationsamt, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei) für den Mehrertrag verantwortlich. Der markante Rückgang der Gebühreneinnahmen

beim Finanzdepartement ist auf den Transfer des Lotteriewesens an das Volkswirtschaftsdepartement bzw. der Gebäudeversicherung an das Sicherheits- und Justizdepartement zurückzuführen.

Mit nachfolgender Zusammenstellung kommt die Regierung - wie in Beantwortung der Interpellation 51.16.61 «Entwicklung der Gebühren und Abgaben» vom 24. Januar 2017 ausgeführt - der Forderung nach, die Gebührenentwicklung im Kanton St.Gallen der vergangenen Jahre aufzuzeigen.

Jahr	Gebühreneinnahmen in 1'000 Franken										
	SK	VD	DI	BLD	FD	BD	SJD	GD	Gerichte	Total Kanton	Index Kanton
R 2001	116	1'467	9'389	53	1'260	1'847	33'094	2'391	8'228	57'845	100,0
R 2005	182	513	11'109	69	1'371	2'545	41'033	2'717	9'741	69'280	119,8
R 2010	157	643	11'108	83	132	2'638	44'883	3'649	10'929	74'222	128,3
R 2016	306	651	10'597	117	85	4'386	56'014	4'008	7'986	84'149	145,5
B 2017	301	758	10'948	108	2	4'181	55'025	3'970	8'534	83'827	144,9
APF 2020	301	758	10'898	108	2	4'143	55'869	3'970	8'559	84'608	146,3
Ø-Wachstum p.a. 2001 bis 2020	5,1%	-3,4%	0,8%	3,8%	-28,8%	4,3%	2,8%	2,7%	0,2%	2,0%	

Die Zurückhaltung des Kantons St.Gallen in der Gebührenerhebung wird durch den von der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) veröffentlichten Index der Gebührenfinanzierung, der die Gebührenbelastung in Kanton und Gemeinden in den verschiedenen Kantonen vergleicht, bestätigt. Der Gebührenindex ist definiert als Quotient aus Gebührenertrag und Kosten und misst damit die Kostendeckung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche.¹⁴ Erhoben wird der Gebührenindex für die Bereiche Strassen- und Schiffsverkehr, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Die vier Teilindizes werden zu einem Gesamtindex zusammengefasst. Im Herbst 2016 wurde der Gebührenindex von der EFV basierend auf Daten der Finanzstatistik für das Jahr 2014 aktualisiert. Der Gesamtindex, der im gesamtschweizerischen Durchschnitt 76 Prozent beträgt, liegt im Kanton St.Gallen leicht unterdurchschnittlich bei 74 Prozent (vgl. nachfolgende Abbildung 17).

Eine Kostenüberdeckung ist im Bereich des Strassen- und Schiffsverkehrs ersichtlich. Dort erreicht der Kanton St.Gallen einen Indexwert von 133 Prozent, was wesentlich mehr ist als der gesamtschweizerische Durchschnitt von 119 Prozent. Der Indexwert hat seit 2008 von 105 Prozent im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich stark zugenommen. Über dem schweizerischen Durchschnitt (67 Prozent), aber unter der Kostendeckungsgrenze von 100 Prozent liegen die Bereiche des allgemeinen Rechtswesens. Der Indexwert des Kantons St.Gallen beträgt dort 77 Prozent. Da in diesem Aufgabengebiet sehr unterschiedliche Bereiche anfallen – u.a. Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grundbuchamt, Konkursamt, Zivilstandsamt – ist ohne vertiefte Analyse allerdings unklar, wo der Kanton St.Gallen konkret von den anderen Kantonen abweicht. In den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wo die Gebühren in erster Linie durch die Gemeinden erhoben werden, sind die Gebühren in St.Gallen mit einem Indexwert von 65 Prozent deutlich unter der 100-Prozent-Grenze (CH: 79 Prozent). Gleiches gilt für den Bereich Abfallwirtschaft (SG: 61 Prozent; CH: 70 Prozent).

¹⁴ Ein Indexwert von (deutlich) über 100 Prozent ist ein Hinweis darauf, dass die durch eine Gebühr zu entschädigende staatliche Leistung überbezahlt ist, d.h. die Kosten der staatlichen Leistung sind geringer als die erhobene Gebühr. Umgekehrt deutet ein Indexwert von unter 100 Prozent darauf hin, dass die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung nicht kostendeckend ist.

Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen in Kantonen und Gemeinden, 2014

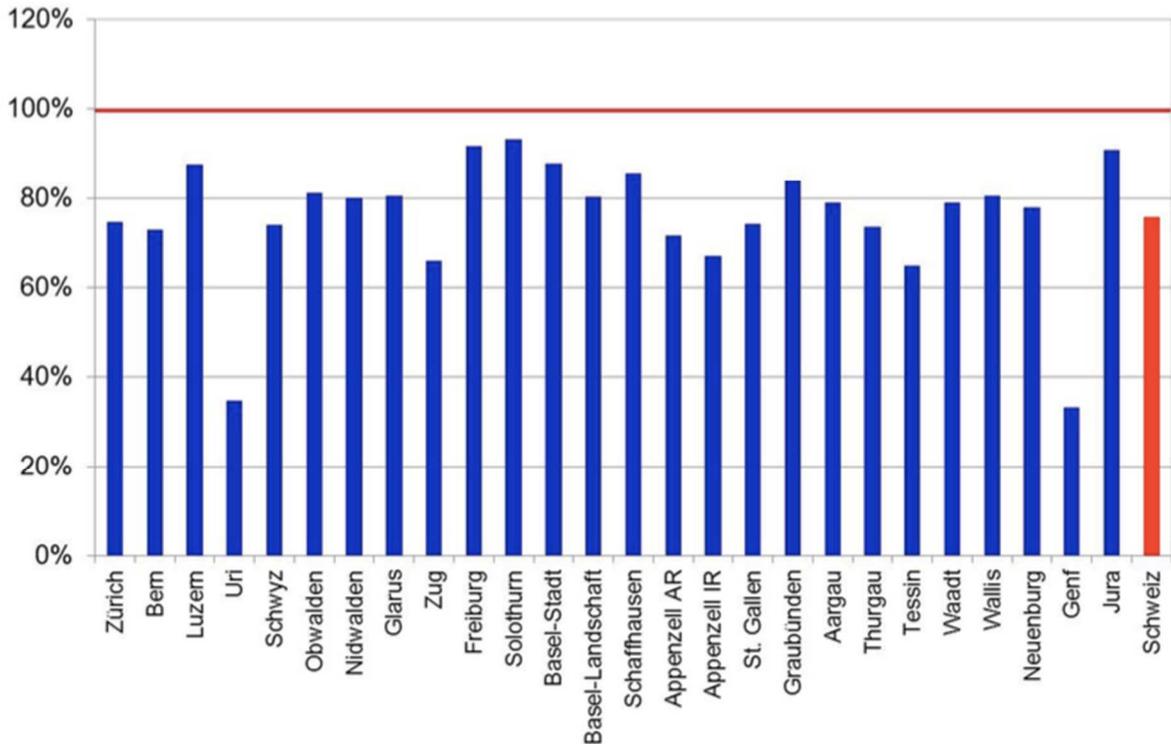


Abbildung 17: Index Gebührenfinanzierung 2016 (EFV)

3.5 Exkurs: Entwicklung der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden

Jahr	Einnahmen in 1'000 Franken				Index
	Grundbuchgebühren inkl. Vermessung	Abwassergebühren	übrige Verwaltungsgebühren	Total	
2001	27'276	60'551	32'412	120'239	100,00
2006	30'249	77'946	41'567	149'762	124,55
2010	34'219	79'466	38'726	152'411	126,76
2015	32'324	78'738	48'814	159'876	132,97

Zur detaillierten Erläuterung der Gebührenentwicklung in den politischen Gemeinden in den Jahren 2001 bis 2010 wird auf die Ausführungen im Kapitel 5.2 des Berichts 40.12.02 «Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen» verwiesen. Die Veränderungen der Gebühreneinnahmen der politischen Gemeinden in den Folgejahren 2010 bis 2015 sind schwergewichtig auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- **Grundbuchgebühren (inkl. Vermessung):** Auf 1.1.2012 wurde der Register-Schuldbrief eingeführt. Die Errichtung und Erhöhung eines Register-Schuldbriefs ist 0,5 Promille günstiger als bisher. Ausserdem liegt die Maximalgebühr 1'000 Franken tiefer. Diese Sätze werden doppelt gerechnet, da es sich um ein beurkundungsbedürftiges Geschäft handelt. Seit 2012 werden vorwiegend Register-Schuldbriefe errichtet.

- **Abwassergebühren:** Technische Verbesserungen im Gewerbe und in der Industrie sowie vermehrter Einbau von wassersparenden Anlagen und Geräten (WC-Spülungen, Waschmaschinen, Geschirrspüler, usw.) führen vielerorts zu geringeren Abwassermengen. Bleiben die Tarife unverändert, sinken natürlich die Gebühreneinnahmen.
- **Übrige Verwaltungsgebühren:**
 - Grössere Anzahl von Baubewilligungsgebühren wegen energiesparenden und umweltschonenden Installationen (Erdsonden, Photovoltaik, usw.)
 - Deutliche Zunahme von Betreuungsfällen
 - Zunahme von Betreibungsregisterauszügen, da diese vermehrt bei Bewerbungen beizulegen sind
 - Einbürgerungsaktionen und die Proklamierung des «Jahrs der Einbürgerungen»
 - Zunahme der Bevölkerung um über 20'000 Personen seit 2010 mit entsprechendem Mehrbedarf an gebührenpflichtigen Leistungen

3.6 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Kto. 44) inkl. Bundesfinanzausgleich

Das Konto 44 umfasst neben den bereits im Abschnitt 3.2 aufgeführten Anteilen an den Bundes-einnahmen (v.a. Anteile an direkten Bundessteuern und Verrechnungssteuern), die Einnahmen aus dem nationalen Finanz- und Lastenausgleich sowie der Anteil an den Erträgen der interkantonalen Landeslotterie und dem Sport-Toto:

in Mio. Fr.	RE	RE	RE	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2000	2011	2016	2020	2000-16	2016-20
440 - Anteile an Bundes-einnahmen	197,9	173,3	186,1	250,5	-0,4%	7,7%
davon interkantonaler Finanzausgleich (vor NFA)	86,8					
446 - Anteil am Ertrag selbständiger Unternehmen	19,3	24,7	25,5	25,7	1,8%	0,2%
447 - Finanz- und Lastenausgleich		448,8	400,5	435,8		2,1%
Total Anteile u. Beiträge ohne Zweckbindung	217,2	646,8	612,1	712,0	6,7%	3,9%

Die Abbildung 18 zeigt die Entwicklung und die Zusammensetzung des Bundesfinanzausgleichs vor und nach Einführung des NFA im Jahr 2008. Lagen die Mittelzuflüsse an den Kanton St.Gallen im alten Bundesfinanzausgleich bei jährlich rund 100 Mio. Franken netto, stiegen sie mit der NFA ab 2008 auf jährlich über 400 Mio. Franken. Im Durchschnitt der Rechnungsjahre 2008 bis 2016 sind dem Kanton St.Gallen Mittel aus dem Bundesfinanzausgleich von jährlich 403 Mio. Franken (netto) zugeflossen. Über das Instrument des Ressourcenausgleichs konnte der Kanton St.Gallen in dieser Zeitspanne Erträge von durchschnittlich rund 409 Mio. Franken pro Jahr generieren.

Erhebliche Veränderungen können sich sowohl bei den Beiträgen des Ressourcenausgleichs des Bundes als auch jenen der ressourcenstarken Kantone ergeben.¹⁵ Eine Veränderung kann sich einerseits aufgrund von Anpassungen bei der kantonseigenen Ressourcenstärke oder andererseits aufgrund der Veränderung des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone ergeben. Besonders sensitiv reagiert der Ressourcenausgleich auf Veränderungen der Finanzkraft grosser und finanzkräftiger Kantone wie beispielsweise Zürich oder Genf.

Gegenwärtig laufen auf verschiedenen Ebenen diverse Arbeiten zur Optimierung des Bundesfinanzausgleichs (3. Wirksamkeitsbericht des Bundesrats, Antrag der Konferenz der Kantonsregierungen vom 17. März 2017). Es bestehen grosse Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Dotierung und der materiellen Ausgestaltung des Bundesfinanzausgleichs ab 2020 (aktuelle Dotie-

¹⁵ Dies, obwohl jeweils auf den Durchschnitt dreier Jahre abgestützt wird, für die Ausgleichszahlungen 2017 z.B. auf das Mittel der Jahre 2011 bis 2013.

rungsperiode läuft bis 2019). Vor diesem Hintergrund wurde der Planwert 2020 des Ressourcenausgleichs in gleicher Höhe weitergezogen wie der Planwert 2019 (434,1 Mio. Franken). Die Bundesfinanzausgleichsmittel zugunsten der ressourcenschwachen Kantone wie bspw. des Kantons St.Gallen stehen grundsätzlich unter Druck, da der gemäss Finanzausgleichsgesetz angestrebte Ausgleichsfaktor von 85,0 Prozent in den letzten Jahren übertroffen wurde. Da sich allfällige finanzielle Konsequenzen einer Systemanpassung für den Kanton St.Gallen noch nicht genau quantifizieren lassen, wurde im AFP 2018-2020 von einer stabilen Entwicklung ausgegangen.

Die Zahlen zum geografisch-topografischen Lastenausgleich werden unverändert weitergeführt. Die Alimentierung des Härteaushleichs reduziert sich ab 2016 um jährlich 5 Prozent und wird per 2035 (20 Jahre ab 2016) auslaufen. Aufgrund der abnehmenden Dotierung des Härteaushleichsfonds resultieren für den Kanton St.Gallen geringfügige Entlastungen.

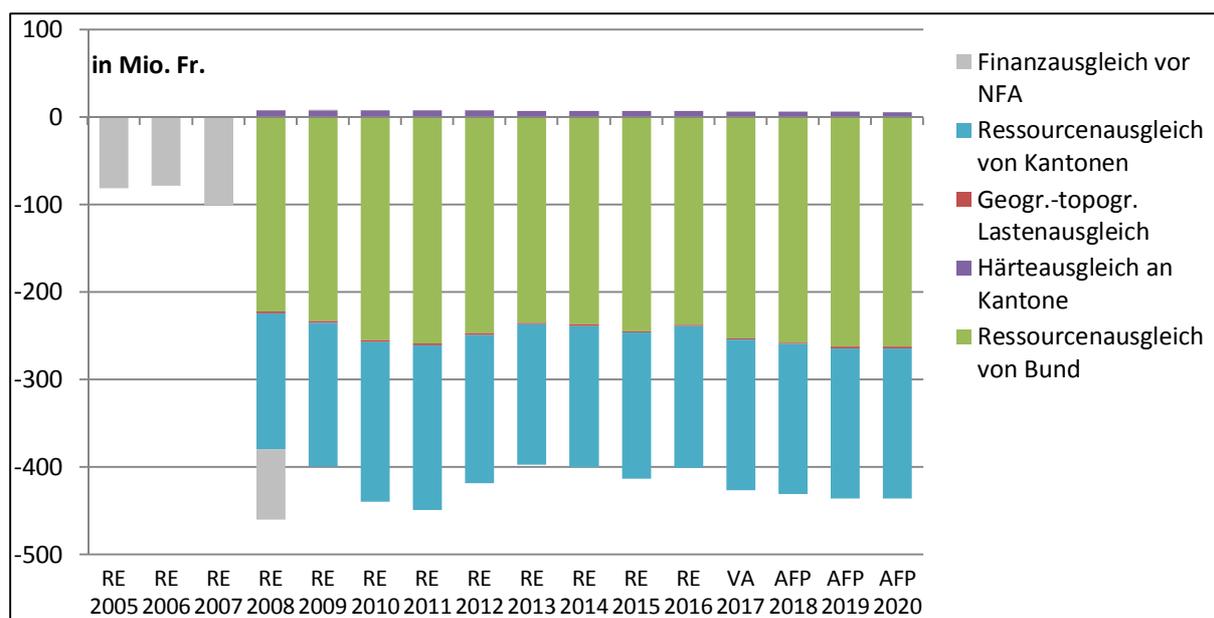


Abbildung 18: Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich, R 2005-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

Die NFA wurde auf das Jahr 2008 eingeführt mit dem Ziel, Effizienzverbesserungen durch eine klarere Aufgabentrennung und sinnvollere Anreize infolge der Abkehr vom System vielfältiger Einzelobjektsubventionen zu erreichen¹⁶. Die Aufteilung der Belastungen zwischen Bund und Kantonen sollte insgesamt etwa gleich bleiben. Neu liegt dem Finanzausgleich das sogenannte Ressourcenpotenzial zugrunde, während zuvor die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kantone die Grundlage für den Finanzausgleich bildeten, was zu Fehlanreizen führte

3.7 Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 46)

Die Beiträge für eigene Rechnung belaufen sich in der Rechnung 2016 auf knapp 680 Mio. Franken. Zwei Drittel der Beiträge stammen vom Bund, 26 Prozent von den Gemeinden und rund 7 Prozent von anderen Kantonen. Die Beiträge des Bundes sind zu einem Drittel für die Finanzierung der Prämienverbilligungen (IPV) bestimmt, weitere wichtige Verwendungszwecke sind die Berufsbildung, Hochschulen, Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, das Asylwesen, die Kantonsstrassen und neu auf der Arten- und Landschaftsschutz. Seit der Einführung der NFA sind deutlich weniger Beiträge des Bundes direkt an entsprechende Aufwendungen der Kantone gekoppelt.

¹⁶ Im Jahr 2008 wurden zusätzlich zu den NFA-Beiträgen noch ergänzend 86.8 Mio. Franken nach dem alten System ausbezahlt (nachsüssige Auszahlung).

Die Gemeindebeiträge werden vor allem für die Bereiche Sonderschulen, öffentlicher Verkehr und Pflegefinanzierung verwendet. Die Kantonsbeiträge stehen im Zusammenhang mit ausserkantonalen Studierenden an den Hochschulen sowie der Mitfinanzierung des Kulturlastenausgleichs Ostschweiz durch die Nachbarkantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau, welcher 2011 in Kraft gesetzt wurde.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Beiträge an eigene Rechnung nach Einführung der NFA im Jahr 2008. Sie zeigt, dass das Wachstum der Beiträge im AFP-Planjahr 2020 geringer ausfällt als in der Zeitspanne 2008-2016 und vor allem auf höhere Kostenbeteiligungen der Gemeinden in den Bereichen Pflegefinanzierung und öffentlicher Verkehr sowie auf zunehmende Mittel des Bundes zur Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung zurückzuführen ist:

in Mio. Fr.	RE	RE	RE	AFP	Ø-Wachstum pro Jahr	
	2008	2011	2016	2020	2008-16	2016-20
460 Bundesbeiträge	311,4	332,2	450,8	493,9	4,7%	2,3%
davon:						
460084 - Übrige Berufsbildung	43,3	48,5	54,2	49,8	2,8%	-2,1%
460141 - Hochschulen	24,5	27,2	31,1	31,5	3,0%	0,3%
460232 - Krankenversicherung (IPV)	108,9	128,4	149,1	172,7	4,0%	3,7%
460233 - EL AHV	31,2	32,8	44,0	47,6	4,4%	2,0%
460234 - EL IV	35,8	40,6	44,4	46,9	2,7%	1,4%
460244 - Asylwesen	26,8	21,3	76,1	61,2	13,9%	-5,3%
460281 - Kantonsstrassen	19,7	17,7	16,2	18,0	-2,4%	2,7%
460332 - Gewässerbau	2,4	2,4	3,9	10,8	6,3%	29,0%
460338 - Arten-/Landschaftsschutz	-	-	14,2	22,6		12,3%
460870 - Forstwirtschaft	2,0	4,6	5,1	5,5	12,4%	1,9%
461 Kantonsbeiträge	25,1	44,0	44,3	45,0	7,4%	0,4%
davon:						
461141 - Hochschulen	24,4	30,3	38,8	39,3	6,0%	0,3%
461231 - Theater / Konzert	-	3,6	3,4	3,5	-	0,7%
462 Gemeindebeiträge	97,9	83,6	179,0	201,9	7,8%	3,1%
davon:						
462067 - Sonderschulen	32,0	29,6	47,7	47,2	5,1%	-0,3%
462219 - Übriges Gesundheitswesen (Pflegefinanzierung)	-	16,6	65,5	74,4	-	3,2%
462233 - EL AHV	19,9	-	-	-	-	-
462234 - EL IV	15,9	-	-	-	-	-
462292 - Konzessionierte Transportunter- nehmen	24,0	27,3	43,2	54,3	7,6%	5,9%
462795 - Bahninfrastruktur	-	-	16,7	17,0	-	0,4%
Übrige Beiträge	3,3	5,6	4,3	6,3	3,4	
Total Beiträge an eigene Rechnung	437,7	465,4	678,4	746,8	5,6%	2,4%

4 Investitionsrechnung

Die nachfolgende Abbildung 19 zeigt die Nettoinvestitionen nach Funktion (Skala links) in den Jahren 2000 bis 2020. Im Balkendiagramm (Skala rechts) sind die Finanzierungen (Darlehen und Beteiligungen) dargestellt, die aufgrund von Einmalereignissen in einzelnen Jahren stark ausschlagen, so etwa infolge der Umwandlung der St.Galler Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft im Jahr 2000 oder die Ausfinanzierung der verselbständigten Versichertenkasse des Staatspersonals und Lehrerversicherungskasse (neue St.Galler Pensionskasse) im Jahr 2014. Die einmalig hohen Finanzierungen von rund 800 Mio. Franken im Budget 2017 setzt sich hauptsächlich aus der Darlehensgewährung von 280 Mio. Franken und die Erhöhung des Dotationskapitals um knapp 320 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde und den Neubauvorhaben sowie die geplante Einmaleinlage in die St.Galler Pensionskasse von rund 200 Mio. Franken zusammen. Auch die Finanzierungen in den Planjahren AFP 2018 und 2019 sind auf die Darlehensgewährung an die Spitalverbunde zurückzuführen.

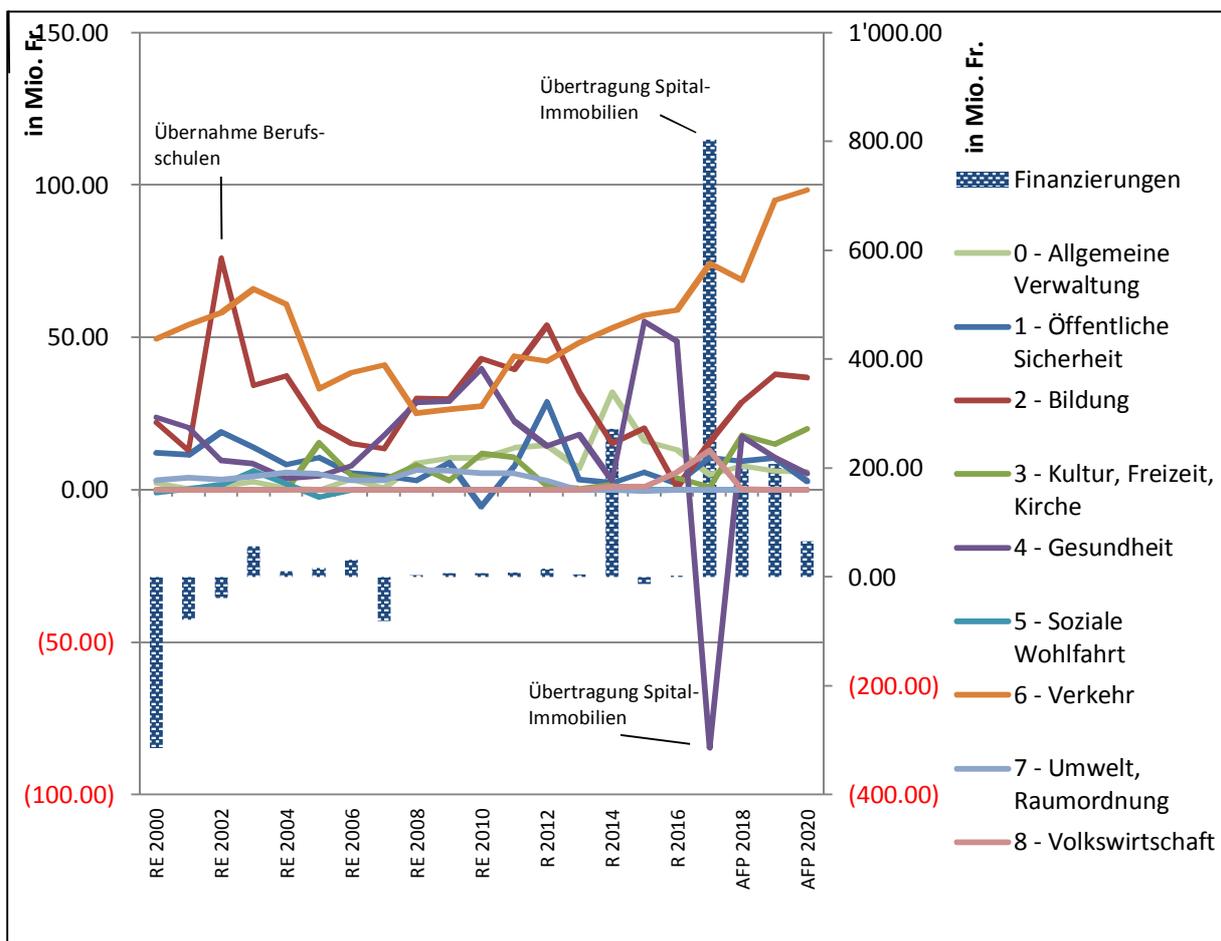


Abbildung 19: Nettoinvestitionen nach Funktion sowie Finanzierungen, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Die Nettoinvestitionen weisen deutlich stärkere Schwankungen auf als der Nettoaufwand der Erfolgsrechnung, was primär in ihrer Projektgebundenheit der Vorhaben liegt. Trotzdem sind über den dargestellten Zeitraum die drei wichtigsten Investitionsbereiche gut erkennbar. Mit Nettoinvestitionen von insgesamt gut 1,2 Milliarden Franken zwischen 2000 und 2020 weist der Verkehrsbe- reich die höchsten Nettoinvestitionen aus. Davon entfallen 89 Prozent in den spezialfinanzierten Bereich Strassenverkehr und 11 Prozent in den öffentlichen Verkehr. Mit knapp 640 Mio. Franken an zweiter Stelle folgt der Bildungsbereich. Bis zur Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde per Anfang 2017 wurden Nettoinvestitionen im Gesundheitsbereich von rund 360 Mio.

Franken durch den Kanton vorgenommen. Ab 2017 sind die Spitalverbunde Eigentümer der Immobilien und finanzieren Investitionsvorhaben eigenständig. Mit je rund 200 Mio. Franken an Nettoinvestitionen folgen die Funktionen Allgemeine Verwaltung und Öffentliche Sicherheit.

Das priorisierte Investitionsprogramm 2017-2026 (vgl. Beilage A im AFP 2018-2020, 33.17.04) führt alle Investitionsvorhaben auf, welche einen Abschreibungsbeginn im Jahr 2017 oder später aufweisen (Hochbautenprogramm 2016, Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen sowie weitere Vorhaben). Gesamthaft werden im Investitionsprogramm 2017-2026 Hochbauten im Umfang von 737 Mio. Franken, Investitionsbeiträge von 71 Mio. Franken und technische Einrichtungen von 77 Mio. Franken (jeweils Kantonsanteile) geplant. Zudem ist unter den weiteren Vorhaben, welche über die Abschreibungen die Erfolgsrechnung des Kantons belasten, die Einmaleinlage in St.Galler Pensionskasse in der Höhe von 203 Mio. Franken aufgeführt.

Grosse Investitionen sind schwergewichtig im Bildungsbereich geplant. In der Sekundarstufe II ist dies vor allem das Neubauvorhaben Kantonsschule Wattwil (63 Mio. Franken). Auf Tertiärstufe stehen die nächsten Erweiterungsbauten an der Universität St.Gallen (140 Mio. Franken) sowie beim Gewerblichen Berufs- und Weiterbildungszentrum St.Gallen (100 Mio. Franken) im Vordergrund. Mit Gesamtkosten von 272 Mio. Franken fallen auch die Arbeiten zum Abbau des aufgestauten Unterhalts ins Gewicht.

Die anstehenden Investitionen schlagen sich über den Abschreibungsaufwand in der Erfolgsrechnung des Kantons nieder. Nachstehende Tabelle zeigt den Abschreibungsaufwand, der sich aus der Umsetzung der priorisierten Investitionsvorhaben in den nächsten zehn Jahren ergibt (ohne spezialfinanzierter Strassenbereich).

in Mio. Fr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Abschreibungsaufwand der priorisierten Investitionsvorhaben ab 2017	77,4	83,5	79,2	108,2	114,5	108,5	95,6	89,4	85,4	73,2

Mit dem AFP 2018-2020 (33.17.04, Kapitel 3.6) hat die Regierung den bis dahin bestehenden Investitionsplafonds von 180 Mio. Franken den neuen Rahmenbedingungen nach der Übertragung der Spitalimmobilien angepasst. Demnach wurde für die Planung und Steuerung der Hochbauvorhaben (Gross- und Kleinvorhaben) ein jährlicher Investitionsplafonds von 124 Mio. Franken vorgeschlagen, der den gesamten Erhaltungs- und Nutzerbedarf (inkl. Abbau aufgestauter Unterhalt) berücksichtigt. Der planerische Investitionsplafonds (inkl. «overbooking» von 10 Prozent) beträgt demnach 136 Mio. Franken. Im Einzelnen lässt sich die Herleitung tabellarisch wie folgt zusammenfassen:

Unterhalt und Erneuerung (54%)	67 Mio. Franken (74 Mio. Franken, inkl. «overbooking»)
Nutzerbedarf (46%)	57 Mio. Franken (63 Mio. Franken, inkl. «overbooking»)

Finanzieller Investitionsplafonds total 124 Mio. Franken (136 Mio. Franken, inkl. «overbooking»)

Bei dieser Betrachtungsweise wird die Mittelherkunft – ob als Investitionsbetrag in der Investitionsrechnung oder als B&R-Aufwand in der Erfolgsrechnung - nicht differenziert betrachtet. Es stehen ausschliesslich die Mittelverwendung bzw. die Höhe der jährlichen Kreditbeschlüsse im Fokus der Steuerung.

Mit Beschluss vom 21. Februar 2017 hat der Kantonsrat die Höhe des Investitionsplafonds von jährlich 124 Mio. Franken grundsätzlich bestätigt. Gemäss Kantonsratsbeschluss ist diese Höhe während eines Beobachtungszeitraums von 5 Jahren einzuhalten.

5 Bilanz

Die Hauptpositionen der Bilanz per 31. Dezember 2016 zeigen einen Anstieg der Bilanzsumme von rund 2,2 auf 3,4 Mrd. Franken im Zeitraum 2000 bis 2016. Auf der Aktivseite ging dieser Anstieg mit einer Zunahme des Finanzvermögens wie in geringerem Umfang auch des Verwaltungsvermögens einher, auf der Passivseite mit einer Zunahme des Fremd- wie auch des Eigenkapitals.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2008	RE 2011	RE 2016*
Aktiven	2'202,5	3'193,2	3'092,8	3'406,6
Finanzvermögen	1'398,0	2'552,4	2'230,6	2'378,6
Verwaltungsvermögen	803,7	640,9	797,1	1'028,0
Aktivierte Globalkreditabweichungen	0,8	-	0,2	-
Bilanzfehlbetrag (Aufwandüberschuss)	-	-	64,8	-
Passiven	2'202,5	3'193,2	3'092,8	3'406,6
Fremdkapital	1'959,3	1'677,0	1'838,4	2'461,4
<i>davon:</i>				
<i>Laufende Verpflichtungen</i>	<i>411,0</i>	<i>453,7</i>	<i>495,0</i>	
<i>Kurzfristige Schulden</i>	<i>141,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
<i>Mittel- und langfristige Schulden</i>	<i>1'180,8</i>	<i>800,5</i>	<i>818,7</i>	
Passivierte Globalkreditabweichungen	11,4	1,0	1,1	
Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen	36,1	90,4	193,0	
Eigenkapital	195,6	1'424,9	1'060,2	937,1
Ertragsüberschuss				8,1
Nettoverschuldung				
= Fremdkapital - Finanzvermögen	561,3	-875,4	-392,2	82,8

* neue Bilanzstruktur aufgrund Einführung HRM2 (für weitergehende Informationen zur Bilanz 2016 wird auf die Botschaft der Regierung zur Rechnung 2016 vom 21. März 2016 verwiesen [33.17.01])

Die Gegenüberstellung von Fremdkapital und Finanzvermögen zeigt, dass der Kanton von einer Nettoverschuldung von rund 560 Mio. Franken oder 54 Prozent des Nettoertrags aus kantonalen Steuern im Jahr 2000 zu einem Nettovermögen übergegangen ist. Das Nettovermögen erreichte im Jahr 2008 – aufgrund mehrerer guter Rechnungsabschlüsse sowie des Zugangs des Erlösanteils aus dem Verkauf der Nationalbank-Goldreserven im Jahr 2005 – einen Stand von rund 875 Mio. Franken. Durch schlechte Rechnungsergebnisse ging das Nettovermögen in der Folge zurück und erreichte Ende 2011 einen Stand von rund 390 Mrd. Franken. Per Ende 2016 weist der Kanton St.Gallen wieder eine Nettoverschuldung in der Höhe von gut 80 Mio. Franken aus.

Die nachfolgende Abbildung 20 zeigt die Bruttoschulden¹⁷ pro Kopf in Franken im interkantonalen Vergleich für die Jahre 1990 bis 2015. Sie zeigt die gute Positionierung des Kantons St.Gallen in diesem Zeitraum. Im Jahr 2015 wiesen nur vier Kantone eine tiefere pro Kopf-Verschuldung auf als St.Gallen mit einem Wert von 3'257 Franken (FR, OW, SZ und TG). Die langfristig tiefe und mit Blick auf alle Kantone unterdurchschnittliche Verschuldung des Kantons St.Gallen ist nicht zuletzt auf die Schuldenbremse des Kantons St.Gallen zurückzuführen, die gemäss Untersuchungen des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK Basel auch im Vergleich mit anderen Kantonen eher restriktiv

¹⁷ Die Bruttoschulden setzen sich aus folgenden Positionen zusammen:

- + Laufende Verbindlichkeiten
- + Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten
- + Langfristige Finanzverbindlichkeiten
- + Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Haushalten
- Derivative Finanzinstrumente
- Passivierte Investitionsbeiträge

ausfällt. Wie BAK in seinem für den Kanton St.Gallen erstellten Bericht «Analyse der Schuldenbremse» vom Januar 2012 ausführte, verfügt die St.Galler Schuldenbremse über einen doppelten Bremsmechanismus: «Zum einen gibt es bei der Budgetierung die Drohung eines steigenden Steuerfusses, zum anderen muss ein Fehlbetrag in der Rechnung auf die nächste Periode vorgetragen werden, soweit kein freies Eigenkapital vorhanden ist. Diese doppelte Bremse erhöht die Effizienz der Bremswirkung. Wichtig dabei (und dies im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen) ist, dass der Kantonsrat den Steuerfuss abschliessend festlegen kann (respektive muss). Das Volk beschliesst (direkt oder indirekt) die Aufgaben und Ausgaben des Staates, der Kantonsrat beschliesst anschliessend die hierfür notwendige Finanzierung.»

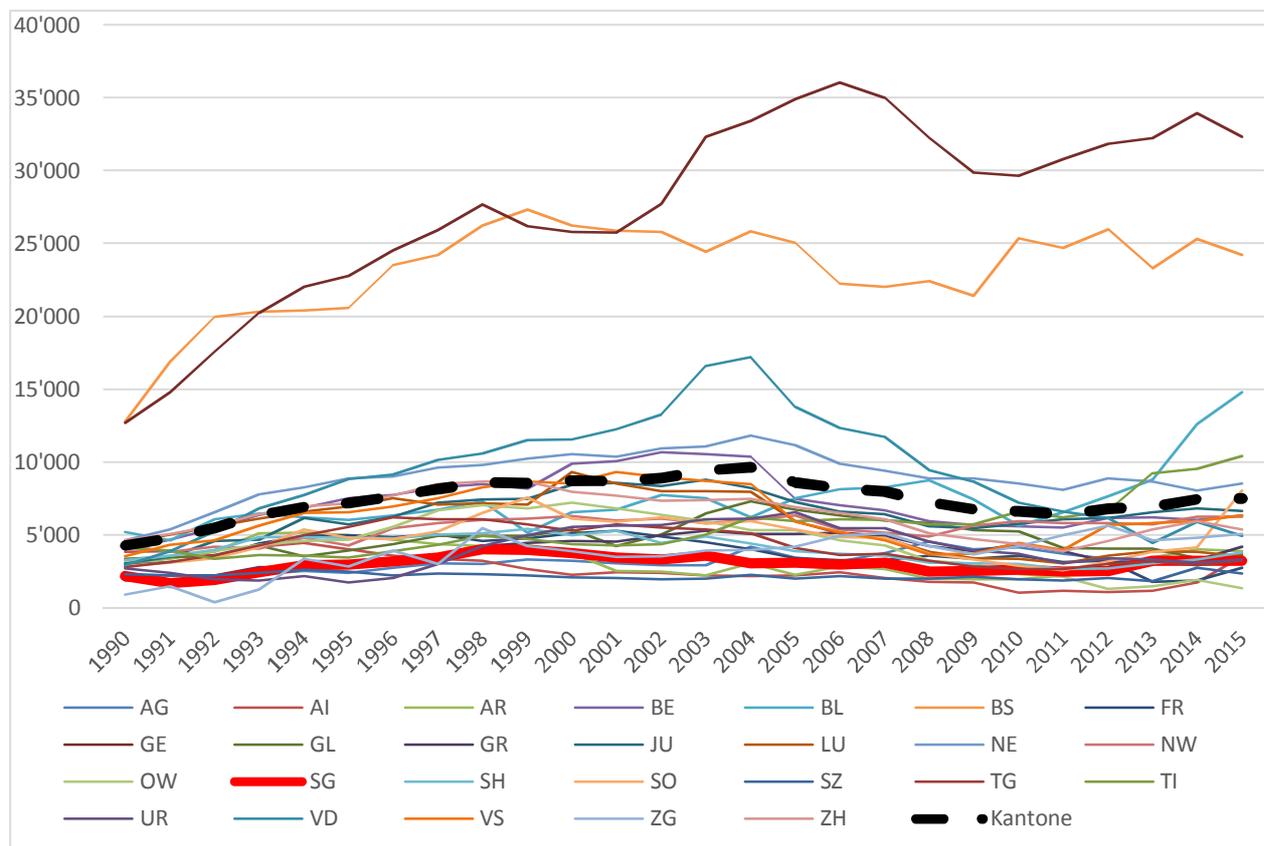


Abbildung 20: Bruttoschulden pro Kopf je Kanton (Quelle: EFV, Finanzstatistik der Schweiz 2014)

Wie aus nachfolgender Abbildung 21 hervorgeht bewegen sich die Schuldenquoten der Ostschweizer Kantone zwischen 20 % und 50 % des BIP. Bis zum Ausbruch der Banken- und Finanzkrise im Herbst 2008 verfügte der Kanton Glarus über die niedrigste Schuldenquote. Einzig in den Jahren 1999 bis 2002 fiel die Quote von Appenzell Innerrhoden dank eines starken BIP-Wachstums zwischenzeitlich darunter. Quasi im Gleichklang mit der Region Ostschweiz entwickelte sich die Schuldenquote des Kantons St.Gallen. Dies erstaunt nicht, da Sankt Gallen im Mittel des betrachteten Zeitraums mit 43 % zur Wirtschaftsleistung der Ostschweiz beiträgt. In den Jahren 1993 bis 1995 lag die St.Galler Quote leicht über derjenigen der Ostschweiz, 2007 bis 2009 teils mit rund 2 Prozentpunkte darunter. Die Einhaltung der Schuldenbremse gelang dem Kanton seit 2010 nur wegen hohen Bezügen aus dem freien Eigenkapital. Angesichts der Haushaltsdefizite wurde 2012 eine Erhöhung des kantonalen Steuerfusses von 95 % auf 105 % notwendig. Ende 2014 beträgt die St.Galler Schuldenquote 30,3 % des nominalen BIP und erreicht damit im betrachteten Zeitraum ihren drittiefsten Stand, einzig in den Jahren 1990 und 1991 war sie tiefer.

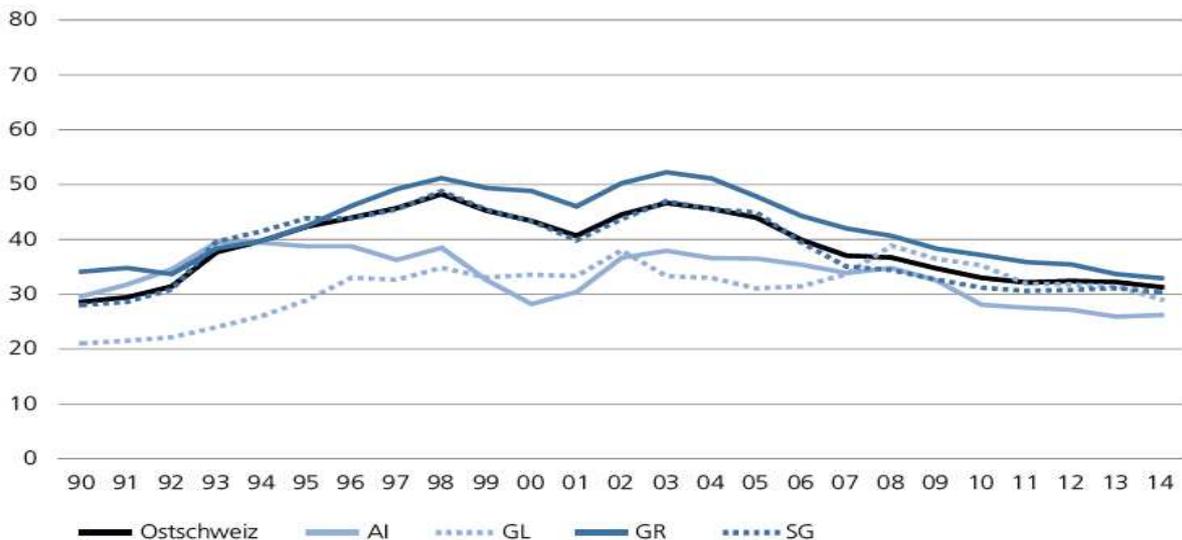


Abbildung 21: Schulden der Region Ostschweiz in Prozent des BIP (Quelle: EFV, Finanzstatistik der Schweiz 2014)

Wie Abbildung 22 zeigt, betrug der Eigenkapitalbestand im Jahr 2000 knapp 200 Mio. Franken und sank bis 2003 auf gut 20 Mio. Franken. Im Jahr 2004 begann sich dieser zu erholen, bevor dann mit der Schaffung des besonderen Eigenkapitals aus den Erlösanteilen der Nationalbank-Goldverkäufe im Jahr 2005 der Eigenkapitalbestand einen Sprung nach oben machte. besondere Eigenkapital wurde mit 612 Mio. Franken geüfnet und der Verzehr auf mindestens 20 Jahre festgelegt, was einen jährlichen Bezug von 30,6 Mio. Franken (mit einem einmaligen Vorbezug einer Jahrest-ranche) ermöglicht. Das besondere Eigenkapital darf für steuerliche Entlastungen und die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden.

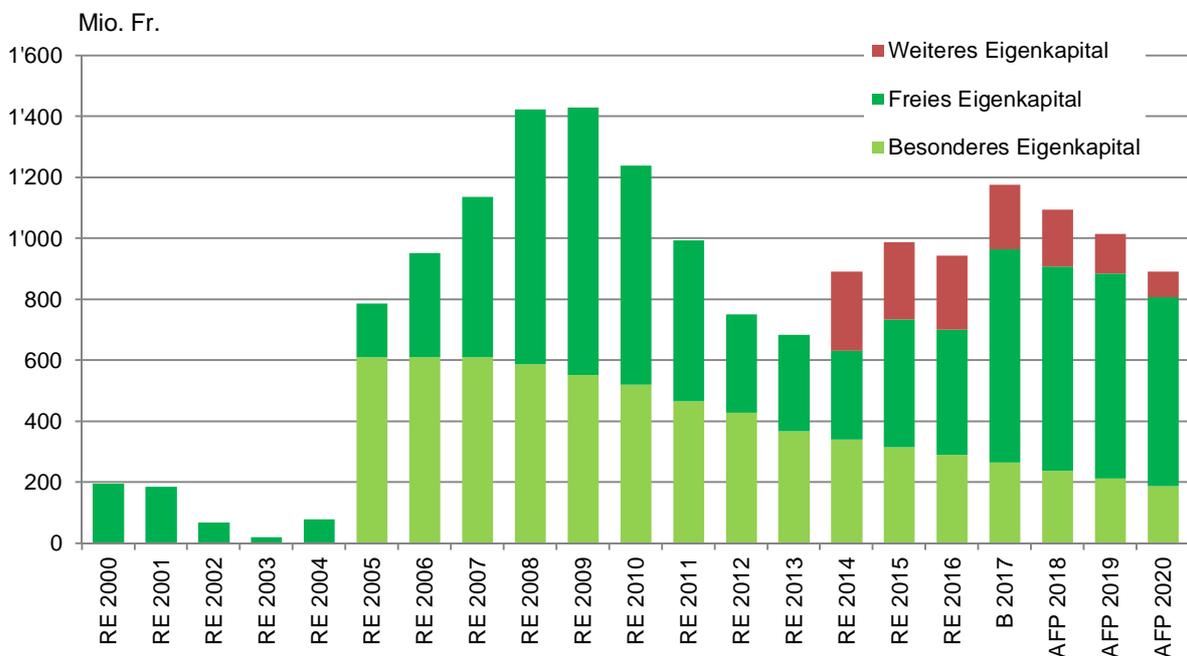


Abbildung 22: Entwicklung des Eigenkapitals, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Wie aus Abbildung 22 hervorgeht, stieg in den Jahren 2008 und 2009 der Eigenkapitalbestand auf über 1,4 Milliarden Franken an. Das freie Eigenkapital erreichte ein maximales Niveau von rund 880 Mio. Franken. Nach hohen Eigenkapitalbezügen in den Jahren 2010 bis 2012 konnte mit dem Rechnungsabschluss 2014 der Rückgang der freien Reserven gestoppt werden. Im Rahmen der Umsetzung von HRM2 per 2014 wurde mit dem weiteren Eigenkapital eine zusätzliche Kategorie

von Eigenkapital geschaffen. Das weitere Eigenkapital deckt Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen sowie gegenüber Globalkreditinstitutionen mit entsprechender Zweckbindung ab. Mit dem Budget 2017 wird aufgrund des ausserordentlichen Aufwertungsgewinns aus der Übertragung der Spitalbauimmobilien eine Erhöhung des freien Eigenkapitals resultieren. Im Budget 2017 wie auch in den Planwerten des AFP 2018-2020 sind jährliche Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital von jährlich 25,6 Mio. Franken vorgesehen. Wird die Verwendung des besonderen Eigenkapitals unverändert weitergeführt, so können letzte Mittel aus dem besonderen Eigenkapital im Jahr 2028 bezogen werden. Bezüge aus dem freien Eigenkapital sind weder im Budget 2017 noch in den Planjahren 2018-2020 vorgesehen.

6 Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Bund

6.1 Mitteltransfers zwischen Bund und Kanton

Abbildung 23 zeigt die Mitteltransfers des Kantons St.Gallen an den Bund und umgekehrt vom Bund an den Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2000. Deutlich sichtbar ist die Einführung der NFA im Jahr 2008, welche den jährlichen Nettotransfer vom Bund zum Kanton von gut 370 Mio. Franken um rund 580 Mio. Franken auf neu 950 Mio. Franken erhöht hat. Nach zwischenzeitlichen Rückgängen in den Jahren 2012 bis 2014 kann bis Ende 2020 mit einem Anstieg der Zuflüsse auf netto rund 1'180 Mio. Franken gerechnet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Planwerten 2019 und 2020 im Zusammenhang mit der USR III bereits höhere Mittelrückflüsse aus der vorgesehenen Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 35 Mio. Franken vorgesehen sind (Anteile an Bundeseinnahmen). Aufgrund der Ablehnung der USR III am 12. Februar 2017 sind die erwähnten Planwerte überhöht.

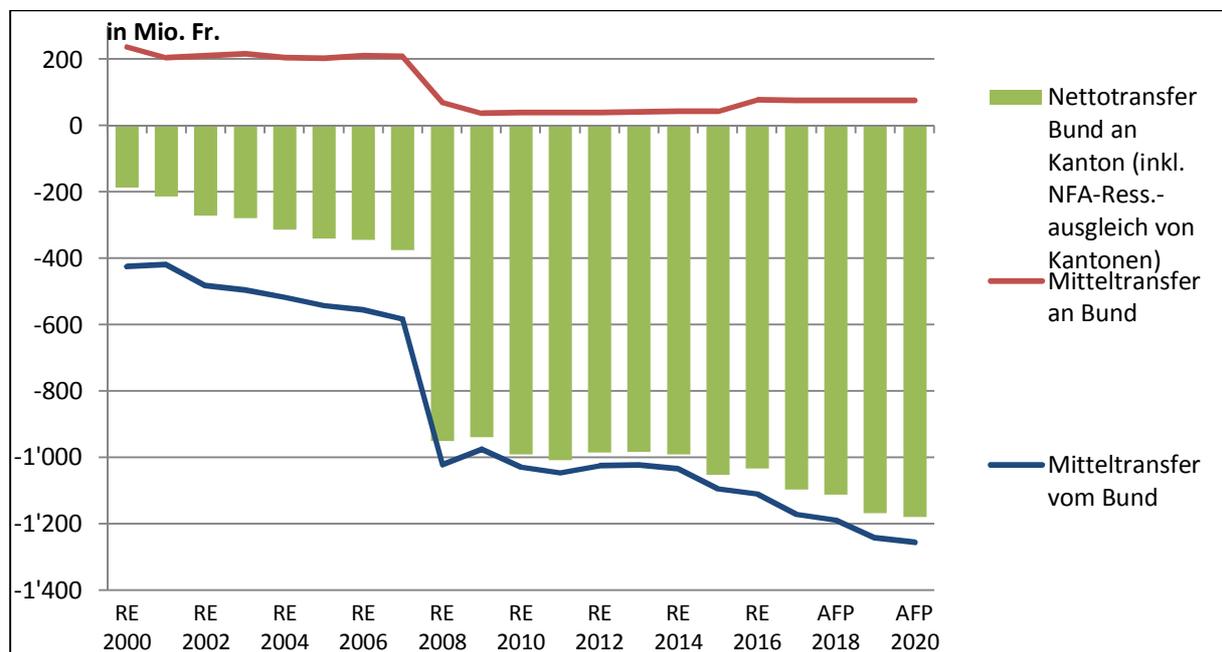


Abbildung 23: Finanzströme vom und an Bund, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020
Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

In nachfolgender Abbildung 24 sind die Finanzströme zwischen Bund und Kanton aufgegliedert. Zu den Mitteltransfers vom Kanton an den Bund gehören:

- Ertragsanteile des Bundes (Kto. 340): Die Position bildet hauptsächlich die Bundesanteile an der Quellensteuer ab und entwickelt sich parallel zu den Erträgen der direkten Bundessteuer.

- Entschädigungen an den Bund (Kto. 350): Diese betreffen vorab die Beteiligung des Kantons an den Durchführungskosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und den arbeitsmarktlichen Massnahmen.
- Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 347): Seit Einführung der NFA beschränkten sich die Beiträge des Kantons auf den Härteausgleich an Kantone (RE 2016: 7.1 Mio. Franken). Die Alimentierung des Härteausgleichs reduziert sich ab 2016 um jährlich 5 Prozent und wird per 2035 (20 Jahre ab 2016) auslaufen. Aufgrund der abnehmenden Dotierung des Härteausgleichsfonds resultieren für den Kanton St.Gallen entsprechend jährliche Entlastungen.
- Staatsbeitrag (Kto. 360): Nebst dem Beitrag an die Familienausgleichskasse für die Landwirtschaft (RE 2016: 2,0 Mio. Franken) leistet der Bund über diese Position seit 2016 Beiträge an den Bahninfrastrukturfonds (BIF) zur Mitfinanzierung der Bahninfrastruktur (jährlich rund 34 Mio. Franken). Der entsprechende Anstieg ist in Abbildung 23 bei den Staatsbeiträgen gut ersichtlich.

Die Mitteltransfers vom Bund an den Kanton enthalten:

- Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 447): Seit der Einführung des NFA enthält diese Kontengruppe die Ressourcenausgleichsbeiträge von Bund und Kantonen sowie den geografisch-topografischen Lastenausgleich (vgl. hierzu auch Kapitel 3.6).
- Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 460): Die an bestimmte Verwendungszwecke geknüpfte Mittelzuflüsse des Bundes nehmen im Zeitverlauf kontinuierlich zu. Sie betragen derzeit 450 Mio. Franken (RE 2016) und steigen bis ins Jahr 2020 voraussichtlich auf fast 494 Mio. Franken. Die Beiträge werden hauptsächlich für die Bereiche IPV, Berufsbildung, Hochschulen, Ergänzungsleistungen, Asylwesen und Kantonsstrassen ausbezahlt (vgl. hierzu auch Kapitel 3.67).
- Anteile an den Bundeseinnahmen (Kto. 440): Vom Mittelzufluss von heute insgesamt 186 Mio. Franken (RE 2016) entfallen rund 125 Mio. Franken auf die direkte Bundessteuer, 33 Mio. auf die Verrechnungssteuer und 24 Mio. Franken auf die LSVA. Dank höheren prognostizierten Erträgen aus der direkten Bundessteuer (inkl. geplante Erhöhung des Kantonsanteils von heute 17,0 auf neu 21,2 Prozent mit USR III) und der Verrechnungssteuer wurde bis 2020 mit einem Ertragszuwachs gegenüber der Rechnung 2016 von insgesamt 65 Mio. Franken geplant. Die Niveauverschiebung von rund 130 Mio. Franken zwischen 2007 und 2009 ist auf die in dieser Kontengruppe ehemals verbuchten interkantonalen Finanzausgleichsbeträge zurückzuführen.
- Rückerstattungen des Bundes (Kto. 450): Die Rückerstattungen betreffen im Wesentlichen die Bereiche Arbeitslosigkeit (Verwaltungskosten des Amtes für Arbeit, arbeitsmarktliche Massnahmen) und Nationalstrassen.

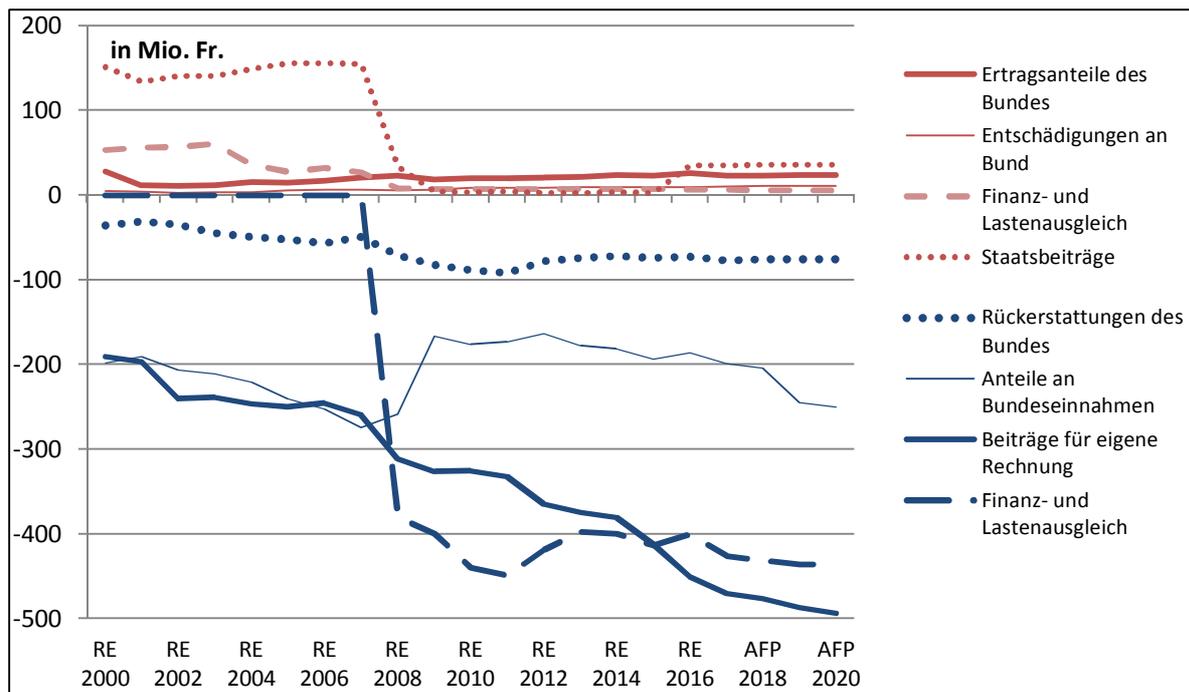


Abbildung 24: Finanzströme vom und an Bund im Detail, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

6.2 Finanzielle Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen nach Einführung der NFA

Seit der Einführung der NFA im Jahr 2008 hat der Bundesgesetzgeber Änderungen beschlossen, die sowohl die kantonalen Aufgaben als auch deren Finanzierung massgeblich veränderten. Hervorzuheben sind folgende zwei Bereiche:

Inkraftsetzung per 1. Januar 2011:

- *Pflegefinanzierung*, Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung (BBI 2005, 2033): Mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung leistet die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) neu einen für die ganze Schweiz einheitlich festgelegten Beitrag an die Pflegekosten. Die Pflegebedürftigen leisten neu einen limitierten Beitrag an die Pflegekosten (stationäre Pflege max. 20 Prozent des Pflegebeitrags der OKP). Die Finanzierung der restlichen Pflegekosten ist von den Kantonen und/oder den Gemeinden sicherzustellen.

Inkraftsetzung per 1. Januar 2012:

- *Neue Spitalfinanzierung*, Anpassung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; KVG): Mit der neuen Spitalfinanzierung werden stationäre Spitalaufenthalte im Bereich Akutsomatik neu auf der Basis von schweizweit einheitlichen Fallpauschalen (SwissDRG) entschädigt. Die Kosten für stationäre Behandlungen werden anteilmässig von den Kantonen und Krankenversicherern übernommen, wobei der Kantonsanteil spätestens ab dem Jahr 2017 mind. 55 Prozent betragen muss. Im Kanton St.Gallen wurde der Kantonsanteil von 50 Prozent im Jahr 2012 schrittweise auf 55 Prozent im Jahr 2015 erhöht. Zweite wesentliche Neuerung ist die Einführung der freien Spitalwahl zwischen inner- oder ausserkantonalen sowie öffentlichen und privaten Listenspitälern für grundversicherte Patientinnen und Patienten. Die Kantone müssen sich neu an den Kosten von Behandlungen in Privatspitälern sowie ausserkantonalen Behandlungen (bis zur Höhe des Tarifs, der im Kanton für die gleiche Leistung in einem Listenspital gilt, auch wenn die ausserkantonale Behandlung medizinisch nicht indiziert ist) beteiligen.

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, führten die erwähnten Änderungen des Bundesrechts zu jährlichen Mehrbelastungen des Kantons und der Gemeinden im Umfang von 90 bis 155 Mio. Franken in den Jahren 2011 bis 2020. Für den Kanton ist dabei der Spitalbereich von Bedeutung; die Kostenentwicklung in der Pflegefinanzierung wird ihn künftig nur noch indirekt über den Finanzausgleich betreffen, da die Zuständigkeit der Restkostenfinanzierung per 2014 vollständig an die Gemeinden übertragen wurde. Indirekt sind von dieser Entwicklung aber auch die Ergänzungsleistungen betroffen.

in Mio. Franken	RE 2011	RE 2012	RE 2016	B 2017	AFP 2020
Pflegefinanzierung, Gesamtkosten	49,7	54,1	66,8	68,5	75,8
Neue Spitalfinanzierung	-	36,0	82,0	82,0	82,0
Summe	49,7	90,1	148,8	150,5	157,8

Die Mehrbelastungen des Kantonshaushaltes durch die neue Spitalfinanzierung per 2012 lassen sich folgendermassen herleiten:

Kosten für stationäre Behandlungen in der Staatsrechnung 2011	424 Mio. Franken
Kosten der neuen Spitalfinanzierung in der Rechnung 2012	460 Mio. Franken
Mehrkosten 2012 (bei Vergütungsanteil 50%)	36 Mio. Franken

Kosten bei Vergütungsanteil 55% ab 2015 (Basiskosten 2012)	506 Mio. Franken
Mehrkosten ab 2015 im Vergleich zu 2011 (Vergütungsanteil 55%)	82 Mio. Franken

Die neue Spitalfinanzierung hatte aus Sicht des Kantons folgende Auswirkungen in der Beitragsausrichtung (Herleitung der Mehrkosten von 36 Mio. Franken im Jahr 2012):

- Die Beiträge an ausserkantonale Hospitalisationen sind von 19 Mio. Franken im Jahr 2011 auf 87 Mio. Franken im Jahr 2012 angestiegen.
- Ab dem Jahr 2012 hatte der Kanton Beiträge an Privatspitäler im Umfang von 20 Mio. Franken auszurichten.
- Im Gegenzug sind im Jahr 2012 – gegenüber dem Vorjahr – die Beiträge an die öffentlichen oder öffentlich subventionierten st.gallischen Institutionen um rund 52 Mio. Franken zurückgegangen.

Mit der neuen Spitalfinanzierung ergab sich für den Kanton St.Gallen insgesamt ein einmaliger Niveaueffekt von rund 80 Mio. Franken hinsichtlich Finanzierung der Gesundheitskosten. Basierend auf diesem höheren Finanzierungssockel lassen sich die seit dem Jahr 2012 zusätzlich abzeichnenden Mehrkosten im Gesundheitswesen (AFP-Planwert 2020 für inner- und ausserkantonale Hospitalisationen: 602 Mio. Franken) nicht auf die neue Spitalfinanzierung zurückführen. Vielmehr sind dafür Veränderungen im Mengengerüst bzw. bei den Durchschnittskosten je Fall (Fallwachstum, Wachstum Pflageetage bei Psychiatrie und Rehabilitation, Veränderungen beim Fallschweregrad und Tarifanpassungen) verantwortlich.

Im Schlussbericht «Mehrbelastungen der Kantone in den Bereichen Sozial- und Gesundheitswesen» vom 20. Mai 2016 kommt ECOPLAN zum Schluss, dass sich in den Bereichen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (EL, IPV, Sozialhilfe, u.a.) sowie der Spitalfinanzierung jährliche Mehrbelastungen für die Kantone und die Gemeinden in der Grössenordnung von jährlich 2,7 bis 3,0 Mrd. Franken abzeichnen. Rund die Hälfte dieser Mehrkosten ist auf die Spitalfinanzierung zurückzuführen, welche seit dem Einführungszeitpunkt um rund 20 Prozent höhere Kosten ausweist. Die erwähnten Zahlen bestätigen die obenstehend aufgeführten Berechnungen für den Kanton St.Gallen (Mehrkosten Neue Spitalfinanzierung Kanton St.Gallen: rund 80 Mio. Franken jährlich). Insgesamt lässt sich festhalten, dass aufgrund gesetzgeberischer Reformen seit 2008 die

Kantone Mehrlasten zu tragen haben, bei welchen der Bund teilweise nicht entlastet wurde. In gewissen Fällen sind die Mehrkosten aber auf Lastenverschiebungen vom Bund an die Kantone zurückzuführen. Für die Kantonsfinanzen sind vor allem die Mehrbelastungen, die auf gesetzgeberische Reformen zurückzuführen sind, bei denen der Bund nicht entlastet wurde, schwerwiegend (Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung, Kindes- und Erwachsenenschutz, Familienzulagen). Bei der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung tragen die Kantone und Gemeinden Mehrbelastungen, die den Bund entlasten (klassische Lastenverschiebung). Insgesamt tragen Kantone und Gemeinden gemäss ECOPLAN beträchtliche Mehrbelastungen im Sozial- und Gesundheitsbereich, die sich empfindlich auf die Kantons- und Gemeindebudgets auswirken.

Im Bericht «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016» des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 28. April 2016 wird darauf hingewiesen, wie sich die heute absehbaren demografischen Trends langfristig auf die öffentlichen Haushalte der Schweiz auswirken. Im Basisszenario steigen die demografieabhängigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte von 17,3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) im Jahr 2013 auf 20,8 Prozent im Jahr 2045 an. Fast die Hälfte des Anstiegs, nämlich 45 Prozent, ist auf die Zunahme der Ausgaben für den Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen. Rund 37 Prozent der Mehrbelastung entstehen durch zusätzliche Ausgaben für die AHV/IV. Der Rest entfällt auf den Bildungsbereich. Bei der Aufteilung der Mehrbelastung auf die einzelnen Staatsebenen zeigt sich, dass auf Bundesebene weniger Handlungsbedarf besteht als bei den Kantonen und Gemeinden. Wie nachfolgende Abbildung 25 zeigt würde als Folge davon die Schuldenquote insgesamt über den Projektionszeitraum bis 2045 von 35 auf gut 59 Prozent des BIP ansteigen. Die Schuldenquote bei den Kantonen würde von 9,6 auf 36,5 Prozent und bei den Gemeinden von 7,6 auf 20,1 Prozent zunehmen. Die Fiskallücke zeigt den Handlungsbedarf an, der besteht, um einen Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2045 über das Niveau von 2013 zu verhindern. Der Handlungsbedarf bei Kantonen und Gemeinden ist auf den hohen Ausgabendruck im Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen.

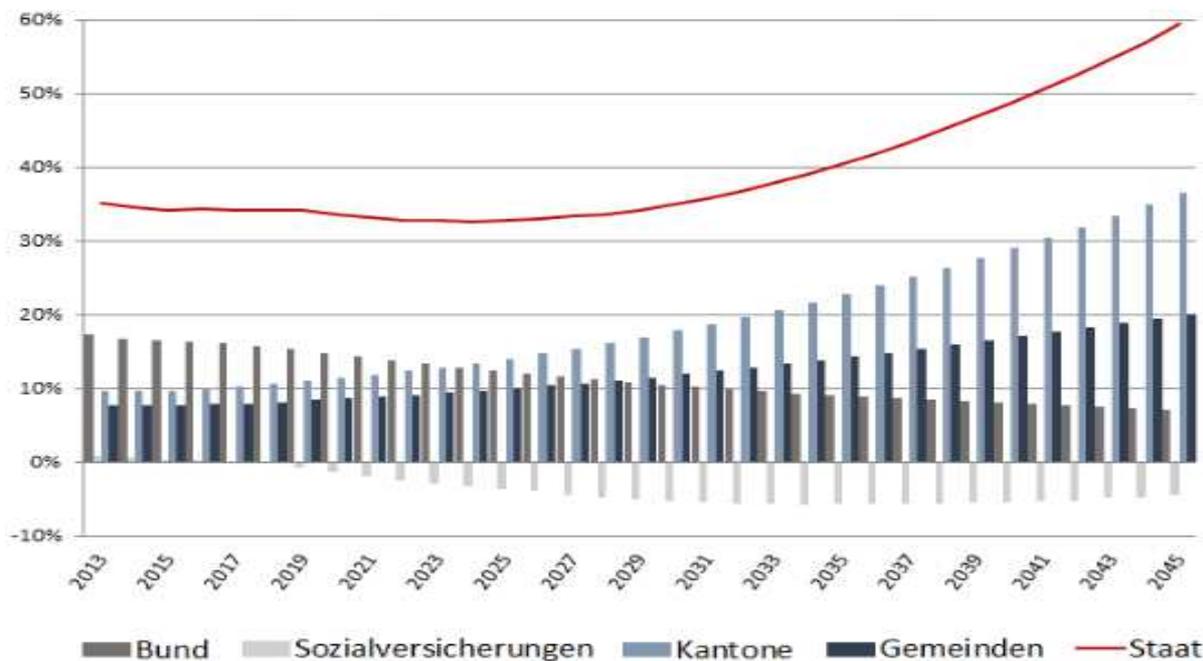


Abbildung 25: Bruttoschulden in Prozent des BIP (Quelle EFD, Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016)

Es liegen weitere Bereiche mit wesentlichen finanziellen Kostenfolgen vor. In Beantwortung des Postulats Stadler (12.3412, «Überprüfung der Einhaltung der NFA-Prinzipien») zeigte der Bundesrat gemäss Bericht vom 12. September 2014 auf, in welchen Gesetzesbestimmungen des Bundes in jüngster Zeit von den Aufgabenzuweisungsprinzipien zwischen dem Bund und den Kantonen abgewichen wurde. In der Prüfperiode Anfang Dezember 2004 bis Ende Dezember 2013 wurden

von Volk und Ständen insgesamt 33 Verfassungsvorlagen angenommen und vom Parlament gut 400 Gesetzesänderungen oder neue Bundesgesetze beschlossen. Davon betrafen knapp 120 die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone. Bei knapp 90 Erlassen entfielen je die Hälfte auf solche, bei denen die Kantone mit klassischen Vollzugsaufgaben betraut sind, und auf solche, die den Kantonen substantielle eigene Entscheidungskompetenzen einräumen. Unter Letzteren – insgesamt knapp 45 – hatte rund ein Drittel, sprich 14 Vorlagen gewichtigere finanzielle Auswirkungen auf Bund und/oder Kantone. Sämtliche Gesetzesänderungen und neuen Gesetze, welche die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen zum Gegenstand hatten, haben dem Bund zusätzliche Einwirkungsmöglichkeiten verschafft oder Kompetenzen eingeräumt. Insofern ist eine gewisse Zentralisierungstendenz beim Bund festzustellen. Nach Ansicht des Bundesrates wurden bei den 14 Vorlagen mit gewichtigen finanziellen Auswirkungen das Subsidiaritätsprinzip wie auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in je vier Fällen nicht vollumfänglich eingehalten. Im Gegensatz dazu wird die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen generell gut respektiert. In den Anhängen des Berichtes sind die jeweiligen finanziellen Auswirkungen auf aggregierter Ebene aufgeführt.

Als fragwürdig wurde die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bei folgenden Vorlagen bezeichnet:

- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), konkret bezüglich der regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung;
- Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG), konkret beim Sportobligatorium in der Schule;
- Verfassungsartikel «Musikalische Bildung»;
- Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI).

Die Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wurde durch den Bundesrat bei folgenden Vorlagen kritisch zu beurteilt:

- Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung, Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG);
- beim Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), konkret bezüglich der regionalen Naturpärke und Naturerlebnispärke von nationaler Bedeutung;
- beim Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG);
- beim Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI).

Um bei allen an einer Vorlage Beteiligten eine bewusste Fokussierung auf diese Prinzipien sicherzustellen, beabsichtigt der Bundesrat, für Botschaften zu Vorlagen, welche die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone betreffen, künftig, wo sinnvoll, Ausführungen zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vorzusehen. Dies wird der Nachhaltigkeit der wichtigsten NFA-Prinzipien förderlich sein und eine Art institutionalisiertes Gegengewicht zu einer systemimmanenten Zentralisierungstendenz bilden.

Der Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013 der chStiftung für eidgenössische Zusammenarbeit vom 20. Juni 2014 befasst sich mit vergleichbaren Fragestellungen wie der vorstehend erwähnte Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Stadler (12.3412). Dabei wird auf den zunehmenden Zentralisierungsdruck auf Bundesebene hingewiesen (Sportförderungsgesetz, Volksinitiative «Jugend und Musik», Raumplanungsgesetz, Energiestrategie 2050). Auch werden die finanzpolitischen Konsequenzen von Entscheiden auf Bundesebene diskutiert. Gerade die Neuordnung der Pflege- und Spitalfinanzierung führte in den beobachteten Jahren zu einer Lastenverschiebung auf die Kantone. Auch bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur besteht demnach bspw. das Risiko, dass die Kantone wieder verstärkt in die Finanzierungsverantwortung

eingebunden werden. Im Bericht werden 11 Massnahmen zur Stärkung des Föderalismus vorgeschlagen (u.a. Überprüfung Aufgabenteilung Bund-Kantone und Finanzierung Vollzug von Bundesrecht, Überprüfung Programmvereinbarungen).

7 Finanzielles Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden

7.1 Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden

Die Abbildung 26 zeigt die Mitteltransfers des Kantons St.Gallen an die Gemeinden sowie der Gemeinden an den Kanton. Gut erkennbar ist auch hier eine strukturelle Veränderung im Jahr 2008, in dem zeitgleich zum neuen Bundesfinanzausgleich auch der innerkantonale Finanzausgleich neu geregelt wurde. Zwischen 2007 und 2008 erhöhte sich der Nettotransfers an die Gemeinden um rund 130 Mio. Franken auf rund 500 Mio. Franken. Die höchsten Nettotransferzahlungen in den Folgejahren wurden im Jahr 2011 mit einem Wert von 592 Mio. Franken erreicht. Dieser Effekt ist auf die Einführung der Pflegefinanzierung per 2011 zurückzuführen, die zum Zeitpunkt der Einführung im Jahr 2011 zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden finanziert wurde. Ab 2014 erfolgt die Restkostenfinanzierung der Pflegefinanzierung vollständig durch die Gemeinden. In den Folgejahren reduzierten sich die Nettotransfers an die Gemeinden wieder, bis sich diese mit dem Budget 2017 aufgrund der Zunahmen bei den Staatsbeiträgen wieder auf ein Niveau von 585 Mio. Franken erhöhen. Im AFP-Planjahr wird mit Nettotransferzahlungen des Kantons an die Gemeinden in der Grössenordnung von knapp 540 Mio. Franken gerechnet.

Strukturelle Veränderungen in den Mitteltransfers zwischen Kanton und Gemeinden sind aber auch vor 2008 auszumachen. Auffallend sind insbesondere der Rückgang des Nettotransfers an die Gemeinden im Jahr 2002 und dessen Wiederanstieg im Jahr 2007. Ersteres hängt mit einer Reduktion des Gemeindeanteils an den Gewinn- und Kapitalsteuern (-69 Mio. Franken) sowie den wegfallenden Staatsbeiträgen an die Gemeinden (-41 Mio. Franken) im Zusammenhang mit dem Übergang der Berufsfachschulen an den Kanton zusammen. Der Wiederanstieg im Jahr 2007 ist auf die Wiederanhebung des Gemeindeanteils an den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Reduktion des Gemeindebeitrags an den Ergänzungsleistungen zurückzuführen.¹⁸

¹⁸ Auf das Jahr 2002 wurde als Kompensation für die Übernahme der Berufsschulen durch den Kanton der Gemeindeanteil an den festen Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern (gem. Art. 8 Abs. 1 StG) von 120 auf 80 Prozent gesenkt. Mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz wurde dieser Anteil im Jahr 2007 wieder auf 100 Prozent und mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz auf das Jahr 2010 auf 130 Prozent angehoben.

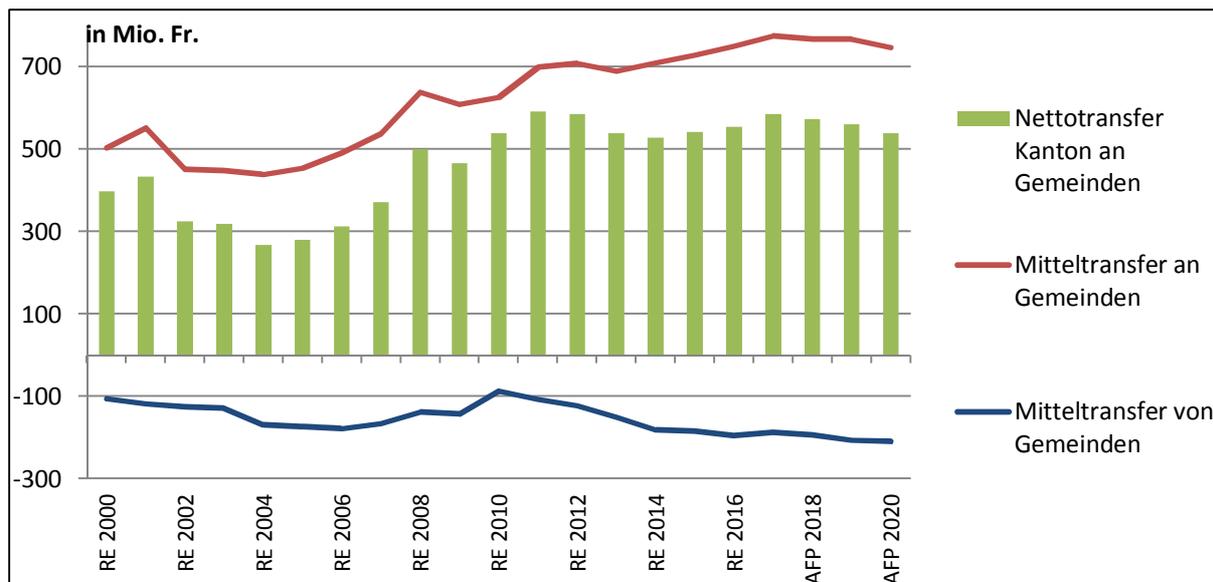


Abbildung 26: Finanzströme von und an Gemeinden, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

Die Abbildung 27 zeigt die Zusammensetzung der Finanzströme. Zu den Mitteltransfers an die Gemeinden gehören folgende vier Positionen:

- *Ertragsanteile der Gemeinden (Kto. 342)*: Die Ertragsanteile umfassen insbesondere die Gemeindeanteile an der Gewinn- und Kapitalsteuer, Quellensteuer und Grundstückgewinnsteuer. Die Strukturbrüche in den Jahren 2002, 2005 und 2010 sind auf die erwähnten Anpassungen des Gemeindeanteils an den Erträgen der Unternehmensbesteuerung zurückzuführen. Der ab 2014 stärker zunehmende Mitteltransfer an die Gemeinden reflektiert die Steuereffussanpassungen von 95 auf 115 Prozent in den Jahren 2011 und 2012 und die daraus resultierenden höheren Steuererträge. Der im Planjahr 2020 ersichtliche Rückgang bei den Gemeindeanteilen an der Gewinn- und Kapitalsteuer ist auf die geplante Umsetzung der USR III zurückzuführen.
- *Finanz- und Lastenausgleich (Kto. 3472)*: Diese Position umfasst die Instrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs, der im Jahr 2008 neu konzipiert wurde und in den Folgejahren teilweise reformiert wurde (Ressourcenausgleich, Sonderlastenausgleiche Weite, Schule und Stadt, soziodemografischer Sonderlastenausgleich [seit 2014], partieller Steuereffussausgleich [bis 2019], individueller Sonderlastenausgleich [bis 2016] und Übergangsausgleich). Im Jahr 2008 betrug das Volumen des innerkantonalen Finanzausgleichs insgesamt 248 Mio. Franken. Im Rechnungsjahr 2016 wurden unter diesem Titel gut 223 Mio. Franken zugunsten der Gemeinden ausgerichtet. Der Rückgang ist auf Sparanstrengungen und strukturelle Entwicklungen zurückzuführen. In den Planwerten 2018 bis 2020 ist gestützt auf die massgebenden Entwicklung der finanziellen Disparitäten zwischen den Gemeinden ein leichter Rückgang im Beitragsvolumen vorgesehen.
- *Entschädigungen an Gemeinden (Kto. 352)*: Entschädigungen werden insbesondere im Zusammenhang mit dem Asylwesen (RE 2016: 54,9 Mio. Fr.) sowie der Veranlagung und des Bezugs von Steuern (RE 2016: 15,8 Mio. Fr.) ausgerichtet. Im Rechnungsjahr 2016 wurden diesbezüglich 54,9 bzw. 15,8 Mio. Franken ausgerichtet. Darüber hinaus werden an die Gemeinden bzw. die Stadt St.Gallen übertragene polizeiliche Aufgaben entschädigt. Diese Entschädigungen lagen im Rechnungsjahr 2016 bei 6,6 Mio. Franken.

- *Staatsbeiträge an Gemeinden (Kto. 362)*: Nach dem genannten Wegfall der Staatsbeiträge im Bereich der Berufsbildung im Jahr 2002 folgt im Jahr 2008 der Wegfall der Staatsbeiträge an die Volksschulen sowie die Gemeindestrassen, welche im neuen innerkantonalen Finanzausgleich im Sonderlastenausgleich Schule bzw. Weite aufgehen. In der Rechnung 2016 gehören nebst der Pflegefinanzierung¹⁹, welche über den Kantonshaushalt abgewickelt, aber vollständig von den Gemeinden refinanziert wird (65,5 Mio. Fr.) die Unterhalts- und Investitionsbeiträge an Gemeindestrassen (18,5 Mio. Fr.), die Beiträge an Gewässerbau (7,2 Mio. Fr.), an die Spitäler (12,5 Mio. Fr.), die Forstwirtschaft (7,0 Mio. Fr.) und den Jugendschutz (6,2 Mio. Fr.) sowie in einzelnen Jahren, die aus dem besonderen Eigenkapital finanzierten Beiträge an Gemeindefusionen (2012: 26,2 Mio. Fr.) zu den bedeutendsten Positionen

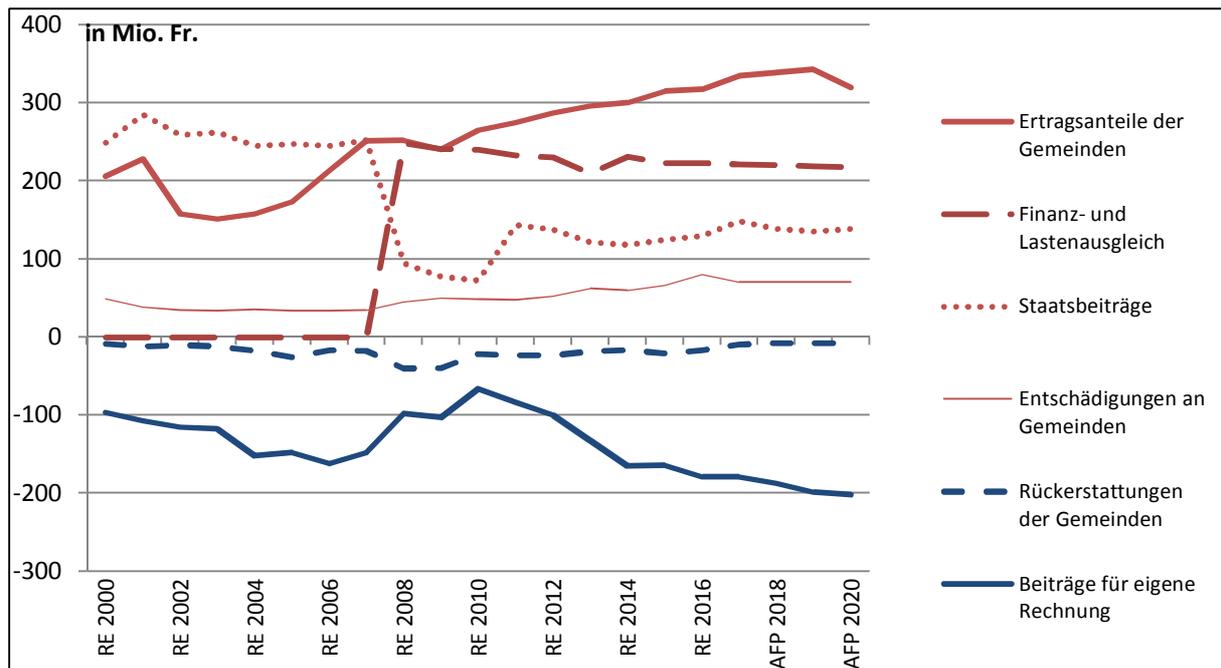


Abbildung 27: Finanzströme von und an Gemeinden im Detail, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020

Positive Werte betreffen Mittelabflüsse des Kantons (Aufwand), negative Werte Mittelzuflüsse (Erträge)

Der Mitteltransfer von den Gemeinden an den Kanton umfasst zwei Positionen:

- *Rückerstattungen der Gemeinden (Kto. 452)*: Nebst der Rückzahlung von zu hohen Finanzausgleichsbeiträgen des innerkantonalen Finanzausgleichs (9,4 Mio. Fr.) umfasst die Kontengruppe 452 im Rechnungsjahr 2016 vor allem Rückerstattungen für die vom Kanton wahrgenommenen ortspolizeilichen Funktionen (2,7 Mio. Fr.) und von Schulgeldern (1,8 Mio. Fr.).
- *Beiträge für eigene Rechnung (Kto. 462)*: Die Beiträge an die eigene Rechnung bezeichnen die Beteiligung der Gemeinden an verschiedenen Aufwendungen des Kantons. Der Anstieg bis 2006 ist insbesondere auf die Beteiligung an den wachsenden Kosten der Ergänzungsleistungen, des öffentlichen Verkehrs und der Sonderschulen zurückzuführen. Nach der vollständigen Übernahme der Ergänzungsleistungen durch den Kanton ab dem Jahr 2010, verbleiben in der Rechnung 2016 die Kostenbeteiligungen am öffentlichen Verkehr (59,8 Mio. Fr.) sowie den Sonderschulen (47,7 Mio. Fr.) als bedeutende Gemeindebeiträge. Im Bereich der Sonderschulen ist gegenüber den letzten Jahren eine leicht rückläufige Entwicklung zu beobachten. In den

¹⁹ Rein technisch erfolgt die Finanzierung der Restkosten in der Pflegefinanzierung durch den Kanton als Staatsbeitrag, wobei die entsprechenden Kosten vollständig durch die Gemeinden refinanziert sind. Aus Sicht des Kantonshaushaltes fließen die Gemeindebeiträge über das Konto 462219 im Rechnungsabschnitt 3052 Pflegefinanzierung ein und werden über das Konto 363219 an die Zahlungsempfänger (Pflegeheime) ausgerichtet. Die Pflegefinanzierung stellt im Kantonshaushalt somit lediglich ein Durchlaufposten dar.

Planjahren wird mit konstanten Gemeindebeiträgen in der Grössenordnung von 47 Mio. Franken gerechnet. Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Bahninfrastruktur und den Beiträgen an konzessionierte Transportunternehmen ist mit einem starken Anstieg der Gemeindebeteiligungen bis ins Jahr 2020 zu rechnen (Planwert 2020: 71,3 Mio. Fr.).

Seit 2011 besteht mit dem Beitrag an die Restkosten der Pflegefinanzierung eine weitere grosse Gemeindebeteiligung. In den Rechnungsjahren 2011 und 2012 betrug der Gemeindeanteil an der Pflegefinanzierung ein Drittel. Zwei Drittel der Kosten wurden durch den Kanton getragen. Mit dem Sparpaket II wurde der Finanzierungsschlüssel per 2013 auf neu 60 Prozent zulasten der Gemeinden bzw. 40 Prozent zulasten des Kantons angepasst. Mit dem Entlastungsprogramm 2013 wurden die Restkosten der Pflegefinanzierung per 2014 vollständig den Gemeinden übertragen. Einzig die Finanzierung der Durchführungskosten in der Höhe von 1,3 Mio. Franken (R 2016) erfolgt durch den Kanton.

In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung des soziodemografischen Sonderlastenausgleichs im innerkantonalen Finanzausgleich von Relevanz. Dieses Ausgleichsinstrument, wurde mit dem II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (22.13.05) eingeführt und wird durch den Kanton seit 2014 mit Mitteln in der Grössenordnung von jährlich gut 19 Mio. Franken finanziert.

7.2 Finanzielle Auswirkungen der Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden

Der Bericht Aufgabenerfüllung (AE) vom 22. Juni 2011 enthält eine Zusammenstellung über die Verschiebung von Aufgaben und deren Finanzierung bzw. über die Verschiebung von finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden. Nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten Lastenverschiebungen seit dem Jahr 2000 sowie das Ausmass der Beteiligung von Kanton und Gemeinden an neuen Aufgaben bzw. Kosten:

		Nettoeffekt Belastung (+) / Entlastung (-) in Mio. Fr.	
		Kanton	Gemeinden
Innerkantonaler Finanzausgleich (inkl. Gemeindeanteile Strassenverkehr)			
2000/05	Änderungen vor 2008	-3,9	3,9
2008	Neuer innerkantonaler Finanzausgleich inkl. neue Kantonsbeiträge aus den Mitteln des Strassenfonds und Wegfall Gemeindeanteil an LSVA	24,6	-24,6
Steueranteile der Gemeinden			
2002	Reduktion Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen und Wegfall Gemeindeanteil an Erbschafts- und Schenkungssteuern (Kompensation Übernahme Berufsbildung durch Kanton)	-41,0	41,0
2007	Erhöhung Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge II. Nachtrag zum Steuergesetz; indirekte Beteiligung der Gemeinden am Erlös aus dem Verkauf des Nationalbankgoldes)	14,3	-14,3
2010	Erhöhung Gemeindeanteil an Steuererträgen jurist. Personen (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge IV. Nachtrag zum Steuergesetz)	15,5	-15,5
Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen			
2007	Reduktion der Gemeindebeteiligung (Kompensationsmassnahmen zugunsten der Gemeinden für Steuerausfälle infolge II. Nachtrag zum Steuergesetz)	16,7	-16,7
2008	Reduktion der Gemeindebeteiligung (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	52,0	-52,0

2010	Wegfall Gemeindebeteiligung (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	36,0	-36,0
Kostenbeteiligung der Gemeinden in bestehenden anderen Aufgabengebieten			
2002	Berufsfachschulen: Übernahme durch Kanton	43,4	-43,4
2010	Polizei: Verzicht auf Gemeindebeiträge (Beteiligung an Nettoentlastung des Kantons aus Einführung NFA)	6,2	-6,2
Total Lastenverschiebung (A)		159,9	-159,9
Neue Aufgaben mit Finanzierung Kanton und/oder Gemeinden			
2002-08	Bildungsbereich (darunter Klassenlehrerzulage, Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche, Lohngleichheit Lehrkräfte Heilpädagogik und Realschule); Kostenbeteiligung des Kantons via Finanzausgleich	7,2	11,6
2008	öV: Mehrkosten (Abgeltung ungedeckte Kosten) infolge Einführung NFA	10,5	0,0
2008	Spitex: Mehrkosten infolge Einführung NFA	0,0	7,2
2011	Pflegefinanzierung: Gemeindeanteil von einem Drittel an den Gesamtkosten Weitere	33,1 3,2	16,6 1,4
Total Neubelastung (B)		61,3	48,3
Sparpaket I			
2012-14	Finanzausgleich: Reduktion Auszahlungsvolumen	-10,0	10,0
	Regionaler Personenverkehr: Erhöhung Gemeindebeiträge	-15,8	15,8
	Kinder- und Jugendheime: Anpassung Kostenteiler	-4,2	4,2
	Sonderschulung: Erhöhung Gemeindebeiträge	-10,0	10,0
	Steuererhebung: Reduktion Entschädigung an Gemeinden	-2,5	2,5
	IPV: Streichung Staatsbeiträge an Gemeinden	-5,9	5,9
Sparpaket II			
2013	Finanzausgleich: Reduktion Auszahlungsvolumen	-11,7	11,7
2013	Pflegefinanzierung: Erhöhung Gemeindeanteil auf 60 Prozent ²⁰	-16,5	16,5
2013-14	Suchtberatungsstellen/ Fachstellen InVia und Schlupfhuus: Übernahme durch Gemeinden	-4,5	4,5
Entlastungsprogramm 2013 (EP 2013)			
2014	Nettoeffekt Kompensationsverzicht II. Nachtrag FAG und II. Nachtrag PFG	-3,9	3,9
Total Lastenverschiebung Sparpaket I und II und EP 2013 (C)		-85,0	85,0
Total Lastenverschiebung und Neubelastung nach Sparpaket I und II und EP 2013 (Summe aus A, B, C)		136,2	-26,6

Wie aus dem Total Lastenverschiebung (A) hervorgeht, haben die Neuerungen beim innerkantonalen Finanzausgleich, die Steuerentlastungen sowie neue Kostenteiler bei bestehenden Aufgaben zwischen 2000 und 2012 (d.h. vor Wirksamwerden des Sparpakets I) Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von netto rund 160 Mio. Franken hervorgerufen. Neben Kompensationen für Steuerausfälle wurden den Gemeinden Entlastungen insbesondere in der Absicht zugestanden, diese an der Entlastung des Kantons durch die NFA zu beteiligen. Insgesamt gehen über 90 Mio. Franken der Lastenverschiebungen hin zum Kanton auf dieses Ziel zurück. Wie bereits im Grundlagenbericht des Jahres 2013 ausgeführt muss diese Summe rückblickend als zu hoch eingestuft werden, liegt doch der tatsächliche «NFA-Gewinn» rund 50 Prozent unter den Erwartungen von ursprünglich rund 140 Mio. Franken. Dieser dürfte künftig gar noch kleiner werden.

Die für den Kanton nachteilige Lastenverteilung setzt sich auch bei den seit 2000 neu hinzugekommenen Aufgaben und Kosten fort. Wie das Total Neubelastung (B) zeigt, hat der Kanton von den

²⁰ Die vollständige Übertragung der Pflegefinanzierung (Erhöhung des Gemeindeanteils von 60 auf 100 Prozent) per 1.1.2014 wird über eine entsprechende Anhebung der Finanzausgleichbeiträge vom Kanton an die Gemeinden kompensiert, so dass dieser Schritt keine Lastenverschiebung darstellt.

durch ihn und/oder die Gemeinden zu tragenden Mehrkosten insgesamt 61 Mio. Franken (56 Prozent) übernommen, die Gemeinden 48 Mio. Franken.

Die Sparpakete I und II sowie das Entlastungsprogramm 2013 machen die Lastenverschiebung teilweise rückgängig. Sie entlasten den Kanton um rund 85 Mio. Franken (C). Trotz dieser Korrektur bleibt aber insgesamt eine Mehrbelastung des Kantons im Umfang von – jährlich wiederkehrenden – rund 136 Mio. Franken bestehen, während die Gemeinden nach wie vor in den Genuss einer Entlastung von jährlich knapp 27 Mio. Franken kommen.

7.3 Ergebnisse der St.Galler Gemeindefinanzstatistik

Das Amt für Gemeinden erstellt in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Statistik jährlich eine St.Galler Gemeindefinanzstatistik. Wie aus der neuesten Ausgabe 2015 hervorgeht, war das Finanzjahr 2015 – wie schon die Vorjahre – für die St.Galler Gemeinden ein sehr gutes Jahr. Die Gemeinden haben ihre gute finanzielle Lage genutzt, um Schulden abzubauen, Eigenkapital aufzubauen sowie Investitionen zu tätigen.

Nachfolgende Abbildung 28 zeigt die Ertragsüberschüsse der Gemeinden in Millionen Franken in den Jahren 1995 bis 2015. Der Ertragsüberschuss ist vor seiner Verwendung dargestellt, d.h. vor zusätzlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und vor Einlagen in Vorfinanzierungen. Im Rechnungsjahr 2015 resultierte ein über alle Gemeinden hinweg ermittelter Ertragsüberschuss von insgesamt 126,0 Mio. Franken, was 12,7 Prozent der einfachen Steuer entspricht. Gegenüber dem Vorjahr ist der Ertragsüberschuss um 37,5 Mio. Franken bzw. 42,4 Prozent angestiegen. Die Gemeinden erwirtschafteten damit zum fünfzehnten Mal in Folge einen Ertragsüberschuss. Letztmals wurde im Jahr 1999 ein Aufwandüberschuss festgestellt.

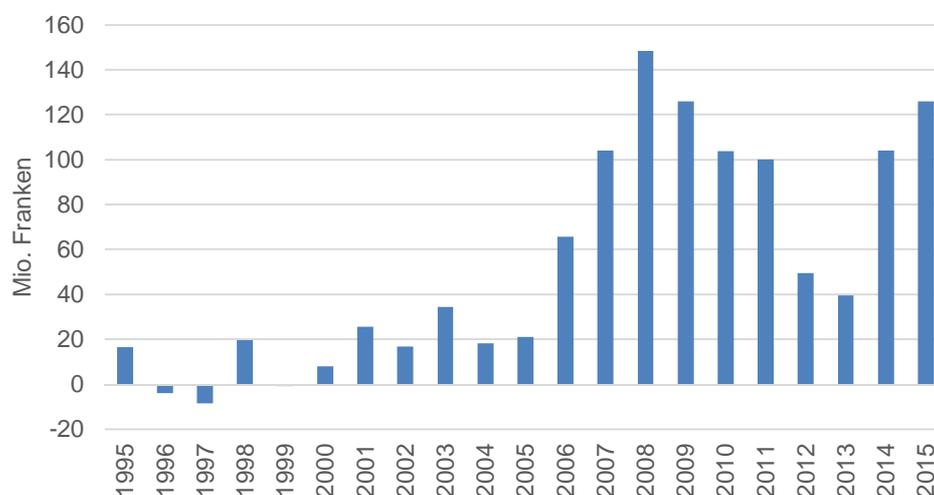


Abbildung 28: Ertragsüberschüsse der St.Galler Gemeinden, 1995 bis 2015

Wie aus den Abbildungen 28 und 29 hervorgeht, konnten die Gemeinden durch die positiven Rechnungsabschlüsse ihre Nettoschulden seit 2000 stetig reduzieren. Die Nettoschuld der politischen Gemeinden und Schulgemeinden ist im Jahr 2015 erneut deutlich zurückgegangen und liegt mit rund 787 Franken erstmals seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahr 1988 unter der 1'000-Franken-Marke. Die Gemeindehaushalte sind somit Ende 2015 mit durchschnittlich rund 224 Franken je Einwohnerin und Einwohner tiefer als im Vorjahr verschuldet. Das entspricht einer Abnahme von 22,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Im beobachteten Zeitraum von 1999 bis 2015 hat sich die Verschuldung somit auf rund 21,7 Prozent der ursprünglichen Schuld reduziert. Im Jahr 1999 wurde mit 3'629 Franken die bisher höchste durchschnittliche Verschuldung registriert. 23 Gemeinden verfügen statt über eine Nettoschuld über ein Nettovermögen – im Vorjahr waren es noch 20 – wobei Oberuzwil mit 4'087 Franken weiterhin an der Spitze steht. 23 Gemeinden sind auf tiefem

Niveau verschuldet, die übrigen Gemeinden weisen mittlere Werte aus. Trotz der in der gesamthaften Betrachtung als tief bewerteten Schuldenlast wiesen am 31. Dezember 2015 mit Degersheim und Sargans weiterhin zwei Gemeinden eine hohe Nettoschuld aus. In Sargans liegt die Nettoschuld je Einwohnerin und Einwohner bei rund 5'335 Franken und in Degersheim bei 7'622 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner.

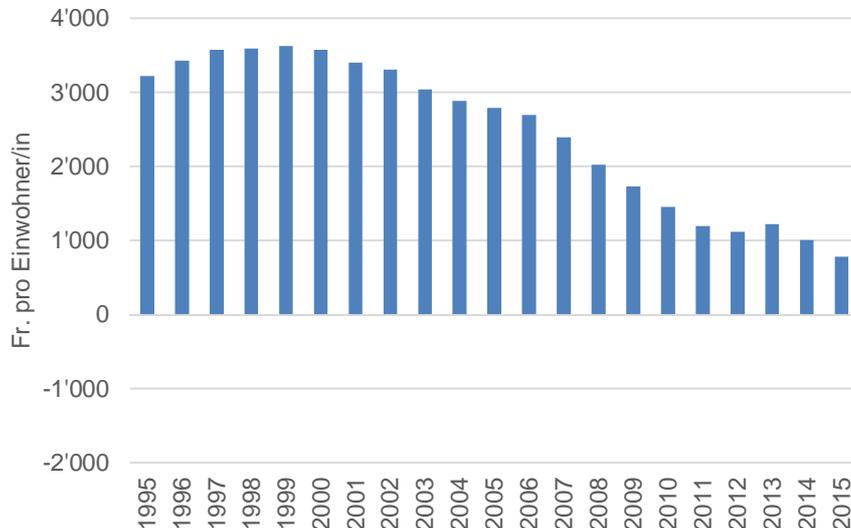


Abbildung 29: Nettoschulden der Gemeinden (inkl. Schulgemeinden), 1995 bis 2015

Der Abbau der Verschuldung ging einher mit einem stetig steigenden Selbstfinanzierungsgrad. Betrachtet man den Zeitraum seit 2005, so liegt der durchschnittliche Selbstfinanzierungsanteil aller Gemeinden im Kanton St.Gallen jedes Jahr stets über zehn Prozent. Im Berichtsjahr 2015 steigt er mit 13,4 Prozent gegenüber dem Vorjahrswert von 12,5 Prozent nochmals an und liegt neu knapp unter dem Zehnjahresdurchschnitt, der 13,6 Prozent beträgt. Nur noch 17 von 77 Gemeinden weisen einen Selbstfinanzierungsanteil von unter zehn Prozent auf (Vorjahr 24 Gemeinden). Das bedeutet, dass die Gemeinden ihre Nettoinvestitionen vollständig durch selber erwirtschaftete Mittel finanzieren konnten und darüber hinaus noch Schulden abbauen bzw. Vermögen anhäufen konnten.

Die vorteilhafte Finanzlage der Gemeinden zeigt sich schliesslich an der Entwicklung ihres Eigenkapitalbestands. Die Gemeinden konnten ihr Eigenkapital in den letzten Jahren kräftig ausbauen: Im Zeitraum 2006 bis 2015 stieg das gesamte Eigenkapital der St.Galler Gemeinden von 379 Mio. Franken auf neu 616 Mio. Franken, was einer absoluten Erhöhung um 237 Mio. Franken oder einer absoluten Zunahme um 63 Prozent entspricht. Im neunjährigen Beobachtungszeitraum somit ist ein durchschnittliches Wachstum des gesamten Eigenkapitals von jährlich 5,5 Prozent zu verzeichnen.

Abbildung 30 zeigt die Entwicklungen der Steuerfüsse der St.Galler Gemeinden wie auch des Kantons. Die durchschnittlichen Steuerfüsse der Gemeinden weisen seit 2003 eine klar abnehmende Tendenz auf. Im Gegensatz dazu musste der Kanton seinen Steuerfuss in den Jahren 2011 und 2012 nach entsprechenden Steuerfussenkungen in den Jahren 2008 und 2009 in zwei Schritten wieder von 95 Steuerfussprozenten auf neu 115 Prozent erhöhen.

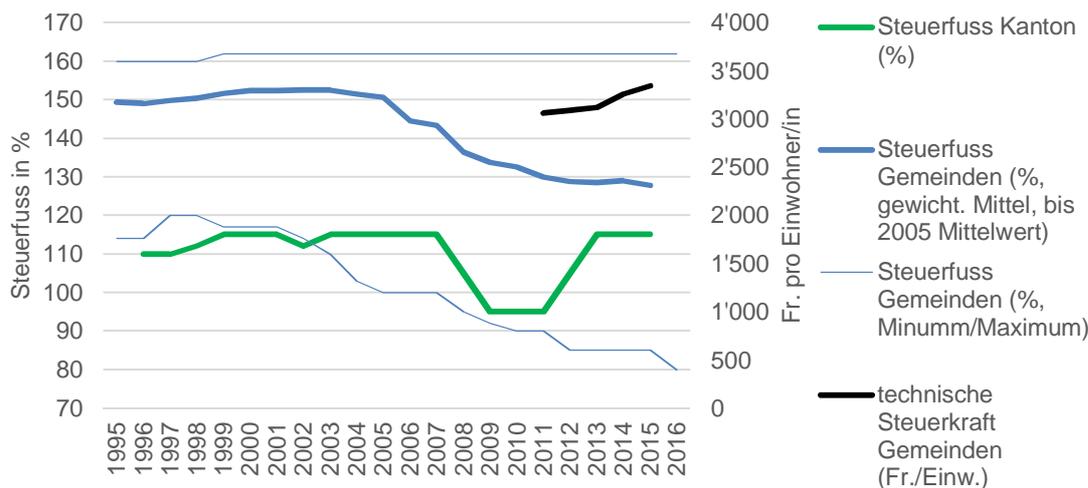


Abbildung 30 Steuerfuss und Steuerkraft der Gemeinden und des Kantons, 1995 bis 2015

8 St.Gallen im interkantonalen Vergleich

8.1 St.Gallen im Steuerwettbewerb

Gemäss geltendem Finanzleitbild aus dem Jahr 2002 strebt der Kanton St.Gallen mittelfristig eine Senkung der Steuerquote an und weist im interkantonalen Vergleich eine konkurrenzfähige Steuerbelastung aus (vgl. Anhang 1 zum Finanzplan 2003-2005, 33.02.04). Im Jahr 2010 hat die Regierung im Rahmen der Formulierung der Departementsstrategie (Bereich Finanzdepartement) die Steuerstrategie konkretisiert und folgende zwei Ziele festgehalten:

1. Senkung der Steuerbelastung im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern auf den Durchschnitt der Nachbarkantone;
2. Senkung der Steuerbelastung im Bereich der Gewinnsteuern auf maximal 10 Prozent.

Um die Zielerreichung mittels der getroffenen Massnahmen zur Steuersenkung – sowie der Zielentfernung infolge der Steuerfussanpassungen – zu überprüfen, wird durch das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF-HSG) jährlich ein Steuermonitoring erstellt. Daneben gibt der Steuerausschöpfungsindex der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) Auskunft über die Position des Kantons im Steuerwettbewerb.

Im Rahmen der kantonalen Umsetzung der Vorlage USR III sah die Regierung vor, die Gewinnsteuerbelastung per 1. Januar 2019 in zwei Stufen auf unter 15 Prozent zu senken. Da die Vorlage am 12. Februar 2017 vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt wurde, wird auf eine entsprechende Anpassung der Gewinnsteuersätze vorderhand verzichtet. Je nach Ausgestaltung des Nachfolgegeschäfts «Steuervorlage 2017» werden sich in Analogie zur USR III-Vorlage Fragestellungen zur Anpassung der Unternehmensbesteuerung stellen.

8.1.1 Steuermonitoring

Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St.Gallen (IFF) erstellt seit dem Jahr 2011 im Auftrag des Finanzdepartementes ein Steuermonitoring für den Kanton St.Gallen als Instrument zur Beurteilung der steuerpolitischen Ausgangslage bzw. von steuerpolitischen Anpassungen. Wie in den vorangegangenen Jahren misst das Steuermonitoring 2016 basierend auf der Steuerperiode 2015 die steuerliche Standortattraktivität des Kantons St.Gallen für natürliche und juristische Personen im Vergleich mit den anderen Kantonen und im Speziellen mit den

Nachbarkantonen. Zudem wird die seit dem Jahr 2009 erfolgte Entwicklung der steuerlichen Attraktivität des Kantons St.Gallen bei den natürlichen Personen illustriert.

Bei der Einkommenssteuer lässt sich wie bereits in den Vorjahren ein klares Muster erkennen: Der Kanton St.Gallen schneidet im schweizweiten Vergleich bei den tiefen und sehr hohen Einkommen vergleichsweise gut ab, während er bei den mittleren Einkommen relativ schlecht positioniert ist. Bedingt durch die Erhöhung der Kinderabzüge per 1. Januar 2010 ist der Kanton St.Gallen weiterhin bei den Verheirateten mit zwei Kindern am besten klassiert, während er für ledige Steuerpflichtige vergleichsweise unattraktiv ist. Gegenüber dem Jahr 2014 haben sich nur minimale Veränderungen in der steuerlichen Attraktivität des Kantons St.Gallen ergeben. Damit ist der Kanton St.Gallen weiterhin mehrheitlich schlechter klassiert als vor der Einführung des Tarifs 2010. Die Gegenüberstellung mit den Nachbarkantonen zeigt, dass der Kanton St.Gallen einzig bei den tiefen Einkommen steuerlich attraktiv bleibt. Bei den mittleren und hohen Einkommen belegt der Kanton St.Gallen hingegen meistens den letzten Rang.

Bei der Vermögenssteuer ist der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich weiterhin relativ unattraktiv. Die Vermögenssteuerbelastung liegt mehrheitlich über dem Schweizer Durchschnitt und im Vergleich mit den Nachbarkantonen belegt der Kanton St.Gallen grösstenteils den letzten Rang. Gegenüber der Steuerperiode 2014 resultierten keine substantiellen Rangverluste.

Im Bereich der Unternehmenssteuerbelastung haben sich verglichen mit der Vorperiode keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Im interkantonalen Vergleich ist der Kanton St.Gallen weiterhin im Mittelfeld klassiert, wo die Kantone teilweise sehr ähnliche Steuerbelastungen aufweisen. International ist der Kanton St.Gallen als Unternehmensstandort weiterhin attraktiv, wobei gilt, dass die Schweizer Kantone im internationalen Steuerwettbewerb insgesamt gut abschneiden.

Aufgrund der angespannten Finanzlage konnte in den letzten Jahren das Ziel der Steuerstrategie der Regierung, den statutarischen Gewinnsteuersatz der juristischen Personen für Kanton und Gemeinden auf (unter) 10 Prozent zu senken, nicht weiterverfolgt werden. Die letzte Senkung des Gewinnsteuersatzes trat am 1. Januar 2009 in Vollzug.

Im Kapitel 3.2.2 Tarif und Steuerfussanpassungen sind in den Abbildungen 15 und 16 Auszüge aus dem Steuermonitoring 2016 aufgeführt. Das vollständige Steuermonitoring 2016 ist auf dem Internet²¹ öffentlich einsehbar.

8.1.2 Steuerausschöpfungsindex

Der Steuerausschöpfungsindex untersucht, zu welchem Anteil die Wirtschaftskraft eines Kantons durch Fiskalabgaben belastet wird. Bei seiner Berechnung werden die Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden gemäss Finanzstatistik der EFV ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss nationalem Finanzausgleich gesetzt. Bei den Steuereinnahmen werden sowohl die direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen als auch z. B. Vermögens-, Erbschafts- und Motorfahrzeugsteuern berücksichtigt. Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung, d.h. das Steuersubstrat. Der Steuerausschöpfungsindex ist somit ähnlich zu interpretieren wie die Fiskalquote, welche in der Schweiz auf nationaler Ebene ermittelt wird.²²

²¹ <http://www.sg.ch/news/1/2016/09/steuermonitoring-2016-fuer-den-kanton-st-gallen.html>

²² Der Steuerausschöpfungsindex stellt ein umfassendes Mass der Fiskalbelastung dar und lässt keine Rückschlüsse auf Steuertarif und Steuersätze zu. Von daher hängt die individuelle Belastung eines Steuerzahlers auch von der Ausgestaltung des Steuersystems ab, d.h. je nach Einkommen und Familienstand kann auch die Rangfolge für natürliche Personen unterschiedlich sein. Manche Kantone sind v.a. für Familien, andere für Gutverdienende, und wieder andere eher für schlechter Verdienende am attraktivsten. Diese Unterscheide können aus dem Steuerausschöpfungsindex nicht herausgelesen werden.

Abbildung 31 zeigt den Steuerausschöpfungsindex 2017 – der auf den Steuereinnahmen der Jahre 2011 bis 2013 basiert – und stellt die Werte der steuerlichen Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials in den einzelnen Kantonen in absteigender Reihenfolge dar. Im Schweizer Durchschnitt werden 25,4 Prozent des Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben der Kantone und Gemeinden belastet. Mit einer Ausschöpfung von 24,1 Prozent des Ressourcenpotenzials liegt der Kanton St.Gallen knapp unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Der Vergleich mit den Nachbarkantonen zeigt, dass diese bis auf Graubünden ihr Ressourcenpotenzial unterdurchschnittlich ausschöpfen; dabei weisen namentlich Schwyz und Appenzell Innerrhoden deutlich tiefere Werte auf (10,6 bzw. 19,8%). Die fiskalische Belastung im Kanton Schwyz ist somit nicht einmal halb so hoch wie im Kanton St.Gallen. Im Vergleich zum letzten Referenzjahr 2016 blieb die steuerliche Ausschöpfung im gesamtschweizerischen Durchschnitt konstant. Gegenüber der Berichterstattung im Jahr 2013 (Steuerausschöpfungsindex 2013) konnte sich der Kanton St.Gallen im Index 2017 leicht in Richtung unterdurchschnittlicher Steuerausschöpfung bewegen. Bis und mit 2013 lag der Kanton St.Gallen in der steuerlichen Ausschöpfung jeweils klar über dem schweizerischen Durchschnitt. Erst ab 2014 bzw. aufgrund der neuen Bemessungsjahre 2008 bis 2010 konnte eine unterdurchschnittliche steuerliche Ausschöpfung erreicht werden. Dieser Effekt ist auf die reduzierten Staatssteuerfüsse der Jahre 2008 bis 2012 zurückzuführen.

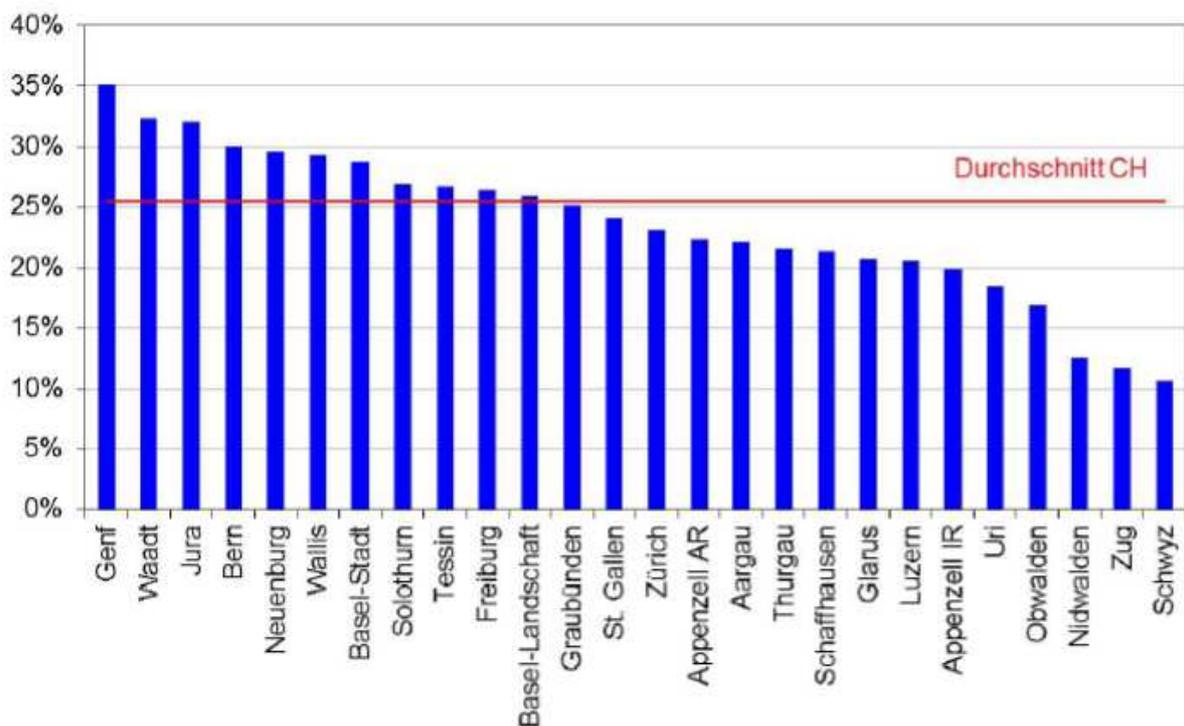


Abbildung 31: Steuerausschöpfungsindex 2017 (Quelle: EFV)

9 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

9.1 Zusammenfassung

Gegenüber den Rechnungswerten 2016 ist in den AFP-Planwerten 2018-2020 durchschnittlich mit einem jährlichen Aufwandwachstum von 1,5 Prozent und einem Ertragswachstum von 1,2 Prozent zu rechnen. Für die Planjahre 2018 und 2020 werden Defizite von rund 30 bzw. 50 Mio. Franken ausgewiesen. Im Planjahr 2019 wird mit einer schwarzen Null gerechnet. Zu den Planzahlen 2019 und 2020 ist anzumerken, dass diese die Auswirkungen der Umsetzung der USR III abbilden. Aufgrund des negativen Volksentscheides vom 12. Februar 2017 erfolgt keine Realisierung der USR III. Die Planwerte 2019 werden sich dadurch um 35 Mio. Franken verschlechtern (Wegfall des vorgezogenen höheren Anteils an der direkten Bundessteuer) bzw. diejenigen im Jahr 2020 um rund 30 Mio. Franken verbessern (Wegfall Nettoeffekt aus USR III).

Der Gesamtaufwand erreicht im Jahr 2020 ein Niveau von 5,16 Mrd. Franken, der Ertrag beläuft sich auf insgesamt 5,11 Mrd. Franken. Die grössten Aufgabengebiete stellen die Bereiche Bildung (27 Prozent), Gesundheit (27 Prozent) und soziale Wohlfahrt (22 Prozent) dar. Diese gehören auch zu den am stärksten wachsenden Funktionsbereichen. Unter den Sachgruppen dominieren in Bezug auf Volumen und Dynamik die Staatsbeiträge. Die weitgehend stabilen Personal- und Sachaufwände sowie die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung liegen deutlich zurück.

Auf der Ertragsseite stellen die Steuern die wichtigste Einnahmequelle dar. Infolge der Steuerfuss-erhöhungen ab 2012 steigt ihr Anteil am Gesamtertrag im Rechnungsjahr 2016 wieder auf 44 Prozent an, während dieser vorübergehend auf 36 Prozent in den Jahren 2010 und 2011 gesunken war. Ende 2020 liegen die Steuererträge (brutto) voraussichtlich um gut 620 Mio. Franken über dem Steuerertrag von 2010. Zweitwichtigste Einnahmenkategorie sind die kontinuierlich wachsenden Beiträge für die eigene Rechnung (u.a. für IPV, EL, Berufsbildung) und die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (u.a. NFA-Beiträge, Anteile direkte Bundesteuer).

In der Investitionsrechnung weist der Bildungsbereich die grössten Nettoinvestitionen im priorisierten Investitionsprogramm 2017-2026 auf. Aufgrund der per Anfang 2017 erfolgten Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde umfasst die kantonale Investitionsplanung keine Gesundheitsbauten mehr. Die vom Volk genehmigten Spitalbauten im Umfang von mehr als 800 Mio. Franken werden in Eigenverantwortung der Spitalverbunde realisiert. Die Finanzierung erfolgt grossmehrheitlich über rückzahlbare Darlehen des Kantons St.Gallen.

Per Ende 2016 verfügt der Kanton St.Gallen über einen Eigenkapitalbestand von 945,2 Mio. Franken. Der Bestand an freiem Eigenkapital wird sich mit der Rechnung 2017 aufgrund des einmaligen Aufwertungsgewinns im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde um rund 300 Mio. Franken erhöhen. Abgesehen von den jährlichen Bezügen aus dem besonderen Eigenkapital von 25,6 Mio. Franken sind weder im Budget 2017 noch in den AFP-Planjahren 2018 bis 2020 weitere Eigenkapitalbezüge vorgesehen.

Das Verhältnis zwischen Kanton und Bund wurde mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 auf eine neue Basis gestellt. Der Kanton kam in den Genuss von deutlich höheren Finanzausgleichsbeiträgen, gleichzeitig wurde die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton neu geregelt. Der Kanton St.Gallen hat von der NFA-Einführung profitiert. Allerdings zeigt sich im Rückblick, dass die Besserstellung im Jahr 2008 nur etwa halb so hoch ausfiel wie erwartet. Auch dürfte die dynamische Entwicklung in verschiedenen der übernommenen Aufgabengebieten die Entlastung weiter verkleinern.

Auch nach Einführung der NFA hat der Bundesgesetzgeber grosse und stark wachsende Aufgabenbereiche auf die unteren Staatsebenen verschoben. Dies betrifft insbesondere die Einführung

der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 und die neue Spitalfinanzierung im Jahr 2012, die zusammen Mehrkosten von anfänglich rund 90 Mio. bis ansteigend 160 Mio. Franken (AFP 2020) auslösen.

Im finanziellen Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind in den letzten Jahren ebenfalls zahlreiche Änderungen in Kraft getreten. Durch diverse Anpassungen im innerkantonalen Finanzausgleich, der Steueranteile der Gemeinden, dem Wegfall der Gemeindebeteiligung an den Ergänzungsleistungen, der vollständigen Übernahme der Restkosten der Pflegefinanzierung und geänderten Gemeindebeteiligungen in anderen Aufgabengebieten sind seit 2000 Lasten im Umfang von rund 160 Mio. Franken auf den Kanton verschoben worden. Mit den Sparpaketen I und II sowie dem Entlastungsprogramm 2013 wurden rund 85 Mio. Franken dieser Lastenverschiebung wieder rückgängig gemacht.

9.2 Schlussfolgerungen

Durch die Umsetzung der Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms 2013 in den Jahren 2011 bis 2013 konnte eine Konsolidierung des Kantonshaushalts erreicht werden²³. Wie im Bericht «Langfristige Finanzperspektiven» der Regierung vom 22. Dezember 2015 ausgeführt liegt in der dynamischen und überdurchschnittlichen Entwicklung der Staatsbeiträge ein grosses Risiko hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung des Kantonshaushalts. Ohne entsprechende Gegenmassnahmen besteht die Gefahr, dass die Aufwand- und Ertragsentwicklungen unterschiedlich verlaufen und der Haushalt in Schieflage geraten könnte. In diesem Zusammenhang sieht die Regierung mit der Lancierung des Projektes «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» entsprechende Massnahmen vor. Diese sollen wie vom Kantonsrat beschlossen den Kantonshaushalt im Bereich der Staatsbeiträge um jährlich 10 Mio. bzw. 25 Mio. Franken ab 2019 bzw. 2020 entlasten.

Die mit der USR III beabsichtigte Revision der kantonalen Steuerstrategie kann aufgrund des negativen Volksentscheides vom 12. Februar 2017 auf Bundesebene nicht realisiert werden. Die Regierung wird sich zu gegebenem Zeitpunkt mit der Umsetzung des Nachfolgegeschäfts «Steuervorlage 2017» befassen. In diesem Zusammenhang dürften ähnliche Fragestellungen wie bei der USR III-Vorlage im Raum stehen. Wie bei der USR III wird es sich auch bei der «Steuervorlage 2017» um eine Gemeinschaftsaufgabe aller Staatsebenen handeln. Entsprechend müssen alle Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden und Kirchen) einen Beitrag leisten, um den Wirtschaftsstandort Schweiz bzw. den Standort St.Gallen auch weiterhin auf einem attraktiven Niveau halten zu können.

Die Nettotransferzahlungen von jährlich mehr als 500 Mio. Franken zwischen dem Kanton und den Gemeinden stellen eine wichtige Grösse im kantonalen Haushalt dar. In diesem Zusammenhang ist die finanzielle Lage der St.Galler Gemeinden wie auch die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden von Interesse. Zusammenfassend lässt sich gestützt auf die Rechnungsabschlüsse, die Entwicklung der Verschuldung und des Eigenkapitalbestandes wie auch der Steuerfüsse festhalten, dass sich die Finanzhaushalte der Gemeinden insgesamt in den Jahren 2000 bis 2015 vorteilhaft entwickeln konnten. Die finanzielle Basis der St.Galler Gemeinden kann per Ende 2016 als gesund und robust bezeichnet werden. In den Jahren 2008 bis 2014 haben sich auf Gemeinde- wie auch auf Kantonsebene bedeutende strukturelle Veränderungen in den jeweiligen Aufgabenportfolios ergeben. Die Gemeinden wurden im Bereich der Ergänzungsleistungen und bei der Mitfinanzierung von kantonspolizeilichen Aufgaben vollständig entlastet. Zudem wurden die Gemeindeanteile an den Steuererträgen juristischer Personen erhöht. Demgegenüber haben die Gemeinden im Jahr 2014 die gesamte Restkostenfinanzierung in der Pflegefinanzierung übernommen.

²³ In der Botschaft zur Rechnung 2015 (33.16.01, Kapitel 9 und Beilage ab S. 43) ist die Umsetzung der Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms 2013 detailliert aufgeführt

Die Würdigung der Gemeindefinanzen und der sich auf Konsolidierungskurs befindenden Kantonsfinanzen soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf Gemeinde- wie auch auf Kantons-ebene finanzielle Risiken und Herausforderungen bestehen. Namentlich die Dynamik im Gesundheits- und Sozialbereich wird die Ausgabenseite von Kanton und Gemeinden massgeblich beeinflussen.

Daneben stehen Geschäfte wie die Optimierung des Bundesfinanzausgleichs (Antrag Konferenz der Kantonsregierungen) oder die «Steuervorlage 2017» auf der Traktandenliste der Eidgenössischen Räte, welche die Ertragssituation des Kantons und der Gemeinden massgeblich beeinflussen können. Hinsichtlich «Steuervorlage 2017» wird die Reformlast gemeinsam zu tragen sein, so wie das Kanton, Gemeinden und Kirchen im Vorfeld der USR III vereinbart haben. In welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die «Steuervorlage 2017» greift, ist indessen offen. Bei der Optimierung des Bundesfinanzausgleichs ist es folgerichtig, dass Kanton und Gemeinden nach der gemeinsamen Partizipation am Reformgewinn 2008 nun auch ein gemeinsames Tragen der Reformlast festlegen müssen.

Anhang 1 - Funktionale Gliederung nach HRM2

Funktion		Bezeichnung
Stufe 1	Stufe 2	
0		ALLGEMEINE VERWALTUNG
	01	Legislative und Exekutive
	02	Allgemeine Dienste
	03	Beziehungen zum Ausland
	08	F&E in allgemeine Verwaltung
1		ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT, VERTEIDIGUNG
	11	Öffentliche Sicherheit
	12	Rechtsprechung
	13	Strafvollzug
	14	Allgemeines Rechtswesen
	15	Feuerwehr
	16	Verteidigung
	18	F&E in Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung
2		BILDUNG
	21	Obligatorische Schule
	22	Sonderschulen
	23	Berufliche Grundbildung
	25	Allgemeinbildende Schulen
	26	Höhere Berufsbildung
	27	Hochschulen
	28	Forschung
	29	Übriges Bildungswesen
3		KULTUR, SPORT UND FREIZEIT, KIRCHE
	31	Kulturerbe
	32	Kultur, übrige
	33	Medien
	34	Sport und Freizeit
	35	Kirchen und religiöse Angelegenheiten
	38	F&E in Kultur, Sport und Freizeit, Kirche
4		GESUNDHEIT
	41	Spitäler, Kranken- und Pflegeheime
	42	Ambulante Krankenpflege
	43	Gesundheitsprävention
	48	F&E in Gesundheit
	49	Gesundheitswesen, n.a.g.
5		SOZIALE SICHERHEIT
	51	Krankheit und Unfall
	52	Invalidität
	53	Alter + Hinterlassene
	54	Familie und Jugend
	55	Arbeitslosigkeit
	56	Sozialer Wohnungsbau
	57	Sozialhilfe und Asylwesen
	58	F&E in soziale Sicherheit

	59	Soziale Wohlfahrt, n.a.g.
6		VERKEHR UND NACHRICHTENÜBERMITTLUNG
	61	Strassenverkehr
	62	Öffentlicher Verkehr
	63	Verkehr, übrige
	64	Nachrichtenübermittlung
	68	F&E in Verkehr und Nachrichtenübermittlung
7		UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG
	71	Wasserversorgung
	72	Abwasserbeseitigung
	73	Abfallwirtschaft
	74	Verbauungen
	75	Arten- und Landschaftsschutz
	76	Bekämpfung von Umweltverschmutzung
	77	Übriger Umweltschutz
	78	F&E in Umweltschutz
	79	Raumordnung
8		VOLKSWIRTSCHAFT
	81	Landwirtschaft
	82	Forstwirtschaft
	83	Jagd und Fischerei
	84	Tourismus
	85	Industrie, Gewerbe, Handel
	86	Banken und Versicherungen
	87	Brennstoffe und Energie
	88	F&E in Volkswirtschaft
	89	Sonstige gewerbliche Betriebe
9		FINANZEN UND STEUERN
	91	Steuern
	92	Steuerabkommen
	93	Finanz- und Lastenausgleich
	94	Ertragsanteile an Bundeseinnahmen
	95	Ertragsanteile, übrige,
	96	Vermögens- und Schuldenverwaltung
	97	Rückverteilungen
	99	Nicht aufgeteilte Posten

Anhang 2 - Finanzkennzahlen

1 Einleitung

Die für die Führung des Finanzhaushalts massgebenden Finanzkennzahlen der Rechnungsjahre 2010 bis 2016, des Budgets 2017 sowie des AFP 2018-2020 sind nachfolgend aufgeführt. Die Finanzkennzahlen der Rechnungsjahre 2010 bis 2013 (vor HRM2-Umstellung) wurden gemäss HRM2-Grundlagen berechnet, was die Vergleichbarkeit mit den Werten ab dem Rechnungsjahr 2014 ermöglicht.

2 Finanzkennzahlen nach HRM2

Nettoverschuldungsquotient (Nettoschuld / Fiskalertrag)	RE 2010	-45,1%
Diese Kennzahl drückt aus, welcher Anteil der Fiskalerträge erforderlich wäre, um die Nettoschuld (Verwaltungsvermögen abzüglich Eigenkapital) abzutragen.	RE 2011	-28,4%
	RE 2012	-10,8%
	RE 2013	-6,7%
	RE 2014	8,5%
	RE 2015	3,6%
	RE 2016	3,8%

Mit der Rechnung 2014 wies der Kanton St.Gallen erstmals eine Nettoverschuldung aus, der Nettoverschuldungsquotient war demzufolge im Vergleich zu den Vorjahren erstmals positiv. In den Jahren 2015 und 2016 bleibt eine Nettoschuld bestehen. Gegenüber dem Vorjahr nimmt diese leicht zu. Da sich diese Kennzahl auf Rechnungswerte abstützt, werden keine Planwerte aufgeführt.

Selbstfinanzierungsgrad (Selbstfinanzierung / Nettoinvestitionen)	RE 2010	-51,6%
Diese Kennzahl gibt an, bis zu welchem Grad die neuen Nettoinvestitionen aus selbst erarbeiteten Mitteln des entsprechenden Jahres finanziert werden können.	RE 2011	-76,8%
	RE 2012	-64,7%
	RE 2013	46,9%
	RE 2014	22,6%
	RE 2015	166,5%
	RE 2016	95,2%
	B 2017	45,9%
	AFP 2018	19,5%
	AFP 2019	23,0%
	AFP 2020	26,1%

Der Anstieg des Selbstfinanzierungsgrads im Jahr 2015 war vor allem bedingt durch den um rund 130 Mio. Franken höheren Ertragsüberschuss und die Abnahme der Nettoinvestitionen um 238.2 Mio. Franken. Im Rechnungsjahr 2016 erfolgte wieder eine Abnahme des Selbstfinanzierungsgrads. Dies ist vor allem auf das um 146,4 Mio. Franken tiefere Rechnungsergebnis zurückzuführen. Aufgrund der weiterhin hohen Nettoinvestitionen in den Jahren ab 2016 (u.a. Erhöhung Dotationskapital Spitalverbunde und Einmaleinlage Pensionskasse im Jahr 2017, Gewährung von Darlehen zur Finanzierung der Bautätigkeit der Spitalverbunde in den Jahren 2017 bis 2020), verbleibt der Selbstfinanzierungsgrad auf relativ tiefem Niveau.

Zinsbelastungsanteil (Nettozinsaufwand / laufender Ertrag)	RE 2010	0,0%
Diese Kennzahl drückt aus, welcher Anteil des Ertrags zur Begleichung der Nettozinsen verwendet wird.	RE 2011	0,1%
	RE 2012	0,3%
	RE 2013	0,5%
	RE 2014	0,6%
	RE 2015	0,5%
	RE 2016	0,5%
	B 2017	0,5%
	AFP 2018	0,5%
	AFP 2019	0,5%
	AFP 2020	0,4%

Der Zinsbelastungsanteil hat sich ab 2013 aufgrund des zunehmenden Zinsaufwands als Folge erhöhter Fremdkapitalaufnahmen erhöht. Der Zinsbelastungsanteil wird sich trotz künftig weiterhin erhöhter Fremdkapitalaufnahme (u.a. Finanzierung Darlehen Spitalverbunde) nicht erhöhen, sondern auf dem Niveau des Budgets 2017 halten. Dies ist vor allem auf die noch immer anhaltende Tiefzinsphase zurückzuführen. Die leichte Absenkung im Jahr 2020 ist durch tiefere Refinanzierungskosten für die Spitalbautätigkeit sowie eine im 2018 zur Rückzahlung fällig werdende Staatsanleihe über 200 Mio. Franken zu erklären. Insgesamt bewegt sich der Zinsbelastungsanteil aufgrund der momentanen Tiefzinsphase auf einem eher niedrigen Niveau.

Kapitaldienstanteil (Kapitaldienst / laufender Ertrag)	RE 2010	2,5%
Diese Kennzahl gibt an, welcher Anteil des laufenden Ertrags zur Begleichung der Zinsen und Abschreibungen verwendet wird.	RE 2011	2,9%
	RE 2012	3,1%
	RE 2013	3,3%
	RE 2014	3,9%
	RE 2015	3,8%
	RE 2016	4,7%
	B 2017	3,8%
	AFP 2018	3,9%
	AFP 2019	4,4%
	AFP 2020	4,9%

Der Kapitaldienstanteil steigt im Jahr 2016 um rund 1 Prozentpunkt ab. Dies ist vor allem auf den höheren Abschreibungsaufwand (Hochbauten, u.a. Fachhochschule St.Gallen) zurückzuführen. Der Nettozinsaufwand blieb dabei praktisch unverändert und die Erträge stiegen nicht im gleichen Umfang an, was sich im höheren Wert der Kennzahl widerspiegelt. Der Nettozins- wie auch der Abschreibungsaufwand nehmen im Budget 2017 gegenüber dem Budget 2016 ab (u.a. Strassenabschreibung für Umfahrung Bütschwil, die tiefer ausfällt). Für das Jahr 2018 ist mit einem ähnlich grossen Kapitaldienstanteil wie im Jahr 2017 zu rechnen. Ab dem Jahr 2019 wird der Kapitaldienst wieder zu nehmen, was zu einem Anstieg der Kennzahl führt. Dies ist vor allem auf wieder höhere Abschreibungen zurückzuführen (u.a. Umfahrung Wattwil, Abbau aufgestauter Unterhalt, Darlehen Spitalverbunde, Einmaleinlage Pensionskasse).

Investitionsanteil (Bruttoinvestitionen / Gesamtausgaben)	RE 2010	5,2%
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die Aktivität im Bereich der Investitionen.	RE 2011	5,2%
	RE 2012	5,5%

	RE 2013	3,9%
	RE 2014	10,3%
	RE 2015	4,8%
	RE 2016	4,6%
	B 2017	19,7%
	AFP 2018	8,6%
	AFP 2019	9,7%
	AFP 2020	6,9%

Die starke Abnahme zwischen den Jahren 2014 und 2015 war auf die im Jahr 2014 vorgenommene Ausfinanzierung der St.Galler Pensionskasse zurückzuführen. Die Zunahme im Budgetjahr 2017 steht hauptsächlich im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde. In diesem Zusammenhang werden den Spitalverbunden Darlehen zur Finanzierung von bereits begonnenen bzw. von anstehenden Bauprojekten gewährt und das Dotationskapital bei den Spitalverbunden erhöht. Hinzu kommt mutmasslich eine Einmaleinlage bei der sgpk. In den Folgejahren nimmt der Investitionsanteil wieder ein wenig ab und pendelt sich bei durchschnittlich 8,4 Prozent jährlich ein. Die Abnahme ist auf den Wegfall der genannten einmaligen Effekte aus dem Jahr 2017 zurückzuführen. Die für den Zeitraum 2018 bis 2020 geplanten Darlehen an die Spitalverbunde bewirken jedoch, dass der Investitionsanteil nur langsam zurückgeht.

Bei dieser Kennzahl ist auf die im interkantonalen Vergleich hohe Aktivierungsgrenze von 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen hinzuweisen. Investitionsbeiträge unter 3 Mio. Franken werden im Kanton St.Gallen direkt über die Erfolgsrechnung abgewickelt. Das führt dazu, dass der Investitionsanteil im Vergleich zu anderen Kantonen deutlich tiefer ausfällt.

3 Weitere Finanzkennzahlen

Bereinigter Aufwand indexiert (indexierte Entwicklung)	RE 2010	100,0
	RE 2011	103,5
	RE 2012	104,3
	RE 2013	106,4
	RE 2014	107,5
	RE 2015	110,5
	RE 2016	115,1
	B 2017	117,0
	AFP 2018	119,0
	AFP 2019	122,2
	AFP 2020	123,3

Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung des bereinigten Aufwands (RE 2010: Indexwert 100.0).

Die Zunahme der Kennzahl mit der Rechnung 2016 wie auch in den AFP-Planjahren ist hauptsächlich auf die höheren Staatsbeiträge (öffentlicher Verkehr, Ergänzungsleistungen, Sozialwesen, Bildung, Gewässer, Individuelle Prämienvverbilligung, Inner- und ausserkantonale Hospitalisationen) und höhere Abschreibungen zurückzuführen.

Staatsquote indexiert (Bereinigter Aufwand / Bruttoinlandprodukt Schweiz [BIP])	RE 2010	100,0
	RE 2011	102,0
	RE 2012	101,3

Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung der Staatsquote (RE 2010: Indexwert 100.0).

	RE 2013	101,5
	RE 2014	100,8
	RE 2015	102,4
	RE 2016	105,3

Im Vergleich zum Vorjahr nimmt die Staatsquote im Jahr 2016 zu. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum war im Jahr 2015 mit 1,3 Prozent tiefer als dasjenige des bereinigten Aufwands (4,1 Prozent). Da sich diese Kennzahl auf Rechnungswerte abstützt, werden keine Planwerte aufgeführt.

Steuerquote indexiert (Direkte Steuern / Bruttoinlandprodukt Schweiz [BIP])	RE 2010	100,0
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung der Steuerquote (RE 2010: Indexwert 100.0).	RE 2011	99,6
	RE 2012	108,2
	RE 2013	116,4
	RE 2014	120,1
	RE 2015	123,9
	RE 2016	124,9

Die indexierte Steuerquote weist in den Jahren 2012 und 2013 bedeutende Anstiege aus. Diese sind auf die kantonalen Steuerfusserhöhungen in den Jahren 2012 (von 95% auf 105%) und 2013 (von 105% auf 115%) zurückzuführen. Der Anstieg der Steuerquote von 2015 auf 2016 ist hauptsächlich mit dem leichten Steuerwachstum und den damit zusammenhängenden höheren Steuererträgen zu erklären. Diese liegen über dem Wachstum des Bruttoinlandprodukts. Da sich diese Kennzahl auf Rechnungswerte abstützt, werden keine Planwerte aufgeführt.

Transferanteil (Transferaufwand / bereinigter Aufwand Kanton)	RE 2010	68,7%
Diese Kennzahl drückt aus, wie hoch der Anteil des gesamten Transferaufwands am bereinigten Aufwand des Kantons ist.	RE 2011	70,3%
	RE 2012	74,4%
	RE 2013	73,4%
	RE 2014	74,6%
	RE 2015	74,9%
	RE 2016	74,8%
	B 2017	75,4%
	AFP 2018	75,5%
	AFP 2019	74,8%
	AFP 2020	73,7%

Der Kantonshaushalt ist ein typischer Transferhaushalt. Knapp drei Viertel des bereinigten Aufwands des Kantons wurden im Jahr 2016 an die Gemeinden, Empfänger von Staatsbeiträgen und weitere Subventionsempfänger ausgerichtet. Der wesentliche Anstieg im Jahr 2012 gegenüber dem Jahr 2011 ist hauptsächlich auf die Einführung der neuen Spitalfinanzierung zurückzuführen. In den Finanzplanjahren ist erstmals seit 2012 von einer Abnahme des Transferanteils auszugehen.

Transferquote Kanton / Gemeinden (netto Transferaufwand an Gemeinden / bereinigter Aufwand Kanton)	RE 2010	17,6%
Diese Kennzahl drückt aus, wie hoch der Anteil des Nettoaufwands zugunsten der Gemeinden am bereinigten Aufwand des Kantons ist.	RE 2011	17,1%
	RE 2012	16,8%
	RE 2013	15,0%
	RE 2014	14,2%
	RE 2015	14,3%
	RE 2016	13,9%
	B 2017	14,4%
	AFP 2018	13,9%
	AFP 2019	13,1%
	AFP 2020	12,3%

Der Anteil des Nettoaufwands zugunsten der Gemeinden am bereinigten Aufwand des Kantons nimmt in den Finanzplanjahren um rund 2 Prozentpunkte ab. Der Anteil reduziert sich aufgrund von zwei Effekten. Einerseits wachsen die Aufwandskomponenten, welche zu einer Erhöhung des bereinigten Aufwands führen. Dadurch erhöht sich der Nenner dieser Kennzahl. Andererseits reduzieren sich mit der geplanten Umsetzung der USR III die Steuerertragsanteile der Gemeinden, was zu einer tieferen Transferquote führt.

Transferquote Bund / Kanton (netto Transferertrag vom Bund / laufender Ertrag Kanton)	RE 2010	23,3%
Diese Kennzahl drückt aus, welchen Anteil der Transferertrag vom Bund am laufenden Ertrag des Kantons ausmacht.	RE 2011	23,3%
	RE 2012	23,0%
	RE 2013	22,1%
	RE 2014	21,8%
	RE 2015	21,8%
	RE 2016	21,5%
	B 2017	20,9%
	AFP 2018	22,5%
	AFP 2019	23,0%
	AFP 2020	23,6%

Eine gegenüber dem Nettotransferaufwand des Bundes zuhanden des Kantons stärkere Zunahme der laufenden Erträge führt auf das Jahr 2017 hin voraussichtlich zu einem leichten Rückgang der Kennzahl. Der Anstieg ab dem Jahr 2018 ist einerseits auf höhere Zahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich zurückzuführen. Andererseits ist in den aktuellen Zahlen geplant, dass der Kanton St.Gallen aus der Umsetzung der USR III ab dem Jahr 2019 Ausgleichszahlungen vom Bund im Zusammenhang mit der Direkten Bundessteuer erhält. Weiter ist eingeplant, dass die Umsetzung der USR III ab dem Jahr 2020 voraussichtlich zu tieferen Steuereinnahmen führt. Dadurch verkleinert sich der Nenner dieser Kennzahl, was ebenfalls zu einer Erhöhung der Transferquote beiträgt.